

人权高专办对中华人民共和国新疆维吾尔自治区  
人权关切问题的评估

2022年8月31日

# 目录

	页次
I. 导言.....	1
II. 背景.....	3
III. 中国打击恐怖主义和“极端主义”的法律和政策框架.....	4
A. “恐怖主义”和“极端主义”概念的清晰度、广度及范围.....	5
B. 用于识别“极端主义”嫌疑人和“有风险”涉及“极端主义”人员的方法论.....	7
C. 对涉嫌“恐怖主义”或“极端主义”行为的反应范围和性质.....	8
D. 预防、调查和强制权力的广度以及监督和补救程度.....	8
IV. 监禁和其他剥夺自由的形式.....	10
A. 移送至“职业技能教育培训中心”.....	10
B. 通过刑事司法系统拘留.....	15
V. “职业技能教育培训中心”的条件和待遇.....	18
VI. 其他人权问题.....	21
A. 宗教、文化和语言的认同和表达.....	21
B. 隐私权和行动自由权.....	26
C. 生殖权利.....	28
D. 就业和劳工问题.....	31
VII. 家庭离散和遭遇报复.....	34
A. 家庭离散和强迫失踪.....	34
B. 恐吓、威胁和报复.....	36
VIII. 总体评估及建议.....	36

附件

## I. 导言

1. 2017 年底，联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）开始收到来自各个民间社会团体越来越多的指控，称维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族社区的成员<sup>1</sup>在中华人民共和国新疆维吾尔自治区（以下简称“中国”和“新疆维吾尔自治区”）失踪或消失。2018 年，联合国强迫或非自愿失踪问题工作组报告称，“随着中国政府在新疆维吾尔自治区设立‘再教育’营”，新疆的案件数量“急剧”增加。<sup>2</sup>自那时起，诸多非政府组织、智库机构和媒体机构发表的大量研究和调查报告（以及受害者的公开陈述）均指称在所谓的“营地”中存在大规模任意拘留现象，以及酷刑和其他虐待行为，包括性暴力和强迫劳动等。<sup>3</sup>

2. 2018 年 8 月，联合国消除种族歧视委员会在审查中国定期报告期间，对有关新疆维吾尔自治区以打击宗教极端主义为借口拘留大批维吾尔族和其他穆斯林少数民族的大量报道表示震惊。<sup>4</sup>中国政府表示，“职业培训中心为有轻微犯罪的人而设”。<sup>5</sup>在随后的政策文件中，中国政府将这些中心称为其反恐和预防或打击新疆维吾尔自治区“极端主义”战略的一部分，同时为该地区的发展、创造就业和脱贫攻坚做出贡献。<sup>6</sup>

3. 鉴于指控范围之广、其严重性以及所接收信息的性质，人权高专办自 2018 年以来一直寻求进入新疆维吾尔自治区核实指控。<sup>7</sup>与此同时，为履行大会第 48/141 号决议规定的全球任务，并基于现有资源，人权高专办持续监测局势并评估指控，包括审查和严格分析公开的官方文件以及研究材料、卫星图像和其他开源信息，遵循人权高专办标准方法审查其来源、可信度、权重和可靠性。在人权高专办的审查过程中，对政中国府官方文件和信息给予了特别关注，包括法律、政策、统计数据、法院裁决、政府公开发布的官方声明和白皮书，以及一些公开领域中、人权高专办据明显的官方特征迹象评估为极可能是真实的其他文件。<sup>8</sup>人权高专办还仔细研究了中国政府提供的信息，包括在联合国人权条约机构审查的背景下的信息以及针对联合

---

<sup>1</sup> 除维吾尔族外，该词还包括哈萨克族、柯尔克孜族、乌孜别克族和回族。在本报告中，将以“维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族”一词作为简写。然而，人权高专办意识到，这些社区中包含非穆斯林成员，其他群体也可能受到本报告中讨论的一些政策的影响。

<sup>2</sup> 见强迫或非自愿失踪问题工作组处理的来文、审议的案件、发表的意见及开展的其他活动，第 115 届会议。附件一，一般指称，A/HRC/WGEID/115/1，2018 年 8 月 16 日；强迫或非自愿失踪问题工作组向人权理事会提交的年度报告，2018 年 7 月 30 日，A/HRC/39/46，第 88 段和附件一。

<sup>3</sup> 有关新疆维吾尔自治区局势的文章和媒体文章列表，见“Bibliography of Select News Reports & Academic Works”，由 M. Fiskesjö 编译，可查阅：Bibliography - Uyghur Human Rights Project (uhrp.org)；公开的受害者陈述可查阅新疆受害者数据库：www.shahit.biz。

<sup>4</sup> 《关于中国（包括中国香港和中国澳门）第十四至第十七次合并定期报告的结论性意见》，CERD/C/CHN/CO/14-17，第 40(a) 段，2018 年 9 月 19 日。

<sup>5</sup> 同上。

<sup>6</sup> 《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书（原文件为英文）。国务院，2019 年 8 月 17 日。

<sup>7</sup> 人权高专办，Opening statement and global update of human rights concerns by then UN High Commissioner for Human Rights, Zeid Ra'ad Al Hussein at 38th session of the UN Human Rights Council (2018 年 6 月 18 日)。

<sup>8</sup> 后者特别涉及构成所谓“中国电文”、“新疆文件”、“墨玉名单”、“乌鲁木齐警方数据库”以及最近的“新疆警察文件”的一系列文件，其全部或部分内容已由各种媒体机构和研究人员公开或已提交给人权高专办。对于其中一些文件，人权高专办已采取措施验证其真实性，从而评估出这些文件极有可能是真实的，因此可以可靠地用于支持其他信息。对于其他文件，人权高专办无法进行核实，尽管也没有迹象表明这些文件不真实。人权高专办并未将这些文件作为唯一来源来得出任何调查结论。在本评估中，只有当文件内容与其他信息来源的内容一致，才会对此类文件进行引用。

国特别程序来文的回应，<sup>9</sup>并审查了中国境内学术机构和其他机构向其提交的材料。

<sup>10</sup>

4. 作为持续对话进程的一部分，人权高专办于 2021 年 3 月 17 日正式向中国常驻联合国日内瓦办事处代表团提交了一份提供具体信息的请求信，详细说明了截至该阶段的材料审查下，特别注重的各个领域，包括官方数据，但并未收到正式答复。2021 年 7 月 19 日，人权高专办进一步提议与相关政府官员举行会议，讨论新疆维吾尔自治区反恐及预防和打击“极端主义”方面适用的法律框架。<sup>11</sup>

5. 作为对大量文件的补充，人权高专办还遵循其标准做法和方法，与对新疆维吾尔自治区情况有着直接了解和第一手资料的个人进行了 40 次深度访谈（分别为 24 名女性和 16 名男性；其中有 23 名维吾尔族人、16 名哈萨克族人、1 名柯尔克孜族人）。其中 26 名受访者表示，自 2016 年以来，他们在新疆维吾尔自治区各地的多个设施中被拘留或工作过。在每个案例中，人权高专办都评估了这些人的可靠性和可信度、所传达信息的真实性及其与从其他来源获得的信息的一致性。<sup>12</sup>联系和确定访谈是一项重大挑战。出于与冠状病毒病（COVID）相关及/或安全原因，大多数访谈通过远程进行。为遵循“不伤害”原则，根据人权高专办的标准做法采取了额外措施，以加强对信息提供者的保护。

6. 本文件中的评估基于中国根据国际人权法所承担的义务，这些义务主要包含在中国作为缔约国的人权条约中，特别是《消除一切形式种族歧视公约》（CERD）、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》（CAT）、《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）、《儿童权利公约》（CRC）、《经济社会文化权利国际盟约》（CESCR）以及《残疾人权利公约》（CRPD）。中国还签署了《公民及政治权利国际公约》（ICCPR），尽管尚未正式批准。因此，从法律上讲，中国有义务避免采取任何违背该条约目的及宗旨的行为。<sup>13</sup>此外，中国还受到被视为构成习惯国际法的人权规范的约束，特别是在生命权、禁止基于种族、宗教或性别的歧视以及宗教自由权方面。<sup>14</sup>再者，一些人权规范也被认为构成国际法的强制规范

---

<sup>9</sup> 见中国政府 2019 年 12 月 16 日对人权理事会特别程序小组联合其他信函的答复，JOL CHN 18/2019；关于 2015 年 12 月 27 日颁布、2016 年 1 月 1 日起施行的《中华人民共和国反恐怖主义法》（简称《反恐怖主义法》）及其地区实施办法——《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法》的效力和实施的意见，于 2019 年 11 月 1 日发送；中国政府于 2019 年 12 月 8 日对人权理事会特别程序小组联合紧急呼吁 JUA CHN 21/2019 的答复，涉及 Tashpolat Tiyp（塔西甫拉提·特依拜）先生的处境，2019 年 10 月 2 日；中国政府于 2020 年 11 月 23 日对联合指控信 JAL CHN 14/2020 的答复，信函关于对使用监控措施来监测、追踪并最终拘留中国穆斯林少数民族人士的指称的关切，2020 年 7 月 7 日；中国政府于 2021 年 10 月 13 日对联合指控信 JAL CHN 18/2020 的答复，信函关于对职业技能教育培训中心强迫劳动指称的关切，2021 年 3 月 12 日，以及中国政府于 2021 年 5 月 23 日对联合指控信 JAL CHN 21/2020 的答复，信函关于任意拘留、虐待以及针对 Gulbakhar Jalilova 女士的性别暴力的指控，2020 年 2 月 10 日。

<sup>10</sup> 其中包括 2021 年 7 月 27 日提交的中国官员就新疆维吾尔自治区状况举行的 13 场新闻发布会列表，解释了有关安全、发展、扶贫、计划生育、出生率、劳动就业等方面的不同措施和成就，以及五部提供更多视角的纪录片。人权高专办还收到了许多提交材料，包括来自新疆维吾尔自治区研究机构和组织的提交材料，并参加了中华人民共和国常驻联合国日内瓦办事处代表团的许多会外活动。

<sup>11</sup> 后续照会已于 2021 年 9 月 3 日发送，详细说明了需要澄清的领域。

<sup>12</sup> 40 名受访者中超过三分之一不是没有接受过他人采访，就是曾接受过研究人员、民间社会组织或记者采访，但选择在与人权高专办交谈之前不公开分享他们的经历。在评估中，对于直接引用的受访者叙述，表明人权高专办在对其进行评估并描述为真实且相关后，已接受该陈述，除非另有说明。报告中直接引用的具体陈述不应被视为对分析问题的唯一判断依据。这些直接引用和引文的目的在于提供示例或说明。

<sup>13</sup> 《维也纳条约法公约》（1969 年）第十八条。

<sup>14</sup> 例如，见联合国人权事务委员会，General Comment No. 24: Issues Relating to Reservations Made upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in Relation to Declarations under Article 41 of the Covenant (CCPR/C/21/Rev.1/Add.6)，第 8 段。

(*jus cogens*)，被整个国际社会接受和认可为在任何情况下都不允许减损的规范，其中包括禁止任意剥夺生命、施行酷刑、奴役、任意拘留、种族歧视以及实施包括危害人类罪在内的国际罪行。<sup>15</sup>最后，人权高专办审议了联合国反恐文书、预防和打击暴力极端主义文书以及国际劳工组织劳工权利公约中所载的标准。<sup>16</sup>

7. 根据人权高专办的标准做法，评估结果已送交中国政府，以征求事实意见。中国政府根据其要求作出的答复已附于本报告。

8. 另外，中国政府邀请高级专员于 2018 年 9 月访华。由于冠状病毒病（COVID-19）大流行的暴发，以及需要对此次访问的界限进行讨论，直到 2022 年 3 月才达成访问协议。高级专员与中国政府商定，作为访问的一个环节，她也将访问新疆维吾尔自治区，并部署了一个先遣小组为其于 2022 年 4 月和 5 月进行的访问做准备。

## II. 背景

9. 新疆维吾尔自治区是中国最大的地区，占全国总面积的六分之一，总人口 2585 万人。该地区拥有丰富的煤炭、天然气、石油、锂、锌、铅等资源，也是棉花等农业作物的主要产地。由于与阿富汗、印度、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、蒙古、巴基斯坦、俄罗斯联邦和塔吉克斯坦接壤，该地区还提供通往中亚及其他市场的重要路线和途径。

10. 从人口统计学角度来看，新疆维吾尔自治区一直是中国人口增长最快的地区之一，自 1949 年以来，其民族构成逐渐发生了变化。<sup>17</sup>1953 年进行第一次人口普查时，该地区 75% 以上的人口是维吾尔族，其中主要为逊尼派穆斯林，而汉族占 7%。居住在该地区的其他主要穆斯林民族包括（按英文字母顺序排列）：回族、哈萨克族、柯尔克孜族、蒙古族和塔吉克族。根据最新的人口普查和中国政府发布的《新疆的人口发展》白皮书，尽管汉族和维吾尔族人口总数都有所增长，但目前维吾尔族人口约占该地区总人口的 45%，汉族人口约占该地区总人口的 42%。<sup>18</sup>这些转变似乎主要是汉族移民迁入西部地区的结果，包括归因于政府政策提供的激励措施。<sup>19</sup>

11. 从历史上看，新疆维吾尔自治区是中国最贫困的地区之一，一直是中央多项发展和脱贫攻坚政策的重点关注对象。<sup>20</sup>据官方媒体报道，2014 年至 2018 年间，新疆维吾尔自治区有 230 万人摆脱贫困，其中 190 万人来自少数民族人口最多的南疆。<sup>21</sup>根据政府官方信息，2021 年，新疆地区生产总值（GDP）增长了 7%，城乡居民人均

---

<sup>15</sup> 见《大会 - 国际法委员会的报告》[第七十一届会议（2019 年 4 月 29 日至 6 月 7 日和 7 月 8 日至 8 月 9 日）]，A/74/10，第 56 段，关于危害人类罪、种族歧视、奴役和酷刑；联合国人权事务委员会，《第 36 号一般性意见 - 生命权》，CCPR/C/GC/36（2019 年 9 月 3 日），第 68 段，关于任意剥夺生命；人权理事会，《任意拘留问题工作组的报告》，A/HRC/22/44（2012 年 12 月 24 日），第 79 段，关于任意拘留。

<sup>16</sup> 需特别注意，《联合国全球反恐战略》（A/RES/60/288）和《联合国防止暴力极端主义行动计划》（A/70/674）。该框架还包括安全理事会决议，包括 S/RES/1373 (2001)、S/RES/1566 (2004)、S/RES/1624 (2005)、S/RES/2178 (2014) 和 S/RES/2396 (2017)；国际劳工组织 1958 年《就业和职业歧视公约》（第 111 号）和 1964 年《就业政策公约》（第 122 号）。国际劳工组织第 29 号公约（强迫劳动）和第 105 号公约（废除强迫劳动）的批准工作正在进行中。

<sup>17</sup> 见《中国日报》，“Xinjiang's population sees stable increase over past decade”，2021 年 6 月 15 日。根据 2020 年人口普查，新疆维吾尔自治区人口在十年内增长了 18.5%，成为中国增长最快的地区之一，见：china2020-census-table (newgeography.com)，这主要归因于来自中国其他地区的人口迁移。

<sup>18</sup> 见《新疆的人口发展》，中华人民共和国国务院新闻办公室，2021 年 9 月；中国国家统计局，《第七次全国人口普查主要数据结果新闻发布会》，2021 年 5 月 11 日。

<sup>19</sup> 例如，见《中国日报》，“Xinjiang's population sees stable increase over past decade”，2021 年 6 月 15 日。

<sup>20</sup> 例如，20 世纪 90 年代推出的西部大开发战略。见中华人民共和国生态环境部，《中国实施西部大开发战略简介》，2000 年 11 月 2 日。

<sup>21</sup> 新华社，《新疆脱贫攻坚取得进展》，2019 年 10 月 11 日。

可支配收入分别增长了 8% 和 10.8%。<sup>22</sup> 此外，据报道，已建成农村安居工程 169 万套、城镇保障性安居工程 156 万套。<sup>23</sup> 然而，联合国人权机制多年来一直对包括新疆维吾尔自治区在内的少数民族地区在经济、社会和文化领域的歧视问题表示关切。<sup>24</sup>

12. 2009 年 7 月，新疆首府乌鲁木齐爆发骚乱。时任联合国人权事务高级专员呼吁对暴乱原因进行调查。<sup>25</sup> 中国政府报告称，“1990 年至 2016 年底，分裂势力、恐怖势力、极端势力在新疆发动了数千起恐怖袭击事件，造成大量无辜群众和数百名警察死亡和难以估量的财产损失”。<sup>26</sup> 新疆维吾尔自治区以外的中国城市也发生了一系列暴力事件，造成数十人死亡，而中国政府将此类事件一贯定性为恐怖主义行为。<sup>27</sup> 与此同时，大量维吾尔族人在阿富汗和叙利亚等地作为战斗人员参与武装团体，受到联合国反恐制裁，这一情况受到持续报道，并始终是中国政府和更广泛的国际社会关切的问题。<sup>28</sup>

13. 2014 年 5 月，相关事态发展之后，中国政府发起了所谓的“严打”行动，以打击与新疆维吾尔自治区宗教“极端主义”和分裂主义有关的恐怖主义威胁。<sup>29</sup> 中国政府在 2019 年的白皮书中称，“自 2014 年以来，新疆打掉暴恐团伙 1588 个，抓获暴恐人员 12,995 人，缴获爆炸装置 2052 枚，查处非法宗教活动 4858 起、涉及 30,645 人，收缴非法宗教宣传品 345,229 份”。<sup>30</sup> 中国政府强调其方法是成功的，报告称自 2016 年以来，新疆维吾尔自治区未再发生过恐怖主义事件。<sup>31</sup>

### III. 中国打击恐怖主义和“极端主义”的法律和政策框架

14. 中国政府在官方声明中强调，“涉疆问题的本质是反暴恐、反分裂问题”，并且是“依法”开展的。<sup>32</sup> 在 2019 年 3 月发布的《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》白皮书中，中国政府声称，中国的法律“为遏制、打击恐怖主义、极端主义提供了有力的法律武器”，并且遵循“保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪”原则。其中还强调，新疆维吾尔自治区地方政府“充分尊重和保障公民宗教信仰自由等权利”。

---

<sup>22</sup> 见“Xinjiang registers robust economic growth in 2021”，中华人民共和国国务院新闻办公室，2022 年 1 月 30 日。

<sup>23</sup> 见《新疆的稳定发展成就》，中华人民共和国驻新西兰奥克兰总领事馆，2020 年 12 月 28 日。

<sup>24</sup> 例如，见《联合国消除种族歧视委员会对中华人民共和国的结论性意见》，CERD/C/304/Add.15，1996 年 9 月 27 日，第 14 段（特别提到了对“在新疆的穆斯林地区”的关切）和第 18 段（对概括而言的“远离首都的少数民族地区”表达了关切），以及联合国经济、社会及文化权利委员会的结论性意见。

<sup>25</sup> 见人权高专办，“UN human rights chief alarmed by high loss of life in China’s Xinjiang region”，2009 年 7 月 7 日。

<sup>26</sup> 见中华人民共和国国务院新闻办公室，《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》，2019 年 3 月。

<sup>27</sup> 见《环球时报》，“Terrorists held for fatal crash”，2013 年 10 月 31 日；《环球时报》“Police identify Tiananmen car crash as terrorist attack”，2013 年 10 月 30 日；《中国日报》，《恐怖分子策划铁路袭击》，2014 年 3 月 2 日；《卫报》，“Chinese police hunt for two Xinjiang men after deadly Tiananmen car crash”，2013 年 10 月 29 日；BBC，“Four sentenced in China over Kunming station attack”，2014 年 9 月 12 日。

<sup>28</sup> 例如，路透社，“Syria says up to 5,000 Chinese Uighurs fighting in militant groups”，2017 年 5 月 8 日。

<sup>29</sup> 见中华人民共和国国务院新闻办公室，《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》白皮书，2019 年 3 月，其中指出“分裂主义是新疆恐怖主义、极端主义产生的温床”。

<sup>30</sup> 见中华人民共和国国务院新闻办公室，《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》白皮书，2019 年 3 月。

<sup>31</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室，《新疆各民族平等权利的保障》白皮书，2021 年 7 月。

<sup>32</sup> 例如，中华人民共和国国务委员兼外交部长王毅在联合国人权理事会第 46 届会议高级别会议上的讲话，《坚持以人民为中心，推进全球人权进步》，2021 年 2 月 22 日。



15. 依照国际法，联合国各项决议和其他文书一贯强调，各国打击恐怖主义和暴力极端主义的措施必须坚定立足于尊重人权和法治的原则。<sup>33</sup> 这些文件承认，有效的反恐和反暴力极端主义措施与保护人权的并不矛盾，而是相辅相成的。为确保反恐对策符合人权标准，需要确保相关立法和适用的政策提供一个框架，充分考虑和应对人权风险和影响，排除执行过程中的任意性和歧视性，并纳入针对侵权行为的合理保障措施和补救措施。联合国高级专员和联合国反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员等人强调，这在许多法律体系中仍然是一个挑战。<sup>34</sup>

16. 中国已经制定了所谓的“反恐法律体系”<sup>35</sup>，由具体的国家安全和反恐立法、<sup>36</sup> 一般刑法和刑事诉讼法，<sup>37</sup> 以及有关宗教事务和“去极端化”的正式法规构成。<sup>38</sup> 这些国家和新疆维吾尔自治区法律法规中，大部分都是在“严打”行动背景下，于 2014 年至 2018 年期间通过或进行修订。这些变化伴随着许多官方政策声明和解释性立场。<sup>39</sup>

#### A. “恐怖主义”和“极端主义”概念的清晰度、广度及范围

17. 《中华人民共和国反恐怖主义法》（简称“《反恐怖主义法》”）和《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法》（简称“《实施办法》”）均将恐怖主义定义为：

“通过暴力、破坏、恐吓等手段，制造社会恐慌、危害公共安全、侵犯人身财产，或者胁迫国家机关、国际组织，以实现其政治、意识形态等目的的主张和行为”。<sup>40</sup>

18. 该定义的要害措辞宽泛。“主张”、“社会恐慌”和“等目的”等概念没有明确定义，可能涵盖广泛的行为，这些行为的严重程度和参与恐怖主义行为的意图明显不同。<sup>41</sup> 在《反恐怖主义法》和《实施办法》中，恐怖主义的定义还附有一系列构成“恐怖活动”的行为，这些行为在一定程度上澄清了定义：

“本法所称‘恐怖活动’，是指恐怖主义性质的下列行为：（一）组织、策划、准备实施、实施造成或者意图造成人员伤亡、重大财产损失、公共设施损坏、社会秩序混乱等严重社会危害的活动的；（二）宣扬恐怖主义，煽动实施恐怖活动，或者非法持有宣扬恐怖主义的物品，强制他人在公共场所穿戴宣扬

<sup>33</sup> 例如，《联合国全球反恐战略》（A/RES/60/288）和《联合国防止暴力极端主义行动计划》（A/70/674）。

<sup>34</sup> 例如，见联合国人权事务高级专员关于“保护和增进人权工作在促进防止和打击暴力极端主义方面的最佳做法和经验教训”的报告（A/HRC/33/29），2016 年 7 月 21 日，以及《反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员的报告》（A/HRC/43/46），2020 年 2 月 21 日。另见联合国特别报告员关于全球各国立法和政策的评论：<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/comments-legislation-and-policy>。

<sup>35</sup> 《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》白皮书，2019 年 3 月。

<sup>36</sup> 2015 年《国家安全法》；2015 年《反恐怖主义法》；2016 年《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法》（2018 年修订）。

<sup>37</sup> 《中华人民共和国刑法》（及其各项修正案）；《中华人民共和国刑事诉讼法》（及其各项修正案）；《关于办理恐怖活动和极端主义犯罪案件适用法律若干问题的意见》（最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部 2018 年 3 月联合发布）。

<sup>38</sup> 《宗教事务条例》（2017 年修订版）；《新疆维吾尔自治区宗教事务条例》（2014 年修订版）；2017 年《新疆维吾尔自治区去极端化条例》（2018 年修订版）。

<sup>39</sup> 例如，政府关于新疆维吾尔自治区局势的 11 份白皮书：[http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/page\\_1.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/page_1.html)。

<sup>40</sup> 《反恐怖主义法》第三条；《实施办法》第三条。

<sup>41</sup> 见《在反恐时促进和保护人权与基本自由问题特别报告员的报告：打击恐怖主义的十项最佳做法》（A/HRC/16/51），2010 年 12 月 22 日，第 28 段，其中概述了从符合人权的角度定义恐怖主义的条件，并提出关于恐怖主义的示范定义作为最佳做法。特别报告员的示范定义也符合安全理事会第 1566（2004）号决议内容。

恐怖主义的服饰、标志的；（三）组织、领导、参加恐怖活动组织的；（四）为恐怖活动组织、恐怖活动人员、实施恐怖活动或者恐怖活动培训提供信息、资金、物资、劳务、技术、场所等支持、协助、便利的；（五）其他恐怖活动”（英文原文为非官方译文）。<sup>42</sup>

19. 上文所列活动大体上与《刑法》中定为犯罪的行为对应。<sup>43</sup>然而，所列活动中仍有部分以模糊和/或主观的术语表述，而未进一步澄清这些活动可能包含的内容，例如“社会秩序混乱等严重社会危害”。<sup>44</sup>

20. 最高人民法院、最高人民检察院、公安部和司法部于 2018 年 3 月联合发布的《关于办理恐怖活动和极端主义犯罪案件适用法律若干问题的意见》中，对相关规定的解释进行了进一步明确。《意见》对《刑法》第一百二十条有关组织、领导、积极参加恐怖活动组织的若干条款的解释和适用提供了指导。虽然《意见》有助于进一步界定某些被视为恐怖主义的活动，但这并没有解决所有问题，包括例如下文讨论的各种恐怖主义犯罪描述中“极端主义”一词的范围。

21. 因此，人们担忧这些定义的范围存在潜在的问题，使得合法抗议、异议和其他人权活动或真实宗教活动可能被视为“恐怖主义”或“恐怖活动”，从而导致对受国际人权法保护的合法活动施加强制性法律限制。<sup>45</sup>此类法规极易被有意或无意地以歧视性或任意方式针对个人或社区使用。

22. 关于“极端主义”，《新疆维吾尔自治区宗教事务条例》（“XRAR”）对“宗教极端主义”做出了定义，是指：

“歪曲宗教教义和宣扬极端主义，以及其他崇尚暴力、仇视社会、反人类等极端的思想、言论和行为”。<sup>46</sup>

由此看来，《新疆维吾尔自治区宗教事务条例》禁止“极端主义……想法”、“思想”、“活动”、“服饰”、“符号”、“标志”和“内容”，却很少明确说明这些元素是因何而构成“极端主义”。

23. 《新疆维吾尔自治区去极端化条例》（“《自治区去极端化条例》”）将“极端主义”定义为“以歪曲宗教教义或者其他方法煽动仇恨、煽动歧视、鼓吹暴力等的主张和行为”，将“极端化”定义为“受极端主义影响，渲染偏激的宗教思想观念，排斥、干预正常生产、生活的言论和行为”。<sup>47</sup>该条例还列出了一系列“极端化的主要表现”，所有这些表现形式都将被禁止，包括“干预文化娱乐活动，排斥、拒绝广播、电视等公共产品和服务”，“以非正常蓄须、起名渲染宗教狂热”，以及“蓄意干涉或破坏计划生育政策实施”。<sup>48</sup>在这方面，值得注意的是，中国的法律和政策始终笼统地提及“极端主义”，而非像联合国文书处理这一问题时使用“暴力”这一关键的限定形容词。<sup>49</sup>

24. 因此，这些法律文件似乎将宗教活动方面可能被视为个人选择的问题与“极端主义”混为一谈<sup>50</sup>，并将“极端主义”与恐怖主义现象混为一谈<sup>51</sup>，这大大拓展了可以在反恐目的或借口下被定为目标的行为范围。因宽泛或模糊定义的应用而导致的这种混淆，在中国刑法下的刑事定罪方面带来了特有的问题，例如“散发宣扬恐怖主义、

<sup>42</sup> 《反恐怖主义法》第三条。另见《实施办法》第六条。

<sup>43</sup> 《刑法》第一百二十条及以下。

<sup>44</sup> 另见《实施办法》第六条，其中也有类似的表述。

<sup>45</sup> 联合国人权理事会特别程序小组致中国的信函，OL CHN 18/2019，第 4-5 页。2019 年 11 月 1 日。

<sup>46</sup> 《新疆维吾尔自治区宗教事务条例》第六十五条（英文原文为非官方译文）。

<sup>47</sup> 《自治区去极端化条例》第三条（英文原文为非官方译文）。

<sup>48</sup> 《自治区去极端化条例》第九条第五、八、十四款（英文原文为非官方译文）。

<sup>49</sup> 例如，联合国《防止暴力极端主义行动计划》（A/70/674）。

<sup>50</sup> 例如，《自治区去极端化条例》第四条明确指出，“去极端化”的目的是“宗教中国化”、“引导宗教与社会主义社会相适应”（英文原文为非官方译文）。

<sup>51</sup> 例如，《反恐怖主义法》第四条明确将“极端主义”描述为恐怖主义的思想基础。另见《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》白皮书，2019 年 3 月。



极端主义的图书、音频视频资料”<sup>52</sup>或“明知是宣扬恐怖主义、极端主义的图书、音频视频资料或者其他物品而非法持有”。<sup>53</sup> 由于“极端主义”的定义或构成具有高度主观性，联合国反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员认为：

“……一词在具有约束力的国际法律标准中没有任何作用，但当作为刑事法律类别使用时，与法律确定性原则是不可调和的，因此，这个术语本身与行使某些基本人权是不相容的。”<sup>54</sup>

## B. 用于识别“极端主义”嫌疑人和“有风险”涉及“极端主义”人员的方法论

25. 如前所述，2017年《新疆维吾尔自治区去极端化条例》（“《自治区去极端化条例》”）列出了15种“极端化的主要表现”，被描述为“受极端主义影响……言论和行为属于极端化”，予以禁止。<sup>55</sup> 这份列表可能是对新疆维吾尔自治区各地出现的一些类似列表进行标准化和规范化的尝试，尤其是据报道于2014年12月起由地方当局和警察部门分发的75种宗教极端主义迹象列表。<sup>56</sup> 其中所列的宗教极端主义“迹象”和“主要表现”包括完全属于行使基本自由的行为，且其本身与暴力或潜在的暴力行动无关。例子包括“排斥、拒绝广播、电视”；<sup>57</sup> 作为“中青年男性留大胡子”；<sup>58</sup> “突然戒酒戒烟，不与其他饮酒吸烟的人来往”；<sup>59</sup> “抵制正常踢足球、歌唱比赛等文化体育活动”；<sup>60</sup> 不胜枚举。

26. 从广义上讲，与表达不同意见相关的各种形式的行为也被视为“极端主义”迹象。例如，其中包括“抵制现行政策法规”；<sup>61</sup> “利用手机短信及微信等社交聊天软件交流学习心得、阅读非法宗教宣传品”；<sup>62</sup> “随身携带或在住所查有非法政治性宗教类书籍、音像制品”；<sup>63</sup> 或“使用卫星接收器、网络、收音机等设备，非法收听、收看、传播境外宗教广播电视节目”，<sup>64</sup> “抵制政府宣传教育”和“拒绝收听观看正常的影视作品”。<sup>65</sup>

27. 此外，列表中还包括违反其他法律和政策的行为，例如计划生育政策。<sup>66</sup> 这意味着，违反此类其他法律或政策的人不仅会因其自身违规而受到该法律或政策规定的制裁，而且还可能被视为“极端主义”，并据此带来额外后果，如遭受刑事处罚和/或接受“再教育”，如下文所述。

28. 这些用于识别“极端主义”或恐怖主义的“可疑”人员表现列表所依据的要素，似乎不一定能够作为个人是否参与或有可能参与暴力极端主义或恐怖主义活动的实际和实质性指标。相反，这些指标似乎只是将此类表现简单地与“恐怖主义”或“极端主义”相连，而这其中的许多指标，无论单独还是综合来看，可能仅仅是伊斯兰宗教信

<sup>52</sup> 《刑法》第一百二十条之三（英文原文为非官方译文）。

<sup>53</sup> 《刑法》第一百二十条之六（英文原文为非官方译文）。

<sup>54</sup> 《反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员的报告》（A/HRC/43/46），2020年2月21日，第14段。

<sup>55</sup> 《自治区去极端化条例》第九条（英文原文为非官方译文）。

<sup>56</sup> 例如，新浪新闻，《新疆局地组织民众识别75种宗教极端活动》（英文原文为非官方译文），2014年12月24日，可查阅<http://news.sina.com.cn/c/2014-12-24/093231321497.shtml>。

<sup>57</sup> 《自治区去极端化条例》第九条第五款（英文原文为非官方译文）。

<sup>58</sup> 75种宗教极端活动具体表现中的第9种（英文原文为非官方译文）。另见《自治区去极端化条例》第九条第八款，提及“非正常蓄须”。

<sup>59</sup> 75种宗教极端活动具体表现中的第10种（英文原文为非官方译文）。

<sup>60</sup> 75种宗教极端活动具体表现中的第15种（英文原文为非官方译文）。

<sup>61</sup> 75种宗教极端活动具体表现中的第2种（英文原文为非官方译文）。

<sup>62</sup> 75种宗教极端活动具体表现中的第39种（英文原文为非官方译文）。

<sup>63</sup> 75种宗教极端活动具体表现中的第40种（英文原文为非官方译文）。

<sup>64</sup> 75种宗教极端活动具体表现中的第41种（英文原文为非官方译文）。

<sup>65</sup> 75种宗教极端活动具体表现中的第43种（英文原文为非官方译文）。

<sup>66</sup> 《自治区去极端化条例》第九条第十四款。

仰实践中的个人选择，以及/或是合法的意见表达。使用基于这种主观或肤浅的“风险因素”的方法，并且过分强调原本可能被视为合法宗教习俗、文化偏好或个人选择的要素，有可能将大量接受调查的（且与暴力极端主义或恐怖主义毫无关联的）个人卷入这些法律和政策范围内，带来不可预测的后果，以及可能造成法律和政策的任意适用。<sup>67</sup> 将这些可能构成合法行使宗教自由权的行为视作指标来实施强制性制裁，极有可能导致严重的歧视应用行为，以及主要基于个体的种族宗教身份和个人表达的原因而将此用作对个人定性的工具。

### C. 对涉嫌“恐怖主义”或“极端主义”行为的反应范围和性质

29. 中国政府在 2019 年 8 月发布的《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书中解释称，其制度严厉打击严重犯罪，同时关爱、宽大处理、教育、挽救有轻微违法犯罪的人员，并在二者之间力求平衡。在该制度下，刑事法院对严重行为进行判决和处罚，而行政机关则处理更“轻微”的案件。所谓的“职业技能教育培训中心”（VETC 设施）在行政机关的处理范围内，<sup>68</sup> 这些设施可以安置个人进行“去极端化”和“再教育改造”。“严重”和“轻微”恐怖主义行为和/或“极端主义”行为之间的显著区别尚不清晰，同一类型的行为通常同时包含在这两种法律类别之中。这给广大民众带来了进一步的不确定性，即哪些案件必须（或可以）在正式法庭诉讼中裁决，哪些案件将（或可能）通过行政手段处理。此外，根据“严重性”评估对案件类别进行区分本身就是基于未明确定义的标准（例如“情节轻微”，<sup>69</sup> 某人“有现实危险性，尚未造成实际危害后果”，<sup>70</sup> 某人“主观恶性不深，能真诚悔过”，<sup>71</sup> 或某人“仍有社会危险性”<sup>72</sup>）。这些措辞宽泛的要求为法律的任意、不一致和主观适用创造了巨大的空间。因此，同一行为很容易导致完全不同且不可预测的法律后果。

30. 此外，根据法律规定，无论是通过刑事还是行政途径，流程各个阶段的每个干预机构（无论是警察、检察官、法官还是执法人员）都可以做出决定，认为“教育”是必要的，并可以指示将个人移送至 VETC 设施。因此，犯下任何可以理解为“恐怖主义”或“极端主义”的行为都会导致被安置在此类设施中，无论此人是否也受到刑事起诉。令人进一步感到关切的是，该法律未能就“教育转化”体系本身的核心要素提供足够的法律确定性，例如 VETC 设施中此类寄宿项目的允许期限，或衡量个人是否经过适当“教育”并因此有资格获释的标准或程序。

### D. 预防、调查和强制权力的广度以及监督和补救程度

31. 根据适用法律，公安机关以及更广泛的行政机构在预防、调查和应对恐怖主义和“极端主义”行为方面被赋予了广泛的权力。<sup>73</sup> 例如，《反恐怖主义法》和《新疆实施办法》（“《实施办法》”）授权公安机关采用“技术侦查措施”并收集和保留个人生活各个方面的数据，包括个人数据和生物识别数据。<sup>74</sup> 《刑事诉讼法》（“简称《刑事诉讼法》”）允许这些机构使用特殊侦查技术，包括电子监控，<sup>75</sup> 而《反恐怖主义法》

---

<sup>67</sup> 联合国反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员强调了风险模型的误区，包括受到偏见或无知的影响，无法预测监测社区，引发行行政专断行为，以及缺乏司法监督。见《反恐中注意促进和保护人权和基本自由问题特别报告员的报告》(A/HRC/43/46)，2020 年 2 月 21 日，第 17 段。

<sup>68</sup> 人权高专办已认识到对新疆维吾尔自治区各种形式的设施进行的研究。然而，为了本次评估的目的，根据中国政府 2019 年 8 月发布的《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书，本文中 choice 将 VETC 设施统称为提供“去极端化”教育培训的设施。

<sup>69</sup> 《实施办法》（2018 年修订后）第三十八条（英文原文为非官方译文）。

<sup>70</sup> 《实施办法》（2018 年修订后）第三十九条（英文原文为非官方译文）。

<sup>71</sup> 《实施办法》（2018 年修订后）第三十九条（英文原文为非官方译文）。

<sup>72</sup> 《实施办法》（2018 年修订后）第四十二条（英文原文为非官方译文）。

<sup>73</sup> 例如，《反恐怖主义法》第十七至第六十七条；《实施办法》第十六至第三十七条。

<sup>74</sup> 例如，《反恐怖主义法》第四十五、五十条；《实施办法》第三十一条（2018 年修订后）。

<sup>75</sup> 《刑事诉讼法》第一百五十五条（及以下）。

授权对嫌疑人采取一系列限制性措施，包括责令其不得离开某城市、不得乘坐公共交通工具、不得与特定人员联系、将护照交公安机关保存、定期向公安机关报告活动情况。<sup>76</sup> 根据法律，其他实体也可以发挥作用，且必须与这些机构合作。例如，电信和互联网服务提供者必须落实信息内容监督制度，并向公安机关提供解密等技术支持；<sup>77</sup> 地方政府必须运用科技等手段来遏制恐怖主义和“极端主义”发展势头，<sup>78</sup> 并确保“根据需要，在城市公共区域”配备“公共安全视频图像信息系统”。<sup>79</sup>

32. 除了这些具体的反恐权力外，公安机关还拥有在未经独立审查的情况下拘留嫌疑人和长期审前拘留的一般权力，这违反了国际人权法律和标准。例如，根据《刑事诉讼法》规定，在正式审查和决定逮捕之前，可将人拘留最多 37 天。<sup>80</sup>

33. 有关依据《反恐法》行使权力的问题，第九十四条对反恐怖主义机构的工作人员滥用职权和“其他违法违纪行为”进行了惩处。<sup>81</sup> 而根据《实施办法》第六十二条规定，<sup>82</sup> 反恐怖主义机构和有关部门的工作人员“在反恐怖主义工作中未履行职务”的，可以给予批评教育；情节严重的，给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。<sup>83</sup> 《反恐怖主义法》第九十六条还规定，“有关单位或者个人”对《反恐怖主义法》作出的行政处罚或行政强制措施决定不服的，可以申请行政复议或者提起行政诉讼。<sup>84</sup>

34. 人权高专办未收到关于这些补救措施实施程度的信息（无论是绝对数值还是相关案件比例），也没有信息说明这些补救措施实施时在结束侵犯权利和提供有效补救方面的有效性。就其本身而言，适用的法律文件表明，在行使反恐和反“极端主义”法律和政策赋予的权力的机关方面，独立司法监督极其有限，甚至可以说几乎不存在，从而增加了歧视性行为或任意应用的风险。中国立法赋予当局广泛而深远的法律权力，这需要依据合法、必要、相称和问责的原则进行全面、透明的监管，<sup>85</sup> 以保持与人权和基本自由一致，特别是保护隐私权以及行动、言论和宗教自由权。

35. 综上所述，中国“反恐法律体系”<sup>86</sup> 的基础是模糊而宽泛的概念，赋予不同官员在解释和应用该法律体系方面重大的自由裁量权。该框架下规定的识别和评估问题行为的方法过于简单化，容易受主观因素影响，且似乎并非以通过经验获得的证据为基础，无法确定所依赖的行为指标与恐怖主义或暴力极端主义之间的联系。此外，此类行为的法律后果难以预测且监管不力。当局被授予广泛的调查、预防和强制权力，但保障措施和独立司法监督有限。从单独和累积的角度来看，这些因素引发了对该体系是否遵守国际人权法的重大关切，建立了一个容易受到任意和歧视性适用的框架，无故限制了合法权利的行使，可能使个人受到任意拘留，且未能提供足够的保障措施以防止滥用。在实施这一体系的背景下，通过将“极端主义”与某些宗

---

<sup>76</sup> 《反恐怖主义法》第五十三条。

<sup>77</sup> 《反恐怖主义法》第十八至第十九条。

<sup>78</sup> 《实施办法》第十六条（2018 年修订后）。

<sup>79</sup> 《反恐怖主义法》第二十七条。

<sup>80</sup> 见《刑事诉讼法》第八十、八十二、九十一条。联合国任意拘留问题工作组 2004 年访华后指出，根据国际标准“迅即”的要求，把一个人拘押四、五天以上是有问题的。委员会还认为，检察官批准逮捕嫌疑人的要求不符合国际标准，因为被羁押的人未经司法程序处理，而且检察官没有足够的独立性，不符合（根据《公民及政治权利国际公约》第九条第三款要求）行使司法权力的标准。见《任意拘留问题工作组的报告：对中国的访问》，E/CN.4/2005/6/Add.4，2004 年 12 月 29 日，第 32 段。

<sup>81</sup> 英文原文为非官方译文。

<sup>82</sup> 2018 年修订后版本。

<sup>83</sup> 英文原文为非官方译文。

<sup>84</sup> 《新疆维吾尔自治区实施办法》（《实施办法》）中似乎没有包含类似的规定。

<sup>85</sup> 另见人权理事会特别程序小组致中国的其他信函，2019 年 11 月 1 日，OL CHN 18/2019，第 11 页，16-17。

<sup>86</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室，《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》白皮书，2019 年 3 月。

教和文化实践联系起来，也存在着固有风险，对相关民族和宗教社区进行不必要、不成比例和歧视性适用。

#### IV. 监禁和其他剥夺自由的形式

36. 如上文所述，中国政府解释称，其反恐和反“极端主义”体系的基础是区分应受刑事司法系统惩罚的“严重”行为和需要宽大处理、教育和挽救的“轻微”案件。在后者的行政流程中，受关注的个人通常会被安置在所谓的“职业技能教育培训中心”（VETC）。<sup>87</sup> 中国政府坚称 VETC 设施自 2019 年起都已关闭。<sup>88</sup>

##### A. 移送至“职业技能教育培训中心”

37. 2018 年 10 月，在中国政府首次声明存在“职业技能培训中心”后不久，《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法》（“《实施办法》”）和《新疆维吾尔自治区去极端化条例》（“《自治区去极端化条例》”）均经过修订，明确引入允许建立此类中心的规定。<sup>89</sup> 2019 年年中，在提交至消除种族歧视委员会的后续回应中，中国政府报告称已“依法设立职业教育和培训中心，着力消除恐怖主义、宗教极端主义滋生蔓延的土壤和条件”。<sup>90</sup>

38. 根据中国政府 2019 年《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书和相关法律规定，此类中心可以扣留三类人员。第一类包括因恐怖主义或“极端主义”犯罪而被定罪，且刑满后“经评估为仍有社会危险性”的人员。<sup>91</sup> 根据法律规定，此类人员将根据法院判决送往 VETC 设施。<sup>92</sup> 第二类是“被教唆、胁迫、引诱参与恐怖活动、极端主义活动，或者参与恐怖活动、极端主义活动情节轻微，尚不构成犯罪的人员”。<sup>93</sup> 根据警方决定，此类人员可移送至 VETC 设施。<sup>94</sup> 第三类是“被教唆、胁迫、引诱参与恐怖活动、极端主义活动，或者参与恐怖活动、极端主义活动，有现实危险性，尚未造成实际危害后果的人员”。<sup>95</sup> 此类情况下，检察机关可以以犯罪人“主观恶性不深，能真诚悔过，自愿接受帮教”为条件，免除其刑罚。<sup>96</sup>

39. 在同一份 2019 年白皮书中，中国政府表示“[VETC 设施中的]教培工作根本不是什么限制、剥夺人身自由的措施”，而在提交给消除种族歧视委员会的回应中，中国政府表示 VETC 设施属于“学校性质”。<sup>97</sup> 然而，根据国际人权法，如果“未经自由

---

<sup>87</sup> 2019 年 8 月《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书。

<sup>88</sup> 2019 年 8 月发布的《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书中指出，“随着教培工作的有效展开和推进，大多数学员已达到培训要求顺利结业”，“多批次学员”已在工厂或其他企业就业。2019 年 12 月，新疆维吾尔自治区政府主席雪克来提·扎克尔在北京举行的新闻发布会上表示，新疆维吾尔自治区 VETC 的学员“已全部结业”，见新华社，“Trainees in Xinjiang education, training program have all graduated: official”，2019 年 12 月 9 日。

<sup>89</sup> 《实施办法》第三十八至第三十九条、第四十四条（2018 年修订后）；《自治区去极端化条例》第十七条（2018 年修订后）。

<sup>90</sup> 联合国消除种族歧视委员会，《中国提供的关于其第十四至第十七次合并定期报告结论性意见后续行动的资料》，2019 年 10 月 9 日，CERD/C/CHN/FCO/14-17，第 2 页。

<sup>91</sup> 引自 2019 年《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书（原文件为英文）。

<sup>92</sup> 《反恐怖主义法》第三十条；《实施办法》第四十二条（2018 年修订后）。

<sup>93</sup> 引自 2019 年《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书（原文件为英文）。

<sup>94</sup> 《实施办法》第三十八条（2018 年修订后）。

<sup>95</sup> 引自 2019 年《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书（原文件为英文）。

<sup>96</sup> 《实施办法》（2018 年修订后）第三十九条（英文原文为非官方译文）。白皮书中以英文描述为“主观罪责不深，承认自己的罪行，并对过去的行为有悔罪态度，因而不需要判处刑罚或者免除刑罚，并且表现出愿意接受培训”的人员。

<sup>97</sup> 联合国消除种族歧视委员会，《中国提供的关于其第十四至第十七次合并定期报告结论性意见后续行动的资料》，2019 年 10 月 9 日，CERD/C/CHN/FCO/14-17，第 3-4 页。

同意就将人拘留”，就是剥夺人身自由，<sup>98</sup>与“对行动自由的限制相比”，涉及“对活动的更严格限制，将其限制在一个更狭窄的空间内”。<sup>99</sup>根据国际人权法的定义，剥夺自由可以发生在任何地点，无需正式标明为剥夺自由。

40. 2019年《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书指出，此类中心为“寄宿制”，安置由法院或公安人员决定，而非自愿。即使是检察院移送的情况也是如此，相关人员可在移送至职业教育和入狱服刑之间做出“选择”，这意味着将其安置在职业教育训练中心是替代监禁的一种制裁形式。

41. 接受人权高专办采访、曾被安置在 VETC 设施中的个人表示，他们通常由公安人员带到这些设施。2017年至2019年间，大多数被捕的受访者在被移送到 VETC 设施之前都被关押在警察局。<sup>100</sup>他们表示，他们被告知必须进入 VETC 设施，没有提供其他选择。受访者中无人认为他们能够质疑移送程序，也没有人在被送往 VETC 设施之前、或是在设施期间的任何时候能够接触律师。多名受访者在最终安置之前在警察局接受了长时间的审讯。

42. 受访者无人表示他们能够离开设施或回家探望。在 VETC 设施中，所有受访者都观察到有大量安保措施，并有配备枪支和/或警棍（包括电击警棍）的警卫，且大多穿着警察制服。<sup>101</sup>受访者在 VETC 设施中的居住时间各不相同，但总体来说，受访者在这些设施中的居住 2 个月到 18 个月不等。当他们被带到这些设施时，无人告知他们需要住多久。大约一半的受访者表示，他们被允许偶尔与亲属见面或通话，但需在严密监视下进行。<sup>102</sup>另一半未能与家人联系，且通常家人并不知道他们的去向。<sup>103</sup>

43. 中国政府下属媒体定期发布有关 VETC 设施的宣传视频。此类视频中的受访者要么对他们的逗留表示赞同，要么表示这有助于他们避免被恐怖主义或“极端主义”所吸引。<sup>104</sup>相比之下，接受人权高专办采访的人表示，警卫明确告诉他们，当外人或家人来访时，要对自己在该设施中的经历持积极态度。<sup>105</sup>例如，据一位受访者报告，在外国代表团来访前，他们需要说“一切都很好”，他们每天晚上都可以回家，他们正在学习，饮食方面也可以接受。<sup>106</sup>此外，一些受访者表示，他们一经释放，就被明确禁止透露任何信息，其中一些人必须为此签署一份文件。<sup>107</sup>

44. 中国政府声称“参与者可以随时自由参加或退出课程”。<sup>108</sup>然而，人权高专办收到的一致证词表明，被安置在这些中心前没有提供自由和知情同意；被关押在如此戒备森严的中心，个人不可能自行离开；从相关个人的角度来看，在 VETC 设施中

---

<sup>98</sup> 《联合国任意拘留问题工作组的报告》，第 51 段，2017 年 7 月 19 日，A/HRC/36/37。

<sup>99</sup> 联合国人权事务委员会，《第 35 号一般性意见》，第 5 段，2014 年 12 月 16 日，CCPR/C/GC/35。

<sup>100</sup> 人权高专办访谈。受访者经常使用“营”一词来描述这些设施。尽管人权高专办确信受访者所描述的大多数设施实际上是 VETC，但也有可能其中一部分实际上是审前拘留设施。

<sup>101</sup> 人权高专办访谈。另见“新疆警察文件”，其中包含 VETC 设施中武装警卫的各种图像。见“新疆警察文件”，共产主义受害者纪念基金会，2022 年 5 月（下文称作“新疆警察文件”）。

<sup>102</sup> 人权高专办访谈。

<sup>103</sup> 人权高专办访谈。

<sup>104</sup> 例如，见“*What do trainees do in Xinjiang’s vocational education and training centers?*”；以及“*Only Westerners hate changes from the opening of vocational education & training centers in Xinjiang*”（可查阅 YouTube）。

<sup>105</sup> 人权高专办访谈。

<sup>106</sup> 人权高专办访谈。

<sup>107</sup> 人权高专办访谈。这进一步符合“电报”文件内容，其中还要求 VETC 设施的工作人员做到“严格保密”。参见“中国电文”：“电报”，第 25 段，该文件由国际调查记者同盟于 2019 年 11 月 24 日发布（下文称为“中国电文”）。

<sup>108</sup> 新华社，“*Trainees in Xinjiang, education, training program have all graduated: official*”，2019 年 12 月 9 日。



的居住是无限期的，只有满足当局评估的模糊标准才能确定其结束。因此，鉴于安置在 VETC 设施中并非自愿，且安置在此类中心的个人似乎别无选择，安置在 VETC 设施等同于一种剥夺自由的形式。<sup>109</sup>

45. 国际人权法要求不得任意剥夺自由。《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》第九条规定的禁止任意拘留，既是习惯国际法规范，也是国际法强制性规范。<sup>110</sup> 正如负责监督《公民权利和政治权利国际公约》实施情况的联合国人权事务委员会在权威指南中的解释，“任意”这一概念并不等同于“违法”：根据国内法，逮捕或拘留可能是合法的，但在存在不适当、不正当、缺乏可预见性和适当法律程序的情况下，以及缺乏合理性、必要性和程度等要素时，仍可能属于任意。<sup>111</sup> 同样，负责评估成员国个人申诉人提出的任意拘留申诉的联合国任意拘留问题工作组认为，在明显不可能援引任何法律依据来证明剥夺自由的合法性时，即为任意剥夺自由，包括在没有任何立法规定的情况下剥夺自由的情况，以及严重违反与公平审判权相关的国际规范的情况。<sup>112</sup> 这些保护包括被告知自身权利和逮捕原因的权利，以及有足够机会联系律师和家人的权利。<sup>113</sup> 根据国际人权法，当拘留用于合法行使人权的情况，例如行使言论或表达自由、离开自己国家的自由、宗教自由以及少数民族享有自己的文化、信奉自己的宗教或使用自己的语言的权利时，也被视为任意拘留。<sup>114</sup>

46. 从这一角度来看，VETC 系统的几个关键特征令人担忧。首先，在相当长的一段时间内，寄宿设施中剥夺自由的行为似乎没有任何明显的法律依据。《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法》（“《实施办法》”）和《新疆维吾尔自治区去极端化条例》（“《自治区去极端化条例》”）于 2018 年 10 月进行了修订，授权建立 VETC 并移送个人至寄宿制课程，<sup>115</sup> 尽管 VETC 的移送浪潮早在 2017 年 4 月就已出现。<sup>116</sup> 此外，如前文所述，《实施办法》和《自治区去极端化条例》的范围模糊，对其的解释容易过于宽泛，导致任意和歧视性的应用。

47. 其次，如前文所述，个人被移送并安置在 VETC 的理由包括表面上为合法的行为，包括作为行使基本权利和自由的表达或表现。所谓的“墨玉名单”中描述了移送至 VETC 的各种无关痛痒的理由，该文件已公开于公共领域，似乎是 2019 年的政府文件，并且极有可能是真实文件。这份名单是一份电子表格，内含有关新疆维吾尔自

<sup>109</sup> 另见联合国任意拘留问题工作组最近提出的意见，A/HRC/WGAD/2022/6，2022 年 5 月 23 日，第 28 和第 29 段，委员会在其中回顾其立场，即“再教育营”是剥夺自由的场所。这也与中国电文的“电报”有一定吻合，文件描述了 VETC 设施的运作方式，其中规定“严禁民警持枪进入学员区，绝不允许发生逃跑事件”。另见“新疆警察文件”，内部指令，《室外活动防逃跑处置预案》，其中称允许在发生逃跑事件时发出“击毙”指令。

<sup>110</sup> 《任意拘留问题工作组报告》，A/HRC/22/44（2012 年 12 月 24 日），第 79 段。

<sup>111</sup> 联合国人权事务委员会，《第 35 号一般性意见——第 9 条（人身自由和安全）》，CCPR/C/GC/35（2014 年 12 月 16 日），第 12 段。

<sup>112</sup> 联合国任意拘留问题工作组，Revised Fact Sheet No. 26，2019 年 2 月 8 日，第 5-7 页。

<sup>113</sup> 见《世界人权宣言》第十至十一条；《公民及政治权利国际公约》第九条和第十四条；联合国人权事务委员会，《第 32 号一般性意见——第 14 条：在法庭和裁判所前一律平等和获得公正审判的权利》，CCPR/C/GC/32，2007 年 8 月 23 日；以及《联合国任意拘留问题工作组的报告——联合国与任何被剥夺自由者向法院提起诉讼的权利有关的补救措施和程序的基本原则和准则》，A/HRC/30/37，2015 年 7 月 6 日。

<sup>114</sup> 联合国任意拘留问题工作组，Revised Fact Sheet No. 26，2019 年 2 月 8 日，第 5-7 页。

<sup>115</sup> 因具有高危险性而不得获释的已定罪罪犯类别除外，针对该类别的计划在此之前已获得批准（见《反恐怖主义法》第三十条）。这些课程的寄宿性质显而易见，例如，根据《实施办法》（2018 年版）第四十五条规定，指示有关部门开展教育活动，“为受教育培训人员回归社会、回归家庭创造条件”（英文原文为非官方译文）。

<sup>116</sup> 一些专家还认为，2018 年 10 月制定的法律依据就中国法律本身来讲是不充分的，并强调根据适用的中国法律，剥夺个人自由的权力必须得到全国人民代表大会或其常务委员会通过的法律（《立法法》第七条）的授权，而 2018 年的修订是在不满足国内合法性要求的法律中进行的。例如，见 J. Daum, *Explainer on Xinjiang Regulations*, 2018 年 10 月 11 日 (<https://www.chinalawtranslate.com/en/explainer-on-xinjiang-regulations/>)。

治区某一特定地区 VETC 设施中维吾尔族“学员”的信息，其中包括 311 人及各自的参训原因。这些原因包括超生、“不放心人员”、特定年份出生、刑满释放人员、蒙面或蓄留胡子、办理了护照但未出境等。<sup>117</sup> 前拘留者向人权高专办报告了类似的参训原因，据他们描述，被移送至 VETC 设施的原因有旅行或与外国有联系、试图退出中国国籍、在邻国拥有双重国籍或下载了 WhatsApp。其他人只是被告知他们在一份名单上，或者必须达成指标。由于评估似乎采用主观手段，人员被任意拘留在 VETC 设施中的风险相当之高。

48. 第三，VETC 的安置似乎缺乏任何拘留情况下应有的程序，从实质上剥夺了相关个人根据国际法必须享有的保障和保护。被拘留者似乎无法约见律师，也未被告知安置期限或释放标准，这些都没有在法律中明文规定。接受人权高专办采访的人士描述了某种形式的流程，通常是在获释前不久，他们被“告知”自己的不当行为、当局对其案件的宽大处理，以及他们本应遭监禁，其后却似乎已被豁免（以释放为证）。这些说法与其他迹象相符且一致，表明在 2018 年 10 月左右，有人试图事后“规范”VETC 设施中人员的身份。如前文所述，2018 年 10 月 9 日，新疆维吾尔自治区法律得到了修订，明确授权了这些设施的建立和使用。<sup>118</sup> 在 2018 年 10 月 16 日发布的视频中，<sup>119</sup> 中国政府还提到“两告知、一宣讲”活动，这是一种准法律程序，当局在此过程中向当事人及其家人通报其参与恐怖活动的性质，并进一步告知他们参与“极端主义”活动的性质，并随即宣布政府依法采取宽大处理的政策。<sup>120</sup> 一位受访者这样描述他的经历：“没有人告诉我我为什么在那里，以及我会在那里待多久。我被要求认罪，但我不知道该认什么罪。”<sup>121</sup>

49. 多名受访者描述在 VETC 设施中被“判刑”，<sup>122</sup> 而一些人描述被集体带到“法庭”。<sup>123</sup> 庭审中没有律师在场，且受访者报告称，他们被要求从大约 75 或 72 项“罪行”清单中“选出”自己的罪行。<sup>124</sup> 此类庭审（多数情况下是在拘留数月之后进行）表明在实际中，处理“极端主义”和“恐怖主义”罪行指控的刑事和行政途径通常交织在一起，刑事诉讼显然被用来迫使人们接受移送至 VETC 设施，事后将此类移送合理化，或通过可撤销的临时释放令来限制和控制人员获释后的行为。从本质上讲，这些程序的结合赋予了官员极其广泛的有效权力，使他们能够剥夺个人自由，并在释放后将其再次送回监禁。

50. 第四，VETC 设施中教育课程的性质和实用目的也因其政治再教育的倾向而引起关切。《实施办法》指出，职业培训中心的目的是教育、挽救受“极端主义”影响的人，包括通过“职业技能教育培训中心等教育转化机构”。<sup>125</sup> 中国政府《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书指出，VETC “设置了以学习国家通用语言文字、法律知识、职业技能以及去极端化为主要内容的教学课程”。国际劳工组织标准执行和适用专家委员会在根据 1958 年《就业和职业歧视公约》（第 111 号）和 1964 年《就业政策公约》（第 122 号）对中国进行审查时，对中国的职业培训政策“至少有一部分在

---

<sup>117</sup> 见“墨玉名单”，由多家媒体发布，2020 年 2 月。另一份类似的清单载于“新疆警察文件”，其中也提到了类似的拘留原因。

<sup>118</sup> 《实施办法》第三十八至第三十九条、第四十四条（2018 年修订后）；《自治区去极端化条例》第十七条（2018 年修订后）。

<sup>119</sup> 《焦点访谈》，3 分 27 秒，见：  
<http://tv.cctv.com/2018/10/16/VIDEVvr9aq34SsDMrB6IRGnh181016.shtml>。

<sup>120</sup> 此类宣讲可能反映了 2018 年 10 月修订法律后引入的政策，根据该政策，对于坦白、悔罪并同意前往 VETC 的人员，检察院可以决定宽大处理并免除其刑事处罚（《实施办法》第三十八条至四十六条，2018 年修订后版本）。这也与 2018 年 10 月《中华人民共和国刑事诉讼法》修正案相一致，该修正案正式确立了辩诉交易制度，允许被告人认罪、悔罪并接受刑罚（《刑事诉讼法》第十五条）。

<sup>121</sup> 人权高专办访谈。

<sup>122</sup> 人权高专办访谈。

<sup>123</sup> 人权高专办访谈。

<sup>124</sup> 人权高专办访谈。

<sup>125</sup> 《实施办法》（2018 年修订后）第三十八条和第三十九条（英文原文为非官方译文）。



高度戒备和高度监控的环境中实施”表示关切，<sup>126</sup>并要求中国政府重新定位职业技能教育培训中心的任务，“从基于行政拘留的政治再教育转向《公约》更广泛的目的”，即充分就业、生产性就业和自由选择职业。<sup>127</sup>人权高专办要求中国政府提供有关中心课程和技能认证体系的信息，但未收到回应。然而，人权高专办的第一手资料显示，中心非常重视“政治教育”和基于自我批评的挽救。<sup>128</sup>联合国任意拘留问题工作组认为，此类行政强制措施<sup>129</sup>“本质上属于任意性质”。<sup>130</sup>

51. 最后，考虑到移送至 VETC 设施的标准在很大程度上基于民族、宗教和文化身份和表达的形式，因此存在重大忧虑，即 VETC 设施中剥夺自由的做法带有歧视性，这亦是设施拘留任意性质的其中一个原素。<sup>131</sup>

52. 中国政府尚未公布有关在 VETC 接受再教育人数的官方数据。2018 年，联合国消除种族歧视委员会指出，“被拘留的人数估计从数万人到上百万”，并呼吁中国政府提供过去五年的统计数据。<sup>132</sup>对此，中国政府声称无法透露参加教育和培训的人数，因为人数“是动态的，有进有出”，<sup>133</sup>此后一直保持这一立场。

53. 然而，各种官方政府文件和声明都显示了该计划的规模。2019 年《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书指出，其目的不仅仅是针对个别案例，而是针对“许多人”。<sup>134</sup>此外，2017 年之前的部分政府文件和声明揭示了当局对新疆维吾尔自治区“极端主义”威胁的看法以及相应的“教育”需求，进一步表明有可能影响新疆维吾尔自治区相当大一部分的人口。<sup>135</sup>此外，公开领域中看似可信的政府文件不仅提到了整个新疆维吾尔自治区地理范围内 VETC 设施的存在，还表明其已设立了一个大规模的官僚机构和方法来运行和落实设施。<sup>136</sup>来自公共来源的卫星图像同样显示了许多具有安保特征的结构，例如高墙、瞭望塔和带刺铁丝的内外围栏，这些结构似乎自 2016 年以来在新疆维吾尔自治区各地建立或扩建，与“严打”行动同时进行。<sup>137</sup>

54. 对被拘留在 VETC 设施有直接了解和亲身经历的个人告诉人权高专办，他们曾与许多其他人一起被关押，而且他们了解到许多其他亲戚和朋友也被送到了 VETC 设施。正如有人所描述的那样，“每个邻居家里都有人在营里，或者按他们的说法，

---

<sup>126</sup> 《2022 年国际劳工标准实施情况》报告三（A 部分）实施公约与建议书专家委员会报告，国际劳工大会第 110 届会议，2022 年，第 689 页。

<sup>127</sup> 同上，第 520 页。

<sup>128</sup> 人权高专办访谈。

<sup>129</sup> 见第 29 段（移送至 VETC 属于行政措施）和第 42 段（移送为非自愿性质）中的解释。

<sup>130</sup> 任意拘留问题工作组的报告，《遭受任何形式拘留或监禁的人的人权问题》（E/CN.4/1993/24），1993 年 1 月 12 日，第 20 页。

<sup>131</sup> 见《联合国任意拘留问题工作组的报告》，A/HRC/36/37，2017 年 7 月 19 日，第 48 段。

<sup>132</sup> 《联合国消除种族歧视委员会关于中国（包括中国香港和中国澳门）第十四至第十七次合并定期报告的结论性意见》，CERD/C/CHN/CO/14-17，第 40(a)、42(h) 段，2018 年 9 月 19 日。

<sup>133</sup> 《中国提供的关于其第十四至第十七次合并定期报告结论性意见后续行动的资料》，2019 年 10 月 9 日，CERD/C/CHN/FCO/14-17，第 3 页。

<sup>134</sup> 白皮书的相关摘录指出，新疆维吾尔自治区有“许多人参与或者被教唆、胁迫、引诱参与恐怖活动、极端主义活动，但尚属情节轻微，或未造成实际危害后果”（强调为补充）。

<sup>135</sup> 例如，2015 年初，新疆维吾尔自治区司法部党委书记张云告诉中国新闻媒体凤凰新闻，在新疆一个典型的村庄里，30% 受宗教极端主义影响的人需要接受“再教育”。

<sup>136</sup> 例如，见“新疆文件”、“中国电文”和“新疆警察文件”。

<sup>137</sup> 见澳大利亚战略政策研究所（ASPI）“The Xinjiang Data Project（新疆数据项目）”；另见“China recently built a vast new infrastructure to imprison Muslims”，Buzzfeed news, M. Rajagopalan, A. Killings, C. Bushek, 2020 年 8 月 27 日。另见“拘禁场所报告”，新疆受害者数据库。中国对 ASPI 图像的真实性提出质疑，见《环球时报》，“Anti-China Australian think tank’s malicious lies cannot escape justice: Chinese FM”，2020 年 10 月 15 日。另见《环球时报》，“Xinjiang offers real-site photos to debunk satellite images ‘evidence’ of ‘detention centres’”，2020 年 11 月 27 日，以及 ASPI 的回应，见《南华早报》，“Australian researcher hits back at Chinese tabloid over Xinjiang report”，2020 年 11 月 30 日，以及 N. Ruser 的 Twitter 推文。

‘被带去学习’。’<sup>138</sup> 人权高专办采访的个人被关押在新疆至少八个不同地理位置的 VETC 设施中。

55. 在缺乏官方数据的情况下，其他研究人员综合利用多方来源和数据点来评估和估计受影响人口的范围。其中包括看似官方的文件、招标公告和卫星图像，揭示了 VETC 设施中的拘留规模。<sup>139</sup> 部分分析还基于一些文件，这些文件似乎提供了有关新疆维吾尔自治区各州县居民遭受拘留状况的信息。根据所采用的方法，据估计在 2017 年至 2018 年间，这些县和乡镇约有 10-20% 的成年“少数民族人口”遭到某种形式的拘留。<sup>140</sup>

56. 根据目前掌握的信息，人权高专办无法确认受 VETC 系统影响的估计总人数。然而，总体来说，这些不同的信息来源支持了这样一个结论，即 VETC 设施系统的目的是在整个地理区域的广泛范围内运作。在没有可信信息表明事实相反的情况下，尽管无法确认 VETC 设施中被拘留者的具体人数，但从现有信息中可得出合理的结论：至少在 2017 年至 2019 年间，VETC 设施中的被拘留者人数非常可观，占维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族人口相当的大比例。

57. 总而言之，根据审查的信息，可以合理地得出结论，至少在 2017 年至 2019 年期间，VETC 设施中发生了大规模任意拘留的情况，影响了新疆维吾尔自治区内维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族社区的相当大比例的人。中国政府表示 VETC 设施现已关闭，所有“学员已结业”，<sup>141</sup> 从而表明这些设施可能不再运作。人权高专办无法证实这一点，主要原因是自 2019 年底以来缺乏相关官方或其他信息，以及无法进行实地核查。无论如何，仍然存在重大忧虑，最值得注意的是，支持 VETC 系统运作的法律和政策框架仍然存在，并且在目前尚未采用的情况下，可以随时重新启用。

## B. 通过刑事司法系统拘留

58. 除了大规模将个人移送至 VETC 设施外，新疆维吾尔自治区的刑事逮捕、定罪和判处长期徒刑的情况似乎也有显著增加。

59. 中国政府信息显示，2018 年刑事案件数量有所增加，较前五年平均数量增加了 25.1%。同样地，在 2019 年，这一数字比前五年的平均值高出了 19.2%。<sup>142</sup> 人权

---

<sup>138</sup> 人权高专办访谈。

<sup>139</sup> 例如，见 S.Zhang 的研究，<https://medium.com/@shawnwzhang> 和 “Detention Facilities in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region”，新疆受害者数据库。

<sup>140</sup> 见 “Thoroughly Reforming them Toward a Healthy Heart Attitude” - China's Political Re-Education Campaign in Xinjiang, A. Zenz, 2018 年 5 月 15 日。见 “Wash Brains, Cleanse Hearts” : Evidence from Chinese Government Documents about the Nature and Extent of Xinjiang’s Extrajudicial Internment Campaign, A. Zenz, Journal of Political Risk, Vol. 7, No. 11, 2019 年 11 月，2019 年 11 月 24 日。另见 “More than 890,000 inmates in Uyghur concentration camps”，Newsweek Japan, 2018 年 3 月 13 日。根据“新疆警察文件”，来自疏附县的内部电子表格显示了大约 28.6 万人（几乎是 2018 年全县人口）的个人信息。其中表明，据称，该县约有 12.3% 至 12.7% 的少数民族成年人在 2018 年遭到某种形式的拘留。

<sup>141</sup> 见上文，第 88 条脚注。

<sup>142</sup> 据政府信息显示，2018 年，新疆法院共受理案件 7.43 万件，相较前五年平均数量增长 25.1%。2019 年，法院共受理案件 7.08 万件，相较前五年平均数量增长 19.2%。这些数字与新疆检察院报告中的数据不同，后者显示 2018 年起诉案件数量为 135546 件。政府表示，新疆维吾尔自治区一些地区在刑事案件方面出现了不同程度的波动。例如，据报道，阿克苏地区两级法院 2014 年共受理案件 3202 件，2015 年受理案件 5081 件，同比增长 58.7%。据报道，2016 年案件数量减少了 134.8%，降至 2164 件。2017 年，案件数量增加了 100.3%，达到 4335 件。2018 年，法院共受理案件 5644 件，较前一年增长了 30.6%。

高专办指出，中国刑事案件的定罪率总体为 99.9%。<sup>143</sup> 中国政府表示，在许多县市，少数民族被判有罪的比例低于该地区少数民族总人口的比例，但未提供因恐怖主义或国家安全罪而被定罪的少数民族比例的分类数据。

60. 中国政府表示，2013 年至 2017 年间，新疆维吾尔自治区法院共审结刑事案件 29.7 万件。<sup>144</sup> 根据官方统计，大部分案件似乎于 2017 年审结。<sup>145</sup> 根据政府信息，2017 年，新疆维吾尔自治区公安机关在押人数同比增加了 35%，2018 年同比增加了约 8%。

61. 2017 年的另一个变化是被判五年或以上徒刑的人数有所增加。2017 年之前，新疆维吾尔自治区被判刑总人数中约有 10.8% 被判五年以上徒刑。2017 年，这一数字上升至了 87%。据中国政府官方统计，仅 2017 年，新疆法院就判处 86,655 名被告人五年以上有期徒刑，人数为前一年的 10 倍，<sup>146</sup> 但仍然无法细分出因恐怖主义或“极端主义”相关罪行而被起诉和定罪的人数。

62. 数据仍然不完整，而且 2020 年及以后的类似数据尚未提供。<sup>147</sup> 因此，难以从更长的时间范围内考虑这些统计数据，以确定这是否只是暂时的峰值，或是更大趋势的一部分，以及定罪案件的增加是否不成比例地影响特定的人口群体。然而，即使 2017-2018 年的激增是短期的，也必然意味着由于判刑的继续执行，新疆监狱人口的大幅增加至今仍持续存在。在 2021 年 4 月的一份声明中，中国政府确认，“新疆数据项目”“新疆受害者数据库”和“维吾尔过渡期司法数据库”（主要供家庭成员搜寻有关新疆亲人下落信息的民间社会运营平台）中的 10,708 人中，有近三分之一为因涉及“危安暴恐犯罪和其他刑事犯罪”正在服刑的罪犯。<sup>148</sup>

63. 此外，通过公共来源卫星图像（Google 地球）可见，具有高安保性的建筑物正进行新建或扩建，特别是在 2019 年之后，这似乎表明正在建立越来越多的拘留设施，可能用于容纳相应增加的被拘留者，无论是在审判前还是在定罪后。与此同时，许多地点的现有监狱都得到了扩建。例如，达坂城乌鲁木齐第三看守所的规模从 2018 年到 2020 年大幅增加，所内建筑数量从 2018 年的 40 栋增加到 2019 年的 68 栋，2020 年增加到 92 栋。<sup>149</sup>

---

<sup>143</sup> 2020 年，无罪释放率为 0.0681%，见 2021 年 3 月 8 日第十三届全国人民代表大会第四次会议《最高人民法院工作报告》，<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-290831.html>。2019 年，无罪释放率为 0.0836%，见 2020 年 5 月 25 日第十三届全国人民代表大会第三次会议《最高人民法院工作报告》，<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-231301.html>。

<sup>144</sup> 这一数字与 2018 年 1 月 23 日第十三届全国人民代表大会第一次会议《新疆维吾尔自治区人民检察院工作报告》中的数据不符，该报告指出，2013 年至 2017 年间，共逮捕嫌疑人 330918 人，因各种犯罪行为提起公诉 362872 人。

<sup>145</sup> 见新疆维吾尔自治区检察院年度报告。

<sup>146</sup> 2016 年，有 8136 人被判处五年以上有期徒刑、无期徒刑和死刑。22459 人被判处五年以下有期徒刑。总人数为 30595。2017 年，有 86655 人被判处五年以上有期徒刑、无期徒刑和死刑，有 12671 人被判处五年以下有期徒刑。总人数为 99326。来源已在人权高专办存档（新疆维吾尔自治区检察院报告）。

<sup>147</sup> 中国政府于 2021 年 3 月被要求提供此信息，但迄今为止尚未做出回应。

<sup>148</sup> 新疆维吾尔自治区在京第七场涉疆问题新闻发布会，2021 年 4 月 9 日。文字记录见中国驻美国大使馆网站：<https://www.mfa.gov.cn/ce/ceus//eng/zt/wonderfulj/xinjiangpressconference/7thpress/t1894724.htm>。

<sup>149</sup> 这与其他似乎具有官方性质的信息相一致，即公安部长赵克志在 2018 年 6 月的讲话，据报道，他在讲话中表示，“司法部去年分两批从全国选调 1500 名干警支援新疆监狱，今年第三批 1000 名干警已进疆，为缓解自治区监狱严重超押问题……”“在扩容投资方面，国家发改委支持自治区监狱 27 个改扩建项目和 1 个新增项目建设，总投资 22.7 亿元。到今年年底全部项目建设完工后，自治区和兵团监狱关押能力将新增 5.73 万人……”见“新疆警察文件”（英文原文为非官方译文）。



2018年4月22日（图像可在 Google 地球上查看）



2020年3月19日（图像可在 Google 地球上查看）

64. 人权高专办审查了 2014 年至 2019 年间针对新疆维吾尔自治区少数民族社区被告涉嫌恐怖主义或“极端主义”案件中现有司法判决的交叉样本。公开可查阅的相关法院判决数量有限，可能不一定代表司法实践的全部，但现有的判决为司法机构解释宗教“极端主义”行为的方式提供了重要见解。<sup>150</sup> 其中包括相对轻微的违规行为却明显受到严厉惩罚；尽管没有任何正式指控与恐怖主义或“极端主义”有关，但仍判定其行为属于“极端主义”；法院将行为标记为“极端主义”，但未解释这些行为如何满足适用的法律定义；明显针对潜在的宗教行为，而非该人被起诉的实际行为；以及迹象表明，这种做法将穆斯林人犯下的任何类型的违法行为都推定为“极端主义”。

65. 人权高专办还审查了大量报告和数据，这些报告和数据记录了维吾尔族社区著名学者、艺术家和知识分子被逮捕和监禁（通常被判处长期监禁）的情况，包括在“严打”期间的情况。联合国人权机制已受理多起此类案件。<sup>151</sup> 除了已确定的一般人

<sup>150</sup> 2021 年 3 月 9 日，人权高专办要求中国政府提供有关中国法院判例以及执行反恐和反“极端主义”政策的行政机构决定的信息。尚未收到回应。公开的判决和判例样本得到了似乎具有官方性质的文件的进一步补充，这些文件同样表明宗教行为，例如向他人朗读经文或蓄留胡须，可能会导致长期刑事判决，判决依据通常为中国刑法第二百九十三条（寻衅滋事），见“新疆警察文件”。

<sup>151</sup> 例如，见特别程序联合新闻稿：<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/12/china-urged-disclose-location-uyghur-academic-tashpolat-tiyip>，2019 年 12 月 26 日；以及特别程序联合来文，AL CHN 4/2021，2021 年 4 月 28 日。另见《任意拘留问题工作组的意见》，A/HRC/WGAD/2014/3，2014 年 7 月 21 日。

权问题以外，对这些个人的刑事起诉和拘留对其社区生活产生了更广泛的不利影响。

66. 人权高专办从因涉嫌恐怖主义和“极端主义”相关罪行而被长期监禁的维吾尔族和哈萨克族人的海外家人收集到了第一手资料，对上述信息进行了补充。他们的叙述进一步揭示了在新疆维吾尔自治区，宗教行为和/或所谓的“恐怖主义”活动（例如出国旅行或跨境汇款）已被严厉定罪和惩罚。<sup>152</sup>

67. 尽管根据现阶段掌握的信息，无法具体确定近年来监禁率急剧上升在多大程度上导致了任意拘留，但人权高专办审查的信息引起了更广泛的关切。这是在考虑到犯罪司法体系的背景下，由于犯罪定义过于宽泛和模糊、<sup>153</sup>对正当程序权利的限制以及司法独立的不足，可能导致更广泛的犯罪司法体系中任意剥夺自由的趋势。<sup>154</sup>

68. 总而言之，新疆维吾尔自治区刑事司法系统中监禁人数和刑期不断增加的趋势强烈表明，正式监禁已成为大规模监禁和剥夺自由的主要手段。鉴于国内刑法对恐怖主义、“极端主义”和公共安全相关犯罪的定义模糊且宽泛，这一点尤其令人关切，可能导致对轻微违法行为或涉及国际人权法保护的行为进行刑事起诉，并判处长期监禁。

## V. “职业技能教育培训中心”的状况和待遇

69. 有多人提出有关 VETC 设施的恶劣状况，以及被拘留者受到当局粗暴对待的指控。中国政府否认了此类指控，并在 2019 年《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书中强调，“学员”的权利得到充分尊重。

70. 接受人权高专办采访的前拘留者曾在新疆维吾尔自治区八个不同地理位置的设施中参训过一段时间，通常时长为两个月至十八个月，其中包括伊犁哈萨克自治州、阿克苏、巴音郭楞、和田、克拉玛依和乌鲁木齐地区。<sup>155</sup>在 26 名曾被拘留的受访者中，三分之二报告称，曾在 VETC 设施内，或是在被移送至 VETC 设施的过程中，遭受过相当于酷刑和/或其他形式虐待的待遇。这些指控声称虐待发生在审讯过程中<sup>156</sup>，或是作为对（涉嫌）不当行为的惩罚形式。<sup>157</sup>他们的叙述包括被绑在所谓的“老虎凳”上遭警棍（包括电棍）殴打；<sup>158</sup>接受审讯时被泼水；长时间关禁闭；并

---

<sup>152</sup> 人权高专办访谈。

<sup>153</sup> 必须记住的是，除了上述过于宽泛和模糊的恐怖主义和“极端主义”罪行之外，中国刑法中还充斥着其他范围广泛且不明确的公共安全罪行。例如，“情节严重的”煽动民族仇恨、民族歧视（《刑法》第二百四十九条，2021 年版）、聚众扰乱“社会秩序”（《刑法》第二百九十条，2021 年版）、或“寻衅滋事”（《刑法》第二百九十三条，2021 年版）（英文原文为非官方译文）。这些罪名很容易被用来惩罚轻微行为或合法形式的抗议。另见联合国禁止酷刑委员会，2015 年 2 月 3 日，CAT/C/CHN/CO/5 第 36 段。

<sup>154</sup> 联合国人权机制一直对实践中司法机关的独立性有质疑。例如，见《经济、社会和文化权利委员会关于中国第二次定期报告的结论性意见》，第 10 段，2014 年 6 月 13 日；以及《禁止酷刑委员会的结论性意见》，第 22-23d 段，2015 年 2 月 3 日，CAT/C/CHN/CO/5。

<sup>155</sup> 根据人权高专办标准方法，对于酷刑或性暴力和基于性别的暴力案件，其主要依赖经评估可信、且与其他已知信息相符的第一手受害者和目击者陈述。此外，人权高专办还审查了数十份公开可查阅的受害者和目击者陈述，以了解提出的指控性质及其一般背景。但是，人权高专办对此问题的调查结果是基于其自行开展的访谈以及对适用法律、政策声明和其他开源文件的背景分析。

<sup>156</sup> 人权高专办访谈。

<sup>157</sup> 人权高专办访谈。

<sup>158</sup> “老虎凳”通常是一种将人手脚绑在椅子上限制其移动的装置。这通常伴随着殴打或其他形式的酷刑。参见《关于中国的结论性意见》中联合国禁止酷刑委员会对使用“审讯椅”的担忧，2016 年 2 月 3 日，CAT/C/CHN/CO/5，第 26 段：“在这方面，委员会对于缔约国的解释表示关切，即使用所谓‘审讯椅’作为‘保护和安全措施，是为了预防嫌犯逃跑、自我伤害或袭击他人’，而这在审讯期间是极不可能发生的。”“新疆警察文件”中进一步详细描述



被迫长时间坐在小板凳上一动不动。报告因被殴打逼迫认罪的人称，他们被带到所住牢房或宿舍场地之外的审讯室。超过三分之二的人还报告称，在被移送到 VETC 设施之前，他们被关押在警察局，他们还描述了在那里被固定在这些设施的“老虎凳”上并遭到殴打的类似事件。<sup>159</sup>

71. 据报道，除了审讯和惩罚之外，还有其他形式的恶劣待遇。据多名受访者描述，他们在 VETC 设施中被监禁期间的部分时间被戴上了镣铐。<sup>160</sup> 受访者一贯提及的主题是持久的饥饿感，因此，他们在设施期间的体重明显、甚至大幅减轻。<sup>161</sup> 他们还描述了持续遭到监视以及宿舍/牢房的灯彻夜通明，导致睡眠被剥夺。<sup>162</sup> 受访者描述了宿舍/牢房里的人必须轮流值两个小时的夜班，以确保狱友不会在夜间祈祷或违反其他规则。<sup>163</sup> 一些人还指出，他们被禁止讲自己的语言（无论是维吾尔语还是哈萨克语），也不能进行祈祷等宗教活动，这对他们来讲是更加艰辛的境遇。<sup>164</sup> “政治教育”进一步加剧了这种情况，其中包括必须学习背诵所谓的“红歌”和党的其他官方材料。受访者一致认为，这是他们在 VETC 设施中无处不在的一个方面，<sup>165</sup> 一位受访者这样描述他们的经历：“我们每天被迫唱一首又一首爱国歌，竭尽全力大声地唱，唱到痛为止，唱到脸涨红、青筋突出。”<sup>166</sup>

72. 几乎所有受访者都表示，他们在 VETC 设施中定期注射或服用药物，或两者兼而有之，并定期采集血样。受访者在描述时一致表示，这些药物让他们感到昏昏欲睡。例如，一位受访者如此描述了这一过程：“每天会发给我们一粒药片。它看起来像阿司匹林。我们会排成一排，有人戴着手套系统地检查我们的口腔，确保我们吞下了药片”。<sup>167</sup> 尽管这些医疗干预和治疗的频率因受访者而异，但注射和服用所谓的“白色药片”都是在他们安置之初即开始，并在整个 VETC 安置期间持续进行。受访者中没有人得到关于这些治疗的充分信息，也无人认为自己有权拒绝这些治疗。在这种情况下，无法推断此类医疗干预和治疗获得了知情同意。

73. 有些人还提及了各种形式的性暴力，包括一些受害者大多为女性的强奸事件。这些叙述提及在审讯中被警卫强迫进行口交以及各种形式的性羞辱，包括强迫裸体。这些叙述还提及在宿舍外、没有摄像头的单独房间内发生的强奸。此外，几名女性讲述了自己接受侵入性妇科检查的经历，其中一名女性称这种情况发生在集体环境中，“让老年女性感到羞愧，让年轻女孩哭泣”，<sup>168</sup> 因为他们不理解正在发生的

---

了 VETC 使用“老虎凳”的情况，其中包括多项对 VETC 的内部指示，其中提到：(i) 警察配备武装；(ii) 对企图逃跑的责任人采取纠正措施和惩罚，包括击毙命令 (iii) 就医必须加戴戒具 [即手铐、脚镣] (iv) 需移送的学员戴手铐、脚镣及头套；(v) 所有学员在登记时接受审讯和健康检查。此类警察规程还附有显示中心内部运作的照片，可见被拘留者身着脚镣和头套，旁边还有武警持械巡逻。

<sup>159</sup> 人权高专办访谈。人权高专办还收到了某些关于在 VETC 和其他拘留设施中发生可疑死亡事件的指控。但是这些指控还无法用必要的标准进行验证。人权高专办回顾表示，联合国条约机构也曾对包括维吾尔族在内的某些少数民族在拘留期间遭受酷刑、虐待和死亡的报道表示关切。见联合国消除种族歧视委员会，《关于中国的结论性意见》，CERD/C/CHN/CO/14-17，2018 年 9 月 19 日，第 38 和 39 段。

<sup>160</sup> 人权高专办访谈。

<sup>161</sup> 人权高专办访谈。

<sup>162</sup> 人权高专办访谈。

<sup>163</sup> 人权高专办访谈。

<sup>164</sup> 2019 年《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书明确指出，“教培中心在管理上实行教育与宗教相分离，学员不得在校内组织、参加宗教活动，但信教学员回家时可以自主决定是否参与合法宗教活动。”

<sup>165</sup> 人权高专办访谈。

<sup>166</sup> 人权高专办访谈。

<sup>167</sup> 人权高专办访谈。

<sup>168</sup> 人权高专办访谈。

事情。中国政府坚决否认了这些指控，否认的方式通常是通过对公开举报这些指控的女性进行人身攻击或性别攻击。<sup>169</sup>

74. 多名受访者表示，由于他们所报告的在设施中经历的恶劣状况和待遇，他们的健康状况持续恶化。<sup>170</sup>一些受访者还称，因为他们的拘留原因、时长都不确定，加上设施的环境，持续的恐惧氛围，无法接触外界，尤其是他们的家人，以及因受持续监视导致的压力和焦虑，使得待在这些设施变成一种“心理折磨”。正如一位受访者所述，“最可怕的是，你永远不知道什么时候才能获释”。<sup>171</sup>许多受访者报告了他们在 VETC 设施中不时被关禁闭所造成的长期心理后果，包括创伤感受。

75. 关于 VETC 中被拘留者状况和待遇的第一手资料一致揭示了多个严重的人权问题。首先，这些资料显示了设施的条件和待遇违反了以人道和有尊严的方式对待被剥夺自由者的基本义务，<sup>172</sup>同时违背了对酷刑和其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚绝对禁止的原则。<sup>173</sup>此外，从被拘留者在 VETC 设施中的日常生活状况和待遇累积来看构成了违反被拘留者人道待遇的基本标准。<sup>174</sup>此类条件，尤其是长期经历或反复发生时，还可能导致身心痛苦，基于此，提供此类条件的行为可能严重到足以构成酷刑或其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。

76. 对 VETC 中被剥夺自由者的健康权也有一些忧虑。人人都有权享受可达到的最高标准的身体与精神健康，<sup>175</sup>包括被剥夺自由的个人。这包括掌握自己健康和身体的权利，以及不受干扰的权利，例如不受酷刑和未经同意的强行治疗的权利。<sup>176</sup>保障知情同意是通过尊重自主权、自决权和人的尊严的做法、政策和研究来实现享有健康权的根本。<sup>177</sup>健康权还延伸到决定健康的基本因素，例如使用安全和洁净的饮水、享有适当的卫生条件、充足的安全食物营养等。<sup>178</sup>

77. 此外，中国对 VETC 中侵犯人权指控的回应以及明显缺乏补救机制引起严重忧虑。即使一些法律原则上规定对滥用职权或不履行职责的官员进行制裁，但人权高专办未获悉任何实施此类制裁的个案。同样，中国的政策框架没有提及任何针对 VETC 设施运作的独立监督机制，此类机制应可以开展检查，或相关个人可以通过该机制对强迫其参加 VETC 课程的决定提出上诉，或调查有关整个过程中涉嫌人

---

<sup>169</sup> 见中华人民共和国外交部，《2021年2月23日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》；另见《环球时报》“So-called Xinjiang detainees lie on ‘victims’ stories about training centers: regional Government”，2019年12月3日；另见BBC“‘The cost of speaking up against China’”，J. Gunter，2021年3月31日，以及路透社“China counters Uighur criticism with explicit attacks on women witnesses”，C. Cadell，2021年3月1日。

<sup>170</sup> 人权高专办访谈。

<sup>171</sup> 人权高专办访谈。

<sup>172</sup> 《公民及政治权利国际公约》第十条。联合国人权事务委员会将这一权利描述为“不可克减的一般国际法规范”。见联合国人权事务委员会，《第29号一般性意见》

(CCPR/C/21/Rev.1/Add.11)，第13a段。另见联合国大会在其决议A/RES/70/175（2015年12月17日）中通过的修订版《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》（纳尔逊·曼德拉规则）。

<sup>173</sup> 中国是《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的缔约国。另见《世界人权宣言》第五条和《公民及政治权利国际公约》第七条。禁止酷刑被视为惯例国际法的一项规范，也是国际法的一项强制性规范，不得减损。

<sup>174</sup> 例子包括过度拥挤的牢房或宿舍、不卫生的条件、剥夺睡眠、缺乏隐私、性恐吓或羞辱、食物不足、医疗保健不足、长期处于压力状态、无法与家人沟通、无法使用母语和信奉宗教、释放日期不确定、未经同意的医疗、政治再教育以及生活在持续的暴力威胁之下。

<sup>175</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》第12条。

<sup>176</sup> 联合国经济、社会和文化权利委员会，《第14号一般性意见》(E/C.12/2000/4)，第8段。此外，联合国酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员认为，“在没有获得当事人自由和知情同意的情况下，对其强制执行或给予缺乏治疗目的、具有侵入性和不可逆转性的治疗，可能构成酷刑或虐待”，见《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员的报告》，A/HRC/22/53，第32段。

<sup>177</sup> 见《人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员的报告》，A/64/272。

<sup>178</sup> 联合国经济、社会和文化权利委员会，《第14号一般性意见》，E/C.12/2000/4，第11段。



权侵犯的投诉。<sup>179</sup> 尽管少数第一手资料中提到，外来官员有时会在 VETC 设施中进行某种形式的访问，但他们的描述并不表明这些访问的组织方式有利于个人报告虐待行为。<sup>180</sup> 综上所述，这些情况使人严重质疑实践中是否存在针对侵犯被拘留者权利的有效补救措施，而联合国禁止酷刑委员会在 2016 年表达的关切，即促请中国“建立一个独立的监督机制，以确保及时、公正和有效地调查所有关于酷刑或虐待的指控”仍然有效。<sup>181</sup>

78. 总而言之，根据人权高专办收集的关于 2017 年至 2019 年期间被拘留在 VETC 的受访者描述，存在酷刑或其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，侵犯了被剥夺自由者受到人道和有尊严的对待的权利，以及侵犯了健康权。还有指控称 VETC 设施中存在性暴力和基于性别的暴力（SGBV）事件，包括强奸，这些事件也似乎可信，其本身就能构成酷刑或其他形式的虐待行为。根据现有信息，无法就 VETC 设施中可能存在更大范围的 SGBV 迹象的程度得出更广泛的结论。中国政府全面否认所有指控，并对挺身而出分享经历的人进行性别和侮辱性攻击，这加剧了幸存者的屈辱和痛苦。

## VI. 其他人权问题

79. 除本文中已描述的大规模剥夺某些群体个人的自由之外，还出现了更多指控，称新疆维吾尔自治区的“严打”行动和相关政策对少数民族群体的人权造成了更广泛的负面影响。这些指控主要涉及对以下权利的不当限制：文化、语言和宗教身份及表达；隐私权和行动权；生育权；以及就业和劳工权利。其中多项指控反映了联合国人权机制多年来特别指出的少数民族地区的更广泛趋势。下文将依次讨论这些内容。

### A. 宗教、文化和语言的认同和表达

80. 中国《宪法》和《民族区域自治法》规定了少数民族成员不受歧视的权利，<sup>182</sup> 各民族平等团结、民族区域自治、共同繁荣的理念在众多官方政策文件中得到重申。<sup>183</sup> 中国政府一贯否认有关新疆维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族受到任何歧视的指控，并强调少数民族在自治区政府和全国人民代表大会中的代表权。然而，许多联合国人权机制对过去几年包括新疆维吾尔自治区在内的少数民族地区的文化权利以及宗教和言论自由权的限制表示关切。<sup>184</sup>

81. 在执行中国政府所谓的反恐和反“极端主义”战略背景下，宗教活动所受的监管逐步加强，使得这些关切更为突出。

---

<sup>179</sup> 例如，《实施办法》（2018 年修订后版本）第六十二条规定，反恐怖主义机构和有关部门的工作人员“在反恐怖主义工作中未履行职责”的，可以给予批评教育；情节严重的可以给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任（英文原文为非官方译文）。《反恐怖主义法》第九十四条则对反恐怖主义机构人员滥用职权和“其他违法违纪行为”进行惩处，规定“任何单位和个人有权向有关部门检举、控告”（英文原文为非官方译文）。

<sup>180</sup> 人权高专办访谈。

<sup>181</sup> 联合国禁止酷刑委员会，《关于中国第五次定期报告的结论性意见》，2016 年 2 月 3 日，CAT/C/CHN/CO/5，第 23 段。

<sup>182</sup> 《中华人民共和国宪法》第四条；《民族区域自治法》第九条。

<sup>183</sup> 例如，见中国国务院新闻办公室于 2021 年 7 月 14 日发布的《新疆各民族平等权利的保障》白皮书。

<sup>184</sup> 例如，见《经济、社会和文化权利委员会的结论性意见》，E/C.12/CHN/CO/2，2014 年 6 月 13 日，第 36 段；《消除对妇女一切形式歧视委员会的结论性意见》，CEDAW/C/CHN/CO/7-8，2014 年 11 月 14 日，第 35(b)、47 段；《关于中国（包括中国香港和中国澳门）第十四次至第十七次合并定期报告的结论性意见》，CERD/C/CHN/CO/14-17，第 40(b)、40(c)、41(e)、41(f) 段，2018 年 9 月 19 日。另见少数群体问题特别报告员、宗教和信仰自由问题特别报告员以及其他特别程序的多份来文：CHN 1/2018；CHN 21/2018；CHN 18/2019。

82. 宗教自由和“正常的宗教活动”受到中国宪法的保护，<sup>185</sup> 中国政府同时声称，中国各省和地区有超过 2000 万人信仰伊斯兰教。然而，整体适用于中国 and 具体适用于新疆维吾尔自治区的法律和其他法律文件以详细、干预性和特别控制的方式对宗教进行规范。宗教活动只能在中国政府批准的地点进行，由政府认证的人员主持，且需遵循政府批准的教义和出版物。<sup>186</sup> “国家机关、国民教育学校、公共事业单位等场所”严禁进行宗教活动。<sup>187</sup> 儿童不得参加宗教活动。<sup>188</sup> 但中国政府表示，他们倡导一种坚守核心信仰、更适合中国社会、能为中国经济社会发展发挥积极作用的“有中国特色的伊斯兰教”。

83. 随着“严打”行动的开展，一系列法律文书得以通过或经修改，以进一步加强和建立对宗教的监管，其中包括“任何组织或者个人应当自觉抵制宗教极端和非法宗教活动”。<sup>189</sup> 如上文所强调，“极端主义”的定义相当宽泛，而法律文书则列出了“极端化的主要表现”<sup>190</sup>，实际上还附有一份“宗教极端主义”的“迹象”列表<sup>191</sup>，帮助官员和公众识别社区中的“极端主义”行为。<sup>192</sup> 这些“表现”和“迹象”包括在特定情况下可能引起合理关切的行为，例如“煽动‘圣战’、鼓吹和实施暴力恐怖活动”，<sup>193</sup> 但其涵盖范围更广，包括了异常宽泛的一系列行为，而这些行为本身构成了行使与这些社区享受文化和宗教生活相关的受保护的基本自由。其中包括戴头巾和“非正常”蓄须；扩大“清真食品”范围；斋月期间关闭餐馆；“无正当理由”跨县参加宗教活动；使用虚拟专用网络（VPN）、社交媒体和互联网来传播经文和布道；并给孩子起穆斯林名字。<sup>194</sup> 其中还包括将各种形式的异议和违反其他法律政策的行为，包括与计划生育有关的行为，视为“极端主义”的迹象。

84. 这种对“极端主义”异常宽泛的解释通常明确针对伊斯兰宗教和实践的标准原则，实际上使几乎所有此类行为都可能违反“反极端主义”政策范围内的宗教监管和更广泛的政府政策，并可能遭受刑事制裁和/或再教育。一种环境由此而生，即将宗教或文化习俗或表达方式与“极端主义”混为一谈，并可能对由此被认定为“极端主义”的人造成严重后果。<sup>195</sup>

85. 除了对穆斯林宗教活动表达限制的日益增加，有关清真寺、麻扎和公墓等伊斯兰宗教场所遭到破坏的报道也不断出现，尤其在“严打”行动期间。根据中国政府数据，全国 3.5 万座清真寺中，有 2 万座位于新疆维吾尔自治区。<sup>196</sup>

---

<sup>185</sup> 《中华人民共和国宪法》第三十六条。

<sup>186</sup> 见《新疆维吾尔自治区宗教事务条例》（XRAR），2014 年修订版；以及《宗教事务条例》（RAR），2017 年修订版。另见中华人民共和国国务院，《新疆的宗教信仰自由状况》白皮书，2016 年 6 月。

<sup>187</sup> 《新疆维吾尔自治区宗教事务条例》第三十一条（英文原文为非官方译文）。

<sup>188</sup> 《新疆维吾尔自治区宗教事务条例》第三十七条（英文原文为非官方译文）。

<sup>189</sup> 《新疆维吾尔自治区宗教事务条例》第五条第三款（英文原文为非官方译文）。

<sup>190</sup> 《自治区去极端化条例》第九条（英文原文为非官方译文）。

<sup>191</sup> 见南昌市公安局，《宗教极端主义的 75 种行为表现》，2015 年 9 月 8 日。

<sup>192</sup> 《环球时报》，“Xinjiang counties identify 75 forms of religious extremism”，2014 年 12 月 25 日。

<sup>193</sup> 75 种宗教极端活动具体表现中的第 4 种（英文原文为非官方译文）。

<sup>194</sup> 《自治区去极端化条例》第九条第八款（“非正常起名”作为必须禁止的“极端主义”表现）。另见媒体报道，其中包含据报道被认为是过度伊斯兰的姓名示例，例如 Hajj、Jihadi、Mecca 和 Mohamed；美联社，“China bans list of Islamic names in restive Xinjiang region”，G. Shih，2017 年 4 月 27 日。人权高专办无法证实这些例子以及此类政策在整个新疆应用和执行的程度。

<sup>195</sup> 接受人权高专办采访的几位人士可信地描述了自 2015 年以来新疆维吾尔自治区对宗教自由的严格限制，包括对祈祷、持有《古兰经》和进入清真寺的限制。

<sup>196</sup> 然而，没有关于这些地点位置的官方数据，这使核实所谓的破坏模式变得更加困难。参见《环球时报》，“Xinjiang’s mosques have grown ten-fold”，2015 年 3 月 3 日。中国伊斯兰教协会会长重申了这一数字：见《环球时报》，“Adapting Islam to local conditions best course for development in Chinese society: head of Islamic association”，2021 年 2 月 8 日。

86. 尽管如此，一些研究人员，经过主要基于对公开卫星图像的详细分析，认为过去几年中，新疆维吾尔自治区大量清真寺已遭摧毁。<sup>197</sup> 前往该地区的调查记者将卫星图像与相关地理位置的当前实际情况进行比对后，也报道了这一趋势。<sup>198</sup> 中国政府方面一直坚称没有不当拆除或破坏宗教场所的行为，相反，他们声称因清真寺年久失修，出于安全原因正进行重建，而基本的墓葬和葬仪习俗受到保护，而且墓地设施不断改善。<sup>199</sup> 中国政府还表示，“个别地方的各民族群众自愿搬迁墓地”。<sup>200</sup>

87. 公共领域的卫星图像分析显示，许多可用于识别宗教场所特征的要素似乎已被移除或改变，例如尖塔遭到拆除。一个典型的例子是位于南疆地区和田市北部的伊玛目阿西姆之墓的改造（见下图）。该地曾是维吾尔人和其他穆斯林社区的朝圣地，包括伊玛目墓、一座清真寺和几处相关坟墓。来自 Google 地球的卫星图像显示，2017 年 12 月至 2020 年 6 月间，墓地遭拆除，曾经被朝圣者旗帜环绕的墓碑也已消失。

### 伊玛目阿西姆之墓：<sup>201</sup>

位置：北纬 37° 14'28" 东经 80° 3'6"

2012 年 3 月：墓地遗址可见建筑物



<sup>197</sup> 例如，见澳大利亚战略政策研究所，“Cultural erasure, Tracing the destruction of Islamic spaces in Xinjiang”，2020 年；“Are Historic Mosques in Xinjiang being Destroyed?” Bellingcat 于 2019 年 4 月 5 日发表的研究；《摧毁信仰：维吾尔清真寺和麻扎的破坏、亵渎》，维吾尔人权项目，2019 年 10 月 28 日。

<sup>198</sup> 例如，见路透社，“Mosques disappear as China strives to ‘build a beautiful Xinjiang’”，2021 年 5 月 23 日，以及《纽约时报》，“China is erasing mosques and precious shrines in Xinjiang”，2020 年 9 月 25 日。

<sup>199</sup> 据政府称，“……对年久失修的宗教活动场所，政府有关部门根据《中华人民共和国城乡规划法》，并尊重信教群众意愿，通过新建、迁建、扩建等，解决了安全隐患问题，保障正常宗教活动顺利进行”，见白皮书，《新疆各民族平等权利的保障》，国务院新闻办公室，2021 年 7 月 14 日。另见新华社，《关于涉疆问题的谎言与事实真相》，2021 年 2 月 5 日。

<sup>200</sup> 新华社，《关于涉疆问题的谎言与事实真相》，2021 年 2 月 5 日。

另见《环球时报》，“Xinjiang govt denies foreign media reports of ‘tearing down mosques,’ says it is reconstructing them for safety of Muslims”，2021 年 4 月 19 日。

<sup>201</sup> 场地的演变。所有图像版权均来自 Maxar Technologies，通过 Google 地球提供。

2017 年 12 月：建筑物已在此日期前拆除



2020 年 6 月：建筑物遗迹不再可见



88. 尽管人权高专办现阶段无法就宗教场所遭到破坏的程度得出确切结论，但由于无法切实进入宗教场所且中国政府无法提供更全面的信息，这些报告仍然引起深切关切。

89. 联合国人权机制也对尊重少数民族语言权利表示关切，这些权利原则上受到中国法律的保护。<sup>202</sup> 例如，2014 年，联合国经济、社会和文化权利委员会在对中国的定期审查中，对少数民族在实现参加文化生活的权利，包括行使使用和传授少数民族语言、历史和文化以及自由信奉宗教的权利方面继续面临严格限制表示关切。<sup>203</sup>

---

<sup>202</sup> 见《中华人民共和国宪法》第四条：“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由”，以及第一百二十一条规定，中国自治区的政府机构“使用当地通用的语言文字”。《民族区域自治法》还保障各民族有使用和发展本民族语言文字的自由。例如，第三十七条规定，“招收少数民族学生为主的学校（班级）和其他教育机构，有条件的应当采用少数民族文字的课本，并用少数民族语言讲课”。

<sup>203</sup> 见《消除种族歧视委员会关于中国（包括中国香港和中国澳门）第二次定期报告的结论性意见》，E/C.12/CHN/CO/2，2014 年 6 月 13 日，第 36 段。



90. 几位特别程序任务负责人以及联合国消除种族歧视委员会分别在 2017 年和 2018 年，就主要人口为维吾尔族的和田县 2017 年发布的一项指令提出了关切，<sup>204</sup> 指令中要求当局坚定实施学前三年和中小学一年级国家通用语言文字（普通话中文）教学，力争到 2020 年实现全面覆盖。此外，该指令还禁止在教育系统中使用维吾尔语言文字、标语和图片，以及在集体活动、公共活动和管理工作中使用维吾尔语。中国政府在答复中重申了对新疆维吾尔自治区双语教育的承诺，却未质疑该指令的真实性，也并未澄清该指令是否仍然有效。<sup>205</sup> 接受人权高专办采访的人士还讲述，至少自 2014 年以来，提供维吾尔语和/或哈萨克语教学的学校相继关闭，教师也逐渐停止了双语教学的职责。<sup>206</sup>

91. 据中国政府说法，所有中小学在国家通用语言文字课程的基础上，都纳入了少数民族语言文字课程。少数民族语言课程是（当地）一年级至八年级的必修课，高中是选修课。教科书有四种少数民族语言版本。越来越多的学生在本科和研究生阶段学习少数民族语言，包括维吾尔语和哈萨克语。

92. 从国际人权法的角度来看，本节中描述的限制引起了重大关切。国际法特别保护宗教或信仰自由权，该权利可单独行使，<sup>207</sup> 也可与互补权利（即拥有并表达自己选择的宗教的权利）共同行使。宗教的表现包括崇拜（无论是以宗教祈祷和讲道、展示宗教标志还是兴建礼拜场所的形式），以及仪式和实践（包括在庆祝宗教历法中的重要日期、管理饮食、穿着特殊服装或使用特定语言），以及教导，包括自由选择宗教领袖、建立宗教学校以及准备和分发宗教文本或出版物。<sup>208</sup> 国际标准明确规定，即使在紧急情况下，宗教自由权也不得减损。<sup>209</sup> 选择宗教或信仰的权利以及私下信奉宗教的权利也不应受到限制。只有宗教或信仰的公开宣告才可能受到某些限制，前提是这些限制是法律规定的，并且是实现合法目标所必需且相称的，例如维护公共安全、秩序、卫生和道德，或保护他人的基本权利和自由。<sup>210</sup>

93. 对新疆维吾尔自治区伊斯兰宗教活动行使宗教自由的限制未能达到这些标准。就合法性要求而言，虽然一些限制是由法律规定的，但另一些限制则源于某些类型的行为在实践中被视为“极端主义迹象”，即使此类行为实际上可能并不违法，例如留大胡子或拒绝使用电视。此外，鉴于“宗教极端主义”的广泛性和模糊性，对其进行打击和消灭的目标本身不可能成为国际人权法规定的合法目标。最后，对一系列广泛接受的宗教信条表现形式进行笼统限制，并不能被视为实现这一目标必要或相称的措施。

94. 国际法禁止歧视，包括基于宗教或种族身份的歧视，<sup>211</sup> 并保护少数群体享受其文化、宗教信仰和语言使用的权利。<sup>212</sup> 中国政府的法律和政策，包括在“严打”行

---

<sup>204</sup> 见特别报告员联合来文，2018 年 1 月 12 日，OL CHN1/2018，以及消除种族歧视委员会，《结论性意见》，CERD/C/CHN/CO/14-17，2018 年 9 月 19 日，第 40(e) 段。

<sup>205</sup> 见政府于 2018 年 3 月 15 日对特别报告员 2018 年 1 月 12 日其他信函 OL CHN 1/2018 的答复。另见《中国提供的关于其第十四至第十七次合并定期报告结论性意见后续行动的资料》，2020 年 2 月 5 日，CERD/C/CHN/FCO/14-17。

<sup>206</sup> 人权高专办访谈。

<sup>207</sup> 《世界人权宣言》第十八条；《消除种族歧视公约》第五条；《儿童权利公约》第十四条；《公民及政治权利国际公约》第十八条。另见《联合国消除基于宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧视宣言》以及《联合国在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》。

<sup>208</sup> 联合国人权事务委员会，《第 22 号一般性意见》，CCPR/C/21/Rev.1/Add.4，第 4 和 8 段。

<sup>209</sup> 联合国人权事务委员会，《第 22 号一般性意见》，CCPR/C/21/Rev.1/Add.4，第 5 段。

<sup>210</sup> 《公民及政治权利国际公约》第十八条第三款。

<sup>211</sup> 例如，《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款；联合国经济、社会和文化权利委员会，《第 3 号一般性意见》，E/1991/23，第 1 段；《第 16 号一般性意见》，E/C.12/2005/4，第 16、32 和 40 段。

<sup>212</sup> 《公民及政治权利国际公约》第二十七条；《经济、社会、文化权利国际公约》第三条和第十五条第一（子）款；联合国《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》。

动的背景下，明确限制和镇压属于维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族的人的身份和文化生活一部分的做法，这也足以引起对以禁止的理由歧视此类少数群体的关切。

## B. 隐私权和行动自由权

95. 在中国政府执行反恐和“极端主义”政策的同时，也有人指控其实施了广泛形式的密集监视和控制。

96. 如前文所强调，公安机关被赋予预防、调查和应对恐怖主义和“极端主义”行为的广泛权力，<sup>213</sup> 包括采用“技术侦查措施”以及收集和保留有关生活多个方面的数据，包括个人生物识别数据。<sup>214</sup> 《刑事诉讼法》允许公安人员使用特殊侦查手段，包括电子监控，<sup>215</sup> 而《反恐怖主义法》则允许他们对嫌疑人采取一系列限制措施。<sup>216</sup>

97. 这些广泛的法律权力为所谓的横跨整个地区线上和线下实施的复杂、大规模和系统化的实践监控系统提供了法律基础。现有的描述表明，该系统是与私人安保和技术公司合作开发而成，这些公司提供必要的技术，包括以采集生物识别数据的形式进行现场和电子监控，如虹膜扫描和面部图像。据报道，此类监控由时刻运作的监控摄像头网络驱动，包括部署面部识别功能；庞大的“便民警务站”和其他检查站网络；以及广泛访问人们的个人通信设备和财务历史，再结合大数据技术的分析使用。<sup>217</sup>

98. 公开领域的现有文件似乎详细记录了以下内容：(i) 包含数十万份警察档案的警方数据库，其中许多档案表明对“少数民族语言群体”进行了广泛监视；<sup>218</sup> (ii) 来自警察平台的所谓“通报”形式、看似官方性质的文件，该平台用于存储可能被标记为潜在拘留对象的数据，称为“一体化联合作战平台”（IJOP）；<sup>219</sup> (iii) 用于与 IJOP 系统通信的警方应用程序，根据特定类型的行为和指标汇总其认为具有潜在威胁的人员的各种数据。<sup>220</sup>

99. 综合来看，这些信息作为关键要素一致表明了侵入性电子监视的模式，此类监视能够且已确实针对维吾尔族和其他以穆斯林为主的人群展开，在此情况下，若出现特定行为，如下载伊斯兰教宗教资料或与外国人士通信，则可能被自动监控并标记为“极端主义”的潜在迹象，需要警方跟进，包括可能需被移送至 VETC 设施或其他拘留设施。现有材料还详细介绍了警方如何利用社区线人收集信息，以及如何密切监控已获得外国公民身份并申请回国签证的中国公民。<sup>221</sup>

---

<sup>213</sup> 例如，《反恐怖主义法》第十七条至六十七条；《实施办法》第十六条至三十七条（2018年修订后）。

<sup>214</sup> 例如，《反恐怖主义法》第四十五、五十条；《实施办法》第三十一条（2018年修订后）。

<sup>215</sup> 《刑事诉讼法》第一百五十五条（及以下）。

<sup>216</sup> 《反恐怖主义法》第五十三条。

<sup>217</sup> 见许多似乎为官方性质的文件，涉及监视设备，例如国际调查记者同盟（ICIJ）于2019年11月发布的“中国电文”和一体化联合作战平台（IJOP）通报；“新疆警察文件”，《纽约时报》：“Absolutely No Mercy”: Leaked Files Expose How China Organized Mass Detentions of Muslims, A. Ramzy 和 C. Buckley, 2019年11月19日；“The Urumqi Police Database”，由 Intercept 发布, Y. Grauer, 2021年1月29日；“新疆警察文件”，公安部长赵克志讲话，2018年6月15日；另见人权观察，《中国的算法暴政》，2019年5月1日；国际特赦组织，“就像我们是战争中的敌人”，2021年6月10日，第35-36页。

<sup>218</sup> The Intercept, “Revealed, Massive Chinese Database”, Y. Grauer, 2021年1月29日。

<sup>219</sup> 国际调查记者同盟，“China Cables | China’s Operating Manuals for Mass Internment”，2019年11月24日。

<sup>220</sup> 人权观察，《中国的算法暴政》，2019年5月1日。

<sup>221</sup> The Intercept, “Revealed, Massive Chinese Database”, Y. Grauer, 2021年1月29日。

100. 除了在线监控之外，至少自 2016 年开始，新疆维吾尔自治区的主要道路、村庄和居民区还大幅增加了由全副武装的警察部队把守的实体检查站数量，以及其他形式的人员活动监控。据人权高专办收到的描述，所谓的“便民警务站”和安全检查站在整个地区数量激增。<sup>222</sup> 一位受访者称，“原本 2.5 小时行程的路，现在需要 9 小时”。<sup>223</sup> 受访者还表示，连从家里出发前往隔壁村庄都需要获得地方当局的许可。<sup>224</sup> 有报道称，这种对自由行动的限制是有针对性和歧视性的，少数民族群体成员在路障和检查站、包括在机场都会受到有系统的检查，而其他人则可以使用所谓的“绿色通道”。<sup>225</sup> 现有信息还强烈显示，中国政府官员在 2014 年左右开始没收维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族的护照，且这一做法从 2016 年底开始有所增加。<sup>226</sup> 一些人报告说，从国外入境中国时，仅仅因为护照上他们的居住地（户口）是“新疆”，就足以被区别对待，进行特殊审问。<sup>227</sup>

101. 此外，2014 年，中国政府在新疆维吾尔自治区开启了为期三年的“访惠聚”活动，“走访群众、造福群众、凝聚民心”，派出 20 万名干部定期入户走访，并进行社区层面的发展工作。<sup>228</sup> 2016 年，当局启动了“结对认亲”活动，各族干部和民工通过定期走访结成对子。2017 年 12 月，该计划大幅扩展，当局派出了超过 100 万干部，在主要位于农村的家庭居住一周。2018 年初，“住户”计划再次延长，干部每两个月至少到结亲户家中同住五天。据中国政府称，自 2016 年以来，在这些“民族团结”活动中，约有 110 万官员与 160 万当地民众“结对子、交朋友、认亲戚”，“交往交流交融”。<sup>229</sup>

102. 中国政府宣扬此类住户计划<sup>230</sup> 有助于促进社会凝聚力和社区发展。这些似乎具有强制性，<sup>231</sup> 并对家庭生活的隐私造成明显且重大的影响。例如，亲身经历此类计划的人解释称，当“亲戚”来访时，他们被禁止祈祷或说自己的语言。<sup>232</sup> “结对认亲”计划也产生了明显的性别影响。几位经历过该计划的女性<sup>233</sup> 提及访问（男性）干部造成的性骚扰和其他形式由于干扰而带来的不适。一位受访者的丈夫被拘留在 VETC 设施中，而她则被要求参加住户计划，她的经历如下：“他们和我们一起吃饭。我给他们准备了食物。他们一直都在场，甚至当我陪孩子们做作业时也在。孩子们必须接受反对他们父亲的教育，因为他们说他有‘坏主意’。我们整天都受到监视。”<sup>234</sup>

---

<sup>222</sup> 人权高专办访谈。公安部长赵克志在讲话中也提到了这一点，称新疆维吾尔自治区有 7629 个便民警务站，见“新疆警察文件”。

<sup>223</sup> 人权高专办访谈。

<sup>224</sup> 人权高专办访谈。

<sup>225</sup> 人权高专办与媒体代表的会议记录。另见《华尔街日报》，《新疆 12 天见闻：政府监控如何渗透日常角落》，Josh Chin，2017 年 12 月 19 日。

<sup>226</sup> 一些受访者也向人权高专办报告了这一趋势。联合国消除种族歧视委员会于 2018 年提出了没收护照的问题。政府回应称，护照是根据中国《护照法》和《出境入境管理法》的相关规定签发，见消除种族歧视委员会，《关于中国（包括中国香港和中国澳门）第十四至第十七次合并定期报告的结论性意见》，2018 年 9 月 19 日，第 40(c) 和 41(f) 段；以及中国政府的后续答复，CERD/C/CHN/FCO/14-17，第 4 段，2020 年 2 月 5 日。此外，2015 年《中国反恐怖主义法》第五十三条第六款允许在调查涉嫌恐怖活动的过程中“根据其威胁程度”没收护照（英文原文为非官方译文）。

<sup>227</sup> 人权高专办访谈。

<sup>228</sup> 例如，官方媒体《人民网》报道：“访民情惠民生聚民心”新疆 20 万机关干部下基层住万村--新疆频道--人民网(people.com.cn)。

<sup>229</sup> 中华人民共和国外交部，《关于涉人权问题的各种谬论及事实真相》，2020 年 7 月 2 日。

<sup>230</sup> 见不列颠哥伦比亚大学新疆文献中心提供的“结对认亲”手册（英文原文为非官方译文）。

<sup>231</sup> 亲身经历过住户计划的受访者告诉人权高专办，他们不能拒绝“亲戚”。

<sup>232</sup> 人权高专办访谈。

<sup>233</sup> 人权高专办访谈。

<sup>234</sup> 人权高专办访谈。



103. 本节中描述的法律、政策、计划和做法引发了多项人权关切。每个人都有权获得保护，免遭隐私、家庭、住所或通信的非法或任意干涉，<sup>235</sup> 其中隐私包括有关个人的身体和社会身份以及私人生活的信息，该保护适用于任何时间以及线上和线下所有情况。对这一权利的任何干涉都必须是合法的，而不是任意的，这是实现保护社会基本利益所必需的、相称的，并必须有足够的滥用防范措施。<sup>236</sup> 新疆维吾尔自治区公职人员普遍拥有广泛的权力，但独立监督和滥用防范程序保障有限，这已经引起了相当大的关切，而广泛和侵入性强的监视方法更是加剧了这一问题。通过“极端主义”的视角高度关注维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族，也可能在意图和/或效果上具有歧视性。

104. 国际人权法还规定了行动自由权，其中包括在一国境内自由迁徙和居住的权利，以及离开一个国家（包括自己国家）的权利。<sup>237</sup> 该权利仅在法律规定、对于国家安全、公共安全或公共秩序绝对必要时受到限制，并与其他人权一致。此类限制不得具有歧视性意图或效果。如前文所述，新疆维吾尔自治区的各种政策和做法引起了这方面的关切。

### C. 生殖权利

105. 针对新疆维吾尔自治区侵犯生殖权利的行为，已有进一步的指控提出。这些指控应置于对更广泛的中国性权利和生殖权利的人权关切背景下看待。联合国经济、社会和文化权利委员会在 2014 年的结论性意见中表示，欢迎中国政府修改“独生子女政策”的决定，但仍对民众自由决定生育子女数量的机会继续受到限制感到关切。委员会注意到，中国政府提供的信息表明，《人口与计划生育法》禁止为完成生育指标而采取胁迫性措施，但仍然“感到严重关切的是，据报道，有使用包括强迫堕胎和强迫绝育在内的胁迫措施来限制生育的案例”。<sup>238</sup> 联合国消除对妇女歧视委员会也敦促中国考虑取消对违反计划生育政策的妇女的处罚。<sup>239</sup>

106. 2017 年之前，维吾尔族等少数民族得到允许比汉族多生育一个子女，这意味着城市维吾尔族夫妇可以生育两个子女，农村维吾尔族夫妇可以生育三个子女，而城市汉族夫妇允许生育一个子女，农村汉族夫妇则允许生育两个子女。总体而言，中国政府报告显示，新疆维吾尔自治区人口从 2010 年人口普查时的 1298 万人增至 2020 年人口普查时的 1493 万人，维吾尔族人口从 2010 年人口普查时的 1000 万增至 2020 年人口普查时的 1160 万人，年均增长率为 1.52%。

107. 2017 年，新疆维吾尔自治区修改了地区计划生育政策，允许各民族在城市生育两个子女，在农村生育三个子女，从而实现政策均等化，允许汉族夫妇与少数民族夫妇生育同等数量的子女。<sup>240</sup> 修正案还加强了执法力度，包括将违反政策者应支

---

<sup>235</sup> 《世界人权宣言》第十二条；《公民及政治权利国际公约》第十四条。

<sup>236</sup> 另见联合国人权事务高级专员办事处的报告，《数字时代的隐私权》，A/HRC/27/37 第 21 和 28 段（“国家必须确保对隐私、家庭、住宅或通信权利的干涉得到法律授权，这些法律应当：(a) 便于公众了解把握；(b) 包括确保为具体合法目的收集、获得和使用通信数据的条文；(c) 足够准确，并详细说明允许此类干涉的确切情况、授权程序、可监控人员的类别、监控期限、使用和储存所收集数据的程序；(d) 提供有效保障，防止权力滥用。”）

<sup>237</sup> 《世界人权宣言》第十三条；《公民及政治权利国际公约》第十二条。

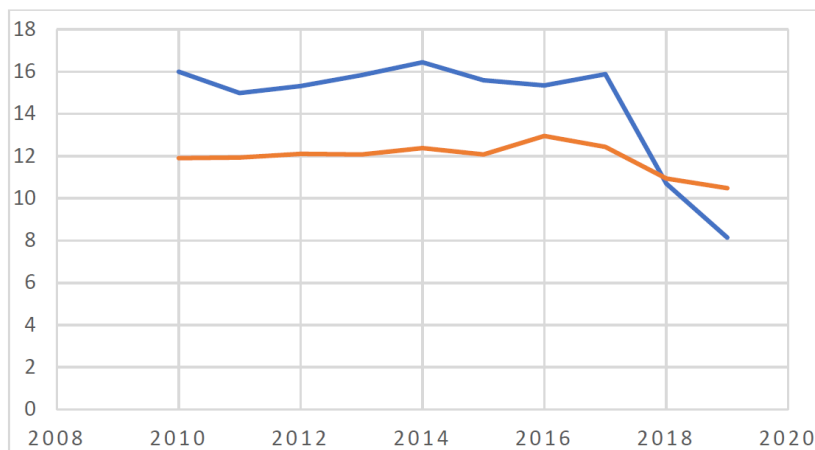
<sup>238</sup> 见联合国经济、社会和文化权利委员会，《关于中国（包括中国香港和中国澳门）第二次定期报告的结论性意见》，E/C.12/CHN/CO/2，2014 年 6 月 13 日，第 25-26 段。

<sup>239</sup> 另见《联合国消除对妇女歧视委员会的结论性意见》，CEDAW/C/CHN/CO/7-8，2014 年 11 月 14 日，第 39(b) 段。

<sup>240</sup> 《新疆的人口发展》白皮书，国务院新闻办公室，2021 年 9 月。见《新疆维吾尔自治区人口与计划生育条例》第五条，2017 年 7 月 28 日。这一政策变化是继 2015 年国家政策变化之后，即每对夫妇可生育两个子女。

付的“社会抚养费”增加三倍。<sup>241</sup> 2021年6月，根据新的国家政策，新疆维吾尔自治区实行各族三孩政策。

108. 官方人口数据显示，自2017年以来，新疆维吾尔自治区的出生率急剧下降。<sup>242</sup> 涵盖2019年的《2020年中国统计年鉴》数据显示，两年内新疆出生率下降约48.7%，从2017年的15.88%下降至2019年的8.14%。全中国的平均出生率为10.48%。<sup>243</sup>



蓝线代表新疆维吾尔自治区每1万人口的出生率。红线代表全中国每1万人口的出生率。<sup>244</sup>

109. 这一下降大部分来自维吾尔族人口占多数的地区，其中两个最大的维吾尔族地区尤其受到影响。在维吾尔族人口占96%的和田地区，<sup>245</sup> 出生率从2016年的20.94%下降至<sup>246</sup> 2018年的8.58%（每千人）。<sup>247</sup> 同样，在维吾尔族人口约占92.6%的喀什地区，出生率<sup>248</sup> 从2016年的18.19%下降至<sup>249</sup> 2018年的7.94%（每千人）。<sup>250</sup> 即使考虑到中国出生率整体下滑，<sup>251</sup> 这些数据仍然异常且突出。新疆维吾尔自治区的绝育和宫内节育器植入数据也是如此，官方数据显示，与中国其他地区相比，2017年和2018年该地区这两种手术的数量出现异常的急剧上升。<sup>252</sup> 例如，2018年，

<sup>241</sup> 《新疆计划生育条例》修正案第四十二条（见新疆维吾尔自治区第十二届人民代表大会常务委员会公告，2017年7月31日）。

<sup>242</sup> 这些数据是在2010年至2020年新疆维吾尔自治区总人口增长18.5%的背景下得出的，政府的统计数据表明，该时期维吾尔族人口增长了1.52%。见CGTN，“Chart of the Day: Xinjiang’s population rises by 18,5 per cent from 2010 to 2020”，2021年6月15日。另见白皮书，《新疆的人口发展》，国务院新闻办公室，2021年9月。此外，2021年“三孩政策”在新疆维吾尔自治区的影响仍有待观察，特别是对维吾尔族和其他穆斯林少数民族生殖权利的影响，见：CGTN，“China releases decision on three-child policy, supporting measures”，2021年7月20日。

<sup>243</sup> 见中国统计年鉴：<http://www.stats.gov.cn/>。

<sup>244</sup> 见中国国家统计局，2011-2020年：<http://www.stats.gov.cn/>。

<sup>245</sup> 见《新疆统计年鉴—2016》。

<sup>246</sup> 新疆政府，《2016年和田地区国民经济和社会发展统计公报》（英文原文为非正式译文），2014年4月24日。

<sup>247</sup> 见《2018年和田地区国民经济和社会发展统计公报》，和田地区统计局，2019年3月28日。

<sup>248</sup> 见《新疆统计年鉴—2016》。

<sup>249</sup> 见《喀什地区2016年国民经济和社会发展统计公报》。

<sup>250</sup> 见《喀什地区2018年国民经济发展统计公报》。

<sup>251</sup> 见世界银行，粗出生率（每千人）- 东亚与太平洋地区，中国 | 数据（[worldbank.org](http://worldbank.org)）。

<sup>252</sup> 见2018年和2019年《中国卫生健康统计年鉴》。

新疆的绝育率为每 10 万居民 243 例，而中国的整体绝育率低至每 10 万居民 32.1 例。

253

110. 尽管维吾尔族和其他穆斯林少数民族在 2017 年之前的高出生率部分可归因于先前计划生育政策执行较为宽松，<sup>254</sup> 但许多其他因素确实导致了出生率的显著和迅速下降。中国政府表示，这与全球范围内的城市化和现代化导致出生率和死亡率下降的更广泛趋势一致。与此同时，各种政府文件表明，新疆少数民族人口的生育频率与“极端主义”有关，引发了新疆反恐和反“极端主义”框架下的惩罚措施。例如，中国政府在 2021 年 9 月发布的《新疆的人口发展》白皮书中，明确将生育频率与宗教“极端主义”相联系，其中指出：“在过去相当长一个时期，新疆尤其是南疆地区，由于宗教‘极端主义’渗透时间长、影响范围广、毒害程度深，大量群众的生活受到严重干扰，不少少数民族群众早生早育、多生密育成为普遍现象”。<sup>255</sup> 《新疆维吾尔自治区宗教事务条例》（XRAR）禁止“利用宗教妨碍[……]计划生育”，<sup>256</sup> 2017 年《新疆维吾尔自治区去极端化条例》将“蓄意干涉或破坏计划生育政策实施”列为宗教极端主义的 15 种“主要表现形式”之一。<sup>257</sup>

111. 生育、计划生育和“极端主义”之间的这种联系也在新疆维吾尔自治区的一些县级官方法规中有所反映，这些法规规定，被发现违反计划生育政策的人员将被移送“进行职业技能教育培训”并“采取长效节育措施”。<sup>258</sup> 此外，公共领域中很可能是真实的官方文件，特别是“墨玉名单”，表明违反计划生育是被移送至 VETC 设施的最常见原因之一。

112. 人权高专办采访的几名妇女提出了被强制节育的指控，特别是关于维吾尔族和哈萨克族妇女被强制植入宫内节育器以及可能被强制绝育的指控。一些妇女提到，违反计划生育政策可能导致严厉的惩罚，包括被“拘留”或“监禁”。在这之中，接受人权高专办采访的部分妇女表示，在达到计划生育政策允许的子女数量后，她们被迫堕胎或被强制植入宫内节育器。<sup>259</sup> 这些第一手资料虽然数量有限，但被认为是可信的。

113. 享有可达到的最高健康标准的权利包括性和生殖自由，其中包括个人和夫妇“负责地自由决定其子女人数、生育间隔和时间”的权利。<sup>260</sup> 任何对于生殖自由的限制，例如国家为了其强调的更广泛的共同福祉利益而实施的人口控制政策，都必须符合国际法和标准：这些政策必须与所追求的合法目标相称，且绝不能带有歧视性。<sup>261</sup> 国际标准还要求，计划生育政策不应为强制性的或以胁迫为基础。<sup>262</sup>

114. 然而，现有信息表明，2017 年后，在严格执行计划生育政策的同时，可能还实行着强制措施，包括在中国政府所声称的反恐和反“极端主义”政策的背景下如此，并且这些措施可能是导致新疆（特别是在维吾尔族人口占多数的地区）出生率大幅

<sup>253</sup> 见 2019 年《中国卫生健康统计年鉴》。

<sup>254</sup> 例如，见官方媒体援引喀什地区 1989 年至 2014 年间“计划外生育”比例为 10.5% 的数据，《中国日报》，《新疆人口变化分析报告》，2017 年 7 月 1 日。

<sup>255</sup> 《新疆的人口发展》白皮书，2021 年 9 月 26 日。

<sup>256</sup> 《新疆维吾尔自治区宗教事务条例》第五条第三款（英文原文为非官方译文）。

<sup>257</sup> 《自治区去极端化条例》第九条第十四款（非官方翻译）。

<sup>258</sup> 见《关于印发〈且末县 2018 年度违法生育专项治理工作实施方案〉的通知》第十七条第二款；另见 2019 年 11 月《关于印发〈尼勒克县流动人口计划生育双向服务管理办法〉的通知》第三十一条。

<sup>259</sup> 人权高专办访谈。

<sup>260</sup> 《国际人口与发展会议行动纲领》，A/CONF.171/13，原则 8 和第七章，A 节——生殖权利，第 7.3 段；联合国消除对妇女歧视委员会，《第 19 号一般性建议》，第 22 和 24(m) 段；《北京宣言》和《行动纲要》，第 96 段。

<sup>261</sup> 联合国人权委员会，《第 19 号一般性意见》，第 5 段。

<sup>262</sup> 联合国人权委员会，《第 19 号一般性意见》，第 5 段；另见《国际人口与发展会议行动纲领》，A/CONF.171/13，原则 8，第七章，A 节——生殖权利，第 7.3 段，以及第七章 B 节——计划生育，第 7.12 段。

下降的原因。在此期间，宫内节育器的植入和绝育手术的增加也发生在强制性计划生育政策的背景下，这些政策通过罚款、移送和威胁移送至 VETC 或其他拘留设施来严格执行，在 2017-2019 年间侵犯了生殖权利。尽管新疆维吾尔自治区的政策表面上符合中国政府更广泛的人口规划方针，<sup>263</sup>但这些政策似乎与更大范围的宗教“极端主义”概念联系在一起，进一步引发了人们对这些政策针对维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族的歧视性执法的关切。

115. 综上所述，有可靠迹象表明，自 2017 年以来，强制执行计划生育政策侵犯了生殖权利。由于缺乏可参考的政府数据，包括 2019 年后的数据，很难就目前此类政策的执行情况以及相关的侵犯生殖权利的程度得出结论。

#### D. 就业和劳工问题

116. 2022 年 4 月 20 日，中国全国人民代表大会批准 1930 年《强迫劳动公约》（第 29 号）和 1957 年《废除强迫劳动公约》（第 105 号）。此前，中国已批准国际劳工组织其他相关公约，包括 1958 年《就业和职业歧视公约》（第 111 号）和 1964 年《就业政策公约》（第 122 号），这些公约规定了就业和教育中机会均等和待遇平等，不得基于种族和宗教理由进行歧视，以及确保自由选择就业。中国政府已进行了一系列重要的劳动法改革，以加强针对强迫劳动的保障措施。《劳动法》第九十六条禁止强迫劳动，而《劳动合同法》和《就业促进法》提供了更多保障。强迫劳动受到《刑法》第二百四十四条的处罚，受害者也可根据民法典提起索赔。2013 年，中国正式废除了“劳教”制度，一种由执法机关强制实施的行政拘留制度，此后又取消了全国各地针对性工作者<sup>264</sup>以及吸毒者的拘留再教育计划。<sup>265</sup>《中国反对拐卖人口行动计划（2021-2030 年）》中也承认了以强迫劳动为目的的人口拐卖行为。<sup>266</sup>

117. 就业计划一直是中国在新疆等地扶贫计划的重要组成部分。根据中国政府 2020 年 9 月发布的《新疆的劳动就业保障》白皮书，2014 年至 2019 年间，新疆就业总人数从 1135 万人增加至 1330 万人，共增长 17.2%。白皮书还指出，城镇年均新增就业 47.12 万人以上（其中南疆 14.8 万人，占 31.4%）；年均转移“农村富余劳动力”超过 276 万人，其中南疆地区近 168 万人，占 60% 以上。这些计划一直将南疆作为重点，因为该地区在传统的发展指标方面相对滞后。

118. 中国政府将扶贫计划与预防和打击宗教“极端主义”相紧密结合。白皮书中提到了新疆宗教“极端主义”与贫困之间的联系，并指出，在构成南疆并被确定为极端贫困地区的四个地区，“暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力[.....]煽动信教群众抵制学习国家通用语言文字，排斥现代科学知识，拒绝学习掌握就业技能、改善经济条件、提升自我发展能力”，从而使群众生活陷入长期贫困。

119. 正是在这种背景下，最晚自 2018 年以来，不断出现了报告，<sup>267</sup>讲述有关新疆维吾尔自治区内外的维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族遭受强迫或强制劳动

---

<sup>263</sup> 此类政策已由联合国各人权机制记录在案，其中包括联合国法律和实践中的歧视妇女问题工作组在 2013 年 12 月访问中国的报告，其中指出：独生子女政策“尽管针对的是父母双方而不只是母亲，但它导致了一些严重侵犯妇女生殖健康和人身安全的行为”。工作组指出，针对妇女的暴力行为还“显见于执行独生子女政策过程中采用的强迫绝育和堕胎方法”，尽管“赞赏中国政府近来谴责地方官员的这种行为，但着重强调，需在国家一级采取有效的预防措施，防止再次发生这类犯罪”。见法律和实践中的歧视妇女问题工作组的报告，《对中华人民共和国的访问》，A/HRC/26/39/Add.2，分别为第 10 和 92 段。联合国消除对妇女歧视委员会在 2014 年的结论性意见中对“强迫流产和强迫绝育的非法行径在中国依然存在”表示关切，尽管“缔约国为遏制”此类做法做出了“巨大努力”，以及“违反计划生育政策的妇女会被处以罚款并被剥夺带薪产假，为子女办理出生登记时还会遇到不少困难。”见《联合国消除对妇女歧视委员会的结论性意见》，CEDAW/C/CHN/CO/7-8，第 38 段。

<sup>264</sup> 《关于废止有关收容教育法律规定和制度的决定》，全国人大常委会，2019 年 12 月 28 日。

<sup>265</sup> 2007 年《禁毒法》。

<sup>266</sup> 《中国反对拐卖人口行动计划（2021-2030 年）》，国务院办公厅，2021 年 4 月 9 日。

<sup>267</sup> 下文称为“强迫劳动”。

的情况。这些指控涉及两个主要情境：(i) 在 VETC 设施中和“结业”后的安置；<sup>268</sup> (ii) 在新疆和中国其他地区的劳动力安置，被称为“富余劳动力”和“劳动力转移”计划。<sup>269</sup>

120. 国际标准强调技能发展、创造就业和扶贫计划之间的紧密联系，<sup>270</sup> 鼓励将其用于促进少数民族等弱势群体的发展，但关键前提是确保自愿和非歧视性的应用。

《经济、社会、文化权利国际公约》第六条规定了工作权，其中包括每个人有权自由决定选择或接受工作的权利，以及各缔约国有义务废除、禁止和打击一切形式的强迫劳动。<sup>271</sup> 《公民及政治权利国际公约》第八条也禁止强迫劳动，经管辖法院作出具体判决的目的，或在通常情况下，根据法院合法命令被拘留者（或在获得有条件释放时）需做的工作或服务除外。国际劳工组织标准将强迫劳动更具体地定义为“在受到任何刑罚的威胁下，强迫任何人从事任何工作或服务”，而且该人并非自愿提供该工作或服务。<sup>272</sup> “刑罚威胁”可以指刑事制裁以及各种形式的胁迫，如扣留身份和旅行证件、威胁、暴力、经济处罚、监禁、拖欠或停发工资、或剥夺权利或其他特权。<sup>273</sup> 各类劳工计划需要根据这些标准进行评估。

121. 关于在 VETC 设施中存在强迫劳动的指控，首先需指出，中国政府的白皮书和其他公开声明显示了 VETC 设施与就业计划之间的明确关联。例如，2019 年《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书指出，“已有多批次学员达到标准从教培中心结业，有的在工厂或其他企业就业”。官方声明中提到 VETC 与就业之间的“无缝衔接”。<sup>274</sup> 新疆维吾尔自治区的公司似乎也许可因雇用少数民族而获奖励，<sup>275</sup> 包括雇用曾参加过职业技能教育的“学员”。例如，喀什地区新闻办公室于 2018 年发布的一份官方“通知”称，计划将 10 万人从职业培训转入就业，同时对愿雇用“学员”的企业发放大量补助。<sup>276</sup>

122. 中国政府表示，此类就业基于依法自愿签订的劳动合同。然而，由于劳工计划与反“极端主义”框架（包括 VETC 系统）之间存在着密切联系，令人感到关切的是，在这种情况下，此类计划在多大程度上可被视为完全自愿。如前文所述，VETC 制度相当于通过非自愿安置在寄宿设施和强制“培训”来大规模任意剥夺自由。因此，该系统中的个人不断受到“刑罚的威胁”。例如，VETC 设施中的被拘留者告诉人权高专办，作为“毕业过程”的一环，他们必须在 VETC 设施内工作，即使担心在设施中被关

<sup>268</sup> 例如，见《金融时报》，“Forced labour being used in China’s ‘re-education camps’”，E. Feng, 2018 年 12 月 15 日。

<sup>269</sup> 例如，见 BBC，“‘If the others go I’ll go’: Inside China’s scheme to transfer Uighurs into work”，J. Sudworth, 2021 年 3 月 2 日。这篇文章包含中国国家广播公司报道中的视频片段，展示了该政策在实践中的运作方式。

<sup>270</sup> 尽管中国尚未批准，但例如，见国际劳工组织的 1975 年《人力资源开发公约》（第 142 号），其中提出了制定实施“与就业密切相关的全面、协调的职业指导和职业培训政策和计划，特别是通过公共就业服务的方式”（第一条）。然而，还需注意的是，“这些政策和计划应鼓励并帮助所有人在平等的基础上、不受任何歧视地发展和利用自己的工作能力，以实现自己的最大利益、符合自己的期望，同时也需考虑到社会的需要。”

<sup>271</sup> 联合国经济、社会和文化权利委员会，《第 18 号一般性意见（“工作权利”）》，E/C.12/GC/18, 2006 年 2 月 6 日，第 4 段。

<sup>272</sup> 国际劳工组织《强迫或强制劳动公约》，1930 年（第 29 号），第 2 条第 1 款。

<sup>273</sup> 见国际劳工组织，《反对强迫劳动：给雇主和企业的手册》，日内瓦，2008 年，第四部分，第 8-9 页。另见第 1036/2001 号来文 Faure 诉澳大利亚，联合国人权事务委员会于 2005 年 10 月 31 日通过的意见，第 7.5 段（“委员会认为，‘强迫或强制劳动’一词涵盖一系列行为，一方面包括通过刑事制裁强加于个人的劳动，特别是在刻意胁迫、剥削或其他恶劣条件下，而另一方面包括在威胁与劳动不相称的惩罚的情况下，要求进行较轻形式的劳动。”）。

<sup>274</sup> 见新华社，2018 年 10 月 16 日，《新疆维吾尔自治区主席就新疆反恐维稳情况及开展职业技能教育培训工作答记者问》（英文原文为非正式译文）。

<sup>275</sup> 例如，见天山网，《新疆：吸纳少数民族劳动力达标企业负责人将获奖励》（英文原文为非正式译文），2014 年 6 月 28 日。

<sup>276</sup> 见喀什新闻网，《关于印发〈喀什地区困难群体就业培训实施方案〉的通知》，2018 年 8 月 7 日。目前尚不清楚该数据是否与 VETC 直接相关，但所使用的术语似乎包括该目标群体。



押更长时间也没有拒绝的可能。<sup>277</sup> 此外，按照《新疆维吾尔自治区去极端化条例》及其他法律、法规和政策的规定，根据法律本身对宗教“极端主义”的广泛标准，要求企业和工会履行去极端化义务。<sup>278</sup>

123. 关于新疆强迫劳动的指控不一定与 VETC 设施有关，一些可公开查阅的“富余劳动力”计划信息表明，可能会使用各种强迫手段来确保“富余劳动力”的参与。<sup>279</sup> 2017 年 5 月通过的《新疆维吾尔自治区“十三五”脱贫攻坚规划》提到“贫困人口就业意愿不足，转移就业、增加收入困难”。<sup>280</sup> 另一份官方文件指出，对“富余劳动力”实行积分制管理，“发现存在具备参训条件却不愿参加培训、能够外出就业却不积极就业、观念陈旧、思想顽固的人员”，将扣除相应积分。同一份文件还承认，“农村富余劳动力”“不愿意走出家门，不愿意接受培训，不愿意稳定就业”，且管理制度应做到“干得好的要奖励，干得不好的要批评教育甚至处分”。<sup>281</sup>

124. 这些计划的重点似乎特别针对农村劳动力，使其“实现从农牧民向产业工人的转变”。<sup>282</sup> 这些劳动力往往位于较贫困地区，这些地区也被视为“落后”并面临宗教“极端主义”风险，例如新疆南部和西部。尽管此类目标可能侧重于扶贫，但如果缺乏必要的自愿性，也可能构成一种基于宗教和种族原因的歧视，特别是在本评估所述的实施这些计划的更广泛背景下。基于宗教和种族原因的歧视本身也可能是使人们容易被安排强迫劳动的一个因素。<sup>283</sup>

125. 国际劳工组织实施公约与建议书专家委员会（CEACR）在 2022 年 2 月 9 日发布了年度报告，其中审查了国际工会联合会就中国实施国际劳工组织第 111 号和第 122 号公约提出的指控，以及中国政府的回应。<sup>284</sup> 关于第 111 号公约，委员会“对众多国家和地区的政策和法规文件中表达的政策方向深表关切”，并“对所采用的方法、其对既定目标的影响及其对中国少数民族和宗教少数群体的就业机会和待遇产生的（直接或间接）歧视性影响表示关切”。<sup>285</sup>

126. 关于第 122 号公约，委员会指出，“中国维吾尔族和其他穆斯林少数民族的就业状况表明存在多种强制措施，其中许多来自法规和政策文件。”<sup>286</sup> 委员会注意到，众多迹象表明存在严格限制就业自由选择的措施：“其中包括政府主导动员农户，当地乡镇按照劳务输出配额组织转移；在安保押送下迁移或转移工人；在严格监控下进行现场管理和扣留工人；如果工人不接受“政府管理”，就会被威胁关进职业技能教育培训中心；以及被安置的工人无法自由更换雇主。”<sup>287</sup>

---

<sup>277</sup> 人权高专办访谈。

<sup>278</sup> 例如，见《新疆维吾尔自治区去极端化条例》，2018 年 10 月修订版，其中规定了企业（第四十六条）和工会（第三十四条）的去极端化责任。未履行去极端化职责的企业将受到所在单位的“批评教育”，并可能受到处分（第五十条，英文原文为非官方译文）。这些职责在实践中严重限制了企业和工会在促进就业和职业的机会和待遇平等且不存在歧视方面发挥各自作用的能力。见国际劳工组织的结论，Committee on the Application of Standards, 2022 年 6 月 2 日，CAN/PV.5。

<sup>279</sup> 例如，见 BBC, “‘If the others go I'll go’: Inside China's scheme to transfer Uighurs into work”, J. Sudworth, 2021 年 3 月 2 日。文章中包含中国国家广播公司报道中的视频片段，展示了该政策在实践中的运作方式，这引起了人们对强迫手段的严重关切。

<sup>280</sup> 见自 2017 年 6 月起的《“十三五”脱贫攻坚规划》。2021 年落实《“十四五”脱贫攻坚规划》，旨在巩固拓展脱贫攻坚成果（英文原文为非官方译文）。

<sup>281</sup> 县人力资源和社会保障局，《关于做好服务察布查尔县城乡富余劳动力转移就业工作实施方案》，2018 年 3 月 22 日（英文原文为非正式译文）。

<sup>282</sup> 县人力资源和社会保障局，《关于做好服务察布查尔县城乡富余劳动力转移就业工作实施方案》，2018 年 3 月 22 日。

<sup>283</sup> 见国际劳工组织强迫劳动指标 - 打击强迫劳动特别行动计划，2012 年 10 月 1 日。

<sup>284</sup> 《2022 年国际劳工标准实施情况》报告三（A 部分）实施公约与建议书专家委员会报告，国际劳工大会第 110 届会议，2022 年。

<sup>285</sup> 同上，第 518 和 520 页。

<sup>286</sup> 同上，第 688 页。

<sup>287</sup> 同上，第 689 页。

127. 继 CEACR 提交其对第 111 号公约的评论后，国际劳工大会标准实施委员会于 2022 年 6 月“针对对维吾尔人采取的一切镇压措施表示强烈谴责，这些措施侵犯了维吾尔人的基本权利，还对他们的就业机会以及在中国作为宗教少数群体和少数民族的待遇造成了歧视性影响。”委员会敦促政府除其他内容外，“立即停止对维吾尔族群体和任何其他少数民族群体施加任何歧视性行为，包括出于去极端化目的、基于民族和宗教理由进行拘留或监禁”；并“修改国家和地区条例规定，以调整职业技能培训教育中心的任务，使其不再以行政拘留为基础进行政治再教育。”<sup>288</sup>

128. 从人权角度来看，人权高专办同意国际劳工组织监督机构提出的关切。尽管在 VETC 系统、“富余”和劳动力转移计划中招聘、安置工人和工作条件的做法方面仍需更多信息，但根据新疆维吾尔自治区计划相关的已有信息及人权高专办对其的评估，迫切需要中国政府进一步澄清，以履行中国在国际法下的义务，并针对国际劳工组织的建议采取后续行动。

129. 总而言之，有迹象表明，劳工和就业计划，包括与 VETC 系统相关的计划，在性质或效果上似乎具有歧视性，并且涉及胁迫因素，需要中国政府坦诚澄清。

## VII. 家庭离散和遭遇报复

130. 新疆维吾尔自治区实施的所谓反恐和“极端主义”政策也对许多家庭造成了深远影响。在新疆维吾尔自治区，维吾尔族和其他以穆斯林为主的社区普遍被任意剥夺自由，且这种行为往往是秘密进行的，导致许多家庭失散，不知道亲人的去向。这种情况在侨民社区中尤甚，且有人指称，那些寻求家人信息或公开表达关切的人遭到了报复和恐吓。

### A. 家庭离散和强迫失踪

131. 家庭离散和强迫失踪的指控是人们对新疆维吾尔自治区局势首要关切的问题，据称有大量人员“被强迫消失”或“失踪”。<sup>289</sup> 2017 年至 2022 年间，联合国强迫或非自愿失踪问题工作组处理的 152 起有关中国的未决案件中，约三分之二涉及新疆维吾尔自治区。<sup>290</sup>

132. 《保护所有人免遭强迫失踪公约》（CPED）将此类失踪定义为“由国家代理人，或得到国家授权、支持或默许的个人或组织，实施逮捕、羁押、绑架，或以任何其他形式剥夺自由的行为，并拒绝承认剥夺自由之实情，隐瞒失踪者的命运或下落，致使失踪者不能得到法律的保护”。<sup>291</sup> 尽管中国并非《强迫失踪公约》的缔约国，但受到其加入的其他人权条约（例如《禁止酷刑公约》）中包含的禁止强迫失踪的约束，<sup>292</sup> 且该规范已在习惯法中具体化。此外，剥夺了解强迫失踪受害者真正下落的权利，此类行为本身就构成对其直系亲属的一种残忍和不人道待遇。<sup>293</sup>

---

<sup>288</sup> 标准实施委员会，国际劳工大会第 110 届会议，2022 年 6 月 2 日，CAN/China/PV.5。

<sup>289</sup> 见导言。

<sup>290</sup> 截至 2022 年 5 月 31 日。

<sup>291</sup> 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》（CPED），第二条。

<sup>292</sup> 联合国禁止酷刑委员会在多项结论性意见中讨论了强迫失踪问题。例如，见联合国禁止酷刑委员会，《关于西班牙的结论性意见》，2009 年 12 月 9 日，CAT/C/ESP/CO/5，第 21 段，其中委员会指出“酷刑行为[……]包括强迫失踪在内”。另见第 456/2011 号来文，《Larez 诉委内瑞拉玻利瓦尔共和国》，2015 年 6 月 26 日，第 6.4 段：“委员会同时回顾到，强迫失踪同时伴有多种侵犯人权行为，并意味着所涉缔约国违反了《公约》所载义务：这本身构成了对强迫失踪人员自身或者对其家人和亲属的一种酷刑或者不人道待遇形式，是对《公约》的违反”。

<sup>293</sup> 例如，见《与被强迫失踪有关的了解真相权的一般性评论》，载于强迫或非自愿失踪问题工作组的报告，2011 年 1 月 26 日，A/HRC/16/48，第 15 页（第 4 段）。



133. 在某些情况下，当人们被带到 VETC 设施时，没有人告知其家人他们的下落、“移送”到这些中心的原因或可能被拘留的时长。根据第一手资料，告知家庭其亲人的下落并不是政策的一部分，而是在家人不断寻求亲人下落信息后根据特殊情况才会采取的做法。<sup>294</sup> 尽管一些受访者似乎知道或怀疑家人已被带到 VETC 设施或其他形式的拘留所，但大多数人仍对情况不确定，即使试图向当局问清家人的去向，也仍然无法了解其下落。这种不了解和无法联系的情况对于在遥远的海外生活的家人来说尤其痛苦，并需要当局立即澄清。同样，之前被拘留的人士表示，他们在 VETC 设施期间未能与家人联系，也不知道家人是否知道他们的下落。<sup>295</sup> 尽管是否有多种处理方式尚未清楚，但部分被拘留者被允许在监督和监视下偶尔与家人见面或通话。<sup>296</sup>

134. 新疆受害者数据库是长期离家的家人在新疆维吾尔自治区寻找亲人下落的平台，目前有数百条涉嫌“失踪人员”的条目。<sup>297</sup> 人权高专办审查了发布在新疆受害者数据库和其他网站上的数十份寻找亲人下落的家属访谈。人权高专办还审查了家庭成员试图与新疆地方当局联系以寻求澄清的录音。人权高专办进一步审查了中国政府对其中一些案件的现有答复，这些答复始终强调那些据称失踪的人在新疆“过着正常的生活”，却往往没有提供任何进一步的辅助信息。

135. 例如，2021 年 4 月 9 日，在北京举行的新闻发布会上，当局承认，在新疆受害者数据库的 12050 人中，已查实 10708 人。有 1342 人据称属于“凭空编造”。在这 10,708 人中，有 6962 人“在社会上正常生活”；有 3244 人因恐怖行为和其他刑事犯罪被判刑；238 人据称死于“因疾病等原因死亡”，264 人在境外。<sup>298</sup> 当局未公布这些个人的姓名，也未公布服刑人员被定罪的法院判决，导致其家人仍处于不确定之中。

136. 家庭离散是由多种因素造成的，并不一定等同于强迫或非自愿失踪。家庭成员分散在新疆维吾尔自治区和境外时，也会出现家庭离散问题。人权高专办开展的访谈中多次有人提到，由于从国外联系新疆维吾尔自治区的家庭成员可能导致其遭到报复，因此这是他们自行切断联系的一个重要原因。人权高专办还掌握了居住在国外的维吾尔族父母的情况，他们仍然无法与在新疆维吾尔自治区交给亲戚照料的孩子取得联系。<sup>299</sup> 如前文所述，与海外人士联系是被移送至 VETC 设施的原因之一。在某案例中，一名男子称与其在新疆维吾尔自治区的妻子、孩子以及其他 30 多名亲戚失去了联系，他们所有人要么更换了电话号码，要么干脆拒绝接听他的电话，因为害怕遭到报复。<sup>300</sup> 另一位受访者表示：“我没有和家人联系过，因为他们告诉我不要联系他们，否则他们会被送去接受再教育。”<sup>301</sup>

---

<sup>294</sup> 人权高专办访谈。另见“新疆文件”，内含一份机密指令，以剧本指示当局如何回答学期结束时返乡学生提出的有关被拘留家人的问题。该指南指示官员告诉学生，他们的亲人在“政府设立的培训学校”，不能离开。

<sup>295</sup> 人权高专办访谈。

<sup>296</sup> 人权高专办访谈。

<sup>297</sup> 由于信息可能并非完全为最新信息，因此很难量化新疆受害者数据库 (<https://shahit.biz/eng/>) 中“失踪人员”的确切人数。自 2017/2018 年以来，已有 1700 多人报告了亲人或朋友失踪等案件。

<sup>298</sup> 新疆维吾尔自治区在京第七场涉疆问题新闻发布会，2021 年 4 月 9 日。文字记录见中国驻美国大使馆网站：

<https://www.mfa.gov.cn/ce/ceus//eng/zt/wonderfulxj/xinjiangpressconference/7thpress/t1894724.htm>。

<sup>299</sup> 另见国际特赦组织《破碎的心，幻灭的生活：镇压导致维吾尔家庭陷入骨肉分离的噩梦》，2021 年 3 月 19 日。

<sup>300</sup> 人权高专办访谈。

<sup>301</sup> 人权高专办访谈。

## B. 恐吓、威胁和报复

137. 中国当局继续公开批评目前居住在国外的受害者及其亲属谈论他们在新疆维吾尔自治区的经历，并对已公开的经历提出质疑。<sup>302</sup>

138. 曾经被拘留的人士也报告受到过恐吓和威胁，其中一些人在获释前被迫签署一份文件，承诺不谈论他们在 VETC 的经历。<sup>303</sup> 一位受访者表示：“我们必须签署一份文件，对营里的情况保持沉默。不然的话，我们就会被关得更久，全家人都会受到惩罚。”<sup>304</sup>

139. 受访者一致强调了形形色色的恐吓、威胁和报复行为。接受人权高专办采访的受访者中，有三分之二声称在做出有关新疆的声明或维权行动后，曾遭受过某种形式的恐吓或报复，尤其是威胁电话或信息，通常来自中国，但也有来自邻国、针对流亡的维吾尔族或哈萨克族同胞，或是来自家人，他们可能是按照当局的命令行事。一些人还声称因参与海外公众活动，致使其尚在新疆维吾尔自治区的家人受到恐吓或直接报复，包括被移送至 VETC 或其他设施。

140. 近几年来，据收到的可靠消息称，居住在多个国家的海外维吾尔人被强制遣返，或面临被强制遣返中国的风险，这违反了国际法难民驱回禁令。联合国消除种族歧视委员会和特别程序等联合国人权机制对有关维吾尔人被强制遣返中国的报道表示关切，并回顾了中国和第三国在此类情况下所承担的人权和难民法义务。<sup>305</sup> 在这方面，人权高专办还了解到，生活在第三国的数十名维吾尔人的护照已过期，并在更新证件时遇到困难，部分原因是担心遭到报复或被强制遣返回中国。

141. 此外，通过其价值链与新疆维吾尔自治区有联系的外国企业雇用的员工或代表这些企业开展活动的员工，在试图根据《联合国商业指导原则》进行尽职调查并要求透明度时，也声称受到了报复威胁。

142. 这些恐吓、威胁和报复行径通常是可信的，并可能对这些社区的言论自由权、隐私权、人身安全和家庭生活权持续造成严重的寒蝉效应，从而抑制有关新疆维吾尔自治区境内局势的信息流通。

143. 总之，维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族成员的家庭离散模式，在某些情况下可能构成强迫失踪，是拘留计划实施方式的直接后果，因此可能会产生类似规模影响。新疆维吾尔自治区境内外针对受害者及其亲属的一系列恐吓和威胁报复行为加剧了这一情况。中国政府仍有责任急迫澄清失踪家庭成员的命运和下落，并促成安全联系和团聚。同时，根据对新疆维吾尔自治区人权状况的总体评估，收容新疆维吾尔族和其他穆斯林少数民族的国家在任何确实存在风险违反不驱回难民原则的情况下，都应避免实施强制遣返。

## VIII. 总体评估及建议

144. 在中国政府实施反恐和反“极端主义”战略的背景下，新疆维吾尔自治区发生了严重侵犯人权的情况。这些战略和相关政策在新疆维吾尔自治区的实施导致了一系列犬牙交错的对广泛人权的严重和不当限制。这些限制模式的特点是具有歧视性成

---

<sup>302</sup> 见中华人民共和国外交部，外交部发言人汪文斌 2021 年 2 月 23 日例行记者会：[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/2511\\_665403/202102/t20210224\\_9721163.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202102/t20210224_9721163.html)。

<sup>303</sup> 人权高专办访谈。

<sup>304</sup> 人权高专办访谈。

<sup>305</sup> 例如，见联合国消除种族歧视委员会，《关于中国（包括中国香港和中国澳门）第十四至第十七次合并定期报告的结论性意见》，CERD/C/CHN/CO/14-17，第 40(d) 和 42(g) 段，2018 年 9 月 19 日。另见：<https://news.un.org/en/story/2009/12/325022-forcible-return-ughurs-cambodia-sparks-un-experts-concern>。

分，因为其基础行为往往直接或间接地影响了维吾尔族和其他以穆斯林为主的社区。

145. 本评估中记录的这些侵犯人权行为源于中国境内的“反恐法律体系”，从国际人权规范和标准的角度来看，这一体系存在严重问题。该体系包含模糊、宽泛和开放式的概念，在缺乏保障措施和独立监督的情况下，赋予官员广泛的自由裁量权，以解释和运用广泛的调查、预防和强制权力。这一框架很容易受到歧视性应用，实际上至少在 2017 年至 2019 年间，导致新疆维吾尔自治区的维吾尔族和其他以穆斯林为主的社区成员在所谓的 VETC 和其他设施中被大规模任意剥夺自由。即使 VETC 系统的范围已缩小或如中国政府所声称的那样已结束，支撑该系统的法律和政策仍然有效。通过刑事司法程序进行监禁的案件和监禁时长似乎也有增加的趋势，这表明剥夺自由的重点已转向出于所谓的反恐和反“极端主义”理由进行监禁。

146. 在所谓的 VETC 设施系统中被关押人员的待遇同样值得关注。关于酷刑或虐待模式（包括强迫医疗和恶劣拘留条件）的指称是可信的，对性暴力和基于性别的暴力的个别事件的指称也是可信的。尽管人权高专办无法依靠现阶段可获得的信息就此类侵权行为的确切程度得出明确结论，但可以明确的是，VETC 设施的高度保安化和歧视性性质，加上有限的有效补救措施或当局监督，为此类违法行为的大规模发生提供了肥沃的土壤。

147. VETC 和其他拘留设施中的任意拘留制度和相关虐待模式是在维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族成员受到更广泛歧视的背景下发生的，这些歧视基于这些群体中个别成员构成安全威胁的主观看法。这包括对人权和基本自由的广泛、任意和歧视性限制，违反了国际规范和标准。其中包括对宗教身份和表达以及隐私权和行动权的不当限制。有明确迹象表明，计划生育和节育政策的强制和歧视性执行严重侵犯了生殖权利。同样，有迹象表明，出于所谓的扶贫和防止“极端主义”目的而开展的劳工和就业计划，包括与 VETC 系统相关的计划，可能涉及基于宗教和种族理由的胁迫和歧视因素。

148. 前文所述的新疆维吾尔自治区政策和做法已超越了国界，导致家庭离散、人际联系被切断，同时给受影响的维吾尔族、哈萨克族和其他以穆斯林为主的少数民族家庭带来了巨大痛苦，而公开谈论有关在疆经历的侨民社区成员遭受的一系列恐吓和威胁行为则加剧了这种痛苦。

149. 根据人权高专办目前掌握的关于中国政府声称在 2017-2019 年间以及此后可能在新疆维吾尔自治区打击恐怖主义和“极端主义”行动的落实情况的信息，也引起了国际刑法角度的关切。根据法律和政策对维吾尔族和其他以穆斯林为主的群体成员进行任意和歧视性拘留，并在更广泛的范围内限制和剥夺个人和集体享有的基本权利，可能构成国际罪行，特别是危害人类罪。

150. 中国政府的首要责任是确保所有法律和政策符合国际人权法，并立即调查任何侵犯人权的指控，确保追究肇事者的责任，并向受害者提供补救措施。被任意剥夺自由的个人应立即释放。鉴于严重违法行为继续和重演的条件仍然存在，必须迅速有效地解决这些条件。新疆维吾尔自治区的人权状况也需中国政府、联合国政府间机构和人权体系以及更广泛的国际社会的紧急关注。

151. 人权高专办感谢中国政府和其他机构与其分享有关新疆维吾尔自治区各方面情况的信息。非政府组织、研究人员、记者和学者过去几年来进行的大量研究（并由人权高专办独立评估）也促成了这一评估。人权高专办对愿意与其分享自身经历的受害者和证人深表感谢，尽管这可能对他们及其亲人带来风险。

## 建议

152. 人权高专办建议中国政府：

(i) 采取迅速措施，释放所有在新疆维吾尔自治区被任意剥夺自由的个人，无论是在职业技能教育培训中心、监狱还是其他拘留设施；

(ii) 对于一直在寻找新疆维吾尔自治区亲人信息的家人，紧急查明所寻个人的下落，包括提供其确切位置的详细信息，并建立安全的沟通和旅行渠道，使家人能够团聚；

(iii) 全面审查新疆维吾尔自治区有关国家安全、反恐和少数民族权利的法律框架，以确保其遵守国际人权法的规定，并紧急废除针对新疆维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族的所有歧视性法律、政策和做法，特别是本评估中详述的导致严重侵犯人权的行为；

(iv) 立即调查有关职业技能教育培训中心和其他拘留设施中侵犯人权的指称，包括关于酷刑、性暴力、虐待、强迫医疗以及强迫劳动和拘留期间死亡报告的指称；

(v) 作为优先事项，落实联合国禁止酷刑委员会和联合国消除种族歧视委员会的结论性意见，包括建立独立的监督机制，以确保对所有酷刑和虐待指控进行迅速、公正和有效的调查；

(vi) 确保线上和线下监控经过合法性、必要性和相称性的严格检验，包括涉及国家安全问题的情况，且不应侵犯个人的基本权利和自由；

(vii) 与国际劳工组织和社会伙伴合作，落实国际劳工组织专家委员会据第 111 号和第 122 号公约提出的建议，包括允许派遣技术咨询团，并落实关于强迫劳动的第 29 号和第 105 号公约，以及 2014 年议定书；<sup>306</sup>

(viii) 为侵犯人权行为的受害者提供充分的补救和赔偿；

(ix) 提供数据和信息澄清有关清真寺、麻扎和墓地遭到破坏的报告，同时中止所有此类活动；

(x) 立即停止针对在海外进行维权活动的维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族及其在新疆维吾尔自治区的家人的恐吓和报复；确保维吾尔族和其他以穆斯林为主的少数民族等所有公民都能持有有效护照并往返中国而不必担心遭到报复；

(xi) 批准《公民权利和政治权利国际公约》；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；以及《禁止酷刑公约》、《消除一切形式种族歧视公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》的任择议定书；

(xii) 作为优先事项，邀请强迫或非自愿失踪问题工作组、任意拘留问题工作组、酷刑问题特别报告员、少数群体权利问题特别报告员、宗教和信仰自由问题特别报告员、文化权利特别报告员和工商业与人权工作组对中国（包括新疆维吾尔自治区）进行不受限制的国家访问；以及

(xiii) 继续与人权高专办合作，以便进一步评估状况；继高级专员访问后，为人权高专办进一步访问新疆维吾尔自治区以及就人权问题进行技术交流提供便利。

人权高专办将随时为落实这些建议提供支持和建议。

#### 153. 人权高专办建议工商界：

(i) 采取一切可能的措施，履行《联合国工商企业与人权指导原则》规定的在各种活动和商业关系中尊重人权的责任，包括加强人权尽职调查，并进行透明报告；以及

(ii) 加强对涉及监控和安保领域的公司的人权风险评估，包括产品和服务是否可能导致或助长不利的人权影响，包括对隐私权、行动自由和尊重不受歧视的影响。

154. 人权高专办建议国际社会支持落实这些建议，加强保护和促进新疆维吾尔自治区地区的人权。各国应进一步避免将有遭**难民驱回**风险的维吾尔族和其他以穆斯林

<sup>306</sup> 标准实施委员会，国际劳工大会第 110 届会议，2022 年 6 月 2 日，CAN/China/PV.5。

为主的少数民族送回中国，并为受害者在其所在国提供人道主义援助，包括医疗和社会心理援助。

---



## 附件

中华人民共和国常驻联合国日内瓦办事处代表团 2022 年 8 月 31 日发送的普通照会及附件

可查阅：<https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ohchr-assessment-human-rights-concerns-xinjiang-uyghur-autonomous-region>

\* 根据保护个人权益的政策要求，人权高专办对文件进行了进一步修订。