



人权理事会

第三十四届会议

2017年2月27日至3月24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

在本报告中，新的任务负责人艾哈迈德·沙希德概述了他对任务的看法和愿景，指出了持续存在的挑战和新出现的趋势，并提出了在联合国系统内外落实宗教或信仰自由权的议程。报告概述了将构成这一任务今后三年指导框架的工作方法和方案优先事项，这些方法和优先事项与人权理事会越来越强调需根据人权标准解决持续存在的执行差距相一致。

GE.17-00701 (C) 020217 060217



* 1 7 0 0 7 0 1 *

请回收 



宗教和信仰自由问题特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 制定实施议程.....	3
A. 特别报告员的职责.....	4
B. 普遍定期审议和宗教或信仰自由权.....	5
C. 条约机构.....	6
D. 联合国的其他相关举措.....	6
三. 消除对宗教或信仰自由权的误解.....	8
四. 反复出现和新出现的关切问题.....	11
A. 构成胁迫或对宗教或信仰表现形式非法限制的一些限制.....	11
B. 不歧视和平等, 以及弱势个人和群体.....	13
C. 基于宗教或信仰煽动暴力的行为.....	15
五. 结论、拟议工作方法和建议.....	17

一. 导言

1. 人权委员会在第 1986/20 号决议中设立了宗教或信仰自由问题特别报告员的任务，人权理事会第 6/37 号决议延长了此任务期限，在该决议中，理事会请特别报告员：(a) 促进在国家、区域和国际各级采取措施确保宗教或信仰自由权利得到增进和保护；(b) 查明在享有宗教或信仰自由权利方面存在哪些现有障碍和新出现的障碍，并就克服这些障碍的途径和方法提出建议；(c) 审查不符合《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》规定的事件和政府行动，并建议适当的补救措施；(d) 在报告过程中(包括在收集资料和提出建议的过程中)，使用性别公平观，尤其是识别针对性别的侵权行为。

2. 2016 年 3 月，人权理事会通过了第 31/16 号决议，其中除其他外，将特别报告员的任期再延长三年。理事会第三十二届会议任命艾哈迈德·沙希德为宗教或信仰自由问题特别报告员。他于 2016 年 11 月 1 日正式就职。特别报告员承认四位前任任务负责人，包括海纳·比勒费尔特教授对任务所作的巨大贡献，并借此机会感谢他支持超出理事会 2013 年原定期限的任务。最近的中期报告(A/71/269, 第 3 至第 8 段)中概述了前任任务负责人 2015 年 8 月 1 日至 2016 年 7 月 31 日的活动情况。

3. 2016 年 9 月 22 日，前任任务负责人与世界基督教协进会和芬兰大公会议合作，组织了一次题为“国际外交中的宗教和宗教自由”的讲习班。讲习班的主要目标是了解外交政策中对宗教的使用情况，包括在发展和人道主义援助领域中的使用，并设法促进宗教扫盲及宗教或信仰自由。前任任务负责人还向大会第七十一届会议提交了报告(A/71/269)，其中将广泛侵犯宗教或信仰自由的行为及其多方面的根源作为一个主题重点。

4. 在本报告、也是首次提交人权理事会的报告中，特别报告员概述了他对任务的看法和愿景。他着重指出了持续存在的挑战和新出现的趋势，同时强调必须在各位前任任务负责人的杰出工作基础上，推动执行为促进和保护宗教或信仰自由权而确定的措施。在下面各节中，他回顾了理事会任命的人权专家、特别程序的工作，以及普遍定期审议在推动这项权利方面的作用。然后他讨论了有助于落实为实现宗教或信仰自由权而确定的优先事项和保护措施的具体工具和倡议，并介绍了持续存在的挑战和令人关切的新问题，特别报告员的工作必须以这些挑战和问题为背景。任务负责人最后概述了他为支持重在执行的总体议程而制定的工作方法和方案优先事项。该议程将作为今后三年任务的指导框架，并与人权理事会越来越强调需根据人权标准解决持续存在的执行差距相一致。

二. 制定实施议程

5. 鉴于对实行人权改革的日益重视，特别报告员希望把重点放在落实宗教或信仰自由权上。对落实人权采取的业务办法包括传统的机构工作(其重点是法律、

法院和履约的其他常规方面)，以及国家通过政策、方案和活动将人权承诺付诸实践的努力。特别报告员还希望利用联合国框架内的现有协同作用，与整个联合国人权系统的伙伴合作，将促进宗教或信仰自由权纳入联合国人权系统的主流，并加强与这项权利有关的核心原则的突出地位。

A. 特别报告员的职责

6. 由于特别报告员是联合国人权系统内促进宗教或信仰自由权的主要协调人，他强调，人权理事会特别程序在作为一个协调一致系统的一部分而工作时，是最为有效的，如任务实践所示。这种做法也与促进宗教或信仰自由权所需的对人权的综合构想相一致。

7. 特别程序通过与各国政府之间关于国家尊重、保护和落实宗教或信仰自由权的三重义务所有层面的正式来文(指控信和紧急呼吁)，促进人权理事会的宣传和保护职能。特别报告员的任务还依赖于声称受害者及其权益倡导者的权利遭到侵犯的私人来文，以及对不符合国际人权标准的事件、包括各国政府提出的立法或非国家行为者的活动加以记录的报告。这一任务可以采用包括新闻稿和社交媒体在内的其他交流形式，代表据称受害者或针对各种事件和情况开展倡导工作。这些来文反映了任务负责人力解决的、与宗教或信仰自由权有关的侵权行为的范围，并指出了最易遭到侵害的个人和社区。来文还强调了全世界义务承担者和权利持有者在实现宗教或信仰自由权方面所面临的一系列挑战。

8. 2004年至2016年11月30日期间，这一任务共向87个国家发出618份紧急呼吁和指控信。这段时间内的大多数来文涉及对宗教或信仰自由权表现形式的限制，以及基于宗教或信仰的歧视和不容忍。特别报告员自2016年11月任职以来，发出了关于以下方面的来文：对宗教少数群体的宗派攻击，叛教和亵渎罪，与建造礼拜场所有关的歧视性做法，破坏私人家庭中和平宗教聚会的行为，对宗教领袖的攻击，以及对宗教观点的审查和没收宗教材料等。

9. 2004年以来，关于宗教或信仰自由的任务所发来文中的68%是与其他任务负责人联合发出的。至少有22个专题任务负责人与宗教或信仰自由问题特别报告员发出了260份联合紧急呼吁和161份联合指控信。联合来文大多是与促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员一起发出的，其次是酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员、任意拘留问题工作组、少数群体问题特别报告员和法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员。联合来文的共同使用表明宗教或信仰自由权相关问题与其他专题任务负责人处理的问题高度交织。各任务之间的合作还使人对引起特别程序联合反应的侵权行为的性质有更深入的了解。有很多来文是提供影响证据以及确定产生具体结果方面最相关变量的潜在证据来源，它们反过来又有助于找到利用来文工具的更有效的方法。特别报告员希望加强与其他专题任务负责人，包括侧重于妇女权利和经济、社会及文化权利的任务负责人这种合作。

10. 各位前任任务负责人还在 1994 年以来进行的国别访问期间，审查了 36 个国家宗教或信仰自由权的享有情况。国别访问为任务负责人与各国建设性地接触，讨论妨碍实现宗教或信仰自由权的各种问题的性质提供了一种更有活力的方式。任务负责人进行的大多数国别访问是对亚太集团国家的访问，其次是西欧和其他国家集团的国家。国别访问的模式不一定表明某一国家局势的严重性，而其他一些因素，如涵盖多种环境和背景的必要性，以及各国就与各种人权机制合作的要求作出积极回应的意愿和能力等，可以决定何时在何地开展访问。

11. 任务负责人还召开了具有一系列目标的研讨会、会议和协商，或为之作出了贡献，包括查明问题，推动对话，促进更好地了解促进和保护宗教或信仰自由权方面的挑战。这些知识交流活动对促进区域、国际和多利益攸关方的参与至关重要，特别是根据特别报告员强调的业务方针，加强对宗教或信仰自由权的保护。

B. 普遍定期审议和宗教或信仰自由权

12. 尽管宗教或信仰自由权与一系列其他权利相交织，并且是改善其他基本权利和自由的必要组成部分，但特别报告员认为，在前两轮普遍定期审议期间，它作为一个令人关切的问题，没有受到充分重视；在前两轮普遍定期审议期间提出的 52,000 多项建议中，只有 1,280 项建议涉及宗教或信仰自由权，即占总数的不到 2.5%(见下表)。¹ 大多数建议涉及歧视，包括对宗教少数群体和妇女的歧视，而涉及反叛教法或反褻渎法改革必要性的建议不到二十个。特别报告员认为，宗教或信仰自由权相关问题受重视不够的原因值得在今后的审议期内进一步调查和审议，特别是因为理事会通过的与这项权利有关的决议强调应落实审查建议。

第一和第二轮普遍定期审议期间提出的建议：52,282

宗教或信仰自由建议总数		1 280 (2.45%)	
区域集团	第一轮	第二轮	总数
亚太集团	199	347	546
西欧和其他国家集团	127	282	409
非洲集团	56	96	152
东欧集团	54	94	147
拉丁美洲和加勒比集团	12	14	26
合计	448	833	1 281
已接受的建议数	260	543	803

¹ 见普遍定期审议信息网，建议统计(www.upr-info.org/database/statistics/index_issues.php?fk_issue=18)。共有 124 个国家提出关于宗教或信仰自由的建议。

C. 条约机构

13. 条约机构，特别是处理国家在宗教或信仰自由权方面义务问题的条约机构的工作，对任务负责人的工作至关重要。人权事务委员会定期监测缔约国对《公民权利和政治权利国际公约》第十八条这一保护宗教或信仰自由权以及其他权利的主要国际法律规定的遵守情况，确定履约方面的缺陷，并通过结论性意见提出改进建议。此外，条约机构的一般性意见以及这些委员会申诉程序的判例提供了关于基本权利规范框架的实质性和权威性内容。

14. 特别程序在确保将条约机构的结论性意见和其他工作纳入其任务工作方面发挥着重要作用。如果条约机构不进行实地访问，它们也可从特别程序收集的专门知识中受益。最后要强调的是，特别程序应落实条约机构关于撤回对人权条约，包括《公民权利和政治权利国际公约》第十八条保留的建议，这些建议不符合条约的目的和宗旨。

D. 联合国的其他相关举措

15. 人权理事会以协商一致方式通过的关于宗教或信仰自由的年度决议以及第三委员会的类似决议强调了国际社会在促进和保护宗教或信仰自由权方面的主要关切事项，并为特别报告员的工作提供了指导。此外，特别报告员还认识到，必须加入在通过理事会第 16/18 号决议方面达成的历史性协商一致意见，该决议在代表伊斯兰会议组织和其他利益攸关方提出的建议基础上，采纳了关于消除宗教歧视和不容忍现象的不同意见。基于共识的办法一方面保证宗教多元化和平等，另一方面也促进社区间的和谐，并呼吁禁止煽动仇恨。在该决议中，理事会还强调必须为辩论和对话创造条件，并加强了对言论自由的保护，就限制被视为“基于宗教或信仰直接煽动暴力的行为”的言论的例外情况作了狭义解释。

16. 第 16/18 号决议八点行动计划的执行机制，即“打击基于宗教或信仰原因的不容忍、歧视和煽动仇恨和(或)暴力行为的伊斯坦布尔进程”推动举行了六轮会议，以促进对话和实际经验交流。鉴于以下情况，伊斯坦布尔进程的目标仍然具有相关性：对国家行动不符合宗教或信仰自由权的报告越来越多，这类行动包括使用亵渎法和叛教法，使宗教少数群体和反对者容易受到暴力侵害；以国家安全为由加强对宗教团体的审查；在一些国家和地区，社会对宗教少数群体的不容忍现象增加。

17. 第 16/18 号决议的执行即使不令人失望，也属进展缓慢，但尽管如此，仍应积极看待和鼓励该决议通过时达成的、不时显得脆弱的共识。各国应避免回到达成这一协商一致之前进行的有分歧的辩论，这种辩论损害了打击宗教歧视和不容忍的努力。过去几年，一些国家又恢复了对以下问题的争论：歧视和不容忍的根源，国际社会应承担的责任，以及“不容忍的解决办法是在于加强对基本人权的

享有，还是对其规定更加明确的限制”。² 然而，要通过伊斯坦布尔进程取得真正的进展，需要采取全面、反思、透明和包容的办法来执行第 16/18 号决议所述的行动计划。最重要的是，对行动计划中所作承诺的法律解释必须符合国际人权法。

18. 《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》是联合国人权事务高级专员办事处牵头、2012 年由专家通过的一个规范性框架，可以作为伊斯坦布尔进程在这方面的路线图(A/HRC/22/17/Add.4, 附件, 附录)。《拉巴特行动计划》旨在澄清《公民权利和政治权利国际公约》第十九条和第二十条规定的国家义务和其他利益攸关方的责任；在这方面，它制定了一个措施框架，包括执行立法、判例和政策，打击构成基于包括宗教在内的多种理由煽动暴力和歧视的活动。该计划建议通过全面的反歧视立法，以期采取预防行动，打击煽动仇恨的行为。它确定了三种不同类型的言论：构成刑事犯罪的言论；不受刑事处罚，但可提起民事诉讼或予以行政制裁的言论；以及不致受到刑事、民事或行政制裁，但仍然引起对容忍、文明和尊重他人权利的关切的言论。该行动计划还建议各国编纂和实施国家立法，根据《关于言论自由和平等的卡姆登原则》提供的指导和定义，给出关键术语，包括仇恨、歧视、暴力和敌对的有力而准确的定义。《拉巴特行动计划》还呼吁有反亵渎法的国家废除这些法律，因为这些法律限制和不当禁止言论自由权及宗教或信仰自由权。

19. 特别报告员指出，议会、司法机构、媒体和其他国家机构的作用对于成功执行《拉巴特行动计划》和人权理事会第 16/18 号决议至关重要。议会在为成功执行该行动计划铺平道路方面发挥着特别重要的作用。为了促进平等和反对不容忍，各国应建立符合《巴黎原则》的独立国家人权机构，这些机构应有能力与民间社会进行有效接触，并帮助指导不同信仰间的对话。该行动计划还要求独立司法机构的参与，司法机构应可裁决煽动仇恨案件，确保对言论的刑事制裁是一项例外而不是规则，并保证通过文化对话和多元化等替代措施确保遵守《公民权利和政治权利国际公约》第二十条所规定义务的努力得到保护。独立和客观的媒体也可在促进这种多元化环境方面发挥关键作用。

20. 特别报告员还欢迎秘书长防止灭绝种族问题特别顾问 2015 年 4 月在摩洛哥菲斯举行的一次会议上发起的菲斯进程。这一举措的目的是防止煽动可能导致暴行罪的暴力行为。菲斯宣言和行动计划草案指出了代表不同宗教或信仰的社区领导人可为防止和打击有可能导致暴行罪情况下的煽动暴力行为而开展的一些活动。与《拉巴特行动计划》第 36 段相关联的这些选择包括：与表达激进观点的人进行对话，通过发出明确的信号，打击网上和网下的煽动性言论，以及支持维护宗教多元化的信仰间对话、教育和活动。计划为逐步实施“菲斯行动计划”而举办的讲习班可为执行《拉巴特行动计划》所确定的积极措施作出重要贡献，特

² Marc Limon, Nazila Ghanea and Hilary Power, “Fighting Religious Intolerance and Discrimination: The UN Account”, *Religion & Human Rights*, vol. 11, No. 1 (2016), pp. 21-66.

别是在经历过或正在经历仇恨言论及煽动歧视、敌意或暴力的国家。不过，为了使菲斯进程能够有效鼓励宗教领袖执行《拉巴特行动计划》，所计划的活动必须包容所有信仰或信仰团体。

21. 特别报告员指出，《2030 年可持续发展议程》提供了一个额外的机会，通过将宗教或信仰自由纳入发展工作的范围，促进尊重这项权利。鉴于宗教自由和许多其他权利——如不受歧视地获得服务方面的性别平等——之间的相互关系，显然需要在发展行为体者群体中提高对宗教自由的认识(这一领域有许多宗教/信仰团体一直非常活跃)。这种方法得到越来越多的证据支持，这些证据表明，在尊重宗教或信仰自由权与社会和谐、经济繁荣和政治稳定前景之间存在着联系。这些证据还否定了将社会和谐与和平等同于限制性而不是包容性做法的说法。过去十年，通过联合国关于动员宗教团体参与可持续发展的机构间工作队，联合国各发展机构与宗教团体间逐渐有了接触。³ 2016 年建立了宗教与发展国际伙伴关系，目的是促进宗教组织参与发展工作。特别报告员欢迎这些努力，并期待为这一进程作出贡献。然而，要使这些努力取得成功，还需在提高对宗教和宗教自由的认识方面进行投资，以确保参与发展议程的行为者能够实际推动人权事业。鉴于对宗教或信仰自由权存在许多误解，这一点尤其重要。

三. 消除对宗教或信仰自由权的误解

22. 特别报告员注意到，要解决长期的不容忍和暴力极端主义问题，往往需要促进不同社区之间更好的理解，但他认为，不断有关于最持久的侵犯宗教或信仰自由权行为的报告，这表明对国际法规定的这一权利的具体内容有广泛误解，需要对促进和提高对这一权利的认识进行长期投资。误解既是这一权利复杂性的产物，也是在作为该权利基础的国际法律框架规范方面存在的政治和意识形态争端的产物。虽然《公民权利和政治权利国际公约》第十八条和人权事务委员会的解释仍然是关于国际社会对宗教或信仰自由权核心内容理解的最详细的阐述，而且后来的规范性发展扩大了这一理解的范围，但有一些领域容易引起争议。

23. 在这方面，特别报告员注意到人权事务委员会对宗教或信仰自由权习惯性质的认定，并重申和赞同各位前任任务负责人关于宗教或信仰自由权规范框架的声明。⁴ 他还注意到，这一框架的范围、内容和轮廓会不断发展、明确和变化。但在本报告中，特别报告员希望强调一些对他的任务持有的最常见的错误观念，以及宗教或信仰自由权包含(和不包含)的内容。

³ 见联合国人口基金，联合国关于动员信仰行为者促进可持续发展的机构间工作队的年度报告，2016 年。

⁴ 人权事务委员会，第 24 号一般性意见(1994 年)，第 8 段。另见 Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea and Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (New York, Oxford University Press, 2015)。

24. 宗教或信仰自由权的权利持有人是个人，而不是宗教、信念、信仰体系或真理主张。更具体而言，这一权利不是为了保护这类信仰(宗教信仰或其他信仰)，而是保护信仰者及其拥有信仰并单独和与他人一起表达信仰的自由，以便他们能够按照自己的信仰构建生活(A/71/269, 第 11 段)。

25. 个人拥有单独或与他人一起公开表明其宗教或信仰的权利，以及决定是否想表明其宗教信仰者信仰的特权。个人是否愿意表现其宗教或信仰自由权，以及如果是的话，是在私人还是公开场合表现，最终应由个人决定。这是一个重要的区别，特别是因为宗教或信仰自由权并不取决于国家的承认或登记。

26. 虽然国际法没有提供宗教的定义，但必须对宗教或信仰自由权的保护范围作出广义的解释，涵盖有神论、非神论和无神论信仰，以及不信奉任何宗教或信仰的权利。因此，它不限于传统、主流或“被承认”的宗教和习俗。

27. 宗教或信仰自由权如不包括改变宗教或信仰的自由，就没有意义。尽管《公民权利和政治权利国际公约》和《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》在承认改变宗教的权利方面不如《世界人权宣言》第十八条那么明确，但人权事务委员会第 22 号一般性意见(1993 年)予以了更清楚的阐述。该意见特别强调，“维持或改变”宗教或信仰的权利必然涉及选择宗教或信仰的自由，包括将目前的宗教或信仰改为另一种宗教或信仰或改持无神论的权利、以及保留宗教或信仰的权利。这一措辞——“包括改变宗教或信仰的权利”也在大会和人权理事会以协商一致方式通过的关于宗教或信仰自由的决议中得到一贯反映。⁵ 特别报告员注意到，这项规定具体提到思想、良心，宗教或信仰自由的内部层面(通常称为内心的自由)，它享有无条件和不受限制的保护，在任何情况下，包括社会紧急状态时期，均不能受到限制、局限、干涉或克减。

28. 表面上并非针对改变特定宗教或信仰的政策或做法如果意在损害个人自由维持、皈依或改变宗教或信仰的能力，或产生了这样的效果，仍有可能违反《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第二款。对内心自由的间接但不应该的限制的例子可包括对获得教育、医疗或就业的限制，或对家庭法事项如儿童监护的限制，其最终结果是损害个人自由维持、皈依或改变宗教或信仰的能力。但特别报告员注意到，这种决定在很大程度上取决于具体事实，必须视具体情况决定，以免损害《公约》第十八条的实质性规定。

29. 宗教或信仰自由权包括宗教或信仰相关生活的所有方面，包括保护宗教和非宗教信仰、基于良心的立场以及与之有关的信仰和习俗的表现形式。这包括在无不当负担或不合理干涉的情况下自由发展与宗教或信仰相关的身份特征，通过与其他信教者或不信教者自由交流来证明自己的信仰，组织和享受基于共同信仰

⁵ 见大会第 62/157 号、第 63/181 号、第 64/164 号、第 65/211 号、第 66/168 号、第 67/179 号、第 68/170 号、第 69/175 号、第 70/158 号和第 71/196 号决议；以及人权理事会第 16/13 号、第 19/8 号、第 22/20 号、第 25/12 号、第 28/18 号和第 31/16 号决议。

的社区生活，接受与将信仰系统传递给社区成员(特别是儿童)或其他人有关的正规和非正规教育，以及管理与这些信仰相关的机构，如慈善组织。

30. 虽然国际人权法在设定高门槛的情况下允许对表现个人宗教或信仰作出某些限制(通常称为外在的自由)，但任何限制都必须是例外而不是规则。此外，应由希望作出此种限制者——通常是政府或国家机关——给出限制的理由。根据必须予以严格解释的《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第三款，对宗教或信仰自由权的所有限制均须符合法律规定，须是必要的，并且与追求合法目的直接相关，即保护“公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由”。这些限制还须以非歧视的方式适用，并与实现合法目标相称，因此，在可适用的所有适当措施中应是限制性最小的，在任何情况下都不会损害权利本身。与《公约》的某些其他条款(如第十二、第十三、第十四、第十九、第二十一和第二十二条)不同，不能以国家安全为由限制宗教或信仰自由权，这一权利的非歧视性确保国籍不能成为限制少数群体、移徙者或非国民的基础。

31. 宗教或信仰自由权与平等权利密切相关。仅仅承认平等是这一权利的根本原则是不够的；更宜将宗教或信仰自由权也视为一项平等权利。这项权利禁止基于宗教或信仰系统的歧视，并被一些人权文书视为神圣不可侵犯。但必须明确的是，宗教或信仰自由权并不赋予作为权利持有人的个人如下权力：以表达宗教为幌子或以“道德高地”为名，将其他人和处境弱势的人如妇女或女同性恋、男同性恋、双性恋、变性者和两性人边缘化，对其实行压制或实施暴力。

32. 虽然某一特定宗教或信仰的官方地位或获得官方承认本身并不违反一国根据第十八条承担的义务，但宗教或国家意识形态的优先地位不应导致对国际法承认的这一权利或其他基本权利的损害；也不应该对不接受或反对官方意识形态的人造成任何歧视。前任任务负责人一再强调，设想在实践中应用官方国教的概念而不在实际上对宗教少数群体造成不良影响从而对其成员构成歧视，这是很难甚至不可能的(A/HRC/19/60, 第 62 段；A/67/303, 第 47 段)。这方面应当指出的是，国际人权条约，包括《公民权利和政治权利国际公约》的一些缔约国提出了一般性保留，这些保留显然表明了对基本权利的某些限制，或违反基于宗教或信仰原则的不歧视原则。但同样，平等本身也不能保证宗教或信仰自由权。例如，“宗教世俗主义”不是以非歧视方式为宗教多元化创造一个包容性的空间，而是强调国家世俗主义高于宗教或信仰自由权，这可能会导致一些减少宗教或信仰多元化空间的活动。因此，有必要指出，所有人权都具有相互依存、相互关联和普遍性，必须予以综合考虑，而不是理解为权利有等级之分。

33. 特别报告员认为，除其他外，承认和消除上述常见误解对于保护和促进宗教或信仰自由权最基本和最基本的原则至关重要。事实上，这一任务过去 30 年所开展的主体工作和这一时期制定的更广泛的人权框架，以及条约机构和区域人权机制越来越多的判例都加强了这一结论。这种做法还将有助于加强任务负责人在应对当今时代主要挑战方面的作用，包括与民间社会进行更积极和更有意义的

接触，向这些误解提出质疑，以此作为打击暴力极端主义的手段，动员信仰团体实现可持续的发展议程，并加强宗教自由扫盲，改善对宗教自由或信仰的保护。

四. 反复出现和新出现的关切问题

34. 宗教或信仰自由权既是人权框架的基础，又与人权框架相互依存，全球在人权方面的倒退普遍加深了全世界的这一权利危机。信教者和不信教者表现信仰或信念的能力面临来自国家和非国家行为者的严重威胁。宗教少数群体成员和持异议者的自由、安全和保障常常受到国家和非国家行为者的威胁。

35. 特别报告员表示关切的是，各种报告表明，政府行为者和非国家行为者对宗教团体有针对性的骚扰、恐吓或歧视在许多国家一直并且仍然普遍存在。他还认识到有报告表明，许多国家政府对自由维持、皈依、改变或表明信仰的权利予以严格限制。这种行为包括就业、教育和住房方面基于宗教或信仰的歧视，毁坏圣地，口头和身体攻击，逮捕和拘留，以及不追究据称实施这类侵权行为的非国家行为者的责任。

36. 与此同时，多元文化主义和相应的概念，例如宽容、尊重多样性和多元化引起越来越多的争议，并日益被一种潜在的说法所替代，这种说法认为，社会和谐与多样性、多元化与团结、以及安全与人权之间存在零和权衡。日益增长的不容忍与民粹选举政治和以宗教为名的暴力增加部分相关，致使全球许多地区重新考虑尊重和欣赏多样性的价值，对宗教少数群体和不信教者表达自己信仰的能力产生了负面影响。伴随着这些趋势，关于极端主义团体、暴徒和其他经常以宗教名义行事的非国家行为者煽动歧视或暴力，以及在某些情况下煽动仇恨犯罪的报道有所增加。

37. 此外，“人权安全化”主要是国家为打击以宗教为名的暴力而采取的一种对策，这种对策进一步加剧了已经损害宗教或信仰自由权的破坏性条件。所采取的通过限制基本权利(例如言论自由、结社和和平集会的权利)来加强安全部队打击恐怖主义能力的政策，往往会对享有宗教或信仰自由权产生严重后果。在任务负责人的任期内，需要仔细审查安全化带来的两难处境。

A. 构成胁迫或对宗教或信仰表现形式非法限制的一些限制

38. 绝大多数会员国在宪法或立法中规定了对宗教或信仰自由权的保护。但是，尽管有这些保护，大多数国家仍有一些关于书籍的法律和条例不当或非法限制了这一权利，其中包括将亵渎或叛教定为犯罪的法律(对这类罪行的处罚从罚款到死刑不等)。

39. 尽管国际人权法规定了对维持、皈依或改变宗教或信仰(或根本没有任何信仰)的权利的绝对保护，但世界有 10% 以上的国家将叛教定为刑事罪。国际人道与伦理联合会指出，近年来全世界出现了一个令人担忧的趋势，即针对无神论者

和不信教者的歧视和暴力增加。特别是，有 22 个国家允许对叛教者使用死刑，至少 13 个国家对无神论者实行死刑。⁶ 虽然任何人都可能违反这些法律，因为它们实际上将不同意见和自由思想定为犯罪，但“不信教者”、人道主义者和无神论者面临的危险极大。叛教者和不信教者特别容易受到非国家行为者或宗教民团或“部队”的威胁，他们在一些国家不受惩罚。

40. 同样，对所谓“诽谤”宗教信仰和原则或据称侮辱宗教人士的行为加以禁止或将之定为刑事犯罪的反亵渎法对少数群体宗教团体和“不信教者”造成了巨大影响。亵渎罪通常被定为严格法律责任罪行，并基于模糊和过于宽泛的刑事法规，这种罪行越来越多地被用于政治反对派，因为他们反对政府。至少在 49 个国家中，亵渎是一种可处以监禁或在某些情况下可处以死刑的罪行。⁷ 人权事务委员会在第 34 号一般性意见(2011 年)中指出，亵渎法不符合《公民权利和政治权利国际公约》，但第二十条第二款规定的具体情况除外。它强调，“任何此类法律均不得存在利于或不利于某个或某些宗教或信仰体系，或者其拥护者优于他人，或者宗教信徒优于非信徒的差别待遇。也不得利用此类限制，防止或处罚批评宗教领袖或评论宗教教义和信仰原则的行为。”

41. 对表现宗教原则或信仰概念的普遍和常见的限制通常涉及礼拜自由(包括在指定的宗教场所)；宗教象征或图像(如伊斯兰教中的妇女头巾)；遵守节假日和休息日；神职人员的任命；教学和传播材料(包括传教活动)；父母根据其信念确保子女宗教和道德教育的权利；以登记作为奉行宗教或信仰的先决条件(与获得法人资格和相关福利相反)；在国家与国际一级与个人和社区就宗教事务进行的交流；设立和维持可以寻求或接受资金的慈善和人道主义机构；以及依良心拒服兵役等。

42. 其他干扰宗教或信仰自由权的常见类型限制的例子包括刑事法律制裁，繁琐的行政条例或民事处罚，歧视性的个人地位和家庭法，以及工作场所的歧视和载入合理便利原则方面的挑战(见 A/69/261)。特别报告员注意到，少数群体成员和处于弱势地位的其他个人和群体往往受到对表现宗教或信仰所作限制的过于严重的影响。

43. 特别报告员指出，各国对宗教或信仰自由权表现形式的非法限制是常见的、反复出现，并继续占侵犯这一权利的行为中的大多数。对联合国人权机制，包括普遍定期审议工作组和人权事务委员会等条约机构公布的资料进行的审查表明，许多国家依靠限制作为规则，而不是例外，并且往往不能提供根据《公民权利和政治权利国际公约》第十八条第三款规定的标准限制宗教或信仰自由权的任何理由。而就限制这一权利的表现形式给出理由的国家，往往依照的是不符合第十八条第三款严格要求的模糊或过于宽泛的规定。

⁶ 国际人道与伦理联合会，《2016 年思想自由报告》。

⁷ 同上。

B. 不歧视和平等，以及弱势个人和群体

44. 《公民权利和政治权利国际公约》第二条第一款要求缔约国尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切个人享有《公约》所承认的权利，“不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分等任何区别”。它是国际人权法中不歧视原则的基石。不歧视原则适用于这项权利的享有和合法限制。事实上，特别报告员认为，宗教或信仰自由权内含对人人平等的要求。

45. 然而，各国的歧视性规定和非国家行为者采取的行动有很大一部分是基于宗教或信仰，而且过多地针对宗教少数群体，或者更一般来说，是针对被视为“不信教者”的人。如前所述，虽然某一特定宗教或信仰的官方地位或获得官方承认本身并不违反一国根据《公民权利和政治权利国际公约》第十八条承担的义务，但在国家担任某些基于多数宗教(或在少数情况下，少数宗教)的真理信条的监护人或保管人的角色时，宗教或信仰自由权面临的挑战最大。特别报告员注意到，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、宗教少数群体以及女同性恋、男同性恋、双性恋、变性者和两性人——的其他基本权利在由于须遵守国家规定的宗教正统(例如戴头巾或需要隐瞒性取向或性别认同)的强制性要求而可能面临制裁时，受到不成比例的限制或损害。各国试图实行上述宗教世俗主义，对与宗教或信仰体系相关的公共概念领域进行清理，从而使宗教或信仰自由权面临进一步的挑战。因此，可以合理地认为，国家与宗教的关系可以直接和间接导致在无意或有意之间使损害少数群体宗教或信仰自由权的歧视性做法长期存在。

46. 在此情况下，国际关于歧视宗教少数群体问题的讨论近几十年取得了巨大进步，这一趋势应当受到欢迎和鼓励。除了不断需要应对歧视的直接和公开表现形式外，还需提高对比较模糊的歧视形式的认识，例如规定公共机构某些着装规范的看似“中立”的规则。虽然这种规则通常不公开针对某一特定群体，但可能构成对属于宗教少数群体的人(通常是妇女)的歧视——如果这些人依照自己的良心身着特定服装的话。在饮食规则、斋戒、公共假日、劳动法规、公共卫生规范或其他问题上也可能出现类似的问题。克服宗教或信仰领域各种形式的歧视，包括间接歧视和结构性歧视，是一项复杂的任务，需要跨越仅仅是形式上的或编纂成文的平等，转向实质性平等的概念，包括采取切实措施，确保信教者和不信教者在日常生活各个层面的合理便利(A/69/261, 第 49-66 段)。

47. 宗教或信仰自由权范围内的歧视不仅限于宗教少数群体或不信教者，也可能适用于宗教多数群体和未得到承认的群体或“非传统”群体的成员。特别报告员注意到，以前的任务负责人一直将其他群体，包括妇女、儿童、被剥夺自由者、难民、移徙工人(包括家庭佣工)、境内流离失所者以及女同性恋、男同性恋、双性恋、变性者和两性人列为特易受到基于宗教或信仰的歧视的人。歧视往往表现为两种方式中的一种：(a) 个人对宗教或信仰自由权的享有受到国家或非国家行为者的限制或干涉，特别是因为他们是某一群体的成员；或(b) 他们对其

他基本权利的享有受到基于宗教或信仰原因的限制或干涉(同样是国家或非国家行为者)。因此,除尊重不歧视原则外,会员国还有义务保护个人免遭第三方非国家行为者的歧视,包括来自宗教团体甚至是恐怖主义团体的威胁。根据问题的确切性质,可能需要采取不同举措,例如,在立法上支持宗教少数群体免遭工作场所的歧视,采取措施保护人民免于被迫改变信仰,并制定打击暴力极端主义、自卫报复行为或恐怖主义的政策。

48. 应当指出的是,最近,非国家行为者,包括暴徒、民团、反政府叛乱分子和恐怖主义组织实施了并将继续实施最严重的侵犯宗教或信仰自由权的行为。对这一权利的威胁不仅来自那些在失败或管理不善的国家中逍遥法外的人,还可能来自歧视宗教少数群体和反对者并授权非国家行为者对其实施“惩罚”而不必害怕报复的法律和政策。

49. 与以前的任务负责人一样,特别报告员将继续根据《公民权利和政治权利国际公约》第三条、其他人权条约,如《消除对妇女一切形式歧视公约》,以及将性别问题纳入其实质性和程序性工作主流的任务要求,强调在宗教或信仰自由权方面对妇女和女孩实施的基于性别的侵犯行为。这种方法将侧重于对妇女享有宗教或信仰自由权的能力产生不利影响的基于性别(和性别认同)的歧视,以及国家或非国家行为者试图通过宗教自由或“自由”方面的理由来证明基于性别的歧视之合理性的情况。实际上,人权事务委员会在第 28 号一般性意见(2000 年)中认为,不得以思想、良心和宗教自由为由将第十八条用作歧视妇女的借口;因此缔约国应提供有关妇女在思想、良心和宗教自由方面的状况的资料,并说明已采取或打算采取何种步骤,消除和制止对妇女的这些自由的侵害和保护她们不受歧视的权利。

50. 特别报告员指出,虽然宗教或信仰自由权与妇女平等权利之间的关系有时可能看起来不太协调,但认为这两种权利不相容是错误的。这种观点有夸大这两种权利在规范层面上的紧张关系、削弱保护方面的重要差距和排除开展建设性和协同交流之可能性的风险(见 A/68/290)。毫无疑问,强迫婚姻、切割女性生殖器官、强迫改变信仰、名誉杀人、强迫充当神妓、性奴役、贩运和过度执行着装规定以及剥夺教育和就业机会等做法都是以宗教传统为借口。特别报告员完全同意前任任务负责人的意见,即宗教或信仰自由权绝不能被用作侵犯妇女和女童权利的理由,“要求把妇女的权利置于性别歧视所根据的各种不容忍信念之上,已经不是一种禁忌”(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; 以及 A/HRC/19/60/Add.1, 第 44 段)。但是,承认和谴责这些做法并不意味着默认宗教或信仰自由权与性别平等之间本质上不相容。相反,应将二者全面理解为相辅相成的人权规范(见 A/68/290, 第 19 和第 66 段)。

51. 国家机构和非国家行为者以各种方式侵犯儿童的宗教或信仰自由权。影响儿童的侵犯人权行为往往是相互交织的,例如武装团体绑架宗教少数群体女孩并强迫其改变信仰。根据《儿童权利公约》第 14 条,儿童的思想、良心和宗教自

由权包括父母或法定监护人有权利和义务“以符合儿童不同阶段接受能力的方式指导儿童行使其权利”。事实上，儿童权利委员会在第 12 号一般性意见(2009 年)中承认，为了充分实现儿童的权利，必须尊重他们就影响其福祉和福利的所有事项(包括与宗教或信仰自由有关的事项)表达意见的权利，及其寻求和得到父母或法定监护人指导和指引的权利，这些指导和指引可以弥补儿童在知识、经验和理解方面的不足，并且符合儿童不同阶段的接受能力。

52. 宗教迫害往往造成极大规模的流离失所和难民人数激增。寻求庇护者和境内流离失所者必须得到宗教或信仰自由权和其他人权方面的保障，不仅因为他们享有与他人同样的保护，而且因为他们处于特别弱势的地位，往往由于流离失所或移徙，或不熟悉东道国的语言和政治、社会和法律背景而在主张其权利方面处于不利境地(见 A/62/280)。

53. 特别报告员关切地注意到，有越来越多的报告指出，各国，包括《关于难民地位的公约》缔约国，未能向因害怕遭到基于宗教或信仰的迫害而不敢返回原籍国的寻求庇护者提供保护。这种失败包括驱回或强行遣返因种族、宗教、国籍或属于特定社会群体或政治见解等原因而害怕遭到迫害的难民。正如各种国际机制，包括人权事务委员会、禁止酷刑委员会和欧洲人权法院所指出的，国际法严格禁止驱回：《公民权利和政治权利国际公约》第七条、《禁止酷刑公约》第 3 条和《欧洲人权公约》第 3 条是不可减损的。上述条约机构以及欧洲人权法院都确认不驱回原则具有强行法性质，即寻求庇护者面临严重的酷刑或相关虐待危险。特别值得提及的一个问题是，为了维持一个国家的传统宗教构成或安抚对“他人”的民粹主义反应等目的，属于某一特定宗教派别的难民和寻求庇护者越来越不被容忍。必须强调的是，这一行动构成宗教或信仰的“区域化”，违背了宗教或信仰自由权的精神和文字(A/71/269, 第 78 段)。

C. 基于宗教或信仰煽动暴力的行为

54. 以宗教为名的暴力的升级及其与极端主义的联系使得必须制定反对暴力极端主义的战略和政策。特别报告员认识到，必须授权安全机构履行打击恐怖主义及保护社区免遭暴力和严重侵权行为的义务。事实上，恐怖主义团体对一些最严重的侵犯人权行为负有责任。非国家行为者，如“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”(伊黎伊斯兰国或达伊沙)对受其控制的领土内向雅兹迪派、基督教徒、什叶派和其他弱势个人和群体进行的广泛和残暴攻击负有责任，据称仅在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国就有 1,000 万人受到影响。攻击包括杀戮、酷刑、奴役和贩运、强奸及其他性虐待行为。同样，“博科哈拉姆”除其他外对杀戮、酷刑、绑架、暴力侵害儿童和在敌对行动中使用儿童等行为负有责任。

55. 然而，也有人担心，一些旨在实现社区安全的政策对人权和基本自由产生了不良影响。虽然寻求安全和努力促进人权往往被视为相互冲突的优先事项，但

如《联合国全球反恐战略》的支柱四所确认的那样，不能协调和解决这种紧张关系可能会降低社区安全度。⁸ 不言而喻，促进和保护宗教或信仰自由权而不是对这一权利施加不当限制，可以更有效地防止或打击暴力极端主义。事实上，尊重宗教或信仰自由权不仅为实现民主理想创造了前提，还可以加强社会应对极端主义论调的能力。此外，防止和打击暴力极端主义的措施不应产生直接或意外的后果，导致歧视、污名化或宗教定性(A/HRC/33/29, 第 31 和第 64 段)。

56. 特别报告员认为，处于弱势地位的某些群体，无论是由于其信仰的原因，还是由于其权利遭到侵犯的风险较高，都需要更多关注。他还指出，世界范围内出现明显的基于认同的政治趋势，同时呼吁实行实际上以少数群体的宗教或信仰为由而对其加以歧视的法律和做法，可能会导致基于宗教或信仰的不容忍、歧视和煽动暴力行为。不容忍的氛围要求更多地关注《拉巴特行动计划》的执行情况及其提倡的多管齐下方法，包括采取非限制性措施来处理煽动歧视、敌意或暴力的问题。

57. 遗憾的是，缺乏对“真正的”煽动案件的起诉，而且以国内煽动法为借口迫害少数民族的现象普遍存在。特别报告员指出，《公民权利和政治权利国际公约》第二十条第二款提供的防止煽动仇恨的保护须遵守严格的标准，以确保不损害其他权利，包括言论和宗教自由。如前所述，解释说，《公约》第二十条规定的门槛很高，因为作为一项基本原则，对言论的限制必须始终为例外情况。该行动计划提出了“六要素”检验方式，以支持司法部门评估具体行为是否实际构成“煽动歧视、敌意或暴力”，并严重到足以被视为刑事罪行。这六个要素是：社会和政治背景；发布言论者(例如其身份和影响力)；言论行为的意图(相对于纯粹的疏忽)；言论内容或形式(例如，形式、挑衅程度)；言论行动的范围(例如，其公开性质和受众规模)；以及造成实际危害的可能性和迫近性。《拉巴特行动计划》呼吁各国在采取行动打击煽动行为时，使其相关立法完全符合《公约》第十八、第十九和第二十条。

58. 多年来，宗教或信仰自由权方面的任务负责人对以宗教名义实施的暴力行为的影响，以及各国针对新宗教或持异议者的过于广泛的政策和做法表示了持续关注。他们提出了许多战略来处理暴力极端主义问题，包括促进宗教间的交流，并呼吁媒体进行更加一致和客观的报道(见 A/55/280、A/HRC/13/40 和 A/HRC/28/66)。最近关于预防或打击暴力极端主义的方案强调了青年人参与的重要性。特别报告员非常希望审查这些措施对青年和儿童的影响(见 A/HRC/33/29, 第 42-48 段)。

⁸ 大会第 60/288 号决议。

五. 结论、拟议工作方法和建议

59. 从以上概述可以看出，除了处理对皈依、保持、改变和表现宗教或信仰的权利作出的传统限制外，还有三个问题领域很可能在不久的将来占据这项任务的大部分时间。前两个问题是上述宗教或信仰自由的政治化和安全化；第三个问题是这两种现象对弱势个人和群体的影响。

60. 宗教或信仰自由权的政治化往往会加剧民间社会中以及这些行为者与国家之间的现有紧张关系，从而增加不容忍和煽动暴力和歧视的危险。执行关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的宣扬民族、种族或宗教仇恨行为的《拉巴特行动计划》和菲斯进程，以及对提高宗教自由认识进行投资，都有助于应对这些挑战。与此同时，需要对不容忍及煽动暴力和歧视的事件、模式、相互关系和原因进行更系统的研究，以确定触发因素，并帮助制定政策，落实对宗教或信仰自由权的尊重和保护。

61. 要打击以宗教为名兴起的暴力极端主义，需要世界各国采取一系列预防政策；有必要了解和解决这些政策对宗教或信仰自由权的影响。应当确定如何对加强安全防止暴力极端主义和保护人权进行协调，以及加大对宗教或信仰自由的尊重如何在实际上有助于防止暴力极端主义。这方面的概念和案例研究可有助于明确所涉的真正问题，并确定实现安全和保护人权的方式。

62. 如上所述，特别报告员希望将落实宗教或信仰自由权列为优先事项，并以此作为其任务的主要目标。这种方法对于解决这一权利在全球面临的非常严峻的挑战至关重要，并与人权理事会就更广泛地实现人权保护方面的执行差距所制定的新的实施议程相吻合。

63. 经常被用作侵犯宗教或信仰自由权借口的各种错误观念的存在意味着需要做更多的工作，进一步澄清这一权利的规范性内容，并提高对其实际内容的认识。虽然并不总是很清楚各国为什么选择在缺乏国际法规定的有效执行机制情况下履行其人权承诺，但研究表明，澄清和简化规范可促进所谓人权的“实际化”。对人权采取的业务方针可有助于使规范切合实际，并使之更加符合更具地方性和参与性的政策制定和执行工作。但要想切合实际，将需确定可确保符合宗教或信仰自由权规范性内容和框架的实际指南。关于已经存在指南的问题，例如《拉巴特行动计划》或学校教育、宗教自由、宽容和不歧视的关系问题国际咨询会议的《最后文件》(见 E/CN.4/2002/73, 附件, 附录), 可以通过国家与国际人权机制合作的新安排来进一步鼓励其适用。⁹

64. 特别报告员指出，各国的合作对于推进保护和促进宗教或信仰自由权的成功议程至关重要。合作可以有多种形式。与具体国家协商和进行区域磋商的机会

⁹ 见联合国人权事务高级专员办事处，《国家报告和后续行动机制：国家与国际人权机制有效合作的实用指南》，2016年，日内瓦。

将有助于确定挑战和最佳做法，以鼓励“竞相逐高”。磋商还可确定能力建设能够发挥变革作用的领域。各国的合作对于协助履行这一任务的保护职能也十分重要，能确保提供有效和响应性的沟通渠道，使特别报告员可以对据称侵犯宗教或信仰自由权的行为表示关切，并本着建设性参与和合作的精神进行国别访问，促进在国家一级实现这项权利。

65. 人权理事会的特别程序在作为一个有凝聚力的系统运作时最为有效。实施办法/议程要取得成功，该任务必须与其他特别程序和联合国人权系统的其他部分充分合作，包括与普遍定期审议有关的进程和有关条约机构如人权事务委员会对各国进行的审议。

66. 特别报告员还认为，有系统地研究和评估这一任务和促进宗教或信仰自由权的其他机制的影响，将有助于了解哪些办法最能在实地取得具体成果。为此，在有可用资源的情况下，特别报告员准备在今后三年内进行这项研究。

67. 特别报告员欢迎各国政府、议员、国家人权机构、政府间组织、人权组织、宗教组织和学术界更加重视在国家 and 国际一级促进宗教或信仰自由权。他们提高了国际社会对具体国家问题的认识，加强了对现有挑战和新趋势的敏感性，鼓励各国采取积极行动促进对话和宗教间交流，围绕宗教或信仰自由权问题建立了议员、外交官、人权维护者和学术界网络，并开发了促进尊重这项权利的工具和框架。特别报告员认为，可以利用这些努力和活动来支持更有效地落实宗教或信仰自由权，并指出，必须继续努力确定促进这项权利的跨学科和多部门办法，包括加强这些不同行为者之间的合作。

68. 过去 30 年，这一任务与各种民间社会行为者建立了富有成效的关系。它们对特别程序和其他人权机制的能力、效率和影响作出的贡献，及其在国内引导尊重人权的能力，一直是并且仍然是促进在国内和国际上尊重宗教或信仰自由权的关键。因此，特别报告员将继续参与并扩大这一行为者和利益攸关方网络，包括现有的区域和国家人权机制，以便从这一重要资源中受益。

69. 特别报告员强调民间社会行为者，特别是宗教和社区领导人在促进不同宗教和信仰跨界合作方面作用和责任的重要性，而且这种合作应以普遍、平等、包容和透明原则为基础。他呼吁所有从事经济、社会和文化权利以及公民和政治权利工作的非政府人权组织与联合国一级和实地基于宗教和信仰的民间社会行为者合作，建立超越宗教或信仰界限的联盟。