

2021 如何與神同行 公民共識會議報告

如何面對廟會慶典與生活品質的爭議



指導單位：文化部、臺南市政府文化局

執行單位：臺南市中西區公所

110年10月16日、10月30日、10月31日

前言

臺南是全臺灣寺廟數量與密度最高的城市，而臺南市各區又以中西區居冠，有登記立案的寺廟就有 94 間，堪稱「三步一小廟、五步一大廟」。探究其緣由，府城是臺灣最早發展的區域，在此歷史背景下中西區有許多廟宇屬於「開基祖廟」，故分靈、分香的子廟眾多，而從清代以來許多漳州人、泉州人穿越黑水溝來府城開拓定居，同時也將家鄉的習俗信仰帶來臺南。另外，府城經濟條件佳、民防需求迫切，造成「聯境」興盛，且因應人們不同的生活需求，如求子、婚姻等，不同信仰的神祇各司其職，造就府城眾多寺廟香火旺盛，以上諸多原因造成府城廟宇林立的現象。

廟宇每逢醮典、神明生日等都會舉辦遶境活動，包含了主辦廟宇及交陪境的神轎，還有請來的陣頭、表演團體，遶境隊伍通常綿延數公里乃至十多公里，眾多神轎及各式各樣的陣頭、藝陣，固然吸引眾多民眾觀賞，但持續整天的交通堵塞、鞭炮及音樂噪音、遺留的垃圾等，也造成民眾的負面感受，該如何調和廟會活動與生活品質間的對立，也是中西區目前區域發展的重要議題之一。

中西區公所以「如何與神同行」為題，藉由審議式民主理念，以平等、開放與理性尋求共識的討論模式，召集公民小組成員透過公民共

識會議來集思廣益，並邀請相關領域的專家學者與公民交流對話，找出廟會活動與生活品質兩全其美的方案策略，同時促進民眾對公共議題實際的參與及關心，落實民主社會的理念與作為。

公民共識會議分為「預備會議」與「正式會議」，公民小組在會議中透過平等、開放、理性的討論後以尋求大家都能接受的共識。公所於10月16日辦理公民共識會議-預備會議，邀請3位專家學者分別為公民小組講解公民共識會議的精神及進行的程序、府城寺廟林立的文化歷史背景、廟會活動的內涵及儀式，還有臺南市政府面對民眾投訴宮廟問題的因應措施與宗教優質化的政策內容。經過專家學者帶領公民小組對「如何與神同行」議題具備基礎知識後，公民小組透過討論提出想深入探究的三大議題：「如何減少宮廟活動對於居住品質的影響」、「如何落實對於宮廟活動的管理」、「宮廟文化要如何去蕪存菁」。

10/16(週六)預備會議議程	
08:15	報到
08:30-08:35	開場&公民參與「如何與神同行？」計畫介紹
08:35-08:50	簡介公民共識會議 林祐聖老師(清華大學社會學研究所教授)
08:50-10:20	如何與神同行? 中西區廟宇及淵源 陳宏田老師(臺南市政府觀光旅遊局虎頭埤風景區管理所主任、臺南大學兼任講師)
10:20-10:30	中場休息時間
10:30-12:30	廟會文化習俗與科儀 陳宏田老師(臺南市政府觀光旅遊局虎頭埤風景區管理所主任、臺南大學兼任講師)

12:30-13:30	午休用餐時間
13:30-14:30	生活品質與信仰的兩難-民眾投訴案件及公部門的政策 黃盟盛辦事員（中西區公所民政課宗教禮俗業務承辦）
14:30-17:30	議題形成

10月30至10月31日連續二天的公民共識會議-正式會議，針對預備會議所形成的三大議題內容，公所邀請7位不同立場的專家學者與公民小組進行交流討論後，公民小組成員形成對議題的共識，最後再共同整理撰寫公民共識報告。

10/30(週六)正式會議(第一天)議程	
08:45	報到
09:00-09:05	開場介紹
09:05-09:30	說明正式會議之議程安排 主持人-黃鈺祺、田治豪
09:30-11:30	議題一：如何減少宮廟活動對於居住品質的影響？ ❖ 國立臺南大學行政管理學系王光旭教授 ❖ 西羅殿監察委員王銘政 ❖ 臺南市官田戶政事務所主任黃玉龍 (曾任臺南市政府民政局宗教禮俗科科長)
11:30-12:30	午休用餐時間
12:30-14:00	公民小組討論「議題一」 主持人-黃鈺祺、田治豪
14:00-14:10	中場休息時間
14:10-15:40	議題二：如何落實對於宮廟活動的管理？ ❖ 周嘉韋律師、兌悅文化推廣協會理事長 ❖ 大天后宮法律顧問、曾雅莉律師事務所主持律師
15:40-15:50	中場休息
15:50-17:00	公民小組討論「議題二」 主持人-黃鈺祺、田治豪
10/31(週日)正式會議(第二天)議程	
08:45	報到 請攜帶身分證明文件
09:00-11:00	議題三：宮廟文化要如何去蕪存菁？

	❖ 府城文史工作者謝奇峰老師 ❖ 臺南大學行政管理學系林佳燕老師
11:00-11:10	中場休息
11:10-12:10	公民小組討論「議題三」 主持人-黃鈺祺、田治豪
12:10-13:10	午休用餐時間
13:10-14:10	綜合討論時間 主持人-黃鈺祺、田治豪
14:10-14:20	中場休息時間
14:20-16:20	共識報告產出
16:20-16:30	中場休息
16:30-17:30	確認共識報告 主持人-黃鈺祺、田治豪

公民小組針對三大議題的共識報告如下：

議題一：如何減少宮廟活動對於居住品質的影響？

子題一、如何減少宮廟活動所帶來的噪音、髒亂、空污與交通問題？

經過公民小組討論後，我們認為可以從「公部門」及「宮廟」兩個層面努力，減少宮廟活動所帶來的噪音、髒亂、空污與交通問題。

以「公部門」層面來說，可以朝以下來進行改善：首先，私壇需要更多管理，要從源頭控管，推動私壇法人化、私壇的立案管理。接著去瞭解私壇不願意立案登記的原因，進一步建立配套措施，例如：稅制提供誘因、鼓勵私壇登記立案，再由公家機關普查未立案的私壇情況並列冊管理，或是透過里長協調，由在地居民投票決定私壇是否應該登記立案。其次，宮廟舉辦活動前，協調座談會應廣邀受活動影響的人，像是：參與的宮廟、在地里長、在地商家、商店聯合組織等。另外，事前協調會的內容及會議紀錄應給予主辦宮廟及其他參與團體，若主辦單位可以事前提供完整參與團體清冊，則由公家單位發正式行文（包含會議記錄）給各參與團體；若無法提供完整參與團體清冊，則由主辦宮廟負責告知相關規定與協調內容。接著，宮廟舉辦活動期間，執法單位應強化彼此之間的合作強度，例如：建立活動時的 LINE

群組，以供即時的聯絡，並依既有法源嚴格執法，針對主辦宮廟及行為人採取連坐處罰跟記點處分，由主辦宮廟負責約束。最後，可以與較有影響力的宮廟合作，打造「模範宮廟」作為示範並號召其他廟宇配合，以事後評比促使廟方配合。好的規範長期執行下來即有成果，再結合臺南市政府觀光旅遊局或相關單位進行公正評分，並在觀光文宣上詳述，提高模範宮廟曝光率及經濟效益，鼓勵宮廟自律。

再來，以「宮廟」層面來說，我們認為，鼓勵宮廟自律，以聯境或有相同信仰的宮廟聯合舉辦類似嘉年華的活動，共同管理有利於宣傳，也減少在地居民因宮廟活動受影響的頻率，並鼓勵宮廟以捐款或物資代替過度的放鞭炮，將物資與捐款回饋社區，例如：醫療照護及公益活動，減少社區居民的怨言。最後，宮廟主動成立自律、清潔、交通管理的負責小組，並宣導鞭炮減量或使用環保鞭炮。

子題二、如何讓居民得知宮廟活動的舉辦，好事先預作規劃？

公民小組認為，目前使居民得知宮廟活動的宣傳資訊太少，我們覺得可以針對四個管道加強宣傳，首先，民政局提供民眾查詢宮廟活動資訊的網站宣傳不足。其次，可以增加如社區電梯佈告欄、鄰里長群組與傳單等宣傳方式，然後針對相關活動可以藉鄰里 Line 群組、文宣、廣播宣傳。接著，由宮廟自主經營社群專頁主動公告，也請鄰里長配

合告知居民。最後，由公所建立集結活動資訊的臉書專頁，增加觸及率與流量。

子題三、如何讓宮廟與居民更能了解彼此，減少不快發生？

我們認為可以舉辦宮廟與在地居民的座談會，交流彼此的需求跟意見，並在事前協調會邀請當地里長、社區發展協會出席，作為居民代表與潤滑劑，相互了解，回社區宣傳周知。強化宮廟和在地連結，如：田野調查、兒童導覽藝術、學校發揚廟宇傳統知識藝術，也可參考大甲鎮瀾宮、鹿耳門天后宮及廣達基金會，舉辦主題性活動，促進居民認同與提升彼此的包容力，並和在地有名望的店家、居民合作分享相關歷史，舉辦展覽，將傳統活動結合現代化、生活化推動。也應將宗教社區化，結合長照據點建立合作，辦理老幼皆宜的活動、健康促進活動，活動要年輕化且吸引年輕人參與，如：實境遊戲、讀書會、共餐、或類似奇美博物館舉辦的密室逃脫活動。匯集不同宮廟，或是以聯境形式集結力量和經費，協助社區各種不同活動。

議題二：如何落實對於宮廟活動的管理？

子題一、如何有效執行對於宮廟活動的法律規定？

共識會議中，公民小組提到目前宗教優質化政策已有相關規定，因此公部門，例如消防局、警察局、環保局等主管機關應嚴格執行現

有法規，督促主辦廟方負責約束交陪境及參與團體。首先，事前協調會中，主辦廟方應針對活動參與人員造冊管理，對相關參與人員進行教育訓練，確實告知活動規範；活動中主管機關必須落實稽查；事後主辦廟方與主管機關進行整體檢討，同時訂定後續評估標準，評估該主辦廟方未來申請辦理活動的許可。並且針對現有的法規，應加強宣導，例如透過設計類似滅火器的「拉拉壓」口訣。

依現行方案之外，公民小組亦討論到未來促進宮廟管理的執行方式，以下說明：首先，有關宮廟活動定型化契約的設定，活動主辦宮廟應與外包的參與、表演團體（如陣頭）訂立定型化契約。在契約中約定行為標準，並依表現調整酬勞，以增加對相關參與團體的約束力。其定型化契約內容應由公部門協助訂立範本，並重新評估相關規定及政策。例如主辦方和公部門簽訂的路權申請計畫書內的標準、行政處分須更加明確，以利後續和外包團體簽訂的契約配合。（相關明確標準可參考台北市環境計畫表中對消防設備的規定數量、範圍。）其次，主管機關可與評鑑績優的宮廟合作，拍攝示範影片提供其他欲申請活動的宮廟做參考。最後，呼應前述議題一，權責單位應持續輔導家廟、私壇立案，以便未來管理。

子題二、宮廟本身可以做些什麼？

在會議中，公民小組提到，主辦宮廟在招募承攬的陣頭表演團體時應積極篩選，並負責對參與人員進行教育訓練。我們建議，主辦廟方能建立廟方的評估標準與評鑑小組，評鑑結果未達標準，將來活動舉辦時不再合作；表現佳者，可再持續合作，並建立優良名單，提供其他宮廟參考。

我們也建議主辦廟方可與交陪境團體訂定切結書，約定權利義務和負責事務範圍，建立對等的關係，避免主辦單位找不到行為人對單一行為負責，也增加宮廟自律性。在宣導相關規範方面，公民小組提到，宮廟可以協同政府資源製作宣導影片，推廣活動中所期待的正向風氣及應避免的負面行為，藉此督促活動參與者配合，同時也可宣傳該活動。與此同時，主辦宮廟也應該要負責與受影響區域居民進行事前協調、宣傳，或與店家合作，增加經濟效益。

最後，公民小組也建議，宮廟可以區域為範圍，成立聯合自治會(例如中西區宮廟自治會)，討論制定共同能遵守的規範。另一方面，邀請專家學者和宮廟執事人員提供建議，分享、交流舉辦活動的相關經驗；也能參考教會或其他宗教的活動方式，增加正面意義，提高參與素質。

議題三：宮廟文化如何去蕪存菁？

子題一、宮廟文化有哪些正面價值？我們如何發揚？

廟早期是居民的信仰中心，可提供在地民眾聯絡感情、推展教育、聚會交誼、政令宣導的場所，也是分享生活經驗、傳承傳統技藝（如八家將、南北管、戲曲等）的藝術殿堂。宮廟祭儀具有世代相傳的軌跡，富含前人的經驗智慧，但隨著科技、生活、工作型態的演變及世代交替，這些需要被保留及傳承的傳統儀式背後其象徵意義（如遶境凝聚社區），已逐漸被淡忘。

公民小組認為，宮廟若要持續凝聚社區情感，可透過讀經班、課輔班、長期照顧據點、居民共餐、舉辦公益活動等方式，提供大家親近廟宇文化的正向精神價值。至於強化後代對廟宇信仰的連結，可透過與當地學校合作，由相關單位補助培養重點學校、師資進行從小扎根的宮廟文化教育，養成孩童的道德素養。

除透過上述活動，延續在地人對宗教活動的參與，也可透過嘉年華、市集、桌遊、實境遊戲等方式，再搭配拍攝說明短片宣傳，設計御朱印等蒐集型活動、開發文創商品等，提升本國文化能見度，讓國際看見。

宮廟是文資的寶藏，壁畫、雕刻、建築都具有其藝術之美及歷史

故事，可藉由行銷包裝，如一廟一特色，每個廟以其特色活動吸引民眾共同參與，或如導覽員解說活動，提供大家深入瞭解廟宇歷史故事以及精神，讓大家了解其正面價值。

也有公民小組成員建議，宮廟可提撥部分比例的建設宮廟預算，比照公共藝術規範，用於保存傳統藝術。

子題二、宮廟文化有哪些負面觀感？我們如何減少？

雖然宮廟文化有其正面價值，但也有一些公民小組成員表示，針對廟會活動相關參與人員，在廟會行經過程中，個人不良的行為（如吐檳榔、亂丟菸蒂等負面行為），甚至是犯罪行為（如問事詐騙），造成社會的觀感不佳；此外，宮廟的習俗、儀式也會帶來空氣、環境污染，如：燒紙錢、放鞭炮等。因此，公民小組建議，若要減少民眾對廟宇文化的負面觀感，可以從廟會陣頭人員與廟會活動辦理方式改善精進。

個人道德素養方面，廟方可自行培養或與社區合作招募陣頭人員，避免陣頭人員素質參差不齊，政府可制定相關評比及取締機制，提升居民的包容力。另廟方辦理活動也應自律，簽署契約，依規定數量燃放鞭炮。

關於防止問事詐騙的宣導，可由鄰、里長協助清查、公告有犯罪

情事的宮廟組織，也加強對民眾宣導宗教相關的犯罪案件和類型，同時公布已有前科的案例和判決，可參考教育局對狼師案件的作法。

辦理廟會活動，在保留傳統意義科儀為前提之下，可考量替代與轉型，如以全像投影替代燃放鞭炮、成立陣頭社團，強調傳統意義，增進大眾對陣頭的正面了解。

資訊層面的傳播，可透過開發宮廟資訊整合 APP，建立使用者評價系統，讓眾人透過線上評價，作為監督廟宇品質的壓力。或是透過開源 API 資源的方式，讓有興趣的開發者，協助相關程式的開發或開源，可參考新北或高雄的開源 API，也鼓勵廟與廟（包含家廟、私壇）間的橫向連結，共享資源資訊，例如事前協調、教育訓練。

承如上述所提到的正面及負面價值觀感，我們需要在傳統與現代間找到共存、共融的平衡點，帶著過去歷史的經驗傳承，邁向永續發展的世代價值。

公民小組同意書

身為公民小組的一員，對於如何與神同行公民共識會議報告表示認可，報告中已確實紀錄公民小組成員所達成的共識及少數意見，同時形成共識過程中並未受到任何外在人士的影響，報告所載內容係詳實無誤。在合法的前提下，我同意將本報告以任何形式向社會大眾公開，作為未來政府政策規劃的參考與推廣審議社造之用。

姓名	同意簽署	姓名	同意簽署
陳東炎	陳東炎	邵詩園	邵詩園
柯守訓	柯守訓	黃榮昌	黃榮昌
洪榮志	洪榮志	黃筱媛	黃筱媛
陳靖瑜	陳靖瑜	楊芳文	楊芳文
李淑美	李淑美	王朦逸	王朦逸
蔡念芯	蔡念芯	鄭淑丰	鄭淑丰
黃鈺菁	黃鈺菁	王淵源	王淵源
林宜君	林宜君	蘇麗淑	蘇麗淑
邱鼎能	邱鼎能	戴名邑	戴名邑