**中国“一带一路”战略的法治环境建设**

**——以反疆独为视角[[1]](#footnote-0)**

摘要：新疆在中国“一带一路”战略中的丝绸之路经济带上有着得天独厚的地域优势、战略资源优势、历史文化优势等，而近年日趋国际化的“疆独”引起不可小视的问题，尤其是“世维会”与分裂势力的勾结进行的一系列反人道行为，严重破坏中国的和平统一。乌干达国家在其奥博特政府的民族政策下，尽管短暂的远离民族分裂与战火，但对于中国“一带一路”建设与和平发展而言有着十分可行的借鉴意义。

关键词：“一带一路”；疆独；民族政策；法治建设

中国“一带一路”战略构想是以古代中国的丝绸之路文化为基点，致力于与丝路上各沿线国家以点带面、从线到片的发展区域性合作、为共同的需求优势互补，带来新的机遇与挑战。根据国家发展改革委、外交部、商务部联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》中指出：发挥新疆独特的区位优势和向西开放重要窗口作用，深化与中亚、南亚、西亚等国家交流合作，形成丝绸之路经济带上重要的交通枢纽、商贸物流和文化科教中心，打造丝绸之路经济带核心区。可见新疆关乎各沿线国家与中国的和平与发展、关乎全球经济贸易新循环、关乎中国的内政与外交。疆独问题再次引发世界各国的关注，其解决方式是考验当代中国能否适应全球危机。何为疆独，如何从法治角度处理疆独问题，如何借鉴乌干达的民族政策经验才能有效适用于中国新疆的治理，将是本文探讨的主题。

1. **疆独问题分析**

疆独并不是一个新出现的问题，如同藏独、台独一样，其背后的内涵不仅仅是一个少数民族摆脱管辖的闹剧，而是深层次的民族分裂与民族团结、教宗接纳与排斥、被操纵与真人权的磨合。早在汉武帝时期新疆就实行统辖是中国领土不可分割的一部分，其那时也被称为西域。后来西方帝国主义不断侵略中国，中国人民虽顽强反抗收复新疆，但仍使得一些残余分裂势力出现在边疆地区，如1867年中亚地区浩罕国阿古柏入侵新疆，建立“七城汗国”、1871年俄国侵占伊犁地区，1875年虽经左宗棠率军三年作战，收复新疆，而新疆伊犁地区仍被殖民统治至1881年。到1884年清政府才在新疆建立行省。[[2]](#footnote-1)可见从历史的角度而言新疆是我国固有的领土，神圣不可侵犯，但分裂势力利用民族分裂意识从19世纪中期开始不间断的在我国密谋着，且该股势力逐渐增强、逐渐趋于复杂。下文将从疆独组织的理论思想、疆独分子的组织机构、疆独活动的具体行径剖析疆独问题。

首先，疆独分子认为疆独合理的依据是“突厥意识”、建立“大突厥斯坦国”为宗旨的泛突厥主义思潮与伊斯兰极端主义、单一民族至上论。[[3]](#footnote-2)新起一批的疆独分子热比娅等人则将《公民权利与政治权利国际公约》、《经济、社会与文化权利国际公约》第一条的“民族自决原则”理解为支持疆独建立一个以维吾尔人为主体的单一民族国家。对于疆独组织的理论依据正确的、合理的分析应当是：突厥意识、泛突厥主义最初只是19世纪初期一批突厥学研究者的片面结论，认为应该把世界上所有操突厥语族的诸民族联合起来，组成一个从亚得里亚海直到中国的突厥帝国。[[4]](#footnote-3)但根据史料记载我国新疆和蒙古高原一带在南北朝后期曾有突厥人建立的奴隶制汗国，唐朝年间唐朝大军消灭东突厥与西突厥，突厥一部分与当地各民族融合，另一部分则成为土耳其人的来源之一。故今日的新疆维吾尔族人语言虽属突厥族，但族源上并非突厥学者所陈述。其依据的伊斯兰极端主义更是在20世纪90年代才在新疆蔓延，主张唯一合法的宗教是伊斯兰、唯一合法的居民是穆斯林等，企图全面伊斯兰化。然而真正的伊斯兰教反对强将信仰加于人之上，穆斯林要尊重人的信念与历史。其所谓的“民族自决原则”国际法律强调的是在帝国主义殖民统治和奴役下的被压迫民族有权自主决定自己的命运，摆脱殖民统治，建立民族独立国家，而非世维会所言单一民族国家。疆独组织的理论支撑完全经不起推敲，这一切的言论只是为其非正义的行为找借口。

其次，疆独行为的执行者主要是2004年4月成立的世界维吾尔大会组织，其头目是热比娅—一个疆独组织与西方拥护者寄希望于能够成为为维吾尔族人民而去与中国争取和平的女人。世维会为吸引中国及国际社会的关注，尽早争取将新疆从中国分裂出去，一方面以非武装方式，通过出版《搏龙斗士》、出席华盛顿“妇女政治培训会议”等多种途径，表达其追求民主与人权的思想，以和平的态度达到其分裂新疆的目的，另一方面采用暴力手段，如在中国境内制造恐怖活动，与东突等恐怖组织联手残害中国平民，以引起国际社会的响应，获得更多的支持。疆独分子还有一类是被怂恿、逼迫、收买的维吾尔族人民，他们没有加入世维会，但在疆独暴力事件中与分裂中国的行动中充当打手与棋子。

最后，疆独分子的所做作为。一是建立“世维会”、“东伊运”、“东突解放组织”、“东突信息中心”等恐怖组织，培训暴力恐怖分子、指挥与策划恐怖活动并将其非人道行为归责于中国政府。如新疆乌鲁木齐“7.5”打砸抢烧事件、中国驻德国慕尼黑总领馆遭遇由世界维吾尔代表大会策划的投掷燃烧物、中国驻土耳其大使馆遭遇数百名疆独分子的抗议等[[5]](#footnote-4)。二是疆独分子撺掇维吾尔族人民回到他们真正的“家”，世维会组织成员曾言“穆尼黑有欧洲境内最大的维吾尔社团，因此这里被许多维吾尔人认为是他们背井离乡后真正的家乡”，歪曲夸大事实，渲染中国是一个暴力的、非人道的国家。在中国边境如广西壮族自治区凭祥市友谊关、东兴、茶岭等地检察院对数百名新疆人以偷越国边境罪提起公诉，他们偷越国边境的共同特征是在同乡的劝说下，变卖自己的家产所得再加上资助，有固定联系人安排偷越边境的车次、食宿、在另一国家的交接人员、在边境偷越的安排人员，且他们被公安机关依法逮捕后，在看守所内均拒不回答关键问题，只能了解到他们最终要去的是土耳其，从新疆出发，为避嫌辗转西安、广州等多地才到中国广西省边界等，对于是何人安排、何人资助、去土耳其干什么等都不回答。三是疆独分子在国际社会积极寻求与联合国、欧盟等组织建立合作关系、扩大其在国际社会的影响力。疆独组织在国际恐怖主义、西方国家、国际分裂势力的资金支持下，间发性的对国内外发动暴力运动，对国际国内的经济发展带来极大的安全隐患。

疆独是目前中国亟待解决的问题，它不仅涉及中国的和平与安全、中国在国际社会的外交地位，而且影响到中国在未来发展战略的部署问题，特别是影响到“一带一路”建设中各沿线国家的安全与经贸合作的效率、新疆地区的经济发展与生活水平。在马丽蓉的《中国“一带一路”战略安全环境中“疆独”问题影响评估》中也提到新疆在“一带一路”战略中是亚欧大陆心脏地带、是交通枢纽，也是具有相当重要的区位优势，但新疆也正是因为位于边境、且充满宗教与跨境民族色彩，而容易涉及分裂势力与民族分裂思想。[[6]](#footnote-5)“一带一路”建设是经贸合作、深化人文交流的中国战略，如何处理疆独问题是走好战略部署的关键一步。

1. **疆独问题解决的观点**

中国“一带一路”战略是增加国际经济社会活力的新循环，在疆独组织的策划与煽动下，不可避免的会使各国的会晤、磋商、谈判环节受到影响。那么在现有的民族政策下，疆独组织的破坏行径仍然日渐猖獗，如何完善法治建设与民族建设，才能更好的实现民族平等和团结，解决疆独问题，显得十分重要。

在世界各国的历史发展中，“独立”是一个中性词语，每个民族都曾为其解放而奋斗，疆独组织的重要头目热比娅以人权与民主为晃头，进行着非正义的分裂中国的行径，在处理类似独立的矛盾时，乌干达的经验十分值得借鉴。中国的友好非洲伙伴乌干达是一个多部族、多党派、多宗教的国家，在乌干达的历史上因南北部族间的矛盾、各党派之间争权夺利而发生的民族分裂活动、恐怖袭击甚至战争数不胜数[[7]](#footnote-6)，执政党能够将满目疮痍的乌干达恢复，所采取的政策在某种程度上是可以得到认同的。在我国新疆地区出现的疆独问题造成的恶劣影响已经蔓延至整个中华大地及国际社会，疆独与乌干达的极端宗教主义、民族分裂势力、部族间或者各少数民族间的族群认同问题、国际分裂势力及国际恐怖主义的暗箱支持等极其相似，如何借鉴乌干达在奥博特政府时期的民族政策适应我国疆独问题，将在以下进行探讨。

1962年至1971年奥博特在乌干达执政，执政期间奥博特政府针对这个非洲国家制定了具有针对性的政策。具体如下：一是在面对国内民族分裂势力和其它民族主义时，他采取的对策是坚决打击民族分裂，始终维护民族团结。具体方式是由乌干达人民大会党实行一党专政、中央政府胜诉于布干达王国政府并且获得在乌干达独立宪法上有利于中央政府的金融条款解释、依宪法取得失地。在针对乌干达不同民族间的排他性问题上，该政府的具体措施：在身份资料的填写上忽略民族出身、加强与细化基层党组织的建设、提出议会选举结果由四个不同地区选票总和决定的规则。二是面对各民族间的经济社会发展不平衡时的对策：着重发展农业、限制亚洲商人的活动、赞助乌干达各地的非洲商人、大力发展北方落后的教育等。[[8]](#footnote-7)反观我国新疆地区及其他地区少数民族也同样被宪法赋予民族平等权、保障各少数民族的经济文化发展的权利。依宪法及法律治理国家是现代化发展的必然要求，故处理疆独问题必须以宪法或者法律为前提。奥博特政权在处理民族问题时，首先选择的是依法处理，而非强权压制或暴力抵制，让乌干达各部族的行为有可依据准则。

笔者将首先从立法、执法、普法、守法——我国法治建设的几个方面去谈论如何适用于新疆地区，从立法层面针对疆独问题，单独设立关于此的法律、行政法规、地方性法规既不科学也没有效率。法律法规的制定主体是全国人民代表大会与国务院，相应的制定程序须依据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国立法法》等法律进行，出台关于惩治新疆分裂民族行径的法律时间久，疆独问题造成的影响十分恶劣，但疆独问题并非普遍性的存在于国内外，故没有必要性。虽然我国针对台独出台《反分裂国家法》，但新疆与台湾的历史与现实情况完全不同。最重要的一点在于疆独分子的行径如暴力活动或者非暴行为造成国家利益受损及国内外公民人身伤害与财产损失时，已经在《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《新疆维吾尔自治区宗教事务条例》等的相关条款有所规定。那么地方政府规章是否可行，答案是否定的。原因在于地方政府规章不得在没有法律等情况下设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。在国际法上，民族自决原则的正确理解是疆独分子违反国际人权与民主的依据。从执法层面而言，疆独分子绝大多数是维吾尔族人民，民族语言是维吾尔语，在实际的执法中执法人员与维吾尔民族人民沟通上存在障碍，即使有维吾尔民族的翻译人员，但在心理层面与民族差别方面执法人员无法从询问技巧上、心理层面上击破疆独分子的底线。执法上面临的另一难题在于现实中不少疆独分子怂恿维吾尔族人民偷越国去往土耳其、慕尼黑等地，并非从新疆边界出逃，而是在广西省、云南省等的国边界，当地公诉机关依法起诉后其由于偷越国边境仅仅只受到几个月的刑罚，很快这些维吾尔族人民再次从另一边界地区出逃。笔者认为这并非是执法手段不够严苛，而是这些维吾尔族人民从内心上已经被蛊惑不愿意回答公诉机关的问题，回避谈论内心想法。在国际司法层面，执法手段有引渡、国际私法协助，这两种手段能够有效的将疆独分子绳之以法，但西方一些国家以“政治犯”不引渡为由，给予疆独分子保护，企图利用国际法漏洞分裂中国。在这种情况下发挥中国在国际社会的作用，外交手段与国际司法程序的结合运用将会起到良好的效果。从普法与守法层面而言，其相对应的主体是权利机关与维吾尔族人民，新疆在我国西北边陲地域辽阔，同时也比较闭塞。虽然法律文本已经有维吾尔族语版本，但他们接触、运用法律维护自身权益的机会少之又少，更多的是以宗教、族群间的习惯去解决纠纷。在新疆地区的普法运动，笔者认为应深入到维吾尔族人民的族群中去，将法律知识以他们喜爱的宗教习俗为切入点，将各部门法律分阶段普及。可以选取维吾尔族人民日常生活中经常发生的民事纠纷与刑事问题，专门排练情景模拟纠纷解决的小品，在小品中模拟运用法律解决问题的优势。同时在新疆的中小学院开展普法活动，活动应以趣味游戏、生动的故事汇形式开展。普法的主体应是懂得法律知识兼备维吾尔族语言的学生、教授、司法工作人员等。守法则是在于维吾尔族人民及各民族人民，俗语说不可因不懂法而不承担法律责任。疆独分子中绝大数人不了解法律，并不能因此免除其在破坏国家安定上的刑事责任，故需要每位中国公民自觉建立法治意识。

其次将从民族政策方面探讨如何解决中国“一带一路”战略中疆独问题。先从1980年至1985年奥博特第二次执政时他所采取的民族政策角度研究：反复呼吁民族和解、释放政治犯并积极寻求政治解决难民问题、鼓励亚洲人返回乌干达等。对比第一次他执政时的国情，这次面临的国内外形势是一个经过残暴统治的乌干达，于是奥博特采取更加温和的策略：呼吁、反复呼吁、释放、解决问题、鼓励。我国疆独问题，在依法前提下，更多的是宣传、教育、鼓励、扶持。通过宣传新疆的历史文化、中国的历史文化、维吾尔族人民与各族人民的友好相处，向维吾尔族人民表达祖国统一的客观性、必然性、不可分割性，破除疆独分子的分裂论。通过教育已经被刑事处罚的、正在经受刑事处罚的疆独分子、有犯罪倾向的不法人员，告诫其改过自新。鼓励维吾尔族人民走出来，接受新事物。可以先从与汉族人民的交流上入手，学习普通话，与汉族人民做朋友开始。鼓励科教文卫事业的发展，例如发行维吾尔族小说家出版的刊物、新疆电视台“双语”播放电视节目、发展较好地区的教师和医生定期与新疆地区交流、开展夏令营形式鼓励新疆学生与各民族伙伴学习等。经济基础决定上层建筑，“一带一路”战略可以拉动新疆经济发展，加大对新疆地区的科教文卫事业的经济支持，建设健全公共服务领域，让新疆人民感受更多来自祖国的关怀。

分析总结奥博特的民族政策后，重新审视我国民族政策的原则与措施，从法治环境建设与民族政策建设角度构建中国“一带一路”战略的环境，以期待能够在实行民族区域自治的基本政策，发展少数民族地区经济文化事业如实施西部大开发战略、培养少数民族干部，发展少数民族科教文卫等事业，使用和发展少数民族语言文字，尊重少数民族风俗习惯，尊重和保护少数民族宗教信仰自由的前提下达到解决疆独问题的效果。

1. **结语**

新疆是东西方的“西出东进”的必经之路，关系“一带一路”建设的顺利实行，“一带一路”同时可以加快全面向西开放的步伐，为新疆地区带来新的机遇与挑战。疆独问题是历史的问题，各族人民要正视的对待，从法治环境建设与民族政策角度解决疆独问题，可能只是解决方式中的冰山一角，中国作为世界强国应该以更优雅的姿态面对国际恐怖主义、国际分裂势力与中国自己的疆独问题，提出适和当代国际关系的中国智慧，贡献完善国际环境的中国方案。但同时需要意识到改变新疆维吾尔族人民的思想观念不是一时间能够完成的，疆独问题也不是简单的民事纠纷问题，耐下性子，放宽步伐，认清疆独组织的行为本质，我们会更从容的对待矛盾。

**参考文献：**

1. 杨艳丽.《“疆独”与热比娅的来龙去脉》[J].文史天地，2009年，第8期：14-19页.
2. 徐弢.《当代疆独的意识形态分析》[J].中国党政干部论坛，2012年，第3期：50-54页.
3. 陈延琪等.《泛突厥主义文化透视》[M].新疆人民出版社:2000年，第24页.
4. 马丽蓉.《中国“一带一路”战略安全环境中“疆独”问题影响评估》[J].国际关系，2015年，第3期：109-120页.
5. 苏原.《在德国看疆独》[J].世界知识，2009年，第15期：26-27页.
6. 崔斌.《乌干达奥博特政府的民族政策》[J].齐鲁学刊，2009年，第3期：62-67页.
7. 刘陨生.《乌干达历史的新曙光》[J].西亚非洲，1988年，第5期：49-53页.

1. 作者：吕霞，出生年月：1994年5月4日生，性别：女，所在学校：湖南师范大学，研究方向：法律法学，联系电话：18890058362 邮箱：417312197@qq.com [↑](#footnote-ref-0)
2. 杨艳丽.《“疆独”与热比娅的来龙去脉》[J].文史天地，2009年，第8期：14-19页. [↑](#footnote-ref-1)
3. 徐弢.《当代疆独的意识形态分析》[J].中国党政干部论坛，2012年，第3期：50-54页. [↑](#footnote-ref-2)
4. 陈延琪等.《泛突厥主义文化透视》[M].新疆人民出版社:2000年，第24页. [↑](#footnote-ref-3)
5. 苏原.《在德国看疆独》[J].世界知识，2009年，第15期：26-27页. [↑](#footnote-ref-4)
6. 马丽蓉.《中国“一带一路”战略安全环境中“疆独”问题影响评估》[J].国际关系，2015年，第3期：109-120页. [↑](#footnote-ref-5)
7. 刘陨生.《乌干达历史的新曙光》[J].西亚非洲，1988年，第5期：49-53页. [↑](#footnote-ref-6)
8. 崔斌.《乌干达奥博特政府的民族政策》[J].齐鲁学刊，2009年，第3期：62-67页. [↑](#footnote-ref-7)