

中國大陸法律戰之 新疆人權爭端案例研究

助理教授 田家綺

提 要

新疆人權議題由來已久，2020年9月，中共在新疆推行「穆斯林中國化」政策後，根據聯合國專家和人權組織的信息，北京已拘留了新疆逾百萬維吾爾人和其他少數民族。由於拘留行動涉及酷刑，強迫失蹤，強迫勞動，性暴力和其他虐待行為，因此引發國際嚴重關切與制裁。本文主要目的即在於分析中國大陸面對國際譴責與制裁的法律戰應對策略。

關鍵詞：三戰、法律戰、中國大陸、人權

前 言

2021年10月27日，美國總統拜登(Joe Biden)在東亞峰會視訊會議上對包括中國大陸國務院總理李克強在內的十八國領導人指出，華盛頓會為新疆和西藏的人權問題挺身而出。¹同一天，日本首相岸田文雄(きしだふみお)在東協與日、美、中、俄等領導人東亞峰會線上會議時也言及新疆人權狀況。²顯示出，新疆人權爭議在國際上有愈加受到關切的現象，並已在相當程度上影響北京對外關係。

事實上，新疆人權議題由來已久，³2020年9月，中共總書記習近平在新疆

推行「穆斯林中國化」政策之後，根據聯合國專家和人權組織的信息，北京已拘留了新疆逾百萬維吾爾人和其他少數民族。這些拘留行動涉及酷刑，強迫失蹤，強迫勞動，性暴力和其他虐待行為。

⁴此舉引起時任美國國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)2021年1月19日指控，中國大陸在新疆對維吾爾族及其他穆斯林少數民族犯下種族清洗與反人類罪(genocide)；⁵現任國務卿布林肯(Antony John Blinken)也在參議院外交關係委員會表示，他同意蓬佩奧稱北京迫害維吾爾人之舉為種族滅絕的聲明。⁶10月20日，美國駐北京大使被提名人伯恩斯(Nicholas Burns)在聯邦參議

1 Agence France-Presse, "Joe Biden slams Beijing's 'coercive' actions against Taiwan at East Asia Summit", The First post, October 28, 2021.

2 "Japan PM Kishida raises Senkakus, Hong Kong, Xinjiang with China's Xi", The Mainichi, October 8, 2021.

3 Bill Hayton, The Invention of China (New Heaven: The Yale University Press, 2020).

4 huaxia, "Xi Focus: Xi stresses building Xinjiang featuring socialism with Chinese characteristics in new era", Xinhua, Sept. 26, 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-09/26/c_139399524.htm

5 Matthew Hill, David Campanale and Joel Gunter, "'Their goal is to destroy everyone': Uighur camp detainees allege systematic rape", BBC News, Feb. 2, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-55794071>

⁶ 於下頁。

院外交委員會作證時談到，中國大陸在新疆實施種族滅絕，必須停止。⁷

隨著國際社會對新疆人權問題的關注升溫，美、歐等西方主要國家開始對中國大陸採取制裁舉措；2021年3月起，歐盟繼美國之後，就新疆維吾爾族人權問題制裁四名新疆官員。⁸美、歐、英、加、澳等西方主要國家內部要求抵制北京2022冬奧會的呼聲也與日俱增。⁹5月12日，德、英、美和加拿大等18個國家在聯合國舉行新疆人權迫害的視訊會議，譴責中共迫害維吾爾族人，呼籲各國進行調查。同月20日，歐盟議會投票凍結歐中經七年艱難談判才達成簽定的「歐中投資協定」。¹⁰

國際制裁的舉動，迫使大陸國務院新聞辦公室9月26日發表《新疆的人口發展》白皮書，強調新疆人口快速發展，人

均預期壽命提高以駁斥外界「新疆種族滅絕」一說。¹¹除了輿論戰與心理戰之外，北京也在法律戰層次上進行反擊，強調內政不容干涉與反恐正當性外，也在國際上藉著強調遵守聯合國憲章與多邊主義，反制歐美制裁。

本文主要目的，即在於從法律戰角度分析中共在新疆人權爭議上的策略，俾增北京三戰研究之最新分析案例，以掌握中共法律戰策略發展動向。

堅持內政不容干涉

1648年《西發里亞條約》的簽訂後，確立國家主權內部事務不容其他國家干涉的國際規範，中國則遲至1840年鴉片戰爭以後，才逐漸建立起現代國家觀念，以及主權不容侵犯的權力。¹²然，隨著全球文明的持續提升，國際開始關注人權狀

6 John Hudson, "As tensions with China grow, Biden administration formalizes genocide declaration against Beijing", The Washington Post, March 20, 2021.

7 Patricia Zengerle and Michael Martina, "U.S. China ambassador nominee Burns takes tough line on dealings with Beijing", Reuters, October 21, 2021, <https://www.reuters.com/world/china/us-nominee-ambassador-china-burns-says-xinjiang-genocide-must-stop-2021-10-20/>

8 Robin Emmott, "EU, China impose tit-for-tat sanctions over Xinjiang abuses", Reuters, March 22, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-eu-china-sanctions-idUSKBN2BE1AI>

9 "Human Rights Activists Call for Boycott of Beijing Winter Olympics", VOA, October 19, 2021, <https://www.voanews.com/a/human-rights-activists-call-for-boycott-of-beijing-winter-olympics/6276813.html>

10 Reinhard BU?TIKOFER, "EU sanctions to four Chinese individuals and a Chinese entity on human rights violations; Counter-sanctions by the PRC", Statement by the Chair of the Delegation for relations with the People's Republic of China, March 23, 2021, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/231386/03_23_D-CN_Chair%27s%20statement_Chinese%20counter-sanctions_Uyghurs.pdf

11 新華社，國務院新聞辦發表《新疆的人口發展》白皮書，中華人民共和國國務院新聞辦公室，2021年09月27日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2021-09/27/content_4895617.htm

12 Tamim Ansary, The Invention of Yesterday: A 50,000-Year History of Human Culture, Conflict, and Connection (New York: Public Affairs, 2019).

況並以此作為介入他國主權的合法性與正當性之時，¹³中共政權仍堅持以內政不容干涉作為否定國際介入新疆人權問題的合法性。同時，北京也強調新疆少數民族與其他民族享有合法權益，並不存在所謂人權問題，也譴責同樣「劣跡斑斑」的西方國家的「雙重標準」。

一、堅定主權不容侵犯

中國大陸一再否認在新疆或其他地方侵犯人權的指控，並將國外的批評稱為干涉其內政。大陸國務委員兼外交部長王毅2021年4月5日與日本外相茂木敏充(もてぎとしみつ)通電話時，對於後者在新疆人權狀況上表達「嚴重關切」，王毅警告日方「不要把手伸得太長了」，要求東京對中國大陸新疆等內部事務保持起碼的尊重。同時，希望日方能「客觀理性」看待北京發展，不要被一些對北京持偏見的國家「帶節奏」。¹⁴所謂「一些對北京持偏見的國家」，是指歐美國家，特別是前言所提及的美國。

接著，王毅7月26日在天津會見美國副國務卿薛曼(Wendy Sherman)時，三次

「清晰、明確地」強調中美關係的大陸三條底線：¹⁵一、美國不得挑戰、詆毀，甚至試圖顛覆中國特色社會主義道路和制度；二、美國不得試圖阻撓、甚至打斷中國的發展進程；與本文相關則是第三條，美國不得侵犯中國國家主權，更不能破壞中國領土完整。因為對北京而言，涉疆等問題從來不是什麼人權問題，而是反疆獨問題，任何國家都不會允許國家主權安全受到損害。

王還詰問薛曼，美方所謂的「規則」指的什麼？如果是指美國自己和少數國家制定的所謂「規則」，有什麼道理強加給中國大陸？北京沒有參與制定，為什麼要遵守？王毅說，在遵守國際規則方面，美國才是最應該反思的國家，華盛頓應該在遵守國際規則方面帶個好頭，而不是相反。¹⁶大陸外交部副部長謝鋒也嚴詞批評美方所謂維護「基於規則的國際秩序」，就是想把自己和少數西方國家的「家法幫規」包裝成國際規則，用來「規鎖」打壓別國。¹⁷謝鋒因此要求美方「立即停止干涉中國內政，停止損害中國利

13 Jack Donnelly, *International Human Rights* (6th Edition)(New York: Routledge, 2020).

14 Bloomberg "China tells Japan to stay out of Hong Kong and Xinjiang issues", *The Japan Times*, April 6, 2021.

15 "Wang Yi Meets with U.S. Deputy Secretary of State Wendy Sherman", *The Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, July 26, 2021, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1895278.shtml

16 Chen Qingqing, "Chinese State Councilor and Foreign Minister lays out China's bottom line at talks with Sherman", *Global Times*, Jul 27, 2021.

17 "Xie Feng: The China-U.S. relationship is in a stalemate, fundamentally because some Americans portray China as an 'imagined enemy'", *The Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, July 26, 2021, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1894983.shtml

益，停止踩紅線和玩火挑釁，停止打著價值觀幌子搞集團對抗」。¹⁸

8月6日，王毅透過視訊出席第28屆東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)外長會議時，要求東協各國捍衛不干涉內政原則，共同應對強權政治挑戰。王毅強調，不干涉內政是聯合國憲章重要原則和國際關係基本準則，是踐行多邊主義的應有之義，不能打著民主人權幌子，肆意干涉別國內政，甚至謀求地緣私利。他甚至指出，「東亞國家歷史上大多有遭受列強欺凌的共同經歷，而今天的時代，不應再有什麼『教師爺』，也不需要什麼『救世主』，各國的命運應掌握在自己手中，地區的前途應由各國共同開創。」¹⁹

8月31日，中國大陸駐美國大使館刊登秦剛出席美中關係全國委員會董事會為其履新舉行的視訊歡迎會上發表的主旨演講時，重申王毅在天津向薛曼提出的「三條底線」和「兩份清單」，稱「希望美方特別要在涉台、涉港、涉疆、涉藏、南海等問題上謹言慎行，尊重中國的主權、安

全、發展利益，停止干涉中國內政，不要觸碰和挑戰中方的紅線。」²⁰9月1日，王毅與美國氣候變遷特使凱瑞(John Kerry)視訊時仍提出美方應重視並積極回應中方提出的「兩份清單」和「三條底線」，採取實際行動相互尊重、平等互利的原則開展雙邊、地區和全球層面的協調合作。²¹中共中央外事辦主任楊潔篪也向凱瑞表示，「由於美方採取一系列干涉中國內政、損害中方利益的嚴重錯誤行徑，中美關係遭遇嚴重困難。中方對這些行為堅決反對、更堅決應對。」據大陸外交部官網，凱瑞表示，美方願以相互尊重的方式與中方加強對話合作，加強溝通對話，共同應對氣候變化，也為解決美中關係面臨的難題創造機遇。²²

二、強調各民族享合法權益

在新疆人權議題遭西方國家群起制裁之際，加拿大政府在2021年赴大陸旅遊建議中警告，與新疆維吾爾族自治區有家庭或族裔聯繫的人，可能會面臨「任意拘留的危險」。²³對此，大陸外交部發言人趙立堅於2021年4月13日主持的例行記

18 Huaxia, "China urges U.S. to change misguided mindset", Xinhua, Jul. 27, 2021, http://www.xinhuanet.com/english/2021-07/27/c_1310087850.htm

19 林則宏，王毅：警惕和制止個別域外大國試圖推行新的地區戰略，聯合報，2021年08月07日。

20 藍孝威，秦剛斥把冷戰劇本硬套中美關係，旺報，2021年09月02日。

21 "Wang Yi Meets with U.S. Special Presidential Envoy for Climate John Kerry via Video Link at Request", The Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Sept. 1, 2021, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1904000.shtml

22 "Yang Jiechi Meets with U.S. Special Presidential Envoy for Climate John Kerry via Video Link", The Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Sept. 2, 2021, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1904430.shtml

23 "Avoid travelling to China's Xinjiang: Canada warns its citizens", The Hindustan Times, Apr 12, 2021.

者會上表示，「我們已經多次批駁美西方國家一些機構和人員憑空捏造的涉疆謊言。」趙也強調，「當前新疆社會和諧穩定、經濟持續發展、人民生活明顯改善，各族人民充分享有生存權、發展權等各項權利。」²⁴

為了有效駁斥外界指控，北京外交部決定自2021年起舉辦外國使節參訪新疆活動；其中，上海合作組織祕書長弗拉基米爾·諾羅夫(ВладимирИмамовичНоров)以及20多個國家的駐華使節和外交官等30餘人3月30日至4月2日赴新疆參訪；大陸外交部發言人華春瑩4月2日表示，通過實地參觀考察，外國使節外交官親眼看到了新疆前所未有的社會穩定、民族宗教和諧，親眼見證了新疆根本不存在侵犯人權的問題。²⁵此外，北京所舉辦的拉美和加勒比駐華使節訪問新疆活動，邀請19個國家的23位使節和高級外交官參訪。與華春瑩口徑一致，大陸外交部副部長謝鋒5月14日在陪同使節團訪問新疆時受訪表示，「新疆維吾爾族人口翻番，壽命翻番，生活越來越富裕，社會越來越安定進步，世界上哪有這樣的種族滅絕？」謝鋒也進一步強調法律界定問題，他指出「種族滅

絕」在國際法中有明確定義，希特勒二戰時屠殺數百萬猶太人才是種族滅絕。²⁶

對於英國廣播公司(BBC)原駐北京記者沙磊(John Sudworth)報導揭露新疆侵害人權新聞，遭到大陸官方斥責其「製造假新聞」後，出於對自身及家人安全的擔憂而於2021年3月23日轉駐台灣。²⁷對此，華春瑩指出，新疆有一些民眾和實體因為沙磊涉疆的「假新聞」，導致利益受到了損害，他們打算要起訴沙磊。華春瑩表示，「為中國正在推進全面依法治國，民眾運用法律手段來維護自身榮譽和利益的意識在不斷的增強，這與中國政府無關。我們也沒有聽說任何中國政府部門威脅他」。華更指，「如果沙磊認為他的報導是公正的、客觀的，他就應該勇敢應訴，不用害怕。如果有證據表明他受到了威脅，他就應該報警，我們會保護他的安全。但是他跑什麼？這說明什麼問題？」²⁸

三、譴責西方國家雙重標準

針對美國務院發言人普萊斯(Ned Price)表示，美方嚴重關切中國大陸在新疆實施「種族滅絕」等嚴重侵犯人權的問題。²⁹之後，華盛頓也首度將北京列入

24 林汪靜，加拿大旅遊建議增涉疆內容大陸駁毫無根據，聯合報，2021年04月13日。

25 林勁傑，央視：反恐紀錄片揭新疆前高官建國夢，旺報，2021年04月03日。

26 李仲維，稱維吾爾族人口倍增陸副外長謝鋒：世界上哪有這樣的種族滅絕？，聯合報，2021年05月15日。

27 Martin Greene, "BBC reporter who covered Xinjiang leaves China for Taiwan in apparent haste", Taiwan News, March 31, 2021.

28 呂佳蓉，BBC駐京記者沙磊「安全堪憂」轉駐台灣華春瑩：他跑什麼？，聯合報，2021年03月31日。

29 於下頁。

「種族滅絕高風險國家名單」；趙立堅則分別於4月7日、7月13日與14日反駁美方指控，並反控「美國人權五宗罪」：³⁰第一宗罪，殖民主義對印第安人進行系統性種族清洗和大屠殺；第二宗罪，種族主義，除了黑人之外，疫情爆發以來，針對亞裔的仇恨犯罪，從去年3月以來增長了150%；第三宗罪，輸出動亂，美國在全球約80個國家以反恐之名發動的戰爭、開展的軍事行動，奪去了超過80萬人的生命，其中平民約33萬人；第四宗罪，干涉主義對有關發展中國家實施單邊制裁，導致嚴重人道主義危機；第五宗罪，雙重標準，2017年，美國發布「禁穆令」，使美國成為世界上唯一專門針對穆斯林群體頒布禁令的國家。一項民調顯示，逾80%受訪者認為穆斯林在美國面臨歧視。

值得注意的是，大陸近年來除在軍事等「硬實力」層面與美國互別苗頭，更在人權、民主等價值論述的「軟實力」面向與歐美國家相比拚。³¹傳統上，中國大陸在人權理事會上處於辯護位置。2018年6月，川普政府宣布美國退出聯合國人權理事會之後，向來在人權議題遭歐美國家詬病的中國大陸，逐漸在相關議題上「轉

守為攻」。北京不僅增加外交官的數量，還與白俄羅斯、委內瑞拉等國家多次在人權理事會發表聯合聲明，支持北京在香港、新疆和西藏的行動，並譴責西方國家的「侵犯人權行為」，如加拿大原住民議題等。目前，中國大陸更公開表態將競選2024至2026年度聯合國人權理事會成員，打算進一步爭取國際人權事務的話語權。

³²北京此舉迫使華盛頓一改過去忽視態度，於2021年10月14日重返聯合國人權理事會，重新與中國大陸在人權議題上競爭話語主導權。³³

強調具反恐正當性

在新疆人權議題上，中國大陸以堅持內政不容干涉為法理基礎，進一步延伸至否定國際指控的法律效力，並強調反恐的合法性。

一、否定指控法律效力

2021年3月30日，美國國務院發布涵蓋近200個國家的年度人權報告(Country Reports on Human Rights Practices for 2020)，其中稱中國大陸是「威權國家」，在新疆拘禁了超過100萬名維吾爾人和其他穆斯林少數民族，並有200萬人

29 Reuters Staff, "U.S. says no change in its genocide determination for China's Xinjiang", Reuters, March 10, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-china-usa-xinjiang-idUSKBN2B12LG>

30 羅印冲，駁新疆「種族滅絕」指控北京反控「美國人權五宗罪」，聯合報，2021年04月07日；陳言喬，陸批美：就算太陽從西邊出來中國也不相信他們的鬼話，聯合報，2021年07月16日。

31 David Shambaugh, *Where Great Powers Meet: America and China in Southeast Asia* (New York: Oxford University Press, 2020).

32 陳柏廷，人權定義攻防中美邁入制度之爭，旺報，2021年10月16日。

33 張國威，抗衡中國美重返聯合國人權理事會，旺報，2021年10月16日。

遭受性侵、強迫絕育、強迫墮胎、酷刑及強迫勞動的各種虐待，對新疆維吾爾族實施「種族滅絕和反人類罪行」。³⁴對此，華春瑩隨即於隔日表示，滅絕種族罪是公認的嚴重國際罪行，在客觀方面，必須要證明行為人實施《防止及懲治滅絕種族罪公約》規定的有關行為。她表示，對滅絕種族罪的認定需要經過權威、嚴格的法律程序，要禁得起事實和歷史的檢驗。任何國家、組織和個人都沒有資格和權力隨意認定別國犯有滅絕種族罪。華還進一步反問，過去40多年來，新疆維吾爾族人口從550萬人上升到了1,280萬人，「有人見過這樣的種族滅絕嗎？」³⁵

此外，「維吾爾特別法庭」(Uyghur Tribunal，前稱維吾爾獨立法庭)自6月4日開始，在倫敦進行為期4天的聽證會，希望透過該程序呈現證據，就中國大陸政府是否對維族犯下種族滅絕或為反人類罪作出裁決，並促使國際社會採取行動。³⁶然在此之前的5月25日，新疆維自治區就在北京舉行新聞發布會，批評「維吾爾特別法庭」糾集偽證人，質疑該法庭的合法性

以及可信度。³⁷趙立堅對此表示，「所謂維吾爾特別法庭是一個由『世維會』和西方反華勢力合謀成立的違法組織，根本無權搞什麼聽證會」。他還指出，「任何國家、組織或個人都沒有資格和權力隨意認定別國犯有滅絕種族罪」。³⁸中共外交部發言人汪文斌6月3日在例行記者會上再度申明，所謂「維吾爾特別法庭」既不合法，更不可信，並稱「只不過是少數人泡制的又一場反華鬧劇。」他批評法庭是個「偽法庭」和法律沒有任何關係，「完全是盜用『法庭』的名號來搞反華的政治和輿論操弄，純粹是對法律的褻瀆。」³⁹

二、主張反恐合法正當

5月12日，利用美國國務院發布《2020年國際宗教自由報告》(2020 International Religious Freedom Report)時機，國務卿布林肯發表談話時表示，以嚴重侵犯人權為由，制裁前四川官員余輝。⁴⁰而「美國國際宗教自由委員會」(United States Commission on International Religious Freedom, USCIRF)同日舉行聽證會，說明華府對「種族滅絕」的尺度認

34 Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, "Country Reports on Human Rights Practices for 2020", U.S. Department of State, March 30, 2021, <https://www.state.gov/country-reports-on-human-rights-practices-for-2020/>

35 許依晨，駁滅絕北京稱新疆維族人口翻倍，旺報，2021年04月01日。

36 Callum Pato, "'Uyghur Tribunal' hears allegations of rampant China abuses", AFP, June 8, 2021, <https://hongkongfp.com/2021年06月08/uyghur-tribunal-hears-allegations-of-rampant-china-abuses/>

37 "'Uyghur Tribunal' to convene over abuses as China fumes", France24, June 4, 2021, <https://www.france24.com/en/live-news/20210604-uyghur-tribunal-to-convene-over-abuses-as-china-fumes>

38 德國之聲，新疆人權：德國國際法專家質疑種族滅絕，聯合報，2021年05月27日。

39 德國之聲，「維吾爾特別法庭」倫敦開審中國大陸批：反華鬧劇，聯合報，2021年06月04日。

40 於下頁。

定，並以此認定北京當局正對新疆維吾爾人與其他穆斯林少數民族，犯下種族滅絕罪行。⁴¹大陸外交部副部長謝鋒5月14日在陪同使節團訪問新疆時受訪仍以「種族滅絕在國際法中有明確定義，希特勒二戰時屠殺數百萬猶太人才是種族滅絕」而予以駁斥外，也特別強調，北京政府做的是「反暴恐、反分裂、去極端化」。⁴²

這方面，2001年後美國發動反恐戰爭時，曾把據稱是維吾爾民兵組織的「東突厥斯坦伊斯蘭運動」(The Eastern Turkistan Islamic Movement, ETIM)，納入國務院的恐怖團體名單中，⁴³聯合國安理會也於該年9月11日正式將東伊運列入恐怖組織清單，讓中共得以宣稱在新疆所採取的種種措施是在對抗恐怖主義。⁴⁴但2004年，美國以「東伊運基本不具備組織化發動襲擊的能力」為理由，將「東伊運」自美國國務院的國際恐怖組織清單中刪除。2016年9月，時任美國總統歐巴馬與大陸國家主席習近平在杭州G20會晤後

又重新宣布將「東伊運」重新列為恐怖組織並支持將其列入聯合國綜合制裁清單；前美國總統川普則於離任前的2020年10月20日不再把「東伊運」列為恐怖組織，並稱中國大陸在新疆對維吾爾族的政策是在「種族滅絕」。⁴⁵

對此，中國大陸指控美國過度政治化而隨意更改「東伊運」反恐屬性，因此始終堅持在新疆的行動主要目的在於反恐，也堅持認定「東伊運」為恐怖主義組織；中國國際電視台(CGTN)4月2日播出第4部新疆反恐紀錄片「暗流湧動-中國新疆反恐挑戰」後，趙立堅於6日表示，這部紀錄片「以事實駁斥所謂新疆過度反恐和種族滅絕謬論」，強調新疆乃依法持續開展反恐工作。⁴⁶對美國與G7的關切，中共駐美大使崔天凱與駐英國使館均重申新疆事務是中國大陸內政的同時，也強調涉疆問題本質上是反恐怖、去極端化和反分裂問題，因此不會坐視外部勢力搞亂新疆。⁴⁷

40 Office of International Religious Freedom, "2020 Report on International Religious Freedom: China-Xinjiang", U.S. Department of State, May 12, 2021, <https://www.state.gov/reports/2020-report-on-international-religious-freedom/china/xinjiang/>

41 蔡鵬如，美定義種族滅絕標準相對寬鬆，中國時報，2021年05月14日。

42 "'China criminalizes religious expression': US State Department releases International Religious Freedom Report 2020", Tibet, May 14, 2021, <https://tibet.net/china-criminalizes-religious-expression-us-state-department-releases-international-religious-freedom-report-2020/>

43 蔡鵬如，CNN：關達納摩維族囚犯成中國鎮壓藉口，中國時報，2021年05月17日。

44 譚悠文，美眾議員提案：贊助北京冬奧企業禁與聯邦政府往來，旺報，2021年05月29日。

45 張國威，耿爽暗批美國袒護東伊運，旺報，2021年10月08日。

46 中央社，紀錄片合理化集中營維吾爾家屬控訴「被自白」，聯合報，2021年04月19日。

47 許依晨，習近平：不能借多邊主義湊小圈子，旺報，2021年05月08日；許依晨，反擊峰會公報北京批美用心險惡，旺報，2021年06月15日。

2021年是911事件20周年，也是全球反恐論壇成立10周年。王毅在全球反恐論壇第11次部長級會議上提出書面發言時指出，「反恐政治化、工具化，實質上是養虎為患，最終必為虎所噬。」⁴⁸同年10月6日，第76屆聯合國大會法律委員會就「消除國際恐怖主義的措施」議題舉行一般性辯論。中國大陸常駐聯合國副代表耿爽發言時指出，安理會制裁委專家小組起草報告顯示，「東伊運」目前依然十分活躍，仍與「蓋達」基地組織等暴恐勢力保持聯繫，並定期發布宣傳恐怖襲擊的聲音和影片訊息。然而「個別國家」卻將「東伊運」從本國恐怖組織名單上除名，為其開脫，對其袒護，完全是在奉行雙重標準，操弄政治議程，背後有不可告人的目的。敦促有關國家從國際反恐合作大局出發，立即糾正錯誤做法，恢復對「東伊運」恐怖組織的認定。⁴⁹

在實際外交行動上，美國從阿富汗撤軍後，王毅即於7月28日在天津會見到訪的阿富汗神學士政治委員會負責人巴拉達爾(Mullah Abdul Ghani Baradar)一行時指出，「東伊運」是被聯合國安理會列名的國際恐怖組織，對中國大陸國家安全和領土完整構成直接威脅。打擊「東伊運」

是國際社會共同責任，希望神學士同「東伊運」等一切恐怖組織徹底劃清界線，予以堅決有效打擊，為地區安全穩定及發展合作掃除障礙，發揮積極作用。⁵⁰10月26日，王毅於在卡達首都杜哈(ad-Dūḥa)會見阿富汗神學士臨時政府代理外長穆塔基(Amir Khan Muttaqi)時再度要求，阿方應和包括伊斯蘭國和「東伊運」在內的一切恐怖勢力劃清界限，採取措施予以堅決打擊。⁵¹穆塔基則在回應時強調，「阿富汗神學士決不允許任何人、任何勢力利用阿富汗領土從事危害中國的事情」。⁵²

主張遵守聯合國憲章

信民兩岸研究協會理事長黃清龍指出，在新疆問題引發的制裁之後，大陸苦心經營的「聯歐制美」策略，最後很可能功虧一簣。⁵³但實際上，歐洲國家並非鐵板一塊，德、法就不願因此與中國大陸對抗。更重要的是，北京對美的避險策略不僅只有「聯歐制美」，更在聯合國憲章上與美國進行對抗。因此，與其說是「聯歐制美」策略，或許「多邊對抗單邊」更能客觀描述北京在新疆議題上的國際法律戰策略。

一、支持多邊主義

48 藍孝威，王毅：反恐政治化、工具化養虎為患，旺報，2021年10月09日。

49 張孟仁，是否承認神學士歐盟人權現實難兩全，聯合報，2021年09月04日。

50 林則宏，王毅肯定神學士促打擊疆獨背後支持者，聯合報，2021年07月29日。

51 陳政錄，王毅大談對阿富汗政策挑明要美國承擔責任，聯合報，2021年10月27日。

52 陳柏廷，中國稱從不干涉阿富汗內政籲解除制裁，旺報，2021年10月27日。

53 黃清龍，戰狼外交的風險，中國時報，2021年04月14日。

美國國務卿布林肯2021年6月7日在眾議院委員會就國務院2022財年預算說明時提到，「我們應該恢復美國的盟友和夥伴關係、追趕中國、保護基於規則的國際秩序並打擊那些搞破壞的國家、在國內外重建民主價值、反擊敵國的惡意行動。」

⁵⁴但美國拒絕印度疫苗請求，要求印度停止向俄國購買武器；在北溪二號天然氣管與德國發生齟齬；東南亞各國疫情嚴重，美國掌控疫苗卻不肯分享。上述事件導致美國聲望與信用度並不足以結合國際力量反制北京。更有甚者，美國在國際地緣政治上面對北韓、伊朗核武與氣候變遷等問題上都需要中國大陸協助，⁵⁵這讓華盛頓在對抗北京時，往往存在投鼠忌器困境。

另一方面，中國大陸正全力修補因新疆議題陷入低迷之中歐關係，同時也在各個國際場合中呼籲遵守多邊主義，以對抗美國外交制中威脅。習近平5月6日與聯合國祕書長古特雷斯(Antonio Guterres)通電話時便指出，多邊主義離不開聯合國、國際法，也離不開各國合作，世界需要真正的多邊主義，各國應該按《聯合國憲章》宗旨和原則辦事。他也強調不能搞單邊主義、霸權主義，不能借多邊主義之名

拼湊小圈子，搞意識形態對抗，將繼續支持聯合國工作，維護真正的多邊主義。古特雷斯回應時高度讚賞中方支持多邊主義和聯合國工作，也贊同各國應基於《聯合國憲章》和國際法，奉行真正的多邊主義。⁵⁶

波蘭、塞爾維亞、愛爾蘭、匈牙利等歐洲四國外長先後訪問大陸時，王毅在會談時指出，捍衛多邊主義一直是中歐雙方最重要的共識。過去幾年，正是中國和歐洲共同站了出來，以實際行動維護了多邊主義，避免了世界走向對抗和分裂。面對後疫情時期更加複雜多樣的全球性挑戰，中歐作為全面戰略夥伴，更應從大局和長遠著眼，加強協調合作，共同維護和踐行真正的多邊主義。⁵⁷

拜登6月10日與英國首相強森(Boris Johnson)在七大工業國集團(G7)領袖峰會前夕舉行面對面會晤，並簽署了新版《大西洋憲章》(New Atlantic Charter)，兩人承諾將基於共同原則應對諸多全球性挑戰，並劍指中國大陸及俄羅斯，矢言將「堅決捍衛民主原則、價值觀和開放的社會」，以及在保障安全和人權等廣泛領域展開合作。⁵⁸在2021年G7領袖會議公報

54 "Blinken raises US concerns with China about Xinjiang, Hong Kong", Al Jazeera, June 11, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/11/blinking-raises-us-concerns-over-xinjiang-hong-kong-with-china>

55 美中朝「微解封」緩行，聯合報，2021年07月28日。

56 "Xi Jinping Speaks with UN Secretary-General Antonio Guterres on the Phone", The Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, May 6, 2021, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1874079.shtml

57 林汪靜，盼中歐回暖王毅見歐洲4國外長，聯合報，2021年06月02日。

58 王嘉源，劍指中俄美英簽署新大西洋憲章，旺報，2021年06月12日。

中，提到新疆人權問題，也以未點名方式談到強迫勞動，這是G7峰會公報首次談到多項中國大陸議題。⁵⁹但實際上，從會前與會後歐盟領袖發言可知，歐盟國家以「不同意見書」方式，表達其實並不贊成拜登的反中訴求。馬克洪表示：「G7不該成為反中的俱樂部」。⁶⁰

之後，習近平7月5日與法國總統馬克宏與德國總理梅克爾舉行視訊峰會時強調，要維護以聯合國為核心的國際體系和以聯合國憲章為基礎的國際關係基本準則，希望歐方在國際事務中發揮更多積極作用。對此，馬克宏表示，法方致力於以務實的態度繼續推進對華合作，願就世貿組織改革、應對氣候變化和保護生物多樣性等問題繼續同中方保持溝通。梅克爾則表示，德方希望同中方加強國際事務合作，願同中方繼續就氣候變化、生物多樣性、非洲應對疫情等問題保持溝通。⁶¹

7月8日，王毅和歐盟外交與安全政策(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)高級代表博雷利(Josep Borrell)舉行視訊會議。針

對「基於規則的國際秩序」，王毅強調，規則應由國際社會共同制定，而不是搞「家規」、「幫規」，以此強加於人。各國應當共同維護的是以《聯合國憲章》宗旨和原則為核心的國際體系，應當共同堅持的是以國際法為基礎的國際秩序。王毅闡述中方在涉疆人權等問題上的原則立場，強調中方反對各種虛偽的「教師爺」。博雷利回應時表示，歐方認為國際規則指的是《聯合國憲章》、《人權宣言》以及在聯合國多邊框架下制訂的規則，不認同基於國內法對他國實施單邊制裁或將自己意志強加於人。⁶²

911事件20周年，王毅在全球反恐論壇第11次部長級會議上對未來國際反恐事業提出中國的5點主張的第一項就強調：「應發揮聯合國中心作用，應跳出「小圈子」和「零和博弈」思維，踐行真正的多邊主義，始終站在歷史正確和公正道義一邊；切實遵守《聯合國憲章》宗旨和原則等國際關係基本準則，嚴格執行安理會有關決議，全面落實《聯合國全球反恐戰略》。」同時，也強調「東伊運」是聯合

59 Steve Holland and Guy Faulconbridge, "G7 rivals China with grand infrastructure plan", Reuters, June 13, 2021, <https://www.reuters.com/world/g7-counter-chinas-belt-road-with-infrastructure-project-senior-us-official-2021年06月12/>

60 Stephen Collinson, "Biden Pushes China Threat at G7 and NATO, But European Leaders Tread Carefully", CNN, June 15, 2021, <https://edition.cnn.com/2021年06月14/world/meanwhile-in-america-june-15-intl/index.html>

61 呂佳蓉，與德法領導人視訊習近平：希望中歐擴大共識和合作，聯合報，2021年07月05日。

62 "Wang Yi Meets with EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy Josep Borrell Fontelles", The Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, July 16, 2021, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1892703.shtml

國安理會1267委員會列名的恐怖組織，必須本著零容忍態度予以堅決打擊。⁶³

前國安會副祕書長楊永明指出，後續美歐在針對中國大陸的對抗性政策協調上，將會持續磨合，可以確定歐盟國家在抗中議題上，不會一路跟隨美國到底，不會恢復到冷戰時期的同盟關係與圍堵政策，抗中大戲的主角還是美國。⁶⁴在本文截稿前的10月25日，習近平在北京出席「中華人民共和國恢復聯合國合法席位五十周年紀念會議」時除重申，支持以聯合國為核心的國際體系和多邊主義，也暗批美國，強調堅決反對霸權主義、強權政治和單邊主義。他強調，「國際規則只能由聯合國一九三個會員國共同制定，不能由個別國家和國家集團來決定」。⁶⁵

二、反對抵制冬季奧運

美國眾議院議長裴洛西(Nancy Pelosi)2021年5月18日呼籲，由於中國大陸侵犯人權，華盛頓應從外交上杯葛北京2022冬奧，並指各國元首若去參加北京冬奧，會被質疑還有什麼道德權力談論人權。⁶⁶趙立堅隔天立即回擊道：「美方個別政客應停止利用奧運搞『卑劣的政治把戲』，不要站在各國運動員和冬奧運動愛

好者的對立面。」他並稱，「美方個別人為什麼擔心各國人士參加北京冬奧或前往中國？我想這是因為他們害怕甚至恐懼各國人士來中國之後，就會瞭解中國人權事業蓬勃發展的事實和真相，就會無情戳破反華勢力泡製的種種涉華謊言，就會發現美方借所謂中國人權問題轉移視線、掩蓋他們歷史和現實人權罪行的意圖，就會看穿美國等個別西方國家借所謂人權問題遏制中國發展的用心。這更加戳穿了美方所謂民主、人權的虛偽面目」。⁶⁷

布林肯在前述6月7日眾議院委員會2022財年預算說明時不僅主張，「應該恢復美國的盟友和夥伴關係、追趕中國、保護基於規則的國際秩序並打擊那些搞破壞的國家、在國內外重建民主價值、反擊敵國的惡意行動。」而且還論及杯葛冬奧的可能性；⁶⁸對此，北京外交部則於8日宣稱，堅決反對美方藉由所謂「人權問題」發起抵制北京冬奧會的任何倡議。大陸指出，將體育運動政治化有違奧林匹克憲章精神，損害的是各國運動員利益和國際奧林匹克事業，包括許多國家政府、奧會以及國際奧會在內的國際社會各界均明確反對這種錯誤作法。因此，「有關方

63 藍孝威，王毅：反恐政治化、工具化養虎為患，旺報，2021年10月09日。

64 楊永明，拜登搞抗中聯盟歐盟戰略自主，中國時報，2021年06月20日。

65 賴錦宏，習近平暗批美：不能由個別國決定規則，聯合報，2021年10月26日。

66 "Pelosi calls for China Winter Olympics boycott", BBC News, May 19, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57166964>

67 中央社，裴洛西籲外交杯葛北京冬奧中國大陸：卑劣政治把戲，聯合報，2021年05月19日。

68 Agence France-Presse, "US seeks 'common approach' over possible boycott of next year's Beijing Winter Olympics", The First Post, June 8, 2021.

面應立即停止藉由奧林匹克運動搞政治操弄，勿站在各國運動員和冬奧愛好者對立面。」⁶⁹

值得注意的是，以抵制冬季奧運的方式強迫中國大陸更改新疆人權政策，不僅效果不彰並引起北京的強烈反彈而更加堅持過去立場，⁷⁰就連歐美內部也反對此一策略。⁷¹例如，多名跨黨派英國國會議員2021年提出報告，要求政府針對中國大陸對待新疆維吾爾族的作為採取更強硬行動，用盡一切方法向北京施壓。包括抵制2022年北京冬季奧運和禁止與中國進行棉花貿易，並為逃離新疆的人提供快速通關庇護程序等，直至國際觀察員、尤其是聯合國人權事務高級專員進入新疆調查。然，英國首相強森就此回覆：「我當然會考慮經過辯論的提議，但我還是應該說，我本能上一直反對抵制體育(賽事)」。⁷²

加拿大總理杜魯多(Justin Pierre James Trudeau)6月4日在接受採訪時表示：「北

京冬奧會是在人權問題上向中國施壓的機會。」他認為北京只有在面臨聯合陣線的情況下才會改變自己的行為。但加拿大奧委會反對抵制，稱這不會迫使北京改變人權記錄。美國奧委會也曾致函美國國會議員，反對對北京冬奧會實行運動員抵制。⁷³更有甚者，國際奧委會主席巴赫(Thomas Bach)5月時首次表態，國際奧委會堅守「奧林匹克憲章」，反對將奧林匹克運動政治化，願同中方繼續密切合作，全力支持中方如期舉辦北京冬奧會、冬殘奧會。⁷⁴6月3日，他又再次強調，以政治藉口抵制奧林匹克以及運動會主辦方的論調，是缺乏敬意的最露骨表現，違反了奧運會的政治中立原則。⁷⁵

國際制裁反擊法制化

2021年10月20日，中國大陸國務委員、外交部長王毅在中共黨報《人民日報》刊文表示，面對「新冷戰」、「小圈

69 John Feng, "Stop Using the Olympic Games': China Blasts Tony Blinken's Talk of Winter Boycott", News Week, June 9, 2021, <https://www.newsweek.com/stop-using-olympic-games-china-blasts-tony-blinkens-winter-boycott-1598839>

70 Stephen McDonnell, "Beijing 2022: China readies for Winter Olympics as pressure grows", BBC News, Sept. 4, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-58196467>

71 Jen Kirby, "The complicated politics of a Beijing 2022 boycott", VOX, Jun 1, 2021, <https://www.vox.com/22451173/olympics-2022-winter-beijing-china-uyghurs-genocide>

72 張國威，英相強森：反對抵制北京冬奧，旺報，2021年07月09日。

73 "China's 2022 Olympics a chance to press Beijing on human rights -Canada", Reuters, June 5, 2021, <https://www.reuters.com/world/china/chinas-2022-olympics-chance-press-beijing-human-rights-canada-2021年06月04/>

74 "Rachel Pannett, Olympic officials won't push China on human rights ahead of Beijing Games, as calls for boycott grow louder", The Washington Post, October 14, 2021.

75 中國新聞組，向中國施壓人權問題杜魯多：北京冬奧是「機會」，世界日報，2021年06月06日。

子」，中國大陸高舉多邊主義火炬，堅定做國際秩序的維護者；同時，在主權安全發展利益全面維護，在台灣、涉港、涉疆、涉藏、涉海、人權等問題上敢於亮劍、堅決鬥爭。王毅引述習近平思想表示，「堅決反擊任何外來干涉，挫敗一切反華勢力干擾破壞」。⁷⁶王毅此番言論表示，對於過去以來美國、歐盟等國家與組織試圖從普世人權規範的角度對北京所進行的法律制裁，⁷⁷北京正從由內到外的多層次、多面向法律戰進行反擊。

一、對美從外交抗議到實質之制裁

在美國方面，為反制北京在新疆作為，美方已採取多項作為。美國財政部2020年7月制裁涉及新疆嚴重人權侵犯的2個中共政府實體與6名現、前任官員。此外，2020年6月至去年1月間，美國對來自新疆特定商品、所有棉花與番茄製品祭出暫扣令(Withhold Release Order)，因為合理跡象顯示上述產品有使用強迫勞動。商務部也將涉及新疆人權侵犯的24個中國實體，放入俗稱黑名單的出口管制實體清單。⁷⁸

國務院5月12日發布年度國際宗教自由報告時，宣布制裁四川成都防範和處理

邪教問題領導辦公室主任余輝。趙立堅26日則在例行記者會表示，美方「公然為邪教組織張目，基於謊言和虛假信息對中方人員實施單邊制裁的行徑」，中方決定對美國實施反制裁，禁止美國國際宗教自由委員會前委員摩爾(Johnnie Moore)及其家屬入境。⁷⁹趙立堅說，中方敦促美方糾正錯誤，撤銷所謂制裁，停止藉所謂宗教問題干涉中國大陸內政。⁸⁰北京的反制裁舉動又引發布林肯的譴責並強調，北京企圖恐嚇和噤聲那些為人權和基礎自由公開發聲的人，只會引起國際社會更大關注及審視中國大陸令人震驚的傷害行為。「這包括新疆正在發生的人道與種族滅絕罪行，也包括對藏傳佛教徒、基督教徒和法輪功信徒的壓迫。」布林肯表示，美國將持續為人權發聲，也會推動中國大陸政府為其破壞人權行為負責。⁸¹

美國商務部6月也以涉嫌在新疆強迫勞動並使用高科技監控為由，宣布將另外5家企業與其他中國實體列入美國商務部的出口管制實體清單。⁸²大陸外交部發言人汪文斌7月9日駁斥，「美方所謂的『實體清單』實質是打著人權幌子打壓中國特定企業和產業的工具，是美方禍亂新疆、

76 陳政錄，王毅談習近平外交思想稱在台灣問題上「敢於亮劍」，聯合報，2021年10月20日。

77 連雋偉，經貿做後盾北京柔軟修補對歐關係，旺報，2021年07月10日。

78 中央社，美國務院報告點名新疆緬甸等為暴行高風險區，聯合報，2021年07月13日。

79 Liu Zhen, "Eye for an eye: China bans US religious leader as payback for sanction over Falun Gong detention", South China Morning Post, May 26, 2021.

80 張文馨，布林肯：北京報復制裁只會令國際更關注其迫害人權，聯合報，2021年05月28日。

81 美政府促企業退出新疆供應鏈，中國時報，2021年07月15日。

82 鍾玉珏，布林肯：美會確保台灣擁有自衛能力，中國時報，2021年05月06日。

以疆治華的手段，中方對此堅決反對。」他說，美方的有關行徑，嚴重違背美方一貫標榜的市場競爭等通行國際經貿規則，違背時代發展潮流，會損及各國投資者利益，也會損害美國利益和自身的形象。中方將採取一切必要措施，堅決維護中國企業的合法權益，堅決挫敗美方干涉中國內政的企圖。⁸³

新疆維吾爾自治區人大常委會也發出聲明表示強烈譴責和堅決反對。聲明稱，新疆的太陽能企業都是合法註冊、依法依規生產經營的企業，始終忠實履行社會責任，恪守商業道德準則，嚴格遵守中華人民共和國《勞動法》、《勞動合同法》等法律法規，根本不存在所謂「強迫勞動」等問題。聲明指出，敦促美國相關機構尊重事實，放棄偏見，停止政治操弄，撤銷制裁錯誤決定，聲明也籲世界各國行業協會和企業堅決抵制不正當競爭。⁸⁴

二、分化歐洲對人權立場的一致性

歐盟方面，歐洲聯盟外長2021年3月22日在布魯塞爾舉行會議，基於侵犯新疆

地區穆斯林維吾爾族人權，決定對中國大陸4名官員和1家建設公司祭出制裁。這是自1989年六四天安門事件以來，歐盟首次對北京實施這類制裁。⁸⁵中共外交部隨後宣布，對10名歐洲議會和歐盟國家議員，以及4個歐洲機構實施制裁，包含長期研究新疆人權問題、被新疆民眾控告的德國學者鄭國恩(Adrian Zenz)，以及瑞典亞洲研究學者葉必揚(Bjorn Jerden)，⁸⁶以為報復。

就中方宣布制裁當天，歐盟執委會副主席杜姆布羅夫斯基(Valdis Dombrovskis)曾警告，中方制裁舉動恐危及《中歐全面投資協定》(The EU-China Comprehensive Agreement on Investment, CAI)。果不其然，歐洲議會3月23日臨時取消審議《中歐全面投資協定》會議。⁸⁷對此，中國大陸商務部長王文濤25日與法國外貿部長級代表里斯特(Franck Riester)會談時，重申中歐投資協定是一項平衡、高水準、互利共贏的協定，希望法方發揮積極作用，推動協定盡早簽署生效。里斯特則重申法國和歐盟的立場明言：「中國

83 林汪靜，美將把逾10家陸企納入黑名單陸外交部：禍亂新疆手段，聯合報，2021年07月09日。

84 美再制裁新疆企業中國人大批廢紙一張，中國時報，2021年07月15日。

85 Giuseppe Scuccimarra, "EU Sanctions China For Human Rights Abuses In Xinjiang", .Human Rights Pulse, April 15, 2021, <https://www.humanrightspulse.com/mastercontentblog/eu-sanctions-china-for-human-rights-abuses-in-xinjiang>

86 被制裁的四個機構分別是歐盟理事會政治與安全委員會、歐洲議會人權分委會、德國墨卡托中國研究中心(MERICS)及丹麥民主聯盟基金會(Alliance of Democracies Foundation)。中央社，中國報復性制裁歐盟官員：極為惡劣，聯合報，2021年04月29日。

87 Samuel Peterquin, "EU threatens to freeze huge investment deal with China ", AP, May 21, 2021, <https://apnews.com/article/europe-china-global-trade-business-government-and-politics-5ed6dea43040222777b9b1185d107e3d>

制裁歐洲議會議員是無法接受的，無法讓協定簽署生效的程序再邁進」。⁸⁸

更有甚者，對於中國大陸執意反制裁行為，歐洲議會5月20日表決通過凍結中歐投資協定，直到中方取消對歐盟政治人物的制裁為止。⁸⁹5天後王毅在北京透過視訊出席慕尼黑安全會議(Munich Security Conference)「中國專場」活動時強調，中方始終認為合作是中歐關係的大方向，中歐投資協定高度互利，非單方面的照顧和恩賜，不接受將經貿問題政治化；在中歐之間搞政治對抗和經濟脫鉤，不符合歐方利益，也不可能長久。⁹⁰趙立堅則稱，制裁對抗無助於問題的解決，也不是全面戰略夥伴關係的相處之道，對話合作才是正道。「歐方應該立即停止干涉中國內政，放棄對抗性做法，通過對話溝通，妥善管控分歧，推動中歐關係克服當前的困難，重回對話合作的正確軌道。」⁹¹

輔仁大學義大利語系主任、外交暨國際事務學程召集人張孟仁指出，面對中國大陸已取代美國成為歐盟最主要貿易夥伴，最終歐盟只能在「經濟」與「價值」

做選擇。以此觀之，歐中關係僅是暫時受挫。⁹²歐盟外交和安全政策高級代表波瑞爾(Josep Borrell)在歐洲議會全體會議上表示，歐盟3月22日對直接侵犯人權的中國4個人及1機構祭出制裁，這是歐盟的一項「創舉」，也符合歐盟持續對新疆人權議題的關切。但他也表示，北京在經濟和政治上都扮演重要角色，從打擊氣候變遷、對抗疫情，到緬甸政變、伊朗核協議及全球勢力平衡等，因此歐盟將繼續與中國大陸來往，但同時也要銘記，北京是「體制競爭對手」。⁹³

中國國際問題研究院歐洲所所長崔洪建表示，凍結「中歐投資協定」不會對中歐貿易形勢產生太大影響，但美歐某些人會借題發揮，打造「美歐反中陣線」，形成對中國大陸政治外交壓力。⁹⁴然而，誠如大陸對外經貿大學公共政策首席研究員蘇培科表示，歐盟內部對放緩審查投資協定存在爭議，原因在於會員國各有立場與經濟需求。⁹⁵對德法兩國來說，推動停滯的中歐投資協定也已是刻不容緩，此次視訊會可望為此僵局解套；畢竟兩國企業在中國都有巨大市場，以法國為例，法企

88 蔡鵬如，歐洲議會通過凍結《中歐投資協定》，旺報，2021年05月21日。

89 李文輝，王毅：中國外交辭典無脅迫、霸凌，旺報，2021年05月27日。

90 呂佳蓉，習近平談中歐關係：管控分歧合作共贏，聯合報，2021年05月27日。

91 李文輝，投資協定遭凍結中國指歐情緒宣洩，旺報，2021年05月22日。

92 張孟仁，投資協定凍結不意味歐中疏遠，聯合報，2021年05月22日。

93 中央社，中國報復性制裁歐盟官員：極為惡劣，聯合報，2021年04月29日。

94 李文輝，投資協定遭凍結中國指歐情緒宣洩，旺報，2021年05月22日。

95 吳泓勳，投資協定暫卡陸學者：最大遺憾在歐洲，旺報，2021年05月06日。

空中巴士也盼爭取中國市場商機。⁹⁶跡象表明在《中歐投資協定》被歐盟凍結後，中國大陸正在加強與歐洲的關係。趙立堅5月28日指出，中方期待進一步增進政治互信，深化各領域務實合作，共同推動疫後經濟復甦。⁹⁷

三、以反外國制裁法為法律戰基礎

歐美與中方圍繞新疆、香港議題，展開「制裁戰」。中共當局已多次宣布對有關國家的實體和個人實施相應反制措施，即以其人之道還治其人之身。2020年9月也發布《不可靠實體清單規定》等兩項「法規命令」；2021年1月9日，中國商務部公布施行《阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法》，做為中國大陸現階段應對外國制裁的舉措。⁹⁸不過，上述法規均屬於行政手段，北京需要一部相關「法律」，來補足「最後一塊拼圖」。

為反制以美國為首的西方國家頻以人權等理由對中國大陸發動制裁，大陸全國人大常委會6月9日表決通過《反外國制裁法》。根據該法，大陸當局可對列入「反制清單」的個人或組織採取反制措施，包括驅逐出境，查封、扣押、凍結其在大陸財產，禁止與大陸境內組織、個人進行交易、合作活動等。大陸全國人大委

員長栗戰書指出，該法為「反擊霸權主義和強權政治、維護國家和人民利益」提供了法治支撐。⁹⁹趙立堅表示，這是「為了堅決維護國家主權、尊嚴和核心利益，反對西方霸權主義和強權政治。」

香港城市大學法律學教授王江雨接受BBC中文網採訪時表示，反制裁法的對外作用有二：一是反擊報復；二是展現政治意願發揮威懾作用。¹⁰⁰中國戰略分析智庫研究員鄧聿文則分析，大陸過往通過外交手段反制裁美國和西方國家，給人感覺缺乏法律正當性，這次立法既補上缺憾，亦代表國家行為和全民意志對抗西方。

《反外國制裁法》的通過，意味著中美戰略競爭進入「法律戰」。¹⁰¹

對於在貿易上更依賴中國大陸的紐西蘭來說，在美國宣布對牽涉到新疆的中共官員進行制裁的聲明後，紐西蘭儘管發表對新疆的關注聲明，但沒有宣布制裁。更有甚者，紐、澳、英、加拿大、美國所組的「五眼聯盟」(Five Eyes, FVEY)2020年年初發表聯合聲明，譴責北京壓迫香港民主，紐西蘭是唯一未加入的成員國，結果被抨擊是對中國大陸示弱。前中情局中國問題專家馬蒂斯(Peter Mattis)，在2018年甚至指出，紐西蘭在談到中國大陸時

96 許依晨，習盼擴大合作梅克爾、馬克洪：快簽中歐協定，旺報，04:102021年07月06日。

97 吳泓勳，深化合作歐洲4國外長接連訪中，旺報，2021年05月31日。

98 李文輝，對抗歐美制裁中國將通過反外國制裁法，旺報，2021年06月09日。

99 呂佳蓉，大陸公布「反外國制裁法」(全文)，聯合報，2021年06月10日。

100 林則宏，反制歐美陸通過反外國制裁法，聯合報，2021年06月11日。

101 羅印冲，中美戰略競爭進入法律戰人大將通過反制裁法，經濟日報，2021年06月09日。

「否認有(人權)問題」。¹⁰²紐西蘭總理阿爾登(Jacinda Ardern)5月3日在奧克蘭舉行的中國商業峰會上致詞表示，威靈頓與北京之間出現重大分歧，需要承認在某些議題上兩國並未、不能、未來也不會達成共識，但不必用這些分歧來界定兩國關係，顯然還是非常看重紐中之間的合作關係。¹⁰³

結語

面對國際在新疆人權議題上的指控與制裁，中國大陸儘管處境艱難但並無退縮跡象，除了輿論戰之外，北京也採取國際法律戰對抗策略進行反制，北京全國人大常委會還通過「反外國制裁法」，讓當局有權針對協助其他國家制裁大陸的個人或組織採取反制措施。

展望未來，中國大陸在內求穩定下，對外更無放軟空間，甚至要透過對外的硬，凝聚內部的堅實，穩住執政基礎。更何況，新疆議題涉及主權內政、反恐與反分裂等不容干涉的問題；更有甚者，在2022年中共即將召開的「二十大」之

前，為求政權平穩過渡更無妥協餘地。¹⁰⁴華府智庫戰略暨國際研究中心(Center for Strategic and International Studies,CSIS)中國事務專家林碧瑩表示，「遺憾的是，中國決定更堅決地去做所有引起爭議的事，並未照我們想要的方式反省」。¹⁰⁵史丹福大學的中國大陸問題專家梅惠琳(Oriana Skylar Mastro)也指出，「不幸的是，他們(北京)決定對所有有問題的行為變本加厲」。¹⁰⁶

值得注意的是，中國大陸不僅反對外界對其人權問題「說三道四」，還進一步企圖主導國際人權規範的制訂。北京國務院2021年9月9日發布「國家人權行動計劃(2021至2025年)」中提及，大陸將深度參與聯合國人權機制，反對將人權問題政治化，並將競選2024至2026年度聯合國人權理事會成員，以「進一步發揮中國社會組織作用，積極參與聯合國人權理事會等多邊人權機制活動」，也將堅持以「習近平新時代中國特色社會主義思想」為指導，務實推進「把人權的普遍原則與中國實際相結合」。¹⁰⁷

102 成容，北京分而治之：紐西蘭不與「五眼」一起譴責中共，看中國，2021年4月21日，https://www.secrechina.com/news/b5/2021年04月21/969371.html?fbclid=IwAR3ikuVK9W-7oQVCIjfnWpk4_Eyqh8IrM5i2EuL0Ux9kkTuPQHC1x6e4VY

103 Praveen Menon, "New Zealand's Ardern says differences with China becoming harder to reconcile", Reuters, May 2, 2021, <https://www.reuters.com/world/china/new-zealands-ardern-says-differences-with-china-becoming-harder-reconcile-20210502/>

104 羅印冲，新聞眼／陸咄咄逼「美」因2關鍵1策略，聯合報，2021年07月27日。

105 李京倫，拜登施壓專家：大陸看似不在乎但沒有表面上自信，聯合報，2021年07月25日。

106 林聰毅，FT：面對美國多邊結盟施壓中國大陸依舊立場強硬，經濟日報，2021年07月25日。

107 蔡敏姿，陸發表「國家人權行動計劃」反對將人權問題政治化，聯合報，2021年09月09日。

另一方面，無論在國際上或在中國大陸的論述中，新疆、西藏、香港議題往往與「台灣問題」並列提出，這意味著未來北京對於新疆議題的法律戰策略堅持或政策改變都會牽動到台海局勢穩定與變動，因此值得我們密切關注，其中北京所進行法律戰策略，更值得我們密切觀察與延伸思考中共政權未來對我法律戰之因應策略。

作者簡介

田家綺上校，政戰學校79年班藝術系、國防管理學院決策科學研究所、國防大學政戰學院政治系博士。曾任連營輔導長、中隊長、政戰官、政參官、教官。現任職於國防大學共同教學中心上校教官。



經國號戰鬥機(照片提供：張家維)