

新疆的职业技能教育培训工作

(2019年8月)

中华人民共和国国务院新闻办公室

目录

前言

- 一、开展教育培训工作势在必行
- 二、依法开展教育培训工作
- 三、教育培训的内容
- 四、学员的基本权利得到保障
- 五、教育培训工作取得显著成效
- 六、探索出去极端化的有益经验

结束语

前言

恐怖主义、极端主义是人类社会的共同敌人，反恐、去极端化是国际社会的共同责任。消除恐怖主义、极端主义这一严重危害人民生命安全的社会毒瘤，维护人民的尊严和价值，保障人民的生命权、健康权、发展权，使人民在安宁祥和的社会环境中幸福生活，是世界上最负责任、最健康的政府执政的基本理念和根本任务。

多年来，国际社会为打击和预防恐怖主义、极端主义，保障人民生命安全和生活幸福，作出了不懈努力，付出了巨大牺牲。世界上许多国家和地区，从本国和本地区实际出发，积极探索打击和预防恐怖主义、极端主义的有效措施和办法，积累了宝贵经验。

新疆是中国反恐、去极端化斗争的主战场。一段时期，新疆深受恐怖主义、宗教极端主义之害，人民生命安全受到严重威胁。新疆坚持标本兼治，打击与预防相结合，通过依法设立职业技能教育培训中心(以下简称“教培中心”)，开展职业技能教育培训工作(以下简称“教培工作”)，着力消除恐怖主义、宗教极端主义滋生蔓延的土壤和条件，有效遏制了恐怖活动多发频发势头，最大限度保障了各族人民的生命权、健康权、发展权等基本权利，取得了反恐、去极端化斗争重要阶段性胜利。

一、开展教育培训工作势在必行

恐怖主义、极端主义在新疆由来已久。20世纪初至40年代末，民族分裂势力、宗教极端势力借助“泛突厥主义”“泛伊斯兰主义”思潮，试图在新疆建立“政教合一”的“东突厥斯坦”国。形形色色的“东突”势力为了达到分裂中国的目的，鼓吹宗教极端主义，实施了一系列暴力恐怖活动。在此后相当长的一段时间里，宗教极端主义对新疆的渗透从未停止，暴力恐怖活动时有发生。

20世纪90年代以来，恐怖主义、极端主义在全球蔓延加剧，给人类社会造成重大灾难。美国、英国、法国、德国、西班牙、比利时、俄罗斯、土耳其、埃及、印度、印度尼西亚、新西兰、斯里兰卡等世界上许多国家和地区都发生了受极端主义影响的暴力恐怖袭击案(事)件，造成大量人员伤亡和重大财产损失，严重威胁世界和平，给人类社会发展投下阴影。

据不完全统计，自1990年至2016年年底，民族分裂势力、宗教极端势力、暴力恐怖势力在中国新疆地区策划实施了数千起爆炸、暗杀、纵火、袭击、骚乱、暴乱等系列暴力恐怖案(事)件，造成大量无辜群众被害，数百名公安民警殉职，财产损失无法估算。

恐怖主义、极端主义的产生有着复杂的国际国内背景，受政治、经济、文化等各方面因素影响，与特定国家、特定地区、特定民族、特定宗教、特定社会制度无关。反恐、去极端化既是世界性课题，也是世界性难题。多年来，一些国家和地区为了有效反恐、去极端化，根据自身实际，积极探索打击和预防恐怖主义、极端主义的具体路径和办法，但由于各自的历史文化传统、经济社会发展水平、公民受教育程度及就业能力状况等存在差异，采取的办法和举措也不尽相同。

新疆特别是位于南疆的喀什地区、和田地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州、阿克苏地区等四地区，由于宗教极端主义渗透时间长，影响范围广，毒害程度深，暴力恐怖案(事)件在一段时间多发频发，且涉案人员众多，影响群体庞大，导致反恐、去极端化形势严峻。

宗教极端势力利用信教群众朴素的宗教感情，借助当地信教人口众多、对外交流不畅、农牧业就业承载有限、信息闭塞、现代科学知识匮乏等客观因素，散布宗教极端主义。宗教极端势力肆意歪曲宗教教义教规，将极端主义与宗教捆绑在一起，与广大信教群众捆绑在一起，与社会生活捆绑在一起，鼓动推翻世俗化、妄图建立教法统治的国家。宗教极端势力否定一切世俗观念和现代文明成果，鼓吹所谓“圣战殉教进天堂”，残害所谓“异教徒”“叛教者”，致使当地正常宗教活动遭到严重破坏，中道正信的宗教人士受到排斥、迫害，甚至被杀害。因宗教极端主义影响，大量信教群众被套上了沉重的精神枷锁，正常生产生活受到严重干扰，经济社会发展受到严重制约。

为了强化对信教群众的精神控制，宗教极端势力持续煽动信教群众抵制学习国家通用语言文字，排斥现代科学知识；歪曲炮制所谓“教法、家法”，将其作为行为准则，对抗国家宪法法律；鼓吹“来世天定”，蛊惑信教群众拒绝学习掌握就业技能、改善经济条件、提升自我发展能力。大量群众不具备掌握国家通用语言文字能力，不具备基本法律知识。

在宗教极端主义的渗透和控制下，许多人参与或者被教唆、胁迫、引诱参与恐怖活动、极端主义活动，但尚属情节轻微，或未造成实际危害后果；一些人虽因恐怖活动犯罪、极端主义犯罪被定罪判刑，但并未完全脱离宗教极端主义束缚。由于上述人员受宗教极端主义毒害深，丧失了对正常生活和法律界限的理性辨识能力，如果不对他们采取积极干预措施，就不能解除宗教极端主义对他们的桎梏，就无法使他们融入正常的社会生活，就不可能使他们实现个人的更好发展。

面对严峻形势和复杂情况，新疆的反恐、去极端化坚持标本兼治方针，既依法严厉打击少数严重暴力恐怖犯罪，又最大限度地教育挽救感染宗教极端主义、有轻微违法犯罪行为的人员。依法设立教培中心，对学员进行系统的教育培训，是遏制暴力恐怖案(事)件多发频发、

铲除宗教极端主义滋生蔓延土壤的迫切需要，也是有效提升学员文化水平、掌握劳动技能、促进就业和增加收入的迫切需要，更是实现新疆社会稳定和长治久安的迫切需要。

二、依法开展教育培训工作

新疆开展教培工作的做法既符合国家法治精神和要求，又体现了国际社会反恐、去极端化的原则和理念。

新疆根据《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国反恐怖主义法》和《宗教事务条例》等法律法规，依照法定程序，制定并修改完善了《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法》《新疆维吾尔自治区去极端化条例》两部地方性法规。

中国法律区分了违法行为和犯罪行为，并规定了不同的执法司法主体和处理程序。其中，视具体违法或犯罪情节不同，有的由包括公安机关在内的行政机关依法予以行政处罚；有的由公安机关侦查终结，移送检察机关审查后，由检察机关依法作出起诉决定；有的在检察机关提起公诉后，由审判机关依法审理定罪判刑。

具体在恐怖主义、极端主义违法犯罪案件中，依照法律规定，视具体情节及当事人表现，除由检察机关提起公诉，由审判机关定罪判刑的外，有的案件是由公安机关等行政机关依法作出处理，有的案件是由检察机关依法作出起诉决定。这些不同的处理方式和程序，恰恰体现了国家宽严相济的刑事政策和教育挽救的方针。为了贯彻标本兼治的原则，中国法律和地方法规对参与恐怖活动、极端主义活动的人员，还规定了帮教、安置教育等措施。

新疆依据《中华人民共和国反恐怖主义法》《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法》《新疆维吾尔自治区去极端化条例》等法律法规，设立了教培中心，开展帮教等工作。目前进入教培中心的学员有三类：一是被教唆、胁迫、引诱参与恐怖活动、极端主义活动，或者参与恐怖活动、极端主义活动情节轻微，尚不构成犯罪的人员。二是被教唆、胁迫、引诱参与恐怖活动、极端主义活动，或者参与恐怖活动、极端主义活动，有现实危险性，尚未造成实际危害后果，主观恶性不深，能够认罪悔罪，依法不需要判处刑罚或者免除刑罚，自愿接受培训的人员。三是因恐怖活动犯罪、极端主义犯罪被定罪判刑，刑满释放前经评估仍有社会危险性，人民法院依法决定在刑满释放后进行安置教育的人员。对第一、第三类人员，根据《中华人民共和国反恐怖主义法》第二十九条、第三十条的规定，依法进行帮教或安置教育。对第二类人员，则本着宽严相济的刑事政策，打击少数、挽救多数，对认罪悔罪、自愿接受培训的人员，在依法作出

起诉决定后对其进行帮教。

新疆开展教培工作的具体法律程序是，由有关机关依照《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国反恐怖主义法》等相关法律法规规定，对相关行为性质和情节进行认定，对相关人员进行处理。其中，对第一类人员，由公安机关依法作出处理，由教培中心进行帮教；对第二类人员，由公安机关依法侦查，检察机关经审查作出起诉决定后，由教培中心进行帮教；第三类人员在刑满释放前经评估具有社会危险性的，依据人民法院决定在刑满释放后进行安置教育。

对上述人员，通过“集中培训、寄宿学习、实践培养”等多种形式开展免费职业技能教育培训，并在学员考核达标后颁发结业证书。学员结业后，可以自主选择，也可以由有关部门协助安排就业。

新疆教培工作也符合国际社会有关公约、倡议中明确的基本原则。作为国际社会负责任的一员，中国积极支持联合国在国际反恐合作中发挥主导和协调作用，坚持遵循《联合国宪章》和其他国际法原则准则，支持联合国安理会通过的一系列反恐决议，大力推动《联合国全球反恐战略》(60/288)全面实施。目前，中国已加入《制止恐怖主义爆炸的国际公约》《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》《制止核恐怖主义行为国际公约》《反对劫持人质国际公约》等国际反恐公约。此外，在上海合作组织框架下，中国与有关国家缔结了《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》《上海合作组织成员国合作打击恐怖主义、分裂主义和极端主义构想》《上海合作组织反恐公约》《上海合作组织反极端主义公约》《上海合作组织成员国合作打击恐怖主义、分裂主义和极端主义2019—2021年合作纲要》《上海合作组织成员国和阿富汗伊斯兰共和国关于打击恐怖主义、毒品走私和有组织犯罪行动计划》等文件。

联合国《防止暴力极端主义行动计划》(70/674)报告指出，贫困、失业、缺乏就业机会和教育程度低，以及暴力极端主义团体肆意歪曲和利用宗教信仰、族裔差异和政治思想体系等方面是形成暴力极端主义的背景和成因。行动计划建议，防止暴力极端主义必须扩大应对措施，更早介入，消除促成暴力极端主义的因素，用预防措施配合打击暴力极端主义。行动计划提出，将国家发展政策与可持续发展目标保持一致，消除一切形式的贫困，确保优质教育，让全民享有终身学习机会；为暴力极端主义团体的人提供教育机会和经济机遇，鼓励其脱离暴力极端主义团体；向青年提供继续学习机会、职业培训资源、创业才能培养。新疆开展教培工作正是中国落实国际社会反恐、去极端化倡议及其理念的具体表现。

三、教育培训的内容

为有效遏制宗教极端主义蔓延扩散、暴力恐怖案(事)件多发频发势头，新疆依法开展教育培训工作，在一些区、县设立教培中心。

教培中心属于学校性质。针对新疆反恐、去极端化的实际需要，设置了以学习国家通用语言文字、法律知识的职业技能以及去极端化为主要内容的教学课程。

针对学员使用国家通用语言文字普遍水平低的问题，开展国家通用语言文字培训。教培中心开展国家通用语言文字培训有充分的宪法和法律依据。《中华人民共和国宪法》以及《中华人民共和国民族区域自治法》《中华人民共和国国家通用语言文字法》均保障各民族有使

用和发展自己的语言文字的自由。同时，《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国国家通用语言文字法》也规定，国家推广全国通用的普通话，公民有学习和使用国家通用语言文字的权利，国家为公民学习和使用国家通用语言文字提供条件。教培中心充分保障宪法赋予公民的学习和使用国家通用语言文字的权利，为学员提供学习条件。安排有教师资格的国家通用语言专业教师，使用专门为学员编写的教材，按照普通学校授课方式，快速提升学员使用国家通用语言文字的能力。《国家通用语言文字的培训，是在尊重少数民族使用本民族语言文字权利的前提下进行的，目的在于增强掌握和使用国家通用语言文字的能力，使学员获得学习科学文化知识、职业技能、外出经商务工、与其他民族群众交流、适应现代生活的语言工具，而不是要剥夺或者限制使用、发展本民族语言文字的权利。

针对学员普遍缺乏法治意识，开设法律知识课程。教培中心将学习法律知识作为培养学员增强国家意识、公民意识、法治意识的关键环节。聘请法官、检察官、律师等讲授《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国民族区域自治法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国民法总则》《中华人民共和国婚姻法》《中华人民共和国妇女权益保障法》《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国劳动合同法》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国反恐怖主义法》《中华人民共和国治安管理处罚法》和《新疆维吾尔自治区去极端化条例》《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法》《新疆维吾尔自治区宗教事务条例》等法律法规。通过学习，使学员增强对公民权利和义务的认识，建立平等享有权利、履行公民义务的观念，自觉遵守国家宪法法律，按照宪法法律赋予的权利和义务行事。

针对学员缺乏职业技能、就业困难的问题，开展职业技能培训。教培中心将学习职业技能作为提升学员就业能力的重要途径，根据当地需求和就业条件，设置服装鞋帽加工、食品加工、电子产品组装、排版印刷、美容美发、电子商务、汽车维修、建筑装饰、畜牧养殖、果树栽培、保健推拿、家政服务、手工艺品制作、插花、地毯编织、绘画、乐器演奏、舞蹈演艺等培训课程，对其中有愿望有条件的学员进行多技能培训，确保学员结业后能够较为熟练地掌握1—2门职业技能。教培中心注重将课程学习与实训操作相结合，提高学员实际操作能力。实训操作是实践教学，不是在工厂务工，不是在企业就业，更不是强制劳动。

针对学员不同程度地受宗教极端主义影响和控制的问题，教培中心将去极端化贯穿全过程。通过分阶段学习法律法规、民族宗教政策和宗教知识，揭露恐怖主义、宗教极端主义的危害，使学员全面准确了解国家宗教信仰自由政策，深刻认识到什么是合法宗教活动、什么是非法宗教活动、什么是宗教极端主义，真正明白宗教极端主义完全违背了宗教教义，努力使学员认清恐怖主义、宗教极端主义的罪恶本质和严重危害，摆脱其影响和控制。教育培训从不干预学员信仰自由，从未进行改变学员宗教信仰的教学活动。

四、学员的基本权利得到保障

尊重和保障人权，是中国宪法规定的基本原则，并在中国的各项法律制度和中国政府开展的各项工作中得到充分体现。新疆开展教培工作，是政府依法采取的一项社会治理措施，旨在保障人民生命安全，保障公民基本权利不受侵犯。在开展教培工作过程中，教培中心严格贯彻落实宪法和法律规定，保障参与培训学员的基本权利不受侵犯。

教培工作根本不是什么限制、剥夺人身自由的措施，而是依法采取的帮助学员摆脱恐怖主义、宗教极端主义束缚的重要措施，是实现人的思想解放、素质提升和更好发展之举。

中国法律明文禁止任何基于地域、民族、宗教等理由的歧视性做法，这一规定在新疆得到了切实执行。教培中心确定教育挽救对象的唯一标准是是否有过恐怖主义、宗教极端主义违法或犯罪行为，与其所在的地区、所属的民族和所信仰的宗教毫无关系。

学员在教培中心学习过程中的人身自由得到依法保障。教培中心充分保障学员的人格尊严不受侵犯，严禁以任何方式对学员进行人格侮辱和虐待。教培中心实行寄宿制管理，学员可定期回家，有事请假，学员有通信自由。

在教培中心，各民族的风俗习惯和使用本民族语言文字的权利都得到充分保障。教培中心各项规章制度、课程表、食谱等均使用国家通用语言文字和当地少数民族语言文字。教培中心充分尊重和保障不同民族学员的风俗习惯，免费提供种类繁多、营养丰富的清真饮食。教培中心尊重学员的宗教信仰自由。《宗教事务条例》规定，禁止在宗教院校以外的学校及其他教育机构传教、举行宗教活动、成立宗教组织、设立宗教活动场所。教培中心在管理上实行教育与宗教相分离，学员不得在校内组织、参加宗教活动，但信教学员回家时可以自主决定是否参与合法宗教活动。

教培中心配备双语教师、辅导员、医生和后勤服务人员等，保障学员正常学习生活。教培中心生活设施齐全，室内冬冬有暖气、夏有空调或风扇，宿舍有电视，浴室免费对学员开放。设置医疗室，每天24小时免费向学员提供医疗服务，小病可在医务室就诊治疗，重症急症可快速送医院救治。

教培中心充分尊重学员各方面精神文化生活需求，有室内外体育文化娱乐场所，经常举办丰富多彩的文体娱乐活动。设置图书阅览室，方便学员读书学习。设置法律咨询室，帮助学员及时解决法律层面的困难和疑问。设置心理咨询室，提供心理咨询服务，关心学员心理健康。所有学员均享受养老、医疗等社会保险，免费参加全民健身体检。

为解除教培学员的后顾之忧，新疆各级政府对教培学员家庭平等落实社会保障、教育医疗、脱贫攻坚等各项优惠政策，帮助学员亲属解决生产、生活、就业、就医、就学等方面的实际困难，增强了学员参加学习培训的

五、教育培训工作取得显著成效

新疆开展教培工作，最大限度挽救了有恐怖主义、极端主义违法或犯罪行为的人员，最大限度消除了滋生恐怖主义、宗教极端主义的土壤和条件，最大限度保障了公民的基本权利免受恐怖主义、宗教极端主义的侵害，取得了良好效果。参加教育培训的人数是动态的，有进有出。随着教培工作的有效展开和推进，大多数学员已达到培训要求顺利结业。

——学员的综合素质得到提升。学员法治意识得到提高，普遍认识到作为国家公民必须遵守国家宪法和法律。学员使用国家通用语言文字的能力得到提高。许多学员以前不具备使用国家通用语言文字的能力，结业时初步实现能听懂、能交流、能阅读、能书写。学员通过学习职业技能知识，大多数掌握了一定的实用技能，就业能力得到提高。已有多批次学员达到标准从教培中心结业，有的在工厂或其他企业就业，有的自主创业，还有一些为了不断提升自我，到中职、高职院校继续深造学习。

——宗教极端主义有效祛除。通过学习，绝大多数学员都能够认清恐怖主义、宗教极端主义的本质和危害，摆脱了恐怖主义、宗教极端主义的精神控制。学员的国家意识、公民意识、法治意识明显增强，辨别是非能力明显提高。大多数学员能够认清宗教极端主义不是宗教，抵御宗教极端主义渗透的能力明显增强。

——社会风气明显好转。在学员的学习生活过程中，教培中心注重引导学员转变观念，提倡各民族相互尊重风俗习惯，在衣食住行、婚嫁嫁娶、礼仪风俗等方面顺应现代社会发展要求，并大力传播现代文明理念，使学员摆脱陈规陋习束缚。在教培工作的积极影响下，新疆社会风气明显好转，正气上升，邪气下降，宗教极端主义的传播受到自觉抵制，追求现代科学技术知识、文明生活风尚的社会氛围日渐浓厚。

——社会大局持续稳定。开展教培工作以来，新疆已连续近3年未发生暴力恐怖案(事)件，宗教极端主义渗透得到有效遏制，社会治安状况明显好转，民族平等团结，宗教和睦和谐，人民生活安定祥和。据统计，2018年，新疆旅游业大幅增长，共接待境内外游客超过1.5亿人次，同比增长40%；其中境外游客262.6万人次，同比增长11.83%。2019年1月至6月，新疆接待境内外游客7589.35万人次，同比增长46%。

——各族人民普遍支持。通过教育培训，学员们认清了恐怖主义、宗教极端主义的本质和危害，感谢教育培训使他们“在走向恐怖犯罪的路上回了头”“解除了宗教极端主义的精神枷锁”。教培工作有力维护了新疆社会安定和谐，最大限度地保障了各族人民的根本人权，得到了各族人民的拥护。许多人切身感受到，新疆今天的大好局面来之不易，没有教培工作就没有今天的安稳日子。

——国际社会积极评价。新疆的教培工作引起了国际社会的普遍关注。2018年12月底以来，一些国家驻华使节、联合国官员、有关国家常驻日内瓦主要外交官，以及一些国家政党、社会组织、媒体记者和宗教团体等40多批(团、组)、近千人到新疆参观访问。百闻不如一见。通过实地参观访问，许多人认清了真相，理解了新疆开展教培工作的紧迫性、必要性、合法性、合理性。他们纷纷表示，受宗教极端主义影响，新疆的暴恐活动惨无人道、令人愤慨，教培工作挽救了那些受恐怖主义、宗教极端主义控制的学员，新疆的教培工作为国际社会反恐、去极端化斗争作出了重要贡献，积累了宝贵经验，很有借鉴价值。伊斯兰合作组织外长理事会第46次会议通过决议，赞赏中国为关怀本国穆斯林所作的努力。

一些实地采访过新疆教培中心的外国媒体记者，纷纷发表报道文章，客观介绍教培中心的真实情况，对新疆开展教培工作表示理解、肯定和支持。

2019年5月15日，沙特《利雅得报》记者在题为《新疆——中国“一带一路”的门户》的报道中说：“中国尊重少数民族以及他们的宗教信仰。”“为尊重和照顾少数民族的饮食、衣着、节日、婚嫁和葬礼等习俗，中国各级政府和有关部门制定了一系列政策和法规。”“在新疆，各民族都有保持或改变自己生活习俗的权利，这是中国的一贯政策。”

2019年5月15日，埃及《金字塔晚报》记者在题为《中国利用培训和再教育方式应对极端主义》的报道中说：“世界各国根据实际情况，采取了多种预防性措施应对恐怖主义和极端思想，其中中国政府在新疆维吾尔自治区采取的应对极端思想的措施可以提供有益经验。”“新疆设立教培中心，是为培训那些受恐怖组织极端思想影响的年轻人，为他们提供机会重新融入社会并走上正轨，远离恐怖主义的魔爪。”土耳其DHA表示，教培中心为学员提供人性化管理和服务，中心没有虐待行为和限制人身自由，学员学习、生活都很愉快。访问期间的所见所感同美西方宣传的负面内容大相径庭，深感其双重标准之野蛮无理。

美国《国际聚焦》杂志2019年5月号刊发《中国新疆维吾尔自治区之旅》一文，指出，喀什职业技能教育培训中心秩序井然，许多年轻人以前是极端思想的受害者，如今在学习职业技能，有人在教他们更好的谋生手段。他们吃得好，生活条件也好。记者同其中几个人交流，他们受到良好对待，看上去很快乐。有人或许认为这些年轻人受到胁迫，但快乐是装不出来的。

2019年7月5日，新加坡《海峡时报》刊登《新疆职业技能教育培训中心里的故事》一文，生动介绍了新疆教培中心的真实情况以及多位学员培训前后的转变。文章写道，毋庸置疑，从去极端化和国家治理的角度，新疆教培中心的做法是富有成效的。记者在与学员的接触中了解到，许多学员都有过被从智能手机下载的极端视频和宣传书籍激进化的经历。培训中心的气氛就像是一所寄宿学校。记者看到政府为贫困民众建造房屋，当地集市繁荣，民众可以获得各种医疗服务，尽享民族歌舞表演。中国政府不仅没有压制当地文化，而且还独生子女政策等方面给予新疆维吾尔族和其他少数民族许多特殊政策。

六、探索出去极端化的有益经验

多年来，为应对恐怖主义、极端主义的威胁，消除恐怖主义、极端主义滋生蔓延的土壤和条件，维护人民生命安全和稳定，世界上一些国家坚持从本国实际出发，积极探索反恐、去极端化有效办法，并积累了有益经验。

(下转第六版)