

浙江民间宗教管理存在的问题及其实践模式

沈小勇

(中共杭州市委党校 哲学与法学教研部, 浙江 杭州 310024)

【摘要】浙江的民间宗教历史悠久、影响甚广,管理任务相当繁重。在剖析当前浙江民间宗教管理基本现状和存在问题的基础上,从地方经验的角度总结了浙江各地在民间宗教事务管理中的创新实践模式。

【关键词】民间宗教;管理;浙江

【中图分类号】B922

【文献标识码】A

【文章编号】1009-1734(2014)07-0078-04

民间宗教,一般也被称为民间信仰、民俗信仰、民众宗教等,是相对于佛教、道教、伊斯兰教、天主教、基督教等制度化宗教而言的各种非制度化的宗教信仰和民间崇拜。与五大正统宗教不同,民间宗教没有统一的教义、经典,没有规范的教团组织,具有很强的地域性,深入在广大民间和百姓之中。民间宗教主张自然神明崇拜、祖先崇拜、功臣圣贤崇拜以及宗教俗神崇拜等,因而被学界称为“民间俗文化的灵魂”。当前,随着经济社会的发展,民间宗教出现了大规模的复兴势头,无论是信众人数、庙宇数量、信众活动等呈现不断发展的态势,在某些地方已经超出五大制度化宗教。本文结合浙江民间宗教管理的基本现状,在剖析浙江民间宗教管理过程中存在的主要问题的基础上,从地方经验角度总结了浙江各地在民间宗教事务管理中的实践模式。

一、浙江民间宗教管理面临的态势

浙江的民间宗教信仰资源历史悠久、非常丰富,从史前浙江民俗的发展到秦汉时期、魏晋南北朝时期乃至唐宋元明时期均有丰富的历史民间信仰传统资源。如在史前时期,就有河姆渡人的太阳崇拜及鸟信仰,以及史前祭祀和巫觋阶层的出现等。在秦汉时期,鸟信仰崇拜、防风的地方神崇拜、东阳郡的越人斗牛、断发文身等,都是对先秦时期浙江区域民间信仰的发展。此时期巫觋与淫祀较为盛行,甚至导致政府欲禁难止。在魏晋南北朝到整个隋唐时期,佛教寺庙和道教道观数量不断增加,佛道民间传说广为流传,对浙江民间信仰生活产生影响。袄教、大秦教和摩尼教传入中国,对浙江境内的民俗生活都有很大的传播和影响,从而也导致浙江地方上咒禁流行、民间方术中咒术流行等。两宋时期,佛道节日信仰更是普及民间,佛道习俗流行民间,道教神祇梓潼帝君(文昌)和真武为民众所崇奉,在浙江民间,卜卦看命与祈梦风俗也颇为流行。元明清时期,在浙江民间宗教中,还形成了一些独特的神灵崇拜,如对太岁和五通神的信仰。清代浙江地方神信仰影响很大,如胡公大帝、陈十四夫人、刘猛将、妈祖、城隍等神灵,浙江各地均有大小不一的庙会活动举行,这种影响一直持续到民国乃至现代^①。总体而言,这些在浙江民间社会广泛流传的民间宗教和信仰活动,与正统宗教一起,对浙江历史文化的形成和发展均产生了重大的影响,甚至可以说,这些民间宗教对浙江本土民俗文化的形成比正统宗教的作用还要重大。

在当前,浙江民间信仰的庙宇量多面广,星罗棋布。各地崇奉的神祇和香火祭祀范围传统深厚,类型多样。根据叶涛等人的研究,目前在浙江省域内流传的民间神祇系统中,既有在全国范围内广泛流传的神祇,如城隍、关公等,还有一批在浙江省

收稿日期:2014-04-05

基金项目:浙江省社科联2012年度课题“浙江民间信仰资源的保护现状与制度完善研究”(2012N185)的部分成果。

作者简介:沈小勇,副教授,哲学博士,从事文化哲学研究。

内影响较大的地方神祇，如潮神、胡公大帝、黄大仙、杨府爷、陈靖姑（陈十四娘）等，更有众多浙江省内地方特有的神祇，在民众的生活中发挥着作用^②。当前，大规模的宗祠修建现象也是新的形势下浙江地方祖先崇拜的信仰发展，续修族谱、联谊宗亲也正在成为普通百姓联络情感、建立社会关系的重要方式。无论是神明崇拜、祖先崇拜、俗神崇拜等，这些都是当代浙江民间信仰发展态势的有力证明。可以说，神祇崇拜和仪式、集合庙宇的重修和管理，都体现了当前浙江民间社会文化的变化特点，反映了基层百姓内心精神文化世界的追求。一方面，浙江地方民间宗教发展势头强劲，另一方面，对民间信仰事务的管理工作面临更多的挑战。2004年2月15日，海宁市黄港镇五丰村的一场大火，致使参加民间信仰活动的四十多名老人被烧身亡，此事引起浙江省和相关地方政府部门对民间信仰问题的高度重视。民间信仰发展带来的问题越来越多，对社会管理以及整个社会和谐稳定的挑战越来越多，民间信仰活动已经形成一股不可忽视的社会力量，如果民间信仰管理工作跟不上，其负面影响就会凸显。对此，政府有关管理部门不能视而不见，放任自流。

二、浙江民间宗教管理存在的问题

由于浙江民间宗教发展历史悠久，加之浙江地域差异大、经济发展快，外来流动人口多、民间宗教活动具有新的时代特点等因素，使得浙江民间宗教管理难度大，问题多，主要体现在以下两大方面：

一是宗教管理重视度不够，存在着管理人员缺乏、管理资金匮乏和管理法规不明等普遍性问题。作为宗教大省，浙江全省经登记的宗教活动场所1万余处，宗教教职人员2万余人，信教群众200余万人，宗教管理工作任务繁重。但是目前浙江全省宗教工作部门力量薄弱，11个设区市的民宗局中有7个与统战部合署办公，干部平均不到7人（含事业编制）；90个县市民宗局中有81个与统战部合署办公，干部平均不到2人（含事业编制）。对于民间宗教管理工作而言，由于政策不明确，自然在很多地方还存在管理体制多样、法规不明、管理不力等共性问题。在调研中我们发现，很多基层普遍反映，由于我国宗教方面的法律法规对于民间信仰没有明确的定义，2006年3月新修订的《浙江省宗教事务条例》也没有对浙江民间宗教事务管理提出具体管理规范依据，因此基层在界定和管理相关人员和活动时，没有相应的条款和规定，使得有些非法宗教活动很容易钻民间信仰的空子，而这方面在学习宣传上还存在真空状态。

二是民间信仰事务特别繁杂，存在着解决难点问题的创新力不强等特殊性。民间信仰活动特别是场所历来存在“低、小、散”问题，浙江在各地试点探索中特别注重加强了民间信仰场所整治，以此规范民间信仰事务管理。但是，由于浙江民间信仰活动传统悠久，遍及面广，影响甚广，特别在广大市县基层，民间信仰活动发展特别快，活动场所众多，活动人员众多，活动数量众多，因而事务管理也显得特别繁杂，存在很多管理上的难点问题。比如基层活动场所隐患问题比较突出，目前浙江很多基层民间信仰场所都是以老人协会和村民募捐自发组织管理为主，较少有专人看管。场所设施不健全、不规范，基建项目无资质监理，消防安全、卫生防疫措施不到位，很容易引发安全隐患。场所内的功能活动散乱、混乱，无法发挥其积极作用。再比如，对大型民间信仰活动引导能力不强，导致被动管理多，主动管理少。很多民间信仰活动往往夹杂着封建迷信内容，由于缺乏宗教政策法规和必要的监督措施，容易被利用来进行迷信活动，甚至导致邪教渗透。有的则光明正大的借机敛财、搞摊派，浪费土地资源、浪费社会财力，加重农民负担。同时，这些大型活动很多还处在自发自流状态，活动不申报、经费不规范，更重要的是如果这些大型活动长期游离于政府监管之外，很容易引起突发事件，给基层社会稳定带来负面影响。这些难点问题特别考验宗教管理部门的创新力。

当前，就民间宗教发展的时代特点而言，民间信仰的世俗化倾向加剧着社会管理难度，各种变相民间信仰活动冲击着正常的宗教秩序，民间宗教的复杂性和隐患性又使得社会控制日益增加不可预期性。浙江民间宗教在事务管理中也不可避免存在着解决难点问题的创新力不强、科学性不够等问题。管理理念过于陈旧，管理手段相对单一，“管卡压”思路多，重管理，轻服务，正面引导和主动管理少，正面转化和创新能力弱，由于过分强调宗教问题的特殊性和敏感性，导致过分依赖传统的思路 and 做法，新举措新办法不多，缺乏创新精神。基层管理工作尽管已经得到加强，但是基层的基础工作还是显得很薄弱，基础信息还比较缺失，基本管理制度还不健全，基层宗教工作部门力量薄弱，很多管理工作难以推进和真正落实到位，甚至出现管理真空。如何创新管理理念，不断提升民间信仰事务管理的科学化水平，依然是摆在我们面前亟待创新的一大难题。

三、浙江民间宗教管理的实践模式

目前，国家已经明确国家宗教事务局为民间信仰工作主管部门，浙江正积极开展试点管理工作，力争推进民间信仰管理工作向规范化、科学化和制度化方向发展。在前期管理试点工作中，一是理念和认识到位，二是各项制度逐步规范和制度化。当前我们已经认识到，民间信仰是中国传统文化传承的重要载体，是地域性文化特征的重要元素，是信众精神生活需求的重要体现。正如浙江省民宗局陈振华指出，随着社会变革发展，对民间信仰怎么看、怎么办，要认真研究，积极实践。要推进民间信仰事务管理，保障信众正常信仰活动需求，发挥民间信仰的积极作用；要采取有效管理手段，解决民间信仰方面带来的社会管理问题，确保公共安全；要引导民间信仰活动场所整合，提升民间信仰文化；要探索研究政策措施，解决工作中存在的困难和突出问题，努力推进规范管理。

浙江在宗教管理和民间信仰事务管理中，特别注重创新管理体制机制，构建信息共享、对策共研、措施共举的综合协调机制。全省11个设区的市，90个县（市、区）全部建立了由党委政府领导牵头，统战、民宗、公安、国安等相关部门参加的宗教工作领导小组和联席会议制度，宗教工作得以加强，横向到边的宗教工作格局得以实现。浙江各级党委政府大胆尝试，重心下移，通过体制机制创新，加强基层宗教工作力量，创造了以强化乡镇工作力量、推进乡镇属地管理的温州模式，强化群众自我管理、推进村级宗教管理的慈溪模式，强化宗教服务管理、推进执法与服务相结合的专业模式等，纵向到底的工作格局得到实现，工作效果得到有效提升。在信息建设方面，也注重抓统筹，抓规范，建立了一套相对完善的信息化管理制度，逐步推进浙江省宗教信息管理系统建设。截至2013年8月，全省已经录入3782所宗教活动场所、936处民间信仰点、1983名教职人员的相关信息。但从目前的情况来看，与预期还有差距，主要是进度太慢。

民间信仰事务管理不能搞一刀切、一阵风、一般齐。浙江把民间信仰工作纳入到全局中考虑，在创新管理上谋划、在体制机制上探索、在服务大局中求实效，各地在试点管理中均积极探索和创新实践模式。

一是台州“三促三化”的民间宗教管理模式。在台州，玉环县以“三促三化”探索提升民间信仰事务管理。目前，玉环县共有民间信仰476处，大多缺少文化内涵，殿堂风格单一，场所管理秩序较乱，为此开展工作重点是：专项整治促管理有序化、甄别归类促管理目标化、建立机制促管理常态化。开展非法滥建寺观庙宇专项整治，实行对民间信仰分类管理，按照“四个一批”即纳入管理一批，整改规范一批，布局调整一批，取缔拆除一批的工作措施，逐步加强日常监督和管理。县委、县政府将民间信仰事务管理列入县对乡镇（街道）年度目标责任制考核，作为各乡镇（街道）领导班子和领导干部工作实绩的考核内容。

二是温州“三级网络”的民间宗教管理模式。在温州，管理网络体系得到重视。全市全面建立了县（市、区）、街道（乡镇）、社区（村级）三级民族宗教和民间信仰工作网络。加强了街道（乡镇）民族宗教事务所设立、社区（村居）民族宗教和民间信仰联络员的配备，努力实现全覆盖建设、实体化运作。温州积极推进民族宗教、民间信仰的属地化管理，结合统战民宗组织建设的布局，划分若干网格，明确街道（乡镇）民族宗教事务所和社区（村居）民族宗教、民间信仰工作联络员的工作职责、主要任务和措施要求。借鉴试点工作成功做法，建立运行工作制度和长效机制，指导和规范街道（乡镇）民族宗教事务所管理，在全市范围内逐步形成规范化管理模式，明晰基层组织该“怎么干”。

三是舟山“优化场所”的民间宗教管理模式。在舟山，积极做好民间信仰场所的管理工作。重新审视民间信仰场所的定位与管理，总结和反思过去的经验和做法，政策上定好位，工作上管好事，妥善处理新形势下民间信仰场所管理问题，促进了渔农村社会的和谐发展。正视民间信仰客观存在，因势利导，最大限度地拓展民间信仰场所的文化空间。加大新渔农村文化设施建设，打造一条新的基层文化生态链，促进基层文化繁荣，使之成为渔农村社会主义精神文明建设的有效载体。坚持属地管理原则，强化了岗位考评和责任追究制度。

四是宁波“把好四关”的民间宗教管理模式。在宁波，鄞州区严格把握“四个关键环节”：一是把好“基建关”，严格审批

程序。二是把好“安全关”，确保信众安全。将安全工作作为民间信仰活动场所内部管理重中之重，通过普查、对口互查、抽查等方式切实抓好整改。三是把好“财务关”，确保善款善用。严格执行财务制度，明确民间信仰活动场所的财产和合法收入属于该场所集体所有，其使用应当按照有关制度和财务规定，主要用于该场所开展正常活动和兴办公益、慈善事业等。四是把好“活动关”，确保安全有序。从严控制各类民间信仰活动，场所确要举办活动的，要填报《民间信仰活动场所活动审批表》，由所在镇乡（街道）民间信仰活动场所管理小组审批。

参考文献：

- ① 陈华文．浙江民俗史 [M]．杭州：杭州出版社，2008．
- ② 叶涛．浙江民间信仰研究管窥 [J]．温州大学学报（社会科学版），2010（4）．