



人权理事会

第三十七届会议

2018年2月26日至3月23日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

宗教和信仰自由问题特别报告员的报告*

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交宗教或信仰自由问题特别报告员艾哈迈德·沙希德根据理事会第 31/16 号决议编写的报告。在本报告中，特别报告员分析了国家与宗教之间的关系及其对宗教或信仰自由的影响。他强调，无论国家与宗教或信仰之间关系如何，国家都有义务公正保障所有人的宗教或信仰自由。

* 本文件迟交给会议事务部门，没有按照大会第 53/208 号决议第 8 段的规定说明理由。



目录

	页次
一. 特别报告员的活动.....	3
二. 国家与宗教之间的关系及其对宗教或信仰自由的影响.....	3
A. 导言.....	3
B. 国家与宗教之间的关系模式.....	4
C. 国际法律标准.....	8
D. 国家与宗教之间的关系对实施保护宗教或信仰自由的影响和后果.....	12
三. 结论和建议.....	16

一. 特别报告员的活动

1. 人权理事会在 2016 年 3 月通过的第 31/16 号决议中将宗教或信仰自由问题特别报告员的任期延长了三年。理事会第三十二届会议任命艾哈迈德·沙希德为特别报告员，他于 2016 年 11 月 1 日就职。
2. 任务负责人最近向大会第七十二届会议提交的中期报告中载有他在 2016 年 11 月 1 日至 2017 年 7 月 31 日期间开展的活动概况(见 A/72/365, 第 1 段和第 2 段)。此外，他还应邀参加了一系列关于宗教或信仰自由的会议和磋商，包括在纽约举行的宗教自由问题国际联络小组会议以及 2017 年 12 月在拉巴特举行的关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的《拉巴特行动计划》的五年期审查。
3. 此外，他于 2017 年 10 月 2 日至 12 日对乌兹别克斯坦进行了国家访问。2017 年，特别报告员发出了 40 份信函，并发布了 14 份新闻稿，发声反对各国侵犯宗教或信仰自由的行为。他还向亚美尼亚、埃及、印度尼西亚、马来西亚、尼泊尔、荷兰、巴基斯坦、沙特阿拉伯、南非和突尼斯发出了国家访问请求。突尼斯和荷兰已接受了他的访问请求。

二. 国家与宗教之间的关系及其对宗教或信仰自由的影响

A. 引言

4. 各地区的国家日益面临一项挑战，即在保护所有人享有宗教或信仰自由权的同时也要保护一系列其他权利。建立一套完善的法律和政策以保护宗教或信仰自由，通常需要在各种政治、经济、社会和文化压力下平衡国际人权文书保障的一系列基本权利。如今在国外生活的人比以往任何时候都多。2017 年全球有 2.58 亿国际移民，而 2000 年为 1.73 亿。¹ 移民和全球化带来了压力，电信和社交媒体工具容易获得，这些因素正在加速思想和价值观念的交流，最终改变许多社会的人口和宗教局面并凸显利益冲突。
5. 这些变化加剧了原教旨主义运动的兴起，此类运动旨在抵制来自社会变革和现代化基础的感知威胁。其中一些运动具有民族主义倾向，反对国家为应对人口变化而努力容纳新的宗教群体，包括扩大保护范围，使这些宗教群体充分享有人权。而极端主义分子不断诉诸暴力行为，加大了安全顾虑，导致国家强化了对宗教表达的干涉力度，使得情况变得更加复杂。尤其宗教少数群体的自由日益受到法律的限制，这些法律限制他们单独或在社区内通过礼拜、戒律、教义和实践来表达其宗教或信仰的自由。
6. 宗教在塑造公共议程方面的作用以及国家维护所有人人权的义务在国际关系和国内政治中日益突出。在大部分多元文化的民主社会或其宪法支持“世俗主义”的国家，对公共领域中立性的关切已成为政治辩论、司法政治和人们日常生

¹ 联合国经济和社会事务部，*International Migration Report 2017: Highlights* (纽约，2017 年)。

活关注的焦点。对“世俗主义”的日益重视意味着需要在许多不同的制度环境中对宗教多元化作出反应并以尊重人权的方式调整宗教与国家之间的关系。

7. 国家与宗教之间的关系不断变化的性质对于那些试图促进保护宗教或信仰自由的国家而言具有重要意义，因为国家与各种宗教或信仰的纠葛程度对它们保障人权的倾向和能力有深远的影响，特别是保障宗教或信仰少数群体成员行使的权利。本报告简要研究了这些关系对一个国家尊重和保护思想、良心、宗教或信仰自由的倾向所产生的影响。

8. 特别报告员认为，这项工作正当其时，因为：(a) 涉及宗教或信仰的政府限制措施和社会敌对行动出现日益令人不安的趋势；(b) 世俗和宗教行为者在“公共空间”和“公共议程”方面的斗争带来的挑战日益增多，这种竞争对协调宗教或信仰自由与其他基本人权产生日益复杂的情势；以及(c) 不断演变的宗教问题政策对宗教或信仰自由构成的威胁日益令人不安。因此，研究这些关系对享有宗教或信仰自由权的影响，正好属于人权理事会第 6/37 号决议第 18 段所述的任务范围。

9. 本报告不打算对当今国家与宗教之间关系的广度提供全面调查，而是尝试使用国家与宗教或信仰的纠葛范围内易于辨别的模式，以便找出这些模式之间最显著的差异，以及这些纠葛对落实国际人权规范和标准造成的影响。本报告初步介绍了这种关系的基本模式，同时扼要回顾了与宗教或信仰自由相关的国际保护措施，并简要讨论了这种关系对国家为所有人落实上述法律保护措施的能力带来的压力。由于篇幅所限，本报告无法详尽无遗地讨论国家与宗教之间的纠葛所引起的问题。但是，报告强调了一些导致侵权行为的做法，这些行为往往源于某些特定的此类关系。最后，本报告对各国可资利用的工具和最佳做法提出了一些思考，这些国家目前正寻求指导，因它们承担着日益复杂的任务，即在宗教或信仰自由与其他人权之间实现微妙平衡。

B. 国家与宗教之间的关系模式

10. 所有国家都在某种程度上支持、管理或限制宗教和信仰。一些政府宣布了官方宗教；另一些政府对一种或多种宗教给予优待；政府还控制或限制其领土内的宗教组织和习俗；有些政府则单挑某些宗教或信仰的表现加以限制，但并不对其领土内的所有信徒适用这些限制。

11. 根据国家与宗教或信仰的关系模式对国家进行分类尤其具有挑战性。这种关系是多样的；往往反映出历史、文化和传统的变迁和无常，以及国家政治、文化、经济、世俗和宗教势力在公共议程上的较量。国家与宗教之间的关系也在不断演变；通常为了应对社会或政治压力，会经历一系列小幅或大幅的调整。²

12. 有些研究利用各种指标来表明国家如何参与宗教或信仰，以及这种纠葛如何影响政府在促进和保护宗教或信仰自由方面的倾向。这类研究为国家与宗教之间的关系提供了众多分类模式。有些研究调查了导致干涉宗教或信仰自由的国家

² Jonathan Fox, *Political Secularism, Religion, and the State: A Time Series Analysis of Worldwide Data* (剑桥大学出版社, 2015 年)。

行为或无作为与政府机构认同宗教机构或信仰的程度之间的相关性。³ 其他研究评估了宪法规定在建立和管理宗教与国家当局之间的整体关系中的作用。⁴

13. 2017 年的一项研究侧重于所有 193 个联合国会员国的官方宗教政策和报告的国家做法，该研究得出结论认为，约 42% 的国家宣布对一种宗教给予官方支持(21%)或偏好一种宗教或多种宗教(21%)。53% 的会员国不认同任何宗教或信仰。少数会员国(5%)“严格控制本国宗教机构或对宗教总体持负面看法”。⁵ 另一方面，之前的一项研究也审查了 177 个国家的法律、法规、政府政策和政府行为，在国家与宗教之间 4 大类关系下分了 14 个子类别，与 2017 年的研究确定的结果类似，该研究得出的结论是：41 个国家有官方宗教，77 个国家偏好一种或多种宗教，43 个国家不认同任何宗教，16 个国家对宗教在公共生活中的作用持负面看法。⁶

14. 鉴于存在这些复杂性，关于国家与宗教之间的关系应该如何分类，用什么术语来表达其性质特点，这些问题尚未达成共识。特别报告员并不认可上述研究所得出的关于这种关系的任何结论或具体模式。即使如此，这些研究中都使用了一些有助于理解这种关系的指标，而且从这些研究中收集了关于国家参与宗教或信仰的一般模式的信息，这些对本次讨论的目的有益。

15. 这包括研究国家通过在宪法或其他基本文件中声明对宗教和/或信仰的认同，这可以提供一些洞见，便于了解国家可能对各种宗教和/或信仰应在公共生活中和(极端情况下)私人生活中发挥的作用所持有的规范性态度的范围。同时，研究国家对某一宗教的官方认同并不一定能决定国家在实践中如何与宗教纠葛或与宗教群体相互关联。例如，有官方宗教的国家通常会更强有力地支持宗教，但宣布官方宗教并不总是会导致对该宗教的高度实际支持。因此，仔细研究政府采取的做法对于理解这些关系对宗教或信仰自由产生的影响(不仅限于官方宗教存在的意义)至关重要。⁷

16. 2004 年至 2017 年，任务负责人共发送了 660 份信函，约 86% 发送给了 81 个有官方宗教或偏好宗教的国家(412 份信函)和 10 个对宗教持负面看法的国家(157 份信函)。相比之下，只有 14% 的信函发送给了 102 个不认同任何特定宗教的国家(91 份信函)。

³ Cole Durham, “Patterns of Religion State Relations”, John Witte, Jr. Christian Green 和 M. Christian Green (编辑), *Religion and Human Rights: An Introduction* (牛津大学出版社, 2011 年)。

⁴ Dawood Ahmed, *Religion-State Relations*, 第 2 版, (民主和选举援助研究所, 2017 年)。

⁵ 皮尤研究中心, “Many Countries Favour Specific Religions, Officially or Unofficially” (华盛顿特区, 2017 年 10 月)。

⁶ Fox, *Political Secularism*(见脚注 2)。

⁷ 同上。

2004 年至 2017 年宗教或信仰自由问题特别报告员向联合国会员国发送的信函

	会员国数量	发送的信函数量
有官方宗教或偏好宗教的国家	81	412
不认同宗教的国家	102	91
对宗教持负面看法的国家	10	157
共计	193	660

17. 同样，一项关于由宗教或信仰驱动的宗教限制和社会敌意的全球研究表明，政府与宗教纠葛的程度与其保护或侵犯宗教或信仰自由和/或打击宗教不容忍行为的倾向之间密切相关。⁸ 在该研究中，41 个有官方国教的国家中约有 24 个(58.5%)对宗教习俗施加“非常高”或“高”水平的限制，而在 40 个有偏好宗教的国家中有 11 个(27.5%)在 2014-2015 年期间实施了这些限制。此外，在不认同宗教的 102 个国家中，只有 5 个(4.9%)对宗教群体特权的干涉达到这种高水平，而在这些研究中对宗教在公共生活中的作用持否定看法的所有 10 个国家均实施了“高”或“非常高”水平的限制。

18. 在公共生活中对宗教持负面看法的国家中，社会敌对程度最低，只有一个国家据报存在宗教驱动的“高度”社会敌意，而 44%有官方宗教的国家经历了“非常高”或“高”水平的社会敌意。总体而言，22%有偏好宗教的国家和不认同宗教的国家都经历了类似水平的社会敌意。

1. 有官方宗教或偏好宗教的国家

19. 在上述分析中，将官方认同宗教或偏好一种或多种宗教的国家归为一类，因为它们拥有共同的因素。这些因素是这些国家对宗教的认同以及它们对上述宗教给予的优待/支持。但是，这些国家之间的差异必然在于有官方宗教或偏好宗教的国家与其偏好宗教的有关机构之间纠葛的程度。因此，就目前的讨论而言，这些国家被视为处于一个区间内，一边是政府与宗教事务之间界限几近难以分辨的国家(“宗教国家”)，另一边是认同或偏好某种宗教，但在宗教与国家之间维持明显界限的国家(“类世俗国家”)。

20. 有官方宗教的国家的宪法或其他基本文件可能宣布某一特定宗教或某一宗教的特定派别为国家的官方或既定宗教。法律不一定详细规定这种特权所含内容，但通常这些国家的官方宗教享有某些政治、法律和财政特权。

21. 伊斯兰教是最常见的官方宗教。在 41 个有国教的国家中，25 个(61%)以逊尼派伊斯兰教、什叶派伊斯兰教或仅仅笼统的伊斯兰教为官方信仰。大部分以伊斯兰教为官方宗教的国家都位于中东和北非，7 个(28%)以伊斯兰教为官方宗教的国家位于亚太地区。基督教是世界上第二常见的官方宗教。13 个

⁸ 皮尤研究中心，“Global Restrictions on Religion Rise Modestly in 2015, Reversing Downward Trend”(华盛顿特区，2017 年 4 月)。

国家(32%有官方宗教的国家)宣布基督教或某个特定的基督教派别作为其官方国教。其中 9 个在欧洲, 2 个在美洲, 1 个在亚太地区, 还有 1 个在撒哈拉以南非洲。在有些情况下, 国家对宗教的重视由历史境遇导致, 因此具有象征意义(适度确立), 但倾向于给予既定宗教有限的特权。

22. 约有 40 个联合国会员国虽未正式宣布国教, 但偏好一种或多种宗教, 或授予一种或多种宗教一些其他宗教不享有的特权, 包括法律和财务方面的优势。⁹ 其中有些国家选出一种宗教给予支持, 类似于有官方宗教的国家的做法, 另一些国家建立宗教等级制度, 根据偏好排名给予各宗教不同程度的特权。这一组还包括这样的国家: 正式承诺政教分离, 但实践中偏好一种宗教, 或面临越来越大的政治压力, 需赋予一种宗教相对于其他宗教的法定特权。在给予宗教非官方支持的国家, 受到优待的宗教不一定会在法律框架中得以确定, 但当提及该宗教时, 会更多地涉及历史和传统, 而不是该宗教的真理主张享有的特权。

23. 在实践中, 这些国家与偏好宗教之间的关系非常多样化。在 40 个有偏好宗教(但不是官方国教)的国家中, 大部分偏好基督教。28 个国家(70%)将基督教作为偏好宗教, 主要位于欧洲和美洲。撒哈拉以南非洲有 5 个国家、亚太地区有 3 个国家将基督教作为偏好宗教。有些国家对多种宗教保持类似程度的偏好。

2. 不认同宗教的国家

24. 联合国大多数会员国(102 个)未宣布国教, 也不对宗教授予特权。其中有 35 个非洲国家、22 个美洲国家、22 个欧洲国家和 19 个亚太国家。一般而言, 这些国家倾向于保持政教分离, 或宗教与国家之间保持“原则性距离”, 基于所谓的“语境敏感型世俗主义”, 据此可灵活处理公共生活中对宗教的包容或排斥问题以及这种参与或脱离的程度。¹⁰

25. 其中许多国家在其法律框架中也明确承诺尊重宗教或信仰自由。但是, 它们不一定避免促进或限制宗教习俗。事实上, 其中许多国家日益限制宗教或信仰表现形式的各个方面, 包括限制在公共场所穿戴宗教服饰。

26. 有些国家被视为“合作主义者”; 为所有宗教提供支持, 例如通过向所有宗教群体提供直接资助。另一些国家只提供间接资助, 例如通过免税, 但也顾及所有宗教。有些国家强调分离主义以及在公共领域内自由信奉宗教, 而另一些国家则更强调保持世俗公共空间并将宗教限制在私人领域。¹¹

3. 对宗教在公共生活中的作用持消极看法的国家

27. 少数会员国(10 个)认为宗教是一种消极事物, 应从公共事务中排除, 并且通常对公民空间实施严格限制。这些国家的法律框架可能包含对世俗、宗教自由甚至某一特定宗教的承诺。其中一些国家彻底禁止宗教在公共生活中的作用, 而其他国家则允许象征性的礼拜自由。但这些国家的特点是它们倾向于对宗教行为

⁹ 皮尤研究中心, “Many Countries Favour Specific Religions” (见脚注 5)。

¹⁰ Rajeev Bhargava, “Rehabilitating Secularism,” Craig Calhoun、Mark Juergensmeyer 和 Jonathan van Antwerpen (编辑), *Rethinking Secularism* (牛津大学出版社, 2011 年), 第 92-113 页。

¹¹ Cole Durham, “Patterns of Religion State Relations” (见脚注 3)。

体和机构的法律地位、资金、自主性和政治活动施以非常严格的限制，以限制宗教在公共场合(一般而言)以及私人生活(有时)中的作用。

C. 国际法律标准

1. 硬法和软法

28. 国际人权条约并未规定国家应与宗教或信仰之间保持何种关系。但是，这些条约确实责成各国公正保障其领土内和受其管辖的所有个人和群体享有宗教或信仰自由，包括不信宗教的权利。人权事务委员会在关于思想、良心和宗教自由权的第 22 号一般性意见(1993 年)第 9 段中明确指出，一种宗教被确认为国教、或其信徒占人口中的大多数这一事实不应在《公民权利和政治权利国际公约》下、包括第十八条和第二十七条下任何权利的享受造成实际损害，也不应对不信宗教的人或其他宗教的信徒造成歧视。

29. 人权事务委员会指出，这项义务既包括消极义务，如避免使歧视行为长期存在，也包括积极义务，如防止包括煽动宗教仇恨在内的第三方侵权行为。各国还有义务确保少数群体成员能够与信奉国教的信徒一样信奉其自己的宗教或信仰或得到政府支持。其他积极义务包括履行《公约》第二十七条和《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》规定的所有义务。上述义务要求国家“采取措施创造有利条件”，使在宗教、族裔和语言上属于少数群体的人能够“表达其特征”。此外，《贝鲁特宣言》及其关于“信仰促进权利”的 18 项承诺¹² 明确提到禁止使用“国教”或“教条世俗主义”的概念来歧视个人或群体，并“缩小实践中宗教或信仰多元主义的空间”。

30. 必须在更广泛的基于人权的框架内理解国家促进和保护宗教或信仰自由权的义务的性质，该框架强调普遍、平等和自由的原则，并履行尊重、保护和促进所有人的一切人权的责任。《公约》第十八条要求国家在不歧视的情况下尊重和思想、良心、宗教或信仰的自由，包括：(a) 维持或皈依其所选择的宗教或信仰的自由；(b) 无条件免受强迫的自由；(c) 单独或集体以礼拜、戒律、实践和教义来表明其宗教或信仰的自由；(d) 父母和监护人能按照他们的信仰和儿童不断发展的能力提供宗教和道德教育的自由。《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》第 1-6 条详述了一系列其他义务和具体责任。

31. 为了实现这一权利，国家还必须依法保障平等保护，特别是在《公约》第五条和第二十条第二款的范围内以及依据第二十六条的特别授权。对表明自己的宗教或信仰的权利的任何干涉必须限于第十八条第三款规定的详尽理由，但在任何情况下，应确保每个人在平等和不歧视的基础上享有思想、良心和宗教或信仰自由。任何国家、团体或个人不得从事旨在破坏《公约》所承认的任何权利和自由的活动(第五条)。

32. 条约机构的工作和特别报告员的任务不仅表明了在过去三十年中人们对如何实现这些权利的理解发生了变化，例如“合理便利”，而且还显示了这些权利的实现可能会受到多种阻碍。此外，任务负责人编写的信函和报告显示，宗教或

¹² 见《贝鲁特宣言》及其关于“信仰促进权利”的 18 项承诺，承诺四，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FaithForRights.aspx。

信仰自由的所有方面都受到挑战，但有些方面受到的挑战更频繁，特别是在国家强加与宗教或信仰有关的特定意识形态的情况下。这项工作也日益表明，在国家未能向所有人提供平等保护的情况下，非国家行为体对宗教或信仰自由权的侵犯通常更为普遍。

2. 实现充分平等和不歧视

33. 一个国家长期存在非法歧视，通常是受其与某一宗教的关系的性质或其对特定宗教意识形态的支持所影响。正如特别报告员在其前几份报告中所指出的，¹³ 宗教或信仰自由与享有平等/不歧视的权利密不可分。因此，可以说“国家与宗教之间的纠葛是否容易导致侵权行为长期存在”的“总体测试”取决于这种纠葛是否会促成“所有人平等享有所有人权”而不受歧视。¹⁴

34. 关于一个国家促进不歧视的倾向的主要指标包括其如何“处理妇女权利、少数群体权利、刑事处罚、教育中立性、解决各宗教或信仰群体之间和群体内部争议的中立性，以及宗教或信仰自由的公开表现”。¹⁵ 如果一个国家明确将其与特定宗教或真理主张联系在一起，那么不信仰该宗教的成员必然会遭受各种形式的歧视，包括直接的、间接的或两者兼有，这会对他们行使宗教或信仰自由的能力产生消极影响。¹⁶ 因此，国家必须确保其与宗教纠葛的“目的”或“影响”不会导致“取消或损害在平等地位上对人权和基本自由的承认、享有和行使”。¹⁷

35. 在涉及行使各人权文书所列举的权利时，国家必须首先对任何基于宗教或信仰的歧视实行制裁，以充分实现宗教或信仰自由。此外，《公约》第二十六条规定了依法享有平等保护的独立权利，不论所涉权利(或利益)是否被列举，均可援引该条。在那些存在族裔、宗教或语言少数群体的国家中，“不得否认这种少数人同他们的集团中的其他成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利”。¹⁸ 如果国家对不同群体的差别待遇(包括基于宗教或信仰)有合理和客观的标准，则这种待遇并不总是构成非法歧视，但国家必须提供充分证据来证明这种待遇旨在达到合法的目的。¹⁹

36. 充分实现平等(包括在行使宗教或信仰自由方面)要求国家不仅仅解决“形式上的歧视”，以实现“实质平等”。消除形式上的歧视需要消除障碍，以确保国家的宪法、法律和政策不基于禁止的理由加以歧视，实现实质性平等意味着“立即采取必要措施，预防、减轻和消除造成或延续实质性或事实上歧视的条件和态

¹³ 见 A/HRC/34/50, 第 31 段；以及 A/72/365, 第 46 段。

¹⁴ Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea 和 Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (牛津大学出版社, 2016 年), 第 351 页。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 见 A/HRC/19/60, 第 62 段；A/67/303, 第 47 段；以及 A/HRC/34/50, 第 32 段。

¹⁷ 见《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》第二条第 2 款。

¹⁸ 见《公约》第二十七条。

¹⁹ 例如见人权事务委员会关于不歧视的第 18 号一般性意见(1989 年), 第 13 段；以及经济、社会及文化权利委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)。

度”。²⁰ 此外，还需要采取较长期措施，促使国家采取积极步骤以确保少数宗教或信仰的成员能够永久享有宗教自由和权利，与多数宗教或信仰的成员平等。²¹ 因此，正如前几任任务负责人所强调的，平等待遇并不等同于相同待遇。

3. 权利的不可分割性、交织性和相辅相成的性质

37. 宗教歧视不仅限于一个人自由表明其宗教或信仰的权利受到国家或非国家行为体的限制或干涉的情况。当国家或非国家行为体以宗教名义或基于个人的宗教或信仰对个人其他基本权利(例如健康权、受教育权、表达权)的享有进行限制或干涉时，也会发生宗教歧视。

38. 在宗教被赋予“官方”或特权地位的某些国家，个人(特别是妇女、少数宗教成员以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者)须遵守国家强加的宗教正统观念的要求，例如对女性着装的管制(如头巾)或需要隐瞒不合常规的性取向或性别认同，否则可能面临制裁，因此他们的其他人权会受到过度限制或损害。

39. 特别报告员还关切地注意到，一些国家、群体和个人越来越倾向援引“宗教自由”的关切，作为对特定个人或群体(包括女性和男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者群体的成员)实行区别待遇的理由。在出于良心拒绝向公众成员提供特定商品或服务(包括政府官员)的情况下，经常出现这种趋势。

40. 如果法律和政策基于特定神学规定或世界观，而非所有人都能接受的理由，则这种歧视是最有害的；特别是在明显缺乏民主以及族裔或宗教方面存在社会不平等的环境下。然而，应该指出的是，人权事务委员会和区域人权法院的判例认为，在公共领域提供商品或服务时，个人或群体不得援引“宗教自由”以长期延续对弱势群体的歧视，其中包括男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者。

41. 值得注意的是，各国遵循基于信仰的主张在何种程度上会影响其保护妇女人权的能力。缔约国对《消除对妇女一切形式歧视公约》提出大量基于宗教的保留意见就很能说明这一点。各国以宗教名义对妇女权利强加的限制范围广泛，包括限制她们充分参与政治、社会和经济生活，导致对妇女有害的做法得以滋生的环境永久存在，²² 并妨碍社会实现性别平等。这包括不让她们获得生殖健康服务，以及拒绝提供适当的法律和政策保障以防止婚内强奸和所谓的“荣誉犯罪”等家庭暴力形式。²³

42. 特别报告员重申，决不能用宗教或信仰自由作为侵犯妇女和女童权利的理由，不应再忌讳要求优先考虑妇女的权利，要摒弃为歧视妇女辩解的不容忍理

²⁰ 见经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见，第 9 段。另见 Nazila Ghanea, “Religion, Equality and Non-Discrimination”, J. Witte 和 C. Green, *Religion and Human Rights* (2011 年)。

²¹ 见 A/HRC/22/51。

²² 见消除对妇女歧视委员会第 31 号以及儿童权利委员会有关有害做法的第 18 号联合一般性建议/意见。

²³ 例如见人权事务委员会关于男女权利平等的第 28 号一般性意见(2000 年)，第 21 段。

念。²⁴ 允许基于捍卫宗教或信仰自由权的主张而损害一类权利(即妇女权利), 这既违反了有关妇女人权的规定, 也违反了有关宗教或信仰自由的规定。

43. 特别报告员还指出, 行使宗教或信仰自由与行使表达自由、和平集会和结社自由(分别为《公约》第十九条、第二十一条和第二十二条)之间的关系存在重叠, 有时甚至十分紧张。对宗教、宗教领袖或教义的批评通常是在行使表达自由, 并不侵犯宗教或信仰自由。特别报告员在其以往的报告中强调了《公约》第十八条和第十九条之间的特殊关系, 指出应废除反亵渎法和反叛教法。²⁵

4. 对表达宗教或信仰自由权的限制

44. 虽然国际人权法允许对以礼拜、戒律、实践和教义来表达个人宗教或信仰(通常称为外在的自由)作出某些限制, 但任何限制都必须是特例而不是惯例。这些限制必须作狭义解释, 不得对奉行某一宗教或信仰的人构成歧视。此外, 应由希望作出此种限制的方面提供限制的理由。

45. 根据《公约》第十八条第三款(必须予以严格解释), 对宗教或信仰自由权的所有限制均须由法律加以规定, 须是必要的, 并且直接关乎追求保护“公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由”这一合法目的。这些限制还须与实现合法目的相称, 因此, 在可适用的所有适当措施中须是限制性最小的措施。对联合国人权机制(包括人权事务委员会等条约机构)公布的资料进行审查, 结果表明许多国家依赖限制, 将其作为惯例, 而不是特例, 并且往往不能根据第十八条第三款规定的标准提供限制宗教或信仰自由权的理由。特别报告员关切地注意到, 许多国家普遍采用一套复杂的条例, 基于“民族身份”、“民族团结”或“文化”等模糊和宽泛的概念非法限制宗教或信仰自由的各种表现。此外, 不得援引“国家安全”作为理由来限制个人根据国际人权法表明宗教或信仰的自由。

46. 一些最常用的条例直接干涉信仰社群的自治和内部管理, 包括劝导他人改变信仰和传播信仰的权利; 建立和维护慈善机构或人道主义机构的自由; 以及培训、任命和选举社群领袖和神职人员的权利。²⁶ 特别报告员注意到, 官方认同某一宗教或与特定宗教有重大纠葛的国家或对宗教持负面看法的国家最倾向于采取这种非法干涉。

47. 但是, 如果采用较为世俗或中立的治理模式的国家广泛地、过于激烈地和过于积极地干涉宗教或信仰的表现, 声称是为了保护其他权利, 例如性别平等或性取向的权利, 则它们也可能会违反《公约》第十八条第三款。需要在此类保护工作与维护宗教或信仰自由的义务之间加以妥协, 但如果这会导致侵犯他人的权利和自由, 则宗教或信仰的表现形式可以受到限制。当这些权利最终发生冲突时, 必须通过仔细的逐案分析, 尽一切努力确保所有权利得到切实的调和或通过合理便利得到保护。

²⁴ 见 A/65/207, 第 69 段; A/66/156, 第 16 段; A/68/290, 第 30 段; A/HRC/16/53, 第 16 段; A/HRC/19/60/Add.1, 第 44 段; 以及 A/HRC/34/50, 第 50 段。

²⁵ 见 A/72/365; A/HRC/34/50; A/HRC/31/18; 以及 A/HRC/22/17/Add.4。另见 www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf。

²⁶ 例如见《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》第六条。

D. 国家与宗教之间的关系对实施保护宗教或信仰自由的影响和后果

48. 无论国家是正式支持宗教还是在实践中支持，或不认同任何宗教，或采取政策限制公共生活中的宗教或信仰，许多国家采取的政策和做法都会导致一系列阻碍和/或侵犯宗教或信仰自由和/或相关权利的行为。虽然强加官方宗教的国家和那些试图限制一切形式宗教的国家最容易侵犯宗教或信仰自由权，但没有哪种国家与宗教之间关系的治理模式能够真正避免非法限制或不适当干涉宗教或信仰的表现。

49. 例如，对宗教持有负面看法的国家试图“清理”公共领域的任何宗教或信仰，或拒绝采取便利政策，这些国家在某些情况下可能违反其尊重人们表达宗教或信仰权的义务。这种做法也可能无法通过不歧视“测试”，不歧视要求国家务必实现包括弱势群体(如少数宗教)成员在内的所有人的形式平等和实质平等。

50. 因此，无论国家声称与宗教或信仰之间有何种关系，或可能与其有何种关系，它们在公共或私人领域支持、约束、管理和限制宗教的方式和程度都对实施人权义务具有重大影响。国家行为导致干涉宗教或信仰或损害其他基本人权的程度以及政府和宗教机构之间纠葛的程度，严重影响到国家尊重、保护和促进宗教或信仰自由的能力。

1. 有官方宗教或偏好宗教的国家

51. 大部分拥有官方宗教或偏好宗教的国家都会设计制度来管理对偏好宗教以及(许多情况下)在其管辖范围内信奉的其他宗教的不同程度的支持。这意味着在大部分此类国家中，一种或多种宗教的机构可获得特别福利，但并不是所有信仰机构都会获得。与其他国家相比，官方认同或偏好某一特定宗教的国家通常更有可能干涉宗教习俗。²⁷ 最近的一项研究显示，2015 年约 78% 拥有官方宗教或偏好宗教的国家在一定程度上干涉了个人或信仰群体的宗教表现。²⁸

(a) “宗教国家”

52. 这类国家的一个子类别被视为“宗教国家”，明确自我认定为教派国；或官方宣传某种宗教并鼓励其公民宣传该宗教的国家也被视为宗教国家。这些国家通常有支持体系，实际上授予官方宗教在宗教和国家事务中的垄断地位。在此过程中，宗教国家有积极的意愿维护和传播国教，这种努力有时与为实现所有人的宗教或信仰自由并保护一系列其他人权而必须遵守的种种其他义务相冲突。

53. 政府努力确保和维护国教在这些国家公共事务中的垄断地位，这些努力往往涉及：(a) 对不信奉多数宗教的个人的权利实行高度限制；(b) 高度监管少数宗教的机构和协会；(c) 倾向于强制实施国教的宗教戒律。因此，宗教国家更有可能歧视少数宗教，并倾向于对所有人的宗教或信仰自由实施高度限制。

54. 在部分这类国家中，禁止非偏好宗教的成员在偏好宗教成员中公开进行宗教表达活动，而前者使用的礼拜场所通常会受到政府监督，以确保偏好宗教的成

²⁷ Fox, *Political Secularism*(见脚注 2)。

²⁸ 皮尤研究中心，“Many Countries Favour Specific Religions” (见脚注 5)。

员不会参加在这些场所举行的宗教仪式。政府也可能禁止妇女在公共场合祷告或要求她们遵守着装规范。此外，它们鼓励人们从少数宗教转信国教，但脱离主导宗教的行为与国家利益对立，因此对这种行为绝不鼓励甚至加以制裁。这也意味着少数宗教或信仰劝导主流宗教成员改变信仰的行为或被强烈阻拦，或被禁止。

55. 一些宗教国家在宪法中为国教的宗教戒律保留了重要地位和作用，例如要求宗教教义作为立法的“来源之一”或“唯一来源”，或禁止通过违反宗教教义的法律。国家政治组织与宗教权威和治理之间的这种纠葛往往导致宗教法律在国家的立法、行政和司法活动中成为主流。这包括定义宗教国家与少数宗教之间关系的法律以及管理个人身份的法律，包括管理性与生殖权利、结婚、离婚、儿童监护和继承权等事宜的法律。

56. 某一特定信仰的成员可享有获得公职的特权，包括将国家元首或政府首脑办公室或其他高级职位预留给该信仰的成员。妇女也可能被排除在某些公共职位之外，例如国家元首或司法部门的某些职位。政府也会对主流宗教中的牧师职位进行控制。

57. 宗教教育可能是公立学校的必修课，或当局可能以其他方式干涉儿童的宗教或信仰自由或干涉父母有关教育子女的权利。少数宗教在传播关于其传统的知识或开展宗教秩序培训时可能会受到严格限制。

58. 若干有官方宗教或偏好宗教的国家通过正式禁止某些宗教群体来限制宗教或信仰。世界上实施这种禁令的国家中，有 44%是有官方国教的国家，24%是有偏好宗教的国家。在没有官方宗教或偏好宗教的国家中，禁止宗教群体的情况不太常见，2015 年这一类别中只有三个国家保持对特定群体的正式禁令。²⁹ 除了将无神论定为犯罪之外，使用反褻渎法和反叛教法也构成事实上禁止人道主义和非宗教信仰的表现。

(b) 有官方宗教或偏好宗教的“类世俗国家”

59. 与政府和宗教之间高度纠葛的宗教国家不同，有一些国家虽然宣布了官方宗教或对一种或多种宗教表示偏好，导致其他宗教在法律上不平等，但不一定会使不受国家支持的宗教或信仰的信徒面临长期的不平等。这些国家往往设有政教分离制度，从而经常避免了宗教主张对政治、法律或政策选择有任何影响的概念。

60. 在其他情况下，这些国家给予多层次偏好，即一种宗教获得最多福利，有些宗教获得的福利少于偏好宗教，但仍多于其他宗教。还有其他的情况，多个宗教或信仰群体都获得福利，但少于偏好宗教。最后一种情况，多个宗教获得其他宗教无法获得的福利。其中许多国家与国教机构积极合作，让这些机构在社会上拥有受保护和自主的作用，并在宪法层面上得到承认。在这些国家，宗教群体可以在社会中发挥重要作用，可以与民事当局合作实现共同目标。³⁰

61. 其中部分国家与不认同宗教的国家有许多共同之处。但是，即使没有显性形式的歧视，也可能存在隐性或间接形式的歧视。例如，这种情况可能会出现在

²⁹ 同上。

³⁰ Dawood Ahmed, *Religion-State Relations* (见脚注 4)，第 11 页。

教育部门，或通过带有歧视性的资助，或公立学校学生不能选择退出必修的宗教教育，也可能发生在纪念休息日之时。在这些国家，宗教的某些特定表现可能优于其他表现，将这些表现解释为对文化遗产的反映或对其赋予世俗意义，如“国家价值观”或“传统”。

2. 不认同宗教的国家

62. 拥有多种文化并涵盖所有地区的广泛多样的国家(53%)不认同宗教。这些国家的一个核心特点是强调不歧视原则以及所有信仰群体与国家之间必须保持等距离，即使在宗教习俗领域或在评判某些宗教和信仰传统是否被视为国家的文化或历史遗产的一部分时也是如此。

63. 在有些情况下，这些国家支持宗教，为所有独立于国家的宗教提供各种安排，如财政福利(合作主义变体)。但是，这可能会排除非宗教信仰群体。在其他情况下，不提供直接资助，但提供其他形式的支助，如免税(迁就主义变体)。其中一些国家主张与所有宗教分离，以此保护国家和宗教群体不干涉彼此的事务。有些国家不仅促进政教分离，还呼吁促进世俗主义本身，将宗教习俗的表现严格限制在私人领域。在所有情况下，宗教群体自主运作。³¹

64. 这些国家似乎最能够尊重一系列人权，包括宗教或信仰自由权。例如，这些国家的政教分离为它们提供了更大的空间，以发挥其公正保障所有人宗教或信仰自由的作用；当局更可能在平等的基础上应对仇恨犯罪和煽动宗教仇恨，并为所有人提供平等的司法协助，不论其属于哪个宗教或信仰群体。世俗学校也更有可能是基于客观历史(以中立立场)向学生教授宗教知识，而且宗教价值观和宗教话语可以成为政治话语的一部分，在“思想市场”中与非宗教信仰和其他理由竞相影响公共政策。

65. 然而，这些国家在实践中也可能面临多项挑战。例如，成熟的宗教群体可能比新兴宗教群体更容易获得在平等基础上提供的福利，因为新兴宗教群体可能会努力争取认可并继续被视为和/或定型为“教派”。此外，在有些情况下，如果试图顾及宗教差异的举措被视为国家偏袒或差别待遇的表现而被拒绝，就会出现通常以“他人权利”之名侵犯宗教或信仰自由的行为。一系列司法诉讼、媒体辩论和政治举措促成了这一变革性进程，使某些宗教仪式和习俗受到重创，如男性割礼、犹太教规定的屠宰方式和佩戴宗教标志物。对宗教习俗的这种规管有时倾向于“在良心与表现良心的行动之间树立障碍”，³² 并且可能不会考虑某些习俗形式对个人良心和能动性而言不可或缺。

66. 虽然这些国家似乎最能够保护宗教和国家不受对方影响，并承认良心自由的普遍性，但该模式能够实现其目标的程度主要与这些国家执行其官方政策的能力和意愿有关。因此，一些不认同宗教的国家在坚持这一承诺时很挣扎，因为存在无视法治的情况，并且政治化和日渐加剧的仇外心理挑战着国家的中立或世俗基础。因此，正如国家与宗教之间所有其他关系模式一样，国家宗教法律符合国

³¹ Cole Durham, “Patterns of Religion State Relations” (见脚注 3)。

³² 见 Sheldon Leader, “自由和未来”，《现代法律评论》，第 70 卷，第 5 期，第 713-730 页。

际标准的程度、尊重法治的程度以及在法律和实践中对多样性的容忍和尊重程度，都是国家能够公正可靠地保障所有人宗教或信仰自由的必要决定因素。³³

3. 对宗教持负面看法的国家

67. 在世界范围内，有 10 个国家奉行遏制宗教的政策。这些国家当局经常与国家宣传的无神论相关联，对宗教实行高度限制性的政策。这种模式的基本特点是，国家试图在公共和私人领域(有时)控制宗教。国家强制执行法律法规，使公共事务不受宗教的影响。当局营造对任何宗教的负面认同。换言之，让每个人享有宗教或信仰自由权的义务未得到履行。

68. 具有讽刺意味的是，这种国家行为与该模式的对立面“宗教国家”(对每个人强加宗教)没什么不同。关于根据任务发出的信函，排在前八位的接收国都来自这两个国家群体。这两类国家都体现了其他宗教或信仰不应与国家意识形态相抗衡的神圣性。因此，这些国家的整体形势是压制性的，包含了胁迫因素。常常以确保所有公民“平等”的名义来阐述对宗教习俗的限制。然而，个人平等享有这些权利的机会可能根本不存在。实际上，总是以(集体)平等的名义牺牲一切形式的(个人)自由。

69. 这些国家倾向于实施高度限制，造成大量有案可查的侵犯宗教或信仰自由的行为。此外，其他相互依存和相辅相成的权利也必然受到侵犯，包括意见自由、表达自由、和平集会和结社自由，这些都是相互依存和相互关联的权利。这种权利相互交织最显著的例子包括表达观点的能力，表达、编写、出版、传播或进口宗教出版物的能力，以及与他人一起实践这些仪式的能力。对新闻、媒体和出版物的审查限制了所有这些权利。

70. 替代性服役要与出于良心拒服兵役的原因相符，具有非战斗或文职性质，符合公众利益，并且不具惩罚性，如果国家不为出于良心拒服兵役者提供这种替代性服役，则良心自由可能不会得到尊重，例如针对出于良心拒服兵役者的义务兵役。³⁴

71. 这些国家还普遍禁止所有宗教群体劝导他人改变信仰。经常禁止私下或公开举行宗教活动、礼拜或习俗活动。同样，这也适用于进入和建造礼拜场所。特别报告员根据其任务已收到报告，称在有些国家，根据年龄和地点限制参加礼拜场所的活动，或禁止举行某些宗教活动，例如与饮食或禁食有关的宗教活动。对行动自由的限制可能会导致限制前往海外开展基于信仰或与信仰有关的活动。

72. 这些国家通常也会干涉信仰群体的内部安排，例如任命神职人员以及指定宗教服务的语言、内容和期限。在某些情况下，国家可能会为一个群体指定宗教领袖，同时迫害该群体自己任命的精神领袖。同样，国家甚至可能设立一个官方宗教组织，旨在控制宗教，而不是支持宗教。这些国家营造普遍的控制文化，对既有权威发起的话语挑战没有生长空间。对宗教表现的限制要么不符合相称性原则，要么援引国际法未规定的理由，如“民族团结”、“宗教和谐”或“在人民

³³ 见 A/HRC/25/58, 第 37 段。另见 Bielefeldt、Ghanea 和 Wiener, *Freedom of Religion or Belief* (脚注 15), 第 357 页。

³⁴ 见人权理事会第 24/7 号决议, 第 9 段; 以及 A/HRC/35/4, 第 21 段。

和宗教中制造不和”。它们越来越多地使用与安全相关的论据来压制宗教或信仰。尽管《公约》第十八条第三款没有将国家安全作为限制宗教或信仰表现的合法理由，但新宗教群体往往被宣称为对“国家安全”构成“危险”。参与宗教活动的人员被逮捕，宗教官员或成员可能持续遭受拘留或骚扰。

73. 在有些情况下，此类国家禁止公立或私立学校提供宗教教育。一般而言，宗教教育受到严格控制，例如政府对教师进行直接控制，并限制宗教学校的运作。一般审查法律可能会限制宗教文献的可得性，除了国家正式批准的文献。反宗教宣传可以出现在官方或半官方的政府刊物上。

74. 宗教组织可能面临具有歧视性或繁琐的注册要求。这可能包括在成员人数、地域分布或在该国的存续时间方面设置很高的资格标准；或要求注册申请得到该宗教组织所有成员的签署，并包含详细的个人信息；或一个宗教协会只能在注册文件中指定的地址运作；或需要定期更新注册。

三. 结论和建议

75. 虽然国际法没有规定国家与宗教之间关系的特定类型，但任务负责人发出的信函表明，某些类型的关系中出现侵犯宗教或信仰自由的行为更频繁。这种关系极其多样和复杂，但三大类关系可明显辨别，并为讨论国家在促进和保护宗教或信仰自由方面面临的挑战提供有用的分析基础。这三种类型的关系是：(a) 国家有官方宗教或偏好宗教；(b) 国家不认同宗教；(c) 国家奉行严格限制宗教作用的政策。

76. 所有国家，不论其与宗教是何种关系，都面临着人权领域的挑战。然而，本报告讨论的关系中有两种关系与国家维护宗教或信仰自由的种种义务高度不符。这包括“宗教国家”和那些对宗教在公共生活中的作用持负面看法的国家。国家支持官方宗教的程度、落实该宗教的程度以及控制、管理和限制该宗教的程度，对国家促进和保护宗教或信仰自由的倾向产生重大影响。另一方面，对宗教持有负面看法的国家往往对所有宗教施加限制，包括在其管辖下的大多数人所信奉的宗教。具有讽刺意味的是，就支持宗教在公共生活中的作用而言，它们代表了两种完全对立的模式，但“神圣执行”宗教的国家和“严重限制”宗教的国家都意欲为其意识形态确立垄断地位，因此往往需要武力，而且通常涉及对不同意见者的歧视。

77. 推行官方宗教的国家对宗教或信仰自由的限制程度非常高，而且往往歧视宗教少数群体的成员、妇女、男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者、皈依者或背教者和非信徒。在对宗教持有负面看法的国家，如果有人表现出与国家无神论相悖的另一种信仰，其宗教或信仰自由也会受到同样严格的限制。在这两种情况下，其他相互依存和相辅相成的权利也必然受到侵犯，例如意见自由、表达自由、和平集会和结社自由。因此，在这些模式中，即使是信奉多数宗教的人也可能受到镇压和迫害。

78. 有偏好宗教的国家经常采取不适当地限制人们宗教或信仰自由的做法，特别是对宗教或信仰少数群体，这些群体可能因为事实上或法律上的“宗教等级”而被挑出并遭受歧视。国家偏好的宗教通常在该国拥有历史背景，对它们授予优先认可可能是为了将宗教少数群体纳入国家建设进程中。然而，这往往伴随着对

新兴宗教的歧视，包括繁琐的注册要求，拒绝认可，或试图通过禁止宗教犯罪的法律来维持宗教间和谐或以其他方式促使宗教集体权利优先于个人权利。

79. 不认同宗教的国家是三个类别中数量最多的一类，涵盖了广泛和多样的国家。这一类国家的特点是平等对待所有宗教群体，包括对宗教在社会中的作用持有积极态度的国家，也包括那些试图将宗教活动私人化的国家。虽然这种模式中的许多国家倾向于尊重宗教或信仰自由，但也存在许多挑战，包括管理不同人权之间的冲突。在社会价值观与宗教习俗高度趋同的地方，宗教自由与其他人权之间的冲突较少。但是，如果有多元社会价值，那么无视差别政策实际上可能会导致一种权利等级制度，普遍效力法律会给宗教少数群体带来过重的负担，除非有合理便利措施。

80. 虽然这三大类都提供有用的分析功能，但它们之间也有很大区别。“适度确立”的国家(即与宗教的关系具有象征意义并且不具有任何政策或法律意义)似乎与不认同宗教模式的某些版本有更多共同之处，特别是如果这些国家对平等和非歧视作出有力承诺，同时承认宗教和信仰在社会中发挥的积极作用。同样，不认同宗教的国家，尤其是那些使教条世俗主义优先于宗教关切并奉行无视差别的政策的国家，有可能违反其尊重宗教少数群体成员的宗教或信仰自由的义务。

81. 国际人权法规定国家有责任公正保障其领土内以及在其管辖下的所有个人和群体享有宗教或信仰自由。而且，人权没有等级之分，如果宗教自由与不受歧视权和平等权或普遍效力法律相冲突，应侧重于确保所有人权得到保护，包括通过合理便利得到保护。在日益多元化的背景下，似乎不言自明的是，当国家不认同宗教但采取合作和接纳的姿态时，国家最有可能公正保障所有人的权利。确实，很难想象在实践中应用国教概念不会对创造出来的各种“他者”产生歧视性影响。³⁵

82. 虽然许多国家表示致力于保障宗教或信仰自由，但有些保护范围比《公民权利和政治权利国际公约》第十八条规定的保护范围更窄，或包含不符合国际法的限制。有些国家不提供任何法律保障，或禁止某些宗教群体，或使它们面临繁琐的注册程序，这否认了它们的法律人格。特别报告员建议，国家的法律框架必须符合国际人权法规定，将宗教或信仰自由作为普遍人权给予保障。

83. 反亵渎法经常被用来维护国家支持的宗教或真理主张(即使在没有官方认同某种宗教的国家也存在)，对享有宗教或信仰自由权有抑制作用，还限制了公民就宗教问题开展健康的对话。反亵渎法还被用来针对政治异见人士、人道主义者、非信徒或任何表达与国家支持的宗教不同的神学观点的宗教思想家。正如最近几项国际行动计划中所呼吁的，各种反亵渎法必须作为优先事项加以废除，³⁶它们不符合《公约》。³⁷

84. 国家必须认识到，虽然有社团权利，但宗教或信仰自由是一项个人权利，而不是一个群体本身的权利。因此，反转变信仰法不符合国际人权框架，相当于非法干涉思想、良心、宗教或信仰自由的无限制权利。

³⁵ 见 Bielefeldt、Ghanea 和 Wiener, *Freedom of Religion or Belief* (脚注 15)，第 341 页。

³⁶ 见 A/72/365，第 28 段和第 76 段。

³⁷ 见人权事务委员会关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，第 48 段。

85. 必须充分尊重家长根据其宗教世界观和儿童不断发展的能力提供道德和宗教教育的权利。在这方面，特别报告员谨强调学校在宗教信仰自由、容忍和不歧视方面的教育问题国际协商会议的《最后文件》³⁸ 以及《关于公立学校讲授宗教信仰的托莱多指导原则》提供的有益指导。³⁹

86. 如果要对某些宗教或信仰群体授予特权法律地位，这种特殊地位应严格遵循不歧视原则，并应充分尊重所有人的宗教或信仰自由权。对宗教或信仰群体授予的特权地位绝不应用于认同政治的目的而被政治化，因为这可能会对少数群体的个人境况产生不利影响。

87. 提醒国家有义务为难民和移民提供保护，不论其具体的宗教或信仰为何。认为难民和移民将侵蚀一个国家的传统宗教结构，这种借口相当于对宗教“领土化”，这违反了享有宗教或信仰自由的普遍权利的精神意义和字面意义。国家还应改革家庭法和个人身份法中可能构成对宗教或信仰少数群体成员的法律上或事实上歧视的条款，例如在继承和监护事宜方面。国家应制订一项关于公开象征性行动的政策，以此发出一个明确的信息，即宗教或信仰少数群体是整个社会的一部分。政治代表参加少数群体举行的仪式就是这种象征性行动的一个例子。

88. 对宗教或信仰自由的尊重与对社会中多样性的宽容和尊重程度密切相关。特别报告员重申其历届前任提出的建议，鼓励国家促进宗教间沟通，并投资于教育活动，确保人们既了解宗教，同时亦认识宗教自由。

89. 最后，特别报告员谨重申“信仰促进权利”框架中的承诺四，该承诺警告不要使用“国教”的概念来歧视任何个人或群体，也不要使用“教条世俗主义”，这可能会减少实践中宗教或信仰多元化的空间。⁴⁰ 他强调国家必须履行一系列义务，包括采取措施确保结构平等并充分实现宗教或信仰自由。根据这些义务，特别报告员认同，各国就国家与宗教之间的关系所采取的模式，必须符合“尊重距离”这个概念，即从政治上和法律上(但不是社会上)解开与宗教的纠葛，这取决于“基于人权的深层世俗性基础”。这种模式确保“国家不会为了短期目的和既得利益而诉诸宗教排他性或文化、身份、学校教育甚至象征主义中的偏见，而是会不断努力为所有人创造包容性的空间，并将此作为一项积极和持续的事业”。⁴¹

³⁸ 见 E/CN.4/2002/73, 附录。

³⁹ 见 www.osce.org/odihr/29154?download=true。

⁴⁰ 见 www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf。

⁴¹ 见 Bielefeldt、Ghanea 和 Wiener, *Freedom of Religion or Belief* (脚注 15), 第 355-359 页。