

印度政府推行《瓦格夫法案修正案》引争议 | 《区域动态》11月第1期

摘要：2025年4月，印度政府宣布《瓦格夫法案修正案》（*वक्फ (संशोधन) अधिनियम, 2025*）生效。该修正案要求在全国范围内建立统一的数字化瓦格夫财产登记系统，同时加入设立“5年连续信仰标准”、允许在各级瓦格夫委员会中吸纳非穆斯林成员等争议性条款。法案一经推出，立即引发印度穆斯林群体的广泛不满。他们认为，新修正案将削弱宗教自治、侵蚀穆斯林财产权。全印穆斯林个人法委员会等组织宣布将开展全国性的抗议游行，同时向最高法院提交请愿书，请求对该法案进行合宪性审查。9月15日，印度最高法院宣布对修正案实施“有限干预”，暂缓部分条款，并要求中央政府明确配套规则与执行标准。本次法案改革一定程度上体现出印度国家权力在宗教事务中的延伸，也折射出印度教民族主义政治语境下世俗主义边界的改变。

一、印度《瓦格夫法案》的历史沿革

“瓦格夫”（*वक्फ*）是伊斯兰法体系中的一种宗教捐献制度，起源可追溯至7世纪的哈里发欧麦尔时期。按照传统定义，穆斯林信徒可自愿将土地、房产或收益性资产捐出，永久冻结其所有权，将收益用于清真寺、经学院、墓祠及慈善事业。这类财产被视为“真主的财产”，由被称为“穆塔瓦利”（*मुतवल्ली*）的管理人负责运营，管理者个人或后代均不得出售、转让或继承这些财产。在印度，瓦格夫财产遍布各地，它们通常历史悠久、来源复杂、难以管理，常与官方因土地开发、产权认定等项目发生冲突。殖民时期，英印政府曾通过《穆斯林瓦格夫确认法案》（*Muslim Waqf Validating Act, 1913*），认定穆斯林信徒有权设立瓦格夫，并由指定管理人长期管理。独立后，印度议会于1954年通过《瓦格夫法案》（*वक्फ अधिनियम, 1954*），确立瓦格夫理事会的基本结构，赋予各邦瓦格夫委员会（*राज्य वक्फ बोर्ड*）登记、监督和审计宗教财产的权力，并要求邦政府定期报告瓦格夫财产状况。然而，由于各邦执行标准不一、中央协调能力薄弱，1954年法案的实际效果有限。为此，印度政府分别于1964年和1984年对该法进行修订，加强委

委员会的调查与审计权，但整体效果依然不佳。

1995年，印度中央政府实施新版《瓦格夫法案》(वक्फ अधिनियम, 1995)，以取代1954年法案。新版法案正式确认中央瓦格夫委员会(केंद्रीय वक्फ परिषद)与各邦瓦格夫委员会的法律地位，明确其行政权责，并设立了专门的瓦格夫法庭(वक्फ न्यायाधिकरण)处理财产纠纷案件。1995年法案同时规定，委员会须每年提交财务与资产报告，接受政府审计，以加强问责与透明度。此后，随着宗教财产规模扩大与城市化推进，印度中央及地方政府数次对法案进行修订。其中，2013年的《瓦格夫法案修正案》(वक्फ (संशोधन) अधिनियम, 2013)要求各邦政府在3个月内成立专门的瓦格夫调查与地籍登记部门，以防止财产侵占和滥用。然而，由于地籍数据缺失、行政资源有限，2013年版的《瓦格夫法案修正案》实际仍陷于“有法难行”的状态。

2025年，印度政府再度推出《瓦格夫法案修正案》(वक्फ (संशोधन) अधिनियम, 2025)，试图基于原法案对瓦格夫财产管理制度进行数字化、现代化改革。修正案首先要求建立全国统一的信息化登记系统，规定所有的瓦格夫财产须在限定时间内完成数字备案并纳入中央门户平台，以便政府实时监控。印度政府表示，这一举措有利于纠正此前登记不全、财务管理混乱、资产用途模糊的问题。其次，新版修正案在捐赠资格方面设立“5年连续信仰标准”(पाँच वर्ष का सतत् आस्था मानदंड)：捐献人若要设立瓦格夫，须连续信奉伊斯兰教5年以上。政府宣称，此举能够“防止虚假捐献或政治操弄”。再次，修正案在委员会权力结构方面作出调整，要求中央与地方政府开展联合监督，同时允许在瓦格夫委员会中纳入非穆斯林成员，以增强监管力度和透明度。印度政府强调，新版修正案的目标在于“统一审计、提高资产使用效率、保障公益用途等”。

二、新版《瓦格夫法案修正案》的争议焦点

4月8日，印度政府宣布《瓦格夫法案修正案》生效。按照政府口径，新版修正案生效后，各地瓦格夫资产将限期录入“国家瓦格夫门户”(राष्ट्रीय वक्फ पोर्टल)，

形成可查询、可对比的底册，并纳入同一套审计规则。中央政府少数族裔事务部（अल्पसंख्यक कार्य मंत्रालय）部长基兰·利吉居（किरेन रिजिजू）表示，这种方式将“解决长期存在的瓦格夫财产登记不全、账目不清、用途不明”等问题。但是，印度政府的这一决定也引发巨大争议，支持者和反对者相互攻讦、争论不休。

在设立瓦格夫资格方面，争议最大的是新增的“5年连续信仰标准”。支持方宣称，设置这一门槛可以遏制临时改宗后迅速捐献，利用瓦格夫体制谋取私利的做法，保证捐献财产行为的宗教纯洁性。但是，反对者指出，新版修正案并没有明确“连续”的判定方法，这一表述可能成为修正案在实施过程中的“灰色地带”。多篇法学评论指出，该条款标准含混、可操作性不足，在缺少统一证据与流程的情况下，各地方在执行过程中将难免产生分歧。另有多份关于“5年连续信仰标准”的请愿书被提交至最高法院，要求对修正案进行合宪性审查并就相关条款作出裁决。全印穆斯林个人法委员会（ऑल इंडिया मुस्लिम पर्सनल लॉ बोर्ड）更在公开表态中宣称，新版修正案“带有歧视性且损害穆斯林群体的权利”，要求中央政府予以撤回。该组织还宣布将发起全国性抗议行动，并呼吁各邦相关组织参与其中。

产权归属的判定同样是争议焦点之一。传统上，瓦格夫财产遵循“使用即为瓦格夫”（यूज़र द्वारा वक्फ）原则，在该原则下，某处不动产即使没有正式的捐献文书，只要长期稳定用于宗教或慈善活动（如清真寺礼拜、德尔格赫祭祀¹、公益施粥等），就可以根据“事实使用”被认定为瓦格夫财产。与此相对，本次修正案更强调通过产权文件、地籍测绘、财政或税务票据确定财产归属，删除了“使用即为瓦格夫”相关条款。支持者认为，如果产权归属仍以“长期使用”为主要判定依据，便非常容易与现代地籍登记相冲突，把私人或公共用地误判为宗教财产。这种情况在涉及城市建设和公共工程时尤为敏感：在许多城市的老城区中，常有长期使用但产权不清的宗教空间，如清真寺外廊、墓园周边空地、宗教学校附属用房等。过去，这些空间可能根据“使用原则”被直接划入瓦格夫财产名册；但在新规则下，则要以它们产权文件和登记情况为准，很可能不再属于瓦格夫财产。而在征地、道路拓宽、棚改等事务中，按何种证据、走何种程序认定会直接影响

¹ 德尔格赫祭祀（दरगाह ज़ियारत）指在苏非派圣人陵祠进行的礼敬活动，包括诵祈祷文、献盖、献花与施食等仪式，用以纪念圣人、祈福与施舍。

补偿、迁建与后续管理。因此，正反双方围绕这一条款的适用范围与操作方式争论不休。

在权力结构方面，新版修正案允许瓦格夫委员会吸纳一定数量的非穆斯林成员，这一条款也引起大量印度穆斯林的不满。全印穆斯林联合会（ऑल इंडिया मजलिस-ए-इत्तेहादुल मुस्लिमीन）领导人、人民院议员阿萨杜丁·奥韦希（असदुद्दीन ओवैसी）多次公开反对，称“将非穆斯林纳入瓦格夫委员会违宪”，并把该条款列为提请最高法院审查的主要异议之一；同时，全印穆斯林个人法委员会与印度乌里玛协会（जमीयत उलेमा-ए-हिंद）等也在集会与声明中称该条款将“削弱穆斯林群体对瓦格夫的实质控制”，可能成为政府提升自身介入能力与话语权的窗口。

最后，政策的实际落地能力也饱受质疑。政府将“限期电子化备案”视为此次清点、管理瓦格夫财产的基点，但多个机构与研究者在评论时表示，地籍资料欠缺、测绘滞后、基层人手不足仍是印度各级政府需要面对的现实。如果为赶进度而简化核验，则可能出现数据“过关”但矛盾激化的情况。

可见，新版《瓦格夫法案修正案》在资格门槛、归属依据、委员会构成以及政策落地四个层面引发大量争议。政府多强调统一登记和外部监督的重要性、必要性，反对者则担忧宗教自治被削弱、所有权被误判、执行标准不一等。围绕这些焦点，多个团体与个人向印度最高法院提交请愿，请求最高法进行合宪性审查，同时明确关键条款的适用边界。

三、最高法院宣布实施“有限干预”

在社会抗议持续、请愿不断的背景下，印度最高法院最终介入审理此案。9月15日，印度最高法院（सर्वोच्च न्यायालय）在合并审理多份请愿后作出中期裁定，决定对新版《瓦格夫法案修正案》实施“有限干预”（सीमित हस्तक्षेप）。最高法院宣布，经议会通过并生效的法律符合“合宪性推定”，在此前提下，法院仅对争议多的条款作出阶段性处理：其一，新增的“5年连续信仰标准”因认定标准与程序尚未细化被暂缓适用；其二，对于“使用即为瓦格夫”传统相关的情况，法院强调在配套规则未明确之前应从严适用，避免以单一依据造成新的权属纠纷；其

三，在组织结构方面，法院采纳中央政府的承诺，确认瓦格夫委员会中非穆斯林成员的人数上限（邦级为 3 人、中央为 4 人），以期在引入外部监督和维护宗教自治之间划定边界。

这一裁定对现实执行的影响仍有待观察。从程序走向看，最高法院并未就争议条款作出最终判断，而是将案件排入后续程序，要求政府提交关于“5 年连续信仰标准”条款认定细则、产权确认体系与组织构成安排的书面说明，包括拟定的配套规则、部门间数据衔接方案及申诉救济流程。**未来，有一些方面仍值得关注：**新增条款配套规则的出台时间及细化程度；印度国家平台与地籍、登记、财政系统的数据对接；地方执行过程中可能出现的异质性。总之，本次法案改革再次体现出印度社会中宗教多元与国家治理之间的结构性张力，一定程度上折射出当下印度教民族主义政治语境下印度社会的变化：以“信息化”“现代化”为名，国家得以更多介入宗教事务，宗教与国家之间的权力关系正在被行政理性与治理现代化的叙事逐步重塑。《瓦格夫法案修正案》的实施效果与社会反响，仍将是印度世俗主义边界演变的重要观察点。

王子元，清华大学国际与地区研究院博士研究生。