

参考书目:

- 大卫·波普诺, 1999, 《社会学》(David Popenoe, 1995, *Sociology*, New York: Prentice Hall Inc.), 北京: 中国人民大学出版社。
- 马戎, 1996, “民族关系的社会学研究”, 周星、王铭铭主编《社会文化人类学讲演集》, 天津: 天津人民出版社, 第 498-532 页
- 马戎、潘乃谷, 1989, “居住形式、社会交往与蒙汉民族关系”, 《中国社会科学》1989 年第 3 期, 第 179-192 页。
- 伊恩·罗伯逊, 1990, 《社会学》(Ian Robertson, 1981, *Sociology*, 2nd edition, New York: Worth Publishers, Inc.), 北京: 商务印书馆。
- Aguirre, Adalberto Jr. and Jonathan H. Turner, 1995, *American Ethnicity: The Dynamics and Consequences of Discrimination*, New York: McGraw-Hill, inc.
- Cooley, Charles Horton, 1900, *Social Organization*, New York, Charles Scribner's Son.
- Gordon, Milton M. 1964, *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion, and National Origins*, Oxford: Oxford University Press.

【论 文】

新疆宗教事务管理政策分析

——教职人员生活补贴制度

李晓霞¹

摘要: 给宗教教职人员发放生活补贴, 是新疆宗教事务管理中的一项重要政策。该政策经历了一个较长的发展阶段最终于 2005 年正式形成, 反映了新疆在反分裂活动、反极端势力复杂斗争的背景下, 宗教及教职人员在社会政治生活中的影响及其与政府关系的变化。该制度也从一个侧面表现出我国当代社会的政教关系。

关键词: 新疆 教职人员 生活补贴

宗教是一种社会现象, 通过具有宗教信仰的教徒以规定的礼仪形式进行宗教活动为其外在的表现。教徒包括教职人员和一般信教群众。教职人员指在宗教组织内专门从事教务工作并有宗教职称的人, 管理宗教活动场所、主持宗教礼仪、担任宗教组织的各种职务²。掌握宗教知识的教职人员是人-神之间的中介, 通过领导仪式或解说教义, 他们把信仰者与信奉对象联系在一起, 成为神的“代言人”³, 在普遍信仰宗教的社会, 起着特殊的作用。一国内部的政教关系, 某种程度可以通过教职人员在国家体制中的位置表现出来。世界各国政教关系大致可以划分为政教合一、政教主从、政教分离等三种模式⁴, 政教合一的社会, 居于权威宗教地位的教职人员不仅享有宗教权利还享有行政、司法、经济等权利; 奉行政教分离的国家, 宗教成为个人的私事, 教职人员没有特殊的政治及经济权利。我国是社会主义国家, 作为执政党的中国共产党以马克思主义

¹ 作者为新疆社会科学院社会学所研究员。

² 龚学增主编, 《宗教问题概论》, 四川人民出版社 1999 年, 第 28 页。在我国, 教职人员通常又称为宗教人士或宗教界人士。

³ 庄孔韶主编, 《人类学通论》, 山西教育出版社 2002 年, 第 400 页

⁴ 王作安, (国家宗教事务局局长) 《关于当代中国政教关系》, 《学习时报》第 513 期



为指导,主张无神论,政教关系是一个很敏感的内容,教职人员的政治地位和社会权利也是一个敏感的话题。本文希望通过对新疆宗教事务管理中的一项重要政策——政府给教职人员发放生活补贴政策的分析,解析教职人员在社会政治生活中的影响及其与政府的关系,并以此为视角讨论当代新疆政教关系的变化。

新疆现有居民中,信仰伊斯兰教的人口(按惯例以普遍信仰伊斯兰教民族的人口计算)占到人口总数的一半以上,全疆各类宗教教职人员3万人,伊斯兰教教职人员占到96%,而南疆喀什、和田、阿克苏三地区的教职人员在全疆伊斯兰教职人员中占70.6%¹,因此本文所关注的主要是伊斯兰教教职人员的情况,其中又以南疆维吾尔族教职人员为主。

一、教职人员的收入来源变化与生活补贴发放

伊斯兰教职人员通称阿訇,清真寺的阿訇不仅指导信教群众做礼拜,也为穆斯林生育、结婚、病葬时诵经,主持各种宗教仪式,调解穆斯林之间的各种纠纷,对维系伊斯兰社会生活秩序具有重要地位和作用。

目前新疆伊斯兰教教职人员,大多为非宗教专职人员,在农村就是农民,兼从事宗教事务性活动;教职人员有师徒传承关系,但基本没有上下隶属关系;教职人员的宗教学识获得以本地师承为主,经文学院毕业的数量有限。教职人员上岗就任除必须具有相应的宗教学识外,还要通过群众推荐、政府管理部门考核等程序。

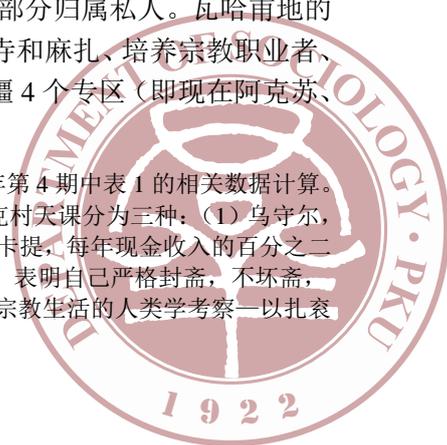
对于伊斯兰教教职人员来说,因宗教职业而可能的收入来源有几种:信众献给宗教机构的资产及财物、以寺产经营获得的收入、信众交纳的“天课”²、教职人员实施宗教礼仪活动获得的报酬、政府给教职人员发放的生活补贴,此外,许多教教职人员还有生产活动收入。也就是说,宗教人士的收入来源,一部分是在世俗社会通过资产或劳动所得;另一部分是因其在神圣世界中的教职身份获得,其中有信众自愿的供奉、教法规范的制度性的交纳以及教职人员履行宗教职务所获得的报酬,还有国家对教职人员制度性的供给(如生活补贴)或报酬(劳动所得)。而国家制度性的供给或报酬占教职人员收入的比重,是作为世俗政权的国家对神圣世界教职人员控制程度的重要体现之一。

土地的归属和利用制度,是农业社会最根本的经济制度,是利益分配制度的集中体现。宗教机构或教职人员因其宗教地位普遍对土地具有所有权和使用权,表现出教职人员政治地位和社会地位的重要性,也反映了该社会宗教的影响力。20世纪50年代以前,南疆教职人员的生活来源在很大程度上依赖于“瓦哈甫”地。在伊斯兰教中,瓦哈甫指“宗教公产”、“宗教基金”,即符合规定而建立的公共财物、公益事业、慈善组织与基金等。一般来源于穆斯林的捐赠、遗产以及清真寺的收入³。在南疆存在着各类瓦哈甫,是教民为“赎罪”,献给公共的不动财产,包括土地、树木、房屋、店铺、水磨、牲畜等等,土地是瓦哈甫财产中的主要项目。瓦哈甫地的所有权,有的归宗教机构(清真寺、麻扎、宗教学校),有的专用于各种公益活动(如修桥、修路、修涝坝、修义坟等),有的属于维族文化会占有(新中国成立后属新盟),还有部分归属私人。瓦哈甫地的最主要用途是作为宗教费用支出,包括供养宗教职业人员、修建清真寺和麻扎、培养宗教职业者、举行宗教仪式以及宗教机构支出等。据1950年代估计,50年代初南疆4个专区(即现在阿克苏、

¹ 根据任红,“新疆伊斯兰教教职人员现状调查与研究”,《新疆社会科学》2009年第4期中表1的相关数据计算。

² 按照教法,信众交纳的“天课”是用于施济乞丐和贫民的。在且末县的扎袞鲁克村天课分为三种:(1)乌守尔,从每年的农产品中抽百分之十分送给贫者、弱者、病人、寡妇、孤儿;(2)扎卡提,每年现金收入的百分之二点五施于他人;(3)还有一种ramzan扎卡提,是封斋的人给伊玛目和买僧的,表明自己严格封斋,不坏斋,如果坏斋,可以补救。即最后一部分是由教职人员获得的(张国云《维吾尔人宗教生活的人类学考察——以扎袞鲁克村为个案》,中央民族大学博士学位论文,完成日期:2006年5月)。

³ 陈国光,《西域人文学术研究》,新疆人民出版社2011年,第257页



喀什、和田三地区)的全部耕地中有 15% (180 万亩左右)属于各种瓦哈甫地,其中地权完全属于宗教机构、公益事业与新盟的公地性质瓦哈甫地大概有 60 到 84 万亩。当时在对南疆 10 个县农村调查后的不完全统计,农村人口中 2%的人从事宗教职业,其中被划为地主、富农成分的占 14%,不从事生产劳动;农民成份的占 84%,其中大多从事生产劳动。前者占有大量瓦哈甫地,后者占有或占用少量瓦哈甫地(三五亩上下),是维持自己及家庭生活的一种补充¹。这些教职人员的宗教地位、政治地位与其经济地位相对应,掌握着宗教法庭权力的教职人员具有宗教权威和政治权威,为了获得更多土地和更高教职争夺宗教上层职位;一般阿訇多为有一定宗教知识的农民,没有政治权力,但对下层宗教职位的争夺更为激烈,目的是为了争夺土地,争取更多的生存权²。

1949 年新疆和平解放后,如何处置瓦哈甫地成为减租反霸及后来土地改革面临的重要问题。瓦哈甫地被认为是披着宗教外衣的公有或半公半私的土地所有制,是土地剥削制度的一个重要组成部分。1950 年春,南疆区党委提出调剂土地租佃关系的政策,首先把地主阶级占有和占用的各种瓦哈甫地调剂给无地少地的农民耕种。以后数次调剂,1952 年绝大多数瓦哈甫地已转到农民手里³。同时,对于宗教机构所属地产的处置极为慎重,新疆分局在《新疆省关于执行土地改革法若干问题的规定》等文件中规定:“寺院现有的土地、房屋和其他财产,在土地改革中一律加以保护,如有农民群众要求征收分配的,须进行说服”。“清真寺、麻扎、宗教学校、喇嘛庙现有的土地及在乡村中属于公共所有的各种瓦哈甫地及其出租的房屋,均一律保留”。

1956 年开始社会主义改造时期,新疆的宗教职业者中,农村的 70-75%(约 3.5 万到 3.75 万人)先后参加农业生产合作社,城市中部分参加农业社或公私合营组织,从事生产劳动。对于加入高级农业社的清真寺瓦哈甫地给予一定的地租报酬,并允许宗教人士获得正当宗教活动收入,以维持他们的开支⁴。可见,1958 年社会主义改造结束后,私有土地集体化,“瓦哈甫”地也成为农业合作社、人民公社的土地,农村普通的教职人员成为社员,由伊斯兰土地制度给教职人员提供生活来源的现象就此结束。

随着宗教在政治与社会领域影响力的减弱,教职人员凭借教职职位获得的利益和收入日渐削减,瓦哈甫地的消失,就是南疆社会宗教影响力下降、世俗化程度进一步提高的表现。而将宗教与经济权益分开的做法,使宗教得以回归。50 年代在墨玉的南疆工作队就提出:消灭封建土地制度,也就消灭了争夺阿訇职位的社会基础,使阿訇职位更加稳定⁵。即在土地利益之争后,教职人员承担阿訇职位,是为了宗教信仰而非获取更多经济利益。

教职人员也是社会一员,要履行教职,需要保持一定的经济地位和社会威望。没有了瓦哈甫地的教职人员,部分人遇到生活困难,当时就开始出现补助之说,当然补助对象是地位较高的教职人员。吉木萨尔县制定的 1956-1967 年统战工作规划中规定,在 1958 年内除对当地 12 个大毛拉、阿訇进行补助外,动员其余宗教人士都加入农业社;待他们放弃剥削生活后,逐渐降低他们的政治地位和生活水平⁶。在以后的时期,由于宗教影响力衰微,宗教人士中除被纳入政府统战行列、有政治地位者外,大多数人的生活、生产与普通人群无异,限于当时的社会经济状况,因主持礼俗活动(如婚礼、割礼、葬礼等)而获得的报酬很少。

1980 年 9 月,自治区党委转发自治区党委统战部《关于爱国人士生活费问题的请求报告》,要求给各族各界无固定收入的爱国人士,主要是宗教界的爱国人士发生活补助费。全区领生活费

¹ 《南疆农村社会》,新疆人民出版社 1979 年,第 96-109 页

² 任一飞、茆永福等撰著,《墨玉县维吾尔族卷》,民族出版社 1999 年,第 290 页

³ 《南疆农村社会》,新疆人民出版社 1979 年,第 96-109 页

⁴ 新疆维吾尔自治区党委统战部,《新疆六年来宗教工作报告》(1956 年 8 月 8 日),中国社会科学院中国边疆史地研究中心,《新疆宗教工作调研报告汇编》(上册),内部资料

⁵ 任一飞、茆永福等撰著,《墨玉县维吾尔族卷》,民族出版社 1999 年,第 292 页

⁶ 新疆维吾尔自治区党委统战部,《新疆六年来宗教工作报告》(1956 年 8 月 8 日)



的宗教人士共 3000 多人，年发生活费金额 100 多万元，对“文革”中扣发的生活费按有关规定补发¹。1984 年，自治区党委提出宗教界人士中生活有困难的，要区别不同情况，定期或不定期的发给一定的生活补助费²。直到 1990 年代，发放宗教人士生活补助费的范围，仍主要限于被列入统战对象的政治上有安排的人员。1991 年，阿克苏地区伊玛目以上宗教人士 3379 人，在各级人大、政协、伊协担任代表或委员的宗教人士有 546 人，占宗教人士 16.2%，他们均有生活补助费。阿克苏市有政治安排的宗教人士 95 人，享受生活补贴的 99 人，年人均补贴 294.8 元³。1992 年，乌鲁木齐市有宗教人士 336 人，安排担任各级人大、政协、伊协代表、委员的 104 人，占宗教人士的 32%，生活上给予长期固定补助的 76 人，占 23%，补贴数量，多者每月 100 余元，少者 60 元⁴。这种状况直到 2005 年。当时全疆共有宗教人士 38961 人，享受生活费补贴的 5761 人，占总人数的 20%。

2005 年，自治区党委决定扩大爱国宗教人士补贴发放范围并适当提高标准，要求各地补贴面应不低于 60%，补贴对象主要是担任宗教职务 3 年以上之人，当时全疆此类人员约占宗教人士总数的 70% 左右。在有条件的地方，符合规定要求的全都补贴。新增补贴对象的补贴标准，据当地群众生活水平确定，人均每年 1800 元（每月 150 元）。任职不到 3 年的宗教人士可由所在村给予照顾，3 年后经考核评定符合条件的纳入补贴，初始补贴额一般每人以每年 1000 元左右为宜，以后每 5 年调整一次⁵。2007 年全疆有爱国宗教人士 2.9 万，其中 80% 享受生活补贴，每人每月平均 150 元。2009 年，自治区再次提高发放标准，宗教人士生活补贴由人均每月 150 元提高到 200 元，自治区财政每年安排近 6000 万元用于补贴发放。2010 年发放范围覆盖了全疆 93% 的宗教人士。⁶

宗教人士的生活补贴费，原则上按月人均 200 元中的 70% 由自治区财政补助，其余由地方财政配套⁷，实际因各地财政状况不同，补助程度有异。自治区要求各县（市）根据当地经济发展水平、财力水平和群众生活水平的实际，确定宗教人士的生活补助标准，因此各地发放的补贴标准也不同，并因职务、任职年限等分为不同档次。在巴州，2008 年 10 月起就调整生活补贴费：低于 150 元的调整到 150 元，其他各档次每月增加 50 元，已达到 500 元的不再做调整。2008 年巴州宗教人士生活补贴费发放面已达 71.5%⁸。2010 年，塔城地区享受生活补助爱国宗教人士 691 名，月人均 428 元⁹；巴州的和静县领取补贴费的 120 名爱国宗教人士（占全部人数的 73.6%），补贴费每月最高为 1000 元，最低 200 元，人均 312.7 元¹⁰。2011 年，博州给 187 名爱国宗教人士

¹ 朱培民、陈宏、杨红著，《中国共产党与新疆民族问题》，新疆人民出版社 2004 年，第 181 页

² 新疆自治区党委，《关于进一步认真贯彻执行中央[1982]19 号文件，正确处理宗教问题的通知》（1984 年 8 月 28 日），郭泰山、李进新主编，《新疆宗教问题政策文献选编》（内部资料），第 277 页

³ 自治区宗教事务局新疆工作组，《阿克苏地区和巴音郭楞蒙古自治州宗教工作情况的调查》（1991 年），《新疆宗教工作调研报告汇编》（下册），内部资料

⁴ 《乌鲁木齐市伊斯兰教工作情况汇报》（1992 年 6 月），中国社会科学院中国边疆史地研究中心《新疆宗教工作调研报告汇编》（中册），内部资料

⁵ 《关于进一步做好宗教人士生活补贴费发放工作的通知》（新党统发[2005]2 号），《新疆宗教问题政策文献选编》，第 340 页。

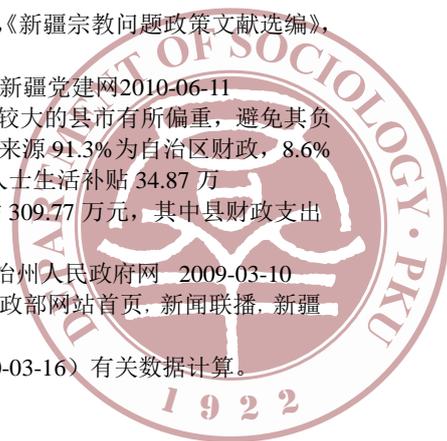
⁶ 自治区党委统战部，《扩大宗教人士生活补贴费发放范围效果显著》，昆仑网—新疆党建网 2010-06-11

⁷ 实际上自治区财政补贴比例各地有差异，对南疆财政状况不好、宗教人士数量较大的县市有所偏重，避免其负担过重。譬如：2011 年，柯坪县给宗教人士发放生活补贴 34.87 万元，其补贴来源 91.3% 为自治区财政，8.6% 为地区财政，县财政只投入 0.37 万元（《柯坪县财政局 2011 年发放爱国宗教人士生活补贴 34.87 万元》，www.aks.gov.cn 2012-02-21）；2012 年，墨玉县给宗教人士发放生活补贴 309.77 万元，其中县财政支出 11.86%。

⁸ 《我州调整爱国宗教人士生活补贴费标准》，www.xjbz.gov.cn 巴音郭楞蒙古自治州人民政府网 2009-03-10

⁹ 据《塔城地区认真做好爱国宗教人士生活补贴发放工作》（中华人民共和国财政部网站首页·新闻联播·新疆财政新闻联播）有关数据计算。

¹⁰ 据《和静县认真做好爱国宗教人士生活补贴发放工作》（巴州财政局网站 2010-03-16）有关数据计算。



发放生活补贴，月均 362.8 元¹；阿克苏地区柯坪县有 106 名宗教人士享受补贴，月人均 274.1 元²。2012 年，哈密市享受统战和爱国宗教人士生活补助费有 263 人，月人均 407.7 元³；墨玉县在职宗教人士 1275 人，享受生活费的宗教人士 1275 人⁴，月人均 202.5 元。

二、生活补贴的意义

宗教教职人员因其履行宗教职责，有宗教制度规定的酬劳，如过去的瓦哈甫地制度，曾为伊斯兰教职人员提供稳定的生活保障；教徒的乜贴、布施或奉献，是通过供养教职人员来表达个人信仰、悔过赎罪、亲近神祇；教职人员还通过举行各类宗教仪式活动（命名礼、婚礼、葬礼等）获得报酬。对于新疆伊斯兰教教职人员，随着瓦哈甫地作为封建剥削制度的一部分被消灭，其政治、经济特权被剥夺，与普通社会成员无异，社会生产劳动是其收入的主要来源之一。我国宗教政策实行“三自”方针，即自养，自治，自传。提倡宗教人士自养，以各类生产劳动谋取生活所需，一些劳动致富的宗教人士被作为适应社会主义社会的典型广为宣传。1992 年，乌鲁木齐市有宗教人士 336 人，从事第三产业、开旅店、搞运输、经营百货、干鲜果、药材的 30 多户，搞加工生产的 10 多户，搞养殖业的有 20 多户，承包土地种植的有 40 多户⁵。2010 年，若羌县种植红枣的宗教人士有 30 户，红枣收入超过 10 万元的家庭就有 20 余户⁶。2012 年墨玉县有 210 名宗教人士成为依靠科技脱贫致富奔小康的典型。但由于历史原因，新疆伊斯兰教职人员的培养出现断层，在职人员老龄化突出的问题一直较严重⁷，个人实现劳动自养的仅属一部分。但总体看，教职人员家庭的收入水平高于普通农民。2005 年，和田地区 2323 户伊斯兰教教职人员家庭中，人均收入超过 2000 元的有 1294 户，占 55.7%，当年该地区农牧民人均纯收入为 1338 元⁸。

生活补贴，意为补贴生活之用，是正常收入之外的补助，多因正常收入低或因物价高而补。对教职人员的生活补贴制度最初的意思确有补贴生活之说，是以争取、团结宗教界人士为目的的⁹。在新疆，由政府财政对宗教人士普遍发放生活补贴，是从 2005 年后开始的。这与自治区党委对宗教人士政治作用的新认识有直接关系。

新中国成立之初，宗教教职人员就被纳入人民民主统一战线之列，并对其分化处理¹⁰。1958 年社会主义改造开始之时，新疆的统战部门建议：对代表性较大、不能参加劳动生产、生活上有困难或工作需要的宗教人士，应加以安排，保障其生活，目的是进一步加强他们与宗教界人士的团结，巩固与扩大人民民主统一战线的阵营¹¹。对宗教人士进行政治安排，是指在各级人大、政协、爱国宗教团体等政治组织、社会团体中任职，这成为进入统一战线的标志。

进入 1980 年代，各地落实党的宗教政策，恢复正常的宗教活动，宗教影响迅速升温，某些

¹ 据《博州三举措落实爱国宗教人士生活补贴》（博尔塔拉政府网 2011-12-8）有关数据计算。

² 据《柯坪县财政局 2011 年发放爱国宗教人士生活补贴 34.87 万元》（阿克苏地区行政公署 www.aks.gov.cn，2012-02-21）有关数据计算。

³ 据《哈密市积极做好统战、宗教人士生活补助费发放工作》（哈密地区财政局党务公开网 2012-06-25）有关数据计算。

⁴ 据 2012 年墨玉县的《统战宗教工作基本情况汇报》。

⁵ 《乌鲁木齐市伊斯兰教工作情况汇报》（1992 年 6 月），《新疆宗教工作调研报告汇编》（中册）。

⁶ 《若羌爱国宗教人士念好“红枣经”》，中华人民共和国农业部网站 2010-11-26

⁷ 据 2006 年的有关数据，和田地区伊斯兰教教职人员中 60 岁以上者占 30.9%，吐鲁番地区达到 51.9%，参见任红，“新疆伊斯兰教教职人员现状调查与研究”，《新疆社会科学》2009 年第 4 期。

⁸ 王胜，“和田、喀什地区维吾尔族伊斯兰教教职人员现状研究”，新疆师范大学硕士学位论文（2008）。

⁹ “宗教界人士中生活有困难的，要区别不同情况，定期或不定期的发给一定的生活补助费”。（新疆维吾尔自治区党委《关于进一步认真贯彻执行中央[1982]19 号文件，正确处理宗教问题的通知》，1984 年 8 月 28 日）。

¹⁰ “阿訇应该包括在人民民主统一战线之内”，要打击阿訇中的坏分子。（《王恩茂文集》上集，中央文献出版社 1996 年，第 29、51-52 页）。

¹¹ 新疆维吾尔自治区党委统战部，《新疆六年来宗教工作报告》（1956 年 8 月 8 日）。



地方甚至出现失控，宗教人士的社会地位提高，但其中少数人煽动宗教狂热、从事民族分裂活动，政府对管理宗教活动及宗教人士重要性的认识也随之提高¹。1988年开始，乌鲁木齐市传统的阿訇“穿衣”（学经学生的毕业典礼）改为伊协考试，合格者由教民民主选择，伊协认可的制度。并对当时在职的、1966年以后当阿訇、未经过进修班培训的人员进行宗教学识和政治、政策考核²。伊犁地区总结推广伊宁市开展的“五好清真寺”、“五好伊玛目”（“双五好”）评选表彰活动经验，后来在自治区各地推广。90年代初开始对教职人员实施政治学习制度，进行政治思想和宗教学识考核，发放合格证书，半年或一年对职业人员定期进行民主评议。

1990年代后期，伴随着新疆反分裂斗争形势的复杂化、严峻化，争取宗教人士被视为争取群众的重要方式，“能否争取到宗教人士，关系到我们工作的主动和被动，关系到我们与广大人民群众贴近还是脱离的问题”³。极端宗教势力传播速度很快，宗教界内部出现明显分化，以教派名义对宗教权利的争夺在一些地区极为激烈，并多次发生爱国宗教人士被威胁甚至被暗杀的事件，“如果我们不旗帜鲜明地支持保护爱国宗教人士，就会使他们失去对党的信心，失去同民族分裂主义和非法宗教活动做斗争的勇气。”⁴ 相信依靠、保护支持和积极争取爱国宗教人士政府抵御极端宗教主义渗透的手段之一，同时，对教职人员普遍进行政治培训成为解决宗教人士在政治态度上与政府保持一致的重要方式。

2001年，自治区党委要求，在反对民族分裂、反对非法宗教活动以及在维护社会稳定中表现突出的政治上给予安排，生活上给予适当照顾。随着当地人民生活水平的提高相应调高补贴标准。重要节日对宗教人士进行慰问，患病、受灾时时行探望等要形成制度，要积极帮助他们解决生活中的一些实际困难。给部分宗教人士发放生活补贴，体现了党的照顾同盟者利益的一贯政策⁵。从2001年开始，自治区和各地分期分批对宗教人士进行建国以来最大规模的集中政治培训⁶，每4年轮训一遍，培训对象包括所有在职的宗教人士。也是从该年开始，全国伊斯兰教协会开始规范解经工作，对伊斯兰教经典教义做出权威解释，编写新卧尔兹范本，规范讲经活动。新疆是规范解经工作的重点区域。

2003年，自治区主要领导第一次提出爱国宗教人士是肩负着特殊历史使命的非党基层干部的说法，指出宗教人士也是“国家干部队伍”的成员，要履行把宗教事务管理好的责任，只能通过培训解决其如何适应社会主义社会的问题，使其做到一方面忠实于宗教信仰，一方面拥护共产党的领导，维护祖国统一，带头遵纪守法，带头发家致富⁷。2004年，非党基层干部的提法及普遍发放生活补贴制度被正式列入自治区党委文件，规定：“要把爱国宗教人士当作肩负特殊历史使命的非党基层干部来对待，建立起规范的管理机制”，要求原则上给大多数担任宗教职务的爱国宗教人士发放生活补贴⁸。

¹ “八十年代初，有些地方的爱国宗教人士被排挤掉了，上来一些政治上很糟糕的人，占据了宗教的领导地位，这给我们造成了很大的麻烦。”（王乐泉，“在自治区2003年度伊斯兰教爱国宗教人士第七期培训班开学典礼上的讲话”，《新疆宗教问题政策文献选编》，第149页）

² 《乌鲁木齐市伊斯兰教工作情况汇报》（1992年6月）。目前，伊斯兰教职人员的聘任都要经历基层组织推荐、统战部门批准、伊协考察、任命的程序。

³ 王乐泉，“在叶城视察工作时的讲话”（1997.5.25），《新疆稳定工作文件选编》，第331页

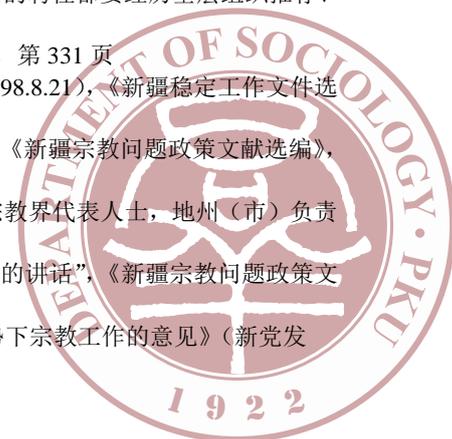
⁴ 司马义·铁力瓦尔地，“在自治区统战部长、民宗委主任座谈会上的讲话”（1998.8.21），《新疆稳定工作文件选编》，第643页

⁵ 《关于加强伊斯兰教爱国宗教人士队伍建设的意见》（新党办[2001]6号），《新疆宗教问题政策文献选编》，第286、288页

⁶ 自治区负责重点培训全疆8000座主麻清真寺65岁以下的伊玛目、哈提甫和宗教界代表人士，地州（市）负责培训其他宗教人士。

⁷ 王乐泉，“在自治区2003年度伊斯兰教爱国宗教人士第七期培训班开学典礼上的讲话”，《新疆宗教问题政策文献选编》，第149-154页

⁸ 《中共新疆维吾尔自治区委员会关于依法加强宗教事务管理进一步做好新形势下宗教工作的意见》（新党发[2004]12号），《新疆宗教问题政策文献选编》，第320页



是否有资格享受补贴以及享受的标准,是根据发放对象的政治地位和社会影响决定的,具体细化到职务、学历、任职时间等指标,职务有社会职务和宗教职务之分,学历也有宗教学历和政府培训之分。如,2012年,墨玉县分6个档次发放宗教人士的生活补贴:县以上政协副主席职务(2人),每月1100元;自治区伊斯兰经文学院毕业(3人),每月625-1100元;从自治区中青班毕业、部分担任宗教人士组长职务(16人),每月575-625元;居玛清真寺哈提普、伊玛目(428人),每月170-575元;一般清真寺伊玛目(340人),每月140-170元;任一般清真寺伊玛目满3年(325人),每月90-120元。

根据自治区的文件精神,宗教人士生活补贴,具有照顾性、鼓励性、引导性、统战性特点,不是一般意义上的社会补助,也不是给“非党干部”发工资¹。获得生活补贴,除了必须具有的任职年限(满3年)等条件外,还需要考核合格,三年连续被评为五好宗教人士、五年考评合格的可适当提高生活费。补贴一般按季度发放,发放时要辅以对宗教人士的宣传教育。在博州,县(市)统战、民宗部门到各乡(镇)听取信教群众的评价及考察宗教活动开展情况,确定领取生活补贴的宗教人士名单;村(居委会)党支部签署意见、乡(镇)统战民宗工作领导小组审核并签署意见同意后方可发放。2010年,在新源县,宗教人士领取补贴时需持有村党支部和乡镇统战干事签字的“宗教人士生活费发放卡”;上交一份本季度思想汇报;有将了解的信息及时上报统战部的义务,被查出知情不报者追究其责任并停止发放一个月的补贴;年终考核优秀者奖励一个月补贴费,不称职者罚一个月补贴费²。

对于发放补贴的效用,政府更多从正面效果去认识,如:体现了党和政府对爱国宗教人士的关怀和照顾,有助于增强宗教人士带领信教群众依法从事宗教活动的责任感和自觉性,有助于宗教工作干部与宗教人士之间加强联系和沟通,有助于基层加强对宗教人宗教活动的管理,使宗教人士更好的发挥积极社会作用,并一定程度上减轻了信教群众的负担³。无疑,通过生活补贴的发放,宗教人士与政府部门建立起了制度化的责任和权利关系,宗教人士完成职责获得补贴,政府以发放补贴的形式对宗教人士进行管理和使用。生活补贴,事实上更类似于工作津贴的性质,领取生活补贴就有服务政府、为政府所用之意,同样,政府发放补贴有对宗教人士履行职责肯定和支持的效用。

从以上论述可知,新中国成立后,在新疆,教职人员一直就被列入统一战线的阵营,但政府对宗教人士的态度随着政治形势的变化也有一个变化过程,1950年代逐渐剥夺宗教人士的经济特权,削弱其政治经济及社会影响;1980年代,在一度对宗教活动放松管理、放任发展之后,随着宗教氛围日益浓厚,政府对教职人员的管理和限制开始逐渐增多;1990年代,随着宗教极端思想的传播,宗教界内部分化、权利争夺激烈,政府对爱国宗教人士的重视程度提高,对宗教极端分子的打击力度加大;进入本世纪后,新疆反分裂、反宗教极端势力的斗争更为激烈,政府更清楚地认识到对教职人员的培养和争夺意味着对信教群众的教育和争取,宗教人士要在维护社会稳定、民族团结,反对“三股势力”,开展勤劳致富、抗震安居、扶贫济困、推广农业新技术、兴办公益事业等方面发挥积极作用,引导信教群众。对特殊“非党基层干部”的提法,普遍性生活补贴的做法,即是在这样的时期产生的。显然,这些年宗教教职人员身份日益重要,不是其在信教人员中的影响力有了明显提高,而是与新疆的反分裂斗争更为复杂激烈、非法宗教活动及极端宗教势力活跃有直接的关系,加强爱国宗教人士队伍建设,提高教职人员的政治地位和社会影响力,是维护新疆稳定的一个重要举措,甚至可以理解为是对新疆复杂稳定形势的一种应激式反

¹ 《关于进一步做好宗教人士生活补贴费发放工作的通知》(新党统发[2005]2号),《新疆宗教问题政策文献选编》,第341页

² 《新源县多措并举,不断规范爱国宗教人士生活补贴的管理和发放》,新源县财政局网站<http://czj.xinyuan.gov.cn>,2011-04-07。

³ 自治区党委统战部,《扩大宗教人士生活补贴费发放范围效果显著》,昆仑网—新疆党建网 > 统战工作 > 民族宗教 2010-06-11。



应。领取生活补贴的教职人员的比例从 2005 年的 20% 迅速上升到 2010 年的 93%，意味着政府对宗教教职人员的要求和需要以及宗教人士对政府应当承担的责任都在加大：一方面要宗教人士必须参与政府或社会公共事务工作，一方面对宗教人士的管理越来越严格细致。

给宗教人士发放生活补贴，不是新疆独有的宗教事务管理制度。2009 年，甘肃省也出台了给宗教界人士生活补助的制度，提出由省、市、县三级财政拿出 5000 多万元，分十档给没有固定收入的在甘主持宗教活动的甘肃籍宗教界人士发放生活补助。生活补贴的目的是“贯彻落实党的宗教工作方针政策，帮助宗教界人士解决生活困难”¹。2009 年 7 月起，银川市正式实行伊斯兰教开学阿訇生活补贴发放制度，每人每月可享受 400 元的生活补贴²。在吉林省东丰县，从 2010 年 1 月开始，宗教教职人员的生活补贴由每月的 667 元增加至 800 元，并纳入财政预算³。四川、西藏也有对爱国宗教人士的补贴制度。在北京市，伊协给伊斯兰教职人员发放生活补贴。显然，给教职人员发放生活补贴的做法，都是地方政府的政策，并非全国统一的制度设置。

笔者认为，地方政府作为国家政权机关，以公共财政收入给宗教教职人员发放生活补贴的制度，不仅体现了教职人员政治地位的提高，还反映了政教关系（政府与宗教组织的关系）的变化。

三、生活补贴的影响及其表现出的政教关系

在新疆，政府对宗教人士的态度，概括为“政治上信任、信仰上尊重、工作上依靠、生活上关心”四句话。普遍给宗教教职人员发放生活补贴的制度以及爱国宗教人士是“非党基层干部”之说，是这四句话的集中体现。该政策的实施，明显表现出政府对宗教教职人员的肯定和支持态度，这是建立在教职人员服从政府对宗教事务管理、合法从事宗教活动、对教民进行各类政策性宣传的基础上的，也反映出教职人员的作用和影响绝不仅限于宗教活动，还表现在政治上及工作中，希望他们成为“与宗教极端势力相抗衡的力量”、“维护我区社会政治稳定，联系和团结信教群众建设有中国特色社会主义的重要力量”⁴。补贴发放制度实际是对教职人员爱国政治立场的支持，更是对其协助政府工作的鼓励⁵。

同时，生活补贴制度及“非党基层干部”提法，使不少基层干部感到困惑和困难。在新疆，尤其是宗教氛围浓厚的南疆农村社会，党的基层干部与宗教人士在社会生活中的作用及在信教群众中的影响力的较量一直存在。在穆斯林群众的认知中，不存在世俗生活与精神生活的明确分界，伊斯兰教的影响渗入到生活、礼俗的方方面面，成为民族传统文化、社会生活习俗的一部分，教职人员从宗教视角、以宗教语言解释社会现实、规范教民行为更易被教民所接受，这是政府需要依靠教职人员影响信教群众的原因，而在爱国宗教人士发挥各类积极社会影响的同时，两种世界观导致的思想冲突、行为矛盾不可避免。虽然宗教有很多积极因素，但面临宗教极端势力极力渗透的复杂状况，宗教经常又被认为是稳定工作的晴雨表、引发社会不稳定的“互动源”和“感染源”⁶，被置于抑制发展、小心防范的位置。信教群众是听基层干部的还是听宗教人士的，是评价基层党组织建设好坏的重要标准之一；基层干部与宗教人士争夺群众，即提高自身在群众中的话语权和影响力，是加强基层党组织建设的一个重要目标。对教职人员发放生活补贴，并在政治上加以承认（非党基层干部），固然有让宗教人士更主动服从管理、配合政府工作的利处，同时也

¹ 《甘肃为宗教界人士发放生活补助费》，2011 年 05 月 03 日 17 时 15 分，稿源：每日甘肃网。

² 《宁夏首次为开学阿訇发放生活补贴》，银川新闻网 2008-11-18；“7 月 1 起我市实行伊斯兰教开学阿訇生活补贴制度每人每月享受 400 元补贴”，《银川晚报》2009 年 2 月 18 日。

³ 《吉林省东丰县提高宗教教职人员生活补贴标准》，吉林省民族宗教网 2010 年 01 月 20 日。

⁴ 《努尔·白克力在自治区统战部长、民宗委主任会议上的讲话》（2007.2.1）；《王乐泉在自治区宗教工作会议上的讲话》（2002.10.10）。

⁵ 笔者在南疆调研中，曾听到一种说法：教职人员因忙于念经而无暇从事生产劳动，政府照顾才有了生活补贴。显然补贴不是对宗教活动本身的支持。

⁶ 高永久，“宗教对民族地区社会稳定的双重作用”，《甘肃社会科学》，2003 年第 4 期。



使许多基层干部感到困惑，认为宗教人士因此提高了政治地位也提高了群众的认可度，与宗教人士博弈的法码事实上被减弱。政策明确规定，宗教人士的生活补贴标准一般不要高于当地村干部的误工补贴标准，即是为了平衡这种关系，但实际上该补贴一直高于农村“四老”（老党员、老干部、老模范、老军人）人员的生活补贴。2010年新源县发放生活补助的农村“四老”人员有558名，人月均185元¹。当年该县宗教人士的生活补贴每月生活费最低标准为210元，最高为1104元²。笔者在南疆调查中，屡次听到县乡领导干部说：宗教人士比“四老”人员待遇还好，事实上是一种利益导向，鼓励了宗教人士，泄了干部的气。有的地方政府为体现对宗教人士的重视和鼓励他们起到示范作用，在政策上对宗教人士进一步倾斜。2010年，若羌县对新建抗震房的爱国宗教人士除与其他群众享受同样的建房补贴外，每户再补助5000元³。

对教职人员的生活补贴，在事实上提高了教职人员政治地位和社会地位的同时，也作为“归属”政府的标志，变成宗教极端势力攻击爱国宗教人士的一个借口，成为部分信教群众不信任他们的一个理由⁴。政府支持的爱国宗教人士（也称传统派），解经讲经内容限制在规定范围内（以中国伊斯兰教教务指导委员会编写的《新编卧尔兹演讲集》为范本，至2010年已出版四辑），自然导致对信众吸引力的下降，而宗教极端势力或“体制”外的无教职人士（有称为“野阿訇”）在讲经内容和形式、讲经能力等方面更加注重对信众的吸引力⁵。更广层面上看，政府希望通过合法的传统派爱国宗教人士引导信众与社会主义社会相适应，除了给爱国宗教人士政治地位、生活补贴并对其宗教地位承认外，通过限定其培养方式、选拔程序、宣教内容以保证这些教职人员的政治正确，并在此基础上赋予他们诸多政治和社会使命。对于虔诚信教者，一方面因此有了一个以传统方式接受主流宣传的途径，另一方面其中的政治及意识形态内容也使其信仰的神圣性和教职人员的宗教权威面临解构的可能，所谓的原教旨主义或称宗教极端思想的传播者，不论是其极力吸引信众的努力还是作为被压制方的地位，都对虔诚信教者和不满政府者有着一定的吸引力和渗透力。这就出现一个悖论，对爱国宗教人士的扶持恰恰是它对信众吸引力下降的一个因素。

政府给宗教教职人员发放生活补贴，体现了政治上信任、工作上依靠、生活上关心，也由此表现出一种政教关系。总体上看，中国历史上的政教关系，一直是皇权支配教权，或者说教权服从皇权，属于政主教从型。当代中国的政教关系，是坚持政教分离原则，在政教之间划分出清晰的界限，防止以政代教或以教代政，但并不把政教分离作为处理政教关系的终极目标，而是在政教分离基础上追求政教关系的和谐，实现与宗教界“信仰上互相尊重，政治上团结合作”的良性互动关系⁶。新疆给教职人员发放生活津贴的制度，可以理解为政教合作，以政教合作促政教和谐、社会和谐。但显然这种合作关系存在强弱、主从之分。

任何导向性政策都有双刃剑的效用，对宗教教职人员发放生活补贴的政策也如此。但由于该政策产生的背景，其隐性的局限很难掩盖它显见的实用，所以政策的实施也得到广泛认可，甚至成为和谐政教关系的一个表现。但如果该政策真的在全国各地各教中都普及，大概政主教从的依附型政教关系也就成为现实。

¹ 《新源县“四老”人员管理工作又上新台阶》，新源县财政局网站<http://czj.xinyuan.gov.cn>，2011-04-07

² 《新源县多措并举，不断规范爱国宗教人士生活补贴的管理和发放》，新源县财政局网站<http://czj.xinyuan.gov.cn>，2011-04-07。

³ 《若羌爱国宗教人士念好“红枣经”》，中华人民共和国农业部网站首页>全国信息联播>新疆，日期：2010-11-26。

⁴ 南疆有的地方存在少数人，主要是年轻人，不进入所属清真寺做礼拜，或不听伊玛目宣讲，不按礼拜时间做礼拜，随到随做的现象，声称“伊玛目是拿着政府补贴吃饭的叛徒，不能认可”。

⁵ 目前主流说法是爱国宗教人士的经文水平不高、讲经能力不足，希望以提高他们的宗教学识和讲经能力来抵御宗教极端势力和减少非法讲经现象。

⁶ 王作安（国家宗教事务局局长）《关于当代中国政教关系》，《学习时报》第513期，2009年11月23日

