

# 政教关系与政治文化:中西方比较的视角

王旭梅

摘要:本文阐述了政教关系的概念,对中国的政教关系以及当代西方国家的政教关系进行论述,并详细介绍了美国及欧洲一些重要的西方国家的政教关系,最后总结了这些不同政教关系给我们的启示。

关键词:政教关系;政治;宗教

## 一、政教关系的概念

政教关系存在于每个国家、每个社会。一个国家只要有宗教,就存在政教关系问题。政教关系可以从宗教方面理解,也可以从政治方面理解,可以有广义的解释,也可以是狭义的。从学术角度上说,所谓“政”,可以指“政治”,也可以指“政府”;“教”可以指“宗教”,也可以指“教会”(宗教组织),这样就会产生出“宗教与政治”、“宗教与政府”、“教会与政治”、“教会与政府”这样四对不同概念的关系。而在现实生活中,实际上还存在“宗教与社会”、“宗教与社会组织”两种关系。所有这些不同的范畴,又可按内容分成意识形态、组织结构、社会活动三大类。因此,政教关系的概念是非常复杂、非常丰富的。但在所有这些关系中,最重要、最核心的是“教会与政府(宗教组织与国家)”这对关系。这就是西方政治学一般意义上所说的“政教关系”,也是我们要研究的“政教关系”。一个国家的政教关系如何,采用何种模式,不仅反映了宗教在这个国家的政治地位与社会作用,而且体现了该国法制建设、政治文明与社会进步的程度。

## 二、中国的政教关系

江泽民总书记指出,政府与宗教组织之间是一种“政治上团结合作,信仰上互相尊重”的关系。与此同时,双方还有各自的关注点。

1. 政府的关注点。政府认为政教关系中,还存在着种种与社会主义社会不相适应的问题,不利于“政治稳定,经济发展”的目标,这些问题可分三类:

(1) 佛道教(汉传佛教)。主要是寺庙和僧尼的管理,部分寺庙管理混乱,寺庙的经济收入常被某些僧侣据为己有,政府很难对这些寺庙实施有效的行政管理。在农村,群众自建小庙的现象也比较普遍,政府屡禁不止。对于这样的小庙,无论取缔还是认可,政府都感到棘手。尽管政府对此类现象不大满意,但仍然认为佛道教是中国传统文化的重要部分。

(2) 喇嘛教与伊斯兰教。喇嘛教(藏传佛教)是佛教的一个分支。由于信仰喇嘛教的藏、蒙古族和信仰伊斯兰教的

回、维吾尔等民族都是少数民族,因此政府在处理喇嘛教或伊斯兰教的问题时,常常把它们与民族问题联系起来。喇嘛教常常涉及达赖喇嘛和西藏问题,伊斯兰教则涉及到十个全民信仰的少数民族。西藏、新疆、内蒙、青海、甘肃、辽宁、云南等中国边境省份的广大地域,是喇嘛教徒和伊斯兰教徒的聚居区。因此,中国政府一贯强调“绝不允许任何人利用宗教破坏国家统一,国内各民族的团结”。由于历史上中央政府与西藏的关系,汉族与少数民族的关系比较复杂,加之目前边疆与沿海经济发展不平衡,喇嘛教和伊斯兰教与周边国家和国际社会的联系,1989年以来,少数喇嘛在拉萨的几次骚乱和伊斯兰教徒内部不断发生突发事件,在社会上造成较大的影响等这样一种国情,决定了政府在处理与喇嘛教和伊斯兰教的关系时是十分慎重的,并力求保持稳定。

(3) 天主教和基督教。政府对西方传来的这两种宗教尤为关注。天主教中出现的地下教会,忠于梵蒂冈而否认天主教爱国会。它们已具有相当势力,政府的有关部门联合工青妇等机构,做出相当大的努力来处理这方面的问题。基督教方面,出现了一批不属于三自教会的家庭聚会点,也就是家庭教会。这样,在天主教地下教会中出现了地下主教和神甫;在基督教家庭教会内则有自封传道者。此外,十多年来基督徒人数不断增长,出现了所谓的“基督教热”。天主教、基督教内地下势力的发展,既是对爱国教会和三自教会的严重威胁,也是对政府宗教管理体制的挑战,政府尚难化解这种局面。为了改变这种状况,政府和三自爱国教会会对地下教会进行了坚决的打击,如逮捕地下教会的骨干,关闭地下教会活动点,查禁非法传入的宗教印刷品,取缔地下神学院等。然而收效甚微。与此同时,对于政府方面的这些措施,国际上某些宗教、人权组织十分关注。另一方面,出于经贸、外交与国际方面的考虑,中国政府十分需要保持和发展与西方国家的友好关系,而且正在与梵蒂冈逐步改善关系。出于这种考虑,中国政府要完全取消地下教会,抑制基督教的发展,难度是相当大的。这也是对宗教信仰自由政策和“团结合

作者简介:王旭梅(1979—),女,山西稷山人,山西大学政治与公共管理学院2010级硕士研究生。

作、互相尊重”原则的考验。

2. 宗教方面关注的问题。宗教界对政教关系的关注点与政府的关注点有所不同,他们是从自己的角度来看问题的。他们比较关心以下几个问题:

(1) 自主权。长期以来,宗教团体(爱国教会)一直认为,宗教团体究竟是政府的下级单位还是应该成为拥有自主权的团体,是个需要明确的问题。中国佛教协会会长赵朴初在全国政协会议的发言提出“长期形成的宗教工作领导体制存在权力过分集中、包办代替严重的弊端,因此必须改革”,实行“政教分开”,使宗教团体成为“享有自身的人事、财务、业务自主权的民间性团体”。赵朴初不是呼吁追随西方的政教分离,而是要政府给予宗教团体充分的自主权。这涉及到政教之间的权力调整问题,而这种调整可能会削弱政教合作关系中政府方面的领导地位,政府方面是难以完全满足这种要求的,所能做到的只能是将宗教纳入法制管理的轨道。另一方面,宗教团体方面也有许多问题需要政府的支持,否则就很难生存。因此,“政教分开”的要求只能是一种愿望。

(2) 落实政策。这主要涉及到二方面的要求:一是宗教团体要求归还过去的政治运动中失去的财产,如教堂、寺庙、房屋、土地和山林等;二是要求恢复和开放更多的宗教活动场所。然而这些问题涉及到宗教团体与政府,教徒与非教徒,政府不同部门等多多的现实利益,盘根错节,难以解决。经济改革也给宗教界带来一些新的问题,因此宗教界非常希望政府进一步落实政策。政府在这方面确实做了很多努力,然而由于复杂的历史原因,被占用的宗教财产很难通过政府完全退还,因为这涉及各方面的经济利益。

(3) 宗教立法。宗教团体认为之所以出现上述问题,是因为他们的利益缺乏法律保障。宪法对宗教问题的规定十分原则,除了少数单项法规外,现在地方政府主要是依据中央文件来处理宗教问题。但文件不等于法律,对于违反文件精神的人,也难以绳之以法。因此宗教团体迫切希望宗教法早日出台,宗教法要明确政教双方的权利与义务,具有面向全社会的强制性和约束力。

出于对宗教依法管理的需要,政府也希望“将处理宗教问题的行之有效的政策制度化,法律化”。在长期的实践过程中,政府意识到对宗教的管理,仅仅依靠政策是不够的,只有将政策变成有约束力的法律,并通过法治形式实施管理,才是最好的办法。为此,中共中央1991年6号文件提出“要加快宗教立法工作”。尽管由于政教双方考虑的出发点不同,但双方都希望有一部能够保障双方利益的、面向全社会的宗教法出台。目前政府虽已公布了两项行政法规,宗教界却认为单项法规应以宗教基本法为依据。但宗教法在短期内难以出台。除此之外,各宗教团体对如何扩大自养来源,如何有更多的机会参与社会服务与福利事业等问题,也非常关心。至于独立于爱国团体之外的地下教会,尽管是一股实际存在的宗教势力,但由于他们尚未取得政府许可,因而在中国的政教关系中不具有发言权。

### 三、西方国家的政教关系

1. 当代西方国家的政治文化与政教关系。西方属于“参与型”政治文化。公民具有信仰、结社的自由,各宗教团体依法参与政治活动,其政教关系我们则称其为“政教独立型”。政治与宗教各自独立,平行发展,良性互动。具体的表现形式是:政治权力的合法性依据,建立在民主权论的基础上,管理者的权力来自被管理者,并受到被管理者的监督。宗教与公共权力相脱离,成为纯粹的私人事务,主要解决民众的精神生活问题。当然,宗教组织也可以表达自己的政治见解,甚至一些宗教政党,如以色列的“沙斯党”,日本的“公明党”,还直接参与竞选活动,在内阁占有一定的席位。但宗教组织作为众多的社会党团组织之一,必须依照国家有关的法律、法规进行活动,不能以“超人间”的形式参与政治事务。宗教作为社会意识形态的组成部分之一,在上层建筑层面仍然成为西方民主政治合法性的文化基础,发挥着稳定社会的作用。总统要按着圣经宣誓就职,公民要在法庭上对着圣经保证不做假证……宗教仍然发挥政治符号的作用。当然,西方国家的政教关系绝非尽善尽美。宗教歧视、宗教干政的事件时有发生。尽管西方的政治家极力标榜宗教信仰自由,但是在基督教徒占绝对多数的情况下,其他民族的宗教信仰实际并不能与之平起平坐。特别是在“9·11事件”以后,穆斯林受歧视的现象相当严重。同时,基督教保守势力的兴起,使“文明冲突论”大行其道,以推销美国传统价值观念为口号的对外战争,得到了相当一些信徒无条件的支持,使世界上其他国家的人民深感威胁,担心又是一场“十字军东征”。西方宗教保守主义的发展,又从反面刺激了以“基地组织”为代表的宗教极端主义思潮的发展,宗教极端主义、民族分裂主义、国际恐怖主义的活动越演越烈。

2. 美国的政教关系。美国是典型的政教分离型国家,政教分离型国家的特点是国家不支持、不禁止和歧视任何宗教。政府不干预宗教组织的事务,政府内不设管理宗教事务的行政机构。国家不征收宗教税,也不向任何宗教组织提供任何形式的财政补贴,涉及宗教的开支不得列入国家预算。宗教组织不干预国家的司法、行政、教育,也不接受政府的政治指导。政教关系完全由法律调节。这种模式下,政府与宗教的法律关系是相互平等、平行、独立的,各宗教之间也是平等的。世界上许多国家声称自己是政教分离的国家。但政教分离意味着国家必须实行宗教宽容,容忍各种宗教的自由发展,不能将某种宗教、教派或意识形态规定为官方正统信仰,这实际上是取消了国家在信仰上的强制性指导地位。同时,国家还必须把宗教组织看成是一个独立的主体,放弃以国家力量对宗教进行的支持或压制,放弃以行政手段对宗教组织的直接管理,因此许多国家表面上承认政教分离的原则,但在实践上,并不能做到真正的政教分离。

3. 欧洲一些国家的政教关系。英国、德国、挪威、丹麦、芬兰、瑞典、希腊及绝大多数阿拉伯伊斯兰教国家是国教型国家,国家以某一宗教或教派为正统信仰,其政治、社会地位高于其它宗教或教派。国家领袖不是宗教领袖,但宗教领袖在国家政治生活中享有特权地位。国家从各方面鼓励和支持享有特权地位的宗教,包括提供财政上的支持。宗教组织

对政府的行政、司法、教育等方面的工作享有监督指导权。政府设有专门负责宗教事务的机构和官员。在这种模式下,不属于国教的其它宗教或教派常常处于社会的边缘,或在政治上受到歧视。国家各项政策对国教的支持和对其它宗教的压制同样明显。这类国家与政教合一的国家的区别在于宗教与政府在组织机构上不是一套人马。

#### 四、世界上不同类型政教关系的启示

一个国家实行什么样的政教关系,是这个国家自己的选择,受多种因素的制约。但在全球化日益发展的今天,国际大环境对单一国家政教关系的影响是不可避免的。越来越多的国家认识到宗教信仰自由是公民的基本权利之一,如何处理政府与宗教组织的关系,不仅涉及国内的社会稳定,而且有可能涉及国际关系。与此同时,对大多数国家的政府而言,如何追求以最低的成本取得管理社会的最大效益也是各国政府十分关心的问题。在宗教问题上,国家把某种宗教,某种宗派确立为国教或官方意识形态,压制、打击其他宗教,或用自己的政治标准选择某种意识形态,排斥、压制包括宗教在内的非正统意识形态,其目的都是更好地维护自己的统治,有效地进行社会管理。但不同的政策,效果不同,成本也不同。综观各国政教关系的历史,可以得到以下几点启示:

1. 用法律形式明确政教关系,处理政教关系。政教关系的模式,无论采取何种模式,都应该有明确的法律表述。没有明确的法律表述,政教关系就会成为各界人士进行政治斗争的工具。政府应该做什么,宗教组织应该做什么,双方的权利、义务、责任,应该是公开的、明确的、有法律保障的。否则,一方就会成为另一方的工具,从而为社会的不稳定埋下祸根。

从目前世界各国关于宗教的法律来看,有些国家立法中有完整的宗教法,涉及宗教问题各个方面。有些国家虽然没有一个系统的宗教法,但在各种具体法中涉及宗教的不同方面,使宗教在社会中的各种情况具有法律规范。这种以法律形式调节政教关系的方式,尽管不涉及政教关系模式的合理性,但其运作方式是有效的。当然,涉及宗教的立法,还存在一个立法的目的问题(管理宗教还是保护公民宗教信仰自由权利)。

应该说明的是,在以法律规范政教关系的过程中,国家立法应该起主要作用,如果国家立法不足,或以宗教组织的内部法取代国家法,建立在宗教信仰自由基础上的社会稳定是不会实现的。因为某种宗教的法只会保护自身利益,不会保护其他宗教,非宗教团体的利益,它是自私的、不是中立

的、公共的。以政党的政治标准或政策取代国家立法,处理宗教问题,也存在同样的问题(政府政策与立法毕竟有所不同,政策旨在推行官方意识形态)。

2. 国家对宗教的支持与压制只能是暂时的,不能成为解决政教关系问题的根本办法。国家应该代表全体国民的利益,而不是某一宗教的利益,政府一旦介入对宗教的支持或压制之中,就丧失了其公共代表的超然地位,其结果往往适得其反。例如,英国通过苛刻的行政手段强迫民众信仰国教,千方百计地扶持国教,但国教在英国却处于衰落状态。德国政府通过税收支持教会,致使绝大多数教堂成为“国营企业”,门可罗雀。欧洲教会普遍的世俗化与不景气恰恰是与政府长期的支持政策分不开的。而前苏联、东欧(波兰、匈牙利、保加利亚、罗马尼亚、波罗的海三国)过去长期奉行对宗教的压制政策,教会却保持了不断增长的势头。这个现象很有讽刺意义,但却是不争的事实。另一个例子是美国。美国政府实行严格的政教分离政策,国家不向任何宗教提供支持和资助,但宗教却在美国得到了充分的发展。各宗教派别、组织在美国宗教市场上的竞争是激烈的、自由的。政府对各派力量的消长(即宗教市场份额占有率的比例变化)不采取任何行动,尽管各种新兴宗教不断涌现,但这并不会打破美国宗教环境中的生态平衡。政教关系在美国建国200多年的历史中,是一个重要问题,但却从来不是政府头疼的难题。

人类走过了漫长的历史,在政教关系问题上积累了丰富的经验和宝贵的教训,随着社会的进步,政教关系也在不断变化。如何汲取人类文明的精华与财富,应对我们今天的需要,是我们应该认真思考的问题。

#### 参考文献:

- [1] 牟钟鉴. 中国宗法性宗教试探[J]. 世界宗教研究, 1990 (1).
- [2] 李道揆. 美国政府和美国政治(下册)[M]. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [3] 刘澎. 美国的政教关系[J]. 美国研究, 2001 (3).
- [4] 刘澎. 当代美国宗教[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [5] 张践. 中国古代社会的宗法性与政教关系的历史演进[J]. 零陵学院学报, 2004 (9).
- [6] 张践. 论世界几种主要政教关系类型[J]. 中国宗教, 2006 (12).