

釋字第 573 號解釋協同意見書

王和雄大法官 提出

本號解釋認監督寺廟條例仍屬現行有效之法律，惟其內容係以監督寺廟及其財產法物為中心，並純就行政監督之立場予以規範，該條例第八條規定：「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。」其規定須經所屬教會同意部分，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，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，已違明確性原則，又對寺廟財產之處分或變更採取官署事前許可之管制手段，亦不符比例原則，與憲法保障人民宗教信仰自由及財產權意旨，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，僅適用於佛道等部分宗教，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。為本席所同意，擬就國家與宗教之關係、法律對宗教之規範原則及限制宗教自由之法規，其是否違憲之審查標準，稍予補充，爰提出協同意見書如下：

- 一、宗教自亙古以來即先國家而存在，宗教信仰所追求或探尋之靈魂的歸趨與生命的本然，乃至於人與宇宙之關係，係屬一種對於終極根源或原理與價值的絕對信仰，宗教信仰具有「超世俗性」與「內部性」之特質，與具有「世俗性」及「外部性」之國家，在性質上並不相容，且亦非有限功能或作用之國家所能擔負之任務，故洛克(John Locke 1632-1704)有言：「靈魂之拯救，乃國家權限所不可及之領域」(註一)。在今日多元之社會以及多元之價值體系下，面對如此神聖與遙不可及之事務，國家之法律制度既不可能

是絕對之真理，尤其是民主主義多數決原理僅屬相對主義之產物，更無法產生絕對之真理，則國家對於宗教，理應以「寬容與謙抑」之態度為之，若必欲以法律壓倒一切，國家概括所有之方式來處理宗教之事務，不是對宗教之扼殺，即是必然產生與宗教之對立。國家對於非其權限所及之宗教事務，不宜逕以「同一化」之理由而鉅細靡遺，強行加以規制，甚至將之納入國家行政權、立法權與司法權當然規範之範疇。亦即在多元之社會中，國家不應將所有之「特殊性」予以「同一化」，這是多元社會賴以存立之條件，而宗教事務正是此種「特殊性」之一。回顧人類之歷史，宗教與國家，為彼此之定位而爭鬥、糾葛，歷一千多年之歲月，始由政教合一而走向政教分離，並在國家最高之法律規範—憲法中明定宗教信仰之自由乃是人民之基本權利，應受憲法之保障，其根本之意義乃在確立國家與宗教機能之分離，宗教信仰因涉及人們內心最深層之思想，是屬於對上帝、神明、佛、菩薩以及天堂、地獄等非現代科學所能掌握及驗證之對象，係國家權限所不可及之領域，國家自不得介入或干預，乃將之劃歸人們之私事，由宗教團體自律。宗教團體不得再如往昔之教會亦掌握公權力，行使對人民或信徒之統治權而將世俗之國家安全與秩序之維護交由國家管轄，但為確保人民宗教信仰之自由，不再受國家權力之侵害，故將之載入憲法，使之成為人民之基本權利，以國家最高之法律規範—憲法明文予以保障，不僅成為可資防禦國家侵犯之主觀公權利，在國家侵犯其宗教信仰自由時，得直接依據憲法基本權利之規定，請求國家停止其侵害。在此種情形下，不僅得請求宣告侵犯其基本權利之法律或命令因違憲而無效，更可請求撤銷或廢棄侵害其基本權利之行政處分或司法裁判，或要求停止任何其他侵害其基本權利之國家行為（註二）；宗教信仰自由之基本權利，更是國家機關行使權限之界限所在，國家權力不論行政、立法或

司法等各部門所為之措施或立法，均不得逾越或牴觸此一界限，否則即屬違憲，使宗教信仰自由之基本權利之規定，亦成為客觀之價值秩序或價值體系。足見聖俗分離或政教分離之制度，在現代民主憲政國家時代，更具其有本質非一及涇渭分明之根本意義在。

二、宗教信仰自由，不僅為世界各國憲法所明定，世界人權宣言第二條第一項規定：「人人皆得享受宣言所載之一切權利與自由，不分……宗教、政見或他種主張……。」第十八條規定：「人人有思想、良心與宗教之權；此項權利包括其改變宗教或信仰之自由，及其單獨或集體、公開或私自以教義、躬行、禮拜或戒律表示其宗教或信仰之自由」，足見宗教信仰之自由，已成為普世之價值。按所謂宗教信仰之自由，不僅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，或對人民特定信仰給予優待或不利益。其保障範圍，學說上將之區分為內在信仰之自由、宗教行為之自由、宗教結社之自由，並認為內在信仰之自由，涉及個人內心之精神活動，其所保障者，係個人內心思維中，對人類與宇宙之關係，人類生命之本然與靈魂之歸趨等等事項，純然係屬個人主觀之精神活動，亦可稱之為「信仰形成與信仰保有之自由」，其得擁有絕對自主之權利，乃是宗教信仰自由當然之核心內容。在「人性尊嚴」成為普世共通之上位概念下，人世間之世俗規範應僅止於外在之行為而不及於內在之心靈層次，因此，不容任何以洗腦、改造、控制等方法，干涉或摧毀個人內在信仰之自由（包括不為信仰之消極信仰自由），故屬絕對應予保障之事項；至於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及善良風俗乃至於與國家迫切之利益相衝突，故僅能受相對之保障。雖然如此，國家與宗教既應採政教分離之制度，

則國家之中立性原則與不介入原則乃至於平等原則，即具有憲法位階之規範效力而為國家所必須遵守之原則與界限。本於國家之中立性原則、不介入原則與平等原則，國家對於宗教事務，不僅不應介入，且應公平對待所有之宗教，不得失之偏頗，否則，不僅失去國家與宗教應有之界限，且違反憲法之平等原則及憲法關於宗教信仰自由之保障。因此，國家不僅不應設立國教，且在任何狀態之下，均不應介入信仰對象之價值或宗教教義之決定等宗教上紛爭及核心（註三）。屬於宗教內部之事務而為宗教團體自律之事項，國家亦不應介入，蓋國家若可廣泛規範宗教之組織、宗教行為之內涵、宗教團體之內部行政，無疑的，已使國家可以主導各宗教之制度（註四），甚至會將宗教信仰固定在國家自己所選擇之特定價值模式或目的裡，失去國家之中立性原則；再者，聖俗既已分離，世俗國家之功能與目的，絕不可能及於超世俗、超自然的人類信仰之領域、且基於多元文化之非同一化原理，或多元文化之價值體系，國家不宜也不應企圖將宗教事務完全納入國家規範與管制之範圍，除非宗教團體或個人之宗教行為已逾越宗教信仰自由之保障範圍而觸犯國家相關法律之規定。又國家縱使要以法律規範宗教行為，亦應體認宗教行為之限制與規範，事實上很有可能侵害到行為之實體內部所蘊涵之宗教信仰之核心，因此，在限制或規範時，應盡到最大審慎之考量，此即學說上所謂基本權之限制，應受嚴格審查標準之規範理論。換言之，行政措施或立法規範之目的所追求之國家利益，必須是相當急迫且非常重要者，而且為達成該目的所用之手段必須是必要而損害最小者，始符憲法基本權利限制之意旨。國家在為維護自己之法益而行使權利時，應謙虛自抑而以寬容待之，不可武斷地認為國家所保護之公益，當然優先於私權之保護，從而，縱使侵害人民之基本權利，亦認為應屬法之所許（註五）。蓋憲法係藉明文保障個人自由

之方法來表明公益絕非必然優越於私益，故法律並非當然是宗教自由在行使時之界限（註六）。從而，立法者不能動輒以「維持社會秩序」或「增進公共利益」等抽象概念而對宗教信仰自由予以限制或規範，且有關宗教教義之解釋與宗教團體內部組織之事項，因屬宗教團體自主決定之範圍，非法院依法所得受理之對象，司法權對此應受到限制（註七）。因此，對於基於特定信仰之立場所表現於外之行為方式與活動，姑不論其動機如何，國家原則上不得任意限制或制裁（註八）。

三、基於以上之分析，宗教性之法律規範，若僅就特定之宗教為規範對象，其規範之內涵係課予特定之宗教以較重之負擔或係以抑制或歧視特定之宗教為目的，或賦予特定宗教以特殊之優惠者，應屬違反憲法上之平等原則，監督寺廟條例僅以佛、道兩種宗教為規範對象，顯屬違反憲法第十三條宗教信仰自由之國家中立性原則及第七條中華民國人民，無分宗教，在法律上一律平等之原則。再者，宗教內部之事務，例如宗教之教義、戒律、教規、儀式或住持之地位、傳承與更替之方法、內部人員之管理與職務之派遣等組織與人事事項暨財物之管理與運用等等事項，皆係與宗教信仰之核心內容即教義之奉行相關聯而成為密不可分之一體關係，應屬宗教團體自律之範圍，此種宗教團體之自治權與自主權，乃宗教信仰自由之前提條件，應受憲法宗教信仰自由之保障，國家不得任意以維持社會秩序或公共利益之理由加以限制或規範，否則，亦屬違反憲法關於保障宗教信仰自由之本旨，因此，審查此等規範或限制宗教行為之法律，即應以前述之嚴格審查標準為之。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。按寺廟之財產，基於宗教之教規、戒律，究應如何管理、運用與處分，若屬教義之奉行，致與宗教信仰之核心內容相關聯而成為密不可分之一體

關係，本屬宗教內部自律之範圍，國家理應保持中立而不宜介入，其規定須經所屬教會許可部分，依我國之傳統，不論佛教或道教，並無統一或中央集權之體制，且是否加入教會，亦無強制性之規定，各該寺廟之寺務、廟務、寺產、廟產，原屬各別存在而獨立運作者，該條例強行規定寺廟應依一定之組織方式運作，不僅未顧及宗教組織之自主制、內部管理機制之差異以及為宗教傳布目的所為財產經營之需要性，對該等寺廟之宗教組織自主權及財產處分權之限制，已逾越必要之限度；且其規定應呈請該管官署許可部分，就申請之程度及許可之要件，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，又對此種原屬宗教自律範圍內之事項，國家理應保持中立而不介入，竟強行以法律規定，非經主管官署之許可，不得處分或變更之管制手段，不僅違反國家中立性原則而介入宗教內部事務之運作，亦違背各該宗教之教義與教規，已逾越必要之限度。參諸我國民法財團法人財產之處分或變更，亦僅以章程所定方法為依據暨日本宗教法人法關於宗教法人財產之處分或變更，亦僅以該宗教法人章程所規定之方法為依據，均無須另得主管官署之許可，始得為之之立法。且就宗教團體如何運用、變換其原有之財產，以達成其教義之奉行或宗教之傳布目的，要屬宗教自治之範圍，國家既無義務也沒有權力去維持一個它認為正當的、合適的宗教團體之存續、獨立或完整，否則豈非違反國家中立原則。至於該財產之處分是否可能產生其他弊端，自有宗教團體本身可以自律，國家之一般性法律亦可發生規範效果，何可容許國家以宗教可能產生弊端，即可以公益為理由，立法規範宗教內部之運作。則上開規定，不僅違反憲法第二十三條之比例原則，恐亦連人民宗教信仰自由之核心部分亦因之而被剝奪，自與憲法第十三條宗教信仰自由及第十五條財產權保障之本旨有違。

四、復次，人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，故其解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無牴觸憲法情事而為審理（本院釋字第四四五號解釋參照）。本件解釋，僅就聲請人所指摘之監督寺廟條例第八條、第二條第一項為審查，惟該條例第十一條明定：「違反本條例第五條、第六條或第十條之規定者，該管官署得革除其住持之職，違反第七條或第八條之規定者，得逐出寺廟或送法院究辦」，實為本件宗教信仰自由之保障相關聯且必要之法條內容，原宜併為審查，竟因未為聲請狀所載而予割捨，實屬遺憾。但本諸本件解釋所揭櫫之憲法關於宗教自由保障之原則以論，該條規定雖未明示其違憲，仍應認為有違憲法關於宗教信仰自由之保障，方為正解。

註一：轉引自笹川紀勝，憲法—宗教—原理的諸問題について—，公法研究五六號，十六頁。

註二：許宗力，基本權的功能與司法審查，國家科學委員會研究彙刊，人文及社會科學，民國八十五年一月，六卷一期，二五頁。

註三：高野真澄，現代日本の憲法問題，有信堂，高文社，一九九〇年三月二十日，一一九頁。美國聯邦最高法院在 *United States v. Ballard* 訴訟案件中認為，宗教教義之認定乃國家權限範圍外之事務，教義內容之絕對自主，係宗教自由當然之核心內涵，國家無論基於何種理由，均無權干涉人民自主形成，詮釋其信仰內容之自由（*United States v. Ballard*, 322 U.S. 78 (1944)；Milton R. Konvitz, *Religious Liberty and Conscience*, 49-50(1968)。中文方面之介紹與討論，可參見尤伯祥，宗教自由之權利內涵研究，政大法律系碩士論文，民國八十七年十二月，八七頁。

註四：陳新民，宗教立法的基本原則，法令月刊五十三卷二期，十五頁。

註五：拙著，憲法保障宗教信仰自由之意義與界限，司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集，民國八十七年九月，二二二頁。陳新民教授認立法者只有在最必要之情況下，方得限制人民的宗教自由，亦即其立法目的必須滿足明顯及重大的公益要件，國家始得具體規範宗教事務；陳新民前開見解參見註四，十九至二十頁。黃昭元教授亦認直接限制宗教自由之法律，法院應該採取嚴格審查標準，即對於規範目的之本身，應該要求政府舉證證明具有「重大迫切的政府利益」，對於限制手段，則應採取相當於比例原則的第二次原則——必要性原則，也就是為達成上述目的已經沒有其他替代方案之「最小侵害手段」。黃昭元教授之見解，參見氏著信上帝者下監獄？台灣本土法學八期，二〇〇〇年三月，四一頁，與拙見應有相通之處。此亦係蘆部信喜所稱之絕不可以任何的公益考量，即取得限制宗教自由之依據，參見蘆部信喜著，李鴻禧譯，憲法，月旦出版社，一九九五年一月，一一五頁。如何建構宗教行為自由細緻之違憲審查標準，可參見左涵湄，宗教行為自由之保障，東吳大學法學院法律學系碩士論文，民國九十二年七月，一一五頁以下。

註六：Schotten, Peter and Dennis Stevens, Religion, Politics and the Law, 73(1996).

註七：日本最高裁判所昭和五五年一月十一日第三法廷判決，載民事判例集三四卷一號一頁；最高裁判所昭和五六年四月七日第三法廷判決，載民事判例集三五卷三號四四三頁。

註八：李建良，宗教自由與法律規制——兼評「宗教團體法」草案，收載於國民大會聯誼會宗教界代表主辦，大雄精舍編輯發行，宗教、法律、行政座談會專輯，民國九十年十月六日，八九頁。