

report

minority
rights
group
international

HRIC
中 国 人 权
HUMAN RIGHTS IN CHINA

中国少数民族— 被排斥、边缘化和矛盾深化

中国人权受国际少数民族权利组织委托撰写





新疆维吾尔自治区古代维吾尔人定居点
克普林的农民
Rhodri Jones/Panos Pictures

感谢

国际少数民族权利组织向DfID和福特基金会，给予财务和其他协助的所有组织和个人，以及项目协调人 Zoe Gray、采访编辑 Katrina Naomi、业务协调 Richie Andrew 表示衷心感谢。

作者

中国人权是由中国的学生和学者于1989年3月创立的一个国际性的、非政府的监督和呼吁组织。**中国人权**的宗旨是促进在中国实现国际公认的人权、并使之受到制度性的保护。**中国人权**采取同包括媒体、政府、企业和多边组织在内的多重国际机构进行接触的着眼于长远目标的策略。**中国人权**也通过与地方、区域和国际非政府组织合作的方式最大限度地利用和发挥自己的资源。

国际少数民族权利组织

国际少数民族权利组织致力于维护在民族、宗教和语言上处于少数群体的人以及全世界原著民的权利，并促进社区间的合作与理解。其活动主要集中在国际呼吁、培训、出版和提供社区服务。我们根据全世界代表少数民族和原住民的伙伴组织网络所表达的意见制定行动方针。

国际少数民族权利组织同将近50个国家的150多个组织合作。我们的治理委员会有来自10个不同国家的成员组成、每一年举行两次会议。国际少数民族权利组织具有联合国经社理事会的咨询地位和非洲人权委员会的观察员地位，是一家根据英国法律注册的慈善机构和担保有限公司。慈善机构注册号为282305，有限公司注册号为1544957。

© Minority Rights Group International 2008
All rights reserved

本出版物内容之复制仅限于教学或非商业目的。事先未获版权所有人许可，不得将本出版物中的任何内容以任何形式用于商业目的。本出版物在大英图书馆的目录编号为ISBN978-1-904584-73-5。

出版日期：2007年2月；**排版：**KavitaGraphics，在英国付印于可再生纸张上。国际少数民族权利组织出版**中国少数民族—被排斥、边缘化和矛盾深化**研究报告旨在让公众能更好理解这一问题。撰写者从每一细节和任何角度表达的文字和观点并不必然代表国际少数民族权利组织的集体观点。

中国少数民族— 被排斥、边缘化和矛盾深化

中国人权受国际少数民族权利组织委托撰写

目录

前言	2
地图	3
导言	6
法律体制：国际责任和中国法律	9
有限且无效的政治参与	12
不公平和歧视性的发展	17
发展之中的军事化倾向	25
结论：依然存在的挑战	31
建议	32
注解	34

前言

2006年中共中央宣布了建立“和谐社会”的构想。胡锦涛总书记说，“和谐社会”将建立在“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力”的基础上。但是仔细观察中国三个主要少数民族的遭遇，实际情况并非如此：在经济发展的背后是其公民权利和政治权利受到严重侵犯，并伴随着被排斥、贫困化和社会动荡程度的升高。

中国政府不是从根本上解决这些问题，而是对任何挑战其政权合法性的行动进行报复。当局的一贯做法是：持续进行镇压，对外不予承认，因此问题始终得不到解决。国家纵容暴力行为使得民众不敢说话。这份报告在某种程度上显示了胡锦涛的“和谐社会”的构想实际上是一场经过巧妙包装，对民间社会加紧控制和打压的运动。

这份报告说明中国政府的镇压行为给内蒙古自治区的蒙族人、西藏自治区的藏族人 and 新疆维吾尔自治区的维吾尔族人带来特别严重的影响。报告分析了这种镇压是怎样借着“发展”和“安全”的名义来实行的。中国继续用其“发展中国家”的地位和“反恐战争”的理由来拒绝国际社会对其人权政策的批评。这两个借口为下述行为制造了烟幕：

- (一) 排斥少数民族对政治的参与：目前，少数民族不能行使任何重要的立法或行政权力。这需要在最高决策层建立一个真正广泛参与的程序。少数民族地区的妇女比男子更遭排斥。报告中的证据显示，在少数民族地区实行的所谓民族自治制度，本应赋予少数民族在自治区进行自我管辖的权力，但却变成了排斥少数民族参与政治和中央进行国家控制的机制。
- (二) 不公平的发展战略：从内蒙古、西藏和新疆维吾尔自治区输出石油和天然气，供北京、上海和其它沿海城市使用，然而这一发展战略却并未使这些少数民族地区的医疗和教育受惠。而且自治区的发展越快，其军事化程度也越高。这当然有利于中国守卫边界，但同时起到了对所谓的“叛乱分子”的阻吓作用。最后，汉族人迁移到自治区的都市，获得了就业和贷款上的优惠。

- (三) 缺乏对少数民族文化认同的保护：这种认同，尤其是少数民族对自己宗教的认同，常常被当局作为政治分离主义的典型而受到暴力惩罚。现行的教育体制剥夺了蒙、藏和维族儿童学习本民族历史和语言、进行本民族宗教和文化活动的机会和能力。藏族儿童在班上穿传统服装或唱传统歌曲会受到体罚、嘲笑和辱骂。

这份报告显示了中国政府为“统一”或“和谐”所制定的总方针怎样破坏了对国际社会公开做出的承诺和对少数民族权利进行保护的国内政策。当少数民族的待遇遭到批评时，政府当局往往用宪法中的一些条款进行辩护，但这并没有改变少数民族面临歧视的严重程度，反而提供了一个鲜明对照——就连中国的宪法对“歧视”的解释都是模糊不清的。在求职市场，“维吾尔人免谈”的告示屡见不鲜。

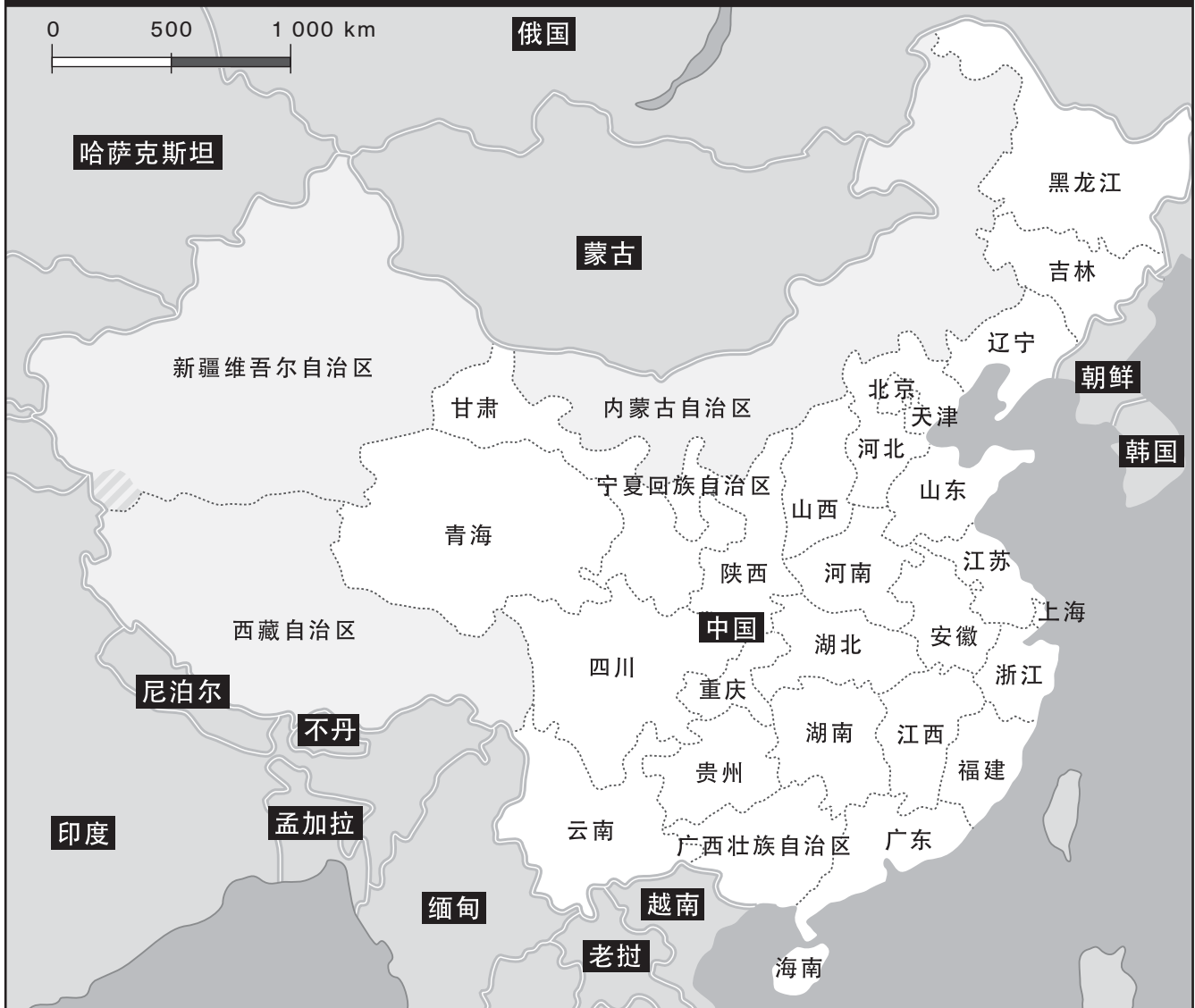
这份报告对国际上打算与中国建立贸易关系的政府和公司、记者和人权活动人士至关重要。报告揭示了中国政府的发展战略的实质和少数民族地区不断为此付出的真正代价，并提出了补偿这种代价的明确建议。

中国政府应该赋予少数民族自治区更多的立法权，使其实现真正的自治。少数民族人士应有更多的机会在政府各级部门任职。在处理有关少数民族地区的土地开发、就业、医疗和教育等问题时，中央政府应提高处理过程的透明性和广泛性，应废除侵犯少数民族文化认同自由的法律。中国政府必须确保少数民族地区的儿童能学习本民族的语言和文化，能免受恐惧地进行他们的宗教活动。中国政府应该批准《公民权利和政治权利国际公约》，确保这一公约和已获批准的其它国际公约的条款得以实施，并使少数民族也受其惠。在这些问题得到解决之前，政治、经济、社会和文化排斥的恶性循环将不会停止。

如果中国政府继续以拒绝或暴力来回应抗议，只会进一步加剧社会的不公正和冤情，导致更广泛的不满情绪，并最终破坏中国政府确定的建立一个和平繁荣国家的目标。

——国际少数民族权利组织

中国地图



浅灰色地区表示本报告主要讲述的3个少数民族自治区

内蒙古自治区地图



西藏自治区地图



新疆维吾尔自治区地图



导言

在过去25年中，中华人民共和国经历了急剧的社会和经济变化，并已成为包括联合国和世界贸易组织在内的国际社会越来越活跃的成员。中国在坚持共产党绝对领导的体制内，旨在建立法制和实行依法治国以推行经济改革政策。但是，这一体制只是将法律作为工具来维护其政治上的控制，而这一改革政策继续严重侵犯着人权，这种情况在7亿农民、1亿4千万移民和少数民族等弱势群体中尤其严重。

虽然中国的宏观经济成长达到了前所未有的水平，但不公平、社会动荡和抗议，环境污染的程度也严重加剧，并达到了破坏稳定的程度。中国总体的人权状况仍是严峻的。中国政府一直使用镇压和监禁，对新闻进行检查和对信息和媒体进行控制的手段来处理这些问题。政府当局动用武装警察和其它暴力手段镇压民众的抗争，这种情况不仅发生在少数民族地区，在汉族地区也一样。

从2001年开始，美国领导的反恐战争为中国政府诋毁和镇压那些被指控为危害国家安全的人士提供了借口。在反恐的名义下，大规模的军事演习在包括内蒙古，西藏和新疆维吾尔自治区在内的边境地区进行。¹

2006年9月30日，武警向一群试图穿过西藏朗喀巴山通道进入尼泊尔的藏人开枪，造成至少一名年轻尼姑死亡。²

这一暴露在国际社会面前的枪击事件，凸显了这些藏人试图逃离故土的绝望，以及他们试图保存自己的宗教和文化，摆脱在政治经济上易受伤害的严酷现实。

不公平的发展政策

中国经济的高速发展和社会的转型，暴露了中国政府长期存在的对少数民族政策中内在的问题。中国官员公开承认改革的经济利益在城乡和不同群体之间分配的总体失衡这一严重问题。³

加上政府当局控制信息和实行审查制度，以及民众和环境为这一较短时间里产生的巨大变化所付出的代价，即使令人印象深刻的宏观经济增长数据，也是不准确和被夸大的了。⁴

少数民族虽然在中国的一些边远地区构成该地区的主要人口，但在国家强加给他们的发展模式中，他们的发言权却受到限制。包括内蒙古、西藏和新疆维吾尔自治区，其它9个省和自治区，以及一个省级直辖市在内的西部地区，正在进行大规模开发，但少数民族在其中的获益十分有限，遭受的破坏却很严重。少数民族在社会上经济上被排斥的现象在日常生活中处处可见——就业、教育、获得政府提供的服务等。此外，西部大开发还涉及到当地资源被抽调，少数民族受剥削和土地被征用的问题。地处政治地理中心的大城市从中受惠。中国当局的这些政策以及未能解决不公平和歧视的问题，导致了对许多少数民族的人权侵犯。

无效的政治参与

尽管中国为民族自治提供了法律保障，但少数民族并不能在自己的社区对立法产生影响或行使有真正意义的自治。这是因为缺乏公众参与这一先决条件。比如，少数民族缺乏人身安全、足够的教育程度和财力资源，而所有这些都显示了中国政府推动的发展计划如何导致了少数民族被边缘化。这不仅提出了发展使谁受益的问题，也提出了发展的目的是什么，以及发展与政治控制的关系等问题。此外，政府对少数民族使用本族语言和进行宗教活动等有关的文化权利的侵犯，也使少数民族易受伤害的处境更加恶化。少数民族作为中国政治、经济和社会因素构成的一体化政策的对象，长期处于官方认可的或其他的威胁之中。虽然在中国国内法中有许多对少数民族的保护条款，但是实行起来就是另外一回事了。

目前在中国统治下的少数民族的状况，还必须放在中国的历史中加以观察。在中国历史上，除两次例外，都是汉人统治的帝国。那两次是蒙古人和满洲人统治的元朝和清朝。这些非汉王朝被看作是“外族”的占领。这显示了根深蒂固的种族差异观念。中国作为附属国同生活在边境地区人民之间的关系经历了从征服到吞并、殖民、宗主、种族隔离、同化和统一的变化过程。⁵历史上对汉族和非汉族的区分，影响了现在中国对少数民族的认知和管理，这常常被批评为

内部殖民。⁶

最后，中国共产党在上个世纪80年代后期将政治改革和经济改革分开的决策，为民众有效参与政治制造了又一障碍。由于政府当局不能容忍批评意见和拒绝进行政治改革，在中国有意义的政治参与的前景黯淡，这不仅对少数民族，而且对于每一个中国人都如此。

把社会冲突同不公平发展、侵犯人权问题联系起来

研究不公平发展、侵犯人权同社会冲突如何相互关联十分重要。中国政府用国家暴力手段对付社会动荡和抗议活动，而这些抗议活动正是由于日益增长的不公和侵犯人权而触发的。虽然在将少数民族被排斥同日益尖锐的社会冲突和紧张相联系时呈现了问题的复杂性，但是研究者已经发现了一个正在形成的有关少数民族被排斥可能导致暴力及其发生的必要条件的课题。首先，当这种排斥不仅基于文化上的差异，也基于经济和政治上的差异时，暴力更可能发生。⁷

其次，政府当局如何回应决定抗议活动是否会上升为暴力冲突。如果政府做出粗暴反应，和平抗议可能被迫演化成暴力反抗。反之，如果政府采取步骤正面解决少数民族被排斥的问题，紧张的局势可能缓解。在中国政府目前使用暴力手段，对付抗议活动的情况下，这一点显得尤为重要。⁸

歧视和侵犯人权同民族冲突有着密切关系。这表明尊重少数民族、保护他们的权利，对于维护和平、还公道于民族自治地区至关重要。许多群体分属多重类别，使他们更易受到伤害。比如，少数民族群体常常也是宗教的少数群体，他们比多数群体更贫困，因此更易遭受迫害和剥削。另外，少数民族妇女受到双重或多重歧视，首先因为她们是妇女，其次因为她们是少数民族。⁹少数民族在政治参与、社会经济发展和文化表达上被排斥是导致民族矛盾深化的主要原因。

这份报告针对三个少数民族群体：蒙古族人、西藏人和维吾尔族人。当这些民族地区的矛盾深化更明显的时候，在全中国范围内，冲突的规模也在上升。甚至官方的统计数字也显示了各种冲突和暴力事件正在增加。¹⁰因此，从人权的角度来看，对少数民族权利的保护在中国就有了更广泛的意义。政府当局的监控和镇压的手段不仅被用于针对少数民族，而且针对任何被认为对中国具有威胁的个人或组织。蒙、藏、维吾尔族

人的少数民族身份使他们特别容易成为国家镇压机器的受害者。

对少数群体的定义

构成一个少数群体的标准和普遍承认的要素是，他们具有共同的种族、宗教、语言或文化特征，他们是在一个特定国家或地区的总人口中占少数的群体。¹¹

其中的个人必须自己认定属于那个特定群体中的成员，同时这个群体必须处于被统治的地位，缺乏管理自己事务的权力。另外，今天，国际社会也往往把公民权利被拒绝的人士视为少数群体，因此，应该相应地给予他们作为受到国际保护的少数群体的权利。

在中国，对少数民族群体的官方认定与共产党维护其控制的政治需要紧密相连。对少数民族的确认过程主要由政府当局进行，少数民族即使有意见，也很少能参与进来。

从历史到现在，中国一直是一个多民族国家。¹²

由于历史文化的的原因，以汉人为主体的中国历代王朝往往用“外来”或“落后”来形容“少数民族”，把他们视为某种程度的劣等群体；与此相对照，中国官方则总是用“团结、单一民族、现代”等词来描绘汉族。¹³

在国家结构上，少数民族¹⁴的概念并没有反映出少数民族群体的自我认定或中国现存的民族多样性的特点。

接受中国政府标示的“少数民族”名称，包含了某种政治意义，因此许多接受中国人权采访的少数民族人士不认为他们是少数民族。本报告的主要对象是蒙、藏、维族人，他们被中国政府界定为少数民族，但他们自己可能并非这样认为。我们之所以也用这一名称，是由于落实少数民族的权利，取决于少数民族与中国政府之间的关系。参照这样一个名称，尽管有争议，实际上有助于在法律上提升对这些族群的保护。另外，将内蒙古，西藏和新疆维吾尔自治区包括在本报告内，并不是要对这些领土的政治地位做出评论，而是出于承认他们受中国有关民族自治制度的法律和政策的管制。

术语说明

本报告所用术语可能使有些少数民族人士不能接受，也可能引发在政治分类上的激烈争议。本报告沿

用中国政府对内蒙古、西藏和新疆维吾尔这三个自治区区域的现行名称。这些术语在整个报告中的含义是一致的，以便对《民族区域自治法》的范围、内容和实施进行批判性的研究，从而在中国的法律体系中，促进对少数民族的参与产生多方面影响，以及推动中国政府对人权的保护和履行其人权承诺所应负的责任。

- (一) 内蒙古自治区，英文缩写为IMAR。“南蒙古”也是同一个意思，有时候一些被采访人这样称呼，有时候这又成为一个组织名称的一部分。
- (二) “西藏”在本报告中指西藏自治区（英文缩写为TAR）加上甘肃省、青海省、四川省、云南省（传统上的西藏安多和卡汉地区）内的藏族地区。
- (三) 新疆维吾尔自治区的英文缩写为XUAR。当我们引用被采访者的直接用语时会出现“东土耳其斯坦”的称呼，指新疆的部分地区。另外，因为维吾尔语没有与之相对应的标准

罗马文字，因此我们用维吾尔族人喜爱使用的“Uyghur”称呼这个群体。

- (四) 为避免歧义，本报告用“自治地区”指全中国所有的自治地区，包括自治州、自治县、自治镇等，而用“自治区”指全中国五个省级的自治区。

研究说明

中国对信息实行监控和审查，意味着个人尤其是在少数民族地区的个人受到严密监控，他们没有公开谈论敏感话题的自由，人权研究者在中国国内进行采访成为一项极端困难的工作。因此，报告作者对最近到达印度达兰萨拉的西藏难民进行了多次采访，并咨询了许多生活在达兰萨拉、欧洲和美国的蒙、藏、维族居民。除了查阅一系列第一手、第二手资料外，作者还进行了实地采访和咨询，并于2006年7月举行了有来自蒙、藏和维吾尔族地区人士参加的为期两天的研讨会。¹⁵

法律体制：国际责任和中国法律

落实少数民族权利的法律体制是国际法和国内法。中国在国内法中正式承认蒙、藏、维吾尔族为少数民族，并给予相应的待遇，可能反映了政府当局试图规避国际法规定的有关人群被界定为“人民”时，国家所要承担的包括自决原则在内的更多责任和权利。¹⁶

这也涉及到内蒙古自治区、西藏自治区和新疆维吾尔自治区的政治结构问题。即使不使用“人民”这一专有名词，中国政府也应对这些少数民族负有特定的责任。随着国际法律准则得到越来越多的国家的承认和履行，作为许多国际条约和公约的缔约国，中国政府有责任尊重、保护、促进和落实其所有公民的人权，也有责任保护其少数民族的权利。

执行国际人权法的责任包括在国内宪法和法律上规定对人权的保护，同时，国家还必须采取步骤确保公民权利得到落实。¹⁷在中国，有关落实少数民族权利的问题涉及到法律结构和内容，以及进行监督和评估的问题。对这些国际人权责任的履行，必须同时解决中国司法改革所面对的更广泛问题：责任性、透明性、缺乏独立的法院和司法系统的腐败。

国际法规定的责任

无差别的不歧视和平等是国际人权法的根本原则。这些原则对少数民族和其他人都适用。他们受《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》的保护。对少数民族和其他人的不歧视适用于公民和政治权利，也适用于经济、社会和文化权利，这些权利是不可分割、相互依赖、相互关联的。¹⁸

其它的标准和宣言也包含了少数民族的具体权利。比如，少数民族有保持其文化和在更广范围的权利规定中进行特别保护的权力，比如，少数民族在接受教育中使用自己选择的语言的权利。《公民权利和政治权利国际公约》第27条规定：

“在那些存在着人种的、宗教的或语言的少数人的国家中，不得否认这种少数人同他们的集团中的其他成员共同享有自己的文化，信

奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利。”¹⁹

这些权利不是特权，而是促进平等必需的特定方式或积极步骤。²⁰这些权利是给予所有少数人的。第27条中少数人享有其文化、语言和宗教的权利并不取决于政府对其是少数人群体的承认。²¹

所以，中国政府有责任确保每个人都应享有的权利，无论他们的官方身份为何。《消除一切形式种族歧视国际公约》委员会认为，一个少数民族成员的身份应由其个人决定，一个少数人群体的存在并不取决于政府的决定。²²

虽然第27条规定的权利被赋予个人，但这些权利同样“依靠少数人群体保持其文化、语言或宗教的能力”，²³在这种情况下，少数人群体可以据此要求政府采取积极措施以保护自己的身份和语言。

其它国际公约也以这些基本原则为根据。《消除一切形式种族歧视国际公约》包括禁止一切形式的种族歧视，不论这种歧视是基于种族、肤色、世系、民族或人种而产生，并要求落实消除种族歧视的政策。²⁴联合国1992年通过的《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》，阐述了少数人群体所有的权利。对这一宣言的权威解释认为，在联合国缺乏直接针对少数群体权利条约的情况下，该宣言代表了国际法规定的少数人群体的权利的普遍基准。²⁵

作为《经济、社会和文化权利国际公约》²⁶、《消除一切形式种族歧视国际公约》²⁷、《消除对妇女一切形式歧视公约》²⁸、《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》²⁹和《儿童权利公约》³⁰的缔约国，中国政府有责任落实这些包括不歧视和对少数民族进行额外保护的权力——包括在国内法中进行落实并报告其遵守和落实的情况。此外，尽管中国政府还没有批准《公民权利和政治权利国际公约》，但作为签约国，中国政府有责任不违背公约的目标和宗旨。³¹

中国政府应尽快批准这些重要的人权公约。此外，中国政府在给联合国条约机构的报告，政府的白皮书和声明中，越来越多地提及了国际人权法及其用语。所有联合国条约机构的审议都提出了对中

国政府对待少数民族问题的关切。消除种族歧视委员会在对中国政府2001年报告的审议中指出：“实际上，在少数民族地区的经济发展并没有使他们获得经济、社会和文化权利的平等分享”。³²该委员会还敦促中国政府采取适当措施“确保对地方和区域的文化和传统的促进，使所有族群的权利得到充分尊重”。³³

国内的法律体制

在中国，被官方承认的少数民族的权利保护基于两个概念：一是少数民族在理论上被保证享有和其他族群相同的公民权利和政治权利；二是由于少数群体的民族地位而制定的一系列政策所给予的更多保护。这些权利和保护包括：发展和使用他们自己的语言和宗教信仰自由，保护和发展他们自己的文化。还有特别的政策措施，包括允许一对少数民族夫妇可生一个以上孩子的计划生育政策，在选拔培训干部、招收人员和大学录取上优先考虑少数民族。³⁴

中华人民共和国宪法第四条提出所有民族一律平等和不歧视的根本原则，同时禁止煽动分离：

“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。”³⁵

第四条进一步规定了政府帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展，对民族区域自治作出界定，肯定少数民族有权使用自己的语言、保持自己的“风俗习惯”。³⁶

宪法还规定了少数民族的区域自治政体的基本结构，包括保证少数民族在政府和人民代表大会中的政治代表权。³⁷第117 - 119条授予自治政府在包括文化、经济发展、教育、财政、公共卫生和科学等领域的自治权。

根据这一涉及广泛的宪法框架、国家政策的转变和中央政府的统一领导，1984年颁布的《中华人民共和国民族区域自治法》³⁸，经2001年修订，2005年国务院实施该法的《若干规定》作了进一步澄清，规定了民族区域自治的政策、政治结构和区域自治的管理体制。

有关民族区域自治的法律

与中华人民共和国宪法相呼应，1984年的《民族区域自治法》第九条禁止对任何民族的歧视或压迫，但在同一条款中，又禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为，这一条款可以而且已经被用于指控少数民族人士。民族区域自治的自治机关被授予地方立法权，其权限可涉及外贸，并包括从管理和使用自然资源，到提供教育、医疗保健和媒体等一系列事宜。

然而，1984年的《民族区域自治法》也在实质性的立法权上设置限制。实际上，自治区受中央政府和党的政策的监督和控制，在一些情况下，其权限小于省。³⁹

省人民代表大会制定地方法律和规定，只需向全国人大报告备案，而自治区的法律和规定在生效前则必须获全国人大批准。⁴⁰

2001年对《民族区域自治法》的修订标志着从政治自治到经济自治的转变；更强调市场经济，中央政府提供更多投资、更多保护和负有更多的责任。2001年对《民族区域自治法》进行的修订，反映了政府当局越来越强调将经济发展视为解决汉族和少数民族间日益增长的不平等的途径。⁴¹

2001年修订版中唯一实质性修改是关于自治地区优惠的经济待遇和发展政策部分，这反映了中国当局试图通过经济发展以稳定中国边疆的政策。⁴²

2005年5月，国务院发布的《若干规定》，详细说明了在少数民族地区促进可持续发展和减轻贫困的进一步计划。⁴³

《若干规定》前面四项条款强调了民族团结和维护国家统一。然后，规定了通过具体实行大规模的发展计划，优惠的税收和金融政策以增加对民族自治区域的援助，包括为义务教育拨出公款，对高等教育的支持，解决就业和社会保障，以及文化、卫生、语言和宗教等问题。⁴⁴

实施中的挑战

虽然中国政府的许多法律、法规、政策和声明指出了中国各民族间平等的重要性，但是并没有对蒙、藏和维族在实现少数人群体的权利方面尽其国际责任；同时在《民族区域自治法》和其它国家政策的执行中，也没有为保护这些少数群体的独特文化提

供制度上的保护或保证。其中的问题包括：中央的政策和地方的贯彻之间的落差，缺乏对“歧视”的法律定义，缺乏对政策实施做出系统而有效的监督和评估，以及制度性能力的不足等。而且，多个联合国条约机构指出，为达到报告的目的，需要将提供的数据进行分类，以使那些易受伤害的群体所面对的问题更容易被发现。⁴⁵

《民族区域自治法》也应更普遍地提出中国法治发展中所面临的阻碍：缺乏责任性、透明性和独立性。

《消除对妇女一切形式歧视公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》的两个委员会都对中国政府没有对“歧视”做出正式定义从而给反歧视的努力带来的障碍表示关切。⁴⁶

《儿童权利公约》也对“在族裔和宗教信仰方面均属少数群体的西藏、维吾尔和回民儿童”的歧视问题表示了关切。⁴⁷

《消除对妇女一切形式歧视公约》委员会在对中国2006年9月提交的报告进行审议时，专家们提出了法律没有对“歧视”做出定义难以有效执法的问题，也对中国政府代表团对此不予理会、坚持没有必要做出定义的态度表示了关切。

中国各地对《民族区域自治法》的执行情况各不相同，但这并不反映少数民族的选择或优先。没有一个有效的监督机制来对违反该法的行为加以修正，加剧了这一系统的失效，同时为任意利用该法提供了空间。对2005年《若干规定》执行情况的年度监督和检

查报告能否成为有效的监督工具还有待观察。而为了达到有效监督的目的，任何报告都必须是透明的、有准确完整的信息可查、并将数据按照性别和民族进行分类的。

中国政府声称制定《民族区域自治法》的一个主要目的是为了促进少数民族参与制定政策的过程，但是其参与程度仍然很低。少数民族参与程度的不同，主要取决于中央政府对他们的信任程度，而信任程度则由他们执行国家政策得力与否来决定的。即使在同一少数民族内，政治参与也不尽相同。比如，少数民族女性比男性参与政治的机会更少。⁴⁸

在第十届全国人大代表中，少数民族妇女代表只有124名，还不到少数民族男性代表人数的一半。⁴⁹

此外，确保少数民族有实质意义的自治受制于一党专政下对统一的要求，这是一个内在的结构性问题。洛桑·善嘉解释说：“当统一和自治哪个更重要的冲突发生时，统一总是高于自治。”⁵⁰

比如，与宪法第114条相呼应，《民族区域自治法》第6条规定，自治区政府必须维护“国家统一”。

⁵¹而且，要求少数民族自治地区的政府应该：

“把国家的整体利益放在首位，积极完成上级国家机关交给的各项任务。”⁵²

这破坏了实行真正的自治。真正的自治要求“一个按照人民的特性来对待和独立自主地管理他们的行政安排”。⁵³

有限且无效的政治参与

如前面讨论过的，尽管中国的民族自治制度受宪法保护，但中国共产党对政府的绝对领导妨碍了该制度的落实。目前，少数民族不能参与决策，不能行使任何重要的立法权或行政权。不过，应该承认，中国共产党高层领导实行的中央集权确保了极少数人对决策的影响，即使在多数民族中也是一样。因此，在一个非民主国家，民族认同并非参与政治的唯一障碍，只是使这种参与变得更加困难。以下是我们发现的与少数民族认同和民族自治制度有关的几种主要的排斥少数民族的方式。

法律和现实之间的落差

落实真正的民族自治在自治区一级受经济发展、国家统一等被优先考虑的其他政府目标所阻碍。自治区一级可获授权极小，甚至连自治区的自治立法也要受中央政府的严格审查。五个自治区至今还没有通过任何一部自治法规，原因是法规草案还在等待全国人大常委会的批准。⁵⁴比如，广西壮族自治区已经向全国人大常委会递交了18份草案。⁵⁵

这些草案被退回地方人大修改，直接拖延了这些草案的通过。这同一般省的立法程序形成对照，一般省只要求向全国人大“报告”备案，从中显示了一般省在立法上反而比自治区享有更多的自治权。⁵⁶

“（在民族自治法中）有许多细节是关于语言和文化权利的，可以被我们用来保护少数民族的权利。但实际情况并不是这样。虽然其中有许多原因，但主要还是政府干预过多，以及没有恪守承诺。如果政府真的赋予少数民族自治权，就可能削弱（政府的）中央集权……政府决不会给你任何真正的自治，这就是最大的障碍。”⁵⁷

虽然在自治地区通过了不计其数的法规，但这并不准确反映其自治状况。截至2004年，少数民族自治地区通过了679项自治法规和单独法规，其中608项仍然有效，但它们中的大多数都是在自治州、县一级，而不是在自治区一级。⁵⁸

在自治区一级通过的多数法律只是反映了国家一级的立法，对其作些表面修改，为的是适应地方行政区的状况。比如《西藏自治区施行〈中华人民共和国婚姻法〉的变通条例》是在西藏自治区将全国法定的男子最低结婚年龄从22岁降到20岁，女子最低结婚年龄从20岁降到18岁。⁵⁹

在自治区一级通过的法规往往限于被视为较少政治争议性的议题。到目前为止，有关公民权利和政治权利，或保护文化认同的议题，还没有在任何自治区一级的立法中真正被提出过。《西藏自治区宗教事务管理暂行办法》中的几项条款特别要求僧侣、尼姑和寺庙要高度忠于国家。⁶⁰

“我抱着希望，但未来很不确定。我觉得获得自由的可能性很小，因为中国很强大……我们有希望获得高度自治，但它还是在一个中国的框架内。我们还是会受制于中国的自治法律，还得为获得更多的自由而奋斗，因此这还会是很艰难的。我们努力了这么多年，就为了获得一点点自由，多一点权利。”⁶¹

《民族区域自治法》和其它旨在保护和促进少数民族权利的法规，由于民众缺乏对它们的了解和支持，因而不能得到有效地实施。没有在当地对这些权利进行广泛而有效地宣传，致使许多少数民族人士对此根本一无所知。有的少数民族人士则认为，这样的法律不足以有效而全面地保护他们的权利。⁶²本报告的许多受访者就认为，他们不相信有真正的自治，因为少数民族人士根本不知道，也没有参与到决策过程中去。⁶³

这就是少数民族在政府决策最高层缺乏代表性的清楚例证。⁶⁴

缺乏蒙族人参与的内蒙古自治区决策： 生态移民工程

在内蒙古自治区，民族问题和环境问题紧密地联系在一起。随着干旱和沙尘暴发生频率的增加，上个世纪90年代，沙漠化成为人们关切的主要问题。蒙族人认为环境恶

化与汉族人开垦土地有关，但中央政府认为，过度放牧才是原因所在。为了恢复草原，中国政府制定了“生态移民”政策。⁶⁵根据这项政策，有将近65万牧民要离开他们放牧的草原，对草场采用农场式的集中管理来取代传统放牧。⁶⁶“生态移民”工程在“恢复草原生态系统”的名义下，将整个蒙古族牧民从他们祖祖辈辈放牧的地方迁移到农业地区和都市地区。

这项政策违背了少数民族保持他们传统的公共生活的权利。这项重新安置政策“是在没有民众真正参与的情况下制定的”。⁶⁷蒙族活动人士恩和巴图·托哥措格报告说，有确凿证据显示生态移民工程的非自愿性，这是一个高度强制性的搬迁行动，明显侵犯了南蒙古当地牧民的人权。⁶⁸在搬迁过程中，成千上万当地牧民失去了他们的牲畜、家园和财产，还得不到足够的补偿。而且政府逮捕、拘留、监禁了那些进行抵制的人士。⁶⁹在这个问题上，争论的焦点并不是传统牧业是否对环境有害，“而是要确保蒙族人在他们自己社区的现代化中能发出有影响力的声音”。⁷⁰

《民族区域自治法》第27条规定：“民族自治地方的自治机关根据法律规定，确定本地方内草场和森林的所有权和使用权。”第28条规定，“禁止任何组织或者个人利用任何手段破坏草原和森林”，还要自治地方当局把“对可以由本地方开发的自然资源，优先合理开发利用”。但是蒙族人的土地权利并没有受到尊重，特别是自从他们传统的游牧生活被中国政府贴上了对环境有害的标签以来。

缺乏对真正决策过程的参与

虽然中国法律中有很多关于提高少数民族参政的条款，但少数民族的参与程度却一直很低。在当地政府部门常常有一些少数民族干部，但是到自治州、区一级他们的人数就很少了。政府部门的高级职位，如政府重要机关的主任或局长一级，情况更是如此。⁷¹

内蒙古、西藏和新疆维吾尔自治区公安厅的负责人全部都是汉人。因为少数民族的政治参与常常被降格为对政策的执行，而非对政策的制定，这就损害了他们对重大问题决策的影响力。由于少数民族缺乏对一些重大问题和项目的参与，以及不能将他们的关切转达上去，从而引发了他们的严重不满。在西藏自治区，当地民众对一些重大发展计划常常没有发言权，如给当地人口分布和地理环境带来巨大冲击的格尔木—拉萨铁路⁷²。

新疆维吾尔自治区的维族人在国家主导的西气东送工程的设计，规划和实施过程中几乎没有任何参与。与此相似，蒙古族一直被排斥在一些重大计划项目之外，如生态移民工程、牲畜放牧禁令⁷³、西气东送和西电东输等西部大型开发项目⁷⁴。

这些项目不仅将少数民族排斥在对他们的土地和传统生计产生重大影响的决策之外，同时也反映了一种更广泛的倾向，那就是少数民族人士很少有机会获得可以对决策产生重大影响的高级职位。

人大代表的决策权未获保证

少数民族在各自治地区的人民代表大会中保有相当比例的代表席位，如在西藏自治区的各级人大中，藏人代表占80%。⁷⁶

在国家层面，自1954年第一届全国人大召开以来，少数民族代表在全国人大的比例在14%上下波动，这个比例比官方公布的少数民族人口占全国人口比例的8%要高。⁷⁷

在全国人大常委会的15位副委员长中，有3位是少数民族，其中1位是妇女。⁷⁸

尽管这些数字表示少数民族对政策制定具有一定的影响力，但在实际中，他们的影响力是被忽略的。根据中华人民共和国宪法，全国人大是国家最高立法机构，但是中国共产党的领导使人大的权力和作用黯然失色。因此，从影响决策的角度来说，少数民族人士有能力进入共产党权力最高层远比他们能够进入全国人大或中共中央委员会重要得多。⁷⁹

在共产党体系的最高权力机构——中共中央政治局常委中，从来没有一个少数民族人士。⁸⁰

在中共历史上，只有3位少数民族男性代表进入了中共第二级最高权力机构——中央政治局，他们是维吾尔族的赛福鼎（中共第十、十一届政治局候补委员）；蒙族的乌兰夫（中共第八届政治局候补委员，第十一、十二届政治局委员）；回族的回良玉（中共第十六、十七届政治局委员）。⁸¹

少数民族在政府不同层级机构中不成比例的代表席位，表明了中央政府想显示少数民族的席位是受到重视的，虽然他们并没有掌握实权。⁸²

党领导一切的影响力

共产党对自治区的绝对领导进一步限制了少数民

族真正的政治代表性。虽然自治区政府和人大正副领导职位有可能让少数民族人士担任，但是全国五个自治区的党的第一书记都是汉人。⁸³

因此，自治区的少数民族领导人常常被看作“傀儡”，也许他们高居政府某部门的正职，但通常被配一个汉族副职加以“协助”，而这位汉族副职连同地方党委，影响着政策的制定。尽管中央政府鼓励少数民族人士受训和积极参与自治政府的工作，但是汉族官员常常以要对少数民族干部“传帮带”为名而被委以较高职务。⁸⁴

这项政策实行几十年后，在少数民族地区，特别是在内蒙古、西藏和新疆维吾尔自治区，汉族官员的人数还在增加。⁸⁵

少数民族妇女的参与

虽然中央鼓励各级自治政府培训少数民族妇女参与政治，但是她们对政治的参与仍然受到很多限制。中国政府在最近给《消除一切形式种族歧视国际公约》委员会的报告中，强调促进对少数民族干部的培训是其目标之一。⁸⁶

与少数民族男性相似，少数民族女性在当地人大的参与也有了稳定增加，不过在国家一级的政治参与中，性别失衡十分明显。从第九届全国人大到第十届全国人大，少数民族代表的席位从402席增加到了415席，而少数民族女性代表的席位却从137席下降到了124席。⁸⁷

与此相似，全国人大常委会中的少数民族代表人数从18人增加到了24人，但少数民族女性代表人数还是只有3人。⁸⁸而中国共产党第十六届中央委员会的198名代表中，只有一名少数民族女性代表。⁸⁹

《消除一切形式种族歧视国际公约》委员会的总结评语鼓励中国政府采取措施，包括设立数字目标和时间表等临时性特殊措施，加快少数民族妇女在从地方到中央的政府中具有充分和平等的代表性。⁹⁰

对民间组织的限制

严苛的登记手续

少数民族缺乏在政府政策制定中的真正参与与民间组织未能有效地反映和呼吁基层少数民族民众的疾苦和关切有关。中国政府不仅对关心少数民族权益的

组织，而且对所有民间组织的发展都严加控制。官方将民间组织定名为社会团体，要求它们从属于一个政府单位，并在民政部登记，以便操作。⁹¹

因此，政府就能够对那些敢于涉足敏感政治领域的组织进行镇压，从而阻碍民间组织有可能在可参与的广泛政治对话中作出重要贡献。

缺乏民间组织

虽然在中国政府那里登记的民间组织有30万个，但是少有信息显示多少个民间组织是致力于维护少数民族权益的。⁹²与少数民族有关的大多数组织是文化团体，比如，对民间舞蹈和语言的研究。“中华民族团结进步协会”是唯一研究与少数民族有关的政治问题的社会组织，但却是个由政府组织的团体。⁹³

目前，大多数关注少数民族权利的项目都是由国际非政府组织发起的，这些关注中国少数民族政治权利的非政府组织主要在中国境外，如国际声援西藏运动、南蒙古人权信息中心、维吾尔人权工程。这些组织在现政府统治下不可能在中国存在。尽管中国的宪法和《民族区域自治法》都规定了少数民族享有集会的权利，但因为缺乏对个人的公民权利和政治权利的尊重，这项权利实际上是不存在的。

“藏族人（在中国）可以满足于（自治制度），只要他们有自由，可以生活，不需要担心会极度贫困。但现在，他们对政府官员没有信心，对表达想法和寻求帮助又没有渠道。”⁹⁴

对公民权利和政治权利的侵犯

对公民权利和政治权利的侵犯，勾勒出了中国政府践踏人权的大轮廓。对少数民族的人权侵犯常常更为极端，在敏感程度不断升高的情况下，政府把许多事情上升到民族主义、分离主义和国家统一的高度。共产党把少数民族表达其文化或宗教认同或其关切的事情，当作“分离主义”的政治问题，这种倾向使这些地区的人权状况更为恶化。结果是少数民族，特别是内蒙古、西藏和新疆维吾尔自治区的少数民族，生活在对他们公民自由和政治自由的严重压迫和限制下，这种状况进一步破坏了他们涉足政坛的能力。

人权被侵犯的现状

在中国，少数民族活动人士受到公安和国安当局的严密监视。在中国政治犯名单中，相当一部分是少数民族人士。根据美国国会暨行政当局中国委员会的政治犯资料库数据显示，在中国的2,279个政治犯案例中，少数民族政治犯占2,085名，其中449名是少数民族妇女，主要是西藏的尼姑。⁹⁵

许多人被判多年徒刑，原因是他们意图维护中国宪法赋予他们的政治权利和公民权利。比如，1996年，内蒙古自治区的人权活动人士哈达被判了15年徒刑，因为他与“南蒙古民主联盟”有关。这是一个旨在促进人权、蒙古文化和中国少数民族更大自治权的组织。哈达在狱中受到虐待，官员威胁要杀他。据称，狱警给同监的犯人橡皮棍和电棍，鼓励他们殴打他。⁹⁶

一直有关于对西藏的政治犯施行暴力的报告，从殴打到性暴力。两名以前在拉萨的嘎萨拘留中心关押了5年的尼姑告诉**中国人权**，她们分别在15岁和17岁时被逮捕，在审讯时遭到酷刑。之后，她们被以“颠覆罪”关押，就因为她们在抗议时呼喊了“西藏需要人权！人权来到西藏！”的口号。⁹⁸

与此相似，在新疆维吾尔自治区的维吾尔族人也遭到了镇压。杰出的维吾尔族商人热比娅·卡德尔积极组织民众，提出维吾尔族人关切的社会问题。她于2000年3月被新疆维吾尔自治区乌鲁木齐中级人民法院以“泄露国家机密罪”判处8年徒刑。⁹⁹尽管现在她已在美国获政治避难，但她在中国的家人仍不断受到骚扰。2006年，她的孩子被以各种罪名判刑。

言论自由

阻碍少数民族真正参与政治的一个根本问题是缺乏独立的政党和真正的多元政治。在中国，任何组建独立政党的努力都会立刻被镇压下去，其领袖被拘留或投入监狱。另外，中国政府对信息传播的钳制和普遍持续地侵犯言论自由，削弱了对公共讨论和辩论空间的开拓，而一个广泛参与的决策过程，必需经过这样的讨论和辩论才能产生。几位接受**中国人权**采访的前政治犯强调说，他们对言论自由的行使常常被认为是反对国家的异端行为。当被问到西藏人是否可以向他们的村干部表达他们因汉人和藏人之间的不平等带来的失望时，一个西藏乡村学生回答说：“我们

不敢，因为如果我们那样做，他们会说我们是在向政府抗议。”¹⁰⁰

为少数民族服务的网站和论坛被中央政府关闭，理由常常是登载了所谓“分离主义”的内容，或是含有损害民族关系的内容文字。据报道，2005年9月26日，两个在内蒙古自治区的网站 <http://www.ehoron.com> 和 <http://www.monhgal.com> 被当局关闭，罪名是提供了讨论政治问题的平台和发布“分离主义”材料。¹⁰¹

对这些网站的关闭不是孤立事件。中国广泛存在着对互联网和信息的审查，特别是在一些少数民族自治区。对言论自由的压制也已经变成在文化上对少数民族认同的威胁。比如，1992年，一位74岁的历史学家、新疆维吾尔自治区社会科学院前研究员，在他出版了一本关于新疆维吾尔自治区历史的书之后遭到软禁。¹⁰²

政治上的排斥和矛盾的加深

政府的这些行为不仅阻碍了少数民族对政治的参与，也制造了一种令人恐惧和压抑的气氛。许多接受采访的少数民族人士认为，在现行的政治制度下，由于缺乏真正的政治参与而导致的绝望情绪，将使矛盾加深、暴力升级。¹⁰³如果情况继续恶化，人民完全绝望，紧张局势将会显著加剧。

目前的制度性政治排斥也形成了少数民族和汉族人之间的分离感。目前政治排斥的趋势和对公民和政治权利的普遍侵犯，导致少数民族把汉族人当作“他们”，并对他们充满猜疑。

在为撰写本报告而进行的采访中，一个反复出现的主题是信任和与之相对的越来越严重的猜疑，这种猜疑常常使双方的关系变成“我们和他们”。¹⁰⁴

一位受访者描述了西藏人观察到的汉族人对藏族人的不信任和害怕的程度：

“很少汉族人能理解（藏族人）。而且许多汉族人害怕藏族人，（因为）他们读了关于西藏的书，书中说，当他们踏上我们的土地，藏族人看见他们，可能会攻击他们。他们头脑里就是这么想的。许多我的汉族朋友说，他们刚来到这里时，很怕藏族人。他们不理解我们，只是在过了一段时间之后，他们才理解我们。”¹⁰⁵

这种相互间的猜疑在对一位维吾尔人的采访中也反映出来了。他说，“汉族人把我们看成好像是外国人……我们不可能成为他们的朋友。”¹⁰⁶

从预防冲突研究的角度看来，这种对“他们”的猜疑是“不稳定和平”的一个关键特征，其定义是“一种各方间紧张和猜疑程度升高，但没有暴力或只有零星暴力的情况”，其中“政府对群体的镇压是达到这种程度的一种国内冲突的类型”。¹⁰⁷

重要的是注意到对“他们”的猜疑和因为民族差别而受到排斥，能呈现一种自我实现的动态并导致少数民族在自治政府体制中较少的参与。一位受访者谈到参与自治政府的体制没有用，“那就是个名称，叫自治区，但名字并没有说一定要给你任何权利。”¹⁰⁸

虽然几个自治区目前的情况带有“不稳定和平”的特征，我们需要注意到冲突与和平是随着时间的推移而发展的动态和联系的过程。当少数民族对参与他们没有影响力的政体中去越来越缺乏意愿时，就严重损害了不同族群和平探索参与和权力分享的不同方式，以及选择其它可调解紧张局势的可能性。随着时间的推移，当有争议的问题变得更多更复杂时，

特别是当这种情况与拖延已久、死伤严重的冲突联系在一起的时候，成功调解的机会就更少了。¹⁰⁹

目前的“不稳定和平”局势是以政府当局镇压少数民族、紧张和相互猜疑为特征的，这种局势是否会恶化还有待观察。

将政治排斥和不公平发展联系起来

公正对待一个国家的少数民族不仅对社会秩序和稳定至关重要，也是一个政府如何看待和落实其司法管辖内每一个人人权的重要标志。除了前面讨论过的公民和政治权利，人权还包括经济、社会和文化权利。只有当少数民族拥有足够的能力和资源时，他们的政治参与才能全面实现。因此，对少数民族经济、社会和文化权利的积极保护和不断落实就显得尤为重要了。¹¹⁰

在一个专制制度中，普通民众无论他们属于多数民族还是少数民族，对政府决策的影响都极为有限。因此，确保少数民族的政治参与就是避免矛盾加深的许多必要步骤中的一个。

不公平和歧视性的发展

中国的快速经济增长，造成各地区的不平衡发展。在由此带来的利益分享中，少数民族被日益边缘化，这又加剧了政治上的不平等。发展带来的利益在不同族群间的分配是不公平的。少数民族，尤其是那些住在内地和乡村的少数民族，一直受到剥削，并在国家的发展决策过程中基本上没有发言权。结果是，少数民族在大多数使中国都市和沿海居民受益的改革中，却受到负面影响。

不公平发展的原因和结果

造成不公平发展的原因，必须在中国的制度和政策框架内、以及中国共产党在所有决策中占绝对领导地位的背景中去考察。在中国共产党内的各派别中，主张不惜一切代价加强政治控制和社会稳定压倒一切的保守观点占了上风。当局过于强调宏观经济发展的政策，削弱了社会发展作为从整体上提高可持续性发展的作用。另外，缺乏将财富从富有群体再分配给弱势群体的社会保障网络，使经济越发展，不公平现象越严重。因此，对于那些直接受到中国城乡悬殊差别影响的群体来说，不公平发展的代价是昂贵的。不公平也给国家的长远发展和维持社会秩序的能力带来了负面影响。

基本社会服务中的不公平

受教育的权利

中国的法律规定，公民有受教育的权利；大多数少数民族地区将国家的教育法稍作修改后制定为地方法规，¹¹¹但两者的基本内容是相同的，改变部分主要是中央和自治区政府在支配教育资源上各自担当的角色，以及促进双语教学和少数民族语言在学校的使用。中国的国内法律与其应尽的国际责任相比，存在着重大差别。有关受教育权利的最详尽指南可以在《儿童权利国际公约》中看到。公约列举了一些关键的问题：

- (一) 缔约国必须尊重和保障儿童的所有权利，包括受教育的权利；

少数民族和城乡差别

尽管政府宣称西部地区发展政策取得了进展，但是在政府划定的592个贫困县中少数民族自治县却占了258个。少数民族的贫困县集中在云南（44个）、贵州（36个）、内蒙古（31个）、广西（28个）、新疆（27个）、四川（20个）、甘肃（14个）、青海（12个）和宁夏（8个）。国务院也将西藏的73个县划入贫困行列。¹¹²

在3个自治州（阿坝藏族和羌族自治州、甘孜藏族自治州和凉山自治州）有19个少数民族，其中95%的县被列为贫困县，人均年收入低于668元人民币。

许多少数民族的贫困自治县缺乏公路、电力等基础设施，如在四川的少数民族地区，38.8%的村不通公路，24.9%的村没有电。¹¹³

- (二) 国家应使所有儿童获得免费义务教育；
- (三) 政府不得干涉个人或团体建立教育机构的自由。¹¹⁴

此外，中国政府已批准的《经济、社会和文化权利国际公约》也指出，小学教育对所有人都应是义务和免费的。¹¹⁵

尽管中国宪法和其他法律常常使用“受教育的权利”这一概念，但这一权利同时被解释成个人的义务，并在宪法中明确为“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。”¹¹⁶如联合国特别报告员指出的，由于其中没有包括传授教育的自由¹¹⁷，因此违背了《儿童权利国际公约》第29条，个人和团体有“建立和指导教育机构”的自由。尽管现在有私立学校，但这不是贫困乡村和少数民族儿童的选择。

评估进展

官方的报告显示，最近在改善少数民族地区的教育方面取得了一些进展，在少数民族自治地区少数民族学校和其他学校的数量增加了。¹¹⁸2003年，在各级学校中有约100万少数民族教师¹¹⁹。中小学在校学生人

数从1990年的2460万增加到2003年的2870万¹²⁰。通过降低大学入学要求，少数民族接受高等教育的人数上升了，从1990年的13万6千人上升到了2003年的69万5千人。¹²¹

2003年以来，少数民族学生获奖学金和减学杂费，少数民族地区获更多教育资源。这些努力旨在实现“两基”目标，即到2010年在西部地区实现基本普及9年义务教育，基本扫除青壮年文盲。¹²²

然而，这些目标因落实缓慢和缺乏按少数民族的民族、性别分类的统计资料而被损害。

受教育程度比率

在少数民族地区，扫盲仍然是教育的主要任务。根据2000年的人口普查，少数民族中15岁以上的文盲率是14.6%，而全国的文盲率和汉族的文盲率分别是9.1%和8.6%。¹²³

少数民族妇女的文盲率则更惊人，妇女占少数民族文盲人口的68.7%，有些少数民族，妇女的文盲率高达70%以上。¹²⁴

少数民族的受教育程度仍然很低，比如在西藏，教育程度在初中以上的只有13%，上过大专的比率低于2%。¹²⁵获大学或更高教育程度的人数只占少数民族总人口的5.75%，学历达研究生的比例只有4%。¹²⁶

在少数民族的高等教育中，女性只占38%，远远落后于男性。¹²⁷

教育水平低下是个全国性问题，而这一情况在少数民族地区更为突出。根据《2005年中国统计年鉴》，西藏自治区、青海和甘肃省等少数民族较集中的地区，文盲率冠于全国，分别是44.03%、22.08%和19.42%，而全国的平均水平是10.3%。¹²⁸

此外，在中国，识字能力的定义也各不相同，农村人认字1500个以上就算识字，而城市人要认2000个以上才算识字。¹²⁹

这个标准显示了农村教育中的歧视性做法。在贯彻义务教育中取得的进展是远远不够的。2003年，只有57.9%的县级自治地区实现了义务教育，这意味着在最贫穷省份每10个孩子中就有4个上不起学。¹³⁰

付不起学费

中学的学费已经成为接受教育的又一障碍，特别是进入初中后，学生家庭就要承担所有的学杂费和其

他费用。父母常常“只让孩子念到6年级”，因为“6年级以后，(学校)要收费，而在此之前不收费。”¹³¹

中国的《教育法》第29条为学校收费提供了法律依据：“遵照国家有关规定收取费用并公开收费项目。”¹³²

世界银行指出，中国政府将提供基本教育的责任转移到地方政府，却没有给地方政府足够的资金，于是县、镇政府就不得不承担87%的公共教育费用。¹³³因此，地方政府常常试图将负担以收取各种学杂费的方式转嫁给学生家庭，这些费用常常超出了贫困地区居民收入的平均水平。

在西藏自治区的一些地区，义务教育每月的收费从10元到300元人民币不等，而居民的平均收入才每月约150元人民币。¹³⁴

经济负担阻碍了许多孩子上学，他们的家长面对太多莫名其妙的费用，包括教材费、校服费和其他费用。没有关于各种收费的统计数字，这些费用包括考试费、课桌费、阅览室费等。¹³⁵

虽然有些费用应该属自愿性质，但是家长们抱怨他们必须交纳所有费用。联合国教育权利特别报告员表达了对学校收费的深切关注。¹³⁶

联合国儿童权利委员会在2005年9月第40次会议审议中国的情况时，学校收费问题仍是一个严重问题，该委员会给中国政府的总结性建议指出：“取消小学的一切杂费和‘隐藏’收费，确保小学教育真正免费。”¹³⁷

虽然政府当局为解决这一问题作了有限的尝试，但有证据显示，从1991年到1997年因为缺乏中央政府的资助，学校收费涨了10倍。¹³⁸

健康权

健康权受《经济、社会和文化权利国际公约》的保护。该公约宣布人人有权享有体质和心理健康，并规定政府必须采取步骤全面落实这一权利。¹³⁹

尽管中国政府在许多方面有所改善，但仍存在很多问题，包括不能给农村和少数民族聚居地区提供足够的医疗保障资金。在2005年审议中国政府给联合国经济、社会和文化权利国际公约委员会的报告时，该委员会注意到拨给公共卫生的资金减少了，对提高医疗保障至关重要的农村居民医疗保障系统也被取消了。¹⁴⁰

尽管医疗卫生经费占国内生产总值的比例从1998年的4.8%增长到2001年的5.7%，增加了约一个百

分点，¹⁴¹但是，2001年医疗卫生经费只占国内生产总值的2%。这意味着在得不到中央政府支持的情况下，为农村多数人提供医疗保障的系统已在急剧缩小。在1970年代，90%的村庄有医疗保障，到了1989年，覆盖面缩小到只有4.8%。

2003年，中国政府给包括内蒙古、西藏和新疆维吾尔自治区在内的五个自治区的医疗服务特别拨款13.7亿元人民币（相当于1.65亿美元），包括用于公共卫生、农村基本医疗设施、专科医院、农村合作医疗服务和疾病防控等费用。¹⁴³

然而，由于偏远的地理位置和贫困的经济状况，少数民族地区穷人看病难的情况继续存在。比如，从村庄到最近的医院或诊所的距离之遥远，实际上阻碍了农村的少数民族居民获得医疗服务。¹⁴⁴

另外，几乎所有中国的医院都要求病人在获得治疗前预付保证金。有许多报道说，少数民族人士因为不能支付医疗费而得不到治疗。¹⁴⁵

私有化程度的增加、昂贵的收费、预防性措施的缺乏以及艾滋病等传染病，这些问题交织在一起，使中国的少数民族地区目前存在着一个日益加深的卫生健康的危机。¹⁴⁶

婴儿和孕妇的死亡率

较高的婴儿和孕妇的死亡率凸显了少数民族地区缺医少药的现状。官方资料显示，2000年全国5岁以下婴儿的死亡率是3.97%，而西藏自治区是5.72%，内蒙古自治区是3.56%，新疆维吾尔自治区是6.54%。¹⁴⁷一位受访者描述了无法支付的医疗费用：

“这是个问题，除非你有钱能够预付医疗费，否则你就只有借钱（向亲人或朋友），你可能必须还一辈子债。”¹⁴⁸

昂贵的医疗费导致少数民族地方较高的孕妇死亡率。尽管全国孕妇的死亡率从1995年的十万分之61.9下降到了2000年的十万分之53，但是，西藏、内蒙古和新疆维吾尔自治区的孕妇死亡率分别是十万分之466.3、62.6和161.4。¹⁴⁹

数据显示，虽然西藏的孕妇死亡率在2004年下降到了十万分之310.4，但仍然是全国平均水平十万分之48.3的6倍多。¹⁵⁰

偏远的地理位置造成的缺医少药局面，不仅影响

少数民族艾滋病人的治疗，也阻碍了预防和控制艾滋病的工作在少数民族地区的开展。清华大学艾滋病政策研究中心主任景军教授说，尽管少数民族的人口只占全国总人口的10%，但少数民族的艾滋病毒感染者人数占全国艾滋病毒感染者总人数的36%。¹⁵¹

少数民族的收入和失业状况¹⁵²

尽管少数民族自治区的总体经济指标显示生活水平已经获得改善，但是改善的速度跟不上全国经济发展的速度。少数民族自治区职工的平均年收入虽然在名义上从1982年的845元人民币增长到2000年的7,802元，但同期全国职工平均年收入增长得更快，从792元增长到了9,371元。¹⁵³

由于各种障碍的存在，使得少数民族失业率仍居高不下，比如到处都要求应聘者会说流利的普通话，阻碍了少数民族在中国内地的就业。少数民族的就业歧视问题，由于前面提到的缺乏基本或高等教育机会而进一步加剧。再有，藏族人在服务业或商业领域里通常缺少全地区性的关系，而这种关系正是今天在西藏就职的关键因素。性别偏见使少数民族妇女寻找和保持就业机会时面临更严峻的问题。

以流利普通话为条件的就业歧视

许多少数民族人士因为不会说流利的普通话，从而无法使他们在就业上获得平等机会。¹⁵⁴乌鲁木齐20岁的大学生瑞伊拉对《华盛顿邮报》抱怨说：“我去求职时，他们首先想知道的就是我的中文水平，如果达不到标准，他们就说：‘走吧。’”¹⁵⁵本报告的其他受访者表达了类似的关切，特别是当他们去西藏的汉人公司求职时。

教育上的劣势和失业

少数民族在基础教育方面受到的限制，导致了他们的低入学率和高辍学率。这些现象反映在教育领域的各个方面，并最终造成成年人低识字率和低教育程度。在1998年对新疆维吾尔自治区各民族职业差别的研究中，本研究报告的作者发现“1982年到1990年间，各民族间职业素养差距扩大了，这主要是汉族和少数民族间的教育差距扩大所致”。¹⁵⁶

由于在新疆维吾尔自治区所发现的职业差别反映出

了少数民族的教育程度，因此报告在结论中强调说：

“把继续扩大少数民族教育同获得职业教育的平等机会相结合，将可促进少数民族在这些职业中人数的绝对增长。”¹⁵⁷

与汉族相比，少数民族的低教育程度说明了受教育机会的不同，加剧了现有的社会和经济差别，从而导致了世界银行《2006年世界发展报告》称之为“不公平的陷阱”。这种教育上的劣势，随着时间的推移可以导致数代人收入能力低下，并阻碍促进可持续增长和发展的平等环境的建立。¹⁵⁸

意识到这些差别可能引起社会和政治不稳定，中国政府于2001年推出“西部大开发战略”。¹⁵⁹

这一战略虽然产生了很大的经济效益，但是主要获利者是当地的汉族人，少数民族并没有平等受惠。《远东经济评论》报道说，在西部大开发战略带来了经济和就业机会增长的情况下，新疆维吾尔自治区的汉族人公司却基本不雇用维吾尔族人。¹⁶⁰

新疆生产建设兵团建于1954年，旨在通过经济发展巩固政府当局对新疆维吾尔自治区的控制。据报道，建设兵团在2001年有250万职工，几乎是一支全部由汉人组成的劳动大军，占新疆维吾尔自治区总人口的13%，汉族人口的1/3。¹⁶¹

与此相似，西藏自治区大多数大中型建设项目只同一般不雇用藏人的中国公司签约¹⁶²。一位受访藏人也谈到了小型职业介绍所在介绍工作时表现出的类似偏见：

“我要告诉你一些事情，以前我在拉萨，大约是我毕业的时候，我已经有了驾驶执照。那是2001年，我想在拉萨当一名司机，我去了一个临时职介所，上面的告示说‘汉族人（四川人）优先’。我说：‘我是藏族人。’他们说：‘我们不要。’我说：‘这样不好，这里是拉萨，是藏族人的地方。’”¹⁶³

就业歧视引起的紧张

中国沿海城市和少数民族地区在发展上存在的差别，以及个人基于种族原因在获得经济机会上存在的差别，都加剧了社会的紧张。就业展览会的牌子上写着“维吾尔族人免谈”¹⁶⁴，加深了人们对少数民族在本

地区经济发展中遭受排斥的感受。这种看法在本报告的受访者中相当普遍。而且，许多少数民族人士认为：他们处于劣势，因为他们被排斥在汉族人的社会网络和人际关系之外。¹⁶⁵

这种被歧视感不仅在低技能、低教育程度的人当中有，在有相当教育程度、普通话流利的少数民族人士当中也有。接受本报告采访的维吾尔族人指出，许多新疆维吾尔自治区的维吾尔族人不能找到工作是因为政府和私营公司的偏见，“一般他们会说：‘我们不需要维吾尔族人，’或直接说，只要汉族人。所以就算一个维吾尔族的大学毕业生也找不到工作。”¹⁶⁶

在内蒙古和青海，应届大学毕业生的就业率只在30%到50%之间¹⁶⁷。以前，给少数民族的就业配额现在没有了，汉族公司的族裔歧视正在“蔓延”¹⁶⁸。尽管少数民族的毕业生在增加，他们发现比过去更难找到工作¹⁶⁹。“在西藏这是个大问题，即使你大学毕业了，也难找到一个好工作”。¹⁷⁰

结果，少数民族把在经济领域里获得成功看作极受限制、一个族群的成功常以另一个族群的损失为代价的事情。一位受访者说，回族和藏族为经济原因争斗，因为藏族人觉得回族人到他们的地方夺走了经济机会。¹⁷¹

而且，回族人在包括餐馆和食品杂货店的一些类似行业同藏族人竞争。在安多，在2003年回藏暴力冲突升级后，藏族人发起了一个针对穆斯林的地区性商业抵制活动。¹⁷²

另一方面，我们看到汉族人以另一种方式进入藏族人的经济领域，他们常常以政府官员的身份出现在藏族人没有竞争力的领域里。结果，对经济资源和机会的控制成了回藏之间紧张和冲突的起因，特别是在青海省和甘肃省。

西部大开发战略

国家推动的宏观经济发展，导致了城乡差别的进一步扩大和少数民族在发展中被边缘化。西部大开发战略是中国政府对国内国际压力，以及从政治上关注少数民族自治区稳定作出的回应。在国际上，中国在全球贸易领域扮演更重要的角色，中国为减少贫困和开放贸易作出的努力受到了国际社会的欢迎，并于2001年成功地成为世界贸易组织的成员。然而，世界贸易组织指出，中国面临的挑战之一是汉族省份和少数民族自治区之间的地区差别。¹⁷³

尽管从1981年到2001年，中国的贫困人口减少了4.22亿人，但中国仍是世界上贫困人口最多的国家，占全球贫困人口的18%，约1.5亿人。¹⁷⁴

在国内，这一地区差别给少数民族地区的社会秩序带来了严重的政治影响，落后的经济和社会现状激起政治上的不满，可能导致局部抗争和暴力骚动。¹⁷⁵

在这样的背景下，西部大开发战略成为一个通过表达让所有人“共同繁荣”的愿望来加强国家统一的政治工具。在上个世纪90年代，虽然中国经济快速增长，但中西部许多地区还是被列为全国贫困地区。尽管官方强调西部大开发战略的目标是发展经济，是为了使这些中西部省份脱贫，不过，该战略潜在的政治意图是明显的。

中国高级官员，如前中共中央政治局常委李瑞

环，就公开将经济发展和“稳定”联系起来，他说：

“发展西藏的经济不是一个单纯的经济问题，而是一个重大的政治问题，对西藏的社会稳定和进步起着至关重要的作用。这项工作不仅对西藏有帮助，而且直接关系到反对达赖喇嘛分裂图谋的斗争。”¹⁷⁶

中国共产党在少数民族发展政策中的要点体现在以下几个总目标中。首先，他们主要关注的是获取偏远地区的资源，以供中国的都市和沿海中心城市使用。与居住在资源生成地的少数民族相比，这些地区以外的人们获得的利益是不成比例的。比如利润丰厚的石油和天然气，从内蒙古、西藏和新疆维吾尔



自治区经输出管道运到沿海地区，但当地居民却无缘享用。其次，中国领导人希望，通过调派大批汉人定居和输入国有资本，实现经济一体化，从而使目前少数民族聚居地区逐步被同化，并最终进行一个内部殖民工程。第三，许多发展项目的目的是为了促进少数民族自治区的军事化。第四，许多对少数民族文化的支持仅仅是为了在旅游业中“销售”少数民族，以创造经济效益。这种现象的产生，是因为认识到展示“少数民族文化”能带来经济价值。

西部大开发战略的进展和面临的问题

虽然在西部开发中，包括道路和电力等许多基础设施项目的建设，为少数民族地区的发展创造了新的机遇，但是对这些媒体上报道的收益，应该结合以下几点加以考虑。第一，尽管一直有报道说西部大开发战略在一些目标地区取得了进展，并有统计数字，但是这些数字由于汉族移民潮而产生误差。因为汉族人的收入被统计进了少数民族自治区的总数里¹⁷⁸，从而很难对少数民族经济财产的改善程度做出准确的评估。

第二，西部大开发战略带来的经济效益参差不齐，它不仅取决于少数民族地区的地理位置，而且取决于个人在教育、技能和语言上的竞争力。西部地区仍然是中国最贫困地区，而且各地区在发展上的差别正在扩大。比如，1999年，城乡居民的年收入率分别是5,397元比1,622元人民币，农村居民的收入大约只占城市居民收入的三分之一。2004年，这一比率上升到7,962元比2,077元，也就是现在农村居民的收入仅为城市居民的四分之一。¹⁷⁹

另外，公开的歧视进一步限制了少数民族的发展机会。在少数民族自治区，有着“肥水不流外人田”的现象，因为多数发展项目都是资金和技术密集型的。这意味着许多少数民族居民被排除在这些机会以外。比如，在新疆维吾尔自治区，许多当地人抱

怨多数开采石油和天然气的工作都给了汉族居民，哪怕他们刚刚才来到这里。一个维吾尔族人对中国人权解释说：“（汉族）移民到这里时基本上什么事情（工作）都预先安排好了，几乎什么都安排好了。”¹⁸⁰另一受访者说，政府的宣传说，要把知识和技术转移给当地人，但实际上并不是这样，因为

“汉族移民享受着优惠政策，政府的银行，贷款，每件事情，政府从经济上支持移民，虽然当地人没有钱……我们还是享受不到好处。”¹⁸¹

由于汉族移民是少数民族自治区都市中产阶层的重要组成部分，因此他们有能力利用这些新机遇。¹⁸²此外，西部大开发战略中的许多项目是由来自沿海地区的汉族商人经营和管理的，他们优先雇用汉人，在少数情况下，才雇用汉语流利的少数民族人士。

“（维吾尔族人）得到好处了吗？是的，在某种有限的程度上，但是整体经济发展、基础设施、铁路建设，这些只是为中国政府的政治和经济利益服务的……只有利于中国大陆。”¹⁸³

为获取资源的发展

与其说西部大开发战略是真正的发展，不如说这一战略的重点在于从边远地区获取资源供中国经济重镇北京、上海和其他沿海城市使用。这一战略剥夺了少数民族和他们的土地，巨大的利益被居住在资源生成地以外的人获得，而不是当地的少数民族。比如，利润丰厚的石油和天然气被从内蒙古、西藏和新疆维吾尔自治区输往沿海地区，而不是主要用于当地社区。这种获取自然资源的发展模式，也可以从以下几个方面加以证明：

- (一) 社会方面，缺乏对能给普通民众带来直接利益的卫生和教育领域的投资，未能中止“不公平陷阱”的怪圈；
- (二) 缺乏对少数民族聚居地区自下而上经济增长的政策刺激。一种普遍的看法是：

“维吾尔族人用天然气要付很多钱；而在上海，天然气的价格比在乌鲁木齐便宜得多。

官方公布的西部大开发战略目标：¹⁷⁷

- (一) 现代化；
- (二) 改变西部地区“比较落后”的地位；
- (三) 缩小地区间的发展差距；
- (四) 创建一个经济繁荣、社会进步、生活稳定、民族团结、风景美丽的西部地区；
- (五) 给西部地区人民带来繁荣。

为什么？因为天然气是从乌鲁木齐来的，从东土耳其斯坦来的。”¹⁸⁴

即使中央政府假定西部大开发战略能使所有人受惠，¹⁸⁵但从宏观经济在沿海地区的增长来看，有足够的事实显示，自上而下的发展模式带来的利益分享是严重不公平的。尽管西部大开发战略的官方目标涉及了大型的基础设施和环境保护，但在给西部地区居民提供基本生活需要的同时，中央政府实施该战略的主要意图是获取对当地土地和自然资源的更多控制，以便充分利用。实际上，西部几个自治区的经济增长主要集中在都市地区，而农村居民的生活水平几乎没有提高。西部大开发战略代表着中国政府将内蒙古、西藏和新疆维吾尔自治区的自然资源输往东部地区的长期政策的升级。

通过人口迁移实现同化

虽然西藏和新疆维吾尔自治区的主要人口仍然是藏族人和维吾尔族人，但是这些年来在人口比例上发生了很大变化。对这些地区的人口迁移减少了少数民族从经济发展中受惠的机会，并成为这些地区进行的文化整合与同化的根源。¹⁸⁶

根据官方数据，藏族人占西藏自治区人口的92.8%，汉族占6.1%。¹⁸⁷在新疆维吾尔自治区，汉族和维吾尔族分别占自治区总人口的41%和44%。¹⁸⁸内蒙古自治区的官方资料显示蒙古族只占当地人口的17%，现在那里居住的主要是汉族人。¹⁸⁹

这些数字还不包括在西藏没有登记的流动人口，如军人、工人和移民。¹⁹⁰而且，这些数字并未显示自治区首府等主要城市中汉族人更高的比例。人口迁移成为保持少数民族文化和认同的严重问题。

发展之中的军事化倾向

中国国防部长曹刚川于2006年7月20日在内蒙古军区、黑龙江省军区边防部队调研时说：

“要针对新形势下边防建设面临的新情况，切实加强边境管理，实行军警民联防联控，确保边界安全稳定。要认真贯彻全军军事训练会议的精神，提高部队的训练质量和战斗力水平。”¹⁹¹

投入自治区的基础设施和资金大部分被用于发展国家行政和军事设施以维持对这些地方的控制。因此这一发展政策有助于中国政府将内蒙古、西藏和新疆维吾尔自治区军事化的计划。这三个自治区与阿富汗、不丹、缅甸、印度、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、蒙古、尼泊尔、巴基斯坦、俄国和塔吉克斯坦接壤。虽然推行军事化是出于应付地区和内部的威胁，但是居住在自治区的人们对影响他们日常生活的军事演习、设施安装和其他活动却没有发言权。

据报道，中国政府的军事开支比其公开的预算高70%。¹⁹²即使按被低估的国防预算，在过去15年中，每年军费的增长即达10%。在过去10年里，军费实际增长达300%。¹⁹³2005年3月，政府提出2005年国防预算增长12.6%，达2,446.5亿元（相当于295.8亿美元）。¹⁹⁴

2004年8月，中国在拉萨举行第一次反恐演习，以测试该地区应对分离势力可能进行的劫持和化学武器攻击的能力。2001年“911事件”以来，中国政府几乎每年都和“上海合作组织”的其他成员国举行联合军事演习。2006年9月，中国政府与邻国塔吉克斯坦举行了以加强镇压“恐怖主义、分离主义和极端主义”为目标的联合军事演习。¹⁹⁵

2006年10月19日，中国官方新华社报道，中国刚结束了在内蒙古自治区进行的史无前例的大规模反恐演习。这一有公安、武警、解放军等20多个部门的2,700人参加的针对恐怖袭击的模拟演习，使用了装甲运兵车、坦克和其他装备。¹⁹⁶在2005年举行的此类演习对外国观察员开放。¹⁹⁷

在西藏，中国的军事设施至少包括17个雷达站、8个导弹基地。这些导弹基地拥有81枚洲际弹道导弹、70枚中程导弹、20枚中远程导弹和14个飞机场。¹⁹⁸

中国对地区安全的关切无疑对格尔木—拉萨铁路的加速完工发挥了作用。这条铁路在经济上非常重要，同时也具有重大的军事战略价值，如人员和部队的调动、新的军事设施和基地的建立。正如一位专家说“军事上的关切可能在很大程度上指导了对西藏自治区的发展政策，也间接地花费了许多国家补助”。¹⁹⁹

同在内蒙古自治区和西藏自治区一样，解放军也在新疆维吾尔自治区南部举行了大规模实战演习，调动了数万军力进入这个地区。新疆维吾尔自治区还驻扎着已经有50多年历史的特殊军事单位——建设兵团。该兵团有254万人，经营着1,500家公司，负责整个边界地

区。²⁰⁰官方宣布必须加强新疆建设兵团的建设，以打击分离主义分子“破坏或渗透”的企图。²⁰¹

建设兵团一直被认为是汉族与维吾尔族关系紧张的根源，原因在于其对资源和土地的控制。新疆维吾尔自治区经济发展的军事面貌和西藏自治区加强军事化的迹象，必须结合最近发表的有关武装警察“提高战斗效率”声明的背景中加以认识。武警是一支1983年组建的精锐部队。²⁰²

武警对维持中国的社会稳定和秩序起着关键作用，其人员和资源都得到了增加，以应付中国越来越多的抗议和骚乱。²⁰³

将不公平发展，人权侵犯与民族冲突联系起来

少数民族地区的军事化，加剧了由不公平发展引起的对少数民族的经济、社会和文化权利的侵犯。蒙、藏、维吾尔族人认为，只要他们的土地、资源被用于使其它地区受益繁荣，他们就是被排斥的民族。由于他们被排斥在政治领域之外，所谓的“发展”不是在一个与少数民族广泛协商的过程中进行的。因此，他们对这些发展和经济政策的掌握或影响便极为有限。这样做的结果，导致了投资的不平衡，即在不符当地社会经济条件，不能造福于当地的领域和地区做了大量投资。这些自上而下的政策实质上意味着地方官员只能贯彻中央政府已经制定的任务。而且，政治上的考虑，如维护稳定、统一等在国家的发展计划中有着重大影响，这显示了对少数民族自治区进行政治控制才是真正的优先事项。

对少数民族的文化认同保护不力

汉族移民和定居者大量涌入少数民族自治地区，以及他们在公共生活中的优势地位，使得少数民族难以保持他们独特的文化认同。由于历史文化的的原因，中国政府往往将少数民族当作“外来民族”，给人们一种印象，似乎他们是“落后”的、需要“现代化”的民族。²⁰⁴

这种认识导致了整合政策的推行。伴随着对少数民族政治上、经济上的排斥，这种整合政策即便其主要目标不是，但其实际效果却是使少数民族被汉族定居者带来的强势文化所同化。²⁰⁵

与实施这些政策并行的是对少数民族公民和政治权利的系统侵犯。

在这种情况下，保护少数民族的文化认同难度大增，特别是根据国际法，对少数民族文化认同的保护，已经扩大到了国家仅仅终止那些目的或效果是同化少数民族的政策远远不够的程度。保护一个少数民族文化认同的积极措施，包括其成员有权享受、发展他们的文化和语言以及从事宗教活动，不仅要求抵御国家的侵犯行为，而且必须抵御国家管辖范围内第三方的侵犯行为。²⁰⁶

要采取保护少数民族文化认同的积极措施，国家的少数民族语言和教育政策应该扮演至关重要的角色。联合国少数民族工作组评论说：

“不给少数民族机会去学习他们自己的语言，使用其语言去学习知识，或者不让他们获得有关他们自己文化、历史、传统和语言的教育，都违背了保护少数民族文化传统的责任。”²⁰⁷

《儿童权利国际公约》第29条规定，对儿童的教育应该“培养儿童对父母，对儿童自己的文化传统、语言 and 价值的尊重”。

通过审视以下三种趋势，我们集中观察中国政府在保护少数民族文化认同方面采取的语言和教育政策：

- (一) 在公共场合减少地方语言的使用；
- (二) 在自治地方限制接受少数民族教育，对宗教或文化教育进行的限制特别明显；

- (三) 在宗教场合进行爱国主义和民族主义教育，在中小学，政府试图加强少数民族学生对国家的忠诚。在中国由于许多少数民族同时也是宗教的少数群体，因此，宗教权利对少数民族特别重要。我们将集中分析宗教教育的具体构成和以爱国主义教育对宗教的干预。²⁰⁸

地方语言在公共场合使用的减少

普通话在学校、商业和公共场合使用的增加，使得少数民族儿童熟练掌握自己语言的机会受到限制。在公共场合减少使用蒙古族语、藏语和维吾尔语，导致这些语言越来越被局限于在家庭里使用。甚至在自治地区，不仅老师上课用普通话，许多孩子在学校也主要用普通话与同学交流，他们已经不能用自己的语言读或写了。一位维吾尔族活动人士注意到，这与过去的做法显然相差很大，他说：

“我们有个自治区，有个官方语言——维吾尔语。从1950年直到文化大革命，维吾尔语在（公共招牌）上面，汉语在下面。每个官方召开的会议都先讲维吾尔语，再译为汉语。后来变了。是把汉语译为维吾尔语了吗？不是，现在变成根本就没有维吾尔语了。（这是个）很大的变化，现在每个人都要学汉语了。”²⁰⁹

一位蒙古族人士强调真正的问题是缺乏使用民族语言的环境²¹⁰，其结果如另一位藏族研究人员所描述的：

“甚至藏族的家庭也逐步习惯更多汉族人的生活方式了。藏族小孩开始说汉语。他们汉语说得越多，藏语就忘得越多。语言是件大事，这是非常明显的。”²¹¹

另外在内蒙古，“尽管蒙古语在内蒙古是官方语言，但邮递员拒绝投递用蒙古语书写的包裹”。²¹²

正如蒙古人类学家乌拉丁·布拉格指出的：“因为几乎所有的工作机会都被汉族人控制着，对蒙古语

的掌握即使达到大学水平也与文盲没有区别。”²¹³他的结论是：“在汉族人巨大的经济政治压力下……说蒙古语的蒙古人被迫‘参与了对自己表达工具的毁灭。’”

对使用地方语言的法律支持

许多自治政府颁布了《语言文字工作条例》的地方版本，以促进在地方行政工作中使用地方语言。该条例强调了一系列计划，以促进少数民族语言在生活各方面的使用。比如，内蒙古自治区政府在2004年11月通过了一项条例，以“推广蒙古语的使用”。²¹⁴该条例规定：

“增加蒙古语在自治区大学的使用，给在蒙古语学校的学生提供经济优惠，提高政府双语工作人员的待遇和补贴，增加对蒙古语媒体广播的投资和补贴。”

该规定也承诺“自治区为少数民族语言的出版物和媒体广播提供更多的经费”。2006年6月，全国人大常委会委员张美兰建议在9年制免费教育中，双语教育应该是少数民族儿童的必修课，以保存中国正在衰退的少数民族语言。²¹⁵

2005年4月，官方进行的一份调查显示，在中国，有近40种少数民族语言处在消亡的边缘。²¹⁶

对双语教育的落实

然而，对双语教育的落实十分有限。双语教育只在小学实行。在小学，少数民族语言是在课堂上和课本里才使用的教学语言。到中学就全部使用普通话教学了。2004年3月，《新疆日报》报道了政府的一项新政策：到2009年，将少数民族聚居的贫困县或乡镇中的50所小学与汉族学校合并。²¹⁷

根据这项新政策，少数民族学生在小学一年级就要开始学习汉语。换言之，这些学生甚至在整个小学教育中，都没有机会学习和使用他们自己的语言，而普通话将逐渐成为少数民族学校的主要教学语言。一位维吾尔族受访者评论说，“现在从幼儿园就开始了，全部是汉语。”²¹⁸一位专家表示：“在新疆维吾尔自治区，双语教育在学龄前阶段就被打了折扣。”²¹⁹

官方的言论更加剧了这种趋势，如新疆维吾尔自

治区党委书记王乐泉宣称：

“维吾尔语不适合现代科学技术的要求，教授维吾尔语导致了维吾尔学校教学水平的降低。”²²⁰

在落实双语教育的过程中，也存在着很大的地区差异。在内蒙古自治区，蒙古语的语言课只上到小学二年级，而在西藏的一些乡村小学，到四年级才开始教普通话。南蒙古人权信息中心在给联合国发展计划署的声明中，谈到了来自内蒙古农村地区人士反映的情况：

“在嘎查（村级行政单位）一级，几乎所有蒙古族小学都被取消了，在苏木（乡镇级行政单位）一级，多数蒙古族中学被合并到了教汉语的中学，这使蒙古族学生没有选择，只能学汉语。”²²¹

在内蒙古，本地语言的教学只进行到小学二年级。之后，普通话成为教学的主要语言。²²²

在新疆维吾尔自治区，一位维吾尔族活动人士反映，维吾尔语在该地区的所有学校都被禁止了。²²³

30%的维吾尔语学校用普通话教所有的课，小学三年级开始教英语课。²²⁴

少数民族的教师也迫于压力学习和教授汉语。一位维吾尔族教师告诉自由亚洲电台：

“我自己觉得我会与其他教师一样，被迫学习汉语。因为大家都在传，如果不学汉语，你就会丢了工作。我们感受到了这种气氛。”²²⁵

同时，不会说少数民族语言的汉族教师在少数民族地区比例的增加，使得双语教育的落实更加困难。一位受访者告诉**中国人权**，任何父母如果提出这方面的关切“都会遇到麻烦”。²²⁶

一位在美国的学者接受自由亚洲电台采访时，讲到汉语在维吾尔族学校盛行的情况，他说：

“这是有计划有系统地对维吾尔文化的直接打击……根除维吾尔文化，消除维吾尔族和汉族间的文化差别。”²²⁷

没有在少数民族地区认真落实双语教育，其后果是双重的。第一，导致小学毕业后的高辍学率，特别是对那些没有熟练掌握汉语的少数民族学生。第二，少数民族语言被边缘化导致的长期影响，产生了一种基于文化认同的社会排斥感，少数民族在政治、经济领域里的困境更加剧了这种排斥感。

受限制的民族和宗教教育途径

“尊重和保护宗教自由是中国政府的基本政策。中国的法律并不禁止18岁以下的儿童信仰任何宗教……该报告说中国的教育‘拒绝了少数民族的宗教或语言认同’是对事实和对中国法律的歪曲。”²²⁸

有关少数民族文化教育的法规

获得旨在“鼓励人们学习有关少数民族的历史、传统、语言和文化”的教育对于保持和发扬少数民族的文化认同至关重要。²²⁹

《民族区域自治法》第36条规定：“民族自治地方的自治机关根据国家的教育方针，依照法律规定，决定本地方的教育规划，各级各类学校的设置、学制、办学形式、教学内容、教学用语和招生办法。”

现在的法规主要针对加强少数民族教育的重要性，但却没有提到加强少数民族历史、传统、语言和文化教育的具体办法。这反映在《民族区域自治法》第37条，强调少数民族自治政府在发展少数民族教育中的作用，包括“扫除文盲，举办各类学校，普及九年义务教育，采取多种形式发展普通高级中等教育和中等职业技术教育”。

联合国消除种族歧视委员会也对此表示关切，并对中国政府提出了如下建议：

“确保所有少数民族地区的儿童都享有与汉人一样学习自己语言和文化的权利，并且保障他们有平等的机会，特别是在获得高等教育方面。”²³⁰

因此，各自治地区从1992年起通过了《中国少数民族教育条例》地方版本，这是自治地区少数民族教育的指导方针。该条例把提供足够的教学设施、在自治地区的各种学校中把有效地促进汉族语言和文化放

在优先位置，而对真正促进少数民族教学却未做明确阐述。²³¹

教育部和国家民族事务委员会已开始起草《中国少数民族教育条例》，这被认为是与中央政府开发西部计划相呼应。但仍令人关切的是，该条例仅仅是中国其它地区一般教育的翻版，还是真正着眼于少数民族的需要和利益？

尽管中央政府说在自治地方提供了足够的少数民族教育，但其强加的严厉措施却阻碍了少数民族教育发展的条件。²³²比如，前中共西藏自治区党委书记陈奎元在1994年第五次自治区教育工作会议上宣称，中国教育系统在西藏自治区的目标是对西藏人灌输这些观念：

“我们的教育是否取得成果不是看大学，专业学校或中学颁发了多少个毕业证书，归根结底是要看学生是反对达赖集团的，还是支持达赖集团的；是忠诚于伟大的祖国和伟大的社会主义事业，还是对此三心二意的人……”²³³

这样的声明显示了政府当局办教育的政治目的。结果，藏族、蒙古族和维吾尔族儿童在教育系统中被系统地拒绝了他们学习自己的历史和语言，失去了实践自己的宗教和文化的权利。西藏正义中心进行的研究显示，在西藏，多数学校禁止庆祝西藏的节日，在学校，穿藏族传统服装或唱藏族歌曲的学生也会受到嘲笑、辱骂或体罚。²³⁴

在西藏，官方教育灌输给孩子们的是藏族文化、宗教和语言劣于汉族文化的认识。²³⁵

送少数民族儿童到汉族城市受教育

自从1990年代以来，少数民族学生，特别是藏族和维吾尔族学生，被送到北京等汉族城市接受教育。²³⁶

这项教育政策在中学时代就将孩子们从他们的家庭和传统环境中带走，安置到一个全部是汉族和说普通话的环境里。以前，只是藏族的政府官员的孩子被选去接受这样的教育，而现在其他藏族孩子也被送往汉族地区进行为期7年的教育，期间他们只能回家一次。许多藏族人相信这样的做法破坏了藏族人的认同和文化。研究中国少数民族教育的专家卡特琳娜·巴斯引述一位西藏官员的话说：“在中国创办西藏中学的目的是使西藏下一代融入中国。”²³⁷

一位维吾尔族人告诉**中国人权**：针对维吾尔族孩

子的同样政策也在实行：

“2003年，维吾尔语和汉语学校就开始合并了。（中国政府）开始将维吾尔族学生转到中国内地。2005年，他们开始将小学生转校。这些交换项目，2003年是1000名小学生，到2005年，（已经达到）5000名。小学生尤其容易忘记他们的文化和语言。”²³⁸

然而对大多数少数民族居民来说，在汉族城市接受教育是他们的孩子能够获得专业技能的唯一途径。因此，许多西藏人为了获得去汉族省份学习的奖学金而竞争。孩子的父母们则必须作出这样的选择：送孩子接受汉族教育但承担失去文化特色的风险；让孩子呆在家里但极大地限制他们获得教育的机会。尽管这些政策的目标是同化，但其效果有时很不一样。比如，一位接受**中国人权**采访的学生表示，在中国内地的学习使他更加意识到自己的藏族人身份。²³⁹

对宗教教育的限制

在中国，对教育权利侵犯的一个主要方面就是对宗教教育的限制。《儿童权利国际公约》第30条规定，不得剥夺少数民族儿童信奉自己的宗教并举行宗教仪式的权利。《经济、社会和文化权利国际公约》第13条中规定，政府必须承担以下责任：

“尊重父母和（如适用时）法定监护人的下列自由：为他们的孩子选择非公立的但系符合于国家所可能规定或批准的最低教育标准的学校，并保证他们的孩子能按照他们自己的信仰接受宗教和道德教育。”

中国的各种规定和地方政府执行的措施违背了这些国际责任，因为少数民族孩子现在的课程没有反映出他们的宗教或文化传统。儿童权利国际公约委员会在2005年的总结评语中说，虽然2001年的《民族区域自治法》保证宗教自由，但是，许多藏族、维吾尔族和回族儿童被限制学习和信奉他们的宗教。²⁴⁰

对宗教教育的干预广泛存在，包括对允许住寺院的僧徒和尼姑的年龄、人数的强迫限制。以前，主要寺院有数千僧侣，今天只有几百人了。²⁴¹

掌管宗教事务的官员说没有数额限制，但他们又

说寺院僧侣人数由政府支持的寺院管理委员会决定，管理委员会常常对人数加以限制。²⁴²

这些政策极大削弱了寺院以前发挥的富有活力的教育中心的功能：

“（以前在西藏）有6,000多个寺院，发挥着教育中心的作用。此外，西藏还有许多由政府和个人办的世俗学校。中国共产党把这些传统的学习中心称为“迷信”和培养“封建压迫”的温床。于是，“西藏解放”后不久，这些学校就成了被攻击的目标而关闭了。”²⁴³

因此，藏族人除了接受官办学校中政府认可的教育外，难有别的选择。尽管在文化大革命后，重建了许多寺院，但是，在西藏获得完整的宗教教育实际上是不可能的。²⁴⁴

在内蒙古自治区，佛教出版物的发行渠道有限，并被严格控制。蒙族人反映说佛教资料不能在寺院外阅读；蒙古喇嘛必须向当局汇报他们的活动。²⁴⁵

与此情况类似，在新疆维吾尔自治区，清真寺受到政府的控制和监视。除了不吃猪肉的穆斯林戒律外，学生和公务员被禁止公开参加任何宗教活动。²⁴⁶

新疆维吾尔自治区的宗教限制²⁴⁷

- （一）对1994《新疆维吾尔自治区宗教事务管理条例》修改后颁布的2001年版本，强调任何人在得到批准前，不得教授可兰经。
- （二）在农村，父母安排孩子接受宗教教育是当地的传统。但是现在，当局以禁止“非法宗教活动”为由，不准这种涉及宗教问题的半公开聚会。
- （三）新疆维吾尔自治区《实施〈未成年人保护法〉办法》第14条规定，禁止父母允许他们未成年的孩子从事宗教活动。
- （四）维吾尔族人说，对维吾尔族人实施这一禁令比其他族群更为严厉。
- （五）此一对儿童参加宗教活动的禁令并没有在中国其它地方实施。
- （六）实际上，所有对宗教信仰的公开表达在学校都被禁止。
- （七）新疆的许多学校从2001年开始进行“清理”

运动。有“分离分子内容”的书被从图书馆清除，老师被调查，据报道有些被解雇。学生们被警告他们正受监控，如不遵守官方意识形态的要求，他们将被开除。

(八) 甚至连信仰伊斯兰教最基本的要求（如读可兰经和每日祈祷）也被禁止了。2001年11月，据报道，一位女生因为没有遵守学校禁止每日5次祷告的命令而被开除。

爱国主义和民族主义教育运动

虽然法律明文规定，学校应提供有关少数民族内容的课程，但是不管在普通学校还是在少数民族学校，这样的内容却很少被编入自治地区学校的课程中。但爱国主义教育的课程却被安排在各种程度的学校中。中央政府在民族自治地区这样做的目的，是为了加强少数民族对共产党和中央政府的忠诚。政府在藏族地区和维吾尔族地区一直非常重视这一工作，因为政府认为这两个地区是民族不满的主要来源。在1990年代，政府在西藏多次开展爱国主义教育。²⁴⁸

尽管这些运动面向全民，但年轻人是重点；因为学校成为爱国主义教育的主要场所，他们接受的教育已经政治化。²⁴⁹

2002年，政府发动了一场以僧尼为对象的全面的爱国主义教育运动，其目的是为了打压少数民族宗教领袖的不同意见。

近年来，中央政府对学校课程的控制更加明显了。为了确保学生“对民族关系和先进的社会主义思想有正确的理解，当局对教学材料做了更严格的限制。”²⁵⁰

中国政府发行了爱国主义教育的新政治手册，发放范围深入西藏自治区的各寺院内。²⁵¹

2002年7月，国务院发布了《国务院关于深化改革加快发展民族教育的决定》，强调了在少数民族地方的教育改革。²⁵²《决定》特别强调了宗教同国民教育相分离，尤其是教育应把重点放在加强民族团结上。

爱国主义教育和矛盾深化

爱国主义教育在当地引起了对政府当局的愤怒，常常有报道说僧尼被拘捕，因为他们拒绝参加爱国

主义教育运动。1997年夏天，在四川省的一个藏族地区，5名西藏自治区昌都地区一寺院（Magon Tashi Yangkyil Monastery）的僧人因为反对爱国教育而被逮捕。在寺院定期举行的“爱国主义再教育”学习班期间，他们被发现拥有达赖喇嘛的相片。²⁵³

与此相似，从2001年3月15日到12月23日，北京的中央统战部和国家宗教事务局赞助发起了爱国主义再教育运动。这次运动的对象是伊斯兰教的阿訇，目的是为了加强政府对宗教活动的控制，切断清真寺与所谓从事分离活动的团体的联系。²⁵⁴8,000名伊斯兰教阿訇被召集起来接受“政治再教育”。²⁵⁵2002年3月，当局宣布伊斯兰圣典学校将培训8,000名“爱国宗教人员”，其中2,000名在自治区培训，其余的在他们各自的地区培训。²⁵⁶

2006年10月，中共新疆维吾尔自治区委书记王乐泉为政府镇压维吾尔族活跃人士辩解说，维吾尔族人正在利用宗教煽动分离主义情绪，同时“分离主义分子总是把宗教当作进行破坏活动的借口”。²⁵⁷

在藏族地区，最近的报道披露四川省甘孜藏族自治州当局限制一尼姑院（Sinapu Nunnery）的尼姑按宗教传统接受施舍。²⁵⁸

报道说，于2005年8月实行的一项规定要求尼姑在被允许寻找施舍前，“需要向尼姑院负责人申请，并由城镇领导和局长签字，以及国家宗教事务局盖章。”虽然这一尼姑院历史悠久，但现在却没有受过教育的尼姑，不能为学习和进行宗教活动提供一个适当的环境。²⁵⁹

对文化认同保护不力与矛盾深化的关联

在中国，宗教团体受政府当局监控。最近，在新疆维吾尔自治区，未经官方批准的宗教言论被等同于分离主义，分离主义成为政府对这些言论进行镇压的借口。这种情况发生的背景是，当局对民间社会和一切未经国家批准或控制的宗教活动的镇压在一个更大的范围内进行。历史上，宗教一直是许多少数民族群体政治和统治结构中一个重要组成部分。比如，西藏人历来政教不分，历史上，宗教领袖也是国家的政治首脑，而今天对许多藏族人来说，对政治权利的诉求成了宗教自由的同义词。就象语言一样，宗教是文化生活中至关重要的因素。“对于藏族人来说，最重要的自由就是宗教信仰自由，而这正是现在所缺乏的”。²⁶⁰

在语言和教育政策上，没有足够的措施来保护和促进少数民族的种族、文化、宗教和语言认同，除非在一些少数民族可以被政府所利用的特殊场合，如为了在国际社会显示中国的合法性，或少数民族的文化特色能为旅游业带来商业价值，从而为这些地区的发展项目做出贡献的时候。²⁶¹

这凸显了中国政府最关心的是国家统一和经济发展，只有当有利于实现这两个主要目标时，政府才会对保护少数民族文化有兴趣。政府官员公开说，与中国的快速发展相比，保护少数民族文化是第二位的。在2006年10月的同一次采访中，中共新疆维吾尔自治区党委书记王乐泉说，政府主要关心的不是保护维吾尔族文化，而是提高他们的生活水平，“说到底，文化生活以人民能吃饱饭为前提。人民吃不饱饭就不可能去唱歌跳舞”。²⁶²

这个表述也反映了政府当局把少数民族的文化认同看作唱歌跳舞，而不是语言、教育和宗教。

可见，中国政府的做法与国际法律标准以及中国应承担的国际国内责任形成了鲜明对照。这个问题从根本上说比吃饱饭的问题复杂得多。少数民族在发展中被边缘化是与其公民和政治权利被侵犯，真正的政治参与受阻相关联的。而这反过来又给少数民族的文化保护带来了负面影响，因为少数民族缺乏与政府就语言、文化、宗教和教育政策进行谈判的渠道以保护他们独特的认同。对少数民族政治、社会、经济和文化排斥的恶性循环，导致了对少数民族人权的持续侵犯，并将继续成为少数民族和政府发生冲突的潜在根源。

结论：仍然存在的挑战

近年来，中国政府虽然承认沿海和西部地区之间经济发展差距不断扩大的问题，并且在解决这些问题方面取得了一些进展，但是，中国政府仍然以“发展中国家”为由，拒绝国际社会对其人权政策进行批评。正如本报告所记载的，中国的少数民族在获得人权和少数民族权利的全面保障方面存在着严重障碍。在政治参与方面，实行自治本应成为少数民族进行自我管理的重要政策，结果却成了使少数民族受排斥、遭控制的机制。一向以中央的政治目标和经济利益为主导的不公平发展政策，不仅长期忽视少数民族的基本需要，而且不经协商就使用他们的土地和资源。在少数民族政治上受排斥，经济上被剥夺的情况下，中国政府的同化政策、通过打压少数民族的文化活动、宗教选择和民族语言，威胁着少数民族的民族认同。

近年来，此起彼伏的群体抗争事件，不仅发生在少数民族居住的自治区，更出现在汉族占多数的全国其它地区。2005年7月，社会抗争事件的急剧增加首次被公开，中国公安部发布的消息称，2004年，中国发生的群体抗争事件增加了30%，达74,000起，共计有380万人参与。²⁶³2006年1月19日，公安部宣布，2005年记录在案的“扰乱公共秩序案”共87,000起。²⁶⁴

为回应这些对政权合法性提出的挑战，胡锦涛提出了“建设和谐社会”的口号。但是，实际上这只是一场经过巧妙包装的对社会进行更严厉控制和打压的运动。发展中的不公平、不公正等社会问题威胁着中国政府所追求的社会稳定。但是，当局并没有从根本上解决这些问题，如进行结构性调整，确保更多人权和少数民族权利受到保障，而是集中力量进行打压，用恐吓手段来达到没人敢说话、没人敢采取行动的目的。这些明显地表现在政府越来越多地和一些少数民族地区加强军力，使用暴力手段对付抗议活动，包括雇用暴徒、动用武警以防暴手段镇压群体抗争等。

这些问题必须从目前全球安全的角度来加以观察。中国政府利用美国领导的反恐战争，将其残酷打

击主张获得真正自治和更多权利及保障的少数民族的行为合理化。比如在2001年以前，中国政府一直强调新疆维吾尔自治区是一个“稳定繁荣”的地区。但现在的提法变了，尤其对新疆的维吾尔族穆斯林，越来越把他们看作“恐怖主义者”和“分离主义者”。²⁶⁵如果不断强化这种贴政治标签的做法，并继续对被归为“另类”的少数民族妖魔化和脸谱化，将给本可由少数民族温和领袖们寻求共同解决方案的大环境带来负面影响。²⁶⁶

更严重的是，目前这一波对少数民族的监控和镇压，对中国整体人权状况有着更广泛的负面影响，并已大大超出了本报告所关注群体的范围，其中包括了其他有宗教信仰的少数民族人士、维权人士、活动人士和上访人士。虽然少数民族因为他们的种族认同而成为政府的打击目标，但他们并不是中国政府不公平政策的唯一受害者。因此，对少数民族权利的保护，促进和落实，必须放在建设真正和平与和谐的社会，以及对人权实行制度性保护的更大框架中加以考量。

本报告提出的三个主要问题是可能发生冲突的根本原因，这些问题是一个和平稳定社会之能够存在所必须解决的问题。而中国要成为这样的社会，其前提是少数民族和其他个人、团体必须有权发表自己的意见。

首先，在政治参与上，任何个人必须不仅有参与政府管理，而且有机会参与创造一个开放的民间社会。没有言论自由、公开辩论、向政府权威挑战的权利，就不可能有社会和谐。

其次，为促进和平的经济发展，必须重视那些由于政策实施利益受到影响的人们的意见，必须关注底层民众的利益，使多数人的生活得到改善，而不是扩大贫富之间的差距。

最后，在进行政治经济改革的同时，必须确保一个人权和少数民族权利得到足够保障的环境，鼓励少数民族展现民族文化特色，使他们能够参与所选择的宗教和文化活动。目前，中国政府采取的这种治标不治本的办法只会加深矛盾，积累怨愤，从而使有关各方越来越诉诸极端手段。

建议

中国政府应实现其对国际社会的承诺

- 一、 中国政府应立即批准《公民权利和政治权利国际公约》并确保其对包括少数民族自治区在内的所有人的保护。

确保有效的人权保护，反对歧视

- 二、 为运用中国的法律监督、评估和促进不歧视，尤其为履行《消除一切形式种族歧视国际公约》及其它国际条约所规定的责任，中国政府需对“歧视”给出清晰的法律定义。
- 三、 中国政府应该通过国内法律充分履行《消除一切形式种族歧视国际公约》的条款和所有其它已获其批准的国际人权公约，并确保个人通过有能力且独立的机构和程序获得有效的保护，以及法律上和行政上的补救措施。

促进更大的透明度和获取信息的自由

- 四、 有关国家秘密的法律和规定必须得到社会民众的公开审议，以确保决策者和公民社会能够获得有关少数民族及其权利的足够而可靠的信息。缺乏这样的信息，将有碍于对问题的理解和分析，也不利于找到有效而适当的解决问题的办法。

推进真正的全面的政治参与

- 五、 自治区政府的立法权限应该扩大，中央政府不应对此进行干预。
- 六、 为确保有效的政治参与，少数民族人士应有更多的机会在自治区政府和党组织的高层任职。
- 七、 为提高政府的责任性，应该建立面向所有少数民族团体的有效和便利的咨询和信访机制，允许他们就关切的问题，比如地方发展项目，向纪委官员、人大政协委员和调查小组成员表达自己的意见。

- 八、 加强独立的民间组织的作用：鼓励其做出贡献、评估国家政策，减少对其成立组织和运作的限制，尤其是对促进少数民族权利的组织。
- 九、 中国政府应该主动承诺进行更广泛的政治改革，以促进一个能够产生多元政治的具有包容性和公平性的环境的形成，使少数民族的声音在每一级政策制定过程中都能被听到。

促进公平和非歧视的发展

- 十、 中国政府的社会经济资料中应有根据种族和性别进行分类的信息。缺乏分类数据阻碍了对现行政策中因歧视造成的影响的充分调查，并破坏了找到解决问题的努力。
- 十一、 《中华人民共和国民族区域自治法》应予修订，以确保当地人民对自然资源和经济政策政策的掌握。另外，应认真审议此法2001年修改版对破坏少数民族自治的影响。
- 十二、 在有关自治区发展的决策和行政管理过程中应展开具包容性，由多方利益相关者参与的对话。少数民族人士应该在这样的对话中享有真正的发言权。政府应该带头鼓励在与发展项目有关各方开展透明、公开、持续的互动，并使之制度化。
- 十三、 中央政府应确保让因自然资源开发而受影响的少数民族地区获得补偿和优惠。政府应促进建立机制，以确保从自然资源中的收益在使用中有更大的透明性和责任性。
- 十四、 为确保动迁和补偿的公平性，必须通过广泛参与的程序来确定动迁的必要性，讨论的过程应透明并有记录可查。政府应设立机构处理相关争议，以保护少数民族动迁户的权利。因居住在需动迁土地上而受发展项目影响的个人应获得足够的补偿。
- 十五、 有关教育的统计和数据应反映实际情况，并按种族和性别进行分类。同时，报告中应该有毕业的资料而不应该只有入学的资料。
- 十六、 必须采取措施解决地方资金缺乏的问题，这一问题不仅影响乡村少数民族儿童接受基础教

育的能力，更对他们未来的就业机会产生负面影响。这些措施包括：

(一) 国家对教育投资的增加应该根据联合国教科文组织和联合国教育权问题特别报告员的建议至少达到占国内生产总值6%的目标。

(二) 中央政府为教育预算划拨更多资金，以确保地方政府不必承担不成比例的负担，乃至最终转嫁给贫困家庭（这并不是指贫困家庭直接承担，而是如果中央拨款不足，地方政府则必须承担不成比例之负担，到头来这种负担会落在贫困家庭头上）。

(三) 对财政计划的审议和研究必须考虑其对人权的影响，以确保国家和地方的政策能使国际人权法中规定的权利得到尊重、保护、推广和实现。

十七、中央政府必须采取措施，解决由于地方政府缺乏资金而直接影响少数民族获得包括中医在内的医疗服务的能力问题。这些措施包括：

(一) 增加对医疗服务的投资，应使之达到世界卫生组织建议的占国内生产总值5%的目标；

(二) 设立一个旨在解决少数民族，尤其是偏远地区少数民族具体需求的特别预算和计划。

(三) 对财政计划的审议和研究必须考虑其对人权的影响，以确保国家和地方的政策能使国际人权法中的权利得到尊重、保护、推广和实现。

十八、在就业方面，应落实宪法和其它法律中有关不歧视条款。

促进对民族文化认同的保护

十九、根据保护宗教信仰自由的国际标准和中国法律，侵犯宗教信仰自由的地方法规和其它规定应予以废除。

二十、地方政府在落实管理宗教事务的法律时不得侵犯人权。中国政府应确保包括内蒙古、西藏和新疆维吾尔自治区的少数民族在内的所有的人都享有真正的宗教信仰自由。

二十一、通过在自治区政府和地方层级坚持使用少数民族语言、增强少数民族对政治的参与，从而促进自治法和管理结构的地方化。

二十二、在双语教育环境中使用普通话不应破坏少数民族语言在自治区内的使用。普通话在成为学校、工作单位和公共生活的主要语言时，不应妨碍使用或取代少数民族语言。

二十三、中国政府应确保所有少数民族地区的儿童都有权接触到足以发展其本民族语言和文化的知识，并确保少数民族儿童在所有教育阶段上都享有同等机会。

二十四、所有儿童表达其宗教信仰的权利，在其父母和法定监护人同意下进行敬拜，接受宗教教育和进行宗教活动的权利都应该得到尊重。

注解

- 1 '中国军队近年来涉外演习盘点' (PLA Military Exercises in Recent Years), China.com, 27 September 2005, <http://www.china.org.cn/chinese/junshi/982008.htm>.
- 2 'China tries to gag climbers who saw Tibet killings', *The Independent*, 11 October 2006, <http://news.independent.co.uk/world/asia/article1834347.ece>.
- 3 H.E. Mme Huang Qingyi, head of the Chinese delegation at the 5th and 6th periodic reports to CEDAW in 2006: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw36/intro_statement_china.pdf.
- 4 A recent government report shows that the economic loss caused by pollution reaches 511.8 billion *yuan*, accounting for 3.05 per cent of national GDP in 2004. See, 'Green GDP Accounting Study Report 2004 issued', China Government Official Web Portal, 11 September 2006, http://english.gov.cn/2006-09/11/content_384596.htm.
- 5 Zhu, Y., and Blachford, D., 'Ethnic minority issues in China's foreign policy: perspectives and implications', *The Pacific Review*, vol. 18, no. 2, June 2005, p. 245.
- 6 See Gladney, D., 'China's indigenous peoples and the politics of internal colonialism: the case of the Uyghur Muslim minority', *Harvard Asia Pacific Review*, vol. 3, no. 1, pp. 11–16; and Bovingdon, G., *Autonomy in Xinjiang: Han Nationalist Imperatives and Uyghur Discontent*, Policy Studies 11, East West Center Washington, 2004.
- 7 Stewart, F., et al., *Social Exclusion and Conflict: Analysis and Policy Implications*, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), January 2005 (updated April 2006).
- 8 Two senior officials of the People's Armed Police (PAP) recently reiterated that it is a legitimate use of force to use the army in quelling peaceful demonstrations if they perceived "stability" to be at risk. Wu, Shuangzhan, and Sui, Mingtai, '努力建设政治可靠的威武之师文明之师' (Establishing a Politically Reliable, Authoritative and Civilized Army), *Qiushi Magazine*, 1 January 2006, <http://www.qsjournal.com.cn/qs/20060101/GB/qs%5E422%5E0%5E5.htm>
- 9 See Banda, F., and Chinkin, C., *Gender, Minorities and Indigenous Peoples*, London, MRG, 2004.
- 10 The Ministry of Public Security announced that there were 74,000 'mass incidents' in 2004, and the number of 'public order disturbances' in 2005 was 87,000. See also Human Rights in China (HRIC), 'Trends bulletin: China responds to increasing social unrest with greater repression', January 2006. 'Mass incidence' is a euphemism used by officials for protests, riots and petitions that result in 'serious consequences'.
- 11 In 1977, the UN Special Rapporteur Capotorti defined a minority as the following: 'A group, numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language.' UN Special Rapporteur Francesco Capotorti, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN Doc.E/CN.4/Sub.2/384/Add.1–7 (1977). There are also examples in other states of culturally specific majority populations being non-dominant and persecuted, and these can also qualify as a minority due to their non-dominant and persecuted position, for example, the black population of South Africa under apartheid.
- 12 However, Han Chinese, the largest ethnic group, comprise over 90 per cent of the population. State Ethnic Affairs Commission (SEAC), *2000年人口普查 - 中国民族人口资料 (Tabulation on Nationalities of 2000 Population Census of China)*, The Ethnic Publishing House, Beijing, 2003.
- 13 Gladney, D., 'Representing nationality in China: refiguring majority/minority identities', *The Journal of Asian Studies*, vol. 53, no. 1, 1994, p. 93.
- 14 In the 1950s, the CPC classified groups living in the PRC, by sending research teams to the border regions. In the 1953 census, only 41 out of 400 groups that applied were recognized officially as ethnic minorities. Consequently, there are significant distinctions within groups that were classified together despite having distinct cultural identities. In the 2000 PRC census, there were 56 groups, including the Han, who were classified as ethnic groups.
- 15 This report also benefited from HRIC's ongoing collaboration with: International Campaign for Tibet, International Uyghur Human Rights and Democracy Foundation, Students for a Free Tibet, Southern Mongolian Human Rights Information Center, Tibetan Centre for Human Rights and Democracy, Tibetan Women's Association, Uyghur American Association, and the Uyghur Human Rights Project.
- 16 UNESCO, *International Meeting of Experts on Further Study of the Concept of the Rights of Peoples: Final Report and Recommendations*, UNESCO doc. SHS-89/CONF.602/7, pp. 7–8, described 'people' as 'a group of individual human beings who enjoy some or all of the following common features: (a) a common historical tradition; (b) racial or ethnic identity; (c) cultural homogeneity (d) linguistic unity; (e) religious or ideological affinity; (f) territorial connection; (g) common economic life,' at <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000851/085152eo.pdf>. The UN General Assembly (G.A.) has recognized Tibetans as a 'people' in G.A. Resolution 1353 (XIV) of 1959, 1723 (XVI) of 1961, and 2079 (XX) of 1965, and 'renew[ed] its call for the cessation of practices which deprive the Tibetan people of their fundamental human rights and freedoms, including their right to self-determination' in Res. 1723. Available via search function at <http://www.un.org/documents/resga.htm>.
- 17 See UN Human Rights Committee (HRC), *General Comment No. 3: Implementation at the National Level (Art. 2)*, 27 July 1981, para. 1; Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 3: The nature of States parties obligations (Art. 2, par. 1)*, 14 December 1990, para. 4.
- 18 Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights, A/CONF.157/23, 25 June 1993.
- 19 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Art. 27, GA res. 2200A (XXI), New York, 1966, UN Doc. A/6316. In April 1994, the HRC further elaborated the understanding of Art. 27 on the rights of minorities, see Human Rights Committee, General Comment No. 23 (15th session, 1994), (CPR/C/21/Rev.1/Add.5).
- 20 HRC clearly differentiates the rights of minorities specifically under Art. 27 of ICCPR from the right to self-determination under Art. 1 or general non-discrimination provisions, clarifying that the rights under Art. 27 are rights conferred to and capable of being invoked by individuals.
- 21 HRC, General Comment No. 23, op. cit., para. 5.2.

- 22 Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General Recommendation No. 8 (38th session, 1990), (A/45/18); and HRC, General Comment No. 23, *op. cit.*
- 23 HRC, General Comment No. 23, *op. cit.*, para. 6.2.
- 24 International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination (ICERD), 1965, New York, UN doc. A/51/18.
- 25 Eide, A., 2001, *Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2.
- 26 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), 1966, New York, UN Doc. A/6316.
- 27 ICERD, *op. cit.*
- 28 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), 1979, New York, U.N. Doc. A/34/46.
- 29 Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT), 1984, New York, A/Res/39/46. The PRC signed CAT on December 12, 1986 and ratified it on October 4, 1988.
- 30 Convention on the Rights of the Child (CRC), 1989, New York, A/RES/44/25.
- 31 Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, Vienna, UN Doc. A/Conf.39/27, Art. 18.
- 32 CERD, *Concluding observations: China* (CERD/A/56/18) 9 August, 2001, para. 4.
- 33 *Ibid.*
- 34 For example, in 1993, the State Ethnic Affairs Commission (SEAC) issued two regulations, Regulations on Administration Work for Ethnic Townships, and Regulations on Urban Nationalities Work, to protect the rights and the interest of ethnic minorities scattered in urban areas and small township level communities. SEAC, Regulations on Urban Nationalities Work (民族乡行政工作条例), promulgated on 29 August 1993, http://www.nh.gov.cn/public/info/node_news/node@nhgov5674.html; SEAC, Regulations on Administration Work for Ethnic Townships (民族乡行政工作条例), promulgated on 15 September 1993, <http://politics.people.com.cn/GB/8198/58705/59794/4187131.html>.
- 35 Constitution of the People's Republic of China, adopted 4 December 1982, amended in 1988, 1993, 1999, and 2004, Art. 4. Available: <http://english.people.com.cn/constitution/constitution.html>.
- 36 The importance of national unity is further emphasized in Art. 59, reaffirming PRC citizens' duty 'to safeguard the unity of the country and the unity of all its nationalities'. PRC Constitution, *op. cit.*
- 37 See also Arts 65 and 70 of the Constitution.
- 38 In the 1990s, China changed the terminology governing its minority polices, moving to 'ethnic' rather than the previous use of 'national'. The Law on National Regional Autonomy thus became the Law on Regional Ethnic Autonomy. This shows that China wanted to frame this issue as that of ethnic minorities' relationship to the state, rather than as one of the relationship between nationalities, arguably implying a people's right to self-determination as prescribed in the Leninist model of nationalities which inspired PRC's policy towards minorities at its founding. Law of the People's Republic of China on Regional Ethnic Autonomy (LREA, 中华人民共和国民族区域自治法), 1984, amended 2001, Beijing.
- 39 'Ethnic Groups: Self-Government', China Internet Information Center Web, no date, <http://www.china.org.cn/e-groups/shaoshu/self.htm>.
- 40 Art. 100 of the Constitution and Art. 19 of LREA.
- 41 The revised LREA comprises of seven chapters with 74 Articles and a preamble. Available: <http://fxylib.znufe.edu.cn/new/ShowArticle.asp?ArticleID=1248>.
- 42 Liu, X.Y., *Frontier Passages: Ethnopolitics and the Rise of Chinese Communism, 1921-1945*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press, 2004, p. 167.
- 43 2005 Provisions of the State Council for implementing the Law on Regional National Autonomy of the PRC, effective 31 May 2005; Xinhua official translation.
- 44 Article 30 requires the nationality work departments of governments at all levels to exercise supervision and inspection of the implementation of these provisions and submit an annual report to governments on this.
- 45 See CRC, *Concluding comments of the Committee on the Rights of the Child: China*, Fortieth session, 30 September 2005, CRC/C/15/Add.271.
- 46 See CEDAW, *Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: China*, Thirty-sixth session, 7-25 August 2006, CEDAW/C/CHN/CO/6; CERD, *op. cit.*, paras. 231-55.
- 47 CRC, *Concluding observations: China*, 24 November 2005, CRC/C/CHN/CO/2, para. 30.
- 48 Zhou, P., *中国少数民族政治分析 (Political Analysis of China's Ethnic Minorities)*, Kunming: Yunnan University Press, 2000, p. 95.
- 49 Ethnic minority NPC representatives account for 14 per cent of NPC representatives for the 10th NPC. Data taken as of August 27, 2006. '中华人民共和国第十届全国人民代表大会代表名单' (List of Representatives of the 10th NPC), *People's Daily*, no date, <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/9667/9685/20030315/944408.html>.
- 50 Sangay, L., 'China's national autonomy law and Tibet: a paradox between autonomy and unity', *Harvard South Asia Journal*, vol. 4, issue 1, 2006, <http://www.tibet.net/en/tibbul/2006/0506/focus.html>.
- 51 Art. 6, LREA
- 52 Art. 7, LREA.
- 53 Sangay, *op. cit.*
- 54 Including the five autonomous regions, there are 21 autonomous areas that do not have self-governing regulations.
- 55 Dai, X.M., and Wang, M., '论民族自治地方立法' (A Discussion on Local Legislation of Ethnic Autonomous Areas), in G.N. Mao (ed), *Min Zu Zheng Ce Yan Jiu Wen Cong (Part III)*, pp. 321-51.
- 56 Sangay, *op. cit.*
- 57 Interview with T06M, Dharamsala, India, 23 April 2006.
- 58 Jiang, C.X., '地方立法数量及项目研析地方立法及项目数量' (An Analysis of the Quantity and Subject of Local Legislations)', *人大研究 (Ren dai yan jiu)*, no.11, 2005, <http://www.rdyj.com.cn/2005/rdqk-11-9.html>.
- 59 Alternate Regulation of the Implementation of the PRC Marriage Law in the TAR, passed at the Standing Committee of the TAR People's Congress on 18 April 1981, amendments passed by the Standing Committee of the TAR People's Congress on 9 June 2004. <http://tibet.chinacourt.org/public/detail.php?id=353>.
- 60 See Arts 18, 25-7, Interim Measures on the Management of Religious Affairs for the TAR, adopted by the Standing Committee of the TAR People's Congress on 9 December 1991, and promulgated on the same day.
- 61 Interview with T06M, Dharamsala, 23 April 2006.
- 62 Interviews with T05M, T06M, T12M and T20M, Dharamsala, 23-26 April 2006; and with U02M, U03M, Washington, D.C., 27-28 June 2006.
- 63 Interviews with T03F, T04F, T20M, 22, 26 April 2006; and with U02M, U03M Washington, D.C., 27-28 June 2006.
- 64 Interviews with T01M, T02M, T03F, T04F, and T07M, Dharamsala, 22-24 April 2006.
- 65 The State Council issued the Opinions on Strengthening the Construction and Development of Grasslands (国务院关于加强草原保护与建设的若干意见), which stated that the grazing ban should be implemented in pastoral areas.
- 66 Association for Asian Studies, 'Session 187: Ecological Migration: Environment, Ethnicity, and Human Rights in Inner Mongolia', Sponsored by the Mongolia Society, 31 March 31 to 3 April 2005.

- 67 Atwood, C. P., 'China's Regional Ethnic Autonomy Law: does it protect minority rights?', *CECC*, 11 April 2005, <http://www.cecc.gov/pages/roundtables/041105/Atwood.php>.
- 68 Togochoq, E., 'Ecological Migration as a Human Rights Issue', at the Association for Asian Studies, *op. cit.*
- 69 *Ibid.*
- 70 Atwood, 2005, *op. cit.*
- 71 The White Paper on Regional Ethnic Autonomy claims that by the end of 2003, there were 2.9 million minority cadres and other specialized personnel at all government levels. (Or about three in every 100 government workers belong to ethnic minorities.) State Council, *White Paper on Regional Autonomy for Ethnic Minorities in China*, February 2005, Beijing, <http://www.china.org.cn/e-white/20050301/index.htm>.
- 72 International Campaign for Tibet (ICT), *Crossing the Line: China's Railway to Lhasa*, Tibet, Washington, D.C., ICT, 2003.
- 73 Under the Livestock Grazing Ban (禁牧, 轮牧, 休牧), it is illegal to graze livestock on the grasslands of IMAR, subject to fines and punishment.
- 74 This project (西气东送) was launched when Changqing Oil Field, a branch of PetroChina (the listed arm of China National Petroleum Corporation), came in 1999 to explore and open up the gas field. Currently, the gas is transported to the Beijing-Tianjin area and Hohhot city.
- 75 The Western Electricity to the East project (西电东送) calls for the transfer of hydropower from the upper Yellow River and thermal power from coalmines in Shanxi and western Inner Mongolia to Beijing, Tianjin and Tangshan.
- 76 '政治上的自治权' (Right to Self-governance in Politics), China Internet Information Centre, no date, <http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/xz05/1133179.htm>.
- 77 According to the Constitution and Electoral Law, at least 12 per cent of total NPC deputies shall be assigned to ethnic minorities. See '全国人大代表名额是怎样分配的?' (How Does the NPC Set the Quota of Representation?), *Xinhuanet*, 1 August 2004, http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2004-08/01/content_1689314.htm.
- 78 'List of members of the NPC Standing Committee, 10th NPC', NPC website, http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-08/01/content_1689314.htm.
- 79 As of the end of 2005, 4.5 million minorities are Party members, accounting for 6.4 per cent of the total Party members in China. '中共建党85周年 党员人数逾7千万' (CPC Members Over 70 million as CPC Celebrates its 85th Anniversary), *BBC*, 1 July 2006, http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_5130000/newsid_5135800/5135896.stm.
- 80 '中国共产党第十六届中央领导机构成员' (Composition of the Leadership in the 16th CPC), *China.org*, http://www.china.com.cn/zhuanti2005/node_5233621.htm#2.
- 81 Saifuding Aizezi was an alternate member of the Central Political Bureau for two terms (1973-83, but never became a member.
- 82 Zhou, P., *op. cit.*, pp. 63-64, 75-77. See also 'Autonomy is not what it was', *China Development Brief*, 1 January 2000, <http://www.chinadevelopmentbrief.com/node/242>.
- 83 '各省、市、自治区党委班子成员' (Members of Party Leadership in All Provinces, Municipal Cities and Autonomous Region), *People's Daily*, no date, <http://zg.people.com.cn/GB/33834/2590409.html>.
- 84 Wang, H. M., *新中国民族政策概论 (An Overview of Ethnic Policy of the New China)*, Beijing, Central University for Nationalities Press, 2000, pp. 127-30.
- 85 State Council, *op. cit.*
- 86 PRC, Combined Fifth and Sixth Periodic Report Submitted to CEDAW, 10 June 2004, CEDAW/C/CHN5-6.
- 87 *People's Daily*, no date, *op. cit.*: '第九届全国人民代表大会代表名单' (List of Representatives of the 9th NPC), *NPC News*, <http://www.wsjk.com.cn/big5/paper12/1/class001200040/hwz95663.htm>
- 88 The Standing Committee of the 10th NPC consists of 177 members, including the Chair, 15 vice Chairs and a Secretary. '第九届全国人大常委会委员名单' (List of Committee Members of Standing Committee of the 9th NPC), *Xinhuanet*, no date, http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/misc/2002-02/20/content_283572.htm; '第十届全国人大常委会' (Standing Committee of the 10th NPC), *Xinhuanet*, no date, http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/24/content_251720.htm.
- 89 'Who's Who in China's Leadership', China Internet Information Centre website, no date, <http://www.china.org.cn/english/features/leadership/86673.htm>.
- 90 CEDAW, 2006, *op. cit.*
- 91 See *China Development Brief*, '250 Chinese NGOs: civil society in the making', August 2001, p. 14.
- 92 For a list of existing CSOs that work on minorities, see *China Development Brief*, <http://www.chinadevelopmentbrief.com/dingo/Sector/Ethnic-Minorities/2-13-0.html>.
- 93 See NUPAC's website, <http://www.seac.gov.cn/homepage/homepage.jsp?refsubportal=ptredb36efa883d7>.
- 94 Interview with T06M, Dharamsala, 23 April 2006.
- 95 See Political Prisoners' Database (PPD), CECC, <http://cecc.gov/pages/victims/databasfaq.php?PHPSESSID=38247b755632b311eb551e040ba4b59c>.
- 96 Hada was convicted of incitement of separatism and espionage by the Hohhot Municipal Intermediate People's Court on 11 November 1996. According to a 2004 HRIC interview with one of Hada's released contemporary political prisoners, Hada has been routinely subjected to disciplinary punishments. 'Political Prisoner Hada Suffers Torture in Prison', HRIC, 24 December 2004.
- 97 Gutsa often houses Tibetan political prisoners and has a reputation for brutality. 'A Generation in Peril: The Lives of Tibetan Children Under Chinese Rule', Tibet Justice Center (TJC), <http://www.tibetjustice.org/reports/children/detention/b.html>.
- 98 Interview with T03F and T04F, Dharamsala, 22 April 2006.
- 99 CECC, *CECC 2002 Annual Report*, <http://www.cecc.gov/pages/virtualAcad/Uyghur/xinannrept02.php?PHPSESSID=ac365cb8434829d1578c419493bce9b1>.
- 100 Interview with T16M, Dharamsala, 25 April 2006.
- 101 'Two Inner Mongolian websites closed because of "separatist" content', *Reporters Without Borders*, 3 October 2005, http://www.rsf.org/article.php3?id_article=15189.
- 102 Bhattacharya, A., 'Conceptualising Uyghur separatism in Chinese nationalism', *Strategic Analysis*, vol. 27, no. 3, July-September 2003, pp. 357-81.
- 103 Interviews with U02M and U03M, Washington, DC, 27-28 June 2006; and with T01M, T02M, T03F, T05M, T06M, T07M, T08M, T10M, T12M, T13M, T14M, T15F, T18M and T20M, Dharamsala, 22-26 April 2006.
- 104 Interviews with T03F, T04F, T06M, T10M, T12M, T14M, T16M, T17M, T18M and T19M, Dharamsala, 22-26 April 2006.
- 105 Interview with T16M, Dharamsala, 25 April 2006.
- 106 Interview with U01F, Washington, D.C., 27 June 2006.
- 107 Lund, M., *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1996, p. 39.
- 108 Interview with T04F, Dharamsala, 22 April 2006.
- 109 Bercovitch, J. and Langley, J., 'The nature of the dispute and the effectiveness of international mediation', *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 37, no. 4, December 1993, pp. 670-91.
- 110 Ghai, Y., *Public Participation and Minorities*, London, MRG, 2003, pp. 10-11.
- 111 Education Law of the People's Republic of China, promulgated 18 March 1995, effective 1 September 1995, http://www.moe.edu.cn/english/laws_e.htm.
- 112 '西部地区贫困地区贫困问题的现状及其形成原因' (The Causes and Current Situations of Poverty in Ethnic Areas in Western

- China), China Internet Information Center Website, 3 November 2005, <http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/05xbjj/1019119.htm>.
- 113 Zhou, X.R. (ed.), '中国少数民族地区经济发展报告' (*Report on the Economic Development in China's Ethnic Minority Regions*), Beijing, Ethnic Publishing House, 2000. p. 40.
- 114 Arts. 28 and 29, CRC.
- 115 Art. 13, ICESCR.
- 116 Art. 46, Constitution: 'Citizens of the People's Republic of China have the duty as well as the right to receive education. The state promotes the all-round moral, intellectual and physical development of children and young people'.
- 117 UN Economic and Social Council, *Report Submitted by the Special Rapporteur, Katerina Tomasevski, Addendum Mission to China*, 21 November 2003, E/CN.4/2004/45/Add.1.
- 118 '民族教育' (Ethnic Minority Education), in *中国教育年鉴2004* (*China Education Yearbook 2004*), China Education and Research Network Web, <http://www.edu.cn/20051227/3167762.shtml>; see also State Council, 2005, *op. cit.*
- 119 *Ibid.*
- 120 National Bureau of Statistics (NBS, China Ethnic Statistical Yearbook. Beijing, Ethnic Publishing House, various years.
- 121 *Ibid.*
- 122 Ministry of Education and State Council Leading Group for Western China Development, 2004-2010年西部地区教育事业发展规划 (The Development Plan on Education in Western Region), Beijing, 2004. Available: http://big5.china.com.cn/zhuanti/115/txt/2005-02/28/content_5797274.htm.
- 123 Data as of 2000, State Ethnic Affairs Commission, 2003, *op. cit.*
- 124 Illiteracy rates of Miao and Zhuang women are 72 per cent and 80 per cent respectively. State Ethnic Affairs Commission, 2003, *op. cit.*
- 125 United Nations Development Programme (UNDP, *China Human Development Report 2005*, China Development Research Foundation, 15 October 2005, http://www.undp.org.cn/downloads/nhdr2005/NHDR2005_complete.pdf. (Junior high school covers grades 6-9 and junior college education is the first 2 years of university.)
- 126 The number is compared to the total of people in China with college-level of education or above. State Ethnic Affairs Commission, 2003, *op. cit.*
- 127 Data as of 2000, State Ethnic Affairs Commission, 2003, *op. cit.*
- 128 National Bureau of Statistics, *China Statistical Yearbook 2005*, Beijing, 2005, p. 107. *China Human Development Report 2005, op. cit.*
- 129 UNESCO, *Education for All: The 2000 Assessment*, Final Country Report of China, <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001200/120058e.pdf>, p. 39.
- 130 *China Education Yearbook 2004, op. cit.*
- 131 Interview with T01M, Dharamsala, 22 April 2006. Sixth grade means the sixth years of formal education – usually children will be aged 11–12.
- 132 PRC Education Law, *op. cit.*
- 133 World Bank, *China: National Development and Sub-national Finance, A Review of Provincial Expenditures*, Washington D.C., World Bank, 2002, p. 95.
- 134 TJC, Oral Intervention at the Pre-session of China's review before the UN Committee on the Rights of the Child, June 2005.
- 135 *Tomasevski*, 2003, *op. cit.*, Add. 1, 8.
- 136 *Ibid.*
- 137 CRC, *op. cit.*, para. 77.
- 138 China Statistical Yearbook (1999), cited in China Labour Bulletin, 'Education in China: A Short Introduction,' http://www.chinalabour.org.uk/iso/article.adp?article_id=5115.
- 139 Art. 12 of ICESCR stipulates that the state must be responsible for: (a) The provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the healthy development of the child; (b) The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene; (c) The prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases; (d) The creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness.
- 140 CESCR, *Concluding observations: People's Republic of China (including Hong Kong and Macao)*, (E/C.12/1/Add.107), 13 May 2005.
- 141 WHO, *The World Health Report 2005: Make Every Mother and Child Count*, Geneva, WHO, 2005, p. 192.
- 142 UNDP, Human Development Report 2004, New York: UNDP, 2004, p. 157.
- 143 State Council, 2005, *op. cit.*
- 144 '关于我国少数民族医学发展状况的调研情况简介' (Brief on the Survey Concerning the Development of Ethnic Medicine Studies), Scientific Research Department of Central University of Nationalities, no date, <http://www.research.cun.edu.cn/ShowArticle.asp?ArticleID=187>.
- 145 *Ibid.*; see also, '新疆代表共话医疗改革' (XUAR Representatives Talk About Healthcare Reform), China Internet Information Center Web, 13 March 2002, <http://big5.china.com.cn/chinese/2002/Mar/118501.htm>.
- 146 HRIC, *Implementation of the ICESCR in the People's Republic of China: A Parallel NGO Report by Human Rights in China*, 14 April 2005.
- 147 PRC CEDAW Report, *op. cit.*, Table A17.
- 148 Interview with T07M, Dharamsala, 24 April 2006.
- 149 PRC CEDAW Report, *op. cit.*
- 150 '中国妇女的健康状况' (Women's Health Conditions in China), China Internet Information Centre, 16 March 2006, <http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/fnfzbg/1156307.htm>.
- 151 'China takes active measures to control HIV/AIDS', *People's Daily*, 4 October 2006, http://english.people.com.cn/200410/04/eng20041004_159050.html.
- 152 Official figures on the national unemployment rate has been kept below 4.5 per cent, which is significantly lower than figures of between 8 to 30 per cent produced by academics and other institutions that track unemployment. National Bureau of Statistics, *China Labour Statistical Yearbook 2004*, Beijing, China Statistical Press, 2004; and '政策逐步完善 "调查失业率" 正在进行时' (Policy Sets to Improve Survey on Unemployment Rates), *Xinhuanet*, 24 April 2006. Further, China's unemployment data is based on self-reporting and concerns only those with full household registration (*hukou*) in urban areas. It excludes the large group of unemployed living in rural areas and does not reflect China's floating labourers.
- 153 NBS, *China Statistical Yearbook 2003*, Beijing, China Statistical Press, 2003; and China Ethnic Statistical Yearbook 2004, *op. cit.* Note that while annual wage is referred to differently in the two yearbooks, the data is comparable given their similar explanation of terminology.
- 154 See '一半国人不会说普通话' (Half of Mainland Chinese do not Speak Mandarin), *Xinhuanet*, 27 December 2004; and Goodman, P., 'Natives feel left out of China's new west', *Washington Post*, 5 June 2006, p. A01.
- 155 *Ibid.*
- 156 Hannum, E. and Xie, Y., 'Ethnic stratification in northwest China: occupational differences between Han Chinese and national minorities in Xinjiang, 1982–1990', *Demography*, vol. 35, no. 3, August 1998, p. 331.
- 157 *Ibid.*, p. 332.
- 158 The World Bank, *The World Development Report: Equity and Development*. Washington DC, World Bank, 2006, p. 2.
- 159 Tian, Q., 'China develops its west: motivation, strategy and prospect', *Journal of Contemporary China*, vol. 13, no. 41, 2004, pp. 611–36.
- 160 Gilley, B., 'Uighurs need not apply', *Far Eastern Economic Review*, 23 August 2001.
- 161 *Ibid.*

- 162 Fischer, A., *State Growth and Social Exclusion in Tibet: Challenges of Recent Economic Growth*, as cited in ICT, 'Official Chinese statistics show dramatic increases in inequality in Tibet', 14 June 2005.
- 163 Interview with T18M, Dharamsala, 25 April 2006.
- 164 Gilley, *op. cit.*
- 165 Interview with T01M, Dharamsala, 22 April 2006.
- 166 Interview with U03M, Washington, D.C., 28 June 2006.
- 167 *China Human Development Report 2005, op. cit.*
- 168 Barry S., 'Ethnic law and minority rights in China: progress and constraints', *Law and Policy* 21, no. 3, 1999, pp. 283–314.
- 169 Interviews with U02M, U03M, T03F and T04F.
- 170 Interview with T03F, Dharamsala, 22 April 2006.
- 171 Interview with T14M, Dharamsala, 25 April 2006. The Hui, who are Chinese Muslims, are seen to be a majority community like the Han by many minority communities. They are Mandarin-speakers, without their own language.
- 172 Fischer, A., *Close Encounters of an Inner Asian Kind: Tibetan-Muslim co-existence and conflict past and present*, Crisis States Programme, London School of Economics, Crisis States Working Paper no. 68, p. 12, at: <http://www.crisisstates.com/Publications/wp/wp68.htm>.
- 173 Tian, *op. cit.*, pp. 611–36.
- 174 This is based on the dollar a day figure used by the World Bank and the Millennium Development Goals (MDG). See World Bank, China Quick Facts, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/CHINAEXTN/0,,contentMDK:20680895~menuPK:318976~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:318950,00.html>.
- 175 Promfret, J., 'Go west, young Han', *The Washington Post*, 15 September 2000, <http://www.hartford-hwp.com/archives/55/470.html>.
- 176 Cited in International Commission of Jurists, 1997, *op. cit.*, p. 144.
- 177 '十五西部开发总体规划 (Overall Plan for the Western Development Strategy)', State Council Leading Group for Western China Development Web, 10 July 2002, <http://www.chinawest.gov.cn/web/NewsInfo.asp?NewsId=3221>.
- 178 GDP in ethnic areas increased by 10.1 per cent annually since 2001; between 1996 and 1999, annual increase averaged at 8.7 per cent. Annual disposal income of urban residents in ethnic areas reached 7,962 *yuan*, increased by 2,565 *yuan* in 1999; that for rural residents also rose by 455 *yuan* in the same period, reaching 2,077 *yuan*. '中国民族团结进步事业的新发展 (New Development of the Program of Ethnic Unity in China)', China Internet Information Centre Web, 30 May 2005, <http://www.china.org.cn/chinese/2005/May/875250.htm>.
- 179 '中国民族团结进步事业的新发展' (New Development of the Program of Ethnic Unity in China), China Internet Information Centre Web, 30 May 2005, <http://www.china.org.cn/chinese/2005/May/875250.htm>.
- 180 Interview with U03M, Washington, D.C., 28 June 2006.
- 181 Interview with U02M, Washington, D.C., 27 June 2006.
- 182 Dillon, *op. cit.*
- 183 Interview with U03M, Washington, D.C., 28 June 2006.
- 184 Interview with U02M, Washington D.C., 27 June 2006.
- 185 'One strategy, multiple agendas', *China Development Brief*, 1 October 2000, <http://www.chinadevelopmentbrief.com/node/2101>.
- 186 The central government introduced demographic management policies aimed at the integration of Tibetans into Chinese society by 1956. The policies were intended to encourage the steady flow of Chinese into Tibet, which would enable rapid economic development and raise the regional standard of living. A strong economy would facilitate the future settlement of Chinese and provide greater political control. There were several waves of Han migration from the 1950s onwards. ICT, 'Chinese Population Influx Into Tibet', last modified 14 May 2006, <http://www.savetibet.org/news/positionpapers/populationinflux.php>.
- 187 *China Statistical Yearbook 2005, op. cit.*
- 188 Data as of 2000. State Ethnic Affairs Commission, 2003, *op. cit.*
- 189 *China Statistical Yearbook 2005, op. cit.*
- 190 ICT, 2006, *op. cit.*
- 191 'Chinese Defence Minister Inspects Inner Mongolia, Heilongjiang Border', *BBC*, 21 July 2006.
- 192 See 'Beijing 'spends more on defence than it claims'', *Financial Times*, 25 May 2006, <http://www.ft.com/cms/s/f97c78ec-eb89-11da-823e-0000779e2340.html>
- 193 *Ibid.*
- 194 'China proposes 12.6% defense budget increase' *Xinhuanet*, 5 March 2005, http://news.xinhuanet.com/english/2005-03/05/content_2652164.htm.
- 195 '中塔军演两昼夜围歼恐怖分子 (Joint Military Exercises to Crackdown on Terrorists)', *Sohu Web*, 27 September 2006, <http://news.sohu.com/20060927/n245549460.shtml>.
- 196 'China holds its biggest anti-terrorism exercises', Agence France Presse, 19 October 2006.
- 197 'China begins war games with foreign observers', Agence France Presse, 27 September 2005.
- 198 'Nuclearisation and Militarisation', Central Tibetan Administration, no date, <http://www.tibet.net/diir/eng/enviro/overview/nuclear/index.html>
- 199 Fischer, 2005, *op. cit.*
- 200 O'Neill, M., 'Corps values endure on the mainland's wild west frontier: A military group sent to Xinjiang 50 years ago has turned into one of China's largest institutions', *South Morning China Post*, 8 November 2004, p. 16.
- 201 'China urged to expand military in restive Xinjiang region', Agence France Presse, 8 October 2004.
- 202 HRC, *Trends Bulletin: China responds to increasing social unrest with greater repression*, 31 January 2006.
- 203 China Defence Today, 'People's Armed Police', 22 January 2005, <http://www.sinodefence.com/army/orbat/pap.asp>.
- 204 Gladney, 1994, *op. cit.*, p. 93.
- 205 Notable examples include the PRC's education and the use of language policy in autonomous areas. On many occasions, PRC leaders call for ethnic minority's adoption of Han's way of life as a way of breaking out from their 'backwardness'. See Wang, H. M., '新中国民族政策概论 (An Overview of Ethnic Policy of the New China)', Beijing, Central University for Nationalities Press, 2000; and, Mackerras, C., *China's Ethnic Minorities and Globalization*, London, New York, Routledge Curzon, 2003.
- 206 HRC, General Comment No. 23, paras 6.1 and 6.2.
- 207 Eide, A., *op. cit.*, para. 28.
- 208 For a detailed background on the interlocked issue of religious rights and ethnic minorities, see *Religious Minorities and China*, London, MRG, 2001.
- 209 Interview with U02M, Washington D.C., 27 June 2006.
- 210 Comment by WM13M, New York, 28 July 2006.
- 211 Interview with T05M, Dharamsala, 23 April, 2006.
- 212 Comment made by WM23M, New York, 28 July 2006.
- 213 Bulag, U.E., 'Mongolian ethnicity and linguistic anxiety in China', *American Anthropologist*, vol. 105, no. 4, 2003, pp. 753–63.
- 214 CECC, 'Special Focus for 2005: China's Minorities and Government Implementation of the Regional Ethnic Autonomy Law', 7 December 2005, http://www.cecc.gov/pages/annualRpt/annualRpt05/2005_3a_minorities.php.
- 215 Chen F., 'Lawmaker calls for compulsory minority language education', *People's Daily*, 26 June 2006, http://english.people.com.cn/200606/26/eng20060626_277350.html.
- 216 *Ibid.*

- 217 'China imposes Chinese languages on Uyghur schools', *Radio Free Asia*, 16 March 2004, <http://www.rfa.org/english/news/social/2004/03/16/130822/>.
- 218 Interview with U03M, Washington, D.C., 28 June 2006.
- 219 Comment by W01F, New York, 27 July 2006.
- 220 Kumar, R., "China: Xinjiang Human Rights Situation" 19 August 2003, <http://india.indymedia.org/en/2003/08/6667.shtml>
- 221 Comment made by WM23M, New York, 27 July 2006; SMHRIC, 'Statement of the SMHRIC to the World Alliance of Mobile Indigenous People at the United Nations Development Program', 22 May 2006, http://www.smhric.org/Latest_C.htm.
- 222 Kormondy, E., 'Minority education in Inner Mongolia and Tibet', *International Review of Education* 48, no. 5, 2002, pp. 377-401.
- 223 Interview with U01F, Washington, D.C., 27 June 2006.
- 224 Wu, E., 'Putonghua push in Uygur nursery schools', *South China Morning Post*, 2 February 2006.
- 225 *Radio Free Asia*, 16 March 2004, *op. cit.*
- 226 Interview with T03F, Dharamsala, 22 April 2006.
- 227 *Radio Free Asia*, 16 March 2004, *op. cit.*
- 228 The PRC response to the UN Special Rapporteur on the Right to Education's Report on the Mission to China. Note verbale dated 10 December 2003 from the Permanent Mission of China to the United Nations Office at Geneva addressed to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (E/CN.4/2004/G/16), December 11, 2003, with reference to the Report of the Special Rapporteur on the right to education on her mission to the People's Republic of China (E/CN.4/2004/45/Add.1).
- 229 See Art. 4(4) of the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.
- 230 CERD, *op. cit.*, para. 245.
- 231 See Bass, C., 'Learning to love the motherland: educating Tibetans in China', *Journal of Moral Education*, vol. 34, no. 4, December 2005, pp. 433-49.
- 232 State Council, 2005, *op. cit.*
- 233 Central Tibetan Administration, Department of Information and International Relations, *Height of Darkness: Chinese Colonialism on the World's Roof: Tibetan Response to Beijing's White Paper of 8 November 2001*, Dharamsala, 2001.
- 234 TJC, 'A written intervention submitted by the International League for Human Rights U.N. Commission on Human Rights', 57th Session, Agenda Item 13, <http://www.tibetjustice.org/reports/un/unint7.html>.
- 235 See International Commission of Jurists, *Tibet: Human Rights and the Rule of Law*, Geneva, 1997, pp. 219-20.
- 236 Central Tibetan Administration, Department of Information and International Relations, *Height of Darkness: Chinese Colonialism on the World's Roof: Tibetan Response to Beijing's White Paper of 8 November 2001*, Dharamsala, 2001, p. 24.
- 237 Bass, C., *Education in Tibet—Policy and Practice since 1950*, London, Zed Books, 1998, p. 151, cited in *Ibid.*, footnote 27, p. 24.
- 238 Comment by U01F, New York, 27 July 2006.
- 239 Interview with T13M, Dharamsala, 25 April 2006.
- 240 CRC, *op. cit.*, para. 44.
- 241 Interview with T07M, Dharamsala, 24 April 2006. Also, '[previously] there were about 7,000 or 8,000 monks [in the monastery], now there are only 500 monks'. Interview with T08M, Dharamsala, 24 April 2006.
- 242 ICT, *When the Sky Fell to Earth: the New Crackdown on Buddhism in Tibet*, 2004, p. 22, <http://www.savetibet.org/documents/pdfs/2004ReligionReport.pdf>.
- 243 Central Tibetan Administration, 2001, *op. cit.*
- 244 ICT, 2004, *op. cit.*
- 245 Comment made by WM23M, New York, 27 July 2006.
- 246 HRIC and Human Rights Watch, *Devastating Blows: Religious Repression of Uighurs in Xinjiang*, New York, 2005.
- 247 *Ibid.*
- 248 ICT, 2004, *op. cit.*, p. 47.
- 249 Bass, *op. cit.*, pp. 433-49.
- 250 Wang L.Q., '牢牢掌握意识形态工作的主导权' (Maintain the Dominant Position of Marxism in Ideological Work), Qiushi, 16 January 2005, no. 2, <http://www.qsjournal.com.cn/qs/20050116/GB/qs^399^0^2.htm>.
- 251 ICT, 'New wave of "patriotic education" leads to religious crackdown in Lhasa', 25 November 2005, <http://www.savetibet.org/news/newsitem.php?id=878>.
- 252 State Council, State Council's Decision Concerning Deepening the Reform and Expediting the Development of Education for Ethnic Minorities (国务院关于深化改革加快发展民族教育的决定), adopted on 27 July, 2002, <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info1089.htm>
- 253 Tibetan Centre for Human Rights and Democracy, *Annual Report 2000*, Dharamsala, 2000, Appendix 2.
- 254 'Mosque leaders' re-education campaign stepped up', *China News Digest*, 15 November 2001, <http://www.cnd.org/Global/01/11/15/011115-2.html>.
- 255 HRIC and Human Rights Watch, *Devastating Blows: Religious Repression in Xinjiang*, New York, 2005.
- 256 *Ibid.*
- 257 'In brief: Party chief defends crackdown on Uygurs', *South China Morning Post*, 17 October 2006.
- 258 Choephel, T., 'Restriction on nuns seeking alms in Tawu County of Tibet', 27 September 2005, <http://www.phayul.com/news/article.aspx?id=14010&t=1&c=1>.
- 259 *Ibid.*
- 260 Interview with T14M, Dharamsala, 25 April 2006.
- 261 McCarthy, S., 'Gods of wealth, temples of prosperity: party-state participation in the minority cultural revival,' *China: An International Journal*, vol. 2, no. 1, March 2004, pp. 28-52.
- 262 *South China Morning Post*, 17 October 2006, *op. cit.*
- 263 The minister's use of the term 'mass incidents' included any riots, demonstrations and protests that involved more than 100 people.
- 264 PRC Ministry of Public Security Press Conference, 'Press Release: 公安部召开新闻发布会通报2005年全国社会治安形势暨火灾形势 (Ministry of Public Security Report on the Trend of Social Order and Disaster in 2005)', 20 January 2006, http://news.mps.gov.cn/right_news.asp?id=1457.
- 265 Zhu, B.Z., 'Foreign Ministry Regular Press Conference by Spokesman Zhu Bangzao', Ministry of Foreign Affairs of the PRC website, 19 September 2001, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/xfwf/2510/2511/t14746.htm>.
- 266 Lund, *op. cit.*, p. 15.

working to secure the rights of minorities and indigenous peoples

minority
rights
group
international

中国少数民族—被排斥、边缘化和矛盾深化

中国经济的快速转型暴露了政府推行的少数族政策的内在和历史的问题。本报告重点放在三个群体上—内蒙古自治区的蒙族人、西藏自治区的藏族人 and 新疆维吾尔自治区的维吾尔族人。外界可能认为这些在中华人民共和国“自治”制度下的少数民族，会被允许按照他们自己的传统生活。实际是少数民族人士继续被排除在真正的政治参与之外，他们在管理自己的社区方面没有发言权，少数民族妇女的境遇甚至比少数民族男性更差。

虽然生活在中国的老百姓所处的人权状况仍然严重，但是蒙、藏、维吾尔等少数民族面临的人权挑战则是多方面的。尽管这些区域实行的是自治制度，少数民

族却承受着不相称的发展成本，并面临着对他们文化认同的攻击。他们的土地被用于石油和天然气发展；在“反恐战争”的幌子下，中国政府使这些区域日益军事化，以作为其对所谓叛乱威胁的反应。少数民族语言很大程度上已在这些自治区的教育中被淘汰，少数民族个人通常在就业市场上遭到公然歧视。

这份报告是该组织预防冲突活动的一部分。根据国际法和国内法，中华人民共和国政府并未履行其义务。本报告提到的目前解决问题的办法只会加剧紧张局势和积聚怨气，而不是建立一个和平的社会。