

试析美国“国际宗教自由法”的起源、机制与影响

董江阳^①

内容提要:“国际宗教自由法”(IRFA)构成近年来美国对外关系中有关宗教问题的政治与法律基础,是规定和指导美国政府在宗教问题上采取对外行动的纲领性文件,是美国国务院“监督国际宗教自由”、发布“国际宗教自由年度报告”和指定“特别关注国”的法律基础和行动指南。本文从客观学理角度详细分析和探讨了该法案的背景、起源、规定、机制、影响以及各种成败得失。

关键词:国际宗教自由法 美国政府 宗教自由 宗教迫害 国际法

作者简介:董江阳,哲学博士,中国社会科学院世界宗教研究所研究员。

在当今美国对外关系中,一切有关宗教问题的政府政策与行动,都以“国际宗教自由法(IRFA)”^①为依据。“国际宗教自由法”构成近20余年来美国对外关系中有关宗教问题的政治与法律基础,是规定和指导美国政府在宗教问题上采取对外或国际行动的纲领性文件,是美国国务院“监督国际宗教自由”、编写“国际宗教自由年度报告”和指定“特别关注国”的法律基础和行动指南。“国际宗教自由法”中的“国际”一词,常使人误认为这是一项跨国或联合国性质的国际法。其实不然,“国际宗教自由法”完全是美国国会的一项立法。然而,这项由美国国会制定颁布的仅仅约束美国政府的法案,却又具有十分重要的国际意义和影响。

一、“国际宗教自由法”的背景与起源

(一) 宗教右翼及基督教保守派的回归与坐大

在美国社会与政治中,宗教右翼的主体是基督教右翼,基督教右翼的主体是广义福音派。基督教右翼的主要成分大体包括福音派、基要派、五旬节派、灵恩运动、超大型独立教会、摩门教以及罗马天主教中的保守派。当代基督教保守派运动于20世纪70年代末发端于新教福音派。80年代由“道德多数派”及“基督教联盟”推动的政治运动“基督教右翼”开始登上美国政治舞台,并于90年代发展成为一支重要的政治势力。里根、克林顿、小布什、奥巴马以及特朗普,都至少在名义上遵循了这一拉拢基督教右翼的政治策略。21世纪基督教右翼更进一步成为共和党的重要支持力量,极大地影响了美国的外交政策。

“冷战”结束后,宗教与民族问题开始取代意识形态,成为国内与国际冲突的主要根源。全球化进程的日益推进,导致福音派发生越来越多跨国界跨区域的合作,并呈现一种一体化联合与互动的发展态势。而人权意识的广泛觉醒,以及世界各地对宗教少数派特别是基督教少数派的迫害,使得宗教自由问题变得越来越突出。美国福音派对宗教迫害受难者怀有深切的认同感。国外福音派基督徒因其宗教信仰遭受迫害的社会现实,在美国福音派那里引发了广泛同情和关注。他们开始谋求美国政府在对外政策上对宗教问题予以关注并采取行动。

90年代中后期,在“冷战”余波中,“美国福音派联盟”(NAE)的工作日程开始扩展到外国事务,并一改过去不与非基督教团体合作的方针,转而与天主教、犹太教保守派、西藏

^① United States, *International Religious Freedom Act of 1998*. October 27, 1998; Cite as 38 I.L.M. 176 (1999); Pub. L. No. 105-292 (1998).

佛教徒以及其他宗教或非宗教右翼展开政治合作，并一道成功游说了美国“国际宗教自由法”的制定和立法。可以说，该法案起初关注的主要是外国遭受迫害的基督徒，后来则将关注目标扩展至整个宗教迫害与自由问题。

（二）宗教团体的政治游说与美国外交政策的宗教转向

美国人自诩发明并完善了宗教自由。宗教自由，在美国常常被看作第一自由、基本人权、现代民主政治的必要条件。宗教自由是美国输出的一项核心价值观。在美国对外政策理念中，宗教自由与其他自由或权利是息息相关的。缺乏宗教自由，就意味着也缺乏其他自由和民主，意味着一种独裁专制。不过，宗教在美国对外政策中一直属于刻意回避的敏感话题。宗教自由被列为美国国际事务的优先事项，只是近20年来才发生的事情。之前，受宗教世俗化、私人化等所谓现代性观念影响，许多美国外交人员将宗教被看作一种私人事务，基本上与公共领域没有关联。美国政府作为一个世俗政府应恪守政教分离原则。联邦最高法院在20世纪后期确立的“莱蒙测验”，更要求政府法规必须具有世俗立法目的；其主要效果既不能促进也不能阻碍宗教；不得使政府与宗教产生过度牵连。这一切都使得美国政府不愿参与国内外宗教事务。譬如美国前国务卿玛德琳·奥布莱特就坦陈，在她领导下，美国对外政策有意忽略了宗教问题，形成了所谓“外交的宗教赤字”（diplomacy's religion deficit）。^①

1990年最高法院“史密斯案”^②对宗教自由的不利判决，在美国社会引发轩然大波，并在宗教阵营和亲宗教阵营吹响行动的号角。社会大众与国会开始积极谋求通过立法或其他政治途径，来肯定宗教自由的权利与价值，并直接导致1993年《宗教自由恢复法》的立法，尽管这种政治尝试的合宪性存在可疑之处。但这种政治尝试促使美国宗教自由人士开始形成各种联盟和合作机制，并由此构成极具影响力的政治游说团体和机构，以谋求通过政治途径来保证他们的宗教自由。这一权利诉求很快就从国内投射到国际层面上。与此同时，从20世纪后期起，在世界范围内出现所谓“上帝回归”或者“宗教复兴”，宗教以多种方式重返国际舞台，并有力否定了现代性有关宗教日益世俗化、私人化、边缘化的现代观点。而伊斯兰激进主义的兴起，“文明冲突论”对宗教作用的强调，使得许多人开始认真思考宗教自由与安全之间的关系。宗教一方面确实可以构成冲突的来源并鼓动恐怖主义。另一方面，宗教自由如果得到正确认识和实施，亦可以构成持久性社会安全的基础。由此，对宗教自由的关注，就从私人问题上升到公共问题，从人权问题上升到安全问题，从国内问题上升到对外关系问题。

鉴于宗教迫害问题长期受到美国对外政策的忽视，从20世纪90年代起，美国国会开始就宗教迫害问题形成跨党派性联盟，组织有关宗教迫害的各种听证会，并与各种非政府组织譬如人权观察、大赦国际、自由之家以及哈德逊研究所，就宗教自由问题展开密切互动与合作。许多宗教领袖譬如福音派领袖查尔斯·科尔森（Charles Colson）等人开始展开广泛的游说活动。1996年1月还针对宗教迫害举行了美国宗教领袖峰会，并发起“为受迫害教会祈祷的国际日”活动。而克林顿政府将是否延续中国“最惠国待遇”与人权问题脱钩，更促使美国保守派政治力量开始考虑通过其他途径来施压美国的对外政策。正是在这种背景下，“美国福音派联盟”发表“良心声明”，表明了美国政府在宗教问题上应当采取的对外政策。

可以说，这项立法提案最初基本上是美国式政治游说活动的结果，其中福音派与犹太教徒在初期占据了主导地位。迈克尔·霍洛维茨（Michael Horowitz），犹太教徒，里根执政时期政府官员，后为哈德逊研究所高级研究员、“民事正义改革与国际宗教自由部”主任。尼

^① Cf. Madeleine Albright, *The Mighty and the Almighty: Reflections on Power, God, and World Affairs*. HarperCollins, 2006, pp.8-9.

^② *Employment Division, Oregon v. Smith (II)*, 494 U.S. 872 (1990).

娜·谢拉 (Nina Shea), 保守派罗马天主教徒, 自由之家“宗教自由中心”主任, “国际宗教自由委员会”三任委员 (值得注意的是, 尼娜·谢拉及其团队从 80 年代后期就开始系统记录中国的宗教迫害与自由状况)。霍洛维茨与尼娜·谢拉等人合作, 起草了一份原则声明。1996 年 1 月, “美国福音派联盟”正式采纳了这份“有关世界各地宗教迫害的良心声明”,^① 就世界范围内的宗教自由与迫害表明了立场。认为宗教自由不是由任何国家政府施予或拒绝的一项特权, 而是一项神授的天赋人权, 是人之为以及一切人类社团的基石。虽然美国政府不可能消除世界上的罪恶, 但是美国可以采取对外政策以限制宗教迫害和推进宗教自由。

(三) “国际宗教自由法”的提案、签署与修正

1997 年春, 霍洛维茨等人起草的法案, 名为“免除宗教迫害法”, 亦称“沃尔夫-斯帕克特”提案 (the Wolf-Specter bill)。该提案提议在白宫而不是在国务院设立反宗教迫害办公室, 提出严厉而机械的惩罚措施, 同时, 还希望调整移民政策。其规定关注的核心是宗教迫害问题, 主要关注的是基督徒迫害问题, 主张在宗教迫害问题上采取严厉而不通融的谴责或制裁措施。这项提案因为强调对国际宗教迫害进行惩罚而被戏称为“制裁法案”。该提案获得福音派与保守派的大力支持, 在众议院获得认可, 但在参议院却无法获得通过。

反对该提案的势力, 首先是克林顿政府。政府担心立法机构亦即国会会对美国政府的对外政策施加干涉。国务卿奥布莱特认为, 该法案将会谴责许多国家, 而这将使美国外交陷入混乱和不利局面。美国商会表示反对, 因为这会引发美国与很多国家关系恶化, 导致经济贸易出现损失。基督教主流派以及“美国基督教协进会”(NCC) 亦表示反对, 他们担心这会损害自己与许多国家现有教会发展起来的友好合作关系。总之, 由右翼保守派发起的这场提案运动, 在国会内外引发了激烈争议。迟至 1998 年夏, 这个提案在参议院遭到搁浅。

在确定“沃尔夫-斯帕克特”提案无法在参议院获得通过后, 一些支持国际宗教自由事业的国会参议员及其助手, 在约翰·汉福德 (John Hanford) 等人领导下, 在“沃尔夫-斯帕克特”提案基础上, 秘密起草了另一份提案, 亦即“尼科尔斯-利伯曼”提案 (the Nickles-Lieberman bill)。1998 年 3 月, 参议员尼科尔斯和利伯曼将这个提案提交国会, 提案名称为“国际宗教自由法”(IRFA)。这项提案重心不仅包括惩罚, 而且还包括其他一些具有变通性的建设性提议。这两项提案在国会内外引发激烈争论和派系分化。支持宗教提案的人士, 在美国应当如何回应世界宗教迫害问题上陷入分歧。两份提案反映了两种不同的思路与指向。众议院提案表明想要寻求更加强硬与可观察性的行动, 参议院提案更侧重平静的日常外交手段。而最终的国会立法则综合反映了这两份提案的主张。无论如何, 这两份宗教提案的倡议者深信, 促进宗教自由应当成为美国全球领袖身份的一个关键目标。

参议院的“尼科尔斯-利伯曼”提案, 名为“国际宗教自由法”, 强调所有人都有宗教信仰自由权利。经过多方辩论和磋商, 霍洛维茨后来转而支持这个新提案, 并确保将“国际宗教自由委员会”(USCIRF) 包含在提案内。同时, 属于基督教自由派的美国圣公会加入了保守的福音派基督教联盟, 对于该法案的通过发生了重要影响。接着天主教、犹太教以及一些其他宗教团体也加入进来。最终, 1998 年 10 月 9 日, “国际宗教自由法”出人意料地在参议院以全票通过。10 月 10 日在众议院以压倒性优势通过。10 月 27 日由总统克林顿签署成为法律。

美国国会以压倒性优势通过“国际宗教自由法”, 表明这是一项开创性、两党连立、具有广泛政治基础的立法, 凸显了该法案的重要性和获得的广泛支持。“国际宗教自由法”的架构

^① National Association of Evangelicals, “Statement of Conscience,” January 23, 1996, in Nina Shea, *In the Lion's Den*. Broadman & Holman Publishers, 1996.

与机制，为国际宗教自由问题提供了一个前所未有的平台，为美国政府对外宗教决策与行动提供了法律前提和政治保障。为纪念“国际宗教自由法”的正式签署，美国政府指定每年10月27日为“国际宗教自由日”（International Religious Freedom Day）。

后来为改进“国际宗教自由法”的应用性，2016年12月16日奥巴马签署了“弗兰克·沃尔夫国际宗教自由法”（Frank R. Wolf International Religious Freedom Act）。^①这是对1998年“国际宗教自由法”的一个修正案。“弗兰克·沃尔夫国际宗教自由法”确认，继续将国际宗教自由作为对外政策的重点。同时，它还将保护和促进范围扩展到非有神论、人文主义与无神论信仰；将威胁国际宗教自由的政治实体由国家扩展至非国家性团体；指定要求所有外交官员都接受有关国际宗教自由的培训；要求无任所大使直接向国务卿汇报。此外，该修正案还把制裁范围，从政府转向机构和个人，开始炮制所谓侵犯宗教自由权利者名单。

二、“国际宗教自由法”的规定与机制

（一）美国政府对对待外国宗教自由问题的立场与策略

“国际宗教自由法”首先表明美国对宗教自由的看法。美国国会立场如下：“宗教自由权利构成美国起源与存在的根基。我们国家创立者大多是心怀宗教自由理想因逃避宗教迫害而来。他们通过法律，将宗教自由权利，确立为一项基本权利以及国家支柱。从诞生直至今日，美国为这一宗教自由传承而骄傲，并尊重这一支持宗教自由和为遭受宗教迫害者提供庇护的传统”。颁布此项法案的目的在于：“表达美国对个人因为宗教而在外国遭受迫害的对外政策，并加强美国对他们的支持；授权美国针对外国侵犯宗教自由采取行动；设立隶属国务院的国际宗教自由无任所大使，设立国际宗教自由委员会，设立隶属国家安全委员会的国际宗教自由特别顾问；以及其他相关目标”。^②

当然，这项美国国会的“国际法”立法，必须要建立在国际公约和国际法基础上，否则就是一项没有“合理合法性”的法案。于是该法案接着表明了国际社会对宗教自由的看法：“宗教信仰与活动自由，是许多国际规章认定的一项普遍人权和基本自由。那些规章包括普世人权宣言（1948 UDHR）、国际民事与政治权利公约（1966 ICCPR）、赫尔辛基协议（1975 Helsinki Accords）、消除一切基于宗教信仰的不宽容与歧视的宣言（1981 Declaration）、联合国宪章（1945 UN Charter）、欧洲保护人权与基本自由盟约（1950 UCHR）”等。其中，最主要国际法依据有两项。一是来自1948年“世界人权宣言”第18条规定：“人人有思想、良心和宗教自由的权利；此项权利包括改变他的宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或秘密地以教义、实践、礼拜和戒律表示他的宗教或信仰的自由。”^③二是来自1966年“公民权利及政治权利国际公约”第18条第1款规定：“人人有权享受思想、良心和宗教自由。此项权利包括维持或改变他的宗教或信仰的自由，以及单独或集体、公开或秘密地以礼拜、戒律、实践和教义来表明他的宗教或信仰的自由。”^④

据此，“国际宗教自由法”规定，美国政府应当采取如下对外政策：（1）谴责侵犯宗教自由，促进并支持其他政府推进宗教自由这一基本人权。（2）确保美国安全与发展援助，不输

^① United States, *Frank R. Wolf International Religious Freedom Act*. Public Law No: 114-281(12/16/2016); 114th Congress.

^② United States, *International Religious Freedom Act of 1998*. October 27, 1998; Cite as 38 I.L.M. 176 (1999); Pub. L. No. 105-292 (1998). 以下引文均引自此法案，不再出注。

^③ 联合国官方网站（<https://www.un.org/zh/universal-declaration-human-rights/index.html>）。

^④ 联合国官方网站（<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-2200-XXI-2.shtml>）。

送给那些被认定严重侵犯宗教自由权利的政府，正如1961年“外国援助法”、1977年“国际财政机构法”、以及其他美国人权政策法所规定的。(3) 坚定而灵活地表明，美国对宗教自由的不懈信守，以及美国寻求最为有效和有原则回应的意愿——按照各迫害性政权侵犯宗教自由的程度，以及美国与不同国家的关系状态。(4) 与肯定和保护宗教自由的外国政府共事，以便形成多边文件和方案，以打击对宗教自由的侵犯和促进外国的宗教自由权利。(5) 支持自由，支持被迫害者，利用美国对外政策机制中的适当途径，包括外交、政治、商业、慈善、教育与文化渠道，促进所有政府和人民对宗教自由的尊重。

(二) 设立国际宗教自由无任所大使以及国际宗教自由办公室

“国际宗教自由法”一个重要内容，就是在美国国务院设立一个“无任所大使”职位，即国际宗教自由无任所大使(the Ambassador at Large for International Religious Freedom)。无任所大使将在国外宗教自由问题上担任总统和国务卿的首要顾问。无任所大使由总统任命，但需经参议院认可。同时，在国务院设立一个由无任所大使领导的办公室，即国际宗教自由办公室，办公经费由国务院提供。无任所大使具有下列职责：(1) 一般地，无任所大使的首要职责是，推进外国的宗教自由权利，谴责对该权利的侵犯，并就该权利被侵犯向美国政府推荐适当的回应方式。(2) 顾问角色。(3) 外交代表。(4) 报告责任。

迄今，美国政府一共任命过五位“国际宗教自由无任所大使”。克林顿政府的无任所大使是鲍勃·西普(Robert/Bob Seiple)，福音派信徒，前“世界展望会”主席。鲍勃·西普虽是共和党人，但被民主党总统克林顿任命为无任所大使。鲍勃·西普和国务卿奥布赖特坚持将中国列为“特别关注国”。小布什政府的无任所大使是约翰·汉福德(John Hanford)，“国际宗教自由法”的主要设计者。奥巴马政府的无任所大使是苏珊·库克(Suzan Johnson Cook)，一位学者和浸信会牧师。其继任无任所大使是大卫·萨珀斯坦(David Saperstein)，一位犹太教拉比和领袖。奥巴马政府与美国“国际宗教自由委员会”之间互不理解互不信任。宗教自由在奥巴马政府沦为“第二档次”人权。特朗普政府的无任所大使是塞缪尔(山姆)·布朗巴克(Samuel/Sam D. Brownback)。布朗巴克毕业于美国堪萨斯州立大学和堪萨斯大学，2011至2018年，任堪萨斯州州长。2018年1月至今，任美国国务院国际宗教自由无任所大使，执掌美国国务院国际宗教自由办公室。

(三) 编写和提交“国际宗教自由年度报告”

无任所大使及其领导的国际宗教自由办公室，一个主要职责就是辅助国务卿，准备与宗教自由相关的各种报告。其中最重要工作就是编写“国际宗教自由年度报告”(the Annual Report on International Religious Freedom)，以就国际宗教自由问题为最新“人权报告”增补更多详尽信息。每份年度报告应包括下列内容：(1) 宗教自由状态。(2) 对宗教自由的侵犯。(3) 美国政策。(4) 生效的国际协议。(5) 对政府职员的培训与指导。(6) 执行摘要。

法案还指出，在准备和编写人权报告、年度报告或执行摘要等文件时，国务卿应确保美国驻外使节维持一种一贯性报告标准，并彻底调查核实那些侵犯国际公认宗教自由权利的报告。同时，应当联系宗教与人权非政府机构和组织，并获取和核实相应的信息与报告。此外，还应建立一个宗教自由网站，以便交流和收集信息。

(四) 设立“国际宗教自由委员会”进行监管和评估

为了监督和评估国务院的国际宗教自由工作，“国际宗教自由法”还在国务院外设立了“国际宗教自由委员会”(the United States Commission on International Religious Freedom，简称“USCIRF”)。它是在政府执法分支之外的监督和顾问机构。该委员会是世界上唯一一个专门负责监督国际宗教自由的独立国家组织和机构。“国际宗教自由委员会”的构成：(1) 无

任所大使，依据职权成为该委员会委员，但无投票权。(2)另外9名委员将由美国公民组成。这9名拥有投票权的委员，其中3人由总统任命，3人由参议院临时议长任命，3人由众议院议长任命。总体说来，这9名委员中，5名由总统隶属政党任命，4名由其他政党任命，并因而保持一种政治平衡。委员会委员作为志愿者，以私人公民身份参加该委员会工作。委员一般由深具国际宗教自由领域知识与经验的杰出人物担任。

“国际宗教自由委员会”的职责：(1)一般职责：委员会的首要职责是(i)对“人权报告”“年度报告”、“执行摘要”以及其他来源信息中有关侵犯宗教自由的事实与状况，做出年度以及持续性审查；(ii)就涉及的国际宗教自由问题向总统、国务卿和国会做出政策建议。(2)针对各种侵犯做出政策评估和建议。(3)针对各种改进做出政策评估和建议。(4)评估对宗教社团与个人的影响。(5)监察。(6)听证与会议。

该委员会的常规工作是，每年5月1日以前，应向总统、国务卿和国会提交一份报告，以表明其所建议的美国政策选项。该报告属于建议性质，不具行政约束力。“国际宗教自由办公室”与“国际宗教自由委员会”作为两个独立实体，其工作属于合作与批评关系，但双方的职责与界限仍需进一步界定。

(五) 美国政府行动与“特别关注国”指定

“国际宗教自由法”要求美国总统，根据提交的相关报告，在国务卿、无任所大使、以及委员会建议下，在每年9月1日以前或随后90天内，对每个侵犯或促进宗教自由权利的外国国家政府，采取相应的反对或促进行动。

该法案还从政府立法层面，对什么是“侵犯宗教自由”做出了界定。“侵犯宗教自由”意味着对国际认可的宗教自由权利以及对宗教信仰与实践的侵犯。此类侵犯包括：(1)任意禁止、限制或惩罚下列行为：(i)和平的宗教活动集会，譬如崇拜、布道和祈祷，其中包括任意独断的注册登记要求；(ii)自由地谈论自己的宗教信仰；(iii)改变自己的宗教信仰及归属；(iv)拥有和散发宗教文献，包括圣经；(v)按照自己的宗教教导与实践来培养子女。(2)以及基于个人宗教信仰与实践所实施的下列行为：拘留、审讯、高额罚款、强制劳动、强制群体安置、监禁、强制宗教皈依、殴打、拷打、伤残、强奸、奴役、谋杀与处决。

“特别严重侵犯宗教自由”，意味着“系统的、持续的、恶劣的侵犯宗教自由”。具体地，该法案要求美国总统——总统授权给美国国务卿——每年指定“特别关注国”并采取相应行动。所谓“特别关注国”，就是“特别严重侵犯宗教自由”的外国国家政府。根据“国际宗教自由法”，美国国务卿每年会把那些参与或纵容系统、持续、恶劣侵犯宗教自由的政府，指定为“特别关注国”。经常被列入“特别关注国”名单的有缅甸、厄立特里亚、伊朗、朝鲜、巴基斯坦、苏丹、沙特阿拉伯、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克、尼日利亚、叙利亚、越南、俄罗斯和印度。此外，国务卿还会把一些国家列入严重侵犯宗教自由的“特别观察国名单”。自从该法案通过以来，美国方面不顾中国一贯尊重宗教自由的事实，一直坚持把中国列入“特别关注国”名单。

对于侵犯宗教自由的外国国家政府，美国总统可以采取的行动多达15项，内容涉及从外交斡旋到经济制裁等多种形式。按照从轻到重的顺序，第1至8种属于一般措施，第9至15种为严重措施。严重措施主要应对被指定为“特别关注国”的“特别严重侵犯宗教自由”的国家政府。至于最终对哪个国家政府采取哪种具体行动，总统拥有很大程度的自由裁量权。

三、“国际宗教自由法”的反思、批判与展望

(一) 在国际宗教问题上的美国例外论与单边霸权主义

“冷战”结束后，美国的对外政策转向以人权为重心。人权关切开始渗透到政府对外政策

机制中。作为兼及人权与宗教问题的宗教迫害问题，就变成一个越来越引起广泛重视的“宗教人权”问题。美国对自身作为“山巅之城”的自我定位，暗示着美国在世界历史进程中的独特性或例外性，意味着美国在世界上的特殊地位和使命。美国例外论拥有两党的共同支持，并深深植根于美国的历史、文化与宗教信仰中。美国历史上就认为自己体现着最佳的政府治理模式，其对外政策的目的是试图将这种体系带给全世界。美国例外，意味着美国拥有一种内在权力以制定或破坏国际游戏规则，意味着美国可以卷入国际事务和干预其他国家事务。美国对外政策的阴暗面，长期以来都是谋求政权更换和单边战争，而无需联合国授权，也不必顾忌全球包括美国国内的公共舆论。可以说，对外关系单边论利用了美国例外论，并给世界带来了新的不确定性。

美国制定“国际宗教自由法”就是例外论和单边论在宗教问题上的具体体现。鉴于缺乏强有力的有关宗教自由的世界性监督机构，美国基督教右翼势力游说国会制定了“国际宗教自由法”，以就其他国家如何尊重宗教自由问题做出评估，并建议美国政府做出相应的外交政策调整。在这个极其敏感的问题上，美国其实扮演着一种“独行侠”的角色。这种做法实质上属于一个国家就某项具体权利采取的单边行动，其蕴含的危险与潜在的批评不容低估。

“国际宗教自由法”声称，美国对宗教迫害不能坐视不管，而应和所有追寻信仰的人站在一起，并应从立法层面扩展美国对外政策促进和维护世界宗教自由的能力。所以这项法案，实质上是利用美国影响，来作为美国政府监督和回应国际侵犯宗教自由权利的做法。而这项立法的动力也主要是来自美国国内。但这里有一个首要或前提性问题：美国有义务促进外国的宗教自由吗？或者更极端的，美国国家政府有义务为其他国家个体公民的宗教自由权利承担义务和责任吗？这个问题在当时立法过程中并没有得到足够的重视和讨论。当时的正当性辩护，主要来自美国例外论和自由人权一体化观：对于正义与基本人权问题，美国应当干预其他国家事务；利用美国影响来维护和推进世界范围内的自由人权总要好过袖手旁观。这就是说，单边主义在运用于国际公认的人权规范时，并没有那么刺眼和令人反感，相反，还会通过引发广泛的政治关注而促进那些规范本身的国际化与普遍化。还有一种辩解是，该项立法不是要输出在宪法第一修正案里规定的宗教自由，而是要使已经存在的国际宗教自由法规变得更具成效。而美国这种单边行动，正是在谋求多边维护宗教自由努力屡遭失败后，才不得不为之的举措，因为在这个问题上根本不可能形成一个跨国性、为各种立场和信仰的人所接纳的执行和约束机制。不论怎样，“国际宗教自由年度报告”仍根据美国自己的定义与理解，描述和评估了世界 200 来个国家的宗教自由状况。这在许多国家那里激发强烈敌意，但在许多人权分子那里受到欢迎。这就是见仁见智的观察视角问题。

总之，“国际宗教自由法”强调其依据国际法的普遍性诉求与定向，声称不是要将“美国模式”强加于其他国家。但毫无疑问，它就植根于“美国经验”中。它秉承的宗教自由观念和单边主义行动策略，在国际处境中的合理合法性并不是自明性的。

（二）宗教自由作为宗教问题与政治问题的含混模糊性

美国政府干预宗教问题，一直都是美国政治的禁忌。因此有人质疑：美国政府在国务院设置一个与宗教有关的机构，并成为美国政府体制化政治结构的一部分。这似乎有违美国政府作为世俗政府的自身定位，而且也有悖于美国传统的所谓“政教分离”原则。虽然这个机构并不涉及美国国内的宗教问题，而只是关注美国以外的所谓外国或国际宗教自由问题。针对这种质疑，可以作出如下解释：“国际宗教自由法”及其运作机制，并没有卷入宗教内部事务，而只是针对宗教自由本身。宗教自由作为一项基本人权，就像其他人权一样，可以由民事政府对该项权利做出保证或保护。譬如，1789 年美国“权利法案”，既没有创造宗教自由

也没有界定宗教自由，而只是对宗教自由这一权利做出了保证。按照这种理解，“国际宗教自由法”并没有违反美国一贯遵循的所谓政教分离原则。^①

从法理上看，“国际宗教自由法”也没有直接规定和约束外国政府的相关行为，因为那不在本项法案的管辖范围内。由美国立法机构“国会”制定的这部法案，所规定和约束的对象仅仅是美国政府，即要求美国政府将保护和促进宗教自由权利包含在对外关系政策中。于是，保护和促进宗教自由就成为美国政府对外关系的一项职责和义务。但由于是对外关系，必然涉及国家主权问题。换言之，美国政府在没有获得联合国或其他国际组织授权下，仅仅凭借美国国会的授权，是否能一厢情愿地承担起监督和实施国际法对各国的相关约束呢？是否能够据此合理合法地监督和督促一个主权国家在自己主权范围内尊重宗教自由这一基本人权呢？

按照美国立场，保护宗教自由权利是美国人的必要构成部分。保护宗教自由对于社会的和平、稳定和繁荣是至关重要的。在宗教自由得到尊重的地方，就有更大的社会稳定性和更多的经济机会。该法案的颁布，实质上是向世界宣告：美国是世界宗教自由的自我任命的倡导者和维护者。美国成为宗教自由意义的解释者和澄清者。美国这种自以为是的新角色，自然会激发其他国家的质疑和敌意。譬如，在界定宗教自由与宗教迫害时，虽然“国际宗教自由法”没有求助美国宪法和任何国内法律，而是依照通行的国际法，但是它并没有明确，国际法是否要求一个主权国家允许传教士在境内自由宣教和发展信徒。这就是说对于何为宗教迫害或自由存在着不同界定和理解，而美国理解有可能只是一孔之见、一面之词。

（三）“国际宗教自由法”产生的实际影响及效果

“国际宗教自由法”的制定是具有里程碑意义的立法。该法案首次使促进和保护国际宗教自由成为美国外交政策的重点，将维护全球宗教自由列为美国对外政策的目标。宗教自由成为是“后冷战”时代美国力量在世界舞台上的展示与体现，成为美国对外关系和国际政治斗争的一个重要手段或工具。一方面，由该法案建立的那些实体与组织，为各种宗教团体和宗教自由倡导者游说和影响政府政策，提供了一个前所未有的平台和合作机制。譬如在首都华盛顿不定期召开的“国际宗教自由圆桌会议”，作为一个非政府性 NGO 论坛，就能够借此向国务院国际宗教自由办公室提供和分享各种信息与活动。尽管各届政府对待宗教自由采取了不同态度，但“国际宗教自由法”就宗教问题完成了外交体制性建设，使得美国政府对待宗教自由的政策发生了根本性改变。宗教自由成为美国对外政策的一项核心目标。CPC 指定、政策改变、释放囚犯、修正宪法条款等等都具有诸多现实意义。

具体地，“国际宗教自由法”扩展了美国对外政策的能力。矫正了美国对外政策建制中一个长期存在的盲点。譬如，编写“国际宗教自由年度报告”，需要对全世界约 200 个国家的宗教状况做出描述和评估，就需要美国在全世界的外交人员必须与各种宗教团体保持联系，并向各个外国政府解释和表明美国为什么要那么做。美国国务院的年度宗教自由报告，为政策分析和学术研究提供了有价值的资料来源。另一方面，“国际宗教自由法”也明确要求美国参与可能的多边组织以推进国际宗教自由。美国虽然坚持采取单边主义原则，但这并不妨碍它吸引一些志同道合的盟友。美国这种创新做法及尝试，近年来也鼓舞着一些西方国家和组织，开始把促进和保护宗教自由权利纳入其对外政策。近年来，已经有些国家开始响应美国这一做法，对推进国际宗教自由表现出越来越明显的兴趣。譬如加拿大、英国和欧盟组织都有仿

^① 参见董江阳：《美国施行的是政教分离模式吗？》，《世界宗教研究》，2019年第4期。

效之意。^① 2016年,“欧盟”任命了首位“在欧盟以外促进和保护宗教信仰自由特使”。可见,美国这种对外关系上的宗教转向,已经开始在国际社会获得回应和共鸣。^②

美国当然不可能依靠一己之力改变世界宗教自由状况。经过20余年实践,很难指出有哪一个国家,是因为美国的宗教自由对外政策,而实质性降低了宗教迫害或增进了宗教自由。这样一种消极结果,反过来,也导致部分美国对外政策官员不再相信宗教自由的第一自由,而仅仅将其看作一项需要保护的人权。

(四) 特朗普政府将促进和维护国际宗教自由列为优先事项

现任美国总统特朗普并不是一个传统意义上的保守派基督徒,但特朗普政府对“国际宗教自由法”的支持与发挥却超越了以往任何一任政府。对特朗普来说,基督教是一个重要文化接触点,一种实现“美国伟大”和“美国优先”的基础因素。支持和推进宗教自由,是特朗普竞选期间对福音派所做的承诺。特朗普的美国优先观,是传统美国例外论的一种种族主义与民粹主义的变种,实质上构成了一种“美国优先式例外论”(American First exceptionalism)。特朗普政府甚至将促进和维护国际宗教自由,上升为关系到美国国家安全的重要问题。推进国际宗教自由亦成为特朗普政府实施“美国国家安全战略”的一个核心支柱。

布朗巴克2018年就任国际宗教自由无任所大使后,一项重要创新举措就是在每年7月份召开一次“推进宗教自由部长级会议”。由美国国务卿主持的“推进宗教自由部长级会议”会议,邀请来自世界各地领导人和宗教领袖,共同讨论国际宗教自由面临的挑战,确定消除宗教迫害与歧视的措施,以促进对人人享有宗教自由权利的更大尊重和保护。不仅如此,2020年2月5日,美国政府还发起并成立了“国际宗教自由联盟”(the International Religious Freedom Alliance)。据称这是世界上第一个致力于推广宗教自由的国家级国际联盟,其性质上属于世界各地积极主动推进宗教自由的国家行动俱乐部。目前,已有27个国家加入这个新成立的“国际宗教自由联盟”。总之,召开“推进宗教自由部长级会议”和成立“国际宗教自由联盟”,是美国政府在国际宗教问题领域的重大举措和里程碑式发展。这既是对“国际宗教自由法”的推进,又是依据“国际宗教自由法”探索促进国际宗教自由权力的新尝试新动向。值得予以高度重视。

宗教在公共生活中发挥着特定的作用,它既能够阻碍民主与人权,也能够成为自由与人性社会的发动机。有充足证据表明,只有在尊重宗教自由的国家政权下,宗教才能培育和发挥出它最积极的贡献。其实宗教自由与人性是一致的,它有助于促进社会的稳定与繁荣。作为一种社会和精神“资本或资源”,宗教能够成为“正能量”,成为公共利益的源泉,并有助于国家的社会经济发展与政治进程。而限制与迫害则有可能发展使其成为一种潜在的不稳定来源,并滋生出区域性或国际性极端主义与恐怖主义。总之,宗教能够导致暴力,宗教也同样能够支持和扩展稳定与和谐。保护和促进宗教自由权利,对于国际社会来说是一项相对新颖的基本人权问题。如何理解和尊重宗教自由权利,是每个人、每个组织、每个国家都应当深思的严肃课题。

(责任编辑 王伟)

^① Cf. Elizabeth K. Cassidy & Catherine Cosman, “A View from the United States: US Bilateral and Multilateral Promotion of Freedom of Religion or Belief,” in Malcolm D. Evans etc eds, *The Changing Nature of Religious Rights under International Law*. Oxford University Press, 2015, chapter 6.

^② Cf. Pasquale Annicchino, *Law and International Religious Freedom: The Rise and Decline of the American Model*. Routledge, 2018, Part III & Postscript.