2018 年 3 月
第 22 卷第 2 期

扬州大学学报（人文社会科学版）
Journal of Yangzhou University (Humanities & Social Sciences)

Mar. 2018
Vol. 22 No. 2

DOI：10.19411/j.cnki.1007-7030.2018.02.003

自由与限制的变奏：哈萨克斯坦宗教法制的变迁与启示

包 振 宇
（扬州大学 法学院，江苏 扬州 225127）

摘 要：作为一个多民族、多宗教的中亚大国，哈萨克斯坦独立以来一直奉行宗教自由的政策。苏联时代长期受到压制的宗教得到复兴，各类宗教团体和信众数目迅速增加。与此同时，宗教极端势力的阴影也开始浮现，并和恐怖主义相互交联，对哈萨克斯坦国家安全和社会稳定构成现实的威胁。哈萨克斯坦政府开始调整宗教政策，修订法律加强对宗教组织及其活动的监管。这充分表明了对宗教自由加以合理限制的必要性。宗教自由与限制构成了围绕维护国家安全与社会稳定这一主题的双重变奏。

关键词：哈萨克斯坦；宗教政策；法律改革

中图分类号：DF07　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：1007-7030(2018)02-0022-08

哈萨克斯坦共和国位于亚洲中部，是世界上最大的内陆国。历史上粟特、波斯、汉、突厥、阿拉伯、蒙古、俄罗斯等众多民族都曾在此留下足迹，带来了摩尼教、景教、佛教、伊斯兰教、东正教等多种宗教。复杂的历史因素造就了现代哈萨克斯坦多民族聚居、多宗教并存的多元社会结构。

从前苏联时期至今，哈萨克斯坦的宗教政策几经变迁，对哈萨克斯坦社会生活的各个领域产生了深远的影响。近年来，在中亚地区各国出现伊斯兰极端宗教势力和邪教活动蔓延的情况下，哈萨克斯坦宗教政策的变化更是引起了周边国家乃至国际社会的密切关注。在上海合作组织各成员国中，哈萨克斯坦北邻俄罗斯，南与乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、吉尔吉斯斯坦接壤，西濒里海，东南与我国新疆维吾尔族自治区相交界，政治地理位置十分重要。历史学家汤因比将哈萨克斯坦所属的中亚地区称为东西方文明接触的“交通环岛区”。[1]而哈萨克斯坦正是环岛中的环岛。

自古以来，哈萨克斯坦就是丝绸之路的重要节点。2013 年 9 月 7 日，中国国家主席习近平在对哈萨克斯坦进行国事访问的过程中，在纳扎尔巴耶夫大学发表演讲，正式提出了共建丝绸之路经济带的倡议。哈萨克斯坦成为我国“一带一路”倡议的一个重要合作伙伴。然而，无论是历史上还是在当代，丝绸之路并不安宁。古代的丝绸之路一度繁荣，然而随着伊斯兰教的兴起和奥斯曼土耳其帝国的建立，文明和宗教的冲突最终阻隔了东西方通过丝路的经贸往来和文化交流。

收稿日期：2017-12-28
基金项目：江苏高校区域法治发展协同创新中心和江苏省优势学科（PAPD）“文化传承与社会发展”的研究成果
作者简介：包振宇，法学博士，扬州大学法学院副教授，硕士研究生导师，江苏高校区域法治发展协同创新中心副研究员，江苏省优势学科“文化传承与社会发展”副研究员，主要从事国际法和比较法研究。

新丝绸之路经济带是中国倡导的人类命运共同体的重要纽带，不同民族、不同宗教的多元文化相互交流和融合是丝绸之路经济带建设的重要内容。在“一带一路”的建设中，需要尊重不同国家和民族在宗教和文化上的多样性，加强不同文明之间的对话，求同存异、兼容并蓄。但“一带一路”建设也需要克服宗教极端势力、民族分裂势力和恐怖主义的现实威胁。从上世纪末到本世纪初，哈萨克斯坦所在的中亚地区成为境外宗教极端势力和恐怖主义向我国新疆地区渗透的一个重要通道。该地区宗教政策的变化直接影响到我国的切身利益，应予以特别关注。

一、前苏联时期的宗教政策

早在19世纪，哈萨克斯坦和中亚其他地区逐步沦为沙俄帝国的属地。从叶卡捷林娜女沙皇统治时期开始，沙俄当局采取了较为灵活的宗教政策，不再强行要求当地居民皈依东正教，而是对当地伊斯兰教加以积极的管理，成立穆斯林宗教管理局专门处理当地的宗教事务。同时对穆斯林社会内部的社会文化生活采取不干预的态度。在这样的宗教政策下，该地区的伊斯兰教得到一定发展。到十月革命前，当地绝大多数的居民信仰伊斯兰教，哈萨克族人口中有90%左右是穆斯林。[2]

苏维埃政权建立之初，采取了新的宗教政策，贯彻政教分离原则，废除了封建的宗教特权。同时注重维护信仰自由，允许宗教组织依法存在和活动。在苏维埃初期，伊斯兰教在哈萨克斯坦社会生活中继续发挥着重要作用。直到1924年，伊斯兰教法（沙里阿）仍然是哈萨克族穆斯林社会生活的主要规范。[3]然而，由于意识形态和政治等复杂因素的作用，列宁以后的苏联领导人没有能够坚持马克思主义宗教理论，贯彻正确的宗教政策，而是简单地把宗教视为共产主义意识形态和苏维埃政权的对立面，将其作为落后的思想意识和社会不稳定因素加以严格的控制。经历了数次反宗教运动和长期的无神论宣传，中亚地区的宗教活动陷入低潮。1961年，全哈萨克斯坦在政府注册的清真寺只有25座，宗教人员只有25人。到1976年，整个中亚地区只剩下143所清真寺。[4]其他宗教也同样受到压制，基本上淡出了哈萨克斯坦的社会生活。

苏维埃政权废除了宗教的特权地位，解除了一直以来束缚人民的宗教桎梏。从历史发展的长远趋势看，这无疑是一种进步。但是，宗教的产生与发展有其自身的规律。在宗教得以产生和成长的社会土壤没有完全消失前，试图通过政治上的高压一举消灭宗教显然是违背马克思主义宗教理论的。一方面，苏联时期的宗教政策否认了在一定的历史条件下宗教具有不可替代的积极功能。马克思说过宗教是人民的鸦片。鸦片既可以用作毒品，同时也是一种重要的药剂。宗教对人类精神的慰籍以及对社会伦理的规范是无神论无法取代的。另一方面，宗教信仰属于人类的精神领域。精神自由是人类最为内在和根本的自由。苏维埃政权解除了宗教集权主义对信众精神上的枷锁，却没有将选择的自由还给人民，而是试图用无神论来统一人们的思想。虽然宗教教义是非科学的学说，但人类的信仰却无法简单用科学的标准来评价。当然，苏维埃政权采取严格限制宗教政策在很大程度还因为一直以来都存在一些披着宗教外衣的境内外政治势力，以宗教活动为幌子，意图颠覆苏维埃政权。但在打击这些势力时同样应注意政策区分和方法。一味地采取政治高压的手段，甚至粗暴地将与宗教信仰相联系的社会风俗和民族精神一并打压，不仅伤害了信教民众的思想感情，激化了社会矛盾，其效果也只能是在短期内暂时压制宗教的发展。事实证明，这种以政教关系紧张为代价的宗教政策是不可能持久的。

到了20世纪80年代中期，面对日趋严重的社会矛盾，戈尔巴乔夫开始推行以“新思维”为指导思想的社会改革。在宗教领域改变了以往管理与控制相结合的宗教政策，转而实施“宗教自由”政策。包括伊斯兰教在内的各类宗教发展速度惊人。1987年整个中亚的清真寺不过160座，而仅1990年1年在哈萨克斯坦境内就开放了87座清真寺，1991年又增至150座。整个中亚地

区的清真寺数量更是达到5000座之多。[5]然而由于前苏联政府长期压制宗教发展，丧失了广大信众的信任。特别是改革根本上偏离正确轨道，政府丧失了改革的话语权，对意识形态领域的掌控严重丢失。宗教政策调整后，虽然宗教获得了迅猛的发展，但政府原本希望的政教和解并没有出现。相反，新出现的宗教思潮和民族主义思潮一道构成了导致苏联解体的思想基础。

二、哈萨克斯坦独立初期的宗教自由立法与宗教复兴

哈萨克斯坦独立后，延续了宗教自由的改革方向，在全面反思和总结前苏联宗教政策的基础上，逐渐形成了符合哈萨克斯坦国情的宗教法律制度。据统计，哈萨克斯坦国人口约1700万，分属哈萨克、俄罗斯、乌克兰、乌兹别克、日耳曼、鞑靼、维吾尔、东干（即回族）等131个民族。根据2009年统计数据，民族成分构成为：哈萨克族63.7%，俄罗斯族23.7%，乌兹别克族2.85%，乌克兰族2.08%，维吾尔族1.4%，鞑靼族1.28%，日耳曼族1.11%，其他民族4.51%。伊斯兰教是哈萨克斯坦第一大宗教，哈萨克族、乌兹别克族、维吾尔族和东干族等民族大多信仰伊斯兰教，主要属于逊尼派，信徒占全国总人口的70.2%；俄罗斯族、乌克兰等民族主要信仰基督教（东正教）、天主教、基督教（新教），信徒约占人口总数26.2%；其他宗教包括佛教、印度教、犹太教等。不信宗教的人口仅占总人口的2.8%。[6]面对多民族、多宗教共存的国情，哈萨克斯坦先后于1993年和1995年通过的两部宪法以及《宗教信仰自由和宗教组织法》（以下简称宗教信仰自由法），共同确立了该国宗教立法的基本框架。其核心内容主要体现为政教分离、信仰自由和宗教主权三大原则。

1. *政教分离原则*。苏联解体后，哈萨克斯坦政府全盘抛弃了共产主义的意识形态。为了填补国家意识形态的真空，哈萨克斯坦的政治精英有意识地利用宗教作为感召和凝聚国民精神的工具。国家对宗教复兴采取了支持的态度。纳扎尔巴耶夫总统不仅公开发表支持宗教的言论，还亲赴麦加朝觐。但在对待宗教与政治关系的问题上，哈萨克斯坦实行了世俗化、政教分离的基本方针。宪法明确规定：（1）哈萨克斯坦是民主的、非宗教的、统一的国家；（2）宗教组织只能在国家认可的范围内活动，禁止在宗教基础上建立政党，任何政党和其他政治组织不得参与宗教派别活动，更不得挑起宗教冲突，同时禁止进行有关宗教优越性的宣传和鼓动；（3）神职人员不得参加总统竞选，也不得担任其他政府公职。

2. *信仰自由原则*。宪法规定：（1）法律保障所有公民都享有信仰自由，公民有权自由地选择宗教立场，信仰某一宗教或者不信仰某一宗教，有权传播宗教并进行宗教活动。但信仰自由不得限制普遍的人权和公民权利，并且不能违背对国家的义务；（2）任何公民不得因宗教信仰而受到歧视；（3）公民有权决定是否公开自己信仰的宗教以及教派。宗教信仰自由法进一步明确规定除非出于维护公共秩序与安全或保障其他公民的生命、健康及其他基本权利和自由的目的，国家不能立法限制公民表明自己信仰的自由。

3. *宗教主权原则*。1995年宪法规定：外国宗教组织在哈萨克斯坦共和国境内的活动，以及外国宗教中心对哈萨克斯坦共和国宗教组织领导人的任命必须经过哈萨克斯坦共和国有关部门批准。

在宪法有关宗教的诸原则中，信仰自由原则显然处于核心地位。政教分离原则和宗教主权原则体现了对宗教活动自由的保障与限制。依据上述原则，宗教信仰自由法进一步规定了作为对宗教组织实施管理基础的登记制度。总体而言，哈萨克斯坦独立初期，对宗教组织的活动采取了较为宽松的态度。登记并不是强制性的要求，宗教组织可以选择是否进行登记。依法登记的宗教组织可以获得法定的地位，从而取得以宗教组织的名义购买或租赁不动产、雇用员工或进行其他法律交易的特权。至于未登记的宗教组织能否进行宗教活动的问题，哈法律规定任何人都有单独或

与他人一起进行宗教活动的自由。由于立法中并未提及这些宗教活动必须以登记为条件，众多法律专家和政府官员将这一条理解为未登记的宗教组织的成员也有进行个人或集体宗教活动的自由。因此登记与否对宗教组织从事宗教活动的影响并不显著。此外，虽然行政法典第375条规定政府可以暂时禁止未登记宗教组织的活动并课以罚金，但法律专家和政府官员对该条规定效力是否优先于宗教信仰自由法存在不同的观点。在实践中，到2004年为止国家很少以未登记为由对宗教组织进行处罚，一些基层法院依据该条做出的判决也大多在上级法院被推翻。宗教组织登记的条件也并不严格，只要有10个以上的成员并向司法部提交申请，司法部应当在30天内做出是否予以登记的决定。

自由的宗教政策和宽松的宗教氛围促进了哈萨克斯坦宗教的复兴。1989年1月，哈萨克斯坦共有30种宗教和教派、近700个宗教团体。到2003年1月哈境内的宗教和教派已经增至62种，宗教组织达到5000个。美国国务院2004年度国际宗教自由报告对哈萨克斯坦的宗教自由给予了较高评价，认为该国“在鼓励宗教宽容和尊重宗教少数派信仰权利方面堪称前苏联地区各国的典范”。

三、哈萨克斯坦宗教威胁的出现与宗教立法的调整

一直以来，哈萨克斯坦所属的中亚地区是民族分裂主义、宗教极端势力和国际恐怖主义三股势力活动的热点地区。独立初期，哈萨克斯坦在周边许多国家局势动荡的背景下，保持了相对的稳定，应当说其宗教政策功不可没。然而，伴随着哈国内宗教复兴的浪潮，各种宗教势力迅速崛起，各类不同的宗教信仰及其团体盘根错节地植根于哈萨克斯坦的社会土壤中。而哈萨克斯坦正处在一个社会转型期，整个国家的意识形态呈现出复杂和多样化的特点。与此同时，随着美国9·11恐怖袭击、车臣战争、阿富汗战争等一系列事件的发生，哈萨克斯坦周边的地缘政治形势也在不断变化。在国内外多重因素的共同作用下，哈萨克斯坦国内的宗教问题逐渐开始暴露，对国家安全与稳定的威胁正日益凸显。

1. 哈萨克斯坦面对的宗教威胁

当前，哈萨克斯坦国内面临的宗教威胁大致上来自以下两个方面：

（1）伊斯兰宗教极端势力的蔓延。和中亚其他国家相比，哈萨克斯坦伊斯兰化的历史较晚，社会的世俗化程度较高，宗教极端势力并不强大。在独立初期，哈政府否认本国存在宗教极端势力。而和相邻国家和地区的动荡局势将比较，哈萨克斯坦在一定程度上保持了民族宗教的相互和谐和稳定。然而，哈萨克斯坦特殊的地理位置，使其成为中亚伊斯兰极端分子越境活动的重要管道。在周边国家宗教极端势力活动日趋猖獗的情况下，要想独善其身并不容易。在哈国内，伊斯兰复兴运动在发展中也逐渐表现出激进的趋势。数量激增的宗教组织不断强化“纯净伊斯兰”的宣传，独立初期世俗化的宗教氛围已悄然转变，这就为伊斯兰极端主义提供了生存空间。1999年10月，时任哈国家安全委员会主席的穆萨耶夫公开承认哈国内“存在宗教极端势力活动，而且形势在逐年严峻”。2004年9月1日，哈总统纳扎尔巴耶夫在一次会议中指出宗教极端势力的活动已由隐蔽走到公开。2004年哈全国逮捕了60多名“西兹卜·乌特——塔赫利尔”（伊斯兰解放党）成员。2004年11月哈安全部门侦破了基地组织在中亚的分支“扎马阿特”（中亚圣战组织）在哈境内的活动，逮捕了10余名成员。2007年12月，哈政府又一举逮捕了约200名伊斯兰解放党成员。哈境内宗教极端势力的活动呈现蔓延的趋势。

（2）邪教活动的日趋活跃。在传统宗教复兴和宗教极端主义蔓延的同时，一些邪教组织打着“非传统宗教”的旗号在哈萨克斯坦日渐活跃。2001年哈法院宣布取缔一个邪教组织，并判处其教主6年有期徒刑。该组织宣扬“世界末日说”，其头目伊万以教授俄式摔跤为名吸收了30多名

大中学生。哈还取缔了一个叫做“阿拉使者”（音译为阿亚特）的邪教组织，教主法尔哈德——阿塔，自称是“宇宙创始者”，曾策划了矛头指向伊斯兰教和基督教的自杀事件。[7]除了这些本地的邪教，一些西方非传统宗教，如科学真理教、耶和华见证会等教派也在向这个中亚大国渗透。邪教已经成为哈萨克斯坦社会的新威胁。

2. 哈萨克斯坦宗教政策的调整

为应对不断增长的宗教威胁，哈萨克斯坦开始调整宗教立法，以加强政府对宗教活动的社会控制。2005 年，哈萨克斯坦制定了《反极端势力活动法》，与此同时还通过了一系列关于国家安全问题的修正案（简称国安修正案）。这些立法旨在强化哈政府对宗教组织的控制，主要集中在以下几个方面：

（1）修订后的宗教信仰自由法第一次明确要求所有的宗教组织，除了个人或非正式的宗教崇拜以外，都必须在政府登记。未依法登记的宗教活动属于非法行为。

（2）修改后的立法对登记条件的规定更为严格：①修订前至少拥有 10 位成员的规定保持不变；②明确规定宗教组织不仅应在中央政府登记，同时还必须向该组织活动地区的地方政府登记备案。③规定宗教组织递交的申请材料中必须包括组织章程。如果经审查章程违背哈萨克斯坦法律，申请将被拒绝。④政府还会要求申请人通过一个由宗教专家进行甄别程序，通常情况下，专家的甄别应在 30 日内完成，如有必要期限可延长到 60 天。⑤一些地方政府还要求提出申请的组织填写表格提供关于组织领导人或组织成员的相关信息，例如种族、家庭情况以及政治关系等。

（3）与此同时政府加大了针对未登记宗教组织活动的执法力度。宗教信仰自由法修改后，减少了对政府实施行政法典第 375 条法律依据的争议。同时国安修正案还修订了行政法典第 374 条第 1 款，该款规定对未登记组织的罚款数额要远远高于第 375 条。政府在执法时可选择适用。

（4）强化了对宗教组织活动的监督和检查。无论是登记还是未登记的宗教组织都必须接受政府的检查。根据 1996 年《公共社团法》，国家可以褫夺已登记宗教组织的权利。如果宗教组织的行为触犯了国家法律，或者与该组织的章程相冲突，政府可以依据法院作出的禁令暂停该组织活动三至六个月。在此期间，禁止该组织举行集会或宗教活动，进行金融交易，并禁止该组织代表与新闻媒体联系。可以诉请法院颁发禁令的主体不仅包括内务部等政府部门，还包括普通公民。

（5）针对宗教极端势力出台了专门立法。2005 年 2 月《反极端势力活动法》正式生效。根据这部法律，哈检察机关有权将在哈境内活动的国内外组织认定为极端组织，有权禁止极端组织的活动，并追究组织成员的刑事责任。2005 年，哈政府依法将伊斯兰解放党认定为极端组织，并禁止其在哈境内活动。

（6）对外国传教士的活动进行监管。国安修正案规定，所有进入哈境内的传教士都必须在司法部登记，同时还应在其活动地区的行政部门备案。

2005 年的立法改革并不是哈萨克斯坦宗教政策调整的终点。这次立法改革并没有改变哈萨克斯坦对于宗教活动和宗教团体相关事项管理较为宽松的局面。为了防范宗教极端主义威胁，2007 年 11 月 5 日哈萨克斯坦政府通过了“2007－2009 保障宗教自由和促进政教关系计划”，规定了政府在宗教领域活动的一整套指导方针和计划。该计划提出要通过在教育和媒体领域的努力，促进宗教情势的稳定并制止宗教极端势力。同时计划对“非传统宗教”提出了批评，指责它们无视现存的社会、文化和宗教传统，导致了不同信仰间的矛盾。该计划还号召制定新的法律加强对传教活动以及宗教材料分发的监管。

新的立法修正案的主要内容包括：（1）规定更加严格的宗教组织登记程序；（2）要求所有现有宗教组织进行登记；（3）禁止小规模团体向团体成员以外的公众传道、散发宗教资料或开放宗教设施；（4）建设宗教场所和设施必须经地方政府许可；（5）提高了对违法行为罚款和处罚的力

度。尽管该修正案引发了哈国内外的一些批评，但哈政府官员认为这些措施对于维护哈国家安全和稳定是十分必要的。

2011 年 10 月 13 日，哈萨克斯坦通过了《宗教活动以及宗教团体法》，并对涉及的相关法律进行了修改和补充。该法共分 6 章共 25 条①。新的立法不同于旧的《宗教信仰自由与宗教团体法》，对宗教团体及其宗教活动进行了全面规范，新的立法虽然没有否定信仰自由的基本原则，但其立法目的显然意在加强对宗教团体和宗教活动的管理，为宗教自由设立法律上的边界，为政府规范宗教事务提供法律依据。其具体内容包括：

（1）规定宗教组织的设立条件和注册程序。哈国家宗教事务署将根据有关法律，对所有宗教组织进行严格审查，并对它们是否有利于社会进行评估，重新登记注册。对宗教团体设立条件规定更加严格。注册哈地方性宗教团体必须拥有至少 50 名成年信众，注册区域性宗教团体至少需拥有 500 人，注册全国性宗教团体至少拥有 5 000 人。未依据哈萨克斯坦共和国法律规定注册的宗教团体不能在哈境内开展活动。

（2）明确政教分离的原则。禁止在国家机关、军队、司法和执法部门、除宗教学校以外的教育机构举行宗教仪式、传教或宗教会议等活动；禁止在国家机构、教育、医疗机构以及军队设置祈祷室；禁止政党参与宗教团体的设立或参加宗教团体的活动。

（3）强化了对消极的信仰自由的保障。不得强迫哈萨克斯坦共和国公民、外国人或无国籍人加入宗教团体，强迫其参加或不参加宗教团体活动，包括慈善性质的活动；强迫其参加宗教仪式或学习宗教知识；不得阻止信众脱离宗教团体。

（4）对未成年人信仰自由的保障。未经未成年人的父母或者监护人同意，宗教团体不得强迫未成年人参与宗教活动，在未成年人的医疗、体育运动、创作和其他课外组织、夏令营和疗养院不允许进行礼拜、宗教典礼、仪式或集会，不允许传授教义。

（5）严格规范和限制宗教活动。哈国境内的自然人经依法注册才可以进行传教活动。在宗教活动中不得煽动仇恨或挑起纠纷；不得对哈萨克斯坦共和国公民、外国人和无国籍人实施暴力或损害其健康；不得要求信众解除婚姻关系或终止血缘关系；不得侵犯他人的权利和自由；不得要求公民拒绝履行宪法和法律规定的义务或实施其他违反共和国法律的行为；不得以慈善名义进行宗教活动。

（6）对跨境的宗教活动进行规范和限制。规范宗教文献和具有宗教内容的其他材料的进口、出口、出版和传播，外国宗教中心任命或委派的宗教团体领导人未经哈国授权机关同意，不允许进行活动，如在活动时可能威胁国家安全和利益，哈国机关有权将其辞退或解雇。

（7）禁止未经许可修建宗教建筑物或将建筑物重新布局（改变使用功能）改成宗教建筑物。

（8）加大了处罚力度。对有关违法行为，可以施以暂停活动 3 个月的处罚，同时对自然人处以相当于 50 个月工资收入的罚款；对宗教团体工作人员和领导人处以相当于 100 个月工资收入的罚款；对法人处以相当于 200 个月工资收入的罚款。

对于 2011 年立法和相关法律修正的实施，哈萨克斯坦国内外都存在反对的声音，但这并没有动摇哈萨克斯坦政府对宗教团体和宗教活动进行规范管理和规制的决心。只有全面和有效规范宗教团体和宗教活动，才能防止其被宗教极端势力利用，避免国家遭受宗教极端主义和恐怖主义的威胁。[8]

---

①On religious activities and religious associations, The Law of the Republic of Kazakhstan dated 11 October, 2011 No. 483—IV。该法律的英译本可参阅：哈萨克斯坦共和国司法部法律信息中心官网 http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1100000483，访问日期 2017 年 12 月 1 日。

四、自由与限制的变奏：哈萨克斯坦宗教政策变迁的启示

一个世纪以来，哈萨克斯坦的宗教政策从前苏联时期对宗教自由的严格限制，到独立初期的西方化的宗教自由政策，再到近年来限制宗教活动自由的立法修正案，似乎在演奏着一曲自由与限制的双重变奏。这引发了我们对宗教自由这一主题的深层思考。

通常所说的宗教自由，实际上包含宗教信仰自由和宗教活动自由两个层面。[9]信仰自由是指是否信仰宗教以及选择信仰何种宗教的自由。它属于思想精神领域，是一种法外自由，就法律意义而言这种自由是绝对的。换言之，信仰自由虽然也会受到个人意志、道德等因素的限制，但法律却无法也不应加以干涉。前苏联时期的宗教政策，忽视了信仰自由的内在规律，试图强制用无神论统一人们的思想，虽然也取得了一些成果，使得宗教的影响一度式微，但这是以政治上的高压为代价的。苏联解体后的实践表明，一旦政治上的高压不复存在，宗教信仰就会重新占据一部分人的心灵。法律所能做的和应当做的是确认和保障人们享有信仰自由，防止人们因信仰遭受歧视或在暴力强制下改变宗教信仰。

宗教活动则是一种行为，且在很多时候都表现为一种与社会有关的个人或集体行为，它和人类的其他行为一样遵守一定的秩序，不能侵害他人的权利，也不能危及社会的整体利益。因此，宗教组织及活动的自由是一种法内的自由，是相对的，法律完全应当加以限制。

少数宗教极端势力和邪教组织的活动早已超出了纯粹信仰的领域。宗教极端势力主张用宗教控制社会，对其他信仰采取不宽容的态度，甚至采用恐怖主义的手段来达成他们的目的。邪教组织的本质特征在于精神控制，在组织上和实践上从事有害社会的活动，危害个人、社会和整个人类的尊严。它们的存在都会严重危及国家的安全和社会的稳定，最终会侵害社会其他成员的基本权利和根本利益。《消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》中指出，公民“有表明自由选择宗教或信仰的自由，其所受限制只能在法律规定以及为保障公共安全、秩序、卫生或道德，或他人基本权利和自由的必要范围内”。《公民权利和政治权利国际公约》也规定：“任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，或煽动、歧视、敌视或强暴者，应以法律加以制止。”上述规定都表明对宗教极端主义和邪教组织予以限制是完全必要的，与保障宗教自由并不矛盾。

哈萨克斯坦独立初期的宗教政策，明显受到西方的影响，过于强调对宗教自由的保障，忽视了对宗教活动的有效管理。政府面对宗教极端主义和邪教组织的活动缺乏有效的法律手段。甚至担心危及宗教自由，在可以采取应对措施时顾虑重重。2005 年后的一系列立法和法律修正特别是 2011 年的《宗教活动与宗教团体法》弥补了这些缺陷，对哈应对宗教极端主义和打击邪教组织发挥了重要作用。对宗教极端主义的零容忍已经成为哈萨克斯坦宗教政策的重要原则。2013 年 9 月，哈萨克斯坦又通过了《2013－2017 年打击宗教极端主义和恐怖主义国家纲要》，将打击宗教极端主义和恐怖主义作为国家的战略任务。在 2017 年国情咨文中，纳扎尔巴耶夫总统提出：“要展开对宗教极端主义宣传的预防工作，包括在互联网和社交网络上。要对社会上任何有激进表现的行为保持零容忍，特别是在宗教方面的领域。”[10]哈萨克斯坦政府已经充分认识到只有严格限制激进的宗教极端主义，才能真正确保各社会、民族和宗教团体的和谐与和平，在保存民族、文化和宗教多样性的同时，维护本国和本区域的社会稳定与政治安定。

当然，我们也必须认识到法律限制的作用也是有限的。首先，法律限制本身也应有一定的限度。没有自由，法律将沦为社会控制的手段，无法体现它在保障人类尊严、提升社会价值上的伟大意义。信仰和行为之间具有密切的联系，对宗教行为的限制是否会危及人们的信仰自由，应当说，哈萨克斯坦议会在制定宗教限制立法时表现出来的顾虑和谨慎是必要的。但过分地谨慎，以至投鼠忌器，其结果往往是带来更大的损害。其次，法律限制相对于宗教极端势力和邪教组织造

成的危害而言是滞后的。法律不制裁思想犯，只能对行为和危害后果采取措施。在破坏性行为或结果没有发生前，很难用法律加以限制。而当行为发生后，往往已经对他人或社会造成了不同程度的危害。最后，在特定的社会环境下，宗教极端势力和邪教组织的发生有其必然性。在它们得以生长的社会土壤没有消失前，仅仅依靠法律限制无法彻底铲除。因此，应对宗教极端势力和邪教是一项系统工程，需要采取包括政治、经济、教育、文化、社会等多种手段。

参考文献：

[1]阿诺德·汤因比. 历史研究[M]. 刘北成，郭小凌，译. 上海：上海人民出版社，2000：345－346.

[2]许涛. 哈萨克斯坦民族宗教概况[J]. 国际信息资料，2002(7)：27－34.

[3]张来仪. 1917年后的哈萨克斯坦伊斯兰教[J]. 华南师范大学学报(社会科学版)，2003(1)：76－83.

[4]许涛. 关于中亚地区伊斯兰运动问题[J]. 现代国际关系，1999(3)：19－22.

[5]沈翼鹏. 中亚五国宗教问题及其对政局的影响[J]. 东欧中亚研究，1994(3)：84－85.

[6]杨莉. "一带一路"战略实施中的哈萨克斯坦宗教风险研究[J]. 世界宗教文化，2017(2)：33－37.

[7]新华社. 哈取缔一邪教，头目被判徒刑[N]. 人民日报，2001-02-07(03).

[8]白莉. 哈萨克斯坦宗教管理法及其对我国的启示[J]. 新疆社会科学，2012(5)：82－88.

[9]马岭. 宗教自由内涵探析[J]. 法治论丛，2009(2)：1－11.

[10]纳扎尔巴耶夫. 2017年国情咨文：哈萨克斯坦第三个现代化建设：全球竞争力[EB/OL]. (2017-04-26)[2017-11-25]. http://www.mfa.gov.kz/zh/beijing/content/poslania-prezidenta.

Freedom and Restriction: Change of Kazakhstan's Religious Legal System and Its Enlightenment

BAO Zhenyu

(School of Law, Yangzhou University, Yangzhou 225127, Jiangsu, China)

Abstract: As a multi-ethnic and multi religious Central Asian country, Kazakhstan has been pursuing a policy of religious freedom since its independence. The long repressed religion of the Soviet era has been revived, and the number of religious groups and believers has increased rapidly. At the same time, the religious extremist forces emerge and interact with terrorism, threatening Kazakhstan's national security and social stability. The government of Kazakhstan has begun to adjust its religious policy and revise the law to strengthen the supervision over religious organizations and their activities. This fully demonstrates the necessity of reasonable restrictions on religious freedom. Religious freedom and restrictions constitute the dual variations surrounding the maintenance of national security and social stability.

Key words: Kazakhstan; religious policy; legal reform

（责任编辑　鈜　云）