

宗教團體法草案之財產規範研議

吳惠巧*

摘要：

中華民國的宗教團體法草案有不同版本，在陳水扁主政時期，由內政部起草完成的版本，經行政院通過後，函請立法院審議，當時由於「朝小野大」的藍綠政黨嚴重對峙與宗教團體的反對聲浪過大，視宗教團體法草案內容有爭議問題，且無法提請立法院二讀前協商，導致迄 2019 年底，台灣仍無一部可適用於全體宗教界的宗教團體專法。政府對於宗教團體法的立法，旨在維護信仰自由與堅持宗教自治的原則下訂定的。惟各界對於宗教團體法草案的設計，存在若干認知的差異無法建立共識，認為宗教團體法草案存在對宗教信仰自由保障制度許多瑕疵的條文，包含：1.管制過度影響信仰自由，2.對宗教團體的罰則過重，3.強制財務公開衍生疑慮，4.財產管理處分權的限制等。顯現政府提出的宗教團體法草案仍有討論的空間。其中，攸關宗教團體權益最受關注的財產規劃設計，因未能滿足宗教團體的需求，而予以反對的聲浪巨大是關鍵。足見

* 銘傳大學教授暨國際教育兼管理科學基金會執行長

台灣的宗教法制，雖然是長久以來受到關注的政策問題，內政部設計的宗教團體法草案，雖然有明確保障宗教信仰自由的低度立法意涵，但因存在著問題結構相關不良的財產規範規制設計，無法建立宗教團體的共識，應是宗教團體法草案立法面臨困難的關鍵所在。

關鍵詞：宗教法人，宗教信仰自由，宗教團體法草案。

A Research on Property Regulation of Draft of Religious Group Act

Wu, Hui-chiao*

ABSTRACT:

There are currently different versions of draft of Religious Group Act in Taiwan. In the term of president Chen Shui-Bian, the Religious Group Act drafted by Ministry of the Interior had been passed by the Executive branch and was sent to the Legislative branch. Nevertheless, because of the political conflict and the backlash from religious groups (they saw the articles of the Act are problematic and they could not solve the problems before the Second Reading by the Legislative branch), there is still no one Act which can apply to all the religious groups in the end of 2019. The spirit of government towards the legislation of Religious Groups Act is maintaining the freedom of religious belief and insisting on the autonomy of religion. The different societal groups cannot reach the consensus on the issue of formulating the draft of Religious Group Act since there are some flaws in the articles of the draft, for example: 1) the overregulation by the articles could affect the freedom of religious belief 2) the punishments upon the religious groups might be excessive 3) the demand on financial transparency of religious groups could lead to some problems 4) the limitation of the right of disposition of property. All these indicate that the draft needs to be discussed and amended. The strongest backlash towards the draft stems from the articles in the draft cannot satisfy religious groups' financial planning. The

* Professor of Ming Chuan University and Managing Director of International Education and Management Science Foundation

Act in Taiwan is a long-term problem. The draft formulated by Ministry of the Interior, in a sense, has the purpose of maintaining the freedom of religious belief. However, there are some structural problems in the regulation of finance of religious groups and thus religious groups cannot agree with the draft. I argue that this is the main difficulty of the legislation of Religious Group Act.

Key words: Religious corporation, Freedom of religious belief, Draft of Religious, Group Act

一、前言

台灣是一個憲法賦予人民有宗教信仰自由的民主國家，人民也有不信仰宗教的自由。近 400 年來的台灣宗教隨著時代變遷，除有世界四大宗教的佛教、道教、基督宗教(天主教與基督教)、伊斯蘭教等宗教團體，另有 24 種政府認可的宗教在台灣各地蓬勃發展，宗教信仰成為台灣人民生活重要的一環。政府管理宗教事務的中央主管機關是內政部，尚無一貫且明確的宗教政策。如過去 30 餘年來，內政部為了避免妨害宗教信仰自由，一再重申不制定「宗教法」(religious law)。內政部後來鑒於現行的監督寺廟條例，僅適用佛教、道教團體，無法因應宗教組織已經多元發展的需求；又為了輔導宗教團體的發展等考量，徵詢各大宗教團體的領導人、民間信仰與新興宗教團體的代表、專家學者等的意見之後，內政部起草了「宗教團體法 (Religious Group Act) 草案」，希望建制一部宗教專法，可一體適用於各類宗教且幫助各宗教團體的永續發展，發揮社會教化功能。惟因宗教界對此項立法的認知差異大，導致內政部擬具的「宗教團體法草案」曾歷經第 4 至第 7 屆立委四進四出立法院，皆未能完成三讀，且有不同版本的「宗教團體法」草案存在，導致台灣的宗教團體法仍然屬於研議中的草案。

迄 2019 年我國尚無宗教團體法，政府是否應制定一套管理宗教團體的法典，社會各界與不同的宗教團體各持不同的意見。民政司擬定的「宗教團體法草案」，在宗教團體強烈反對聲浪中，無法獲得立法通過，呈現我國管理宗教團體的現行法令，仍然存在許多頭痛醫頭、腳痛醫腳的行政命令，相當混亂。檢視依照現行宗教法令成立的宗教團體種類，區分為依據下列不同的法令設立者，包括：1. 依照監督寺廟條例，向直轄市、縣(市)政府登記的寺廟（非法人宗教團體）。2. 依照人民團體法，

向主管機關聲請許可立案的人民團體（非法人宗教團體）。3.依照人民團體法或民法向主管機關聲請許可立案為人民團體後，再依據民法規定向法院聲請登記的「宗教社團法人」。4.依照民法規定向主管機關聲請財團法人設立許可後，再依據民法規定向法院登記的「宗教財團法人」。5.另有未經政府立案或登記的寺廟，但其具有一定的辦事處及獨立財產，且具有一定的宗教目的者。

2019年6月27日立法院會三讀通過的《財團法人法》，此法條文並不適用於宗教財團法人。內政部主任林清淇司長受訪時表示：財團法人是以一筆財產為主體來運作的管理制度，它與宗教團體的性質不符。政府採低度立法的原則：以尊重宗教團體自主為原則，凡涉及民間信仰部分政府不介入，如宗教團體自行訂定其章程，政府也不干涉怎麼改選？政府角色扮演著盡量協助與輔導的機制，避免組織發生問題時，無辦法可依循。因此，當法務部著手制定財團法人法時，內政部建議將宗教財團法人排除在外。內政部規劃2017年6月到9月在全台灣各地舉辦23場宗教團體法草案說明座談會，因受到宗教團體的抗議聲浪過大而作罷。林清淇司長強調：內政部非常審慎推動宗教團體法的立法，考量其必要性、合理性，採溝通再溝通方式，目前仍在討論階段，不會倉促送出版本。政府重視宗教團體的財產管理而有意立法規範，尤其以宗教團體的房舍與土地尚未合法化為數甚多，是宗教團體最關心的財產課題之一。本文乃針對宗教團體法草案規制設計的財產規範進行檢視。

二、宗教團體與宗教團體財產之關係

（一）宗教法人係宗教財團法人之化身

隨著台灣宗教活動的蓬勃發展與國內各大學院校宗教系所陸續設

立之後，宗教已普及在一般台灣人的生活中，人們藉由對宗教聖事的服務與崇拜，將宗教的教義、經典、儀軌、戒律、神蹟與神話……等，構成宗教信仰特質的行為，形成一種信仰和實踐體系的意識與覺醒，且在接觸宗教的內化與外顯行為時，無可避免地會接觸到且探討宗教團體及其在經營管理所面臨的宗教財務、組織與管理……等問題。宗教團體提供的一處依據法律規範與神聖純潔的宗教殿堂，其所從事的服務志業，應將其視為是一項極為神聖而且需要藉重智慧、發自愛心、起大宏願、成就因緣的不朽聖事。換言之，政府視宗教團體的經營管理，即是該團體對其資源做最大與最有績效的運用，結合人力與財務等宗教資源，從事組織管理、資源整合、志業發展……等，藉以營造該宗教團體的永續發展，其中宗教團體的財產管理，理應佔有舉足輕重的地位且最受關注。

宗教團體與宗教團體財產的關係，必然涉及宗教行政事務管理相關探討。未來宗教團體法若完成立法後，主管機關的內政部將會以財團法人與社團法人及寺廟成立的宗教團體，轉為宗教法人；當前仍維持既有的運作模式，適用於民法等法律的規定。鑒於台灣的宗教團體，尤其是佛教團體很反對政府擬定的「宗教團體法」草案版本。立法委員黃昭順曾代表宗教團體在 107 年與 108 年反對政府版本的宗教團體法草案的宗教基本法架構。宗教團體有自行整理提出的宗教團體法草案，被稱為黃昭順版本，由王金平及國民黨立委黃昭順、馬文君，民進黨立委林岱樺等四位立委為主要提案人，另有施義芳、陳亭妃以及親民黨立委陳怡潔……等 36 位朝野立委共同提出黃昭順版本的宗教團體法草案。由於「聖俗分離」等內容惹議，如涉及宗教事務層面都不能管，引發輿論相當大的反彈，民進黨立委先行撤簽之後，原本要送初審的草案，於 2018 年 10 月 24 日喊卡與撤案。此版本主要站在宗教團體的角度，彰顯宗教

團體反對政府設置專法管制之。

有論者認為，憲法第 13 條規定：人民有信仰宗教之自由。政府不應以預防宗教亂象發生等的預設性理由，插手管制宗教活動的進行。例如從宗教行政事務發展的角度，若將其限縮在寺廟管理的部份，在行政實務的運作下，寺廟事務管理有其專屬性。其中，寺廟行政的內涵，在現階段政府機關的宗教業務單位輔導措施上，占有極為重要的一環，而且寺廟在宗教活動場所的統計數字，明顯擁有相當高的比例，就其所衍生的各項問題，足以作為專題研究加以闡述，作為政府主管宗教機關的行政人員與寺廟經營管理者，甚至在寺廟服務的志工幹部與成員，亦可擴及到對寺廟事務有興趣的各界人士，正視宗教團體財產所衍生的法令規範依據的適用問題，及其所牽涉到的區域計畫、都市景觀、水土保持、土地使用、建築管理、環境保護、財政與賦稅、財產登記與組織變動……等諸多問題，有其不同的專業，足以讓各級政府宗教業務承辦人員在專業智能與實務中，因缺乏一套宗教團體法可依循，在面臨問題時出現無所適從的窘境。

（二）宗教團體係以免稅與公益法人之表徵

宗教團體進行商業交易的免稅與課徵，是因宗教團體一向被視為慈善事業或是公益團體，其交易行為的所得稅捐早有免稅的規定。將來宗教團體法草案若三讀通過後，宗教法人理當持續享有「免稅」的優惠。2017 年 6 月內政部最新版的宗教團體法草案，在第五章「稅負」部份針對免稅有第 26 至 29 條詳細的規制，包括：

1. 所得稅之徵免§26

宗教法人除了符合所得稅相關法令規定者：即無銷售貨物、勞務收入或附屬作業組織者，得免辦理所得稅結算申報之外，得享有免稅的規

定。個人或營利事業對宗教法人的捐贈，依照所得稅法相關規定得作為列舉扣除額，或列為費用或損失。

2. 土地增值稅之徵免§27

第1項：私人或團體捐贈宗教法人專供宗教、教育、文化、醫療、公益、慈善事業或其他社會福利事業等直接使用的土地，免繳土地增值稅等。於再移轉第三人時，須以該土地捐贈前的原規定地價或前次移轉現值為原地價，計算漲價總數額，課徵土地增值稅。

第2項：宗教法人未依照原捐贈目的使用的前項受贈土地者，應追補原受贈土地時應繳的土地增值稅。

3. 房屋稅、地價稅之徵免§28

宗教法人所有之宗教建築物作為宗教活動使用者，免徵房屋稅與地價稅。

4. 遺產及贈與稅之徵免§29

私人捐贈宗教法人之財產，專供宗教、教育、文化、醫療、公益、慈善事業或其他社會福利事業等使用者，準用遺產及贈與稅法，得不計入遺產總額或贈與總額之規定。

5. 合併移轉土地的土地增值稅記存§31

第1項：宗教法人所有的土地因合併而隨同移轉時，其屬專供宗教、教育、文化、醫療、公益、慈善事業或其他社會福利事業等使用的土地，經申報核定其應繳納的土地增值稅准予記存，由承受土地的宗教法人於該項土地再移轉時一併繳納之。合併後取得土地的宗教法人解散時，經記存的土地增值稅，應優先於一切債權及抵押權受償。

第2項：宗教法人未按原目的使用前項承受土地者，應追捕原承受土地時應繳的土地增值稅。

6. 賸餘財產之歸屬§35

宗教法人解散後，於清償債務後，其贖餘財產除本法第 39 條、第 40 條之耕地應歸屬於土地所在地之直轄市或縣（市）以外，依其章程規定，歸屬於他宗教法人所有。章程未規定者，其贖餘財產歸屬於該宗教法人主事務所所在地的直轄市或縣（市）。

內政部基於輔導與管理宗教團體的現行法令寬嚴不一，為了公平對待各類宗教及其團體，民政司認為有必要建立一套統一的宗教輔導與管理法規，以符合憲法保障「宗教中立性原則」。民政司研議制定的「宗教團體法草案」版本，有意將所有的宗教團體統一轉換設立登記為宗教公益法人，且將所有宗教團體的財務也建置一套監督與輔導管理機制。同時兼顧宗教團體希望政府尊重宗教組織自主、自律原則等意見，規劃現行以財產為集合的宗教財團法人，另以人為集合的宗教社會團體之外，又創設兼具人與財產的「宗教法人」，來規範其組織運作得以依照其教制或傳統，自定在章程中，並可取得法人資格，將外界捐獻的財產登記在法人名下。當宗教團體法人化以後，政府賦予其獨立的權利能力地位，宗教法人依據法令規定，得在章程所定目的範圍內享受權利，並負擔義務，成為獨立的法律之人格主體，具有獨立權利與能力的資格。但因既有寺廟大部分屬於非法人團體，其權利義務包括財產應如何做歸屬的爭議。例如當寺廟財產遭受侵占時，可否單獨以寺廟名義提起告訴等問題，甚至是否影響宗教信仰自由等，皆是宗教團體法草案之財產條文規範應納入的課題。

台灣有很多中小型寺廟及財務、土地、稅負……等規範的意見仍有待整合。依照「宗教團體法草案」規定：欲成為宗教法人有其資產限制，不僅數額定義模糊，對於資格不符無法登記的神壇或個人，須由地方政府主管機關列冊輔導，此舉被反對者質疑行政管制過鉅。包括：財務透

明、土地稅負及罰則條款等的規範內容，目前各界存有不同意見，衍生對立法缺乏共識進而做杯葛。不過宗教團體法草案已將宗教團體向來困擾的土地增值稅、農地無法登記在寺廟或法人名下的問題納入解決，也可解決不少宗教團體長期的問題。

黃慶生從宗教行政角度提出：宗教團體對稅務問題感到最困擾的是，信徒捐贈土地時，於辦理產權移轉在寺廟名下以後，須繳交巨額的土地增值稅最頭痛。因為土地增值稅的稅率核算，與該土地面積大小、前次移轉時間以及土地公告地價的價值有關。當捐贈土地的面積越大、地段越好、距離前次移轉的時間越久，須負擔的增值稅就越重，受贈的寺廟無力繳納。反觀捐贈人已將其價值昂貴的土地捐贈，若要求其一併支付土地增值稅，在情理上無法融通，導致寺廟土地卡在稅負問題無法解決的窘境。¹寺廟、宗教財團法人不屬於社會福利事業，其受贈的土地，並無免徵土地增值稅的待遇。²至於私人贈與未成立財團法人的寺廟財產，也沒有免納贈與稅的優惠，當寺廟接受信徒贈與土地時，除了需繳納土地增值稅之外，還須繳交贈與稅，無力繳納時就無法移轉登記在寺廟名下，因而不能登記為寺廟財產的問題甚多。

另有很多農地無法移轉問題占很大數量，在 2017 年版的內政部宗教團體法草案第 39 條，詳細規定農用耕地的更名問題：宗教法人以自有資金取得或無償取得，以自然人名義登記的耕地，符合下列各款情形的宗教團體，在宗教團體法公布施行五年內，可以向主管機關申請更名為宗教法人所有，但申請累計總面積不得超過一公頃，此條文的立法精神，包括：(1) 教制及章程明定有以從事農耕為其自食其力的方式。(2)

¹ 黃慶生，《寺廟經營與管理》（台北：永然文化出版社，2000 年），頁 408。

² 民國 82 年 6 月 18 日，行政院台 82 內 20053 號函。

從事農耕使用有五年以上事實。(3) 耕地距離該宗教法人事務所的所在地或修行場所，於一定的合理範圍內，且宗教法人依前項規定承受的耕地，不得申請再變更使用。其申請資格、程序、監督管理及其他應遵行事項的辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。因此，第 39 條針對農用耕地更名的精神含：第 1 項在維持農地農用兼顧宗教團體依照自食其力的方式，從事宗教修行活動的宗教法人須符合一定要件，其申請累積總面積不能超過 1 公頃須用自然人名義登記的耕地。第 2 項規定經獲准登記為宗教法人的農地，不得再變更使用。第 3 項授權中央主管機關會商有關機關訂定辦法加以規範。

(三) 宗教團體法以保障財產合理使用為主

政府自 1949 年遷台以後迄今 2019 年的 70 年期間，從政府主管機關編印的寺廟行政工作手冊與諸多法令函釋，可看出各級宗教行政機關在不同時期有管理宗教團體事務的行政與輔導方向及策略。民政司林清淇司長受訪時表示：內政部起草的「宗教團體法草案」，是從宗教行政的考量，主管機關費盡心力幫助宗教團體解決懸宕未解的問題，林清淇司長即曾多次陪同前內政部陳威仁部長與相關部會首長協商攸關宗教團體跨部會的議題，才做出 2017 年 6 月內政部最新版本的「宗教團體法草案」。惟陳清秀認為：因各種宗教組織的型態不同，統一規範似有難度。正本清源之計，仍應回歸「宗教團體法草案」定位的問題，或許從基本法的角度切入，待各界對本法定位取得共識後，本問題自可迎刃而解。³而大法官曾經對於宗教自由作有釋字 460 號的財政部就供神壇使

³ 陳清秀，〈宗教團體法草案之評析〉，《人權會訊》119 期，2016 年 1 月，頁 25-30。

用之建築物非自用之函釋、573 號的監督寺廟條例就特定宗教處分財產之限制規定等解釋。儘管大法官認為：對於宗教團體管理、處分其財產，國家非不得以法律加以規範。強調應符合憲法第 23 條規定的比例原則及法律明確性原則，則殆不落入爭議。

對於宗教團體的財產管理規定，2017 年 6 月內政部版本的「宗教團體法草案」明訂於第 20 條至第 25 條內，其重點依序規定宗教法人的財產管理與運用及財產處分；宗教法人禁止分配盈餘與擔任保證人；宗教法人在財報的會計基礎、會計年度、帳簿保存等；宗教法人應向主管機關申報年度財務報告，並提供組織成員閱覽；宗教法人接受捐贈財物，應提供捐獻者查詢或申請閱覽；宗教法人得依規定申請出租、讓售或委託經營公有非公用土地。上揭 6 條條文被宗教團體反對的聲浪最大，主要是若立法通過後，宗教團體每年都需向主管機關申報財務報告，政府原則採「權責發生制」，在一定規模下報經主管機關同意的宗教團體，亦可採「現金收付制」，各界捐贈的財物也應提供捐贈者查詢或閱覽，財務必然因而透明化。其第 25 條針對公有地如何使用做出規定，惟因寺廟使用公有土地的數量非常多也很多樣，公有地的所有權登記為國有、直轄市有、縣市有或其他公營事業機構所有等，問題非常多元又複雜。

公有地如何使用做出的規定，其所涉及的法規也各有不同的規定，例如：在「國有財產法」第 49-54 條與同法施行細則第 54 條第一項第二款與第三項、「國有非公用不動產被佔用處理要點」第 7-8 點的規定，可辦理公有地的讓售、標售或現狀標售；若符合「國有財產贈與寺廟教堂辦法」的規定，可辦理贈與，並且需依照規定追收歷年使用的補償金等。甚至公有地的使用情形如果均不符合前述出租、出售規定者，國有土地的管理機關「財政部國有財產署」，對於面積較大、價值較高，而且收回後有處理或標租、設定地上權的價值者，將會依循司法途徑，優先排

除侵害。對於新佔用公有地者，除了聯繫地方政府以「違章建築處理辦法」逕予取締拆除之外，可能再依照「山坡地保育利用條例」等相關規定逕予取締，再依照刑法第 320 條規定移請警察機關偵辦或向法院提出告訴等等，皆頗攸關宗教團體的權益，應是宗教團體透過政治勢力途徑，不讓「宗教團體法」草案在立法院三讀通過的關鍵問題所在。

三、宗教團體的財產問題衍生政府立法取向與思維

當前台灣最具規模的慈濟基金會，因為購買房地產、財務不夠透明等因素，不但使其受到大眾媒體的熱烈討論與輿論抨擊，也促使主管機關內政部在立法院的建議下，於 2015 年 5 月 7 日經由內政部的部務會議通過修訂版本的宗教團體法草案，參考「日本宗教法人法」的立方案例，將各類宗教團體設定為宗教法人（religious legal person），採取組織實體說的法人建置模式。這次修正的版本，要以專法賦予宗教團體的法人地位，可以不必向法院辦理法人登記，既便民又簡化。內政部當時認為：修改後的宗教團體法草案，方便宗教團體即使不辦理法人登記，也會因為基於信賴保護原則，另外核發相關證明，藉以使各宗教團體有法律地位。當時內政部相信，這次修改後版本的宗教團體草案，若完成立法並公布實施後，各宗教團體辦理法人登記的意願，理應會相對地提高，因而快速送往行政院審議。行政院於 2015 年 6 月 18 日，在其第 3453 次會議修正通過內政部起草的宗教團體法草案，旋於 2015 年 6 月 22 日，快速函請立法院審議，希望在最短期內完成三讀與公布實施。⁴

紀俊臣對內政部修改的 2015 年「宗教團體法草案」，共有 9 章與 60

⁴ 紀俊臣，〈宗教團體法草案的立法取向與展望〉，台北：媽祖文化論壇，2015 年，頁 2。

個條文，剖析其立法的重點，包括：1.「強調宗教自由與宗教團體法的立法精神相輔相成」，政府認為信仰自由屬於天賦人權，但因為宗教信仰本身具有排他性，可能引起社會衝突，如果有輔導宗教發展的低度立法規制，可以當作保障宗教自由的工具理性，透過宗教團體法的規制，保障人民得以享有完整的宗教信仰自由。2.「宗教團體賦予法人地位的法律意義」，參考日本的「宗教法人」，將宗教團體設定為宗教法人，意指具有宗教建築物或其他一定財產，作為對外從事宣揚宗教教義與舉行宗教儀式為宗旨，依法向主管機關完成登記的宗教團體，不同於我國民法總則的「法人」，不必由法院管轄，分別由申請許可設立的中央政府或地方政府的主管機關管轄。3.「宗教團體主管機關輔導（counselling）角色的設定與運作」，宗教主管機關的輔導角色旨在為宗教團體辦理「法人登記」，即使「撤銷」或「廢止」處分，採用「羈束處分」或「羈束行政裁量」，而不行使「自由裁量」的「判斷餘地」，以符和「宗教自由」的立法意旨。⁵

紀俊臣剖析內政部 2015 年宗教團體法草案的立法重點，另有：1.「宗教團體組織的自治與制約」，民主自治原則是一般民間團體的法治原則，強調堅持宗教自由的宗教團體，自當有更為明確的機制設計。宗教主管機關如有對宗教法人為適法的行政監督，當以宗教法人各自的「組織管理模式」，為其行使「監督權」的依據，不宜建置特定的監督準則，將其做為行政監督的基準。紀俊臣認為這種「以夷制夷」的策略管理，應是在踐行團體自治民主原則所設計的合宜機制。2.「宗教事務之行政管理與輔導措施」，在宗教法人依照其教制，從事農耕使用採從

⁵ 紀俊臣，〈宗教團體法草案的立法取向與展望〉，台北：媽祖文化論壇，2015年，頁 3-8。

嚴規定，⁶如第 39 條內容，讓宗教團體有權益不彰的顧忌。有關對宗教團體的罰則，2017 年最新版本的內政部宗教團體法草案對罰則明定在第 9 章第 52 至第 56 條的條文。從官方的角度認為採「低度行政處分下的行政處罰」原則，但因第 9 章的 5 個條文的罰則規定，都是針對宗教團體財產規範的罰則，受到宗教團體的強烈杯葛，應是存在著疑慮所衍生的反彈現象。

四、宗教團體法草案對宗教團體財產的規制與設計

（一）宗教團體法草案對宗教團體的財產規範原則

當今宗教團體有關的行政命令多如牛毛，照理說應能將宗教團體管理好，但宗教亂象仍存在，且有許多不合法的宗教團體存在，呈現台灣宗教團體百家爭鳴，各自為政的情景，此種現象意味著現行的宗教法令不具有功能性。一旦宗教團體在經營管理或運作發展出現狀況時，在面臨求助無門的懸宕無解時，必然造成宗教團體無比的困擾。亦有論者認為，當前台灣的宗教團體已有財團法人與社團法人相關規範，並無訂定「宗教團體法」的急迫性與必要性。主要是不同宗教團體的性質與組織有別，顯示統一規範似有難度。民政司研擬制定的宗教團體法草案，修改多次仍未能獲得宗教團體接受，尤以佛教團體的反對聲浪最大，主要是條文規定的獎勵輔導較少，管制密度過於嚴格且有過高現象，被宗教團體視為影響憲法保障宗教自主與宗教自由的基本理念，可能妨害宗教團體的營運或設立，或不利於宗教團體的發展，甚至可能損害宗教團體有淨化與教化社會人心的功能。

⁶ 紀俊臣，〈宗教團體法草案的立法取向與展望〉，台北：媽祖文化論壇，2015 年，頁 7。

檢視 2017 年內政部修改的宗教團體法草案，雖仍採取「低度立法」(low degree legislation) 模式，且維持最初版本的「宗教自由」原則，並強調中華民國是一個堅持宗教自由的憲政體制國家，也是一個信仰自由的民主國家。2017 年內政部修改後的「宗教團體法草案」，呈現宗教自由可以獲得充分的保障，甚至彰顯宗教團體是一種具有特殊組織性與建構信仰的自由與自治的原則。如從官方的角度認為：這套修改後的宗教團體法草案，是一部劃時代的法制建構法案，也是一部能夠維護宗教自由與憲政原則的貫徹與實踐，更可以充分彰顯台灣是一個具有憲政特色與宗教自由的國家。然而深受台灣各界最關注的卻是宗教團體的財務不透明問題，如 2015 年慈濟基金會的「置產問題」，出現排山倒海的輿論批評即是，促使內政部提出當年修改的「宗教團體法草案」版本，在立法取向引發再思考，主要站在貫徹與維護「宗教自由與信仰自由」的基礎，從輔導觀點，而不是從管制 (control) 的角度設計此法，目的要為宗教團體建構一部能規制宗教團體的不法或偏差行為，體現宗教的信仰正義 (believing justice) 與基本價值。

(二) 宗教團體法草案規制財務公開造成宗教團體疑慮

宗教團體對政府要建置宗教團體法反對的聲浪很大，最主要是影響其運作自由，如強制財務公開不利於宗教團體營運。宗教法人的財產依「權責發生制」的原則，若是組織規模小的宗教團體，可採用「現金收付制」方式做會計記帳；若宗教法人的收支高達一定金額以上的財務報告，必須由「會計師查核簽證」，屬於「宗教團體財務管理機制的內控與外管」機制，旨在強化內控的稽核效果。主管機關對於宗教法人的年度財務報告，採取「備查」的資訊監督，而非「核定處分」的許可監督，實踐「內控重於外管」的自治團體財務管理機制的設計。有關接受捐贈

的財務管理，採用「公開徵信機制」，方便捐贈者有網路查詢的 e 化設施可供閱覽。對於宗教法人的年度財務報表，除非公開徵信有礙捐贈者須維護其隱私或是嚴重影響宗教法人的運作之外，主管機關須以「公開徵信」的方式處理，藉以回應社會各界對於宗教慈善團體財務管理的「透明化」聲浪。

（三）宗教團體法草案界定宗教建築物並排除其爭議內容

縱然內政部一再澄清其所擬具的「宗教團體法」草案，不會過度干預宗教團體組織的運作，亦不強制規定必須成為宗教法人。2017 年版的內政部宗教團體法草案第 3 條第 1 項規定：宗教法人是具有宗教信仰之人及宗教建築物或其他一定財產之集合。其第 2 項規定：因考量宗教法人對外從事宗教儀式及宗教活動，其規模大小及活動型態，對於公共安全、公共安寧等影響及建築物使用的強度不同，授權由中央主管機關訂定宗教建築物使用型態等事項之標準。因此，宗教建築物須依照建築法取得供民眾從事宗教儀式及宗教活動使用執照的建築物；其使用型態、樓層及其他應遵行事項之標準，必需依照宗教中央主管機關的規定。亦即政府對宗教建築物採用廣義的定義，是因應宗教建築物的「多元性建築模式」。又為了避免浮濫及尊重建築專業，授權由內政部訂法令，規定各宗教團體建築物的使用型態、樓層及其他應遵行事項或標準，方便宗教法人遵循。其中，2017 年版的內政部宗教團體法草案，已經刪除前版很大爭議的「納骨塔」被列入宗教建築物，排除了具有爭議的宗教建築物內容。

五、結語

內政部最新版的 2017 年 6 月的「宗教團體法草案」，旨在採取「低

度立法」的立法模式，保障宗教自由與宗教團體的自治原則，兼顧宗教團體的特殊組織性，並在呈現台灣是一個宗教自由且具有憲政特色的國家，政府要維護宗教自由憲政原則加以貫徹和實踐。但是本草案總共 10 章 59 條的內容最特別之處，有很多是針對「過渡期間」所規定的條款，主要因為當前主管機關的法令是適用於依照「監督寺廟條例」登記有案的寺廟、依民法設立的宗教財團法人與依人民團體法設立的宗教社團法人，將其轉換為宗教法人的程序與相關作業的立法需求。但因監督寺廟條例的部份條文，已業經司法院釋字第 573 號解釋有違憲情形，且部份條文有違反公民與政治權利國際公約的規定。將來宗教團體法如果三讀通過且實施三年後，將廢止「監督寺廟條文」的法令。台灣現有萬餘座寺廟依照該監督寺廟條例領取寺廟登記證，須於三年內轉換為宗教法人，對於無法或不願意轉換為宗教法人的寺廟，為了維護其既有的權益，核發給其寺廟、宮廟證，並賦予「非法人團體」得登記財產的「特別法制」，以茲因應能適法的原則，但因無法取得宗教團體的共識，彼等因而反對此項立法。

檢視政府宗教主管機關內政部所擬具的「宗教團體法草案」四進四出立法院，無法三讀通過，係因朝野政黨受到宗教團體的壓力，無法完成立法程序。其最主要無法完成立法的關鍵因素，除了第 4 章「財產管理」的第 22 至 25 條文草案與第 9 章「罰則」的第 52 至 56 條草案的規定。整部 2017 年最新版本的「宗教團體法草案」共 10 章 59 條法令，被宗教團體視為有 4 項因素導致無法建立共識：1.過度管制影響信仰自由，2.對宗教團體的罰則過重，3.強制財務公開衍生疑慮，4.財產管理處分權的限制太嚴等，導致在宗教團體出現一種前所未有的被束縛的緊張關係，因而加以杯葛。足見宗教團體法草案對財產規制仍有須再充實與溝通的空間。立法者宜考量如何謹守分際，調和憲法宗教自由與宗教立法

之間的關係，朝建立共識的思維與基礎方能突破。甚至將宗教團體法草案的管制條文，以獎勵輔導代替處罰的原則，藉以發揮淨化人心的社會功能，加以一體規範的基本法角度切入，待各界對於本法的定位取得共識以後，或許較能迎刃而解且催生立法。

參考書目

一、專書

黃慶生，《寺廟經營與管理》，台北：永然文化出版社，2000年。

二、論文

紀俊臣，〈宗教團體法草案的立法取向與展望〉，台北：媽祖文化論壇，2015年。

陳清秀，〈宗教團體法草案之評析〉，《人權會訊》119期，2016年1月。

