

第伍章 台灣宗教行政治理與問題探討

任何一個有效率的政府都有良好的行政體系，良好的行政體系能夠創造高品質的行政績效，行政結構與組織文化是影響行政治理的主要因素。中國上古時代政治含有濃厚的宗教意識，祭天是國家大事，皇帝祭天，諸侯祭山河，百姓祭祖，「欽崇天道、永保天命」是為政者的金科玉律。自夏、商、周到後漢，政治和宗教無明顯的劃分，政治領袖本身就是大司祭，直到後漢張道陵創始道教後才有教士主持教務而與政治領袖分開。（鄔昆如，1987：18）惟漢朝以後的帝王幾乎都信奉道教或佛教，但政治上仍以儒家為主流，在人生道德修養則私崇道教或佛法。這種儒、釋、道合璧的中華道統文化，使中國歷代政治、宗教、社會三者相互融合；春秋戰國時代儒家沒落，法家消除敬天的思想，斬斷了天人關係，促成秦朝的暴政；漢代獨尊儒術提出「天人感應」學說，形成各種民間傳說；魏晉隋唐時代，加深道教在生活層面的功能；宋代恢復儒家傳統，但以道德取代宗教；明代傳入西方宗教，使中西方文化獲得接觸，因雙方誤會而停頓；清朝滿清政府以外族統治中華，為了長治久安對孔子禮遇有加，祭孔盛典幾達國教格局；民國建立，憲法賦予人民有宗教信仰自由，惟政府治理宗教事務的政策隨著政教關係而演變。

第一節 政府治理宗教方式與演變

中國歷史上，宗教干涉政治幾乎不存在，只有政治干涉宗教。但是，宗教的力量仍然比政權更長久地延續著。宗教信仰自由與其他人民的自由權力相同，都是在與國家權力的對抗關係下形成的。（轉引自葉仁昌，1987：97）歷史顯示：當國家與特定宗教結合時，主要是建立在政治或社會利益的基礎上，此時宗教只是統治者的工具，扮演著安定統治的政治機能或意識型態，如歐洲基督教與日本神道歷史。（上田勝美，1979：4-5）這也是成為近代國家人權宣言與在憲法人權條款中保障信教自由的契機。1945年台灣光復後迄2005年，台灣在中華民國政府統治下已歷經六十年，這段期間政府在憲政的實施上，呈現在政治、社會、經濟、文化、宗教各方面都有不同的風貌。政府治理宗教事務的政策可分為：1.台灣光復前的日本統治時期與光復後國民政府治理初期；2.台灣在政治解嚴前後；3.政黨輪替後迄2005年時期皆呈現不同的政教關係，它影響著政府治理宗教事務的政策與宗教團體的權益和發展。從台灣宗教特性與設施分佈的演變，亦可窺知政府治理宗教事務在政策面的轉變。

壹、台灣光復前後政教關係與演變

「政教關係」指政治與宗教間的互動關係，意指凡涉及彼此間之相互影響或連結的態樣，在兩造之間既非完全同一亦非全然差異，以致沒有任何一方可被獨立視之。「政教關係」在政治與宗教的關係網絡中涵蓋各種關係，其中以「政教合一」或「政教分離」為主。政府治理宗教事務的思維，即在此等關係狀態

的政治與宗教之框架下演變。因此，從統治觀點的政教關係，含「以政領教」、「以教領政」及「政教互為主體」等模式。「以政領教」又分為：「政收編教」、「政疏離教」、「政迫害教」等三種關係。此三種關係隨著台灣政局的演變曾經同時期或不同時期出現在台灣社會，最主要存在於戒嚴體制時期。「政教互為主體」意指宗教在對比政治力時所能展現出來的自主意識，並根據此自主意識取得與政治同等價值的主體性格。它出現在解嚴後的台灣，受到民主化、多元化政治的影響，宗教的主體性在各類教派與宗教團體的運作中逐漸形成。但執政當局對於宗教不同態樣的監督、管理、保護的統治意向一直存在於台灣社會中。

台灣光復前的日據時期，屬國家權利與宗教結合期，（轉引自陳玲蓉，1990：4）雖然，明治憲法上有宗教信仰自由的規定，且台灣人民的民間信仰並未有妨礙社會秩序或違背臣民義務的反國家性行為，但日據時期台灣民眾並無信仰自由。殖民政府對台灣的宗教治理以培養台灣民眾自覺成為日本人的措施為主：如大力勸導、獎勵民眾前往在台灣各地設立的神社參拜；將伊勢神宮神符發給每戶，要求放在家中祭祀；自1912年至1918年有計畫的進行全台寺廟普查；1919年台灣總督府民政長官通令調查全台的寺廟內容；研究如何管理台灣所有的宗教團體；獎勵日本人來台灣興建宗教設施，並將台灣原有的宗教逐一納入其派下；禁止台灣人新建宗教設施；舉行任何宗教活動一律採取許可制管制；廢除公開使用符咒行為等。此時期台灣人民的宗教信仰受到殖民政府的掌控與壓迫，尤其在1937年日本發動對中國及大東亞侵略戰爭之後，台灣的「皇民化運動」高漲，¹廢除全台各地寺廟、燒燬神像。隨著日軍南侵東南亞大批軍隊進駐台灣寺廟，無數宗教設施在此時遭到日軍空前的浩劫。（陳瑞堂，1974：5-8）

台灣光復後由國民政府治理，此時期的政教關係如同傳統儒家思想在中國逐漸形成類似「國家哲學」或「國家意識形態」。政府對於宗教治理的原則，以不違背政權的「立國精神」或「國家安全」為前提，任何違背此原則的宗教皆不見容於政府，亦曾受到政治的壓制或迫害。此時期的政教關係，以「政治考量」為管理方式，傳承中國傳統的「政治管理宗教」的體現。但此時期政府治理宗教事務並未有真正的宗教政策之建構，雖然憲法第7條與第13條有「宗教平等」與「宗教信仰自由」的規定，但它僅是一種宣示性、原則性的法律，實際治理並無真正落實。政府治理宗教事務主要依據1929年在大陸公布的「監督寺廟條例」作為規範宗教事務的母法，主要對寺廟財產和法物保全做規範。但是，台灣民眾一直對於「監督寺廟條例」是否「違憲」、屬於「法律」或「行政命令」的見解不一而爭論不休。政府的宗教政策處於曖昧不明，政府的宗教治理偏重於取締不被政府接納的宗教團體為主，例如：當時的一貫道、長老會等。

貳、政治解嚴前後政教關係與演變

台灣在1948年至1987年解嚴期間的政教關係屬於「政治力宰制期」。政教

¹「皇民化政策」：日據時期殖民政府為了大力消滅宗教勢力組織，於大正十二年（1923年）大力推動「皇民化政策」，敕令解散神明會組織且必須塗銷以「神明」名義所登記之所有土地，並區別日本據台之後變成為日本臣民之台灣本島人與日本人，使其無法享用同一法規之政策。

關係以反共目標及政治安定為不可逾越的界限，超出此界限的政教關係呈現極大的緊張關係，形成「以政領教」的政教局勢。宗教的神聖性與世俗性規範大多停留在被動的情境。此時期台灣人民的法制意識薄弱，缺乏為權利奮鬥的勇氣，甚至與最高法院以下的各級法院在具體個案中，長期以來不適用憲法的因素有關。此時期的政教關係，係以政權為主體的政教架構，可謂一種政治與宗教之滲透關係，特別是涉及宗教事件與政治議題的「越界」轉換，這種「越界」的認定常被視為一種統治意志的操弄，使得宗教事件被政治視為一種「社會問題」或「政治問題」來處理，政教之間的張力構成了「政府統治」議題。在政教張力的背後存在著一幅國內外局勢變動的「政治圖像」。此時期的台灣社會，逐漸醞釀了部分本土化民眾對於執政當局在台灣統治合法性問題之不同聲音出現，其中以長老會的信徒為甚。

一、台灣在解嚴期間的政教關係

台灣政教關係的演變很難以用官方頒布的政策來做明確區分。如 1929 年所公布的「監督寺廟條例」至 2005 年前後達七十六年期間未曾修改或更新過。但宗教政策隨著政治體制的演變有所變遷，例如：國民政府治理台灣以後，憲法雖然賦予人民的宗教信仰自由，但執政黨仍然管制宗教的發展。直到 1980 年開始，經由幾個宗教團體的強力挑戰，政府才被迫在宗教政策上做出某些程度的調整，甚至在 1980 年代末期，執政當局對於宗教的管制在實質上已經大為減弱了。台灣在解嚴前的政教關係，因執政當局採取嚴厲的統治手段，使得政教關係獲得表面上的和諧與順從。但是，此種和諧與順從關係在 1970 年代受到國內外局勢變化的衝擊，開始有著本土化宗教呼聲的釋出，尤其是具有獨派色彩之宗教團體的出現，更加強化了宗教團體所蘊含的政治性格。政教關係在本質上已然逐漸質變，尤其是受到台灣經濟的持續發展與國內反對勢力的抬頭，台灣社會逐漸存在著政治意識衝突的狀態。

李志夫（1996：1-17）認為：台灣宗教的發展分為三個時期：（一）1950 年至 1971 年「以經濟為主軸的改革期宗教」，他認為此時期的台灣宗教受到相當大的抑制，甚至統治當局連利用宗教的意願也相當低落；（二）1971 年至 1989 年「以社會改革為主軸的改革期宗教」，此時期政治邁向解嚴，而宗教仍未對社會產生積極的參與效用，但政治已經開始利用宗教；（三）自 1989 年起「以政治改革為主軸的改革期宗教」，此時期宗教不但逐漸脫離政治干預，而且更以其所具有的強大經濟、社會資源來使某些政治人物或官員反過來依附或護持宗教。若從基督宗教在台灣的發展角度而言，亦可做為政教關係分期的指標。查時傑（1996：159-174）以基督教會為例探討教會與政府在 1945 年至 1992 年間的關係，分為三個時期：（一）1945 年至 1949 年為「基督教會百廢待舉期」，這是台灣光復後到國民政府遷都來台時期；（二）1950 年至 1965 年屬「基督教會發展時期」，此時期由於政教關係的融洽使得教會得以快速發展；（三）1965 年至 1992 年的「基督教會停滯與復甦時期」，多少歸因於政治力對宗教的鬆綁

以及本土化現象的興起有關。

二、台灣在解嚴以後的政教關係

從政治學的觀點，解嚴是台灣政教關係演變的主要分水嶺，它是從「以政領教」的治理模式轉為「政教互為主體」模式的關鍵。1970 年代國際局勢嚴峻衝擊著台灣的執政當局，如 1970 年在聯合國發生「中國代表權」問題危及台灣在聯合國的合法地位；次年台灣退出聯合國，中國大陸取代了台灣在聯合國的「中國代表權」；1972 年尼克森訪問中國大陸發表上海聯合公報，宣布對台灣削減美援；1973 年美國終止對台灣的無償軍事援助；1978 年台灣宣告與美國斷交。當時台灣處於上述國際局勢的演變中，在國際地位日漸顯出窘境，不但要體認中國大陸已逐漸壯大的事實，更要面對美國外交援手的離去；尤以國內局勢於 1972 年由蔣經國所推動的「十項建設」，它將台灣從農業社會走向工商業社會形成整體結構之鉅大轉變，其最大特色是中產階級的出現，這些中產階級成員，某些進入政治領域，甚至投入民主化的改革運動之中，奠定了台灣反對運動的基礎，從此，執政當局的統治正當性開始受到質疑與挑戰。

1980 年代的國際情勢對台灣的影響雖然日益減緩，當時的國際共產勢力垮台，蘇聯、東歐等共產國家組織變天；1989 年中國大陸「天安門事件」之民主化訴求，台灣在敵對情境的模糊化與境內國家認同所呈現差異的前提下，促使執政當局在反共國策上做出某種程度的修正。如 1987 年開放大陸探親開啟兩岸的交流。此時，台灣內部反對運動勢力抬頭且選舉日益激烈化，持續衝擊著統治當局。1980 年至 1986 年國民黨以外的黨外選票呈緩慢的穩定成長，使國民黨意識到選票流失的危機轉而利用、求助於宗教團體，如：一貫道於 1980 年、1981 年、1983 年、1986 年的幾次選舉中全力動員支持國民黨候選人，促使國民黨獲致極高的當選率，黨外人士也留意到這股宗教龐大力量對選票的影響。長期以來由上而下的政教關係，在政治反對勢力一次又一次的反撲中逐漸質變，宗教本土意識的抬頭，除刺激各種新興宗教的成立，也推動了台灣政治結構走向 1987 年 7 月 4 日的政治解嚴，它使得國民黨在政治上不再具有絕對優勢。黨外勢力趁此機會於 1986 年 9 月 28 日提早宣佈成立「民主進步黨」，簡稱「民進黨」，才有 2000 年的政黨輪替民進黨執政時代的來臨。

解嚴後的台灣宗教朝向多元化、自主化、本土化發展，建構「政教互為主體」的政教關係。但是，「互為主體」並非「互不干涉」，宗教不但逐漸取得在政教關係上的發言權，也開始能夠影響統治當局的決策。如 1992 年至 1994 年位於台北市大安森林公園的「觀音像事件」，是否仍保留在公園內的爭議，政府最後順應宗教團體的訴求即是其例。台灣的宗教發展自有政府治理以來，尤其在日據時期和戒嚴時期，一直受到政治的管制與壓迫。宗教自由在戒嚴時期並未有充分的保障，若干宗教團體明顯地曾經受到壓迫。在戒嚴末期，黨政機關開始採取比較寬鬆的治理政策，有些受壓迫的宗教團體積極爭取甚至激烈抗爭，亦是促成政治走向解嚴的一股力量。1989 年公告的動員勸亂時期〈人民團

體法〉的訂定，大幅放寬宗教團體向政府登記為合法團體的條件。於是各類宗教團體紛紛成立，成長甚為快速。此時期執政當局已無法再透過對單一的宗教組織之壟斷，來掌控宗教的發言權，此一政治上的變革導致了宗教組織朝多元化發展的演變，形成迄 2005 年在台灣境內有 26 種政府核准的宗教類別。

參、政黨輪替後的政教關係與演變

2000 年台灣的總統大選，陳水扁候選人首先提出「宗教政策白皮書」，承諾他若當選總統以後，將改變過去執政者對於宗教團體的管制態度，強調「以服務代替管理」方式。台灣選舉活動大張旗鼓對於宗教團體高舉以「服務代替管理」口號，首次出現在總統候選人的政見文宣之中，除了以「選票」為主要考量之外，應與台灣社會的宗教衝突有連帶關係。1969 年台灣基督教長老教會因「普世教協案」²與國民黨執政當局關係開始惡化，促使政府自當年起陸續提出各種規範宗教團體的行政命令與法令草案，藉以防止宗教衝突的出現。但此時期台灣在國際局勢的處境並未改善其地位，反而因為在外交局勢的漸形失利而陷入困境。此時期，基督教長老教會向政府提出三次建言，³開啟了台灣社會宗教衝突的序幕。在持續激烈的宗教衝突下，內政部於 1983 年第二度提出「宗教保護法」草案，主要對於一般宗教事務和寺廟教堂財產之登記與規定及相關罰則處分做規範，但因內容因素引起宗教界莫大的震撼與強力反彈。

在宗教團體的反對聲浪中以基督教長老教會的反彈最大，它曾向有關單位提出反對「宗教保護法」的請願書中指出：「宗教保護法草案的內容多數與日本帝國主義戰敗前所實施的〈宗教團體法〉相類似。正當大陸共產政權製造信仰自由假象之際，內政部草擬該法將破壞我國民主自由之形象，嚴重損害我國在國際上的聲譽」。⁴董芳苑認為：「乾脆將這個〈宗教保護法〉說成是〈宗教管制法〉較符合其條文原意，因為它就是以『現行基本國策』與『國家安全』為前提來立法的」，而且是以政治因素之考量來為此宗教立法量身訂製。（葉永文，2000：185）鑒於「宗教保護法」對宗教團體的規制性太強，除限制了傳統宗教之外，也壓抑了新興宗教的設立與發展，該法案在爭議性太大前提下未能在行政院中加以討論而擱置。原本政教和諧的局面逐漸往政教衝突擴展，但執政當局在政教關係展現出對宗教的整編與控制之企圖，特別是在宗教立法的強烈主導意圖。因此，解嚴之後的台灣政教關係以執政當局在政策及法規的制定，做為治理宗教事務的主軸。

政黨輪替後的宗教治理政策，常取決於代表民意的宗教團體所能展現的影響力而定。執政當局對於宗教政策的制定或取向也逐漸轉變為以民意為參考的

²普世教協：全名為普世教會協進會，為一世界性的基督教組織。由於其信仰上所強調的各教會合一之觀點導致其接受中共教會的入會。因此，當時政府強烈質疑「普世教協」，認為長老教會加入普世教協係違反國家的反共政策。政府因而譴責長老教會，迫使長老教會退出普世教協。

³長老教會的三次建言：1.1971 年發表的「對國事的聲明與建議」；2. 1975 年發表的「我們的呼籲」；3. 1977 年發表的「人權宣言」。其內容涉及人民的自決、獨立及建立「新而獨立的國家」等議題，而與統治當局關係交惡。參閱 1992 年台灣基督教長老教會總會資料中心發行的《台灣基督長老教會總會社會關懷文獻：1971-1992》。

⁴參閱《台灣基督教長老教會總會社會關懷文獻：1971-1992》，頁 43。

指標。從此，宗教政策更為多元化，由於民意的多元化影響了執政當局在宗教政策擬定上的諸多考量，在這些考量之中，宗教主體地位在政教關係中於焉產生。政黨輪替後的「政教互為主體」的情形已經逐漸轉變為：不但是政治試圖持續更深入的介入宗教領域，宗教團體的政治參與也逐漸成為未來在其宗教發展上的必然趨勢。台灣社會的國家與執政當局的概念逐漸被區分開來思考，國家的整體性概念被抽象化了，它成為統治與被統治者所共有。統治的主體不再屬於執政當局的唯一，執政當局淪為現實諸多權力核心之一，政黨政治的形成以及各類民意團體的出現，形成執政當局呈現權力的散置化，政教互為主體之間會相互的抗衡和介入，並各自以其自身所處的情境角度來思考彼此的政教關係，尤其體現在各方權力關係的角逐與抗衡之中。

肆、台灣宗教特性與設施分佈演變

人在宗教中的收益和付出之昂貴是任何商業交易行為所不能比擬的。羅馬歷史學家薩盧斯特（Sallust）說：「我們的一切都來自神，因此我們要把事務之首要部分獻給神，我們用紀念碑把產品的尖端獻給神，把身體的首端頭髮獻給神，通過犧牲品把生命獻給神」。（轉引自Burkert,1996：136）人與神之間最昂貴的交易是以生命換生命（Animam pro Anima）。按照此原則：人們不僅把牛羊送上祭壇，而且用人作為祭品；不僅用俘虜和奴隸祭神，而且向神獻上自己的親人，例如：耶和華要亞伯拉罕獻上自己的獨生子以表忠誠。宗教領域的最大資源是對自然和人事的支配權，通過祈求神而能夠獲得的支配權屬於神的，屬於有主的。顯示宗教領域的事務與其他領域存在某些差異性。本研究依據深度訪談結果歸納出，⁵台灣宗教之特性包括：1.宗教設施地點選擇的不確定性；2.宗教設施興建設計的不確定性；3.宗教設施興建時程的不確定性；4.宗教團體財源不確定性，主要受到信眾捐款財源集資每年並無定數，宗教團體領導人對於邊募款邊建設的信徒人數消長變化而改變設施規劃興建思維所影響，茲分述如次：

一、台灣宗教特性的演變

（一）宗教設施地點選擇特性

台灣宗教設施地點的選擇並非以都市計畫或土地管制的專業作預先劃設或選擇其用地需求的。宗教地點選擇的背後有許多不確定特性，它受到民眾對信仰的偏好差異、文化背景、歷史發展與信仰價值觀等因素所交錯影響，其因素包括：1.民間泛靈信仰對大自然崇拜所產生的文化遺跡作為宗教設施的所在地點，如石頭公、大樹公、三官大帝（掌管天地水之神）；2.漢人傳統民間信仰的英靈崇拜，⁶依據所供奉的神祇特性而設立宗教設施，

⁵參閱本研究第八章第一節。

⁶「英靈崇拜」：在「生為正人，死為正神」的觀念下，台灣有一半奉祀神明來自歷史上有功勳名望的偉人，他們死後為人們所祭拜，民眾相信這些人的靈魂永生，一直留在世間保佑眾生，例如：伏羲被稱為「八卦祖師」、老子被稱為「太上老君」、魯班被稱為「巧聖先師」、三國時代的關公被稱為「關聖帝君」或「恩主公」等（鄭志明，1990：54-55）。

如在台灣各地海邊或港口所設立的媽祖廟；3.宗教觀不同而影響到宗教設施地點的選擇，如供禪修用的宗教設施偏好選擇磁場風水地理佳的地點、基督宗教⁷與伊斯蘭教大多聚集於都市建成地區或早期聚落中心；4.特殊重大事件所引發興建的宗教設施，如因疾病或戰爭而死亡多人之地點所興建的有應公廟；5.來自虔誠或熱心的信徒發心要興建宗教設施所捐贈的土地；6.宗教團體創辦人接受神的旨意所選擇的地點等，宗教設施除用地區位選址的不確定因素之外，亦具有公共設施之特性。

1. 宗教設施地點選擇的歷史淵源

中國歷代的佛教、道教雖喜擇山林名勝或風水寶地興建宗教設施，但明清時代台灣的宗教設施因大陸移民來台的地域關係，大多沿著河海港口，集聚鄉黨墾居營生。因此，在台灣每個墾殖或開埠地區，都有因最初拓荒者所信奉之神祇而建設的歷史性宗教設施，其後代子孫們遵奉先人之旨，繼之香火，不論其為佛教、道教、守護神，乃至不同姓氏的宗祠，均成為後來持續共信供奉之神祇場所。此類宗教設施的興建動機，完全是為了消災祈福的祭拜活動而建設的，足以顯示明清時代先民披荊斬棘與瘴毒蛇蟲奮鬥的一頁艱苦奮鬥史。隨後台灣因社會民生漸趨安定繁榮，百業俱興人口日益稠密，逐漸朝向空幻的宗教信仰上尋求宗教設施的設置，但受到環境限制因素而無法分別各建其所，乃將天地、日月、星辰、水火、風雨、雷電、山川及各行各業的神祇全部共祀於同一個宗教設施之內，成為台灣宗教的特殊現象；但回教設施則集中於商埠城鎮；基督宗教設施則於上述兩者皆有，惟其在山區的規模普遍不大。

中國的宗教建築多與高山有關，道教的「宮觀」喜後方有山勢為靠。「宮」，意指「房屋」；「觀」，意指「高大的建築物」，「宮觀」原是指一般建築，後來用以稱「道教的廟宇」。它從一般建築物轉變為道教設施的專用名詞是由名山所引發的。據《史記：封禪書》記載：「漢武帝聽信方士之言，在『群國各除道，繕治宮觀名山神祀所，以望幸矣』」。於名山治宮觀以待神仙降臨是漢武帝的願望，卻啟蒙了中國傳統宗教建築在高山營建宮觀的慣例。道教興起後，在高山興建宗教設施遍布全中國各地，且以名山尤甚，咸認為在高山名勝興建宗教設施可聚集萬靈薈萃之氣，形成道教廟宇偏好興建於山區的宗教偏好；中國古代許多佛教大叢林也都建立在山林中，主要是佛教自唐末遭遇幾次法難以後，都市的佛教受到政治迫害與其他社會因素的排擠，許多有修行的高僧大德隱入山林，繼續修行與傳法。綜觀國內外宗教建築本身猷如同一座博物館，世界各地的宗教團體透過宗教建築展現各種不同風貌的宗教、建築、文化、民族等特質，堪稱集藝術之大成。

在中國大陸或日本所見的名山古剎，其宗教建築風格大多能透視該

⁷「基督宗教」：本研究所指的「基督宗教」包括「基督教」與「天主教」等。

宗教的法門特色，如禪宗之禪堂，律宗之戒台等，於整體道場環境將此種氣氛融入，表現出特殊的宗教文化特質。若以中國四大佛教勝地的建築為例，它們吸取民居建築中的某些優點，薈萃於各自的寺廟建築之中，配合風景區內各風景點的地形和自然景觀特徵，使建築群體的佈局、個體設計及建築細部的藝術處理都與環境取得和諧融合，形成一個有機的風景綜合體。例如：四川峨眉山除了境內分佈的眾多景點外，還包括縱向空間上存在的景觀序列：因斷層由地殼深處隆起於地表的山體及其豐富的地層和岩石，蘊含著億萬年的地質變遷與悠久歷史，形成大陸名山特有的風貌，保存著自然遺產與歷史文化遺產，具有美學、歷史、科學、經濟等價值，是一種不可再生的自然和精神文化資源。而名山風景一旦遭到破壞，其地形、基岩，就無法恢復，且價值自然隨之喪失。

唐太宗（627至649年）於隋朝末葉與群雄逐鹿，最後打敗競爭者統一天下，但他對於征戰中被殺戮者甚為感傷，於各個破敵之處因地制宜興建佛寺用薦陣亡士卒，例如：於幽州破薛舉之處建昭仁寺；於洛州分別在破王世充之處建昭覺寺、破劉黑闥之處建昭福寺；於汾洲破劉武周之處建弘濟寺；於晉洲破宋金剛之處建慈雲寺；於臺洲破宋老生之處建普濟寺；於鄭洲破竇建德之處建等慈寺等。唐太宗另為其先妣建宏福寺以茲追薦，並為其東宮立慈恩寺，為文德皇后的昭陵立瑤臺寺。貞觀二十年（646年）唐太宗班師北征後亦為陣亡將士建立閔忠閣等。後代起而效法唐太宗之行，例如在台灣各地有許多王爺廟、義民廟，大伯公廟即沿襲仿效唐太宗之舉就地為有功亡魂興建宗教設施。五代之後佛教禪門一枝獨秀，多以山林為其居處，只要某山出了一位高僧則該處必定成為名山大剎，那些祖師們往往發願一世建寺不成轉世再來，集合佛子的願力逐漸在險峻絕壁的山嶺上建造起規模宏偉的佛寺，此一信念亦影響台灣宗教設施的興建思維。

2.台灣宗教團體選擇宗教設施思維

中國古代建築的組合布局原則，其等級甚為分明，是為便於使尊卑、長幼、男女之間有明顯的區別。中國自宋朝以後，在山區所興建的各種宗教牌坊、山門、樓閣等建築，皆沿襲著以中軸線布置展開的建築風格，亦成為台灣傳統宗教建築的習慣手法。宗教設施是做為延續宗教信仰慧命與傳播宣教之場所，例如：團契、講經、譯經、印經、圖書、教育、培育宗教人才等。台灣的宗教設施在用地選擇上以神佛的旨意與風水觀為主要考量。台灣地區基層社會民眾許多信仰虔誠，凡事必向神祇祈問，尤以在1949年之前的教育不發達時期更甚。宗教團體基於發展的需要，有效地吸納各種社會資源，用以建設足夠其信眾使用的宗教設施規模。然台灣雖然面積不大，但分佈於全省各地的宗教設施，因地形變化多端，各色各樣的宗教設施受到氣候、地形、地勢、空間佈局之基本精神影響，

宗教設施的建築設計格局與態樣呈現非常多樣化。

台灣信仰人口最多的佛、道教宗教團體多喜擇山林勝地建寺清修。宗教用地選址係依據神佛的旨意為首要考量，以山巒秀麗及地理條件好的風水寶地為考量者次之，與政府的行政規劃及分區無涉。因農地的地價較建築用地價廉甚多，致有許多既有的宗教設施分佈在農地與較為偏遠的山坡地。宗教用地皆非政府主動劃設的土地。台灣地形中央山脈縱貫全島，北起蘇澳南迄恆春形若屋脊，東有海岸山脈，北有雪山山脈，南有玉山山脈及阿里山山脈，山系呈雁形狀排列，東部峻嶺縱谷，人口較少，西部平原面積有限但人口集中達 97% 以上，可供使用地的土地資源非常有限且甚不均衡。致大部分的宗教設施因受地理環境影響，都需往山區發展。雖然，全省宗教用地與設施絕大部分尚未合法化造成國土城鄉風貌迄待解決的問題，而信徒仍願意持續捐資興建自有其值得關注的人文背景存在。

日據時期台灣的宗教設施受到日本神社影響，在佈局上大致採散落式平面格局，具有禪宗文化，呈現在庭園設計的閒寂幽玄風味；台灣光復後興建於山坡地風景區的各式宗教設施，各有特色較難歸屬於何種佈局，原則上三殿式的大型寺廟，是較接近傳統寺院型態的佛、道教建築，需較大面積場地。佛教的寺院分佈則與其興起背景有密切關係。因台灣光復前佛寺的護持者多為官紳與知識分子，故其興建地點大多設置於政治、經濟與文化中心地區。道教與民間信仰則是隨著早期大陸來台移民的拓展而逐漸形成的，以本省籍人口佔較多的農村或市集區最為普遍，但因為農村大都以少數村廟為主，故形成農業區的廟宇分佈較多的情景。在當代台灣佛教的佛陀觀及其宗教實踐研究中發現：台灣以南傳佛教為傳播重點，在佛寺建築與禪修特質中可得見佛陀觀的具體宗教實踐。雖然當代台灣佛教的佛教文化特質在複雜的歷史發展下，呈現多元化、國際化傾向，但佛陀觀思想對於當代台灣佛教的建築亦有影響。

依據本研究深度訪談調查得悉，台灣宗教團體選擇宗教用地的偏好包括：重視與傳承其傳統宗教文化之宗風與型態，或依據宗教性需求、或向神明請示、或以風水觀作為主要考量，或來自信徒的無償奉獻，或依據宗教團體的經濟能力考量，選擇其財力負擔能勝任的土地區位與面積進行有償購置。因長期以來政府介入宗教團體選擇用地偏好的力量非常薄弱。宗教設施從開始興建到工程完成，係依所屬宗教派別配合教義並兼顧其信眾使用方便性為前提考量，作為選擇以何種形式的建築型態。例如：基督宗教依照其教義建築具有天主或基督精神信仰圖騰的教(會)堂；佛教因其教義重視空靈、清靜，常需選擇有較大的土地面積來襯托；道教的教義主張褒善貶惡且較重視儀式，強調神秘性與冥冥之中不可知的無形力量，具有壓抑阻嚇作用，其地點的選擇因較無明確，致分佈於全省大小城鄉各地，然依然承襲著以宗教設施後方有山巒環繞為其

用地主要選擇偏好。伊斯蘭教的清真寺是穆斯林的禮拜殿堂，有兩種建築風格：但以阿拉伯式為主，某些在外觀帶有中國寺廟色彩，但室內仍為阿拉伯式的配置。

中國傳統宗教思想是民眾處世經驗的累積，它是因應社會生活的態度逐漸演變而產生的一套思想習性規範且深植於人們腦海中的思維型態，這套思想已成為台灣民眾生活態度的指導及信仰習俗的依據，進而影響與支配其社會行為與偏好。例如：道教選址的青龍白虎等地形原是為了求升仙守護神的象徵，對於自然環境的取捨亦是圍繞著能否成為真人而展開。道教注重風水是強調自然界與人的協調關係，通過對人之居住環境的選擇，建立人與自然界的良好關係，從而保證人的健康和心理滿足。因此，道教會選址在大山之巔建築廟宇，如泰山玉皇廟建築於其極頂即是其例。台灣宗教設施的座落、方位或整體環境的講究，也常因宗教領導者的想法改變而時有變更。台灣宗教領導人常有異於一般人的思維，因其信仰背景來自於玄秘、預言或啟示，故對於宗教設施本身的座落、方位或整體環境的講究常會超出一般人的想像或理解等的不確定特性，例如於基地的座向或對宗教設施本身風水的穩定性考量等因素，都將對用地選擇產生不確定性變數。

（二）宗教設施興建設計特性

台灣宗教建築的完成皆非一朝一夕，宗教團體的主持人常是傾其心力所及，激發信徒對單一宗教設施的愛護之心，使信徒勇於捐獻，期能將宗教建築的興建達到儘量完美的境地。宗教建築從興建開始到完成，常需數年時間興建方得以落成，皆依據該宗教團體的教派與教義，呈現宗教建築的藝術特質。例如：基督宗教在教堂內著名的彩繪玻璃，透過陽光照射，展現出聖經故事栩栩如生的美麗圖案；佛教的教義重視空靈、清靜，其地點較偏向郊區名勝也有許多都市道場設置於公寓或大廈中，方便附近居民就近使用；道教對用地選擇性較高，致分佈於我國各大小城市或鄉鎮，因而深入民間各階層，成為在我國信徒人數最多的宗教信仰；伊斯蘭教的宗教建築則與基督宗教一樣充分展現其特殊圖騰的宗教藝術風貌。

1. 先有願景再進行興建

台灣地區宗教設施的興建以先有願景再講興建方法與流程為主。宗教設施的形成通常係因宗教團體的創辦人或發起者先有願力才去逐步達成興建宗教設施的不確定性特性。因此，宗教設施與一般土地的建構性質完全相反，宗教設施係先有目標才想辦法逐漸去落實，採分期分區、逐步達成的興建方式。它受到信徒捐款財源收入的多寡而影響其興建進度與時程。在宗教團體尚未籌足整體建設經費已經先行動工陸續進行興建工程採邊建設邊募款，其不足經費需持續依靠向十方信眾籌募或藉助

禱告或冥冥之中神力的引領來達成。台灣地區的宗教團體負責人或專業神職人員，尤以佛教、道教與民間信仰等宗教最為彰顯，對於神佛的旨意與啟示，在不願違背其聖訓之前提，會先訂出願景以後，才分期逐步達成興建工程。興建完成的宗教設施亦常隨著信徒人數增加的需要再擴建或翻修，其工程款亦須仰賴信眾捐獻。台灣古老的宗教設施都由閩、粵師傅建設，早期注重厚實簡樸的表現，中期重視細部與裝飾，晚期強調形式而不重精神等的差異。

台灣地區的宗教設施有時受到宗教信仰狂熱或主事者的鼓吹宣傳，會將願景、願力結合，在信眾與民氣可用的指使下，全體人力、物力不計一切戮力去達成興建該宗教設施的目標。它完全不同於一般土地的興建是先有多少錢、需要多少設施等一切都已作整體規劃完備了才投入興建行為，其興建具有定時、定點、設計確定、所有資源都準備好才提出申請興建，開發者已經明確瞭解自己有多少錢具有多少能力才去規劃建設。然宗教設施興建性質相較於一般土地的建設有很大的差異。1983年政府發布實施「山坡地開發建築管理辦法」後，此項行政命令與現況的差異造成許多既有的宗教設施隨即變成違規使用的非法設施，呈現既有宗教設施在現行建築法規與土地變更審議條例的規範下格格不入且大相逕庭，宗教用地違規使用的問題普遍且長期存在於全省各地，須檢具相關書圖文件向直轄市、縣(市)建築機關申請開發許可，或透過土地審議方式尋求其土地與設施合法化機會。

2. 募款與建設同時進行

宗教團體經費籌措的財源不確定性牽動了宗教設施的設計藍圖與興建時程的不確定性變數。財政部在「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」中規定：宗教團體用在創設與目的有關活動支出不能低於基金每年孳息及其他各項收入的70%，⁸要求宗教團體每年應將從社會上所吸納的社會資源運用於所謂創設之目的事業項目上。宗教團體對於這項規定非常不予認同，理由是宗教團體財源籌措不確定性的困擾造成。因為在景氣佳時有許多信眾願意捐獻，遇景氣差時則有財務壓力的可能。「有錢當思無錢時」，財政部規定宗教團體每年必須用掉其全年收入的70%，造成宗教團體對未來財源不確定性的恐慌，信眾所謂的「隨喜布施」，即是財源籌措不確定性的寫照。因此，宗教團體財源收入多寡的不確定性及財源開發籌措經費困難，都是影響宗教用地與設施在整體開發推動上產生問題的因素。近年來，國內經濟不景氣，加上宗教團體數目增加相當迅速，社會捐贈的資源又被少數組織規模龐大的特定團體所瓜分，使得宗教團體的經費來源更為吃緊，影響到宗教設施的興建開發更高度的不確定性。

⁸參見行政院1979.7.19台(68)財字第7151號令訂定「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」第2條第1項第8款規定。

宗教的玄祕性影響到宗教設施的開發時間與過程的不確定性。例如：民間傳統習慣上認為寺廟興建時間愈長，則將來寺廟的興旺情況與發展愈大，故早期台灣宗教設施的開發興建很多是依循這個模式進行的，如「三峽長福巖清水祖師廟」持續興建逾十年以上就是其例：1970與1980年代該巖在李梅樹教授擔任負責人時，李教授以其對美術繪畫藝術的素養，希望能將「三峽祖師廟」興建成為一座宗教藝術殿堂，⁹故對於寺廟內部的設施均十分講究，尤以其雕刻藝術名聞遐邇。因此，台灣地區宗教設施的興建時間長達十年或二十年分期分區開發是一種常態現象，尤其興建期間因為受到募款多寡的影響，其一磚一瓦，甚至大型設備如龍柱、壁堵、神龕等均須仰賴信眾的認捐來完成，若逢景氣不佳時期，信眾捐獻的金額相對減少，極易造成宗教團體經費預算的不確定性而衍生其宗教設施興建時程之變數。

（三）宗教設施興建時程特性

台灣大多數宗教設施的籌建，以募集信徒或各界捐獻資金為主，常需耗時數年或更久時間方能興建完成，而信眾的消長變化也會影響設施興建。因此，若無預估成長因素、使用效率、空間特性的整體考量，僅對空間不夠，隨時提出加大空間需求而缺乏整體規劃，實難以展現宗教文化的獨特風格；亦難以發揮宗教建築彰顯信仰精神及宗教事務的行政需要；更難以發揮宗教教義的內涵，對於自然環境之尊重與和諧共生共榮的永續發展精神亦難實現。例如：在過去佛寺主要功能可提供宏揚佛法、傳授佛學、宣揚佛教文化、淨化人心等作用，在導入生態觀念後，佛寺亦可成為生態環境中心：可將原生物種的保存區串連生態循環的體系；資源再生利用的儲存中心：可將部份資源提供鄰近社區使用；信眾參訪中心：能將宗教的精神化為具體的實現，包含對環境的親和與關懷得以廣為宣揚。又如在整地過程中出現施工安全的問題，影響週邊安全或環境污染或施工品質問題而無法通過相關法令規定的檢查措施，亦是造成興建開發時程的變數。

另有因宗教領導者的想法改變，或建築經費短缺，或因為信徒人數消長使得宗教設施空間需求產生變數的調整而變更設計，或因為建築成本漲價暫時停頓工程而做某些因應措施，或因信徒捐贈建築材料而做局部調整，或配合政府在鄰近興建的重大工程建設，或需調整原規劃以因應政府相關法令規定，或因為建築設計專人或承包營建單位的異動，或因意外災變，或因宗教團體內部人為因素等，皆應視為興建宗教設施期間能影響其興建時程的常態現象。因為，宗教設施與一般建築物的特性最大差別是：宗教設施在興建過程中充滿許多不確定性因素，甚至包括神的旨意通知改變或以托夢方式給予啟示的改變等，皆是形成興建設施原規劃內容與興建時程改變的因素，外界應將宗教設施在興建過程中的種種變數視為常態現

⁹參閱李梅樹紀念館編輯李梅樹與賽夏族寺廟紀念冊。1995年出版。

象，它有別於一般建築物屬於事前已有周密規劃與既定策劃且甚少在興建過程中隨意更改其既定的規劃設計內容、方位與造型等變動，相對使得宗教用地的不確定性特性更為突顯。

（四）宗教團體財源不確定性

若從經濟角度來分析台灣宗教團體的財務運作，可分為：1.應用個體經濟理論及分析技巧解釋信仰崇拜行為或社會現象是個人理性選擇的結果，稱為宗教經濟學；2.以神學原則批判經濟政策，認為宗教是形成社會信念之指引及啟示的來源，目標是將所有的社會經濟領域置於宗教控制之下，稱為宗教性經濟；3.探討宗教信仰與個人或家計的經濟行為的內容，屬於宗教的經濟結果；4.從企業管理觀點分析：宗教團體的組織結構及行銷模式對於財務策略及組織發展之影響。就需求面分析，係考慮個人為何需要宗教、何種因素影響人們的宗教信仰行為，包括前往宗教設施的時間、頻率及對宗教團體的奉獻，以顯示個人對宗教團體的參與和需求程度；從供給面分析：包含為何存在各類宗教與教派、政府的宗教治理以及宗教團體如何維持其本身的財源收支，以達到其全面性或區域性的永續發展地位以及吸收信徒捐款、如何籌措資金和擴大其宗教市場佔有率等。

宗教團體作為多元社會中的一種團體，無可避免的將與財源經濟有所關連，尤其是在組織運作及財務方面，較傾向於「公益法人」或「非營利組織」性質。宗教團體因其本身的功能而具有宗教性及社會性等特性，為了維持其組織的正常運作及任務的有效達成，必須有一套財務管理策略以獲取財務來源，用以維持組織的運作與正常發展。檢視一般非營利組織經費來源，包括：聯合勸募、義賣所得、財產孳息、投資收益、商業收入、公關活動收入、課稅及會費收入、向服務對象收費、個人或企業的捐款、基金會或其他團體贊助、政府委辦補助及租稅減免等。宗教團體的財源籌措方式需仰賴十方信眾的資助為主，以致與每一個國家之社會歷史發展、政府與宗教團體的關係以及社會經濟狀況息息相關。台灣宗教團體的財源運作，包括：捐獻募款、政府補助、租稅減免、商業收入、財產收益等方式，茲將其分述如次：

1. 捐獻募款

台灣民眾對於宗教信仰的捐獻與募款之布施行為，認為可以立功德、種福田、消業障、積陰德等觀念，此種心態可稱之為心靈上的功利主義或為了謀求心靈上的利益心理使然，亦有利他心裡或慈悲心的發揚。捐贈者想獲得的是理想之效用，而非物質上的相對報酬。捐贈項目不僅指金錢或物品的「財施」，亦涵蓋為人講經說法、宏揚教義的「法施」以及捐血、捐器官、無償勞動的「無畏施」，合稱三施的布施捐贈行為。募款及捐贈可分為：(1) 個人私有財的捐獻，偏重於自利心的消災祈福以求神佑的功利心態。許多個人的捐獻是為了許願還願或購買宗教產品的相對交換關

係，如香油錢之隨喜布施行為，反應了民眾宗教信仰效用的自我貨幣評價；(2) 對群體財的捐獻，如主日禮拜或舉辦法會時的捐獻，或是對於宗教團體特定設施興建經費的募款或認捐行為；(3) 對宗教團體公共財之提供，如賑災濟貧所需經費的募款及捐獻，是基於個人的利他心理與宗教慈悲心的實踐。近幾年工商企業亦曾出現提撥顧客每次消費金額的若干比例捐贈給宗教團體者。

2. 政府補助

宗教團體受到政府委託執行某些特定任務，或因本身自發性興辦公益慈善活動，而使得宗教團體代替政府承擔了一些社會需求獲得滿足的責任，因而減輕了政府的財政負擔。政府對於熱心推動公益慈善事業或特定任務的宗教團體，有時給予某些經費補助稱之。宗教信仰自由以宗教平等為前提，某些宗教團體接受了政府委託的公共服務項目，因此獲得了該宗教團體在傳教上的便利性與有利地位，並建立與政府的友好關係，於政府提供補助時，可能造成宗教團體財務上的差別待遇，進而提升宗教團體本身的競爭優勢。

3. 租稅減免

租稅減免或稅賦減免可視為政府的間接補助財務項目。租稅減免可依身分、活動或行為之目的作判定。宗教團體以非營利組織之名從事公益慈善救濟事業，可獲得政府的賦稅減免優惠，以減低其財源支出。

4. 商業收入

宗教團體的宗教性及社會性服務項目，有時候是純粹的經濟性活動。例如：在精神性及治療性的消費品上，如購買經懺、牧靈、護身符、宗教文物藝品、各種宗教加工品，提供餐飲服務、臨時住宿、設施場地供民眾租用做為舉辦活動而獲得隨喜佈施收入等，依照個別報償原則，收取市場價格的商業行為收入。

5. 財產收益

台灣地區宗教團體的財產分為二大類：1. 宗教性財產，如寺廟教（會）堂、宗教法器、聖畫、宗教藝術品等；2. 經濟性財產，如金錢、土地、股票、債券之金融商品等。經濟性財產可賺取孳息、租金、收益。政府為了避免宗教團體的財產私有化，提供「募建」宗教設施的賦稅優惠；對於徵募購置或受贈之財產，規定應以該宗教團體的名義辦理登記之。

二、宗教設施之分佈

宗教是社會的產物，信仰與人民的生活常為不可分，台灣社會無論寺廟或教（會）堂，都是居民的精神堡壘，同時也是保存文化與藝術資產的殿堂。佛教的寺院與道教的觀廟，在建築結構、屋頂造型、裝修藝術或建築色彩各有不同，受到西方建築影響甚鉅的教堂建築則與其隸屬的教派和建成年代有密切關係。台灣最早的宗教設施調查始於日據時期清光緒 24 年，台灣總督府

敕令地方廳調查各轄區宗教設施的分布情形，依據 1906 年調查資料顯示，當時台灣寺廟約有三萬七千所，若把未獲當局認可的宗教設施也計算在內之數目可能增加到兩倍。（林衡道，1974：34）1960 年台灣第二次做宗教設施調查，係由台灣省政府收集自各縣市政府彙集的全省各宗教相關資料整理成冊，包括：甲種廟祠道觀，乙種佛寺齋堂，丙種教堂，丁種日本神社等，發表於《台灣文獻》第十一卷第二期，惟此次調查因經費與調查成員素質因素而不具學術價值。（轉引自劉枝萬，1968：59-61）爾後迄 2004 年內政部與各縣市政府的宗教主管機關皆無實際詳實的宗教設施數據可供參考。

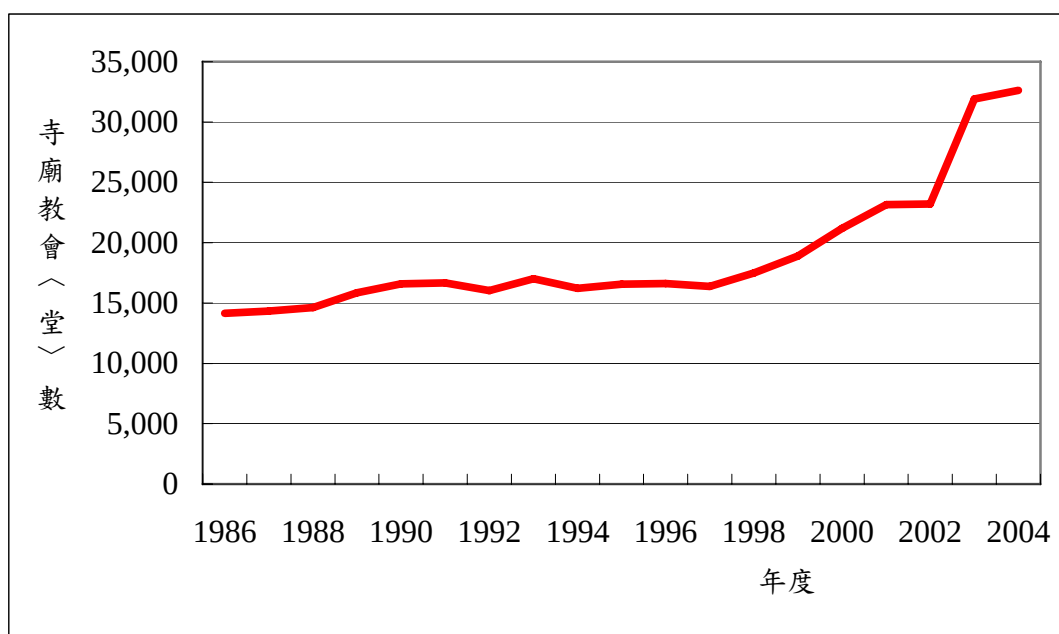
台灣地區宗教設施不僅興建於「都市計畫土地」與「非都市土地」，亦有分布於（租用或佔用）國家公園或國有、公有土地。因宗教設施具有公共設施功能，必須有土地使用管制的規範，其座落場域方不至影響到周圍環境的適宜性，或對環境產生衝擊。但因台灣地區地狹人稠，人口有逐年往都市集中趨勢，導致宗教設施因擠壓效應被迫必須往非都市土地發展。非都市土地具有「價格便宜」、「面積廣大」及「視野遼闊」三項足以成為兼具遊憩觀光休閒等功能的宗教道場設立條件。在非都市土地中的一般農業區農牧用地、山坡地保育區的農牧用地、林業用地、特定農業區、林班地等皆屬台灣宗教設施占有相當比例的土地。（黃慶生，2000：148）於上述土地中，有些係國有土地，有些係宗教團體借用自耕農身分所購買的農地，有些屬於宗教團體在籌備階段以籌備處代表人身分所購得的土地，情況多樣琳瑯滿目，但均面臨共同的問題：自 2001 年 9 月 7 日以後，於興建宗教設施時必須變更為「特定目的事業用地」之土地使用分區，方屬合法的宗教設施。

凡未能變更為「特定目的事業用地」土地使用分區成為合法使用之宗教設施，除了甲種、乙種、丙種建築用地與遊憩用地外，都屬於違規使用的宗教設施，但政府行政單位若要拆除違規使用宗教設施的困難度很高，不僅會有民意代表施壓，某些執法行事的政府行政單位執事人員心中亦存在著忌諱拆除宗教設施的觀念，認為會受到「神明的譴責與報應」之心理障礙，也影響到落實宗教用地違規使用設施的處置，形成台灣既有的宗教設施絕大多數屬於違規使用的特殊現象日益嚴重。鑑於自 1949 年國民政府播遷來台後，早期政府並不重視宗教用地的使用，亦無建構完備的法制規範，俟宗教用地問題出現後仍未獲有因應措施及時改善，持續任由宗教團體依其傳統的主觀偏好與需求尋找名山大川、環境幽靜且較遠離人群居住、地價較廉的山坡地建置宗教設施，既有的宗教設施於當年興建時，宗教領導人幾乎都無考量到土地利用必須符合分區使用的思維，直到 1970 年代政府陸續頒布土地相關法令形成後來水土保持與環境影響評估問題及合法化困難的窘境，及至數量變得龐大後更成為政府與民間皆感棘手的問題，此乃時空與歷史因素使然。

林洋港於擔任台北市長期間，曾經提倡：為了不要讓宗教建築到處設立影響台北市的市容景觀，他主張：「設立宗教專用區，要把鐵窗拿下來」。但此一政策後來並無落實。本研究認為：無法把鐵窗拿下來是治安問題，並

非設立宗教專用區就能獲得解決；沒有設立宗教專用區應屬政府對於宗教用地現存問題瞭解不夠深入或認為它不具急迫性，不屬於需要立即解決的問題或對於國家發展無立即效應而未予以重視所致。台灣土地資源有限，土地政策容許住商不分離，致有許多宗教設施設置於住宅區內或城市及住家大樓的某一個樓層內。有些佛教、道教教派沿襲燒香與燒銀紙或燃放鞭炮等習俗，將會產生公共安全問題的疑慮，引起政府與民間有志之士的關切與議論。許多宗教團體從某一個人的住家設立宗教設施開始，後來信徒人數增加，相對舉辦的宗教活動隨之頻繁，遇宗教團體舉辦特殊慶典的宗教活動時，勢必造成鄰近環境的干擾，亦會有公共安寧的問題。這在外國土地政策住商分離原則下是不會有的現象。

依據內政部統計資料顯示：道教信徒為佛教信徒人數的三倍，佛教、道教團體依照各種神祇興建不同風格的宗教設施，已分布在台灣各地。除佛教、道教以外的基督宗教的教（會）堂，亦分布在台灣全省各地。依據內政部的統計資料顯示，2004年全台灣地區佛、道教的宗教道場合計22,312座，佔全國宗教設施總數的68%；基督宗教的教會（堂）合計4,337座，佔全國宗教設施總數的13%。就信仰人口而言，佛、道教的信徒人數有13,086,000人，佔全國信徒總數的83%；基督宗教的教徒人數達787,814人，佔全國信徒總數的5%，足可證明台灣地區本土化後的宗教勢力消長與變遷（參閱附錄三）。茲將台灣近二十年來宗教設施數量之成長趨勢統計整理如圖5-1所示。



資料來源：本研究整理，2005/2/20

圖 5-1、台灣近二十年來寺廟、教會(堂)宗教設施統計

第二節 宗教行政組織與業務概況

中國近代史受到西方思想的衝擊，宗教被民初知識分子所忽視，如胡適等人以理性的科學言論對宗教產生質疑，認為：宗教即迷信，中國沒有宗教只有哲學；孔子的儒家思想是非常精緻的中國文化內涵，其本質是「智、仁、勇」，強調道德倫理，但孔子比較關心的是對當時社會秩序與道德倫理的建立和落實，他不去特別強調宗教信仰的特殊性。¹⁰台灣在政黨輪替前，國民政府治理台灣的宗教觀即是在儒家思想以及西方科學言論影響下，視宗教為台灣社會的邊陲文化，又因宗教不具經濟性，使政府長期忽視對宗教事務的治理，在實際的行政系統亦無務實的宗教政策，甚至有意迴避不去碰觸現實面的宗教問題。如1980年代以前台灣的教育體系幾無宗教教育的存在與傳播，在大學以上的高等學府鮮少有宗教系所的設置。1990年代以後由於社會開放，執政當局也自覺到宗教存在的價值與功能，尤其與「選票」有連動關係，宗教在時代的轉折中變成是一個受到關注的課題，但其所存在的問題仍為政府治理宗教事務的棘手問題。

壹、中央與地方政府宗教行政組織

「行政」是為完成或實現一個權力機關所宣佈的政策而採行的一切動作，行政乃是為完成某種目的時，對許多人所作的指揮、協調與控制。張潤書（1985：6）認為：「行政就是如何辦理機關的事務及領導眾人辦事的方法和知識」。台灣地區政府的宗教行政業務意指：政府行政部門辦理寺廟、教（會）堂、各宗教組織有關其組織設立、財產登記、目的事業推動、人事異動報備及其他相關業務事項之行政事務之總稱。（黃慶生，2001：320）政府機關處理宗教行政事務分為「中央」與「地方」政府，分別治理所轄的宗教行政業務，中央政府在內政部民政司設有「宗教輔導科」外，直轄市台北市、高雄市均將宗教輔導與禮儀民俗併為一科，隸屬於民政司第三科，再於科內劃分三股或二股；台北市分為「宗教、禮俗、史蹟」三股，高雄市則分為「宗教、禮俗」二股。台灣地區各縣（市）政府則於「民政局」下設宗教禮俗或禮俗文獻課，負責掌管：宗教、禮俗、文獻、古蹟等業務。福建省政府所轄的金門縣、連江縣，其宗教事務則於民政局下設組辦事。

一、中央政府宗教行政組織

宗教行政是「政府行政部門所管轄的事務」，內政部是中央政府治理宗教行政的組織。政府在組織編制方面，對宗教行政員額的管制非常嚴格，中央政府辦理宗教業務編制在內政部民政司宗教輔導科，其「法定編制」五人，約聘僱人員二人，合計七人。此編制負責的宗教業務，包括：1.規劃與制定宗教政策與法規，含訂定宗教團體法草案與輔導宗教道場合法化；2.解釋宗教法令、輔導寺廟登記；3.宗教財團法人之許可與管理事項，如（1）全國性宗教

¹⁰參閱孔子《論語·雍也篇》：「務民之義，敬鬼神而遠之，可謂知矣」；《衛靈公篇》：「君子謀道不謀食，懷道不懷貧」。

財團法人之許可設立及業務輔導；(2) 全國性宗教社會團體目的事業之輔導；(3) 全國性及國際性宗教活動之協助舉辦及輔導；(4) 宗教團體興辦公益慈善事業及社會教化事業之輔導獎勵；(5) 兩岸宗教團體交流活動之輔導；(6) 外籍人士來台研修教義之許可；(7) 宗教團體幹部及宗教行政人員培育訓練；(8) 宗教學術活動的協助參與；(9) 宗教法令解釋事項等宗教業務職責。其「任務編組」的「宗教事務諮詢委員會」由 44 位委員組成，由內政部政務次長擔任召集人，設執行秘書 1 人，幹事 2 至 4 人，皆由宗教輔導科人員兼任，其任務為：提供宗教事務通盤性諮詢意見，協助解決宗教團體面臨之問題，積極參與社會服務工作等。¹¹

整體而言，宗教行政業務在內政部的行政治理範圍中，它不似政治議題那般受到政府當局的重視。因此，大多數政府高層決策者不認為宗教事務比地方行政、公民參政業務、政治議題的法案重要，以致長久以來這項工作，都只游離在決策者對它的認知與模糊的概念中，而忽略其正面價值功能以及宗教資源導引運用的必要性。宗教事務由於其特殊的業務性質與內涵，應由宗教專責機構以充裕的人員編制、熟悉宗教專業知識者來推動業務，使這項工作的方向與目標更為落實與具有功效。(黃慶生，2001：334) 依據內政部規劃：(2003：14) 政府已經規劃未來成立「宗教司」的人員編制員額設有司長 1 人，副司長 1 人，專門委員 2 人，科長 4 人、視察 5 人、專員 5 人、科員 8 人、辦事員 4 人、書記 2 人，共 32 人的編制規劃。其組織架構為：1. 宗教行政科，掌理宗教事務諮詢及宗教法規、政策、施政計畫之評估、擬定與監督事項；2. 寺廟事務科，掌理佛、道教等寺廟相關行政事務之輔導處理；3. 教（會）堂事務科，掌理基督宗教等教（會）堂相關行政事務之輔導處理；4. 宗教服務科，掌理宗教社會團體等相關行政事務之輔導處理；但行政院在 2004 年修改行政院組織法的草案中，又將內政部宗教司與行政院青輔會非營利組織、內政部社會司人民團體科、合作事業科合併成「宗教與團體事業司」，惟尚未定案，且仍有極大的變數。

二、地方政府宗教行政組織

台灣地區各地方政府辦理宗教業務的編制分為「台北、高雄」兩個院轄市、「直轄市」與台灣地區「各縣（市）地方政府」二種不同的組織編制：1. 「台北市、高雄市政府」由民政局第三科承辦宗教業務，其正式編制在 10 至 17 人間，但其中辦理宗教業務人員如同中央政府治理宗教行政的組織編制在 6 人或 6 人以下（含科長、視察各 1 人）。直轄市台北市、高雄市均將宗教輔導與禮儀民俗併為一科，隸屬於民政司第三科，再於科內劃分三股或二股；台北市分為宗教、禮俗、史蹟三股，高雄市分為宗教、禮俗二股；2. 「直轄市」與台灣各縣（市）皆由民政局宗教禮俗或禮俗文獻課承辦宗教業務，其正式編制員額為 4 人、單工 1 人，合計 5 人。台灣省各縣市政府則於民政局下設

¹¹參閱 2004 年，內政部編印的內政部民政司組織規程，頁 2~3。

宗教禮俗或禮俗文獻課，掌管宗教、禮俗、文獻、古蹟業務等。

貳、中央與地方政府宗教行政業務

台灣社會傳承著中華傳統文化內涵，台灣的宗教信仰文化與中華道統文化亦有密切淵源，但是在政經環境的衝擊與變遷下，台灣人民的處世性格、價值取向與積極人格和傳統的儒家倫理道德卻有出入；台灣社會的風俗習慣與信仰，雖然跳脫不出中華文化的傳統與習俗，但是因其獨特的地理環境與民情習尚，就文化的角度而言，台灣不應是中國或世界的邊陲，它的文化與信仰受到自明清以來的歷史洗禮，有其自我的文化核心與信仰生命，政府治理宗教事務原無體認到這種台灣的宗教特性，在政策與行政上並無對宗教事務投入應有的心力，以致台灣光復之後政府實施的宗教治理面臨與現實社會及宗教團體之間有兩難情境。政府雖然允許各種宗教團體得以自由發展，可是在制定宗教政策以及相關政令時，常顯得粗糙不夠周延。尤其對台灣宗教事務有用的數據，迄2005年2月，政府並無正確詳實資料可供對宗教問題作把脈與分析改善之用，政府對於宗教團體的輔導工作與心力亦難以達到全面性立竿見影的實質效用。

一、中央政府宗教行政業務

台灣宗教行政事務是由政府目的事業主管機關「民政單位」所管轄的事務。目的是為了治理各類政府所核准的宗教類別，包括：寺廟、教（會）堂及各宗教團體的「組織設立」、「財產登記」、「目的事業推動事項」、「人事異動報備」、土地「變更編定」及「其他相關業務」等行政事務之總稱。政府的編制在中央政府係於內政部民政司內設有「宗教輔導科」，負責綜理全國宗教行政事務，主要以宗教政策與全國性宗教事務的規劃、全國性宗教財團法人與社團法人之設立、輔導全國性宗教社團（法人）目的事業之輔導與服務事項以及法律規定須經中央目的事業主管機關核准之宗教相關事項為主。然因政府從中央至地方政府辦理宗教業務的編制甚為精簡，經本研究實際訪談治理宗教事務的民政單位行政人員皆表示，在現行組織編制下對於宗教行政業務有不堪負荷感到相當繁重，在實際工作中亦常出現許多盲點與困境。

中央政府主要宗教行政業務含「輔導寺廟登記」與「輔導宗教設施合法化」等之宗教政策決定事項：1.「輔導寺廟登記」，係依據寺廟登記規則規定，由內政部訂定「2003年寺廟總登記作業要點」，通函直轄市及各縣（市）政府辦理每10年舉行1次的全國寺廟總登記措施。迄2003年底台灣地區已完成約一萬座寺廟的總清查工作；另為了協助不符合總登記之宗教團體辦理補辦登記，政府輔導既存違規宗教設施在不妨害公共設施、秩序、安全與環境保護，且該宗教設施又無安全顧慮之宗教團體辦理補辦登記，已有2,170座；2.「輔導宗教設施合法化」，內政部為了協助宗教團體健全其組織，逐步解決違規使用土地與宗教設施的合法化問題，訂定有關山坡地開發面積免受10公頃限制、農地更名、輔導非都市土地專案合法化等措施，從土地取得至宗教設

施申請補發建築執照等一系列解套程序，使既存違規使用的宗教設施能完成補照手續，協助其早日合法化。其未來的工作重點包括：1.推動「設置宗教司」；2.推動「宗教團體法制化」，以規制台灣現行的三種宗教組織，¹²使其納入宗教相關法制，賦予宗教團體法人資格而提出「宗教團體法」草案。

二、地方政府宗教行政業務

地方政府的宗教行政業務包括「直轄市」與「各縣（市）地方政府」對宗教事務之執行，地方級宗教性財團法人設立許可及寺廟登記事項等，其所辦理業務內涵略有不同：1.直轄市政府民政局負責辦理：（1）寺廟建造、登記及變動登記之輔導；（2）院轄市級宗教財團法人之許可設立及業務輔導；（3）寺廟、教（會）堂等宗教團體推行社會教化、興辦公益慈善事業之策劃及輔導；（4）財團法人宗祠、祭祀公業、神明會業務辦理事項；（5）宗教團體產權更名登記證明之核發事項；（6）改善民俗、國民禮儀推行事項；（7）古蹟紀念性建築物之監督、管理與維護；（8）市徽市旗之製訂；（9）烈士入祀、榮譽市民之褒揚；（10）宗教法令解釋；（11）台北市中山堂管理所、孔廟管理委員會、文獻委員會業務之監督及各項慶典活動之辦理事項等。¹³

台灣地區各縣（市）地方政府辦理宗教業務，含 1.寺廟建造、登記及變動登記之輔導辦理；2.宗教建築用地之許可開放、變更編定及事業計畫之同意；3.寺廟組織及管理相關事項之輔導；4.宗教團體產權更名登記證明之核發事項；5.縣（市）宗教財團法人之許可設立、變更登記之輔導；6.宗教團體興辦公益慈善及社會教化事業之輔導；7.鄉鎮市公所宗教業務人員及宗教團體負責人訓練講習事項；8.其他宗教團體統計資料之蒐集、調查、統計事項；9.縣誌及文獻書刊之發行出版事項；10.文獻資料之編彙、蒐集調查、整理保存、研究抄錄事項；11.古蹟維護管理事項；12.寺廟祭典、民俗改善之推動事項；13.先哲先烈祠宇、紀念性建築物陳報及保管事項；14.忠烈祠祀春秋祭典及入祀事項；15.人民褒揚事項等。¹⁴

參、中央與地方政府宗教行政治理

英國學者 Jan Cooman（2003：79-131）認為：政府的行政治理所需考量因素，包括：統治形象，統治工具，行動建構等。此一統治方式係由層次分明的自理(self-Governance)，共理(co-Governance)，層理(hierarchical-governance)而漸進達到治理的核心理念。縣(市)行政治理模式有六個主要特徵：1.政治中立的文官體制；2.科層體制與法規命令；3.長業化與穩定性；4.制度化的文官體制；5.內部管制；6.平等。其治理模式主要有自理，共理，層理等三種方式。台灣地區縣(市)政府治理模式在制度化的科層體制下，除了層層節制的官僚運作外，內

¹²三種宗教組織：寺廟、財團法人、社團（法人）等。

¹³參閱台北市政府組織規程，1999年，台北市政府編印。

¹⁴參閱1999年台北縣政府、2000年台南縣政府編印的民政局業務職掌分層明細表及台南縣政府民政局禮俗文獻課簡介。

部文化則充滿著本位主義，行政體系機制運行屬垂直式領導，平行機關各自獨立運作且互不聯繫是最大的盲點，導致縣(市)政府的運作績效不彰，為民眾所詬病。而縣(市)政府的一級單位為追求行政效能劃分權責，共同分擔行政責任，發展出相當奇特的「雙主管機關制度」：將每一項業務依職掌與權責，劃分為「主管機關」與「目的事業主管機關」二類。

一、中央政府宗教行政治理

就宗教主管機關的宗教行政治理而言：1950 至 1960 年代，政府為了避免宗教無法可管的問題發生，宗教行政治理的政策取向較傾向於對宗教團體的立法規範，對於 1929 年在大陸時期所公布的「監督寺廟條例」，希望藉由立法措施以取代上揭條例，用以平息各界抨擊政府只監管佛、道二教與寺廟的不平等及不合時宜的法令問題。因此，自從 1960 年代開始，政府雖已著手研擬宗教法律草案，卻又陷入於憲法揭櫫的宗教信仰自由基本權利的立法障礙之中。若從政府宗教主管機關所提出的宗教法草案中，除了最早期曾有以「宗教法」為名稱之立法見解外，其後的法制取向，均朝向國內立法體制強調「宗教團體法」或「宗教法人法」，係人民團體法之特別法，其法人地位可於法律中予以規範，藉以避開不易界定且包羅廣泛的「宗教法」有干涉宗教信仰的疑慮，其在法制架構上更易獲得社會各界的認同。在立法技術上，宜以「宗教團體法」、「宗教法人法」、「宗教保護法」、「宗教基本法」等名稱為立法架構發展出整體法律條文內涵。(黃慶生，2003：4-10)

檢視歷年來宗教主管機關及宗教團體自行研擬之宗教法律草案及社會學者、部分宗教團體對宗教立法問題的見解發現：政府將宗教事務視同一般行政業務處理，對於宗教組織亦等同於一般社會團體看待，並未予瞭解宗教事務係基於內在信仰力量所統攝人類意識形態的敏感性問題，亦忽視宗教組織在信仰行為上所顯現對於聖靈崇拜的自主性功能取向。政府在立法觀念及技術上，傾向於對俗世行政事務的規範，而忽略宗教信仰神聖層面的本質，導致立法失敗。加上在立法規制與架構方面社會學者存有不同的見解，部分學者傾向於不立法，認為屬於宗教信仰行為與活動部分毋庸規範，其有觸犯相關法令規定者，依目前各該法令規定處理即可。主張立法者，又有倡議以基本法架構，概括規範政府對宗教事務基本原則，這些不同見解衍生出整個宗教立法的爭議問題。宗教法制議題的價值，在於解決政府政策執行的困擾。宗教組織因不同教派，不同組織型態對立法架構與內涵爭議以及社會學者對宗教立法是否干預宗教信仰自由的疑慮，政府的宗教行政治理皆應納入考量。

二、地方政府宗教行政治理

台灣地區政府治理宗教事務政策秉持的四項原則為：1.各宗教一律平等，在宗教平等的原則上各宗教平等互動、相互對話、彼此合作，才能使宗教對台灣社會做出最大貢獻；2.以服務代替管理，因為宗教團體和一般人民團體不

同，宗教有其神聖的教義和儀式，有宗教師的精神和道德情操。因此，政府主張「以服務代替管理」；3.興利重於防弊，宗教能對社會做出啟迪民心與教化民眾的貢獻，政府在宗教政策與宗教行政上，認為應該以興利思維先解決宗教團體所面臨的問題，再談如何防弊措施；4.宗教事務自治，宗教主管機關應該對宗教團體的內部事務採取盡量少干預的原則，僅提供原則性的規範。例如：在宗教用地面臨之問題的具體改革：應協助寺廟完成登記、協助宗教團體解決承受農業用地問題、解決宗教團體承租國有地及林班地問題、解決山坡地及非都市土地變更為宗教用地使用問題、成立「宗教事務諮詢委員會」、積極推動「宗教團體法」立法，保障宗教團體權益、籌設「宗教司」加強宗教行政與服務。（黃慶生，2002：311-330）

針對政府治理宗教事務最棘手的宗教用地變更問題而言，以非都市土地變更編定作為宗教建築使用的問題最多。就台灣地區國土的永續發展而言，現行政府治理讓縣(市)地方政府負責台灣地區非都市土地變更作業的工作，將來是否會因各縣(市)政府良莠不齊的施政品質而影響整個土地政策績效不無疑慮，尤其是台灣地區非都市土地之山坡地面積達 973,730 公頃，是否會因為不當的核准而破壞整個台灣的生態環境，這項業務涉及的地政、營建、農業、宗教、水土保持、環境保護法系等，皆屬專業技術的層次，本非一般地方政府的宗教行政業務人員足以處理，但是「非都市土地使用管制規則」卻將整個審查作業概括的歸屬於「目的事業主管機關」即由民政單位的宗教機關來處理，這種分工的法制概念，應屬「外行領導內行」，「非專業人員處理專業事務」的奇特現象。尤其在 1999 年台灣地區精省以後，學者認為縣(市)政府職權應適度擴張，中央政府接收自原屬於台灣省政府的業務必須進一步下放，縣(市)政府的宗教事務治理能力，與其所應具備的條件應作縝密的配合，才能創造出優質且具有績效行政作為的地方政府。

肆、中央與地方政府宗教行政困境

迄 2005 年不論是直轄市政府、各縣（市）政府或各鄉鎮區公所宗教行政業務，常處於人事不安定狀態。各級政府承辦業務人員，對於承辦這項工作的意願不高，宗教行政業務始終是由民政單位新到任人員來承接，此項業務之流動率堪稱民政業務異動最頻繁的工作項目之一。歸納其原因應包括：1.需學習的專業法規過於複雜，常超出承辦人員的認知領域之外而不容易被接受；2.宗教現象與狀況繁雜多樣，逾千條的行政命令有時讓行政治理人員無所適從，造成事發後處理上出現盲點；3.宗教事務涉及層面廣泛、案件相當多樣，承辦人員不但有承辦業務的時效壓力，亦常有力不所逮之處，工作沒有成就感，每天案牘勞形，絕大多數處理一些涉及宗教組織內部派系爭執事宜，又必須擔心捲入其是非涉訟的顧慮。宗教業務的輔導工作，因法令難以作週全的規範，讓行政人員無法著力、亦無歸屬感，甚至不知道這項業務的未來方向與目標為何，衍生行政工作的疏離感。

台灣地區自 1997 年精省作業後，因縣(市)政府行政人員長久倚賴省政府及中央行政指導甚深，受到精省造成行政層級減少的改變，然縣(市)組織設置並未完整建構、人力配置猶待通盤規劃、組織文化亟待再加涵養蘊釀，專業能力須再加琢磨培訓，中央政府大幅下放接收自省政府的業務，希望縣(市)能快速獨當一面，在縣(市)政府自治能力尚未完全進化的狀況下，宗教行政業務陷入了行政運作困境。不論是直轄市政府、各縣市政府或各鄉鎮區公所宗教行政業務，始終處於人事不穩定狀態。各級政府承辦宗教行政業務人員，除非本身十分熱愛且願意學習，又無因昇遷、轉調或犯錯等因素的考量而願意留在此項工作崗位者，否則多者三年，少者半年，宗教行政業務始終由新到任人員承辦，形成此項業務流動率頗高。歸納其原因係台灣地區的宗教團體自主性高、宗教組織成員水準良莠不齊、宗教事務具有敏感性問題、宗教行政主管機關的業務負荷繁重、所涉及的相關法令繁雜且糾紛頻傳、許多宗教事務的行政命令優位於現行法令、許多宗教團體的設置時間早於現行的法令之前等種種因素，造成宗教行政主管機關在治理宗教事務出現許多盲點與困境。

台灣輔導僧道等神職人員所主持之寺廟之法律依據，係以 1929 年頒布的「監督寺廟條例」作為唯一的規定。此項宗教法律因為時空環境的變遷，已不足規範目前百教雜陳，多神並奉的宗教發展現狀，亦不符晚近新興宗教派別在台灣地區的傳佈發展所需。內政部為了規劃宗教立法，自 1953 年起，廣泛蒐集國內外相關法令，先後研訂之法規草案有：「宗教法」、「教會及寺廟教堂監護條例」、「監督教會寺廟教堂條例」、「教會教堂登記辦法」與「保護宗教條例」等。1973 年將既有之宗教法律「監督寺廟條例」修訂為「寺廟教堂條例」提報行政院；1982 年研擬「宗教保護法」；1989 年委託中央研究院研究員瞿海源教授從事宗教法的研擬；1991 年委託國立中山大學吳寧遠教授進行宗教團體法的研究。惟上述規劃宗教立法的草案，因宗教團體、專家學者歷年來對於立法內涵、架構、功能、目的及見解存有殊多分歧仍未完成立法程序。

回顧政府主管部門對於宗教立法最早見諸的官方文書，屬 1955 年 8 月 26 日制定宗教法的會議紀錄，當時由內政部邀集中國國民黨中央黨部、台灣省政府、台灣省保安司令部、台灣省警務處共同召開「研議制定宗教法會議」。該次會議總共討論三項提案，包括：第一案，政府對於宗教之輔導管理監督及保護等事項，是否有制定宗教法或教會法之必要；第二案，制定宗教法草案之原則，如何確定；第三案，研討宗教法草案之程序，如何確定等。其決議內容為：第一案，基於事實需要，應予制定；第二案：1.不違背憲法信教自由之精神，確立國家宗教政策。2.不違背外交條約之義務，促進國內宗教發展。3.採積極之輔導精神，代替消極之放任態度。4.保護重於管理，輔導重於監督；第三案：由內政部擬具宗教法草案，分送各有關機關提出具體意見後，再由內政部邀集有關及各宗教團體具有聲譽之人士會同研討。¹⁵

從上述三案的決議內容發現：早期的宗教政策傾向於制定宗教法來規範整

¹⁵參閱內政部 1955 年 9 月 14 日台(44)內民字第七六〇五一號函所附「研議制定宗教法會議紀錄」該次會議由時任內政部政務次長的鄧文儀主持。

體的宗教事務，但政府在整個政策導向上明確宣示立法規範宗教事務，則屬 1979 年行政院通過內政部擬訂的「寺廟教堂條例」草案，準備送立法院審議時，當時立法委員梁許春菊曾經就立法應慎重考量，向內政部長邱創煥提出質詢，邱部長明確答覆：「政府基於維護社會安寧，保障國家安全及保障正當的宗教團體傳教立場，應制定適當的法律來規範方為正確途徑」；¹⁶1984 年內政部研擬「宗教保護法」草案時，當時擔任立法委員的林聯輝、張俊雄、張堅華與廖福本等人曾先後提出質詢，內政部部长林洋港強調制訂宗教法主要在取締不當的教義與藉宗教歛財騙色之情事；¹⁷1996 年發生的宋七力、妙天等宗教事件後，副總統兼行政院長連戰接受媒體訪問時，亦表達政府對於宗教立法的政策指示。¹⁸

檢視政府在宗教立法的過程中，早期扮演著較為積極的角色，自 1957 年至 1983 年間，內政部曾研擬八個有關宗教法律的草案，但都未能成功。當時執政黨在以黨領政的時代背景下有極高的參與程度，但宗教團體、學者專家大多表達強烈的反對意見；司法機關較少參與此項立法意見；民意代表的參與意願在 1980 年代以前相當低；傳播媒體則對於立法或不立法莫衷一是；1990 年代以後，民意代表基於民代的社會責任開始接受宗教團體陳情，逐漸熱衷於宗教法律的立法事項，此一時期提出宗教法制草案者有七個版本：其中以 2000 年時任立法委員的謝啟大提出的「宗教法」草案付委舉行公聽會時，立法院作成附帶決議要求行政部門應提出宗教法制對案併案審查，並將宗教立法議題透過民意代表的參與而強化其決策的合法性；2000 年因陳水扁競選第十屆總統提出的「宗教政策白皮書」競選政見，主張以「新的法律」取代「監督寺廟條例」。陳水扁當選總統後，為落實總統的競選政見，政府於 2001 年首度向立法院提出行政院版的「宗教團體法」草案。

此項行政院版的「宗教團體法」草案已經擺脫了 1980 年代少數參與、多數反對的現象。從公共政策的角度思考，立法者逐漸能夠從社會多元主義，經由協商交易的程序獲致一個雖不滿意，但大致能接受的官方版本的宗教法制草案。充份表現了宗教立法政策合法化的參與者，包括：政黨、行政人員、民意代表、宗教團體、學者專家、大眾傳播媒體等在這項立法政策的形式上，已有一個最低限度的共識；2001 年 9 月 21 日行政院以台九十內字第○五六三六九號函送內政部研擬「宗教團體法」草案送立法院審議，當時由行政院張俊雄院長主導著「宗教團體法」草案的立法程序，但是，他曾經於 1984 年擔任立法委員時，對於當時內政部提出的「宗教保護法」草案在立法院質詢時，強烈表示他反對宗教立法，時隔 17 年後因為政黨輪替，主客易位，當年他極力反對宗教立法，如今卻扮演起宗教立法者的角色，在這段宗教立法的變遷歷程中，再次驗證了台灣社會由政治主導宗教的體現。

內政部版的「宗教團體法」草案，已於 2005 年再度由行政院函送立法院第六屆立法委員審查中，經檢視該法草案，發現其中並無對宗教建築用地管制部分

¹⁶參閱立法院公報，第 68 卷，期 79，頁 37 至 38。

¹⁷參閱立法院公報，第 73 卷，期 39，頁 83 至 84。

¹⁸參閱 1996 年 10 月 18 日，自由時報，版 5。

有所規範，從該法草案立法說明中，可以清楚瞭解宗教團體法的規範重點在於宗教團體的設立、運作及稅負優惠減免，其與宗教土地及建築物有關者，僅於草案第 20 條宗教法人使用公有非公用土地滿五年者，得依公產管理法規向公產機關承購公有非公用土地；另第 27 條規定，對宗教建築物則以「宗教團體為從事宗教活動，依建築法令領得使用執照之建築物」加以定義（參閱附錄九），並明定宗教建築物為社會發展之需要，經宗教建築物所在地之主管機關許可，並符合土地使用分區管制者，得為其他使用。故可明顯的看出，「宗教團體法」草案的研擬機關內政部民政司在立法規劃上認為：此一涉及地政、建築、環保、水保法系的多面向用地管制規範，仍應由專業的用地管制規範體系去處理，而不宜在規範宗教組織體系為主的「宗教團體法」草案中去明定，以減少將來民政主管機關執行該法的困擾。

惟在立法院有另一委員邱創進立法委員已提出送立法院併案審查的「宗教法」草案，在第 3 條、第 52 條、第 54 條，對宗教用地的定義、宗教用地的取得與宗教用地之土地使用編定，均有詳細的規定。尤其是第 54 條，對宗教法人使用宗教用地的管制，於該法草案明定得依法變更編定為「宗教專用特定區」及「宗教建築用地」，顯見立法者已注意到宗教團體使用土地的問題。將來立法院在進行讀會討論時，仍可能因其專業性問題，而被排除在宗教專法規範構想之列，可見宗教用地問題的專業性、廣泛性與複雜性，實非有一專責機構、專業法規及單一審議規範不可。

總之，「宗教團體法」草案的草擬宗旨：主要為了賦予宗教法人資格，並企圖解決宗教團體的稅負、取得公有土地、宗教建築物認定、都市道場登記及寺院、宮廟、教會附設納骨塔等問題。依據行政院及所屬各機關出國考察報告（2005：21）資料顯示：台灣地區寺廟，截至 2005 年 2 月約有 1 萬座以上已辦理寺廟登記，加上未登記寺廟應有 3 萬座以上，其中有許多興建於山坡上，造成山坡地濫墾濫伐現象，違章寺廟比合法寺廟還多。此份報告認為：大陸由於政府對宗教的嚴格控管，雖然被人質疑有違宗教信仰自由，但對於整體環境生態的保育與維護，仍有其行政管理上之意義與功能，這一部分，可能是政府需要努力宣導與落實行政管理之處。

第三節 政府治理宗教行政之檢討

國民政府遷台後，為了因應台灣特有的宗教情勢，內政部及台灣省政府除針對「監督寺廟條例」做了許多解釋，也對非屬「監督寺廟條例」部分，做了更多擴張性的解釋，這些解釋與行政命令本身又構成了一套複雜的法規體系，這些大量的行政命令，其內容大部份是內政部或前台灣省政府宗教業務主辦單位基於實務上的需要，在沒有法源依據前提下所做的權宜處理規定。因其通常並無法律授權，且其所作的擴張性、侵益性的行政解釋，這些解釋與行政命令引發了許多宗教治理的問題。原因是宗教團體的自主性高、宗教組織內部水準良莠不齊、宗教事務敏感性、宗教業務負荷重、所涉及相關法令繁雜及糾紛頻傳等六個主要因素

造成目前行政機關處理宗教事務出現盲點與困境。而目前宗教主要法規「監督寺廟條例」與「寺廟登記規則」皆為國民政府於大陸時期所頒訂，實際上已不符合台灣地區宗教行政事務與宗教團體的需要。茲將政府治理宗教行政事務就法制面、組織面、執行面與實務面等四個面向分別探討分析如次：

壹、政府治理宗教事務法制面檢討

台灣從 1987 年戒嚴解除到總統民選，台灣社會可說已經完全走出威權體制，從解嚴的民主化過程中，宗教立法在民主社會依法行政思潮下，政府能夠藉著法制條文的力量來干預甚至操控宗教團體的顧慮，應已逐漸被排除，其日後許多立法見仁見智的多元意見，仍然必須透過彼此溝通、相互瞭解，在獲得多數共識決後，宗教立法的法制工程才有可能在立法院審議時能順利通過。因此，宗教立法如果只是為了防患宗教問題的發生而制定，甚至做為宗教團體進行制約式管制的措施，應當算是在層次上比較低的法制規範。因為，1974 年第三波民主潮後的宗教法制發展，已然朝向保障性的立法措施與解決問題的功能性立法思維。因此，在立法規劃上是興利重於除弊，如同政府一再強調：立法是為了保障宗教自由與解決宗教團體問題，提供宗教團體一個永續的、安定的、健全的、法制化的活動空間。宗教立法政策的意涵，即指政府在憲法賦予宗教信仰自由與平等的原則下，制定一項宗教法律，而此項決策，最主要的考慮應著重在如何滿足各方的需求，並使利益成本的分配較為適當，也就是說在這項立法制定過程中，讓抗拒立法的情況降到最低。因此，所謂宗教立法政策，在公共政策的特質上應屬分配的而非零和賽局(Zero-sum Game)策略的政策。(張世賢、陳恆鈞，1997：16-17)

政府推行宗教立法最大的障礙即在於高強度的管制措施與高密度的立法規範。若從 1913 年的寺廟管理規範開始，直到 2002 年內政部版「宗教團體法」草案的法制立法趨勢觀之，政府配合民主化演進的過程，因應宗教團體與社會學者對宗教立法管制思維的批判，意圖讓社會各階層人士草擬宗教法制時，能夠深入瞭解宗教神聖事務面的不可侵犯性，同時也體認立法管制所必要掌握最小干預面的拿捏。宗教管制思維的弱化與式微，因而發展出 1990 年代以後由各界主動提出的宗教法制草案版本，主要因為宗教團體為了自身權益所爭取的立法自主權，可從政府機關與立法委員所提出的系列「宗教法人法」、「宗教團體法」或「宗教法」草案的版本中，可以看出台灣宗教行政治理的管制思維已然逐漸弱化且有妥協現象出現。

對於行政命令解釋所引發治理宗教事務認定的爭議，亦常造成宗教治理執行上的延宕，甚至無從處理相關案件。例如：1995 年農業發展委員會對山坡地保育區農牧用地或林業用地所興建的違建寺廟，在補辦用地合法化變更編定及違章建築物補照過程中，要求地方政府水土保持機關應依山坡地保育利用條例查處，並要求裸露地限期植生改正，且就構造物部分移送目的事業主管機關依該管理法令辦理，俟目的事業主管機關依該管理法令處理竣事，主管機關視實

際需要予以限期實施必要之水土保持處理與維護。¹⁹但上述函釋規定至少造成下列幾個問題：1.違建宗教設施申請補辦用地變更編定合法化過程中，首先必須將該違規構造物拆除，才能將裸露地限期植生改正，或僅須將違規構造物除外部部分的裸露地植生綠化，此項認定疑義造成執行單位的爭議；2.上述解釋函中所指的「目的事業主管機關」與「主管機關」究係何所指，語意交代不明；3.所謂依該管理法令處理竣事，以何種標準才算處理竣事亦顯含糊不清。上述函釋所造成水土保持機關的爭議延宕數年無法解決，直到1999年行政院農委會才作出更正解釋，改依現行水土保持法及相關子法規定之監督管理規定辦理。²⁰

就內政部版的宗教團體法及其立法精神係在保障宗教信仰自由及宗教平等，基於宗教事務自治原則，具有政教分離精神。行政院對「監督寺廟條例」認為它應它屬於法律位階的兩點見解：1.監督寺廟條例已列入中華民國法律彙編。1954年5月8日將監督寺廟條例編列於「中華民國現行法律彙編」中，使其當屬法律性質。2.監督寺廟條例中若干條文已涉及人民權利義務。²¹由於該條例第11條前段規定違反其第5條、第6條或第10條有關寺廟財產及法物之登記其財產用途之規定者，該管官署得革除其住持之職；該條例第11條後段亦規定，違反其第7條、第8條有關寺廟財產收入之動支規定或有關寺廟不動產及法物之處分規定者，得逐出寺廟或送法院究辦，均不無斟酌餘地。因而有攸關宗教自由的第五七三號大法官會議解釋的出現。

2004年2月27日第五七三號大法官會議解釋，²²雖確立了「監督寺廟條例」具有法律位階；但該號解釋亦作成該條例第2條第1項及第8條有關寺廟處分不動產需經所屬教會同意並報主管機關許可的規定，妨害宗教團體活動自由及宗教自主權、財產權之憲法保障原則等，它在二年後失去效力的宣告。另對寺廟不動產處分需經主管機關許可部分，其申請程序及許可要件欠缺，違反法律的明確性原則，亦牴觸憲法保障人民自由權利意旨。民政單位認為：大法官五七三號解釋對治理宗教事務形同雪上加霜。因為，政府要在「監督寺廟條例」失去效力前另立專法以符目前26種宗教教派需求的法律相當困難。若修正現有的「監督寺廟條例」及「寺廟登記規則」，在法制作業上，又勢須面臨修法的困擾，如將「監督寺廟條例」修正為「寺廟教堂條例」或另訂「宗教法」、「宗教團體法」或「宗教法人法」等的擬議意見，均有難以取得各宗教共識的困境。基於上述原因宗教行政業務承辦人員，在執行業務時，因無專屬而符合實際需求的法規作為依據，常會呈現無所適從的困擾。

台灣地區辦理寺廟登記最早一次於1953年開始，其所依據的法令即為1936年國民政府在大陸時期所發布的「寺廟登記規則」，此後行政院在1957年關於

¹⁹參閱行政院農委會1995年10月17日農林字第四〇三〇七〇一A號函。

²⁰參閱行政院農委會1999年2月11日農林字第八八一〇一七一三號函。

²¹參閱行政院1994年6月18日台八十二內二〇〇五三號函參照。

²²2004年2月27日，司法院大法官作出攸關宗教自由的第五七三號重要解釋，宣示：宗教結社對其內部的組織、人事及財政管理權享有自主權，相關規範須在「必要」、「最小限度」內為之。大法官依此精神宣告「監督寺廟條例」關於監督「募建寺廟」處分財產的部分條文違憲，最遲在解釋公布屆滿兩年時失效。此次「監督寺廟條例」被宣告違憲的第8條及第2條之1的規定，是條例中監督寺廟財產的主要規範，如果「宗教團體法」新法未能在上述大法官解釋兩年內完成立法，廟產監督將失去專法依據，而改由民法、刑法的一般規定處理，例如有侵占行為即送法辦。

寺廟及財產之管理與監督的解釋令中，亦明白規定應適用「監督寺廟條例」之規定。²³上揭函令規定，僉認為是行政機關對監督寺廟條例在台灣地區適用上較早的規定。因「監督寺廟條例」屬實體法的性質，確立台灣地區寺廟得依該條例第6條規定登記為非法人型態的「寺廟」名義。但「監督寺廟條例」究屬法律或行政命令，在行政機關、法務機關、學者的見解、實務執行的考量均有不同的觀點。它在大法官會議五七三號解釋未出現前，學者的觀點紛歧，甚至有學者斬釘截鐵認為該條例並不是法律，（袁中，2003：15）²⁴上述解釋雖使這項爭議終止，但仍留下分歧見解：1.行政院對「監督寺廟條例」認為該條例屬法律位階的法制，主要的兩點見解：（1）監督寺廟條例已列入中華民國法律彙編，（2）監督寺廟條例中若干條文已涉及人民權利義務；2.法務部認為該條例在1929年訂定時之位階屬於命令性質；3.學者認為監督寺廟條例未具備法律成立要件。

宗教團體法令之制定，為政府公權力介入宗教信仰自由之最適當模式。它不但可保障民眾的宗教結社自由，又可對宗教團體達到管理目的。因此，政府規定凡未依法取得「宗教團體資格」者，則與一般個人無異，不得享有任何宗教團體的優惠待遇；但若已取得宗教團體資格者，因其具有「公益性質」、對「歷史文化」之保存、對「人類文明」維護以及對「社會教化」皆具有正面意義，故可依法免除其申報綜合所得稅、不需繳納贈與稅、得接受善款捐贈、可享有集會遊行等優惠待遇。惟自1956年迄2005年約五十年期間，從政府草擬宗教團體法之制定始終無法完成立法程序的過程窺知，主要基於長期以來宗教團體法的立法仍存在著許多看法分歧之阻力、行政首長亦未能展現其立法之決心、宗教團體法在立法院的議事效率不彰前提下無法落實宗教團體法令之制定，它有待政府、國會成員及宗教界更積極努力方能促其實踐。

貳、宗教行政運作體系組織面檢討

台灣宗教團體組織有不符合宗教特性的民法規範模式。民法的法人(Juristic Person)，依其設立基礎，可分為財團法人與社團法人。社團法人是結合「社員」的組織，組織本身與組成人員（社員）明確分離，團體與社員均保持其獨立的主體性。財團法人則是集合「財產」的組織，為達成一定目的而加以管理運用。財團法人並無組成分子的個人，捐助章程所揭櫫的設立目的，即為該財團法人的目的。因此，財團法人與社團法人最大不同之處，就在於有沒有「社員」。所謂社員，如公司的股東、信用合作社的社員、宗親會的會員都是。（劉承愚、賴文智、陳仲麟，2001：6-9）目前宗教團體，除了以社團法人型態向社政主管機關依「人民團體法」成立社團法人外，其他如寺廟、教會、教堂及宗教性基金會，均可依民法規定成立財團法人，這些以財團法人型態設立的宗教團體，其

²³參閱1957年7月10日行政院台四六內字第三七六六號函。

²⁴袁中認為「監督寺廟條例」並未依1943年時新修訂公布之「法規制定標準法」相關條文規定程序完成立法行憲後，亦未依國民政府明令之憲法實施準備程序第一點：「自憲法公布之日起現行法令之與憲法相牴觸者，國民政府應迅速分別予以修改或廢止，並應於依照本憲法所產生之國民大會集會以前，完成此項工作。」規定，於1948年3月19日第一屆國民大會集會前修改或廢止一直沿用迄今，長達五十七年，基於「不溯及既往」原則，很難說它是憲法及中央法規制定標準法所稱之法律。

同時具有「社員（人）」的集合和「財產（錢）」的集合這兩種屬性，它和單純以人的集合而成立的社團法人或以捐助財產而成立的財團法人不同。（林本炫，1999：3）因此，民法的財團法人的規範模式，對於宗教這種特性亦不適合，而民法亦不可能在總則內再列專章或專節來規範宗教團體。茲將宗教行政運作體系組織面檢討如次：

一、宗教內部組織紛爭問題

依據 1999 年 12 月底內政部統計台閩地區宗教團體組織內部紛爭的數字得知係以佛、道教的組織紛爭問題占大宗。如 1999 年底向政府登記有案的寺廟數為 9,413 座，其中台南縣、高雄縣、屏東縣每縣均有超過九百座以上的登記數字，這些為數眾多的寺廟組織內部之糾紛，包括：宗教團體負責人的選任、信徒增減、寺廟會議有無效的爭執，大部分均牽涉實務認定的問題，且因寺廟相關法令規定闕如，致造成政府機關宗教業務的行政人員引據法律處理上的困擾，甚至在派系對峙狀態中，每成為司法訴訟下的祭品，迫使承辦人員避之唯恐不及。因目前宗教主要法規僅有監督寺廟條例及寺廟登記規則兩種，寺廟案件狀況百出，常需藉助行政解釋函令來補上述兩種法規之不足，內政部約從 1953 年開始，即由內政部、台灣省政府不斷的對有關宗教團體的財產處分、寺廟登記、相關會議召開、宗教組織內部人員選任作成各種解釋函令，歷經 52 年來，宗教業務有關的行政命令數量已累計逾千條，令承辦人員無法承受之重，新接任承辦人員，面對多如牛毛的解釋函令，在引用時卻有如大海撈針，常有不知所措之感。

宗教行政組織面的治理以信徒大會的設置對宗教團體管理的爭議最多。例如：台灣地區除「私建」寺廟係由私人出資興建管理，需依司法院第八一七號解釋，聽憑私人處分；其餘由社會各界共同捐助興建之「募建」寺廟，一般均有信眾參與其組織的運作，形成寺廟組織體的一環。本研究「信眾」的定義，指在宗教信仰上之大眾，不論皈依、洗禮、傳戒與否，只要是心中有神佛之一般民眾、香客、善男信女，凡篤信該宗教信仰者稱之。「信徒」依現行規定係指：具有管理監督權責之信徒，或指寺廟捐建或舉行祭典時提供人力、物力或捐款者，而合於內政部規定信徒認定原則（內政部有五項原則）之第三項規定，經列入信徒名冊且公告確定或提經信徒大會通過者稱之。民政機關所認定之信徒，係指與寺廟有經濟上捐資或提經信徒大會通過者，信徒身分之確定係以信徒名冊之造報為依據。「教徒」指信仰某宗教信仰之信徒，如信仰某宗教教主之人格、奉教義、皈依教主義之信徒」。（吳堯峰，1992：228-229）1954 年內政部即在上述寺廟信徒的認定概念下，接受台灣省政府民政廳的建議：要求各縣（市）政府應輔導台灣地區各寺廟置備信徒名冊，以茲管理。

1962 年中國佛教會曾因各縣（市）佛教寺院人事與寺產問題出現諸多糾

紛而建議內政部通令各縣（市）政府協助各寺廟置備信徒名冊。²⁵林本炫（2001：227）認為：此項以人民團體的會員大會為藍本的信徒大會組織，依據民主法治及平等選舉的運作方式，運用在佛、道教這些完全不同傳承與組織的慣例上，甚至是「向財團傾斜」，然而又「向社團搖擺」而並行的台灣寺廟組織型態，讓所謂「信徒大會」成為寺廟「最高權力機構」，同時也作為寺廟（這個「準法人」，擬似法人）的執行機關（住持或者管理人）的監督機構的這種作法，它與佛教以開山師父或住持領眾的傳承思維剛好是相反的。因為，佛教對於「信徒」幾千年來所指的是「經過皈依的弟子」。因此，由非教徒組成的「信徒大會」作為佛教寺院的最高權力機構，用它來監督、議決寺院的住持或事務，引發寺外人士和神職人員之間爭寺產的事件不斷發生，造成僧尼權益受損時傳。梁玉芳（1994）認為：此舉使佛教尊嚴盡失，後來演變成佛教團體在 1994 年 3 月 18 日走上街頭以反對「信徒大會制度的自力救濟事件向立法院陳情」，政府因而在 1995 年總共修正不合時宜或停止矛盾函釋適用之相關解釋函令計二十則，並作出信徒大會非寺廟唯一最高權力機構的規定。從此，宗教團體得於章程中訂定「信徒大會」、「執事會」或「管理委員會」為最高權力機構行使職權²⁶。

二、行政命令解釋認定差異

上述內政部對於「信徒大會」的函示，迄 2005 年 2 月仍存在兩個較為困擾的問題：1.「信徒名冊在公告徵求異議期間所衍生的問題」，宗教團體信徒名冊公告之爭執，內政部傾向由利害關係人循司法途徑的方式處理，但法院的見解認為：信徒認定為事實問題，不得為確認之訴訟標的，²⁷致信徒認定的難題又由司法機關丟回民政主管機關，最終造成信徒問題仍處於懸而未決狀態；2.「財團法人寺廟設置信徒大會問題」，法務機關歷來對於依民法設立的財團法人，認為係以捐助財產為基礎所成立的「他律法人」，它與以人的集合所設立的社團法人不同。因此，財團法人既無社員，自無社員大會為其最高意思或權力機關。當宗教團體於成立財團法人後，即不應該仍然保留「信徒大會」組織。但是，在台灣地區以道教宮廟所設立的財團法人之內部組織，仍然認為他們是向「社團傾斜」的財團法人組織，所以仍執意保有「信徒大會」組織，甚至認為信徒大會應該還是他們的「最高權力機構」。遇法人辦理登記或變更登記時，發生在各處地方法院登記機關認定的出入，亦衍生許多道教宮廟設置財團法人時的認定困擾。

台灣地區寺廟管理人與住持領導人重複設置的糾紛亦時有所聞，政府要對寺廟負責人的名稱作一定位，有其實際上的困難。因為，就法律面而言，「監督寺廟條例」第 6 條對寺廟財產及法物由住持管理的規定雖很明確，但台灣地區許多自日據時期流傳下來的寺廟，延襲舊制，其寺廟負責人未必為住持，

²⁵參閱內政部 1962 年 2 月 27 日台內民字第七八八七六號函請台灣省政府查照核辦。

²⁶參閱內政部 1995 年 1 月 28 日台內民字第八四七五七七六號函規定。

²⁷參閱行政院 1997 年度判字第一二三二號判決「事實」欄。

尤其在道教宮廟中整個廟務由管理委員會或管理人負責的模式比比皆是。早期政府在解釋上，傾向於住持與管理人可以同時設置而無重複的問題。²⁸陳瑞堂（1974，148-149）認為：寺廟同時設置住持與管理人來管理整個廟務，雖可以收制衡之效，讓住持不兼任俗務可使其專心從事教義之傳道，惟極易形成雙頭馬車，甚至爭權奪利情形。中華佛寺協會曾於1998年建議內政部為避免寺廟人事組織之混淆造成紛爭，由出家人主持並實際負責管理權之佛教寺院，得以勿庸另外設置管理人，以減少紛爭。此項建議已獲內政部的正面回應：寺廟得於寺廟登記表中，僅登記住持或管理人一人或住持及管理人名列同一人。²⁹

參、宗教行政業務內涵執行面檢討

宗教事務涵蓋面甚廣，其中又以宗教設施與組織的軟硬體設施為多。因此，在宗教設施的興建、宗教組織的運作方面所涉及的法系繁多，包括：宗教業務本身直接相關的「監督寺廟條例」、「寺廟登記規則」、「民法」、「內政業務財團法人監督準則」、「非都市土地變更為宗教使用事業計畫審查及管理要點」等法系；地政法系的「土地法」、「土地登記規則」、「非都市土地管制規則」；建築法系的「都市計畫法」、「區域計畫法」、「山坡地開發建築管理辦法」；水土保持法系的「水土保持法」、「山坡地保育利用條例」；環保法系的「環境影響評估法」；農業法系的「農業發展條例」；財稅法系的「國有財產法」、「國有財產贈與寺廟教堂辦法」、「房屋稅條例」、「土地稅減免規則」、「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」等皆為宗教業務承辦人員必需瞭解的法令，宗教業務承辦人員均為普通行政人員考試及格轉任，但需具備上述專業法令知識，對於上述繁雜而多樣化的法規，難免造成心理恐懼害怕承擔專業責任，形成目前各縣市政府業務斷層現象。

台灣宗教的發展現象，自國民政府播遷來台以後，佛教、基督教之若干教派、伊斯蘭教及、一貫道、天德教、大同教（已改名為巴哈伊教）等相繼傳入台灣；1960與1970年代在歐美蓬勃發展的各類新興宗教運動也自美國或日本、韓國相繼傳入，如超覺靜坐、統一教會、創價學會、國際基里什那信仰會等；甚至香港傳入的新約教會或者台灣本地創立的宗教，如新儒教、天帝教、大原靈教、天父崇拜教等，種類繁多。（董芳苑，1986：320-323）1990年代以後，由於內政部對新興宗教的認定，採取形式上的審查，³⁰致使本土新宗教或國外傳入宗教又增加太易教、亥子道、宇宙彌勒皇教、彌勒大道、中華聖教、真光教團、先天救教、黃中等多種，而這些宗教的信仰場所，1950年時調查台灣地區

²⁸參閱台灣省政府民政廳1960年10月20日民甲字第一八三〇二號代電規定：「管理人與住持同時設置一案，查住持係主持宗教活動，管理人管理寺廟房屋財產，二者同時設置並無重複」。

²⁹參閱內政部1987年4月30日台內民字第八七〇三六七〇號函。

³⁰內政部2001年11月12日台（九十）內民字第九〇〇七六一二號函復台北市、高雄市政府民政局及各縣市政府，基於憲法保障宗教信仰自由之原則，有關新興宗教之創設，凡有本身獨具之教義、宗旨、經典、儀軌、宗教組織等條件，且無違反我國相關法令規定及公共秩序、善良風俗者，政府對其成立毋庸制定認證程序，惟於認定為新興宗教後，應檢附該教之教義、宗旨、經典、儀規、宗教組織資料副知本部，上述函示，則顯然新興宗教的認定為形式要件審查。

登記有案寺廟和教堂總數為 4,220 座，1980 年為 9,477 座，(曾文昌，1980：72) 2004 年為 32,615 座(參閱附錄三)，上述數字尚不包括未登記的寺廟、神壇及私人宅院中的小型佛堂，這些宗教活動場所所衍生的管理問題，政府因而致力推動宗教立法的政策。

內政部為確立宗教團體(包括「寺院、宮廟、教會」、「宗教社會團體」、「宗教基金會」)之法律地位，希望透過立法措施，推動「宗教團體法」的法制作業，藉以改變監督寺廟條例已不符台灣社會潮流需求之質疑，使宗教團體能在憲法保障宗教信仰自由及宗教平等原則下健全其組織，發揮社會教化、淨化人心的宗教功能。基於宗教事務自治原則，讓宗教團體在法律保障之下有更寬廣空間從事宗教信仰行為與活動，更讓宗教行政治理經由宗教團體法立法通過後更甄至上。因此，政府積極提出的宗教團體法草案係在保障宗教信仰自由前提下，企圖賦予宗教團體法人權利主體地位，並將過去對宗教組織規範分別在「監督寺廟條例」、「民法」或「人民團體法」中，非屬宗教團體專法者，希望將此三類法令與宗教有關規定全部納入「宗教團體法」中分章規範，使宗教行政治理達到事權統一，利於管理。尤其在法案內創設「宗教法人」，更對宗教團體的永續經營具有實質的意義。

現行宗教行政相關法規仍欠缺者，如祭祀公業本身之法律關係有欠明確，常造成處理時之困難。內政部雖然訂有「祭祀公業土地清理要點」，但因涉及派下權益關係複雜，又無確定私權之效力，事實上已無法處理祭祀公業公司共有複雜的法律關係，因而使其實際運作產生許多困難。回顧祭祀公業設立之初，其用意本在「祭祀祖先、敦睦親族」。但由於其設立之時空背景特殊，復因年代久遠，歷經多代子孫繼承後，其派下員已眾多又四散，很難以集會清理。部分派下即使欲進行申報清理，亦常因戶籍資料無法連貫，或族譜、規約已失散闕如，以致很難舉證。由於派下員之確定困難，以致其訂立規約、選任管理人、召開派下大會等均無從進行，造成祭祀公業內部糾紛頻傳，甚至派下員之間亦常為了彼此間是否有派下權而爭執不休，造成清理之困難，以致台灣地區仍有為數眾多之祭祀公業仍未完成土地清理，造成土地問題無法處理、土地資源未能有效利用、稅賦無法征收，更有部份派下員之間為了爭奪祀產爭訟不已，早已失去了其原來設立之目的。

另就「監督寺廟條例」而言，它違背憲法宗教平等原則。因為此條例的條文內容係以「管理」的取向為重，僅以佛教與道教之寺廟為規範對象，有違憲法第 7 條「宗教平等」原則；尤其監督寺廟條例只狹隘地規定寺廟財產的處分，其餘有關宗教主管機關對於宗教團體之行為、組織及新宗教設立等均未涉及，政府往往須藉助許多行政命令加以補充解釋，而在解釋過程中對於寺廟所造成的影響往往產生許多不良效應。例如：主管機關所發布的各種解釋函令與行政命令，往往侵害到佛教教制，引起寺院財產糾紛頻傳，其中尤以「信徒大會」選舉住持之規定，它與佛教「以僧為師」、「僧事僧決」、「僧人治寺」之戒規明顯相違背。鑑於世界各國民主政治的發展趨勢，已從立法管制宗教事務的思維

逐漸走向立法保障宗教信仰自由的核心價值觀，政府對宗教事務的處理態度也揭櫫以「服務代替管理」及「輔導取代監督」的立法取向。迫在眉睫的大法官會議對「監督寺廟條例」違憲問題的宣告，是否應有更為完備及符合現代潮流的宗教法律來取代「監督寺廟條例」的法制規範，抑或放任宗教團體自行運作，皆有待政府提出具體的因應措施。

台灣地區民眾的宗教信仰類別和宗教態度的調查，在統計分析上有一定程度的困難，瞿海源曾在 1988 年對上述信仰類別進行調查，台灣地區二十歲以上七十歲以下的人口，有 65% 可認為民間信仰的信徒，11% 為佛教徒，9% 為無宗教信仰者，7% 為道教徒，5% 為基督徒，3% 為其他宗教的信徒，（瞿海源，1991：166）其中有六成五屬民間信仰的信徒。因此，台灣社會民間信仰活動，就是在世俗化所引導出的功利性，而產生了質變，例如民間信仰活動的電子琴花車、大家樂，甚至私人設神壇為人改運解厄、占卜決疑、收驚驅魔，或藉由宗教之名，行詐財騙色事件，對社會造成深度的影響，致有立法管理的呼籲。1996 年台灣地區連續發生中台禪寺剃度事件、宋七力顯相、妙天禪師騙財事件，國內傳播媒體所揭露的「宗教亂象」，對宗教主管機關可說最直接的立法壓力；從 1996 年 7 月至 11 月總計四個月期間，各報紙專題報導宗教立法的議題超過 20 篇以上，台灣的立法政策環境與各方見解，實與宗教事件的發生有很密切的關係。

肆、政府治理宗教事務實務面檢討

政府宗教治理事務主要為了輔導宗教團體之健全發展，鼓勵其運用自身財源與社會資源，發揮取之於社會、用之與社會，促其積極興辦公益慈善及社會教化事業，發揮淨化人心締造祥和社會之功能。惟宗教事務治理範圍既廣泛又繁瑣，舉凡宗教設施之建造、宗教團體之登記、會計制度、組織運作、產權登記、財產處分等皆是。但因社會曾發生假藉宗教名義歛財事件，使各界質疑政府宗教事務係約束不法、保障合法，績效不彰。無可諱言，目前各界所提出的宗教法制草案內容，對於防止不法宗教事件與假借宗教名義歛財騙色的規範仍然無從約束，此係宗教事務具有敏感性、神秘性與互動性有關，若要求宗教人員提出事前防範或事後介入處理，均有實質的困難性，此種情形使宗教行政人員更顯得無力感。台灣地區的宗教事務中，爭議最多的部分，係在寺廟行政的輔導工作，尤其寺廟信徒資格的認定、負責人的改選、寺廟資源的支配運用，均成為有心人士、地方派系或第三勢力的角力點，它使原本單純的宗教團體組織管理變得十分複雜，也難於處理，動輒得咎，宗教業務承辦人員處於無法適用法令規定的情況下，最後可能無奈的選擇離開宗教治理工作。

台灣地區實施地方自治雖已逾五十年，但地方自治之權限因人而異，肇致許多中央與地方之間，尤其地方相互間之分工合作事宜，迭有爭議或衝突，在地方治理中存在著政府治理宗教事務的實務面難題。例如：地方政府宗教行政機關有一項非常棘手的業務：即指民政機關核發「祭祀公業派下員名冊」及「神

明會會員名冊」作業，這兩項業務目前都由各直轄市及縣（市）所屬鄉鎮市區公所民政課負責處理。由於這些祭祀公業、神明會案件涉及土地資源的取得與分配，主要關係到祭祀公業派下員及神明會會員的權益至鉅，尤以其後代子孫或會員在爭奪這項土地資源的主導權時，幾乎是用盡全力維護己方權益，宗教業務承辦人員居於政府機關立場協助處理這些日據時期或前清時代所遺留下來台灣特有的土地產權共有型態的祭祀財產，稍有不慎即成為檢舉或被告的對象，使「宗教業務」更加埋下無人問津或宗教行政人員儘速求去的困擾，（黃慶生，2001：331-2）形成政府治理宗教事務實務面頗值得關注的議題。

宗教團體之本質係介於公益與營利之中間性團體，它同時兼具社團與財團的性質，顯然並非現行民法的法人制度所能規範，實有必要制定一部適用於所有宗教團體的基本法，賦予宗教團體法人格，以便在管理其土地與設施建物及做為宗教活動獲取資金的經濟事業等廣泛世俗業務時，不會導致法律關係複雜與不便。一般在政教分離的國家，宗教團體與其他民法上的團體地位相同，都只能成為私法人。在民法上，以公益為目的之社團，如經主管機關許可，即可取得法人資格。但宗教團體是否可以適用，則不無疑問。日本政府認為：基於憲法規定結社自由、信教自由與政教分離的規定，其宗教團體係由政府認證而取得法人資格。但若宗教團體並非公認者，日本政府則不給予其法人的地位。反觀台灣，宗教團體有依寺廟監督條例登記者，但實務上不認為是法人，而僅是非法法人團體；亦有同時成立財團法人者，但卻又在章程規定信徒大會是最高的權力機關，明顯與財團法人制度不符。大部份的基督宗教或伊斯蘭教或佛、道教以外的其他宗教以成立財團法人的方式居多，但天主教自有其組織系統，與財團法人制度有格格不入之處。另也有依人民團體組織法及民法登記為社團法人者態樣繁多。

1949 年以後台灣地區寺廟登記管理，沿襲 1929 年在大陸時期所訂頒的「監督寺廟條例」、及 1936 年「寺廟登記規則」作為法令處理的依據。此二種法規合計僅有 27 條條文，距今已將近 80 年，無論在法制規範的技術性與週延性，均因主客觀及時空變遷因素，使其在適用上出現爭議與處理上的盲點，造成政府治理宗教事務在整體輔導策略上的掣肘現象。宗教行政人員對寺廟登記的管理措施，常存有抱殘守缺心態。因監督寺廟條例只狹隘規定寺廟財產的處分，有關寺廟之行為、組織及新興宗教設立等均未涉及，政府需借助行政命令加以補充解釋，而在解釋過程中對寺廟所造成的影響常產生許多不良的效應。台灣地區數量逾千條的行政命令，其相關的解釋函令不但相當龐雜，而且深入到宗教事務的許多核心問題，甚至對於宗教組織的運作產生重大影響。上述大量的行政命令因宗教業務主辦單位基於實務上需要，在沒有法源依據前提下所做的權宜處理規定，因其並無法律授權，且其所作的擴張性、侵益性的行政解釋，若依據行政程序法精神：³¹基於依法行政原則、明確原則、平等原則、比例原則、誠信原則、注意當事人有利及不利原則、行政裁量權原則等，若不符行政程序

³¹參閱行政程序法第4條至第10條之規定。

法的規定原則，則其影響與效應即不容等閒視之。

宗教信仰的內容具有神祕性，其超越一般經驗與知識理解範圍的信仰部分，政府應採取不予干預為原則。因為，此乃宗教自由所要保障的最核心部分。另對於宗教團體內部運作方式直接涉及其組織方式，則屬宗教自由基本權相當核心部分，政府亦以不去侵犯為上策。目前宗教團體的財團法人制，其實只涉及宗教團體內部運作的一部份而已，尤其是決策制定與信徒參與，它無法透過財團來加以體現；對於有公益性質團體的財務運用具有某種程度的監督權，則是符合憲法精神的，又對於宗教活動過程所產生的噪音、汙染、妨礙交通、住宅管理、逐門傳教等，因影響到其他非信徒的生活，政府進行事實干預之。鑒於宗教團體大部分的宗教內部事務，是有其各自明顯的權威領導人士，如大師、住持或職務樞機主教等來做決策與管理，無要求其保有民主化的架構方屬合理。另外，對於專業宗教人士（如宗教團體負責人、牧師、道士、喇嘛、乩童等）之水準及適任與否的問題，政府亦無需過於介入或參與，讓宗教歸宗教更符合實際。

台灣地區宗教團體的寺廟登記內容，包括：人口登記、財產登記及法物登記等三項。政府辦理宗教團體的寺廟登記主要為了維護寺廟權益並賦予其法律地位。依據寺廟登記規則規定，輔導辦理（變更）寺廟登記，以列入管理。而寺廟登記分為「總登記」及「變動登記」二種，「總登記」每十年舉行一次，「變動登記」則於寺廟登記事項變動後一個月內申辦，但是新成立之寺廟，應於成立時申請登記。針對宗教事務之立法議題，在憲法保障宗教信仰前提下，其內部為宗教信仰自由；其外部為宗教行為自由。但宗教結社之自由，則因需程序性之法律規定供其據以落實，以取得法人或非法人團體等任何一種具法律地位之團體資格為要件。因鑑於無人能強制其行使立法權限，當法令並不完備時，行政與司法機關僅能透過個案衡量之方法，有限地發揮填補法律漏洞之功能，惟正本清源之作法，仍需籲請政府早日促成宗教事物之立法。包括：宗教法律、宗教法規命令、宗教行政規則、宗教用地變更審議規範及地方性宗教自治條例等。

第四節 政府治理宗教事務之問題

1999 年年 7 月 1 日台灣實施精省以後，政府的宗教政策以法令解套、民間訴願請願增加、法規鬆綁、稅制擴大解釋為主。回顧中國歷史文化發展過程中，宗教雖然一直扮演著社會功能，但宗教和統治階層之間仍存在「正統」與「異端」之說。能夠合乎統治階層的宗教思想觀念者被視為「正統」宗教，反之則被視為「迷信、邪說或異端」。從古到今，歷代中國政權的掌控著，以「政治統治宗教」為治理宗教事務原則。1987 年台灣開放大陸探親，開啟了兩岸宗教交流活動，但兩岸自 1949 年分治以後迄今 56 年來，導致兩岸各有不同的意識形態與價值觀，相對產生兩岸不同的宗教觀，它主宰著兩岸的宗教治理政策，主要因為五四運動帶給中國思想莫大的衝擊，當時中國社會到處充滿著反省聲音，馬克思、列寧的

思想在此時傳入動盪的中國，適時為中國大陸的「無神論」主張作了最佳的落腳。在兩岸分治的政體之下，兩岸的宗教無可避免地發生了重大變革，可見宗教與政體之間的微妙關係，惟兩岸的宗教行政治理皆以國家安全為最主要考量。

壹、政府治理宗教業務範圍之問題

「以服務代替管制、以興利代替防弊，讓所有宗教自治、自律、自由、平等」，是 2000 年陳水扁競選總統的「宗教政策白皮書」所揭櫫的施政理念及宗教政策目標，也是政黨輪替後台灣當局致力於宗教行政革新的最高指導原則。³²在「宗教政策白皮書」中陳水扁強調：「法律不是萬能，但宗教的力量卻是無限」，有限的政府及有限的法律，在在需要無限的宗教力量來彌補其中不足。因此，陳水扁政府執政以後的主要宗教政策四項原則：1.宗教一律平等，主張各宗教平等互動、相互對話、彼此合作，才能使宗教對台灣社會做出最大貢獻；2.以服務代替管理，強調宗教團體和一般人民團體不同，具有道德指導精神，致宗教政策應以服務代替管理；3.興利重於防弊，因為宗教能對社會做出貢獻之故；4.宗教事務自治，主管機關儘量減少干預宗教團體的內部事務，只提供原則性的規範。惟對於宗教團體仍有相當大數量的違建宗教設施雖然已經完成補辦登記達 2,163 件，³³仍有許多無法取得合法宗教用地資格迄待政府提出具體方案解決之。

一、加強與宗教團體溝通輔導其發展

政府治理宗教業務問題應加強對宗教團體的輔導，除設置宗教事務諮詢委員會，協助解決宗教團體面臨的問題之外，輔導違建宗教設施能夠規範化，對於募建寺廟，因未符合規定致未辦理寺廟登記者，在不妨害公共設施、秩序、安全與環境保護，且該建築物本身又無安全顧慮前提下，得准予其先辦理補辦登記。輔導違建寺廟在不妨害公共設施、秩序、安全與環境保護等條件下，准予補辦登記。許多建築在農地上的寺廟及宗教財團法人因無自耕能力，無法取得農地所有權，致衍生土地管理及使用問題。內政部宜辦理「農地更名登記」，使其成為寺廟教堂（會）所有，以應時需。落實「殯葬管理條例」之施行，加強輔導各地方政府落實該條例之執行，將殯葬設施、殯葬業者、殯葬行為均納入管理；加強推動火化場、殯儀館之興建，鼓勵民眾利用殯儀館治喪、以火葬代替土葬，革新殯葬禮俗。民政單位加強與宗教團體之溝通聯繫，強化對宗教團體之協助與服務，輔導宗教健全發展，以符宗教團體對政府治理之期盼。

二、政府組織文化之行政效率與分工

政府治理本身仍有待提升行政效率。政府當局存在著組織體系的傳統行政文化，它包含「官僚性」、「程序性」與「政治性」等，其中，「官僚性」，指層級節制、逐級授權，依法行政組織的理性結構；「程序性」，指依法行政與程序正義；「政治性」，指在資源有限之下，公共利益分配的過程充滿衝突

³²參閱內政部發行的《宗教行政革新服務手冊》，頁 7。

³³參閱內政部發行的《宗教行政革新服務手冊》，頁 10。

與妥協。在上述三種傳統行政文化之下，部分公務員只求自保與升官卻不精進，若讓這種消極的行政文化持續存在，將影響整體行政運作效能，導致官僚體系的僵化與無效率。政府應積極教育公務員體認自身工作能夠提供公共服務的價值，改變其心態願意接受改革，加強為民服務的熱誠，提升政府的行政效率達到福國利民目的。例如：目前雙主管機關制度，即是為了責任分工的設計，使宗教「主管機關」以「目的事業主管機關」身分受理宗教用地的變更編定業務，代表政府官僚體系分工的無奈與盲點，但是，宗教行政人員實際上並不精通地政、營建、水保、環保、農業等業務，如此分工體系委實是一項值得深入研究的行政治理運作問題。

三、宗教團體申請土地變更難獲合法

宗教團體申請土地審議案件必須具備的環境影響評估、水土保持、開發許可、雜項執照、雜項使用執照、變更編定等六項執照，這些執照的取得全部需要請技師簽證、補證為依據。宗教團體申請土地審議過程必須面臨法規面、執行面、專業面、行政面及技術面等面向之檢驗。如在法規面受到十種以上的法規限制，必須依法取得環境影響評估、水土保持、開發許可、雜項執照、雜項使用執照及變更編定等程序；在執行面則於每個縣（市）政府必須涵蓋十個以上單位的審核，它需要專業人才方能處理，亦受到政府委外審核程序標準不一與補救條款認定標準不一致之限制；在專業面則因為審議事件之責任模擬未周全，須聘建築、消防、土木、水保、環保、測量等數種技師簽證始可完成；在行政面因各項申請審議案件行政程序時間平均在一至三年之久，上自中央下至縣市政府單位的執行標準仍然不一，對於目前已經改變地貌、違規開發、先行建築等行為，政府仍然未有因應對策可供通盤解套，使得宗教團體土地變更合法化申請仍很困難取得。

四、開放兩岸交流後的宗教政策研究

1987 年政府宣佈解除戒嚴令之後隨即宣布開放兩岸民間探親活動，台灣地區各種宗教團體與大陸地區的宗教互相往來與交流訊息日益活絡。許多在 1949 年跟隨國民政府來台灣的宗教團體更是關心著來自原鄉地的大陸宗教之發展情形，例如：佛教、道教團體許多前往大陸尋根的宗教參訪活動，其中尤以前往福建省湄洲媽祖廟拜謁的活動規模最大、參與的信眾最多；基督宗教更是關心著在大陸的天主教與基督教的教務發展，極力透過各種管道將聖經、金錢、教訊刊物、神職人員人送進大陸地區，遊走於中國大陸法律的邊緣。但由於兩岸的政治環境考量因素，大陸人民比較不易來到台灣，兩岸的宗教交流活動雙方政府仍存在許多的官方限制，迄 2005 年 2 月仍以台灣前往大陸遠多於大陸來到台灣交流的情景。在兩岸民間交流互訪的人數與日劇增的趨勢下，充分表現出兩岸人民彼此互訪的渴望，政府雖已成立推行大陸事

務的機構，³⁴但兩岸的宗教交流，大陸的改革開放政策對於宗教文化政策的制定也是影響兩岸宗教交流發展的關鍵因素。

貳、宗教團體法有關宗教發展問題

台灣學者大都認為政策合法化(policy legitimization) 的意義，它取決於「合法性」(legitimacy)的概念，合法性涉及權威(authority)、支持(support)、同意(consent)、義務(obligation)等問題。因此，合法性代表的就是政治系統內大多數成員對該系統的結構與體制所表現的支持程度。如果大多數的成員表現支持的態度，則該政治系統即具有合法性；如果大多數成員表現不支持的態度，則該政治系統的合法性就有問題。基於政策合法化源自於政策方案能否經由法定程序取得合法地位，所謂「合法性」即指合法化之先決條件。(吳定，1994：247-250) 林水波與張世賢兩位教授認為：政策合法化就是政府有關機關，反映人民的政治需要與人民所提供的資源表示之支持，而將其轉變成公共政策的過程。(林水波、張世賢，1984：202) 吳定則認為：在政策合法化過程中，政府機關所提出的解決方案，必須提經有權核准的機關、團體或個人，例如：立法機關、決策委員會、行政首長等，經由審議核准完成法定程序後，付諸執行的動態過程；(吳定，1994：250) 在這項活動過程中，通常會有民意機關及非民意機關進入參與，來達到標的事項經由同意批准與公布的程度來完成立法程序。

宗教立法政策在合法化過程中，其宗教立法政策的形成，主要因為宗教問題所衍生行政管理的機制設計及希冀藉由在既有「監督寺廟條例」的法制規範上的兩項「公共問題」(public problem)的認定上，政府機關與民意代表，從謀求解決問題的一種情境(situation)出發所形成的對宗教議題(Issues)處理的模式決策(decision policy)。當宗教立法思維由管制態勢轉變為保障宗教信仰自由的概念以後，政府與宗教團體之間，法律的制定已從「法統治」(rule by law)即法律統治人民的工具，轉向依「法治理」(rule of law)，即法律不祇是統治者統治人民的工具，它可以是人民保障權利的制度，此時的法律具有明確性與可預測性的特徵，且與人民的自由密切相關，它實踐國家對人民自由權利的保障，建立良好秩序的社會，(魏千峰，2001：17) 在這種理念所建構的法制概念下，宗教立法就變得能讓大多數人所接受。因此，在這種法制需求以解決現狀問題的前題下，在法制與實務兩個面向上均有其立法的迫切性。

政府治理宗教事務的依據，從最早的宗教法制於 1913 年的「寺廟管理暫行規則」，到 1929 年的「監督寺廟條例」僅規範寺廟為主，逐漸因應時需擴及到各類宗教的治理均能適用的需求，而宗教類別也在時代的變遷下，演化出迄 2005 年 2 月有 26 種政府核可的宗教。政府對於宗教立法目的，也逐漸從管理、監督態度，走向輔導、保護、協助的功能性作為。從防弊到興利的變革，除代表政府在處理宗教事務，尤其是宗教立法策略上所顯示的開放與寬容的作為外，也代表民眾對宗教認知的提升，政府不需要透過不斷的宣示，而是朝著為宗教團

³⁴政府部門有感於兩岸交流問題的執行困難，為了順應需求先後成立了三個協助政府的附屬機構，包括：國家統一委員會、大陸委員會簡稱「陸委會」、海峽交流基金會簡稱「海基會」。

體解決問題、健全組織的模式來引導宗教團體在社會運作中正常的發展，讓其發揮宗教的功能的治理模式，呈現宗教立法精神的遞遷與宗教生態的蛻變。

回顧台灣自 1950 年代開始，政府的宗教政策對於「宗教立法問題」一直處於難以衡平的決策問題。主張應立法者，透過民意代表的壓力遊說政府應儘早立法，以解決社會上因無法律規範所衍生的宗教亂象與脫法行為。惟鑒於宗教法制之名稱、內涵、架構、功能及目的在各界始終未有具體共識，以致形成佛教團體主張：以「宗教法人法、宗教法、佛教法」作為法制名稱；道教團體則提出「宗教團體法草案」，建議用「領導教會」功能來規制宗教團體的設立與組織運作。反對立法者，始終以憲法賦予宗教信仰自由的基本人權以及內部信仰組織體系所訂立的教會法典對教徒在教義、戒律、儀軌上所作的約制，在層次及規範的內涵上顯然高於政府機關的宗教法律作為反對的理由，呈現不同宗教對於宗教立法的需求不同與見解分歧，致難以完成立法程序。2002 年 3 月 22 日內政部報經行政院核轉立法院審議的「宗教團體法」草案，立法院已於 2002 年 12 月 18、19 日完成審查程序，僅對該法草案中所規範的宗教法人報表、財產處分規定、賦稅優惠、寺廟附設納骨設施部份尚有爭議，目前正待黨政協商處理。對於大法官會議第五七三號解釋違憲部分，政府將再行檢討有關財產處分規定之條文。

依據內政部民政司宗教輔導科黃慶生科長接受本研究深度訪談時表示：政府積極制定「宗教團體法」最主要目的，希望在該法案制定完成立法程序後，對宗教發展產生的影響，包括：1.在「宗教信仰自由」方面，經由立法規範各宗教能依其所訂章程，在法律許可範圍內從事其教義傳佈、信仰崇拜儀式及行為；2.在「宗教平等」方面，目前國內 26 種政府核准的不同宗教，它們皆得基於憲法保障各宗教平等原則，自由發展，遂行其目的事業；3.在「宗教團體地位」方面，經由立法規範，以取得宗教法人權利主體，有助於宗教團體的組織發展與永續經營；4.在「宗教團體財產保障」方面，經由立法規範，有助於其健全組織，將取之於社會的資源得以循環運用，俾廣泛造福社會大眾；5.在「宗教團體稅負免除」方面，經由立法規範，可促使其獲得賦稅優惠措施，加強推動公益慈善及社會教化事業的功能。政府行政機關認為宗教團體法若能完成立法程序，係台灣近半世紀以來進步開明而在不干涉宗教信仰自由前提下所完成的唯一宗教法律草案。

參、政府治理宗教用地違規之問題

1970 年末期，台灣當局由於統治正當性的危機與國際局勢改變，蔣經國先生在面對強大外力的挑戰之下，逐漸實施「台灣化」的政府行政人事變革政策，他逐漸重用本省籍的技術官員進入政權中心，例如：李登輝、林洋港、蘇南成等台籍人士即是在此時逐漸進入台灣政壇的要角。政府推行的施政措施也有許多較以往不同的風格，對於宗教問題亦曾擬定宗教法案以為因應宗教問題的解決之道，但由於當時擬定的宗教法草案之內容不妥，有違宗教基本精神與憲法

規定。因此，在宗教團體與學界的極力反對之下未能如願完成宗教立法。在此情境下，政府被迫在宗教政策上作出某種程度的改變：如對於宗教團體的治理態度，更明顯地傾向放任其自由發展心態；在宗教管理方面改採取「報備」方式，允許各種宗教公開宣教；對於宗教問題的處理原則，採取更為寬容的態度，使得台灣地區的宗教在政府不干預與台灣民眾經濟條件提昇之下，宗教呈現蓬勃發展且新興宗教不斷地增加，各教派都有對於宗教用地與設施的需求性，但大多難以取得合法用地。

一、都市土地之宗教建築用地管制

政府曾有一段時間想要推動與改善宗教團體的用地及其設施的合法化問題，但合法化可分為「宗教組織登記合法化」與「宗教用地及其設施合法化」兩種。過去政府只在「宗教組織登記合法化」上較有成效，對於「宗教用地及其設施合法化」的問題，迄今仍困擾著政府單位與宗教團體。「登記合法化」即指宗教組織合法化，宗教團體登記為合法化組織形同取得該組織的身分證。宗教團體只要符合成立的形式要件都可以向政府登記成為合法化的宗教組織。政府在 1990 年代推動多次寺廟補辦登記，准予許多宗教團體登記為合法化組織。但是，宗教團體登記合法化並不代表其土地與設施也合法化。政府為了管理宗教設施，訂出許多規範，將宗教團體納入管理。例如，台北市的宗教寺廟規定「住三」以上的土地分區且面臨八米道路才可設立，其設置亦必須與一樓使用相關，此種規定源於很多傳統寺廟或祠堂有燒香焚銀紙習俗容易造成火災，只要鄰居有人抗議就不准設置以免有公共安全的顧慮，致使政府的管理越來越趨嚴格。

政府在處理宗教用地及其設施合法化時，因行政體系的事權分歧，民政機關與營建機關在政府設官分職各有所司的傳統行政框架所框住的情況下，並不積極推動宗教用地合法化措施，迨至 2003 年才開始由主管宗教事務的民政機關以非建築專業行政人員負責推動宗教用地與其設施合法化方案，內政部長久以來將宗教用地與一般土地採行相同的審議制度，雖有人提出申請，但能獲得合法化的機率並不高，其行政程序困難重重窒礙難行，究其原因，宗教用地有其特殊性，是否與一般土地變更一樣值得商榷。如同都市計畫的擬定只是都市管理的一部份，現階段都市計畫在都市管理體系中與建管、地政、民政、稅務、工務、建設、環評、水保等功能區隔如此清楚，甚至被肢解的情況如果沒有改善緩衝期，則未來國土法通過以後，各縣（市）政府的綜合發展計畫所繼承的都市計畫將是一個支離破碎且各自為政的發展圖貌，未來縣（市）綜合發展計畫如何指導這些計畫的執行與修正亦是一大挑戰。

宗教團體擁有土地產權者於申請土地使用時必須先行考量其所有土地的各项限制條件，尤應特別注意地權與地用產生之關係，包括：1.水源保護區屬於限制發展區；2.敏感區域限制如自然保留區；3.國家公園；4.原住民保留地；5.經農地重劃的特定農業區；6.行水區；7.使用分區整編；8.不合作的持分土

地；9.開花土地或開天窗的畸零土地；10.未有八米聯外道路之土地；11.坡度三十度以上山坡地；12.水泥地、未登錄地、承租地、國有地、公有地等，方能將地權與地用做最適化使用。宗教用地之使用亦須依據上述土地使用之限制條件作規劃，方能在政府的土地規範下落實地權與地用產生合法化之關係。

宗教目的事業主管機關專案輔導合法化之認定，係由各目的事業主管機關參考2001年4月9日營建署綜字第九〇〇三五四號函，就該目的事業發展政策上如認定有輔導合法化必要者，依其特點如：依法查處、違規行為時間點、輔導期限、行為時事實法規、無公共安全之虞、無礙自然景觀條件等之符合認定處理原則，擬定具體輔導措施。因政府規定：凡屬非都市土地使用管制規則第28條第2項各款規定者，免檢附興辦事業計畫。各縣（市）政府受理變更編定案件之審查，需檢附興辦事業計畫，縣（市）政府受理變更編定案件之審查，如經查明已先行違規使用者：1.除會同有關機關依照區域計畫法第21條、第22條及有關法律規定懲處外，並暫停半年核發興辦事業計畫核准文件，其期間之計算自該管理之縣（市）政府依法處罰自起，算至屆二年為止；2.既存違規事實如經認屬2001年3月31日之前即已存在，且經目的事業主管機關列為專案輔導其合法化經營者，於縣（市）政府對其違規行為依法處罰後，目的事業主管機關得予審核其實質要件符合規定後核准其興辦事業計畫，不受暫停二年核准之限制。

二、非都市土地宗教建築用地管制

非都市土地經編定為某種使用之土地，應依其容許使用之項目使用。如非都市土地經編定為甲種、乙種、丙種建築用地及遊憩用地，可依照各種使用地的容許使用項目規定，得作為宗教建築使用，無須經過變更編定的手續與程序而逕行申請作為宗教建築使用。在十八種經編定為各種項目用地中，除前揭四種建築用地得作宗教建築使用外，需依非都市土地使用管制規則第27條即指2001年9月7日修正發布「非都市土地變更編定執行要點」規定，必須經由變更為特定目的事業用地的程序方得作為宗教建築使用，亦即非都市土地其使用分區包括特定農業區、一般農業區、鄉村區、工業區、森林區、山坡地保育區、風景區等均應變更編定為特定目的事業用地方能供宗教建築使用。³⁵

（一）政府治理宗教團體變更編定的問題

依據本研究訪談內政部民政司宗教輔導科黃慶生科長表示：政府處理宗教用地變更編定行政作業困境，主要因為非都市土地需依據其土地使用管制規則規定，必須透過變更編定的行政程序，方得以原屬非都市十種土地使用分區變更為宗教用地使用的「特定目的事業用地」，但是，在其變更

³⁵內政部20019月7日台內中地字第九〇八三三四三號令修正「非都市土地變更編定執行要點」，第8點第2項規定，自2001年9月7日本要點修正發布後興辦宗教建築設施所需之用地，應一律變更為「特定目的事業用地」。

編定過程中將面臨許多問題使其難以達成變更編定作業，包括下列幾個面向的問題：

1.高難度的申請措施

若以宗教團體申請十公頃以下山坡地開發為例：需申請非都市土地申請變更編定為特定目的事業用地，方能作為合法宗教用途。但在申請變更編定過程中，必須獲得下列行政機關頒發的證照許可證明：1.民政機關的准予免受十公頃限制事業計畫許可；2.建管機關的雜項執照；3.民政、營建、地政、農業、環保機關的用地變更編定許可；4.地政機關的異動編定登記完成，方能申請寺廟建築執照。5.興建完成向建管機關取得使用執照後，始得辦理寺廟登記。其間所涉及的法規，包含：地政法系的土地登記規則、區域計畫法及其施行細則、非都市土地使用管制規則、非都市土地變更編定執行要點、非都市土地容許使用執行要點；建築法系的建築法、區域計畫法及其施行細則、實行區域計畫地區建築管理辦法、非都市土地開發審議規範、山坡地建築管理辦法、建築技術規則、加強山坡地雜項執照審查及施工查驗要點；環保法系的環境影響評估法、開發行為應實施環境影響評估細目及劃定範圍認定標準；水保法系的非都市土地開發審議規範、山坡地保育利用條例、水土保持法、水土保持技術規範；農業法系的農業用地變更使用審查作業要點及目的事業主管法系的非都市土地申請變更作為宗教使用審查要點、寺廟登記規則等法令，實際上是一項高難度的申請措施。

2.審查業務太過專業

台灣地區宗教設施絕大多數屬違規使用，政府治理宗教用地違規使用業務，尤以受理非都市土地變更作為宗教設施用地為多，在整個行政作為的趨勢與現象下：1.縣(市)政府宗教主管機關作為目的事業主管機關第一線的審查角色，由於其非地政、建築、水土保持、環境保護等專業技術人員之原因，而對於處理宗教團體申請用地變更案件抱持更為戒慎恐懼的保守態度，導致核准案件逐年遞減，影響政府整體行政績效與宗教團體的權益；2.縣(市)政府宗教行政人員可能因承辦此項須具備上述專業知識之業務產生的職務壓力而求去，造成這項宗教行政業務人員流動性甚大；3.將來普通行政或一般民政人員之公務人員必須加考地政或營建法規，否則不足以應付相當專業的宗教團體申請其用地變更編定業務；4.宗教行政人員必須加強在職訓練，熟悉地政、營建、水保、環保、農業等諸法系之法規及實務，否則無法應付此項宗教致理業務；5.宗教行政單位勢必擴充編制或增加員額，甚至須網羅上述專業人員，方足以妥善處理與勝任此項宗教業務。

3.缺乏宗教行政專才

政府與宗教有關的現有行政法規雖然為數不少，但是由於新草擬的宗教法遲遲未能完成立法程序，致缺乏法律位階的依據，而淪於目前瑣碎繁多的行政命令細節規範，甚至許多行政命令朝令夕改，缺少前瞻性的統籌規範原則。宗教事務因過於特殊化，在專業宗教行政人才難覓的前提下，有關宗教的研究又分散在人類學、社會學等類別中，各執一偏而難得其全，政府的宗教行政人員面臨須具備的知識層面既多又廣，對於專門知識的吸收尤為迫切，可惜能夠傳達給它的資訊卻又太匱乏。究其原因，係因為台灣宗教教育長期未獲政府重視，宗教領域的學術研究較之其他學科的起步較晚。尤以宗教設施用地在縣(市)政府所發展出雙主管機關運作模式下，其扞格矛盾與問題盲點繁雜，非專業難以處理。依據內政部 1998 年統計，台灣地區包括台灣省 21 縣(市)、台北市及高雄市共有 3,508 座違建宗教設施，造成這些違建寺廟的原因，歸納有四項主要因素：(黃慶生，2002：406-410) 1.人的問題；2.所有權問題；3.稅務問題；4.法令規範問題等。

宗教團體提出其用地申請土地變更的主要法規，無論是上游的母法「區域計畫法」或下游的「非都市土地使用管制規則」，皆是屬於地政法系或建築法系的法令，但是卻因其用地變更係供作宗教用途使用，而歸屬於由民政主管機關來負責審查用地變更編定的行政體制，惟因民政主管機關的成員絕大多數屬於普通行政人員考試及格的一般行政人員編制，其職責負責上項非常專業的土地變更審查作業，在「宗教建築用地變更編定」這項業務，民政單位或建管機關誰該是適合的主管機關？誰該是目的事業主管機關？此一疑義之處仍將是縣(市)政府治理上的一項易產生影響民眾權益的困境。復以自 1999 年台灣省精省以後將行政層級從三級精簡為二級，造成主管機關編制的變動以及相關法規的修正變更；加上地方政府受理申請變更編定案件又受限於各相關單位如水保、農業、環保、建管等諸多解釋規定的一再變異，造成認定上困難，影響宗教用地審議案件的處理效益。

(二) 土地變更的責任歸屬延宕審議時程

宗教團體申請土地使用變更審議，因涉及各種不同機關、不同法令，相關機關行政人員甚至對土地管制責任歸屬的戒慎恐懼心態，常造成一件申請變更編定案件少者三、五年，多者須耗時十年始能核准的困擾，致引發民眾對政府施政績效產生質疑。例如：山坡地開發申請變更編定，如其面積在十公頃以下，需依「非都市土地使用管制規則」第 52 條之 1 規定，經主管機關審定其設立宗旨是否為辦理社會教化及公益慈善事業，始得准其免受十公頃以下面積之開發限制。有關宗教建築用地的開發，內政部已重新在 2003 年 7 月 31 日發布「宗教團體申請免受山坡地開發建築面積不得少於十公頃限制案審查原則」一種，³⁶作為十公頃以下山坡地開發案依

³⁶參閱內政部 2003 年 7 月 31 日內授中民字第○九二○○八九四八九號函。

據。另配合「山坡地建築管理辦法」之修正，於2003年7月31日發布「非都市土地申請變更作為宗教使用專案輔導合法化處理原則」一種，³⁷作為該日期以前既存違規使用之宗教設施輔導其合法化法律依據。又依新修正的非都市土地使用管制規則第26條及第29條規定：凡欲作為合法宗教用地，應一律變更為特定目的事業用地。

「宗教法令」與「宗教自由」之間常存在著不少衝突與矛盾，「政教分離」的意義是指宗教不可干預政治事務，政治也不應干預宗教聖務，力求「聖」「俗」和諧的理想。惟台灣社會呈現政治需要宗教的協助，宗教也需要政治的保護情形。在現存法令不夠完備前提下，常會侵犯了人民的宗教信仰自由權益，亦有人利用法令的不夠完備，誤用了宗教信仰自由尺度。因此，宗教團體法與相關法令之建置，實有必要賦予宗教團體權利主體與相關法令之法律地位。本研究認為其原則為：一方面政府應尊重宗教權益力求客觀公正。任何執法人員都必須尊重人民信仰自由的基本權利來執行法律，以維護人民的生活權益。然法律並非萬靈丹，仍可能有極少數宗教團體因政治立場或執行單位執法不當而形成緊張的政教關係，難以從法律層面加以制裁。因此，政府在宗教事務的管理執行面上，應尊重宗教團體的權益力求客觀公正。同時宗教團體本身亦需自我反省約束與自我防弊，避免破壞了自我理性的要求與對社會教化的形象。

肆、政府治理宗教設施違建之問題

台灣地狹人稠，寺廟興建勢必往山坡地發展，而山坡地開發又因近年來頻發土石流、水土保持災害、環境污染等問題，使得各相關行政單位在核准申請宗教設施合法化的案件，無不謹慎將事，嚴格要求，造成許多開發案件，尤其是宗教團體的土地上已經興建宗教設施之開發案，因為既成問題而無法通過水土保持或環境影響評估的審議，使得申請案延宕多時，甚至懸而未決。宗教設施從土地使用權取得之後，另須符合土地使用分區規定，再依各縣（市）宗教團體申請建造相關規定經民政單位核可後，研訂環境保護、水土保持計畫，俟領到建築執照與完成宗教團體登記為止，其所涉及相關法規規定繁多又專業，政府宗教行政人員與宗教團體雙方皆有認知的困擾。經本研究深度訪談內政部民政司宗教輔導科黃慶生科長獲悉，台灣地區違規使用的宗教設施可分為下列三類，茲分述如次：

一、既有的宗教設施

政府規定凡在2001年3月31日前即已存在的違規使用宗教設施，於補辦登記既存違規事實，各縣（市）政府對於其違規行為依法處罰後，得於審核其實質要件符合規定後，核准其變更編定，不受暫停二年核准之限制。各目的事業主管機關與受理審查興辦事業計畫或各縣（市）政府受理審查非都市土

³⁷參閱內政部2003年7月31日內授中民字第○九二○○八九四九○號函。

地變更編定案件，其申請基地之原始地形或地物已擅自變更者，依照內政部1999年12月15日台（八八）內中地字第八八八六八八九號與2003年7月31日台（九十二）內授中民字第○九二○○八九四九○號令修正以及依據2002年1月15日各相關機關會商後的審查處理原則為：凡國土秩序之維護，有效遏止違規行為，各目的事業主管機關及各縣（市）政府於受理審查申請人提出之興辦事業計畫或變更編定案件時，如經查明已先行違規使用，應依下列處理原則辦理：1.於興辦事業計畫審查階段，如經查明已先行違規使用者；2.屬非都市土地使用管制規則第28條第2項規定者；3.有關經該目的事業主管機關專案輔導合法化之認定者；4.對於先行違規後申請變更編定者。

既有的宗教設施違建可分為二類：1.「程序違建」，指在1995年1月1日之前事實上已經存在之違規使用的宗教信仰場所，其宗教設施未依照土地管制或建築管理相關法令規定提出申請者，可透過主管機關輔導合法化措施補行辦理申請補照程序及手續後，將可獲得合法化之違規使用建築物。此類程序違建一般在政府機關的航照圖可看到其已經存在的位置與建築物面積；2.「實質違建」，指宗教設施建置於1995年1月1日之後，其宗教設施未依照土地管制或其未依照建築技術管理規則之規定興建者，即指該宗教設施已違反土地管制或建築管理規定，無法透過補照程序予以合法化的宗教信仰場所。如興建於水源保護區、國家公園區或其他政府限制設置建物之處，且其「容積率」、「建蔽率」不符用地管制規定等者屬之。

政府對於宗教用地先行違規使用後才提出申請變更編定者，要求其實質要件應符合規定，各目的事業主管機關於審查興辦事業計畫時，除應依照規定審查並依非都市土地變更編定執行要點加會各有關機關外，如其興辦事業計畫涉有開發行為，應責由申請人先向各主管機關查詢後，檢附有關資料，如申請人未檢附或檢附之查詢資料未盡齊全，為縮短查詢時間，則由各目的事業主管機關於審核興辦事業計畫時，同時函請相關主管機關複查是否有需特別保護或禁建、限建規定，作為審核准駁之依據。³⁸位於農業用地之宗教設施，其農業用地上雖建有供寺廟、教（會）堂使用之宗教設施，依照內政部規定若符合農業發展條例第17條例及內政部訂頒「宗教團體以自有資金取得而以自然人名義登記之農業用地變更登辦變更登記為寺廟、教（會）堂所有應行注意事項」規定者，可先行辦理農業用地更名登記，再由宗教團體依法辦理土地使用變更編定。³⁹

目前已開發並在非都市土地上興建的違建寺廟，占有一定的比例，這些違章宗教設施，皆係違反山坡地開發建築管理辦法、山坡地保育利用條例、非都市土地使用管制規則、水土保持法等相關規定。因此，在尋求合法化的過程中，各相關單位在審查作業上將出現寬嚴不一、認定困難及執行程序上前後順序安排等問題，都將造成處理上的困境或民眾的困擾。例如：非都市土地申請變更編定為遊憩用地作為宗教設施使用，其使用面積在十公頃以

³⁸參閱內政部 2002 年 2 月 5 日台內中地字第○九一○○八三七三○號函。

³⁹參閱內政部 2002 年 1 月 30 日台內中民字第○九一○○○一五五○號函。

下，是否必須通過環境影響評估及水土保持計畫之審查，是否有必要在審查事業計畫時即要求提出環境影響評估及水土保持計畫，均值得商榷。針對台灣地區為數眾多的鐵皮屋搭蓋之牢固宗教設施，內政部依據民法第 66 條規定：「稱不動產者，謂土地及其定著物」。依此規定，民法上之不動產計有土地及土地之定著物二種：依民法物權論編關於定著物之概念，係指繼續密切附著於土地，不易移動其所在。定作物係民法之概念，其建築是否符合建築法規、有無建築執照、能否辦理所有權登記，並不影響定著物本質。內政部對於具有供奉神佛像之宗教設施，雖以鐵皮等建材搭蓋，但已經久牢固於地上多年者，若非屬臨時性之安置，經建築師簽證無安全顧慮者，准予依照「未辦理登記寺廟補辦登記作業要點」之規定辦理補辦寺廟登記。⁴⁰

二、新設置宗教設施

都市土地因都市計畫法早有設立其土地使用在既有制度上已具相當規模，故都市計畫之土地使用管制尚無爭議，許多在都會區既有的宗教設施早於都市計畫法公布實施之前已經設置，若不符合土地使用分區與建築技術規則規定，基於法律不溯既往原則，政府採取「容忍」態度允許其存在但不發給合法使用執照讓時間自然淘汰之。非都市土地使用管制法規於1970年代以後才開始建構，例如：許多位於非都市土地的宗教用地及其設施則須依照土地管制於非都市土地所採用的不同制度，包括：小面積二公頃以下實施「容許使用」；面積自二公頃至十公頃之間須依循「縣市政府許可」；面積十公頃以上則須由內政部核發「開發許可」。

本研究依據深度訪談歸納台灣地區宗教團體無法取得正式登記與其設施未能取得合法化的最大因素，主要受限於「山坡地建築管理辦法」行政命令的限制；或與「水土保持法」、「環境保護法」、「古蹟管理法」等的規定不符；或位於重劃區農業用地之內所興建的宗教設施幾乎不可能獲得農委會的核准，變更成為合法的宗教用地使用；或設置於國有林班地中的宗教設施亦不易獲得林務局的核可；若位於國家公園內的宗教設施亦幾無獲得合法化機會等皆屬法令嚴格限制的區位；宗教團體常因未諳政府行政作業體系與法令規定，致需耗費冗長時程歷經政府受理用地變更相關單位繁瑣難懂的書面審議過程；政府相關單位重複前往申請土地變更基地實地會勘的橫向行政體系重疊等因素，造成政府行政效率不彰現象；宗教團體的土地權屬問題；宗教團體無償取得的土地若因無力繳交稅賦致無法過戶也無法申請相關執照等，皆屬宗教用地與設施無法合法化的問題，惟此項與宗教團體關係重大的問題，迄 2005 年 2 月仍未見政府提出具體解決對策。

三、宗教團體附設納骨塔設施

宗教團體附設納骨塔設施由來已久，已為宗教文化的一部份，惟大多數均未

⁴⁰參閱內政部 2002 年 1 月 9 日台內中民字第○九一○○○二○一一○號函。

依規定申請設置，現行殯葬管理條例第72條規定，⁴¹該等設施得繼續使用，但應於本條例公布施行2年內符合本條例之規定。政府頒訂此項規定後，能於2年內符合殯葬管理條例規定者究屬少數。因此，已有宗教委員提案擬修正該條文之內容為：「本條例修正公布實施前，登記有案寺院、宮廟、教會附設之骨灰（骸）存放設施得繼續使用，其有損壞者，得於原地修繕，並不得增加高度及擴大面積。」惟上開修正內容不能排除建築法、都市計畫法或區域計畫法、水土保持法及其相關法規之適用，如有違反，仍將受罰。另有關稅收問題，依財政部1997年3月19日台財稅字第八六一八八六一四一號函訂頒「宗教團體免辦理所得稅結算申報認定要點」第3點第4款及第4點第3款規定，宗教團體提供納骨塔供人安置骨灰神位之收入，由存放人隨喜布施者，則非屬銷售貨物之收入，若有訂收費標準者，則屬銷售貨物收入應予課稅。

行政院版宗教團體法草案第33條規定，⁴²宗教團體於本法公布施行前，已附設滿10年之納骨、火化設施，視為宗教建築物之一部份，以防杜投機者搶建。但已區分所有建築物為宗教建築物者，不適用之。以預防宗教團體在區分所有建築物內設置納骨塔及假借宗教名義附設納骨塔，而行營利之實。同時，對於宗教團體附設之納骨、火化設施如有損壞者，規定僅得於原地原規模修建。但上開10年期限是否妥適，應再行討論。惟非法之宗教設施所附設納骨塔者，仍屬非法。上開殯葬管理條例及宗教團體法之修正或制定，均係有條件解決既有問題，以兼顧宗教界及殯葬業界之平衡，並非無條件全面性開放或就地合法化。針對既存之宗教團體附設納骨塔設施的合法化問題，內政部的立場採取有條件式地解決方案，包括：1.現階段措施，建議修正殯葬管理條例第72條，使登記有案之寺院、宮廟、教會附設納骨塔設施得繼續使用；2.未來措施，建議透過宗教團體法立法途徑，將該法施行前10年之寺院、宮廟、教會附設納骨塔設施視為宗教設施之一部份，依宗教建築相關規定管理之。

政府對於宗教團體的監督管理依據 1929 年公布的「監督寺廟條例」共 13 條及其補充解釋法令，因內容簡略與時代脫節對我國宗教團體實際上無法達到監督管理作用，每遇宗教糾紛行政機關時感法規難週之處。寺廟監督管理規定須改進之處甚多，政府雖已投入相當時間研擬宗教管理法但仍在立法研議中。台灣宗教的多神信仰非常清晰地表現在祭祀活動中，對宗教信徒來說，宗教信仰是一種和他們的認識、感情、意志等有關的心理活動。不論宗教設施是否合法化，人們關注的是超自然力量對於當下生活的現實意義，例如：商人祭祀財神，漁民祭祀海神等，人們生活偏好在宗教的邏輯中進行，宗教也在人們生活的脈絡裏發展，發展出台灣獨特的宗教信仰風貌。為台灣的宗教設施因為難以獲得合法化許可，許多設施的興建經費雖是社會各界十方信眾踴躍捐資的經濟來源，但其建設大多並未以長久性或整體規劃的考量，政府因其不具經濟性未

⁴¹殯葬管理條例第72條：本條例公布施行前，寺廟或非營利法人設立5年以上之公私立公墓、骨灰（骸）存放設施得繼續使用。但應於2年內符合本條例之規定。

⁴²宗教團體法草案第33條：本法施行前，寺院、宮廟、教會附設之納骨、火化設施已滿10年者，視為宗教建築物之一部份。但以區分所有建築物為宗教建築物者，不適用之。前項視為宗教建築物一部分之納骨、火化設施，其有損壞者，得於原地原規模修建。

予改善。恩格斯（1890：477）強調：「決定歷史鬥爭過程的是經濟基礎，但經濟因素並非是唯一決定性的因素。對歷史鬥爭的進程發生影響並且在許多情況下主要是決定著這一鬥爭的形式，還有其上層結構的各種因素，例如：政治的、法律的和哲學的理論、宗教的觀點以及它們向教義體系的進一步發展」。

台灣地區各地的寺院、教（會）堂，不論已合法或未合法的都持續發揮著豐富人們精神生活的社會作用與民眾生活息息相關。政府治理民眾的宗教信仰事務，理應包括一系列具體的內容和規定。例如：適用宗教團體使用的宗教土地使用變更審議規範及其配套措施，這是宗教用地與其設施合法化的重要關鍵。隨著宗教信仰人口不斷增加，宗教活動場所因而相對的增加。土地審議機制是政府對社會公共事務規範、管理及服務的一種手段，它對台灣的經濟建設確曾發揮了重要作用。台灣已經在全球化趨勢下加入 WTO（世界貿易組織），目的為了歐美先進國家認為透過世界經貿組織，將世界天然資源做垂直與水平分工，達到「全球市場、世界工廠」的降低成本提高效能，以創造人類生活福祉。但就全球化而言，宗教是最早啟動全球化腳步的先鋒，如世界性三大宗教基督教、佛教、伊斯蘭教早已在世界經貿合作之前，無須透過政治運作達到雙邊協定就已經遍及全球各地。時代巨輪的脈動，政府不應再以「宗教」不具經濟發展價值的直接效應而忽視其長期存在於台灣社會亟待解決的宗教用地與設施問題。