

# 序

## 教會法律經驗中的政教協定

擺在中文法學者面前的這部彙編是一部國際文件選集，這些文件的特徵是天主教會爲了制定在全世界不同國家開展活動的一般原則而與民政當局所議定的文獻。這些文件傳統上被命名爲「政教協定」，雖然本彙編中也包含一些名爲「條約」或「協定」的文本，但均可被列入國際上具體指涉構劃天主教事業的雙邊協議，而慣用的「政教協定」的概念中。

本質上來說，政教協定（亦稱「政教協約」）就是兩個國際法主體之間的公約，即一方是聖座，另一方是代表某一具體國家的政府。通過這些政教協定，在民政當局的一致同意下，並在國際法基本平等的基礎上，在某一特定國家的天主教生活的各方面適時地得到了規範。所以政教協定擁有類似國際條約所擁有的法律性質，1969年5月23日的《維也納條約法公約》便明確地提到了這一點。總之，政教協定並不是在國家內部法律的框架內——即國家法律架構內——簽訂的條約，而是在由《維也納公

約》所規範的國際背景下所達成的條約，意即：是由承認具有國際法主體性的兩個主體（聖座與國家）之間簽訂的條約。

然而，仍需明確的是，根據梵蒂岡第二屆大公會議有關主教職的教義及其爲了遍佈世界各地之地方教會的益處而促成的強烈的權力分散，即使一項政教協定是以聖座——作爲教會最高當局——的名義簽訂的，但其文本必需是聖座與相關國家的地方主教們對話的結果，因爲他們更爲瞭解該國的情況和落實的各種可能。現時而言，若政教協定的文本內容是在該國主教毫不知曉的情況下完成的，那簡直是不可思議的事情。這恰是因爲文件的目的是藉由教會的合作而達獲簽訂政教協定的國家與社會的福祉，身爲國民且熱愛其祖國的天主教會的視角與具體需求，在政教協定內容的釐定過程中，從任何角度來說，都是決定性的。

多個世紀以來，聖座便以國際法主體的身份行事。早在十五世紀，聖座便是首個保持向國家政府派駐永久代表的主體：最初是向西班牙和威尼斯派駐代表，然後是派駐法國、奧地利和其他國家，時至今日，聖座已與183個國家保持著外交關係。事實上，《維也納外交關係公約》的第14條便明確承認宗座使節（*Nunzi apostolici*）的形象，而第16條則以明確的方式提到了聖座（*Santa Sede*）。

此外，早在此之前，自中世紀晚期，聖座便在之後的幾個世紀，以不同的方式，藉由政教協定，作爲與民政當局協議文件，來解決在某特定國家中教會生活於不同層面所出現的問題，並根據國際法律類似界定牧靈工作的範圍，或部分地廢除教會法的一般規定，而制定其他更爲明確和更爲符合某國形勢和文化的法律法規。政教協定是一種爲了避免衝突和爲了社會福祉而與民政當局合作的工具。針對全面地評估聖座在國際上的活動，

只需想到羅拉（E. Lora）在2008年出版的彙編《政教協定選集：教會與國家關係的兩個世紀》（*Enchiridion dei Concordati: due secoli di rapporti Chiesa-Stato*）便足夠了：其中彙集了自1801年至2002年之間所完成的251份這類國際文件。

聖座的國際主體性——這種獨特性並非宗教信仰所共有的——代表著教會爲了確保其屬靈工作在全世界自由而自主地開展，同時也保持對相應民政當局的尊重，所提出了特別要求。事實上，天主教會中央機構（羅馬教宗）的國際主體性與獨立，對民政當局來說，也是一項保證。藉著元首的這種主體性與獨立，才能夠避免使教會在任何地方和國家的存在成爲其他政治勢力用以影響第三國的工具，從而能夠保持自身的屬靈身分，並遠離各方的政治利益，尊重每個民族所樂見的法律秩序和管理方式。這也是梵蒂岡城國這片小小的國土所發揮的作用，需要強調的是，其目的無非是使那應（僅以屬靈的方式）領導遍佈於全球各國之教會的人（即教宗）擺脫現世一切權勢的影響。《拉特朗條約》——本彙編中的第一個條約——中的第二十四條便是上述所言最明確的一個例子。

因此，本彙編以聖座與意大利在1929年所簽訂了三項國際條約爲開篇是極爲有益的，它們分別是：《條約》和《政教協定》，這項便構成了所謂的《拉特朗條約》，以及當時所簽訂的《財政公約》。

始終有效的《拉特朗條約》的任務就是促成梵蒂岡城國的建立，在其條款中明確其小小國土邊界，並與意大利國建立體制上的基本關係，這種關係在隨後的年代通過與次等實體適時達成的協議而得到了發展。另一方面，《拉特朗政教協定》——在1984年得到了修訂——確立了天主教會在意大利不同領域的——

法律實體、信友的培育、教育、宗教善會等等——牧靈工作，這些領域既牽涉到教會，也涉及到國家。最後，1929年的《財政公約》則明確了意大利政府，作為對在之前的幾十年間沒收之教會財產的賠償，所應支付的款項，以此來終結未來的一切衝突。考慮到當時意大利財政狀況所面對的困難，相對所沒收的財產，當時所確立的賠付總額幾乎就是象徵性的。

本彙編中所收錄的其他文獻代表了對教會在當代所開展之主要政教協定工作的一個概括。梵蒂岡第二屆大公會議之後，天主教會特別致力於，撇開國家的宗教定位，而在相互獨立和合作建設社會的層面上，尋求與各國建立關係，不求任何特權。教會願意獲得這樣一種地位：確保各種信仰的宗教自由，促進信仰實踐；教會也很清楚其行使權力所針對的對象和地域，也是每個國家民政當局行使其現世政治權力的對象和地域。所以很清楚，雖然從屬性和內容上來說這是兩種不同的權力（一是精神性的，另一個是世俗性的），但也有一些事務和情況是二者都感興趣的：正是在這些領域，政教協定力求明確各自的權限，制定共同遵守的規則，弄清局勢以最大的努力避免衝突，並依照由其合法當局為每個國家劃定的方針，來促進全方位的合作。

正如從本彙編所收錄的內容中所看到的，這些都是具有綜合性特徵的政教協定，且與每個國家和地區情況相呼應的。首先，誠如上述所言，作為國際協約的一種形式，政教協定是一種締約雙方在國際法背景下彼此承擔責任的公約。締約雙方中的一方是聖座，即天主教會的中央機關，而非整體的天主教，更不是擁有極小面積國土的梵蒂岡城國。以教會名義作出承諾的是作為國際法主體的聖座（羅馬教宗）。締約的另一方則是在任何時候都代表相應國家的政治當局。

通常而言，政教協定的擬定會經過三個不同的階段。第一階段就是雙方爲了核實在具體時機擬定協定內容，以求制定所預期的天主教會與國家之間關係的法律框架，的可行性與適宜性，而進行談判的階段。事實上，最初需要考慮是否具備適宜性、支配性和相互理解等條件，以兌現同樣的承諾，原則上，此類承諾具有可預見的持續性特徵。如果具備這些條件，那麼便正式開啓文書的準備和必要的諮詢等工作，對聖座而言，必不可少地也包括當地主教的參與。第二階段：文書一旦議定，便開始由雙方全權代表來簽署政教協定。最後一步，在自由民主中，正常的是，正如其他國際條約一樣，國家議會應授權批准協定內容，藉此正式接受由所派遣的全權代表所簽署的內容。對天主教會而言，政教協定的批准則是由羅馬教宗完成的，通常來說，自一開始他便同意對協定內容而進行的談判。

正如在本彙編收錄的文獻中所看到的，聖座與國家當局所達成的每個政教協定或條約的結構基本上所遵循的是同樣的模式。文件內容通常是由一個「前言」（或序言）組成，然後緊接著便是狹義的法規性條款。

「前言」（或序言）綜括了理想的參照標準，即：促成雙方簽署政教協定的原則、價值觀和理由。有時候，涉及的是雙方都接受的準則和理由，而有時候，比如，若是一些並不擁有基督信仰歷史傳統的國家，那麼在前言中由雙方所援引的原則便有所不同，儘管如此，雙方共同的意願就是爲了社會的福祉而達成這類的協定。對教會而言，正如在本彙編所收錄的內容中所看到的，始終表現在尊重宗教自由和現世領域與精神領域的自主性的前提下，爲了具體國家之國民和社會的福祉，而合作的意願；另一方面，也是因爲該國的信友本身也是國民。

正如在本彙編收錄的協定中所看到的，「前言」之後便是規範協定具體事務的各項條款。其中所涉及的是教會和國家共同關注的事務，雖然各方利益背後的動機不盡相同，但都會考慮到教會僅追求屬靈和宗教目的，而通常啓發國家締約的則是世俗性和政治性目的。儘管背後動機的性質不同，但促成教會與國家簽署政教協定的具體關注點都是爲了達成共同的目標：根據各自的歷史與文化特質，促進該國社會的發展和福祉。

誠如所見，每項政教協定中闡述法律內容的條款均具有條約性特徵，換言之，即在於制定締約雙方彼此間的權利與義務。事實上，這些條款所包含的義務需由雙方在國際背景中承擔，並且正如對待國際義務那樣，不以國內法作爲其不遵守的理由。

有些條款則包含法律性的規定，如此來表達雙方共同制定在國家內既牽涉到教會又牽涉到國家的某些具體事務上所應遵守的法規：比如，對教會實體的承認、教會財產的管理、宗教婚姻的認可，等等。通常，針對此類事務，目前均傾向於承認每個國家的國法，針對規範相關的具體情況，並尋求以同樣的方式指出該等規範措施以何種形式適用於教會方面，享有優先地位。

本彙編中收錄了二十多個由聖座與不同國家的民政當局所達成的政教協定。正如我在一開始所說過的，其中有些協定使用了「政教協定」（*Concordato*）的稱謂，而有些則以「條約」（*Accordo*，也稱爲「協議」、「協定」或「協約」）冠名。通常，兩種名稱的區別取決於文件意在完全解決關於國家與教會關係的主要問題，還是僅旨在規範具體的事務，諸如教會及其實體的地位，或者關於教會文化事業的事務等。若是前者的話，則被冠以「政教協定」這種稱謂，若是意在解決具體事務，而非與國家的一般關係的話，文件通常會被稱爲「協議」（或協定、協約等）。

雙方（即教會與國家）簽署的政教協定一旦得到批准，便有義務在相應的宗教與民事法律秩序中給予執行。就此而言，在被稱為法律性條款——這取決於各自的法律中為接受國家義務所規定的方式——的情況下，將需要將其直接納入到關於政教協定法的國家制度當中；而在其他情況下，則需要通過各自的立法將政教協定的內容國法化。然而，針對教會而言，政教協定是由最高當局——即羅馬教宗——簽署的承諾，其中的法律性內容將直接變成可執行的教會法。

很高興得知宋偉光先生完成了這項翻譯工作，毫無疑問它將豐富對天主教會國際活動的認知，和教會藉以在尊重每個國家社會秩序及其文化特質的同時，尋求履行其屬靈事業所懷的情感。

宋先生作為在教會法專業畢業的研究生，毫無疑問熟識教會法；作為普世社會科學研究所的研究員，他已翻譯了十多部原文為意大利語或西班牙語的教會法著作，以及與此相關的神學著作。毋庸置疑，這代表著保證了政教協定法律性內容的準確性。

在對本彙編所收錄之文獻的選擇上也明顯地突出了回應不同需求的意願，總體上而言，需要正確領悟教會在世紀長河中所擁有的政教協定經驗。事實上，以1929年的《拉特朗條約》——這項條約塑造了聖座的國際地位——為開篇，收錄了不同的文獻，涉及到了不同文化領域的國家，而其宗教信仰大都也不盡相同，如此也突出了教會在不同國家自由地推動其國民社會福祉的同一意願。

最後，真摯地祝賀宋偉光先生完成這部極好的譯作，並企願它能廣為傳播。

胡安·依納爵·阿列塔  
( Juan Ignacio Arrieta )

宗座法律部秘書長  
宗座十字架大學（羅馬）  
及聖庇約十世教會法學院（威尼斯）

教會法榮休教授  
2023年2月12日於羅馬