

I

宗教問題，是生命內在人格自由開展的一個複雜問題，當它與外在世界有所衝突時，比其他的人或社會問題更為劇烈。有時，甚至連個人自我都無法全然掌握其決定，遠離個人自我的國家一旦插手，複雜的問題只會更複雜。所以，完全只透過司法院大法官「多數決」的憲法解釋，尤其是當憲法解釋的內容涉及「少數」非主流信仰時，並無法在此問題上獲得長久的真正社會和平。

隨著科技的發展與社會的多元開放，台灣社會的變遷也漸漸隨著加劇。可以想像的是，過去台灣社會多數的傳統宗教信仰或思想價值，可能會變成未來宗教信仰或思想價值的少數認同，而現今台灣社會的非主流信仰或價值，有可能會成為日後的主流信仰或價值。所以，建立真正長久社會和平的重點，是在於如何將外在世界對宗教或世界觀的影響或侵犯減至最少，特別是來自國家本身的影響或侵犯¹。尤其是，就整個自由民主法治國的憲法基本秩序而言，國家是社會和平的秩序保護者，國家本身對多元文化國的中立性與寬容原則²之堅守與實踐，是維持社會和平的必要條件，這特別體現在宗教或世界觀的問題上³。而且須注意的是，這個維持社會和平的多元文化

¹ 請參考許育典，〈學校的宗教規範問題與學生的自我實現權：從德國現行宗教法制與學校法制加以探討〉，《月旦法學雜誌》，57期，2000年2月，頁66。

² 有關多元文化國的中立性與寬容原則，請參考許育典，〈從「人的自我實現」作為基本權的本質：建構多元文化國的教育基本權核心以及教育行政中立與寬容原則（下）〉，《月旦法學雜誌》，51期，1999年8月，頁165以下。

³ 我們必須瞭解宗教或世界觀的問題涉及到的是來自人民內心底層所型塑的信

4 宗教自由與宗教法

國原則，不能因國家換黨執政或社會的多數期待或抗爭，而有所屈服或變動。否則，真正長久的社會和平乃是無法期待的。

相對於西方文化世界長久以來的宗教信仰衝突問題，台灣社會在此問題上，不論是從國家或人民的面向來思考，都顯現得較為寬容，這主要當然是由於兩者之間的歷史發展情懷與社會背景型塑的不同，所呈現出來的文化差異性⁴。整體而言，台灣社會的宗教信仰爭議問題，比較不是發生在個別教派彼此的衝突上，而是由於人民與國家對「宗教信仰」的認同歧異性所造成⁵；或是因為某教派所提供之宗教信仰的內容，涉及到法律上的經濟犯罪所引起⁶；或是國家以權威機關的地位，明定某教派的慶典日為國定假日等宗教信仰問題；以及近幾年來台灣社會因為利用宗教犯罪的案例日漸增多，有些立法委員動作頻頻地運作起有關國家管制宗教的宗教立法運動⁷。然而，台灣社會在宗教問題的寬容背景，逐漸在這些宗教爭議或運動中消磨。宗教本屬文化的一部分，兩者的重心皆在人的自我實現上，保護文化差異的多元文化國憲法保障，賦予國家及多數

仰或思想價值，它不僅是人民生命中內在人格自由開展的體現，而且也是社會發展趨向的根本動力。在立憲主義之下，國家是人民與社會為追求善美生活而共塑的制度性產物。因此，國家作為一個追求人民善美生活的制度性產物，在宗教或世界觀的問題上，尤其必須實踐多元文化國的中立性與寬容原則，盡量保障人民在宗教與思想上自我實現的最大可能性。

⁴ 在台灣社會中，由於過去矛盾的殖民歷史發展情懷與壓抑的專制社會背景型塑下，反倒是在政治信念的認同上，具有比較激烈的衝突。不僅國家在此問題上無法堅持中立的立場，而且國家與人民也對此問題較不寬容。

⁵ 例如：過去某些人民信仰一貫道的教義，而不為國家所承認，而且甚至被國家取締。

⁶ 例如：宋七力案或妙天案。

⁷ 例如：許多立委邀集所謂熟悉宗教犯罪的法界人士，陸續制定了一些宗教團體法草案，在過去舉辦了許多的研討會與公聽會，掀起國內宗教立法的一連串共同思辨。

主流信仰對宗教差異的寬容誠命，型塑宗教自由的多元開展基礎，正是台灣建構宗教法制的試金石。

II

德國憲法學界對「文化」概念的探討，總出現在文化憲法（*Kulturverfassung*）或文化國（*Kulturstaat*）的文獻中⁸，比較指涉在人類精神活動領域的上位概念與集合名詞，傳統的定義上大致包括了：精神形成與傳遞的教育（*Bildung*）、精神追求與創作的科學（*Wissenschaft*）、藝術（*Kunst*）及宗教（*Religion*）等領域⁹。在德國憲法學文獻上，論及文化憲法或文化國之處，也多以德國基本法上明文規定的教育、科學、藝術或宗教相關基本權為核心，將其文化相關基本權功能建構的諸多保護法益¹⁰，輻射到文化領域的最大可能保護。也就是說，德國憲法上對文化領域的保障，是將教育、科學、藝術或宗教等基本權，概括稱為文化基本權（*kulturelle Grundrechte*），經由這些文化基本權的憲法保障，建立所謂的文化國保障¹¹。

⁸ Vgl. *Ottmar Jung*, Zum Kulturstaatsbegriff, Meisenheim am Glan 1976; *Peter Häberle*, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat, Wien 1980; *ders.*, Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht, Darmstadt 1982; *Max-Emanuel Geis*, Kulturstaat und kulturelle Freiheit, Baden-Baden 1990.

⁹ Vgl. *Udo Steiner*, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42, Berlin 1984, S. 7 ff.; *Thomas Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, Tübingen 1969, S. 8 f.

¹⁰ 有關基本權功能建構的保護法益探討，請參考許育典，《法治國與教育行政：以人的自我實現為核心的教育法》，台北：高等教育，2002年，頁39以下。

¹¹ Vgl. *Gabriele Britz*, Kulturelle Rechte und Verfassung: Über den rechtlichen Umgang mit kultureller Differenz, Tübingen 2000, S. 1 ff.

6 宗教自由與宗教法

整體而言，多元文化國的憲法保障，是相對於文化基本權以自我實現為本質的主觀法面向，成為其在客觀法面向上促成人在多元社會最大可能自我實現的原則建構。而由此形成多元文化國保護人的自我開展的原則，並且透過此原則，使人有可能自我決定。如果確保每個人自我決定的自由，個體將能發揮生命內在的本性，成為自己所希望的人，選擇自己想要的生活方式。就此而言，落實憲法保障的個人自我決定，社會中的各色文化才得以多元繁雜的面貌呈現，而成就多元文化的開展。相對於此，國家若能維護多元文化的開展，每個人自我決定的人生也將實現。所以，國家應致力於文化差異的自我決定保護，當個人受到某種主流文化的介入、塑造時，或具有個別文化認同的自我決定時，如何透過我國憲法的規定，特別是增修條文第10條第11項的多元文化國家目標條款，保護個人或少數團體在文化上的自我決定，是台灣邁向多元文化國的憲法建構基礎。

事實上，在多元文化社會中，所有的精神思想、政治意識或宗教信仰等世界觀認同的面向，皆展現著其多元文化的放射性。回顧歷史發展，文明提升的動力、社會進步的源泉，總由少數的、異於群體的價值而來，這更彰顯維護多元文化存續的必要性。人或社群的自我決定或自治是如此脆弱，需要多元、開放的社會作為土壤，才有可能蓬勃而富有生機地茁壯。為了維持多元文化社會的存在與開展，國家扮演的角色非常重要。尤其是國家本身不能去危及社會中多元文化共處的和平。這也正是因為國家在憲法上多元文化國建構下，對此內在和平的保護義務，它必須堅守多元文化國的國家中立性原則與寬容原則。就此而言，我國憲法增修條文第10條第11項規定了多元文化國的國家目標。這個規定的目的，就是在於透過憲法的規範，建構多元文化國的憲法保障基礎，賦予國家保護不同文化

社群間多樣文化差異的義務。

因此，國家應嚴守中立與寬容的義務，在文化事務的領域中，國家或主流文化社群在文化差異上應採取中立、寬容的立場，使個人或文化社群的自我決定或自治，獲得最大程度的落實。藉此多元文化國作為國家目標的憲法要求，相信多元文化社會將在台灣逐漸成形，台灣人民或文化社群均可依其自我決定或自治，在憲法保障下獲得最大可能的自我實現，人民在宗教上也得以自我實現，宗教自由才能真正落實。就此而言，在宗教自由作為客觀價值秩序的功能建構下，也會型塑多元文化國的中立與寬容保護法益，但為了凸顯自我決定作為宗教自由與多元文化國的核心，並強調多元文化國在台灣社會實踐的重要性；而且，不論是自我實現作為宗教自由或文化基本權的本質，還是自我決定作為宗教自由或多元文化的開展核心，宗教自由皆屬文化基本權的一環，故本專論先以多元文化國作為宗教自由的開展基礎，鋪陳論述。

III

宗教自由是長久以來人類奮鬥的結果，它其實是最重要且先於國家的一般人權之一¹²。而在由基督教文明所型塑的西方文化世界中，普世的基督教（Die Ökumene）已久為此宗教自由人權發展的核心意義，尤其就國家與教會之間的關係而言，特別是指涉在國家對各個教派的中立性與寬容性。此宗教自由人權發展的核心意義，特別是在於對少數人宗教信仰的保護，

¹² Vgl. Heribert Franz Köck, Menschenrechte in der Kirche. Mit Bezug auf die in der EMRK enthaltenen europäischen Grundrechtsstandards, in: Zeitschrift für Rechtsvergleichung [ZfRV], 37. Jg. (1996), S. 89 ff.

而使國家與在西方文化世界長期擁有宗教信仰主流權力的基督教會，須顧及並尊重其他少數非主流宗教信仰的發展，由此而保護每個人宗教信仰上最大可能的自我實現¹³。

事實上，在過去人類權利奮鬥下所型塑憲法上宗教自由所要保障的根本基礎，是要藉著透過世俗上（*weltlich*）的權利與法律的協助，對抗可能經由國家或教會所造成的世俗上絕對宗教要求與對宗教不寬容的世俗欲求目的，而成全人類自我的宗教上（*geistlich*）¹⁴實踐，進一步落實人在宗教信仰上的自我實現以及宗教信仰在人類社會生活的多元發展¹⁵。因此，我們必須瞭解，憲法上宗教自由的規定，是一種內在精神自由的保障，而透過自由民主法治國的憲法基本原則實踐，去創設宗教自由的外在環境自由。藉此，使人在其人性尊嚴不受侵犯之下，自由地依其自我的宗教信仰去生活，且在其宗教信仰的自由生活基礎上，配合其外在社會環境多元宗教信仰的自由發展，真正找到屬於自己內在心靈的宗教自我實現。

因此，在這樣一個宗教自由保障的基礎上，意謂著，當一個國家的多數決權力與其主流的宗教信仰權力產生一致時，這樣的一個世俗的宗教思考決定模式，並不能操控宗教的完全發展，因為憲法上宗教自由規定之所以產生正是由對抗這種操控而來¹⁶。也就是說，不管是國家對宗教的管制，或多數主流宗

¹³ Vgl. *Helmut Simon*, *Freie Kirche im demokratischen Staat*, ZevKR 42 (1997), S. 165.

¹⁴ 這裡所謂的宗教上是相對於前述的世俗上而言，基本上是帶有某種程度的神聖意味，而有對立於世俗或國家所型塑的宗教意涵。

¹⁵ Vgl. *Horst Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz - Kommentar*, Bd. I, Tübingen 1996, S. 296 ff.

¹⁶ Vgl. *Axel Freiherr von Campenhausen*, *Staatskirchenrecht*, 3. Aufl., München 1996, S. 60 ff.

教信仰者之宗教自由的行使，都不容許作為國家阻礙其他少數非主流人民宗教生活自由開展的授權，而變相成為壓迫其他非主流少數人民宗教自由的藉口¹⁷。在這種情況下，也無法從宗教自由相關的客觀法原則或法誠命，去推衍出國家有權力，去對其他非主流信仰的少數人宗教信仰自由開展，一般性（*generell*）地予以否認與阻礙。在此，憲法上宗教自由的意義，毋寧是對於人民的宗教自我實現，予以自由與多元的整合保障，而絕非使宗教成為國家對人民意識形態的操控工具¹⁸。

整體而言，自由民主憲政國家在憲法上對宗教自由的保障：一方面，要將外在世界對宗教或世界觀的侵犯或影響減至最少，尤其是來自國家本身的影響或侵犯；就此而言，憲法上宗教自由的保障乃體現在其主觀法面向的功能，而形成其對抗國家的防禦權作用方式，主要的基本權保護法益有：內在信仰的自由、表達信仰的自由與從事宗教活動的自由。另一方面，為了使國家或社會權力的主流價值能夠永續性地實踐其維持社會和平的憲法義務，憲法上宗教自由的保障乃體現在其客觀法面向的功能，而形成其落實多元文化國原則的客觀價值秩序與制度性保障的作用方式，主要的基本權保護法益有：國家的宗教中立性與寬容原則以及政教分離原則。這大致上也是德國憲法理論與實務的保障宗教自由方式¹⁹。

¹⁷ Vgl. *A. Frhr. v. Campenhausen*, Religionsfreiheit, in: *J. Isensee/ P. Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VI, Heidelberg 1989, § 136, S. 369 ff.

¹⁸ Vgl. BVerfGE 42, 212 (330); *Johannes Hellermann*, Multikulturalität und Grundrechte — am Beispiel der Religionsfreiheit, in: *C. Grabenwarter/ S. Hammer/ A. Pelzl/ E. Schulev-Steindl/ E. Wiederin* (Hrsg.), *Allgemeinheit der Grundrechte und Vielfalt der Gesellschaft*, Stuttgart 1994, S. 129 ff.

¹⁹ 有關宗教自由內涵的詳細探討，請參考許育典，〈論宗教自由的保障與實質法治國的實踐：評司法院大法官釋字第490號解釋〉，收於：劉孔中／陳新

然而，我國憲法第13條規定：「人民有信仰宗教之自由。」短短的10個文字中，究竟意指著怎麼樣的宗教自由保障內涵？長久以來，在過去的法學界未能被真正重視而有較深入的討論²⁰或判決產生。整體而言，有關宗教自由的一些體系性思考與探討，是一直到了宗教性犯罪本身所引起的宗教立法運動²¹，以及耶和華見證人信徒因其宗教信仰，拒絕「接受軍事訓練」而產生的大法官釋字第490號解釋²²，才成為法學界較

民主編，《憲法解釋之理論與實務（第三輯）（上）》，中央研究院中山人文社會科學研究所專書（52），台北：中研院，2002年，頁265至353。

²⁰ 雖然早期也有一些學者曾經對宗教自由的議題陸續提出一些意見，但多半不是針對外國法制加以翻譯整理的參考內容，就是沒有表示出對宗教自由整體保障內涵的深入探討；請參考林紀東，〈論信仰宗教自由〉，《法令月刊》，18卷6期，1967年7月，頁3至4；荊知仁，〈美國憲法宗教自由條款之分析〉，《思與言》，8卷5期，1971年1月，頁1以下；蕭新民，〈我國憲法關於信仰宗教自由規定之研究〉，《中國憲政》，18卷8期，1983年8月，頁17以下；劉清波，〈保障宗教信仰自由之法理探索〉，《法令月刊》，37卷3期，1986年3月，頁9以下；陸潤康，〈美國憲法與宗教自由〉，《憲政時代》，11卷4期，1986年4月，頁24以下；楊日旭，〈論美國憲法上的宗教自由權〉，《憲政思潮》，93期，1991年3月，頁1以下。

²¹ 請參考顏厥安，〈凱撒管得了上帝嗎？：由法管制理論檢討宗教立法〉，《月旦法學雜誌》，24期，1997年5月，頁34以下；陳銘祥，〈宗教立法與宗教自由〉，《月旦法學雜誌》，24期，1997年5月，頁29以下；許志雄，〈宗教自由與政教分離原則〉，《月旦法學雜誌》，35期，1998年3月，頁14以下；王和雄，〈憲法保障宗教信仰自由之意義與界限〉，收於：司法院大法官書記處編，《司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集》，1998年，台北：司法院大法官書記處，頁149以下。

²² 請參考劉定基，〈宗教自由、良心自由與替代役：從釋字第四九〇號解釋談起〉，《律師雜誌》，242期，1999年11月，頁86以下；李惠宗，〈論宗教信仰自由及國家保護義務：評司法院大法官釋字第四九〇號解釋〉，《臺灣本土法學雜誌》，5期，1999年12月，頁39以下；黃昭元，〈信上帝者下監獄？：從司法院釋字第四九〇號解釋論宗教自由與兵役義務衝突〉，《臺灣本土法學雜誌》，8期，2000年3月，頁30以下；許育典，〈論宗教自由的保障與實質法治國的實踐：評司法院大法官釋字第490號解釋〉，《憲法解釋

為關心與投入的議題。事實上，大法官釋字第490號解釋，是我國釋憲機關第一次對憲法上宗教自由保障的內涵，表示了較為明確與具體的法學意見，堪稱我國釋憲史上的宗教自由里程碑。但是，這個里程碑的豎立所造成的事實結果，卻令人有「事與願違」的法學長嘆！實在值得法律人深深省思。

IV

除了個人的宗教自由保障外，台灣社會發生的宗教爭議問題，多為國家與宗教團體對「宗教信仰」的認同歧異所造成。尤其是當宗教團體提供的宗教信仰，涉及法律上的刑事犯罪時，同時因這類宗教犯罪案例日漸增多，也開啓國家管制宗教團體的宗教立法。而目前擱置在立法院的宗教團體法草案，就是在此「宗教信仰」認同歧異下的產物。

然而，誠如前述，建立真正長久社會和平的重點，在於如何落實憲法上宗教自由的保障，而將外在世界對宗教的影響減至最少，特別是來自國家本身的影響，國家應避免對「宗教信仰」定義或認同。然而，由於憲法教育在台灣的形式化，一般而言，我國人民及國家機關，並不瞭解宗教自由的內涵，要求國家管制或介入的公眾需求（或輿論），也總是存在。事實上，對於宗教團體，做出一個完整又適切的規定，並不容易，因為宗教自由在憲法上的保障嚴密，且宗教中立原則更讓國家行為動輒得咎。

2002年3月20日，行政院（第2778次會議）通過「宗教團體法草案」²³，試圖取代迄今以零散的法律條文、行政命令及

之理論與實務（第三輯）（上）》，頁265至353。

²³ 本草案亦於同年月22日函送立法院審議。

規則作為宗教法制的現狀，並且填補法制上的漏洞。然而，值得探討的是：該草案內容，是否和憲法上宗教自由及平等權規定相一致？草案中的種種國家管制手段，是否符合比例原則及其他憲法要求？還是，這個草案本身的目的，只為了在所謂的「人民的」管制要求下，讓國家的宗教干涉，取得民主的藉口²⁴。

事實上，在面對宗教相關事件，尤其涉及刑事及行政問題時，國家不得不去選擇處理的立場和手段。因此，宗教問題的法制化，本是必然的途徑。但是，法制化的目的，應該也是為了保障宗教自由。所以，如何避免國家以民主之名行侵害之實，反而對人民的宗教自由，造成隱晦而深遠的扭曲，應該是最重要的。

國家得否直接以宗教性法律，來規制人民或宗教團體的宗教生活領域，在理論上是被容許的。但是，在實際狀況中，除非法律採取極為抽象的規範方式，或是在立法技術上已經十分純熟，並確實瞭解宗教自由的內涵，否則，將輕易觸及宗教自由的憲法保護網。因此，這裡涉及的並非合憲與否的問題，而是立法衡量與立法技術的問題，這其實也可經由「宗教團體法草案」的分析而瞭解。「宗教團體法草案」在許多地方，採取了粗糙的立法方式，損害人民或宗教團體的宗教自由：若不是侵犯宗教團體的團體自治；便是違反不同宗教團體間的宗教平等，甚至是個人與宗教團體間、以及宗教信仰者與非宗教信仰者間的平等，實在值得我們用心加以檢討。

²⁴ 當然，是否真的存在此等要求與民主正當性，都是令人懷疑的。

V

這是作者嘗試略窺宗教法學而投入思索的專論，可能也是國內宗教法專論的初試聲啼，寫這本宗教法專論的主要目的，從專論名為「宗教自由與宗教法」可知：是嘗試從宗教自由建構宗教法制的基礎。首先，以人的自我實現作為多元文化國的憲法理論基礎，建構保護文化差異的多元文化國憲法保障，型塑宗教自由的多元開展基礎（第二章）；其次，從宗教自由作為基本權的憲法保障，藉著大法官釋字第490號解釋，檢討宗教自由在法治國的實踐（第三章）；接著，從本專論所建構宗教自由的宗教憲法體系，檢討我國目前宗教團體法草案的問題，嘗試建立宗教自由保護下的宗教團體地位，落實宗教自由保障下的宗教團體自治，從而釐清宗教自由、宗教團體與國家管制的法律關係（第四章）；此外，針對有些作者關懷的其他宗教自由與宗教法問題，主要是涉及宗教自由與學術自由，以及宗教自由與宗教教育的衝突問題，將另成專章探討（第五章）；最後，在結論與建議中，整合與檢討我國宗教自由與宗教法的問題，期待能為21世紀的我國宗教法制，奠定一個發展的輪廓基礎（第六章）。