

另外，关于少数民族干部任职地点的问题，我觉得既然汉族干部可以到少数民族地区任职，也应该有更多的少数民族干部来到汉族地区任职。现在吉林省省长是蒙古族，但是达到这样级别的少数民族干部太少了。我们为什么不能有一个藏族的上海市委书记或者维吾尔族的广东省省长，我想中央组织部大概没有设想过这样的干部任职安排。当然，某个干部是不是适合内地的领导职务，这是组织部门要去具体考察的。我认为既然大家都是中华民族的成员，这 960 万平方公里就是所有 56 个民族成员的发展空间。不要认为少数民族干部只适于在本民族的自治地方任职，这个模式要突破。否则会形成一个概念，认为这块地方是我可以任职的地方，那块地方是你可以任职的地方，要通过干部的普遍交叉任职打破这个框框。

以美国为例，美国黑人占总人口的 13%，2008 年有黑人血统的奥巴马高票当选总统，而且连任成功。也许美国社会中的种族问题并没有完全解决，黑人与白人在平均收入还是失业率等方面的差距仍然存在，最近还发生了一个黑人被枪杀，开枪的协警被判无罪的案件，激起黑人普遍的抗议。但是无论如何我们必须客观地承认，今天美国的种族关系和 60 年代民权运动时期相比有了显著的改善。奥巴马能够当选总统，也表明大多数白人选民已经抛弃或者淡化了种族偏见，以政见而不是以肤色来投他们的选票。我希望中国未来有一天在总书记、国家主席的位置也能够出现一个藏族、维吾尔族或者蒙古族，如果到那一天的话，也可以被视作中国民族关系改善的一个标志。所以，我觉得在干部任职方面上，我们其实都还有很大的改善空间。

[主持人]：谢谢马老师！最后请您给我们讲几句“寄语”吧，对我们有什么期望？

[马戎]：中国在新世纪的发展进程中面临着方方面面非常复杂的问题，既有国际方面的问题，也有国内的问题，既有经济问题，也有社会问题，也有文化问题，也有其他方方面面非常复杂的问题。在这个过程中，每个人都有自己的看法，彼此看法不一样，这很正常，我觉得有一些平台比如网络能够把一些有代表性的意见汇集起来，形成某种交融，在交流的过程中，大家能够虚心地倾听对方，在倾听过程中，要有一个准备去接受对方，在接受过程中慢慢修正自己的心态，这样的倾听和交流就可以逐步达成共识，对于形成一个更有群众基础的政策是很有帮助的。

【论 文】

新疆遏制非法宗教活动政策分析

李晓霞¹

内容简介：“保护合法、制止非法、抵御渗透、打击犯罪”是我国依法管理宗教事务的要旨，也是新疆宗教事务管理的原则。长期以来，在涉及非法宗教活动在法律规定或实际操作中界定难、处置难，最主要表现为宗教活动与民族风俗习惯的区别难。新疆对宗教活动的管理行为，不仅关系到信教群众，而且极大影响着民族关系与社会稳定。宗教事务管理必须适度而行。

关键词：新疆 非法宗教活动 政策

宗教活动是宗教信徒为表达自己的宗教信仰、宗教感情，独自或集体进行的一种较为固定或有规律的仪式或习俗行为²。宗教信仰是个人的私事，但宗教活动却是广大信教群众参与的具有公共性的社会活动，须有社会规范、政府管理。1991 年 2 月《中共中央、国务院关于进一步做好宗教工作若干问题的通知》（中发[1991]第 6 号）中提出“依法对宗教事务进行管理，制止

¹ 作者为新疆社会科学院 社会学研究所 研究员。

² 马品彦，“新疆反对非法宗教活动研究”，《新疆社会科学》2003 年第 4 期



和打击利用宗教进行违法犯罪活动，坚决抵制境外宗教敌对势力的渗透活动”。2001年，江泽民在全国宗教工作会议上，首次完整地提出“保护合法、制止非法、抵御渗透、打击犯罪”，此被视为我国依法管理宗教事务的要旨，也是新疆宗教事务管理的原则。

一、“合法”与“非法”之辨

“合法”的宗教活动，也即所谓“正常”的宗教活动，一般指在合法的场所、按规定的程序、由合适的人员主持的宗教活动，具体表述为：在依法登记的宗教场所内，按照各宗教的教义、教规及传统宗教习惯，由宗教教职人员或者符合宗教规定的其他人员主持的宗教活动¹。通常这都是指集体宗教活动。据1990年公布实施的《新疆维吾尔自治区宗教活动管理暂行规定》：信教群众按照宗教习惯，在宗教活动场所内及在教徒自己家里进行的一切正常宗教活动，如念经、讲经、礼拜、封斋、祈祷、烧香、拜佛、弥撒、过宗教节日等，受法律保护，任何人不得干涉。这里所说的法律，包括国家宪法、法律、法规、政策及自治区有关法规、条例和政策。宗教与社会主义社会“相适应”中最重要、最基本的涵义，就是宗教必须遵守社会主义社会现阶段国家的法律、法规及方针政策²。“非法”宗教活动，即指在活动场所、程序、主持人等方面与上述要求相违的宗教活动，也就是说，在上述三点上不合规的宗教活动都被列入非法宗教活动范围，如私办经文班点教授经文、私自组织或自行去麦加朝觐（称“私朝”，由政府组织去的称“公朝”）等。

自1996年中央明确提出“影响新疆稳定的主要危险是民族分裂主义和非法宗教活动”后，理论上辨析合法与非法之界、现实中保护合法和打击非法，成为新疆宗教事务管理工作中最重要的内容，也是新疆维稳工作的重心之一。1997年和2011年自治区先后出台过两个《关于界定非法宗教活动的意见》（新党办[1997]1号、新党统发[2011]1号，本文分别简称为“23条界定”和“26条界定”）。但长期以来，对于政府管理者、政策实施者以及相关研究者来说，在涉及新疆宗教事务管理、社会维稳工作时，宗教活动的非法与合法问题均为热点、焦点话题。综合看，界定非法宗教活动的讨论焦点、辨析难点，主要集中在两方面：一是打着宗教旗号的违法犯罪活动是否属于非法宗教活动；二是如何区分宗教活动与民族传统习惯。前者是自上而下，由政府方面提出论断引发了学者讨论；后者是自下而上，因民族风俗与宗教礼仪相交织使政府相关部门制止非法宗教活动的管理行为变得日益复杂；前者已基本有定论，后者还在不断实践摸索调整中。同时，在实际管理行为中，非法宗教活动与宗教极端势力活动没有明显分界，合法宗教活动与非法宗教活动之间的界线也难清晰，打击面扩大至非法宗教活动、遏制面扩大至合法宗教活动的情况时有发生。

打着宗教旗号的违法犯罪活动被纳入非法宗教活动，可上溯至上世纪90年代后期。当时在新疆，民族分裂势力、宗教极端势力活动频繁，暴力恐怖活动频发，社会稳定局势日益严峻。1996年的中央7号文件（中发[1996]7号）指出“当前影响新疆稳定的主要危险是民族分裂主义和非法宗教活动”，当时，自治区将非法宗教活动定义为“凡是违反国家宪法、法律、法规、政策以及自治区宗教事务管理法规、条例、规章的宗教活动都属于非法宗教活动”³，在具体规定中，更注重“违反”法律和政策的前提而忽略了“宗教”属性，故在“23条界定”中将属于“利用宗教”进行的违法犯罪活动、分裂破坏活动都列入了非法宗教活动范围，如攻击谩骂甚至谋害爱国宗教人士、国外敌对势力擅自在境内讲经布道、以讲经为名鼓吹圣战、利用宗教制造动乱等。对此，研究者多有讨论，基本达成的共识是，非法宗教活动应由宗教活动和法律规定这两个概念

¹ 参见《宗教事务条例》（2005年3月1日起施行）

² 叶小文（国家宗教事务局局长），“发挥宗教在促进社会和谐方面的积极作用”，《求是》2007年第11期

³ 《自治区党委统战部、自治区民宗委关于界定非法宗教活动的意见》（1996.12.2），《稳定工作文件选编》（内部资料）



限定，所谓利用宗教、披着宗教外衣之类，是犯罪活动，属刑事案件，“非法宗教活动总体上是宗教范畴的问题，属于人民内部矛盾；而分裂国家是政治范畴的问题，属于敌我矛盾”¹。讨论结果可以在2011年执行的“26条界定”中得以体现，其中类似“利用宗教”的表述均已排除在非法宗教活动范围之外。但在一些政策表述或领导人的讲话中，仍经常把“利用宗教”、“披着宗教外衣”、“打着宗教旗号”从事违法犯罪活动、民族分裂活动和暴力恐怖活动归为“非法宗教活动”。自治区目前开展的“三非”问题专项整治活动中排在第一位的是“打击非法宗教活动”，反映出非法宗教活动事实上仍被纳入“打击”范围。当然，不论在管理者的理念中还是社会现实中，非法宗教活动与分裂活动甚至暴恐活动的关联都无法撇清。

宗教活动与民族传统习惯如何定位的问题，自新中国成立之初即已经存在，但最初是以宗教风俗习惯来概称，如“少数民族生死结婚离婚，在向人民政府报告登记后，允许用宗教风俗习惯举行不同仪式。”²出于对宗教风俗习惯影响力的认知，中共曾放松对少数民族共产党员参加宗教活动的规定。1949年12月，中共中央新疆分局规定，“其他各族信仰宗教者亦须放弃其宗教信仰后，方准其入党”。后为入党的少数民族干部“不脱离群众”，允许参加做礼拜。1958年后，才将放弃宗教信仰作为接收党员的一项重要条件³。由于伊斯兰教渗入到信教群众的社会生活、日常礼俗之中，在新疆这样群众性信仰伊斯兰教民族聚居的地区，区别宗教活动与民族传统习惯，实行政教分离，认可信众精神归属的同时减少宗教的社会性，一直是信奉无神论的共产党执政政府的重要努力目标，但至今仍难以做到，非法宗教活动与民族风俗习惯难以辨清。这一点后文再详论。

非法宗教活动，可分为非法活动方式、非法传播方式，非法活动场所、非法活动主持者以及非法行为等。具体看，私自朝觐、私自建或改建宗教场所、私请教职人员等属活动方式非法，私办经文班、私自出版印刷复制销售宗教读物、以互联网或移动介质传播宗教、非法收听收看传播境外宗教广电节目、用高音喇叭讲经等属传播方式非法，强迫他人礼拜封斋、征收宗教课税等属行为非法。不论是活动方式、传播方式或活动地点等，某种程度上都是活动的程序。从有关非法宗教活动的规定看，程序的合法性最为重要，如在领取结婚证后举行念“尼卡”⁴的宗教仪式是合法的，而不领结婚证就念“尼卡”则是非法的，因为后者相当于不履行婚姻登记法律程序而非法缔结婚姻，成为宗教干涉婚姻的表现。在合法的程序下从事宗教活动是受到保护的，包括主持活动人员的合法和活动场所的合法。

宗教活动的合法或非法，立足于法律，中央和新疆地方政府先后颁布一系列管理宗教事务的法律和法规。1994年，国务院颁布《中华人民共和国境内外国人宗教活动管理规定》、《宗教活动场所管理条例》，这是新中国首次以法律法规形式公布的宗教管理专门性条例。以后国家宗教事务局制定部门规章，对宗教活动场所登记（1994）、年检（1996）及外籍人士活动（1998、2000）做出规定，2005年国务院颁布实施《宗教事务条例》。新疆对宗教活动进行法制化管理相对开始的更早。1988年，自治区出台第一部地方性宗教行政法规《新疆维吾尔自治区宗教活动场所管理暂行规定》，1990年发布宗教活动管理、宗教职业人员管理两个暂行规定，1994年发布宗教事务管理条例。1990年代一系列宗教管理规定的出台，标志着新疆宗教事务管理开始由“政策之治”进入“法律之治”。⁵

但在具体执行中，法律法规总存在着有限性、滞后性。即使是先后有“23条”、“26条”明

¹ 马品彦，“新疆反对非法宗教活动研究”，《新疆社会科学》2003年第4期

² 《王恩茂文集》上集，中央文献出版社1996年，第51-52页

³ 《王恩茂文集》上集，第51页；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62页

⁴ 念“尼卡”，为维吾尔族、回族等群众性信仰伊斯兰教民族的证婚仪式，由宗教人士主持，诵念经文，并询问新婚男女是否愿意缔结婚姻，为新婚者祝福。

⁵ 马品彦，“新疆反对非法宗教活动研究”，《新疆社会科学》2003年第4期



确规定非法宗教活动的形式和内容，实际操作难度仍然很大。如对于非法教经活动，只有那种长时间内以系统传授宗教知识为目的的讲经活动才能被视为讲经点，不能把偶尔为穆斯林讲授一丁点宗教知识的行为都视为讲经点¹，那么可以讲多长时间、讲多少内容？亲属长辈对幼小子女粗浅的经文知识传授算不算非法教经？在一个获得批准的阿拉伯语学校中教授阿拉伯文《古兰经》是不是非法讲经？再如，未经批准不能在本宗教活动场所以外的地方进行宗教活动，对于越来越多的离开户口所在地、并经常处于流动状态的信教群众，其日常的礼拜活动如何管理和控制？十多年来，笔者在新疆城乡社会调研中，凡涉及到民族宗教问题，谈论最多的就是如何辨析宗教活动的合法与非法，如何管理和制止非法宗教行为。法律规定原则性强、操作性弱，政策规定不明确、不具体，各地规定不统一，此地严管彼地放任，制止非法宗教活动难度很大。

二、宗教活动与民族风俗习惯之辨

非法宗教活动在法律规定或实际操作中界定难、处置难，笔者以为最主要表现为宗教活动与民族风俗习惯的区别难。这种区别难，是因为伊斯兰教义已渗透到信教者社会生活的方方面面，许多有着宗教意蕴、宗教理念、宗教行为的礼俗活动在千百年中凝固为民族的风俗习惯，包括婚丧嫁娶之礼、衣食住行之仪、节庆礼俗、社交礼俗等等。上世纪 50 年代初，“都瓦”²也被认为是宗教仪式，有建议汉族同志不要学着做，否则可能被认为有意轻视宗教，或有意骗人，引起群众不满³。维吾尔族人见面经常互道“色俩目”，此为阿拉伯语，汉译音“安色俩目而来库目”，意为“愿安拉（真主）赐给你平安”，这也是世界各国穆斯林共同的问候语。类似这样的在群众性信仰伊斯兰教民族中蕴含有宗教意义的日常生活行为比比皆是。礼仪风俗中的宗教活动，也曾被称为“宗教风俗习惯”，若视其为风俗，则只是仪式中的一个过程和形式；若视其为宗教，就成为信仰的表现和内容。视为风俗，承认的是其历史性和民族性；视为宗教，认定的是其现实性和有限性，即为只有信教的人才能有的行为。宗教的社会影响力越大，民俗中的宗教权威越强，实际上体现的是宗教的政治性，表现的是宗教的政治权力。在新中国成立之前，维吾尔族结婚、离婚、借贷、买卖土地、分遗产、杀牲等，都要请阿訇念经或盖摹作证，否则被认为是非法的⁴。显然当时民俗活动中的宗教仪式并不是单纯的礼俗过程，不仅依赖民间礼俗规范的约束，更具有一定的法律强制规范效能，是宗教社会政治权力的表现。

宗教中的民族性或民族中的宗教性，在许多民族或宗教中都存在，这也是民族发展历史或宗教演变历史的产物，随着社会的发展，许多习俗，无论其是否具有宗教意义，也在发生变化，这种变化顺应社会不断进步的理念和需要，得到了多数群众欢迎。譬如，“三个塔拉克”⁵曾经是维吾尔族家庭中丈夫的特权，因其中的宗教性而产生了神秘力量，成为宗教干预婚姻的表现之一。1953 年，新疆分局统战部表示，“三个塔拉克”被界定为群众宗教风俗习惯问题，政府不能公开承认其有效或宣布无效。政府机关履行离婚结婚手续后，若群众自愿，阿訇可依宗教习惯办理宗

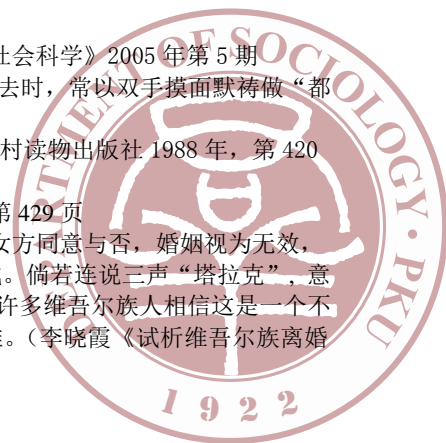
¹ 刘仲康，“新世纪、新阶段做好新疆宗教工作的几点理论思考和建议”，《新疆社会科学》2005 年第 5 期

² “都瓦”是阿拉伯语，意为“祈祷”、“祝福”。维吾尔族人吃饭或到别人家去时，常以双手摸面默祷做“都瓦”，有时见面握手后亦做。

³ 阿·祖努尼，“关于维吾尔族人民风俗习惯的几个问题”，《新疆农村社会》，农村读物出版社 1988 年，第 420 页

⁴ 谷苞，“维吾尔族与伊斯兰教”，《新疆农村社会》，农村读物出版社 1988 年，第 429 页

⁵ “塔拉克”为维吾尔语“休妻”之意。当丈夫对妻子说出“塔拉克”后，无论女方同意与否，婚姻视为无效，其效力无需证人作证。若双方想要复婚，须请来阿訇念经并重新举行婚礼仪式。倘若连说三声“塔拉克”，意为男子想永久断绝关系，除非女方和别人结婚后又离婚，方有复婚可能。至今许多维吾尔族人相信这是一个不吉利的咒语，如果丈夫说了“塔拉克”后夫妻不分开，会给夫妇双方降下灾难。（李晓霞《试析维吾尔族离婚现象形成的原因》，《西北民族研究》1996 年第 2 期）



教仪式¹。1958年新疆进行宗教制度改革，“三个塔拉克”（时称“三休”制度）与“门宦”制度、“乌守尔”、“扎卡提”制度等，作为宗教封建特权和剥削制度被废除。此后，以“三个塔拉克”为离婚方式的现象渐趋减少，维吾尔族妇女在婚姻上的主动权提高²。

在新疆，民族和宗教相互渗透的现象一直存在，希望将宗教活动局限于信教群体的努力也早已有之，但近些年来，将民族风俗和宗教活动进一步剥离开来，把宗教事务管理活动深入到社会礼俗活动中，成为遏制非法宗教活动的一个重要内容。这有着复杂的政治与社会的背景，其中最直接的原因是，宗教极端势力和民族分裂势力的活动使民族中的宗教因素被放大、变形为影响社会团结、政治稳定的因素。具体来看，近些年在新疆，从国外传播进来的宗教极端思想大量通过民众的各类日常生活行为、风俗礼仪活动进行渗透，所影响的不仅是虔诚的信教者，还包括不参加或很少参加宗教活动的一般人群。其表现，一是在礼仪活动中直接加入宗教极端思想和民族分裂思想的宣传，传播反政府主张和分裂言论；二是通过改变礼俗活动中宗教活动方式（有的并非宗教仪式，如婚礼时没有歌舞、陪葬亡人时不能哭），区别于传统礼俗活动，区别于传统派宗教人士组织的活动，从而分化、分解过去基本统一的传统礼俗，由此形成接受新仪式的人群，而这类人群往往在接受仪式过程也接受其传播的理念，不认可传统仪式，不认可得到政府承认（合法）的传统派宗教人士（通常也称为爱国宗教人士），有的甚至也不承认政府的合法性（宗教极端思想中一个重要内容是对世俗政权的否定）；三是，以风俗礼仪中的宗教活动形式为工具，通过结婚时不给念“尼卡”，死后不送葬，过节不拜节等做法，向不参加宗教活动的人（包括党员干部）施加社会压力，使其在本族社会中孤立，强迫其信教。这在上世纪80年代后开始出现，一度影响很大³。四是，宗教在风俗礼仪中的渗透，使初浅的经文知识和宗教礼仪成为普通民众（包括不信教者）参与社会礼俗活动的条件之一，如很多父母希望儿女能在自己离世后按礼仪要求为自己念经祈祷，而在宗教极端思想影响下不断趋于浓厚的宗教氛围使这种礼仪需求更成为必须。信教群众学经的需要是私办教经点的一个重要原因，而私办教经点正是非法宗教活动的一个重要形式，是宗教极端思想传播的重要渠道之一⁴。

因此，宗教极端思想通过民俗活动的渗透，表面上是民俗活动的宗教性上升，实质是宗教极端思想的影响力扩大。1990年代后期，有领导干部把喀什地区宗教狂热的主要表现归纳为四个方面：一是清真寺数量太多；二是混淆风俗习惯和宗教仪式的界限，把宗教仪式和宗教活动当作风俗习惯，如结婚念“尼卡”、超度亡灵的“站礼”等宗教仪式成为必走的程序；三是朝觐热；四是向青少年灌输宗教意识，使他们分不清哪些是宗教仪式哪些是风俗习惯⁵。政府开始更多关注民俗活动中的宗教行为，将其纳入宗教事务管理范围，就有将宗教活动与民族风俗习惯进一步剥离的必要。

由于宗教因素在民族社会生活中的全面渗透，对其进行有意识地剥离不仅难而且痛，不论是希望在民俗活动中规范宗教活动行为，还是想禁止新礼仪活动的建构或传播，某些管理行为所涉及的，往往不仅是信教群众，还有其他将礼俗活动视为本族历史文化遗产、视为本族风俗习惯的不信教人员。

在喀什地区叶城县，由于发生过多起利用婚嫁活动进行非法宗教活动（如跨区聚众、呼喊非法口号、传播非法宗教思想等），伯西热克乡出台婚丧管理办法，事先审批，随时抽查，严格限

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61、62页

² 1991年上半年（截止到8月6号）阿克苏市法院民事庭处理了维吾尔族离婚纠纷170件，其中女方是原告的占到74.7%，而过去离婚是男人的特权。李晓霞，“伊干其乡维吾尔族的婚姻生活”，《西北民族研究》1993年第2期

³ 对此政府采取的相关措施包括要求宗教人士不得拒绝为基层党员干部、“四老人员”（老干部、老党员、老模范、老军人）举行葬礼活动，乡村干部出席葬礼并对逝者生前评价（一般是由宗教人士进行），给予一定的丧葬补助费等。

⁴ 李晓霞，“新疆宗教事务管理政策分析——以禁止私办经文班（点）为例”，《民族工作研究》2012年第4期

⁵ 张秀明，《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》，新疆人民出版社2009年，第164页



制婚丧活动，甚至规定在合法领取结婚证的时候要求必须同时签署一份保证书，保证在自己的婚礼上没有非法宗教活动，并且随时接受来自行政部的检查¹。在和田地区墨玉县，依法加强对清真寺以外带有宗教色彩的民俗活动，如婚丧嫁娶、小孩取名等民俗活动进行审批管理，确保清真寺以外民俗活动不发生非法“台比力克”（宣讲经文）活动。2012年上半年全县共审批寺外民俗活动1.4万起。2013年笔者在喀什地区疏勒县某村委会的公示栏中看到对于婚姻活动规范化管理的工作要求：乡镇设婚丧规范化管理办公室，村民去世，须按“规范宗教事务程序”提出申请，由该办审批，并由若干村干部监督，确保按照规定的宗教习俗下葬并禁止；村内党员干部及“四老人员”丧事由乡村干部评价死者生平后按规定的民族习俗下葬，禁止宗教人士进行生平评价和按宗教习俗下葬；村民婚礼前须持结婚证、身份证或户口本到该办申请批准，“尼卡”活动由村干部督导，严禁违反规定的宗教习俗。

这种强制性的管理细化到所有的民俗礼仪活动中，无疑对礼俗活动中的违法行为起到了抑制作用，但其中的负面影响也客观存在：一是增加了管理人员的工作量；二是普通群众易产生不信任感和不受尊重感，如果受到有意识的挑动，就可能出现抵触政府管理的心理甚至行为；三是承担此类工作的基层管理者，言行若出现急躁、粗暴或轻慢都可能激起群众更多的不满；四是一些同为乡亲的基层管理人员碍于亲友、熟人关系及本族社会压力，使监督变成形式，不能真正发挥作用。

在宗教管理活动中，对于妇女蒙面行为的管理是其中难度最大的工作之一。从各方面的反映以及已有的研究看，能不能蒙、怎么蒙、什么人在什么场合可以蒙等问题，经常被放大到是否尊重宗教信仰自由、是否尊重风俗习惯²、是否尊重个人权利等讨论中。妇女蒙面，无疑是一种宗教行为³，过去南疆维吾尔族妇女外出不蒙面纱要受到“卡孜”鞭挞责罚。新中国成立后，是否戴面纱、是否封斋，群众自己有了选择权，宗教活动由过去强制变为可以自由选择，蒙面纱、封斋等人数减少⁴。但自上世纪80年代以后，妇女蒙面现象重新出现并不断增多，蒙面的方式也由传统的白色、棕色的长幅蒙面巾变化为中东穆斯林国家传入的黑色面巾（也有戴墨镜、黑口罩、黑手套）和黑色长袍。在自治区非法宗教活动界定的“23条”和“26”条中，强迫妇女戴面纱定为非法宗教活动，而在实际管理工作中，则主要针对所有蒙面妇女而不论其蒙面原因（一般对老年妇女或宗教人士家庭的女性并未严格要求）。

对于维吾尔族妇女戴面纱的原因，有适应自然环境、伊斯兰教规要求、保护女性安全、风俗习惯传承、宗教极端思想影响等多种说法。不赞成揭面纱者多强调其自然性、历史性和文化性，认为面纱之俗是适应自然环境的产物，个人有选择服饰的权利，要尊重民族风俗习惯、尊重宗教信仰自由；政府管理人员更强调其政治性、外来性和宗教性，认为蒙面不利于女性参与社会生产活动、是落后封建思想的表现，部分女性蒙面是受到家庭或社会的压力而非自愿（如以“妇女不戴面纱就不是穆斯林”施压），部分人以蒙面为时尚盲目跟风。目前的蒙面方式包括极具宗教特点的长袍（“吉里巴甫”服），这并非是维吾尔族传统服饰而是宗教极端势力活动及宗教极端思想影响的产物，少数违法犯罪分子以蒙面方式逃脱法律制裁等。尤其是以下的认识主导着政府的管理行为：妇女蒙面流行的现象是宗教极端思想影响的产物，并因此表现为浓厚的宗教氛围，从而不仅使更多的妇女因为社会压力或追求时尚而蒙面，也会因宗教影响力的上升进一步给非法宗教活动及宗教极端思想传播营造空间，最终会使宗教管理失控，宗教极端势力猖獗。因此，蒙面与否所表现的，不是女性个人行为，不是服饰商品时尚，不是传统风俗习惯，而有其复杂的政治背

¹ 李奋，《新疆宗教文化生态现状研究》，中央民族大学博士学位论文2010年4月

² 许多民俗知识读物中都将蒙面纱作为维吾尔族的风俗习惯，如中华人民共和国国家民族事务委员会网站中“中华各民族”维吾尔族风俗习惯介绍中“妇女外出时，要带头巾或蒙面纱”。

³ 根据教法学家的解释，女人除了手和面孔以外的部位，都是羞体，也有教派认为，女人本身就是羞体，全身任何部位都不允许外露。

⁴ 谷苞，“维吾尔族与伊斯兰教”，《新疆农村社会》，农村读物出版社1988年，第431页



景，于是“揭面纱”成为新疆宗教活动管理的一项重要工作¹。

由于蒙面行为的个人性、易实现性以及其寓意的宗教和道德理念，更因还有背后的“推手”，“揭”的难度很大，保持揭后不蒙的难度更大，经常是严管则少，放松即多。自1990年代后，各地相关部门为揭面纱相继采取过多种工作措施，并随着不断的“治后反弹”措施也更加严格。如2012年洛浦县组织全县6000余名党员干部下农村、进社区开展服务联系行动，教育引导群众不蒙面，不穿“吉里巴甫”服，不参加非法教经活动。要求佩戴红袖标的沿街巡逻防控人员对蒙面和着“吉里巴甫”服人员实行“零容忍”，当场劝导其揭开面纱，商户要签订不准蒙面和着“吉里巴甫”服人员进入经营场所的责任状。在于田县，开展“违反民族传统服饰专项治理”活动，包括组建“红袖标”工作队，分片负责揭面纱；取消部分蒙面或违反民族传统服饰家庭的低保资格；对拉载蒙面人员的出租车和客运班车驾驶员进行训诫谈话，多次不改则停业整顿并扣发车辆燃油补助费；窗口单位拒绝为蒙面人员服务；餐饮场所出现违反民族传统服饰人员并屡教不改的，对餐饮业主停业整顿直至取消营业资格等各类措施，使大部分蒙面人员主动揭掉了面纱²。为揭面纱进行的综合治理行动涉及到蒙面人及其家庭的日常生活，波及公共服务领域的从业人员，难免伤及个人权益，引发相关人员甚至群体不满。尤其是面纱作为女性饰物关系到女性本人及其家人的自尊，极少数管控人员在公共场所实施强硬“揭”的粗暴行为易激起当事人及其家人、亲邻的不满，酿造社会负面情绪。

同时，女性戴头巾的习俗被认为既是民族传统习惯，也与宗教影响密切相关。和田地区倡导现代文化、规范公职人员行为，要求机关事业单位的女性在工作场所不戴头巾，各类学校的女教师和女学生在校期间不戴头巾。由于头巾是维吾尔族女性传统服饰的一个重要部分，该规定在维吾尔族社会产生了更大的负面影响³。

对民族习惯还是宗教活动的争议，也存在于节日礼俗活动中，如古尔邦节（宰牲节）和肉孜节（开斋节）期间清晨的“会礼”（所有成年男子去清真寺礼拜并听阿訇讲经）。如果“两节”会礼被界定为民族风俗，党员干部可按俗进寺参加礼拜活动；如果被界定为宗教活动，党员干部就不能进寺。对此，不同时期、不同区域的规定有差异⁴。有的地方规定党员干部不能进寺，于是送亡人的站礼在清真寺门口进行；周五主麻党员干部负有监察之职，也只能站在寺外观察进寺人员情况，不能进寺听讲经，监察也沦为虚设。

实际上，如前文所言，对于民族习惯与宗教活动之辨，并非是政府管理部门单方面的无事生非，民族分裂势力、宗教极端势力利用新疆民族和宗教相互重叠的因素，扩大宗教在民俗中的影响度，强调民俗中的宗教意义，试图打着遵循伊斯兰教法的幌子重新规范信教民众的社会生活行为。最典型的如强化“阿拉力”和“阿热木”⁵之别并极力扩大其适用范围，由食品到穿戴到生活用品到社会行为，皆可冠以“阿拉力”或“阿热木”的标签。如宣传内地食品不清真，汉族人种的蔬菜不清真，甚至以世俗政权为“阿热木”，宣传与政府对抗就是“阿拉力”，政府发的结婚

¹ 政府明令禁止戴面纱或头巾非新疆独有。2011年法国正式禁止妇女在公共场所穿戴蒙面头巾，土耳其以法律禁止大学女生在校园中戴头巾（张信刚《大中东行纪》，广西师范大学出版社2011年，第212页）。2011年3月，哈萨克斯坦共和国纳扎尔巴耶夫总统在视察哈国南部地区时表示，哈国穆斯林妇女佩戴伊斯兰式头巾或面纱是不可接受的（阿不都热扎克·铁木尔等主编《2011~2012年新疆经济社会形势分析与预测》，新疆人民出版社2011年，第74页）。

² 《洛浦县创新治理蒙面和取缔“吉里巴甫”服方法有效淡化宗教氛围》、《于田县多措并举，揭开妇女面纱》，中国克拉玛依社会管理综合治理委员会办公室网站2012/9/26

³ 2013年4月笔者在和田市所见，街面上许多妇女将普通的花色头巾戴成蒙面的效果。头巾越蒙越严，戴头巾事实成了蒙面纱，某种程度也是社会心理的一种反映，是抵触管理、增强群体认同和内聚的表现。

⁴ 2013年笔者调查，乌鲁木齐市党员干部两节期间可以进寺参加聚礼活动，在喀什地区则不行。各地规定的不同，也是宗教事务管理工作难做的原因之一。

⁵ “阿拉力”和“哈拉木”均为阿拉伯语音译，分别表示“清真的”、“不允许的”，意为“合法的”和“非法的”，通常表示是否是伊斯兰教法规定的穆斯林可食用的食物。一些具有极端宗教思想的人将其扩展到穆斯林群众的日常生活用品甚至是社会行为中。

证、送给贫困户的电视机、盖的抗震安居房等等都是“阿热木”，意以“阿拉力”、“阿热木”将社会人群划分为“穆斯林”和“异教徒”两类，“谁靠近政府谁就是异教徒”，达到对抗政府、分割社会，继而分裂国家的目的。目前，来自政府方面“保护合法”、“遏制非法”的宗教管理活动与宗教极端势力以回归宗教教法为由在教民中推动的“阿拉力”“阿热木”行为在不同层面影响教民行为、影响民众生活，前者运用政府权威，后者煽动社会群体压力，个人选择的空間趋向狭窄。

在“合法”与“非法”的界定和处置活动中，对于其合法性、合理性认识，尤其是公众的认可度是其有效性的关键。新疆对宗教活动的管理行为，不仅关系到信教群众，而且极大影响着民族关系与社会稳定，同时也成为国家民族宗教政策落实与否的重要评价因素。

三、宗教事务管理之“度”

由上述内容可见，新疆对非法宗教活动的管理方式，尤其是涉及到民俗中的宗教活动的管理，明显存在应激性、反应性、补漏性的现象。随着宗教极端势力活动领域的扩大，政府对宗教事务的管理日益强化、细化，并更多地进入穆斯林群众的社会生活领域，涉及衣食住行、婚丧嫁娶，从而使所有信教群众或同族所有群众都置于被防范状态，在信教群众聚居的南疆地区更为明显，如“胁迫妇女蒙面”被定义为非法宗教活动，但教育对象是蒙面妇女，防范对象几乎包括当地所有维吾尔族妇女。由此也使管理对象增多、管理队伍扩大、管理难度加大，管理中难免出现急躁心理、粗暴行为，使用急于求成的手段，少数地方的部分管理行为无规则、无序甚至无理。这里就提出了管理适度化问题。

社会控制的度，是指社会规范对社会行为限制的程度。控制力度越大，社会活动空间越小；控制刚度越大，越轨行为越可能受到制裁，制裁也越严厉；控制网络致密度越大，控制的社会行为越多。适度的社会控制可以既发挥社会控制维系社会秩序的基本功能，又充分调动社会成员的积极性和创造性¹。宗教事务管理也是一种社会管理，也必须适度而行。有研究者指出，压制宗教反而有利于宗教的增长。“与压制相伴而生的牺牲、污名和稀缺效应有助于降低宗教教义所蕴含的不确定性，从而使宗教变得更可信、更真实，吸引更多的追随者”，压制还会促使宗教进行制度上的创新²。

近些年新疆宗教事务管理的力度、密度、刚度在不断增强，合法活动的空间在收缩，非法活动的范围在扩大；个人自由选择的空间缩小，政府规范活动的内容和形式增多。但同时，非法宗教活动的活动领域、活动形式、影响人群并未缩小、减弱，反而日益成为影响新疆稳定的重要因素。大量事实表明，新疆的非法宗教活动背后大多有“三股势力”（民族分裂势力、宗教极端势力、暴力恐怖势力，下同）操纵，“三股势力”对宗教的利用是非法宗教活动滋生蔓延的最主要原因，加强管理力度，加大打击力度是必要的、必需的。也因为如此复杂、甚至部分区域严重的局势，在许多宗教事务管理人员，包括一些领导干部认识中，希望通过对宗教事务管理，逐步淡化宗教氛围，“弱化宗教对群众精神上的影响力和控制力”³。虽然相关人员主观上认可宗教存在的长期性和宗教问题的复杂性，但在具体管理实践中，一些地方压服、诱服宗教的想法和做法一直存在，认为假以时日的高压严管定会淡化社会中的宗教氛围⁴，可以减弱宗教的影响力。同时，1980年代放松宗教管理作为社会稳定工作的重大失误一直被政府及有关部门引以为戒⁵，并

¹ 郑杭生主编，《社会学概论新修》，中国人民大学出版社2000年第二版，第470-473页

² 卢云峰，“苦难与宗教增长：管制的非预期后果”，《社会》2010年第4期

³ 张秀明，《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》，新疆人民出版社2009年，第183页

⁴ 譬如，南疆一些县市，为减少斋月期间浓厚宗教氛围，减小封斋的社会压力，要求斋月期间餐馆必须营业，不得以维修、清洁等为由停业，否则取消其合法经营权；县镇机关事业单位组织机关干部职工中午到本单位负责的饭馆就餐，一是为维持餐馆的生意，另也是防止群众性信仰伊斯兰教民族干部职工封斋。

⁵ 1990年巴仁乡反革命暴乱事件后，自治区党委曾总结，提出“对宗教管理失之过宽”，“致使非法宗教活动在一些地方泛滥”（参见朱培民等《中国共产党与新疆民族问题》，第220页）。



更多强调宗教事务管理存在“不愿管”、“不敢管”的现象（目前看“不会管”的问题越来越受关注），一些领导干部认为宗教不是管得严了而是松了。有的地方急于以国家主流文化去占领宗教场所，引导当地宗教文化的世俗化，如推动清真寺挂国旗，为避免国旗人为受损又布置宗教人士及信教群众昼夜值班看护国旗。在宗教场所向教民宣传国家认同的主流文化是无可非议的，但如果不是宗教人士及教民主动悬挂、自愿守护，而带有政府强迫强制的成份在其中，倡导者良好的愿望就可能是一厢情愿，甚至会适得其反：国家主流文化可能被认为对宗教信仰造成威胁而被信教群众排斥。

就目前的情况看，新疆不断强化的宗教事务管理政策显然未能减弱人们的宗教信仰和减少信仰行为。同时笔者还以为，过度使用行政推行强力控制对于非法宗教活动增多、对普通信教群众接受和参与非法宗教活动的可能性的增大，甚至在某种程度具有促推作用。主要表现为这样几点：

一是信教群众的基本宗教需求通过合法途径不能或不易得到满足，就可能采用非法的方式去实现。譬如，群众性信仰伊斯兰教民族对学习宗教知识的需求是存在层次差异的：满足一般礼俗活动（如葬礼）→ 学习宗教活动礼仪常识（如礼拜）→ 学习基本经文知识→ 成为宗教职业者，随着对宗教知识需求由浅至深、由少到多，涉及的人群数量则由多到少。显然，大多数人为参与社会交往活动及完成个人的礼俗行为，希望学习民族礼俗活动中需要的基本经文知识，而目前并没有合法的途径可以获得；再如，培养宗教职业者的伊斯兰经文学院及经文学校，招生时需要考生具有一定的宗教知识，而对于在校学生来说并无合法途径去获得这些宗教知识。地下教经点屡禁不止、非法宗教读物持续传播，与民众中存在的各种宗教需求不能满足存在着客观的联系。

二是在强力控制下的一些措施或不当处置行为，易引发信教群众，甚至是不信教的同族干部民众的不满情绪，同时也易被民族分裂势力、宗教极端势力放大为“消灭宗教”之举而引发更深的抵触心理。目前一些被制止的宗教行为（如蒙面）禁而不止，甚至不断增长（被称“割韭菜”），行为者并不全都是纯因宗教信仰的需求或只是受宗教极端思想的蛊惑，部分人也希望籍此表达某种抵触情绪。

三是合法活动空间缩小也使一些与政府合作的爱国宗教人士在吸引信众的努力上受限，客观上使未取得合法资格的宗教人员（被称“野阿訇”）获得更多的民间社会承认。

杨凤岗教授曾以“宗教市场论”的观点分析中国宗教管理，指出加强宗教管制只能导致宗教市场的复杂化，即出现三个宗教市场：合法的红市、非法的黑市、以及既不合法也不非法或既合法又非法的灰市（包括合法宗教组织和人员的非法活动，不以宗教的名义提供的宗教产品和消费等）。政府限制宗教组织的数量和活动，黑市必然出现；若红市受限制、黑市受镇压，灰市必然出现；宗教管制越严，灰市越大。而宗教灰色市场越大，新兴宗教就越有可能兴盛，从而带来社会的不稳定。灰色市场的存在及运作机制，显示宗教管制效果的局限并不以人们的主观努力为转移¹。显然，灰市为正常管理涉足不到的区域，其存在和发展借助于红市受限、黑市被压。新疆的宗教问题因具有更强的政治性、民族性、国际性，与内地省区有诸多不同，若借用宗教“三市”理论来分析新疆的宗教管理，笔者认为，新疆在保护正常宗教活动（红市），抵制宗教极端势力渗透和打击利用宗教进行犯罪活动（黑市）方面目标明确，但对介于其间的普通信教群众的非法宗教活动（灰市）的处理中存在的问题较多。事实上，为防范宗教极端势力的渗透，在宗教事务管理中不允许留下“灰市”的生存空间，所有非法宗教活动都被纳入“黑市”管理范围，成为被遏制甚至打击的对象，如儿童习学经文知识、公共场所的礼拜行为、非正规出版的宗教知识读物等。而宗教产品的消费者对宗教市场的需求仍客观存在，在合法市场满足不了的情况下，“灰市”自然产生。由此，从政府方来说，由于“灰”“黑”难辨，使被纳入“黑市”的范围扩大，打击面和打击难度增大；再在民间或信教者中，“红”“灰”不辨，普遍认为“灰市”可以弥补“红市”的不足，这种观念认为“合理不合法”的一些活动有存在的需要（如私办经文班），甚至许多人不同官方对非法宗教活动的界定，认为其中部分是传统信仰活动的延续，并没有危害社会。

¹ 杨凤岗，“中国宗教的三色市场”，《中国人民大学学报》2006年第6期

政策规范的“非法”活动和教民认可的“合法”行为存在着部分重叠，由此产生的张力因极端宗教势力的活动而扩大增强，并因民族风俗和宗教活动相交织受到信教者同民族全体人群的关注。普通群众信仰活动中的政治性、民族性日益突出，这必然使政府的宗教事务管理工作愈益复杂。

几十年来，在复杂的国际、国内社会政治环境中，新疆各级地方政府在宗教事务管理工作中积累了丰富的经验，并在不断创新管理方式以适应变化的形势。笔者认为还应该注意以下几点：一是注意管理方法的适度性。在积极应对国内外宗教极端势力在新疆社会各层面的渗透及现实威胁时，需把握非法宗教活动问题主要还是人民内部矛盾，及时沟通协商、加强调解引导是解决问题的基本方式，避免因打击面扩大、防范过度管理可能造成的来自普通群众心理抵触的风险。二是承认管理成效的有限性。社会管理工作不可能解决所有问题，寄希望于通过管理，甚至高压的管理消除所有问题是不可能的。而且只有基于被管理者承认基础上的管理才可能是有效的，缺少承认的管理往往会变为管理者的一厢情愿，使管理行为不能有效落实，甚至反而会伤及管理者的可信度和权威性。三是坚持管理理念的底线原则。在一个文化多元的社会，希冀人们在思想观念、意识形态方面达到完全同形同声是不现实的，应当在认同国家统一、认可政府合法、尊重法律规范的底线之上，对不同文化形态和信仰活动予以更多的包容，从而使政府拥有更大的凝聚力和认同感。

我国实施的宗教信仰自由政策，是保护公民在宗教信仰上自由选择权利的政策，是“使宗教信仰问题成为公民个人自由选择的问题，成为公民个人的私事。”¹1949年新疆和平解放后，中共实行宗教信仰自由政策受到信教群众衷心拥护，首先是因为共产党消灭宗教的谣言不攻自破，其次是宗教活动由过去强制进行变为可以自由选择，宗教活动因此而减少²。坚持宗教信仰自由政策，是处理我国宗教问题的原则和基础，胁迫信教或强迫不信教的行为同样都是不允许的。政府的宗教事务管理，就是要保护每一位公民自愿信教或自愿不信教的自由，并把宗教活动控制在宗教领域之内，不允许宗教干预国家公共事务，遏制各类非宗教因素对宗教事务的干扰和控制。

【论 文】

新疆宗教事务管理政策分析

——以禁止私办经文班（点）为例（修订版）

李晓霞³

摘要：宗教事务管理是社会管理的一部分。在新疆，宗教事务管理一直是维稳工作的难点和焦点。包括私办经文班（点）在内的非法宗教活动，长期做为影响新疆稳定的主要危险之一被打击和控制，但屡禁屡兴，宗教极端势力的有意利用和信教群众的感情需求相交织是其禁而不停的主要原因。目前的政策设置并不能有效解决信教群众的需求问题，非法宗教活动还将长期存在。

关键词：新疆；非法宗教活动；管理

2012年初夏，新疆先后发生两起案件，引起广泛关注。5月，在库尔勒市一个非法教经点，有一名学经儿童被非法学经人员殴打致死，有人在网上恶意传播“维（吾尔族）少年学习《古兰

¹ 中共中央，《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》（[1982]19号文件）

² 谷苞，“维吾尔族与伊斯兰教”，《新疆农村社会》，农村读物出版社1988年，第431页

³ 作者为新疆社会科学院社会学研究所研究员。本文初稿曾刊发在本《通讯》第117期，此为修订版。

