

特朗普政府与“国际宗教自由联盟”的建立

• 徐以骅

[内容提要] 自《1998年国际宗教自由法》出台以来,美国历经四任总统,前后建立了“美国国务院国际宗教自由办公室”“美国国际宗教自由委员会”“推进宗教自由部长级会议”“不可剥夺权利委员会”以及“国际宗教自由联盟”等所谓推进国际宗教自由的机构和机制,推出一系列关于国际宗教自由的年度报告和总统行政令,以及在美国国务院和国家安全委员会等政府机构设立了若干“宗教自由”专职官员,使推进宗教自由成为美国外交政策的“最优先目标”。而这些推进国际宗教自由举措的集大成者,就是特朗普政府发起的“国际宗教自由联盟”,从而把美国主导的国际宗教自由运动推向高潮。目前这一联盟尚未最终成形,但其雏形已在相当大的程度上显露出美国在宗教人权领域的双重标准、战略意图以及内在矛盾。

[关键词] “国际宗教自由联盟” 《1998年国际宗教自由法》 “不可剥夺权利委员会” 人权等级制 美国

美国朝野关注“国际宗教自由”议题由来已久，但对该议题建制化的倡导和推进却是在冷战结束之后。在20世纪70年代全球宗教复兴、美国基督教福音派崛起和“政治觉醒”，以及后冷战时期宗教日益成为美国外交政策工具的背景下，美国国会出台了《1998年国际宗教自由法》，为宗教和宗教团体全面介入国际事务和美国外交政策的制定铺平了法律道路，并且在宗教领域为此后美国各届政府的对外政策和安全战略指出了行动方向。

一、从《1998年国际宗教自由法》 到“国际宗教自由联盟”

在过去20多年来，宗教和宗教团体在美国对外关系领域的影响可以分为以一系列涉教法案和事件为标志的三个阶段。^①

第一个阶段始于《1998年国际宗教自由法》并且体现于由宗教团体推动的其他美国国会立法，如《2000年人口贩卖受害者保护法》《2002年苏丹和平法》《2003年朝鲜自由法》《2004年朝鲜人权法》等，这些立法在法律上正式确认了美国外交政策与推进所谓“宗教自由”之间的关系，并且启动和加大了宗教团体影响美国对外关系的立法化（或国会化）、机构化、国际化、草根化、联盟化、媒体化、安全化等趋势，^②其中根据《1998年国际宗教自由法》建立的两个机构，即国务院国际宗

^① 关于三个阶段的划分，参见徐以骅：“宗教新右翼与美国外交政策”，载《历史评论》，2020年第1期，第55-57页。

^② 关于此七种趋势，参阅徐以骅：《后冷战时期的宗教与美国政治和外交》，上海：上海人民出版社，2014年版，第106-114页。

教自由办公室以及跨宗派、跨党派美国国际宗教自由委员会，更是表明对“宗教自由”的关注开始渗入并且形塑美国传统外交建制。

第二个阶段始于美国国会通过的立法，主要有2016年12月分别由奥巴马总统签署生效的作为《1998年国际宗教自由法》修正案的《2015年弗兰克·沃尔夫国际宗教自由法》和《全球马格尼茨基人权问责法》，以及美国国会此前通过的《2014年近东与南中亚宗教自由法案》。其中《2015年弗兰克·沃尔夫国际宗教自由法》要求美国政府在根据《1998年国际宗教自由法》设立的所谓严重侵犯宗教自由的“特别关注国”名单外，增设所谓侵犯宗教自由的“特别观察国”“特别关注实体”以及“指定人士”名单，并授权予以相应制裁；《全球马格尼茨基人权问责法》亦要求美国制定所谓“侵犯人权者”名单，限制其入境美国，冻结其在美资产。两个法案的共同特点，就是把美国实施制裁的重点从国家转向单位和个人，即用“打击到人”的方式来提高制裁的效力和“精准性”，从而加强美国政府通过国内法来实现其包括推进国际宗教自由在内的所谓人权目标的力度。《2015年弗兰克·沃尔夫国际宗教自由法》还要求美国国务院对其所属的所有外交人员开展一项关于国际宗教自由的线上培训课程。《2014年近东与南中亚宗教自由法案》则为所涉地区设立“宗教少数派事务特别顾问”一职。上述法案均由奥巴马总统签署生效，显然在奥巴马政府期间尤其是后期，“国际宗教自由作为美国外交政策工具的势头开始增强”。^①

^① Lee Marsden, "International Religious Freedom Promotion and US Foreign Policy," *Religions*, 2020, 11, 260 (May 21, 2020), p. 5, <http://www.mdpi.com/journal/religions> (上网时间: 2020年10月1日)。

第三个阶段始于特朗普政府时期，尤其是2018年4月蓬佩奥（Mike Pompeo）出任国务卿以来所筹划成立的三个所谓国际宗教自由机构或机制：一是“推进宗教自由部长级会议”机制。2018年7月美国国务院举办的“推进宗教自由部长级会议”，以及2019年7月第二届“推进宗教自由部长级会议”。这两次会议是美国国务院有史以来召开的规模最大的人权类会议。二是美国国务院筹建于第二届“推进宗教自由部长级会议”之前，具有蓬佩奥个人色彩的“不可剥夺权利委员会”。该委员会由美国前驻梵蒂冈大使、以反堕胎和同性婚姻著称的哈佛大学法学院教授玛丽·A·格兰登（Mary Ann Glendon）领衔的共11位保守派人士组成，对“人权在美国外交政策中的作用”以及“美国致力于国际人权事业的基本原则”进行研究并提出建议，宣称要对人权概念“进行自1948年《世界人权宣言》颁布以来最深刻的重新审视”。^①2020年7月16日该委员会正式发布了长达60页的报告（未定稿），^②在国际宗教人权理论领域为特朗普政府站台。三是组建“国际宗教自由联盟”。该联盟成立于2020年2月，它是美国自《1998年国际宗教自由法》通过以来，历经四任总统，继美国国务院国际宗教自由办公室、美国国际宗教自由委员会、“推进宗教自由部长级会议”、“不可剥夺权利委员会”之后建立的第5个所谓国际宗教自由机构或机

① Caitlin Oprysko, “Mike Pompeo unveils panel to examine ‘unalienable rights,’” *Foreign Policy*, July 8, 2019, <https://www.politico.com/story/2019/07/08/pompeo-unveils-panel-to-examine-unalienable-rights/>（上网时间：2019年9月10日）；另参见徐以骅：“‘宗教超级秀’——美国‘推进宗教自由部长级会议’述评”，载《世界宗教文化》，2020年第1期，第16页。

② “Report of the Commission on Unalienable Rights,” July 16, 2020; Michael R. Pompeo, “Unalienable Rights and the Securing of Freedom,” Philadelphia, Pennsylvania, National Constitution Center, July 16, 2020, <https://www.state.gov/unalienable-rights-and-the-securing-of-freedom/>（上网时间：2020年9月10日）。

制，从而把过去 20 多年来美国主导的国际宗教自由运动推向高潮，而特朗普政府任期因此也被某些基督教福音派势力吹捧为保护“国际宗教人权”的“黄金时期”。^①

二、“国际宗教自由联盟”的建立

2020 年 2 月的第一个周堪称美国人权历史上的“宗教周”。2 月 4 日，作为“推进宗教自由部长级会议”机制的一部分，美国国务院假美国参议院场地召开了“宗教自由圆桌会议”，有来自 20 多个国家和地区的约 250 人与会。2 月 5 日，美国国务院集结其他 26 国召开了“国际宗教自由联盟”成立会议。“国际宗教自由联盟”成立当日，美国国务院还公布了《美国—波兰关于推进宗教自由部长级会议的联合声明》，宣布第三届“推进宗教自由部长级会议”将于 2020 年 7 月 14 至 16 日在波兰首都华沙召开（因新冠病毒疫情该会议推迟至 2020 年 11 月 16 至 17 日，会议形式也由线下改为线上），强调“对宗教自由的共同兴趣体现了波兰与美国的战略伙伴关系”；2 月 6 日，美国国会主持召开了由特朗普总统等美国政要和多国/地区领导人参加的一年一度的“全国祈祷早餐会”（2020 年为第 68 届）。上述三场以宗教为主题的美式大型主场外交，尤其是“国际宗教自由联盟”，“标志着历史上在国家级层面推动世界范围内宗教自

^① Alue Christians, “State Department’s first - ever employee faith - group underscores Mike Pompeo’s influence,” *Washington Post*, July 11, 2019, <https://www.washingtonpost.com/.../alue-Christians-state-departments-first-ever-employees-faith-group-underscores-mike-pompeos-influence> (上网时间: 2020 年 3 月 3 日)。

由议题的第一个国际联盟的建立”。^①

在2018年7月首届“推进宗教自由部长级会议”后，美国在世界各地推动召开了一系列地区性宗教自由圆桌会议。在2019年7月第二届“推进宗教自由部长级会议”上，国务卿蓬佩奥宣布将筹建“国际宗教自由联盟”。该联盟的计划文件称，“经过挑选的若干国家的领导人将被邀请与会；这些国家愿意为维护 and 推进国际宗教自由而‘战斗’或采取行动，而非仅仅签署某份文件。美国国务院和国际宗教自由办公室计划推出一系列将为联盟成员所遵循的规则。”

2月5日成立的“国际宗教自由联盟”共有27个国家正式参加，分别是：阿尔巴尼亚、奥地利、波黑、巴西、保加利亚、哥伦比亚、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、冈比亚、格鲁吉亚、希腊、匈牙利、以色列、科索沃、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、荷兰、波兰、塞内加尔、斯洛伐克、斯洛文尼亚、多哥、乌克兰、英国以及美国。其中半数以上国家派部长级官员参会。

《“国际宗教自由联盟”原则宣言》（简称《原则宣言》）宣称该联盟“是完全致力于推进全球宗教或信仰自由的志同道合国家的网络”，将“宗教或信仰自由国际原则”作为联盟的法理基础，并引述了多个国际法文件，包括：《世界人权宣言》《公民权利和政治权利国际公约》、联合国《1981年宣言》《欧盟宗教或信仰自由准则》和《欧安组织关于宗教或信仰自由与安全准则》等，宣称联盟的活动将“补充和促进当前联合国及其他多边和区域组织促进宗教或信仰自由的工作”。

^① Michael R. Pompeo, “Answering the Call to Advance Religious Freedom,” Press Statement, Feb. 5, 2020, <https://www.state.gov/answering-the-call-to-advance-religious-freedom/>（上网时间：2020年3月3日）。

《原则宣言》还包括“共同承诺”和“行动指南”。其中“共同承诺”包括：联盟成员须遵守规则、协调行动，并采取以人权为基础的进路来推进“宗教或信仰自由国际原则”，同时促进“其他不可或缺的人权”来充分享有宗教或信仰自由。“行动指南”分三部分：（1）回应性措施：追究国家/非国家行为体对宗教性群体或场所施加的暴力，反对侵犯宗教或信仰表达权利，反对强制改变信仰，声援受宗教迫害人士，反对宗教歧视；（2）主动性措施：根据“伊斯坦布尔进程”（指2011年为促进阿富汗及其邻国共同应对反恐、禁毒、贫困和极端主义等共同威胁而启动的区域性机制），促进对多样性、宽容和包容的尊重，保护宗教或信仰场所，支持包括宗教和信仰社区在内的公民社会，促进形成跨界和多学科的宗教信仰网络，提高关于宗教信仰和人权的文化知识，促进其他有关人权（如言论自由）；（3）具体行动措施：监督和信息共享，双边协调和公共外交，不同信仰间对话，通过安置等方法支持受害者，制裁肇事者，在联合国等多边论坛和机构采取协调行动，促进民间社会合作，培训执法人员，增强国家人权机构的能力，促进在“宗教自由”事务中的“公民参与”。根据美国国务院的说明，该联盟由参与国家自愿组成，没有投票程序，对成员也无惩罚机制。这种建构看似松散，但实际上更便于有关国家的操控。^①

《原则宣言》并未针对任何特定国家，但国务卿蓬佩奥在联盟成立会议上就点名批评伊拉克、巴基斯坦、尼日利亚和缅甸针对国内宗教少数派的政策，特别提出要谴责中国“对所有宗

^① “Declaration of Principles for the International Religious Freedom Alliance,” Feb. 5, 2020, <https://www.state.gov/declaration-of-principles-for-the-international-religious-freedom-alliance> (上网时间：2020年3月3日)。

教的敌视”，并无中生有地指责中国施压阻止联盟部分成员国与会。^① 与美国建立的其他所谓推进国际自由宗教机构一样，“国际宗教自由联盟”与美国对华的整体战略也是高度一致和密切挂钩的。

此种关联性在美国利用宗教议题支持台湾当局所施展的各种谋略上也得到充分的体现。在上述所谓“宗教周”，美国邀请我国台湾地区当选“副负责人”赖清德到美参加“宗教自由圆桌会议”，并在会上发言，出席“全国祈祷早餐会”，会见了美国亲台智库人士、国会两院议员以及美国国家安全委员会官员等。赖清德等虽未参加“国际宗教自由联盟”成立会议，但有关媒体称台湾已被邀作为观察员参与“国际宗教自由联盟”，而美国国务院则对此讳莫如深。^② 所谓宗教自由议题无疑为台湾当局拓展国际空间提供了管道，它不仅积极组团参与在美国举办的两届“推进宗教自由部长级会议”，设立“国际宗教自由无任所大使”一职、为美国倡议的“国际宗教自由基金”筹款等，而且还积极配合美国在台湾地区的新竹举办“印太地区保卫宗教自由公民社会对话”等活动，试图通过宗教和人权等柔性议题和载体来推进和实现台湾当局的政治议程和所谓国际化图谋。

从成立之初“国际宗教自由联盟”的27个成员国的“宗教身份”来看，其中22个国家（81%）以基督宗教为主要宗教，4个（14%）以伊斯兰教为主要宗教；1个（以色列）以犹太

^① “Declaration of Principles for the International Religious Freedom Alliance,” Feb. 5, 2020, <https://www.state.gov/declaration-of-principles-for-the-international-religious-freedom-alliance> (上网时间: 2020年3月3日)。

^② “Taiwan offered observer status in U.S.-led religious alliance,” Feb. 13, 2020, <https://focustaiwan.tw/politics/202002130019> (上网时间: 2020年3月3日)。

教为主要宗教。就地理分布而言，27个成员国中前苏东国家共13个，占成员国近半，反映了近年来美国对前苏东地区大举渗透扩张的地缘政治格局。由于新冠病毒疫情，该联盟的活动主要采取视频会议和简报等方式。到2020年10月底为止，该联盟新增成员国共4个，即澳大利亚、亚美尼亚、丹麦、喀麦隆，另有若干国家/地区获得观察国/地区地位，离美国原定在半年内将联盟成员数扩充至100个的目标相距甚远。

三、“国际宗教自由联盟”评析

“国际宗教自由联盟”是自美国《1998年国际宗教自由法》通过以来美国政府推动建立的最新宗教人权机构，也是美国政府试图建立所谓国际宗教自由准则，使美国宗教价值观普世化的最重要举措。在特朗普政府期间，“美国优先论”与“宗教人权等级论”相互印衬，成为美国对外关系的两大重要特色。正如外交是内政的延续，所谓宗教自由议题也是以非传统方式推进美国国家利益的手段。

然而，与20世纪末以来历届美国政府所谓推进国际宗教自由的举措一样，特朗普政府的国际宗教自由行动尤其是“推进宗教自由部长级会议”和“国际宗教自由联盟”，尽管造势用力，调门很高，但也争议不断，批评者甚众，且目前“国际宗教自由联盟”尚未完全成形，不足对之作出充分的评判。但羽毛未丰的“国际宗教自由联盟”同样显露出美国在宗教人权领域的双重标准、战略意图以及内在矛盾。^①

^① 对特朗普政府推进国际宗教人权机制的批评，参见徐以骅：“‘宗教超级秀’——美国‘推进宗教自由部长级会议’述评”，第17-20页。

首先，特朗普政府比此前历届美国政府更倡导以犹太—基督教传统为中心的宗教意识形态，并且透过该宗教传统的棱镜来看待宗教自由和对外关系问题，把“宗教自由”凌驾于其他人权之上，这在2018—2020年间特朗普政府所筹办的三个机构或机制中都有不同程度的表现，而在蓬佩奥任命的“不可剥夺权利委员会”的报告中则有全面的阐述。根据特朗普政府的人权理论，人权有基本和非基本、原生和派生之分，作为美国“第一自由”的宗教自由是基本人权，而其他如妇女和性少数派人权则是非基本、派生和次要人权。蓬佩奥领导的美国国务院更是竭力推进宗教右翼尤其是基督教福音派的社会议程，试图通过突出宗教自由来“正本清源”，强调宗教自由的个体性而非集体性，回归基于美国历史和犹太—基督教传统的人权观，但这却可能导致贬低甚至取消近几十年来美国社会在人权领域所取得的进展的后果。蓬佩奥在2020年7月17日在衣阿华州举办的“家庭领袖峰会”上就公开声称，美国外交政策“是以美国为中心的亲国家安全的外交政策、是亲宗教自由的外交政策，以及是百分之百亲生命的外交政策”。^①因此，特朗普政府这种主张“宗教自由优先”的人权等级论和以犹太—基督教为中心的人权倡议路线，自然遭到一些美国人权学界人士以及主流世俗和宗教人权团体尤其是妇女权利和性少数派团体的反对。^②

其次，“国际宗教自由联盟”是美国官方、半官方和非官方

^① Michael R. Pompeo, “My Faith, My Work, My Country,” Speech at Family Leader Summit, Ron Pearson Center, West Des Moines, Iowa, July 17, 2020, <https://www.state.gov/my-faith-my-work-my-country> [7/22/2020 7:42:25 AM] (上网时间: 2020年9月10日)。

^② 有关批评可参见 Jeffrey Haynes, “Trump and the Politics of International Religious Freedom,” *Religions*, 2020, 11, 385, pp. 1–2, <http://www.mepi.com/journal/religions> (上网时间: 2020年10月8日)。

宗教人权建制的海外延伸，是美国在2018年6月20日退出联合国人权理事会后，为重掌国际人权领域的主导权，试图建立以美国为首的新的国际人权机构。“国际宗教自由联盟”标榜推进多边主义路线，但以“宗教自由”之名来排挤其他人权议题，其实质是把美国“宗教自由优先”的人权等级观投射到国际层面，作为制定国际宗教自由准则和推进国际人权战略政策讨论的基础，从而实现美国人权观念和标准的普世化。“国际宗教自由联盟”的建立，也表明美国从《1998年国际宗教自由法》始，耗时20余年而组建的所谓宗教自由国际体系已初步成形。“该体系以‘国际宗教自由联盟’为轴心，以《‘国际宗教自由联盟’原则宣言》《波托马克宣言》《波托马克计划》《不可剥夺权利委员会报告》等为核心原则和行动指南，以‘推进宗教自由部长级会议’‘区域性部长级会议’‘地区性宗教自由圆桌会议’‘宗教自由半球论坛’等为年度会议和地区性分会，以‘国际宗教自由基金’和‘国际宗教自由大使’为融资平台和联络机制，构成多维立体的所谓‘价值观同盟’。”^①在这一“价值观同盟”中，美国政府的全面介入和操控，无疑是该同盟得以维系的基础和核心。

第三，美国在国际人权领域另起炉灶，使“国际宗教自由联盟”等成为推进美国外交政策的载体和工具，对现行联合国和其他多边人权机制产生消极作用，这是国际社会对“国际宗教自由联盟”最主要的批评之一。“国际宗教自由联盟”宣称自己是支持宗教自由的“各国行动主义者俱乐部”，要设立加入

^① 徐以骅：“试析美国国际宗教自由委员会近期发表的2020年度国际宗教自由年度报告”，载《中国宗教》，2020年第5期，第13页。

联盟的“高门槛”，^① 但与美国一样，该联盟的一些成员国“并无维护人权的良好纪录”；^② 特朗普政府忽视国际人权问题复杂性、多元性和地区特殊性，将人权问题“宗教化”的“宗教人权基要主义”，及其以基督宗教为中心的人权倡议路线，也无助于推动国际人权事业；其在国际人权领域拉帮结派，党同伐异，以宗教自由为藉口制裁和围堵美国国家安全战略对手，把大国竞争设定为宗教意识形态之争的种种做法给人留下了美国竭力打造“宗教版北约”的印象；特朗普政府在美国国内人权领域劣迹斑斑，默许甚至煽动白人至上主义，推行“美国优先”的对外政策，更成为美国建立国际宗教自由体系的“原生性”障碍。正如有国际学者所指出的那样，“特朗普政府的宗教自由政策在美国国内推动了对一些少数派信仰的仇恨犯罪和敌视的增长，在国际上则加剧了在宗教、民族和种族问题上的紧张关系。”^③

结 语

“国际宗教自由联盟”生不逢时。新冠病毒疫情的爆发，不仅打乱了特朗普政府的扩盟以及其他所谓推进国际宗教自由的计划，而且具有讽刺意味地再度突出了生存权在人权位序中的

^① “Declaration of Principles for the International Religious Freedom Alliance,” Feb. 5, 2020.

^② Jeffrey Haynes, “Trump and the Politics of International Religious Freedom,” p. 15; 该文引用美国宗教自由与企业基金会总裁葛百彦 (Brian Grim) 在 2020 年发表的题为“宗教自由与 LGBT 权利”的报告，列出了“国际宗教自由联盟”成员国对宗教限制的不同指数。同上，第 12 - 13 页。

^③ Jeffrey Haynes, “Trump and the Politics of International Religious Freedom,” p. 15.

重要性。^①“国际宗教自由联盟”在后疫情时期的国际格局以及美国新一届政府中的运作和走向，存在着若干可能性，但由于美国国内具有跨党派、跨政府和跨宗教的宗教人权建制的存在，^②美国利用宗教自由议题来占领国际道德制高点、推进本国战略利益的做法，在最近的未来不会有根本性的改变。

本辑（第二十一辑）分为美国宗教、宗教与国际关系、宗教与社会、调研报告四个栏目。本辑的主办单位为复旦大学美国研究中心和上海高校智库复旦大学宗教与中国国家安全研究中心。复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系博士研究生楼天雄及中心学术助理刘倩洁参与了本辑的编辑工作，在此一并致谢。

^① 对中美关于人权位序观念的讨论，参见徐以骅：“后传教时代的宗教与中美关系”，载徐以骅著：《后冷战时期的宗教与美国政治和外交》，上海：上海人民出版社，2014年版，第201页。

^② 关于美国宗教人权建制，参见徐以骅：“基督教福音派与特朗普政府对华政策”，载《当代世界》，2020年第5期，第44页。

著（译）者简介

- 张静波 中国民航大学外国语学院教授
- 范鸿达 上海外国语大学中东研究所教授
- 徐以骅 复旦大学美国研究中心、国际关系与公共事务学院国际政治系教授；上海高校智库复旦大学宗教与中国国家安全研究中心主任
- 黄毅 信阳师范学院马克思主义学院副教授
- 叶健辉 浙江外国语学院马克思主义学院副教授
- 邵政达 江苏师范大学历史文化与旅游学院副教授
- 尹晓兵 许昌学院讲师
- 孙芳露 复旦大学国际关系与公共事务学院讲师
- 贾秀涛 中国人民大学历史学院博士研究生
- 刘军 南开大学文学院博士研究生
- 杜东辉 上海大学文学院世界史专业博士研究生
- 马明月 复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系博士研究生
- 蒋海然 复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系博士研究生
- 黄康睿 复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系博士研究生
- 李俊达 美国哥伦比亚大学国际公共事务学院研究生

主编简介

徐以骅，美国普林斯顿大学宗教系哲学博士，复旦大学国际关系与公共事务学院特聘教授、博士生导师，上海高校智库复旦大学宗教与中国国家安全研究中心主任；兼任全国政协参政议政人才库特聘专家、国家社科基金学科组评审专家、国家宗教事务局宗教工作专家库特聘专家、中国宗教界和平委员会委员，金陵协和神学院院董、上海市人民政府参事等职。研究方向包括宗教与国际关系、宗教与中国社会、中国基督教史、美国宗教等。创办并主编学术丛刊《宗教与美国社会》《基督教学术》（与张庆熊共同主编）、“宗教与当代国际关系论丛”“宗教与中国国家安全和对外战略论丛”以及“全球视域下的宗教研究论丛”。

感谢关注时事出版社



时事出版社
官方网站



时事出版社
官方微信公众号