

试析美国“1998年国际宗教自由法”

“1998年国际宗教自由法”是近年来美国最重要的人权立法之一，是自1983年美国天主教会在核军备问题上发表“和平的挑战”主教牧函以来，美国宗教团体影响本国外交政策的又一划界性事件。

一、立法背景

二、立法过程

三、实施状况

四、简短结语

美国传统的外交和人权政策一般并不特别强调宗教问题。美国的宗教团体虽十分强大，但其干预美国外交政策的实际影响却相当有限和间接。这主要有以下原因：

- (1) 宗教并非影响美国外交政策的关键要素或变量
- (2) 各宗教团体有广泛活动议程
- (3) 各宗教团体缺乏共识
- (4) 缺乏必要的专业知识
- (5) 持先知式的道德立场

然而自冷战结束尤其是上世纪90年代以来，所谓国际宗教自由在美国宗教团体政治议程上的地位日见突出。其原因是：

(1) 作为后冷战时期唯一的超级大国，美国不必更多顾及甚至超越地缘政治因素而把所谓反宗教迫害问题作为其外交政策的特别目标。

(2) 冷战结束以来，世界各地宗教呈复兴趋势，政教冲突是宗教权力扩大的代价。

(3) 世界基督教的重心也发生了北半球到南半球的转移。20世纪末全世界基督徒已有60%以上居住在北美和欧洲之外。

(4) 推动所谓反宗教迫害运动的宗教势力主要是基督教福音派。基督教福音派的崛起及其“政治觉醒”，是近30年来美国宗教和政治舞台上最引人注目的现象之一。基督教福音派或宗教右翼为“反宗教迫害”造势，其代表人物是迈克尔·霍罗威茨（Michael Horowitz）和尼娜·谢伊（Nina Shea）。

(5) 基督教福音派或宗教右翼精明地选择了国会作为其影响美国外交政策的斗争舞台。一般来说，美国自由派教会擅长精英游说，通常会走国务院路线，而保守福音派教会则擅长基层或草根动员，国会是此种动员发生效力的理想之地。1994中期选举共和党夺得参、众两院的多数席位后，“反宗教迫害”运动获得更多的政治资源。宗教与政治右翼的合流，也是该运动获得重大立法成果的原因。



分众议院阶段和参议院阶段

众议院阶段：该项最初由霍罗威茨起草的法案1997年5月在众议院由共和党众议员弗兰克·沃尔夫和参议员阿伦·斯佩克特共同提出，故又称“沃尔夫--斯佩克特法”（the Wolf-Specter bill），即“众议院法案”（the House bill）。

最初的“沃尔夫--斯佩克特法”试图建立在宗教自由问题上的行政首脑问责制，完全依靠美国单方面的威胁和制裁作为手段，被批评为“制裁法”和有“十字军心态”，遭到克林顿政府、企业界、自由派教会和传统人权组织的反对，在共和党内也引起是大公司劫持还是宗教右翼绑架美国外交政策的争端。在规则上要求形成由绝大多数成员支持的更广泛共识的参议院前景不妙。

参议院阶段：参议员助手开始为寻找替代法案而努力，其中约翰·汉福德（John Hanford）、威廉·英博登（William Inboden）、劳拉·布赖恩（Laura Bryant）史蒂夫·莫菲特（Steve Moffitt）等4人在此过程中起了重要作用。他们动员参议员唐·尼古拉斯和乔·利伯曼作为共同发起人于1998年3月在参议院正式提出“国际宗教自由法”，故该法又称“尼古拉斯-利伯曼法”（the Nickles-Lieberman bill）或“参议院法案”（the Senate bill）。

“尼古拉斯--利伯曼法”强调积极推进宗教自由而非消极防止宗教迫害，信赖传统的外交政策体制，强调有节制的多边和幕后外交，视制裁为应慎用的最后措施。该法案遭至“沃尔夫--斯佩克特法”支持者的激烈反对。支持和反对两大阵营最后通过加强拟设的“国际宗教自由委员会”而达成妥协。

1998年10月9日参议院以98对0票通过“尼古拉斯--利伯曼法”，第2天也就是105届国会的最后一天众议院也以全票通过该法。1998年10月27日克林顿签署了“1998年国际宗教自由法”，宣称美国政府“已把宗教自由作为美国外交政策的一个核心因素”。



“1998年国际宗教自由法”包括以下重要内容：

(1) 在国务院设立“国际宗教自由办公室”，并设国际宗教自由无任所大使职位。

(2) 要求国务院发表国际宗教自由年度报告。

(3) 要求总统对那些所谓侵犯宗教自由的国家采取行动。

(4) 设立“美国国际宗教自由委员会”并在国家安全委员会设关于国际宗教自由的总统特别助理一职。

(5) 要求美国政府采取一系列行动来推进国际宗教自由等。

“1998年国际宗教自由法”堪称美国历史上“最全面的人权立法之一”，该法案建立了美国人权政策的全新框架，提高了美国外交对宗教自由问题的关注并使此种关注机构化。它设立若干新的政府机构和职位，并要求政府行政部门采取针对性行动：

(1) 法案规定在国务院设立“国际宗教自由办公室”，由国际宗教自由无任所大使主持，其工作目前已深入美国日常的外交活动，改变了美国外交机构的文化。该机构主要反映的是参议院法案支持者的意见。发表国际宗教自由年度报告是该办公室每年的重头戏。

(2) “美国国际宗教自由委员会”。该委员会有10名成员组成（全明星阵容）。该委员会更多地反映了众议院议案的意见，不太受外交考虑的限制，故有时可与外交和政府机构唱反调，如批评国务院“国际宗教自由年度报告”对沙特等盟国网开一面等。美国国务院尽管经常抱怨该委员会对传统外交造成麻烦，其实在许多方面两者各唱红、白脸，前者体制内的努力常受益于后者体制外的批评。

(3) 所谓总统行动。根据最后通过的“国际宗教自由法”，“特别严重侵犯宗教自由”的国家被划为“特别关注国”，针对这些国家总统被要求在一份有15项制裁行动选择的菜单中采取一项或数项相应的“总统行动”。

目前美国总统所做的通常只是发表公开或私下的批评，这就是说对世界上绝大多数国家而言，美国所谓推进国际宗教自由的实际举措只限于口头。对于极少数“特别关注国”，两届美国政府以前为其他目的所采取的制裁行动已符合要求来加以敷衍。可以说该法案在具体实施过程变得“尖舌而齿不利”。



“1998年国际宗教自由法”的通过反映了美国新教福音派本身关注点和策略的转变：近10年来他们的关注点已开始从极具分裂性且消耗其大部分精力的国内社会问题如堕胎等转向国际舞台；从坚持“见证真理”转向重视取得实际政治影响力；而反对所谓国际宗教迫害正好为其提供了实现这些转变且较易取得立法成果的安全通道。“今天的福音派对造成改变比对作出声明更感兴趣”。

值得注意的是，宗教问题由于“1998年国际宗教自由法”的推波助澜，正在日益成为影响中美关系的一个重要因素。在该法案的立法过程中，宗教右翼和各种反华势力合流，攻击中国是该立法运动的政治动员手段，中国成了该立法的主要制裁对象，在实施该立法的过程中那些新设的人权机构还不时为改善中美关系制造障碍。宗教问题不仅在中美两国、而且对中美关系均具极高的敏感性，

我们反对美国将推进国际人权事业“私有化”，将自己的人权和宗教自由标准凌驾于有关国际公约和宣言之上，简单地把宗教自由权利与其他人权割裂开来，无视他国的历史条件或以静态而非动态的眼光来看待他国的宗教现状，以居高临下的姿态进行“道德说教”，以对他国无端指责和制裁来取代平等的对话，甚至出于国内选举等政治考虑将人权和宗教自由事业作为政治工具。

有美国学者便称在人权和宗教自由领域“把美国政府当作喊话筒的努力把美中对话变为一场唇枪舌剑 -- 除了助长中国人关于美国与之为敌的思维定式之外对中国并无影响”。

美国宗教右翼通过“1998年国际宗教自由法”已成功地将其外交政策议题“主流化”，为结成广泛的立法联盟积累了经验，使宗教问题得到决策层的重视，并开始对美国外交政策产生实质性的影响。可以预见宗教团体通过国会介入美国对外政策领域的趋势在未来将进一步加强，“在21世纪，美国宗教游说将越来越具有国际性。”



~ THE EN
D ~

谢谢各位！