

中共制訂新疆維吾爾自治區 宗教法規之現況析探

A Survey of the Religious Regulations in the Xinjiang Uygur Autonomous Region

劉燈鐘 (Liu, Teng-Chung)

康寧醫護暨管理專科學校副教授

劉志峰 (Liu, Chih-Feng)

鹿峰國小總務主任

壹、前言

大陸共產黨政府對於宗教信仰的態度，在「中華人民共和國」成立前訂定的《中國人民政治協商會議共同綱領》和 1952 年頒布的《中華人民共和國民族區域自治實施綱要》，與 1954 年的憲法都明確規定，公民有宗教信仰自由的權利；少數民族有發展語言文字、保持或改革其風俗習慣及宗教的自由。根據上述法規，人民有宗教信仰自由是毫無疑問，中共並宣稱，其對宗教信仰自由權利的法律保障，與有關國際文書和公約的主要內容基本一致。¹ 但對於宗教自由的認知，海峽兩岸則存在某種程度的落差，² 這些落差造成彼此各說各話，對宗教自由很難有一致的看法。

新疆地區由於長期以來的多民族、多宗教特性，兼之受國內、外因素的影響，導致該地區的宗教問題甚多，使得法制發展受到很大的挑戰，其中不乏其認定的非法宗教活動。如非法舉辦經文班，違規修建寺廟、教堂；利用宗教干預國家行政、教育、司法；成立非法宗教組織等。為解決這些問題和促進宗教

¹ 任杰，中國共產黨的宗教政策（北京：人民出版社，2007 年），頁 176。

² 國內學者廖劍峰指出，兩岸對宗教自由的認知存在落差，主要原因在於意識形態及維護政權穩定因素。參見：廖劍峰，「論中共宗教政策與管理」，*展望與探索*（臺北），第 8 卷第 12 期（99 年 12 月 15 日），頁 69。

發展，必須從其產生的根源著手，如能對症下藥，並制定相應的法律和政策，必能產生一定的作用。本文旨在說明中共政權如何藉宗教立法將維吾爾人「去伊斯蘭化」，以達到無神論政權對有神論之被統治者的控管。

宗教信仰雖為個人自由的領域，但宗教活動作為有組織的活動，應有其內部嚴格規範，甚至有時作為激進的運動介入公共政治，對其立法規範也就成為必要。宗教雖有其超脫世俗之神聖性，惟宗教發展仍與國家社會及人民生活息息相關，難以截然區隔。因此，如何在尊重宗教自由的前提下，兼顧國家社會整體發展，在法制上建立適用於宗教傳承及永續發展之法律，³ 係現代社會極為重要課題之一。

在此前提下，如何確定符合國情的政教關係模式，妥善處理維護公共利益與保障信仰自由的平衡，是大陸對其宗教立法的重大考驗。⁴ 由於新疆是多民族、多宗教並存的地區，宗教問題向來是影響穩定的重大因素。⁵ 在歷史發展上，該地區經歷以佛教為主，到北疆佛教為主和南疆伊斯蘭教為主，⁶ 迄今則以伊斯蘭教為主的多種宗教並存等不同階段。目前新疆地區的宗教概括為：信教群眾多、宗教活動場所多、宗教教職人員多、少數民族信教群眾多和宗教活動多之「五多」現象，⁷ 致該地區的宗教立法不易。

據統計，現今該地區主要的宗教信仰，有伊斯蘭教、佛教、基督教、天主教、道教和東正教 6 個宗教，在全境 2,000 萬人口中，信仰上述宗教的信徒超過半數以上，茲就其信教的民族與人數，列表如下：

³ 內政部，「宗教自由與宗教立法」，論壇實錄（臺北：內政部，99 年 7 月），論壇緣起，頁 1。

⁴ 劉澎，「立法不能回避的問題——宗教立法的難點」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，http://big5.xjass.com/mzwh/content/2010-12/01/content_178243.htm。

⁵ 艾爾西丁·阿木都拉，「依法加強對新疆宗教事務管理的幾點思考」，實是求是（烏魯木齊），2009 年第 1 期（2009 年 1 月），頁 57。

⁶ 伊斯蘭教為西元 7 世紀時阿拉伯人穆罕默德所創建，「伊斯蘭」意為「順服」，指教民必須順服唯一的神「安拉」的旨意。其教徒通稱「穆斯林」，原意為「順服者」，即順服於安拉旨意的人。該教大約在西元 10 世紀由波斯傳入新疆，在中國曾被稱作回教、清真教、天方教等，雖然傳入時間較佛教為短，但信奉的民族和教徒數較多。

⁷ 木拉提·黑尼亞提，「新疆宗教問題研究動態」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，http://www.xjass.com/mzwh/content/2008-09/24/content_32082.htm。

表 1 新疆信仰宗教的民族與人數一覽表

宗教別	信仰的民族	信徒人數
伊斯蘭教	維吾爾、哈薩克、回、柯爾克孜、烏孜別克、塔塔爾、塔吉克、東鄉、撒拉、保安等民族	約一千多萬人
佛教	漢族、蒙古、藏族、錫伯族	約二十萬人
基督教	漢族	約三萬人
天主教	漢族	約三千多人
道教	漢族	約一百餘人
東正教	俄羅斯族	約一百餘人

資料來源：賈東海、米娟婷，「新世紀西部邊疆民族宗教問題對中國民族關係的影響」，2010年12月14日下載，《百度空間》，<http://hi.baidu.com/%D2%C1%C0%E7%BA%EC%C1%F8/blog/item/6ba408349c8a291991ef394c.html>。

表 1 所述，伊斯蘭教不僅在該地區信仰民族和人數多，約占總人口的 50% 左右，尤其在南疆和農村地區，居民信仰伊斯蘭教很普遍，據統計，具備遵從型宗教行為者占維吾爾族村民的 80% 以上；⁸ 另青年的宗教信仰，仍以選擇信仰伊斯蘭教約占 60% 為最多，⁹ 而且教派情況比較複雜。¹⁰ 至於其他 5 教的信徒，其人數總和遠少於信仰伊斯蘭教，在宗教問題上相對單純許多。

在信仰方面，伊斯蘭教的六大信仰和五功，¹¹ 對教徒有很大約束力，宗教性對中國穆斯林民族特性影響至深。¹² 對於那些不遵守教規或對不信教者，常採

⁸ 蔣力蘊，「當代新疆農村維吾爾族宗教行為分析」，2010年12月14日下載，《新疆哲學社會科學網》，http://big5.xjass.com/mzwh/content/2009-02/23/content_60482.htm。

⁹ 阿孜古麗·吾甫爾，「關於新疆青年宗教信仰現狀的調查與分析」，2010年12月14日下載，《新疆哲學社會科學網》，http://www.xjass.com/mzwh/content/2008-08/01/content_26382.htm。

¹⁰ 陳國光，「貫徹政策 依法管理——進一步做好新疆宗教工作的關鍵」，《新疆社會科學》（烏魯木齊），1996年第4期（1996年4月），頁53。

¹¹ 六大信仰指「信真主、信先知、信經典、信天使、信來世、信前定」。五功指「念、禮、齋、課、朝」：「念」是教徒要相信真主，經常念經祈禱；「禮」是要教徒面向參加禮拜，每日5次，每週五聚會（主麻）及每年兩次會禮「開齋節」和「宰牲節」；「齋」就是齋戒，也叫「封齋」、「把齋」，即每年伊斯蘭教9月，教徒每天從黎明到日落要戒除飲食和房事；「課」即天課，凡教徒在資產達到一定數量時，每年必須按規定的利率繳納天課；「朝」即朝覲，凡有條件的教徒，生平至少要去參加朝覲1次。參見：「新疆宗教演變情況」，2010年12月14日下載，《新疆哲學社會科學網》，http://www.xjass.com/mzwh/content/2008-06/30/content_13820.htm。

¹² 吳雲貴，「中國伊斯蘭教面臨的國際環境」，參見：金澤、邱永輝主編，中國宗教報告（2008）（北京：社會科學文獻出版社，2008年），頁235。

取「六不主義」方式對待，¹³使不信教者感到孤立。從世俗法角度而言，伊斯蘭法與中共宗教法規之間是有很大的落差，這些落差需要透過立法的手段來加以整合。

目前新疆地方當局雖已加強宗教立法，對中共而言，該地區的宗教法制仍是相當脆弱，兼之當前新疆的宗教關係，因受國內、外因素的影響，當地的宗教問題眾多、複雜，其中不乏非法宗教活動，這些非法的宗教活動，常帶來許多負面作用。本文從該地區的法制沿革、內容加以探討，並針對其非法活動加以分析，冀思考其未來宗教法制發展的可行之道。

貳、法制沿革

一、改革開放前

各國宗教法制的差異頗大，主要是歷史、政治、民族文化傳統等因素所致。中共政權成立初期，由於新疆宗教問題的特殊性和複雜性，長期以來的傳統宗教信仰並未改變，維吾爾等少數民族仍維持全民信教。因此，中共中央和當地黨政機關除宣布尊重各少數民族宗教的政策，對於宗教組織制度、宗教上層人士的地位、職權均未改變，¹⁴並在省（區）政府設立宗教事務管理機構，及成立新疆伊斯蘭教協會。

由於馬克思主義宗教觀使然，自1958年起，新疆地方當局對伊斯蘭教和藏傳佛教等宗教，對其認定的特權和剝削制度加以改革，主要有：（一）廢除寺廟私設法庭、監獄和刑罰，干涉民事訴訟，擅自委派阿訇，給「口喚」，¹⁵歧視壓迫婦女，干涉婚姻自由和文化教育事業等；（二）廢除寺廟的生產資料所有制和高利貸、無償勞役等剝削制度；（三）不得利用宗教巧立名目強迫攤派、敲詐勒索群眾財物，廢除「烏守爾（糧食稅）、紮卡提（牲畜稅）」等宗教課稅；（四）不得強迫少年兒童念經和上經文學校，亦不得強迫青少年當滿拉、喇嘛，且喇嘛

¹³ 即：見面不握手、有病不看望、有事不幫忙、過節不拜訪、死後不送葬、相互不結親。參見：中共新疆維吾爾自治區委組織部課題組，「關於正確認識和處理新形勢下新疆宗教問題的調查報告」，馬克思主義與現實（北京），2001年第2期（2001年2月），頁40。

¹⁴ 任杰，中國共產黨的宗教政策，頁61-62。

¹⁵ 口喚含義為：命令、同意、反對、禁止、服從，源於伊斯蘭教8件原根。一般而言，晚輩外出要向老人討口喚，妻子回娘家探視父母並留宿娘家由丈夫給口喚，穆斯林該幹什麼不幹什麼都要尊口喚。參見：「鄯善回族禮儀習俗」，2011年3月4日下載，《鄯善旅遊網》，<http://www.shanshantours.com/list.asp?id=842>。

有還俗的自由；(五) 廢除寺廟的封建管理制度，包括管家制度、等級制度、打罰制度和寺廟間的隸屬關係等，¹⁶ 這是當權者把民族宗教世俗化的不當立法。

文革期間，當地宗教領域蒙受重大打擊，各級宗教部門相繼被撤銷，各宗教團體停止活動，寺觀教堂亦被查抄、關閉。文革結束以後，被廢止的宗教部門得以恢復，宗教活動場所亦重新開放，並恢復和成立自治區伊斯蘭教協會、佛教協會，各地州市和部分地區、縣（市）則相繼成立伊斯蘭教協會或佛教協會。

二、改革開放後

進入改革開放，中共對宗教領域的管理更為積極，中央印發《關於我國社會主義時期宗教問題的基本觀點和基本政策》文件後，新疆地方當局為執行該文件，由自治區黨委發布《關於進一步認真貫徹執行中央（1982）19 號文件，正確處理宗教問題的通知》（1984 年 8 月）和《關於自治區宗教工作幾個重要問題的報告》（1988 年 4 月）等通知，強調要正確區分正常與非法活動以及不屬於宗教範圍的迷信活動界限，並加強黨和政府對宗教工作和活動場所的行政管理，做到有法可依，依法辦事。¹⁷

此後，新疆當地政府和人大常委會即根據上述文件和國務院規章要求，共制定 4 個地方行政規章和法規，這些法規除強調要「保障公民宗教信仰自由和正常的宗教活動」，文字並充滿愛國主義的精神，聲言要「維護祖國統一、民族團結和社會穩定」。列表如下：

表 2 新疆地區宗教規章、法規一覽表

法規名稱	制定目的	制訂機關	施行日期
新疆維吾爾自治區宗教活動場所管理暫行規則	為保障公民宗教信仰自由和正常的宗教活動，維護宗教活動場所的合法權益。	自治區人民政府	1988 年
新疆維吾爾自治區宗教活動管理暫行規定	為保障公民宗教信仰自由和正常的宗教活動，維護祖國統一、民族團結和社會穩定。	自治區人民政府	1990 年

¹⁶ 劉仲康，「黨的宗教政策在新疆的實踐及基本經驗」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，http://big5.xjass.com/mzwh/content/2009-07/22/content_92963.htm。

¹⁷ 郭泰山，「關於新疆民族宗教問題的一些新議」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，http://big5.xjass.com/mzwh/content/2010-10/20/content_170244.htm。

法規名稱	制定目的	制訂機關	施行日期
新疆維吾爾自治區宗教職業人員管理暫行規定	為保障公民的宗教信仰自由和正常宗教活動，維護祖國統一，民族團結和社會穩定，發揮愛國宗教職業人員的積極作用，防止有人利用宗教進行分裂祖國統一、破壞民族團結、擾亂社會秩序和其他各種違法破壞活動。	自治區人民政府	1990年
新疆維吾爾自治區宗教事務管理條例	為保護公民信仰宗教自由，維護正常的宗教活動，有利於對宗教事務的管理。	自治區人大常委會	1994年

資料來源：作者自行整理。

上述這些法規中，僅1994年頒布的《新疆維吾爾自治區宗教事務管理條例》（以下簡稱《新疆宗教條例》），為自治區人大常委會所制定，是按照立法程序產生的第一個宗教事務法規，具有民主政治的「合法性」與「正當性」。細究該條例的條文內容，是當地3個行政規章（以下分別簡稱《新疆宗教場所規則》、《新疆宗教活動規定》和《新疆教職人員規定》）條文的濃縮，可視其為3規章的總結。

在該地區宗教法制建設過程中，亦加強相關的各項措施，主要如下述：

（一）加強宗教管理和建設

實施宗教事務的縣（市）、鄉（鎮）、村三級管理制度，¹⁸ 同時根據條例要求，對各宗教活動場所展開登記工作，全區共登記宗教活動場所24,258處，其中正式登記的有22,071處，暫緩登記584處，不予登記334處；並對宗教活動場所進行年檢，年檢合格率有99.4%，¹⁹ 並對教職人員進行普法教育、政治思想表現和知識考核；辦理「雙五好」表揚活動，²⁰ 藉此端正宗教活動場所及其管理組織，以建立更健全的法規制度。

¹⁸ 郭泰山，「關於新疆民族宗教問題的一些新議」。

¹⁹ 劉仲康，「新中國60年新疆宗教面貌發生了根本變化（二）」，2010年12月14日下載，《求是理論網》，http://www.qstheory.cn/tbzt/jdzghhlsn/60ndfxl/200909/t20090916_11568.htm。

²⁰ 「雙五好」指的是「五好宗教活動場所和五好宗教教職人員的評選表彰活動」。1991年起，自治區在全區推廣伊寧市開展「五好宗教活動場所人士」活動經驗。此後，每年自治區和地、州、市、縣開展「雙五好」達標評比活動。自治區於1993、1998、2002年分別召開全區宗教界「雙五好」表彰大會，共表彰「五好宗教人士」382人，「五好宗教活動場所」225座。形成「縣級每年一次，地、州、市級每三年一次，自治區每四年一次」的評選表彰制度。參見：「新疆宗教政策和民族宗教信仰」，2010年12月14日下載，《新疆二域設計》，<http://www.xjcn.cn/xinjiang/zixun/200711/1585.html>。

同時，當地政府亦對該領域投入可觀的資金，尤其對信徒最多的伊斯蘭教更是投入巨資，例如：發行維吾爾、漢、哈薩克、柯爾克孜等文字的宗教經典和書籍、雜誌，總數已達到一百多萬冊；有些歷史悠久、影響較大、風格特異的寺廟被列為國家或自治區的重點文物保護單位，²¹ 另許多清真寺亦被列入縣級以上重點文物，並多次由政府撥款修繕，僅 2008 年國家就撥款 3,300 萬元人民幣，用於艾提朵爾清真寺和香妃墓的修繕。²² 冀對各項宗教事務的投入，來贏取信教者對其政權的支持和擁戴。

（二）制訂相關民族宗教規章

主要是協調伊斯蘭教法與國家法律政策的關係，引導穆斯林服從國家法律，²³ 並制訂相關民族宗教規章，例如，自治區人大常委會通過制定的《新疆維吾爾自治區清真食品管理條例》，以示尊重食用清真食品民族的飲食習慣，並對違反條例規定者給予行政處罰的行為；如危害後果嚴重者，則依法追究刑事責任，冀加強對清真食品的管理，並規範該食品生產經營活動。

另對於少數民族因信仰而產生的傳統節日，當地政府亦頒布《新疆維吾爾自治區少數民族習慣節日放假辦法》，規定屬於伊斯蘭教的肉孜節和古爾邦節，²⁴ 是該地區少數民族的傳統節日，過肉孜節的各族幹部職工放假 1 天，其他各族幹部職工不放假；過古爾邦節的各族幹部職工放假 3 天，其他各族幹部職工放假 1 天。

（三）頒布政策性宗教文件，

鑒於當地「恐怖活動」猖獗，重點地區推展的「嚴打」，新疆當局先後頒布《關於界定非法宗教活動的意見》、《關於進一步加強對地下學經人員管理的意見》、《關於加強朝覲事務管理的若干辦法的貫徹意見》、《關於做好少數民族領

²¹ 金雲輝，新疆（北京：民族出版社，2000 年），頁 227。

²² 國務院新聞辦公室，「新疆的發展與進步」，國家民族事務委員會，中國民族年鑑 2009（北京：中國民族年鑑社，2009 年），頁 51。

²³ 行政院大陸委員會，大陸宗教現況簡介（臺北：行政院大陸委員會，民 85 年），頁 97。

²⁴ 「肉孜」就是「封齋」；即減食的意思，故肉孜節也叫「開齋節」，時間伊斯教曆的十月初。肉孜節這天，穆斯林一般很早起床，早祈禱後就可以吃一些東西，象徵齋月結束，然後出去團拜，互相擁抱問候，恢復朋友和親友之間的聯繫。穆斯林在這一天都穿節日衣服，喜氣洋洋，肉孜節不僅是齋月結束，而且是感謝安拉使他們信仰更加堅定，是和平歡樂的節日。「古爾邦」含有「犧牲」、「獻身」的意思，一般把這個節日叫「犧牲節」或「宰牲節」，在伊斯蘭教曆 12 月 10 日。穆斯林特別重視此節日，是日皆盛裝參加會禮，宰牲宴請親友、賓客，並與前來祝賀節日的其他各族人民一起，舉行豐富多彩的文藝聯歡，歡慶歌舞延續數日。參見：「肉孜節和古爾邦節是一回事麼？」，2011 年 3 月 4 日下載，《Baidu 知道》，<http://zhidao.baidu.com/question/50377279.html>。

導幹部聯繫清真寺工作的意見》、《關於宗教人士帶培塔里甫（滿拉）的意見》等政策性文件，來補充現行宗教法規的不足。

簡言之，改革開放以前，中共對新疆地區的宗教法制，主要是以黨和政府的文件、命令來執行；改革開放以後，黨雖居該地區宗教法制主導地位，但政府和人大常委會則根據需要制訂相關法規，這些政策、法律、法規，為日後新疆宗教工作的推行與法制化提供必要協助。

參、法制要點

目前新疆地區所依據的宗教法規，除全國性相關法規外，尚有當地人大常委會和人民政府制頒的法規，就其要點整理如下：

一、宗教活動

自由、合法和正常三項要求，被中共視為宗教法規的精髓。根據《新疆宗教條例》第2至4條規定，公民有宗教信仰自由，任何機關、團體和個人不得強制公民信教或不信教，亦不得歧視信教或不信教的公民。宗教團體、活動場所的合法權益，教職人員正常的教務活動和信徒正常的宗教活動受法律保護，²⁵宗教活動應當在憲法、法律、法規允許的範圍內進行。此外，並明文禁止宗教特權和剝削；不得破壞國家統一、民族團結、社會安定、損害公民健康和妨礙國家行政、司法、教育、婚姻。

另據規定，未經批准不得舉行跨地區活動，亦不得在宗教場所以外布道、傳教、宣傳有神論；已被廢除的宗教課稅、無償勞役、攤派勒捐、審理民事糾紛、歧視侮辱婦女、放「口喚」、派阿訇、欺壓教徒等制度，不得恢復。任何人不得以宗教負擔為藉口向群眾強收糧食、牲畜和財物。此外，政府取締看相算命、驅病趕鬼、請神降仙、消災祈雨、抽籤占卜、看風水、裝神弄鬼、妖言惑眾、騙錢害人等類，法律禁止的行為。²⁶

二、宗教團體

宗教團體依法推行宗教活動和教務，並接受政府宗教部門管理。根據法律

²⁵ 依據《新疆維吾爾自治區宗教活動管理暫行規定》第4條規定，信教群眾按照宗教習慣，在宗教活動場所內及在教徒自己家裏進行的一切正常宗教活動，如念經、講經、禮拜、封齋、祈禱、燒香、拜佛、彌撒、過宗教節日等，受法律保護，任何人不得干涉。

²⁶ 參見：《新疆維吾爾自治區宗教活動管理暫行規定》第6至10條條文。

規定，欲建立新宗教團體，須經縣級以上政府審查同意，並向同級民政部門申請登記。另教務推行時，經國家、自治區批准後得開辦宗教院校；經自治州、市（地）政府批准，可以開辦經文班（點），培養教職人員。若未經核可，任何組織和個人不得私自開辦宗教院、校和經文班（點）。至於需要印製、出版或發行內部使用的經書、典籍和闡釋經典、教義、教規等宗教印刷品和音像製品，從國外攜帶宗教印刷品、音像製品或其他宗教用品入境，均應當按照有關規定辦理批准手續。²⁷ 亦即非宗教團體、個人則在禁止之列，未經批准不得印製、出版或發行宗教經籍和製品。

目前，新疆全境已成立自治區及有關地、州（市）、縣的伊斯蘭教協會或佛教協會、基督教協會和基督教三自愛國會，現有宗教團體 91 個、宗教院校 2 所。²⁸ 以新疆伊斯蘭教經學院為例，該校自 1987 年成立迄 2008 年底，已為全疆各地培養 489 名依麻目、哈提甫或宗教學校教師，並培訓宗教教職人員達二萬多次。此外，由各地（州、市）伊斯蘭教協會舉辦的經文學校、經文班和宗教人士代培訓的哈提甫有 3,133 名，大多數已擔任該教的教職。²⁹

三、宗教活動場所

有關信徒的宗教活動處所，依據《新疆宗教條例》和《新疆宗教場所規則》規定，都須經縣（含）以上政府宗教部門批准、登記。未經批准，任何組織和個人不得隨意修建，若宗教場所終止、合併，亦應向原登記機關備案，其財產按照國家有關規定處理。依照現行規定，活動場所均在政府領導下，建立由信徒代表和教職人員參加的管理機構，成員須擁護政府領導，品行端正，有宗教知識、管理經驗和威信，及具有當地常住戶口身分，並由該地的信徒選舉產生，任期 1 至 3 年，可以連選連任。至於不適任者，信徒有權予以撤換或罷免，另在職國家幹部和工人身分者，依規定不得參加宗教場所的管理機構。

對於宗教場所的經營，依規定可自養企業、事業；出售宗教用品、藝術品和書刊；接受信徒自願的布施、奉獻、也貼或捐贈，但不得攤派；所得的財產、收入由該場所管理和使用，其他任何組織和個人不得占有或者無償調用。如場所欲改建或新建建築物，設立商業、服務業網點或者舉辦陳列、展覽、拍

²⁷ 參見：《新疆維吾爾自治區宗教事務管理條例》第 21 至 25 條條文。

²⁸ 國務院新聞辦公室，「新疆的發展與進步」，頁 50。

²⁹ 國務院新聞辦公室，「新疆的發展與進步」，頁 51。

攝電影、電視片等活動，必須徵求該組織和縣級以上政府的同意。

截至 2008 年底，全區有清真寺、教堂、佛道教寺廟等宗教場所約二萬四千八百座，³⁰ 其中清真寺最多，有 24,147 萬座；佛教（喇嘛教）寺廟 53 個；基督教教堂 33 座，活動點 153 個；天主教教堂 12 座，活動點 8 個；東正教教堂 3 座；道觀 1 座。³¹ 其中伊斯蘭教的活動場所大多是 1980 年以後恢復和建立，又以南疆的密度較其他地區高，以喀什、和田地區的農村為例，平均每生產小組有一座小禮拜寺，每村有一座主麻寺（禮拜五做聚禮的寺），每縣有一座清真大寺。³²

四、宗教職業人員

伊斯蘭教的依麻目（阿訇）、哈提甫；佛教（喇嘛教）的和尚、喇嘛、活佛；基督教的執事、長老、牧師；天主教的執事、神父；東正教的牧師；道教的道士；以及各教主要以從事教職的其他人員，必須具備相應條件。依據《新疆維吾爾自治區宗教職業人員管理暫行規定》第 3 條規定，要擁護中共的領導、社會主義，熱愛國家，維護國家統一和民族團結，反對民族分裂主義；要服從政府領導，遵守憲法、法律、法令和政策，堅持獨立自主自辦原則，堅持宗教事務不受國外勢力的支配；與品行端正，辦事公道，具有較好的宗教修養，在信徒中有一定威望，能與宗教場所管理機構合作共事。尚要符合的條件是：（一）經縣以上宗教組織進行政治表現、思想品德、經文學識的考核，成績合格並領到合格證書者；或在宗教院校學習畢業，³³ 領取畢業證書者；（二）具有當地戶口，享有公民權利者。³⁴

在聘任方面，擔任宗教職位的手續，目前的做法是：由寺廟教堂舉薦，名

³⁰ 國務院新聞辦公室，「新疆的發展與進步」，頁 50-51。

³¹ 新疆維吾爾自治區地方志編纂委員會，新疆年鑑 2009（烏魯木齊，新疆年鑑社；2009 年），頁 396。

³² 新疆維吾爾自治區地方志編纂委員會，新疆年鑑 2009，頁 397。

³³ 新疆地區對培養伊斯蘭教執事人員的宗教學校教育，大都在寺院內進行，由寺院的阿訇、伊瑪目任教師。經文學校分為初級經文學校、高級經文學校、宗教職業學校 3 種。初級經文學校，是伊斯蘭教育最普遍的形式，任務是普及宗教知識。設阿拉伯文、《古蘭經》選段、宗教詩、宗教文選、宗教儀式等，注重背誦，學制 3 至 4 年。高級經文學校，亦稱經文大學，任務是培養高級宗教執事人員。設阿拉伯文法、波斯文法、古蘭經、古蘭經釋義、聖訓、伊斯蘭法學、伊斯蘭哲學、阿拉伯文學等，學制 7 至 10 年。低年級也稱經文中學，學完全部課程者可充當阿訇（寺院主持）、哈孜（宗教法官）等；未學完全部課程者充當伊瑪目。宗教職業學校，培養唱經者等初級宗教執事人員。除學習初級經文學校課程外，也學習阿拉伯文法、聖訓等，要求熟練背誦古蘭經選段，以便充任寺院的低級宗教職務，學制 4 至 6 年。參見：「新疆伊斯蘭經文學校教育」，2010 年 12 月 14 日下載，《大學百科網》，http://www.upicture.com.cn/Knowledge/nPost/nPost_37827.htm。

³⁴ 參見：《新疆維吾爾自治區宗教職業人員管理暫行規定》第 3 條條文，2011 年 3 月 29 日下載，《博湖縣政府網》，<http://www.xjbh.gov.cn/xxgk/view.asp?t=8769>。

單經信徒討論，並取得多數人的同意；經宗教組織審查同意；報縣以上人民政府審查批准；宗教組織發給擔任宗教職業的通知書，始完成法定程序。在特殊情況下，經政府宗教部門同意，宗教組織可指定寺廟教堂的教職人員。³⁵ 非經此程序，其他任何組織和個人不得擅自向寺廟教堂委派、指定或撤銷教職人員。

此外，教職人員要遵守「十不」規定，分別是：不得進行反對中國共產黨的領導，反對社會主義制度，反對人民民主專政，反對馬列主義、毛澤東思想，危害社會治安、破壞國家統一和民族團結的活動；不得利用宗教干預國家行政、司法、文化教育、婚姻和計畫生育；不得強迫不信教的公民信教和參加宗教活動，對不信教、不參加宗教活動的公民不得歧視、排擠、壓制和打擊；不得進行危害信教群眾身體健康，侵犯公民人身權利、民主權利，妨害社會秩序、生產秩序、工作秩序和人民群眾生活秩序的活動；不得在寺廟教堂以外進行布道、傳教、宣傳有神論或者出售、散發宗教宣傳品；不得在任何場合宣傳「聖戰史」，煽動民族仇視；不得擅自開辦經文學校、經文班（或義工班），不得擅自培訓宗教學徒和向 18 歲以下的少年兒童灌輸宗教思想；不得向信教群眾攤派、勒捐，不得侵犯國家、集體、個人財產，也不得到外地進行募捐活動；不得擅自接待外國人和外國宗教組織的訪問、採訪，不得以任何方式向外國人、外國宗教組織索要財物；不得進行未經人民政府宗教事務部門批准的跨地區宗教活動；不得恢復已被廢除的封建特權和宗教壓迫剝削制度，³⁶ 違反上述規定，相關行政與宗教部門有權進行處置。

截至 2008 年，新疆有各宗教的教職人員約三萬人，其中伊斯蘭教的教職人員最多，約有二萬九千人；其他宗教的教職人員較少，佛教有 268 人，藏傳佛教有 260 人，基督教有 22 人，天主教和道教教職人員各 1 人。³⁷ 同時，為補助教職人員的生活開支，自 2006 年起擴大對其生活補助，截至該年底，享受生活補助的教職人員有一萬四千六百多人，各級政府財政共支付人民幣四千多萬元。³⁸ 此外，宗教界人士被安排擔任人代會、政協職務，擔任各級職務者有一千八百多人，³⁹ 以裝飾中共政權門面。

³⁵ 參見：《新疆維吾爾自治區宗教職業人員管理暫行規定》第 4 條條文。

³⁶ 參見：《新疆維吾爾自治區宗教職業人員管理暫行規定》第 5 條條文。

³⁷ 郭泰山，「關於新疆民族宗教問題的一些新議」。

³⁸ 新疆維吾爾自治區地方志編纂委員會，*新疆年鑑 2007*（烏魯木齊：新疆年鑑社，2007 年），頁 391。

³⁹ 國務院新聞辦公室，「新疆的發展與進步」，頁 50。

五、涉外事務

在與境外宗教互動方面，依據法律規定，宗教團體在平等、互相尊重的基礎上，經國務院、自治區有關主管部門同意，可與國外宗教團體和宗教人士開展友好往來。對於宗教團體和宗教場所的民主管理組織接受國外宗教組織和個人的捐贈，則應按照國家有關規定辦理。宗教團體和宗教事務亦不受外國勢力的支配，應堅持獨立、自主、自辦的原則，實行自治、自傳、自養。⁴⁰

至於外國組織和個人在自治區境內進行宗教活動，應按照《中華人民共和國境內外國人宗教活動管理規定》辦理。依目前做法，外國宗教信仰者可以到對其開放的宗教場所參加活動，但不得領拜和講經。此外，嚴禁外國宗教組織和人員在境內傳教和散發宗教宣傳品；宗教團體、院校和活動場所亦不得擅自同外國宗教組織交往，且不得留宿外國人。伊斯蘭教的信徒如欲前往國外朝覲，則由伊斯蘭教全國性宗教團體負責組織，自 1980 年以來，新疆赴沙特朝覲的人數已累計超過 5 萬人，近年朝覲人數保持在每年二千七百人左右。⁴¹

六、獎懲規定

在獎勵方面，依據法律規定，凡是增進民族團結、促進社會穩定和經濟發展做出貢獻的宗教團體、活動場所、教職人員，由縣級以上人民政府給予表彰或獎勵。在懲罰方面，對於違犯規定的教職人員，法律規定需視情節輕重，由宗教組織或縣（市）政府宗教部門給予批評教育，或處予勸告、警告、留用察看、取銷資格的處分，若觸犯刑律的違法犯罪分子，則交由公安、司法單位處理。至於宗教活動場所和團體違反規定，由縣級以上政府宗教部門視情節輕重，分別給予警告、停止活動、註銷登記的處罰；情節特別嚴重的，要提請縣級以上政府依法予以取締。

另侵犯宗教團體、教職人員和活動場所合法權益者，則由縣級以上政府提請有關單位查處。如當事人對懲處案不服，依各法律對不同性質案件的規定，一般多以當事人在接到處罰通知之日起 15 日內，可向作出處罰決定的機關的上一級機關申請復議；對復議決定不服的，可在接到復議決定之日起 15 日內，向法院起訴。此外，當事人亦可根據法律規定在接到處罰通知書之日起 15 日內，

⁴⁰ 參見：《新疆維吾爾自治區宗教活動管理暫行規定》第 17 條條文。

⁴¹ 國務院新聞辦公室，「新疆的發展與進步」，頁 50。

直接向法院起訴。⁴²

事實上，新疆宗教法規的內容，大多延用國家政策的相關規定，但做為少數民族人口眾多的大省，新疆地區對伊斯蘭教的規範，比中央和其他省級行政區規定詳細，但亦存在不少缺失，這些都是日後修法或制定新法時必須考量的。

肆、非法宗教活動

目前新疆地區的非法宗教活動，均較其他地區眾多與嚴重，就其因素、類型及取締情形，論述如下：

一、非法因素和類型

新疆非法宗教活動的產生，主要有國際和國內等 5 種因素所構成。⁴³ 事實上，這些非法宗教活動在各宗教中都不同程度地存在，但由於伊斯蘭教教義和全民信教的關係，該教的非法行為最為明顯，主要表現在：利用宗教干預國家行政、司法、教育、婚姻、計劃生育等；干擾宗教信仰自由；擅自修、擴、改建寺廟；未經政府主管部門批准印刷和銷售宗教書刊和音像製品；⁴⁴ 零散朝覲；⁴⁵ 成立非法宗教組織，非法進行「宣教」活動；恢復封建宗教特權和宗教課稅；鼓吹煽動婦女戴面紗、蒙面；接受國外宗教組織指令等方面。而此類非法宗教活動，從形式或內容言，主要有兩類型：

- (一) 不懂法律或法制觀念淡薄所造成，這類非法活動，通常違反《刑法》、《治安管理處罰條例》以外的其他法規，如《婚姻法》、《土地管理法》、《出版管理條例》、《集會、遊行示威法》以及《出版管理條例》、《集

⁴² 參見：《新疆維吾爾自治區宗教事務管理條例》第 26 至 30 條條文。

⁴³ 五種因素為：一、受國際因素的影響，特別是當代伊斯蘭復興運動影響，新疆非法宗教活動日益猖獗；二、社會轉型時期，國內經濟體制的變化，對信教群眾產生一定影響，導致宗教狂熱；三、經濟文化發展水平的差距及其落後性，導致一些群眾轉向宗教信仰，加入非法宗教活動；四、民族分裂主義分子和宗教極端分子利用宗教有意識地煽動宗教狂熱，妄圖使宗教問題政治化，政治問題宗教化；五、宗教立法滯後，對宗教事務管理的法律依據不完善，依法管理的力度不夠是造成新疆非法宗教活動出現的又一重要原因。桂全民、婁苗，「論新疆非法宗教活動產生的原因」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，http://big5.xjass.com/mzwh/content/2008-09/25/content_32180.htm。

⁴⁴ 近年來已被查獲的數百起非法書籍的偷運、銷售、發行案件中，被收繳的伊斯蘭極端主義思想內容的書籍多達幾十種、數萬冊。參見：阿比孜·尼亞孜，「當前新疆反分裂鬥爭與伊斯蘭教關係的幾個問題」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，http://www.xjass.com/mzwh/content/2009-03/10/content_63600.htm。

⁴⁵ 依據《宗教事務條例》第 11 條、第 43 條規定，信仰伊斯蘭教的中國公民前往國外朝覲，由伊斯蘭教全國性宗教團體負責組織；擅自組織信教公民到國外朝覲的，由宗教事務部門責令停止活動，有違法所得的，沒收違法所得，可以並處違法所得 1 倍以上 3 倍以下的罰款。

會、遊行示威法》以及國務院頒布的《宗教場所管理條例》和新疆地區宗教事務管理的有關規定。

- (二) 利用宗教從事的非法活動，除違反上述各項法律外，並違反《治安管理處罰條例》。例如：伊斯蘭教極端主義具強烈的反政府和分裂傾向，在手段上採用激進的暴力恐怖，其骨幹分子多以年輕地下哈提甫為主，⁴⁶ 從 1990 年「4·5」巴仁鄉暴亂開始，即與國際恐怖主義活動相結合，製造一系列恐怖事件，直接影響新疆社會政治穩定和國家安全。⁴⁷ 其表現方式有：「拆橋」行動，⁴⁸ 公開拒捕，持槍進行武裝對抗；暴力恐怖活動手段凶殘，甚至不惜採用自殺攻擊手段。這類的非法行為，是目前新疆地方當局急欲嚴打的對象。

二、政府取締情形

對於非法的宗教活動，中共採取的策略是「露頭就打」，決不寬貸、妥協。根據統計資料，近十餘年破獲的較大分裂事件約二百多案，涉案人員達數千人以上，這些犯案者，中共官方指稱是伊斯蘭極端主義、民族分裂、暴力恐怖的「三股勢力」。⁴⁹ 中央及新疆當局雖對非法宗教活動嚴厲打擊，但仍無法將其完全消除，甚至有越來越難控制的情形。以 2008 年為例，全年共破獲「伊扎布特赫立爾 Hizb-iTahrir」（中文意為伊斯蘭解放黨）組織 23 個，逮捕 1,634 人；破獲「聖戰」培訓班 20 處，逮捕 202 人。⁵⁰

對非法宗教的法律懲罰，目前的做法是，在法律適用方面，主要是以分裂國家罪，對宗教極端勢力為首分子定罪量刑；以煽動分裂國家罪，對宗教極端勢力為首分子定罪量刑；以組織、策劃、參加、實施恐怖活動組織罪，對恐怖活動組織者和實施者定罪量刑；以資助恐怖活動組織罪，對資助恐怖活動組織的行為定罪量刑。⁵¹ 顯而易見，當地政府期透過大力「嚴打」的手段，來剷除

⁴⁶ 木拉提·黑尼亞，「新疆宗教問題研究動態」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，http://www.xjass.com/mzwh/content/2008-09/24/content_32082.htm。

⁴⁷ 努爾·白克力，「努爾·白克力在自治區幹部大會上的講話」，2010 年 12 月 14 日下載，《新華網》，http://www.xj.xinhuanet.com/2008-09/11/content_14376020.htm。

⁴⁸ 「拆橋」行動，是指通過暗殺宗教人士和黨的少數民族幹部，恐嚇少數民族幹部、群眾和宗教人士，切斷宗教界、少數民族群眾與政府之間的聯繫，以此壯大其活動的聲勢，削弱政府力量。參見：趙璇、高靜文，「新疆反分裂鬥爭的歷史回顧與經驗總結」，2010 年 12 月 14 日下載，《中華網》，http://club.china.com/data/thread/1015/2718/40/90/4_1.html。

⁴⁹ 阿比孜·尼亞孜，「當前新疆反分裂鬥爭與伊斯蘭教關係的幾個問題」。

⁵⁰ 新疆維吾爾自治區地方誌編纂委員會，*新疆年鑑 2009*，頁 91。

⁵¹ 何運龍，「新疆打擊宗教極端勢力治理非法宗教活動法律適用研究」，2010 年 12 月 14 日下載，《百度空間》，<http://hi.baidu.com/%C0%ED%C2%DB%D1%D0%BE%BF/blog/item/66323f773b4ad61cb151b97b.html>。

宗教人士主導的「恐怖活動」。

伍、法制評析

現今，新疆地區的宗教法制雖已逐步加強，但仍有許多要檢討與改善之處：

一、法規不完備、政策文件多

中國大陸迄今，並未有一部系統、完善的全國性宗教法律。目前各地區在宗教方面，所依據的全國性相關法規，主要由憲法、行政法規和國務院的部門規章所組成。新疆地區雖已制定《宗教事務條例》，但該條例失之簡陋，無法有效應付複雜的宗教現象。⁵² 尤其維吾爾等民族在歷史上是全民信教，現今雖然有黨團員、幹部、教師，及一部分人已經不信教，但宗教活動已與其生活、生命相結合。一般信徒每天做 5 次禮拜、祈禱、念經，聽宣講伊斯蘭教的基本教義、教法及倫理道德思想。另一方面，每個人人生禮儀如名禮、婚禮、葬禮等，亦都依照宗教儀式舉行。因此，各類宗教法規越完備與詳實，對當地的社會和諧必有正面助益。

目前，自治區人大常委會所制定的宗教法規及其相關者，僅《新疆宗教事務條例》和《新疆維吾爾自治區清真食品管理條例》而已，當地處理宗教事務的依據，仍以政府頒定的行政規章和文件為主，但能完全適用該地區廣大伊斯蘭教徒，且為其樂於遵守的地方性法規確相當欠缺，因此，唯有加強適性的宗教立法事務，才能降低對伊斯蘭教的衝擊與傷害，並減少因此而產生的衝突和問題。

二、法律知識待提升、普及

新疆地區宗教法律知識的不足，存在已久，一般民眾和教職人員對法律常感陌生，甚至宗教人士參與培訓班仍無法得到解決。以 2001 年宗教人士培訓為例，參與培訓人員的資料顯示，在 2,000 名哈提甫（維吾爾語系）中，高等宗教院校畢業的 42 名，占總數的 2.1%；中等宗教院校畢業的 148 名，占總數的 7.4%；自學宗教（地下）的 1,810 名，占總數的 90.5%。文化結構統計顯示，相當於專科以上學歷的 42 名，占總數的 2.1%；高中文化的 168 名，占總數的

⁵² 王磊，「新疆宗教事務法制建設面臨的障礙及其對策」，新疆社會科學（烏魯木齊），2008 年第 3 期（2008 年 3 月），頁 58。

8.4%；具有初中文化的 601 名，占總數的 30.05%；小學文化的 561 名占總數的 28.05%；文盲 28 名，占總數的 1.4%。⁵³ 此外，許多教職人員年高體弱，60 歲以上者超過三分之一，70 歲以上者超過五分之一，⁵⁴ 因此如何有效提升、普及法律知識，殊值各界共同高度關注。

三、教職人員與教徒守法意識低

依據法律規定，教職人員的職責有：愛國守法，遵從憲法，法律、法令和政策，並在寺廟教堂認真貫徹執行；遵守黨的宗教信仰自由政策，尊重公民信仰宗教的自由與不信仰宗教的自由；組織和帶領信教群眾進行正常的宗教活動，制止一切違法活動；教育信教群眾遵紀守法，維護國家統一、民族團結和社會穩定，宣導婚喪事簡辦，改革陳規陋習，樹立新風尚，為社會主義物質文明建設和精神文明建設作貢獻；積極參加愛國宗教組織和人民政府宗教事務部門召開的會議和組織的學習活動及社會活動；經常向愛國宗教組織和人民政府宗教事務部門報告寺廟教堂的活動情況，對出現的一些異常情況要積極主動協同有關部門妥善處置等，⁵⁵ 上述這些職責，都是新疆當局所要求的工準繩。

然而因諸多因素的影響，無法使該地區全部的教職人員扮演模範角色，使得該地區宗教法制的發展受到侷限。事實上，由於教職人員的地位是因社會文化的需求而存在，在現實生活中起著特殊的服務作用，包括受到現代學校教育的知識分子，都無法替代他們在老百姓日常生活中所扮演的角色。⁵⁶ 因此，教職人員更應以積極態度，帶領教坊群眾一起知法、守法。

陸、結論

中共法規指出，人民享有宗教信仰自由的權利，但也同時承擔擁護共產黨領導和社會主義制度，以及促進國家統一的任務。就目前該地區宗教發展來看，新疆宗教總體形勢良好，已初步開始走向規範化、法制化和程式化的軌道，宗教活動和宗教事務管理基本納入法制軌道，宗教界內部比較穩定，宗教

⁵³ 阿比孜·尼亞孜，「當前新疆反分裂鬥爭與伊斯蘭教關係的幾個問題」。

⁵⁴ 中共新疆維吾爾自治區委組織部課題組，「關於正確認識和處理新形勢下新疆宗教問題的調查報告」，頁 42。

⁵⁵ 參見：《新疆維吾爾自治區宗教職業人員管理暫行規定》第 5 條條文。

⁵⁶ 木拉提，「『十二五』規劃中新疆宗教工作需要重視和建設的三個問題」，2010 年 12 月 14 日下載，《新疆哲學社會科學網》，http://big5.xjass.com/mzwh/content/2010-12/08/content_179533.htm。

的狂熱態勢得到遏止。⁵⁷ 衡諸事實，在宗教法制建設方面，新疆還存在許多問題，包括：宗教法律、法規還不健全；現行的法律、法規操作性較差，在實施過程中，未能充分發揮法律應有的權威作用；存在著有法不依、執法不嚴等情形。⁵⁸

雖然《新疆宗教事務條例》被官方譽為是加強對宗教事務的管理，做好宗教界的穩定工作，促進自治區的社會穩定、經濟發展和宗教和諧，提供有力的法律保障。但顯然地，諸如許多合法與正常的活動未獲保護，而法律禁止的活動卻屢禁不止，例如不信教的自由得不到保障；煽動宗教狂熱，破壞社會生產、生活秩序；宣揚民間封建迷信活動，騙取錢財等現象。誠然，解決宗教問題要靠法治，但法治不是把法規、規章簡單法律化，該地區宗教法制還有很長的路要走。

事實上，新疆歷來的宗教、民族和政治是交織在一起，這個特點往往使很多矛盾糾結、甚而模糊不清。值得注意的是，該地區利用宗教搞分裂活動的現象，主要發生在單一的維吾爾族部分人當中，未見其他信仰伊斯蘭教的民族成分參與其中。然而非法宗教活動的存在，對新疆的社會穩定產生極大的威脅，因此，要打擊和制止非法宗教活動，必須從問題產生的根源入手，分析其產生的原因，並制定相應的法律和政策，才能真正解決當地的非法宗教活動，同時促進該地區的宗教法制正向發展。

⁵⁷ 中共新疆維吾爾自治區委組織部課題組，「關於正確認識和處理新形勢下新疆宗教問題的調查報告」。

⁵⁸ 桂全民、婁苗論，「新疆非法宗教活動產生的原因」。