

## The Xinjiang Papers – Document No.10

### Notice of the General Office of the Central Committee of the Communist Party of China and the General Office of the State Council on Printing and Distributing "Suggestions on Strengthening and Improving Islamic Work in the New Situation." (April 19, 2018)

中共中央办公厅国务院办公厅 印发《关于加强和改进新形势下 伊斯兰教工作的意见》的通知（2018年4月19日）

### TRANSCRIPT

*The Uyghur Tribunal and the scholar responsible for producing this transcript (Dr. Adrian Zenz) respectfully request users not to publicly repost or redistribute this document either in original or modified form (i.e., without this cover page), but to preserve its file integrity and hosting location.*

Originally published on December 13, 2021

A set of internal documents from the Chinese government was leaked to the Uyghur Tribunal in London in September 2021. Several of these had previously been reported on by the *New York Times*. The Tribunal commissioned Dr. Adrian Zenz, Senior Fellow in China Studies at the Victims of Communism Memorial Foundation (VOC) in Washington, D.C., to analyze, authenticate and transcribe the original documents. An overview of the entire document set, a comparison to the material published by the *New York Times*, and a discussion of the authentication methodology can be found here:

<https://uyghurtribunal.com/wp-content/uploads/2021/11/The-Xinjiang-Papers-An-Introduction-1.pdf>.

The transcript of this document from the original file was produced by Dr. Zenz and Mishel Kondi, a research assistant employed by VOC, with assistance from a VOC graphics designer. An external native Chinese speaker with experience in researching Chinese government documents reviewed the transcripts for potential transcription errors. The transcription work was funded by the Uyghur Tribunal (travel expenses) and the VOC (work time and external review).

All transcriptions and Dr. Zenz's related analysis were peer-reviewed by Dr. James Millward, professor at Georgetown University, Washington, D.C., and Dr. David Tobin, lecturer in East Asian Studies at the University of Sheffield, who were given full access to the original files. Their review statements can be found here: <https://uyghurtribunal.com/statements/>.

This transcript was produced from screenshots taken from the original document, which were edited for higher contrast and then processed using OCR software with Chinese character recognition. The results were compared to the original line-by-line and additionally reviewed. This transcript is formatted to look similar to the original in terms of cover design, fonts, text indents, etc. The result is a close approximation but not a perfectly identical reproduction of the original layout. Also, the original files contain multiple redactions in the form of digitally-inserted black boxes, which, due to time constraints, have not been indicated in this transcription. The substantial combined volume of the leaked material means that not all errors may have been spotted. If readers spot potential errors, they are encouraged to report them by contacting the Victims of Communism Memorial Foundation at: zenz AT victimssofcommunism.org.

This file is hosted on the website of the Uyghur Tribunal at:

<https://uyghurtribunal.com/wp-content/uploads/2021/11/Transcript-Document-10.pdf>.

机密 ★20 年

# 中共中央办公厅文件

中办发〔2018〕24号



## 中共中央办公厅 国务院办公厅 印发《关于加强和改进新形势下 伊斯兰教工作的意见》的通知

各省、自治区、直辖市党委和人民政府，中央和国家机关各部委，解放军各大单位、中央军委机关各部门，各人民团体：

《关于加强和改进新形势下伊斯兰教工作的意见》已经中央领导同志同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共中央办公厅

国务院办公厅

2018年4月19日

（此件发至县团级）

# 关于加强和改进新形势下 伊斯兰教工作的意见

伊斯兰教是三大世界性宗教之一。我国伊斯兰教总体保持和谐稳定的局面，但受世界伊斯兰教和国际形势的影响，也出现一些突出问题，需引起高度重视。做好伊斯兰教工作事关党和国家工作大局，事关国家政治安全和意识形态安全，事关民族团结、宗教和睦、社会稳定和国家统一。为贯彻落实全国宗教工作会议精神，加强和改进新形势下伊斯兰教工作，切实维护伊斯兰教领域和谐稳定，现提出以下意见。

## 一、正确认识当前我国伊斯兰教工作的形势和基本任务

1. 近年来我国伊斯兰教工作主要成绩和进展。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对伊斯兰教工作作出一系列重要决策部署，明确了伊斯兰教工作的根本方向和主要任务。各级党委和政府及有关部门认真贯彻党中央精神，伊斯兰教工作取得了显著成绩。全面贯彻党的宗教工作基本方针，依法保障公民宗教信仰自由，党同宗教界的爱国统一战线不断巩固和发展。依法管理伊斯兰教事务，着力解决伊斯兰教领域的重点难点问题，妥善处理涉伊斯兰教因素的突发性、群体性事件，有效抵御境外利用伊斯兰教进行渗透。宗教界人士和信教群众在我国经济社会发展中发挥了积极作

用，伊斯兰教领域总体保持了团结稳定和谐的良好局面。

**2. 当前我国伊斯兰教领域存在的突出问题。**随着国际形势变化和我国经济社会深刻变革，我国伊斯兰教领域出现许多新情况新问题。境外利用伊斯兰教对我渗透加剧，部分地方出现“沙化”、“阿化”倾向性问题；“三股势力”利用伊斯兰教不断散布极端思想、组织策划暴力恐怖活动；一些宗教封建特权死灰复燃，教派门宦内部矛盾纠纷不断；伊斯兰教干预社会生活的问题时有发生，“清真”概念泛化不同程度存在；信教群众流动性增强带来的问题不断出现；教职人员综合素质总体偏低；网络涉伊斯兰教、涉穆斯林负面言论时有发生；基层伊斯兰教工作中存在不会管、不愿管、不敢管问题，党对伊斯兰教工作的领导亟需加强。

**3. 指导思想和基本任务。**全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持中国特色社会主义宗教理论，坚持党的宗教工作基本方针，坚持我国伊斯兰教中国化方向，引导宗教界人士和广大信教群众不断增强爱国、守法、平和、中道、宽容观念，积极引导伊斯兰教与社会主义社会相适应。坚持保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪的基本原则，着力解决重点难点问题，努力维护好发展好民族团结、宗教和睦、社会和谐的良好社会局面，坚决维护国家政治安全和意识形态安全。

## **二、坚持我国伊斯兰教中国化方向**

4. **继承和发扬我国伊斯兰教中国化优良传统。** 伊斯兰教传入中国后，积极适应中国社会，积累了宝贵的历史经验。要继承和发扬我国伊斯兰教中国化优良传统，巩固历史形成的优秀成果。在系统总结伊斯兰教中国化的历史经验基础上，积极探索用社会主义核心价值观引领我国伊斯兰教，用中华优秀传统文化浸润我国伊斯兰教，用现代文明影响宗教界人士和信教群众的新方法新途径。积极引导宗教界人士和信教群众树立正确的祖国观、民族观、宗教观、历史观、文化观，增强对伟大祖国的认同、对中华民族的认同、对中华文化的认同、对中国共产党的认同、对中国特色社会主义的认同，正确认识和处理信教群众和不信教群众的关系、民族与宗教的关系、我国伊斯兰教与其他宗教的关系、我国伊斯兰教与世界伊斯兰教的关系。

5. **构建中国特色伊斯兰教经学思想体系。** 构建中国特色伊斯兰教经学思想体系是伊斯兰教中国化的重要基础。教育引导宗教界在保持基本信仰、核心教义和礼仪制度的同时，把法律许可、适应社会发展的宗教思想和主张挖掘出来，对教义教规作出与社会主义社会相适应，符合中华文化精神和时代进步要求的阐释。牢牢掌握经典阐释的主导权、话语权，坚决反对极端分子进行曲解。增强“解经”工作的针对性和实效性，聚焦信教群众宗教生活和现实生活中的困惑和问题，引导信教群众把精力更多地用到发展生产、改善生活上来。完善“解经”工作机制，充分发挥中国伊斯兰教协会

在“解经”工作中的主导作用。大力推广运用“解经”成果，推进“解经”成果进伊斯兰教活动场所、进经学院校、进信教群众生活，引导信教群众正信正行。各地区要有计划地培养一批高水平“解经”骨干，普遍提高宗教界人士“解经”能力和讲经水平。加强讲经活动的管理，指导伊斯兰教协会和伊斯兰教活动场所建立健全讲经活动管理制度，强化政策指导，规范讲经内容，编好讲经范本。

### 三、提高伊斯兰教工作法治化水平

6. **牢固树立法治思维。**按照全面依法治国的要求，树立法治思维，运用法治方式，依法管理伊斯兰教事务，妥善处理伊斯兰教领域各种矛盾和问题。有关部门和地方要进一步完善伊斯兰教事务管理的法规规章，做到有法可依。严格执法，依法制止非法宗教活动，对打着伊斯兰教旗号进行违法犯罪的坚决依法打击。在宗教界人士和信教群众中广泛开展法治宣传教育，引导他们正确认识和处理国法与教规的关系，自觉维护宪法法律权威，在法律法规允许范围内开展宗教活动。

7. **加强对伊斯兰教活动场所新建、改扩建的规范管理。**严把伊斯兰教活动场所建设布局关。西部地区，除移民搬迁、旧城区改造外，原则上不得新建、设立活动场所。在移民搬迁、旧城区改造中，将新建活动场所纳入城乡规划和土地利用总体规划，坚持拆多建少、合坊建寺的原则，做好整合工作，压缩总量。不单独为某一民族或某一教派设立活动场所和临时礼拜点。中东部地区要结合当地实际研究解决流动穆

斯林过宗教生活问题。如历史上没有清真寺或现有清真寺不能满足基本宗教生活需求，原则上不宜新建清真寺，可以通过清真寺改扩建、设立固定处所等多种方式解决，但应严格控制土地使用面积，防止超规模建设。对自发形成的临时礼拜点，要严格控制，确有需要且布局合理的，可依法纳入管理。

严把伊斯兰教活动场所建设资金来源关。申请新建、改扩建活动场所的，要对建设资金来源进行严格审核，不符合法律法规要求的，一律不予审批。活动场所建设资金以宗教界人士和信教群众自主自愿筹措为主。任何组织和个人不得向信教群众强行摊派建设资金。财政资金原则上不得用于活动场所建设，确有需要，必须严格审查报批，切实加强监管。境外捐助资金不得用于活动场所建设。

严把伊斯兰教活动场所建设关。新建、改扩建活动场所及附属设施建设，市、县宗教工作部门要从严审核，并报省级宗教工作部门审批。除宗教工作部门外，自然资源、住建等部门要履行相关职责，加强监管，严禁未批先建、批小建大等违法违规行为。对于违法违规建设的，根据相关法规，责令整改或拆除，并追究责任。加强对宗教界人士和信教群众的教育引导，纠正和遏制相互攀比的不良风气。

**8. 加强对伊斯兰教活动场所管理。**指导伊斯兰教活动场所建立健全民主管理组织，完善各项规章制度，推动管理制度化、规范化、民主化。民主管理组织实行集体领导，重大事项要通过民主管理组织集体研究决定。统战和宗教工作部

门要加强对民主管理组织负责人的联系培养和管理。严格落实教职人员聘任制，做好教职人员的聘任和续聘工作。加强伊斯兰教活动场所财务监督管理，定期公布财务收支情况，自觉接受信教群众监督。加强伊斯兰教活动场所经营活动的监督管理，经销宗教出版物的要办理出版物经营许可证并纳入出版物市场日常监管范畴。建立健全活动场所安全管理长效机制，严格落实活动场所建筑、消防等安全责任，确保活动场所和信教群众生命财产安全。严禁任何组织和个人借捐资修建活动场所插手该场所的管理。对管理混乱、软弱涣散、矛盾突出的活动场所，要及时改选民主管理组织。

**9. 完善宗教教职人员的规范管理。**进一步完善和严格执行宗教教职人员资格认定、聘用的有关规定。建立宗教教职人员退出机制，对违法犯罪、传播宗教极端思想、破坏民族团结和宗教和谐的，坚决取消教职资格，追究法律责任。未取得或丧失宗教教职人员资格、不履行担任教职相关手续的，不得以宗教教职人员身份从事宗教活动。建立宗教教职人员信息查询系统，建立教职人员跨省、自治区、直辖市任职备案制度，完善外来教职人员聘用程序和任职条件，加强监管。

**10. 细化宗教活动管理措施。**宗教活动要依法依规在伊斯兰教活动场所内安全有序进行。落实属地管理原则，严格大型宗教活动的审批管理，总体上要严控数量、压缩规模、减少频次，逐步减少跨省、自治区、直辖市大型宗教活动，相关部门和活动举办场所的民主管理组织要加强管理。人员



来源地和活动举办地要加强协作，防止发生交通安全、食品安全及踩踏等公共安全事故，确保活动安全有序。不得恢复或新增无历史传承的大型宗教活动，不得向信教群众摊派宗教活动费用。严格执行我国对境内外国人宗教活动的管理规定。

**11. 妥善处理教派门宦问题。**巩固宗教制度民主改革成果，防止“放口唤”、“放阿訇”、“教主继承”等宗教封建特权死灰复燃。倡导“团结开寺”，逐步淡化教派、门宦观念，营造和谐包容的教派关系。严禁强行分化原有派系、创立新的派系，严禁强行改变各门宦及门宦内部格局，对可能出现的“拱北”、“接班人”等问题及早形成工作预案，妥善处置。依法推行有关活动场所教职人员资格认定、民主选聘和民主管理制度，妥善解决内部纷争，引导门宦适应社会发展。

**12. 提高朝觐工作能力和管理水平。**坚持有组织有计划朝觐政策，坚持朝觐工作的正确导向，深入落实统一认识、分省负责、归口管理、限额审批、综合治理的工作方针，着力加强组织管理、服务保障、安全保卫、教育引导、协调领导等工作，强化朝觐活动政治安全和朝觐群众人身安全。积极发挥宗教界人士作用，教育引导信教群众正确认识 and 理性对待朝觐，努力消除盲目朝觐、攀比朝觐、负债朝觐、重复朝觐等现象，切实给一些地方存在的朝觐热降温，防止引发新的朝觐热。做好朝觐人员的行前培训、朝觐期间反渗透和回国后跟踪教育引导工作。坚决制止零散朝觐，开展综合治理，加强源头和渠道管控，切实维护朝觐活动正常秩序。

#### 四、坚决维护国家政治安全和意识形态安全

13. 坚决防范和抵御宗教极端思想侵害。宗教极端思想歪曲宗教教义，煽动宗教狂热，制造不同教派、不同信仰、不同民族之间的对立，鼓吹暴力。防范极端思想的侵害是伊斯兰教工作的重点。要积极开展“去极端化”工作，把宗教极端思想与正常宗教剥离开，不能把伊斯兰教同极端主义等同起来。依法治理非法宗教活动、非法宗教宣传品、非法宗教网络传播。严厉打击打着伊斯兰教旗号的暴力恐怖活动、民族分裂活动、宗教极端活动。按照有序、适度、可控原则，依法保障信教群众正常宗教需求，稳步拓宽信教群众正确掌握正常宗教知识的合法渠道。研究借鉴国际上“去极端化”等方面的好经验、好做法。

14. 扎实做好抵御境外势力渗透工作。伊斯兰教领域的境外势力渗透不是单纯的宗教问题，而是严肃的政治问题，必须立场鲜明，坚决打击。各级党委和政府要担负起领导责任，建立健全宗教领域抵御渗透工作机制，加强工作统筹协调。公安、安全、统战和宗教工作等部门要对“达洼宣教团”等具有渗透背景的宗教组织进行专项治理。依法加强对伊斯兰教协会、伊斯兰教活动场所接受境外资金的审批和管理，防止境外资金逃避监管、化整为零、变换手法流入境内。任何社会组织和个人不得募集接受境外资金用于宗教性活动。严格管控私自出国学习宗教，加强对私自留学回国人员的关注和引导，对传播宗教极端思想的要依法处理，对拟

从事宗教职业的要严格审查。我驻外使领馆要积极协助做好境外学习宗教人员的教育引导工作。除正常的宗教领域交往外，其他领域对外交流合作不得包含宗教内容。防止宗教因素渗透到经济领域，不得搞伊斯兰金融，不宜成立以单一民族或以宗教冠名的企业和企业家、商会组织。

**15. 遏制和纠正伊斯兰教领域“去中国化”倾向。**对近年来在伊斯兰教活动场所建筑、服饰、宗教礼仪、经学思想阐释、阿拉伯语使用等方面出现的“沙化”、“阿化”苗头，要坚决予以遏制并积极正确引导。规划、住建和宗教工作部门要严格监管伊斯兰教活动场所建设全过程，新建、改扩建的活动场所要突出中国风格。文物部门要加强对具有文物价值的中国传统建筑风格清真寺的保护。绝不允许把阿拉伯语作为我国少数民族语言推广使用。阿拉伯语学校不得以培养教职人员为目的，不得开设宗教课程，不得设置宗教活动场所，不得组织学生参加宗教活动，不得向国外派遣或变相派遣宗教留学生。

**16. 防止利用伊斯兰教干预世俗生活和国家职能实施。**大力培养和提倡现代文明的生活方式。绝不允许利用宗教干预行政、司法、教育、婚姻、计划生育等，绝不允许利用宗教妨碍正常社会秩序、工作秩序、生活秩序。不得利用伊斯兰教活动场所向未成年学生传播宗教文化、教授宗教教义，要坚持教育与宗教相分离原则，伊斯兰教活动场所不允许开办幼儿园、托管班等，举办的各种学习班、培训班、兴趣班

等不得招收学龄前儿童和未成年学生。加强学校思想政治工作，坚持不懈学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持不懈传播马克思主义科学理论，坚持不懈宣传解读党的宗教政策，坚持不懈培育和弘扬社会主义核心价值观，教育引导學生正确认识 and 对待宗教问题，巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位。不允许任何组织和个人在学校传播宗教、发展教徒、建立宗教组织、开设活动场所和进行各种宗教活动。

**17. 防止“清真”概念泛化。**坚持从少数民族风俗习惯角度定义和管理清真食品。严格执行清真食品管理政策法规，确保食品安全，维护少数民族群众合法权益。严格将清真食品限定在含有动物肉类及其衍生物的食品范围之内，不含肉类、动物油脂、乳类成份的食品，不得冠以“清真”字样，不能把“清真”概念泛化到食品以外的领域。不得借“清真”之名干预群众生活、破坏市场秩序。不允许以扩大出口为名，推动所谓“清真产业”的提法和做法。

## **五、做好流动穆斯林的服务管理工作**

**18. 加强流动穆斯林宗教活动管理。**坚持通过流入地宗教团体开展教务活动，引导流动穆斯林自觉尊重当地风俗习惯、宗教传统和历史格局。确需外来人员讲经和主持宗教活动的，由当地伊斯兰教协会严格履行相关程序，协助政府职能部门加强监督管理，防止传播教派门宦思想，防止散布不良言论。提倡团结和谐包容的理念，鼓励不同民族、不同教

[PAGE 12 MISSING]

提高他们的综合素质。善于发现、及早培养优秀中青年教职人员，解决教职人员队伍梯队不合理的问题。对宗教界代表人士给予合理政治安排，并注重加强联系，在关键时刻发挥其积极作用。关心教职人员生活，落实社会保障政策，稳定教职人员队伍。

**21. 支持爱国宗教团体发挥作用。**伊斯兰教协会是党和政府团结、联系宗教界人士和广大信教群众的桥梁和纽带。党委和政府要积极帮助伊斯兰教协会解决工作中存在的困难和问题，为他们开展工作创造必要的条件。加强伊斯兰教协会思想建设、组织建设、作风建设、制度建设。充分发挥伊斯兰教协会在教务指导、认定和培养教职人员、“解经”、抵御渗透及协助处理涉及民族、宗教因素的矛盾纠纷等方面的积极作用。

**22. 加强和改进经学院教育，严格监管经文学校教育。**坚持正确办学方向，加强经学院软硬件建设，加强师资建设和教材编写工作，支持改善办学条件，使之逐渐成为培养教职人员的主渠道、主阵地。研究制定经学院毕业生、公派留学生等高层次宗教人才从事教职的鼓励引导措施，解决人才流失问题。伊斯兰教经文学校是由地方伊斯兰教协会举办的、培养当地宗教教职人员的宗教学校，由宗教工作部门负责审批和管理，应以满足本地区开展宗教活动需要为目的，严格控制规模和招生范围，一般不得跨省、自治区、直辖市招生。结合本地实际制定完善经文学校的管理办法，对未经审批的依法取缔，已审批的要严格监管。宗教工作部门要加

强对经文学校课程设置、师资聘用、招生范围、教学大纲、教材使用、资金来源等方面的管理和监督。

**23. 规范经堂教育。**严格经堂教育准入门槛，对伊斯兰教活动场所办学条件和教职人员的学识水平、政治表现进行综合考核，经市地级宗教工作部门批准方能办学。规范经堂教育课程设置和教材使用。建立经堂教育与经学院教育相结合的人才培养模式，学员完成经堂教育后，须在经学院集中学习法律法规、宗教政策、中华文化等方面知识，补齐经堂教育短板。

## **七、妥善处置互联网涉伊斯兰教、涉穆斯林问题**

**24. 规范网络宗教活动。**支持宗教工作部门和伊斯兰教协会办好门户网站，牢牢掌握网络涉伊斯兰教舆论的主导权。对介绍伊斯兰教经典教义和基本知识的网站、网络社交媒体、即时通信软件等网络平台，要依法加强管理。对在网上非法开设宗教社区、从事宗教活动、发展信徒，扰乱正常宗教事务管理秩序的，要依法清理处置。对在网上进行政治渗透、宣扬宗教极端思想的，要坚决依法打击。

**25. 加强正面宣传引导。**继续加强对党的民族、宗教理论政策的宣传，重点解读容易引起群众思想混乱、容易引起关注炒作的政策和问题，提高正面发声的针对性、有效性。正面宣传要适时适度，把握好时机，选择好平台，注重疏导情绪、化解矛盾、澄清误解，避免形成热点。通过喜闻乐见的形式，增进人民群众对我国伊斯兰教和信教群众的了解。加强对回族、维吾尔族等少数民族知识分子的联系和培养，

[PAGE 15 MISSING]



涉穆斯林热点舆情事件，要以相关地区为主及时发声，具体政策口径由省级相关部门把握。对舆情中反映的问题，要及时核查处理，并通过“网来网去”的办法，回应社会关切，澄清不实信息，公布处置结果，消除负面影响和公众疑虑。

各地区各有关部门要以高度的政治责任感，从战略上审视和谋划伊斯兰教工作，全面掌握本地区伊斯兰教工作情况，不断积累经验，扎实推进相关工作。重点地区要把伊斯兰教工作列入党委和政府重要议事日程。加强对党政领导干部和宗教工作干部的宗教理论政策培训，不断提高干部的思想认识、专业素养和依法管理水平。共产党员要做坚定的马克思主义无神论者，不得信仰宗教。在信教群众占大多数的一些少数民族中，允许基层党员干部在不违背原则立场情况下，尊重和随顺一些带有宗教色彩和宗教传统但已成为风俗习惯的活动。少数民族公职人员要引领符合现代文明的生活方式。践行群众路线，深入细致做好宣传、教育、引导、服务群众的工作，把广大信教群众紧紧团结在党和政府周围，同全国各族人民一起，为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出贡献。

各地区各有关部门要按照本意见精神，结合实际制定贯彻落实的具体措施。

---

中共中央办公厅秘书局

2018年4月20日印发

---

中共新疆维吾尔自治区委员会办公厅

2018年4月23日翻印

---