

国际伊斯兰救济组织参与 全球发展援助研究

何思雨

内容提要 国际宗教非政府组织是当前国际发展援助体系的特殊行为体。作为沙特政府在非官方层面开展发展援助的机构,国际伊斯兰救济组织具有鲜明的伊斯兰特色,表现在权力高度集中的组织运行体系、以宗教虔诚度为主要标准的人事制度、基于传统舒拉制度的议事规则和基于传统伊斯兰慈善制度的资金来源等方面。同时,伊斯兰因素还深度影响了国际伊斯兰救济组织的行为逻辑与选择偏好,使其将发展援助与宣教相结合,并在宣教活动上投入了大量资源。浓厚的宗教色彩造成国际伊斯兰救济组织过于保守的意识形态和封闭的组织文化,特别是涉恐传闻、资金透明度等问题给组织声誉、活动实施和后续改革造成了一定困扰,这一定程度上制约其融入国际主流发展援助体系。国际伊斯兰救济组织至今尚未成为且未来也难以发展为国际发展援助中有影响力的行为体。

* 何思雨,上海外国语大学国际关系与公共事务学院、丝路战略研究所博士研究生。(邮编:200083)

** 本文是上海外国语大学第一届“导师学术引领计划”(项目编号:201601022)成果之一,并得到国家留学基金“国际区域问题研究及外语高层次人才培养项目”(项目编号:201706907144)资助。本文初稿曾在“第十一届全国国际关系、国际政治专业博士生学术论坛”上宣读,感谢王逸舟教授、钱雪梅副教授、牛仲君副教授、刘莲莲助理教授、许亮助理教授等专家的点评与建议。感谢《国际政治研究》匿名审读专家和编辑部的宝贵修改意见。文中疏漏与不足由作者负责。

关键词 国际组织 国际伊斯兰救济组织 发展援助 全球治理 伊斯兰因素

随着全球化的不断深入,各种类型的国际组织在国际事务与全球治理中发挥着越来越重要的作用。“宗教非政府组织或以信仰为基础的组织自20世纪70年代末以来日益增长,俨然成为当前国际社会的一大组织景观……在各国对外关系中被作为‘遗失的治国术’重新启用。”^①国际宗教非政府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,宗教特性使其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,在国际事务与全球治理中发挥着独特的作用。伊斯兰教是世界三大宗教之一,一些基于伊斯兰宗教信仰并具有现代国际组织相关特征的组织也出现在国际舞台。由于这类组织日常活动较为低调和封闭,信息公开程度较低,一手资料数据有限,当前学界的研究并不多见。本文选取国际伊斯兰救济组织(International Islamic Relief Organization, IIRO)为研究对象,结合目前搜集到的国际伊斯兰救济组织部分年份的组织年报、上级组织伊斯兰世界联盟(Muslim World League/MWL,以下简称“伊盟”)的官方杂志《伊斯兰世界联盟月刊》(*The Muslim World League Journal*)、^②伊盟官方社交媒体账号推特(*Twitter*)公布的部分资料数据和相关前期研究成果,全面考察国际伊斯兰救济组织的组织机制、活动特点及行为模式,分析其在国际发展援助中的角色地位,以期弥补相关研究的不足。国际伊斯兰救济组织的组织机制、组织活动及行为偏好有何特征?伊斯兰因素是如何进行影响的?国际伊斯兰救济组织行为逻辑背后的宗教文化根源是什么?国际伊斯兰救济组织在国际发展援助中的角色地位如何?本文将围绕上述问题进行探究。

① 涂怡超:《21世纪以来宗教与国际关系研究的发展:徐以骅教授访谈》,《国际政治研究》2017年第4期,第150页。

② “伊盟”成立于1962年,是伊斯兰世界最大的国际宗教非政府组织,在联合国享有非政府组织咨商地位,伊盟组织体系下附属组织和海外机构众多,具有一定影响力。主要有:国际伊斯兰救济组织、世界清真寺最高委员会(World Supreme Council for Mosques)、伊斯兰教法委员会(Islamic Fiqh Council)、国际《古兰经》诵读组织(Holy Qur'an Memorization International Organization)、国际穆斯林学者组织(International Organization For Muslim Scholars)等。

一、国际发展援助中的特殊行为体

世界各大宗教都有悠久的慈善救济历史和完善的慈善救助体系,其慈善理念虽表述不同但意义相近,都蕴含具有普世意义的人道主义精神与济世救人情怀。慈善不仅是宗教实践自身信仰的重要方式,还是宗教主动融入社会发展需要、参与全球治理的重要途径。宗教的慈善救济活动在早期国际人道主义救援和国际发展援助体系形成上发挥着重要作用。国际发展援助缘起于西方国家对亚非国家殖民统治时期一些基督教组织在传教的同时也从事扶贫、济困、教育、医疗等活动。现代国际发展援助则始于第二次世界大战后期美国对欧洲国家的大规模经济援助,多指“发达国家或高收入的发展中国家及其所属机构、有关国际组织、社会团体,以提供资金、物资、设备、技术等形式,帮助发展中国家发展经济和提高社会福利的活动”。^①随着时代发展,国际发展援助体系发生诸多变化:“援助主体从最初美国独大到如今多元主体共同参与,受援助国从战后欧洲国家扩展到发展中国家,国际发展治理结构从‘发达—不发达’二元对立到南南合作,一些传统的受援助大国成为新兴援助体,国际发展援助目标从经济增长转向社会发展,国际发展话语权由西方主导逐渐变成南北共同商议。”^②其中,以国际组织为代表的非国家行为体在国际发展援助中发挥着日益显著的作用。一方面,由于全球发展的不平衡现状,主权国家的治理缺失为非国家行为体提供了参与治理的空间;另一方面,发展援助在一定程度上较少涉及政治、安全等敏感问题,主权国家大多持开放态度,希望非国家行为体作为有效补充参与其中。

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。非政府组织作为一种组织形态,种类繁多、活动领域多样,其最大特征是非政府性,即不经由政府间协议而创立的。有学者将国际发展领域的非政府组织称为 DNGO(Development NGOs)或 NGDO(Non-governmental Devel-

① 李小云等编著:《国际发展援助概论》,北京:社会科学文献出版社 2009 年版,第 2 页。

② 唐丽霞、李小云:《国际发展援助体系的演变与发展》,《国外理论动态》2016 年第 7 期,第 46 页。

opment Organizations),^①其广义的界定为“所有认同国际发展援助宗旨并以其作为主要存在基础的、从国际发展援助体系或公众获取资源、在发展中国家或全球层面开展活动的非政府组织”。^②虽然现代国际发展援助以主权国家为主体,着重突出世俗性,但在全球宗教复兴的大背景下,兼具跨国性、宗教性和非政府组织属性等多重特征的国际宗教非政府组织(Religious Non-governmental Organizations)受到学界关注,成为国际发展援助中的特殊行为体。

国际宗教非政府组织的复杂性使概念界定成为当前研究面临的一大难题。目前,学界尚未有一个确切完整并获广泛共识的定义,也未有统一的固定名称。有的称为“国际宗教组织”,突出宗教属性,多指专门从事宗教信仰崇拜和传播的组织,涵盖范围较为狭窄,即“由不同国家信奉同一宗教的教会之间设立的国际性组织。这类组织在传播教义中宣传其宗旨,促进同一宗教的国家之间的团结、增进人类友爱,其活动大多是有政治性的。他们通过教会影响教徒,通过舆论影响政府,从而影响国际关系”。^③有的称为“国际宗教非政府组织”,强调其是基于宗教信仰而从事服务活动的组织,即“建立在某一宗教信仰之上,宣称其身份和使命是基于一种或多种宗教或精神传统的非营利、独立和志愿组织,旨在国内和国际层面上促进和实现公共福利”。^④美国学者多使用“基于信仰的国际非政府组织”(Faith-Based International Non-Government Organizations)这一名称,该用法不仅是基于美国宪法中政教分离原则的考量,也是用更为宽泛的概念显示组织精神来源及与宗教信仰的复杂联系。本文在名称上使用国内学界较常用的“国际宗教非政府组织”一词。

宗教性是国际宗教非政府组织最鲜明的组织特征,有学者认为,可通过两大变量考察组织的宗教性:一是宗教取向(Religious Orientation)/宗教身份认同(Religious Self-Identity),即以何种宗教信仰界定组织使命;二是宗教遍及

① Alan Fowler, "NGO Futures: Beyond Aid: NGDO Values and the Fourth Position," *Third World Quarterly*, Vol.21, No.4, 2000, pp. 589-603. Alan Fowler, "NGDOs as a Moment in History: Beyond Aid to Social Entrepreneurship or Civic Innovation?" *Third World Quarterly*, Vol.21, No.4, 2000, pp. 637-654.

② 蓝煜昕:《历程、话语与行动范式变迁:国际发展援助中的 NGO》,载王名主编:《中国非营利评论》(第21卷),北京:社会科学文献出版社2018年版,第4页。

③ 于永达编著:《国际组织》(第二版),北京:清华大学出版社2011年版,第8页。

④ 秦倩:《国际法与宗教非政府组织》,上海人民出版社2018年版,第77页。

性/渗透度(Pervasiveness),即宗教信仰在何种程度上影响组织的结构、战略和活动。^①在组织特征上,有的认为其应体现以下三点之一:“(1)在组织章程或使命文件中公开声明以宗教信仰为工作动机;(2)与某种宗教组织或神学传统相联系;(3)以宗教信仰为基础雇佣全部或部分职员。”^②还有的认为,其宗教性应具有以下至少一点即“(1)附属于某一宗教团体;(2)公开声明以宗教信仰为指导的价值观;(3)财政收入来自或主要来自信众或宗教组织;(4)以信仰为标准雇佣工作人员或选举领导阶层;(5)在宗教价值观的基础上制定具体政策和决策。”^③虽然当前很难具体量化组织的宗教信仰程度,但这些相关变量依然为更好把握组织的宗教性提供了相关视角。^④总体上,当前对国际宗教非政府组织的研究较为薄弱,呈现“北方倾向”和“西方倾向”的特征,即相关研究集中在西方发达国家的基督教与天主教背景的国际宗教非政府组织上,其中发展援助是当前研究的重点。^⑤对于其他宗教背景和发展中国家相关组织的研究十分缺乏,且仍主要停留于描述介绍层面,研究深度尚显不足。这虽与国际宗教非政府组织的发展历史与现状有密切关系,但也一定程度上表明学界对其他宗教背景和发展中国家相关组织的忽视。

① Julia Berger, “Religious Non-Governmental Organizations: An Exploratory Analysis,” *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol.14, No.1, 2003, pp. 23-25.

② Andrew S. Nations, “Faith-Based NGOs and U. S. Foreign Policy,” in Elliot Abrams, ed., *The Influence of Faith: Religious Groups and U. S. Policy*, Maryland: Roman & Littlefield Publishers, Inc., 2001, p. 191.

③ Elizabeth Ferris, “Faith-based and Secular Humanitarian Organizations,” *International Review of the Red Cross*, Vol.87, No.858, June 2005, p. 312.

④ 关于如何界定国际宗教非政府组织的问题,参见 Karsten Lehmann, *Religious NGOs in International Relations: The Construction of “The Religious” and “The Secular”*, New York: Routledge, 2016;李峰:《国际社会中的国际宗教非政府组织》,上海人民出版社2013年版;徐以骅、秦倩:《如何界定宗教非政府组织》,载徐以骅、秦倩、范丽珠主编:《宗教与美国社会:宗教非政府组织》(第5辑),北京:时事出版社2008年版,第1—22页;秦倩:《宗教非政府组织在中国:实践与法律》,上海人民出版社2017年版。

⑤ Eric Bornstein, *The Spirit of Development: Protestant NGOs, Morality and Economics in Zimbabwe*, CA: Stanford University Press, 2005; Deryke Belshaw, Robert Calderisi and Chris Sugden, eds., *Faith in Development: Partnership Between the World Bank and the Churches of Africa*, Washington, D. C.: World Bank Publications, 2001; Susan Dicklitch and Heather Rice, “The Mennonite Central Committee (MCC) and Faith-based NGO Aid to Africa,” *Development in Practice*, Vol.14, No.5, 2004, pp. 660-672;张鹏:《宗教非政府组织参与欧盟人道主义援助初探:以基督教非政府组织援助柬埔寨为个案》,《世界宗教研究》2015年第2期,第16—26页;马恩瑜:《宗教非政府组织在非洲国家的角色参与及影响》,《西亚非洲》2009年第7期,第38—42页;李峰:《“救世与救心”:国际宗教非政府组织国际发展援助的特征》,《世界宗教研究》2014年第2期,第33—44页。

目前,学界对伊斯兰教背景的相关组织尚无统一名称,^①本文使用“伊斯兰国际组织”(Islamic International Organizations)这一名称,即“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”,^②以更为宽泛的概念更好地涵盖其组织外延。由于伊斯兰教政教合一的属性及其与国家、社会的紧密关系,宗教与政治是分析伊斯兰国际组织时必须考虑两大要素,中国社会科学院世界宗教研究所金宜久研究员将其分为三类:一是“宗教—政治特性的泛伊斯兰组织”,这类组织“公开声明其非政府、非党派、非宗派的性质,公开标榜弘扬和发展伊斯兰教为己任,既为在伊斯兰世界各国强化并巩固伊斯兰教,支持伊斯兰事业而工作,又在为非伊斯兰世界各地传播伊斯兰信仰、支持并维护各国‘穆斯林少数’的正当权益而活动”。^③主要有伊盟、世界穆斯林大会等;二是具有明显官方性质的“政治—宗教特性”组织,如伊斯兰合作组织(Organization of Islamic Cooperation, OIC,以下简称“伊合”);三是附属于上述两类组织的专业性、技术性组织。同时指出,这些组织实际上只有两类即“官方的和民间的”,“其根本目的在于通过政治性的活动来发展伊斯兰教,进而扩大伊斯兰世界的势力。这无外乎是政治的宗教化。”^④作为新兴领域,当前研究集中在三大方面:一是侧重“伊合”“伊盟”等大型组织,研究路径主要从历史背景、组织结构与互动关系等角度进行描述性研究;^⑤二是聚焦发

① 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,这些名称各有侧重,突出了组织不同特点。

② 关于伊斯兰国际组织的定义及相关研究,参见何思雨:《伊斯兰国际组织发展现状的多维考察》,《阿拉伯世界研究》2018年第3期,第75—88页。

③ 金宜久:《伊斯兰与国际政治》,北京:中国社会科学出版社2013年版,第63页。

④ 金宜久:《新泛伊斯兰主义》,《世界宗教研究》1995年第4期,第5页。

⑤ Jacob M. Landau, *The Politics of Pan-Islam: Ideology and Organization*, Oxford, England: Clarendon Press, 1990; Saad S. Khan, *Reasserting International Islam: A Focus on the Organization of Islamic Conference and Other Islamic Institutions*, Oxford: Oxford University Press, 2001; Noor Ahmad Baba, *Organization of Islamic Conference: Theory and Practice of Pan-Islamic Cooperation*, New Delhi: Sterling Publishers Private Limited, 1994; Turan Kayaoglu, *The Organization of Islamic Cooperation: Politics, Problems, and Potential*, New York: Routledge Ltd, 2015; 马丽蓉:《伊盟、伊合与中国中东人文外交》,《阿拉伯世界研究》2012年第3期,第12—30页。

展援助领域的组织,研究路径主要是对其活动进行案例分析;^①三是关注在非伊斯兰地区活动的组织,研究路径主要从穆斯林少数族裔角度进行切入。^②从总体上来看,当前研究重点聚焦“伊合”等大型组织,对其他伊斯兰国际组织关注较少。在具体研究中侧重于历史梳理和热点跟踪,缺乏对相关治理机制、活动模式等学理层面的分析。当前研究大都认为伊斯兰国际组织是伊斯兰团结的重要平台,在全球穆斯林关注的重大问题上起引领作用,但在全球治理中的功能依然有限。此外,由于伊斯兰国际组织主要在伊斯兰世界内部和穆斯林社群中活动,对外交往与传播能力较为薄弱,还有一些组织对信息公开较为顾忌,造成研究资料相对匮乏,影响了研究的广度和深度。在发展援助方面,既有研究主要从三个语境进行分析:第一,政治语境。该类研究认为,伊斯兰国际组织及其发展援助很难与政治完全切割,其主要动因是国家扩展影响力和达到某些政治目的,发展援助只是实现国家利益的手段。^③还有的研究将其置于全球反恐的语境下,认为部分组织为恐怖组织提供资金,批评其过于保守的

① Susumu Nejima, ed., *NGOs in the Muslim World: Faith and Social Services*, New York: Routledge, 2016. Carlo Benedetti, “Islamic and Christian Inspired Relief NGOs: Between Tactical Collaboration and Practical Diffidence,” *Journal of International Development*, Vol.18, No.6, 2006, pp. 849-859; Marie Juul Petersen, *For Humanity or for the Umma? Aid and Islam in Transnational Muslim NGOs*, London: Hurst & Company, 2015; 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》,《世界宗教文化》2014年第2期,第87—93页。

② Jonathan Laurence and Justin Vaisse, *Integrating Islam: Political and Religious Challenges in Contemporary France*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2006; RAND Europe, *Foreign Financing of Islamic Institutions in the Netherlands*, Santa Monica, Calif., and Cambridge, UK: RAND Corporation, 2015; Kerstin Rosenow-Williams, *Organizing Muslims and Integrating Islam in Germany: New Developments in the 21st Century Muslim Minorities*, Leiden, Boston: Brill, 2012; 何思雨:《伊斯兰合作组织对穆斯林少数族裔问题国际治理的参与:以罗兴伽人问题为例》,《东南亚研究》2018年第6期,第85—107页。

③ Mayke Kaag, “Aid, Umma, and Politics: Transnational Islamic NGOs in Chad,” in Benjamin F. Soares and René Otayek, eds., *Islam and Muslim Politics in Africa*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 85-102; Pew Research Center’s Forum on Religion & Public Life, *Muslim Networks and Movements in Western Europe*, Washington, D. C.: Pew Research Center, 2010. Melani Cammett, “The Diversity of Islamic Charitable Activities: Analytical Distinctions among Shīa Muslim Organizations in Lebanon,” in Rajeswary Ampalavanar Brown and Justin Pierce, eds., *Charities in the Non-Western World: The Development and Regulation of Indigenous and Islamic Charities*, London: Routledge, 2013, pp. 233-250; Zeke-ria Ould Ahmed Salem, “Islam in Mauritania Between Political Expansion and Globalization: Elites, Institutions, Knowledge, and Networks,” in Benjamin F. Soares and René Otayek, eds., *Islam and Muslim Politics in Africa*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 27-46.

意识形态和特殊的资金流通制度；^①第二，伊斯兰文化语境。该类研究认为宣教是伊斯兰国际组织进行发展援助的主要动因，尤其是沙特积极通过发展援助推广其保守的瓦哈比派教义；^②第三，发展援助语境。该类研究认为人道主义是伊斯兰国际组织从事发展援助的主要动因，基于信仰的方式能为人道行动提供基础，做到既与伊斯兰世界相关，又与各项人道原则相辅相成。^③由于资料有限及调查难度较大，既有研究大多仍是概述性分析或散见于其他相关研究之中，较少有对单一组织的案例分析或专题研究。

与强调世俗性、人道主义、中立、公正和独立的现代发展援助理念相比，一些伊斯兰国际组织在组织结构、资金来源、运行模式等方面与一般的发展援助组织有较大差异，有的研究甚至认为“仅有少数几个非逊尼派组织符合对非政府组织的定义”。^④ 本文认为，国际伊斯兰救济组织是国际发展援助体系的特殊行为体，主要基于以下原因：

第一，国际伊斯兰救济组织是沙特在非官方层面进行发展援助的主要机构。凭借巨额的石油财富，沙特从20世纪60、70年代开始参与国际发展援助，并迅速成为世界上主要的援助国之一。2017年，沙特投入国际人道主义救援的资金达到38.5亿美元，居世界第15位。^⑤ 沙特在官方、半官方和非官方三个层面通过双边或多边渠道借助各类组织实施发展援助，^⑥这些组织各有分工

① Jonathan Benthall and Robert Lacey, eds., *Gulf Charities and Islamic Philanthropy in the Age of Terror and Beyond*, Berlin: Gerlach Press, 2015. J. Millard Burr and Robert O. Collins, *Alms for Jihad: Charity and Terrorism in the Islamic World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

② Mohammed R. Kroessin and Abdulfatah S. Mohamed, "Saudi Arabian NGOs in Somalia: 'Wahabi' Da'wah or Humanitarian Aid?" in Gerard Clarke and Michael Jennings, eds., *Development, Civil Society and Faith-Based Organizations: Bridging the Sacred and the Secular*, New York: Palgrave Macmillan, 2008., pp. 187-213. Rajeswary Ampalavanar Brown, "Saudi Charitable Impulse Abroad: The Coercive Power of Belief and Money in Thailand," in Rajeswary Ampalavanar Brown and Justin Pierce, eds., *Charities in the Non-Western World: The Development and Regulation of Indigenous and Islamic Charities*, London: Routledge, 2013, pp. 251-278.

③ Lucy V. Salek, "Faith Inspiration in a Secular World: An Islamic Perspective on Humanitarian Principles," *International Review of the Red Cross*, Vol.97, No.897-898, 2015, pp. 345-370.

④ Carlo Benedetti, "Islamic and Christian Inspired Relief NGOs: Between Tactical Collaboration and Practical Diffidence," *Journal of International Development*, Vol.18, No.6, 2006, p. 855.

⑤ Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report 2018*, UK: Development Initiatives Ltd., 2018, p. 38.

⑥ 例如，官方机构沙特红星月会(Saudi Red Crescent)、沙特发展基金(Saudi Development Fund)，半官方的沙特救济运动委员会(Saudi Relief Committees and Campaigns)、沙特王室基金会(Royal Foundations)，非官方的国际伊斯兰救济组织和世界穆斯林青年大会(World Association of Muslim Youth)等。

与侧重,共同构成沙特整体发展援助体系。国际伊斯兰救济组织是伊盟体系下专门从事发展援助的附属组织,在伊斯兰世界具有一定影响力。在很大程度上,伊盟及其附属组织是作为沙特外交工具存在的。沙特是伊盟最主要的资金来源,伊盟多数高层领导职位由沙特公民担任,沙特最高宗教权威大穆夫提直接担任伊盟最高决策机构创建委员会(Constituent Council)的主席,^①伊盟历任秘书长均出身于沙特精英阶层,都是沙特最高宗教机构“高级学者委员会”的成员。在创建委员会委员组成上,尽管伊盟宪章规定委员会由来自不同伊斯兰国家和地区的60名委员组成,并根据每个国家和地区不超过两名代表的原则进行任命,但沙特籍委员数量往往大大超过这一限制。因此,沙特对伊盟及其附属组织拥有强大的话语权和影响力,伊盟及其附属组织在诸多国际和地区热点问题上始终与沙特保持高度一致的立场,坚定配合沙特行动,全面为沙特政权提供合法性支撑。伊盟及其附属组织不仅经常以沙特官方代表身份进行外事活动,伊盟海外机构还与沙特驻外使馆深度交织,部分外交官兼任伊盟海外机构的领导职务,有的海外机构甚至还承担了朝觐人员签证办理等外交业务。因此,国际伊斯兰救济组织是服务于沙特国家利益的发展援助机构,其历年组织年报首页均是沙特国王及王储的图片,在具体活动时也要首先感谢沙特国王的慷慨捐赠。国际伊斯兰救济组织甚至在组织名称后冠以沙特国名以显示沙特对组织的大力支持及表达对沙特国王的感谢。^②

第二,国际伊斯兰救济组织是新泛伊斯兰主义发展的产物,伊斯兰属性是其最显著特征。“伊斯兰教在宗教思想上高度重视信仰的统一性和超越性”,^③强调“穆斯林皆兄弟”的身份认同理念,致力于将不同民族的信众整合起来构建“乌玛”宗教共同体。泛伊斯兰主义兴起于19世纪下半叶,最早是奥斯曼帝国在伊斯兰的名义下团结全世界穆斯林以挽救帝国危机的社会运动。泛伊斯兰运动虽未能成功,但在伊斯兰世界特别是穆斯林民众中仍具有一定影响力。第二次世界大战后,伊斯兰世界在民族独立运动中纷纷建立民族国家并逐步

① 创建委员会负责规划制定伊盟的宗旨、方针、政策和发展方向,同时统筹管理秘书处、世界清真寺最高委员会、伊斯兰教法委员会及国际伊斯兰救济组织等下属组织。

② 国际伊斯兰救济组织经常将其组织英文名称表达为“International Islamic Relief Organization, Saudi Arabia”,简称 IIROSA。

③ 吴云贵:《伊斯兰教对当代伊斯兰国家外交政策的影响》,《世界宗教文化》2010年第3期,第2页。

融入现代国际体系,适应新形势的新泛伊斯兰主义登上历史舞台。与传统泛伊斯兰主义强调建立一个统一的伊斯兰帝国、恢复传统哈里发制度所不同,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,其主要载体是伊斯兰国际组织。尤其是沙特由于自身经济实力的增强,为彰显其“伊斯兰世界盟主”地位及拓展影响力发起成立了各类伊斯兰国际组织,并提供诸多资源。伊盟及其附属组织就是新泛伊斯兰主义思潮发展的制度化产物,伊斯兰属性是国际伊斯兰救济组织最显著的组织特征,主要依靠教缘联系来开展活动,重点目标在全球穆斯林社群,成为其区别于其他发展援助机构的重要标志。因此,国际伊斯兰救济组织的宗教色彩浓厚,在组织机制、活动模式上与主流发展援助组织有较大不同,部分活动不符合目前对发展援助的通行定义,这是它作为国际发展援助特殊行为体的突出表现。

二、国际伊斯兰救济组织的组织机制

国际伊斯兰救济组织的成立源于1978年的欧加登战争(Ogaden War),^①当时,一批沙特商人组织船队运送食物和衣物前往非洲之角地区进行援助,组织者中的法利德·库拉什(Farid al-Qurashi)与伊盟有密切联系。^②1978年,在他的促成下,伊盟第20次创建委员会会议决定成立国际伊斯兰救济组织,并在1979年得到沙特王室允许设立海外机构的批准。^③国际伊斯兰救济组织的使命是“以服务全人类和实现复兴(Reconstruction)和发展(Development)的方式开展人道主义及相关机制性工作”,致力于“向全世界有需要的人或受难者提供援助,以强化他们的信仰、缓解他们的痛苦及促进他们的社群发展”。^④作为一种标志性符号和不可替代的资源,伊斯兰教的宗教理念深度融入其组织

① 欧加登位于埃塞俄比亚东部,主要居民是索马里人。当时,索马里领导人西亚德·巴雷(Mohamed Siad Barre)推行大索马里主义,欧加登地区是其一直以来觊觎的对象。加之瑞典石油公司声称在欧加登地区发现石油和天然气资源,进一步刺激索马里政权的欲望。巴雷在1977年趁埃塞俄比亚内乱之际入侵欧加登地区。欧加登战争十分惨烈,最后以索马里失败告终。

② 法利德·库拉什是阿卜杜勒·阿齐兹国王大学(King Abdulaziz University)的经济学教授,拥有美国大学的博士学位,在海湾地区有较高知名度,与政府高层、主要伊斯兰组织等有良好的关系。

③ Marie Juul Petersen, *For Humanity or for the Umma? Aid and Islam in Transnational Muslim NGOs*, London: Hurst & Company, 2015, p. 65.

④ IIRO, *Overall Performance Report of the International Islamic Relief Organization, Projects & Programs for the Year 2011/2012(1432/33H)*, p. 10.

结构与治理机制之中。

(一) 国际伊斯兰救济组织的治理架构

首先,权力高度集中的组织运行体系。伊斯兰教强调对真主的顺服,作为一种听命型的文化,“家族部落式的价值观和官僚组织结构加强了以酋长制为领导风格的独裁式管理,这种管理的特点包括强大的等级权威、善于人际关系的下属,以及对决策者鲜有约束的规章制度等”。^① 国际伊斯兰救济组织的治理架构也反映出这一文化特质,它建立了一套与伊盟类似的伞状组织体系,主要有:全体大会(General Assembly)、理事会(Board of Directors)、执行委员会(Executive Committee)、秘书处(Secretariat General)。全体大会和理事会是议事机构,全体大会每年举办一次会议,负责制定政策规则和编制预算。秘书处与执行委员会是执行机构。秘书处设附属委员会(Affiliated Committees),^②再下设若干行政办公室(Administrative Department)负责执行组织决策和项目运行。虽然国际伊斯兰救济组织名义上在立法、组织、行政和财政层面享有相对独立性,日常大多也以自身名义活动,但实际上组织决策与高层人事完全由伊盟掌控。伊盟通过领导层任命的方式实现对国际伊斯兰救济组织的管理,国际伊斯兰救济组织理事会主席由伊盟秘书长兼任,其他高层也由伊盟直接任命。伊盟最高决策机构创建委员会是国际伊斯兰救济组织的立法机构,负责制定总体规划和具体政策。国际伊斯兰救济组织的决策权掌握在伊盟高层,主要任务是执行上级决策,自主性较弱。同时,国际伊斯兰救济组织自身也采用权力高度集中的组织运行模式,其海外机构在项目规划、预算分配、活动实施等方面始终由总部统筹管理,自主性较弱,高级职位由总部直接派遣沙特籍人士担任,本地员工只能担任下属职位,仅负责提供信息、协助实

① 范微:《基于伊斯兰文明的阿拉伯式管理研究述评》,《阿拉伯世界研究》2007年第3期,第24页。

② 附属委员会是根据秘书长决定成立的行政单位,由多位成员共同组成,主要目的是交换意见、讨论事务并形成最后决议,同时负责制定相关行政和财务规定。主要有行政委员会(Administrative Committee)、财政委员会(Financial Committee)、就业委员会(Employment Committee)、招聘委员会(Recruitment Committee)、总救济委员会(General Relief Committee)、主管委员会(Directors Council)、捐赠分配委员会(Donations Allotment Committee)、战略规划实施跟进委员会(Strategic Plan Implementation Follow Up Committee)、赠品分配委员会(Gifts Allocations Committee)、收入分配委员会(Revenues Allocation Committee)、资源分配委员会(Resources Allocations Committee)等。参见 IIRO, *Overall Performance Report of the International Islamic Relief Organization, Projects & Programs for the Year 2010/2011 (1431/32H); 2011/2012 (1432/33H); 2012/2013 (1433/34H)*。

施等工作。例如,1988—2005年,国际伊斯兰救济组织泰国分支机构的高级行政职位一直由沙特公民担任。^① 由于权力集中于总部,决策方不了解当地真实情况与需求,难以根据当地社会环境做出相应改变,造成其活动的针对性和有效性不足及水土不服等情况。同时,也未能与当地政府、慈善机构建立一个牢固有效的关系网络。此外,这种集中统一的管理方式造成国际伊斯兰救济组织的活动一直有较为浓厚、保守的宗教意识形态色彩,易引起当地政府的警惕和防范,进一步限制组织活动。

其次,以宗教虔诚度为主要标准的人事制度。宗教是国际伊斯兰救济组织人事制度的首要考量,在全体大会委员的选择上,委员首先必须在伊斯兰教法和教义研究上具有相当的专业能力,同时还需具有杰出的社会地位。委员先由秘书处及其内务办公室提名,后经理事会推荐至全体大会获得批准。委员倾向于以下几类人员:一是具有强烈慈善意愿并以实际行动支持组织工作的人士,二是拥有杰出社会地位能在物质和精神上支持组织工作的人士,三是在慈善事业上有高超学术造诣或经验,能在政策制定、技术支持和意见反馈等方面上支持组织工作的人士。^② 在普通工作人员的选择上,国际伊斯兰救济组织主要招聘虔诚的穆斯林,并不太看重其是否有发展援助领域的专业知识和工作经验,这也是国际伊斯兰救济组织的发展援助专业性不足的原因之一。国际伊斯兰救济组织的意识形态基础是保守的瓦哈比派教义,内部宗教意识形态浓厚。在日常工作中,工作人员严格按照宗教习俗进行穿戴,在工作时一起礼拜,日常话语也充满宗教术语。国际伊斯兰救济组织设立了妇女事务部(Women Department),但该部门并不位于总部大楼内,而是位于城市其他区域,妇女事务部员工很少前往总部,基本使用邮件和电话与总部人员沟通。在工作分工上,女性工作人员主要从事筹款、护理、教育等工作,男性从事管理和

^① 如阿巴斯·穆罕默德·阿里·沙卡维(Abbas Muhammad Ali Sharqawi)于1988年至1999年一直担任执行主任,继任者易卜拉欣·艾德(Ibrahim Al-Aid)、阿卜杜拉·巴塔赫(Abdullah Al-Battah)也都是沙特人。参见Rajeswary Ampalavanar Brown, "Saudi Charitable Impulse Abroad: The Coercive Power of Belief and Money in Thailand," in Rajeswary Ampalavanar Brown and Justin Pierce, eds., *Charities in the Non-Western World: The Development and Regulation of Indigenous and Islamic Charities*, London: Routledge, 2013, p. 259.

^② IIRO, *Overall Performance Report of the International Islamic Relief Organization, Projects & Programs for the Year 2012/2013 (1433/34H)*, p. 50.

项目实施等工作。^①此外,沙特立场导向也是其人事任命的主要考量。国际伊斯兰救济组织高层职务基本由沙特籍人士担任,执行委员会委员绝大多数是沙特籍,其中多位是沙特政府官员和教界精英。国际伊斯兰救济组织创建者法利德·库拉什自1978年起一直担任秘书长,但由于他在海湾战争中对沙特与美国结盟持怀疑立场,在1993年被替换,继任者是对政府更加友好的阿德南·哈里里·巴沙(Adnan Khalil Basha)。^②国际伊斯兰救济组织现任秘书长是哈桑·达尔维什·沙班(Hassan Darweesh Shahbar)。

最后,基于传统舒拉制度的议事规则。国际伊斯兰救济组织的主要议事机构是全体大会和理事会,全体大会委员没有数量限制,但最少应超过40位,采取简单多数表决机制。理事会由16名成员组成,在决策上发挥核心作用,主席由伊盟秘书长直接担任。国际伊斯兰救济组织定期由伊盟秘书长主持召开理事会,主要就财政预算、资金分配和项目规划等问题进行商议。^③在议事规则上,国际伊斯兰救济组织在各层面采用传统舒拉制度,最大限度地将主要捐赠者和教法学家纳入决策过程。舒拉制度是具有伊斯兰特色的集体协商制度,主要依靠伊斯兰教法学家根据教法原则讨论穆斯林社群的各类教俗事务,进行集体协商。一方面,舒拉制度体现了伊斯兰文化对地位、职位和资历的重视;另一方面,以教法学家为主的决策层也是国际伊斯兰救济组织活动宗教色彩浓厚的重要原因之一。

(二) 国际伊斯兰救济组织的资金来源

第一,沙特官方资金。沙特的对外战略目标是成为伊斯兰世界的“精神盟主”,“沙特长期全方面推进宗教与外交的融汇。在传统外交层面,由于自身政治和军事实力有限,沙特重视发挥自身在伊斯兰国际组织中的主导地位,通过伊斯兰会议组织和海合会进行联盟外交。在公共外交层面,沙特筹划安排各类面对伊斯兰世界的以宗教为基、救援发展为翼的援助活动,将传教、援助与

^① Marie Juul Petersen, *For Humanity or for the Umma? Aid and Islam in Transnational Muslim NGOs*, p. 68.

^② Ibid., p. 216.

^③ MWL, “The International Islamic Relief Organization (IIRO) Holds Its Board Meeting,” *The Muslim World League Journal*, Vol.45, No.10, July 2017, p. 16.

社区建设一体化。”^①虽然国际伊斯兰救济组织一直强调其非政府组织属性，一直对沙特官方的资助形式和具体数额讳莫如深，但作为沙特在非官方层面实施发展援助的主要机构，沙特官方始终是最重要的资金来源，目前主要通过以下几个渠道：一是政府部门的直接拨款。沙特政府会定期向国际伊斯兰救济组织提供资金、土地和政策支持，沙特官方系统也是国际伊斯兰救济组织资金流通渠道之一，其海外资金能通过沙特驻外使馆进行转移；^②二是沙特王室和教界高层的捐赠。作为政教合一的君主制国家，沙特王室和教界瓦哈比家族一直掌握着国家绝大部分资源。王室成员和教界高层经常会向国际伊斯兰救济组织缴纳天课和捐赠瓦克夫，这是沙特官方资助的另一重要方式。例如，沙特国防部长苏尔坦·本·阿卜杜勒·阿齐兹亲王(Prince Sultan bin Abdul Aziz)和最高宗教权威大穆夫提阿卜杜勒·阿齐兹·本·巴兹(Mufti Abdel Aziz bin Baz)都是国际伊斯兰救济组织的首批捐助者；^③三是其他国际组织的资金支持。国际伊斯兰救济组织与一些伊斯兰国际组织和阿拉伯地区国际组织有较为密切的联系，这些国际组织经常以项目方式向国际伊斯兰救济组织提供部分资金。例如，1990年，伊斯兰发展银行(Islamic Development Bank, IDB)，就为国际伊斯兰救济组织提供了25%的资金。^④2010年，伊合与国际伊斯兰救济组织签署一项正式合作协议加大对其定向资助，规定应“共同为有需要的人提供援助”。^⑤由于沙特政府向这些国际组织或项目提供了较多资金，也成为沙特官方的资助渠道之一。

第二，传统伊斯兰慈善资金。伊斯兰教有一套独特的财产观念，认为所有财产为真主所有，财产是安拉赐予的恩惠，人类只是受托代管，因此，尤为

① 涂怡超：《宗教与当代外交：历史、理论与实践》，《国际政治研究》2017年第5期，第34页。

② Observatoire de l'Action Humanitaire, *International Islamic Relief Organization*, May 25, 2017, <http://www.observatoire-humanitaire.org/fusion.php?l=GB&id=81>, 2017-07-25.

③ Marie Juul Petersen, *For Humanity or for the Umma?: Aid and Islam in Transnational Muslim NGOs*, p. 64.

④ IIRO, *Annual Report*, 1991, quoted from Rajeswary Ampalavanar Brown, "Saudi Charitable Impulse Abroad: The Coercive Power of Belief and Money in Thailand," in Rajeswary Ampalavanar Brown and Justin Pierce, eds., *Charities in the Non-Western World: The Development and Regulation of Indigenous and Islamic Charities*, p. 253.

⑤ Marie Juul Petersen, *For Humanity or for the Umma? Ideologies of Aid in Four Transnational Muslim NGOs*, Ph. D. dissertation, Denmark: University of Copenhagen, 2011, pp. 122-123.

注重疏捐散财,慈善捐赠成为穆斯林的必备功课。天课、^①施舍^②和宗教基金/瓦克夫^③等传统伊斯兰慈善资金成为国际伊斯兰救济组织重要的资金来源,而这些传统慈善方式的崇高地位和神圣意义则进一步强化了国际伊斯兰救济组织资金来源的稳定性。例如“在《古兰经》中,‘谨守拜功,完纳天课’几乎成为‘信士’一词的并列修饰语,旨在强调守拜功与纳天课是信道者的基本天命,两者缺一不可,并以此为特征而区别于不信道者。”^④而“否定天课主命的人是叛离伊斯兰教的非穆斯林。”^⑤因此,教义上的规定使天课、施舍等超越了一般慈善意义,包含了更深层次的宗教功修义务,为国际伊斯兰救济组织提供了充足稳定的资金来源。

20世纪70年代以来,国内福利的增长和对伊斯兰世界贫困穆斯林的关注激发了沙特民众参与慈善的热情。沙特专门通过相关法律,允许公民将天课捐献给经政府认证的非政府组织。^⑥国际伊斯兰救济组织主要通过其分布于各地的清真寺系统和分支机构进行资金收集。鉴于伊盟与国际伊斯兰救济组织在伊斯兰世界的广泛分布及影响力,许多穆斯林尤其是富裕人士愿意将天课和施舍缴纳给国际伊斯兰救济组织,使其获得的资金尤为可观。同时,国际伊斯兰救济组织以伊斯兰传统瓦克夫制度为蓝本,在沙特国内建立并管理多个宗教基金来获取收益,以提高资金自给率。(参见表1)例如,2008年,国际

① 天课(Zakat)是伊斯兰教法规定的宗教课税制度,即当穆斯林财产超过了一定数额,就应在每年年底按照一定比例捐献财产。天课的阿拉伯语原意为纯净、净化,即指穆斯林通过缴纳天课净化财务、纯净心灵。天课作为伊斯兰教五大功修之一,是穆斯林必须履行的义务。

② 施舍(赛德盖,Sadaqah)是一种自愿的捐献行为,直接给予受益人,不需要国家或宗教机构作为中介,多泛指天课以外的其他施舍行为。与作为宗教义务的天课相比,施舍的含义较为宽泛,没有诸如缴纳比例、时间和方法等硬性规定,较为灵活。在收集上,施舍是自愿性捐赠,没有时间、地点、种类、比例等规定。同时,施舍不单只是财务上的施舍,还有学问、语言、能力的施舍。施舍也不只是针对富裕穆斯林的活动,每一个有能力的穆斯林都能根据自身实际情况对他人做出贡献。在分配上,施舍的受施对象十分广泛,凡是贫穷的人,无论信仰,都可以接受施舍。在用途上,除济贫助困外,施舍还能用于各项社会公益事业,如基础设施建设、教育卫生事业等。

③ 宗教基金(瓦克夫,Awqaf),瓦克夫阿拉伯语原意是“保留”“留置”,瓦克夫是具有社会慈善性质的伊斯兰宗教基金,指穆斯林将自身财产捐献作为宗教基金,如土地、房屋、金钱等,财产所有权属宗教公产,使用权和收益权永久捐献给宗教慈善机构。瓦克夫的拥有者在转让处分权的同时,约定将其收益用于限定的慈善目的。

④ 马丽蓉:《清真寺的慈善功能与伊斯兰教的“关爱弱势”思想》,《回族研究》2008年第1期,第77页。

⑤ [印度]穆罕默德·阿希格·艾勒哈·拜尔纳:《简明伊斯兰教法》,金忠杰、丁生伏编译,北京:中国社会科学出版社2014年版,第76页。

⑥ Marie Juul Petersen, *For Humanity or for the Umma? Ideologies of Aid in Four Transnational Muslim NGOs*, p. 114.

伊斯兰救济组织决定投入30%的捐款资金用于投资和宗教基金,期望能提高年收入30%以上,资金自给率提高至年预算的25%。^①2010年,国际伊斯兰救济组织投入超过五亿沙特里亚尔(约1.33亿美元)启动了六个瓦克夫项目/麦加住房和商业建筑,预计年收益约为5000万沙特里亚尔(约1333万美元),约占该组织预算的1/3以上。^②此外,国际伊斯兰救济组织还设有赛奈布·赫耶利商业公司(Sanabul Al-Khair Company for Commercial)和产业投资有限公司(Industrial Investment Ltd.)从事贸易和投资,其中沙特国内的房地产项目是投资重点。(参见表2)例如,2013年,伊盟在麦加易卜拉欣·哈利利大街(Ibrahim Al-Khalil Street)投资4700万美元建设了一栋总占地面积2034平方米的大厦,共19层、328个房间,并配有接待处、停车场、餐厅和清真寺等其他设施,还建有火警报警系统、无线互联网和视频监控系统等。项目建成后年收入可达900万沙特里亚尔(约240万美元)。^③

表1 国际伊斯兰救济组织设立的宗教基金(部分)

宗教基金(瓦克夫)	地点	时间
清真寺建设与维护基金(Boyout Allah Endowment for Building & Maintaining Mosques)	麦加	1993
孤儿基金(Orphans' Endowment)	麦加	2007
教育福利基金(Educational Welfare Endowment)	麦加	2008
社群发展基金(Community Development Endowment)	麦加	2008
达瓦基金(Da'wa Endowment)	麦加	2008
健康保障基金(Health Care Endowment)	麦加	2009
国际伊斯兰救济组织基金(IIRO Endowment)	吉达	2006

资料来源:根据国际伊斯兰救济组织年报资料自制,参见IIRO, *Overall Performance Report of the International Islamic Relief Organization, Projects & Programs for the Year 2010/2011 (1431/32H)*, p. 44。

① IIRO, *Report of the General Performance of the International Islamic Relief Organization Programs for the Year 2009-2010 (1430-1341H)*, p. 33.

② P. K. Abdul Ghafour and Abdul Aziz Shamsuddin Syed, "IIROSA Vows to Carry on with Global Humanitarian Programs," *Arab News*, April 4, 2010, <http://www.arabnews.com/node/341402>, 2018-04-05.

③ MWL, "IIROSA Fully Committed to Provide Humanitarian Aid," *The Muslim World League Journal*, Vol.41, No.7, 8, June-July 2013, p. 10.

表 2 国际伊斯兰救济组织在沙特投资的房地产项目(部分)

不动产项目	地点	建设/购买年份	投资年份	状态
国际伊斯兰救济组织一号塔楼	麦加(Misfalah)	1997	1998	已建成并收益
国际伊斯兰救济组织二号塔楼	麦加(Manshiyah-Misfalah)	1998	2000	已建成并收益
国际伊斯兰救济组织三号塔楼	麦加(Bir Balilah-Ajyad)	2005	2007	已建成并收益
国际伊斯兰救济组织四号塔楼	麦加(Hafair)	2005	2007	已建成并收益
国际伊斯兰救济组织五号塔楼	麦加(Jabal Al Kaaba)	2008	2009	已建成并收益
国际伊斯兰救济组织六号塔楼	麦加(Zugag Al Jawah-Misfalah)	2009	2010	已建成并收益
国际伊斯兰救济组织九号塔楼	麦加(Ibrahim Al Khalil Street-Misfalah)	2008	2011	已建成并收益
国际伊斯兰救济组织大厦	麦加(Dahlat Sharaf)	1993	/	已购买并收益
赛奈布·赫耶利别墅	吉达(Sanebel Al Khair Villa)	1993	/	已购买并收益
国际伊斯兰救济组织十三号塔楼	麦加(Misfalah)	2006	/	已购买并收益
国际伊斯兰救济组织十四号大厦	麦加(Aziziyah)	2007	/	已购买并收益
国际伊斯兰救济组织七号规划	麦加(3rd Ring Road-Khalidiyah)	1993	/	开发中
国际伊斯兰救济组织八号规划	麦加(Ajyad Al Sad)	2007	/	开发中
国际伊斯兰救济组织十号规划	麦加(Moabdah)	2008	/	开发中
国际伊斯兰救济组织十二号规划	麦加(Aziziyah Main Street)	2009	/	开发中
麦加规划地块	麦加(Al Bashaer Scheme Land-Lith Road)	1993	/	规划中
麦地那规划地块	麦地那(Madinah Scheme Land)	1993	/	规划中
吉达规划地块	吉达(Hiraa Street Land)	2004	/	规划中
吉达国际伊斯兰救济组织规划地块	吉达(IIRO Land-Prince Sultan Street)	2006	/	规划中
麦加规划地块	麦加(Aziziyah Main Street Land-Next to King Khalid Bridge)	2012	/	规划中

资料来源:根据国际伊斯兰救济组织年报信息自制,参见 IIRO, *Overall Performance Report of the International Islamic Relief Organization, Projects & Programs for the Year 2012/2013 (1433/34H)*, pp. 36-37。

三、国际伊斯兰救济组织开展的主要活动

国际伊斯兰救济组织参与国际发展援助的动因主要有三点：一是人道主义动因，即借助自身的资金与技术开展发展援助，缓解部分地区的人道主义危机，帮助贫困地区群众摆脱贫困，同时培养后续发展能力；二是伊斯兰信仰动因，即借助共同伊斯兰信仰的教缘联系为纽带，以发展援助为工具进行宣教，增强全球穆斯林群体的宗教认同与亲近感，特别是沙特瓦哈比教派在全球的影响力；三是政治动因，作为沙特外交工具，国际伊斯兰救济组织的发展援助服务于沙特国家利益，目的是增强沙特在伊斯兰世界和全球穆斯林社群的威望和话语权。

（一）国际伊斯兰救济组织的主要活动项目

国际伊斯兰救济组织自身将其活动分为七大项目，（参见表3）与主流国际发展援助组织相比，国际伊斯兰救济组织活动的伊斯兰宗教色彩十分浓厚，许多项目并不符合国际上对于发展援助的通行定义。本文将国际伊斯兰救济组织的活动分为三类：一是以物质救济、人道救援为主的常规性项目，二是单纯宣教性质的宗教性活动，三是将发展援助与宣教相结合的项目。

表3 国际伊斯兰救济组织的主要活动项目

项目名称	项目内容
紧急救援项目 (Emergency Relief)	向遭受战争、动乱和重大自然灾害的难民、无家可归者、灾民提供紧急救助服务，包括提供食物、衣物、药品等物资，缓解突发人道主义危机。
社群发展和季节性项目 (Community Development & Seasonal Projects)	发展与社会项目 (Development and Social) 主要面向贫困人士、服刑和出狱人员、艾滋病患者、孤儿、妇女等群体提供职业培训、就业帮扶、资金支持、物资援助、家庭生产等服务，主要包括：一是培训和就业项目 (Training & Employment)；二是个人援助项目 (Personal Assistance)；三是支持慈善项目 (Supporting Charitable)。季节性项目主要有开斋饭、宰牲节赠肉、代理朝觐 (Hajj by Proxy)、朝觐免费餐、朝觐服务、朝觐饮水、节日礼物、节日衣物等。

(续表)

项目名称	项目内容
教育福利项目 (Educational Welfare)	一是由国际伊斯兰救济组织直接运营或资助的教育机构和项目,主要针对伊斯兰世界因经济社会原因而失学的儿童;二是提供奖学金资助儿童入学和教师培训;三是职业培训 (Vocational Activities),建有职业培训中心 (Vocational Training Centers)、计算机与秘书中心 (Computer and Secretariat Centers)、缝纫和剪裁中心 (Sewing and Tailoring Centers) 等技能中心。
社会福利项目 (Social Welfare)	主要针对孤儿群体,基本模式是在全球设立孤儿院和中心,向他们提供包括食物、衣物、教育、社会、宗教、职业培训、能力建设等服务。同时,将孤儿照顾与所在社区联系起来,避免孤儿犯罪及被无道德的利用。
工程项目 (Engineering Department)	主要建设清真寺并配置水井设施,向当地群众提供安全的饮用水。
健康保障项目 (Health Care)	主要是建造与运营医院、诊所和药房,并配置必要设备。同时派遣由医生、护士等志愿者组成的医疗队前往条件落后国家,开展巡回医疗服务。
《古兰经》和达瓦项目 (Holy Qur'an & Da'wa)	在全球设立并运营《古兰经》诵读中心和教学点,派遣教师教授阿拉伯语、《古兰经》诵读、伊斯兰教法等知识,以强化伊斯兰信仰认同。同时,向全球派遣宣教者从事达瓦宣教活动。

资料来源:根据国际伊斯兰救济组织年报信息自制,参见 IIRO, *Annual Reports*, 2007—2013。

(二) 国际伊斯兰救济组织活动的主要特点

第一,主要面向伊斯兰国家/地区和穆斯林群体。空间上,国际伊斯兰救济组织的活动主要分布于亚洲、非洲、欧洲和南美洲的 67 个国家/地区,^①其中,伊斯兰国家(40 个)占多数,非伊斯兰国家/地区(27 个)也主要选择其境内有一定规模的穆斯林少数族裔聚居和穆斯林移民群体的地区,如泰国、菲律宾、肯尼亚、德国等,较少向非穆斯林群体提供援助。在资源投入力度上,非洲

^① 约旦、阿富汗、印尼、巴基斯坦、孟加拉国、泰国、斯里兰卡、黎巴嫩、也门、菲律宾、土耳其、尼泊尔、阿塞拜疆、沙特、叙利亚、中国、伊拉克、巴勒斯坦、吉尔吉斯斯坦、印度、哈萨克斯坦、克什米尔、埃塞俄比亚、乌干达、乍得、坦桑尼亚、吉布提、塞内加尔、苏丹、南苏丹、索马里、肯尼亚、马里、埃及、毛里塔尼亚、尼日利亚、南非、加纳、冈比亚、贝宁、几内亚、马拉维、科摩罗、突尼斯、多哥、厄立特里亚、布基纳法索、布隆迪、几内亚比绍、喀麦隆、摩洛哥、莫桑比克、尼日尔、莱索托、津巴布韦、科特迪瓦、塞拉利昂、阿尔巴尼亚、保加利亚、波黑、科索沃、马其顿、瑞士、瑞典、德国、意大利、巴西。

(35个)、亚洲(22个)是投入资源最多的地区,(参见表4)国际伊斯兰救济组织主要侧重发展中国家/地区及贫困穆斯林,大部分受援国家/地区的经济、社会发展水平落后,还有一些国家仍处于动荡与内战中,例如,其援助的阿拉伯国家(15个)全都位于海湾地区以外。此外,国际伊斯兰救济组织在沙特设立了17个地方办事处,^①向国内投入的资源占总预算的16%以上,沙特国内救助是其活动的重要方面。^②一方面,由于“9·11”事件后,国际社会的各项限制使其海外活动受限;另一方面,由于自身非政府组织的定位,与政府机构重点侧重海外官方援助不同,国际伊斯兰救济组织重点关注全体穆斯林社群,沙特国内的穆斯林也是其重要服务对象。

表4 国际伊斯兰救济组织地区资金投入情况(部分年份)^③

项目	经费(美元/年)				
	1999—2000	2000—2001	2001—2002	2003—2004	2005—2006
亚洲	14,731,981	19,860,723	19,312,765	23,349,408	22,561,621
非洲	16,831,987	11,277,230	11,966,897	11,273,161	16,229,737
欧洲	19,176,967	5,448,218	1,928,545	972,362	2,787,989
南美洲	6,437	8,677	40,303	/	/
大洋洲	9,333	9,333	17,333	18,013	/

资料来源:Rajeswary Ampalavanar Brown, “Saudi Charitable Impulse Abroad: The Coercive Power of Belief and Money in Thailand,” in Rajeswary Ampalavanar Brown and Justin Pierce, eds., *Charities in the Non-Western World: The Development and Regulation of Indigenous and Islamic Charities*, London: Routledge, 2013, p. 255.

第二,以传统伊斯兰慈善活动为主要模式。国际伊斯兰救济组织在社会福利、社群发展、紧急救援与季节性项目的投入力度较大,(参见表5)这些项目主要以传统伊斯兰慈善方式实施。一是在宰牲节、开斋节等伊斯兰教重要节

^① 国内办事处位于利雅得、吉达、麦加、麦地那、塔伊夫(Taif)、延布(Yanbu)、焦夫(Jouf)、艾卜哈(Abha)、纳季兰(Najran)、吉赞(Jazan)、巴哈(Baha)、阿尔阿尔(Arar)、泰布克(Tabouk)、布赖代(Buraidah)、欧奈宰(Unaizah)、阿西尔(Aseer)、盖西姆(Qaseem)、哈伊勒(Ha'il)、北部边疆(Northern Borders)和专设的妇女委员会(Women Committee)。参见 IIRO, *Overall Performance Report of the International Islamic Relief Organization, Projects & Programs for the Year 2010/2011(1431/32H)*; *2011/2012(1432/33H)*; *2012/2013(1433/34H)*。

^② Marie Juul Petersen, *For Humanity or for the Umma? Aid and Islam in Transnational Muslim NGOs*, p. 88.

^③ 在国际伊斯兰救济组织的年报中,经费用沙特里亚尔(Riyal)计算,本文均换算成美元,1美元约等于3.75里亚尔。由于数据不全或未公布,故仅统计部分年份经费。

庆时段开展的季节性项目,如开斋饭、宰牲节赠肉、救济礼包分发等,将慈善与宗教庆典相融合;二是利用朝觐平台开展的慈善活动。每年国际伊斯兰救济组织都会资助部分贫困穆斯林赴麦加朝觐,还在朝觐期间提供免费餐饮等各项后勤服务,并将宣教融入慈善活动中。此外,国际伊斯兰救济组织还在朝觐期间组织各类研讨会,扩大在各国教界人士中的影响力,以期通过朝觐最大化慈善效应;三是以孤儿救助为主的社会福利项目。以孤儿救助为主的社会福利项目是国际伊斯兰救济组织投入资源最多的项目。目前,国际伊斯兰救济组织在全球建立了较为完善的孤儿救助体系,将孤儿救助与穆斯林社群发展相结合,向其提供全方位服务。但是,国际伊斯兰救济组织在医疗、教育等方面的投入力量明显不足,与国际主流发展援助模式的差异较大。

表5 国际伊斯兰救济组织各项目经费占比(部分年份)

项目	年份/经费占比								
	1999— 2000	2000— 2001	2001— 2002	2003— 2004	2005— 2006	2007— 2008	2010— 2011	2011— 2012	2012— 2013
紧急救援	48%	50%	27%	12%	11%	15%	/	24%	43%
社群发展与季节性	4%	12%	7%	16%	11%	15%	27%	23%	20%
教育福利	3%	3%	4%	6%	4%	5%	/	7%	10%
社会福利	31%	26%	36%	37%	53%	39%	/	27%	10%
工程建设	9%	1%	19%	20%	15%	17%	/	9%	8%
健康保障	5%	6%	7%	6%	5%	6%	/	6%	6%
《古兰经》与达瓦	/	2%	/	3%	1%	3%	/	4%	3%

资料来源:根据国际伊斯兰救济组织年报相关内容统计整理自制,参见 IIRO, *Annual Reports*, 1999—2013。

第三,发展援助与伊斯兰宣教相结合。国际伊斯兰救济组织的教育福利、医疗保障、社会服务、工程建设等项目与伊斯兰宣教深度结合,宗教色彩浓厚。例如,国际伊斯兰救济组织在工程项目上主要以资助建设清真寺和水井为主,其他工程项目较少,这背后暗含深厚的宗教缘由和达瓦宣教目的。清真寺作为伊斯兰信仰的核心场域,不仅是穆斯林宗教仪式的空间,还具有教育、慈善、司法、社区服务等衍生功能。资助建设清真寺不仅能满足当地穆斯林的信仰需求,也方便国际伊斯兰救济组织以清真寺为中心向当地提供教育、慈善和社会等服务。同时,国际伊斯兰救济组织援建的清真寺也成为伊斯兰宣教场所,由国际伊斯兰救济组织派驻的伊玛目进行有针对性的宣教,有助于扩大瓦哈

比派教义的传播。建设水井设施也是将信仰需求与生存需要深度结合的项目,在清真寺旁配套建设水井设施既能满足穆斯林礼拜仪式中“小净”的需要,也能为当地居民日常生活提供洁净饮水。又如教育项目,在提供基本知识教育和职业技能培训的过程中,涵盖了大量《古兰经》诵读、伊斯兰宗教知识的课程。在提供救济物资和健康服务时,还附上《古兰经》和圣训等宗教书籍,物资包裹上都印有伊斯兰教宗教经典的经文。此外,国际伊斯兰救济组织在活动时更多地从宗教情感角度出发,而不是从项目执行的专业角度出发,在行动中多了一层维护乌玛宗教共同体的使命感和责任感,造成其专业性不足。一位国际伊斯兰救济组织工作人员说:“与其他组织相比,我们有不同的处理方式。他们(指其他援助机构)与我们家庭般的感受不一样,孤儿是我们家庭的一部分,它关乎人类,家庭,关乎使孤儿感到重要。对他们来说,这是例行公事,这只是他们需要做的工作,是要完成工作。”^①

第四,活动手段较为单一,重救济轻发展。国际伊斯兰救济组织侧重物质救济,呈临时性、短期性特征,手段较为单一,受宗教意识形态影响较大,发展性项目较为缺乏。国际伊斯兰救济组织的活动主要是紧急救援、孤儿救助、清真寺建设、季节性项目等物质性活动,重救济而轻发展,侧重发放物资但忽视对受援地区和贫困群众可持续发展能力的建设,仍主要停留在“授鱼”而不是“授渔”。教育项目侧重于宗教知识的讲授,对现代科学知识和职业能力的传授较为欠缺。物质救济对于贫困群众的生存具有重要意义,但临时性的物质救济只能解决一时之需,更重要的是根据当地情况有针对性地开展发展性援助,注重贫困群众能力建设,提升地区可持续发展能力。此外,国际伊斯兰救济组织在《古兰经》诵读和达瓦宣教等宗教项目上投入了大量资源,一定程度挤占了宝贵的发展援助资源。虽然,近年国际伊斯兰救济组织逐渐融入国际发展援助体系,开展了一些诸如职业培训、妇女能力建设等新型项目,例如,在沙特为离异和贫困家庭的妇女开展能力建设项目,指导其制作手工制品以补贴家用,但这些项目规模较小、影响力有限。

第五,较为孤立封闭,对外合作欠缺。总体而言,国际伊斯兰救济组织的对外开放程度较低,宗教意识形态偏向性和封闭性较为明显。国际伊斯兰救

^① Marie Juul Petersen, *For Humanity or for the Umma? Aid and Islam in Transnational Muslim NGOs*, p. 95.

济组织在信息公开尤其是财政信息的披露上较为保守,官方网站长期不更新,组织年报和杂志属内部资料并不公开发行且定向邮寄给相关人士。在组织年报中,对受助人数的统计十分精确,但对资金情况的披露缺乏系统性和连贯性。在具体活动时,国际伊斯兰救济组织倾向于独立活动,较为孤立封闭。例如,一些在塞内加尔活动的非政府组织共同成立了一个名为“发展援助非政府组织委员会”(Conseil des Organisations Non-Gouvernementales d'Appui au Développement, CONGAD)的组织,包括国际伊斯兰救济组织在内的许多伊斯兰非政府组织并不是它的成员。^① 在有限的对外合作上,国际伊斯兰救济组织的选择性和偏向性也较为明显,侧重与联合国、国际志愿机构理事会等大型组织合作,^②认为这是彰显专业性和权威性的重要方式。国际伊斯兰救济组织于1997年获得联合国经社理事会的咨商地位(Consultative Status),不仅在年报封面上将联合国经社理事会成员标注在显著位置,还突出其通过了ISO体系认证,以彰显其专业性。虽然国际伊斯兰救济组织十分重视宣传其国际合作网络,历年年报都要专门列出其合作伙伴,但合作方大部分是伊斯兰国际组织和阿拉伯地区的国际组织。^③ 国际伊斯兰救济组织与联合国儿童基金会

① Marleen Renders, "An Ambiguous Adventure: Muslim Organizations and the Discourse of 'Development' in Senegal," *Journal of Religion in Africa*, Vol.32, No.1, February 2002, pp. 63-64.

② 国际伊斯兰救济组织是国际志愿机构理事会(International Council for Voluntary Agencies, Geneva)的少数伊斯兰国际组织成员,该组织在全球发展援助领域有较大影响力。

③ 主要有:国际伊斯兰达瓦和救济委员会创始成员(International Islamic Council for Da'wa and Relief)、国际伊斯兰达瓦和救济委员会主席委员会成员(Presidential Committee Member of the International Islamic Council for Da'wa and Relief)、国际伊斯兰达瓦和救济委员会各附属委员会成员(Several Permanent Committees Affiliated with the International Islamic Council for Da'wa and Relief: Education and Da'wa Committee, Information and Follow-up Committee, Media and Publication Committee, Youth Committee, Jerusalem and Palestine Committee, International Islamic Committee for Women and Children, and Africa Committee)、联合国经社委员会成员(UN Economic and Social Council)、非政府组织大会及理事会成员(General Assembly of Non-Governmental Organizations Conference and CONGO Board of Directors)、国际移民组织观察员(International Organization for Migration)、伊斯兰世界非政府组织联盟创始成员(Union of NGOs of the Islamic World, Turkey)、国际人道主义非政府组织机构创始成员(International Bureau of Humanitarian NGOs, France)、国际非政府组织救援伊拉克联盟成员(Union of International NGOs for Relieving Iraq, Turkey)、伊合下属全球人道主义论坛创始成员(Global Humanitarian Forum Affiliated with the Organization of the Islamic Cooperation)、阿拉伯非政府组织网络成员(Arab Network for NGOs, Egypt)、阿拉伯儿童与发展委员会成员(Arab Council for Childhood and Development)、阿拉伯海湾组织网络(Arab Network for Gulf Organizations, Qatar)、伊合附属伊斯兰联合行动协调委员会成员(Coordinating Committee of Joint Islamic Action affiliated with the Organization of the Islamic Cooperation)、伊斯兰合作组织观察员、伊斯兰达瓦组织观察员(Islamic Da'wa Organization, Sudan)、联合国新闻部成员(United Nations Department of Public Information)、国际志愿机构理事会成员。

(UNICEF)、联合国难民署(UNHCR)、联合国粮食计划署(WFP)和粮农组织(FAO)等联合国机构仅是零星的合作,并未建立长期的正式伙伴关系。在合作形式上,主要以国际伊斯兰救济组织向联合国机构捐赠的形式进行。例如,国际伊斯兰救济组织向世卫组织健康计划捐款50万美元;在2007年,它拨款26.5万美元支持联合国儿童基金会的家庭安全计划;在2008年和2009年,它向近东救济工程处在巴勒斯坦的工作捐助了200万美元。除此之外,国际伊斯兰救济组织并未从联合国或其他主要发展援助机构获得大量资金。^①

(三) 伊斯兰文化语境下的组织行为逻辑

国际组织的组织理念与行为逻辑受政治、经济、社会、文化等多方面因素的共同影响。宗教作为共有观念的重要组成部分,影响国际社会对行为体身份和行为的建构。特别是伊斯兰教作为一种“强文化”,其价值观被广泛接受并被高度认同,直接影响组织行为及偏好。分析国际伊斯兰救济组织的行为逻辑需要将其置于特定的宗教文化语境下。

第一,基于伊斯兰信仰的慈善理念是其重视宣教工作的重要原因。伊斯兰教有一套独具特色的慈善理念。首先,伊斯兰教将慈善摆在信仰实践高度作为最基本的义务,在普世人道主义情怀之外蕴含着信仰实践的神圣含义。即“信道而且行善者,是乐园的居民,他们将永居其中。”^②其次,伊斯兰教在慈善利他性的基础上也强调其利己性,“对穆斯林而言,慈善具有双重效用:一是为末日审判时减轻惩罚,其次,为自己在今生获得幸福生活而做的‘投资’,使自己心灵得到净化。利己同时也是利他,慈善乃利己价值的实现方式,利己能有效培育穆斯林的善念、善心、善行。”^③同时,伊斯兰教强调善恶报应的理念,即“行一件善事的人,将得十倍的报酬;做一件恶事的人,只受同样的惩罚。”^④这一理念将慈善与伊斯兰教“两世吉庆”的观念相结合,认为行善是通往后世美好生活的关键,使慈善蕴含了跨越时空的意义。最后,伊斯兰慈善在内容、形式和对象上具有多样性和包容性。慈善并不只是物质上的救济,也不是富

① Marie Juul Petersen, *For Humanity or for the Umma? Aid and Islam in Transnational Muslim NGOs*, p. 79.

② 《古兰经》(2:82), 马坚译, 北京: 中国社会科学出版社 2003 年版, 第 8 页。

③ 米恩广:《利己—利他—利众:伊斯兰慈善文化之维》,《回族研究》2017 年第 1 期,第 113 页。

④ 《古兰经》(6:160), 第 108 页。

人的专利,还包括宗教意识形态层面的行动,“伊斯兰慈善文化不仅直接表现在物质层面,更为关键的是体现在精神层面上。信仰所蕴含的精神力量是穆斯林积极向善之根源,经传承与积淀形成了特有的慈善精神文化,能准确、深刻地表达精神理念和民族的本质特征,在穆斯林慈善意识形态中占据着核心地位。因此,慈善在穆斯林精神层面形成了多元化的表达方式,既有虔诚履行宗教功修,也有热衷社会公益之举。”^①所以,国际伊斯兰救济组织在基本物质救济外,还注重达瓦宣教工作,将发展援助与宣教紧密结合,因为在伊斯兰教语境下宣教也是慈善的重要组成部分,是不可分割的。

第二,根植于穆斯林社群的资金来源方式决定了其行为偏好。一方面,伊斯兰教的相关教义规定了国际伊斯兰救济组织的资金使用方向。伊斯兰教对缴纳天课的财富种类、征收比例做了详细规定,且天课的缴纳只针对富裕穆斯林。因此,天课数额较为可观,成为国际伊斯兰救济组织雄厚财力的重要保证。在分配上,教义对天课的受施对象亦有明确规定,即“赈款只归于贫穷者、赤贫者、管理赈物者、不能还债者、为主道工作者、途中穷困者”。^②此外,天课只能用于对贫困穆斯林的救济,不能用来修建清真寺、学校、购买地产等。因此,国际伊斯兰救济组织的资金较多用于针对穆斯林物质救济和相关宗教活动;另一方面,捐助者的偏好决定了国际伊斯兰救济组织的活动侧重。来自个人捐助者的定向捐赠是国际伊斯兰救济组织资金的重要组成部分。根据伊斯兰教传统,捐助者对慈善活动拥有较大话语权,这一实质性影响是通过指定善款用途来实现的。由于捐助者把慈善活动作为履行宗教义务、获得后世美好的重要途径,所以,他们倾向于将善款用来资助孤儿、建造清真寺等传统伊斯兰慈善活动,在帮助他人的同时完成自己的宗教功修。国际伊斯兰救济组织的一位高级管理人员表示:“说服捐助者很难。他们想看建筑物。我们会告诉他们我们的培训活动、能力建设、职业培训等。但他们会说,很好,那很好,但我想捐助一座建筑。他们希望某个地方可以放置一个标志,而你不能在能力建设项目上做到这一点。这对他们来说通常很重要,因为他们想要用建筑物

① 米恩广:《利己—利他—利众:伊斯兰慈善文化之维》,第112页。

② 《古兰经》(9:60),第142页。

来纪念已故的家人。”^①因此,国际伊斯兰救济组织在清真寺建设、孤儿救助、达瓦宣教等传统伊斯兰慈善活动上投入了较多资源。

第三,伊斯兰教的宗教传统深刻影响了其行为模式。首先,宗教节日与仪式的神圣意义使国际伊斯兰救济组织重视节日慈善活动。宗教节日与仪式是对教徒有神圣意义的特殊时段,一直以来,伊斯兰教都有在宗教节庆等特殊时段开展慈善活动的传统,并通过宗教经典进行强化。例如,斋戒是伊斯兰教五大功修之一,希望借此使穆斯林去除私欲,让富裕者体会穷苦者的饥渴痛苦,进而力行慈善。斋月被视为吉祥之月和慈善之月,斋月慈善具有特殊意义并有更多回报,即“自愿行善者,必获更多的善报。”^②因此,国际伊斯兰救济组织极为重视在宗教节庆时段开展慈善活动,认为这是彰显自身伊斯兰属性和作为穆斯林社群代表的必要活动,也是扩大自身影响力和强化组织核心价值观的重要手段。其次,伊斯兰教的特殊传统直接影响了国际伊斯兰救济组织的资源投入力度。国际伊斯兰救济组织的社会福利项目主要围绕孤儿救助展开,其他项目较少涉及。这与先知穆罕默德早年沦为孤儿的经历相关,饱尝失去双亲痛苦的穆罕默德极为重视对孤儿的帮扶和保护,形成了伊斯兰教重视孤儿救助的传统。最后,伊斯兰教的低调慈善观是国际伊斯兰救济组织不愿公开财政信息的原因之一。国际伊斯兰救济组织财政不透明的原因十分复杂,其中伊斯兰教低调内敛的慈善理念是原因之一。伊斯兰教主张为主道而慈善,而不是为个人名誉慈善,同时慈善应低调内敛,不能炫耀张扬,“如果你们公开地施舍,这是很好的;如果你们秘密地施济贫民,这对于你们是更好的。这能消除你们的一部分罪恶。”^③另外,“谁行善若是故意让他人耳闻,真主在末日将当众揭露其歹意并惩罚他;谁行善若是故意让他人看视,真主也将揭露并惩罚”。^④因此,在这种低调内敛的慈善语境下,许多捐助者希望保持低调,不希望公布他们的信息。

① Marie Juul Petersen, *For Humanity or for the Umma? Aid and Islam in Transnational Muslim NGOs*, p. 93.

② 《古兰经》(2:184),第19页。

③ 《古兰经》(2:271),第31页。

④ [埃及]穆斯塔发·本·穆罕默德艾玛热编:《布哈里圣训实录精华》,穆萨·宝文安哈吉、买买提·赛来哈吉译,北京:中国社会科学出版社2003年版,第271—272页。

四、国际伊斯兰救济组织在全球发展援助中的作用

现代国际发展援助提倡以人道主义、中立、公正、独立和世俗的原则开展行动,认为基于宗教信仰的组织无法与之完全契合。国际伊斯兰救济组织的理念和行动与国际主流发展援助模式有较大差异,甚至格格不入,很多人甚至认为它是一个宣教组织而不是一个发展援助机构。但不可否认的是,作为特殊行为体的国际伊斯兰救济组织在国际发展援助事业上发挥了独特作用。

(一) 国际伊斯兰救济组织参与发展援助的主要优势

首先,资金实力雄厚。国际伊斯兰救济组织在 20 世纪 90 年代的年度预算就已近一亿美元。^① 尤其是来自于沙特官方及传统伊斯兰慈善制度的资金,为国际伊斯兰救济组织提供了稳定且可观的资金来源,还能在组织资金遭遇瓶颈之际利用传统宗教慈善制度扩充组织收入。特别“9·11”事件后,国际伊斯兰救济组织的部分资金来源受到影响,年度经费出现下降,(参见图 1)传统伊斯兰慈善资金显示出对国际伊斯兰救济组织的重要意义,例如,文莱苏丹直接捐款 1100 万美元给国际伊斯兰救济组织。^② 基于瓦克夫制度的收益和其他投资收益收入也为相关资金缺口做了一定补充。

其次,为缓解人道主义危机和全球发展做出了切实贡献。从援助的规模与力度上看,国际伊斯兰救济组织在全球各大洲近 70 个国家和地区活动,设立了 44 个海外办事处,^③构建了一套覆盖广泛的活动体系。根据 2013 年的统

^① Marie Juul Petersen, “Islamizing Aid: Transnational Muslim NGOs After 9. 11,” *Voluntas*, No.23, 2012, p. 139.

^② Marie Juul Petersen, *For Humanity or for the Umma? Ideologies of Aid in Four Transnational Muslim NGOs*, p. 122.

^③ 分别是约旦、阿富汗、印尼、巴基斯坦、孟加拉国、泰国、斯里兰卡、黎巴嫩、也门、阿联酋、菲律宾、土耳其、尼泊尔、埃塞俄比亚、乌干达、乍得、坦桑尼亚、吉布提、塞内加尔、苏丹、南苏丹、索马里、肯尼亚、马里、埃及、毛里塔尼亚、尼日利亚、南非、加纳、马里、冈比亚、贝宁、几内亚、马拉维、科摩罗、突尼斯、多哥、阿尔巴尼亚、保加利亚、波黑、科索沃、马其顿、瑞士、英国。参见 IIRO, *Overall Performance Report of the International Islamic Relief Organization, Projects & Programs for the Year 2010/2011 (1431/32H); 2011/2012 (1432/33H); 2012/2013 (1433/34H)*。

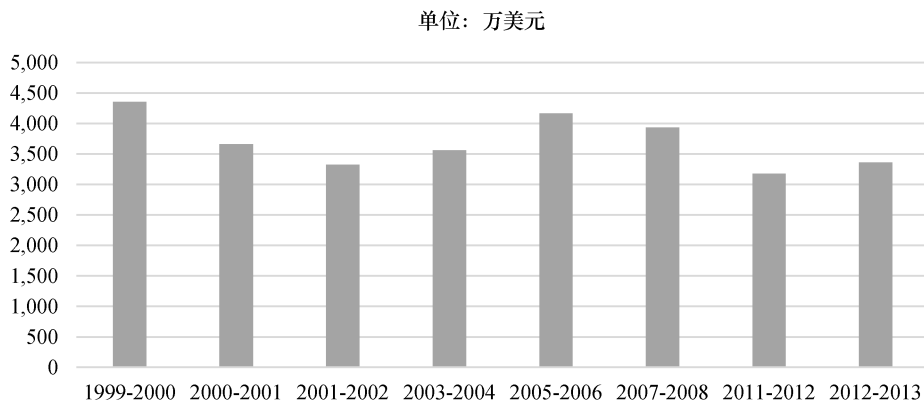


图1 国际伊斯兰救济组织年度经费(部分年份)

资料来源：根据国际伊斯兰救济组织年报自制，参见 IIRO, *Annual Reports*, 1999—2013。

计，自成立以来国际伊斯兰救济组织至少为 3100 万人提供了服务，^①为全球发展做出了切实贡献。国际伊斯兰救济组织的活动区域很多都是极端贫困的边远地区甚至是战乱地区，“对大部分宗教的教义来说，越是困难越是考验信徒的虔诚，为此，在某些危险的人道主义危机地区，国际宗教非政府组织及其信徒志愿者往往是最早的援救者和最后的少数坚持者之一。”^②因此，相较于世俗性组织，国际伊斯兰救济组织的行为动机多了一层宗教功修的神圣属性，使其能够深入这些地区并长期扎根，切实帮助这些地区的信众解决生存困难。例如，2018 年，国际伊斯兰救济组织秘书长表示，已向正处内战中的也门提供了总价值超过 1.02855293 亿沙特里亚尔（约 2742.8078 万美元）的援助，惠及超过 236.1398 万人。^③又如，国际伊斯兰救济组织在亚非贫困国家开展的巡回医疗行动，为边远地区群众免费开展白内障、甲状腺肿大、心脏病等治疗手术。2018 年，仅在尼日利亚就已有超过 4000 名患者接受了手术。^④

最后，国际伊斯兰救济组织提供符合信仰特质的发展援助活动在满足生

① MWL, “IIROSA Presents Relief Aid to Over 31 Million Individuals since Inception,” *The Muslim World League Journal*, Vol.41, No.7, 8, June-July 2013, pp. 5-7.

② 李峰：《国际社会中的国际宗教非政府组织》，上海人民出版社 2013 年版，第 232 页。

③ MWL, “MWL Launches Its Second Campaign to Provide Humanitarian and Relief Assistance to Yemeni Citizens,” *The Muslim World League Journal*, Vol.46, No.10, July 2018, pp. 18-19.

④ MWL, “4,054 Patients Undergo Surgeries in Nigeria, Thanks to MWL,” *The Muslim World League Journal*, Vol.46, No.12, September 2018, p. 9.

存需要的同时也迎合了当地群众的信仰需求。伊斯兰非政府组织“不仅能利用自身专业技能、信息及网络优势高效的执行援助项目,还能凭借自身身份、地缘、语言等优势,迅速获得穆斯林少数族裔的信任和认可,提供更符合信仰特质和更贴近信徒心理的服务”。^①虽然国际伊斯兰救济组织的宣教活动挤占了部分对外援助资源,但一定程度上有利于国际伊斯兰救济组织扎根穆斯林社区,为后续活动提供便利。此外,《古兰经》诵读、宗教课程等宣教活动在传播宗教教义的同时也是另一种形式的扫盲行动,一定程度上有助于提高当地穆斯林的文化水平和后续发展能力。

(二) 国际伊斯兰救济组织的主要发展困境

第一,资金透明度与涉恐指控。宗教属性和官方色彩的过于浓厚造成国际伊斯兰救济组织资金来源与去向的不透明,使其面临诸多非议与涉恐指控。其中,财政信息的不透明特别是资金来源的保密制度是受质疑最多的问题。“9·11”事件以后,有关国际伊斯兰救济组织涉嫌资助恐怖主义的指控逐渐增多。有报道称,伊盟资助哈马斯和索马里“伊斯兰联盟”(Al-Ittihaad Al-Islami in Somalia)^②等美国重点监视的组织。^③2002年8月,国际伊斯兰救济组织与其他七个非政府组织、七家国际银行、苏丹政府和一些个人被部分“9·11”事件受害者家庭起诉,但美国最高法院在2009年6月驳回了这一诉讼,原因是美国并未将沙特认定为支持恐怖主义国家。^④2003年,《华尔街日报》曾报道基地组织与伊盟驻波斯尼亚办事处有联系,证据包括一张20世纪80年代末由伊盟秘书长和本·拉登代表共同参加会议时写在国际伊斯兰救济组织信纸上的手

^① 何思雨:《伊斯兰合作组织对穆斯林少数族裔问题国际治理的参与:以罗兴伽人问题为例》,《东南亚研究》2018年第6期,第94页。

^② 自1979年穆兄会的分支机构在索马里建立,索马里先后出现了一批伊斯兰激进组织,尤其以1983年成立的“伊斯兰联盟”的实力最为强大。20世纪80—90年代,伊斯兰激进主义的崛起和索马里的长期战乱,成为其产生和发展的根源。1991年,“伊斯兰联盟”直接参与了推翻西亚德军政权的政变,并在此后的军阀混战中与“基地”组织建立联系,武装力量一度达到1000人以上,具有相当的战斗能力。此后,“伊斯兰联盟”遭到严重削弱,但仍在“9·11”事件后被美国定性为恐怖组织。

^③ David Thaler, *The Middle East: The Cradle of the Muslim World*, Santa Monica, California: Rand Corporation, 2004, pp. 109-110.

^④ James Vicini, “US Court Lets Stand Saudi Immunity in 9·11 Case,” *Reuter*, June 29, 2009, <https://www.reuters.com/article/sept11-saudi-lawsuit/us-court-lets-stand-saudi-immunity-in-9-11-case-idUSN2938409320090629>, 2018-10-15.

写账户。^① 涉恐指控对国际伊斯兰救济组织造成了较大困扰,2006年,国际伊斯兰救济组织在菲律宾和印尼分支机构被当地政府关闭,并被美国和联合国指控“为基地组织和附属恐怖主义团体筹款”。菲律宾办事处的负责人穆罕默德·贾迈勒·哈利法(Mohammad Jamal Khalifa)是本·拉登的姐夫,被美国认定为基地组织的高级成员,为阿富汗战斗人员和从事摩洛哥分离主义的阿布沙耶夫组织提供资金。印尼办事处的负责人阿卜杜勒·哈米德·苏莱曼·穆吉尔(Abdul Al-Hamid Sulaiman Al-Mujil)则被怀疑是基地组织和印尼“伊斯兰团”(Jemaah Islamiyah)的成员,被控资助建立培训设施以供基地组织使用。^② 2009年,尽管没有发现其与当地恐怖组织的关系,国际伊斯兰救济组织孟加拉国办事处还是被关闭。当地非政府组织事务局的一位代表说:“我们从联合国得到了(指定)名单,这就是为什么孟加拉中央银行准备关闭它们,尽管它们在孟加拉国没有负面活动。这是一个非常敏感的问题。”在经过反恐审查后,应孟加拉国政府的请求,国际伊斯兰救济组织办事处在2010年10月重新开放。^③ 另外,涉恐指控使国际社会加大了对国际伊斯兰救济组织跨国资金转移的限制,沙特政府也对跨国非政府组织开展了一系列监管行动,如要求非政府组织需获得政府认证、合并单一银行的账户资金、未经许可禁止将资金转移到国外等。^④ 虽然国际伊斯兰救济组织一再否认相关指控,表示这些大都是基于“没有根据的报纸剪报、新闻报道和未经证实的情报报告”,认为这是“美国犹太复国主义团体操纵的,出于与慈善无关的政治动因。”^⑤对国际伊斯兰救济组织的制裁是“西方阻止所有伊斯兰救济行动的一部分”,表示“我们不支持任何恐怖主义组织,我们的救济行动是透明的,没有任何怀疑的空间。”^⑥但不可否认的是,这些指控都增大了国际伊斯兰救济组织的筹资难度,给组织活动

① Dore Gold, “Saudi Arabia’s Dubious Denials of Involvement in International Terrorism,” *Jerusalem Center for Public Affairs*, No.504, 2003, p. 5.

② Barbara Ferguson, “US Treasury Charges IIRISA Director of Bankrolling Al-Qaeda,” *Arab News*, August 05, 2006, <http://www.arabnews.com/node/280002>, 2018-05-30.

③ Marie Juul Petersen, *For Humanity or for the Umma? Aid and Islam in Transnational Muslim NGOs*, pp. 215-216.

④ Lin Cotterrell and Adele Harmer, *Aid Donorship in the Gulf States*, London: Overseas Development Institute, 2005, p. 19.

⑤ Marie Juul Petersen, *For Humanity or for the Umma? Aid and Islam in Transnational Muslim NGOs*, pp. 219-220.

⑥ *Ibid.*, p. 78.

造成较大困扰。需要注意的是,目前面临涉恐指控的都是国际伊斯兰救济组织的海外机构,虽然国际伊斯兰救济组织采用权力高度集中的组织运行模式,但伞状结构下的组织体系过于庞大,上级总部并不能完全掌握下级机构的具体活动和实际资金流向,从而使部分分支机构或是部分组织成员的涉恐行为影响到组织整体的声誉。

第二,过于保守宗教意识形态和重视宣教的偏好。首先,宣教活动引起所在国政府,特别是非伊斯兰国家的高度警惕,认为沙特旨在利用发展援助手段宣传瓦哈比主义,给国际伊斯兰救济组织活动设置诸多限制;其次,过于保守的宗教意识形态也与当地社会文化环境并不相符,部分活动没有考虑到当地实际情况,引起当地居民的不满。例如,泰国当地居民就对国际伊斯兰救济组织输出男女有别的保守价值观颇有微词,因为当地主张男女地位平等,妇女在社会生活中发挥着重要作用,“作为捐助者,国际伊斯兰救济组织正以对妇女的社会控制来传播一种不符合泰国自由社会规范的身份认同。”“在泰国这样一个对女性持普遍自由观念的国家里,性别歧视的阴暗面尤其令人反感。”^①再次,过于重视宣教在一定程度上挤占了宝贵的发展援助资源,影响了整体发展援助效果。如在工程建设上,只侧重清真寺建设,没有根据当地的实际情况进行有针对性援助,造成清真寺富丽堂皇而受援群众生活条件并未得到改善的情况。另外,国际伊斯兰救济组织会根据教派有选择性地开展活动,如伊朗等什叶派地区并不在其援助范围内。

第三,改革力度较弱,成效有限。近年来,国际伊斯兰救济组织在多个领域实施改革,以期改善组织形象。首先,提高信息公开程度。国际伊斯兰救济组织逐渐改变了过去过于封闭的行事风格,采取开设社交媒体账号、有限度地公开组织年报等措施以提高组织透明度。2018年斋月期间,伊盟在其推特(Twitter)账号上陆续公布了国际伊斯兰救济组织在20个国家的资金投入总额、总体受益人数、各项目资金分配情况,(参见图2、表6)在信息公开上做了较大改变;其次,扩展国际合作。国际伊斯兰救济组织秘书长曾表示,“我们希望与更多的联合国机构和国际组织建立合作关系,以从他们的经验中受益。这

^① Rajeswary Ampalavanar Brown, “Saudi Charitable Impulse Abroad: The Coercive Power of Belief and Money in Thailand,” in Rajeswary Ampalavanar Brown and Justin Pierce, eds., *Charities in the Non-Western World: The Development and Regulation of Indigenous and Islamic Charities*, pp. 258-259.

给我们一个向他们学习的机会。他们也可以向我们学习,这种互动将帮助我们在履行使命中变得更加专业。”^①国际伊斯兰救济组织与世卫组织达成协议,在阿富汗、约旦、巴基斯坦、苏丹、埃及、摩洛哥、突尼斯和也门就地方病治疗规划方面开展合作。^②国际伊斯兰救济组织还与联合国儿童基金会签署有关儿童权利、健康、平等和保护合作的谅解备忘录。^③2009年,国际伊斯兰救济组织约旦办事处与联合国近东救济工程处和约旦哈希姆慈善组织(Jordan Hashemite Charity Organization, JHCO)合作,向加沙地带实施了包括食品、医药等物资的紧急援助。^④2014年,国际伊斯兰救济组织与联合国近东救济工程处签署谅解备忘录,建立一个为巴勒斯坦难民服务的合作框架;^⑤最后,融入国际主流发展援助体系。2018年6月,伊盟将国际伊斯兰救济组织改名为国际救济、福利和发展组织(International Organization for Relief, Welfare and

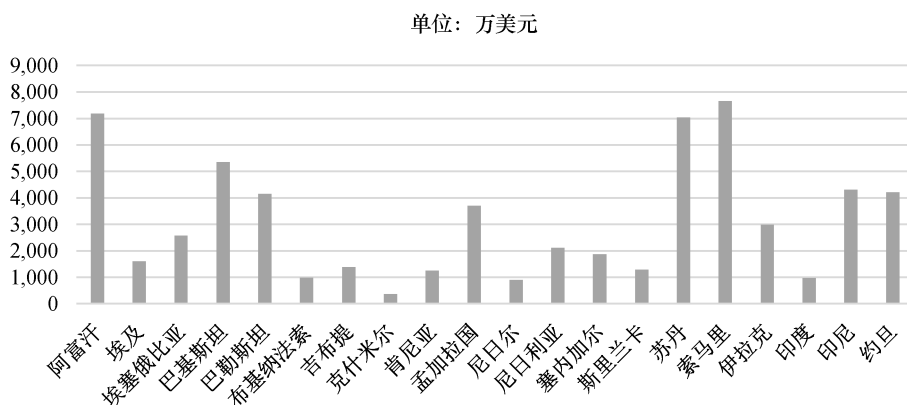


图2 2017—2018年度国际伊斯兰救济组织在20个国家/地区的资金投入
资料来源:根据伊盟2018年在其推特(Twitter)官方账号公布的数据整理自制。

① P. K. Abdul Ghafour and Abdul Aziz Shamsuddin Syed, "IIROSA Vows to Carry on with Global Humanitarian Programs," *Arab News*, April 4, 2010, <http://www.arabnews.com/node/341402>, 2018-04-05.

② Marie Juul Petersen, *For Humanity or for the Umma? Aid and Islam in Transnational Muslim NGOs*, p. 75.

③ UNICEF, *UNICEF Signs an Agreement with the International Islamic Relief Organization*, June 10, 2008, https://www.unicef.org/media/media_44413.html, 2018-06-08.

④ Saudi Press Agency, *IIROSA Implements Projects with JHCO & UNRWA*, February 26, 2009, <https://www.spa.gov.sa/viewstory.php?newsid=638981>, 2018-10-15.

⑤ UNRWA, *A Deeper Partnership Between UNRWA and IIROSA*, January 16, 2014, <https://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/deeper-partnership-between-unrwa-and-iirosa>, 2018-10-15.

Development, IORWD),有意淡化组织的伊斯兰属性,突出其国际发展援助功能。同时,逐渐将更多资源投入到医疗援助、难民救济、科学教育和能力建设等较为主流的现代发展援助项目上。但是,国际伊斯兰救济组织改革成效仍较为有限,改革实施范围与连贯性仍有较大发展空间,保守封闭的意识形态仍占主导,受质疑最多的信息公开和资金来源等问题仍未见明显改善。

表 6 2017—2018 年度国际伊斯兰救济组织在 20 个国家/地区的资金分配 (单位:%)

国家	紧急救援	社群发展与季节性	教育福利	社会福利	工程建设	健康保障	《古兰经》与达瓦
阿富汗	50.5	3.5	9.5	31.1	2.2	1.7	1.5
埃及	1.7	7.1	10.0	74.8	0.7	4.1	1.6
埃塞俄比亚	28.7	8.8	11.4	37.0	2.1	6.1	5.9
巴基斯坦	27.2	13.2	2.0	33.7	5.6	14.0	4.3
巴勒斯坦	53.6	5.6	6.1	23.6	0.1	9.6	1.4
布基纳法索	20.0	4.0	0.7	20.5	16.3	38.0	0.5
吉布提	78.4	5.2	3.9	10.4	0.2	0.8	1.1
克什米尔	12.3	20.7	4.7	12.1	32.8	15.0	2.4
肯尼亚	38.7	7.3	13.0	12.8	12.6	13.6	2.0
孟加拉国	27.0	4.0	5.7	34.8	15.0	11.1	2.4
尼日尔	23.8	3.3	0.4	0.2	69.7	2.6	0.003
尼日利亚	24.4	8.7	9.2	23.1	15.1	7.5	12.0
塞内加尔	23.0	33.6	6.4	24.8	4.9	6.4	0.9
斯里兰卡	19.0	7.7	2.2	11.3	52.1	0.6	7.1
苏丹	52.6	2.3	3.4	30.1	1.7	8.5	1.4
索马里	72.6	1.6	5.4	13.5	0.9	3.6	2.4
伊拉克	10.5	2.4	2.7	48.0	24.7	10.4	1.3
印度	8.3	2.8	10.2	65.0	8.5	3.2	2.0
印尼	6.5	4.2	3.5	14.2	69.0	1.4	1.2
约旦	10.3	10.7	0.7	75.2	0.2	2.8	0.1

资料来源:根据伊盟 2018 年斋月在其推特(Twitter)官方账号公布的数据整理自制。

(三) 国际伊斯兰救济组织在全球发展援助中的角色定位

伊斯兰信仰对国际伊斯兰救济组织具有强大的形塑作用,基于伊斯兰信仰的原则、规范和价值观在组织内部被高度认同,并深度渗透组织架构与治理

机制中,同时对组织行为及偏好形成强有力的指导与控制。“这种对宗教价值高度强调的‘强文化’不仅是组织运作的强大驱动力和润滑剂,而且它还赋予国际宗教非政府组织以极大的社会参与合法性,并为其建构起资源动员的重要发生机制。”^①宗教属性是国际伊斯兰救济组织合法性、权威性及组织资源的重要来源,鲜明的伊斯兰特色一方面有助于国际伊斯兰救济组织从伊斯兰国家和穆斯林社群获取组织所需的各项资源,另一方面也有助于国际伊斯兰救济组织的活动项目在穆斯林社群顺利推进。因此,它必须保持甚至强化自身的伊斯兰属性。但是浓厚的宗教色彩造成国际伊斯兰救济组织过于保守的意识形态和过于封闭的组织文化,给组织声誉、项目实施和后续改革造成了一定程度困扰。它需要在治理结构、运行机制和活动领域等方面逐步适应并融入当前国际发展援助体系中。

作为特殊行为体,国际伊斯兰救济组织在国际发展援助中处于较为边缘的地位,其角色依然是参与者,国际伊斯兰救济组织至今尚未成为且未来也难以发展为国际发展援助体系中有影响力的重要行为体。一方面,国际发展援助体系依然以主权国家主体,强调其世俗性,国际伊斯兰救济组织的实力和影响力难以与国家、政府间国际组织等行为体相提并论;另一方面,国际伊斯兰救济组织自身的缺陷也限制其作用发挥。国际伊斯兰救济组织的未来发展取决于自身能否处理好两大关系:一是宗教与世俗的关系,即在保持自身伊斯兰特色的同时,提升组织现代性和世俗性,加强发展援助的有效性,更好地融入国际发展援助体系;二是非政府组织定位与沙特利益代表身份的关系,即在依托沙特资源的同时,增强自身主体性、独立性和中立性,提升组织公信力。

^① 李峰:《国际社会中的国际宗教非政府组织》,第228—229页。