

【治安研究】

# 社会稳定视角下 新疆农村重点人口防治问题研究

张立哲

(伊犁师范学院, 新疆 伊宁 835000)

**摘要:**新疆社会稳定的关键在于农村基层组织建设,而基层组织建设的重心在于农村重点人口的管控预防。通过分析新疆农村重点人口的特点,发现在重点人口教育转化、村级阵地建设、宗教事务管理方面存在薄弱环节。建议提升教育转化力度,加强村两委班子建设,用好政策法规改进宗教事务管理方式,进而有效解决新疆农村重点人口问题。

**关键词:**新疆农村;重点人口;社会稳定

**中图分类号:**D631.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-6405(2016)01-0041-04

维护新疆社会稳定的重点在农村,难点则在农村的重点人口。<sup>①</sup>通过对重点人口的摸排分析,不仅能够了解影响新疆基本面的主要问题,也能有效研判对治转化的有效方法。2014年5月,新疆维吾尔自治区启动为期一年的严打暴恐专项行动。从5月23日开展专项行动以来,课题组在新疆四个重点县市9个重点乡镇的12个重点村进行了为期三个月的调研,分别通过与乡镇领导、驻村“访惠聚”工作组、村干部座谈、发放问卷、入户走访等形式深入调研分析。课题组以随机抽取的被羁押重点人口为研究对象,以点带面、解剖麻雀,对新疆基层稳定影响问题进行分析,探究分析目前新疆农村维稳工作存在的问题及对策建议。

## 一、新疆农村重点人口基本特征

### (一)重点人口性别、年龄、教育程度有较为明显特征

被羁押的重点人口中,男性已婚占随机抽取的重点人口总数的95.7%,务农农民占总人数的80.6%。家庭收入在居中等以上收入家庭占84.9%。<sup>②</sup>从重点人口的经济状况来看,经济状况较好、一般,以及贫困家庭人员分别占到重点人口的8.6%、76.3%、15.05%。调研被羁押的重点人口中,小学文化程度占随机抽取的重点人口总数的

61.3%,初中学历程度占32.3%,高中及高中以上仅占6%。其中,汉语水平较好的仅有2人,“80、90”后年轻人占被羁押重点人口的51.7%。

### (二)重点人口行为呈现出宗教极端化、日常行为违法化、犯罪形式团伙化特征

被羁押的重点人口中,非正常留大胡子人员占随机抽取的重点人口总数的40.8%,妇女穿吉里巴甫服占女性被羁押重点人口的66.7%,有违反计划生育法超生、违反婚姻法念尼卡结婚、违反义务教育法让子女辍学现象的占61.3%。被羁押的重点人口中也存在同一家族协同犯案、串联协作的情况。例如调研中发现,某重点村就出现家族式作案的重点人员9名,其中以退休人员白呼东(化名)为首的团伙型犯罪组织。白呼东是某村的退休人员,长期以来宣传极端宗教思想,其家庭成员也受到其影响。其亲戚中,身穿吉里巴甫服的妇女就有4名,留大胡子的有2名,极端思想明显。在第一次严打过程中,白某就以危害国家安全罪被判处有期徒刑7年。除外,重点人口中二次犯罪情况比较明显据统计,随机抽取的重点人口总数中,判刑或被刑事羁押后释放的有25人,参加过台比力克接受批评教育8人,有二次违法犯罪情况人员占到35.5%。

**作者简介:**张立哲(1984-),男,新疆伊宁人,硕士,中共伊犁州委党校法学部教师,西部生态经济研究中心副研究员,伊犁师范学院中国新疆与周边国家合作发展研究中心研究员,主要从事社会稳定研究。

**收稿日期:**2016-01-27

**基金项目:**本文系伊犁师范学院中国新疆与周边国家合作发展研究中心开放课题“中国与哈萨克斯坦地区稳定法律保障机制研究”(项目编号:2014XJNCCDRC05)阶段性研究成果。

### (三) 重点人口笃信宗教人员受非法宗教影响普遍

被羁押的重点人口中, 笃信宗教人员为 28 人, 日常参加宗教活动比较虔诚的 43 人, 占到总数的 76.3%。有 16 人参加过地下讲经活动, 13 人收听看过非法音像视频, 8 人参加过非法台比力克活动。接受民族分裂思想影响中, 受朋友同学同龄人影响的 43 人, 受父母影响的 4 人, 受亲戚影响的 10 人, 受其他外部影响的 30 人。和重点人口个人宗教信仰程度高、极端行为明显外, 重点人口的家庭成员在宗教极端行为方面也有比较明显的表现。例如重点人口的家庭成员中有 1 人留大胡子、48 人穿吉利巴普服、6 人超生、3 人念尼卡、4 人辍学。通过深入调研, 课题组也发现重点人口也或多或少受到其它方面的影响。例如, 受朋友、同龄人影响、受亲戚影响、受其它外部影响的重点人口, 分别随机抽取的重点人口人总数的 46.2%、4.3%、17.2%、32.3%。

## 二、新疆农村重点人口成因分析

### (一) 媒体传播、宣传教育方面

调研中发现, 重点人口的问题主要还是思想问题, 与社会家庭经济收入、职业状况并没有太直接的关系。从统计数据上来看, 重点人口占总人口的比例小、人数少, 但影响面大, 教育转化力度不够。这反映出在重点人口教育转化工作方面的工作依然存在“死角”, “该吃药没吃上药, 不该吃药年年吃药”的情况客观存在。从年龄分布来看, 重点人口中“80、90”后的比重较多, “80、90”后在五个重点村重点人口中占比达到 49.5%; 从学历来看, 大多数重点人口的学历都在高中以下, 高中以下的重点人口在五个重点村重点人口占比达到 98.9%。因此可以看出, 在“80、90”后的重点人口中, 存在教育力度不够、宽容放纵的情况。

### (二) 治村强村、班子建设方面

目前村两委班子成员交叉任职, “两块牌子一班人”, “两种职务一肩挑”情况比较普遍, 从表面上看, 精简了人员, 节省了开支, 减少了领导层次, 提高了办事效率。但是从实质上看, 其负面影响也比较明显。一是, 一些地方对支书、主任、计生专干, 林政员等有固定补贴的实行“多种职务一肩挑”, 其他班子成员有意见, 村民不服气, 导致班子不团结。二是, “一肩挑”容易造成一人大权独揽, 把集体领导变成个人领导。“一事一议”等民主决策难以实现。三是, 一些地方不结合实际地推行“一肩挑”, 在换届选举时, “先换村委会、后换党支部”, 并且内定人选, 使一些有能力、有本事, 热心于村里公益事业的“非党”村民进不了村“两”委班子, 进不了村委会主要领导岗位, 导致少数村两委班子素质不高。

### (三) 合法宗教与非法宗教的甄别工作方面

目前, 宗教极端分子往往打着合法宗教的旗帜宣扬非法宗教的教义, 具有很强的迷惑性。在法律规范方面, 对

合法、非法宗教的甄别存在一定差异。《新疆维吾尔自治区宗教活动管理暂行规定》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。”宗教与社会主义社会“相适应”中最基本的涵义, 就是要求宗教必须遵守国家的法律、法规。“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范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等。但在现实中, 由于宗教活动的专业复杂以及宗教常识、法律知识的缺失导致判定“合法”与“非法”的标准难以统一。

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。<sup>③</sup>但长期以来, 宗教活动的非法与合法问题一直没有真正达到共识。焦点主要集中在如何区分宗教活动与民族传统习俗方面。对此, 1996 年, 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”, 在具体规定中, 更注重“违反”法律和政策。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。<sup>④</sup>

宗教活动的合法或非法, 应立足于法律, 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, 发布了《宗教活动管理暂行规定》、《宗教职业人员管理暂行规定》两个暂行规定。1994 年, 发布了《宗教事务管理条例》。但在具体执行中, 法律法规总存在着有限性、滞后性。法律规定原则性强、操作性弱, 政策规定不明确、不具体, 各地(乡镇)做法宽严不一, 制止非法宗教活动难度很大。

## 三、解决新疆农村重点人口问题的路径选择

### (一) 固基强基, 推进村委会建设

#### 1. 在村委班子组织建设方面

要贯彻落实《村委会组织法》，选派能力强的村书记，促进村两委班子坚强。配齐配强村班子，提高村干部工作能力，净化党员队伍。一是增强村班子团结合作意识，对部分工作水平低、主动作为差的村班成员进行调整，将老中青、民汉、机关干部与农村身份干部结构搭配好，充分发挥好村两委带头人作用。二是加强对现有村干部培训，提高村干部现代化办公水平，增强主动作为意识和为民服务能力，特别是加强上级政策落实和执行能力。三是把好农村党员入口关，对不能体现先进性、纯洁性的党员逐一排查，将进清真寺或发挥引领作用不强的农村党员教育，对顽固不改变的予以清除党员队伍。

## 2. 在村委班子构建管理方面

一是建议逐步退出“一肩挑”模式，由村委会主任（村民选举）和村书记（上级指派）结合。二是对村两委的工作量进行量化分配，依照所在村的规模人数，分配村干部指数和绩效考核指标。逐步实现“多劳多得”、“按劳分配”。三是切实解决村书记“人难选”、“难选人”、“干不久”、“干不长”的问题。四是在经费上保障村集体的经济支持，建议保障每村每年办公经费50万元，在村级阵地方面有物质保障。五是建立当地的民兵组织，确保知根知底的当地武装组织建立起来，对暴恐分子产生强大的威慑力。

## 3. 在“三位一体”工作机制方面<sup>⑤</sup>

2014年开始，新疆维吾尔自治区开展为期三年的“访民情惠民生聚民心”活动，全疆下派20万干部组成“下派工作组”驻村开展工作。<sup>[1]</sup>在“访惠聚”活动深入基层的过程中，基层应当要全面落实“三位一体”工作机制，将村两委、下派工作组、村警密切联系起来，形成工作合力。第一，加强工作组、村干部、村警的职责、党性修养、宗旨意识培训、学习，每天利用晨会集中学习半小时，每月开展一次小培训，每季度开展一次大培训，村级每月开展一次测试，以测促学。第二，加强村党支部对村干部、工作组、警务室的管理，加强村级各项制度执行力度，各村结合实际建立奖惩激励机制，每月对表现好的干部给予物质奖励，对表现差的干部根据情节轻重给予相应处罚，并及时公示。第三，及时调整不称职、不适应驻村工作的工作组成员、村支部书记、村干部。目前，我现正在结合“揭盖子”专项行动，对不胜任职务的工作组成员、村支部书记、村干部进行调整。第四，选优配强工作组组长和成员。要选派精兵强将下基层，年龄大、身体差、干劲小、不上进、不好管的干部尽量不要下派。要注重混合编组，将同一单位的下派干部分别派至不同的村队，编组时统筹考虑基层工作经验、双语水平、文字工作能力、民汉比例等因素，配强工作组力量。第五，加大乡镇对村级工作的帮助指导力度。各乡镇（场）根据实际情况，结合“治村强村”督导、包村领导下村工作等工作机

制，采用每月考核、定期督导、推行工作目标责任制等方式，加强对村级工作的帮助指导力度。第六，强化村党支部核心地位和作用，加强村党支部的统筹协调力度。村干部与工作组实行AB岗工作制，加强工作合作。工作组围绕“建设一支永不走的工作组”，按照“好人让基层干部当，好事让基层干部干”的要求，退居幕后，加强对村及工作开展帮助指导，不断增强村党支部、村干部的威信、号召力、凝聚力。加强村党支部对村警的管理力度，村警的考核、表彰奖励、评先选优等优先征求村党支部的意见建议。

## （二）严打开路，树立社会正能量

应当看到，暴力恐怖犯罪不单是某一民族或地区的祸害，它是扰乱全国安全稳定、危害各族人民安居乐业的共同凶徒，他们的目的是企图挑起民族仇恨，破坏民族团结，破坏社会稳定，进而破坏祖国统一。我们与暴力恐怖分子的斗争不是民族问题，不是宗教问题，而是一场分裂与反分裂、维护祖国统一与破坏祖国统一的政治斗争。持续高发暴恐案件，证明了中央和自治区党委对当前形势的判断，维护新疆稳定的任务依然艰巨繁重。对于那些不思悔改、继续挑战法制，以身试法，进行暴力恐怖活动的犯罪分子，应当采取一切必要手段，坚决打击，依法严惩，绝不手软。要特别清醒地认识到坚持严打开路是保障人民安居乐业的根本目标。自5月23日开展严打暴恐专项活动以来，全区打掉多个涉恐涉暴团伙，收押一批犯罪分子，出重拳，下重手，打出了声威，振奋了民心。

在坚持严打的过程中，要加强对重点人口的管理。日常管理，坚决按重点人口管理有关规定，定期进行考察，每月开展一次谈话和思想汇报，及时掌握他们的思想动态和去向，做到“四个知道”和“六个熟悉”，即知道基本情况、知道列管依据、知道现实表现、知道经济状况，熟悉外貌特征、衣着规律，熟悉作案手段，熟悉活动规律，熟悉家庭情况、亲属关系，熟悉内心世界、思想动向，熟悉个性特征；动态管理，在日常管理的基础上，建立台账，实行动态管理，根据考察了解的情况，对确实表现较好，服从于管理，安心从事生产的重点人员要进行清零，撤消管控措施，不在列为重点管理对象；同时在摸排过程中对有劣迹行为的人要及时纳入管控对象。

应该更深刻认识反恐形势的严峻性复杂性，强化底线思维，以坚决态度、有力措施，严厉打击各种暴力恐怖犯罪活动，全力维护社会稳定，保障人民群众生命财产安全。各级驻村工作组要紧密配合、主动主持各级党组织和各维稳力量进一步深化严打暴恐活动专项行动，致力于打防结合，打与教育、打与去极端化，严打与法治相结合，维护新疆社会的稳定。

## （三）合法依规，提升宗教治理法治化水平

依法管理宗教事务，是当今世界各国的社会治理的根本做法。这方面做得比较好的国家如新加坡、哈萨克斯

坦、日本、德国等国,以上国家均是依靠法律规范的约束,在世俗社会与宗教信仰之间找到了两者和谐共存的界限。有鉴于此,上个世纪九十年代,在管理宗教事务方面,中央制定了“依法管理宗教事务”政策,<sup>⑥</sup>倡导“保护合法、制止非法、抵御渗透、打击犯罪”的基本原则。在政策精神的指引下,《国家宗教事务局主要职责内设机构和人员编制规定》等11部全国性法律法规先后出台。其中,以2004年《宗教事务条例》出台为里程碑,我国宗教事务在法制管理方面的经验逐步积累起来。<sup>⑦</sup>

与中央相对应,自治区各级党委、人民政府在依法管理宗教事务方面也进行了积极探索。各地根据中央法律法规和文件精神,因地制宜地制定了《领导干部联系清真寺和与宗教人士谈话制度》、《宗教活动场所民主管理制度》、《宗教教职人员考核、聘任制度》、《宗教人士定期学习制度》、《宗教活动场所维修、改建、新建审批制度》制度。除外,依照国家宗教局《宗教活动场所年检办法》。2011年自治区提出,“法律规范是解决新疆宗教问题的最主要抓手”、“要把宗教事务管理作为新疆社会管理的一项重要内容,积极探索创新,研究提出切实管用的措施,保障宗教活动规范有序进行。”<sup>[2]</sup>至此,新疆新一轮的宗教管理立法活动进一步展开。在中央地方两级互动、全国人大多次调研的大背景下,2013年、2014年自治区党委通过制定规范性文件破解新疆维稳困局,先后出台了《关于进一步依法治理非法宗教活动、遏制宗教极端思想渗透工作的若干指导意见(试行)》(简称11号文)和《关于进一步加强和完善伊斯兰教工作的若干意见的通知》(简称28号文)。两份规范性文件在政策面集中解决了,“什么是合法宗教活动”、“该如何进行合法宗教活动”的现实问题。2015年1月1日,《新疆维吾尔自治区宗教事务条例》颁布实施。《条例》积极吸收11号文、28号文精神以及做法,通过自治区人大立法的方式对合法非法宗教进行鉴别,对正常的宗教习俗与宗教行为进行区别。这些规章、法规、管理办法以及文件的贯彻实施,为新疆依法管理宗教事务提供了有力的法律武器。尽管在立法方面自治区层面做出了系统的安排部署,但由于打击涉恐犯罪维护社会稳定并非只是新疆的特殊需要,应当站在全国一盘棋的角度综合布局,形成内地新疆一盘棋,齐抓共管联合打击的治理模式。建议尽快出台新的适合全国整治涉恐犯罪的司法解释,公开审判一批具有社会影响力的大案要案,树立司法在社会中的威信。

注释:

①重点人口概念是一种对治安、刑事犯罪以及有极端

宗教行为人员的分类。重点人口一般来讲泛指:涉恐人员、涉稳人员、涉毒人员、在逃人员、重大刑事犯罪前科人员、肇事肇祸精神病人、重点上访人员等。

②调研时重点人口的经济状况主要参考被羁押人员在村(社区)的人均年收入。

③1997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》,分别是新党办[1997]1号文件和新疆党统发[2011]1号文件。

④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”。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,一直是政府的重要努力目标。

⑤“三位一体”工作机制是新疆“访民情惠民生聚民心”活动过程中总结的一套行之有效的的工作方法。该工作机制于2014年7月提出,并在全疆推广。其基本工作模式是强调“工作组、村协警以及村两委”三者之间形成合力,在确保干部生命财产安全的基础上开展各项惠民工作。

⑥上个世纪主要指导我国民族宗教工作的重要文件主要有两个,一个是1982年3月,党中央制定下发的《关于我国社会主义时期宗教问题的基本观点和基本政策》(即中发[1982]19号文件),另一个是1991年2月,党中央和国务院下发的《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》(即中发[1991]6号文件)。

⑦2004年11月30日,国务院总理温家宝签署国务院第426号令,发布了《宗教事务条例》。这是我国第一部宗教方面的综合性行政法规,标志着我国宗教方面的法制建设取得重大进展。

参考文献:

[1]天山网.新疆20万名机关干部下基层住万村[DB/OL].  
[http://news.ts.cn/content/2014-02/14/content\\_9313475.htm](http://news.ts.cn/content/2014-02/14/content_9313475.htm),  
2014-02-14,2015-12-15.

[2]中国日报.新疆提出依法加强宗教事务管理[DB/OL].  
[http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2011-12-09/content\\_4627501.html](http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2011-12-09/content_4627501.html),2011-12-09,2015-12-15.

[3]中国青年报.新疆清真寺数量大幅上升,已近2.5万座[DB/OL].  
[http://zqb.cyol.com/content/2009-07/17/content\\_2761116.htm](http://zqb.cyol.com/content/2009-07/17/content_2761116.htm),2015-04-18,2015-12-15.

[编辑:张钦]