

中共當前治疆政策與 面臨問題之研析

張中勇*

習近平 2012 年 11 月掌權以來，中國恐怖威脅形勢未見緩和；2014 年 3 月 1 日雲南昆明火車站發生新疆維族暴力恐攻事件後，習於 4 月 27 日首次視察新疆軍警，要求有效對付暴恐活動，然而，竟在習離疆當日發生烏魯木齊火車站暴恐事件。懷於新疆恐怖主義情勢惡化，中共乃發佈連串之政治宣示與政策指示，制定反恐維安相關法令，建構區域反恐合作機制，以及投入龐大資源，包括：增加軍警人數與提升任務執行能力、運用監視科技與大數據、擴建大規模拘禁中心等作為，據以嚴打維穩、管制言論自由、甚至限制或拘禁新疆維族並加以強制教化。中共前述作為，尤其是，大量新疆維族人民行動自由受到限制或遭到拘禁並強制接受政治教化，已然引起國際社會與媒體關注，且遭到歐美國家政府、國際人權團體指責與抨擊，至少已經讓中共在少數民族政策、人權改善與國家形象上，出現重大缺失或蒙羞。

2018 年中共治疆政策與作為

習近平主政後，曾陸續於 2014 年 5 月迄至 2017 年 3 月間，

* 作者為佛光大學公共事務學系教授。

在中央政治局、中央新疆工作座談會、中央民族工作會議、中央統戰工作會議、「兩會」期間到新疆代表團參加審議會議等不同重要會議場合，提出其對新疆工作的理念與任務，主要包括：「依法治疆、團結穩疆、長期建疆」的基本方略，並要求黨政軍民在維護社會穩定、促進民族團結與宗教和諧、加強意識形態領域鬥爭、嚴厲打擊暴恐活動等領域，做好政治工作。其中，維穩反恐與加強意識形態鬥爭，仍是新疆工作之首要任務。

值得注意的是，多年來中共的治疆政策中，所謂的「雙語」教育，名為促進族群融合與方便求職，然實為藉漢語教育與工作機會來壓制或消弭維吾爾語；另外，擴大少數民族到內地受教、就業與居住之作法，名為互嵌社會生活與促進族群融合，實為藉此稀釋少數民族認同與加速漢化；而中共中央於2017年在統戰部內增設負責新疆事務的單位（九局），其用意應即在結合軟硬兩手策略，除軍警監控、武力壓制與強迫教化之強硬作為外，並設法運用統戰策略與手法，加強共產黨對於黨外、社會各階層、各宗教與民族團體的引導、協調與統合，其目的不僅在建構新疆各民族與宗教團結氣象，展現「一家親」氣氛，更可藉此將監控眼線深入民間家庭，此作為應算是升級版統戰手法。¹

¹ 2018年3月國務院機構改革，僑辦、宗教局，及民族事務委員會，全歸統戰部領導。北京消息人士透露，在大統戰架構下，統戰部主要引導與協調，推進全球反獨促統的運動。海南省將台辦併入統戰部，在統戰部同時加掛僑辦、台辦牌子。寧夏新組建的港澳台辦公室，明確歸統戰部管理。黑龍江省委台辦也定為由統戰部管理的副廳級機構，地位低於同屬於省委序列的外辦、編制辦等部門。2018年11月17日，中時電子報，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181117000104-260301>

一、拘禁教化新疆維族

新疆維吾爾自治區政府於2016年8月公佈實施「自治區實施『反恐怖主義法』辦法」，該辦法不僅遵循「刑法」修正案與「反恐怖主義法」相關規定，同時對於新疆地區恐怖主義與極端主義犯罪活動的態樣加以明確規範與處罰，透過立法程序，將新疆地區反恐工作與對策加以法制化，進一步強化「依法治疆」的基礎。其中，值得重視的是，該辦法單列「教育管理」一章（第七章），首次以地方立法的程序與形式，將教育改造、安置教育、法治教育、社區矯正等部門的教育管理工作加以法制化，並於該辦法內（第43條）規定，教育活動的主要內容是「法律法規、思想道德、心理健康、現代文化、科學教育知識以及宗教正信引導、職業技能培訓等」，似為爾後將維族人民拘禁於「教育轉化中心」或「職業培訓中心」進行強制教化工作，取得依法治理之依據。據報導，中共官方所稱之「去極端化培訓班」或「教育轉化培訓中心」或「職業培訓中心」內所拘禁之維族總數，2018年應已達100萬人左右。²

二、干涉維族宗教傳統

2018年4月，中共國務院公告「中國保障宗教信仰自由的政策與實踐白皮書」，大致傳承過去的宗教政策與治理措

² 據「新疆日報」（2017. 7. 12）報導，該年上半年，全區共完成各類職業培訓44.4萬人；「新華網」（2018. 6. 26）報導，新疆今年年底將為110萬貧困勞動力等進行免費「定制化」培訓；另參見，“U.N. Panel Confronts China Over Reports That It Holds a Million Uighurs in Camps,” *The New York Times*, 10 August 2018, <https://www.nytimes.com/2018/08/10/world/asia/china-xinjiang-un-uighurs.html>.

施，主要包括：只有公民能信教，未成年者不能信教（《2015新疆維吾爾自治區宗教事務條例》第37條）；只能信國家訂定的五大宗教活動，不能超出此宗教框架而進行宣教或宗教儀式；宗教出版物亦須事前檢查，不能自行刊印發行宗教刊物等。新版的宗教白皮書特別展現出習近平的治理宗教思維，包含下列三點：

「宗教中國化」：希望伊斯蘭教、天主教等皆能融入中華文化「大熔爐」，如用中國語文來傳教、呈現漢文化樣式的宗教建築、宗教節慶日應依照國家規定舉行等。

「擴大詮釋宗教關係」：習近平擴大詮釋宗教與政府、宗教與社會、我國宗教與外國宗教、信教與不信教群眾等四個面向的關係，視宗教為關乎國家發展與團結、社會和諧與民族統一的重要元素。

「去極端主義」：新版白皮書特別強調宗教領袖要充分發揮自覺性，共同抵制「極端主義」，包括：限制「泛化清真概念」、「開齋節慶習俗」、「古蘭經典學習與傳播」、「阿拉伯樣式建築」、「清真命名」等。2014年便修定「新疆維吾爾自治區宗教事務條例」，將「宗教極端主義」的活動、刊物、國外資助納入管制；2017年3月又通過「新疆維吾爾自治區去極端化條例」，明文干涉與限制穆斯林的日常生活、宗教服飾、蓄鬍外貌、禱告場所、媒體使用、婚喪喜慶、財產繼承等歷史傳統與宗教生活，同時為大規模強制收容亮起綠燈；2018年2月修定施行「宗教事務條例」，加強對伊斯蘭教在非法、犯罪、極端主義、滲透、違反宗教禁忌、破壞民族團結、影響社會穩定等方面的管制。

另外，2017年8月公佈之《中國靈魂爭奪戰：習近平治下的宗教復興、壓制和抵抗》文件指出，中共除加強全民監

控、司法訴訟、暴力鎮壓、強制將國家象徵與符號納入宗教信仰等手段之外，也透過下列政治管控措施來控制伊斯蘭教的影響與發展，主要包括：控制宗教領袖（如伊瑪目）的錄用、培養和任命、詮釋伊斯蘭教經典、嚴格管理參加朝覲、削弱未來世代「宗教意識」的運動、盡力削弱維吾爾人的團結和公共生活等管制措施。³

三、監控限制維族行動

2016年8月，陳全國接替張春賢出任中共新疆黨委書記，在貫徹習近平治疆政策指示下，採取強硬態度治理新疆，包括多項管制與監控措施，例如：

1. 2016年10月，石河子市公安局下發通知，要求當地居民上交護照至公安局保管，否則後果自負。
2. 2017年1月，宿縣要求縣民必須將家中所有刀具刻上身分證字號，以便官方在必要時調查持刀者身分。
3. 2017年1月，巴音郭楞蒙古自治州警方19日公告，全州汽機車在6月底前都要安裝「北斗衛星定位系統」。
4. 2017年2月，和田市、烏魯木齊等地陸續舉行反恐維穩誓師大會，均有逾萬名警察公安、準軍事部隊與裝甲車輛參加。
5. 2017年8月，新疆和田教育局明文禁止各級學校使用維吾爾語，規定3年內達到全面使用中文的目標。

³ 中共對於新疆維族的宗教限縮與控制，參見：自由之家（Freedom House）於2017年8月22日公佈之最新報告《中國靈魂爭奪戰：習近平治下的宗教復興、壓制和抵抗》，https://freedomhouse.org/sites/default/files/Traditional_FH_ChinaReligiousFreedomReport_2016_V4.pdf

6. 2017年，新疆自治區政府在安全方面的支出同比增加近一倍，至人民幣579.5億元。⁴
7. 2018年9月發行的【Human Rights Watch】報告，主題為：「清除思想上的病毒：中國對新疆穆斯林的鎮壓行動」。詳述中共在新疆地區實施之科技監控與監控手法，包括以下五點：⁵
 - 科技監控：新疆當局強制採集多種生物特徵資料，例如語音樣本和DNA，並且利用人工智慧和大資料對新疆地區的每一個人進行識別、歸檔和追蹤。這一兩年來，中共更大肆採集穆斯林的生物特徵數據，當局稱為「五採」，把凡是12至65歲人民的DNA、指模、虹膜、聲紋、血液樣本收集在案，令境內人民陷入巨大恐慌。
 - 全面監控：2016年底，新疆當局強行收回所有市民的護照，令千萬名穆斯林滯留於「監控國度」。在這圍城內，警崗多得像便利店。官方的「線眼」遍佈每一個縣、每一條村，滲透每一個人群可能聚集的地點，每個地方設置多維度的人臉識別儀器，把你的行蹤全部紀錄在案。
 - 家戶監控：每一戶家庭的門口都放著錄影機，錄影機連接至警局。二維碼亦會貼在管制刀具上，中共還會監察家中用電，電話無繳費、被停台，也會立刻被

⁴ “关于2017年自治区预算执行情况和2018年自治区预算草案的报告，”2018年2月3日，新疆網，<http://www.xinjiangnet.com.cn/2018/0203/2044552.shtml>

⁵ <https://www.hrw.org/report/2018/09/09/eradicating-ideological-viruses/chinas-campaign-repression-against-xinjiangs>

懷疑。

- 入戶監控：「2017年初開始，官員每周要來訪兩次（兩個月至少五天），有些甚至在家裡過夜。當局先派人過來，登記名單，給你分配新的「親人」。有幹部更要求拍照，攝下一起生活的「融洽」照片。

- 今天的新疆被包圍在監控的天羅地網中：自由亞洲電臺(RFA)維吾爾語部主任阿里木·塞依託夫(Alim Seytoff)指出，遍佈各地的攝像頭只憑走路姿勢就能識身份；進入公共場所前得先通過金屬探測裝置，隨身物品被X光透視，和機場安檢別無二致；所有的車輛都被要求安裝GPS，隨時準備在高速公路上被攔下檢查；每500米就有一個「便民警務站」，每個警務站設8-30名武裝警察，裝甲車在街上巡邏。「整個地方看起來就像是一個戰場」。

中共治疆面臨問題與挑戰

首先，中共先前在胡錦濤主政時期之治理新疆政策，重點在促進地區經濟發展，化解族群緊張關係，然而，在政治方面，原本漢族僅佔新疆人口6%，然而，漢族多年來屯墾與移居，如今漢族人數比例達45%，且居政府統治高層並掌控經濟權力者幾乎均為漢族，經濟方面，新疆經濟發展之受惠對象多數是漢族企業與漢人，而缺乏資本、知識與技術的維族根本無法與漢族競爭，多數需外移內地打工，且因語言與文化宗教隔閡而與漢族時生衝突，經濟生活也無顯著改善，在政經權益遭歧視或剝削下，維族民怨四起，埋下族群失和與衝突的種因。總之，此種政治與經濟層面的相對剝削

感日漸積累且未能化解，迄今日益嚴重，應是新疆族群共處與社會發展的重大問題癥結所在。

其次，中共多年來雖不斷透過宗教工作、民族工作、統戰工作、政法工作、經濟工作與社會工作等政策與措施，試圖促進各宗教與族群和諧共處、穩定公共秩序與社會安全，然而，由於中共向來堅持漢族優勢地位，包括政治、經濟、文化等領域，且未能真正尊重維族傳統與宗教信仰，致使族群對立緊張關係始終無法有所改善，甚至日趨惡化，加上近年來境外宗教狂熱與政治激進團體的煽動與支持，社會不滿、群眾抗議與暴力恐攻事件乃不斷發生，甚至出現失控狀態，致使習近平主政以來，必須提出有效的治疆對策，期能維持與控制新疆局勢。

然而，習所採取的科技監控、箝制言論、全民監控、強制拘禁、教育轉化與入戶監控等作法，雖可能獲致短期壓制之效，然而，長期而言，此種暴力壓制的作法不僅不能化解隔閡，且將會更加深漢維對立隔閡或敵對仇視關係，完全否認或摧毀中共長期以來所推動之民族工作或宗教工作的政策目標。同時，中共當前沿疆的作法已然遭到國際輿論、人權團體與歐美政府的關注、批評或指責，並損及其國際形象與對外關係，尤其是中國與伊斯蘭國家的關係勢將遭到考驗。未來是否會引發國際社會更嚴重的抗議與杯葛行動，即值得關注。

2018年4月，美國國務院副助理國務卿史東(Laura Stone)曾表示，若中共果真於新疆拘押數十萬維吾爾族人與穆斯林，美國可能依據「全球瑪格尼斯基人權課責法」(The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act)規定，針對侵犯人權的中共官員(點名陳全國在內的七名中共官員)

與協助侵犯人權之企業人員（杭州海康威視數位技術有限公司以及大華技術股份有限公司）加以制裁，包括禁止入境美國與凍結美國銀行帳戶資金。

2018年8月，美國國會-行政中國委員會（Congressional-Executive Commission on China）主席與共同主席，美國參議員魯比歐（Senator Marco Rubio（R-FL））與眾議員史密斯（House Representative Chris Smith（R-NJ）），聯合致函給國務卿與財政部長，敦促（urge）他們盡快對於涉及新疆維吾爾自治區人權危機的中共官員與機構組織，進行制裁措施。⁶

2018年8月，聯合國消除種族歧視委員會公布一項結論性觀察報告，批評「在中國法律中對恐怖主義的廣泛定義，對極端主義的模糊引用和對分離主義的不明確定義」，並呼籲北京：終止在沒有合法指控，審判和定罪的情況下進行拘留；立即釋放目前在這種情況下被拘留的人；提供被拘留者的人數，以及拘留他們的理由；對「有關所有的種族，民族和民族宗教有關的指控」進行「公正調查」。⁷

2018年9月，巴基斯坦宗教部長約見中共駐巴大使要求

⁶ “Chairs Lead Bipartisan Letter Urging Administration to Sanction Chinese Officials Complicit in Xinjiang Abuses,” *Congressional-Executive Commission on China*, 29 August 2018, <https://www.cecc.gov/media-center/press-releases/chairs-lead-bipartisan-letter-urging-administration-to-sanction-chinese>.

⁷ “新疆「再教育營」：聯合國促中國立即釋放被囚穆斯林，” BBC 中文網，2018年8月31日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-45372262>；“Concluding observations on the combined fourteenth to seventeenth periodic reports of China (including Hong Kong, China and Macao, China),” *UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, 30 August 2018, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/CHN/CERD_C_CHN_CO_14-17_32237_E.pdf.

中共放寬對於新疆穆斯林教徒的管制措施，並提議派遣宗教團體赴新疆了解情況，同時要求中共盡快釋放遭到拘禁之巴國公民的新疆配偶。⁸

2018年11月，新疆「再教育營」爭議持續擴大，派駐北京的15名西方國家大使在加拿大帶頭下聯名發函，致送中共外交部、公安部與中共中央對外聯絡部，要求會見中共新疆區委書記陳全國，聽取他對共產黨涉嫌侵犯維吾爾族人權的說明，並支持美國國內正在推動有關制裁中共治疆官員禁止入境美國與凍結在美銀行資產的措施。⁹對此，中共外交部發言人華春瑩回應，此舉已違反維也納外交關係公約，「外交官不應干預其他國家內政」，並表示，「這封信函內容基本上都是來自傳聞」。

中共面對外界對其在新疆針對維族所施行的監控鎮壓與監禁教化措施的一連串質疑、批評與責難，起先是採取迴避態度與否認說詞，拒絕承認外界所提出之質疑或指責，若就危機溝通而言，實乃不智之舉；爾後，應該是愈來愈多的相關事實陸續遭到披露，中共眼見已無法有效遮掩，乃於2018年8月間，開始正面應對與合理化其政策與做法，並且提出相關法律依據，以「結合本地實際依法治理」、「依法依規」或「借鑒西方經驗」等論據回擊西方，並提出數據佐證其治疆政

⁸ “Pakistan criticises China over treatment of ethnic Muslims,” *The Guardian*, 21 September 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/21/pakistan-criticises-china-over-treatment-of-ethnic-muslims>.

⁹ “15國大使連署 要北京解釋新疆「再教育營」，”聯合報，2018年11月16日，<https://udn.com/news/story/11323/3483545>。參與連署的大使，包括加拿大、英國、法國、瑞士、歐盟、德國、荷蘭、澳洲、愛爾蘭、瑞典、比利時、挪威、愛沙尼亞、芬蘭和丹麥。美國並未參加連署，但外交人士說美國一直在關切新疆問題。

策與措施，在暴力恐攻事件減少、觀光收益增加或經濟顯著成長等方面，均已獲至正面效果。然而，中共的說詞顯然不易說服外界疑慮與與平息譴責聲浪，例如中共將這些所謂的再教育中心稱為「職業培訓中心」或「去極端化培訓班」、「教育轉化培訓中心」，前者似乎在協助維族加強就業能力，後者則是著眼於反恐與消除極端信念，兩者顯難相容，似乎也顯示出中共治疆政策所面臨的困窘。¹⁰

未來發展與對我啟示

值得注意的是，對於中共迫害維族宗教、文化與人權的作為，西方國家多已表達嚴重關切、批評甚至制裁的立場與主張，然而，少有伊斯蘭國家提出關注或批評，迄今似乎只有巴基斯坦（宗教部長）向中共要求放鬆對於新疆穆斯林的管制措施，其餘中東、南亞、東南亞甚至非洲等伊斯蘭國家均相當沉默，相對於以色列欺壓巴勒斯坦人、緬甸驅逐羅興雅人等事件廣受國際矚目與伊斯蘭國家聲援，更加突顯維族所受到的忽視或冷漠。造成相關國家有此種反應的原因可能如下，包括：或許係因前述主要地區之伊斯蘭國家多仰賴中共的援助與經貿關係、新疆處於伊斯蘭世界的邊陲地帶而受到輕忽、中共成功封鎖相關消息流出新疆並要脅受害者封口

¹⁰ “China tries to spin positive message to counter criticism of Xinjiang policies -- Officials are courting foreign media and running opinion pieces abroad after outcry over crackdown in the far western region,” *South China Morning Post*, 2 October 2018, <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/2166632/china-tries-spin-positive-message-counter-criticism-xinjiang>

等因素使然，值得關注的是，馬來西亞與印尼兩大伊斯蘭國家是否會為維護穆斯林教徒的權益或做為與中共的互動談判的籌碼，願意與能夠挺身要求中共改善對於維族的待遇？

總之，在缺乏國際壓力下，中共應不會改變其當前治疆政策與相關措施。因此，我方應可視此議題為強化或拓展對外關係的機會之窗，結合相關政府部門、宗教團體與公民社會組織的資源與影響力，並透過外交、文化、教育、社會等政策途徑與作為，參與或推進尊重宗教信仰與人權保障相關國際組織及活動，增進我方對國際社會的回饋與連結，而我方的作法更可以突顯出兩岸對於宗教信仰與人權保障的落差，中共罔顧新疆維族傳統文化與宗教信仰的作法，只會更進一步的引起國際社會的譴責與壓力。