

解釋字號	釋字第573號
解釋公布院令	中華民國 93年02月27日
解釋爭點	寺廟條例就特定宗教處分財產之限制規定違憲？
解釋文	依中華民國十八年五月十四日國民政府公布之法規制定標準法（以下簡稱「前法規制定標準法」）第一條：「凡法律案由立法院三讀會之程序通過，經國民政府公布者，定名為法。」第二條第三款所稱，涉及人民權利義務關係之事項，經立法院認為有以法律規定之必要者，為法律案，應經立法院三讀會程序通過之，以及第三條：「凡條例、章程或規則等之制定，應根據法律。」等規定觀之，可知憲法施行前之訓政初期法制，已寓有法律優越及法律保留原則之要求，但有關人民之權利義務關係事項，亦得以未具法律位階之條例等規範形式，予以規定，且當時之立法院並非由人民直接選舉之成員組成。是以當時法律保留原則之涵義及其適用之範圍，均與行憲後者未盡相同。本案系爭之監督寺廟條例，雖依前法規制定標準法所制定，但特由立法院逐條討論通過，由國民政府於十八年十二月七日公布施行，嗣依三十六年一月一日公布之憲法實施之準備程序，亦未加以修改或廢止，而仍持續沿用，並經行憲後立法院認其為有效之法律，且迭經本院作為審查對象在案，應認其為現行有效規範人民權利義務之法律。 人民之宗教信仰自由及財產權，均受憲法之保障，憲法第十三條與第十五條定有明文。宗教團體管理、處分其財產，國家固非不得以法律加以規範，惟應符合憲法第二十三條規定之比例原則及法律明確性原則。監督寺廟條例第八條就同條例第三條各款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；又依同條例第一條及第二條第一項規定，第八條規範之對象，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。該條例第八條及第二條第一項規定應自本解釋公布日起，至遲於屆滿二年時，失其效力。

理由書

關於人民自由權利之限制，應以法律加以規範，憲法第二十三條定有明文。此所謂法律，依憲法第一百七十條規定，係指經立法院通過，總統公布者而言。依現行中央法規標準法第二條：「法律得定名為法、律、條例或通則。」第五條第二款所稱，關於人民之權利義務事項，應以法律定之，及第六條：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」等規定觀之，憲政時期之法制，就規範人民權利義務之事項，須符合法律保留原則，甚為明確。惟關於上開法律名稱中之條例一種，於今固屬法律位階，然於訓政初期，依前法規制定標準法第一條：「凡法律案由立法院三讀會之程序通過，經國民政府公布者，定名為法。」第二條：「左列事項為法律案，應經立法院三讀會程序之通過：一、關於現行法律之變更或廢止者。二、現行法律有明文規定應以法律規定者。三、其他事項涉及國家各機關之組織或人民之權利義務關係，經立法院認為有以法律規定之必要者。」及第三條：「凡條例、章程或規則等之制定，應根據法律。」第四條：「條例、章程、規則等，不得違反或牴觸法律。」第五條：「應以法律規定之事項，不得以條例、章程、規則等規定之。」等規定觀之，當時之法制，固已寓有法律優越及法律保留原則之要求，但條例尚屬命令位階（迨前法規制定標準法於三十二年六月四日修正公布後，依其第三條：「法律得按其規定事項之性質，定名為法或條例。」之規定，條例始具法律地位），然制定法律之立法機關，即隸屬於國民政府之立法院，並非由人民直接選舉之成員組成，法律案經其議決通過後，仍須經國民政府之國務會議議決始能公布（十七年十月八日公布之中華民國國民政府組織法第十三條、第三十一條參照），且依上開前法規制定標準法第二條第三款規定解釋，關於涉及人民權利義務關係之事項，如未經立法院以法律規定者，國民政府或其所屬五院或行政院各部會尚非不得制定公布或訂定發布條例、章程、規則等命令（十七年十月八日公布之中華民國國民政府組織法第十三條、第十四條、第二十三條參照），予以規範。是以當時法律保留原則之涵義及其適用之範圍，均與行憲後者未盡相同。

國民政府原於十八年一月二十五日發布由內政部所擬訂之寺廟管理條例，但當時大陸各省施行後，屢生窒礙及紛擾，內政部特呈由行政院轉呈國民政府，於同年五月二十五日，將該條例令交立法院審核，經立法院於同年第二十七次會議提出討論，認為該條例窒礙難行，乃另行草定監督寺廟條例草案，該院於同年十一月三十日第六十三次會議，將該草案提出逐條討論，省略三讀會程序（十七年十一月十三日公布之立法院議事規則第十條、第十一條參照），通過全案，呈由國民政府於十八年十二月七日公布施行，此即本案系爭之監督寺廟條例。嗣國民政府依三十六年一月一日公布之憲法實施之準備程序，亦未加以修改或廢止，而仍持續沿用，且行憲後經立法院法規整理委員會分類整編「中華民國現行法律目錄稿本」，交由相關委員會審查後，經第一屆立法院於四十四年一月七日第十四會期第三十一次會議決議編入「中華民國現行法律目錄」，認屬現行有效之法律（見立法院公報第十四會期第八期，四十四年二月十六日印，第五十四至五十五頁、第七十四頁；立法院法規整理委員會編印，中華民國現行法律目錄稿本《截至中華民國四十三年五月八日止》，第一及二十七頁；並參考謝振民編著、張知本校訂之中華民國立法史，正中書局，三十七年一月滬一版，第六二〇頁至六二二頁），並迭經本院作為審查對象在案（本院釋字第六十五號、第二〇〇號解釋等參照），自應認其已具法律之性質及效力。是以上開條例有關人民權利義務事項之規定，尚難謂與我國行憲後之法律保留原則有所違背。

憲法第十三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，或對人民特定信仰界予優待或不利益。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（本院釋字第四九〇號解釋參照）。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。憲法第十五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。

寺廟內部之組織結構、是否加入其他宗教性人民團體（教會）⁴成為團體會員，及其與該宗教性人民團體之內部關係，暨寺廟財產之管理、處分等事項，均屬宗教結社自由之保障範圍。監督寺廟條例第八條規定：「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。」旨在保護同條例第三條各款所列以外之寺廟財產，避免寺廟之不動產及法物遭受不當之處分或變更，致有害及寺廟信仰之傳布存續，固有其正當性，惟其規定須經所屬教會同意部分，未顧及上開寺廟之組織自主性、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，不僅受規範者難以預見及理解，亦非可經由司法審查加以確認，已違法律明確性原則（本院釋字第四四五號、第四九一號解釋參照），遑論採取官署事前許可之管制手段是否確有其必要性，其所採行之方式，亦難謂符合最小侵害原則，牴觸憲法第二十三條規定。

憲法保障人民有信仰宗教之自由，係為維護人民精神領域之⁵自我發展與自我實踐，及社會多元文化之充實，故國家對宗教應謹守中立及寬容原則，不得對特定之宗教加以獎勵或禁制，或對人民特定信仰界予優待或不利益，前已述及；且憲法第七條明文規定：「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。」是國家如僅針對特定宗教而為禁制或界予不利益，即有悖於宗教中立原則及宗教平等原則。監督寺廟條例第三條規定，排除由政府機關、地方公共團體管理以及私人建立管理之寺廟適用該條例，僅將由信眾募資成立之寺廟（實務上稱為「募建寺廟」）納入該條例規範，其以寺廟財產來源作為差別待遇之區分標準，尚未涉及對不同宗教信仰之差別待遇，參酌前述該條例保護寺廟財產、防止弊端之立法目的，當屬考量規範對象性質之差異而為之合理差別待遇，固難謂與實質平等之要求有違。惟同條例第八條之規定，依該條例第一條所稱「凡有僧道住持之宗教上建築物，不論用何名稱，均為寺廟」，及第二條第一項所定「寺廟及其財產法物，除法律別有規定外，依本條例監督之」，僅適用於佛、道等部分宗教，對其餘宗教未為相同之限

制，即與憲法第十三條及第七條所定之宗教中立原則及宗教平等原則有所不符。

綜上所述，監督寺廟條例第八條及第二條第一項之規定牴觸憲法第七條、第十三條、第十五條、第二十三條，鑒於該條例上開規定係監督前揭寺廟財產處分之主規範，涉及管理制度之變更，需有相當時間因應，爰均應自本解釋公布日起，至遲於屆滿二年時，失其效力。

大法官會議主席 大法官 翁岳生

大法官 城仲模 林永謀 王和雄 謝在全

賴英照 余雪明 曾有田 廖義男

楊仁壽 徐璧湖 彭鳳至 林子儀

許宗力 許玉秀

意見書、抄本 等文件



[573抄本\(含解釋文、理由書，賴大法官英照提出之部分協同意見書\)_OCR](#)



[573王大法官和雄提出之協同意見書](#)



[573許大法官玉秀提出之協同意見書](#)



[573賴大法官英照提出之部分協同意見書](#)

聲請書/ 確定終 局裁判



[五指山○○堂代表人曾林○○聲請書](#)



[五指山○○堂代表人曾林○○聲請解釋憲法案補充理由書](#)



[財團法人新竹縣五峰○○會代表人徐○○聲請書](#)

相關法令



[憲法第7條\(36.01.01\)](#)



[憲法第13條\(36.01.01\)](#)



[憲法第15條\(36.01.01\)](#)



[憲法第23條\(36.01.01\)](#)



[憲法第170條\(36.01.01\)](#)



[司法院釋字第65號解釋](#)



[司法院釋字第200號解釋](#)



[司法院釋字第445號解釋](#)



[司法院釋字第490號解釋](#)

-  [司法院釋字第491號解釋](#)
-  [憲法實施之準備程序 \(36年1月1日國民政府公布 \)
\(36.01.01\)](#)
-  [監督寺廟條例第1條 \(18年12月7日國民政府公布施行 \) \(18.12.07\)](#)
-  [監督寺廟條例第2條第1項 \(18年12月7日國民政府公布施行 \) \(18.12.07\)](#)
-  [監督寺廟條例第3條 \(18年12月7日國民政府公布施行 \) \(18.12.07\)](#)
-  [監督寺廟條例第8條 \(18年12月7日國民政府公布施行 \) \(18.12.07\)](#)

寺廟管理條例 (18年1月25日國民政府發布)

-  [中央法規標準法第2條\(59.08.31\)](#)
-  [中央法規標準法第5條第2款\(59.08.31\)](#)
-  [中央法規標準法第6條\(59.08.31\)](#)

法規制定標準法 (中華民國18年5月14日國民政府公布，已廢止) 第1條

法規制定標準法 (中華民國18年5月14日國民政府公布，已廢止) 第2條

法規制定標準法 (中華民國18年5月14日國民政府公布，已廢止) 第3條

法規制定標準法 (中華民國18年5月14日國民政府公布，已廢止) 第4條

法規制定標準法 (中華民國18年5月14日國民政府公布，已廢止) 第5條

法規制定標準法 (中華民國32年6月4日國民政府修正公布，已廢止) 第3條

中華民國國民政府組織法 (中華民國17年10月8日國民政府公布，已廢止) 第13條

中華民國國民政府組織法 (中華民國17年10月8日國民政府公布，已廢止) 第14條

中華民國國民政府組織法 (中華民國17年10月8日國民政府公布，已廢止) 第23條

中華民國國民政府組織法 (中華民國17年10月8日國民政府公布，已廢止) 第31條



[立法院議事規則第10條 \(中華民國17年11月13日公布，已廢止 \) \(105.11.11\)](#)



[立法院議事規則第11條 \(中華民國17年11月13日公布，已廢止 \) \(105.11.11\)](#)

相關文件

事實摘要(大法官書記處整理提供)

寺廟師善堂前曾將其所有土地五筆贈與聲請人財團法人新竹縣五峰00會，另聲請人五指山00堂亦以買賣為原因，由師善堂受讓三筆土地，並均辦妥所有權移轉登記。嗣師善堂主張前揭贈與行為與買賣行為無效，並先後對聲請人起訴，請求塗銷上開土地之所有權移轉登記。兩案分別經最高法院八十六年度台上字第一一六四號判決以及臺灣高等法院八十七年度上更一字第一00號判決確定，以師善堂未依監督寺廟條例第八條之規定，經其所屬教會即「中國佛教會」之決議，逕將上開土地贈與及出賣予聲請人，依民法第七十一條規定，該贈與及買賣行為均屬無效，故判准塗銷上開土地之所有權移轉登記。聲請人不服，乃以前揭確定終局判決適用之監督寺廟條例第八條規定，有牴觸憲法第七、十三、十五、二十三條之疑義，聲請本院解釋。

其他公開之卷內文書



[釋字第573號解釋其他公開之卷內文書_OCR](#)