

“政规教（信）随”范式下的民间信仰治理^{*}

——以福建闽南地区为例

◎ 王超文

内容提要：福建省的民间信仰治理经验在全国范围内具有较强的示范效应。近年来，中国宗教治理机制呈现出一种“政规教（信）随”的新范式，福建特别是闽南地区的民间信仰治理工作，一直在不断地进行创新性的探索。泉州、漳州等地结合自身实际，在城市化进程和推进乡村振兴的过程中，实现了民间信仰的导之有序和治理的行之有效。这些案例既呈现了闽南民间信仰的变迁形式和发展态势，亦为我国的民间信仰事务走向善治、良治提供了值得借鉴的地方性经验。

关键词：民间信仰 治理 闽南 政规教（信）随

作者简介：王超文，中国社会科学院世界宗教研究所暨巴哈伊研究中心助理研究员。

从类型学角度来看，政教关系主要有“政教合一型”“政教分离型”“国教型”及“国家控制宗教型”等四种。^① 学者阐释中国政教关系的主流范式或路径则主要有：“政教主从”（如张践）；“政主教从”（如卓新平）；“政规教（信）随”（如陈进国）；“权力关系”下的控制与抵抗（如 Richard Madsen）；现代化背景下的自上而下的世俗化（如 Mayfair Mei-hui Yang）；生态论视野下的中国社会与宗教的均衡性（如 Vincent Goosaet、David Palmer、牟钟鉴、陈进国等）；体制理论中的世俗主义与宗教的边缘化（如 Peter van der Veer）等。

2018年以来，随着主管宗教的党政机构的调整、宗教工作法治化的推进及“宗教中国化”话语的构建，中国的宗教治理机制愈加呈现为“政规教（信）随”的新型模式。在此种态势下，闽南地区的民间信仰在逐步实现常规化的治理实践中，主要形成一种“依法（法律法规）”与“依策（政策文件）”相辅相成的混合型宗教治理模式。^② 本文聚焦“政规教（信）随”范式下的闽南地区民间信仰治理工作，结合近期对漳泉等地的实地调研^③，初步分析在城市化进程和推进乡村建设过程中闽南民间信仰的境遇、变迁及发展态势，并进一步思考民间信仰事务走向善治、良治的基本原则和思路。此外，正值福建省出台《福建省宗教事务条例》前夕^④，本文所提供的案例亦可作为比较不同时期民间信仰治理情况的基础。

* 本文为国家社会科学基金宗教学重点项目“民间信仰与社会治理的田野研究”（批准号：19AZJ004）的阶段性成果，及中国社会科学院2019年国情调研重大项目的阶段性成果。

① 刘澎：《论政教关系的层次与类型》，《宗教学研究》，2007年第2期。

② 参见陈进国：《本土情怀与全球视野——赣、湘、云三省基督教现状调查报》，载金泽、邱永辉主编《中国宗教报告（2009）》，北京：社会科学文献出版社，2010年版；陈进国：《信俗主义：民间信仰与遗产性记忆的塑造》，《世界宗教学研究》，2020年第5期。

③ 2020年8月26日至9月8日，调研组成员陈进国、李金花、王超文、孙静、王雪健等，针对泉州、漳州、莆田、福州等地具有典型意义的五大宗教及民间信仰场所进行了调查。

④ 福建省人大常委会、民族与宗教事务厅、司法厅等部门于2020年在福建各地开展了多次关于《福建省宗教事务条例》的调研，并于2020年9月28日在福建省十三届人大常委会第二十三次会议上，举行分组会议对《福建省宗教事务条例（草案）》进行审议。

一、闽南民间信仰的发展概况及基本特点

改革开放以来,闽南地区的民间信仰迎来复兴,大量宫庙得以恢复、重建或兴修,产生了广泛的社会影响。目前,泉州的民间信仰活动场所(建筑面积在10平方米以上)近6962处,其中民间信仰联系点135处(含省民间信仰联系点32处、市民间信仰联系点52处、县民间信仰联系点135处),备案登记127处(含省级备案25处、市级备案19处、县级备案83处)。^①漳州的民间信仰活动场所(建筑面积在10平方米以上)则有4700多处,全市民间信仰信众计有一百余万。其中具备管理人员的有3989处,建筑面积在50平方米以上的较具规模的场所则有3000座。已有553座民间信仰活动场所被县以上民宗局纳入试点管理,被省厅纳入省民间信仰联系点的有32座、备案的有27座,被市民宗局评为“优美民间信仰活动场所”并纳入联系点的有73座、备案的有14座。^②当地的民间信仰神灵有500多种,其中最具影响力的是开漳圣王、保生大帝、三平祖师。漳州民间信仰的重要特点之一是祖宫祖庙集中,计有40多座民间活动场所是与台湾有关系的祖宫祖庙,在台湾的分灵宫庙有近2000多座。

整体而言,闽南民间信仰具有宫庙多、神明多、信众多、祭祀活动多、积极参与社会公益事业等特点,并基于神缘、地缘及血缘等关系在对台交往中扮演重要角色。特别是在非物质文化遗产运动的推进过程中,闽南的民间信仰在政治、族群、经济等场域,同样形成了一些“信俗主义”的运作模式,出现了部分的“遗产化”或“博物馆化”以及“旅游化”等趋势。同时,闽南的民间信仰形态在“跨境网络”的操作方面亦多有创新举措。^③

譬如,在泉台交往中,一方面通过祖庭分炉,形成台胞到当地寻根、还愿、谒祖热潮,另一方面以通淮关岳庙、天后宫、富美宫、清水岩等宫庙为依托,当地深挖宗教信仰文化内涵,打造海峡两岸关帝文化节、泉州澎湖妈祖会香、世界清水祖师文化节、南安·国际凤山文化节、郑成功文化节等一系列兼具国内外影响力的宗教文化交流品牌。而作为台胞主要祖籍地的漳州,充分发挥“地理相近,血缘相亲,语言相通,习俗相同”及祖宫祖庙集中的优势,举办神灵文化旅游节及文化论坛,如海峡两岸城隍文化节、开漳圣王巡安民俗活动、海峡论坛、海峡两岸开漳圣王文化交流会等。从政府管理者的视角来看,闽南民间信仰活动场所则存在“五个不一”的情况,即“规模大小不一、场所结构不一、场所新旧不一、管理模式不一、供奉神灵不一”。^④面对民间信仰及其场所数量众多、类型多样、关系复杂、公私互嵌的情况,福建省自1990年代以来在民间信仰治理体系的构建方面探索出一条符合自身实际并具有突出示范效应的道路。

二、福建民间信仰治理体系的探索

福建民间信仰治理体系形成的重要节点是习近平同志主政福建时期针对“宗教”与“民间信仰”的区别定性的批示,可以说该批示对于确定民间信仰治理的基本思路和工作方向意义重大。^⑤此后,省级及国家级层面先后在机构设置、政策法规实施等方面逐步将民间信仰

① 参见泉州市民族与宗教事务局《泉州市宗教工作情况》(内部资料),2020年8月30日。

② 参见漳州市民族与宗教事务局《漳州宗教及民间信仰工作开展情况》(内部资料),2020年8月30日。

③ 陈进国:《信俗主义:民间信仰与遗产性记忆的塑造》,《世界宗教研究》,2020年第5期。

④ 参见漳州市民族与宗教事务局《开展场所创建活动 引导发挥积极作用——漳州市开展“优美民间信仰活动场所”创建活动经验做法》(内部资料)。

⑤ 陈进国:《中国民间信仰如何走向善治》,《中央社会主义学院学报》,2018年第3期。

纳入社会治理的范围。陈进国和陈静结合各类调研报告、政府档案资料及实地考察,对福建民间信仰事务治理自20世纪90年代以来二十多年的情况进行了详尽的爬梳,并指出在推动民间信仰事务的社会化治理进程中,应在坚守“文化尊重”的基础上鼓励和加强民间庙宇和团体的自我治理,让基层的社会治理走向“良治”或“善治”。^①

基于此,本文主要关注近两三年特别是2018年实施新修订《宗教事务条例》以来,漳泉等地在民间信仰治理方面的探索和推进。这些积极探索的基础来源于新旧条例的相异之处,或者说是参照“五大宗教”治理的标准,并结合民间信仰的实际情况的回应与遵从。比如新条例对各级政府(包括村民/居民委员会在内)都应加强宗教工作的强调,对依照申报程序举行大型宗教活动的强调,对宗教场所的依法依规设立与管理的强调,对宗教场所应符合土地城乡规划及文物保护的法律法规的强调,对规范财务制度和收益处置的强调等。下文将依据上述重点,择其要者介绍漳泉两地的相关情况。

泉州是福建省宗教工作重点地市,在推进民间信仰治理工作方面走在全省乃至全国的前列。近年来,泉州在该项工作中较为突出的有以下几个方面^②:

(一)健全宗教工作三级网络两级责任制,搭建三级宗教服务管理网格平台。^③2004年底泉州市民宗局增设民间信仰工作科,把民间信仰管理纳入《乡村基层组织宗教工作的职责》,并在全市所有乡镇(街道)均配设了统战委员和民宗助理员,重点解决民间信仰的场所多管理人员少的问题,稳妥推进民间信仰联系点制度,推行备案管理。由市财政提供经费保障,依托全市综治网格化平台,与软件公司合作搭建泉州市三级宗教服务管理网格平台。全市11个县(市、区)以及泉州台商投资区,包括163个乡镇、2463个村及898家宗教活动场所,共划分为2463个网格,县乡村三级配齐网格员2813名,并明确其16项工作职责。^④村级网格员每月向乡镇上报信息,乡镇审核后上报县民宗局,相关数据汇总到宗教服务管理网格平台。通过“网定格、格定责、责定人”,使所有服务管理事项和人员分别入网和进格,形成纵向到底、横向到边、上下联动、分级负责的街镇网格化管理服务中心、村居网格化管理工作站以及城镇居民小区、农村自然村落单元网格,实现了基层宗教工作精细化、信息化、动态化管理全覆盖。

(二)推动和倡导文明敬香、创建安全生态和谐寺观。通过市级直属10个部门联合发出通知推动文明敬香,召开专题部署推进会,并支持市佛协、道协、重点民间信仰场所联合发出文明敬香倡议,引导寺观宫庙做到“一少三无一规范”,即少烧香,不烧金纸、点蜡烛、放鞭炮等影响环境和安全的行为,指导重点宗教活动场所制作文明敬香专题宣传片,引导宗教界及民间信仰代表人士现身说“法”。目前泉州市中心城区重点场所烧香量减少90%以上,通淮关岳庙、元妙观、承天寺等场所实现不烧金纸,并逐步推动文明敬香在各县区基层乡镇的实现。

(三)加强财务监督管理,坚持宗教活动场所骨灰存放的公益底线。通过建立对公账户和聘请会计事务所对场所财务进行年度审计,有效规范了宗教及民间信仰场所的财务制度,并

① 陈进国、陈静:《民间信仰事务治理模式的探索与反思——以福建省为例》,载金泽、邱永辉主编《中国宗教报告(2014)》,北京:社会科学文献出版社,2015年,第171—225页。

② 参见泉州市民族与宗教事务局《泉州市宗教工作情况》(内部资料),2020年8月30日。

③ 参见泉州市民族与宗教事务局《泉州市关于推进宗教工作三级网络两级责任制情况的调研报告》(内部资料)。

④ 包括掌握宗教领域的场所安全、违建、非法宗教活动、假僧假道现象、非法设置功德箱、邪教活动、境外宗教渗透等情况。

对违规摆设的功德箱、香桌予以清理。坚持宗教活动场所骨灰存放的公益底线，杜绝商业资本介入骨灰堂建设和存放服务，联合市民政局下发《关于规范宗教活动场所骨灰堂（楼、塔）建设和骨灰存放的通知》和《泉州市宗教界开展殡葬服务问题专项整治行动方案》，推行备案登记办法，目前已有 43 处宗教活动场所完成备案手续。此外，值得一提的是在今年的新冠疫情中，当地陆续开展了“大手拉小手”“泉州宗教齐助力 百家场所帮百村”等极具创新性的活动，引导宗教场所、民间信仰场所之间互相帮扶，引导其参与社会公益事业，共克时艰。

漳州的民间信仰治理工作，主要由活动管理和场所管理这两个大的方面组成，从而开创了基层社会治理的新局面。^① 其一，在活动管理方面，漳州民宗局按照《大型群众性活动安全管理条例》和《宗教事务条例》等相关规定，制定下发《漳州市民间信仰活动场所接待台湾交流团暨举行大型活动组织程序》，对接待台湾进香团和举办大型活动的程序给出了明确细致的说明，程序中突出了分级管理、属地管理的权责；其二，在场所管理方面，漳州市针对具有一定规模的民间信仰活动场所，采取“市级制定内容、县级制作牌子、下发场所悬挂”的方式，建立《漳州市民间信仰活动场所七项制度》，基于普查开展县、市、省民宗部门三级备案，并创新性地开展“优美民间信仰活动场所”创建活动。

结合上述材料与调研可以看到，在“政规教(信)随”范式下，近年来中央和地方有关部门开展的规范宗教活动场所及大型宗教活动工作、创建和谐寺观教堂工作、治理滥塑大型露天宗教造像工作、推进宗教活动场所“四进”活动、建立健全宗教工作三级网络两级责任制等政策，都得以稳步落实到位。下文将以两个案例简要呈现这些政策落地的具体过程和实践。

三、民间信仰治理创新案例之一：城市化进程中信仰空间的文化整合

“联合宫庙”作为民间信仰宫庙的新形式，一般来说在东南亚的华人社区及台湾等地比较普遍，比如新加坡在城市化进程中，为了给城市发展腾空间，就设计有联合宫庙式样的空间布局，儒释道暨民间信仰共存于一个公共空间。随着近年来城市化进程的发展，在闽南地区特别是其城乡结合部也逐渐出现了这一形式的民间信仰宫庙。^② 在本次调研中，笔者考察了晋江陈村在城市化拆迁过程中实现的民间信仰的空间挪移。简要而言，即是村落社区代表、地产开发商与政府在拆迁过程中经过沟通、博弈、商谈，实现在新规划的城市商住楼社区中为原住村民保留可以修建祖祠、（联合）宫庙的用地。

陈村现在的面貌是经由十年的拆迁改造以及近年来“移风易俗”政策的实施而形成的，在数栋现代的高层商住楼环抱的狭小空间中，崭新的采用传统建筑样式的两座祖祠和一座宫庙显得有些突兀。陈村拆迁的故事从 2010 年开始，漫长而曲折，历经了 4 届村代表，历经了从 2010 年的大范围拆迁到 2014 年的小范围拆迁。在此过程中，最难处理的无疑是祖祠和村庙的拆建，陈村也由此成为了当地有名的“上访村”。现如今，藉此祖祠与村庙的整合以及与相关民俗文化的整合，陈村则成为了具有典型示范效应的“明星村”。

两座祖祠一为大房吴姓所有，另一属于二房许姓。两姓同村而居，实际上本为一家，因祖上兄弟二人分随父母姓氏而分立。修建祖祠的花费近 500 万元，政府提供的安置费可谓杯水车薪，大部分来自于村民的拆迁款和集资。两座祖祠都是三层，将原有的祖厝、祠堂和老

① 参见漳州市民族与宗教事务局《漳州宗教及民间信仰工作开展情况》（内部资料），2020 年 8 月 30 日。

② 相关研究可参见钟建华：《闽南民间信仰之联合宫庙初探——以漳州浦头港“东港祖宫”为个案》，《福州大学学报（哲学社会科学版）》，2014 年第 2 期；黄秋琳：《城市化拆迁安置中民间信仰空间的重构研究》，华侨大学硕士论文，2019 年。

房子融为一体，一层为祖厝（之前为停灵之用，现在用于放置各房未亡人的排位），二层代替原有老房子的功能作为宗族聚会商议之所，三层祠堂则供奉祖先排位。

宫庙（民间信仰场所）分为两层，由全体村民不分姓氏捐建。一层供奉的神明整合了村庄原有的五座村庙，二层供佛并请僧人组织诵经仪式。在整合村庙的过程中，关键性的问题是如何安排各庙供奉神明的位置，对此陈村村民请了晋江道教协会会长帮助安排。具体位置是境主公居于一层正中，左右各有两个佛龕（供奉关公、土地爷、总神位等），大厅后方则供奉了一排数位神明（包括境主公、境主妈、皇帝王、城隍公、菩庵祖师等）。对此宫庙的管理，陈村村支书强调严格执行香烛不进庙、不烧金纸、不放鞭炮的规定，即使是佛诞、境主公巡境等村落节庆活动亦严格遵行。由于村民上楼，原有大型的花费不菲的普渡仪式也都简化或小型化了。此外，村民们经过商议后投入修建宫庙剩余的200万元捐款与拆迁获得的部分集体资金成立助教办学基金会，主要用于村中子弟的考学奖励。

需要指出的是，虽然实现了祖祠和宫庙的整合，但对于村民们来说，目前最为突出的问题是缺少举办白事的场所。一方面当地殡仪馆的规模有限，无法承担200万人口规模的需求；另一方面则是由于回迁后的社区中没有停灵的合适场所（考虑到阴阳相克，村民们认为不宜在整合后的祖祠中停灵）。此外，按照当地传统在外地去世者的尸身不能进村，因此村民们在社区外设置了办丧点，同时也从集体资金中抽出部分购置了写字楼的一整层，将之作为公共的骨灰堂。

由此我们可以看到，在城市化的进程中，虽然通过协商沟通，在一定程度上解决了村落原有祖祠、村庙的安置问题，但仍需要立足于文化尊重和文化自信的原则，进一步考虑在居住形态改变后如何处理临终关怀、丧葬、传统习俗的有效传承等方面，传统的处理方式与新的社区形态仍有不兼容之处需要化解。今后应更重视文化空间的遗产保护与创新性的构建。

四、民间信仰治理创新案例之二：美丽乡村建设中信仰空间的文化提升

漳州市民间信仰活动场所众多，2014年起，漳州市民宗局针对民间信仰活动场所存在“五个不一”的现状，“采取政府主导、社会共同治理”的模式，以点带面，在全市开展“优美民间信仰活动场所”创建活动，把场所建设与富美乡村建设融为一体，共同规划、同步建设。每年评出一批“优美民间信仰活动场所”，给予授牌并作为环境建设的示范点，以推动全市民间信仰活动场所建设水平整体提升，有效地引导民间信仰发挥积极作用。在主导方漳州市民宗局看来，开展创建“不仅为对台交流和两岸信众提供良好的活动环境，为‘富美乡村’活动增光添彩，而且是建造道德引领、思想教化的主阵地，教育和引导信众走与社会主义相适应的重要平台，对传承中华优秀传统文化、延续中国传统习俗将起到积极作用”^①。

具体的评选流程是先由每个区县推举1—2个已经纳入县民宗局登记管理的民间信仰活动场所作为参赛对象，于年初上报民宗局民间信仰科，并通过一年的跟踪指导和建设，年底进行评选。创建活动主要从三个方面进行考评，包括组织领导（20分）、场所内部建设（35分）和场所外部环境建设（45分），共计100分。在组织领导方面，标准主要涉及建立责任心强且分工明确的领导班子；在内部建设方面，则以配套设置是否完备和卫生、是否有宫庙历史介绍、是否开展健康的民俗活动等为标准；在外部建设方面，标准侧重“配套合理、环境优美、生态优良、维护到位”的总目标，涉及道路硬化情况、绿化覆盖率、清洁卫生等，特别

^① 参见漳州市民宗局：《开展场所创建活动 引导发挥积极作用——漳州市开展“优美民间信仰活动场所”创建活动经验做法》（内部材料）。

强调与“富美乡村”建设的有机结合，宫庙与村落基层组织及村民的和谐关系以及开展公益事业的情况。

截止 2019 年底，漳州市已完成了六批创建工作，目前授牌“优美民间信仰活动场所”70 多座。创建活动的带头示范效应明显，当地纳入民宗部门登记管理的相关场所都在按创建标准进行建设。创建工作的成效是颇为显著的，在挖掘弘扬优秀传统文化、发挥社会教化功能方面，漳州市民宗局通过挖掘编发《漳州市民间信仰与当代社会价值论文集》《漳州妈祖文化》《漳州关帝文化》《开漳圣王宫庙集》等，把民间信仰的关于真、善、美的故事编成芗剧在场所节庆时演出；在优化内外部环境、推动生态文明方面，漳州市民宗局把建设集朝拜、休闲、健身、文体为一体的民间信仰活动场所作为生态文明建设的一部分，试图赋予其新的时代内涵。

2019 年，漳州市民间信仰活动场所投入生态文明建设等公益事业的资金达 1672 多万元。同时，把建立健全安全制度、预案，配全安全设施作为基本要求，把文明敬香和管理制度及财务上墙公示纳入创建范畴，确保场所安全和顺；在提升祖宫祖庙形象、促进对外交流方面，漳州市通过优化祖宫祖庙内外部环境，挖掘宫庙优秀传统文化，制作宫庙图册，提供具有文化内涵的宣传资料，为漳台交流创建良好环境，提升祖宫祖庙的形象。

与此相关，漳州市制定了《民间信仰活动场所管理七项制度》，涉及人员管理、财务管理、会计管理、治安管理、消防管理、卫生防疫、文物保护等。在人员管理制度方面，要求民间信仰活动场所采取“民主选举”的办法成立管委会，一般情况下为五年一届，管委会成员要分工明确，并实行“民主管理、各负其责”的原则。在财务管理制度方面，则要求坚持“勤俭节约”的原则，认真编制年度预算计划。场所的收入均分三份，分别用于日常管理和场所维护等基本开支、与场所宗旨相符的活动开支、公益活动和服社会等慈善开支等。

综上所述，漳州的民间信仰治理被纳入到美丽乡村建设的工作中，从其中的具体政策来看，一方面体现了民间信仰场所的自主治理面向，注重场所与地方社会的嵌入关系，另一方面则反映出当代的民间信仰工作被有效地整合进网格化、精准化的社会治理体系中。

五、结论

当下中国的民间信仰的境遇已经与四十多年前不同，虽然都与“生存和发展”问题相关，但不再是一个“从无到有”的过程，而需要理性考虑的是如何更好地可持续发展的问题。在“政规教(信)随”的范式下，面对城市化进程带来的信仰空间的文化整合，面对乡村振兴、生态文明建设政策带来的文化提升的新要求，面对新修订《宗教事务条例》所带来的新规范，中国的民间信仰及其场所不可避免地也会经历一场“现代化”变革，并且这种变革也逐渐从“运动式治理”转为“常态化治理”的方向迈进，并进一步突出民间信仰的“民俗性”“遗产性”的主旋律特征。闽南地区的民间信仰实际上是与地方社会深刻地嵌入在一起，特别是伴随着“非物质文化遗产”运动的开展，各类“信俗主义”的运作也给地方民间信仰的“正名化”和“去污名化”提供了诸多自我发展的新渠道。^①因此，闽南地区的民间信仰治理实践，都会本着“文化尊重”和“文化自信”的态度，积极加以引导，这实为坚持宗教及民间信仰多元化治理的应有之义，如此方能保持民间信仰活态化、多样化的样貌。

(责任编辑 王伟)

^① 参见陈进国：《信俗主义：民间信仰与遗产性记忆的塑造》，《世界宗教研究》，2020 年第 5 期。