

新疆农村重点人员成因分析及对策研究*

张立哲^{1,2}

(¹伊犁师范学院 中国新疆与周边国家合作发展研究中心;²中共伊犁州委党校 法学部 新疆 伊宁 835000)

摘要:新疆社会稳定的难点在农村,在于对暴恐行为的预防。针对新疆重点人员的成因分析,需要进一步加强宣传教育、帮扶转化、治村强村、清真寺管理、合法宗教与非法宗教的甄别工作,通过突出重点,改进维稳工作方法;固基强基,加强村委会建设;依法传教,规范清真寺管理;宣传教育,加强学校管理;高举法治,依法管理宗教事务等,有效预防和遏制农村民族分裂势力的产生发展。

关键词:新疆农村 重点人员 成因分析 对策研究

中图分类号:D633.45 **文献标识码:**A

DOI:10.3969/j.issn.1003-4641.2016.01.07

维护新疆社会稳定的重点在农村,难点则在重点人员。^①通过对重点人员的摸排分析,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。本课题组以随机抽取的93名被羁押重点人员为研究对象,以点带面、解剖麻雀,对新疆基层影响稳定问题进行深入分析,以探究目前新疆农村维稳工作存在的问题及对策建议。

一、重点人员基本特征

1.重点人员无明显职业、家庭收入、经济状况特征。93人中,男性已婚占绝大多数,女性仅4人,未婚11名。务农农民占总人数的80.6%,所余为外出务工和经商做生意人员。家庭收入在本村居中等以上收入家庭占84.9%。

2.重点人员普遍学历较低受教育程度不高。调研93人中,小学文化程度57人,初中学历程度30人,高中及高中以上仅6人。汉语水平较好的仅有2人,其他91人略通或不懂汉语,“80、90”后年轻人占总人数一半。

3.重点人员大都表现为宗教极端化、家族化、日常行为违法化。93名重点人员中,非正常留大胡子人员38人,妇女穿吉里巴甫服4人,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15人,有以上行为的占61.3%。其家庭成员中有1人非正常留大胡子,48

人穿吉里巴甫服,有以上三种违法行为的13人。93人中有亲属关系的20人,同一家族的7人。

4.重点人员笃信宗教人员较多,受非法宗教传播影响的方式多种多样。93人中,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。

5.重点人员中二次犯罪情况比较明显。据统计,93名重点人员中,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%。

二、重点村重点人员成因分析

1.宣传教育方面。调研中发现,重点人员的问题主要还是思想问题,与家庭经济收入、职业状况并没有太直接的关系。从统计数据上来看,重点人员中“80、90”后的比重较多,占比达到49.5%;从学历来看,大多数重点人员的学历都在高中以下,高中以下重点人员占比达到98.9%。因此可以看出,在“80、90”后的重点人员中,存在教育水平、力度不够,失察失教、宽容放纵的情况。

2.重点管控、帮扶转化方面。有效遏制和解决

*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”阶段性研究成果

刑释人员重新犯罪工作,是综合性社会系统工程,不仅需要司法行政机关严打处罚,也需要政府相关部门和基层群众自治组织形成帮扶转化合力,实际做到“犯罪需严惩、悔改有机会、转化有条件”。但目前的重点人员的管控工作依然存在不足,需要改进。

3. 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岗位实行“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。

4. 宗教阵地、清真寺管理方面。在全疆2208万人口中,信教群众约占总人口的58%,全区有宗教活动场所2.44万余座,宗教教职人员2.9万人、宗教团体88个,平均每400多个穆斯林有一座清真寺,平均每个村有4座清真寺。新疆清真寺的数量、密度和人均拥有量远远超过了沙特、土耳其、伊朗等传统伊斯兰国家。^[1]课题组发现,清真寺的阿訇和伊斯兰经文学校中的神学教师在信仰的传播、宗教的日常管理、信教群众的动员和组织方面有极其重要的作用。事实上,正是得到了部分阿訇和神学教师的支持和同情,极端宗教势力才能够发展起来。

5. 合法宗教、非法宗教的甄别工作方面。根据调研,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。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。

三、对当前新疆维稳工作的建议

1. 固本强基、推进村委会建设。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,促进村两委班子建设。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,净化党员队伍。

在村委班子的构建管理方面。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,将目前Y县147个村社区,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。四是经费保障。每村每年办公经费不少于50万元,在村级阵地建设方面有物质保障。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。

在“三位一体”工作机制方面。^[2]2014年开始,新疆维吾尔自治区开展了为期三年的“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。^[2]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、村警紧密联系起来,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。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,加强对村级工作的帮助指导,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。

2.依法传教、规范清真寺管理。宗教问题往往与民族问题交织在一起,在宗教氛围浓厚的土壤中,避免不了“三股势力”披着合法外衣,以宗教名义行非法勾当之实,从而贻害社会。近几年先后发生的乌鲁木齐“7·5”打砸抢烧严重暴力犯罪事件、和田“7·18”暴徒袭击派出所事件、乌鲁木齐“5·22”暴力恐怖事件、巴楚“7·28”暴力恐怖事件等既不是民族问题,也不是宗教问题,但它却毫无疑问地将民众的关注焦点引向民族问题和宗教问题,造成了地区稳定形势紧张和各民族之间的隔阂甚至对立。清真寺是穆斯林的宗教活动场所,被称之为“穆斯林的家园”。其主要是两大功用:一是做礼拜,敬拜真主,因而通常叫做“礼拜寺”,这是清真寺主要的也是最基本的用场;另一项功用是学习和教育,它是穆斯林男女老少学习教门知识的地方,是进行伊斯兰教育并传承、传播教门的重要基地。因此,清真寺的管理不仅将事关信教群众的正常宗教活动规范,更将成为“培养正常宗教意识的主阵地”。

3.宣传教育、加强学校管理。教育是提高中华民族整体素质,强化人们明辨是非能力的有效方法,在新疆重视加强对青少年的教育具有十分重要的战略意义。从公安机关现已破获的以民族分裂为目的的各类暴力恐怖案件中不难看出,青少年犯罪成员不在少数,其中大多都是受教育程度低。因此,在与“三股势力”争夺青少年的激烈较量中,要加强教育,帮助青少年树立正确的人生观和价值观。要在中小学和大学生中开展揭批宗教极端思

想本质及其危害的专题教育活动,还要在学校开设宗教演变常识讲座和课程,让学生了解宗教基本常识和宗教演变史,引导学生破除宗教的神秘感,帮助他们正确区分正常的宗教活动与非法宗教活动。

4.进一步做好“四好”干部及爱国宗教人士的安全保卫工作。新疆的社会稳定要依靠“政治靠得住、工作有本事、作风过得硬、群众信得过”的“四好”干部以及“政治靠得住、宗教有造诣、品德能服众、关键起作用”的爱国宗教人士。“四好”干部和爱国宗教人士在传播正信,抵制邪说,促进团结,去除极端化方面具有重要作用,是维护新疆社会稳定的核心力量,也是“三股势力”的眼中钉、肉中刺。1996年5月20日全国伊斯兰教协会常委阿荣汗·阿吉大毛拉被杀害;2013年8月15日,全国伊斯兰教协会副主席阿布力提甫·阿布都热依木大毛拉被杀害;2014年7月30日,喀什市艾提尕尔清真寺全国伊斯兰教协会副主席居玛·塔伊尔大毛拉被杀害。调研中课题组也了解到,农村敢于发声亮剑的干部以及爱国宗教人士时常受到暴恐分子的威胁。爱国宗教人士及发声亮剑的领导干部承受着巨大的心理压力,同时也缺少制度层面的支持和保障。对此我们应当做到:

第一,旗帜鲜明地支持爱国宗教人士及党员干部发出正义的声音,形成强大社会正能量,震慑暴恐分子的嚣张气焰。境内外敌对势力多年欺骗性宣传造成部分地区个别群众在一定程度上的思想混乱,在这种情况下,我们既要坚持不懈地做好群众工作,更要鼓励、支持爱国宗教人士和党员干部走到“前台”,弘扬正义,坚持真理,反对极端,批判邪说。另一方面,在新闻报道中,爱国宗教人士和领导干部的个人信息很容易为暴恐分子获悉,增加他们被伤害的风险。因此,在宣传报道时,媒体从业人员要有安全意识,保密观念;在编辑过程中,对敏感视频、音频要进行技术处理,以减少因信息泄密可能给他们带来的风险。

第二,要把爱国宗教人士和党员干部的人身保护工作落到实处,抓早抓小,防微杜渐。健全安保机制,完善防护手段。在人员护卫、技术资助、信息分析等方面周全筹备。如果发现可疑动向,要及时预警,加强防范,采取有力措施,干预制止。

第三,认真落实保障制度,消除爱国宗教人士和领导干部的后顾之忧。要在政治上鼓励和支持爱国宗教人士和发声亮剑的干部。要在生活上关心爱护爱国宗教人士及“四好”干部,定期组织体

检,尽最大可能帮助解决相关人员的家属、子女下岗、待业、入学入托等实际问题。

第四,完善因公致伤、因公致残医疗保障办法和抚恤金保障制度。

第五,对伤害爱国宗教人士和领导干部的行径,要严惩不贷。这既是维护法律尊严的具体体现,也是增强群众社会安全信心的必然要求。

5.高举法治,推进依法治理宗教事务。依法管理宗教事务,是当今世界许多国家管理宗教事务的根本做法。这方面做的比较好的国家如新加坡、哈萨克斯坦、日本、德国等,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90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,^③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。^④

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》等。此外,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最主要的抓手”、“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。”^[1]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)》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》。2015年1月1日《新疆维吾尔自治区宗教事务条例》颁布实施。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。

尽管立法方面在自治区层面作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。因此,为了进一步配合全疆开展的“去极端化”活动,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重点人员概念是一种对治安、刑事犯罪以及有极端宗教行为人员的分类。重点人员一般来讲泛指: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“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有效的工作方法。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。

③上个世纪指导我国民族宗教工作的重要文件主要是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》,和1991年2月5日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》。

④2004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]中国青年报.新疆清真寺数量大幅上升,已近2.5万座[EB/OL].http://zqb.cyol.com/content/2009/07/17/content_2761116.htm,2015-12-15.
- [2]天山网.新疆20万名机关干部下基层住万村[EB/OL].http://news.ts.cn/content/2014/02/14/content_9313475.htm,2015-12-15.
- [3]中国日报.新疆提出依法加强宗教事务管理[EB/OL].http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2011/12/09/content_4627501.html,2015-12-15.

责任编辑:哈丽云