

## 宗教基本法草案總說明：

宗教具有生命醒察、人性超越、苦難療癒、指引庇佑與善性凝聚等力量，性質上具有勸人為善，助人修心養性，提升道德情操，培養慈愛精神之作用，是國家道德與文化之共同基礎。其對社會所產生的淑世利益，乃為一切國民所共享，具有提升人類社會精神文明之強烈公益色彩。國家既為滿足人民之基本需要而存在，而人民之需要蓋分為物質及心靈兩大部分，物質之滿足雖由政府所完成，然心靈之滿足則需由宗教之協助方得以完備，因此建構保障宗教發展之良善法制環境，乃為國家回應人民需要之重要義務。

惟近代憲政主義興起，西方為避免過去政教結合之弊而有政教分離乃至中立原則之建立，但此原則非謂國家對宗教冷漠或不關心。而是在國家與宗教團體互不隸屬、互不干涉的前提下，基於人民宗教信仰自由、宗教行為自由及宗教結社自由等三項基本宗教人權，以政教互助協力的精神，積極制定各類對宗教具尊重、保障及履行義務的法律。建構國家良善宗教人權發展之法治，使我國的人民無論在物質或心靈上，都得到國家最大的保障，同時也讓宗教成為國家良善政策之有力後盾。

我國雖於憲法第十三條規定：「人民有信仰宗教之自由。」但受限於數千年君主封建之固有文化，及長期戒嚴的政治氛圍影響。使得我國宗教界、法學界、各級政府及社會大眾，都甚少對保障宗教人權之深義，進行深入的研究與對話，多淪為空洞的「尊重宗教自由」之口號，難以內化成我國文化的內涵。此等因對宗教價值，與保障宗教人權之具體立法的認識不足，除了會造成對宗教缺乏尊重、保障與履行保護的法意識，削弱宗教護國、助人的價值外，並容易增強社會對宗教的不寬容心態。另一方面，又常因少數團體或個人假借宗教名義所發生之不法行為，使政府在制定宗教相關法規或實務作為時，模糊了必要的宗教人權保障分際。因此制訂具體

保障宗教基本權之《宗教基本法》，同時作為憲法第 13 條之細則說明，於我國特有文化背景下實有其必要，亦使憲法對人民宗教基本權之保障得以完善。

宗教人權既為人類心靈自由之基本權，今為落實憲法及兩公約施行法保障宗教人權之精神，體現國家對宗教之中立及寬容原則，尊重宗教（團體）之特殊性與自主性，維護宗教團體應有權益，加強國民宗教常識修養與國際文化視野，翻轉宗教價值認識失衡現象，充實多元文化，以厚植國家之精神文明。乃廣泛參考世界各民主先進國家宗教相關法例制定本法，作為上位法源，使日後政府宗教相關法規之制（訂）定及行政措施之執行有所準據，政教關係得以和諧進步，同時亦藉此使我國躋身保障宗教人權先進國家之列。

逐條要點如下：

第一條 立法目的

第二條 宗教自由之保障範圍及內容

第三條 宗教平等、中立原則及宗教歧視之排除

第四條 宗教自由之限制

第五條 宗教立法權限及法律明確原則

第六條 施行日期

# 宗教基本法條文草案

| 條 文                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 說 明                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>第一條（立法目的）</p> <p>為落實《憲法》與《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》之規定，保障人民之宗教信仰自由，及表達與行使是項自由之權利，維護人民享有宗教生活之權利，增進宗教平等及宗教多元之發展，尊重宗教團體之特殊性及自主性，確立教俗分離及宗教治理之基本原則，以協助人民精神領域之自我實現，充實多元文化，特制定本法。</p> <p>宗教及信仰相關事務，除其他法律有特別規定，且無妨害宗教自由及其行使權利外，悉適用本法之規定。</p>                                                                                                                                                   | <p>一、本條旨在揭櫫本法係以落實憲法與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（以下稱兩公約）中有關宗教自由保障體系，保障人民宗教信仰自由，維護宗教團體特殊性及自主性，以協助人民精神領域之自我實現，充實多元文化為目的而制定。</p> <p>二、我國現有法律中不乏對宗教及信仰事務規定者，為相對於本法之特別規定，為釐清本法與其他法律之適用關係，爰訂定第二項規定。</p> <p>三、基於上述立法目的，本法之任何規定，不得解釋為限制個人、集團或團體，基於憲法保障之宗教自由，而從事宣揚教義、舉行儀式及其他宗教行為。</p>                                                                                                                                      |
| <p>第二條（宗教自由之保障範圍及內容）</p> <p>國家應保障人民之宗教信仰自由、宗教行為自由與宗教結社自由。</p> <p>稱宗教信仰自由者，指下列內在思想、信念及精神層次之信仰選擇自由：</p> <p>一、不受壓抑，而理解並選擇宗教信仰之自由，及選擇以個別或集體方式、公開或私下以禮拜、遵守教規、舉行儀式或傳播教義等方式，表示其宗教信仰之自由。</p> <p>二、選擇表明或不表明自己宗教信仰之自由。</p> <p>稱宗教行為自由者，指為表明其宗教信仰而為下列行為之自由：</p> <p>一、宗教禮拜、集會之自由，及為此目的設立與保持宗教場所之自由。</p> <p>二、設立和保持慈善、教育或人道主義性質機構之自由。</p> <p>三、製造、取得和使用有關宗教儀式或習慣所需用品之自由。</p> <p>四、編寫、發行及散發有關宗教刊物之自由。</p> | <p>一、本條旨在明定宗教自由之內涵，包括宗教信仰自由、宗教行為自由與宗教結社自由，並參照司法院大法官釋字第五七三號解釋意旨及公民與政治權利國際公約第十八條第一項、歐洲人權公約第九條、世界人權宣言第十八條、聯合國消除基於宗教或信仰原因之一切形式的不容忍和歧視宣言第一條及第六條之規定。特於第二項、第三項揭櫫其具體內容，作為國家應予保障之事項。另為解決國際性宗教對其在內國宗教之聯繫及教職人員之任命，如天主教教宗任命內國之樞機主教等類此情形，爰制定第三項第九款規定。</p> <p>二、第三項所列為例示，非列舉。</p> <p>三、第四項宗教結社自由部分，指人民以各種方式進行宗教結社之自由，包括個人或宗教團體得與其他教義、理念相同之個人或宗教團體結社，成立或參與內國性或國際性宗教結社或其他相類之團體，此係當然之理，爰不予明定，併予敘明。</p> <p>該自由係源自憲法第十三條之宗教自由，而</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>五、傳播宗教之自由。</p> <p>六、徵求、接受個人或機構自願捐款及其他捐獻之自由。</p> <p>七、按照宗教之要求及標準，培養、委任、選舉領導者或指定繼任者之自由。</p> <p>八、按照宗教戒律奉行安息日、過宗教節日及舉行宗教儀式之自由。</p> <p>九、在內國或國際，與個人或團體建立、保持宗教聯繫之自由。</p> <p>十、其他為表明及行使宗教信仰相關作為之自由。</p> <p>稱宗教結社自由者，指為實現宗教信仰，由一人或多人，成立、合併或解散內國或國際性宗教團體之自由。宗教團體得自主規範並管理自身事務。</p>                                                                                                    | <p>非憲法第十四條之一般結社自由，具有更高度之自主性。合乎聯合國公約普世認同之價值，以彰顯宗教結社自由與一般結社自由之迥異，國家不得任意干涉。</p> <p>「規範」係指針對團體事務制定相關規定而言，例如訂定教規、教條及戒律等。</p> <p>「管理」則指廣義之行政管理，不僅包含狹義的行政管理措施，亦包含對團體領導、聖職的自由任命；及根據自身教義判定，以終止自身宗教教義紛爭等活動。</p> <p>四、第四項宗教自身事務隨多元社會之發展，其樣態亦趨多元，故宗教自身事務之判定，應尊重宗教團體之自我理解，以免過早排除基本權主體之基本權主張，導致保障不周之情況發生。</p>                                                                         |
| <p>第三條（宗教平等、中立原則及宗教歧視之排除）</p> <p>國家及地方自治團體對於各宗教，不論其教別、組織型態及運作模式，均應謹守平等、中立與寬容之原則。</p> <p>應致力於制定或廢除法律，以禁止任何宗教歧視行為，或任何鼓吹宗教仇恨，煽動敵視、強暴等之主張。</p> <p>人民享有之宗教信仰自由及行使之權利，不因種族、語言、性別、年齡、黨派、身心狀況、社會階級，及因其選擇表明或不表明其信仰，認同或不認同特定宗教，參與或不參與特定宗教結社團體，從事或不從事特定宗教活動或作為等其他條件，而在法律上及公權力行使時，受歧視或不合理之差別待遇。</p> <p>前項以不得剝奪及限制他人及宗教團體，<u>基於教制、教義、傳統、戒律及相關規範</u>，而行使或不行使與其信仰相關之制度、禮儀、儀式及相關活動或行為之自由為限。</p> | <p>一、據司法院大法官釋字第五七三號解釋意旨，明定宗教平等、中立與寬容原則。</p> <p>二、為賦予國家致力於排除宗教歧視之職能，爰參考公民與政治權利國際公約第三條、第二十條第二項、第二十六條、消除基於宗教或信仰原因之一切形式的不容忍和歧視宣言第四條、世界人權宣言第七條，日本憲法第二十條規定之立法例，設第二項規定。</p> <p>三、禁止歧視之理據在於尊重他人可公開或私下透過禮拜、戒律、實踐和教義表明自行選擇信奉的宗教或信仰(包括不表明信奉任何宗教或信仰)之自由。此原則乃參照經濟、社會與文化權利國際公約第二十一號一般性意見書，爰制定第三項。</p> <p>四、禁止對於宗教信仰之歧視，與宗教信仰自由之保障，兩者不僅為一體兩面之權利，且須為主客雙向之調合，此為平等及不歧視原則之核心要義，爰訂定第四項。</p> |
| <p>第四條（宗教自由之限制）</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <p>一、參考司法院大法官釋字第五七三號解釋意</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>人民之內在宗教信仰自由，應受絕對保障。</p> <p>人民之外在宗教行為及宗教結社自由，非出於維護宗教自由或重大公益之必要，不得以法律限制之。</p> <p>前項限制應有助於立法目的之達成，及應選擇對宗教或宗教團體權益損害最少者，且不得與所欲達成目的之利益顯失均衡；並不得授權行政命令定之。</p>                                                                               | <p>旨，基本權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。</p> <p>二、限制宗教自由，依憲法第二十三條規定應以法律為之，其目的與手段間須符合比例原則，且不得授權行政命令為之。</p> <p>三、公民與政治權利國際公約第二十二號一般性意見書第八點敘明，對宗教自由「所施加的限制必須以法律作出規定」，且「僅限於明文規定的」目的，且「必須與所指特定需要直接有關且合比例性」，亦「不許基於其中不曾規定的原因施加限制」，即使此一限制已是其他公約中受保障權利的限制。另限制之施行方式不得「損害第十八條中所保證的[宗教自由]權利」。故對宗教信仰自由之限制必須以基於公益性及不侵害他人之自由及權利為限，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、比例相稱性等四原則。</p> |
| <p>第五條（宗教立法權限及法律明確原則）</p> <p>宗教事務與治理之相關規範應由國家以法律定之，不得授權地方政府訂定。其立法程序，必須公開、透明，經六個月以上公布草案於公眾媒體中，並於公布後滿三個月，六都各舉辦一場以上聽證會，徵詢全民意見。</p> <p>前項規範之執行，應由中央主管機關自行辦理，並得委由地方政府執行之。</p> <p>對宗教所為之規範，其用字、意義、內容及適用範圍必須具體明確，為人民所能理解並預見，並可經由司法審查加以確認。</p> | <p>一、憲法第一百零八條雖未明文規定宗教事務性質屬全國一致之中央事務，惟考量宗教本質具有全國性，乃至具有世界性或宇宙觀。復參酌美、日、德等國均以宗教自由為憲法保留事項，而我國宗教自由權與宗教平等權乃憲法宣示應予保障之基本人權，自應由中央立法(國會保留)並執行。特於本條明定宗教事務之立法權應專屬中央權責事項，不得授權地方自治團體訂定。以免地方政府自行訂定自治法規規範宗教事務，造成中央與各地方政府之宗教法令歧異，乃至形成各地方政府之宗教法令各不相同、一國多制之不平等現象。故我國地方制度法第十八條第三款第四目及第十九條第三款第四目之規定，明定宗教輔導為直轄市、縣(市)自治事項，因與第一項規定不符，應於本法施行後修正或廢止。</p>                                                       |

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                   | <p>二、宗教人權既屬憲法所高度保障之重要基本人權，因此宗教事務與治理之相關規範，其制訂之過程必須公開、透明。並讓人民有充分理解與討論之時間，方能達到徵詢全民意見、確實保障宗教人權之目的。</p> <p>五、礙於中央主管機關辦理宗教事務之人力有限，爰依地方制度法第二條第三款、第十四條規定，並參考日本宗教法人法第八十七條之二(事務之區分)立法例，得將宗教事務交由地方自治團體執行上級政府委辦事項。</p> <p>四、爰參考大法官釋字第四四五、四九一、五七三號解釋意旨，明定對宗教所為之規範，其意義、內容及範圍必須具體明確、人民可得預見與理解，並可經由司法審查加以確認。</p> |
| <p>第六條（施行日期）</p> <p>本法自公布日施行。</p> | <p>明定本法之施行日期。</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                |