



暨南大学 传播与国家治理研究院

Academy for Communication and Governance, Jinan University

“维吾尔人权政策法案”：一场炮制的语义游戏

(研究报告)

2020年6月18日

美国国会参众两院分别于5月14日和5月27日通过了《2020年维吾尔人权政策法案》，并正式递交白宫。该法案指控中国在新疆地区“侵犯人权”，并要求特朗普政府对中国实施相关制裁。

作为提交美国国会的法案，其文本至少需要基础概念清晰，基本事实需指代明确。而所谓《维吾尔人权政策法案》在概念、逻辑和事实方面均存在严重的问题，包括概念挪用造成的理解混乱、结论先行的归因谬误和缺乏事实依据的过度演绎等。这部法案俨然成为美国自导自演、纰漏百出的一场语义游戏。法案打着维护“人权”的幌子，刻意抹杀新疆当前经济发展、社会稳定、民族团结的现实，无视新疆依法依规打击恐怖主义、保护人权的努力。法案条款充分反映了美国在处理恐怖主义问题上的“双重标准”和霸权逻辑。

本研究基于美国国会先后通过的三个法案版本（2019年9月11日在美国参议院通过第一个版本的法案 S.178 ES，2019年12月3日在美国众议院表决通过了第二个版本 S.178 EAH，随后法案交回参议院进行修改，最后发回众议院形成第三个版本 S.3744），围绕以下问题进行分析：

- 1.法案中反映的中国新疆人权状况、民族和宗教

政策是什么样的？

2.法案所述事实是否准确，如果不准确，具体是什么原因导致不准确？

3.不同版本的法案，国会为什么反复修改？

4.法案所反映的美国霸权，是怎样通过语义游戏来实现的？

一、始于偏见，终于谬误

（一）信息来源合法性不足

法案“SEC Finding”部分所列举的数据与情况，基本来自美国政府部门或其支持的媒体、基金会，信源不可靠。据美国网站“灰色地带”的报道，美国控制的这些机构或组织名单包括自由亚洲电台（Radio Free Asia）、世界维吾尔人大会（World Uyghur Congress）、中国人权捍卫者（Chinese Human Rights Defenders）、人权观察组织(Human Rights Watch)、澳大利亚战略政策研究所（ASPI）、战略与国际研究中心（CSIS）、美国国家民主基金会（National Endowment for Democracy）等。举例而言，法案信息来自自由亚洲电台的相关报道，第三版法案 S.3744“SEC Finding”第二条里的“自 2014 年以来，中国当局在这些营地关押了超过 100 万维吾尔族、哈萨克族、柯尔克孜族和其他少数民族人员。”这是自由亚洲电台在采访曾兹

(Adrian Zenz) 得到的数据。曾兹是基督教福音派的宗教狂热者，这位极右翼的原教旨主义者声称是“在上帝的指引下与中国对抗”，或许 100 万这个数字还不能满足他的想象，他在参加美国驻日内瓦代表团 2019 年 3 月组织的一次活动中说：“尽管是推测性的，但估计有多达 150 万少数民族更合适。”¹

自由亚洲电台由美国国会授权设立，资金来源于联邦年度拨款。根据《纽约时报》报道，自由亚洲电台是美国中央情报局 CIA 全球宣传网的重要组成部分。至于它的可信度，曾担任克林顿政府的美国国务院副助理、国务卿副手凯瑟琳·达尔皮诺 (Catharin Dalpino) 说，自由亚洲电台是“在浪费钱”，因“自由亚洲电台严重依赖流亡中的异议人士。”²

正如“灰色地带”所说，仔细审视这些机构发布的报告，就会发现严重的偏见和可信度问题，而西方媒体在报道中国时故意忽略这些信源的不可靠性。美国媒介批评家詹姆斯·法洛斯 (James Fallows) 认为美国主流新闻事业已经一步一步的堕落，把美国的公共生活彻底描绘成一场赛马。不但如此，这些新闻媒体唯

¹ China detaining millions of Uyghurs? Serious problems with claims by US-backed NGO and far-right researcher 'led by God' against Beijing, Retrieved June 2, 2020, from <https://thegrayzone.com/2019/12/21/china-detaining-millions-uyghurs-problems-claims-us-ngo-researcher/>

² Dick Kirschten.(1999, May 1). *A new agency with a bold mission is set to boost America's broadcast efforts overseas*. Government Executive. Retrieved June 2, 2020, from <https://www.govexec.com/magazine/1999/05/broadcast-news/6021/>

美国政府马首是瞻，显然与新闻媒体应该奉行的基本信条相背离。

美国政府通过机构设置、政治庇护、资金支持等各种形式，对这些基金会、媒体和记者进行收编。这些御用机构、媒体依据美国政府所需，在缺乏自主性、缺乏专业规范报道中，编织皇帝的新装，看似“言之凿凿”“华美无比”，实则漏洞百出。这些基金会和媒体的涉疆报道，是对新闻专业主义的背离，对新闻客观性原则的背离，对新闻基本生产原则的破坏，是彻头彻尾的虚假新闻。法案以这些媒体的报道为基准，会因缺乏事实基础而无法自圆其说。

（二）信源缺乏多方印证

“孤证不立”这一原则表现在新闻采写中，是指除了采访核心信源，还需以多个信源交叉印证，这也是新闻报道的基本操作规范。法案所采取的信息多来自新闻媒体和人权报告，并非核心信源。这方面重要的例子是有关新疆职业技能教育培训中心的报道。关于新疆教培中心，世界多国媒体有过详细的报道，中国政府也在多个场合、多种方式进行解释与说明。但是，法案关于新疆教培中心的“事实”皆出于代表美国利益的媒体或基金会。

首先，法案对职业技能教育培训中心的正面、肯

定的报道不予采用。2018年12月底以来，一些国家驻华使节、联合国官员、有关国家常驻日内瓦主要外交官，以及一些国家政党、社会组织、媒体记者和宗教团体等40多批（团、组）、近千人到新疆参观了教培中心。新加坡《联合早报》记者于2019年4月在新疆参观了教育职业技能培训中心后，发现教培中心并不存在侵犯人权的现象。³美国媒体《国际聚焦》（*International Focus*）于2019年5月发表《中国新疆自治区之旅》一文，提到教培中心里的人们通过学习职业技能以获得更好的生活，他们的饮食和睡眠环境都很好，他们的宗教信仰自由也得到了保障。⁴记者Val Thompson用“幸福”一词描述了学员们的生活。他在接受美国之音采访时也表示，“我不会为了任何人去撒谎。我尽可能地写出我看到的真相”⁵。

其次，法案对中国面临的恐怖主义威胁视而不见。《联合国全球反恐战略》明确表示恐怖主义是对国际和平与安全最严重的威胁之一，必须紧急采取行动，

³ Val Thompson.(2019, May 10). A Journey to the Autonomous Region of Xinjiang, China. *International Focus*. Retrieved June 2,2020,from <https://ifmagazine.net/a-journey-to-the-autonomous-region-of-xinjiang-china/>

⁴ 游润恬（2019年4月23日）。被西方媒体质疑 新疆教培中心神秘面纱逐渐揭开。联合早报。2020年6月2日，取自：<https://www.zaobao.com/special/report/politic/cnpol/story20190423-950709>

⁵ 萧雨（2019年8月17日）。眼见为实？新疆“白皮书”背后的大外宣之旅。美国之音。2020年6月2日，取自：<https://www.voachinese.com/a/china-releases-white-paper-on-vocational-training-in-xinjiang20190817/5045888.html>

防止和打击一切形式的恐怖主义。⁶ 而中国新疆地区一直深受民族分裂势力、宗教极端势力、暴力恐怖势力的威胁。中国驻英大使刘晓明接受 BBC 专访时谈到，“教培中心设立的初衷是教育年轻人，清除极端主义流毒，新疆采取相关措施以来，已经连续三年多没有发生暴恐事件”⁷。但长期以来，一些西方国家在涉疆议题报道上对中国的核心信源有选择性地视而不见。

再次，法案对恐怖主义施予中国的苦难完全忽略。自 1990 年至 2016 年底，“三股势力”在新疆各地共制造了数千起暴力恐怖案（事）件，造成大量无辜群众被害，数百名公安民警殉职，财产损失无法估计，严重践踏了新疆各族群众的基本人权。比如，2014 年“5·22”乌鲁木齐早市爆炸案，导致 39 人死亡、94 人受伤。对此，《纽约时报》用了这样一些词汇进行描述，比如“激进分子”“自杀式炸弹袭击”“疯狂砍人”“投掷炸弹”。这些暴力恐怖和宗教极端行为，充分暴露了其反人类、反文明、反社会的本质。但是，法案对此完全忽略。

⁶ United Nation. (2006, September) *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*. (Publication No. 60/288.). Retrieved June 2, 2020, from United Nation Reports Online via <https://undocs.org/en/A/RES/60/288>

⁷ Embassy of the People's Republic of China in the United Kingdom (2019, October8) *Ambassador Liu Xiaoming Gives Exclusive Live Interview on BBC Newsnight*, Retrieved June 2, 2020, from <http://www.chinese-embassy.org.uk/eng/ambassador/t1705852.htm>

事实上，法案所采用事实来源绝大部分是美国基金会、“异见”媒体，以及一些异见人士。比如，中国人权捍卫者通过对 8 人的访谈得出新疆关押 100 万维吾尔族人的结论；澳大利亚战略政策研究所发布报告称，对新疆维吾尔族人“强迫劳动”；自由亚洲电台关于酷刑、剥夺文化、语言和宗教权力、在美维吾尔族人被中国官员骚扰；维吾尔人权项目声称，中国政府不断向新疆维吾尔人施压等。这些组织和个人里包括一个长期在博思·艾伦咨询公司（Booz Allen Hamilton）工作的维吾尔流亡分子伊利夏提·哈桑（Ilshat Hassan）。其中，博思·艾伦是一家臭名昭著的美国私人军事和情报承包商。2013 年，爱德华·斯诺登(Edward Snowden)曝光的美国国家安全局(National Security Agency)对世界各国领导人大规模监控的系统。博思·艾伦就是负责维护美国国家安全局这些监控网络和系统的公司。

当一个信源反映的事实或观点和美国政府的偏见认知、意识形态需求一致时，他们就往往会选择性地选取支持它的证据而忽略相反的证据。意识形态的偏见导致该法案以单一信源信息构建其事实基础。

二、征用谣言，霸权生产

法案缺乏基础性事实，运用猜想构想出他们想要的事实，使用无中生有、以偏概全等方式，对子虚乌

有的事情进行想象性叙述。

（一）道听途说，将谣言视为确证信息

第三版法案（S.3744）第二条宣称：“自 2014 年以来，中国当局在这些营地关押了超过 100 万维吾尔族、哈萨克族、柯尔克孜族和其他少数民族人员。”事实上，100 万这一数据漏洞百出。“灰色地带”披露了这个数字的“变形记”：最初由美国政府支持下的中国人权捍卫者网（CHRD）提出的人数是“拘留数百万”。2018 年，美国人权与发展委员会声称，有 100 万被拘留，另有 200 万维吾尔族人被“强迫参加日间/晚间进修”。之后美国政府又指出，“至少 80 万，可能超过 200 万”；在参议院通过的法案又是“100 万”。而让人匪夷所思的是，这些数字的估计是基于对 8 名维吾尔流亡者的采访得出的。⁸从法案各种版本来看，美国单方面的臆想揣测不但没有提供一个基本的数据，而且连获取数据的方式、途径都显得过于轻佻、草率。

值得注意的是，据“灰色地带”揭示，这个谣言之所以广为流传，是因为路透社的一条虚假信息的标题：

⁸ Ajit Singh, Max Blumenthal(2019, December 21). China detaining millions of Uyghurs? Serious problems with claims by US-backed NGO and far-right researcher 'led by God' against Beijing. *The Grey Zone*. Retrieved June 2, 2020, from <https://thegrayzone.com/2019/12/21/china-detaining-millions-uyghurs-problems-claims-us-ngo-researcher/>. Chinese Human Right Defenders. (2018, August 3). *China: Massive Numbers of Uyghurs & Other Ethnic Minorities Forced into Re-education Programs*. Retrieved June 2, 2020, from <https://www.nchrd.org/2018/08/china-massive-numbers-of-uyghurs-other-ethnic-minorities-forced-into-re-education-programs/>

“联合国说，有可靠的报道称中国在秘密集中营中拥有数百万维吾尔人”。该新闻引发《纽约时报》《华盛顿邮报》等媒体转载。但事实是，此消息并不是联合国发布。发布此消息的是联合国消除种族歧视委员会，它是一个独立专家咨询机构，而非联合国官方机构。迄今为止联合国从来没有确认发布过此类消息。

第三版法案(S.3744)第五条提到，被关押者的“宗教、文化和语言自由被剥夺，获释的唯一途径是充分表现出政治忠诚。”这条法案夸大其词，不符合事实。中国政府打击的是“三股势力”，即暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力。2019年8月中国国务院新闻办公室发布的《新疆的职业技能教育培训工作》白皮书明确指出，哪些人需要进行教育培训，唯一标准是是否有过恐怖主义、宗教极端主义违法或犯罪行为，与其所在的地区、所属的民族和所信仰的宗教毫无关系。²中国法律也明文禁止任何基于地域、民族、宗教等理由的歧视性做法。

“剥夺语言自由”这个说法也是荒唐的。《白皮书》明确提到，开展国家通用语言文字培训，是针对学员使用国家通用语言文字普遍水平低的问题，并不是为了剥夺或者限制使用、发展本民族语言文字的权利。相反，掌握普通话能够使学生学习科学文化知识、掌

握职业技能、外出经商务工、与其他民族群众交流、方便生活。

“剥夺文化自由”之说更是无稽之谈。实际上，在美国三个版本（S.178 ES、S.178 EAH、S.3744）的法案里，对这些问题本身就认识不清，缺乏证据。例如，第一版法案 S.178 ES 第四节第七条称，“维吾尔族人被迫庆贺中国传统节日”。据新疆维吾尔自治区发布的《自治区文化产业发展专项规划（2016-2020）》，地方政府设立新疆特色文化产业扶持资金，保护文化遗产。2015年，新疆全区文化产业增加值为112.68亿元。预计到2020年，新疆文化产业增加值将达到400亿元，约占GDP比重的3%。

第三版法案（S.3744）第八条称“2019年，‘国会—行政中国委员会’得出结论认为，根据现有证据，新疆维吾尔自治区拘留营的建立和营地中发生的行为可能构成‘反人类罪’”。且不说“可能构成危害人类罪”中“可能”本身就有臆测成份，这份报告的各种数据（比如，政治犯数据库）、案例资料等，大都来自于自由亚洲电台等媒体，缺乏事实依据。这个报告证据不足，且逻辑不能自洽。关于反人类罪，在第三版法案（S.3744）中，删除了众议院版法案（S.178 EAH）对所谓“教育营”的种种指控，无法具体列举“教育营”具

体行为，而是避重就轻地认定。这一来回增删的事实表明美国国会对所谓“教育营”的情况并不了解。

第一版（S.178 ES）法案第六条指责“中国安全部队从未对在 Alaqagha (2014)、Hanerik(2013)、Siriqbuya (2013) 发生的大规模枪击事件以及非法杀害 Abdulbasit Ablimit (2013) 和 Rozi Osman (2014) 的行为负责。”在之后 12 月通过的第二版法案 S.178 EAH 中，上述表述被变更为“中华人民共和国政府在新疆维吾尔自治区针对穆斯林的行动，违反了多项国际法律和公约。”

第一版法案(S.178 ES)中指责中国政府未对 2017 年、2018 年发生的几起死亡事件进行调查。第二版法案（S.178 EAH）又将这些“罪状”一一删除，说明国会没有相关信息支持。另外值得注意的是，法案在修改过程中放松了进出口管制。最新版法案（S.3744）删除了进出口条例和技术出口的限制，转向对中国公民进行出入境限制和资产封锁。这种修改表明美国的对外贸易仍然依赖于中国市场。

这个法案的提出可谓是为了制裁而提出制裁。法案笼统泛化的事实描述，或许意味着美国国会在法案起草过程中，没有进行严格的事实核查工作。从一系列的改动来看，美国国会并未掌握准确而全面的事实，

因此只能对法案条款进行修改。

（二）法案是一种霸权生产

法案以《2018年亚洲保障倡议法》为依据，强调制裁中国的必要性，但这恰好证明“维吾尔人权法案”是《2018年亚洲保障倡议法》等一系列涉华法案的延续，旨在维护美国在中国乃至亚洲的霸权和利益。

《2018年亚洲保障倡议法》明确指出，授权从2019年到2023年每个财政年度为美国国务院、国际开发署和国防部拨款15亿美元。拨款用于实现各种目标，包括促进美国在该地区的外交政策利益，抵制中国破坏世界体系的企图。这项法案还提出对西藏、台湾等地区事务的干涉。由此可见，美国维吾尔人权法案延续了美国谋求亚洲霸权、干涉别国内政的一贯作为。以《2018年亚洲保障倡议法》为依据，并不能更好地说明其维吾尔人权法案的合法性与合理性。

三、负面框架，煽动暴力

本研究发现该法案所依据的事实在真实性上存在严重的问题。从这些问题可以窥见美国政府对中国的根深蒂固的偏见和霸权。这种偏见和霸权框架，决定了法案的整个书写是一场难以实现逻辑自洽的文字游戏。美国认知语言学创始人乔治·莱考夫、马克·约翰逊在《我们赖以生存的隐喻》一书就指出，“政治意识形态

也用隐喻来框定，这些隐喻通过掩盖某些东西，会导致对一个国家、民族的偏见和污名化”。⁹

（一）与负面的语义系统连接

法案以二战时期针对纳粹德国的词汇来框定中国进行话语生产，从而将涉疆问题引入到历史上的种种惨痛记忆和负面语义系统之中。西方媒体以“集中营”来指代“职业技能教育培训中心”，实际是一种语义连接的政治实践。在法案的话语中，新疆的职业技能教育培训中心被视为一种侵犯人权的事件。通过一种语义暗示，被与德国屠杀犹太人的集中营的语义系统相提并论。如果我们接受“集中营”这一隐喻，尤其想要去了解这一事件的时候，“集中营”这个词汇会直接、粗暴地将中国的反恐和去极端化行动与历史进行连接，将现实概念化、抽象化。中国在反恐和去极端化工作上取得的成绩就被有意地过滤掉了。

西方媒体设定好话语框架（负面的、压迫的、人权的、违背国际法的），并将一切纳入此框架来理解。不在此框架中的数据、论证、辩解皆被否认、被忽略、被边缘化，以不分配话语资源的形式将“偏见”进行到底。比如，BBC 中文记者去新疆职业技能教育培训中心采访，所见所闻皆是培训人员良好的状态和精神风

⁹ Lakoff, G., & Johnson, M. (2008). *Metaphors we live by*. University of Chicago press.

貌，但记者错误使用“声画对位”技术，画面呈现是好的，解说词都是负面的，以剪辑技术把偏见硬生生地嵌入新闻报道。最终，真实、正面的词汇被西方媒体有意过滤殆尽，将涉疆问题引入负面语义系统的深处。

（二）话语区隔与双重标准

美国政府通过使用所谓“民族压迫”“非法拘禁”“集中营”“侵犯人权”“任意拘禁、虐待、骚扰”等表述，并以一些模棱两可的数据、不规范的调查途径、过滤中国和世界各地的新闻信息，将中国反恐从世界的反恐话语体系中剔除。

事实上，中国是西方国家在反恐问题上双重标准的受害者。2011年，美国在巴基斯坦“定点清除”奥萨马·本·拉登，这场在他国领土的刺杀行为被奥巴马称为一场正义的行为。司法部部长埃里克·霍尔德（Eric Holder）称其是“国家自我防卫行为”。美国的《爱国者法》规定，只要与国际恐怖主义或者外国间谍活动相关，即可开展相应的调查活动。而这一条例没有得到适当的授权，但已成为基础的调查手段。¹⁰ 英国于2005年开始旨在维持社区安全的项目“共同防御极端主义”，该计划在社区开展培训工作、社区安全工作（包

¹⁰ Ramraj, V. V., Hor, M., & Roach, K. (Eds.). (2009). *Global anti-terrorism law and policy*. Cambridge University Press.

括甄别伊斯兰原教旨主义)¹¹。英国政府开始更加关注小学和伊斯兰学校的公民教育。欧美国家的这些举措被奉为积极的反恐行为，而在中国进行的国家通用语言普及教育、预防恐怖主义抬头措施则成为侵犯人权之举，这是一种典型的双重标准操作。我们可以看到，BBC 相关报道¹²中，将中国的反恐举措标签化为“洗脑”“纳粹”“惩戒”等，并辅之以一种暗色调、诡异的视频音乐，将中国反恐、反分裂、反宗教极端主义的努力描述为“邪恶”国家的“反人性”之举。这种基于意识形态的话语区隔，把中国反恐排挤在世界和平、反恐等话语之外，对中国反恐、反分裂持有双重标准便应运而生。

（三）羞辱文化与煽动暴力

有研究表明，极端分子明确地指出他们是基于羞辱感对西方世界展开攻击的。曾对本·拉登进行过专访的彼得·贝根（Peter L. Bergen）指出：“本·拉登认为对美国的攻击，不过是始自第一次世界大战以来累累羞辱记录的防御性战争……就本·拉登而言，他的战争主要关系到羞辱和重获穆斯林的尊严”¹³“正是这种羞辱

¹¹ Allen, C., & Nielsen, J. S. (2002). *Islamophobia in the EU after 11 September 2001: Summary report*. Diane Pub Co.

¹² 新疆“再教育营”：泄密文件披露中国如何洗脑百万维吾尔人，Youtube.<https://www.youtube.com/watch?v=NGDr38eU62U>.

¹³ Bergen, P. L. (2006). *The Osama bin Laden I Know: An Oral History of al Qaeda's Leader*. Simon and Schuster.

文化，构成许多穆斯林被恐怖主义暴力所吸引的深层原因……自我摧毁的冲动之所以应运而生，是由于心理、文化、社会、经济等综合作用下，导致了从羞辱到暴力的转化”¹⁴。法案使用“任意拘禁、虐待、骚扰”“长期压迫”“侵犯”“关押”“酷刑”“超过 100 万”等语言，描述一种令穆斯林居民感到受辱的情景。尤其通过用一些子虚乌有的传言，让新疆地区居民感到受到羞辱，让他们感到自己的身份遭到蔑视，从而激发他们采取最为激烈的抗争行动。因此法案正在以一种潜移默化的方式激发新疆穆斯林居民的羞辱感，这种煽动会让新疆的稳定与发展面临更大挑战。

四、结语

长期以来，中国的民族政策和反恐怖主义实践被西方国家诟病。美国出台《维吾尔人权政策法案》，可视为西方国家对中国的偏见惯性使然，以及霸权逻辑的延续。

美国政府长期干涉中国涉疆问题，此次借法案的形式将涉疆的反恐和反分裂问题，置换为人权、民族、宗教问题，指责中国新疆的人权状况和治疆政策，可谓是美国抹黑中国反恐，干涉中国内政的升级。

美国利用服从美国控制的基金会、媒体的信息，

¹⁴ Moïsi, D. (2010). *The geopolitics of emotion: How cultures of fear, humiliation, and hope are reshaping the world*. Anchor.

试图建构西方世界对中国新疆的叙述方式和基调。但是，法案过度依赖美国控制的基金会、媒体等单一信源，缺乏来自世界各国主流媒体报道，尤其缺乏中国的核心信源；更甚者，法案对谣言不进行有效甄别地采用，可见该法案本身就是一个缺乏可靠事实支撑的文本。从这个角度看，法律从来都是美国在谋求世界霸主之时一个可供驱使的工具。

需要警醒的是，美国政府擅长使用语言策略，将中国涉疆问题引入一种历史虚无主义和暴力无意识的状态。例如，通过将中国治疆与负面语义系统连接；通过话语区隔，否认中国反恐怖主义和去极端化的成绩；运用各种情绪化词语刺激维吾尔族的羞辱感，进而煽动暴力。这些在此次法案当中体现得尤其明显。可以说，美国出台《维吾尔人权政策法案》，更像是一场精心炮制的语义游戏。（完）