



**暨南大学** 传播与国家治理研究院  
Academy for Communication and Governance, Jinan University

# **“泄密文件” 与中国的民族宗教政策**

## **（研究报告）**

**郑亮**

暨南大学传播与国家治理研究院

2019 年 11 月 28 日

近日，美国《纽约时报》发表长篇报道，称从中国“政界人士”处获得了大约 403 页中国政府内部的“机密”文件。这些文件主要是关于中国的民族宗教政策和新疆反恐、去极端化等相关方面的内容。

自《纽约时报》11 月 16 日发表“泄密文件”报道以来，还没有看到有智库或研究机构对所谓的“泄密文件”进行研究和分析，可能的原因是这些文件的来源尚不明确，其真实性既无从考证，也没有讨论的价值。但是撇开真实性不论，该报道中“泄密文件”的内容本身给我们提供了一个可供分析和研究的文本，并在媒体和社会关注的层面上制造了一次罕见的机会，来集中聚焦、理解中国长期以来的民族宗教政策以及反恐实践。

中国是一个由多个民族构成的国家，1949 年以来，经官方认定的少数民族就有 55 个。为此，中国先后在境内设立了五个省级民族自治区。1984 年，中国中央政府颁布了《民族区域自

治法》，以法律的形式将中国的民族政策和管理措施固定了下来。

新中国的民族政策已经实行了 70 年的时间。应当说，在大多数时候，中国的民族宗教政策是平稳的。改革开放以后，随着经济结构从计划经济逐步转型为市场经济，中国民族地区也和其他地区的社会一样，发生了一系列的转型。转型过程中，一些民族地区出现了各种社会问题。在新疆，除了改革开放带来的经济转型问题之外，较为突出的问题是宗教极端主义、民族分裂主义和暴力恐怖主义长期困扰新疆社会，对中国西部地区的稳定和新疆当地的发展构成了危害和挑战。对于广大中国内地来说，新疆出现的问题最为明显的感知，是 2009-2015 年期间频繁发生的暴力恐怖事件。这些案件经过媒体传播成为媒介事件，一次又一次地挑动新疆意外事件受众的神经。内地居民对这些案件直观的反应是“新疆究竟怎么了？”这牵扯到一个重大的问题，即中国政府在新疆奉行的民族和宗教政策是什么样的？或者说，中国政府治理新疆的政

策有没有出问题,出了什么问题? 长期以来,中国政府治理新疆的政策仅限于大众媒体上机械式的政策报道。如果没有长期新疆实地调研和考察的非专业人员,很难管窥到中国政府在新疆奉行的民族和宗教政策。而此次《纽约时报》“泄密文件”给回答这些问题提供一个切口。

基于《纽约时报》“泄密文件”文本,本研究围绕以下问题进行分析:

1. 《纽约时报》“泄密文件”中反映出的中国在新疆奉行的民族和宗教政策是什么样的?

2. 《纽约时报》“泄密文件”中反映出的中国新疆的民族和宗教政策和中国官方奉行的民族和宗教政策有没有区别? 如果有,具体是什么样的区别?

3. 一些西方媒体报道称中国政府在新疆的反恐怖主义行动是“镇压”特定的少数民族,这些“泄密文件”能否佐证这种说法?

4. 《纽约时报》“泄密文件”是否提供了有价值的研究线索?

## 一、反恐形势

《纽约时报》报道的“泄密文件”对中国政府在新疆的一些政策的背景有所交代。这些背景的主要内容就是近年来在新疆发生的一系列暴力恐怖袭击案件,也正是这些案件,成为了中国政府这一时期治疆政策的催化剂。《纽约时报》是这样报道的:“2014 年,两名维族激进分子在乌鲁木齐的一个火车站外制造了一个自杀式炸弹袭击,造成近 80 人受伤,一人死亡。那次袭击的几周前,激进分子持刀在中国西南部的另一个火车站疯狂砍人,造成 31 人死亡,140 多人受伤。……一个月后,袭击者向乌鲁木齐的一个菜市场投炸弹,造成 94 人受伤,至少 39 人死亡。”

《纽约时报》报道的 2014 年这两场袭击分别是乌鲁木齐“4·30”火车站爆炸案和“3·01”昆明火车站袭击案。这两场案件事后均被中国公安部门定性为恐怖袭击。《纽约时报》的报道,出于意识形态上的原因,虽然没有用

“恐怖袭击”这样的定义，但是语言和用词，比如“激进分子”“自杀式炸弹袭击”“疯狂砍人”“投掷炸弹”以及具体的和令人震惊的伤亡数字，说明该报对新疆在 2012 年以来面对的由激进分子带来的暴力和恐怖主义威胁的现实是不存在异议的。

《纽约时报》举例的这两场案件，在所有涉及新疆的暴力和恐怖主义案件当中，属于比较高调和具有国际影响力，并广为人知的。那么究竟还有多少已经发生的，但是并不广为人知的案件？根据中国政府在 2019 发布的《新疆的反恐、去极端化斗争与人权保障》白皮书，“自 1990 年至 2016 年底，‘三股势力’在新疆等地共制造了数千起暴力恐怖案（事）件”。<sup>1</sup>《白皮书》里提到的这“数千起”暴恐案件，时间跨度 20 多年。对这些案件描述，《白皮书》的表述比较简单，案件具体的形式和特点需要进一步的研究。“数千起”这一数字虽然模糊，但是了解中国官方

传统表态语境的人，都足以感受到问题的严重性。即新疆面临严重的恐怖主义威胁，并且这种威胁已经开始外溢到新疆之外的其他省份，这是中国政府各类治理新疆政策的重要逻辑起点之一。

事实上，中国所面临的恐怖主义威胁，不仅仅来自境内，也来自境外。《纽约时报》引述所谓“中国高层的讲话”说：“美国从阿富汗撤军以后，盘踞在阿巴边境的暴力恐怖组织可能很快向中亚渗透，在叙利亚、阿富汗等地接受实战化训练的‘东突’恐怖组织人员随时可能在新疆发动暴力恐怖活动。”对于境外“东突”恐怖组织活动的情况，国际研究界、尤其是智库已经有一些成果，但是因为某些原因总体关注度不是很高。比如美国詹姆斯敦基金会就定期发布研究报告介绍“东突”组织在中国的活动情况。<sup>2</sup>又比如美国一家恐怖主义研究网站 Long War Journal 也经常发布关于“东突”组织在中国境外活动

---

<sup>1</sup>[http://www.gov.cn/zhengce/2019-03/18/content\\_5374643.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-03/18/content_5374643.htm)

---

<sup>2</sup>Jacob Zenn. 2011. Jihad in China? Marketing the Turkistan Islamic Party. Jamestown Foundation. <https://jamestown.org/wp-content/uploads/2011/03/TM00906.pdf?x87069>

的研究。<sup>3</sup>再比如法国的一家研究机构也发布过“东突”组织在叙利亚活动情况的研究报告。<sup>4</sup>

在国内,有关“东突”组织在中亚、西亚和中东地区活动的研究可以说是凤毛麟角。目前只能从一些媒体的报道当中窥见一斑。《环球时报》记者在卡塔尔采访期间,获得一份在土耳其南部与叙利亚北部地区活动的“东突”恐怖训练营的资料。从照片和视频情况来看,“东突”分子在叙利亚和土耳其南部的活动已有一定规模,比如照片显示他们的训练营是一处相当面积的高墙大院,大院墙头上有监视探头,而院内除了武装分子外,还有他们的家属。这些身穿迷彩服,装备机枪、AK-47 冲锋

枪和手雷的“东突”分子或盘腿而坐讨论相关事宜,或者勾肩搭背一起吃喝。此外,还有他们在叙利亚执行爆炸袭击任务时的“爆炸画面”,以及一名“东突”分子扛着“基地”组织旗帜在训练营外活动的图片。<sup>5</sup>又比如《环球时报》引用中国国家反恐部门一位官员的话说:“在‘基地’组织发出秘密奔赴叙利亚进行‘圣战’的指令后,有求于‘基地’组织的‘东伊运’从阿富汗境内和阿富汗巴基斯坦边境地区抽调精干人员,分批从周边邻国潜入叙利亚,与已在叙利亚境内的‘圣战’势力会合,然后组成独立小组参战。”<sup>6</sup>再比如“中国青年网”也曾引用中国国家反恐部门一位官员的话说:恐怖组织“东伊运”是在“基地”组织发出指令后开始行动的。“东突”境外参战的主要目的有两个,一个是“练兵”,一个是企图得到国际恐怖势力的“认同”和“帮助”。国际社会应该迅速推动叙利亚消弭冲

---

<sup>3</sup> Weiss, C. (2015). Turkistan Islamic Party had significant role in recent Idlib offensive. Retrieved from <https://www.longwarjournal.org/archives/2015/04/turkistan-islamic-party-had-significant-role-recent-idlib-offensive.php>

<sup>4</sup> Vagneur-Jones, A. (2017). War and opportunity: the Turkistan Islamic Party and the Syrian conflict. Retrieved from <https://www.frstrategie.org/publications/notes/war-and-opportunity-the-turkistan-islamic-party-and-the-syrian-conflict-07-2017>

---

<sup>5</sup><http://www.chinanews.com/mil/2013/12-17/5626485.shtml>

<sup>6</sup><http://www.chinanews.com/mil/2012/10-29/4283515.shtml>

突,如果国际恐怖主义势力合流,对哪个国家都不是福音。”<sup>7</sup>

这些零散见于媒体的有关“东突”组织国际活动情况的报道,加上国内学界相关研究的匮乏,使得这一问题在中国国内整体上并没有得到有效的关注。但是从《纽约时报》披露的所谓“泄密文件”内容来看,中国官方对“东突”恐怖主义国际活动的情况以及潜在的威胁是清醒的。

## 二、民族政策

长期以来,西方媒体在报道中国政府的治疆政策时,最常见的一个说法就是:新疆暴力恐怖活动的原因主要是中国政府在新疆对维吾尔族的“镇压”和“歧视”,或者说是“压迫带来的反抗”。这种说辞是媒介在没有任何实际调查情况下的一种主观判断,但是经年累月的传播已经形成某种默认的以及不可挑战的“政治正确”。核心问题在于,有没有经验性的研究能够说明新疆的

暴力恐怖主义活动和中国政府治疆政策之间的关系?或者说,究竟是中国政府的“镇压”导致了新疆暴力恐怖事件持续出现,还是暴力恐怖主义活动导致中国政府的一系列强力管控措施。在学界缺乏足够实证研究的情况下,这个问题很难有令人信服的答案。但是《纽约时报》报道的“泄露文件”的内容,给了外界一个罕见的机会来进一步探索这个问题。

在谈到如何处理民族关系时,《纽约时报》“泄密文件”显示,中国高层讲话中有几段话“令人惊讶”。这些内容包括:“不要歧视维族人,要尊重他们的宗教信仰权利。不要对维族人和占中国人口绝大多数的汉族人之间自然存在的摩擦做过度反应。”这段讲话内容透露出了中国高层对于民族问题的态度,其中核心的一个内容是尊重,尤其是对维族人不能歧视,要尊重他们的宗教信仰。《纽约时报》感到“惊讶”的原因正是来自西方媒体长期以来在涉疆报道上存在一种固定框架,即“政府打压维族人造成反抗”,以及这种框

---

<sup>7</sup>[http://pinglun.youth.cn/wztt/201210/t20121030\\_2562869.htm](http://pinglun.youth.cn/wztt/201210/t20121030_2562869.htm)



架受到事实挑战所带来的认知不和谐。虽然《纽约时报》没有透露更多的内容，但是这段“来自中国高层的表述”显然同中国既定的法律和民族政策是一致的。

中国《宪法》中，有如下条款：“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。”1984年，全国人民代表大会通过了《民族区域自治法》，对于民族地区的民族关系与宗教信仰问题总则有明确的表述：“禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为（第九条）；民族自治地方的自治机关保障各民族公民有宗教信仰自由。任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配（第十一条）。 ”

除法律条文之外，中国领导人讲话也是中国政策形成和制定的重要方面。为了进一步检视“泄露文件”和中国政府民族政策之间的关系，本研究查阅中共中央总书记习近平近年来在各个场合有关民族工作的讲话。

对于中国是个多民族国家这一现实，习近平曾经说：“多民族是我国的一大特色，也是我国发展的一大有利因素。”<sup>8</sup>从这一论述可以看出，中共高层并没有将多民族国家这一现实看成是中国发展的阻碍或者是累赘，反而是将其作为有力因素来对待的。2019年9月，习近平在全国民族团结进步表彰大会上的讲话中，提到了九个“坚持”。其中关于民族关系和民族团结的内容有“坚持加快少数民族和民族地区发展，不断满足各族群众对美好生活的向往；坚持文化认同是最深层的认同，构筑中华民族共有精神家园。” 在法律和民族工作方面，习近平说，“坚持各民族在法律面前一律平等，用法律保

---

<sup>8</sup><http://jhsjk.people.cn/article/28322717>

障民族团结。要坚持一视同仁、一断于法,依法妥善处理涉民族因素的案(事)件,保证各族公民平等享有权利、平等履行义务,确保民族事务治理在法治轨道上运行。”<sup>9</sup>从这个讲话内容可以看出,中共高层对于民族工作的重心一方面在于发展,另一方面就是强化法治。即在法治的框架内逐步解决民族问题。

在新疆暴力恐怖活动带来的危害方面,《纽约时报》引用所谓“泄露文件”中“中共高层的讲话”说:“暴力正从新疆蔓延到中国其它地区,可能会损害共产党不可动摇的形象。如果不消除这种威胁,社会稳定就会受到冲击,各族人民大团结就会受到破坏,改革发展稳定大局就会受到影响。”<sup>10</sup>此处中国高层在特别强调民族团结是改革发展稳定大局的一个前提,并把民族团结摆在了一个比国际社会传统认为事关中华民族伟大复兴的发展更为重要的位置上。如果纽约时报所言“罕见”是指这点,确非言过其实。

---

<sup>9</sup><http://jhsjk.people.cn/article/31378052>

2017年,习近平曾经说过:“深化民族团结进步教育,铸牢中华民族共同体意识,加强各民族交往交流交融,促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起,共同团结奋斗、共同繁荣发展。”<sup>10</sup>另外在2016年的一段关于民族工作的讲话中,习近平说:“做好民族工作,最关键的是搞好民族团结,最管用的是争取人心。要正确认识我国民族关系的主流,多看民族团结的光明面,善于团结群众、争取人心,全社会一起做交流、培养、融洽感情的工作。加强各民族交往交流交融,尊重差异、包容多样,让各民族在中华民族大家庭中手足相亲、守望相助。用法律来保障民族团结,增强各族群众法律意识,坚决反对大汉族主义和狭隘民族主义,自觉维护国家最高利益和民族团结大局。”<sup>11</sup>可以看出,在习近平所有关于民族工作的论述当中,对于民族团结、民族交融、尊重差异、包容多样和法律保障等方面的内容

---

<sup>10</sup><http://jhsjk.people.cn/article/2961458>

<sup>11</sup><http://jhsjk.people.cn/article/28322717>



是一以贯之的，这也明确地反映出中国民族政策连贯性的一面。所以，《纽约时报》对“泄露文件”中中国高层提出要尊重维族文化和宗教，不要放大维汉矛盾等内容感到“惊讶”，可能是并不了解这些内容本身就是中国政府民族政策一部分。

中国民族政策的一个重要组成部分，就是中国的民族区域自治制度。近年来，中国一些边疆地区出现了一些社会问题，国际国内对于民族区域制度的质疑声也有增长。对此，习近平在一次讲话中表示：“民族区域自治是党的民族政策的源头，我们的民族政策都是由此而来、依此而存。这个源头变了，根基就动摇了，在民族理论、民族政策、民族关系等问题上就会产生多米诺效应。民族区域自治不是某个民族独享的自治，民族自治地方更不是某个民族独有的地方，要坚持统一和自治相结合、民族因素和区域因素相结合，把宪法和民族区域自治法的规定落实好，帮助民

族自治地方发展经济、改善民生。”<sup>12</sup>这段讲话很清晰了肯定了民族区域自治制度，并且特别强调了民族区域自治的重点是“区域自治”和“民族自治”相结合。

### 三、宗教政策

新疆在历史上就是多种宗教并存的地区，历史上曾盛行佛教，当前以伊斯兰教为主。伊斯兰教自唐代传入中国，至今已经有一千多年的历史，是中国目前的几大宗教之一。近年来，宗教极端主义在新疆的渗透与传播滋生出各类暴力和恐怖事件，迫使中国政府采取一系列措施打击宗教极端主义和开展去极端化工作。但是部分西方媒体报道称中国政府的反恐政策旨在“消灭”伊斯兰教。那么，中国政府对于伊斯兰教的政策究竟是怎样的？中国政府是不是把伊斯兰教当成了恐怖主义问题的根源？

---

<sup>12</sup><http://jhsjk.people.cn/article/28322717>

对于这一问题,《纽约时报》所谓“泄露文件”引用“中共高层的讲话”说:“由于分裂势力、暴力恐怖势力都打着伊斯兰教的旗号,于是一些人认为,应该遏制伊斯兰教发展,甚至提出要消除伊斯兰教的存在。这种观点是片面的,甚至是错的”。从这一引用看,中共高层并没有将伊斯兰教本身定义为新疆暴恐和极端主义的根源,更谈不上要“消灭”伊斯兰教。事实上,无论是中国的《宪法》,还是各类法律法规,都有保护宗教信仰自由和合法宗教活动的内容。根据中国政府颁布的《宗教事务条例》:“公民有宗教信仰自由。任何组织或者个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教,不得歧视信仰宗教的公民(以下称信教公民)或者不信仰宗教的公民(以下称不信教公民)。信教公民和不信教公民、信仰不同宗教的公民应当相互尊重、和睦相处(第二条)。”可见,各个宗教在中国的法律地位是平等的,没有哪个宗教的地位是高于其他宗教的;所有信教和不信教

的群众的地位也是平等的,没有哪个宗教的教徒地位能高于其他宗教的教徒。

对于宗教极端主义,《宗教事务条例》第六十三条规定:“宣扬、支持、资助宗教极端主义,或者利用宗教进行危害国家安全、公共安全,破坏民族团结、分裂国家和恐怖活动,侵犯公民人身权利、民主权利,妨害社会管理秩序,侵犯公私财产等违法活动,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,由有关部门依法给予行政处罚;对公民、法人或者其他组织造成损失的,依法承担民事责任。”因此,开展去极端化工作,也在中国的法律框架之内。

在宗教事务立法之外,本研究同样查阅了习近平近年来的讲话,来进一步检视中国对于伊斯兰教的政策。

2016年,习近平在阿拉伯联盟总部发表演讲时表示:“恐怖主义和极端思潮泛滥,是对和平与发展的严峻考验。打击恐怖主义和极端势力,需要凝聚共识。恐怖主义不分国界,也没有好坏之分,反恐不能搞双重标准。同样,

也不能把恐怖主义同特定民族宗教挂钩,那样只会制造民族宗教隔阂。”这个讲话表明中国政府在处理恐怖主义和极端主义时所采取的谨慎态度,即不将恐怖主义和极端主义与任何一个特定的宗教和民族挂钩,此举首先是为了维护国内的民族团结,在国际上也有助于开展反恐合作。或者说,中国政府反对的是恐怖主义这样一种意识形态,而不是任何一种宗教或者民族。

在习近平关于宗教工作的讲话中,很突出的一点是他对宗教人士的重视。2013年,习近平在十二届全国人大一次会议闭幕式上说:“发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用,最大限度团结一切可以团结的力量。”<sup>13</sup> 2014年,习近平在新疆考察时说:“希望新疆广大宗教界人士继续发扬爱国爱民的优良传统,旗帜鲜明反对宗教极端思想,通过科学解经引导广大信教群众正确理解宗教教义,让大家都能安安心心发展经济、改善生

活。”<sup>14</sup> 2014年,习近平在政治局集体学习时说:反恐斗争“要发挥爱国宗教人士作用,加强对信教群众的正面引导,既满足他们正常宗教需求,又有效抵御宗教极端思想的渗透。”<sup>15</sup>可以看出,中国政府的宗教政策很重要的一个组成部分就是宗教人士,尤其是希望宗教人士能够对信教群众进行正确的教义引导,帮助信教群众远离宗教极端主义。

伊斯兰是世界三大宗教之一。在阿拉伯世界,多数国家是伊斯兰国家,伊斯兰教在这些国家社会生活中发挥着重要的作用。在中国,除了国内的宗教政策之外,中国高层对于伊斯兰国家是一种什么样的态度? 2016年,习近平在阿拉伯联盟总部发表演讲时说:“文明具有多样性,就如同自然界物种的多样性一样,一同构成我们这个星球的生命本源。中东是人类古老文明的交汇之地,有着色彩斑斓的文明和文化多样

---

<sup>13</sup><http://jhsjk.people.cn/article/20816352>

---

<sup>14</sup><http://jhsjk.people.cn/article/24963845>

<sup>15</sup><http://jhsjk.people.cn/article/27406262>

性。中国将继续毫不动摇支持中东、阿拉伯国家维护民族文化传统,反对一切针对特定民族宗教的歧视和偏见。”这表明在习近平的眼中,阿拉伯国家不仅有伊斯兰教,还有更加丰富的阿拉伯文化。中国不但反对针对伊斯兰的歧视和偏见,也反对针对阿拉伯文化和阿拉伯民族的歧视和偏见。

从以上分析来看,《纽约时报》报道的“泄露文件”的内容,同中国政府现行的宗教政策,并没有明显的冲突。

#### 四、总结

长期以来,中国的民族和宗教政策,以及反恐怖主义的实践,经常遭到外界的诟病。这其中原因之一是这些政策和措施通常以文件语言形式存在,同时相关的研究也主要集中在中文世界里的学术界和各类学术论文当中,因此很难为外界充分理解和传播。此次《纽约时报》报道的“泄露文件”,主要针对中国政府治理新疆的政策,反而在一个层面上给了外界一个难得的切入点,来真正耐心地研究和检视中国政府的

民族和宗教政策,尤其是中国高层对于民族宗教和反恐怖主义问题的看法。特别是给研究中国治理新疆的政策提供了一个有价值的选项。

经过对“泄密文件”文本的分析,本研究认为《纽约时报》“泄密文件”报道中关于中国民族、宗教、反恐、去极端化等方面内容,并未有违公开信息或者说有所突破之处,并没有超越中共长期以来奉行的民族宗教政策的内容。所谓“泄密文件”和《纽约时报》报道内容均无法为所谓“中国‘打压’伊斯兰教、迫害少数民族”等类似说法提供有效证据。

另外,“泄密文件”的内容和中国高层的历年讲话与相关法律法规都显示:中国进行反恐和去极端化措施,所针对的是具体的恐怖主义和极端主义意识形态,而不是特定的民族或者宗教。

在对“泄露文件”进行研究的过程中,本研究也发现了一些研究上存在的问题和未来继续研究的选项。比如“泄露文件”引用中共高层的话说:“极端

主义已经在大部分维族社会扎下根来。”对于这个问题，西方学界目前总体认为维族社会遵从的是一种非极端化的宗教传统，只是有一部分维族人被极端化走上恐怖主义道路。在中文世界的研究当中，有关于维族社会极端主义情况的研究，但是并没看到深入的关于“扎下根”以及“如何扎根”的研究。因此，这一主题是未来需要更加深入研究的方向。另外，“泄露文件”显示的中共高层对于维族激进分子在中东和南亚地区的互动情况的关切，也应是未来进一步研究的重点。（完）