

国际组织与中东

伊斯兰国际组织发展现状的多维考察^{*}

何思雨

摘 要:近年来,基于伊斯兰信仰和现代国际组织理念而成立的伊斯兰国际组织对国际事务与全球治理的参与度正在日益加深。从时空维度、组织维度和议题维度的分析研究可知,以伊斯兰合作组织、伊斯兰世界联盟为代表的伊斯兰国际组织具有一定的影响力。伊斯兰国际组织对全球治理发挥了独特的作用,但在丰富治理手段、落实治理行动等方面仍有待提升。伴随伊斯兰国际组织在拓展中国与伊斯兰世界友好合作关系方面与日俱增的独特作用,中国应加强对这些组织在华活动的监督管理。

关键词:伊斯兰国际组织;时空维度;组织维度;议题维度;全球治理

作者简介:何思雨,上海外国语大学国际关系专业2016级博士研究生(上海200083)。

文章编号:1673-5161(2018)03-0075-14

中图分类号:D815

文献标识码:A

^{*} 本文系上海外国语大学导师学术引领计划(201601022)和广东外语外贸大学青年项目(17QN17)的阶段性成果,并受到国家留学基金“国际区域问题研究及外语高层次人才培养项目”(201706907144)的资助。

国际组织是一种基于特定目的、以一定形式设立的跨国政府间或非政府组织,是当今世界政治、经济和社会日趋全球化的产物。基于同一宗教信仰设立的国际组织具有与其他世俗性国际组织不同的现实关切和行为导向,作为国际社会的特殊行为体,它们日益在国际政治和全球治理领域发挥着独特的作用。

历史上,伊斯兰教以其特有的信仰体系将不同民族的信众整合起来,“穆斯林皆兄弟”的身份认同理念、“乌玛”穆斯林共同体理念以及“舒拉”协商制度是实现这种整合的内在动力。这些宗教理念在一定程度上与现代国际组织的精神相契合,成为当代伊斯兰世界开展国际合作的文化基础。近代以来,伊斯兰世界融入到以民族国家为基本单位的现代国际体系之中,面对帝国主义与殖民主义的威胁,伊斯兰世界曾一度使用民族主义来推动国家发展,而当国家现代化转型受挫时,又以“重建乌玛”为口号掀起伊斯兰复兴运动。在此背景下,基于伊斯兰宗教信仰、借鉴现代国际组织理念的伊斯兰国际组织(Islamic International Organizations)^①出现在国际舞台。宗教特性使伊斯兰国际组织在国际社会层面具有强大的跨国资源整合与社会动员能力。57 个伊斯兰国家和遍布全球的庞大穆斯林人口,为伊斯兰国际组织参与全球治理提供了现实动力。本文主要梳理全球伊斯兰国际组织的发展现状和特征,为提升中国的全球治理能力尤其是“涉伊斯兰问题”的治理能力提供参考。

本文对伊斯兰国际组织的定义如下:基于伊斯兰教信仰设立的、具有现代国际组织相关特征的跨国政府间或非政府组织。在研究方法上,本文综合运用国际组织相关理论,选定样本并搜集相关数据,结合定量与定性的方法,对相关数据进行多维度分析。首先,本文样本数据的主要来源是国际社团联合会(Union of International Associations, UIA)^②编辑出版的《国际组织年鉴》^③的资料信息,选取 163 个伊斯兰国际组织^④进行样本数据分析。其次,本文设置时空、组织和议题三个维度对伊斯兰国际组织进行考察,时空维度即在时间和空间层面对组织的成立时间、地理分布进

① 目前学界对基于伊斯兰信仰的国际组织尚无统一名称,主要名称有伊斯兰国际组织、国际伊斯兰组织、泛伊斯兰组织、泛伊斯兰主义组织、泛伊斯兰国际组织、泛伊斯兰国际宗教组织、伊斯兰组织、穆斯林组织、伊斯兰非政府组织、国际伊斯兰非政府组织、伊斯兰宗教非政府组织等。本文统一使用伊斯兰国际组织这一名称,以突出其国际组织属性。

② 国际社团联合会成立于 1907 年,是一个独立的、非盈利的调查研究机构,长期致力于国际组织相关资料信息的搜集、处理和研究。从 1948 年起开始定期出版的《国际组织年鉴》(Yearbook of International Organizations),目前已拥有超过 6.9 万个国际组织的详细信息,每年增加近 1200 个国际组织的信息,是目前国际上比较全面和准确的国际组织信息源。

③ Union of International Associations, ed., *Yearbook of International Organizations 2014-2015: Guide to Global Civil Society Networks*, Volume 1 (A and B): *Organization Descriptions and Cross-References*; Volume 2: *Geographical Index, A Country Directory of Secretariats and Memberships*; Volume 3: *Global Action Networks, A Subject Directory and Index*; Volume 4: *International Organization Bibliography and Resources*; Volume 5: *Statistics, Visualizations, and Patterns*; Volume 6: *Who's Who in International Organizations*, Leiden: Brill, 2014.

④ 被联合国安理会认定的恐怖组织和极端组织、不再活动或数据信息不完整的伊斯兰国际组织,不属于本文的研究对象。

行考察;组织维度则从结构层面对组织的主体、地域和组织形态进行分析;议题维度主要从内容层面对组织的活动领域及相关功能进行总体考察。最后,为准确反映上述维度的特征,本文对各维度框架设置相关次级指标并进行统计(见表1)。

表1 伊斯兰国际组织多维考察指标体系

维度	指标	次级指标
时空维度	时间指标	成立时间的分布、时间段内组织成立的频次
	空间指标	所在国家、大洲的分布情况
组织维度	组织主体	政府间组织、非政府组织
	组织地域	全球性、地区性
	组织形态	机构型、附属型、论坛型、协会型、基金会
议题维度	活动领域	综合、宗教、经济、工程科技、文化、社会、医学、媒体、教育、政治、慈善救济、妇女儿童青年、人权、文明对话

资料来源:笔者自制。

一、伊斯兰国际组织的时空维度分析

伴随现代国际组织的发展,伊斯兰国际组织也应运而生。但与其他类型的国际组织相比,伊斯兰国际组织整体发展水平相对滞后,影响力也有限。伊斯兰国际组织在20世纪70年代开始发展壮大,并在80年代达到高峰,此后进入稳定增长期。随着组织数量和现实需求的增长,伊斯兰国际组织的空间、类型、领域与层次也在逐步扩展。在时间上,伊斯兰国际组织的发展历经多个阶段(见图1)。

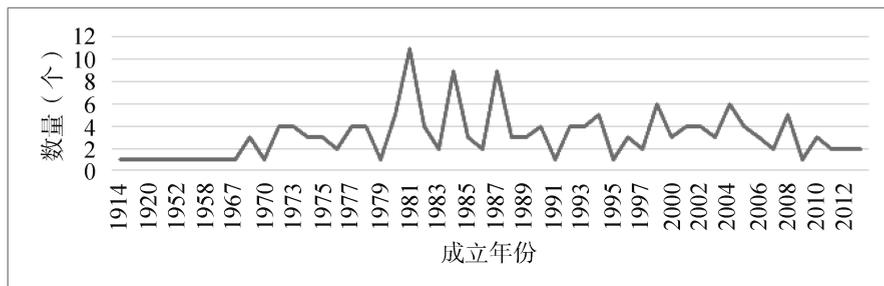


图1 伊斯兰国际组织成立时间分布图

资料来源: Union of International Associations, ed., *Yearbook of International Organizations 2014-2015: Guide to Global Civil Society Networks*, Volume 1-6, Leiden: Brill, 2014。

20世纪70年代以前,伊斯兰国际组织发展相对滞后。伊斯兰国际组织萌芽于20世纪初,但初期发展较为缓慢,1914~1969年期间仅12个组织成立,且其中大部分成立

于 20 世纪 50 年代之后,早期的伊斯兰国际组织主要从事宣教活动,具有较强的宗教属性,国际影响力相对有限。该时期成立的代表性组织包括 1926 年成立的世界穆斯林大会(World Muslim Congress)、1962 年成立的伊斯兰世界联盟(Muslim World League)和 1969 年成立的伊斯兰会议组织(Organization of Islamic Conference)^①。上述组织在促进伊斯兰世界的团结和合作方面发挥了重要作用,并在此后带动了一批伊斯兰国际组织的成立,其影响可谓深远。

进入 20 世纪 70 年代,伊斯兰国际组织发展呈现加速趋势,先后有 26 个伊斯兰国际组织成立。这一时期成立的组织大多是伊斯兰会议组织和伊斯兰世界联盟的附属组织,涉及领域开始多样化,从宗教领域逐步扩展至经济、媒体、文化、教育等领域。^② 20 世纪 80 年代,伊斯兰国际组织的发展步入高峰期,先后共有 51 个伊斯兰国际组织成立。在地域分布上,该时期成立的伊斯兰国际组织开始从少数几个伊斯兰国家向整个伊斯兰世界以及美国和欧洲地区延伸,涉及领域进一步扩展至医学、工程等科学技术领域。在组织形态上,更多的民间社会力量开始加入组织建设,大量国际伊斯兰非政府组织纷纷成立。^③ 20 世纪 90 年代之后,伊斯兰国际组织的发展进入稳定期,90 年代共成立 30 个组织,进入 21 世纪以来成立 44 个组织。当代伊斯兰国际组织不断适应世界形势与伊斯兰世界合作发展的需求,在金融、航天、信息科技等新兴领域成立的组织数量稳步增长。^④

伊斯兰国际组织的发展历程有其深刻的时代背景,受多方面因素的影响。

第一,伊斯兰世界政治、经济和社会发展水平的影响。国际组织的建立需要有相应的物质保障和社会基础。早期伊斯兰世界多处于西方殖民统治下,尚未建立构成国际组织的基本单元——民族国家,当时伊斯兰世界的经济社会发展水平不足以支撑建立伊斯兰国际组织。二战后,伊斯兰世界在民族独立运动中纷纷建立民族国家,建立伊斯兰国际组织的基本要素才得以形成。然而,当时发挥主要作用的是世俗民族主义,伊斯兰世界对于建立基于伊斯兰信仰的国际组织的需求尚不明显。随

① 2011 年 6 月,伊斯兰会议组织更名为伊斯兰合作组织(Organization of Islamic Cooperation)。

② 20 世纪 70 年代成立的代表性组织包括伊斯兰教法委员会(Islamic Fiqh Council)、世界清真寺最高委员会(World Supreme Council for Mosques)、伊斯兰发展银行(Islamic Development Bank)、国际伊斯兰救济组织(International Islamic Relief Organization)、伊斯兰广播联盟(Islamic Broadcasting Union),以及伊斯兰历史、艺术和文化研究中心(Research Centre for Islamic History, Art and Culture)等。

③ 20 世纪 80 年代成立的代表性组织包括伊斯兰教科文组织(Islamic Educational, Scientific and Cultural Organization)、伊斯兰医学科学组织(Islamic Organization for Medical Sciences)、伊斯兰世界科学院(Islamic World Academy of Sciences)、伊斯兰国家工程机构联合会(Federation of Engineering Institutions of Islamic Countries)、国际伊斯兰慈善组织(International Islamic Charitable Organization)、“穆斯林援助”(Muslim Aid)等。

④ 20 世纪 90 年代以来成立的代表性组织包括国际《古兰经》诵读组织(Holy Qur'an Memorization International Organization)、伊斯兰民航理事会(Islamic Civil Aviation Council)、伊斯兰金融机构会计和审计组织(Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions)、世界清真食品委员会(World Halal Council)、国际穆斯林学者组织(International Organization for Muslim Scholars)、国际伊斯兰信息技术网络(International Islamic Network on Information Technology)等。

着 20 世纪 60 年代末世俗民族主义现代化进程受挫,伊斯兰复兴运动激发了建立伊斯兰国际组织的需求。而中东地区石油资源的开发使得海湾诸国凭借其雄厚的经济实力大力资助建立伊斯兰国际组织,奠定了伊斯兰国际组织的物质基础。

第二,国际和中东地区形势变化的影响。国际组织的建立需要一个较为和平、稳定的外部环境,二战后独立的伊斯兰国家有了相对稳定的国际环境,加强国家间合作的需求日渐强烈,而伊斯兰复兴运动则进一步推动了建立伊斯兰国际组织的需求。同时,第三次中东战争中阿拉伯国家战败、东耶路撒冷失守和阿克萨清真寺被焚毁等中东地区重大事件刺激了伊斯兰国际组织的壮大。圣地失守使伊斯兰世界渴望团结的呼声日益强烈,伊斯兰国际组织由此进入了发展高潮期。

第三,新泛伊斯兰主义思潮兴起的影响。伊斯兰世界始终存在主张建立超越地域、国家和民族的伊斯兰共同体的泛伊斯兰主义思潮。“民族国家作为源于西方并已为世界广泛接受的政治共同体范式,尽管已经为伊斯兰世界所采纳,但却不是基于伊斯兰文明的自然选择,而更多是在帝国遗产和殖民遗产基础上的被动选择,具有典型的外缘性特征。”^①新泛伊斯兰主义在民族国家基础上强调伊斯兰世界团结、协作,是刺激伊斯兰国际组织产生发展的主要动因之一,这在伊斯兰会议组织的建立上体现得尤为明显,该组织“在某种意义上实现了战后关于建立伊斯兰统一体的泛伊斯兰设想……标志着新泛伊斯兰主义关于伊斯兰统一体的设想的实现”^②。

第四,地缘政治格局变动的影响。国际组织一定程度上是地区大国的外交工具。伊斯兰国际组织的发展与伊斯兰世界地缘政治格局及大国整体战略息息相关。在 20 世纪中期世俗民族主义的影响下,埃及高举阿拉伯民族主义旗帜成为伊斯兰世界的主导力量,因此这一时期伊斯兰世界主要建立的是阿拉伯国家联盟(League of Arab States)等基于民族团结与合作的区域性国际组织。出于地缘政治斗争的需要,沙特则高举伊斯兰团结的大旗进行抗衡。伊斯兰世界联盟一定程度上就是沙特以“伊斯兰团结”抗衡埃及“阿拉伯团结”的产物。随着第三次中东战争的失败,埃及在伊斯兰世界地位下降,沙特则凭借雄厚经济实力,通过伊斯兰国际组织彰显自身的“伊斯兰世界盟主”地位。

在空间上,163 个伊斯兰国际组织共分布于 4 个大洲、34 个国家(见图 2),其空间分布具有三大特点。第一,伊斯兰国家占绝对优势。109 个伊斯兰国际组织分布在 22 个伊斯兰国家;54 个伊斯兰国际组织分布在 12 个非伊斯兰国家,差距明显。第二,集中分布于少数几个国家。在整体上,伊斯兰国际组织分布并不平衡,这与国家的综合国力及穆斯林人口的数量存在一定关系,索马里、阿富汗等综合国力较弱的伊斯兰国家并没有伊斯兰国际组织分布,而英国、美国等具有一定穆斯林人口数

① 刘中民:《伊斯兰的国际体系观》,载《世界经济与政治》2014 年第 5 期,第 10 页。

② 金宜久:《新泛伊斯兰主义》,载《世界宗教研究》1995 年第 4 期,第 3 页。

量的西方发达国家有较多的伊斯兰国际组织的分布。第三,国家间差异明显。从数量上看,沙特(31个)^①、英国(21个)^②、巴基斯坦(14个)^③、美国(13个)^④、土耳其(8个)^⑤分布数量较多,其余国家的分布数量较少,且与上述国家差距较大,国家间差异明显。

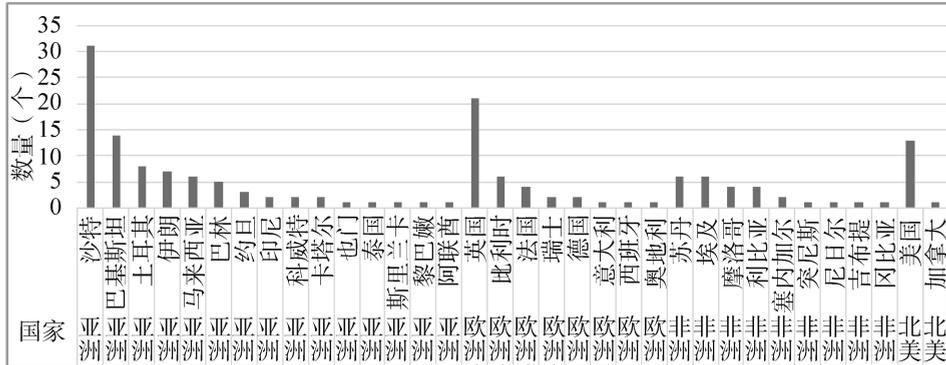


图2 伊斯兰国际组织空间数量分布图

资料来源: Union of International Associations, ed., *Yearbook of International Organizations 2014-2015: Guide to Global Civil Society Networks*。

伊斯兰国际组织在空间上呈集中分布态势,集中在少数国家,且数量差距明显。这在一定程度上反映了当前伊斯兰国际组织空间布局与发展程度的不平衡。造成这一现象的原因首先与国家的综合实力不平衡相关。国际组织总部一般更倾向于设在经济发达、社会稳定的大国,沙特、巴基斯坦、伊朗、土耳其、埃及等伊斯兰世界的大国,有能力也有意愿建立各类伊斯兰国际组织,以提升自身影响力。其中,财力雄厚的沙特大力支持伊斯兰国际组织的建设,在数量和实力上占明显优势。很多伊斯兰国家的经济社会发展水平落后,自身实力有限,更有一些国家仍处于内战和政局动荡中,无法支持国际组织的建设,数量则相对较少。此外,由于国际组织的发展在很大程度上需要大国的支持,因此国家对外政策的侧重点也是造成伊斯兰国际组

① 总部设在沙特的伊斯兰国际组织主要有伊斯兰合作组织、伊斯兰世界联盟及其下属组织。

② 总部设在英国的伊斯兰国际组织包括全球伊斯兰救济 (Islamic Relief Worldwide)、穆斯林之手 (Muslim Hands) 等。

③ 总部设在巴基斯坦的伊斯兰国际组织包括世界穆斯林大会、世界伊斯兰宣教联合会 (World Federation of Islamic Missions) 以及伊斯兰商业、工业及农业协会 (Islamic Chamber of Commerce, Industry and Agriculture) 等。

④ 总部设在美国的伊斯兰国际组织包括世界穆斯林慈善家大会 (World Congress of Muslim Philanthropists)、世界穆斯林社区理事会 (World Council of Muslim Communities)、北美伊斯兰与穆斯林研究协会 (North American Association of Islamic and Muslim Studies) 等。

⑤ 总部设在土耳其的伊斯兰国际组织包括伊斯兰历史、艺术和文化研究中心 (Research Centre for Islamic History, Art and Culture) 和伊斯兰青年对话与合作论坛会议 (Islamic Conference Youth Forum for Dialogue and Cooperation) 等。

织分布不平衡的重要原因。沙特在外交上高举泛伊斯兰主义大旗、利用宗教外交来加强其与伊斯兰国家和全球穆斯林的联系,维护其“伊斯兰世界盟主”的地位,伊斯兰国际组织继而成为沙特推行外交政策和提升影响力的重要工具。因此,由沙特发起成立或总部设在沙特的伊斯兰国际组织数量多、层次高、影响大。而埃及则重点依靠阿拉伯民族主义展开对外战略,主要支持阿拉伯国家联盟等组织。

分布于英美等国的伊斯兰国际组织数量较多,甚至超过了部分伊斯兰国家,这一特殊现象受多方面因素的影响。首先,欧美穆斯林移民人口日益增多。二战后,西方国家的穆斯林移民数量不断增加,穆斯林移民群体建立相关组织的需求增长,西方政府出于内部治理的需要也支持相关伊斯兰组织的建设。其次,西方自由主义平权运动发展迅速。二战后,西方自由主义平权运动获得了较大话语权,它强调性别、种族、族群与阶层之间的平等及对少数群体的权益保护。英美等国经济发展程度高,公民社会比较成熟,非政府组织的发展相对完善,为伊斯兰国际组织发展提供了有利的外部社会环境。最后,西方国家对伊斯兰世界施加后殖民主义的影响。西方国家是很多伊斯兰国家的前宗主国,全球殖民主义体系土崩瓦解后,西方国家仍希望继续对前殖民地施加影响,一方面吸纳前殖民地移民以扩充本国人力,另一方面支持伊斯兰国家流亡西方的人士建立国际组织并借此维持对前殖民地的影响力。因此,一些伊斯兰国际组织成为西方国家对伊斯兰世界战略的一大抓手。此外,分布于英美等国的伊斯兰国际组织多为非政府组织,重点关注人权、慈善、文明对话等问题,致力于促进穆斯林与其他族群和谐相处及全球穆斯林慈善救济。

二、伊斯兰国际组织的组织维度分析

组织维度即国际组织内部体系和行政运行结构,主要取决于组织主体、组织地域和组织形态三大要素。首先,组织主体直接影响国际组织效力发挥的形式和程度,按组织主体国际组织可分为政府间国际组织和非政府(间)国际组织。政府间国际组织因其成员是国家官方机构,能对成员国的内外政策产生直接影响,具有较强的综合实力和国际影响力,如联合国、伊斯兰合作组织等。非政府(间)国际组织的成员主要是民间团体、个人等,只能对政府发挥间接作用,但具有数量多、专业性强等优势,如绿色和平组织、国际伊斯兰救济组织等。其次,组织地域主要指组织的地域限制和影响范围,按组织地域国际组织可分为全球性国际组织和地区性国际组织。全球性国际组织在组织成员、议题设置和影响范围上具有全球性,如联合国、世贸组织、伊斯兰世界联盟等;地区性国际组织因其地域限制对特定地区发挥影响,如欧盟、东盟等。组织形态指国际组织的内部结构、组织运行和权力分配情况,学界对

国际组织的组织形态有多种划分方法^①,本文参考相关学术观点并结合伊斯兰国际组织的实际情况,将伊斯兰国际组织按组织形态分为机构型、附属型、论坛型、协会型和基金会五大类。机构型是国际组织最基本的形态,即根据相关协议而成立的、组织机构完善并具有实际运作能力的组织,如联合国、北约、伊斯兰合作组织等。附属型则是机构型的下属组织,其结构形态与机构型相似,虽是下属组织,但在某一领域对外履行特定的职能,具有相对独立性,如联合国教科文组织、世界卫生组织、伊斯兰教科文组织等。论坛型是以定期会议和论坛等主要形式协调立场和制定规则的组织,如七十七国集团、二十国集团(G20)等。协会型主要是在某一专业领域的团体协会,专业性是其最大特点,如世界气象组织等。基金会是利用外部捐赠的财产对外开展公益性、非营利性活动的国际组织,如世界自然基金会、伊斯兰团结基金(Islamic Solidarity Fund)等。

依据组织主体、地域和形态三大指标及其次级指标,本文将伊斯兰国际组织作如下分类(见表2),它们呈现以下特点:第一,在组织主体层面,非政府组织^②占据多数,政府间组织数量虽不占优势,但因其成员为国家政府,综合实力、执行力和影响力都远超过非政府组织,如伊斯兰合作组织、伊斯兰发展银行等在全球均具有一定影响力,在全球伊斯兰热点问题上拥有较强发言权。非政府组织重点聚焦于宗教文化、慈善救济等领域,在加强全球穆斯林团结和保护穆斯林少数族裔等方面发挥了重要作用。第二,在组织地域层面,全球性组织占据多数,地区性组织^③仅占少数,数量众多的全球性组织能在不同层次和领域开展全球伊斯兰事务合作,地区性组织主要关注本地区具体事务,在数量、规模和影响力上与全球性组织存在较大差距。第三,在组织形态方面,机构型组织占据多数,附属型组织居于其次,而协会型^④、论坛型^⑤和基金会^⑥等形态的伊斯兰国际组织相对较少。大部分附属型组织的结构形态与机构型组织基本一致,两者仅

① 有的将国际组织划分为协定性组织、论坛性组织、协定性组织的辅助机构和内部机构、国际多边条约的执行机构和其他形式的组织或机构五大类,参见于永达:《国际组织(第二版)》,北京:清华大学出版社2011年版,第9~10页。有的将国际组织划分为服务型组织和论坛型组织,参见 Robert W. Cox et al., *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, New Haven: Yale University Press, 1973, pp. 5-6。

② 国际伊斯兰非政府组织主要有世界穆斯林大会、伊斯兰世界联盟及其下属组织,以及国际伊斯兰慈善组织、世界清真食品委员会、伊斯兰国家工程机构联合会、国际伊斯兰对话论坛等。

③ 地区性伊斯兰国际组织主要有欧洲伊斯兰组织联合会(Federation of Islamic Organizations in Europe)、东南亚及太平洋地区伊斯兰宣教委员会(Regional Islamic Da'wah Council of Southeast Asia and the Pacific)、非洲伊斯兰人口与发展组织(African Islamic Organization on Population and Development)等。

④ 协会型伊斯兰国际组织主要有国际伊斯兰哲学学会(International Society for Islamic Philosophy)、伊斯兰国家统计学学会(Islamic Countries Society of Statistical Sciences)、欧洲清真食品委员会(Halal Food Council of Europe)等。

⑤ 论坛型伊斯兰国际组织主要有伊斯兰国家君主、元首和政府首脑峰会(Islamic Summit of Kings and Heads of States and Governments)、国际伊斯兰对话论坛(International Islamic Forum for Dialogue)、伊斯兰青年对话与合作论坛会议等。

⑥ 国际伊斯兰基金会主要有伊斯兰团结基金、伊斯兰发展团结基金(Islamic Solidarity Fund for Development)、世界伊斯兰经济论坛基金会(World Islamic Economic Forum Foundation)等。

在隶属关系上有所不同。从附属型组织的隶属关系来看,大多数附属型组织都隶属于伊斯兰合作组织^①和伊斯兰世界联盟^②的体系内,这些附属型组织具有相对独立性,在各自的专业领域具有较强的影响力,但仍在伊斯兰合作组织与伊斯兰世界联盟组织体系内开展活动,如伊斯兰发展银行、国际伊斯兰救济组织等。

表 2 伊斯兰国际组织组织维度分析表

指标	组织主体	组织地域		组织形态
分类/数量 (个)	政府间组织(57) 35%	全球性(140) 86%	(57)	附属型(42)
				机构型(6)
				论坛型(6)
				基金会(3)
	非政府组织(106) 65%	全球性(140) 86%	(83)	机构型(41)
				协会型(17)
				附属型(9)
				基金会(9)
				论坛型(7)
				地区性(23) 14%
地区性(23) 14%	机构型(10)			
	论坛型(2)			
合计	163	163	163	163

资料来源: Union of International Associations, ed., *Yearbook of International Organizations 2014-2015: Guide to Global Civil Society Networks*。

国际组织的内部结构与权力运行是影响其治理功能发挥的重要因素。目前伊斯兰国际组织的结构形态依然较为单一,在一定程度上限制了其治理功能的发挥。大量国际伊斯兰非政府组织在加强全球伊斯兰团结方面发挥了独特作用,但囿于组织主体的现状,其影响力难以同政府间组织相比,因此伊斯兰合作组织及其体系内组织优势明显。未来,伊斯兰国际组织在丰富组织形态、优化治理结构和突出主体

① 隶属伊斯兰合作组织的附属型组织主要有圣城委员会 (Al-Quds Committee)、伊斯兰国家顾问联合会 (Federation of Consultants from Islamic Countries)、国际伊斯兰银行协会 (International Association of Islamic Banks)、国际伊斯兰法院 (International Islamic Court of Justice)、国际伊斯兰教法学院 (International Islamic Fiqh Academy)、伊斯兰发展银行、伊斯兰教科文组织、伊斯兰国家首都和城市组织 (Organization of Islamic Capitals and Cities) 等。

② 隶属伊斯兰世界联盟的附属型组织主要有伊斯兰教法委员会、国际《古兰经》与“圣训”科学标志委员会 (International Commission on Scientific Signs in the Qur'an and the Sunnah)、国际伊斯兰救济组织 (International Islamic Relief Organization)、世界清真寺最高委员会、国际《古兰经》诵读组织等。

地位等方面有待进一步提升。

三、伊斯兰国际组织的议题维度分析

议题维度即国际组织参与国际事务和全球治理的活动领域,某一议题领域内的组织数量反映了国际社会对该议题领域的总体关注度、需求度及资源投入力度。

在议题设置上,伊斯兰国际组织涵盖 14 个领域^①(见图 3),它们有以下特征:第一,综合领域的组织数量虽不多但实力与影响力明显占优。这些组织借助自身在全球伊斯兰热点问题上的话语权施加影响力并通过体系内的附属组织在各自领域内发挥着引导议题的作用。第二,专业性组织分布在经济、工程科技、文化、社会、医学、媒体、教育、政治等领域^②,这些组织借助统一的伊斯兰信仰进行专业领域合作,旨在提升伊斯兰世界的行业合作及专业技术水平。其中,经济、科技、社会、慈善领域的伊斯兰国际组织数量占明显优势,一方面反映出当前伊斯兰世界开展国际合作的现状,另一方面也体现了伊斯兰世界对经济增长、科技进步和社会发展的现实需求。第三,宗教领域的组织^③数量最多,重点关注宣教、教法、清真寺等事务,旨在通过开展全球性宗教活动,加强伊斯兰国家和全球穆斯林的文化认同,巩固伊斯兰教作为伊斯兰世界国际合作的基础地位。第四,社会发展领域的伊斯兰国际组织^④关

^① 部分组织实际的活动领域不限于单一领域,为便于统计和分析,本文仅将组织活动的最重要领域作为代表,即一个组织对应一个议题领域。另外,伊斯兰合作组织、伊斯兰世界联盟等组织涉及的领域十分广泛,因此将这一类组织归为综合领域。

^② 经济领域的伊斯兰国际组织主要有伊斯兰发展银行、伊斯兰贸易发展中心 (Islamic Centre for Development of Trade)、伊斯兰金融服务委员会 (Islamic Financial Services Board)、伊斯兰国际评估机构 (Islamic International Rating Agency) 等。工程科技领域的伊斯兰国际组织主要有伊斯兰国家工程机构联合会、伊斯兰世界科学院、伊斯兰合作组织-科学技术与创新组织 (The Science, Technology and Innovation Organization-OIC) 等。文化领域的伊斯兰国际组织主要有伊斯兰教科文组织、伊斯兰历史、艺术和文化研究中心、伊斯兰团结体育联合会 (Islamic Solidarity Sports Federation) 等。社会领域的伊斯兰国际组织主要有伊斯兰国家统计、经济和社会调查与培训中心 (Statistical, Economic and Social Research and Training Centre for Islamic Countries)、伊斯兰国家首都和城市组织、伊斯兰民航理事会、非洲伊斯兰人口与发展组织等。医学领域的伊斯兰国际组织主要有伊斯兰医学组织、伊斯兰医学学会联合会 (Federation of Islamic Medical Associations)、国际伊斯兰热带医学网络 (Inter-Islamic Network on Tropical Medicine) 等。媒体领域的伊斯兰国际组织主要有伊斯兰国际通讯社 (International Islamic News Agency)、伊斯兰广播联盟、伊斯兰合作组织宣传监管机构论坛 (Organization of Islamic Cooperation Broadcasting Regulatory Authorities Forum) 等。教育领域的伊斯兰国际组织主要有伊斯兰世界大学联合会 (Federation of the Universities of the Islamic World)、世界阿拉伯-伊斯兰国际学校联合会 (World Federation of Arab-Islamic International Schools) 等。政治领域的伊斯兰国际组织主要有伊斯兰国家君主、元首和政府首脑峰会、伊斯兰合作组织成员国议会联盟 (Parliamentary Union of the OIC Member States) 等。

^③ 如伊斯兰教法委员会、国际《古兰经》与“圣训”科学标志委员会、世界清真寺最高委员会、国际《古兰经》诵读组织、国际伊斯兰教法学院等。

^④ 如国际伊斯兰救济组织、国际伊斯兰慈善组织、伊斯兰援助 (Islamic Aid)、国际穆斯林童子军联盟 (International Union of Muslim Scouts)、国际伊斯兰妇女与儿童委员会 (International Islamic Committee for Women and Children)、伊斯兰合作组织常设独立人权委员会 (OIC Independent Permanent Human Rights Commission)、国际伊斯兰对话论坛、世界穆斯林青年大会 (World Assembly of Muslim Youth) 等。

注的议题涵盖慈善、救济、妇女、儿童、青年、人权、文明对话等。慈善救济和弱势群体权利保护是这类组织工作的重点领域,它们通过自身网络,在全球范围内开展慈善救济和倡议宣传活动,在促进社会公正和世界和平发展方面发挥着独特作用。

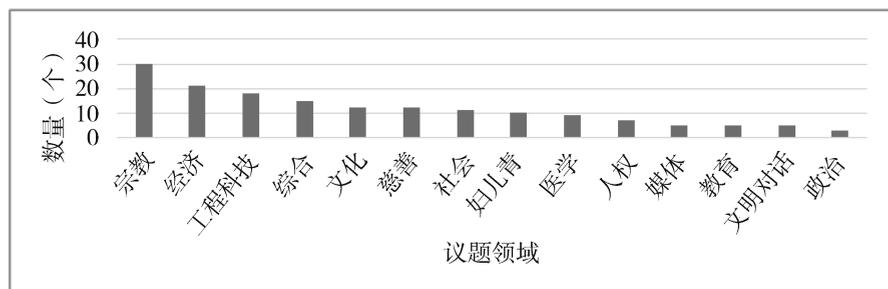


图3 伊斯兰国际组织议题分布图

资料来源: Union of International Associations, ed., *Yearbook of International Organizations 2014-2015: Guide to Global Civil Society Networks*。

综上,伊斯兰国际组织议题设置多元,主要集中分布在伊斯兰热点问题、宗教宣传、专业技术和社会发展等领域。全球治理涉及的领域十分广泛,需要有宽广的治理视野和专业的治理能力,未来伊斯兰国际组织需逐步扩展议题领域,进一步聚焦议题关注度,全面提升参与全球治理的能力。

四、伊斯兰国际组织的发展动因与治理实践

伊斯兰国际组织伴随伊斯兰世界融入现代国际体系而发展壮大,其发展动因主要体现在内外两个层面。

内部需求是伊斯兰国际组织发展壮大的根本动力。首先,共同的伊斯兰信仰是伊斯兰国际组织发展壮大的文化基础。伊斯兰文化通过共同的宗教信仰、生活方式、历史记忆与价值观念,将不同地域和不同民族的穆斯林联合在一起。共同的伊斯兰信仰所产生的亲密感、认同感与信任感是伊斯兰国际组织发展壮大的重要基石。其次,伊斯兰世界内部面临的治理问题是伊斯兰国际组织建立并参与治理的现实需求。当前,伊斯兰世界面临恐怖主义、经济落后、教派主义、社会动荡等一系列内部问题,解决内部治理难题、弥合伊斯兰国家之间矛盾和加强伊斯兰世界团结是伊斯兰国际组织的重要责任和发展动力。最后,伊斯兰世界大国的推动是伊斯兰国际组织发展的有力保障。沙特、巴基斯坦等主要伊斯兰国家都十分重视伊斯兰国际组织,将其视为拓展影响力的重要平台,都力图通过主导这些组织的议题设置在伊斯兰世界发挥引领作用。为此,主要伊斯兰国家向伊斯兰国际组织提供了诸多资源,并积极参与组织内部的各项事务。

外部环境是伊斯兰国际组织发展壮大的助推力量。首先,伊斯兰世界面临的外部挑战为伊斯兰国际组织发展提供了重要契机。当代伊斯兰世界在全球政治、经济和文化等领域长期面对西方国家的强势压力和以色列对阿拉伯国家的军事优势。日益严峻的外部挑战刺激了伊斯兰国家以宗教为纽带建立各类伊斯兰国际组织来共同应对外部挑战。其次,顺应当前区域化趋势是伊斯兰国际组织发展的必然选择。当代区域集团化趋势日益明显,国际组织的作用愈发突出,伊斯兰国家加强伊斯兰国际组织的建设,是其顺应时代的必然选择。

经过多年的发展,伊斯兰国际组织已成为参与全球治理的一支独特力量,其治理实践主要集中在以下四个方面。

第一,政治领域。伊斯兰合作组织是伊斯兰国家在政治领域最重要的合作平台。在合作机制上,伊斯兰合作组织定期召开伊斯兰国家首脑会议和外长会议,讨论全球伊斯兰热点问题,发布相关政策声明表明立场,如遇紧急情况,还会召开伊斯兰国家特别首脑峰会和特别外长会议。在议题设置上,伊斯兰合作组织特别关注地区冲突、恐怖主义、穆斯林少数族裔等重大问题。例如,针对以色列关闭阿克萨清真寺并禁止穆斯林前往礼拜的情况,伊斯兰合作组织于 2017 年 8 月 1 日举行外长级特别会议,谴责以色列的单方面行动,并警告其不要再采取类似措施。在行动上,伊斯兰国际组织积极参与热点问题的协调与调解工作,如针对菲律宾南部摩洛穆斯林问题,伊斯兰合作组织与利比亚、印尼等国积极斡旋,在 1996 年促成摩洛民族解放战线和菲律宾政府达成和平协议,成立棉兰老穆斯林自治区,缓和了当地紧张局势。伊斯兰合作组织还积极与联合国、欧盟等其他国际组织一道,共同参与叙利亚问题的调解。伊斯兰世界联盟等其他伊斯兰国际组织也通过召开会议、发布声明等多种形式参与热点问题的治理。但总体而言,伊斯兰国际组织参与政治领域合作与治理的能力及其发挥的影响力仍十分有限,即使是影响力最大的伊斯兰合作组织,也因缺乏必要的问责能力和强制性措施,导致其会议与声明的象征意义远大于实际效力,更遑论其他的伊斯兰国际组织。

第二,经济领域。伊斯兰世界内部的经济水平差异巨大,加强内部贸易联系、建立统一的伊斯兰金融体系和市场体系、提升整体经济发展水平一直是各伊斯兰国家的共同呼声。目前,从事经济领域活动的伊斯兰国际组织数量较多,反映了各伊斯兰国家对于经济合作与发展的旺盛需求。例如,伊斯兰发展银行致力于建立伊斯兰金融体系,根据伊斯兰教法禁止利息的原则向伊斯兰国家和穆斯林团体提供无息贷款,支持落后地区的经济社会发展。伊斯兰发展银行同时还加大对伊斯兰国家的投资力度,尤其是基础设施领域的投资。伊斯兰贸易发展中心等专业性组织在促进伊斯兰国家间的贸易合作方面发挥了独特作用。此外,伊斯兰团结基金、伊斯兰发展团结基金等基金会利用募集到的资金对落后地区进行发展援助,对实现伊斯兰世界整体均衡发展做出了贡献。

第三,文化领域。以伊斯兰教科文组织为代表的文化类国际组织注重通过伊斯兰文化活动加强全球穆斯林的集体认同与相互之间的亲近感。如国际《古兰经》诵读组织举行的《古兰经》背诵大赛和赠送《古兰经》活动,在伊斯兰世界和非伊斯兰国家穆斯林社群中具有广泛影响力。在极端主义和“伊斯兰恐惧症”日益加剧的当前,以伊斯兰世界联盟为代表的组织通过举办研讨会宣传中正、温和、包容的伊斯兰思想,发表声明谴责极端主义和恐怖主义,举办文明对话活动,加强不同信仰群体的理解与沟通。2017年4月,伊斯兰世界联盟在马来西亚举办“合作、包容与文明对话”国际研讨会,^①并与马来西亚方面合作建立了“萨勒曼国王国际和平中心(King Salman Center for International Peace)”。^②此外,伊斯兰国际组织还通过捐建清真寺、培训教职人员、建立伊斯兰文化中心和国际伊斯兰大学等方式,巩固并加强伊斯兰世界的团结。

第四,社会领域。以国际伊斯兰救济组织、国际伊斯兰慈善组织为代表的伊斯兰组织积极参与赈灾救济、援助济困、扶贫开发等工作,一方面通过赈灾救济等短期项目向因战争或自然灾害遭受生存危机的穆斯林提供紧急援助,缓解全球人道主义危机;另一方面通过扶贫开发等长期项目,促进落后地区的经济社会发展,参与全球治理。此外,一大批活跃在医疗、科技、教育等领域的专业性组织对促进伊斯兰世界社会发展和科技进步也发挥了重要作用。

五、结语

当前,以国际组织为代表的非国家行为体在全球治理中的重要性正在不断提升,宗教认同不仅是伊斯兰国际组织形成和发展的重要基础,而且在穆斯林群体内部拥有特殊的精神号召力和现实影响力。宗教在影响伊斯兰国际组织议题设置和活动的同时,也成为全球治理可借助的重要资源。当前,欧洲穆斯林难民问题、全球宗教极端主义蔓延、“伊斯兰恐惧症”突显等问题已成为全球治理的热点,也是伊斯兰国际组织参加全球治理面临的重要课题。

伊斯兰国际组织参与全球治理有其独特的影响力和资源优势。一方面,宗教在建构道德话语和行动准则方面具有特殊优势,共同的宗教信仰使伊斯兰国际组织在影响认知、塑造议题和形塑行为方面具有无形影响力。这种影响力虽难以量化,但在具体治理行动上有其独特效果。例如,在菲律宾南部冲突问题上,伊斯兰合作组织是各穆斯林派别的中间人,既促成摩洛民族解放阵线与菲政府签订停火协议,还

^① “Final Communique of International Symposium on ‘Cooperation, Tolerance and Civilizational Dialogue’,” *The Muslim World League Journal*, Vol. 45, No. 8, May 2017, pp. 6-9.

^② “Malaysian Defense Minister and SG of MWL Hold Joint Press Conference on Launching ‘King Salman Center for International Peace’,” *The Muslim World League Journal*, Vol. 45, No. 8, May 2017, p. 5.

承担了与摩洛哥伊斯兰解放阵线的联络工作。^①另一方面,网络资源优势。伊斯兰国际组织凭借其基于伊斯兰信仰的全球网络,在国际社会层面筹集并分配资源,这种网络资源优势一定程度上提升了自身全球治理的能力。但与其他类型的国际组织相比,伊斯兰国际组织无论在数量还是在影响力方面均存在差距,参与全球治理的局限性较为明显。首先,伊斯兰国际组织缺乏专业技能和问责手段,使其治理行动常常难以落实。其次,伊斯兰国际组织在参与热点问题治理时往往带有明显偏袒伊斯兰一方的倾向,导致其治理行动会有失公允。最后,伊斯兰国际组织在全球推动强化伊斯兰信仰、支持伊斯兰事业的宣教活动极易引起其他国家的反感和警惕。此外,“伊斯兰宗教非政府组织的资金来源与去向是目前受到最多质疑的问题之一”^②,其活动的目标、内容和方式也有一定的复杂性和敏感性,因此部分国家对其活动进行了一定限制。

在全球宗教复兴的背景下,伊斯兰国际组织将进一步发展壮大,并将更加深入地参与全球治理尤其是“涉伊斯兰问题”的治理。因此,加强对伊斯兰国际组织的外交,对于深化中国与伊斯兰世界关系和提升中国全球治理能力具有特殊意义。同时,还应加强对伊斯兰国际组织在华活动的监督与管理。2017年1月1日正式施行的《境外非政府组织境内活动管理法》规定,“境外非政府组织在中国境内不得从事或者资助营利性活动、政治活动,不得非法从事或者资助宗教活动。”^③新修订的《宗教事务条例》也明确规定,“各宗教坚持独立自主自办的原则,宗教团体、宗教院校、宗教活动场所和宗教事务不受外国势力的支配。”^④因此,中国应该在充分了解伊斯兰国际组织机构特点和运行模式的基础上,加强对伊斯兰国际组织尤其是伊斯兰宗教非政府组织的监管,防止部分境外非法势力的渗透。

(责任编辑:李 意)

① Ibrahim Sharqieh, “Can the Organization of Islamic Cooperation (OIC) Resolve Conflicts?” *Peace and Conflict Studies*, Vol. 19, No. 2, 2012, pp. 220–222.

② 田艺琼:《伊斯兰宗教非政府组织在中国——以伊斯兰国际救援组织为例》,载《世界宗教文化》2014年第2期,第92页。

③ 《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》,载《人民日报》2016年4月29日,第23版。

④ 《宗教事务条例》,载《人民日报》2017年9月8日,第17版。