

本報告僅供委員參考

宗教基本法之建構與評析

法制局 尤月亭 撰
中華民國 114 年 9 月

宗教基本法之建構與評析

目 次

摘要

壹、前言.....	1
貳、基本法之簡介.....	1
一、基本法之性質.....	2
二、基本法之特色.....	2
三、基本法之重要性.....	7
四、小結.....	8
參、宗教基本法之法源.....	9
一、憲法及司法院解釋.....	9
二、聯合國公民與政治權利國際公約.....	11
三、聯合國消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧 視宣言.....	12
四、小結.....	14
肆、外國立法例之參考.....	15
一、日本.....	15
二、德國.....	18
三、小結.....	20
伍、現行宗教團體運作可能產生之問題.....	21
一、我國目前宗教團體之組織型態.....	21
二、目前宗教團體管制之問題.....	24

三、小結.....	26
陸、宗教基本法立法建議.....	27
一、立法目的與基本定位.....	27
二、宗教自由的內涵與保障.....	28
三、宗教自由保障之差異.....	29
四、宗教平等、中立與反歧視.....	29
五、權限劃分與立法程序.....	29
六、宗教法人制度.....	30
七、財務透明與公益評估制度.....	31
八、宗教法人內部組織.....	32
九、國家支持與合作機制.....	32
十、宗教事務諮詢委員會之設立.....	33
十一、政策執行與監督.....	33
十二、宗教人權救濟與侵害處理機制.....	33
柒、結論.....	34
參考文獻.....	35
附錄：「宗教基本法之建構與評析」專題研究報告（初稿）座 談會紀錄及參採情形.....	38

摘 要

宗教自由具普世價值，根據聯合國公民與政治權利國際公約第 18 條規定，人人有思想、信念及宗教之自由。目前我國法制上與宗教信仰自由相關的僅有憲法第 13 條人民享有宗教信仰自由，以及第 7 條宗教平等，然此憲法規定抽象以及我國現行宗教團體運作上可能產生主管機關管理及法制適用上的相關問題有待檢討及解決，故宗教界、委員及專家學者們紛紛提倡制定宗教基本法明文化，保障宗教團體之基本權益。本報告先探討基本法之性質及特色，作為設立宗教基本法之方向；依據我國憲法及大法官解釋，並引用聯合國公民與政治權利國際公約之宗教自由及外國立法例等重要原則或精神，作為宗教基本法之立法基礎，提出宗教基本法之修法建議，俾供本院委員問政之參考。

宗教基本法之建構與評析

壹、前言

聯合國公民與政治權利國際公約（以下簡稱聯合國公政公約）第 18 條規定，人人有思想、信念及宗教之自由。惟目前我國法制上與宗教信仰自由相關的僅有憲法第 13 條人民享有宗教信仰自由，以及第 7 條宗教平等，然此憲法規定抽象，內涵見解或有不一，以致我國對宗教團體之規範與一般人民團體並無二致，故有宗教團體表示依憲法規定，宗教行為應有不同之規範。因此，內政部過去曾提出宗教團體法草案，然遭宗教界反映認為該法違反憲法關於宗教自由之規定，該草案在行政院、立法院幾度進出，卻一直未有定論。宗教界、委員及專家學者們因此紛紛提倡，應先立宗教基本法，將憲法及聯合國公政公約之宗教自由精神明文化，保障其基本權益，再訂定其他相關法案。故本報告先探討基本法之性質及特色，樹立宗教基本法應有之方向，並以憲法、司法院解釋及國際人權公約等法源作基礎，一併探討現行宗教團體可能產生之問題、相關外國立法例等，提出修法方向之建議，俾供本院委員問政之參考。

貳、基本法之簡介

在討論宗教基本法之前，本報告擬就基本法之性質、特色等介紹如下：

一、基本法之性質

基本法在法位階上仍屬於法律，而非憲法¹，然其性質為何？有論者認為，基本法非「通則」，因通則係較接近立法分權之「框架法」(Rahmengesetz)；亦非「基準法」²，如勞動基準法是規定勞工勞動條件之最低標準³，性質上屬於「下限法」；基本法如要成為一種獨立類型，就必須僅包含原則性規定，不具有立法分權功能，且非下限法性質的法律⁴。因此，基本法主要是規範特定行政領域之綱領性、原則性及政策性內容之專法，鮮少直接規範人民之權利義務或行政組織之架構權限。故基本法既非作用法，亦非組織法，而是立法者以法律形式規範特定行政領域之行動框架。基本法雖冠以「基本」之名，但於「憲法、法律、法規命令」之規範位階中，與一般法律相同，並無排除「後法優先於前法」、「特別法優先於普通法」等法律適用原則之效力⁵。

二、基本法之特色

基本法於法規位階上雖不具優越性，然仍可作為該行政領域中適用及解釋相關法規之方針。換言之，即立法者應如何運用基本法形塑行政領域之法秩序。然而，基本法之內容多為原則性規定，應如何確保其規範性格，始能真正形塑行政領域之法秩序；以及如何確保立法者根據行政領域之特性以有效控制行政活動，是基本法

¹ 一般大家熟知之德國基本法，雖名為基本法，實為憲法性質，與我國基本法之位階為法律不同。

² 此部分蔡秀卿教授與蘇永欽教授有不同意見，蔡秀卿教授認為勞動基準法屬實質意義之基本法。蔡秀卿，〈基本法之意義與課題〉，《當代公法新論(中)－翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，2002年7月，頁237。

³ 參見司法院釋字第494號解釋：「國家為保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，而制定勞動基準法，規定勞工勞動條件之最低標準……」

⁴ 蘇永欽，《走入新世紀的憲政主義》，元照出版，2002年10月，頁409。

⁵ 林孟楠，〈基本法與行政領域之法統制－日本法及臺灣法之比較研究〉，《華岡法粹》，第61期，2016年12月，頁112。

之重要課題⁶。因此，實有必要深入了解基本法之共通性特色，以作為未來宗教基本法制定之方向。

我國目前形式上以「基本法」為名之法律⁷共有11部，又基本法一般認為係深受日本法之影響，則日本基本法之共通性特色為何，亦值得借鏡，此分析如後：

(一)我國11部基本法之共通性特色

我國11部「基本法」為名之法律分別為：科學技術基本法（1999年1月20日公布施行）、教育基本法（1999年6月23日公布施行）、環境基本法（2002年12月11日公布施行）、通訊傳播基本法（2004年1月7日公布施行）、原住民族基本法（2005年2月5日公布施行）、客家基本法（2010年1月27日公布施行）、文化基本法（2019年6月5日公布施行）、海洋基本法（2019年11月20日公布施行）、社會福利基本法（2023年5月24日公布施行）、道路交通安全基本法（2023年12月15日制定公布，2024年1月1日施行）、新住民基本法（2024年8月12日制定公布）。依其公布、施行日期，可知我國自1999年至2024年間，陸陸續續均有制定基本法，突顯我國「逐步建構多元領域基本法」的潮流；惟始終缺乏宗教領域，呈現一個缺口。又如欲制定宗教基本法，此11部基本法之共通性特色可作為借鏡，故分述我國11部基本法之特色如後：

1、立法目的明確列出、法律性質偏向「原則性」、「宣示性」

11部基本法幾乎都在第1條明定制定該基本法之立法目的與

⁶ 同前註，頁113。

⁷ 形式意義之基本法：法律名稱使用「○○基本法」命名者；此類基本法，絕大多數係針對國政重要領域之政策、制度，宣示其方向性或為大綱規定，屬於指標性法律；關於基本法所發生之問題，多來自於此類形式意義之基本法，也因此基本法之相關研究，多以此類為研究對象。林素鳳，〈關於日本之基本法〉，《中央警察大學法學論集》，第24期，2013年4月，頁79。

核心價值，內容多採政策宣示性、原則性文字開宗明義；且大多數基本法內容為政策目標與原則宣示，而非細部規範權利義務關係，未規範具體行政行為細節或罰則。例如：教育基本法第1條規定：「為保障人民學習及受教育之權利，確立教育基本方針，健全教育體制，特制定本法。」、環境基本法第1條規定：「為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」、文化基本法第1條第1項規定：「為保障人民文化權利，擴大文化參與，落實多元文化，促進文化多樣發展，並確立國家文化發展基本原則及施政方針，特制定本法。」、科學技術基本法第1條規定：「為確立政府推動科學技術發展之基本方針與原則，以提升科學技術水準，持續經濟發展，加強生態保護，增進生活福祉，增強國家競爭力，促進人類社會之永續發展，特制定本法。」

2、保障基本權利或特定族群權益

我國基本法多有強調針對特定族群、公共利益或人權之保障，強調憲法下之權利延伸，對應實務保障機制。例如：原住民族基本法第1條規定：「為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，特制定本法。」、新住民基本法第1條規定：「為落實憲法保障多元文化精神，保障新住民基本權益，協助其融入我國社會，建立共存共榮之族群關係，特制定本法。」、社會福利基本法第1條規定：「為維護國民社會福利基本權利，確立社會福利基本方針，健全社會福利體制，特制定本法。」、第3條第1項規定：「社會福利之基本方針，以保障國民適足生活，尊重個人尊嚴，發展個人潛能，促進社會參與，維

護社會公平正義為宗旨。」

3、建立跨部會合作與地方執行分工之整合機制

建立跨部會合作、設立相關委員會或賦予中央與地方政府責任並強調中央與地方執行分工之垂直整合機制。例如：海洋基本法第4條第1項規定：「政府應統籌整合各目的事業主管機關涉海之權責，共同推展海洋事務。」、通訊傳播基本法第3條第1項規定：「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。」、道路交通安全基本法第3條規定：「(第1項)中央政府應制(訂)定、推動實施道路交通安全相關法規、道路交通安全政策與綱要計畫、推動計畫，並定期評估檢討及公布道路交通安全政策推動狀況。(第2項)中央政府應督導及協助地方政府，落實執行道路交通安全事務。」

4、推動政策規劃與計畫制定

多部基本法要求主管機關應制定政策計畫，以提供實施依據及方向。例如：文化基本法第22條第4項規定：「行政院應召開文化會報，由行政院院長召集學者專家、相關部會及地方政府首長組成，針對國家文化發展方向、社會需求及區域發展，定期訂定國家文化發展計畫。國家制定重大政策、法律及計畫有影響文化之虞時，各相關部會得於文化會報提出文化影響分析報告。」、科學技術基本法第10條第1項規定：「政府應考量國家發展方向、社會需求情形及區域均衡發展，每4年訂定國家科學技術發展計畫，作為擬訂科學技術政策與推動科學技術研究發展之依據。」、環境基本法第7條第1項規定：「中央政府應制(訂)定環境保護相關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，

並推動實施之。」

5、設有監督與考核制度或檢討機制

多部基本法要求主管機關應設立監督與考核制度或檢討機制，以作為政策實施後續之評估與透明化原則。例如：環境基本法第27條規定：「各級政府應建立嚴密之環境監測網，定期公告監測結果，並建立預警制度，及採必要措施。」、海洋基本法第15條第1項規定：「政府應於本法施行後1年內發布國家海洋政策白皮書，並依其績效及國內外情勢發展定期檢討修正之。」、道路交通安全基本法第3條第1項規定：「中央政府應制（訂）定、推動實施道路交通安全相關法規、道路交通安全政策與綱要計畫、推動計畫，並定期評估檢討及公布道路交通安全政策推動狀況。」

（二）日本基本法之特色⁸

1、特定政策或領域之基本法意旨之揭明

在日本基本法中，有多數基本法在其前言或立法目的規定中，揭示該特定政策或領域之基本法性質。

2、基本理念、原則、方針

幾乎所有日本基本法都有規定各該特定領域或政策措施之基本原則或基本方針。此乃基本法在內容上與一般法律不同而最具特色之處。

3、國家、地方公共團體、關係人、一般國民之責任或角色

幾乎所有日本基本法都有規定在各該特定領域或政策措施上，

⁸ 蔡秀卿，同註 2，頁 238-243。

國家、地方公共團體、關係人及一般國民之責任與角色。

4、採取法制、財政、金融措施義務

幾乎所有基本法都有規定政府對各該特定領域或政策措施應採取法制、財政及金融上之措施。

5、基本計畫

日本基本法為有效實行各該政策措施，大都定有政府應擬定各該領域或政策措施之基本計畫。

6、專業委員會或特殊會議之設立

基本法中，為計畫性及有效推行各該行政領域或政策措施，類皆設置有專業委員會或特殊會議，主導各該行政領域或政策措施之規劃、審議及決定。

三、基本法之重要性

(一) 基本法之功能

基本法因僅係規範政策方針與綱領，實際實施仍需制定或修正實施法，始能具體實現基本法規範內容。或有研究認為，何不逕制定實施法即可，何以還要先定基本法？檢視我國11部基本法，規範對象上大致係針對特定行政領域(如科技、教育、通傳、環保等)或特定族群(如原住民、客家、新住民等)而制定，均是針對國政重要領域，宣示政策之基本方針及綱領，指引行政推動政策之方向及措施，與日本基本法性質相同。因此，基本法具有宣示整體政策方案，突顯改革之目的及中心思想之功能，故基本法明定基本原則，明確指示改革方向，引導未來立法及行政之活動等功能，是基本法

仍有其制定之必要⁹。

（二）基本法之監督

從行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責¹⁰以及立法院有議決法律案、預算案及國家其他重要事項之權¹¹，可知國會享有參與並決定國家執政方向之權限。換言之，國家執政並非完全委諸於行政權自由決定，國會未必僅止於事後、消極及被動之監督。法律制定，更是國家政策之具體展現。因此，國會制定基本法以宣示並貫徹其政策方針，實際上具有主導國家執政方向之憲政意義。

若是肯定基本法乃是國會宣示政策方針指引行政之工具，則必須進一步強化國會監督基本法實行之機制，避免基本法淪為不具規範效力之圖騰。從日本法之經驗，欠缺國會確實監督之基本法，其運作成效均不甚理想，腐蝕基本法應有之政策指引功能。今後如何強化年度報告、基本計畫及其他監督機制，應為我國制定基本法重要之課題¹²。

四、小結

基本法為具政策宣示性、原則性之法律，雖在法規位階與一般法律無異，但其目標在於引導特定行政領域政策發展方向與法秩序建構。依我國現有 11 部基本法與日本基本法的比較顯示，基本法應包括：明確立法目的、保障特定基本權或族群、建立跨部會協調機

⁹ 林孟楠，同註 5，頁 121。

¹⁰ 憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定：「行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第 57 條之規定，停止適用：一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」

¹¹ 憲法第 63 條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」

¹² 林孟楠，同註 5，頁 127-128。

制、計畫推動制度、監督檢討機制。因此我國如制定宗教基本法，建議可參照我國 11 部基本法及日本基本法之制定方式。

參、宗教基本法之法源

宗教基本法是否有制定之必要性，每部基本法之立法目的為其制定之重點，故宗教基本法是否有必要制定，首應探討其立法背景為何，茲討論如後：

一、憲法及司法院解釋

目前我國法明文提及宗教規定僅有 2 條，即憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」及憲法第 13 條規定：「人民有信仰宗教之自由。」，揭示了宗教之「平等」及「信仰自由」為宗教人權最基本的理念與原則。

惟憲法第 13 條僅屬概括性、抽象性之規範，有賴具體解釋彰顯其內涵，故司法院釋字第 490 號解釋：「憲法第 13 條規定：『人民有信仰宗教之自由。』係指人民有信仰與不信仰任何宗教之自由，以及參與或不參與宗教活動之自由；國家不得對特定之宗教加以獎勵或禁制，或對人民特定信仰畀予優待或不利益。」，其解釋理由書復進一步闡述：「其保障範圍包含內在信仰之自由、宗教行為之自由與宗教結社之自由。內在信仰之自由，涉及思想、言論、信念及精神之層次，應受絕對之保障；其由之而派生之宗教行為之自由與宗教結社之自由，則可能涉及他人之自由與權利甚至可能影響公共秩序、善良風俗、社會道德與社會責任，因此，僅能受相對之保障。宗教信仰之自由與其他之基本權利，雖同受

憲法之保障，亦同受憲法之規範，除內在信仰之自由應受絕對保障，不得加以侵犯或剝奪外，宗教行為之自由與宗教結社之自由，在必要之最小限度內，仍應受國家相關法律之約束，非可以宗教信仰為由而否定國家及法律之存在。因此，宗教之信仰者，既亦係國家之人民，其所應負對國家之基本義務與責任，並不得僅因宗教信仰之關係而免除。」，將宗教自由保障範圍分成「內在」信仰之自由與「外在」參與宗教活動自由(宗教行為之自由、宗教結社之自由)，且內在信仰自由專指信仰不受限制，屬於絕對自由的範疇，受絕對之保障；而外在宗教活動自由僅受相對之保障。

又司法院釋字第573號解釋理由書：「人民所從事之宗教行為及宗教結社組織，與其發乎內心之虔誠宗教信念無法截然二分，人民為實現內心之宗教信念而成立、參加之宗教性結社，就其內部組織結構、人事及財政管理應享有自主權，宗教性規範苟非出於維護宗教自由之必要或重大之公益，並於必要之最小限度內為之，即與憲法保障人民信仰自由之意旨有違。憲法第15條規定人民之財產權應予保障，旨在確保個人依其財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害。寺廟之財產亦應受憲法有關財產權規定之保障。」似乎針對釋字第490號解釋區分成內在及外在信仰之二分法認無法分得如此清楚，因內在宗教信仰會影響其外在宗教活動行為，並進一步區分，如係宗教團體之內部組織結構、人事及財政管理應享有自主權，僅於宗教性規範非出於維護宗教自由之必要或重大之公益之情形下，則得限制其於必要之最小限度內為之，並認定寺廟之財產權亦受憲法財產權之保障。

是宗教除涉及憲法第7條及第13條外，亦含憲法第14條規定：「人民有集會及結社之自由。」、第15條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」及憲法增修條文第10條第11項規定：「國家肯定多元文化……。」，均屬宗教涉及之憲法規定。

二、聯合國公民與政治權利國際公約

聯合國公政公約第18條規定：「一、人人有思想、信念及宗教之自由。此種權利包括保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之自由。二、任何人所享保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，不得以脅迫侵害之。三、人人表示其宗教或信仰之自由，非依法律，不受限制，此項限制以保障公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者為限。四、本公約締約國承允尊重父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由。」，此與我國司法院釋字第573號解釋較類似，雖區分宗教自由包括內在信仰自由與外在宗教行為自由，其中內在信仰自由應受絕對保障，而外在宗教行為自由，需區分是否為內在信仰而生之外在宗教行為，此舉例包括「保有或採奉自擇之宗教或信仰之自由，及單獨或集體、公開或私自以禮拜、戒律、躬行及講授表示其宗教或信仰之自由」，此類外在宗教行為亦受絕對保障。除此以外之外在宗教行為，如有影響公共安全、秩序、衛生或風化或他人之基本權利自由所必要者，始得以法律限制。

又按聯合國公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法(以下簡稱兩公約施行法)第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」是上開聯合國公政公約第18條規定，均有國內法律效力而得適用之。

三、聯合國消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧視宣言

1981 年 11 月 25 日聯合國大會第 36/55 號決議宣布消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧視宣言（以下簡稱 1981 年宣言），目的在強調宗教自由、禁止政府與機構基於宗教偏見對人民進行歧視或排斥等。我國雖非聯合國會員國，該宣言不具直接條約約束力，但我國積極支持相關人權條約及原則，故亦值參考，合先敘明。

1981 年宣言第 1 條規定：「一、人人皆應享有思想、良心和宗教自由的權利。這項權利應包括信奉自己所選擇的宗教或信仰的自由，以及個別或集體地、公開或私下地以禮拜、遵守教規、舉行儀式和傳播教義等表示他的宗教或信仰的自由。二、任何人不得受到壓制，而有損其選擇宗教或信仰之自由。三、有表明自己選擇的宗教或信仰的自由，其所受限制只能在法律所規定以及為了保障公共安全、秩序、衛生或道德、或他人的基本權利和自由所必需的範圍之內。」其中第 1 款「選擇宗教或任何信仰的自由」，改變個人宗教或信仰相關傾向的自由是宗教或信仰自由不可或缺的一部分，定義了宗教或信仰自由的本質——自由權利¹³。

1981 年宣言第 2 條規定：「一、任何國家、機關、團體或個人都不得以宗教或其他信仰為理由對任何人加以歧視。二、本宣言中『基於宗教或信仰原因的不容忍和歧視』一語係指以宗教或信仰為理由的任何區別、排斥、限制或偏袒，其目的或結果為取消或損害在平等地位上對人權和基本自由的承認、享有和行

¹³Heiner Bielefeldt, Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief General Assembly resolution 36/55 New York, 25 November 1981, Audiovisual Library of International Law, 網址：https://legal.un.org/avl/ha/ga_36-55/ga_36-55.html?utm_source，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 13 日。

使。」，其中第1款「任何人」強調所有人，不僅是公民，都是權利持有者，必須受到保護，而國家和非國家行為者都可能是基於宗教或信仰或以宗教或信仰的名義實施歧視的義務承擔者和潛在實施者；而第2款「不容忍」是指可能引發歧視行為或侵犯宗教自由的情感、心理、哲學和宗教態度¹⁴。

1981年宣言第4條規定：「一、凡在公民、經濟、政治、社會和文化等生活領域裡對人權和基本自由的承認、行使和享有等方面出現基於宗教或信仰原因的歧視行為，所有國家均應採取有效措施予以制止及消除。二、所有國家在必要時應致力於制定或廢除法律以禁止任何此類歧視行為，同時也應採取一切適當的措施反對這方面的基於宗教或其他信仰原因的不容忍現象。」其中第1款「生活領域」部分，考慮到當前有人試圖在空間上限制宗教或信仰自由的行使，例如將此項權利限定於「私人領域」，或禁止公共機構或某些公司進行可見或可聽見之宗教活動等¹⁵，應予禁止。其餘第5條¹⁶係規定父母或法定監護人有關宗教信仰之教育權；第6條¹⁷係規定9種宗教自由應予保證之具體情狀，第7條

¹⁴ 同前註。

¹⁵ Heiner Bielefeldt，同註13。

¹⁶ 1981年宣言第5條規定：「1.父母或法定監護人有權根據他們的宗教或信仰，並考慮到他們認為子女所應接受的道德教育來安排家庭生活。2.所有兒童應享有依其父母或法定監護人意願接受有關宗教或信仰方面的教育的權利；不得強迫他們接受違反其父母或法定監護人意願之宗教或信仰的教育，關於這方面的指導原則應以最能符合兒童的利益為準。3.所有兒童都應受到保護，使其不受任何形式的基於宗教或信仰原因的歧視。兒童所受的教育應貫徹諒解、容忍、各國人民友好、和平、博愛和尊重他人的宗教或信仰自由等精神，並使他們充分意識到應奉獻自由的精力和才能為其同胞服務。4.對不在其父母或法定監護人照管下的兒童，在宗教或信仰問題上也應適當考慮到他們所表示的意願，或任何其他可證明他們意願的表示，關於這方面的指導原則應以最能符合兒童的利益為準。5.兒童接受有關宗教或信仰的教育，其各種做法絕不能損害兒童的身心健康或全面發展，關於這方面的情况可參照本宣言第1條第3款的規定。」

¹⁷ 1981年宣言第6條規定：「依照本宣言第1條並考慮到第1條第3款的規定，有關思想、良心、宗教或信仰等方面的自由權利應著重包括下列各種自由：(a) 有宗教禮拜和信仰集會之自由以及為此目的設立和維持一些場所之自由；(b) 有設立並維持適當的慈善機構或人道性質機構的自由；(c) 有適當製造、取得和使用有關宗教或信仰的儀式或習慣所需用品的自由；(d) 有編寫、發行和散發有關宗教或信仰的刊物的自由；(e) 有在適當的場所傳播宗教或信仰的自由；(f) 有徵求和接受個人和機構的自願捐款和其他捐贈的自由；(g) 有依照宗教或信仰之要求和標準，培養、委任和選出適當領導人或

¹⁸係規定國家應立法使人人都享有本宣言所列之各種權利和自由。1981 年宣言不僅宣示宗教信仰自由、行為自由、結社自由、禁止宗教歧視、宗教教育自由等國家均應加以保障之意旨，更課予國家「立法」確保人民享有上述權利與自由的立法義務¹⁹。

四、小結

我國憲法第 13 條規定雖保障人民有宗教自由，但屬概括性、抽象性規範，仍須經司法院解釋，方能具體界定其內涵。司法院釋字第 490 號解釋區分宗教自由可分為「內在信仰自由」（絕對保障）與「外在宗教行為自由」（相對保障）；司法院釋字第 573 號解釋並指出宗教團體的組織、人事、財務應有自治空間。此外，依據聯合國公政公約第 18 條與 1981 年宣言等國際規範，國家對宗教自由應予立法保障，不得歧視或干預宗教團體之正常活動。我國既已將聯合國兩公約內國法化，其對宗教自由之保障義務即具有法律效力，國家應據此訂定具體而完整之宗教基本法，強化我國宗教基本法與國際人權規範接軌，提升我國在宗教自由保障上之國際形象。故如需立法，可有幾點方向：1、具體化憲法保障：將司法院釋字第 490 號解釋與第 573 號解釋所揭示的宗教信仰自由（包含「內在信仰自由」與「外在宗教實踐自由」）、宗教行為自由及宗教結社自由納入條文中，據此設計法律保障機制。2、參考聯合國兩公約標準：以我國憲法及釋憲為根本依據，同時參考聯合國公政公約第 18 條與 1981 年宣言之規範內容，例如對宗教自由外在實踐（禮拜、遵守戒

指定領導接班人的自由；(h) 有依照自己的宗教和信仰的戒律奉行安息日、過宗教節日、舉行宗教儀式的自由；(i) 有在國內和國際範圍內與個人和團體建立和維持宗教或信仰方面的聯繫的自由。」

¹⁸ 1981 年宣言第 7 條規定：「本宣言所列的各種權利和自由應列入國家立法中，務使實際上人人都能享有這些權利和自由。」

¹⁹ 李永然、陳贈吉，〈如訂立《宗教基本法》，應包含哪些內容來保障宗教自由？〉，《宗教自由保障與宗教團體的法制化——從訂定宗教基本法談起》，永然出版，2018 年 5 月，頁 118-119。

律、講授等）所採「原則保障、例外限制」的模式，以及對防止基於宗教或信仰之歧視與不容忍的要求，作為補充性參照，以利我國立法更趨完整並與國際接軌。

肆、外國立法例之參考

關於宗教發展之外國立法例，臨近之日本宗教信仰多元，與我國類似，且其憲法同樣重視宗教自由及平等，其發展歷程及目前管制方式，實值參考；而歐洲國家如德國，常是我國法律借鏡之國家，故其宗教管制歷程亦值參考。爰予分述如後：

一、日本

目前國際上絕大多數的國家皆有保障宗教自由，但僅少數國家有設宗教專法，日本即屬之。二戰前的日本，早在昭和 14 年（1939 年）就有宗教團體法，然因日本帝國憲法無政教分離之規定，及對於宗教法人之設立採許可制、聖俗不分、神道國教化、監督管理過度，侵害宗教自由，而於昭和 20 年（1945 年）被聯合國最高司令部發給日本帝國政府的基本指令（勅令 718 號）宣告廢止並立即停止適用，並同時公布施行宗教法人令（勅令 719 號），採取登記制並廢除許多監督管理規定，由於手續簡化有遭到濫用之嫌，因此在 1951 年制定宗教法人法施行迄今²⁰。1946 年日本頒布新憲法第 19 條規定²¹：「思想及良心之自由，不得侵犯。」、第 20 條規定²²：「（第 1 項）信

²⁰ 李建忠，〈憲法與宗教團體法制—以宗教團體特殊性與自主性為中心〉，《宗教自由的保障與宗教團體的法制化—從訂定宗教基本法談起》，永然文化出版，2018 年 5 月，頁 88。

²¹ 〔思想及び良心の自由〕第 19 條：「思想及び良心の自由は、これを侵してはならない。」，網址：https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryō/dl-constitution.htm，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 24 日。

²² 〔信教の自由〕第 20 條：「1 信教の自由は、何人に対してもこれを保障する。いかなる宗教団体も、国から特権を受け、又は政治上の権力を行使してはならない。2 何人も、宗教上の行為、祝

仰宗教的自由，對於任何人都予以保障，任何宗教團體均不得由國家獲取特權，或行使任何政治上之權力。（第 2 項）不得強制任何人參加任何宗教行為、慶典、儀式或活動。（第 3 項）國家及其機關不得從事宗教教育，或其他任何宗教性活動。」、第 89 條規定²³：「公款及其他公產不得用於宗教組織或團體之使用、利益或維持。亦不得用於不受公共支配的慈善、教育或博愛事業。」，確立了宗教自由及政教分離原則。

日本宗教法人法立法原則，乃係基於宗教自由、政教分離、尊重宗教法人的獨特性與自主性，明定宗教法人對其信徒及大眾之責任及聖俗分離原則，國家不從事特定宗教的宗教教育及其他宗教活動，也不保護、援助宗教團體；對所有的宗教平等對待。故宗教法人法是一部世俗法，不介入教義、儀式等宗教性事項，也因尊重宗教法人的特殊性與自主性，原則上不適用民法財團或社團規定，如有準用的情形，亦以明文規定於宗教法人法。又為了防止行政機關有侵犯信教自由之虞，故沒有在該法授權行政機關可以訂定法規命令，故日本宗教法人法並無施行細則可言，而且有準用其他法律必要時，亦明文規定在該法，與其他法律相比，可謂一大特色。而且日本宗教法人法係以為保全宗教團體財產及其維持營運而賦與法律上能力為目的而制定。即該法是在宗教團體自我負責之下自主營運為前提而制定的法律²⁴。

宗教團體並不一定要取得法人地位，即便沒有法人格也可從事宗教活動，但具宗教法人資格始能有擁有財產及免稅等好處。因此

典、儀式又は行事に参加することを強制されない。3 国及びその機関は、宗教教育その他いかなる宗教的活動もしてはならない。」

²³ 〔公の財産の用途制限〕第 89 条：「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」

²⁴ 李建忠，同註 20，頁 88-89。

日本國內的宗教組織普遍有三種類型：一是依宗教法人法之規定成為「宗教法人」；二是依民法規定登記成為「一般法人」；三是未申請法人地位的「宗教團體」。在法律地位上，民法所承認的財團法人或社團法人雖不同於宗教法人，但如若政府認為屬於公益團體的性質，同樣都能有免稅資格。又宗教法人法僅解決宗教團體取得法人格與財產持有能力之問題，其是否享有免稅或租稅減免待遇，則須依據一般稅法或特別規範而定，併予敘明。

日本宗教法人法另一個主要精神，就是遵守「聖俗分離」原則，指的是將宗教活動本身（聖的一面）與伴隨宗教而產生的經濟活動（俗的一面）須加以區別，由於政府公權力不會介入宗教的內部事務，因此日本宗教法人法所規範的主要是經濟活動的部分。宗教法人的經濟活動可分為「公益事業」與「營利事業」兩種，公益事業不以營利目的，如學校、圖書館、博物館等教育事業，在不違反宗教法人法宗旨的情況下，為了保障組織運作上的經濟基礎，宗教法人也可從事如茶道、花道教室、宗教婚禮業務等營利性事業。公益事業收入可以免稅；但營利事業須以宗教法人的營利事業法人稅稅率 27%進行課稅，相較於一般法人的 37.5%來得低，而每年所得金額的最高 20%可以算作捐款，納入公益事業的收益，享受免稅待遇。因此，宗教法人需明確將公益事業和營利事業的收支區分開來，並有接受稅務部調查與監督的義務，若經查出有違反規定之情形，則會取消其法人資格²⁵。

²⁵ 周志杰、施展，〈美日宗教團體管理制度之比較分析〉，《宗教基本法制定的必要與完善》，永然文化出版，2019 年 1 月，頁 171。

二、德國

德意志聯邦共和國基本法²⁶（下稱德國基本法）為德國憲法，其中關於宗教自由之部分，除第4條規定外，第140條規定²⁷明文承認過去威瑪憲法第136條至第139條及第141條規定為基本法之內容，至今仍繼續發生規範之效力；惟其中第138條至第141條規定，因有其特殊之歷史背景²⁸，恐難作為我國借鏡，故僅分述德國基本法第4條與威瑪憲法第136條、第137條規定如後：

（一）德國基本法關於宗教自由及平等之規定

第4條規定²⁹，明文列舉之信仰、良知、世界觀認同、從事宗教活動，以及拒絕服戰鬥兵役等，均受基本法保障。透過基本法作為最高位階法規範，對國家各項權限具有拘束力之理論解釋下，德國宗教自由之保障範圍，並不以狹義的宗教為限。

第3條第3項規定：「任何人不得因性別、出身、種族、語言、籍貫、血統、信仰、宗教或政治觀而受歧視或享特權。任何人不得因其身心障礙而受歧視。」第33條第3項規定：「市民權（bürgerliche Rechte）與公民權（staatsbürgerliche

²⁶ 朱建民原譯，陳沖、張桐銳、林子平、楊子慧增譯，李震山、李建良、吳信華增修，德國聯邦憲法法院裁判選輯（十五）附錄「德意志聯邦共和國基本法」，司法院全球資訊網，網址：<file:///D:/users/2TK252052M/Desktop/15-13%E9%99%84%E9%8C%84+%E5%BE%B7%E6%84%8F%E5%BF%97%E8%81%AF%E9%82%A6%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9C%8B%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%B3%95a.pdf>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 25 日。

²⁷ 德意志聯邦共和國基本法第 140 條規定：「1919 年 8 月 11 日德國憲法第 136 條、第 137 條、第 138 條、第 139 條及 141 條之規定，為本基本法之構成部分。」

²⁸ 威瑪憲法第 138 條確保歷來國家對宗教團體財物給付之繼續存在，以及對於宗教團體財產權之保障；第 139 條規定，禮拜日與假日為休假與心靈休息日；第 141 條保障宗教團體於必要時，得在軍隊、醫院、監獄或其他公共機構進行上帝崇拜與心靈救贖等宗教活動。張永明，同註 30，頁 183。此些規定涉及德國當時歷史財產問題及教會與社會生活緊密結合的背景，相較之下，我國並無類此情形，故難以作為我國制度設計之借鏡。

²⁹ 德意志聯邦共和國基本法第 4 條規定：「（第 1 項）信仰與良心之自由及宗教與世界觀表達之自由不可侵犯。（第 2 項）不受妨礙之宗教儀式應受保障。（第 3 項）任何人不得被迫違背其良心，服持武器之兵役。其細則由聯邦法律定之。」

Rechte) 之享有，服公職之權利及因服公職而取得之權利，不受宗教信仰之影響。任何人不得因其信仰或不信仰某種宗教或世界觀而受有不利。」亦明文規定宗教平等之理念。

(二) 威瑪憲法第136條規定³⁰

本條主要係規定宗教在權利與義務上之中立性與平等性，包括國民對國家之關係，以及國民相互間之權利與義務關係，均不因宗教自由權之行使，或個人之宗教信仰而有差異。任何人均得拒絕公開自己之信仰情形，除非是權利與義務取決於個人之宗教信仰，或者國家基於法律規定，從事統計調查等行為，確有必要時，始得因宗教因素而受差別待遇。此外，任何人均享有不被強迫參與宗教活動、慶典之自由，或以宗教儀式進行宣誓作證³¹。

(三) 威瑪憲法第137條規定³²

本條涉及宗教之結社自由權、自治權與限制等問題，與基本法第4條第1項、第2項宗教自由，結合第9條第1項結社自由有重疊情形，但具有使宗教結社權之保護範圍更為明確之效果。在賦予宗教團體自治權限下，若未觸及外部關係之法律上利益時，宗教團體享有對宗教自治事務自主立法、行政與審判的權

³⁰ 威瑪憲法第 136 條規定：「(第 1 項) 公民的權利與義務，不因宗教自由的行使而受到限制或差別待遇。(第 2 項) 公民的權利行使及擔任公職的資格，不因宗教信仰而受影響。(第 3 項) 任何人不得被強迫公開其宗教信仰。政府機關僅於法律有規定、與權利義務相關，或基於統計目的時，得詢問宗教歸屬。(第 4 項) 任何人不得被強迫從事宗教行為、參加宗教儀式或使用宗教誓言。」

³¹ 張永明，〈從德國經驗論台灣宗教團體法之立法與人民信仰自由之保障〉，《宗教自由的保障與宗教團體的法制化—從訂定宗教基本法談起》，永然文化出版，2018 年 5 月，頁 181-182。

³² 威瑪憲法第 137 條規定：「(第 1 項) 國家不得設立國教。(第 2 項) 宗教團體有自由結社的權利，並可在全國自由聯合。(第 3 項) 宗教團體在一般法律框架內自行管理，得自由任命職員，無需國家協助。(第 4 項) 宗教團體可依民法取得法人地位。(第 5 項) 依先前法令已具有公法法人地位的宗教團體，得繼續保有該地位；其他團體若具永久性，亦得申請取得。(第 6 項) 具有公法法人地位的宗教團體得依國家稅籍代徵宗教稅。(第 7 項) 非宗教（如哲學）團體，若性質相當，也可依同樣規定辦理。(第 8 項) 本條其他規定之細節由各邦（州）立法處理。」

限，承認宗教團體的自治與法律人格，可參與公共事務、獲得稅收分享。換言之，在德國基本法沿用威瑪憲法宗教團體條款之理解下，凡屬內部宗教事務，國家基於政教分立原理，應該尊重宗教團體之自主決定，但若宗教事務觸及外部法律關係，國家基於保護義務，即不得置身度外³³。

三、小結

日本、德國在宗教自由與宗教團體管理上雖制度各異，但皆高度重視「宗教自由」、「政教分離」及「宗教團體自治」等原則。其中，日本採取專法宗教法人法保障宗教團體的法人地位並規範其財務運作，強調國家不介入宗教內部事務，且透過區分「公益」與「營利」活動進行稅制管理，實現聖俗分離。德國則以憲法位階確保宗教自由與平等，並承認宗教團體的自治與法律人格，可參與公共事務、獲得稅收分享，強化宗教公益功能。爰建議我國宗教基本法立法可參照外國立法，就下列幾點內容，作為其立法方向：

- 1、引進「聖俗分離」與「財務透明」原則：借鏡日本經驗，建立宗教團體公益與營利行為之區分原則，並配套明確稅務規範與財務揭露要求，以維持公益性與信任。
- 2、強化宗教團體自治與法律人格保障：可明定宗教團體得申請法人地位，並保障其在不違背公共秩序與善良風俗下的自主管理權。
- 3、確立政教分離與國家中立原則：仿效德國做法，於基本法中明確宣示國家不得介入宗教事務，不偏袒特定宗教，保障人民不受強迫參與宗教活動。

³³ 張永明，同註 30，頁 182。

- 4、納入宗教平等與反歧視保障：依德國基本法精神，明文禁止因宗教信仰而歧視或限制人民的基本權利與公共參與。
- 5、補強國家與宗教團體之互動平臺：可比照日本設置宗教事務諮詢委員會，作為國家與宗教團體、學者之政策溝通與協力機制。
- 6、採登記制與多元類型分類：借鏡日本經驗，允許宗教團體自主選擇是否登記取得法人資格，尊重其組織形態與信仰特性，並予以分類管理，兼顧保障與行政效率。

伍、現行宗教團體運作可能產生之問題

現行宗教團體運作產生許多問題，如制度混亂如多頭馬車，甚至有違憲之虞等情形，現行制度實有審視改進之處，此與催生宗教基本法實有相關，爰就現行制度問題分析如後：

一、我國目前宗教團體之組織型態

（一）財團法人：

欲申請設立全國性宗教財團法人之宗教團體³⁴，依據財團法人法第75條第1項規定³⁵，不適用財團法人法，而係適用民法等規定。依民法第59條、第32條、第61條、財團法人法第75條第2項宗教財團法人之範圍與內政部審查全國性宗教財團法人設立許可及監督要點，辦理全國性宗教財團法人設立及變更申報，如以捐助不動產及現金方式設立者，應於7個以上直轄市或縣（市）行

³⁴ 內政部宗教及禮制司，全國性宗教財團法人設立及變更申報，2025年4月16日，網址：https://www.gov.tw/News_Content_2_372414?utm，最後瀏覽日期：2025年6月16日。

³⁵ 財團法人法第75條第1項規定：「宗教財團法人之許可設立、組織、運作及監督管理，另以法律定之。於完成立法前，適用民法及其他相關法律之規定。」

政區域，各具1筆非屬監督寺廟條例規範之不動產，並有新臺幣（下同）500萬元以上。不動產及現金財產總額達3,000萬元以上（不動產價值，屬土地者，以當年期公告土地現值計算；屬房屋者，依稅捐機關核發之稅籍證明所載價值計算）；如以捐助現金方式設立者，現金財產總額達3,000萬元以上。全國性宗教財團法人之主管機關為內政部（宗教及禮制司），目前全國性宗教財團法人約有190多家。

地方性宗教財團法人則按各直轄市、縣（市）政府民政局或民政處訂定其設立之財產總額進行設立³⁶；地方性宗教財團法人之主管機關為直轄市民政局、縣（市）民政處，目前地方性宗教財團法人約有1,500多家³⁷。

（二）寺廟：

目前我國登記之佛、道教之宗教團體，分為正式登記與補辦登記兩種，依監督寺廟條例第1條規定：「凡有僧道住持之宗教上建築物，不論用何名稱，均為寺廟。」可知，此條例之規範對象主要是佛教、道教與一貫道的寺廟，其他信仰取向之團體，則不在適用之列。又依據監督寺廟條例及辦理寺廟登記須知等規定，向寺廟所在地地方政府（民政局、處）辦理登記。因此，寺廟在分類上僅有地方性寺廟，並無全國性寺廟。根據統計資料，目前國內登記有案的寺廟大約有1萬2,000多座³⁸。

³⁶ 例如《臺北市府審查臺北市宗教財團法人設立許可及監督要點》4點規定，財產總額須達新臺幣2,000萬元。

³⁷ 內政部，團體資訊查詢宗教團體型態，內政部全國宗教資訊網，網址：<https://religion.moi.gov.tw/Home/ContentDetail?ci=1&cid=001-2>，最後瀏覽日期：2025年6月16日。

³⁸ 統計報表--年度報表--2014-2023年底宗教教務概況，內政部全國宗教資訊網，2025年1月9日更新，網址：<https://religion.moi.gov.tw/Home/ContentDetail?ci=1&cid=Report>，最後瀏覽日期，2025年6月16日。

（三）社會團體：

依據人民團體法規定，以會員為組織構成員，按人民團體法第39條規定³⁹，人民團體行使推廣宗教之業務，即得依人民團體法之程序向主管機關聲請設立為宗教類社會團體；而宗教團體依其任務推展範圍，可分為全國性社會團體及地方性社會團體。

若屬全國性社團法人者，其設立要件為需30名以上發起人，並分布於7個直轄市、縣（市），主管機關為內政部（合作及人民團體司）⁴⁰，目前全國性宗教社會團體大約有1,700多個；若屬地方性社團法人者，主要以人民團體法與社會團體許可立案作業規定作為設立地方性社團法人之法令依據，主管機關則為各直轄市（社會局）、縣（市）政府（社會處），目前地方性宗教社會團體約有2,300多個⁴¹。

表1 宗教團體分類表

項目	寺廟	宗教性財團法人 1. 全國性 2. 地方性	宗教社團法人 1. 全國性 2. 地方性
法源依據	監督寺廟條例	民法	人民團體法、民法
登記主體	一個實體場所（宗教建築）	財產設立，無會員	組織設立，有會員
主體性質	無法人資格	法人（不以人為基礎）	法人（以人為基礎）
財產登記	常掛主委或住持名下，風險高	法人名下，安全、獨立性高	可為法人名下，但須經會員決議
組織控制	常由家族或信徒自主管理	董事會控制，穩定但難改	會員大會制，民主但易分裂
建築使用	可作為宗教用途、廟宇建照依據	非宗教場所，須另設寺廟或借名	非宗教用途，辦公室性質

³⁹ 人民團體法第 39 條規定：「社會團體係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體。」

⁴⁰ 內政部（合作及人民團體司），《申請組織全國性社會團體須知》，2019 年 9 月。

⁴¹ 同前註。

項目	寺廟	宗教性財團法人 1. 全國性 2. 地方性	宗教社團法人 1. 全國性 2. 地方性
補助資格	可申請宗教文化等地方補助	申請政府宗教基金、計畫案有利	參與政策、教育、宣導計畫有利
適用對象	傳統廟宇（佛、道、一貫道）	全部宗教符合規定即可登記（適合基督教、天主教等具有公益財產需保管者）	全部宗教符合規定即可登記（適合宣教組織等重視組織與會員制者）

資料來源：作者自行整理

二、目前宗教團體管制之問題

（一）重複登記、法源分裂、法律地位不一致

目前我國現行宗教團體登記制度分散於多個法源，包括民法財團法人章節、人民團體法及監督寺廟條例。除監督寺廟條例限於佛教、道教、一貫道以外，其餘宗教財團法人及宗教社團法人僅要要件符合，均可登記之；故實務上宗教團體常依自身需求選擇不同登記形式，甚至同一宗教團體可能同時登記寺廟、財團法人、社團法人，導致管理重疊與法制適用混亂、法律效果與保障不一。又寺廟登記雖利於地方行政管理，但缺乏法人保障，與財團法人及社團法人具法人地位不同，法律地位不一致。

（二）監督寺廟條例適用上之疑慮

監督寺廟條例第2條第1項⁴²、第8條規定⁴³經司法院釋字第573號解釋宣告違憲，該號解釋重點：「……人民之宗教信仰自由及財產權，均受憲法之保障，憲法第13條與第15條定有明文。宗教團

⁴² 監督寺廟條例第2條第1項規定：「寺廟及其財產法物，除法律別有規定外，依本條例監督之。」

⁴³ 監督寺廟條例第8條規定：「寺廟之不動產及法物，非經所屬教會之決議，並呈請該管官署許可，不得處分或變更。」

體管理、處分其財產，國家固非不得以法律加以規範，惟應符合憲法第23條規定之比例原則及法律明確性原則。監督寺廟條例第8條就同條例第3條各款⁴⁴所列以外之寺廟處分或變更其不動產及法物，規定須經所屬教會之決議，並呈請該管官署許可，未顧及宗教組織之自主性、內部管理機制之差異性，以及為宗教傳布目的所為財產經營之需要，對該等寺廟之宗教組織自主權及財產處分權加以限制，妨礙宗教活動自由已逾越必要之程度；且其規定應呈請該管官署許可部分，就申請之程序及許可之要件，均付諸闕如，已違反法律明確性原則，遑論採取官署事前許可之管制手段是否確有其必要性，與上開憲法規定及保障人民自由權利之意旨，均有所牴觸；又依同條例第1條⁴⁵及第2條第1項規定，第8條規範之對象，僅適用於部分宗教，亦與憲法上國家對宗教應謹守中立之原則及宗教平等原則相悖。該條例第8條及第2條第1項規定應自本解釋公布日起，至遲於屆滿2年時，失其效力。」

司法院釋字第573號解釋重點有二：第一為宗教團體亦有憲法第15條規定財產權之適用，依照司法院釋字第490號解釋，宗教團體之財產並非屬宗教思想等絕對自由保障範圍，而係屬相對保障範圍，故宗教團體管理、處分其財產，國家固非不得以法律加以規範，司法院釋字第573號解釋進一步表示，惟應符合憲法第23條規定之比例原則及法律明確性原則，是監督寺廟條例第8條規定須經所屬教會之決議，並呈請該管官署許可始可處分財產1節，未顧及宗教組織之自主性、內部管理機制之差異性，以及為宗教傳布目的所為財產經營之需要，對該等寺廟之宗教組織自主權及財產

⁴⁴ 監督寺廟條例第3條規定：「寺廟屬於左列各款之一者不適用本條款之規定。一、由政府機關管理者。二、由地方公共團體管理者。三、由私人建立並管理者。」

⁴⁵ 監督寺廟條例第1條規定：「凡有僧道住持之宗教上建築物不論用何名稱均為寺廟。」

處分權加以限制，妨礙宗教活動自由已逾越必要之程度。

第二個重點為宗教中立原則及宗教平等原則。所謂宗教中立原則，係指國家不得任意評價人民（包含各宗教團體）之宗教信仰，更遑論以特定團體之宗教信仰取向（信奉佛、道教）作為在法律上予以差別待遇（應特別受監督寺廟條例監督）之標準。另外，宗教平等原則係指，宗教團體應一視同仁，佛教、道教團體與其他信仰取向之宗教團體相比，並無不同，何以須額外受監督寺廟條例之監督？司法院釋字第573號解釋表示：「同條例第1條及第2條第1項規定，第8條規範之對象，僅適用於部分宗教，亦與憲法上國家對宗教應謹守中立之原則及宗教平等原則相悖。」惟該釋字僅宣布監督寺廟條例第8條及第2條第1項規定定期失效，其他條文仍有效，至今仍被主管機關繼續適用於對佛、道教團體之管制。因此，本條例對於佛、道教團體所施加超出其他信仰取向宗教團體所應承受之額外監督，其適用上可能有違宗教中立原則及宗教平等原則之問題，仍未於司法院釋字第573 解釋獲得解決⁴⁶。

三、小結

現行宗教團體登記制度存在多頭登記、法源分裂（財團法人、人民團體、寺廟），法律地位不一、監督條例違憲持續適用、宗教平等與中立原則受損等問題。此外，寺廟多數無法人地位，財產保護與治理風險高。爰建議明定宗教團體登記制度應統一為「宗教法人」，不再依宗教別或型態分立（整併財團法人、社會團體及寺廟為同一制度），讓宗教團體取得法人格；惟為保障宗教自由，不得因其是否登記法人而限制其宗教活動，故建議以「自願法人化」之方

⁴⁶ 顧以信，〈我國宗教立法之展望以《宗教基本法》草案通過之必要性為中心〉，《教育暨資訊科技法學評論》，第10期，2023年5月，頁137-138。

式，結合稅務優惠與財產保障，引導宗教團體逐步進入法人制度。另建議廢止監督寺廟條例，因其顯然違反憲法平等及自由原則，應由宗教基本法統一規範。

陸、宗教基本法立法建議

鑒於我國現行宗教團體運作上可能產生主管機關管理及法制適用上的相關問題有待檢討及解決，爰參考我國憲法及大法官解釋、聯合國公政公約及日本、德國立法例等重要原則或精神，提出未來立法建議如下：

一、立法目的與基本定位

（一）明確化憲法保障

針對憲法第 7 條宗教平等、第 13 條宗教自由的抽象性，應透過基本法具體化；並將司法院釋字第 490 號與第 573 號解釋揭櫫的標準明文化，確保法律與憲法解釋一致。

（二）依聯合國兩公約等國際人權標準立法

將聯合國公政公約第 18 條、1981 年宣言的精神，將國家「立法保障宗教自由、防止歧視與不容忍」明文化。

（三）基本法性質與功能

採取原則性、宣示性規範，設定政教關係的基本方針與國家行動框架。明定國家、地方、宗教團體與國民在宗教領域的責任與角色，並設立跨部會與政策推動機制。

二、宗教自由的內涵與保障

依據司法院釋字第 490 號、第 573 號解釋及聯合國兩公約、1981 年宣言等國際人權內容，將宗教自由細分為宗教信仰自由、宗教行為自由及宗教結社自由，並詳列保障範圍，確保內外自由皆獲充分保護。

（一）宗教信仰之正反面自由

除正面表述宗教信仰自由之範圍外，參考聯合國公政公約第 18 條第 2 項及日本憲法第 20 條第 2 項規定，信仰自由除正面自由外，亦包含「負面自由」，即有不信仰任何宗教，或不參與宗教行為、慶典、儀式或活動之自由，不得因拒絕參與宗教而受歧視或不利待遇；防止任何形式的直接或間接強迫。

（二）宗教行為自由之範圍與界限

明定宗教行為自由之範圍為何，包含保護禮拜、儀式、傳教、宗教慈善事業等行為。其中傳教行為，參照歐洲人權法院 1998 年 *Larissis and Others v. Greece* 判決，認為不適當的改變信仰之傳教，例如給予物質利益或社會利益，使其改變其宗教信仰，或採取不適當的壓力方式以獲得新的宗教團體之成員等情形，法律因此加以處罰並未侵犯宗教自由。例如空軍士官利用其上級長官之權勢，勸誘其指揮屬下之士兵改信耶和華教派，所屬士兵因而難以拒絕，屬於不當勸誘行為，被判決有罪，未違反歐洲人權公約第 9 條保障宗教信仰自由規定⁴⁷。是傳播宗教自由仍有其限制，如傳教係以利誘、脅迫或濫用權勢等方式為之，侵害他人信仰自由者，則不得為之。

⁴⁷ 陳清秀，〈法治國下宗教自由核心內涵之絕對領域探討與建構－宗教基本法之應然與實然〉，《臺灣法學雜誌》，第 366 期，2019 年 4 月，頁 111。

（三）宗教結社自由

明確賦予宗教團體在內部組織、人事、財務上的自主權，僅在重大公益或維護宗教自由必要時，以最小限制介入。

三、宗教自由保障之差異

參考司法院釋字第 573 號解釋意旨，內在宗教信仰自由應受絕對保障；而外在宗教行為及結社自由，固非不得以法律限制，惟宗教自由為基本人權之核心，與其他基本權仍有不同，應以出於維護重大公益之必要，始得限制，依憲法第 23 條規定應以法律為之，且所為之限制應當符合法規明確性、直接相關性、特定需要性、比例相稱性等原則。

四、宗教平等、中立與反歧視

（一）宗教平等原則

明定國家及地方對不同宗教、非宗教信念均應平等對待，不得差別待遇。廢止或修正違反平等、中立的現行規範（如監督寺廟條例）以統一標準。

（二）禁止宗教歧視與仇恨煽動

明文禁止任何基於宗教信念的歧視、排斥、限制或偏袒行為。對煽動宗教仇恨、暴力的行為予以規範並防範。

五、權限劃分與立法程序

（一）中央立法保留原則

採「國會保留原則」，在憲政理論上有其正當性，可有效避免「一國多制」現象，亦可杜絕地方對宗教事務有不一而足之規範，導致行政歧視、法律適用不一致之問題。然地方制度法第 18

條、第 19 條規定關於宗教輔導事項屬直轄市、縣（市）自治事項，應於宗教基本法施行後 2 年內完成相關修正。

（二）地方行政彈性

細節性行政事項（如宗教活動流程、場地管理、祭典輔導等）可於不牴觸法律下，授權地方依中央法律框架訂定規範，以適應地方文化與行政需求。

（三）公開透明程序

宗教事務立法須公告草案、舉行聽證會，保障充分討論與公眾參與。

六、宗教法人制度

（一）統一登記制度

現行制度未明確宗教法人地位，使得宗教團體多數以財團法人、人民團體或寺廟名義運作，造成法律地位不一、財產登記不明、訴訟主體不清及稅務適用標準不一等問題。此外，寺廟因無法人格，財產常掛名個人或委員會，形成財產風險與管理紛爭。若未建立一體適用之宗教法人制度，將無法有效統合現行制度、確保宗教團體之法人主體性與財產安全。建議仿照日本的宗教法人法制度，建立宗教團體依法登記為「宗教法人」制度，以解決宗教團體在財產管理、訴訟主體資格及稅務適用上之長期法制真空問題，讓宗教團體取得法人格；惟為保障宗教自由，不得因其是否登記法人而限制其宗教活動，故建議以「自願法人化」之方式，結合稅務優惠與財產保障，引導宗教團體逐步進入法人制度。另建議廢止監督寺廟條例，因其顯然違反憲法平等及自由原則，應由宗教基本法統一規範。

（二）取得法人格並享有相關優惠

申請登記為宗教法人，取得法律人格。宗教法人得依其章程管理財產、行使訴訟權利，並依法享有稅賦優惠與其他相關權利。建立統一的宗教法人制度，明確宗教團體取得法人資格的程序與權利，包括財產管理、訴訟能力及稅賦優惠。

七、財務透明與公益評估制度

（一）公益性與稅賦優惠掛鉤

為強化宗教團體之正當性，建議引入財務資訊公開與公益性認定制度，作為享有稅賦減免、政府補助與使用公共資源之條件。然為避免侵害其宗教自主性與信仰內在空間，應採「自願制搭配誘因機制」，避免流於無效。因單純採「自願揭露」而無具體誘因，將導致大多數宗教團體選擇不參與，以規避此揭露義務。此實質誘因例如：1. 限定適用稅賦優惠：僅限財務透明且經認定具公益性的宗教法人可適用房屋稅、地價稅、所得稅減免等。2. 政府補助或合作資格：如文化保存、社會服務、教育宣導等計畫，應以完成登記與揭露者為申請門檻。3. 優先使用公共空間或活動場地：例如租借學校、體育館、公園等公共設施時，優先提供予宗教法人。4. 公開名冊制度：建立「公益性宗教法人登錄名冊」，供社會參考，提升團體聲譽與信任度。

（二）保護宗教核心領域

揭露內容限於財務報表、公益用途支出等外部性項目，對於涉及教義、儀式、靈修活動之支出部分，應予排除或授權由團體依自身教規處理，以維護信仰自由與內部治理空間。此外，建議設計明確標準與適當救濟程序，避免因行政機關自由裁量而導致濫權或歧視，並應建立階段性檢討機制，以因應宗教多元實況。

此舉不僅有助於強化社會對宗教公益性的信任，也能確保國家資源使用的透明與正當。故建議宗教法人始得適用稅賦優惠，享有權利亦須負擔義務，其亦應揭露公益財務資訊，鼓勵參與而非壓迫；此種設計維持團體是否登記的選擇權，但讓「選擇不登記者」自然無法享有與稅賦、補助、公部門互動相關之特殊待遇，符合比例原則與憲政中立。

八、宗教法人內部組織

明確區分宗教團體與其他一般人民團體之制度差異，避免宗教團體長期處於制度真空、法律地位模糊。若無法提供清晰的組織法制與公益標準，恐不利社會資源合理分配與國家監督。建議法律條文建立宗教團體取得法人資格後之管理義務與公益參與原則，包括：內部章程制定、治理架構、定期會員會議、公益活動報告及稅賦適用標準，並授權主管機關訂定實施細則。

九、國家支持與合作機制

許多宗教團體長期參與弱勢照顧、文化傳承及心理支持，國家積極協力支持宗教公益。建議參考文化基本法、原住民族基本法之「促進」性條文，明定國家得基於宗教自由與文化多元原則，對宗教團體從事之教育、慈善、文化保存等公益事務，提供協助與支持，內容可包括租稅優惠、場地提供、行政協助與跨部會平臺等方式。國家得在教育、慈善、文化保存、社會服務等公益事務提供協助（場地、補助、行政協力）。

十、宗教事務諮詢委員會之設立

目前中央對宗教團體的溝通平臺缺乏制度保障，易產生政策落差與執行困難。宗教政策常涉及價值爭議與敏感性議題，若無制度性對話平臺，將導致政府與宗教界互不信任或政策難落實。建議參考文化基本法第 22 條召開「全國文化會議」，日本各都道府縣設有行政與宗教代表的協調平臺，增訂條文明定中央主管機關應設立「宗教事務諮詢委員會」，作為中央與地方政策溝通平臺，包含宗教團體代表、學者及行政機關，定期召開會議討論政策、計畫與法案審議。

十一、政策執行與監督

宗教基本法如未設立施政追蹤與立法院監督機制，恐流於宣示性法條，實際施行難以衡量與督導，而透過書面報告與定期政策檢討，可加強法律落實與政策連續性。參考科學技術基本法第 10 條規定，每 4 年訂定國家科學技術發展計畫，作為擬訂科學技術政策與推動科學技術研究發展之依據；以及海洋基本法第 13 條規定，訂定相關保存、保育、保護政策與計畫等規定。爰建議明定中央主管機關每年定期向立法院提出宗教施政年報，內容包括宗教政策推動、法規檢討、財務監督、補助執行情況等；並授權訂定「全國宗教政策基本計畫」，每 4 年至少更新一次，持續檢討與修正。

十二、宗教人權救濟與侵害處理機制

參照 1981 年宣言第 4 條規定，如有基於宗教或信仰原因的歧視行為，所有國家均應採取有效措施予以制止及消除，並要求必

要時應致力於制定或廢止法律以禁止任何此類歧視行為，同時也應採取一切適當的措施反對此方面基於宗教或其他信仰原因的現象。因此，建議國家應建立「宗教人權救濟機制」，以宣示國家保障宗教自由遭受侵害時應有適當申訴與救濟管道之義務，至於是否設置專責委員會及其組織架構、權限配置等，則交由後續專法或主管機關另行規範，以確保與基本法之性質相符，同時保留制度設計之彈性。

柒、結論

制定宗教基本法的目的，在於將憲法第 7 條規定宗教平等、第 13 條規定宗教自由，以及司法院釋字第 490 號、第 573 號解釋所揭示之抽象原則，結合聯合國公政公約第 18 條規定與 1981 年宣言等國際人權規範，轉化為具體可操作的法律架構，以回應現行我國宗教團體法律地位不明、管制零散、財產與稅務適用不一致等問題。另參考日本、德國宗教平等與財務透明制度，建立應保障內在信仰自由絕對不受侵害及明確界定外在宗教行為與結社自由的範圍與合理限制之宗教基本法，落實國家中立、平等與反歧視原則；並建議廢止監督寺廟條例，因其顯然違反憲法平等及自由原則。宗教基本法應建立自願化宗教法人制度，賦予宗教團體法律人格、財產管理與訴訟能力，將稅賦優惠與財務透明、公益掛鉤，但不違反其宗教自由。透過中央法律保留確保全國一致性，授權地方在不牴觸法律下處理細節性行政事項，並以公開透明的立法程序、跨部會宗教事務諮詢委員會、年度施政年報與 4 年期政策基本計畫、宗教人權救濟與侵害處理機制，確保制度落實與持續檢討，最終達到保障宗教自由、促進多元和諧與強化國際人權形象的目標。

參考文獻

一、政府出版品、書籍、學位論文

- 1、內政部（合作及人民團體司），申請組織全國性社會團體須知，2019年9月。
- 2、立法院第11屆第2會期第14次會議議案關係文書（院總第20號委員提案第11008319號），113年12月18日印發。
- 3、立法院第11屆第2會期第17次會議議案關係文書（院總第20號委員提案第11008585號），114年1月8日印發。
- 4、李永然、陳贈吉，〈如訂立宗教基本法，應包含哪些內容來保障宗教自由？〉，宗教自由保障與宗教團體的法制化——從訂定宗教基本法談起，永然出版，2018年5月，頁118-119。
- 5、李建忠，〈憲法與宗教團體法制——以宗教團體特殊性與自主性為中心〉，宗教自由的保障與宗教團體的法制化——從訂定宗教基本法談起，永然文化出版，2018年5月，頁88。
- 6、周志杰、施展，〈美日宗教團體管理制度之比較分析〉，宗教基本法制定的必要與完善，永然文化出版，2019年1月，頁171。
- 7、張永明，〈從德國經驗論台灣宗教團體法之立法與人民信仰自由之保障〉，《宗教自由的保障與宗教團體的法制化——從訂定宗教基本法談起》，永然文化出版，2018年5月，頁181-182。
- 8、蔡秀卿，〈基本法之意義與課題〉，《當代公法新論(中)——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，2002年7月，頁237-243。
- 9、蘇永欽，《走入新世紀的憲政主義》，元照出版，2002年10月，頁409。

二、期刊論文

- 1、林孟楠，〈基本法與行政領域之法統制—日本法及臺灣法之比較研究〉，《華岡法粹》，第 61 期，2016 年 12 月，頁 112-113、121、127-128。
- 2、林素鳳，〈關於日本之基本法〉，《中央警察大學法學論集》，第 24 期，2013 年 4 月，頁 79。
- 3、陳清秀，〈法治國下宗教自由核心內涵之絕對領域探討與建構—宗教基本法之應然與實然〉，《臺灣法學雜誌》，第 366 期，2019 年 4 月，頁 111。
- 4、顧以信，〈我國宗教立法之展望以宗教基本法草案通過之必要性為中心〉，《教育暨資訊科技法學評論》，第 10 期，2023 年 5 月，頁 137-138。

三、網路資源

- 1、Heiner Bielefeldt, Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief General Assembly resolution 36/55 New York, 25 November 1981, Audiovisual Library of International Law, 網址：https://legal.un.org/avl/ha/ga_36-55/ga_36-55.html?utm，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 13 日。
- 2、內政部宗教及禮制司，全國性宗教財團法人設立及變更申報，2025 年 4 月 16 日，網址：https://www.gov.tw/News_Content_2_372414?utm，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 16 日。
- 3、內政部，團體資訊查詢-宗教團體型態，內政部全國宗教資訊網，網址：

<https://religion.moi.gov.tw/Home/ContentDetail?ci=1&cid=001-2>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 16 日。

- 4、朱建民原譯，陳沖、張桐銳、林子平、楊子慧增譯，李震山、李建良、吳信華增修，德國聯邦憲法法院裁判選輯（十五）附錄「德意志聯邦共和國基本法」，司法院全球資訊網，網址：<file:///D:/users/2TK252052M/Desktop/15-13%E9%99%84%E9%8C%84+%E5%BE%B7%E6%84%8F%E5%BF%97%E8%81%AF%E9%82%A6%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9C%8B%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%B3%95a.pdf>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 25 日。
- 5、法務部，公民與政治權利國際公約執行情形簽約國根據公約第 40 條提交的第 3 次國家報告，2020 年 6 月，網址：<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/14755/02%E4%B8%AD%E6%96%87%E7%89%88-%E5%85%A9%E5%85%AC%E7%B4%84%E7%AC%AC%E4%B8%89%E6%AC%A1%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%A0%B1%E5%91%8A%E5%85%AC%E6%B0%91%E8%88%87%E6%94%BF%E6%B2%BB%E6%AC%8A%E5%88%A9%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%85%AC%E7%B4%84%E5%9F%B7%E8%A1%8C%E6%83%85%E5%BD%A2.pdf?mediaDL=true#page=59&zoom=100,81,406>，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 20 日。
- 6、統計報表--年度報表--2014-2023 年底宗教教務概況，內政部全國宗教資訊網，2025 年 1 月 9 日更新，網址：<https://religion.moi.gov.tw/Home/ContentDetail?ci=1&cid=Report>，最後瀏覽日期，2025 年 6 月 16 日

**附錄：「宗教基本法之建構與評析」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及
參採情形**

時間：114 年 8 月 29 日（星期五）上午 10 時

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：呂組長文玲

紀錄：尤月亭

參加人員：

一、學者專家

東吳大學法律學系 陳教授清秀

二、內政部（宗教及禮制司）

科長 張琳

視察 莊傳弘

專員 朱肇華

三、本局出席人員

李副研究員志遠

陳副研究員秋芬

林助理研究員淑靜

發言要點：

東吳大學法律學系陳教授清秀：

- 一、提倡天人合一王道法律思想，強調自然法精神，法律是要為人民生活需要而生，必須合乎道理。本報告探討宗教基本法，基於天人合一王道法律，宗教團體是要興利除害，如果是邪教就應予以排除，而非以宗教平等及人格自由為由，推翻人類的價值觀。相反地，如

果是正教，宗教是可以淨化人類心靈及規範人類道德，所以德國提倡政教合作，將宗教導入中小學課程，以及將一些宗教團體提升至公法人地位；也有許多國家設置具宗教意義之建築物或地景藝術公園，形塑宗教特色的觀光景點，提升經濟，利大於弊，故不建議用宗教平等原則主張政教分離，讓政治跟宗教不相干，建議我國對於宗教團體管制亦朝此方向。

- 二、我國宗教團體可以蓬勃發展是因為低密度管制，然而，如國土計畫法對宗教用地的限制，可能就會影響宗教建築物之設立。
- 三、基於體系正義，容許各種類型的存在有其優點，不同型態有不同的管制及需求，統一化有其難度，日本宗教團體法有其規範，但有些團體不納入系統。

參採情形：

- 一、第一點意見，基於憲法保障宗教信仰自由之情形下，國家無法主動或主觀認定某宗教為「正」或「邪」，否則可能變成國家介入宗教教義審查，有違宗教自由。宗教自由是保障各宗教能自由傳達其教義，當然並非無限上綱，若宗教活動涉及詐欺、妨害性自主、暴力、違反公共秩序或善良風俗，仍應依現行刑法、兒童及少年福利與權益保護法、集會遊行法等相關法規加以管制。另外，本報告相當認同宗教具有淨化人心與促進公益的功能，然「宗教平等」與「政教分離」仍是憲政基礎，所謂政教分離係指國家不得設立國教，不得差別對待宗教，而非係指國家完全漠視宗教活動，我國政府有許多協助宗教活動之情形，並非拒絕與宗教合作，於文化、觀光、公益上均有支持宗教活動，然基於政教分離，不會提升某特定宗教為「正統」或「國教」。
- 二、第二點意見，關於國土計畫法對於宗教用地部分，宗教雖有其特殊

需求而期望得部分不適用，然國土計畫法區分用地有其目的或安全性考量，是否得以不適用，需要國家與宗教團體審慎討論，且此為作用法部分，非本報告討論之範圍。

三、第三點意見，宗教團體多元，每個團體均有其特殊性，然我國現行並無專屬「宗教法人」制度，導致想具有法人身分之宗教團體，僅能登記成社團法人或財團法人，然此本是設計予「公益組織」或「慈善機構」，而非宗教團體，故常與宗教特質常常不合，而產生許多問題，例如：1. 財產問題：寺廟或教會的香油錢、田產，在法律上只能用董事會名義管理，容易引發爭議。2. 組織問題：宗教繼任多靠師承或教規，但法人制度要求會員大會、董事會決定，此與宗教之內規衝突。3. 主管機關不一：有的歸屬教育部、有的歸屬內政部，標準不一。4. 小型宮廟：不登記就變成灰色地帶，財產、稅務、土地定位不清楚，形成治理落差。故本報告乃建議成立「宗教法人制度」，且基於宗教自由，不強制「全面統一」，而是設計一個合適的宗教法人制度，提供宗教團體選擇，既能解決現行之管理缺口，亦不影響宗教自由及體系正義。

內政部宗教及禮制司張琳科長：

一、根據研究資料，1953 年即有宗教立法的倡議，但因是戒嚴時期，對宗教團體是監督管理的思惟；1987 年解嚴後，宗教團體蓬勃發展，很多宗教團體開始紛紛成立宗教性社團（因財團法人設立金額門檻高），取得正式對外的名分，自由發展；1995、1996 年，臺灣社會發生一些宗教事件，如宋七力的分身事件、悟覺妙天禪師的納骨塔詐欺事件、青海無上師的違建事件等⁴⁸，當時社會聲浪表示政府應管理

⁴⁸ 賴淑禎，林達檢察官「真理的受難者」還原宗教掃黑原貌，今日新聞，2013 年 10 月 21 日，網址 <https://tw.news.yahoo.com/%E6%9E%97%E9%81%94%E6%AA%A2%E5%AF%9F%E5%AE%98-%E7%9C%9F%E7%90%86%E7%9A%84%E5%8F%97%E9%9B%A3%E8%80%85->

宗教、制定宗教專法，但政府與很多專家學者及宗教團體研商，仍功敗垂成。真正的轉機是到 2001 年至 2016 年，才真的有宗教團體法草案的立法，然部分法條內容被認為過於嚴格引發爭議，導致 6 進 6 出立法院仍沒有成功。又因強烈反對宗教團體法草案的宗教團體，認為國家侵害宗教團體權益，故建議先有上位法源即宗教基本法加以保護，再制定宗教團體法，2018 年有 31 條版本的宗教基本法，然因過於擴張宗教團體權限導致沒有審議；之後還有 15 條版本、6 條版本。

二、我國對於宗教團體的管制，一直都是低密度管制，也就因如此，是否還有制定宗教基本法之必要？因宗教基本法僅係宣示性、原則性、框架性規範，真正會替宗教團體解決問題者，其實是宗教團體法，故制定基本法之實益其實不大。

三、宗教的內在思想是絕對保障，但外在行為是相對保障，例如燒香、燒紙錢會產生空氣汙染，就會產生公共利益的問題，就必須符合相關法律規範，但政府規範應遵循比例原則最小侵害手段等；又如國土管理是一體適用，宗教團體主張其特殊性，希望國土規劃法新制上路後，土地建物部分可以沿用或補正改善，但想要就地合法是有困難的，就如 1986 年、1988 年、1992 年、2001 年政府辦理了 4 次的補辦寺廟登記證，讓過去登記在自然人名下的不動產可以改為登記於寺廟底下，但事實上土地建物還是有必須待補正的事項。其實政府明白宗教有其特殊性，因此宗教團體法草案也在部分條文協助宗教團體，像是土地增值稅免徵，農地有條件過戶給宗教團體等，但宗教團體仍須遵守國家法律，若高舉宗教信仰自由的基本權，導致不能對宗教團體予以規範限制，恐不是宗教基本法立法的精神。

參採情形：

- 一、第一點意見係宗教專法之歷史背景，錄供參考。
- 二、第二點意見，因宗教基本法不是取代宗教團體法，而是提供一個「憲法層次的政策框架」，實益在於確立保障宗教自由與國家中立的原則，避免日後細部管制流於恣意。宗教基本法定位在於「憲法精神之原則性方向導引」，畫出整體政策的方向；而宗教團體法則是針對宗教組織的法人地位、內部治理、財產稅務等細節規範。雖然基本法並非直接規範宗教團體，但可保障宗教自由不被侵蝕，並避免未來宗教團體法提出過度嚴格的規定。因此，宗教基本法是定調，宗教團體法是落實。沒有定調，落實就容易偏差。
- 三、第三點意見，對於實際管制約束宗教團體界線之問題，國家面對宗教團體之行為將影響別人而有公益性時，此時宗教特殊性與現行管制間之衡平，此部分需要國家與宗教團體審慎討論，且此為作用法部分，非本報告討論之範圍，相關意見錄供參考。

內政部宗教及禮制司朱肇華專員：

- 一、憲法、司法院解釋或是兩公約內國法化，均是我國人民必須遵守的內容，如此一來，宗教基本法僅係將內容明文化，是否疊床架屋？
- 二、本報告提到現行制度是多頭馬車，同一宗教團體可能同時登記為寺廟、財團法人或社團法人，導致法律地位不一致、財產管理混亂，故建議統一宗教法人格，但宗教基本法不是作用法，是否可以將組織法的內容納入？如果憲法及兩公約或組織法的內容不需納入宗教基本法，則修法的必要性是什麼？

參採情形：

- 一、第一點意見，憲法第 13 條與司法院釋字第 490 號、第 573 號解釋及

聯合國公政公約雖有規範相關宗教自由，但過於抽象，並無操作性。憲法第 13 條規定：「人民有信仰宗教之自由。」，但實際情形如警察遇到寺廟繞境活動時，是否可以封路及限制時間等，只單看憲法規定，是無法明確其「自由的範圍」界線在哪裡？但宗教基本法可以明定國家應尊重宗教活動，但涉及公共安全、秩序時得依法限制。若此，警察便可知封路或限時屬於合法限制。因此，本報告就宗教基本法立法建議第一點及第二點即表示，針對憲法第 7 條宗教平等、第 13 條宗教自由的抽象性，應透過基本法具體化，並將司法院釋字第 490 號與第 573 號解釋揭櫫的標準明文化，如宗教自由應詳列其保障範圍，確保內外自由皆獲充分保護。又以監督寺廟條例為例，第 2 條、第 8 條業經司法院釋字 573 號解釋宣告違憲卻仍適用，佛、道教團體承受額外監督，明顯違反宗教平等與中立原則，可知現行制度下，僅依據憲法與司法院解釋仍不足以解決問題，反而需要宗教基本法來具體化憲法保障，並清理違憲法規。

二、第二點意見，現行制度是多頭馬車，同一宗教團體可能同時登記為寺廟、財團法人、社團法人，導致法律地位不一致、財產管理混亂。很多寺廟因沒有法人格，財產掛在個人名下，稅務認定模糊，時常引發爭議。雖然現行也有免稅，但缺乏「透明與公益性」標準，社會觀感不佳。宗教基本法能建立統一的宗教法人制度，並將免稅與財務透明、公益責任掛鉤，才真正讓宗教團體獲得社會信任。而本報告宗教基本法立法建議第 6 點之宗教法人制度，即係建議宗教基本法應制定「原則性、框架性」規範，用來定調宗教法人應有一致制度；而宗教團體法才是作用法，可以處理具體內容像是如何登記、法人資格怎麼取得、財產如何管理、主管機關為何等組織架構之規定，故宗教基本法僅有價值原則，並無違反其宣示性質。

李副研究員志遠：

- 一、本報告係以基本法為定位，著重原則性規範與保障宗教自由，較先前宗教團體法草案更能避免過度干預宗教團體的組織與運作，兼顧憲法保障人民信仰宗教之自由，及避免宗教界之疑慮。
- 二、本報告初稿第 27 頁，建議「明定國家、地方、宗教團體與國民在宗教領域的責任與角色」；惟本報告亦強調宗教信仰之「負面自由」，即個人有不信仰任何宗教或不參與宗教活動的自由。因此，若要求法律明定國民在宗教領域的責任與角色，與保障「負面自由」之精神，似有不符。
- 三、本報告初稿第 33 頁，建議「明定宗教信仰自由遭到行政機關、公私部門或他人侵害時，得向中央主管機關或專責機構提出申訴或救濟；可設立『宗教人權委員會』，受理、調查宗教自由侵害案件，提出建議與協調處理」。依此設計對行政機關或公權力侵害宗教自由之情形，或可發揮救濟功能；惟若涉及私部門或私人間爭議，如雇主歧視員工的宗教信仰或家庭強迫信仰，性質上屬勞資或私法事件，仍宜循現行法律（例如就業服務法）或司法途徑處理較為妥適。

參採情形：

- 一、第一點係贊同本報告之意見，錄供參考。
- 二、第二點意見，本報告表示國家應保障宗教自由，此包含正面自由與負面自由，正面自由係指人民可自由地參加任何宗教之慶典、儀式、活動；而負面自由係指人民亦可依其意志決定不參加。然自由係屬相對，一個人有決定參加與不參加的自由，其他人即應尊重之，此即國民在宗教領域之責任與角色。享受宗教自由之同時，亦有尊重他人自由之責任，自由與責任並非衝突，而係相對。
- 三、第三點意見，本報告認為個人享有宗教平等及自由是憲法及司法院

解釋宣示之權利，其他人均不可侵犯他人此等權利，非僅有公部門須遵循，而係每個人都須尊重；在現行宗教自由遭受到侵害之情形下，如不讓其參加宗教慶典或儀式，現行規定似難獲得救濟，爰本報告乃建議，無論公部門或一般私人，如有侵害他人宗教自由之情形，應有獲得救濟之管道。

陳副研究員秋芬：

- 一、本報告以比較法視角綜整德國、日本與我國之現行法制，所提出的宗教基本法架構既明晰亦具高度可行性；一方面深入剖析德國基本法對宗教自由之規範，另一方面參採日本宗教法人治理的實務經驗，並與我國憲法體系及相關法律加以銜接整合，從而形塑出具體可循之制度藍圖，實值肯定。
- 二、關於本報告初稿第 3 頁援引多部基本法並於括號標示公布施行日期一節，經查各該基本法於制定後均有多次修正，所標示日期已非最新版本。建請說明此處採用制定時公布日期之用意，例如是否意在呈現制度發展沿革、對比不同世代立法背景，或作為時序分析之依據。另觀諸「共通性特色」段落內容，並未就各法發布時序或修正歷程進行相關討論分析。倘若標示日期並非為特定分析目的，且刪除後不影響文義表達與論證結構，建議刪除括號內日期以簡化行文，或統一改採最近修正公布日期並於註腳說明版本基準與檢索來源，俾利讀者掌握所引法規之現行有效版本。
- 三、關於本報告初稿第 29 頁主張以國會保留處理宗教事務，以避免一國多制之論述而言，依地方制度法第 18 條及第 19 條之規定，地方自治事項實際僅限於宗教事務中的「宗教輔導」範疇。鑒於我國宗教樣態多元、各地信仰生態差異顯著，地方政府在回應轄內宗教團體之服務需求、輔導方式與實務運作上，似有因地制宜之必要。倘若

全面採行國會保留並削減地方裁量與彈性，是否妥適，建請再行斟酌。惟如經綜合評估後仍認維持國會保留之立場更為妥適，亦予以尊重；惟若報告最終仍採國會保留之方向，建議就文字表述略作調整如下：「……。然地方制度法第 18 條、第 19 條規定關於宗教輔導事項屬直轄市、縣(市)自治事項，建議上開兩條文規定應於本基本法施行後 2 年內完成相關修正。」

四、文字建議部分，如下述：

- (一) 本報告初稿第 1 頁，有關「聯合國公民與政治權利國際公約」，雖文中以「公政公約」為簡稱，但經參酌報告內文均以「聯合國公政公約」稱之，為使簡稱與後續用語一致，請修正為：「聯合國公民與政治權利國際公約(以下簡稱聯合國公政公約)……。」
- (二) 本報告初稿第 18 頁第 3 行：「……故僅分述該法第 4 條、第 136 條、第 137 條規定如後：……」一節，經查其後所述第 4 條係《德國基本法》之規定，而第 136 條、第 137 條則屬《威瑪憲法》之條文，為避免混淆並使法源標示明確，建議修正為：「……故僅分述該法《德國基本法》第 4 條與《威瑪憲法》第 136 條及第 137 條規定如後：……」

參採情形：

- 一、第一點係贊同本報告之意見，錄供參考。
- 二、第二點意見，參採修正。關於本報告何以特別標示我國 11 部基本法之公布、施行日期，而非修正公布日期之原因，係為呈現自 1999 年至 2024 年間，我國基本法陸續均有在制定，以突顯我國「逐步建構多元領域基本法」的潮流，惟始終缺乏宗教領域，呈現一個缺口。此標示日期之原因，將於報告內補充說明。

三、第三點意見，文字部分參採修正。本報告關於權限劃分係建議中央立法保留，惟就細節性、技術性事項，基於地方政府為實際了解所轄宗教團體之需求及運作，為因地制宜，因此建議得授權地方定之，並非全面採行國會保留，仍有地方裁量之彈性。又文字部分，本報告之「本法」實為宗教基本法，為避免語意不清，故改為「宗教基本法」。

四、第四點意見，均已參採修正。

林助理研究員淑靜：

一、本報告初稿第14頁四、小結第2點「引據司法院釋憲與聯合國兩公約標準」部分，似乎將司法院釋字490號、釋字573號解釋與 ICCPR 第18條並列。然而，我國雖已將聯合國公民與政治權利國際公約（ICCPR）內國法化，理論上應與國際標準接軌，但就法位階而言，ICCPR 僅具法律位階，而司法院釋字490號、573號解釋則屬憲法解釋，地位較高；但就保障強度而言，ICCPR 第18條將「禮拜、遵守戒律、實踐、講授」等外在行為明確納入宗教自由範疇，並要求限制必須「有法律依據，且為公共安全、秩序、衛生、風化或他人基本權利所必要」，採列舉方式、呈現「原則保障、例外限制」架構，保障較強。相較之下，司法院釋字573號解釋雖承認內、外信仰難以截然二分，但允許國家基於「重大公益」介入，屬開放性概念，授權範圍較寬，保障強度相對較弱。因此，本報告若直接將司法院釋字490號、釋字573號解釋與 ICCPR 並列，可能會讓讀者混淆：一方面 ICCPR 的保障力度其實高於我國釋憲標準，另一方面其位階卻無法凌駕於釋憲之上。爰建議可於「引據司法院釋憲與聯合國兩公約標準」該段落補充說明此落差，顯示兩者間存在保障強度的落差，未來立法宜兼顧憲法解釋基礎並朝國際標準提升。

- 二、本報告初稿第16頁介紹日本宗教法人法時，提及具宗教法人資格始能享有財產持有與免稅等好處；但在本報告初稿第29頁「宗教基本法立法建議六」又指出，我國現行制度未臻明確，導致宗教團體在運作上有稅務適用標準不一的問題。惟日本的免稅待遇是否確係規定於宗教法人法條文中，抑或主要係由日本其他法律（如法人稅法等）另行規範？因若免稅規定直接置於宗教基本法，似與初稿論述基本法之性質及特性未合，或可補充說明，以釐清日本法的規範層次，並說明我國未來立法方向。
- 三、本報告初稿第18頁有「惟其中第138條至第141條規定，因有其特殊之歷史背景，恐難作為我國借鏡」之語，是否可簡短補充說明該等條文之歷史背景為何（例如德國國家與教會財政關係之歷史脈絡），以及為何在台灣制度設計上不具參考價值？將更有助於讀者理解「不適合作為借鏡」的理由。
- 四、本報告初稿第20頁三、小結提及德國「可參與公共事務、獲得稅收分享、強化宗教公益功能」，但在前文「二、德國」的介紹部分並未見到相關內容，惠請補充說明，以避免小結與前文脫節。
- 五、本報告初稿第26頁三、小結中提及「建議統一為宗教法人」。此處是否需再斟酌？以日本宗教法人法為例，宗教團體並非必須取得法人資格，而是提供法人地位與稅務優惠等利益，供宗教團體自願選擇。若我國未來設計為「強制法人化」，是否可能與 ICCPR 第18條強調「宗教自由不以法人資格為前提」之保障精神有所衝突？是否應改為「提供統一的宗教法人制度」而非「強制法人化」，以兼顧宗教自由保障？
- 六、本報告初稿在第26頁至第33頁提出12點建議，充分提供未來宗教基本法制定時之方向，惟部分建議在初稿內未有討論，例如宗教事務

諮詢委員會、宗教人權救濟機制等。其中，尤以建議在宗教基本法中設立宗教人權救濟機制，可能超出前述基本法應有之原則性、宣示性定位。建議可調整為原則性規範，例如明定「國家應建立宗教人權救濟機制」，至於是否設置專責委員會及其組織規定，則宜交由專法或主管機關另行規範，以避免與基本法性質不符。

參採情形：

- 一、第一點意見，參採修正。將立法方向以我國憲法及司法院解釋為主，並參考兩公約標準，使我國立法更趨完整並與國際接軌。
- 二、第二點意見，參採修正。基本法以宣示性、原則性規範為主，而免稅則係由專門稅法處理，日本宗教法人法僅解決宗教團體取得法人格與財產持有能力之問題，其是否享有免稅或租稅減免待遇，則依據一般稅法或特別規範而定。為避免誤會，本報告將於日本法制關於免稅部分再予補充，以避免基本法失去作為政策方針與立法依據之定位。
- 三、第三點意見，參採修正。威瑪憲法第138條規定國家須承認並履行對特定教會之財政補償義務，緣於過去國家曾大量將教會財產世俗化並移轉為國有，國家因此承擔向教會提供補償的歷史債務；第139條、第141條則涉及主日休假與少數地區學校宗教教育等制度性規範，源於當時教會與社會生活緊密結合的背景。相較之下，我國並無類此情形，故難以作為我國制度設計之借鏡。
- 四、第四點意見，參採修正。本報告主要係討論威瑪憲法第137條規定關於宗教團體自治與法律人格保障之部分，該條第6項並賦予宗教團體可獲得稅收分享，內文將加入此內容，與小結呼應。
- 五、第五點意見，參採修正。本報告主要係討論避免目前「財團法人、社團法人、寺廟登記」等多頭並行的混亂，故建議讓宗教團體取得

法人格，惟為保障宗教自由，不得因其是否登記法人而限制其宗教活動，故內文將加入建議以「自願法人化」方式，結合稅務優惠與財產保障，引導宗教團體逐步進入法人制度。

六、第六點意見，參採修正。立法建議第 12 點擬改為建議國家應建立「宗教人權救濟機制」，以宣示國家保障宗教自由遭受侵害時應有適當申訴與救濟管道之義務，至於是否設置專責委員會及其組織架構、權限配置等，則交由後續專法或主管機關另行規範，以確保與基本法之性質相符，同時保留制度設計之彈性。

散會：上午 11 時 30 分