四、中共治疆政策與「再教育營」實施情勢發展

臺灣中亞學會秘書長、香港珠海學院新聞系講師侍建宇主稿

- 全球伊斯蘭主義擴張，新疆暴恐攻擊增多，波及東部省份，引起北京重新思索治疆癥結。
- 「再教育營」推動理據是「反恐」，立論是「去極端化」，深層目的是對新疆突厥裔民族進行「政治認同的重塑」，甚至達到某種程度「全面的同化效果」。
- 國際輿論抨擊「再教育營」的實施方式，聯合國人權機構、多國政府聯袂施壓。「再教育營」對海外維吾爾社群帶來焦慮與不安，擔心文化「被滅絕」，民族自決或獨立建國訴求或將更高漲。

（一）難解的新疆治理癥結

王樂泉擔任新疆維吾爾自治區黨委書記期間（1995-2010年），2009年爆發烏魯木齊「七五事件」後，即被調離新疆，一般咸認他的治疆策略偏向「高壓」。張春賢繼任期間（2010-2016年）採取「柔性治疆」，希望緩和新疆當地民族關係。惟自2013年開始，新疆暴恐攻擊頻傳，幾乎每個月都有不同規模的襲擊事件，2014年3月發生昆明火車站殺戮平民的襲擊事件，同年10月出現北京天安門金水橋撞車事件。暴恐襲擊自此從新疆開始蔓延至中國大陸東部省份，引起北京震怒，開始重新思索新疆治理的癥結。

2010年5月中共中央、國務院召開新疆工作座談會，從會議結論及爾後幾年的政策操作來看，當時應認為新疆治理癥結是經濟發展問題，於是計劃投入更多資源，要求東部較富裕省份對口援疆，甚至出現「跳躍式發展」的口號，希望藉經濟手段解決新疆治理的問題。同時，時任新疆黨委書記張春賢認為應放鬆社會管制，嘗試啟用並諮詢維吾爾菁英與幹部意見，戮力重建漢族與其他突厥族裔和諧關係。

其實烏魯木齊「七五事件」前後的新疆治理策略並無「實質」改變，均以經濟發展為綱，只是加大資本投入，同時在族群關係稍微調整放鬆，爰不應預期情況會有大幅好轉，反而副作用逐漸顯現。第一，由北京政權統籌從東部省份對口匯入新疆各地的資金，儘管對經濟發

展有助益，但未使「南疆」（新疆環塔克拉瑪干沙漠的綠洲邊遠地區）居民物質生活獲得實質改善；第二，由於社會管制放鬆的緣故，頗多地方幹部開始怠工。王樂泉高壓統治 15 年後，地方幹部不願也不知如何有效執行張春賢的懷柔策略，社會秩序開始崩壞；第三、傳 2012 年開始，一方面因阿拉伯世界的基本教義伊斯蘭信仰方式傳入（包含「激進的」伊斯蘭主義、沙拉非主義），影響新疆伊斯蘭信仰變得嚴格，另一方面人蛇集團開始動員維吾爾群眾非法向外遷徙，謀取私利。

儘管張春賢在暴恐事件頻傳後，開始收緊社會治理策略，並推動開展「訪民情、惠民生、聚民心」（簡稱「訪惠聚」），全面動員新疆幹部下鄉駐村，對草根社區進行地毯式的探訪或監控，希望做好「群眾工作」，但似為時已晚。自烏魯木齊「七五事件」以來的民族嫌隙已擴大，且透過偷渡非法管道外移的維吾爾群眾傳已達數萬人之多。這些人大部分都是無辜、對新疆生活發展不滿，天真地以為離開中國大陸，就會有更好的生活。但是，也有一部分人受到全球伊斯蘭主義的影響，直接被投入敘利亞與伊拉克的戰場。

（二）「再教育營」政策的官方論述與矛盾

2014 年召開「中央民族工作會議」平息過去多年的民族政策走向的辯論與紛爭，同年亦確立「宗教中國化」原則，新疆「再教育營」也就是在這樣的背景出現。陳全國 2016 年接任新疆黨委書記，亟思快速逆轉新疆伊斯蘭信仰的實踐方式，開始大力擴建「再教育營」。新疆高壓治理的策略重新抬頭，「穩定壓倒一切」。

中共官方首先否認「再教育營」存在，強調只是對暴恐主義活動進行鎮壓，並加強「安全 and 社會管理」，對未成年犯提供「協助和教育，幫助他們改過自新」。然隨外界得知的資訊越來越豐富，中共官方的說法變成新疆「採取集中教育培訓」是為「有效防範宗教極端主義滲透」，更為「他們提供就業技能培訓」。

2018 年 10 月 9 日，新疆政府修訂發布 2017 年制定「新疆維吾爾自治區去極端化條例」第 17 條規定，「縣級以上人民政府以設立職業技能教育培訓中心等教育轉化機構和管理部門，對受極端主義影響人員進行教育轉化，做好去極端化工作」。中共官方儘管不承認「再

教育營」名稱，但透過立法，清楚表明「培訓」是針對「伊斯蘭極端主義」，要幫助他們「去極端化」，學得工作的技能。「再教育營」政策除職業技能培訓，還要增強「掌握國家通用語言文字」（即所謂的「普通話」），及「國家意識、公民意識、法治意識」。換句話說，這個政策最深層的目的是對新疆突厥裔民族進行「國家/政治認同的重塑」，甚至達到某種程度同化或漢化效果。這樣的政策做法是否有違中共原有「民族區域自治」的承諾與主張，不無可議之處。

（三）從「訪惠聚」到「精準扶貧」

現階段較少為人注意的是中共在新疆同時進行「精準扶貧」作為。習近平 2013 年針對「粗放式扶貧」（未顧及對象實際生活需要的扶貧方式），提出「六個精準」（扶貧對象精準、措施到戶精準、項目安排精準、資金使用精準、因村派人精準、脫貧成效精準），實施「五個一批」（發展生產脫貧一批、易地搬遷脫貧一批、生態補償脫貧一批、發展教育脫貧一批、社會保障兜底一批）。這些政策論述在新疆直接套上「訪惠聚」，最基層群眾工作重點當然是「扶貧」。如果說在城市的「再教育營」目的是整頓、恫嚇突厥族裔的社會菁英，那麼在農村，「再教育營」就與訪惠聚/扶貧策略齊同並進。中共目的是希望由上到下，透過政治與經濟兩手策略，改造當地突厥族裔草根民眾對政權的效忠態度，釜底抽薪地解決新疆治理不張的困境。

「精準扶貧」困難很多，如「兩面人」問題，基層社會的頭人是地方訊息、資源投放是否有效的關鍵。如果他們對上層幹部、對下層群眾兩面欺騙，不僅會帶來貪腐，也會事倍功半；再者，如何分配資源，避免造成新的不公對立、爭功諉過。儘管新疆政府宣稱「訪惠聚」已化解上百萬紛爭，幫助 200 多萬民眾就業。惟因無法實地考察，成效是否顯著難以評估。反而，傳至海外的消息卻不這麼樂觀。如一個難以確認來源的影片，畫面出現駐村幹部對當地維吾爾婦女，摟摟抱抱。有人認為這是因為家裡的男人可能被送入「再教育營」，幹部利用訪惠聚政策的「四同四送」（同吃、同住、同勞動、同學習，送政策、送法律、送溫暖、送文明），不良幹部在新疆基層群眾家裡「欺負」這些婦女。

（四）國際社會與海外維吾爾社群反應

由於當今對普世人權的尊重與期待，難以容忍「再教育營」做法，國際輿論全面抨擊，聯合國人權機構及一些政府聯袂施壓，事實上也獲一定的成效，傳「再教育營」近開始釋放一些人員。國際社會最引人注目的是美國國會議員跨黨派聯合從 2018 年就開始推動的相關法案，其中主要是「反制中國政府和共產黨政治影響力運作法案」、「維吾爾人權政策法案」。另美國參議院議長 Nancy Pelosi 也公開表達極力關注新疆「再教育營」問題。

法案要求美國國務院、聯邦調查局、其他政府情報單位等全面蒐集新疆「再教育營」相關資料，及調查中國滲透美國維吾爾裔公民的各種管道與內容，並要求施壓中國關閉營區；同時，對相關參與營區建設、營運，及提供其他服務的「公司」等進行制裁，這些公司除隸屬中國者，根據海外維吾爾社群討論，亦包括隸屬美國，像是 Dell、甲骨文、可口可樂藉機牟利。相關法案的雛形並要求比照「全球馬格尼茨基人權問責法 (Global Magnitsky Act)」，對參與營區的中共官員亦需實施金融和旅行制裁。如立法成功，的確可能「嚇阻」新疆「再教育營」發展。惟美現僅計畫將法案排入今年國會議程，立法程序尚需時間，即便一切順利，亦需時日始能獲得具體成效。

從 911 全球反恐戰爭開始，阿富汗內部征戰迄今未解決。阿富汗政府在美軍協助下，控制地區主要是大城市，郊區與山地多為塔里班與其他伊斯蘭武裝勢力霸佔，情勢發展難以樂觀。這場戰事原與中國無關，是美國急於解決的麻煩。然根據土耳其 ATV (Aktüel Televizyonu) 報導，隨著敘利亞內戰與伊拉克「伊斯蘭國」戰事發展，大批維吾爾裔伊斯蘭戰鬥人員可能在國際強權協助下，「被轉進」前往阿富汗。如渠等真的加入阿富汗戰事，將直接為比鄰的中國帶來壓力，短期內可能衝擊新疆高壓的社會穩定情勢。

「再教育營」對海外維吾爾社群帶來極大的焦慮與不安，擔心文化「被滅絕」。世界維吾爾大會改選領導成員，多里坤艾沙為新任主席，2 位副主席與維吾爾人權項目主任花費頗多心力進行國際宣傳。過去 2 年，他們針對「再教育營」議題，透過不同的人權團體，進行大規模實體遊行示威、網路串連等各種活動，及對多國政府與政黨進行遊說。可以預期越來越多的海外維吾爾社群將開始進行文化保存活

動，成為鞏固民族認同的中心，原存有微弱的「落實民族自治」訴求將會消失，取而代之的可能是更高漲「民族自決」或獨立建國的呼聲。