

新加坡和中国宗教政策比较研究

蒲 长 春

摘 要 新加坡和中国同为多宗教、多民族国家,宗教国情有相似之处,比较两国宗教政策可互为启发和借鉴。两国的宗教政策问题相通,政策主旨相当。但同时,两国的宗教政策环境有别,政策结构不同。新加坡宗教政策的特点突出:种族政策和宗教政策相促进、法律约束和宗教劝导相结合、价值理念和生活世界相交融。这些特点强调了政策系统的联动化、政策设计的系统化和政策执行的生活化。新加坡的宗教政策经验具有一定的借鉴意义。

关键词 新加坡 中国 宗教政策

作者蒲长春,中共中央党校副教授、中国统一战线理论研究会民族宗教理论甘肃研究基地研究员(北京100091)。

新加坡和中国同为多民族、多宗教的国家。两国虽然大小有别,历史迥异,但是宗教国情、宗教问题具有一定共通性。新加坡自建国以来,基本没有出现基于宗教因素的大大的社会动荡,和谐的宗教关系得益于其恰当的宗教政策。本文拟比较两国宗教政策的异同,提炼新加坡宗教政策的经验,为理论研究和政策决策提供参考。

一、新加坡和中国宗教政策之同

(一) 政策问题相通

政策发端于政策问题,而政策问题则是进入政策制定者视野的社会公共问题。新加坡和中国的宗教政策问题相通,主要体现在:

首先,两国的宗教信仰格局相似。根据新加坡2000年人口普查统计,在新加坡15岁以上的249万人中,共有207万人即85.1%的人口信仰佛教、道教、伊斯兰教、基督教、天主教、印度教、锡克教等宗教,其中,基督教、天主教信徒为36万人,占总数的14.6%;佛教信徒106万人,占总数的42.5%;道教信徒21万人,占总数的8.5%;穆斯林37万人,占总数的14.9%;印度教信徒9万多人,占总数的4%;其他宗教信徒1万多人,占总数的0.6%;无宗教信仰者37万人,占总数的14.8%。^①根据这一统计数据,佛教、道教和无宗教信仰的人数总计65.8%,信仰群体主要为华族。其他信仰所占比重为34.2%。而中国由于占人口绝大多数的汉族的信仰具有“游宗”(弥散性宗教)的特点,故其在信仰人数中所占比例应为绝大多数。这种角度看,两国的宗教格局的特点是相似的:华族(汉族)的宗教信仰为主体,其他信仰所占比重较小。

其次,两国宗教的民族性特色显著。新加坡在

1980年和1990年两次人口普查中发现,新加坡的马来族几乎百分之百为穆斯林;99.7%的印度教信徒都来自南亚国家(印度、巴基斯坦、孟加拉、斯里兰卡等国);而99.9%的道教徒和98.3%的佛教徒是华人;在“无宗教信仰者”中,97.07%也是华人。即是说,新加坡的民族在宗教信仰中的分野十分明显。^②中国宗教的民族性也较突出,有的民族较为普遍地信仰一种宗教。

第三,两国参杂宗教因素的社会问题相通。新加坡亦出现过宗教和民族因素交织的流血冲突。1950年,一名父母是罗马天主教徒名叫玛丽亚的欧亚混血儿被一位马来妇女领养,并信仰了伊斯兰教,这导致了对穆斯林强迫天主教信徒改信伊斯兰教的控告,最终造成民族冲突。在这次冲突中,173人受伤,18人死亡。1964年7月,大批马来人举行伊斯兰教纪念活动,在游行中同华人发生了武装冲突,造成8人死亡,341人受伤。几天后,再次发生流血事件,又有22人死亡,461人受伤。^③在中国,不管是2009年的新疆“七五”事件,还是2014年昆明“3.01”的暴恐事件,都纠缠着民族宗教因素。

(二) 政策主旨相当

新加坡和中国同为政教分离的国家,主张宗教不能干政,两国在宗教政策的基本理念(或元政策)方面是大体一致的。

首先,两国都以信仰自由、宗教和谐为政策的主旨。新加坡前总理李光耀说,新加坡宗教政策的独特之处是“一切宗教都可以自由地兴旺发达”。新加坡政府规定,宗教信仰自由,人人都有权信奉并宣扬自己信仰的宗教。新加坡各宗教平等和公民的宗教信仰自由在国家宪法中有明确的规定:新加坡现存的各种宗教及教派都被承认是合法的,它有

权招收信徒和按照教义、教规开展宗教活动；各族人民、每个人都有权选择自己的信仰；信奉任何宗教的人在社会上和供职过程中不受歧视，各宗教团体在行使自由权时不能超越一定界限，以免由于出现各种争取信徒和改变他人信仰的宗教竞争，从而妨碍信教自由和宗教团结。^④在新加坡，各宗教团体都可自主办理教务，开办宗教院校，印行宗教经典，出版宗教刊物，举办各种社会公益服务事业。政府对于所有宗教团体的正常的宗教活动，都给予法律保护。^⑤

中国同样在宪法中赋予公民的宗教信仰自由。在实际的宗教事务管理上，基本采取了各种宗教一视同仁的平等对待态度。

其次，两国均以宗教关系的和谐为宗教政策目标所要达到的理想状态。

新加坡 1989 年发表的《维持宗教和谐白皮书》中规定了新加坡各宗教团体和信徒在处理与其他宗教关系时必须共同遵守的准则，包括认清新加坡是一个多元种族、多元宗教的社会，应该特别留意避免冒犯其他宗教的感情；各宗教信仰共同的道德价值，应加以强调；尊重他人信仰的自由，也尊重他人选择或拒绝某种宗教的权利；约束本宗教的信徒、教徒、教会负责人或传教人员，不让他们对其他宗教和宗教团体有任何不敬的行为；不鼓动和煽动本教的教徒，仇视或以暴力对付其他宗教或宗教团体；等等。^⑥

而中国共产党 2006 年十六届六中全会，明确提出了“加强信教群众同不信教群众、信仰不同宗教群众的团结，发挥宗教在促进社会和谐方面的积极作用。”

二、新加坡和中国宗教政策之异

（一）政策环境不同

第一，是政策的自然环境不同。新加坡是港口城邦国家，中国是封闭式大陆性国家。自然环境是民族性格生成和信仰构成的基本要素之一。

新加坡扼马六甲海峡的出入口，是太平洋与印度洋之间交通要道的咽喉，是苏伊士运河以东最重要的国际航道的必经地，也是贯通亚、欧、澳的交通桥梁，素有“东方直布罗陀”之称。新加坡的地理位置及其商业城市的性质造就了新加坡人博大的胸襟和开放的心灵。新加坡已故总统薛尔思在总结新加坡成功经验时曾列了这样一个公式：西方的先进技术和工艺 + 日本的效率和高度的组织纪律性 + 东方的价值观和人生哲学 = 新加坡的工业化、现代化。^⑦

而中国东临大海，西北横亘漫漫戈壁，西南耸立着世界屋脊青藏高原。一面临海三面环山的内陆环境，形成一种天然的屏障，人们养成了与其适应的生活习惯和信仰特点。

第二，政策的历史背景不同。新加坡是移民新兴国家，中国则是传统悠久的文明古国。国家的历史深刻影响民族心理，从宏观上决定着宗教政策的文化背景。

新加坡是个典型的移民国家。1819 年英国殖民者侵占新加坡时，这个荒芜的小岛只有居民约 150 人。到 19 世纪 50 年代，新加坡才逐渐成为相当规模的多元民族的移民社会。新加坡移民们在新环境中，不仅面临生活上的困难，同时还忍受着精神上的孤独和寂寞。这种精神感受导致他们渴望与他人相互交流，和平相处，造就了新加坡人开放的心灵与宽容的精神。^⑧

而中国的主体民族以天命崇拜和祖先崇拜为民族宗教观念的主要传统。宗教信仰从来未占据过统治地位。中国历代统治者均视君权神授，受命于天，自居天子之位，王权高于神权，因此，既利用宗教教化的作用，又与宗教保持一定的距离，保持一种有限度的宽容和警觉。

（二）政策结构不同

广义的政策可分为元政策、基本政策和具体政策。两国虽在元政策的主要方面大致相当，但从基本政策和具体政策角度看，则呈现出不同的特点。其最大的不同在于涉及宗教的法律框架不同。

新加坡政府不仅以宪法的形式确立了宗教信仰自由和政教分离的根本原则，而且通过《煽动法》、《刑事法》、《内部安全法》、《维持宗教和谐法案》、《不良刊物出版法》、《电影法》、《新加坡广播电视节目法》、《新闻及出版物法》等法律来加强对涉及公共利益的相关行为进行管理。

1990 年制定并实施至今的《维持宗教和谐法案》，对于管理宗教事务提供了准绳。其主要内容有：（1）尊重和保持各宗教的特点，提倡各宗教的平等、互相尊重、和谐共处，使各宗教的传统文化都有自由的成长空间。（2）在处理宗教与政治、宗教之间，宗教内部，宗教与社会的关系上，该法案都作了严格的规定，划定了界限。（3）设立了权威机构——“宗教和谐总理事务会”，其职能是“考虑并向内政部长报告由内政部长或议会转给理事务会并影响到新加坡宗教和谐的事务”。（4）赋予内政部长下达限制令的权力，如内政部长认定任何宗教团体机构中成员或神父、僧侣等具有或试图具有以下行为——“导致不同宗教团体之间的敌视、仇恨、恶意情绪；借宣传、信仰任何宗教之名进行推动政治事业或政党事业的活动；借宣传、信仰任何宗教激发对新加坡总统或政府的不满，发现有人企图利用宗教危害社会安全、种族、宗教和谐的言论”，部长可以发出限制令，限制此人的言论和行动。《维持宗教和谐法案》建立了一种机制，起到了警示、预防的作用，促进了新加坡的宗教和谐。

该法案颁布 15 年来没有发出过一次限制令，只警告过 2 次。^⑨

新加坡的《煽动法》规定，“不同种族或不同阶层的人民互相猜疑和敌对”的行为是具有煽动性的行为。《刑事法》也把各种“牵涉到宗教的犯罪行为”，如损坏或亵渎祈祷、礼拜场所，干扰宗教集会，非法进入祈祷场所，或者故意用话语伤害他人的宗教情感等，列为刑事罪行。对于破坏宗教和谐的极端行为，政府则援引《内部安全法》对其采取严厉的措施。^⑩

而中国目前涉及宗教的立法虽然类型众多，但并没有宗教方面的单行法律，而且在法律条款上存在着原则性强而操作性差、有违反规定而无惩处细则的问题，法律法规的位阶较低。

三、新加坡宗教政策之经验

(一) 政策系统联动化：种族政策和宗教政策相促进

新加坡宗教的民族性特征显著，宗教和谐和种族和谐密切相关。为此，新加坡重视以国家认同整合各种族，以种族和谐促进宗教和谐，以种族政策推进宗教政策。

新加坡政府将每年的 7 月 21 日定为种族和谐日，并于 1988 年 1 月通过了《多元种族会议案》，正式倡导建立一个多元种族、多元文化和多元宗教的社会，并以之作为公正与稳定的基础，即实行多元一体化的种族政策，以维护种族的和谐。^⑪为了实现种族和谐，新加坡政府在住房、政治、经济及教育上作了不懈的努力。如在住房方面，实行种族混合居住政策，以改善各族人民之间的关系，促使他们互相了解。20 世纪 60 年代以来，政府趁大规模建造组屋和城市重建之机，拆毁旧居民点，在分配住房时打破民族界限，只按照登记先后抽签分配，有意实现各民族的杂居、混居。1989 年颁布的在组屋区实行的民族按比例居住的政策，其内容是：(1) 华人在每一社区中的人口比例不得超过 84%，在每幢公寓中不得超过 87%；(2) 马来人在每一社区中的人口比例不得超过 22%，在每幢公寓中不得超过 25%；(3) 印度人和其他民族在每一社区中不得超过 10%，在每幢公寓中不得超过 13%。在这一政策引导下，组屋所形成的是各民族毗邻杂居的新型社区。^⑫李光耀曾说，“没有分隔开来的地区使种族集团闭关自守，虽然在有些地方，一个种族或集团占优势。但是我们生活在一起，工作在一起，游乐在一起，受苦在一起。”^⑬各民族之间通婚状况是民族关系的重要指标。在 1989 年的社会调查中，47% 的华人表示愿意和马来族通婚，62% 的马来人认为只要对方改信伊斯兰教，也愿意与华人结婚；赞成与印度人结婚的华人

占 45%，愿意与华人通婚的印度人为 58%；马来人愿意与印度人通婚的为 58%，印度人愿意与马来人通婚的占 57%。^⑭这些数字反映出新加坡民族团结、宗教和谐的实际情况。

种族的和谐带来了宗教的开放，宗教开始打破民族分界，呈现出多元化的趋势。据 1980 年的人口普查，在全国 38.5 万穆斯林中，马来族占 90.2%，9.8% 是其他民族。到 1995 年，穆斯林中的非马来人上升为 13.7%。其他宗教同样也具有开放性。1980 年，在 52.914 万名佛教徒中，华人占 98.8%，印度族占 0.2%，马来族和其他种族占 1.2%。在印度教中，也出现了少数华人和其他民族的信徒。^⑮

(二) 政策设计系统化：法律约束和宗教劝导相结合

新加坡在宗教政策设计上，不仅重视法律法规的完善，强调从外部对涉及宗教的有关违法行为进行约束和惩戒，而且，深刻认识到宗教问题也要从宗教内部入手，充分调动宗教界力量来自我管理、内在制衡。其中最具有启发意义的措施是针对反恐成立的宗教改造小组 (Religious Rehabilitation Group, 简称 RRG)。

这个小组的工作重点是应对伊斯兰教祈祷团。伊斯兰祈祷团二十世纪九十年代成立于马来西亚，其前身是印尼著名的反政府组织“伊斯兰之家”(Darul Islam)，它是一个东南亚极端穆斯林组织，其目标是以伊斯兰法律为准绳将东南亚的穆斯林整合起来，消灭西方文化和意识形态影响。^⑯新加坡国防与战略研究所恐怖主义研究中心的主任罗翰·古纳拉特纳这样描述伊斯兰祈祷团在新加坡的存在“伊斯兰祈祷团是本·拉登的基地组织建立的专门袭击亚洲的西方目标的组织。许多在阿富汗受训的恐怖分子已经转移到该地区，并加入了伊斯兰祈祷团。”2001 年 12 月，新加坡国家安全部门逮捕了 15 名恐怖分子，其中有 13 人是伊斯兰祈祷团成员。在被捕的时候该组织的成员正在策划给新加坡造成“灾难性后果”的炸弹袭击。……2002 年 8 月，新加坡国内安全部门又逮捕了 21 人，除了 1 人之外均是伊斯兰祈祷团成员。^⑰

面对伊斯兰极端主义，第二任总理吴作栋表示：“我强烈呼吁穆斯林……指责那些对多元宗教和多元种族文化社会的和谐发展构成威胁的行为。他们必须站出来反抗那些主张偏狭和极端主义的行为。他们不应该允许极端人员和激进分子主导伊斯兰教的事情。他们不应该接受那些带有政治目的的穆斯林团体的极端观点。”新加坡回教理事会 (MUIS) 发表声明主张社会和谐，“我们谴责恐怖主义，不允许伊斯兰教被任何个人或团体的极端思想所利用。穆斯林团体一直并将继续团结一致，同其他新

加坡人一起反对恐怖主义，保护这个国家。”¹⁸

为此成立的宗教改造小组（RRG）由大约30位伊斯兰宗教老师组成，他们的工作是使被捕的伊斯兰祈祷团恐怖组织成员脱离被扭曲了的伊斯兰极端思想的束缚。新加坡政府组织一些有资历的宗教领袖对被捕者进行劝说工作，这个工作是被捕者康复过程中的重要一环。一旦复原，新加坡就将释放拘禁者。新加坡法律和内政事务部长何炳基，解释了RRG的重要性“我们不能只依赖警察和安全服务来保证我们的长期安全。打击极端思想最终取决于整个社会的共同努力。恐怖主义的发展可能导致日益严重的两极分化。公众应该在最大程度上可以为改善这种状况采取积极的措施，消除误解，在社会内部搭建桥梁和平息误会。”¹⁹

从宗教内部来“以正压邪”，反制伊斯兰极端主义的“洗脑”工程，是新加坡应对宗教极端主义的重要环节。

（三）政策执行生活化：价值理念和生活世界相交融

新加坡是一个移民国家，缺乏共同的历史记忆和文化积淀，为了宗教之间的和谐，新加坡政府一面整合提炼各宗教正面价值的共同点，一面将这样的价值观融入日常生活，逐渐形成共同的文化资源。

1991年1月，经国会广泛讨论，政府发表了《共同价值观白皮书》，其“共同价值观”的内容包括：1、国家至上，社会为先；2、家庭为根，社会为本；3、关怀扶持，同舟共济；4、求同存异，协商共识；5、种族和谐，宗教宽容。²⁰2003年7月20日，新加坡政府发表了《宗教和谐声明》，鼓励新加坡人在每年7月21日的种族和谐日的一周内朗诵此声明。“我们同为新加坡人民，谨此声明：宗教和谐是确保我国多元种族、多元宗教社会之和平、进步与繁荣的要素。我们决心通过互相容忍、信任、尊重和了解，强化宗教和谐。我们将始终如一，确认国家的世俗性，提升社会的凝聚力，尊重各人的信仰自由，既增广共同空间也尊重彼此差异，促进宗教间的沟通。从而确保在新加坡宗教不会被滥用来制造冲突与不和。”²¹

新加坡政府充分肯定和鼓励宗教团体积极参与精神文明建设，参与社会服务，将宗教中积极的价值观渗透到国民的日常生活中。宗教界也非常积极响应，发挥主动性，拓展社会服务的渠道和方式。《维持宗教和谐白皮书》这样写道“在新加坡社会，宗教起着积极的作用。宗教团体一直对国家作出重大贡献。新加坡从他们的宗教信仰中得到了精神上的力量和道德上的指引。许多宗教团体不遗余力地从事教育、社区和社会工作，如办学校，帮助老人及残疾人士，开设托儿所等。”

宗教界还非常注重和其他宗教和社会成员沟

通，以增进相互理解。早在1959年3月，新加坡政府便成立了一个由各派宗教领袖联合组成的宗教联合会。该机构的成员包括佛教徒、基督教徒、印度教徒、穆斯林、犹太教徒、锡克教徒和拜火教徒。主席职位每年一换，轮流担任。该机构的宗旨是要使新加坡多元宗教成为一种促进国家团结的力量，而不会成为国民分裂的因素；鼓励各种宗教信仰经常接触，促进彼此间的容忍、谅解和互相尊重，避免分歧和争论。²²

此外，新加坡还鼓励组建各种非政治性的基层组织，如人民协会、公民咨询委员会、民众联络所和居民委员会。主要目的是使各社会和社区团体在超越种族、语言、宗教和文化隔阂的场合里聚会在一起，参加各种完全没有政治性的康乐、社交和教育活动。这些机构在沟通政府与人民关系的同时，也促进了不同种族间的交流理解与包容，增进了不同宗教间的了解和互信。²³

注释：

① 潘明权、马劲 《新加坡宗教印象》，《中国宗教》2002年第3期。

② 袁丁：《持续和变迁——人口统计中反映的新加坡华人宗教信仰的变化》，《世界民族》2000年第3期。

③ 张青 《出使新加坡》，中央文献出版社2002年版，第177页。

④⑨⑩ 王学风 《新加坡宗教和谐的原因探析》，《东南亚纵横》2005年第9期。

⑤⑦⑧ 韦红 《浅谈新加坡宗教宽容及其原因》，《中南民族学院学报(人文社会科学版)》2001年第3期。

⑥ 金湘 《腾飞的东盟六国》，时事出版社1995年版，第171页。

⑩⑫ 严凤明 《新加坡的民族、宗教政策与和谐社会的构建》，云南师范大学硕士论文2006年版，第17页。

⑬ 刘稚 《新加坡的民族政策与民族关系》，《世界民族》2000年第4期。

⑭ 亚力克斯·乔西 《李光耀》，安徽大学外语系、上海人民出版社编译室译，上海人民出版社1976年版，第96页。

⑮ 洪镰德 《新加坡学》，扬智文化事业有限公司1994年版，第31-32页。

⑯ 韦红 《新加坡精神》，长江文艺出版社2000年版，第133页。

⑰⑱⑲ 马新磊 《合作制胜：新加坡反恐研究》，暨南大学硕士论文2011年版，第13、24、32页。

⑳ 赵文春、张振国 《瞩目新加坡》，中国城市出版社2003年版，第85页。

㉑ 《新加坡宗教和谐声明》，《中国宗教》2003年第10期。

㉒ 华言 《新加坡政府的多元宗教政策浅析》，《东南亚研究》1993年第3期。

[责任编辑：梁波]