

“不断变化的国际秩序下的日本外交战略”研究会  
2020 年度报告

中国新疆政策近年来的政策课题变化

亚洲经济研究所 研究员  
熊仓 润

近年来，中国新疆维吾尔自治区（以下称“新疆”）的治理政策受到世界关注。很多媒体都报道了侵害少数民族人权的事例，受到欧美各国强烈指责，少数民族人权问题与香港问题并列为美中对立的又一焦点。不过，相比于人权侵犯问题受到的关注度，对历届最高领导层的新疆政策过程进行整理的研究却很少。这是因为对新疆政策的关注主要集中于揭示迫害少数民族的实际情况。

在整理近年来的新疆政策过程上极为重要的线索就是本研究会重点提到的“政策过程周期”（Policy cycle）。所谓“政策过程周期”就是从“政策课题设定”到“政策形成”、“政策选择”、“政策实施”、“政策评估”为止的一个流程。如果使用该分析框架考察新疆政策，就能够简明地论述最高领导层提出的“政策课题”发生了变化、以及发生变化的要因。

历届最高领导层一直以来都将所谓“反恐”的维持治安作为新疆政策的政策课题的核心。这就是中国共产党政权如何压制他们眼中的“恐怖活动”事件这一“政治课题”。习近平最高领导层也将该政治课题作为新疆政策的核心。但是，其具体内容以 2014 年为界，性质发生了改变。

在论述“政策课题”的性质改变之前，笔者要先关注“政策实施”的局面，对政策过程进行整理。以往在新疆一直采取并实施了加强武装警察、设置监控摄像头、检查站加强检查等各种“反恐措施”。但是，从 2014 年起，这些“反恐措施”内容的性质与规模都发生了显著的变化。

在 2014 年春习近平视察新疆与第二次中央新疆工作座谈会之后，在“反恐人民战争”的号令下，使用间谍软件与人脸识别系统等新型监控铺展开始扩大。并且在 2016 年 8 月，新疆维吾尔自治区党委书记更迭，在新上任的陈全国书记的领导下，于 2017 年 3 月制定了《新疆维吾尔自治区去极端化条例》，完善了政策的法律依据。形成在运用人工智能的世界里也前所未有的监控社会，在新疆各地设置所谓的“再教育设施”（职业技能教育培训中心 / قايتا لاگېرلى تەربىيەلەش），不断地预防性地拘禁、大规模地收容了少数民族市民<sup>i</sup>。

这类设施以通过“职业培训”促进贫困层就业来实现社会稳定的名目，将其存在正当化。也有人指出，经过“职业培训”的少数民族从事手工采摘棉花或者被集体送到内地各处的工厂从事“强迫劳动”，令人担忧与全球供应链的关联<sup>ii</sup>。在设施中接受了“职业培训”的人数据迄今为止的研究<sup>iii</sup>与 2020 年 9 月国务院发表的《新疆的劳动就业保障》白皮书<sup>iv</sup>中的阐述，被推测超过 100 万人。

除了这种预防性且大规模的收容外，近年来备受世界指责的还有据说对少数民族女性实施的强制绝育手术<sup>v</sup>。其背后是“反恐措施”与消灭贫困逻辑的融合。即存在这样的政策逻辑：将少数民族的出生人数控制在 2 到 3 人，消除被视为“恐怖活动”温床的少数民族贫困家庭

的“多子”情况，从而避免下一代生出“恐怖分子”，实现“新疆社会的长期稳定”。这也可以说是预防性且大规模的新型“反恐措施”的一环。

而且，近年来的新疆政策中加入了同化政策这一新支柱，并增加了其比重。特别是，在上述“再教育设施”中，以“职业培训”的名目实施少数民族的教育（再教育）、具体而言就是学习中文（汉语）、中国的历史与文化等，从很多报道与证言中清楚地看到了这一点<sup>vi</sup>。不是当地民族的语言，而是教育中文（汉语），不是学习当地民族的历史与文化，而是教习汉族的历史与文化，可以明显看出推进同化的目的。在 2020 年 9 月的第三次中央新疆工作座谈会上习近平的重要讲话中也强调了通过教育“让中华民族共同体意识根植心灵深处”<sup>vii</sup>。从《纽约时报》披露的政权内部指示也清楚地表明了当地少数民族的文化、宗教被视为传染人们的“病毒”<sup>viii</sup>。

如上所述，近年来的新疆政策除了以往类型的“反恐措施”外，其重心还转向运用先进技术的预防性且大规模的“反恐措施”以及同化政策。这样的政策变化是源于发现了新的“政策课题”。也就是，以往的“反恐措施”是从如何适当应对“恐怖事件”这样的所谓被动思想出发，而近年来正在转变为将重点放在如何不让社会出现引发“恐怖”的人这一主动思想上，因此这种主动思想导致了将很多无辜的百姓送入了“再教育设施”。

---

<sup>i</sup> Bethany Allen-Ebrahimian, “Exposed: China’s Operating Manuals for Mass Internment and Arrest by Algorithm,” *International Consortium of Investigative Journalists*, November 24, 2019 <<https://www.icij.org/investigations/china-cables/exposed-chinas-operating-manuals-for-mass-internment-and-arrest-by-algorithm/>>. 来自网站的引用均为 2021 年 1 月 28 日最后浏览的内容。

<sup>ii</sup> Adrian Zenz, “Coercive Labor in Xinjiang: Labor Transfer and the Mobilization of Ethnic Minorities to Pick Cotton,” *Intelligence Brief*, Center for Global Policy, December 2020 <<https://cgpolicy.org/wp-content/uploads/2020/12/20201214-PB-China-Zenz-1-3.pdf>>. Danielle Cave, James Leibold, Kelsey Munro and Nathan Ruser, *Uyghurs for Sale*, Australia Strategic Policy Institute, March, 2020 <<https://www.aspi.org.au/report/uyghurs-sale>>.

<sup>iii</sup> 作为一个例子，Adrian Zenz, “‘Wash Brains, Cleanse Hearts’: Evidence from Chinese Government Documents about the Nature and Extent of Xinjiang’s Extrajudicial Internment Campaign,” *The Journal of Political Risk*, Vol. 7, No. 11, November 2019 <<https://www.jpolorisk.com/wash-brains-cleanse-hearts/#more-2426>>.

<sup>iv</sup> 国务院新闻办公室“《新疆的劳动就业保障》白皮书”2020 年 9 月 17 日 <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1687588/1687588.htm>>.

<sup>v</sup> Adrian Zenz, *Sterilizations, IUDs, and Mandatory Birth Control: The CCP’s Campaign to Suppress Uyghur Birthrates in Xinjiang* (Washington DC: The Jamestown Foundation, 2020) <<https://jamestown.org/wp-content/uploads/2020/06/Zenz-Sterilizations-IUDs-and-Mandatory-Birth-Control-FINAL-27June.pdf?x71937>>.

<sup>vi</sup> 作为一例，冈奈津子《中国新疆维吾尔自治区的哈萨克人——非法入境与哈萨克斯坦政府的困境》，IDE SQUARE, 2020 年 4 月 <[https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Analysis/2020/ISQ202010\\_002.html](https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Analysis/2020/ISQ202010_002.html)>.

<sup>vii</sup> 中华人民共和国中央人民政府“习近平在第三次中央新疆工作座谈会上发表重要讲话”2020 年 9 月 26 日 <[http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/26/content\\_5547383.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/26/content_5547383.htm)>.

<sup>viii</sup> Austin Ramzy and Chris Buckley, “‘Absolutely No Mercy’: Leaked Files Expose How China Organized Mass Detentions of Muslims,” *The New York Times*, November 16, 2019 <<https://www.nytimes.com/interactive/2019/11/16/world/asia/china-xinjiang-documents.html>>.