

# 中國大陸設立「再教育營」的 新疆治理策略與國際反應

Xinjiang Re-education Camps: Policy Aims, Possible Consequences,  
and International Responses

侍建宇 (Shih, Chien-Yu)\*

臺灣中亞學會秘書長

## 壹、前言

新疆「再教育營」的稱謂，其實非常不一致，曾經有過「教育轉化培訓中心」、「去極端化教育轉化中心」、「去極端化培訓班」、「再教育營」、「職業技能培訓中心」、「教育培訓中心」不同的名稱。隨著時間的過去，2016 年發展到 2019 年，這個稱謂從強調「教育轉化」、「去極端化」，慢慢又變成偏重「職業培訓」。

這個趨勢一方面反應出中國大陸（以下簡稱大陸）政府設立新疆「再教育營」背後去極端化的政策論述，大陸國務院發表的《新疆的反恐、去極端化鬥爭與人權保障》白皮書<sup>1</sup>的內容與回應中，可以得到清楚地應證。另一方面也應該源自政策執行過程中因應實務需要的修訂，以及來自

\* 現任教於香港珠海學院新聞系。

<sup>1</sup> 白皮書清楚將「恐怖主義」與「『伊斯蘭宗教』極端主義」進行連結，然後透過在新疆反恐與去極端化進行「預防」。值得注意的是，這樣的論述等於修改自 2001 年上海合作組織簽訂的《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》，「三股勢力」的話語撇掉了「民族分裂勢力」。等於承接了 2017 年阿斯塔納簽署的《上合組織反極端主義公約》。白皮書全文參見「新疆的反恐、去極端化鬥爭與人權保障」（2019 年 3 月 18 日），2020 年 1 月 6 日瀏覽，《新華網》，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/18/c\\_1124247196.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/18/c_1124247196.htm)。

國際漫天而來抨擊人權迫害的輿論壓力。聯合國人權理事會與消除種族歧視委員會先後公開批評，宣稱被拘禁在「再教育營」的人數超過百萬，並要求大陸政府立即釋放這些被關押的人，允許聯合國派員前往新疆進行視察，<sup>2</sup>引起世界廣泛的注意。

政策研究者與海外維吾爾政治運動者現在咸以「種族滅絕」或「文化滅絕」<sup>3</sup>來抗議新疆「再教育營」的政策，咸認大陸這樣大規模拘留群眾是為了進行一個「洗腦教育」、「強迫同化或漢化」的社會工程。但是，這樣的治理策略是否真的是為了同化新疆少數民族，是否真的能達到同化的效果？國際又有什麼樣的批評，又產生了什麼樣的影響，值得釐清與評估。

## 貳、新疆「再教育營」的緣起與「同化」治理策略

從2016年開始計算，利用衛星相片去定位新疆所出現的大型建築物，並依照建築物的外觀嘗試確認出「再教育營」的規模，發現幾乎每年都呈倍數成長，遍佈整個新疆。而且新疆南部沿塔克拉瑪干沙漠周圍的各個鄉鎮城市，營區更加密集，總共至少有九十多個這樣的建築物群出現。<sup>4</sup>可關押拘留的人數也大致估算有一至三百萬之眾。最近三年，多名常駐大陸的媒體的記者曾往新疆嘗試採訪，儘管並不成功，但是在當地也觀察到不尋常的各種監控形式與頻率。有人在兩個禮拜之內，在路上被檢查超過五十次。也有人剛剛抵達旅館不久，就有警察上門並拍下他的大頭照存證紀錄。至於街道上的路檢那就到達幾乎三步一崗五步一哨的狀況，

<sup>2</sup> 聯合國消除種族歧視委員會 (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, UN) 提出這樣的數字估算，請參見“U.N. says it has credible reports that China holds million Uighurs in secret camps” (August 10, 2018), visited date: January 6, 2020, 《REUTERS》, <https://www.reuters.com/article/us-china-rights-un/u-n-says-it-has-credible-reports-that-china-holds-million-uighurs-in-secret-camps-idUSKBN1KV1SU>. 2019年夏季多個位於美國華盛頓首府的人權組織，則進一步推測新疆被關押在「再教育營」的人數可能已經上升到三百萬。

<sup>3</sup> 歐美國家的政治人物、人權運動者、還有一些學者開始用「集中營」、「種族滅絕」、「文化滅絕」之類的字眼去看待大陸的新疆「再教育營」政策內容，例如英國學者 Joanne Smith Finley 就多次以“re-education’ as cultural genocide in Xinjiang”為題進行討論。

<sup>4</sup> 章聞韶 (Shawn Zhang) 就讀於加拿大英屬哥倫比亞大學，他是第一個進行這樣探索的研究者，相關資料與衛星照片，可參見「新疆在教育集中營列表」(2018年5月20日)，2020年1月6日瀏覽，《Shawn Zhang》，<https://medium.com/@shawnwzhang>。

十字路口更有常駐的武警偵防車，進入清真寺或某些公共建築物還要進行全身掃描與安檢。當然電子高科技監控的錄影攝像機，也無處不在。<sup>5</sup> 新疆似乎陷入某種「全面維穩」的軍事或警察管制狀態。

新疆再教育營的設立應該與大陸民族政策的走向有關。過去十年大陸智庫學者提出的「第二代民族政策」<sup>6</sup> 論述，曾經引起激辯。第二代民族政策的論點就是希望奠基在法律上，建立公民意識，經濟上鼓勵混居雜居的交流，並推進雙語教學文化改造，防止宗教極端主義，強化中華民族的國族認同。過去「第一代民族政策」強調民族間自願自發的來往與融合，而「第二代」似乎想要引入某種標準化的文化內涵、強制的認同價值。而新疆的「再教育營」政策似乎就在實踐這樣的政策內涵，因此擴張地挪用「恐怖主義」與伊斯蘭「極端主義」這兩個概念，再透過「反恐去極端化」實質推進第二代民族政策的策略。<sup>7</sup>

去極端化或反恐的說辭是對付激進伊斯蘭政治運動的手段，「再教育營」表現出大陸政體要怎麼看待並放置維吾爾民族主義的現在與未來走向。將恐怖主義與伊斯蘭主義套入新疆治理，應該可以上推到 1990 年代「三股勢力」的政策論述，而 2001 年的 9-11 恐怖襲擊事件則是政策論述強化、取得某種全球反恐正當性的一個轉戾點，至於「再教育營」政策的落實與大規模推動則主要是 2014 年底開始，尤其是 2016 年陳全國接任新疆維吾爾自治區中共黨委書記之後。換句話說，延續數十年「民族自治」多元治理原則被背離，在大陸透過經濟發展變得「自信」後，特別在最近五年，開始對少數民族進行某種「強制同化」，以確立某種單一的族群政治認同。

2013 年至 2015 年的新疆，接連頻繁發生恐怖攻擊，是源自大陸民族

<sup>5</sup> 可參見德國記者 Harald Maass 的新疆遭遇。“TOTALE KONTROLLE,” visited date: January 6, 2020, 《HARALD MAASS》, <https://www.haraldmaass.de>.

<sup>6</sup> 胡鞍鋼、胡聯合，「第二代民族政策：促進民族交融一體和繁榮一體」（2011 年），2020 年 1 月 6 日瀏覽，《中國高校人文社會科學信息網》，<https://www.sinoss.net/uploadfile/2011/1229/20111229100022433.pdf>。這篇文章出版後引起相關民族事務的學界與政策研究者激辯，據傳一直到 2014 年中央民族工作會議之際，由中共中央叫停禁止。

<sup>7</sup> 過去兩年很多西方研究新疆的學者，例如 Vanessa Frangville，都這樣理解再教育營出現的背景，認為這是大陸民族政策的轉向。

自治政策治理的失誤，還是源自外來激進伊斯蘭政治思想的傳入，亦或是國際伊斯蘭主義相關組織網絡背後謀劃，<sup>8</sup> 其實並沒有定論，或者兩者皆有。但是可以確定的是，大陸官方明言定調是後者，並且認為那是一種病態，需要治療。於是，伊斯蘭信仰也可以變成是一種「意識形態上的疾病」，最嚴重的、惡化的情況就是發展成恐怖主義。這種疾病會被「傳染」，需要隔離「住院治療」。在紐約時報揭露的一份大陸官方文件《吐魯番市集中教育培訓學校學員子女問答策略》，<sup>9</sup> 就充分表現這樣的「思想疾病觀」，文件中用「毒瘤」、「感冒」、「SARS」、「毒癮」、「病毒」來比擬「宗教極端思想和暴力恐怖思想感染」，<sup>10</sup> 必須加以治療轉化。

事實上，2014年就開始小規模設立「教育轉化培訓中心」，集中管理某些「非官方的」伊斯蘭宗教人士，還有宗教意識「極端化的」信眾。當時就有跡象顯示，新疆當局在政策執行上，已經將「非官定伊斯蘭」言行等同於「極端化」。大陸政府希望圍堵由境外傳入的各種伊斯蘭信仰方式，以及禁絕不同於官方認定伊斯蘭教義的詮釋。同時限制中共幹部、公職人員與年輕學生的宗教信仰，要求他們不要封齋，不可參與任何穆斯林宗教活動，不准男性蓄鬚，不准女性身著罩袍，維持自己在言行儀容上「世俗化」的狀態。

由官方來統一規範如何詮釋伊斯蘭教義與信仰方式，一直是一個複雜的「政教關係」議題。大陸似乎將那些涉及恐怖主義的極端伊斯蘭宗教信仰的實踐方式進行「擴張解釋」，把可能發動恐攻伊斯蘭武裝份子<sup>11</sup> 逕行等同於某些穆斯林實踐信仰的日常生活，暗示著一種對新疆穆斯林「寧可錯殺不願放過」的邏輯。並且將恐怖主義與極端伊斯蘭主義這兩個概念合

<sup>8</sup> 中國環球電視網 (CGTN) 在 2019 年終公布以「中國新疆，反恐前沿 (Fighting Terrorism in Xinjiang)」為題名的影片，論述中國官方對新疆恐怖主義與極端主義的發展看法，請參考 [https://www.youtube.com/watch?v=u4cYE6E27\\_g](https://www.youtube.com/watch?v=u4cYE6E27_g)。

<sup>9</sup> 「洩露文件揭示中國如何組織對穆斯林大規模拘禁」(2019年11月16日)，2020年1月6日瀏覽，《紐約時報》，<https://www.nytimes.com/interactive/2019/11/16/world/asia/china-xinjiang-documents.html>。

<sup>10</sup> Sean R. Roberts, *The War on the Uyghurs: China's Internal Campaign against a Muslim Minority* (NJ: Princeton University Press, 2020).

<sup>11</sup> Sean Roberts 認為被聯合國與美國認為恐怖組織的「東突伊斯蘭運動組織 (ETIM)」其實在 2003 年就不復存在，後來再度崛起活躍於敘利亞的「突厥伊斯蘭黨 (TIP)」，也並非有那麼大的安全威脅。參見 Sean R. Roberts, *The War on the Uyghurs: China's Internal Campaign against a Muslim Minority*.



而為一，體現在 2017 年 4 月立法並公佈實施的《新疆維吾爾自治區去極端化條例》。<sup>12</sup>

《新疆維吾爾自治區去極端化條例》第 1 條就明示法源來自反恐法與宗教事務條例，第 49 條訂定罰則也是依據反恐法與治安管理處罰法。換句話說，所謂的「極端化的」伊斯蘭言行已經完全等同於恐怖主義。另外為求伊斯蘭教「中國化」，以「政」規管「教」，《條例》第 18 條規定「民族、宗教部門應當開展民族宗教政策和民族團結宣傳教育活動，開展民族團結進步創建活動，鞏固完善宗教人士教育培訓和服務管理機制，加強對宗教教職人員、宗教活動場所、宗教活動的服務管理，加強宗教出版物的審核，組織宗教教職人員做好講經解經工作，引導正信正行。會同有關部門依法治理非法宗教活動、非法宗教宣傳品、非法宗教網絡傳播。」清楚詳細的表達極端「非官方允許的」伊斯蘭教義詮釋、實踐與傳播，就被等同於「恐怖主義」，需要進行「去極端化」。

簡單來講，新疆「再教育營」以反恐去極端化為名，推動著某種「強制同化」或「漢化」，或著實踐第二代民族政策推動的「公民」意識與認同的建立。就算大陸官方並未承認，但是從實務上來講，這樣的走向也標示著某種相近於同化政策的操作（或可稱為「類同化」），終極目的應該是重塑政治認同、甚至改變轉化維吾爾文化內涵。當然這樣的政策做法也就引起國際批評的聲浪，認為這是一種殖民主義的策略。

## 參、新疆「再教育營」的結構與培訓內容、以及國際回應 一 以哈薩克斯坦處理新疆被關押的哈薩克族為例

根據國際調查記者同盟取得的大陸政府內部公文，<sup>13</sup> 以及筆者於 2019

<sup>12</sup> 「《新疆維吾爾自治區去極端化條例》公布施行」（2018 年 10 月 10 日），2020 年 1 月 6 日瀏覽，《觀察者》，[https://www.guancha.cn/politics/2018\\_10\\_10\\_474949.shtml](https://www.guancha.cn/politics/2018_10_10_474949.shtml)。該條例於 2017 年 4 月 1 日公布生效，並在 2018 年 10 月 9 日新疆人大常委會又發布新修訂的內容。相較前個版本，新條例增加有關「職業技能教育培訓中心」的內容，將「再教育營」合法化。

<sup>13</sup> 這批文件被稱作「中國電文 (China Cables)」，由國際調查記者同盟 (International Consortium of Investigative Journalism) 於 2019 年 10 月下旬分送全球十一個媒體進行研究調查，全部的深度調查報導結果於 2019 年 11 月 21 日同步刊出。“Read The China Cables Documents” (November 24, 2019), visited date: January 6, 2020, 《ICIJ》，<https://www.icij.org/investigations/china-cables/read-the-china-cables-documents/>.

年8月在巴黎，對哈薩克流亡人士與「哈薩克家鄉人權組織 (Atajurt Eriktleri Kazakh Human Rights)」<sup>14</sup> 的田野訪談紀錄，歸納出新疆「再教育營」結構與培訓內容的大致情況。

在國際調查記者同盟公佈的一份由新疆維吾爾自治區政法委發出的，名為《關於進一步加強和規範職業技能教育培訓中心工作的意見》電文中，以及哈薩克家鄉人權組織的訪談紀錄中，都發現新疆「再教育營」可以分成三個等級，那就是「強管區、嚴管區、普管區」，三個等級所關押的人員並不同。

「普管區」人數佔絕大多數，也是管束最輕微與最簡單的形式。基本上就是「學習漢語、法律法規、國家政策、職業技術等方面的知識」，也就是大陸官方所謂「三學一去」的內容，「學習國家通用語言文字、法律知識、職業技能和去極端化」。依照巴黎訪談的紀錄，從「再教育營」釋放出來的哈薩克人描述，他們一天的作息非常規律。大概早晨六點起床點名、洗漱如廁、整理內務、然後晨操早餐。之後從八點到下午五點，則有政治教育，學習習近平思想、唱紅歌、學習說寫漢語，以及不同的職業訓練課程。中午十二點到下午兩點則是午餐與午休時間。而晚上六點到十點進行晚餐、以及其他操練與活動，有時也看電視聽廣播。如果被關押的人員不能跟上學習進度，或是不遵守紀律，則有可能受到輕重不一的懲罰；像是不準吃飯、減少休息時間、甚至有時也通說被恐嚇會下放到其他兩個等級的營區。國際調查記者同盟的公文中也明示生活紀律的重要性，如有違反，「加大違規行為懲戒和處罰力度，形成嚴肅、規範有序的學習生活秩序」。

換句話說，「普管區」的人員接受一些愛國教育、職業技術訓練，如果遵守紀律表現良好，漢語也學得不錯，大概一年左右，就可能被釋放回家，然後就地看管。如果在外面表現不佳，也有可能再被關押，隨着時間，不斷有政府指派的人員對他們進行考核。而「嚴管區」、「強管區」的

<sup>14</sup> 這個人權組織搜集頗多曾經被關押於新疆「再教育營」的人士、以及他們的親屬的證詞。他們設有臉書 <https://www.facebook.com/kazakhrights/>，與推特 <https://twitter.com/atajurt>。2019年8月曾在巴黎約見多位哈薩克族人，由於他們還在申請法國的政治庇護，以及不想牽連他們仍留在新疆的家人朋友，應他們的要求隱晦不公開他們的姓名。

關押人員則不會被釋放，只有可能被晉升到「普管區」後，再看表現情況來評估釋放的可能。

所以，現在關於「嚴管區」、「強管區」的描繪都是出自從「普管區」釋放出來人員的側面描述。根據巴黎訪談紀錄，「嚴管區」很像是勞改營，通常關押那些有國外關係、或者因為不同的理由，無論求學或經商工作，曾經前往東南亞、西亞中東與非洲 26 個穆斯林國家的人員。「強管區」則類似監獄，關押那些受到極端伊斯蘭政治思想影響的人，像是堅持穿著穆斯林服飾、宗教生活習慣、閱讀古蘭經與定時祈禱、或者接收觀看國外傳入的伊斯蘭宗教相關影片視頻、甚至有計劃移民穆斯林國家的人員，當然極少部分從戰區回流（阿富汗、敘利亞、伊拉克等地）的人員也被關押在「強管區」。

哈薩克斯坦與大陸貿易往來也不斷提升，在十年前兩國的貿易額就已經超越哈國與俄羅斯貿易額。哈薩克斯坦又是大陸「一帶一路」通往西亞歐洲的必經之地。儘管由於大陸商人在哈薩克斯坦的投資引起哈國境內各種民間的抗議，但是哈國經濟發展對大陸似乎有增無減。哈薩克斯坦作為哈薩克族人的「母國」，面對新疆哈薩克人被關押入「再教育營」其實很尷尬為難。哈薩克族作為新疆第二大少數民族，在新疆生活的大約有 150 萬人。1990 年代，蘇聯瓦解，哈薩克斯坦獨立成為大陸的鄰國。由於各種文化地緣的因素，很多新疆哈薩克族人都有親朋居住在哈薩克斯坦，他們也會來回流動。頗多新疆哈薩克族人也移居取得哈薩克斯坦國籍，或者拿到哈國「綠卡」的長期居留身份，同時繼續持有大陸護照，以一種「特別形式」保有大陸的身份。這在新疆再教育營政策出現後引起一些糾紛。

哈薩克斯坦民間對新疆「再教育營」出現當然反彈，也出現兩種不同的訴求方向；一股聲音強調捍衛人權，另一股聲音希望藉由外交手段，解決哈薩克族人被關押在新疆的問題。前者以「哈薩克家鄉人權組織 (Atajurt)」為代表，他們過去幾年非常活躍，強調「非暴力地爭取人權」，目的就是不想讓大陸政府標籤為「恐怖組織」。他們希望「不分民族」，幫助那些被關押在新疆的所有人員，包括維吾爾族、漢族、回族、吉爾吉斯族等等。這個組織也與國際特赦組織、人權觀察組織、美聯社等其他國

際新聞通訊社合作。採集被釋放與被關押者親人的影音證詞，也因此揭露出很多訊息。組織的領導者 Serikzhan Bilash 在大陸壓力下，被哈國起訴「鼓吹聖戰」，一直到 2019 年 8 月才被法院下令釋放，但被限制居住，禁止進行政治活動。

哈薩克斯坦政府選擇透過「雙邊外交途徑」與大陸交涉並處理新疆「再教育營」關押的哈薩克族人，不要討論人權問題，直接通過國與國之間的談判來協調解決。根據巴黎訪談紀錄，的確在 2019 年初，有一部分哈薩克族人確實得到釋放。對於那些擁有哈薩克斯坦長期居留權，又持有大陸護照的人員，基本上是讓他們放棄大陸護照的方式，將他們「遣返」哈薩克斯坦。當然這些被釋放的都屬於「普管區」人員，至於有沒有哈薩克族人被關押在「嚴管區」、「強管區」，則尚不得而知。

哈薩克斯坦政府對於大陸新疆「再教育營」的回應有著象徵的意義，在經貿利益面對捍衛人權的兩個選擇中，哈國政府以前者作為優先，但是又沒有放棄後者。透過務實外交手段解決。歐美國家儘管相對重視人權問題，但是直到目前為止，似乎也盡量想要把經貿與人權議題脫鉤處理。

例如美國國會仍在修改與審理的《維吾爾人權政策法案》，要求比照《全球馬格尼茨基人權問責法 Global Magnitsky Act》，對參與再教育項目的大陸「官員」也要實施金融和旅行制裁。這個法案的立法審理過程就因為美中貿易戰，國務院商務部就曾經「阻擋」，希望不要影響貿易談判。直到 2019 年中，談判觸礁陷入困境，美國國務院才有官員措辭嚴厲以「集中營」稱呼新疆「再教育營」，<sup>15</sup>才放手讓美國國會自行處理，一直延宕至今。

又例如政府間國際組織，在 2018 年開始，都不斷譴責。聯合國消除種族歧視委員會在 2018 年 8 月 30 日公佈觀察報告，這是一個指標性的國際譴責動作。報告批評大陸對恐怖主義、極端主義、分離主義的定義廣泛、模糊又不明確，呼籲立即釋放所有被關押的人員。更在 2019 年 7 月，聯合國人權理事會的 22 個成員國發出一份聯合聲明，批評大陸在新

<sup>15</sup> 美國國防部亞洲政策的助理部長薛瑞福 Randall Schriver 指控大陸已將數以百萬的穆斯林關入集中營 (concentration camp)，這是美國官方最嚴厲的措辭批評。



疆大規模關押少數民族，要求進入新疆進行獨立調查。歐洲聯盟也做出類似的動作，歐洲議會並將「薩哈羅夫獎」人權獎項頒予被判處無期徒刑的維吾爾經濟學者伊力哈木·土赫提。但是，直到如今仍然沒有任何國際組織或個別國家政府對大陸的新疆「再教育營」政策進行實質制裁。相較於政府官方的態度，國際民間社會的非政府組織、新聞媒體、新疆維吾爾研究的學術知識界，他們對大陸侵犯人權反而批評的聲浪極高。他們使得北京政府在國際道德規範上承受壓力，或許因此不斷修正「再教育營」的政策內涵與走向。

## 肆、結論

大陸的新疆「再教育營」政策表面上是為了反恐去極端化，針對一體兩面的恐怖主義與伊斯蘭極端主義進行反制，但是實質上卻有著「同化」，或重塑新疆各個民族的文化與政治認同的目的，進而轉化並建立整的大陸政治認同。

從中共的角度來看，新疆「再教育營」這種猛爆的民族同化政策是必需的，也是一石三鳥的，但是短時間是痛苦的。一則透過國語教育和職訓使得新疆少數民族可以找到自己大陸「一帶一路」經濟發展路徑上的位置與角色，另一則也可以抹掉長期民族自治政策無法建立的單一國族認同，三則更可以排除全球伊斯蘭激進政治思想向大陸的擴散，使得大陸穆斯林變得相對「世俗化」。

大陸互許也某種程度預期到國際政治關係的現實，就算是歐美的強國，也不會因為新疆「再教育營」治理政策的「不人道作法」，對大陸進行實質地強力制裁。但是大陸政府可能沒有認真估算從此種下「由下而上」的各種怨懟敵意，在未來的數十年間都可能隨時發酵。對大陸抱持競爭或敵意的國家隨時會利用新疆因素作為平衡反制，而國際民間社會從次更加站在敵對的一方，對大陸不會有任何期待。