

政教协议的历史概况及类型

[捷] 奈梅柯 (Damián Němec)^① 著 朱沁哲 译 刘国鹏 校

内容提要: 本文为捷克宗教法专家奈梅柯 (Damián Němec) 所著《1990-2010 年间圣座与后共产主义国家所签署的政教协议》(*Concordat Agreements between the Holy See and the Post- Communist Countries <1990-2010>*) 一书的第一章: 《政教协议的历史概况及类型》(*Outlook and Typology of Concordat Agreements*), 文本内容集中解释了政教协议的基本内容和法律维度, 包括政教协议的定义、对象、类型以及缔结、修改和终止等。

关键词: 政教协议, 圣座, 后共产主义国家

Outlook and Typology of Concordat Agreements

[Czech] Damián Němec, Trans. by ZHU Qinzhe, Revised by LIU Guopeng

Abstract: This article is the first chapter of the book “*Concordat Agreements between the Holy See and the Post- Communist Countries <1990-2010>*” by Damián Němec, a Czech expert in law and religion. The first chapter called *Outlook and Typology of Concordat Agreements*) focuses on explaining the basic material and legal aspects of these agreements: their definition, object,

① 奈梅柯 (Damián Němec, 1960-) : 捷克马萨里克大学 (Masaryk University) 大陆法与政治学系教授。朱沁哲, 90 后青年翻译, 中国传媒大学、瑞典斯德哥尔摩大学毕业, 掌握英语、瑞典语, 现居北京。翻译出版有古典名著《诗经》、名人自传《行者》及多部诗集, 并获得多项国际奖项。

typology and the form of concluding, modification and termination etc.

Key words: Concordat Agreements, Holy See, Post- Communist Countries

一、政教协议的定义

1. 政教协议的定义以及常用术语

政教协议是指由圣座与某个特定国家^①签订的国际协定，以规范双方的关系、地位以及该国境内天主教会的活动。^②

技术类文献通常用“concordat”这个词来解释广义（圣座以及一国间任何契约式的协定）及狭义（用以重新规定圣座、签署国及该国境内^③天主教会关系时签订的详细、庄重的条约）的政教协议的区别。为了避免任何歧义，从现在开始我们会用“concordat agreement”这个词组来表示宽泛意义上的政教协议，而用“concordat”来表示狭义的、严格意义上的政教协议。

广义的政教协议标题本身就包括了不同语言中所使用的各类术语：包括协约（*concordia*）、和平协定（*pax*）、协议（*pactum*）、经协商达成的协议（*pacta concordata*）、政教协议（*concordata*）、公约（*conventio*）、临时协议（*modus vivendi*）。在现行的1983年《天主教法典》（CIC/1983）中，“公约”（*conventio*，参见《天主教法典》第3条）或“其他此类经批准的公约”（*concordatum aliaque huiusmodi conventio*，参见《天主教法典》第365条第1项第2款）^④是可以互换使用的。当天主教会在《宗座公报》

① 除了国际上认可的国家之外，甚至还有在争取国家独立的解放运动中（巴勒斯坦解放组织）或是与某个国际组织（非洲统一组织）签订此类协议的例外情况。详情参见2000年2月15日签订并生效的《圣座与巴勒斯坦解放组织间基本协定（*Basic agreement between the Holy See and the Palestine Liberation Organization*）》，以及2000年10月19日签订并生效的《圣座与非洲统一组织间的合作协定（*Cooperation Agreement between the Organization of African Unity and the Holy See*）》。Cf. PŘIBYL, *Konfesní a právní studie*, pp.46-47.

② KRUKOWSKI, *Kościół i Państwo*, p.182.

③ 可参见第1章第3节《政教协议的类型》，第31页。

④ KRUKOWSKI, *Kościół i Państwo*, p.181.

(Acta Apostolicæ Sedis, 缩写为 AAS) 中正式发表政教协议时, 这些协定通常被列在公约 (Conventiones) 这一标题下。

2. 政教协议的本质

在过去, 一般通过两种不同的理论来阐释政教协议的本质。这两者都建立在协约双方地位并不平等的情况下:^①

a) 法律理论 (legal theory): 该理论建立在国家具有至高无上性 (同时也因为普遍而言圣座在国际法中并未被认可为一个主体)^② 以及国家是唯一的法律来源这一声明上; 因此, 这一条款被视为国家的单边法律行为, 在给予圣座特权的基础上, 这个条款的内容并不仅仅由国家方面形成而是与圣座 (Holy See) 共同协商的结果;

b) 特权理论 (the theory of privilege): 即基于教会在临时事务方面的间接权威理论的特权理论 (*teoria potestatis indirectae Ecclesiae in temporalibus*), 这一理论基于对教会以及国家作为两个社会, 而其中教会由于其更高尚的使命而处于更优越的地位的理解。根据这一理论, 享有主权的天主教会通过与一个主权国家签订协议以让渡它的部分特权 (例如, 对主教任命权的影响)。

其中, 法律理论是苏联法学思想的典型特征, 实际上, 随着苏联解体已失去了它在欧美地区的执行力。而特权理论则受到了许多教会法学家的支持, 但之后被第二届梵蒂冈大公会议 (以下简称“梵二”会议) 的训导所取代。^③

今天的主导理论当然是国际协议理论 (theory of international agreements), 也就是说, 将政教协议视作真正的、平等双方之间的国际协

① Berberini, Chiesa e Santa Sede nell'ordinamento internazionale, pp.200-205; KRUKOWSKI, Kościół i Państwo, pp.183-185.

② 可参见本著第 2 章: 《政教协议的签署方》(Parties to Concordat Agreement), 第 45 页。

③ 可参见本著第 4 章: 《天主教会的教义中的政教关系原则》(Principles of State-Church Relations in the Teaching of the Catholic Church), 第 64 页。

定，这种理解也尤其植根于国际法之中。^①

二、政教协议的目的

政教协议的目的是规范签约国与圣座的关系，两者的地位以及天主教会在签署国内的活动。从系统的角度来看，政教协议的目的可以被分为两类：签署国及教会机构间关系的总纲领以及规范特殊领域的契约条款。

A. 签署国及教会机构间关系的总纲领

1. 签署国与圣座的相互承认

在相当一部分的政教协议中，都包含了签署国及圣座对于双方作为国际法主体的相互认同的明确阐述；此外，双方外交关系是否存在及外交亲密程度也都可能基于这种认同。

2. 对宗教信仰自由、宗教自治以及宗教独立于政府及教会的原则的保证

自“梵二”会议以来，确保对宗教信仰自由、宗教自治及宗教独立于政府及教会的原则的承认始终是政教协议的一部分，然而，其中并不包括对天主教会的特权地位的任何保障。

涉及这一保证的文字内容通常出现在政教协议的序言部分，圣座一般会引用“梵二”会议的训导以及《天主教法典》的内容，而签署国则会引用本国的宪法秩序，有时还包括国际法。

3. 突出合作原则

在序言部分，签署双方一般还会承诺将出于个人及社会的共同利益而互惠合作；这种合作原则以及其良好的发展也会被宣布为政教协议的目标。

^① 《维也纳条约法公约》（*Vienna Convention on the Law of Treaties*）（于1969年5月23日被通过）于1980年1月27日起正式生效。在该公约的序言部分中列出了该合约的签署方，而已经签署并正式批准该公约的其中一个签署方就是圣座。另参 DAVID-SLADKÝ-ZBOŘIL, *Mezinárodní právo veřejné*, p.93.

B. 涉及教会在不同领域的地位及活动的相关条款

1. 教会自治权

一般而言，教会自治权被列在具体说明天主教会以及其法人在签署国地位的条款中，确保了圣座建立以及改变基督教会机构、与外国联系的自由权利以及在签署国设立教会组织及其他机构的可能性。

2. 教会自由参与公共活动

政教协议中确保教会自由组织公共活动的权利的条款通常包括礼拜仪式、教义传播、慈善及社会服务，还包括对必要的组织架构的培育。这一部分的内容一般而言包括相当的篇幅。

3. 针对公共领域的宗教性服务

针对公共领域的宗教性服务的协约条款尤其针对那些被完全或是部分限制成员行动自由的机构：包括监狱、军队、警局、医院及其他一些社会机构。

一般来说，宗教性服务也被称为公共服务。因此它通常属于签署国会在财政上予以支持的部分。

4. 对婚姻和家庭保护

在婚姻和家庭方面，相关条款通常包括了对按照教会法规定庄严宣誓的婚姻的民事效力的认可，关于教会权威机构就婚姻的有效性以及离异所做的决定对民事法产生的影响的衡量，也可能还包括双方就婚姻及家庭领域问题相互合作的承诺。这一方面的条款还包括对夫妻双方在抚养子女的优先权上的认可。

5. 办学及教育领域

宽泛意义上的办学及教育可以被分为两个方面：对公立学校中教会活动的规定；以及教会学校的范围。

在公立学校方面，常规的主题包括：公立学校、学前机构以及教育设施内的宗教教育，在近些年签署的政教协议中，还包括针对为教会的课外宗教教育活动提供空间的评估。当然，人们通常会对财务问题给予相当的关注。

在教会办学方面，特别需要加以规定的包括教会可自由建立教会学校及其设施的数量，上述机构在签署国的法律地位（尤其是公众对教会学校

的认可问题)以及与财政相关的问题。

在教会办学中,高校的地位显得尤其重要;其中包括以神学学习为指导的(大学内的神学院或是培训从事宗教教育的教师的神学机构)或是直接由教会运营的(尤其是天主教大学)高校。相应条款的目的是明确这些学校的地位,对其学位以及颁发的成绩的认证,受教会法规约束的学校管理(包括个人问题)以及国家财政对这些学校的运营进行拨款的措施。

在不少协议中,尤其是与日耳曼国家的协议,都从条款上特别规范了公立大学的神学院的存在及其地位。

6. 文化领域

在涉及文化领域的条款中,通常会有关于媒体的问题的规定(既包括教会能够接触到的公共媒体也包括教会自身的媒体)以及关于保护教会名下的可移动及不可移动的文化古迹以及文档材料(在特殊情况下也包括图书馆)的保护问题的规定。

尤其是,对古迹的保护是许多财务条款的目的。

7. 财务问题

财务方面的协议条款旨在规范教会法人所有权、占有与财产转让的状况;并且规范政府对教会的财政支持。在后一个问题上存在极大的多样性。

在那些教会财产被非法征用的国家,还存在许多不同的方式来解决财产返还以及针对无法返还的财产进行补偿的问题。

三、政教协议的类型

政教协议在其长期的历史中取得了巨大的发展,但对此予以描述并不是我们研究的目的。我们将以当代形式呈现出政教协议的类型,从包括内容和形式在内的双重视角去观察它们:而形式的角度中又包括其缔结形式及起草形式。

A. 根据缔结内容对政教协议进行分类

根据其内容对政教协议进行分类的方法并未反映在国际法当中,而是专门由教会法和宗教法方面的专家进行研究。这种分类方法在技术文献中

并不统一，因此我们在迄今为止所进行的研究的基础上提出了自己的类型学。

1. 严格意义上的政教协议——一份单一协定

这些协定由牵涉双方共同利益的各个领域，或者说几乎所有领域内的相对具体的规定组成。因此只有在例外情况下才需要局部协议予以补充。^①大多数情况下，局部协议的作用是对此前协定的后续修订。^②

2. 作为一系列平等且互为补充的局部协议的大纲的政教协议

这些协议条款同样由牵涉双方共同利益的各个领域，或者说几乎所有领域内的具体的规定组成；然而，它并不是一份单一的协定，而是几份正式的，彼此独立但又互为补充的局部协议。^③此后，或可以通过后续的局部协议更方便地对它们进行修订或取代。在签订这些协议的同时始终存在另一份法律方面的协议，以作为所有协议的出发点。

然而，绝大多数情况下，双方会同时起草、签署以及批准这几份协议，这样他们就可以从一开始就形成一份完整的协议。^④

① 近期的一些例子有：《与波兰的政教协议（1993/1998）》（Concordat with Poland 〈1993/1998〉），这是这一时期波兰签订的唯一带有“政教协议”一词的协议；以及《与拉脱维亚的政教协议（2000/2002）》（Agreement with Latvia 〈2000/2002〉）。另外还有与新的德意志联邦签订的基本协议或许也应当被列入这个范围：《与萨克森州的政教协议（1996/1997）》（Agreement with Saxony 〈1996/1997〉），与图林根州（1997）、梅克伦堡-前波莫州（1997）、萨克森-安哈尔特州（1998）以及勃兰登堡（2003/2004）的协议。

② 例如，1984年11月15日签订的《圣座与意大利共和国就拉特兰政教协议的修订问题的协议（*Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana che apporta modificazioni al Concordato lateranense*）》以及《关于圣座与意大利共和国就拉特兰政教协议的修订问题废除第6及第7条款的原则的批准议定书》（*Protocollo di approvazione delle norme per la disciplina della materia di cui all'art. 7 n 6 dell'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana che apporta modificazioni al Concordato lateranense*）；签署双方在1985年6月3日交换批准书，这两份协议即时生效。In AAS LXXXVII (1985), pp.521-546.

③ 这种由几份协议同时构成的协议第一次出现在西班牙，当时西班牙正处于对于其于1953年签订的政教协议进行修订并逐步取缔的过程中。在这个案例中，出于宗教及政治的因素，首先在1976年签署了一份关于主教任命以及所有公民平等地位的协议（最紧急的议题是那些反映出政府与天主教会领导人特权地位的议题）。1979年又陆续签署了四份协议：1. 关于法律方面的协议；2. 针对教育及文化问题的协议；3. 关于在武装军队内的宗教性服务以及神职人员及教徒的服役问题的协议；4. 关于财务问题的协议。

④ 我们所研究的国家中包括克罗地亚（1996年共签订了三份协议，分别涉及法律，教育和文化，以及武装部队内的宗教性服务；此后，1998年又签订了财务方面的协议），以及立陶宛（2000年同时签订了三份协议，分别是文化合作、法律及武装部队内的宗教性服务方面的协议）。

有趣的是，我们可以注意到这种不同局部协议的划分甚至也反映在完整的政教协议的结构中，这些协议有时会被分为不同的部分或章节，其方式与一般局部协议的划分别无二致。^①

3. 局部协议 (Partial Agreements)

局部协议，也被称为特别协议 (special agreements)，仅仅制定了对某些特定领域内的共同利益的规定：最常见的包括办学、婚姻与教育、财务领域或者是天主教会及其在签署国内的法人的法律地位这一至关重要的领域。^②

从我们所研究的国家来看，采用局部协议的情况通常发生在新的德意志联邦各州，针对教区结构的调整以及高校方面的问题。^③

4. 配合相关局部协议的基本协议

配合相关局部协议的基本协议就像是一份政教协议与局部协议的修订组合。基本协议事实上是一份针对所涉及的共同利益领域的相对扩展的主协议，但这些领域的内容并没有像严格意义的政教协议一样详细展开。这份协议之后又签订了（或者说将签订）一系列局部协议，在基本协议中明

① 《与拉脱维亚的协议 (2000/2002)》(Agreement with Latvia) 是此类的一个例子。它主要被划分为四个部分：1. 天主教会的法律地位；2. 天主教会及教育性机构；3. 针对拉脱维亚共和国武装部队中天主教徒的宗教性服务；4. 针对拉脱维亚共和国监狱中天主教信徒的宗教性服务。

② 例如与匈牙利签订的一系列协议，《双边关系重建协议 (1990)》(Agreement on the Re-establishment of Mutual Relations (1990))、《针对匈牙利武装部队籍边防警察的宗教性服务协议 (1994)》(Agreement on Religious Assistance in the Armed Forces and Frontier Plici (1994)) 以及《财务协议 (1997/1998)》(Agreement on Financial Issues (1997/1998))。

③ 自 1994 年起签订了一系列关于教区边界调整的协议：《与萨克森 - 安哈尔特州、勃兰登堡州以及萨克森州关于建立马格德堡教区的协议》(Agreement with Saxony - Anhalt, Brandenburg and Saxony on the Erection of the Diocese of Magdeburg)；《与勃兰登堡州以及萨克森州关于建立格尔利茨教区的协议》(Agreement with Brandenburg and Saxony on the Erection of the Diocese of Görlitz)；《与图林根州关于建立埃尔福特教区的协议》(Agreement with Thuringia on the Erection of the Diocese of Erfurt)；《与汉堡、梅克伦堡 - 前波曼州以及石勒苏益格 - 荷尔斯泰因州关于建立汉堡教省以及大主教辖区的协议》(Agreement with Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern and Schleswig-Holstein on the Erection of the Archdiocese and Ecclesiastical Province of Hamburg)。而在高等教育方面，则有《与图林根州关于将天主教神学院并入埃尔福特大学的协议》(Agreement with Thuringia on the Integration of the Faculty of Catholic Theology into the University of Erfurt (2002))，之后还签订了关于建立埃尔福特教区的协议 (1994)。

确涉及到了这些局部协议（通过提及到全部局部协议的方式）。可以说就此产生了一种几份协议构成的金字塔模型，其中主要协议是基础，正如意大利语中所形容的：“基本协议（*accordo di base*）”。

双方立场趋向一致后就开始进入协商阶段；如果针对某个特定的解决方案缺乏足够的协议或者说需要从细节上最后完善方案，就会采取所谓的“放电原则（*principle of discharge*）”，也就是对一个问题的解决方案取得一致后将其写入协议内容与此同时通过在基本协议中提及到所有未来将签署的局部协议来指出一个更详细的解决方案。

在我们所研究的国家中，这个概念在斯洛伐克^①以及波斯尼亚－黑塞哥维那^②的案例中最为清晰，在与捷克共和国的一个协议的提案中也有一定体现。^③

① 这个概念在《与斯洛伐克的基本协议(2000)》（*Basic Agreement with Slovakia (2000)*）中被明确提及，之后又签订了一系列局部协议：《与斯洛伐克关于对武装部队以及军事组织中德天主教信徒的宗教性服务的协议(2002)》（*Agreement with Slovakia on Religious Assistance to Catholic Believers in the Armed Forces and Military Bodies (2002)*）以及《与斯洛伐克关于天主教教育及办学的协议(2004)》（*Agreement with Slovakia on Catholic Education and Schooling (2004)*）。基本协议以其他的局部协议为前提，局部协议包括一份规范良心异议权的协议以及一份财务协议。

② 同样采用《基本协议》为标题的还有一份《与波斯尼亚－黑塞哥维那的协议(2006/2007)》。尽管协议文本中并没有提及此后的局部协议，事实上还是签署了《与波斯尼亚－黑塞哥维那关于针对武装部队的宗教性服务的协议(2010)》（*Agreement with Bosnia and Herzegovina on Religious Assistance to Catholic Believers in the Armed Forces (2010)*）。

③ 《与捷克共和国的协议提案(2002/?)》（*Proposal of an Agreement with the Czech Republic*）的内容展现出了与斯洛伐克的基本协议的主要相似之处：第21条主要由未来解决方案的原则构成，唯一的不同是与捷克的协议写出了更细节化的方案（例如第11条有关教会办学及宗教教育的条款）。主要的区别是尽管在第18条的最后条款中签署双方有可能详细地讨论相关问题（然而，根据该条款的措辞，这种可能性只是一种例外情况），协议中任何一处都并未提及任何未来会以局部国际协议形式签署的双边协定。而在内容上，协议条款并未超出有效的当代国内立法的限制。未来在确立新的立法方面的规定通常以协议给出基本原则的方式加以解决，但其最后的实现几乎都掌握在国家机构的特别部门手中。另一方面，在协议提案中为主场谈判提供了更大的空间：根据协议第19条，相应部门获得了圣座的准许，能够在捷克主教会议上进行这种协商。此外这种协商方式也很清楚地被作为前提、作为一种可能性写在第14条关于对医疗机构的宗教性服务，第15条对监狱及相似机构的宗教性服务（然而，这一领域的协议已经部分地存在了）以及第16条对武装部队的宗教性服务当中（同样地，一些协议已经存在）。Cf. Němec, *Typologické zařazení smluv mezi Apoštolským stolcem na jedné straně a slovenskou republikou (2000) a Českou republikou (2002) na straně druhé*, pp.22–24.

B. 根据缔结形式对政教协议进行分类

根据缔结形式对政教协议进行分类相对而言更为简单，因为它主要基于国际法。^① 现在有必要申明的是，尽管国际惯例法在这类协议中有极大的决定权，有时也可能（同时也是恰当的）参考相关的多边国际公约——《维也纳条约法公约（1969）》。

大多数政教协议都是以十分庄重的形式（*solemn form*）缔结的，也就是说由经授权的代表双方签署协议（通常经由恰当的外交仪式），之后经过签署双方正式批准，通常是由双方的最高代表批准（首先由签署国领导人，绝大多数情况下业已获得了国会准许，之后再由教宗批准）。这一点，在《维也纳条约法公约（1969）》第14及16条中也有详细说明。

例外情况是，根据《维也纳条约法公约（1969）》第12及13条的规定也可以通过简化的形式（*simplified form*）缔结协议：

——双方签署协议但不经过正式批准。在我们所研究的国家中，这种方式只出现在《与匈牙利签订重建双方外交关系协议（1990）》（*Agreement with Hungary on the Re-establishment of Diplomatic Relations*）上；

——或者通过分别签署协议的方式（也就是说不采用普遍的双边签署协议的方法），一般也可以通过外交照会通知已签署的契约或协议。在我们所观察的各个国家中，只有《与爱沙尼亚的政教协议（1998/1999）》（*Agreement with Estonia (1998/1999)*）采用了这种方法。^②

除了这种被普遍接受的分类法以外，捷克共和国还提出了一种方法，即将国际协议分为总统签署、政府签署以及部门签署三类。这种划分方法来自于捷克总统提出的在1993年签署的144/1993号总统令中对缔结国际协议的决定。该总统令授权（但在特定案例中可能由于不同决定而有所保

① Cf. PRIETO *Diritto dei rapporti tra Chiesa e società civile*, pp.198-199; KRUKOWSKI, *Kościół i Państwo*, p.183; POTOČNÝ-ONDŘEJ, *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní čas*, pp.208-210.

② 历史上即以这种方式缔结协议的例子是与捷克斯洛伐克的《临时协议（1927/1928）》就是指通过外交照会缔结的。Cf. e.g. PŘIBYL, *Konfesionální studie*, pp. 53-54. Cf. also SEIDL - HOHENVELDERN, *Mezinárodní právo veřejné*, pp.53-54; DAVID- SLADKÝ-ZBOŘIL, *Mezinárodní právo veřejné*, pp.97-98.

留)：

——一个负责指导主管部门或另一国家行政的中央机构的政府成员，在政府的批准下，负责协商并在未经国会批准的情况下，批准其影响力不与国家行政的中央机构的职权范围重叠的双边和多边国际协议；

——在未经国会批准的情况下，政府负责协商及批准其影响力与国家行政的中央机构的职权范围重叠的双边及多边国际协议。

在其他的案例中，被授权协商并批准协议的个人是共和国的元首，并且得到了国会的批准。政教协议就属于此类协议。^①

C. 根据起草形式对政教协议进行分类

这种分类法在与政教协议相关的出版物中并未被提及，然而却相当有意思。它很大程度上是从教会法的角度出发来研究政教协议的。

1. 协议使用的语言

20 世纪初之前，通常只有一种官方语言被用来起草政教协议。这种语言最初为拉丁语（除了一些罗曼语国家），然而从 20 世纪开始（教宗庇护十世到教宗庇护十一世任职期间），法语成为了起草协议的主流语言。^②

但与此同时，从 20 世纪 20 年代起，就开始了以“双语起草协议”的时代，尤其是在日耳曼语国家，其中一门语言是意大利语。起初有规定当对协议内容出现歧义时，其中一种语言会具有优先性；从 20 世纪中期起的主流是，两种语言版本在实际操作中具有相等的真实性和约束力。即使直到现在，意大利语还是起草双语协议时占主流地位的第二官方语言，在与非罗曼语国家的协议中也是如此。而除去签署国本国语言外，用英语作为第二语言

^① Cf. DAVID-SLADKÝ-ZBOŘIL, *Mezinárodní právo veřejné*, p.95.

^② 例如，法语是与德意志帝国签署关于在斯特拉斯堡建立神学院的协议（1902），与刚果民主共和国的协议（1906）以及与拉脱维亚（1922）、波兰（1925）、罗马尼亚（1927/1929）以及立陶宛（1927）的协议，还有与捷克斯洛伐克签署的临时协议（1927/1928）以及未经正式批准的与南斯拉夫的协议（签署于 1935 年）的官方语言。尽管如此，在同一时期也会根据需求使用其他罗曼语系的语言：在与葡萄牙的协议中就使用了葡萄牙语，与西班牙以及中南美洲国家的协议则使用了西班牙语（在那时通常还会准备一份意大利语的版本）或是仅仅使用意大利语，例如 1914 年与塞尔维亚的政教协议，以及 1929 年与意大利的政教协议。See *Enchiridion dei Concordati*, Nos.1073-2038, pp.562-937.

的做法也比较常见了；在 20 世纪与 21 世纪之交，英语有时甚至被当作了签署协议时唯一的官方语言。

在例外情况中，有时也会“以两种以上语言起草协议”，《与哈萨克斯坦的协议（1998/1999）》正是用英语、哈萨克斯坦语以及俄罗斯语发表的；然而，这也导致了出现对协议的不同诠释的危险（根据协议本身的条款，在出现歧义时以英语版本为准）。^①也正是因为这样，在起草《与波斯尼亚和黑塞哥维那的基本协议（2006/2007）》时，最初以意大利语、克罗地亚语、塞尔维亚语和波斯尼亚语四种语言书写协议的计划被放弃，转而使用仅以英语书写的正式版本；但之后《与波斯尼亚及黑塞哥维那签订的关于针对武装部队内的天主教信徒的宗教信仰服务的协议（2010）》就是以前文提到的四种语言写成的，并且未在条款中规定哪一种语言具有优先性。

2. 对协议内容的整合或分割

政教协议的标准形式是单份的、连贯的，由诸多条款组成的文本；后来也有例外将这些条款分成几个部分和 / 或章节。在这种协议中，如有需要可能会加上附录，通常形式多样，一般不会被刊发在《宗座公报》上，即使它们也形成了完整协议的一部分。

两次世界大战之间与日耳曼国家签订的政教协议（首先是 1929 年与普鲁士签订的政教协议）以一种新的文本结构为特点：协议的基本内容加上一份附加议定书（an additional protocol）。这份附加议定书被直接加在基本协议中形成一份独立完整的政教协议，因此它也总是发表在《宗座公报》上。日耳曼语国家直至今日都在使用这种文本结构。

除了在日耳曼语国家中，近期《与匈牙利的财务协议（1997/1998）》也采用了附加议定书，这是为了澄清一些技术性问题：对收入累进税的定义以及签署国对从事社区服务的基督教法人的补贴的算法的阐述。

一个相当意外的例子是《与波斯尼亚和黑塞哥维那的基本协议（2006/2007）》中的附加议定书。出于政治原因，似乎最紧要的就是首先澄清如何具体说明需要被返还的教会财产以及返还方法（以实物方式抵偿

① Cf. VUKŠIĆ, Firmato l' Accordo di base tra la Santa Sede e Bosnia ed Erzegovina, p. 3.

还是经济补偿)，这个步骤甚至应当在国会对协议议案进行讨论之前完成。尽管协议本身于 2006 年 4 月 19 日完成签署，附加（在这个例子中用于澄清相应事项）议定书在 2006 年 9 月 29 日完成签署，当然也是基本协议不可分割的部分。

四、缔结政教协议的方式

当今缔结政教协议的方式主要遵从国际习惯法^①，但是，就像缔结其他国际协议的方式一样，也同样可以遵从《维也纳条约法公约（1969）》第 6 及 25 条的规定^②。

缔结协议的过程分为三个步骤：就协议内容进行协商；签署协议；正式批准并实施协议。

1. 就协议内容进行协商

对协议内容的协商方式有许多种：

（a）两名被授权的代表之间的协商：通常为一名教宗使节（papal legate）和一名政府代表（多数为受委任的政府部门负责人或其副手）；双方都依赖于其合作者的工作，并在正式的、经指派的委员会中进行工作；

（b）两个委员会之间的协商：双方都有一名委员会主席：通常一方为教廷使节而另一方则是政府代表。这是一种更“开放”的协商形式，而实际操作中与第一种方式基本相同；

（c）一个混合委员会内部的协商：通常由协议双方派出平等的代表组成。

关于协议内容的磋商通常极为复杂且旷日持久，这是由于其中牵涉到政治、宗教以及专业（一般也包括个人）的因素。绝大多数时候，最终的

① 早期政教协议的缔结形式通常采取教宗以及协议签署国君主双重公告（*duplex declaratio*）的形式，或者教宗颁布诏书（正式的单边法律行为）的形式，这时协议内容会提前获得签署国政治领导人的认可（尤其是在对新教区的安排上）。目前的双边协议形式自特利腾公会议（Council of Trent）起就成为了主要形式。Cf. KRUKOWSKI, *Kościół i Państwo*, p.193.

② 在本章中描述的缔结协议的过程被完整应用于以庄严形式缔结的协议上。简化形式的缔结协议的过程与前者区别在于双方授权代表并不会庄重签署协议，而双方领导人也有可能不会正式批准这份协议。

协议内容是双方认可的、协议双方经过利益及地位的平衡之后彼此妥协的版本，或者说尤其是签署国一方，考虑到最大受益方的利益及地位。^①

协议文本的协商一般以协商过程中代表协议双方的授权代表进行技术性签约完成。

2. 签署协议—接受并核实协议内容

经过协商的协议首先需要经过协议双方委员会的讨论，其中圣座一方为教廷国务院（一译“国务秘书处”，Secretariat of State），其第二部负责国际联络工作；^②而签署国方面则通常由政府投票批准签署该项协议。^③

协议双方委员会经过讨论并取得积极结果后（大多数情况下也就是在政府批准签署协议后），会庄重地签署协议，通常还会有外交使团从旁见证。

3. 协议的正式批准及实施

政教协议一般还需要由协议双方的领导人正式批准；临时条款^④（通常被称为“临时协议”〈*modus vivendi*〉）或者由对谈^⑤总结的简单议定书

① 在大多数情况下，最重要的是最终协议中删去的部分（包括这一部分被删去这一事实本身），而不是保留的部分。

② 国务院就已经起草的协议进行讨论并不会给未来实施协议的过程造成任何困难或阻碍，因为有相应权限的专业人士及国务院代表会反复参与到协议的协商过程中。

③ 政府就已经起草的协议进行讨论也许更容易导致进一步实施过程中的困难，尤其是在联合政府中。如果在协议的协商过程中进行适当的政治和技术讨论，那么未来就不会发生根本性的问题。然而，政府内可能会发生与这些讨论相关的重要的政治事件，例如，2006年斯洛伐克联合政府的解体就与一份已经准备好的关于声明道德反对权的协议的讨论相关。详情参见第11章第5小节，《良心异议权》（*The Right to Assert Objections in Conscience*），第164页。

④ 极少出现缔结被称为临时协议（*modus vivendi*）的协议的情况。至今为止，只有三例：分别是与捷克斯洛伐克（1927/1928），厄瓜多尔（1937）以及突尼斯（1964）。相关实证的缺乏令我们无法推断出任何的普遍规则；然而，人们普遍认可“临时协议”（*modus vivendi*）这个标题界定了协议的内容，也就是说，突出了它的碎片化、临时性以及未来签署更广泛的协议的倾向；相反地，其中并不一定会提及缔结协议的形式。

⑤ 签订根据谈话总结的议定书（*protocol*）一般发生在与共产主义国家的交往中，例如1964年与匈牙利，1966年与南斯拉夫以及1974年与波兰的协议。Cf. CASAROLI, *Tryzeń trpélivosti*, pp.100–105. 203–229. 284–286; KRUKOWSKI, *Kościól i Państwo*, p.252. and MINNERATH, *L'Eglise et les Etats concordataires*, pp.459–460。在所有的议定书中，只有1966年与南斯拉夫的议定书被出版了，但并非正式出版在《宗座公报》中，而是一份技术性研究刊物《政教协议指南》（*Enchiridion dei Concordati*）上。此外，巴贝里尼教授还

属于不需要正式批准就可生效的特例。

教会方面由教宗正式批准协议。而签署国方面则遵从其宪法秩序；通常由国家领导人完成，并且一般来说受到国会批准的限制或者至少是议会的限制。^①

协议的正式批准就成为了被称作批准书（letter of ratification）的外交信件的目的。在双方交换批准书后协议的最终条款正式生效。

五、政教协议的修订

对在有效期内的协议的修订尤其遵循国际惯例法，但也同样遵循《维也纳条约法公约（1969）》第39及41条，然而，只有第39条才适用于双边协议。

一般来说，修订协议需要协议双方达成一致，通常是通过缔结新的、额外的协议来实现，除非在原本的政教协议中已经规定了其他处理方法。

政教协议在其最终版本的条款中一般会说明修订的可行性，并且始终会明确要求通过书面形式完成修订^②，例如，2000年《与斯洛伐克签订的基本协议》（Basic Agreement with Slovakia）的第25条：

以个人名义出版了圣座与匈牙利和波兰协商的议定书内容，他负责处理了卡萨洛里枢机（Card. Casaroli）的遗产——引用自《布达佩斯签订的协议及作为其附录的议定书》（*Atto e Protocollo con Allegati firmati a Budapest*, 签订于1964年9月15日）。In BARBERINI (ed.) *La politica del dialogo*, pp.156–171 and *Protocollo firmato tra Santa Sede e Governo polacco* (5th July 1974). In BARBERINI (ed.) *La politica del dialogo*, pp. 688–670.

① 对天主教会来说，正式批准协议并非问题。相反，协议在签署国获得正式批准的过程中却可能受到政府方面的阻挠（例如在波兰，即将下台政府代表于1993年在国会选举前夕签订了一份政教协议，这就导致了国会短期内不可能正式批准这份协议；这一状况直到1997年下一届选举完成并且同年通过新的宪法修正案才有所改变，这就是为什么直到1998年政教协议才被正式批准的原因）；协议的批准过程有时甚至会陷入僵局（如2003年5月21日捷克共和国众议院通过了一项不予批准政教协议的提案）。

② 有时我们会通过具体的例子来进行解释说明。为了使比更容易，我们会同时引用正式协议的意大利语版本以及其对应的英语版本。如果存在官方的英语版本，我们也会进行摘录；如果不存在，我们则会提供自己翻译的版本。

Il presente Accordo si puo' modificare e completare in base al reciproco consenso delle Alte Parti. Le modifiche e le aggiunte devono essere comunicate per iscritto.

This Agreement may be modified and completed on the basis of a mutual deal between the Contractual Parteis. Any modifications and additions have to be done in writing.

[本协议可以在协议双方达成一致的基础上进行修订。任何修改或补充必需以书面形式完成。]

政教协议一般会建议协议双方开始协商，如果他们确信协议有被修改的必要。例如，《圣座与匈牙利的财务协议（1997/1998）》的第5章：

(3) Nel caso che una delle Parti consideri che siano radicalmente mutate le circostanze nelle quali si e' stipulato il presente Accordo, cosi' da ritenere necessario di modificarlo, si procedera' al piu' presto ad opportune trattative per aggiornarlo.

(3) In the case that one of the Contractual Parties considers the Agreement in need of modification, because the circumstances under which it was signed have changed radically, negotiations in order to amend it are to take place as soon as possibile.

[(3) 在协议双方中有一方由于情况在协议签订后发生了极大的变化而认为协议需要修订的情况下，应当尽快开始协商以便修订协议。]

六、政教协议的终止

政教协议的终止也遵从国际习惯法以及普遍有效的国际协约原则，尤其是《维也纳条约法公约（1969）》第5编第3节。

本节也会提及该公约的条款。

理论上，协议终止可能是由于协议中已经预见的因素或者不可预见的因素。这是以下几种分类的基础。

A. 由政教协议中所预见的因素导致的协议终止

1. 撤销协议（“协议的废除”）——第 54 条（甲）

关于撤销协议的内容只有在例外情况下才会出现在政教协议中。《与捷克共和国的协议提案 (2002/ ?)》(Proposal of an Agreement with the Czech Republic) 可以作为一个例子：

(3) Il presente Accordo e stipulato per una durata indeterminate. Ciascuna delle Parti contraenti puo' denunciarlo per iscritto; in tal caso l' Accordo cessera' di essere in vigore 6 mesi dopo la data della notifica della denuncia all' altra Parte contraente.

(3) The present Agreement is concluded for an indefinite term. Any of the Contractual Parties may denounce it in writing, in which case it ceases to be valid 6 months after the day of notification of the denouncement to her Contractual Party.

[(3) 当前协议为无限期协议。协议任何一方可以通过书面形式废除协议，该协议在协议另一方收到协议废除通知当日六个月后失效。]

在与阿尔巴尼亚签订的《对双边关系的规定》(Agreement with Albania on the Regulation of Mutual Relations) 的第 21 条第 2 款（未标示数字）中标出的所需的期限更短，在《与阿尔巴尼亚的财务协议 (2007/2008)》[Agreement with Albania on Financial Issues (2007/2008)] 的第 11 条第 2 款（未标示数字）也是如此，其中措辞（此协议为意大利语）与上文基本相似：

This Agreement may be terminated by either Party which shall notify the other Party of its decision in writing. The Agreement shall cease to exist ninety (90) days following the date of notification.

[任何一方应当以书面形式告知另一方其终止协议的决定。该协议在通知之日起 90 天后不再有效。]

Questo Accordo verra' disdetto allorche' una Parte notifichera' all' altra la sua decisione per iscritto. L' Accordo sara' abrogato 90 (novanta) gironi dopo la data di notificazione.

This Agreement may be terminated if one of the Parties notifies the other

Party in writing about its decision in writing. The Agreement shall be abrogated 90 (ninety) days following the date of notification.

[若一方以书面形式告知另一方终止协议的决定，则协议将被终止。该协议在通知之日起 90 天后不再有效。]

尽管如此，绝大多数政教协议中并不包含此类条款。

2. 协议依照签署内容期满而结束（“协议期满终止”）——第 54 条（甲）

以有限期限缔结的协议在限期结束后自动失效。

政教协议几乎毫无例外都是以无限期形式签署的。我们所研究的协议中唯一的例外是《与哈萨克斯坦的协议 (1998/1999)》（Agreement with Kazakhstan 〈1998/1999〉）第 15 条第 2 款（未标示数字），然而，在实际操作中必须正式发布声明以终止协议：

This Agreement will remain in force for a period of 10 years and its force will automatically be extended for subsequent five-years periods thereafter, until such time that either Party sends the other, within six months, a written notification of its desire to discontinue the force of this Agreement.

[本协议有效期为 10 年，此后其有效期将自动延长 5 年，直到某一方在 6 个月内向另一方递交书面通知，传达其不再继续实施协议的意愿。]

3 由于新协议签订而自然发生的协议终止——第 54 条（乙）

很多时候同一个签署国会先后与罗马教廷签署多份政教协议。在此情况下，从法律上来说新的协议毫无疑问会使现有的协议被废除，例如在《与匈牙利重建外交关系的协议（1990）》（Agreement with Hungary on the Re-establishment of Diplomatic Relations 〈1990〉）的第 3 条第 2 款（未标示数字）中：

Di conseguenza, le due parti considerano superate le intese parziali raggiunte con l' Atto sottoscritto a Budapest il 15 settembre 1964 con gli annessi Protocollo e due Allegati e le dichiarano pertanto abrogate.

In consequence, both Parties consider outdone the partial agreements concluded in writing in Budapest on 15th September 1964 with the attached Protocol and two Appendices and declare them, therefore, abrogated.

[相应地，双方都认同该协议高于1964年9月15日在布达佩斯签署的局部协议及其议定书和两个附录，并宣布它们正式失效。]

然而，这种方案相当少见；多数的政教协议并不包含此类条款。

B. 由于政教协议中并未预见的因素而导致的协议的终止

1. 经双方同意终止协议——第54条（乙）

协议双方在协商一致的情况宣布先前的协议已失效，尤其是在长期违反协议条款的情况下；这类情况通常发生在双方对彼此的关系有新的安排的背景下，因此，在双边协议中并不需要以书面形式甚至契约形式声明这一情况。

这种终止协议的方式通常被用在后共产主义国家处理在他们掌权之前签订的协议。这些政党通常会迅速放弃以前的协议，甚至谴责它们（从国际法角度来看是无效的），尤其是他们会致力于颁布与这些协议的条款相互矛盾的国内立法。

2. 由于签订后续协议而终止原有协议——第59条

如果新协议明确表明双方希望以新的方式处理同一领域的关系，或者新协议的一些条款与前者产生冲突以至于两者无法共同实施，即使新协议缺乏明确的减损条款，缔结的新协议会取缔原有协议。

这种废除原有政教协议的方法十分常见。

3. 因违反协议而导致协议的终止——第60条第1、3节

一方在实际中对双边协议的违反使另一方有权要求终止协议。

圣座从未做过此类声明，即使存在明确的这样做的理由；相反，通过强调已经通过的协议条款，圣座在过去曾试图使另一方去实现这些条款。而签署国方面，曾数次采用这种方式，多数时候是由于意识形态遭到扭曲，因此从国际法角度而言，这也是无效的。

根据上述内容，很明显这种终止协议的方式在政教协议中并不常见。

4. 因后续无法履行而终止协议——第61条

如果由于满足协议必须的物体被损坏或者某种永久性损失造成协议无法履行，且这种不可行性并非某种暴力的结果，也就是说，并非提出终止

协议一方的非法行为的结果，协议一方可以在后续无法履行协议内容的情
况下要求终止协议（也就是说，在缔结协议之后协议不可能继续实施）。

这种情况属于一种不可避免的、客观上不具备可行性的情况的后果——
及不可抗力 (*vis maior*)，同时也是道德原则的后果，“没有人希望做不可能
的事 (*ad impossibilia nemo tenetur*)”。

5. 因情势变化而终止协议——第 62 条

每一份协议都是在一定情境下缔结的，并且需要适中保持在相同
的情况下——即“条约务必遵守情事变更 (*pacta sunt servanda rebus sic
stantibus*)”。

然而，如果后续这种为协议双方提供协议基础的情势发生了实际变化，
而这种变化并非提出终止协议方的主观行为所造成，那么协议双方的义务
也就因此发生改变，这就成了要求终止协议的原因。在政教协议的情况中，
最普遍的发展是由于情势的变化，坚持实施协议本身成为了实现这个目标
的阻碍。