



# 复旦国际问题研究系列工作论文 Fudan IIS Working Paper Series

2014 年第 1 期（总第 1 期）

中国应对地缘民族和宗教问题的周边外交思考\*

A Perspective on China's Neighboring Diplomacy in the Context of  
Geo-ethnic and Geo-religious Conditions

涂怡超

## 内容摘要

冷战结束以来，全球民族和宗教生态成为形成各种认同的重要推动力量，跨界民族和跨界宗教的交错发展进一步对国家、地区和安全与发展发挥作用。中国为多民族、多宗教国家，国内民族、宗教问题随着中国的全球化、现代化和城市化进程而与其它问题交织发展，周边国家民族、宗教问题的总体复杂程度亦堪称世界之最。目前中国在周边国家海外利益一定程度上受制于两大层面：全球大国和地区大国战略行动在中国周边国家的辐射；周边的国家整合、经济发展与民族、宗教情势的互动。由此，中国对周边国家外交应结合宗教和民族因素在全球、地区、国家和地方层次的互动进行考量。作者提出了如下三个方面的政策建议：一是在民族、宗教层面进一步细化和完善和谐世界理念；二是进一步完善处理民族、宗教事宜的外交机制；三是针对周边各国民族和宗教事务的具体情况，在整体规划下形成多样化解决方案并跟进实施。

\* 涂怡超，复旦大学国际问题研究院美国研究中心副研究员、博士。<电邮：tuyichao@fudan.edu.cn>

【收稿日期】2014 年 6 月 18 日；【修回日期】2014 年 6 月 26 日。

版权声明：复旦国际问题研究系列工作论文版权属于作者本人和复旦大学国际问题研究院。如需援引和转载，必需征得作者本人同意，并注明出处。

自冷战结束以来，苏东剧变后，社会主义与资本主义意识形态对抗减弱，两大阵营的对立不再是世界格局中的主要矛盾，民族、宗教问题日益交织且牵一发而动全身，成为 20 世纪末以来国际和众多国家内部的热点问题。与此同时，在中国国家利益全球化和“走出去”战略全方位展开的背景下，在国际和国内两大层次制定和实施相应对外战略已成为中国崛起所面临的中心议题。而“走出去”的第一环即为民族、宗教问题繁多的众多周边国家，在周边外交中处理好民族、宗教问题成为关键所在。

### 一、战略安全视野中的民族与宗教问题：分析框架的提出

当代世界国家、民族与宗教之间的基本关系建立在威斯特伐利亚体系之上。这一体系在国家与民族的层面上，承认民族国家的主权，历经三百余年的演进，自一战结束以来随着殖民体系开始走向分崩离析而进一步发展成为民族自决原则；在国家与宗教的层面上，初步确定了罗马天主教会教权与民族国家王权之间的切割（教随国定）和基督宗教内部天主教与新教的信仰自由，此后进一步发展成为政教分离与宗教自由原则。列宁亦针对民族自决问题多方阐释与支持。<sup>①</sup> 二战结束后，民族自决原则和宗教自由原则获得国际体系的确定。<sup>②</sup> 冷战令意识形态差异形成的两大阵营的对立在全球层面遮蔽了多数国家内部和国家之间的民族与宗教矛盾。冷战结束后，随着全球化、现代化和城市化进程的日益深入，民族、宗教与国家和国际政治交织互动，铸就众多矛盾冲突，对世界的和平发展形成重大挑战。民族、宗教、政权稳定与国家发展、全球或地区大国战略是为分析民族和宗教问题的四大版块。

---

<sup>①</sup> 可参见列宁相关论述。另潘志平认为，列宁的“民族自决”基本点是非殖民化，而不是民族主义。潘志平：《民族自决还是民族分裂》，新疆人民出版社，1999 年版。

<sup>②</sup> 《公民权利与政治权利国际公约》以及《经济、社会与文化权利国际公约》这两大世界人权文件皆在第一条明列民族自决和宗教自由原则：“所有人民都有自决权。他们凭这种权利自由决定他们的政治地位，并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展。”

### （一）国族认同危机多发，影响国家和地区稳定

世界上绝大多数国家为多民族国家，国家的国族<sup>①</sup>包括主体民族和其它民族。20 世纪世界共兴起三次民族独立的浪潮，分别出现是一战之后、二战之后和冷战结束之后，而民族自决这一基本原则成为根本性理念支持。一战和二战之后，诸多亚非国家依据民族自决的原则而纷起独立，体现出强烈的去殖民化色彩。其中很多多民族国家建立在西方殖民地遗产的单位基础上，这类缺乏历史和文化统一体渊源的国家至今难以形成强大的国族认同，国家内部的民族、民族与国家之间出现程度不同的矛盾。一些跨界民族获得的境外同族及以同族为主体民族的国家的各类援助，令问题更为复杂。冷战结束后伴随着苏联解体而来的新一轮民族独立运动则体现出鲜明的去共产主义化和去苏联化色彩。

### （二）宗教问题是各类矛盾爆发的集中体现

20 世纪 70 年代以来，尤其是冷战结束以来，宗教复兴与全球化、现代化和城市化进程如影随形，依靠宣教、移民和生育努力，全球信仰格局与一个世纪以前发生巨大转变。1910 年，只有不到 18% 的基督徒居住在发展中国家，而今天这一比例则已高达 60%，并呈上升趋势。<sup>②</sup> 伊斯兰教亦通过征战和贸易不断扩张，截至 2010 年，作为传统伊斯兰世界“边缘”的亚太地区，其穆斯林人数已达全球穆斯林人口的 62.1%（约 10 亿），而作为伊斯兰世界“中心”的中东—北非地区则仅占 19.9%（约 3.2 亿）。<sup>③</sup> 二战之后，来自西亚北非的穆斯林移民及其后代显著改变西欧多国的宗教生态。在亚非众多地区，尤其是非洲多国，基督宗教与伊斯兰教在过去数百年间逐渐蚕食了当地传统宗

---

<sup>①</sup> 国族超越于民族之上，既指一个国家拥有的全部民族，又指全部民族对国家民族组合形式具有认同。

<sup>②</sup> Pew Research Center's Forum on Religion & Public Life, Global Christianity, December 2011, p.14.

<sup>③</sup> Pew Research Center's Forum on Religion & Public Life, The Future of the Global Muslim Population: Projections for 2010-2030, January 2011, p.14.

教。众多亚非拉国家向欧美的大规模移民和欧美宗教的世俗化和后基督宗教化亦改变了欧美的宗教景观。佛教、印度教等多种非西方传统宗教在西方国家发展起来。如今世界多数国家各种宗教聚居与杂居交错，并与民族问题复杂交织，主要表现在以下方面。一是主要宗教类型多样的政治化进程方兴未艾；二是不同宗教间冲突、宗教内部的教派冲突往往与民族问题紧密结合在一起，且宗教内部的教派冲突常常体现得更为直接和惨烈。

### **（三）政权稳定与国家发展态势决定宗教、民族问题发展格局**

自 20 世纪 70 年代以来，世界众多发展中国家不同程度地卷入第三波民主浪潮。西式民主政体以限制公权、维护私权为核心，转型的发展中国家在扩大公民权利和个人自由的同时，却难以在现有以西方为主导的世界经济秩序中达成平稳快速发展的需要。由此社会进一步分化，民族关系不断恶化，宗教在适应转型期间人民多重需要的同时，往往在社会分化中成为阶层、族群对立的导火索，最终导致国家的弱化。自 20 世纪 80 年代以来，系列极权国家政权如伊拉克、利比亚、埃及等在内外因素的共同作用下先后瓦解，民族和宗教问题随之交集加剧，成为新一轮暴烈民族宗教冲突的温床，且效应溢出国境之外。

### **（四）全球和地区大国战略促发多国宗教、民族问题升级**

以美国为首的西方发达国家在世界范围内解决民族问题方面总体而言尊崇民族自决，<sup>①</sup>在处理宗教问题方面推崇宗教自由和政教分离，在国家政治制度方面力推西式民主。在长期战略利益建构方面，美国逐渐将宗教自由民主和平论与国家安全战略相结合。如今美国通过推动民主化进程、实现宗教自由和民族自决而维持美国在全球各地区的优势地位、打压新兴国家在所属地区和全球层面的发展。

---

<sup>①</sup> 西方支持民族自决长久以来对发展中多民族国家事实上形成分裂压力，而其实际支持基于自身的战略考量。美国等西方国家对 2014 年克里米亚共和国宣布脱离乌克兰即持坚决反对态度。

连贯性才能最终发挥效应。由此，制度体系应具备较强整合功能。目前现有制度体系存在将宗教、民族问题与外交有所隔离的不足。中国没有协调一致的机制处理周边民族宗教因素导致的后续效应。主管宗教对外交流事务的是国家宗教事务局外事司，现有管理业务中相当一部分为国外宗教走进国门的中外交流。国家宗教事务局本身并无驻外机构，在海外的外交网络主要有三：一是通过与其他国家宗教事务部（局）建立的政府关系，二是通过自身与国外宗教组织建立的友好联系；三是通过下属中华宗教文化交流协会和五大教协会体系建立的与国外宗教组织的友好联系。国家宗教事务局在从事推动中国宗教走出国门开展交流时需借助外交部、文化部、教育部和商务部等具有驻外机构的政府部门的高度支持配合。外交部公共外交办公室主管公共外交事务，民族和宗教公共外交为其工作的一部分，民族和宗教公共外交是放在整体外交的大框架下进行。这从一方面而言，有利于从整体外交的高度进行民族和宗教公共外交，然而，外交系统对民族和宗教缺乏系统专业知识和对国内外民族和宗教网络的衔接，且基于中国外交部的传统工作格局和现有工作重点，宗教、民族事务仍处于边缘地位。<sup>①</sup> 由此难以对民族和宗教问题进行较为完整的计划并加以实施，存在将民族和宗教因素零散化的可能性。

教育部、文化部、卫生部等部门在国内工作中均已和国外宗教非政府组织存在各类业务型交往，但在中外交流中尚未将民族和宗教因素纳入整体考量，且与国家宗教事务局、国家民委之间的相关业务沟通亦相对有限。主管对外援助的商务部目前尚未将民族和宗教因素正式纳入对外援助的轨道。这都对在公共外交时更妥善地处理民族和宗教问题、利用民族和宗教因素的积极一面形成限制。

目前这些政府部门及相应组织间缺乏必要的扁平型协商沟通平

---

<sup>①</sup> 美国国务院已开始建立制度化体系处理宗教问题。美国国务院，负责人权、民主促进事务的副国务卿分管宗教事务，宗教自由办公室作为专门职能部门，专门设立宗教自由无任所大使，驻外使领馆均有外交人员与当地宗教组织和宗教领袖保持深入联系。但包括美国在内的世界各国外交部门总体而言重官方而轻民间、重精英而轻草根。目前中国外交部门，包括驻外使领馆与国外宗教组织的互动较少。但美国、英国等西方国家使领馆与当地宗教组织和宗教领袖互动不断增多。

台，在长期战略的实施方面尚未建立常态性的紧密合作。若遇突发性事件，不同部门的反应参差会扭曲或减弱良好外交对策的积极效应。<sup>①</sup> 因此，建立一个协调管理民族、宗教问题与中国内政外交事宜的机制具有相当的紧迫性。

### **建议三：针对周边各国民族和宗教事务的具体情况，在整体规划下形成多样化解决方案并跟进实施**

中国与周边国家政府在处理对内对外宗教民族事务上面临众多类似问题，这是各国未来在相应问题上打造事实上统一战线的重要基础。由此建议中国政府可尝试首先与缅甸政府就宗教民族事务管理方面开展合作、尤其是跨境事务方面的合作，逐步建立可行且有效的合作机制，并进而推进与东盟的泰国、老挝等国的多边安全合作机制。在具体事务启动阶段，两国层面的合作和对话尤应高度注重两国参与机构的对等性，避免大部分由云南省相应机构代行国家机构的职责。

中国周边外交层面须做好应对各地区、各国民族、宗教事宜的整体规划并跟进实施。基于中国周边国家民族与宗教互生现状，在对中国周边国家进行公共外交时，做好以跨宗教对话合作和宗教内交流合作为重点的宗教公共外交可在很大程度上涵纳针对各民族的公共外交，且可避免单纯民族议题引发的负面效应。在近期尤应抓好两头的工作：一是做好佛教、基督教和伊斯兰教组织和领袖的工作，尤其注重培育各地未来宗教领袖与中国及中国相应宗教组织、跨宗教组织的友好联系；二是做好面向普通教众的具有标志性影响的交流和援助工作。同时，中国中央政府需要综合统筹、长远考虑边境省区政府在国内和周边国家之间民族、宗教搭台，经济唱戏的系列行动。<sup>②</sup>

借助宗教渠道促进对周边国家外交应有利于中国和周边国家经

---

<sup>①</sup> 如外交部和宗教局在部分宗教交流事宜方面有时因沟通时效性而造成效果打折。关于美国放映亵渎穆圣电影的事件，中国外交部于2012年9月15日迅速发表声明进行谴责，而中国伊斯兰协会则在一天后发表声明，这引起了部分穆斯林对伊协的不满。参见论坛讨论：<http://www.2muslim.com/forum.php?mod=viewthread&tid=402887>

<sup>②</sup> 广西壮族布洛陀信仰重建过程即为此类典型，这一过程是学者参与、民间推动、政府主导、市场机制等多方意愿以及各种社会资源的整合的结果，推动了中泰等多国同源民族共同体的再度深度构建。喀什修建立叶尔羌古城亦为类似例子。

济长远走向一体化。在此方面，首当其冲的可行计划是配合中国的大型国企在缅甸等国的投资。中国国有企业对缅大型投资在过去过于走“上层路线”，没有做好对当地少数民族民众的宣传和服务，而这些地方一些民众却受到其它国家非政府组织的影响，密松水电站事件是为了一显例。建议国家有关部门在统筹此类事宜时，应将宗教和民族事宜列入考量，并追踪具体实施效果。

**注：本文系复旦大学国际问题研究院主办的第六期国际问题研究“青年学术沙龙”（2014年4月11日）的成果。**

---

审校：祁怀高

编辑：陶韡烁 刘舫

出品方：复旦大学国际问题研究院

出版日期：2014年7月1日

编辑部电话：(021) 55664941

电子邮箱：iis\_academic@fudan.edu.cn

通讯地址：上海市邯郸路220号复旦大学国际问题研究院

邮政编码：200433