

由昆明車站事件看新疆少數民族保障

A Discussion over the Protection of Xinjiang Minority after Kunming Massacre

劉燈鐘 (Liu, Teng-chung)

康寧醫護暨管理專科學校副教授

壹、前言

今(2014)年3月1日晚間9點左右，大陸昆明火車站發生蒙面歹徒瘋狂殺人，當場有29人死亡、130多人受傷的暴力事件。這是繼2009年「7•5事件」之後，¹涉疆重大暴力事件中傷亡人數最多的一次。此前，疆獨主要活動範圍均在新疆地區，此次事件顯示從新疆境內擴散到北京，或雲南等其他地區，及攻擊事件強度的增加。

事件發生時，由於正值「兩會」(「全國人大」和「全國政協」會議)即將召開之際，該事件發生的時機顯得格外敏感，大陸黨政部門和媒體紛紛指責歹徒喪心病狂，心狠手辣。事件發生後，國際媒體和各國領導人也相繼譴責恐怖行為和慰問受害者及其家屬，包括聯合國秘書長潘基文和美國總統歐巴馬。事實上，「7•5事件」後中共治疆政策已有調整，尤其在保障少數民族權益的民生工程方面，但為何每年仍會發生多起與少數民族有關的重大事件，殊值吾人深入探討。

¹ 該起暴力事件，發生於2009年7月5日，地點在新疆維吾爾自治區首府烏魯木齊，當時造成近200人死亡，1721人受傷。

貳、昆明事件概述

今年3月1日發生的暴力事件，據目擊者指出，當晚9點20分有多名蒙面黑衣人，手持長約50公分砍刀與短匕首，衝進火車站售票廳和候車大廳，無分男女老少見人即砍，攻擊範圍包括車站內售票廳窗口、候車廣場、車站前的北京路，共約三百公尺的距離中遍地血跡。由於事發突然，許多民眾躲避不及遭受攻擊，計有29人遇難、一百三十多人受傷。警方當場擊斃4名歹徒，並抓獲1名女性嫌犯，3名在逃嫌犯兩天內也被逮捕。

案發後，大陸媒體指事件係「新疆分裂主義分子」所為，有些媒體甚至形容這是大陸的「911事件」。² 習近平指示政法機關要迅速偵破案件，依法從嚴懲處暴恐分子，並表示：「要深刻認識反恐形勢的嚴峻性複雜性，強化底線思維，以堅決態度、有力措施，嚴厲打擊各種暴力恐怖犯罪活動，全力維護社會穩定，保障人民群眾生命財產安全。」

此次慘劇是「7·5事件」後，發生的涉疆重大暴力恐怖事件中傷亡人數最多的一次。在隨後召開的「全國人大」、「政協十二屆二次」會議開幕時，全體出席者為在昆明「3·1」事件中遇難者默哀，集體默哀在「全國兩會」尚屬首次。

該起事件亦引起國際媒體和各國的關注，美國2日將此事件定調為「暴力行為」，直至大陸公安部3日晚間宣布破案，確認恐怖攻擊為「疆獨」所為，美國國務院才首度以「恐怖主義行為」定調事件。

世界維吾爾人代表大會發言人迪裡夏提表示，對於這起慘案以及無辜的受害者死傷，「中國」政府有不可推卸之責任，並強調「中國」應透明處理這起事件，不該使其成為鎮壓維吾爾的新藉口，認為「嚴重的歧視與鎮壓政策導致維吾爾人的心理創傷，可能刺激受害者採取這樣的極端手段」。許多學者亦呼籲中共，不要把反恐擴大化，要精確打擊恐怖分子，不要無限升級，否則讓廣大的維族人受到集體的歧視、誤解和恐懼，這是恐怖組織最想看到的事。

綜觀此次事件，預示「疆獨」的策略改變，過去他們的攻擊目標通常是公

² 911事件，2001年9月11日發生在美國的恐怖攻擊事件，根據美國官方說法，由基地組織所發動；當天早晨，19名基地組織恐怖分子劫持四架民航客機。劫持兩架飛機分別衝撞紐約世界貿易中心雙塔，第三架飛機撞向位於維吉尼亞州阿靈頓郡的五角大廈，第四架飛機於賓夕法尼亞州桑莫塞郡的鄉村尚克斯維爾(Shanksville)附近墜毀。四架飛機上均無人生還，包括劫機者在內總共有2749人在這次事件中死亡。

安、武警營房等政府在新疆的權力象徵，攻擊的地點主要在新疆地區。此次則是以新疆以外的地區民眾為攻擊對象，以前雖曾發生去（2013）年 10 月駕車衝撞天安門金水橋護欄的自殺性攻擊事件，當時造成 2 名遊客以及車內 3 人身亡，38 人受傷，並引起社會的騷動和檢討涉疆民族政策的聲音。

此次昆明事件，使新疆再次成為大陸和世界聚焦點，這或許只是涉疆暴恐事件向大陸內地蔓延的開端。但許多人不禁要提出一連串的疑問，這種仇恨如何生？為何會有如此決絕的攻擊方式？為何會有媒體冠稱「中國版的黑寡婦」的 16 歲少女參與其中？顯然地，新疆問題已不再是邊疆地區問題，而是影響全大陸穩定和發展的重大問題。

參、新疆少數民族政策的癥結

新疆是一個多民族、多宗教的區域，數千年來與中原關係時斷時續。由於種族文化的差異，歷史上漢、維兩族的衝突事件不斷。中共建立政權後，汲取前蘇聯的做法與經驗，建立民族區域自治制度。在《憲法》第四條中，明示保障各民族權利平等，禁止任何的歧視，國家保護各族利益，包括有權利使用自己的語言和文字、維護自身文化傳統等等。並強調在黨中央、國務院的領導和支持下，新疆各級黨委和政府把解決少數民族的生存權和發展權放在首位，堅持以經濟建設為中心，大力發展社會生產力。

中共指出，目前新疆少數民族的人權已得到保障，主要表現在：政治權利、生育、基本生活、教育、就業文化、宗教信仰等六個領域。這些政策雖取得一定成效，但許多影響當地發展和穩定的因素依然存在，大陸民族問題專家王力雄認為新疆已「巴勒斯坦化」。為何有這樣的現象，主要的原因有：

一、形式大於實質的民族政策

中共認為「民族區域自治」政策是成功的，多年來，大陸當局為新疆少數民族優先制定經濟、計劃生育和招生就業等方面的優惠政策已有很大成效。顯然地，有些政策並不為所有新疆人所認可，甚至引起當地人民的反彈。³ 形式

³ 例如，八十年代提出的「新疆六條」，要求招工、招兵、招生，讓少數民族占百分之六十，漢族幹部比例降到百分之十；還有「兩少一寬」的政策，即少數民族犯罪少捕少判，量刑從寬。維族覺得自己備受歧視；漢族人覺得自己的公民權利本來不多，還要把稀缺的權利讓給少數民族，於是各個族群都覺得不公平，都滿腹怨氣。

上，「自治區」內少數民族擁有許多權利，但高級幹部幾乎全都是漢人，公開進行的宗教活動常被地方政府騷擾，他們指控政府壓制宗教信仰、民族風俗，壓抑民族語言的使用與發展、並鼓勵大量漢族移入；同時以「促進經濟發展」之名，將當地豐沛的自然資源開發殆盡。

中共曾以「超民族政府」自居，與維、漢兩族人民共同構成三角關係，讓自己居於頂部上端的仲裁者位置，但這種關係日漸失去平衡，此次昆明事件看似突發，卻是新疆民族問題的一次集中爆發。在各界長久以來視民族問題諱莫如深的背景下，人們很難理解新疆民族問題到底是什麼樣的問題，新疆民族問題根源是什麼，維吾爾族人到底有什麼政治訴求，他們為什麼要把極端的暴力對準無辜的人民，甚至是孕婦、老人、小孩。此次暴力事件，給大陸相關領導人帶來安全和政治的疑問，重新思考為何新疆會接連不斷出現民族爭端。

二、民族人口比例明顯改變

新疆民族矛盾源於多年持續的大規模移民，1949年當地有9成人口是維吾爾族，從1950年代起，隨著生產建設兵團以「生產建設」為名移居漢人進駐新疆，一面管控維人，一面以國家力量擷取新疆的農業礦產經濟資源，導致維人在家鄉的生存空間大減。此後的「開發大西北」等工程，漢族大規模遷入新疆，現今維族等少數民族人口降至6成。⁴ 漢人急劇增長導致資源與人口嚴重失衡，並出現惡性循環：漢人進入越多，當地的人口與資源矛盾越劇烈，維人的生存空間受到的擠占越嚴重，維、漢兩族的矛盾也越激烈。

大陸當局形容對新疆所進行的是「開發」而非資源掠奪，把自己描述為「英雄式的開拓者」，把維人「遊牧化」，貶抑他們的文化與中央「開發」土地前的生活方式，為漢族在新疆土地上無止境的擴張和發展正名，都使得當地的民族關係陷入緊張的氛圍。

三、各民族不滿情緒增長

事實上，上述為新疆少數民族提供的特殊照顧和待遇，都無法從根本上解決民族矛盾的深層問題。該地區發展雖快速成長，但是經濟發展並沒有給各民族間帶來新的公正，沒能讓所有人得以分享經濟發展的果實。許多人將新疆民族問題歸結為貧窮，不可否認，尤其是南疆（維族聚居區）的貧窮與貧富差距

⁴ 目前新疆人口總計2300萬左右，其中維、漢二族占人口最大比重，維吾爾族約占47%，漢族約占40%，一般稱當地漢族與少數民族的關係，主要是指漢族與維吾爾族的族群關係。

問題，相較於大陸其他地方更為嚴重，央企對新疆油氣等資源的開發甚少惠及當地民眾的情況下，經濟訴求很容易演變為民族對立。

長期政策傾斜與維漢分立的社會氛圍，埋下維漢衝突的種子，中共當局以「保護少數民族」之名，行對維人掠奪之實，相關保障措施也引發漢人質疑不公。有學者指出，新疆少數民族的政治、文化、語言越來越邊緣化，特別在言論自由方面遭遇很大的困境。多年來，當地的維漢關係一直非常緊張，不時傳出維人攻擊軍警事件，當局除提高「維穩」經費，更不斷增加駐疆軍警、提高管控，此舉又造成維人的不滿。

肆、真正平等才能化解民族衝突

中共認為，其民族政策是照顧和保障少數民族的各項利益。但 1978 年開始的經濟改革，卻製造許多不平等，漢族從中得到的實惠最多，少數民族受害尤其嚴重。漢人壟斷主要的政經領域，在新疆只有懂得漢語才能找到比較好的工作，少數民族語言因沒有「實用性」而被邊緣化。開發大西北的西氣東輸工程，將新疆天然氣輸往長三角地區，但維族百姓受益非常有限。維漢矛盾似乎已公開化，這對新疆或許是一場災難！

此外，新疆維吾爾傳統社會正面臨極高的失業率、嚴重的吸毒販毒、愈來愈多人群深陷非法營生、地下宗教的迅速抬頭、社會道德瓦解等等嚴重社會危機。在比較貧瘠的南疆地區，維人失業率多年居高不下，文盲多，生活困苦，使得南疆成為伊斯蘭極端教派的溫床。歷次恐怖攻擊的暴徒，許多來自南疆的阿克蘇地區。此次的昆明車站事件，再度讓世界、讓大陸看見那些中共治理之下，常年無解的難題。

當前新疆社會撕裂的兩個現象：一是漢族把新疆所有問題都與「三股勢力」（暴力恐怖、民族分裂、宗教極端）掛鉤，一出問題首先想到的是「三股勢力」；二是維人把新疆所有問題都與民族和宗教聯結，維護本民族文化和利益的傾向更為激烈。大陸當局嚴詞譴責「三股勢力」製造恐怖攻擊事件的同時，勢必投入更多警力防範和打擊的力度。

中共治疆原以高壓為主，新疆「7·5 事件」後，以鐵腕著稱的「新疆王」新疆維吾爾自治區前黨委書記王樂泉被調離，接任的張春賢改以柔性治

疆，多個省份也銜命與新疆對接，試圖力促當地發展經濟、提高百姓生活水準，以改變族群仇恨對立的現狀。但歷經4年效果不彰，疆獨恐怖勢力反而更強大，發動的暴力攻擊事件有增無減，⁵從結果看依然改觀不大。

昆明事件發生後，俞正聲在3月7日「全國人大」會議的新疆代表團審議時表示，⁶暴力恐怖分子是各族人民共同敵人，要堅決依法打擊暴力恐怖犯罪，全力維護社會大局穩定，要把社會穩定和長治久安作為新疆工作的著眼點和著力點。並宣稱要給新疆地區一些經濟和福利方面的實惠，要更加注重教育、就業、住房、社保、扶貧等民生事業。

面對愈演愈烈的新疆民族問題，尤其是恐怖主義的挑戰，大陸當局一直以鐵腕手段應對，即「堅決打擊」。此種鐵腕之下，往往造成不分良莠地對整個民族的打壓，因為當政治訴求以民族而非階級或貧富的形式呈現，「非我族類」的潛意識便將打擊與防範的矛頭指向民族整體，但這又造成維族整體的反感，加重離心傾向，而這恰是恐怖分子想要達到的目的，試圖以此喚起整個民族的仇恨。

職是之故，面對恐怖主義源自民族問題時，如果中共不正視與反思民族政策的失誤，不解決民族國家建構過程中的公民理想與政治忠誠問題，繼續沿著內政一體化的路徑，把發生民族騷亂和暴力事件的責任轉嫁外部勢力，並擴大民族間的差異，而不是反思和檢討自身的問題和責任。鐵腕打擊可能不會取得理想效果，反而有可能殃及池魚，壓縮少數民族的政治空間，將中間溫和力量推向對立面。

因此要解決新疆問題，中共應反思民族矛盾的根源，承認工作失誤，調整政策，尊重少數民族的宗教信仰和文化習俗，而不是頭痛醫頭、腳痛醫腳。在新疆問題上，大陸當局有必要借鑒相關國家的成熟經驗，例如美國、新加坡的治理模式，並建立基於公民理想之上的政治忠誠，消解因民族差異而產生的政治衝動，唯有真正的民族平等才能實現當地的長治久安。

⁵ 自從2009年7月5日烏魯木齊發生種族衝突事件以來，新疆幾乎每年都發生一兩起乃至數起致命的暴力襲擊事件，其中有些襲擊目標是警方或政府機構。僅在2011年至2013年就發生「7·18」、「7·30」、「7·31」、「2·28」、「4·23」、「6·26」等多次被定性為暴力恐怖活動的事件。

⁶ 俞正聲現任中共中央政治局常委、全國政協主席，是中央新疆工作的負責人。

伍、結論

中共對維人採取各種懷柔政策，漢人深感不公平，稱之為「逆向歧視」。但實際上，當前維族在新疆的生存空間限縮，已是不爭的事實。維人處處感到屈辱和歧視，隨著市場化經濟的腳步，失業更嚴重，集體挫敗感和積累的憤怒，潛伏在各個角落，漢維的族群矛盾隨處可見。對此現象，大陸政府主張投入大量資源，以改變新疆相對貧窮的狀況、實施民族優待政策，並致力於保障其宗教自由。

對於新疆的民族紛爭和衝突事件，中共認為主要是「三股勢力」所致，在國際反華勢力的支持下，他們大肆詆毀新疆少數民族的人權狀況，攻擊計劃生育政策是「種族滅絕」、打擊極端宗教活動是「破壞宗教自由」，懲治暴力恐怖犯罪活動是「消滅維吾爾族」等等。近年來中共用盡懷柔和高壓兩手策略，仍未能停止一再發生的暴力事件。

事實上，新疆問題有其主客觀的原因，若僅認為通過發展經濟的方式，就能解決少數民族的根問題，是大錯特錯。張春賢在 2013 年援疆工作總結會議上說：「援疆成果巨大，但轉化為民族團結的精神動力不夠」。經濟結構與社會結構不匹配是新疆最大的問題，新疆社會結構包括民族關係、公民利益、社會心理等不僅沒有改善，而且有惡化的趨勢。大陸當局以為新疆的經濟發展了，社會結構等其它問題就迎刃而解。其實，跨越式發展並不等於長治久安，在戰略和政策不變的情形下，經濟發展可能會激化社會更大的矛盾。

簡言之，新疆問題與當地的民族、區域發展不均衡有關。由於制度的原因，即使經濟問題成功獲得解決，當地長期積累的錯綜複雜的民族矛盾也難以一時化解。與「7·5 事件」不同的是，此次昆明事件將新疆民族問題的向外溢出，暴力正在加快或傾向於向新疆以外「中國」內地蔓延，以期引起更多的關注。大陸當局的強力維穩，只會使新疆問題愈演愈烈，因此唯有根本上調整治疆政策，才能使當地的問題獲得有效解決。