

國立臺灣大學法律學院法律學研究所

碩士論文

Graduate Institute of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

台灣百年來宗教自由之繼受與實踐

Reception and Practice of Religious Freedom in Taiwan over
the Past Century



張恩鴻

Chang, En-Hung

指導教授：王泰升 博士

Advisor: Wang, Tay-Sheng Ph.D.

中華民國98年10月

October, 2009

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

台灣百年來宗教自由之繼受與實踐

Reception and Practice of Religious Freedom in Taiwan over
the Past Century

本論文係張恩鴻君（學號 R94A21007）在國立臺灣大學法律學系完成之碩士學位論文，於民國 98 年 10 月 16 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

指導教授： 孫泰升

口試委員： _____

董昭元

林本炫

誌謝

本篇論文從撰寫到完成歷經四年的歲月，在這段漫長的旅程中，首先要感謝的是我的指導教授王泰升老師。自大學時代接觸法律史之後，就不斷受到老師的啟發，研究所裡的專題報告撰寫及討論，更培養出我能夠完成碩士論文的能力。特別是老師對論點的提示以及文章脈絡的指引，更讓我受益匪淺。再來則是要感謝口試委員黃昭元教授及林本炫教授，你們的意見讓我可以看見樹不見林以及論點過於分散的情況下，找尋到一條明確修改的道路。

其次要感謝所上的學長姐、同學及學弟妹，你們在課堂及研討會上所提的寶貴意見，促使這本論文能夠更加理想，也讓我補齊許多沒有注意到的資料。在此特別感謝祥豪及登凱撥空擔任我碩士論文研討會的主持人及記錄，有你們的幫助，真好。

再來感謝台大團契的學長姐、同學及學弟妹，你們豐富了我在台大九年的日子。沒有你們的幫助與陪伴，我是無法在信仰及人格上有顯著的成熟。特別感謝克先擔任我在基法復活節研討會的評論人；安智提供許多英文方面的修改建議；偉舫帶我到台灣各地遍嚐美食，在高山溪流中快樂地跳水。

接著感謝同學阿居及阿狗，和你們一起度過的紙上遊戲時光，以及在 CC 全盛時期所享受到的滿足與成就感，是我在男四專屬的回憶。也特別謝謝阿居幫忙我處理口試事宜，在此祝你申請學校順利。

此外也感謝眾多有名、無名的史料編輯者，由於自己也曾作過十個月左右的

日治法院檔案資料庫補登工作，因此深知整理、編輯檔案的辛苦，這本論文能夠引用你們的耕耘成果，真是太感謝了。

也感謝爸爸、媽媽、大哥、大嫂，有你們的照顧、鼓勵及代禱，讓我可以沒有後顧之憂的情況下，專心地寫作，也祝你們身體健康。並特別感謝我所信仰的神，藉著生病及意外教導我各式各樣的人生哲學，藉著平安與喜樂滋潤我憂傷及困頓的心靈。

最後謹以此論文紀念台灣過去宗教自由遭受侵害的人民。



恩鴻 2009/10/21 台大計中

讀者如有任何寶貴意見，歡迎來信討論：R94A21007@ntu.edu.tw

中文摘要

「宗教自由」是西方社會從近代，歷經數個世紀發展出來的權利與憲政概念，相對而言傳統華人或原住民社會並沒有孕育出這樣的法文化或概念。然而，台灣在近代歷史發展的大動盪之下，被捲入世界列強向外殖民的浪潮中，間接地接觸到此一飄洋過海而來的陌生概念，至今已逾一百年有餘。生活在當代台灣社會的人們，現在能夠選擇自己想信仰的宗教，自由參加宗教活動，自由向別人傳教，甚至不信仰任何宗教亦可。上述這些被視為理所當然的事，在過去的歲月中，並不全然能夠實現或受到保障。而社會文化與歷史背景均以西方有所差異的臺灣社會，又是透過什麼樣的「歷史代價」才得以逐步獲得「宗教自由」呢？因此，本篇論文係探究過去這段時間，東方社會的政府，特別是統治過臺灣的日本總督府及源自中國的國民黨政府，為何要引進「宗教自由」；政府對「宗教自由」的認知是什麼；有哪些限制或影響「宗教自由」的法律規範或具體措施；以及政府為何要限制人民的「宗教自由」；人民或宗教團體又是如何回應；曾否主張過「宗教自由」；有什麼積極或消極的行動；有否尋求司法救濟途徑為自己伸張權利；而當時的法學界及媒體的聲音又是什麼；此外，本文基於在地化思考，也將一併討論台灣宗教自由的歷史發展軌跡與西方社會的異同之處；以及西方宗教自由及政教分離能否完全適用於台灣社會；台灣宗教自由史能否作為其他國家或社會的參考；若要確保台灣宗教自由的發展必須落實保障哪些權利；最後並以法律史的角度提出確保台灣宗教自由的發展必須制定哪些規範。

關鍵詞：宗教自由；政教分離；宗教法；人權；法律史；臺灣總督府；國民黨政府

Abstract

As a human right, religious freedom emerged and gradually well-developed as a constitutional concept in modern Western societies. However, it did not play an equivalent role in the Eastern world, such as both the Han and aboriginal ethnic groups in Taiwan. This legal concept was not introduced to the Taiwanese societies until the historical change and the tide of colonization in the past century. Nowadays, Taiwanese people can choose any religion in which they believe, participate in religious activities, do missionary work freely, and even show support for antitheism whereas these actions could not receive fully legal protection before. Clearly, given the cultural and historical differences between Eastern and Western societies, religious freedom in Taiwan had to be obtained in distinct ways.

Therefore, the present study investigated the “historical costs” that the Taiwanese societies paid to earn religious freedom. Specifically, I examined why and how government systems in Taiwan (particularly Taiwan Soutokufu of Japan and Kuomintang Government from China) legislated the concept of religious freedom. Moreover, I reviewed how the government systems defined this concept and regulate its development in Taiwan. I also investigated people’s responses to these governmental regulations, including their advocacy for religious freedom, their active or passive fight for religious freedom, their seeking for judicial relief to protect their human rights, and comments/opinions on these legal actions from professionals and the press.

Additionally, from a localized perspective, I compared the development of

religious freedom in Taiwan with that in the Western world. Finally, I pointed out several important implications, such as whether the Westernized system of religious freedom, as well as the separation of church and state, are totally suitable for Taiwanese societies, how the religious freedom experience of Taiwan in the past century can shed light on other cultural settings, which legal protection should be established to ensure religious freedom in Taiwan, and which law should be legislate to protect the development of religious freedom in Taiwan.

Key word: Religious Freedom; the Separation of Church and State; Religious Laws; Human Rights; Legal History; Taiwan Soutokufu; Kuomintang(KMT) Government



目 錄

口試委員會審定書.....	i
誌謝.....	ii
中文摘要.....	iv
英文摘要.....	v
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與問題意識.....	1
第二節 文獻回顧.....	2
第三節 研究範圍及對象.....	4
第四節 研究方法及限制.....	6
第二章 西方社會宗教自由的發展與日本社會的繼受.....	14
第一節 西方社會宗教自由的起源與歷史脈絡.....	14
第一款 從非法邁向合法的基督教.....	15
一、早期基督教遭到羅馬帝國迫害.....	15
二、基督教如何邁向合法化.....	16
三、基督教變身為國教.....	18
第二款 基督教如何主宰中世紀歐洲.....	19
一、從世俗分離出宗教權力.....	19
二、宗教權力逐漸超越世俗權力.....	21

三、宗教權力獨霸的後果.....	24
第三款 近代型世俗國家的興起與基督教獨霸時代的結束.....	29
一、近代思潮的衝擊與宗教改革運動.....	29
二、世俗權力重新收編宗教權力.....	32
第四款 宗教寬容的呼聲與宗教自由的立法入憲.....	35
一、自由主義與個人主義的興起.....	35
二、國家主權與人民權利理論的出現.....	36
三、慘痛的宗教戰爭代價換來宗教寬容與自由.....	38
第二節 近代日本繼受宗教自由之背景與過程.....	42
第一款 德川幕府並未繼受宗教自由.....	42
第二款 明治天皇政府在國教政策下，繼受宗教自由之過程.....	43
一、明治政府為了鞏固統治，開始扶植神道國教.....	43
二、剷除阻礙國教發展的佛教勢力.....	44
三、佛教向政府輸誠以換取生存空間.....	45
四、浦上事件引發國際譴責，政府不得不考慮繼受宗教自由.....	46
五、國教政策以天皇為中心重新出發.....	48
六、國教政策與近代宗教自由思想衝突.....	49
七、國教提升為非宗教又超乎眾教，為繼受宗教自由作準備..	51
第三款 近代日本宗教自由立憲過程及實踐.....	53

一、民權運動興起並要求立憲.....	53
二、明治政府對立憲主張分歧並鎮壓民權運動.....	56
三、政府採取欽定保守立憲主義.....	57
四、明治憲法起草過程.....	59
五、日本式宗教自由條款草案分析.....	60
六、國教不入憲與限制宗教自由之原因.....	65
七、順應天皇成為宗教自由之先決條件.....	67
八、政府以教育勅語在學校推行國教.....	71
九、政府只准國教教育，不准宗教教育.....	73
第四款 小結：日本式宗教自由及政教分離誕生.....	74
第三章 日治時期台灣社會宗教自由之繼受與實踐.....	76
第一節 日本式宗教自由與宗教政策施行於台灣.....	76
第一款 日本治台前清帝國的宗教統治經驗.....	77
第二款 皇民化政策推行前總督府的宗教政策.....	80
一、以財產規則及違警例進行宗教管制.....	84
二、以西化及統治利益觀改造原住民宗教信仰習俗.....	89
三、感化原住民之宗教實驗並非出於保障宗教自由.....	91
第三款 西來庵事件促使總督府重新調查台灣宗教.....	96
第二節 總督府推行侵害宗教自由與違反政教分離的皇民化政策.....	98

第一款 皇民化政策的前導準備與同化政策的施行.....	98
第二款 總督府推行皇民化政策的原因及主張.....	99
第三款 皇民化政策的宗教同化措施與人民的反應.....	101
一、參拜神社與天皇像.....	101
二、奉祀神宮大麻.....	114
三、改善台灣家庭正廳方案.....	116
四、寺廟整理政策.....	118
第三節 日本內地以刑事處罰及宗教團體法壓制宗教.....	121
一、日本內地以不敬罪及治安維持法鎮壓宗教.....	121
二、日本內地戰時施行高管制強度的宗教團體法.....	124
三、台灣宗教倖免於刑事處罰及宗教團體法之原因.....	126
第四節 清治時期與日治時期宗教環境之差異.....	130
第五節 小結：日本宗教自由因戰敗而改為美式，台灣卻被帶向中式....	133
第四章 戰後戒嚴時期台灣社會宗教自由之繼受與實踐.....	135
第一節 對國民黨政權源自於中國的統治經驗考察.....	135
第一款 傳統中國政權對宗教多有戒心，並未繼受宗教自由.....	135
第二款 民國時代中國政府的宗教政策及法令措施.....	138
一、臨時政府將「宗教自由」立憲之過程及原因.....	138
二、北洋政府將「孔教列為國教」之憲政爭議.....	140

三、北洋政府宗教規範皆屬管制色彩濃厚之命令.....	142
四、國民黨政府宗教規範延續北洋思維並取締迷信.....	148
五、三民主義成為中華民國教育之根本，黨國體制誕生.....	156
第二節 宗教自由嚴重受害的戒嚴時期.....	157
第一款 法學界對宗教自由之釋義.....	157
第二款 國民黨政府實施管制民間「不良習俗」之宗教規範.....	158
第三款 國民黨政府施行全面箝制自由的戒嚴法制.....	161
一、憲法學者支持「拒向國旗及國父遺像行禮」應受限制.....	161
二、政府為了戰爭抑制人民宗教活動.....	164
三、政府以意識形態取締有損國體之日本味慶典.....	166
第四款 政府大力取締宗教與受害人民的回應.....	168
一、對一貫道的取締.....	169
二、對日蓮教的取締.....	187
三、對基督教派的取締.....	202
第五款 全國動員只為了祭拜兩蔣，「謁陵」文化形成.....	213
第六款 小結：政府意識形態是侵害台灣宗教自由最大危險來源.....	215
第五章 解嚴後台灣社會宗教自由之繼受與實踐.....	217
第一節 解嚴後政府還剩下哪些宗教管制規範.....	218
第二節 台灣式政教分離之發展與實踐.....	219

第一款 大安森林公園觀音像事件.....	220
第二款 佛誕日列為國定紀念日事件.....	227
第三節 台灣式宗教自由之發展與實踐.....	231
第一款 新興宗教能否享有自由：以宋七力涉嫌詐欺案為例.....	232
第二款 國家義務與人民宗教自由權之衝突.....	239
一、新約教會學生為了守道拒受國家義務教育.....	240
二、釋字 490 號支持國家義務優先，罔顧人民宗教自由.....	243
第三款 小神壇與小寺廟也勇於聲請大法官釋憲.....	254
一、釋字 460 號：家庭神壇試圖爭取優惠稅率.....	254
二、釋字 573 號：寺廟土地案促使「監督寺廟條例」違憲.....	257
第四節 宗教自由未現身的高砂義勇紀念碑事件.....	264
一、沸沸揚揚的靖國神社風波.....	264
二、台北縣政府粗糙的拆除處分.....	266
三、台灣人權促進會協助提起行政救濟.....	268
四、紀念碑事件的啟示.....	272
五、紀念碑與觀音像事件之對照.....	274
第五節 小結：台灣式宗教自由與政教分離的雙重落差.....	276
第六章 台灣繼受與實踐宗教自由百年後的在地化思考.....	279
第一節 回顧台灣百年來宗教自由之繼受與實踐.....	279

第二節 台灣宗教自由的歷史發展軌跡與西方社會的異同之處.....	281
一、西方社會由歷史孕育法概念；臺灣社會由法概念孕育歷史..	281
二、西方社會有一教獨霸；臺灣社會有一府獨裁.....	281
三、保障人民宗教自由皆非雙方初衷.....	282
第三節 西方宗教自由及政教分離能否完全適用於台灣社會.....	282
第四節 台灣宗教自由史能否作為其他國家或社會的參考.....	284
第五節 確保台灣宗教自由的發展必須落實保障哪些權利.....	285
第六節 確保台灣宗教自由的發展必須制定哪些規範.....	286
一、將政教分離原則明文入憲.....	286
二、將公務員對宗教中立入法.....	287
三、制定妥善的宗教團體法.....	290
第七章 結論.....	302
參考文獻.....	318

表 目 錄

表 1: 日本神道之分野.....	44
表 2: 明治憲法起草過程關於宗教自由之草案.....	60
表 3: 增田福太郎對日人治臺前的臺灣宗教分類.....	81
表 4: 內外地法令對照表.....	85
表 5: 日治時期宗教行政沿革表.....	88
表 6: 日治時期各地所派出之佛教布教師.....	95
表 7: 民國時代中國宗教法規分析一覽表.....	155
表 8: 戒嚴時期政府對日蓮教的取締方案.....	192
表 9: 戒嚴時期警備總部查禁日蓮教作業程序.....	194
表 10: 政府要求信奉日蓮教人民簽具離教切結書.....	196
表 11: 宋七力詐欺案裁判一覽表.....	233
表 12: 高砂義勇隊紀念碑拆除事件裁判一覽表.....	269
表 13: 紀念碑與觀音像事件之對照表.....	275
表 14: 台灣百年來宗教自由之繼受與實踐比較表.....	279

第一章 緒論

第一節 研究動機與問題意識

「宗教自由」乃西方社會從近代，歷經數個世紀始發展出來的權利與憲政概念¹，相對而言傳統華人或原住民社會並沒有孕育出這樣的法文化或概念。然而，台灣在近代歷史發展的大動盪之下，被捲入世界列強向外殖民的浪潮中，間接地接觸到此一飄洋過海而來的陌生概念，至今已逾一百年有餘²。相信生活在當代台灣社會的人們，現在能夠選擇自己想信仰的宗教，自由地參加宗教活動，自由地向別人傳教，甚至不信仰任何宗教亦可。上述這些被視為理所當然的事，在過去的歲月中，並不全然能夠實現或受到保障。而社會文化與歷史背景均以西方有所

¹ 按宗教自由之權利保障內涵包括個人信教與不信教的自由、宗教行為的自由、宗教集會結社的自由、宗教教育的自由等；而許多國家憲法為了保障宗教自由，避免國家賦予特定宗教特權，均更進一步採取國家與宗教嚴格分離之原則，即「政教分離原則」，來作為對國家的一種特別的要求或對宗教自由的「制度性保障」。一般學說多主張政教分離原則應包含幾項具體要求：1.國家不得設立國教；2.國家不得授予任何宗教團體政治性權力或特權；3.國家不得直接補助宗教團體進行宗教活動；4.國家不得支持或推行宗教教育與宗教活動。參見許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏合著，《現代憲法論》（元照，2版，2000年9月），頁112-115。法治斌，〈政教分離、出版自由與公共論壇〉，收錄於焦興鑑，《美國最高法院重要判決之研究：1993-1995》，台北：中央研究院歐美研究所，1998，頁2-3。

² 西元第四世紀，基督教勢力龐大，影響到羅馬帝國統治，於是當時皇帝君士坦丁頒布米蘭敕令，開始扶植基督教，並干預教內事務，埋下日後教會教權與皇帝政權抗衡的種子，演變成教皇與皇帝之間劇烈的鬥爭，即世俗之劍與精神之劍的對抗。近代之後，由於天主教會內部腐敗與人文主義的興起，16世紀馬丁路德及喀爾文等新教領導者開始主張宗教改革。其後17世紀在天主教和新教的國家或領地間爆發多次宗教戰爭。戰爭的代價導致「宗教寬容」的聲音產生。當時普魯士等地已允許信仰新教，另一方面在英國遭到迫害的清教徒陸續前往美洲尋求宗教自由和經濟機會。1776年美國獨立，其後依《獨立宣言》制定憲法，1791年的憲法修正案涵括了禁止國教與保障信教自由。受美國影響，其後宣佈《人權宣言》的法國也基於天賦人權肯定了言論自由、宗教自由等權利。上述概念漸漸在其它歐洲國家普及，19世紀中葉普魯士憲法也將信教自由入憲，其後影響到對之仿效的日本明治憲法。1895年日本統治臺灣，也將憲法中規定的信教自由施行於這塊土地。而中國從清末開始引進西方法與日本法典，至民國政府成立後公布的臨時約法也規定了宗教平等與信教自由，到1945年後中國國民黨政權統治臺灣，仍繼續施行有著宗教自由規定的憲法，以上種種歷史因素使得臺灣與世界宗教自由史接軌。參見尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》（國立政治大學法律學系碩士論文，1998年12月）；李建忠，《政教關係之研究》（輔仁大學法律研究所碩士論文，1990年）。

差異的臺灣社會，又是透過什麼樣的「歷史代價」才得以逐步獲得「宗教自由」呢？因此，筆者想要在本篇論文探究的是，過去這段時間，東方社會的政府，特別是統治過臺灣的日本總督府及源自中國的國民黨政府，為何要引進「宗教自由」；政府對「宗教自由」的認知是什麼；有哪些限制或影響「宗教自由」的法律規範或具體措施；以及政府為何要限制人民的「宗教自由」；人民或宗教團體又是如何回應；曾否主張過「宗教自由」；有什麼積極或消極的行動；有否尋求司法救濟途徑為自己伸張權利；而當時的法學界及媒體的聲音又是什麼；在探討完上述問題之後，筆者基於在地化思考，也將一併討論台灣宗教自由的歷史發展軌跡與西方社會的異同之處；以及西方宗教自由及政教分離能否完全適用於台灣社會；台灣宗教自由史能否作為其他國家或社會的參考；若要確保台灣宗教自由的發展必須落實保障哪些權利；最後並以法律史的角度提出確保台灣宗教自由的發展必須制定哪些規範。

第二節 文獻回顧

涉及「宗教自由」的文獻，在國內法學界泰半是以探討有關憲法上權利內涵或是宗教立法之討論，例如尤伯祥的《宗教自由之權利內涵研究》³，古健琳的《宗教自由之研究：以德、日憲法例探討我國憲法第十三條之意涵》⁴，或是陳新民的〈宗教立法的基本原則〉⁵；其次是以研究大法官解釋文為主，例如許育典的〈宗教自由保障下的宗教團體自治—評釋字第五七三號解釋〉⁶，黃昭元的〈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〉⁷；此外還有

³ 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》（國立政治大學法律學系碩士論文，1998年12月）。

⁴ 古健琳，《宗教自由之研究：以德、日憲法例探討我國憲法第十三條之意涵》（國立中正大學法律學研究所碩士論文，2000）。

⁵ 陳新民，〈宗教立法的基本原則〉，《法令月刊》，2002年2月，頁13-23。

⁶ 許育典，〈宗教自由保障下的宗教團體自治—評釋字第五七三號解釋〉，《月旦法學》，第114期，頁211-225。

⁷ 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》，第8期，2000年3月，頁30-45。

學者將有關宗教自由的基本權闡述及相關大法官釋字與其他議題集結成書，例如許育典的《宗教自由與宗教法》⁸；另有少數是從歷史政教關係加以探討，例如李建忠的《政教關係之研究》⁹。然而，李氏所著論文雖然介紹了歐美、日本、傳統中國、民國時代中國到戰後台灣的政教關係，卻欠缺日治時期之研究。另外，在行政實務界方面，黃慶生所著《台灣宗教立法》一書¹⁰，詳細地介紹從民國時代中國、戰後台灣到政黨輪替後的立法史，並提出許多宗教行政實務問題，以及立法建議。但綜觀上述文獻，國內法學界雖有一些關於「宗教自由」權利內涵或宗教立法的研究，但是較缺少以台灣為主體的法律史考察。

然而，在作法律史考察時，涉及統治者觀點、政策取向，以及政府與人民或宗教團體的互動部分，則有賴於參考其他學界的研究積累。例如在探討政教關係方面有研究戰後一貫道和長老教會的林本炫著作¹¹；研究日治時期和國治時期統治者如何對宗教施展統治術的葉永文著作¹²；查時傑的著作則研究了民國時代中國的政教關係以及日治後期教會學校的處境¹³；至於有關宗教政策的研究則有蔡錦堂、陳玲蓉和江燦騰等人的著作¹⁴，但是大都集中在日治時期。因此，對於國內法學界

⁸ 許育典，《宗教自由與宗教法》（元照出版有限公司，初版，2005年5月）

⁹ 李建忠，《政教關係之研究》（輔仁大學法律研究所碩士論文，1990年）。

¹⁰ 黃慶生，輔仁大學文學士，銘傳大學公共事務學研究所碩士，內政部民政司宗教輔導科科長。著作：《祭祀公業神明會法令解釋彙編及實務》（1982）、《最新祭祀公業神明會宗教寺廟法人登記法令彙編（合編）》（1985）、《最新祭祀公業法令廣輯（合編、三版）》（1996）、《最新神明會法令廣輯（合編）》（1997）、《寺廟建造及登記實務》（1998）、《寺廟經營與管理（四版）》（2000）、《台灣宗教立法》（太平慈光寺，初版，2005年10月）。

¹¹ 林本炫，《宗教團體與政府關係之研究》（國立台灣大學社會學研究所碩士論文，1988年）。其後改寫為《台灣的政教衝突》（稻鄉出版社，再版，1994年3月）。

¹² 葉永文，《臺灣政教關係之研究(1949-1999)：一種統治觀點之分析》（國立臺灣大學三民主義研究所博士論文，1999年）。此後增加日治時期部分改寫為《台灣政教關係》（風雲論壇出版社，初版，2000年11月）。

¹³ 查時傑，〈民初的政教關係：兼論近代中國政教關係三模式〉，收錄於《中國近代政教關係國際學術研討會論文集》，1987，頁244-265。另有查時傑，〈民國訓政時期的基督教會：訓政時期政教關係的初探（1928-1931）〉，收錄於《第二屆中國政教關係國際學術研討會論文集》，1991年6月，頁69-91。查時傑，〈皇民化運動下的臺灣長老教會—以南北教會學校神社參拜為例〉，收錄於張炎憲，《中國海洋發展史論文集（第三輯）》，中央研究院，1988年12月。

¹⁴ 蔡錦堂，〈日據時期的台灣宗教政策研究：奉祀「神宮大麻」及發行「神宮曆」〉，收錄於《第二屆中國政教關係國際學術研討會論文集》，1991年6月，頁313-331。另有專書《日本帝國主義下

或其他學界既有文獻所不足，或因主題侷限而不探討之處，則需要參考其他文獻資料，如《日治法院檔案》¹⁵、《台灣省政府公報》¹⁶、《國民政府檔案》¹⁷、《蔣中正總統文物檔案》¹⁸，或是其他機構所收藏或出版的其他檔案，才能有更進一步的認識。而國史館所出版的《台灣省警務檔案彙編－民俗宗教篇》即為其中研究戰後宗教自由史有所幫助者¹⁹，此檔案主要為國史館典藏台灣省警務處一批 1960 年代前後，政府禁止取締非法宗教的警務紀錄，內容涉及「民間習俗的改善與取締」、「取締一貫道」、「取締外來宗教」等。從這些檔案可以窺見當時政府對宗教習俗的政策取向，以及對宗教的管制、查禁取締之實務運作，相較與先前的研究大多只能從報章媒體，或是學者的調查報告出發²⁰，可說是具有相當程度的學術價值。

第三節 研究範圍及對象

關於本文的研究，首先以「時間」及「地區」而言，本篇論文主要處理的範圍，是從臺灣日治時期、戰後國民黨戒嚴時期，以及解嚴後的宗教事件。此外，考慮到歷史經驗的延續並不會因為政權的更替，或是時局的變動而立即斷裂，或

台灣の宗教政策》（東京：同成社，初版，1994 年）；陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》（台北：自立晚報社，初版，1992 年）；江燦騰，〈日本帝國在臺殖民統治初期的宗教政策與法制化的確立〉，《中華佛學學報》，2001 年 9 月，頁 91-134。另有專書《台灣佛教百年史之研究：1895-1995》（台北：南天，初版，1996 年）。

¹⁵ 參見日治法院檔案資料庫，網址：http://tccra.lib.ntu.edu.tw/tccra_develop/，點閱日期 2009 年 5 月 14 日。

¹⁶ 參見臺灣省政府公報網際網路搜尋系統 <http://www.tpg.gov.tw/stgogweb/>，點閱日期 2009 年 5 月 2 日。

¹⁷ 《國民政府檔案》內容涵蓋國民政府時期所經歷的內憂外患，及其推行重大建設的珍貴史料，共計 16,942 卷，分為 21 大類，期間自 1925 年到 1947 年（民國 14 年 7 月至 38 年 6 月），包括有關國家重大決策之制定與各項指令之頒布，皆有詳實紀錄，屬決策型的檔案，極具學術研究參考價值。參見國史館數位典藏查詢網站 <http://db1n.sinica.edu.tw/textdb/drnHBrowse/>，點閱日期 2009 年 5 月 1 日。

¹⁸ 《蔣中正總統文物》係蔣中正先生主政中樞、奔走國事所留下的函稿、電文、日記、信件、書籍、輿圖、影像資料及文物等，由蔣總統之機要人員歷年蒐錄整理形成。參見國史館數位典藏查詢網站 <http://db1n.sinica.edu.tw/textdb/drnHBrowse/>，點閱日期 2009 年 5 月 1 日。

¹⁹ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》（國史館印行，1996 年 1 月）。

²⁰ 例如對一貫道的研究，先前學者大多數是參考宋光宇的研究報告。參見宋光宇，《天道鉤沉：一貫道調查報告》（台北，元祐，1983 年）。

是馬上喪失其影響力。因此，就可能影響到台灣宗教自由發展的因素，例如「近代西方法律史」、「近代日本法律史」、「近代中國法律史」等²¹，也將予以討論。

其次就「對象」而言，除了研究當時的統治者之外，對於人民而言，由於大部分的宗教並不會限制信徒的族群別。因此，居住於台灣土地上的人民包含原住民族、福佬族群、客家族群、外省族群、乃至於移入或暫時居留的外籍人士，例如傳教士等，都有可能成為研究的對象，因此並不刻意侷限或排除哪一族群，端視史料或研究的發展而定。

最後，由於台灣社會的宗教團體眾多²²，以筆者目前研究所得知，在前述警務處檔案中，戒嚴時期遭到政府查禁取締的宗教團體至少就有一貫道²³、日蓮教²⁴、

²¹ 儘管在 1895-1945 年間，台灣及澎湖等島嶼並不受當時中國政權所統治。然而在戰後國民黨政權接管台灣所帶來的中華民國法體制，乃至於 1949 年後因為國民黨喪失對中國的統治權，而隨之移轉到台灣的大量人員，大部分都具有近代中國經驗，因此也可能成為影響戰後宗教自由發展的因素之一。

²² 截至 2009 年底止，國內登記有案之寺廟計 11,651 座；按宗教別分，以道教寺廟占 78.4% 最多，佛教寺廟占 19.6% 次多；各縣市以臺南縣、高雄縣、屏東縣較多，合計達三成。同期教會(堂)數計有 3,190 座；按宗教別分，以基督教占 77.4% 最多，天主教占 21.6% 次多；各縣市以臺北市、花蓮縣、臺東縣較多，合計約占三成。平均每縣市之寺廟及教會(堂)數達 594 座，亦即平均每鄉鎮市區有 40 座寺廟或教會(堂)。而登記有案之宗教類別計有 26 種。參見中華民國內政部統計資訊服務網 http://www.moi.gov.tw/stat/main_1.asp?id=1723，點閱日期 2009 年 5 月 21 日。此外，關於戰後到解嚴前夕的統計，寺廟數在戰後初期大約有 3750 個單位，到 1981 年登記有案者共 5539 個；就教堂數而論，戰後初期約有 400 個，到 1981 年高達 2303 個。參見瞿海源，《台灣宗教變遷的社會政治分析》(桂冠圖書，初版，1997 年 5 月)，頁 42。

²³ 所謂「一貫」是指由無貫有，由始貫終之理。因此，理貫徹天地萬物，而天地萬物各具此理，即為「一貫」。而一貫道祭拜的神像，不分儒道佛基督的神祇，甚至連中國古老的先聖如孔子，都是一貫道信徒膜拜的對象。一貫道之宗旨為「敬天地，禮神明，孝父母，重師尊，友兄弟，和相鄰」。希望藉由改惡向善、洗心滌慮的過程來恢復人類本性之自然，進而希冀能夠化人心為良賢，以達世界大同之境地。參見內政部民政司網站的台灣地區宗教簡介 http://www.moi.gov.tw/dca/religion01_12.asp，點閱日期 2009 年 5 月 2 日。

²⁴ 日蓮宗是 13 世紀日僧日蓮所創立的。日蓮宗之傳入台灣，始於 1896 年。日治時期，日蓮宗在台灣的信徒約有五千人。另有屬於日蓮宗系統的兩個宗派「本門法華宗」與「顯本法華宗」。戰後，上述三派全部撤回日本。大約在 1960 年前後，屬於日蓮系信仰的新興教派—創價學會開始傳入台灣。由於未能取得台灣政府的宗教法人資格，因此未能建立寺院，僅採取家庭聚會方式傳教。1988 年 3 月，該會在台灣成立勤宣文教基金會。1990 年 3 月，成立「中華民國日蓮正宗佛學會」，在台灣正式以合法的宗教形象出現。1994 年 8 月，又成立「中華創價佛學會」。參見迦陵，〈曾在台灣發展的日本佛教宗派(二)〉，《妙心雜誌》，第 30 期，1998 年 6 月 1 日。

大同教、日本生長之家、耶和華見證人教會；沒有列入在前述警務處檔案中，但有相關政府查禁取締事蹟者，如世界基督教統一神靈協會²⁵。而曾引起政府注意而遭到監視並蒐集活動資料者²⁶，計有新約教會、日本基督教循理會、摩門教。而被政府對外宣稱為「邪教」者²⁷，則有一貫道和世界基督教統一神靈協會²⁸。如果要全部詳細探討的話，實非筆者時間、能力及論文篇幅所能負擔。因此，就本篇論文而言，在戒嚴時期主要以「一貫道」、「日蓮教」、及基督教派為探討案例。至於為什麼選擇這些宗教？原因一方面在於有先前的文獻累積之外；再者，前述警務處檔案中有豐富的實證資料可供觀察，而當時報章媒體的報導亦不少，就檔案與既有文獻研究成果相互對照補充之下，更能清楚描繪出這一段歷史²⁹。

第四節 研究方法及限制

一、研究取徑

本篇論文所採用的法律史觀乃是以台灣的歷史發展為主軸，其他國家或地域的歷史發展為輔進行論述。簡言之，即是立基於台灣主體性之研究。至於本篇論文章所要探討的宗教自由史內容如何觀察，涉及到當時統治者或人民等對當時宗教自由概念的認知，而這些認知有可能會影響其決策或行動。然而，相較於西方

²⁵ 參見《內政部部史》（內政部發行，初版，1994年6月），頁267-269。

²⁶ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，目錄頁23-27。

²⁷ 對於「邪教」名詞之使用，並非代表筆者對某些宗教的歧視或污蔑，而是為了研究上所需，適時呈現過去歷史的用詞。

²⁸ 「世界基督教統一神靈協會」，簡稱「統一教會」，一般也被簡稱為「統一教」。自1997年起，創始人文鮮明牧師將上述教團組織名稱改成具有社會團體意義的「世界和平統一家庭聯合會」，強調通過建立以神為中心的理想家庭，來實現和平統一的理想世界，即大同世界或地上天國。參見內政部民政司網站的台灣地區宗教簡介 http://www.moi.gov.tw/dca/religion01_18.asp，點閱日期2009年5月2日。

²⁹ 由於受限於史料及篇幅問題，筆者文章不可能涵蓋所有台灣的宗教團體，再加上筆者主要處理的並不是「政教關係史」，而是「宗教自由史」。因此這些統治者、宗教團體或個人所留下的史料，都是筆者對於人民的宗教自由所受到的箝制、壓迫或是鬆綁、保障進行觀察、詮釋的證據之一。例如某項法律措施施行之後，某些宗教團體或個人被壓制、取締或處罰，這是當時統治者所選擇的。筆者所要作的是，從中觀察過程與雙方的動機或認知，進而論述「宗教自由史」。

社會所發展出來的宗教自由內涵，台灣社會在歷史的變動下接觸到這些觀念時，並不當然等同於當時西方社會所認知的內涵，這是引進外來法文化所可能帶來的落差。因此，筆者在觀察史料時，雖然會參考現今所討論的宗教自由內涵類型或憲政原則³⁰，例如個人信仰與不信仰的自由、宗教行為的自由、宗教集會結社的自由、傳教的自由、政教分離原則等，但不一定會據以認定當時社會已具備這些觀念而進行論述，反而是仔細觀察台灣社會如何一步步接觸這些西方法概念，而發展出屬於臺灣特有的宗教自由史。由於本篇論文的主要內容以日治時期、戰後戒嚴時期及解嚴後的事件為主，因此對於政府侵害人民宗教自由權的觀察自然較多³¹。但是，這當中不避免會遇到統治者對於人民的宗教自由進行箝制、壓迫或是鬆綁、保障。此時筆者所採取的立場是盡可能呈現出雙方的主張或行動，甚至是其背後的動機或影響因素，而不是馬上進行事後的批判或評價。

二、時間分期

其次，關於時間的分期上，在日治時期方面，筆者將以日本政府在 1930 年代後全面推行皇民化政策作為前後時期的分隔點，因為在皇民化政策下，臺灣人被強迫參拜神社、奉祀神宮大麻等，政府對於人民的信教自由進行全面的侵害。至於在戰後的戒嚴時期，筆者並不打算再對戒嚴時期內部作細部的劃分，主要因素在於戒嚴時期政府透過各種法令對人民的自由加以大幅限制，例如戒嚴法 11 條第 2 款規定：「在戒嚴地區內，最高司令官有執行限制或禁止人民有礙治安的宗教活

³⁰ 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。參見許育典，〈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〉，收錄於劉孔中、陳新民，《憲法解釋之理論與實務，第三輯（上冊）》，台北：中研院，2002 年，頁 265-353。

³¹ 例如在威權統治底下，人民的自由和權利都危機四伏了，怎麼能奢談要求國家作到政教分離。

動之權力。³²」而實際上，整個戒嚴時期，一直不斷有宗教團體受到政府的壓迫或查禁³³。此外，在解嚴後因為民主改革開放的緣故，因此在時間點上，筆者也沒有特別作分期。

三、研究概念定義

關於宗教一詞的定義，中文「宗教」一詞同時出現很晚。現存的三代及秦漢文獻中，「宗」和「教」都以單音詞形式存在。按「宗」字，取自《書經》（尚書）堯典「禋於六宗」一句³⁴。所謂六宗者，即「天宗三，日月星；地宗三，河海岱」，就是崇拜六種自然現象的意思；此外，「宗」在《說文解字》中的解釋為：「宗，尊祖廟也」；它是一個會意字，原意為：將祭品放在屋內的桌上，引申為：「同祖所祭者為宗」；因此，「宗」與「崇拜」意義連貫在一起。「教」字取自《易經》觀卦：「聖人以神道設教，而天下服矣」，其中「教」字有「禮教」與「教化」的意義³⁵；而「教」在《說文解字》中的解釋：「佛老，異方教耳」，這裡的教，指的

³² 原條文為：戒嚴地域內，最高司令官有執行左列事項之權：

- 一 得停止集會結社及遊行請願，並取締言論、講學、新聞、雜誌、圖畫、告白、標語暨其他出版物之認為與軍事有妨害者。
上述集會結社及遊行請願，必要時並得解散之。
- 二 得限制或禁止人民之宗教活動有礙治安者。
- 三 對於人民罷市罷工罷課及其他罷業，得禁止及強制其回復原狀。
- 四 得拆閱郵信電報，必要時並得扣留或沒收之。
- 五 得檢查出入境內之船舶車輛航空機及其他通信交通工具，必要時得停止其交通，並得遮斷其主要道路及航線。
- 六 得檢查旅客之認為有嫌疑者。
- 七 因時機之必要，得檢查私有槍砲彈藥兵器火具及其他危險物品，並得扣留或沒收之。
- 八 戒嚴地域內，對於建築物船舶及認為情形可疑之住宅，得施行檢查，但不得故意損害。
- 九 寄居於戒嚴地域內者，必要時得命其退出，並得對其遷入限制或禁止之。
- 一〇 因戒嚴上不得已時，得破壞人民之不動產。但應酌量補償之。
- 一一 在戒嚴地域內，民間之食糧、物品及資源可供軍用者，得施行檢查或調查登記，必要時並得禁止其運出，其必須徵收者，應給予相當價額。

³³ 例如一貫道直到 1987 年才獲得解禁。參見《內政部部史》，頁 268。

³⁴ 禋(一ㄣ)，祭天之意。心意誠敬的祭祀，叫「潔禋」。參見何容主編，《國語日報字典》（國語日報社，29 版，1992 年 4 月），頁 467。

³⁵ 參見董芳苑，《探討台灣民間信仰》（台北：常民文化，1996 年），頁 92 以下。

能是思想宗旨³⁶。至於「宗教」連用，則是日本人根據中文經典典故合成「宗教」一詞，用以翻譯英文的「religion」，我國則沿襲使用³⁷。因為中國近代的翻譯家，常借用日語漢字的譯法來翻譯西方著作，故漢語中「宗教」一詞指稱「religion」，可能是受到日語漢字的影響³⁸。

其實「religion」這個詞在西方的語源中，一是拉丁語的「religere」，意思是敬仰神靈時的「集中」、「重視」和「小心翼翼」；一是拉丁語的「religare」，意思是「連結」、「組合」和「固定」，包含人與神、神與靈魂之間的連結之意³⁹。因此，在西方拉丁語時代，「religion」所表達的含意為：人對神的敬仰與崇拜，及神人之間存在著某種溝通⁴⁰。

至於「自由」(freedom; liberty) 兩個字，不論在哲學、法學、文學、政治學、社會學、經濟學、歷史學，或是神學等各個領域都可以成為議題。但自由概念內涵之歧異複雜，卻遠非熱烈追求自由之人士所能想像的。根據自由理論學者 F. A. Hayek 對於自由概念的界定，乃是將其與外在的強制 (external coercion) 對立起來，而界定為「獨立於別人專斷的意志之外」(independence of arbitrary will of another)。自由表示能依據自己的決定和計畫行事，不自由則表示必須隸屬於別人專斷的意志之下。Hayek 從不受外在強制的觀點來界定自由，而認為自由乃是能獨立地根據己意行事，但所謂不受外在強制是指不受別人專斷的意志之強制，而非是否定一

³⁶ 參見羅竹風主編，《人、社會、宗教》(上海：上海社會科學院，1995年)，頁4。

³⁷ 參見余光弘，〈台灣地區民間宗教之發展：寺廟調查資料之分析〉，收錄於瞿海源，《台灣宗教變遷的社會政治分析》，台北：桂冠，1997年，頁595以下。

³⁸ 參見鄭志明，《台灣民間宗教論集》(台北：台灣學生，初版，1988年3月)，頁16。

³⁹ 參見 R. L. Johnstone 著，尹今黎、張蕾譯，《社會中的宗教：一種宗教社會學》(成都：四川人民，1991年1月)，頁10。

⁴⁰ 有學者認為：「本來『religion』這個名詞，它的意義不是單指著有制度的組織而言，乃是包含一切人類心中的崇敬。但是，一譯成『宗教』這個名詞，便把原來意義縮小；所以一提到『宗教』，就變成有形式的組織，為一部份人所專有的了。」參見羅竹風主編，《人、社會、宗教》(上海：上海社會科學院，1995年)，頁4-5。

切的外在限制⁴¹。

我國對宗教自由之保障係直接規定於憲法第 13 條：「人民有信仰宗教之自由」⁴²。就基本權之性質來看⁴³，宗教信仰自由乃是屬於精神自由所包含的下位概念，由於人是具有省思能力，並且能夠依照自由意志決定行止之獨立的權利主體。因此，如果人的內在精神活動，受到外在力量的干涉或壓制，將無法自由形成其本身的世界觀。所以說，精神活動與精神生活的尊重，是個人能夠擁有「人性尊嚴」的基礎與前提，宗教信仰的尊重亦同⁴⁴。

涉及「宗教」與「信仰」的區分上，由於信仰（belief）是宗教的構成要素之一，但其概念所指涉之範圍無疑較為廣義，德國基本法第 4 條第 1 項將宗教自由與信仰自由予以區隔保障，即明示其有所不同。宗教中的信仰，有些具有完整的「教義」，世界各大宗教教義精深奧妙向為宗教的根本精神與動力所在，但有些宗教也並無精深的教義，卻對人們的生活和思想有相當的影響力⁴⁵。將信仰與宗教脫勾而論，信仰可泛指一種「價值觀」、「世界觀」、「宇宙觀」或是「精神信念」，即便是無神論者，「無神論」本身也是一種信仰。「信仰」為人們提供安身立命的解釋體系，讓人們能夠調適並生存於社會當中⁴⁶。就本篇論文而言，當涉及宗教探討時，主要還是使用「宗教自由」，而盡量避免使用「信仰自由」，因為信仰在概念

⁴¹ 參見林信全，《海耶克自由理論研究》（台北：聯經，2000 年），頁 63。

⁴² 亦有學者將其解為包括「信仰自由」與「宗教自由」兩種不同的概念，前者專指宗教以外其它信念之自由；後者才是與宗教有關之保障規範。參見周志宏，〈內在精神自由〉，《月旦法學雜誌》，47 期，1999 年，頁 127。

⁴³ 基本權（Grundrecht；basic rights；human rights），在文獻上又有稱作「基本人權」、「人權」、「基本權利者」，用語雖不一致，但所指涉皆相同之事物。惟基本權與公民權（civil rights，又稱作「國民權」）尚非相同，前者係「先國家性」之權利，不分國籍而任何人皆得享有，除了無待國家規定以外，國家不得以任何理由加以剝奪；後者則為一國之國民始得享有之權利，是「國家性」的權利，國家雖得以加以限制之，但仍應符合「比例性」之要求。關於基本權之種類及性質，參見李惠宗，《憲法要義》（台北：元照出版，2001 年），頁 88 以下。

⁴⁴ 參見呂秉翰，《論宗教信仰自由與刑事不法行為之界線》（國立中正大學犯罪防治所碩士論文，2003），頁 14。

⁴⁵ 參見王振寰、瞿海源主編，《社會學與台灣社會》（台北：巨流，2002 年），頁 363。

⁴⁶ 呂秉翰，《論宗教信仰自由與刑事不法行為之界線》，頁 10。

上並不同於宗教。此外，由於日本明治憲法之宗教自由條款係使用「信教自由」⁴⁷，民國時代中華民國臨時約法亦使用「信教自由」⁴⁸，爲了行文上的統一，除了引用法律條文或著作必須忠於原文之外，在討論部分皆以「宗教自由」行之。

接著是關於研究過程中涉及「宗教」與「習俗」的區分問題。首先對於宗教的概念，如果從社會學或宗教學的研究來看，宗教之構成有「教義」、「教規」、「教儀」、「教主」與「信徒」等 5 項。然而，此乃源自於西方宗教的研究結果，未必能涵蓋所有世俗化的宗教信仰。因此討論憲法宗教自由時，宜採較廣義之宗教定義⁴⁹。有關現行憲法第 13 條「宗教」之界定，學者陳新民有以下定義：「宗教是一種在說服人們由內心相信而自認為已有完整理論體系之精神活動。」⁵⁰至於許育典則認為應採最廣義解釋：「只要是個人所選擇的價值體系涉及個人對自己存在的定位以及個人對於其存在世界的認知時，該價值體系即可被廣義地認為是屬於宗教的範圍。」⁵¹另外，我國學者曾援引日本學界之主張，認為宗教有「廣義」與「狹義」之分。廣義之宗教係指：「確信有超自然、超人類本質（亦即絕對的、造物主、至高的存在等，特別是神、佛、靈等）的存在，而對於敬畏崇拜之行為而言」；狹義之宗教則是指「以具有某種固有教義之組織背景者」而言⁵²。

綜合上述的觀點，一方面臺灣社會的宗教或民間習俗並不能完全套用西方式的宗教定義，對華人而言，宗教信仰往往是多神論、折衷的，在傳統文化中，我們看不到單就一種神祇的崇拜，其多神論帶有混合不同信仰的性質，此性質造成

⁴⁷ 原條文爲：「日本臣民ハ安寧秩序ヲ妨ケス及臣民タルノ義務ニ背カサル限ニ於テ信教ノ自由ヲ有ス。」中文翻譯：「日本臣民在不妨礙安寧秩序及不違背臣民義務之範圍內，有信教自由。」

⁴⁸ 原條文爲：「人民有信教之自由。」

⁴⁹ 參見王和雄，〈憲法保障宗教自由之意義與界限〉，收錄於《司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集》，1998年9月，頁149-156。

⁵⁰ 參見陳新民，《中華民國憲法釋論》（台北：作者發行，3版，1999年10月），頁263。

⁵¹ 參見許育典，〈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〉，收錄於劉孔中、陳新民，《憲法解釋之理論與實務，第三輯（上冊）》，2002年9月，頁275。

⁵² 許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏合著，《現代憲法論》，頁112-113。

各個宗教界線的模糊不清⁵³。在陳熙遠的研究中，原本中國並無宗教一詞，不管是正統官方的「禮教」或是一般民間的「信仰」，都無「宗教」的排他性與獨一性意涵，但「宗教」自日本引入中國後，此詞彙的使用讓基督教無疑成爲此論域裡的典範，反使華人對自己宗教的理解侷限在基督教所定位的象限之內，讓華人傳統信仰謫配到此範圍邊緣的趨勢⁵⁴。換句話說，受到上述觀念影響，有些人可能會認爲去某個宗教團體的聚會場地進行禮拜、參與宗教活動才是「信教」，但平時祭祖或初一十五的拜拜算不上是「信教」，而只是一種民間傳統信仰或是習俗。然而，若是採取廣義的看法，後者之行爲仍是具有宗教性的。

因此，筆者在本篇論文所探討的宗教係採取上述廣義的觀點，對於其是否有教義、教主、來世觀等均不加以限定。至於「習俗」部分，由於其包括人民的習慣與風俗，但有時也可能涉及到宗教，例如民間的祭典等。因此筆者也將視史料的呈現而進行取捨，然而這中間容或有些模糊地帶是無法清楚劃分的。

四、研究限制

面對可能的研究限制，筆者有必要在此先予以說明。首先是史料誤差問題，例如國史館所出版的《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，由於此書屬於檔案彙編，又是重新打字稿而非檔案原件。因此在收錄檔案上不免受到編輯者影響⁵⁵，筆者也發現至少兩項誤差。首先，其第 1 頁收錄的「查禁民間不良習俗辦法」爲 1948 年 9 月 7 日內政部所修正公布版本，然而最早版本在 1944 年 5 月 9 日已由中華民國

⁵³ 參見 Yang, C.K.(楊慶堃)，〈儒家思想與中國宗教之間的功能關係〉，出自段昌國、劉劭尼、張永堂編譯，《中國思想與制度論集》，台北：聯經，1985，頁 343-344。

⁵⁴ 參見陳熙遠，〈「宗教」——一個中國近代文化史上的關鍵詞〉，《新史學》第 13 卷第 4 期(2002)：62-64。

⁵⁵ 其在序言也自謙：「編者才疏學淺，又非此範圍的研究者，編輯差誤在所難免，期望各界先進不吝指證。」參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 2。話雖如此，筆者論文之完成也是立基於檔案編輯者的辛勞成果，在此予以誌謝。

國行政院核定，同年 6 月 9 日內政部公布，1946 年 10 月修正⁵⁶。其次，其第 5 頁收錄的「台灣省改善民間習俗辦法」，時間載為 1963 年 8 月，然經筆者查詢公報後發現，正確公布時間應為 1959 年 7 月 13 日，且其第 2 條規定漏打最後一行文字⁵⁷。因此，就上述各項史料誤差而言，實為筆者論文可能的限制之一。

再者，有關司法活動部分，前述的國史館警務處檔案處對於戒嚴時期宗教的查禁取締有詳細的紀錄，甚至包括警方偵訊人民的筆錄等。然而，若欲探究人民尋求司法救濟途徑的軌跡，則有一些限制，例如目前司法院網站所收錄的裁判書最早是在 1996 年之後，如非前揭收錄範圍，只能逕向該管法院洽詢。而少年事件及性侵害事件司法院亦不對外公開，筆者也無法從法院判決中研究宗教人士涉及「性侵害」時，法院的見解為何。因此，以筆者目前時間及能力而言，只能就既有的判例、解釋、函釋等進行搜尋。另一方面，日治及戰後的戒嚴時期對於宗教習俗的取締有使用行政處罰的方式，例如臺灣違警例或是違警罰法第 66 條第 2 項、第 3 項⁵⁸，雖然戰後對於違警事件之裁決不服者，得於接到裁決書後翌日起 5 日內，向其上級官署提起訴願⁵⁹。然筆者尚未找到有關這一方面的資料，在法律救濟途徑的探討上，存在著上述的限制。

最後，筆者所引用之資料大多為過去的歷史文獻、政府出版品及報章資料，沒有親自向事件當事人作過深度的訪談。因此，在觀點及資料所載事實正確性程度上，可能與當事人之體會和經歷有所出入，亦為本篇論文限制之一。

⁵⁶ 參見《台灣省政府公報》（春字第 3 期，1947 年），頁 35-36。

⁵⁷ 該段文字為：「平日演戲及布袋戲者，不受第一項第五款規定之限制。」參見《台灣省政府公報》（秋字第 13 期，1959 年），頁 187。

⁵⁸ 原條文如下：有左列各款行為之一者，處三日以下拘留或二十圓以下罰鍰或罰役：

- 一 奇裝異服，有礙風化者。
- 二 妖言惑眾，或散佈此類文字圖畫或物品者。
- 三 製造或販賣有關迷信之物品，不遵官署取締者。
- 四 於通衢叫化，或故裝殘廢行乞，不聽禁止者。
- 五 販賣或陳列查禁之書報者。
- 六 虐待動物，不聽勸阻者。

⁵⁹ 此為違警罰法第 44 條規定。

第二章 西方社會宗教自由的發展與日本社會的繼受

眾人聽見這話就極其惱怒，向司提反咬牙切齒。但司提反被聖靈充滿，定睛望天，看見神的榮耀，又看見耶穌站在神的右邊，就說：我看見天開了，人子站在神的右邊。眾人大聲喊叫，摀著耳朵，齊心擁上前去，把他推到城外，用石頭打他。作見證的人把衣裳放在一個少年人名叫掃羅的腳前。他們正用石頭打的時候，司提反呼籲主說：求主耶穌接收我的靈魂！又跪下大聲喊著說：主啊，不要將這罪歸於他們！說了這話，就睡了。掃羅也喜悅他被害。從這日起，耶路撒冷的教會大遭逼迫，除了使徒以外，門徒都分散在猶太和撒瑪利亞各處。（聖經使徒行傳 7 章 54-60 節、8 章 1 節）

從上述基督教經典之記載可以發現，作為西方社會及全球主要宗教之一的基督教，其自陳初始發展階段即因教義與猶太教傳統有所抵觸（將耶穌視為神），而遭到迫害與排斥。隨後又經歷羅馬帝國的迫害與取締，寬容及合法化，最後成為國教主導中古世紀歐洲的歷史與文化。然而，其似乎忘記了弱小時代的自己也曾被猶太教視為「異端」而遭受逼迫。當其握有權力時，不但對眼中的「異端」遂行宗教裁判，也鎮壓反對其腐敗信仰的「新教」，帶來了一連串的宗教衝突與戰爭。而戰爭的慘痛代價也造就了宗教寬容思想與協議，此一宗教寬容產物成為了宗教信仰自由的前身，也讓信仰不同宗教者能夠和平共處。今日生活在享有宗教自由的社會，大部分的人不用擔心會因為宗教信仰的不同而遭到石塊的攻擊，更不用說拿著石頭去攻擊不同宗教信仰者。而這樣的法律概念是如何在西方社會裡孕育誕生；與西方社會歷史背景截然不同的東方社會又是基於什麼樣的原因而繼受此一近代西方人權法律概念。在本章裡，筆者將試圖找出答案。

第一節 西方社會宗教自由的起源與歷史脈絡

第一款 從非法邁向合法的基督教

一、早期基督教遭到羅馬帝國迫害

西元 1 世紀至 4 世紀，為基督教漸漸發展的時期，在基督教早期階段，猶太教視基督教為離經叛道的異端，經常向羅馬當局控告他們，羅馬政府認為基督教只是猶太教的一支，在不影響公共秩序與國家統治利益下，並沒有採取積極的取締政策。當時的羅馬帝國雖有國教，惟起初沿襲希臘時代以來的政策，對於國內各種宗教的派別和教義採取寬大的態度，不僅允許各種異教在國境中傳道，甚至允許非羅馬國教之諸神奉之於羅馬萬神廟（Pantheon）。同時，「侮神」並不受罰⁶⁰。惟當時羅馬帝國國教教義以崇拜過去羅馬皇帝為基礎，故舉凡入營或訴訟程序上的宣誓儀式，皆與基督教不崇拜偶像教義有違而不為基督徒所接受，基督徒因而與帝國法律制度發生衝突。此外，早期基督教會曾實行財產共有，被外界視其為一種秘密性的宗教組織，再加上其教義內容遭人誤解⁶¹，因而引起帝國甚至一般人民對於基督教徒的迫害⁶²。他們被控背叛皇帝與國家，災難發生時，也經常歸咎於基督徒對羅馬神明的不敬而引發諸神的憤怒。有些基督徒被釘十字架、砍頭、火刑，有些則被推入競技場的獅子口中⁶³。由於當時教徒普遍不分種族及社會階層，就連奴隸在信主以後亦可即時被接納為弟兄姊妹，因此教會的人數已增長到不容

⁶⁰ 侮神不受罰之現象可由羅馬皇帝第柏雷斯（Emperor Tiberius，14 -39 A.C.）的格言得知：「若是神受了侮辱，聽由其自己去照顧！」參見 John Bagnell Bury，《思想自由史》（History of Freedom of Thought），羅志希譯，台灣商務印書館，1987 年 2 月，頁 43。

⁶¹ 例如基督教的聖餐，內容是吃耶穌的肉，喝耶穌的血。常引起非基督徒的誤解。

⁶² 例如：多梅新皇帝（Domitian，81-96 A.C.）時期，以嚴厲手段禁止羅馬公民信奉基督教；圖拉真皇帝（Trajan，98-117A.C.）時期，基督教成為非法宗教，法律規定基督徒當處以死刑。一般人民與學者亦對基督教抱持敵意，例如學者普林尼（Pliny）曾提出：「基督徒實為人類公敵。」一般人民亦將天災人禍歸咎於基督徒之巫術。參見 John Bagnell Bury，《思想自由史》（History of Freedom of Thought），頁 44-46。Munroe Smith，《歐洲法律發達史》，姚海鎮譯，台灣商務印書館，1987 年 11 月，頁 146-147。

⁶³ 參見海思（Canrlton J.H Hayes）、穆恩（Parker Thomas Moon）、威蘭（John W. Wayland）合著，李方晨、陳大端合譯，《世界通史》（東亞書社，1959 年），頁 253。

政府忽視的程度，有可能危害到帝國的統治利益。羅馬政府遂對於基督教進行一連串的迫害與取締。例如西元 64 年羅馬城發生大火，當時的皇帝尼祿便宣稱是基督徒縱火而嚴加逮捕、刑罰當時的基督徒。之後繼任的羅馬皇帝，亦對基督教採取敵視態度，羅馬官方曾於西元 249-258 年間多次發佈法令，強制基督教徒放棄基督教一神信仰，逼迫教徒崇拜羅馬多神國教，向羅馬眾神獻祭，違反規定者，剝奪政治權力、財產充公、嚴刑拷打甚至處死。在西元 303 年，羅馬皇帝戴克里先發動最後一次大規模迫害，逮捕神職人員、沒收經書、拆毀教堂、侮辱教徒等等⁶⁴。

二、基督教如何邁向合法化

基督教之所以遭到迫害，有二方面的原因。一方面，基督教是由猶太教的一支演變而來，其一神觀教義與羅馬人信奉的多神國教是有根本性的差異。而基督教徒對耶穌基督的崇拜遠勝過對羅馬皇帝的崇拜，再加上其人數日益增多，這是當時統治者所不能容忍與忽視的。另一方面，基督教徒受迫害，在某種程度上是由於政府和民眾不瞭解新興的基督教，而將災難歸因於他們身上。而這樣的情形隨著人們對基督教認識的加深，統治者對它的態度也有所改變。在基督教受到迫害的年代，誓死維護基督教的殉道者贏得敬佩；其超越現世苦難，寄望於末日臨到的教義，並且鼓勵行善救濟窮人也吸引了廣大的平民百姓；而基督教不排斥富人的作法，也使得它在羅馬貴族中逐漸找到信奉者。羅馬帝國對基督教的迫害並沒有剷除基督教，基督教頑強地生存並發展起來，大批富人和社會上層人士也陸續加入基督教的行列，使得基督教與羅馬統治者之間有了彼此瞭解的機會⁶⁵。

然而基督教想要改變受歧視、被迫害的地位，它就必須取得羅馬政府的正式承認。羅馬帝國是一個專制的奴隸制國家，它要求政治上的高度統一，也要求文

⁶⁴ 參見彭琦，《中西政教關係史比較研究》（北京：首都師範大學出版社），1998 年 8 月，頁 7-8。

⁶⁵ 彭琦，《中西政教關係史比較研究》，頁 8-9。

化上的高度統一。因此，基督教必須在政治、文化雙方面與羅馬帝國保持一致才能為帝國所接受。西元 2-4 世紀，繼耶穌、使徒之後，基督教內出現了一批早期教父，又稱為護教士。這些護教士有兩方面的特徵：一是他們都有較高的社會地位，甚至能向皇帝直接進言的資格；二是他們對希臘及羅馬文化有較多的瞭解，當他們為基督教作辯護時，也力圖將基督教與羅馬帝國的政治、文化調和，並將基督教一步步引進帝國的政府、軍隊中，從而促進基督教形象與地位的改變⁶⁶。

在戴克里先皇帝（Diocletian，284-305 A.C.）以有系統的全面迫害基督教失敗之後，西元 311 年伽理略皇帝（Galerius）改變了對於基督教的統治策略，而選擇頒佈對於基督徒的寬容敕令（Toleranzedikt），基督教第一次取得合法存在的地位⁶⁷。西元 313 年，君士坦丁大帝（Constantine）簽署了米蘭敕令（The Edict of Milan），敕令對基督教作了特別的規定和說明：「凡願按基督教徒方式信仰者，應自由無條件地保留其信仰，不受任何干擾和干預」。按照敕令，凡由國家和非基督徒出資收購的基督徒集會場所，「均應將其交還給基督徒，不得要求付款或任何補償」。在迫害期間，強行沒收的教會財產亦應「毫不猶豫而且無可爭議地歸還給基督徒」。米蘭敕令使得教會財產第一次獲得羅馬法律的正式承認和保護，也使得基督教具有更大的自由度。在米蘭敕令發佈之後，君士坦丁給予基督教許多優惠的待遇，他下令免徵基督教神職人員的賦稅，授予基督教會能夠接收遺產，大大增加了基督教的經濟實力。此外，他又將羅馬拉特蘭皇宮撥給基督教會作為羅馬主教的官邸，在他的帶動下，不少皇族成員出資興建教堂。而教會經營的工商業，與地方官府、高級元老經營的工商業一樣，享受免稅特權，同時君士坦丁又賜給基督教會大量的錢財和土地。在帝國的扶植之下，基督教的勢力蓬勃發展，其地位

⁶⁶ 彭琦，《中西政教關係史比較研究》，頁 9。

⁶⁷ John Bagnell Bury，《思想自由史》，頁 50。敕令宣布：「為社會的長遠利益，我們曾致力於重建羅馬的古代典制和統一的社會制度，其中對背棄祖代先傳宗教的基督徒，要求他們返回正路，……在要求基督徒服從古代典制的法令頒佈之後，絕大多數人已返回正路，但另有不少人，現在既不到神廟，又不敬拜他們的神。有鑑於此，我們現在寬宏大量，准許這些人繼續當基督徒，恢復禮拜場所。基督徒今後不准違反公共秩序並應為國家社會免遭災難得享安寧禱告神。」參見彭琦，《中西政教關係史比較研究》，頁 10-11。

很快地超越羅馬國教以外的其他宗教。而君士坦丁亦利用參加基督教會議的機會，影響了決議，作出由皇帝親自任命主教，又規定對叛教者的處置辦法，也促進基督教在教義上的統一，開啓世俗君主以皇權干涉基督教內部事務的先河。雖然君士坦丁臨死前接受了基督教的洗禮，然而基督教尚未成爲羅馬國教，而羅馬皇帝仍是原本羅馬國教的最高祭司。但是如果羅馬皇帝的雙重信仰身份持續下去，將會造成帝國在政治、宗教文化兩方面的混亂與紛爭。爲了避免上述情形出現，在之後的歷史中，帝國持續支持基督教，並使基督教逐漸取代了原本羅馬多神教在國教的地位⁶⁸。

三、基督教變身為國教

西元 375 年，羅馬皇帝格拉提安正式宣佈，羅馬皇帝不再兼任原羅馬國教的最高祭司。並在 380 年與他指定的帝國東部皇帝狄奧多西（Theodosius I）聯名宣佈，要求全國人民「遵守神聖使徒彼得給羅馬人的信仰」，即要求全國人民都信仰基督教，號召基督教徒尊奉羅馬教會爲眾教會之首，基督教至此成爲羅馬帝國國教。基督教之所以成爲國教，實有其政治上之理由，因爲當時基督教已成爲人多勢眾之宗教，且有龐大的行政組織，若將其與國家組織相結合，帝國對於人民的控制力亦會增加。羅馬帝國與皇帝、領主及教會主教結成利益相關的合作夥伴，他們組成了政權、教權一體化的權力機構共同治理帝國⁶⁹。而當時的基督教會可豁免稅捐，各級教職可免服兵役。雖然異教仍被寬容，但帝國法律開始以包括死刑在內之手段對付基督教內的異端及叛教者。宗教迫害再度成爲羅馬帝國法律之具體內容⁷⁰。其後隨著基督教勢力的日益穩固，迫害的對象也逐漸擴及異教，起初以重刑禁止異教之習俗，之後則對異教的寺院下手，並將之轉給基督教會，或供非

⁶⁸ 彭琦，《中西政教關係史比較研究》，頁 11-15。

⁶⁹ Munroe Smith，《歐洲法律發達史》，頁 147。

⁷⁰ 海思等，《世界通史》，頁 260-261。

宗教之公共目的使用⁷¹。綜上所述，起初被迫害的基督教成爲羅馬帝國國教後，其教內的異端及叛教者反而受到帝國法律之處罰，而其迫害之手也逐漸伸向異教徒，顯示出一個具有強大勢力的國教，在國家權力的運作之下，是不能容有雜音，也不樂見其它宗教的發展。在羅馬帝國衰微、滅亡之後，歐洲社會進入了另一個時代，基督教會的勢力日益巨大，也更加深入社會各個領域，對於政治的影響與操作也越來越多，最終成爲一頭「以教領政」的巨獸，吞噬著它眼中的「異端」、「異教徒」及「巫者」，造成了許多災難。

第二款 基督教如何主宰中世紀歐洲

一、從世俗分離出宗教權力

西元 476 年西羅馬帝國亡於異族後，從此進入中古時代。羅馬教皇在政治真空下，成爲負責安全、維持社會秩序的主要人物，因此自教皇貴格利一世(Gregory the Great, 590-604)開始，以與入侵的北方異族倫巴底人締和有功而取得政權，成爲第一位擁有俗世權勢的教皇。中世紀的歐洲社會，則在各方面被基督教的文化與思想所滲透，所以中世紀千餘年的政治思想史，大部分屬於基督教的思想，及教皇與皇帝爭權的種種學說所籠罩。因此，中世紀的思想家大都墨守聖經的章句，而少見新穎的思想，歷史上被稱爲「黑暗時代」⁷²。在這段漫長的歲月中，逐漸產生一種與先前羅馬帝國「以政領教」截然不同的政教合一思想，此即教父聖奧古斯丁的基督教國家理念。最初，這一構想將社會交由政府及教會這兩個具有不同權限的統治集團，在互不侵犯且分工合作的前提下，進行對社會的雙重控制。然而，最後卻發展成以教領政的思想⁷³。

⁷¹ Munroe Smith,《歐洲法律發達史》，頁 147。

⁷² 參見張宏生、谷春德主編，《西洋法律思想史》(台北：漢興，初版，1993 年)，頁 60-62。

⁷³ 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》，頁 33。

西元 5 世紀初的聖奧古斯丁對於基督教之影響既廣泛又深遠，他的思想可說是基督教倫理學及政治學的基礎⁷⁴。雖然他在世時，教會與國家之關係尚未成為問題，但基督教國家的概念確實在其最重要的著作「上帝之城」中奠定基礎。西元 410 年，被稱為「永恆之城」的羅馬被外族攻陷並洗劫，許多驚恐的羅馬人懷疑是否因為羅馬帝國以基督教為國教，以致觸怒羅馬原先的異教神明而導致此一事件。「上帝之城」的寫作目的就是為了回應此一羅馬帝國的危機⁷⁵。「上帝之城」之結論指出作為人間之城（City of Man）的羅馬，其陷落乃是歷史宿命，因此作為上帝之城的基督教毋庸為之負責，但聖奧古斯丁為達此結論而提出區分人間之城與上帝之城的觀點，卻將基督教國家定位為人類宗教發展之頂點，也是人類獲救的希望。奧古斯丁的人間之城，指的是人類基於利己的欲望和占有的衝動所建立的社會，是撒旦的王國，體現為各種異教國家；上帝之城則是人類基於愛神之心所建立的社會，是真正基督徒之國，體現在教會及基督教化的國家中。由於人間之城並非建立在不朽的上帝之愛上，而是以人類利己之心為基礎，其宿命必然是腐敗、墮落，所以最終勝利必然屬於上帝之城。其次，奧古斯丁將長久以來普遍接受的命題，即政府必須永遠實現正義。藉著主張正義只能是上帝之正義，且此一理想只有在作為上帝之城的基督教國家中方能實現，進而轉化為其基督教國家的理論基礎。經過此一轉化，奧古斯丁宣稱，今後國家只能是適合於靠共同的基督教信仰而構成的基督教國家，它必須有助於宗教利益至上的共同生活，並透過保持信仰的純正而對人類得救有所貢獻。另一方面，奧古斯丁將教會與人類的得救結合起來。由於人類只能藉加入教會這個真正基督徒組成的社會團體來得救，因此所有人包括皇帝，都在教會之內，在宗教事務上都須接受教會的領導，否則就會墮入地獄⁷⁶。

⁷⁴ 參見賽班（George H. Sabine）著，李少軍、尙新建合譯，《西方政治思想史（A History of Political Theory）》（桂冠圖書，1997 年），頁 202。

⁷⁵ 參見尼斯貝（Robert Nisbet）著，徐啓智譯，《西方社會思想史》（桂冠圖書，1986 年），頁 216。

⁷⁶ 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》頁 34。

奧古斯丁的理論容易被推導出以下說法：首先，國家將成爲教會在處理宗教事務時的世俗膀臂，因此國家理應維持信仰與道德的完整，從而政府應用包括武力在內的各種方法來消滅異端邪說。當教會有需要時，無論其爲內部之人事糾紛或外來異說之侵擾，甚至教會財產之受損害，政府皆應協助。任何不顧及教會的政府都不可能是正義的。其次，國家作爲教會之世俗膀臂的命題實以教會獨立於國家之外爲前提，由於基督教會基於耶穌「凱撒的歸凱撒」之訓誡，從未否認基督徒對世俗政權的服從義務，亦即在奧古斯丁所構想之基督教國家中，教會與政府係同一社會中並行不悖的統治系統，但與後世的世俗國家所強調之政教分離截然不同者，係二者爲合作無間的夥伴關係。但是在奧古斯丁的理論中很清楚地顯示，宗教的利益與世俗的利益分別由教會與世俗政府來管理，靈魂的救贖及對和平、秩序及公正的維護則分別是教會及世俗政府的目標。教會及世俗政府在合作之餘，亦應尊重他方，互不侵犯⁷⁷。

二、宗教權力逐漸超越世俗權力

這種教會應獨立於世俗君主以外的想法，其實已挑戰了當時羅馬帝國的體制。從君士坦丁開始，皇帝既是護教者，不但得藉召開宗教大會及批准大會通過的教令來干涉教會事務，也有確認及督察大主教及主教選舉之權。無論奧古斯丁是否曾意識到這點，他的理論確實埋下日後教皇與世俗君主長期鬥爭的因子。5世紀末教皇吉拉修斯一世（Gelasius I）就從奧古斯丁的理論發展出「雙劍論」（the doctrine of the two swords）⁷⁸。

所謂的雙劍論，簡言之就是在奧古斯丁區分宗教權力與世俗權力的基礎上，

⁷⁷ 賽班（George H. Sabine），《西方政治思想史（A History of Political Theory）》，頁 206-208。

⁷⁸ 賽班（George H. Sabine），《西方政治思想史（A History of Political Theory）》，頁 210。

依附聖經新約中的典故而將這兩種權力比喻為兩把劍⁷⁹。從基督教日益壯大後，逐漸改變了歐洲人沿襲自希臘的宗教觀，它引進了「道成肉身」的觀念，使得一個高高在上的神，闖入了人世間。然而，希臘的宗教觀原是人走向神的。神在天上，也只管天上的事。地上的事則由國家或君王來管；基督教的宗教觀則是神走向人的。因此，對於地上的事，宗教團體不再是不聞不問了，要表達祂的「正義」和「真理」。於是中世紀出現了兩把劍；世俗之劍與精神之劍。這兩把劍互相爭奪在現世社會的領導地位⁸⁰。自基督教雙劍論的思想盛行之後，歐洲社會逐漸認為世界上有兩種組織，有兩種價值，一為精神，一為世俗。對於一般人而言，皆有兩方面的生活，精神及得救之事，是教會所管理的；世俗的事，如維持正義、秩序和安寧等，是世俗政府所主管的事。按照雙劍論的理想，本可以使兩種權力互相調和，並行不悖；但精神與世俗的界線不易劃分，為了爭奪利益與權位，造成了日後的政教衝突⁸¹。

儘管教會在中古時期因逐漸擔任各種國家職務而成為政治活動中的重要力量⁸²，但直到 11 世紀為止，歐洲各國之國王雖不像東羅馬帝國之皇帝為教會名正言順之首，惟舉凡監督主教選舉並批准選舉結果、出席宗教大會擔任主席、批准教會大會之決議等，向屬國王之權力，國王可藉行使這些權力來控制教會，因此歐洲各國的教會不僅受君主權力之支配，服從君主之統治，且實際上已脫離教皇之支配⁸³。所以當時能與世俗君主分庭抗禮的獨立教會是不存在的。若謂無世俗君主

⁷⁹ 李建忠，《政教關係之研究》，頁 16。

⁸⁰ 參見葉仁昌，《近代中國的宗教批判-非基運動的再思》，雅歌出版社，1987 年，頁 14-18。

⁸¹ 李建忠，《政教關係之研究》，頁 16。國家與宗教團體是本質相異的人間團體，前者是現世最高、最後的共同體，其任務是保障人民在地上的福祉與和平，同時，創造合乎人民各自人格發展所必要之外在社會的各種條件；而後者是繼承其創始者在地上救贖人間的事業，以教理及儀式引導人間於永遠的救贖為使命的團體。從而兩者的組織或任務皆不相同，若著眼於此種差異性，則兩者的關係理應「分離」；但是，不論東、西方，經過長時間國家生活與宗教生活的交錯，宗教已對各國國民的文化與心理帶來影響，兩種生活完全分離是不可能的，甚且也導致兩者的對抗。參見前田光夫，〈國家と宗教〉，《法學教室》，第 36 卷，1983 年 9 月，頁 6。

⁸² 例如，教士因為懂得羅馬所遺留的知識，因此往往擔任國王之法律政治顧問，而教會更常替國家舉辦各種慈善與教育事業。參見 Munroe Smith，《歐洲法律發達史》，頁 146-147。

⁸³ Munroe Smith，《歐洲法律發達史》，頁 149-151。

作為護教者，教會其實沒有能力統治基督徒的信仰及道德生活。舉例來說，對於不服從教會教義的俗人，教會得命其苦修懺悔，其拒不苦修懺悔者，教會得施以「破門罰 (excommunication)」，亦即剝奪其教籍。這原僅係精神上之制裁，然而，它表示受罰者已被逐出基督教社會之外，因此世俗法律往往對受破門罰者再處之以拘禁、流放等刑罰，以致破門罰實際成為令人生畏之刑罰⁸⁴。

另一方面，由於教會擁有龐大的產業，收入豐富，於是引起世俗君主及貴族的覬覦。一方面君主藉行使授予神職之權限不斷將自己的心腹安插入教會，另一方面也不斷有貴族藉賄賂謀取聖職。這些俗人當然無法遵守清規戒律，於是各種敗德穢行不斷發生，神職買賣盛行，最後甚至連教皇也聲名狼籍。教會腐化至此，其道德威信受到嚴重挑戰。因此，10 世紀教會內部出現改革運動，除了自清外，其主要目標就是將世俗勢力逐出教會。改革運動歷經近兩個世紀的醞釀後，於 11 世紀，教皇格列高里 7 世與皇帝亨利 4 世 (Henry IV) 的政教之爭得到重大成果⁸⁵。依據格列高里 7 世對雙劍論的解釋，一個基督教社會同時由教會及皇帝進行宗教統治及世俗統治，既然二者應互不侵犯，則教會顯然必須是一個獨立自主的機構，這代表教會對於教士需有完整的管轄權。從而，教皇才應該是教會真正的首腦。教會欲真正符合耶穌旨意，首先就應將俗人的勢力在教會人事中逐出。格列高里 7 世認為教皇即是全基督教會中的至尊者，而世俗的統治者皆為基督徒，所以在他們的道德及精神事務上，是隸屬於教會管轄。格列高里 7 世根據上述理論，禁止皇帝及任何俗人授予聖職。而後 1122 年的渥爾姆斯宗教協定 (Concordat of Worms)，迫使皇帝放棄任命神職的權力，這代表神聖的教會勢力獲得了勝利，將世俗最高政治統治者權威的宗教職能和宗教特性剔除⁸⁶。從另一個層次的意義上來

⁸⁴ Munroe Smith, 《歐洲法律發達史》，頁 154。

⁸⁵ 教皇格列高里 7 世於 1075 年時，發佈禁止世俗統治者的主教敘任權，原既得利益者的亨利四世欲廢除格列高里的教皇職位，卻為其罷黜並開除教籍。在 1080 年亨利四世想另立新教皇以取代格列高里，格列高里就幫助盧道夫 (Rudolf of Swabia) 以取代亨利四世的皇位。參見李建忠，《政教關係之研究》，頁 16-18。

⁸⁶ Munroe Smith, 《歐洲法律發達史》，頁 246-249。

說，若皇帝違反教會的真理或法律，教皇有權開除他的教籍，並附帶諭示一個被逐出基督教的皇帝，臣民對其效忠之誓約當然隨之失效，因此一個被開除教籍的皇帝，已不能保有臣民對其提供之服務與忠誠而繼續享有其政治上的權勢。這象徵了教會在精神領域上的權威地位亦會連帶影響到處於教會化的歐洲世界，使世俗政治權威不僅要退出對精神領域的干預，連帶世俗的政治活動也要迎合教會權威，世俗政治權威甚至會被權傾一時的教會權威所控制⁸⁷。而 13 世紀初的教皇英諾森三世（Innocent III）徹底實踐了「以教領政」的主張，將世俗與精神之劍都收為教會所有，當時認為統治的權力是由教會授予王公，既然能授予也能收回，則教會亦可剝奪君主的統治權力。因此，英諾森三世曾兩度廢立神聖羅馬帝國皇帝，並成功干涉法王婚事及迫使英王接受他指定的大主教人選⁸⁸。

三、宗教權力獨霸的後果

中世紀以教領政的政教合一體制逐漸表現出宗教權力獨霸的現象：首先，教會法的規範範圍不斷擴大，除了教士以外，俗人的大部分生活領域也受到教會法的規範。當世俗法律與教會法衝突時，教會常堅持由於國家法律必須符合基督教教義，因此教會法當然優先適用；其次，教會的審判權也逐漸擴大，教會不僅有排除普通法院管轄教士之權，且將審判權擴及教外俗人，特別是在教會法優於世俗法之前提下，教皇法庭成為教會審判體系及世俗體系的最高法院；第三，雖然教會在理論上不能取得行政權，但實際上許多教區的主教都早已是當時封建制度的藩主，擁有徵稅權，教皇本身更是教皇國獨一無二的君王，這足使教會轄有直屬的、力量總和超越世俗君主的常備軍隊，於是教會可剝奪君主統治權的說法就絕非僅是恫嚇之詞。從而形式上教會雖無強制執行其法令之權力，但世俗政權莫

⁸⁷ 賽班（George H. Sabine），《西方政治思想史（A History of Political Theory）》，頁 250-253。

⁸⁸ 參見 Brian Tierney、Sidney Painter 著，袁傳偉譯，《西洋中古史（Western Europe in the Middle Ages 300-1475）》（五南圖書，1997 年），頁 449-456。

敢不爲之執行⁸⁹。而「以教領政」之過程造成許多利用政治及宗教力量壓迫民眾及異教徒之後果，成爲一頭失控的巨獸，具體的展現如下所述。

（一）教會法透過世俗法方式處罰人民

早在教會將兩把劍都收爲已用之前，雖然教會與世俗君主的權力鬥爭未曾真正消失，但因世俗權力與教會共享一正當性基礎，保護國教就等於維護政權，所以世俗君主仍不遺餘力地打擊教會在信仰上的敵人。在狄奧多西皇帝時期，羅馬帝國就開始以包括死刑在內之手段對付基督教內的異端、叛教者及異教徒。因爲國家的任務就是要護教，宗教迫害必然成爲國家法律制度的內容，而這個趨勢由於缺乏制衡力量而在中世紀逐漸擴大。叛教、異端及崇拜異教不但是教會法所非難之精神上罪過，也早就是世俗法律所禁止之犯罪。至於怠忽洗禮、違背教會齋戒及實行火葬等異教信仰及習慣者，與別立教派（schism）、巫術（sorcery）及褻瀆聖物（sacrilege）等都成爲教會法與世俗法律共同處罰的宗教犯罪。在宗教犯罪外，聖經中的道德誡律也藉成爲世俗法律而成爲歐洲人道德生活的一部份，例如親屬相姦、通姦、重婚、違背貞操、媒淫及收取重利等行爲，既由教會法譴責，復爲國家法律上的犯罪⁹⁰。

（二）違反教會立場之思想遭到箝制

此外，從基督教成爲羅馬帝國的國教時起，審查書籍是否抵觸聖經就是教會的例行事務。許多古代典籍因此遭到禁止流通、閱讀。當時的作者在作品出版前須送當地主教審批。印刷術發明後，圖書數量迅速增加，由主教預審的方法已跟

⁸⁹ Munroe Smith, 《歐洲法律發達史》，頁 157-171。

⁹⁰ Munroe Smith, 《歐洲法律發達史》，頁 148、154、159-160。

不上出版速度，顯然教會需要固定的組織來決定哪些書可以出版，哪些書應禁止，由此就產生與宗教裁判所同樣惡名昭彰的禁書目錄。被列為禁書的，不只是與教廷相左的神學見解，更多的是文學與科學。典型的例子是哥白尼（Copernicus）所研究的地動說因害怕抵觸教會立場，因而直到臨終之際才敢付梓。其後有一名為布魯諾的教士接受哥氏的理論，因而被判異端罪燒死⁹¹。

（三）以宗教裁判制度審判異端

在英諾森三世成爲一切基督教國家真正的最高統治者後，依照國家法律實施之宗教迫害演變成大規模的宗教歧視與屠殺，最後發展成歷史上惡名昭彰的宗教裁判制度，其慘烈程度遠在戴克里先對基督徒的迫害之上：

1. 英諾森三世對亞爾比派（Albigensians）及韋爾頓派（Waldensians）

異端的武力鎮壓

教會集世俗及精神權勢於一身後，必然發生的後果是教會財富的迅速增加，這使得許多高級教士的生活越來越奢侈，離聖經所載使徒的清貧修道生活日遠。其鮮明的對比使 12 世紀許多虔誠的基督徒起而反對當時教會的制度，倡導回歸使徒們原始的清貧生活。當時這些運動的主要代表是法國南部的亞爾比派及韋爾頓派。前者是以其主要活動地區－法國的亞爾比（Albi）小鎮－得名，後者則是以創建者（Peter Waldo）而命名。這兩派的教義與當時羅馬教廷的正統見解有極大的差異，但仍不顧當地主教的禁令而公然傳教⁹²，在法國南部頗爲流傳。他們自命爲使徒的真正繼承人，並在抨擊教會的奢侈生活的同時展開宗教改革活動，於是促使

⁹¹ 參見鄧元忠，《西洋近代文化史》（臺北：五南圖書，1996年），頁34。

⁹² 根據當時的教會法，任何人非經其主教許可，不可傳教。參見 Brian Tierney、Sidney Painter，《西洋中古史（Western Europe in the Middle Ages 300-1475）》，頁463。

教會指責他們為異端。英諾森三世先命令當地領主圖魯茲伯爵率兵消滅這兩個異端教派，但遭到伯爵拒絕後，便開除伯爵的教籍，然後在歐洲其他地區號召一支十字軍，於 1209 年開始攻擊亞爾比及韋爾頓教徒。由於對中世紀的人們來說，異端是損害人們靈魂的最嚴重疾病，最好的治療方法便是毫不留情地消滅所有帶原者，因此這支十字軍所到之處，幾乎可說是寸草不留。對於異端，寧可錯殺一百，也不可縱放一個，於是不分青紅皂白的血腥屠城司空見慣⁹³。令人髮指的屠殺直到 1218 年所有保護異端的勢力都被摧毀為止，這十年間幾乎將這兩個教派滅得一乾二淨。

2. 宗教裁判 (Inquisition)

亞爾比的異端使教廷理解到，雖然異端早已是違反世俗法律的犯罪，但在距羅馬遙遠的歐洲各國地區，在地的教士缺乏與教廷相同的熱情與勇氣來搜尋、撲滅異端，因此為了拯救異端的靈魂，也為了防止他們腐蝕他人的靈魂，需使用新的方法來代替傳統的教會法庭，這就是宗教裁判的由來⁹⁴。

1233 年，教皇格列高里九世 (Gregory IX) 設立固定的法庭專門審判所有的異端邪說，也就是宗教裁判所。到了該世紀中葉，宗教裁判所已遍佈全歐各教會。裁判官由當時新成立、受教皇直接保護的托鉢僧修會方濟會及道明會的修士擔任，行動不受地方教會的約束而直接受教廷指揮。為了盡可能查察異端，教會不但鼓勵而且強迫每個基督徒告發異端⁹⁵。為了不給異端有任何倖免的機會，宗教裁判官有無限制的糾問及調查權。任何人只要被指控為異端，宗教裁判官就可以加

⁹³ Brian Tierney 、 Sidney Painter ，《西洋中古史 (Western Europe in the Middle Ages 300-1475)》，頁 467。

⁹⁴ 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》，頁 40。

⁹⁵ 教廷頒佈之信仰詔 (Edict of Faith) 規定知道邪說異端而不報者，與異端同罪。參見柏雷 (John Bagnell Bury) 著，羅志希譯，《思想自由史》(臺北：臺灣商務印書館，1987 年)，頁 69。

以逮捕並審訊。被告先受有罪推定，須負證明自己無罪之責任⁹⁶。爲了保護告發者，其名字保密，因此被告無從知道被何人告發，從而理論上雖然被告得爲自己辯白，但事實上難以行使該權利，故被告其實等於只能選擇認罪或不認罪。若被告認罪，則被判處苦行贖罪，包括去朝聖、當眾鞭打、配戴十字和其他類似的標記及監禁，同時會剝奪其所有財產來分給國王、其他諸侯及教會，這就大大地增加他們支持宗教裁判的熱情；若被告不認罪，則宗教裁判所有權無限期地以刑具迫其認罪⁹⁷。當宗教裁判所爲異端罪之宣判後，除被判終身監禁者外，便將罪犯移送到世俗政府手中，由世俗政府再依據世俗法律予以處罰。儘管宗教裁判所在移送時會囑咐世俗政府須慈愛、寬大地處分罪犯，但政府幾無例外地會將罪犯送上火刑柱。因爲若不如此，政府官吏會被教會論以破門罰⁹⁸。

宗教裁判最可怖之處不在於制度本身殘酷，而是在於其使告密變成神聖的宗教義務。人人可以匿名告發別人思想不正的結果，使得整個社會都活在彼此恐懼的陰影中。人與人之間的信任蕩然無存，即使親如家人也要互相猜忌、留心言語。直到宗教改革爲止，歐洲人活在不知何時會被不知名之人向宗教法庭告發的恐懼中，有數百年之久⁹⁹。

更甚者，依照教會的說法，異端係受魔鬼引誘之靈魂，此所以異端是基督教社會裡頭大罪的原因。在中世紀那種普遍相信所有瘟疫、天災、饑饉及日月蝕等都是魔鬼把戲的時代，教會的說法輕易就激起社會大眾對異端的仇視¹⁰⁰。所以宗

⁹⁶ 柏雷 (John Bagnell Bury)，《思想自由史》，頁 69-70。

⁹⁷ Brian Tierney、Sidney Painter 著，《西洋中古史 (Western Europe in the Middle Ages 300-1475)》，頁 468-469。

⁹⁸ 例如聖女貞德就是在這種情況下被判異端罪而被燒死。參見柏雷 (John Bagnell Bury)，《思想自由史》，頁 70-71。

⁹⁹ 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》，頁 41。

¹⁰⁰ 教皇英諾森八世 (Innocent VIII) 就曾下詔謂瘟疫及天災都是巫者的工作。參見柏雷 (John Bagnell Bury)，《思想自由史》，頁 77-78。

教裁判雖然殘酷但仍得到大眾的支持¹⁰¹，甚至還常發生宗教裁判所尚未審訊，暴民即先動用私刑殺害他們¹⁰²。因此只要爲了消滅魔鬼，任何暴力手段都可以使用的觀念逐漸在社會上形成。在這種情形下，只要一場死傷慘重的天災，就足以以整個社會因籠罩在極度恐懼中而開始集體瘋狂地獵殺巫者。14世紀時蔓延歐洲的黑死病就是引爆這種集體瘋狂的引信，此後300年內，獵巫狂潮襲捲全歐，各地常發生對巫者的審判與私刑。歐洲人除須擔心被密告爲異端外，尚須提防被指控爲巫者¹⁰³。

綜上，在基督教會建立其以教領政的雙劍合一體制的過程中，充滿了政教衝突。然而，在教皇將世俗之劍收歸已有後，教會與不甘受制的皇帝間的衝突並未因而告終。在13世紀初達於權勢的頂峰後，以教領政原則很快就墮落爲教皇專制主義。爲了進行與皇帝的戰爭，教會竟然又進行聖職買賣來籌措軍費，其代價是教會急速走向腐敗的老路，最終使教會兩把劍都喪失。當宗教改革的浪潮結合一批開明專制君主襲捲全歐時，奧古斯丁的上帝之城，就與皇帝的人間之城一起傾頹在宗教戰爭的洪流中¹⁰⁴。

第三款 近代型世俗國家的興起與基督教獨霸時代的結束

一、近代思潮的衝擊與宗教改革運動

在羅馬教會掌握普遍權威的中世紀秩序已經崩壞的背景之下，腐敗的羅馬教

¹⁰¹ 柏雷 (John Bagnell Bury)，《思想自由史》，頁 67。

¹⁰² Brian Tierney、Sidney Painter，〈西洋中古史 (Western Europe in the Middle Ages 300-1475)〉，頁 468。

¹⁰³ 尤伯祥，〈宗教自由之權利內涵研究〉，頁 42。

¹⁰⁴ 有關這段過程的詳細分析，參見湯恩比 (Arnold Toynbee) 著，余哲雄、蔡美玲譯，〈歷史研究 (A Study of History)〉 (好時年出版社，1985 年)，頁 305-326。

廷以及權威衰退的教皇受到了文藝復興時期（Renaissance）思潮的衝擊與來自於異教、新教思想的挑戰。過去在中世紀神權統治秩序下屬於「神聖的教會」，鄙視「世俗」勞動的觀念，被秉持著入世制慾精神的新教徒，以天職思想為基礎的理性行爲，追求職業成功的資本主義的工作倫理所摧毀¹⁰⁵。同時在科學上的新發現，製造工業技術的新發展，新大陸與新航路的探索等，逐漸造成了經濟規模的改變。這些變動所造成最重大的影響便是「理性化」與「除魅」的進展。在社會環境中，中產階級開始抬頭；在法政思想上，社會契約論對君權神授說展開挑戰；在政治上，民族國家的興起；在經濟上，資本主義的發達，這些衝擊交互作用產生了蓬勃的法政思想，並且奠定了近代西方燦爛思潮的基礎¹⁰⁶。

爲了反對腐敗的教會，歐洲興起了宗教改革浪潮。而宗教改革運動（Reformation）的核心人物是路德（Martin Luther）與喀爾文（John Calvin）。在內在教義的特徵上，路德認為「聖經」是至高的權威，應高於教皇教令與羅馬教會的傳統，主張「靠信仰得救」¹⁰⁷。他反對當時羅馬教會販售贖罪卷（indulgence）的作法。極力宣稱使神喜悅的唯一生活方式並非藉由修道僧侶的禁欲以及超越世俗的道德，反而有賴於個人依其身份履行世俗義務，此爲個人之「天職」（Beruf；Calling）¹⁰⁸。被翻譯成「Beruf」的這個字原本在聖經中有雙重的涵義，一爲「蒙召」之意；一爲指涉某種「身分」，特別是某人「命定」或由上帝指定的身分。路德的翻譯法將原本在德文中指涉「世俗職業」的「Beruf」，與第一層意義結合，意謂世俗活動實爲神所安排給信徒的任務¹⁰⁹。

至於喀爾文則提出了「預選說」（The Doctrine of Predestination），認爲只有爲

¹⁰⁵ 參見朱元發，《韋伯思想概論》，遠流出版，1990年8月，頁104。

¹⁰⁶ 馬緯中，《法與宗教之研究-論現代法治國下的宗教自由》，頁53-54。

¹⁰⁷ 參見 Will Durant，《世界文明史（The Story of Civilization）》卷六，宗教改革，幼獅文化事業編譯，1995年5月，頁51-53。

¹⁰⁸ 參見林安梧，《契約、自由與歷史性思維》，幼獅文化事業，1996年3月，頁117。

¹⁰⁹ 參見顧忠華，《韋伯的「基督教新教倫理與資本主義精神」導讀》，中山學術文化基金會，1997年3月，頁63-64。

神所選召之人才能得救。相對於路德派在教理上仍相信：「恩典是可能喪失的，但也能藉由謙卑的懺悔與忠誠的信賴聖言、聖禮來重獲。」「預選說」卻排除任何以人世的救贖手段獲得救贖保證的可能性，牧師、聖禮、教會都沒有這種能力，因為基督只為「選民」而死。「聖禮」(Sacraments)與「教會」均只是外在輔助，而不是獲得恩典的手段。喀爾文派此種絕對不憑賴教會與聖禮而獲救的看法，是與天主教截然不同之處。天主教徒藉由贖罪卷的補償、懺悔與告解等，得以解除內心的緊迫之方式，所得到的贖罪或恩典的希望，以及被赦罪的確信，仍是以某種「巫術」作為拯救的手段。而新教的改革，則是將一切帶有「巫術」性質的得救手段視為迷信與罪惡加以揚棄，使得任何迷信得憑藉此類方式獲得救贖的心理無法趁虛而入，造成 Max Webber 所謂的「世界除魅」(disenchantment from the world) 之結果¹¹⁰。

在宗教革命新教徒「天職說」與「預選說」的教義影響下，改變了天主教對於現世拒斥的倫理觀。現世變成為了榮耀神而存在，神揀選信徒唯一的使命是要在現世奉主之名，遵行神的戒律。新教徒給予現世正面積極的意義，視現世如同神聖的領域¹¹¹。身為有限被造物的人由於無法臆想無限造物者的抉擇，故誰也不知自己是否為神所選，只能透過將自己視為神的選民，努力工作以彰顯神的榮耀，作為被選的證明¹¹²。善行是被選者的形象，這形象將以系統化的規律性生活彰顯，這便是「入世的制慾主義」(inner-worldly asceticism)。從而，合理化的分工、規律的生活、對於享樂的節制、對於財富的追求等，都是新教徒為了在勞動中保持給神帶來榮耀的特徵，其必須將利潤用於必要的和有用的目的，也就是以投資的形式投入勞動中去，導致了資本的累積與財富的增加，成為影響現代資本主義精神

¹¹⁰ 參見陳介玄、翟本瑞、張維安合著，《韋伯論西方社會的合理化》，巨流圖書公司，1990年9月，頁21-22。

¹¹¹ 陳介玄等，《韋伯論西方社會的合理化》，頁33。

¹¹² 林安梧，《契約、自由與歷史性思維》，頁118-122。

產生的基本因素之一¹¹³。

二、世俗權力重新收編宗教權力

在「神聖」的領域中，宗教改革對於宗教思想造成了巨大且深遠的影響；在「世俗」的層次上，象徵西歐諸民族統合的羅馬教廷受到新興諸民族國家國王們民族獨立運動的挑戰。經歷了長期的戰亂之後，15、16世紀時，確立了民族國家的體制；16、17世紀左右完成了絕對論的王權專制。斯時產生了絕對論的法律以及法思想¹¹⁴。

在當時的絕對論之下法制，有下列三個特徵：

（一）依據「國家與教會一體的理念」確立國家教會。

新興民族國家多信奉新教，而新教徒對於宗教與國家的關係，採取教會管理人的精神生活，如信仰、禮拜、道德等；國家管理人的物質生活，如維護治安、防止異端與反叛教徒作亂等。二者是相互協助的關係。而國家最重要的職務為：

1.嚴禁崇拜偶像；2.嚴禁有損宗教之邪說在大眾中公開傳播；3.保證人所接受的全

¹¹³ 朱元發，《韋伯思想概論》，頁 104。這種對於經濟生活合理化的要求，代表著典型的中產階級倫理。但是隨著財富的累積卻造成了宗教情操的逐漸喪失。對於天國的追求逐漸轉變為冷靜的職業道德；宗教的根基逐漸被俗世的功利主義所取代；新教的制慾精神產生了以職務觀念為基礎的理性生活態度，隨著基本主義精神的世俗化，宗教生活與經濟生活的內在關連性逐漸消失。從而，基督新教的思想造成了世界的「除魅」，卻也解除了其與現世的關連。新教的內在教義對於法政思想的影響是：世俗秩序得到其自主性，戰爭及俗世權力不再被譴責，即所謂的「上帝的歸上帝，凱撒的歸凱撒」。由於近代國家的形成與科層行政的發展，使得俗世的政治秩序遵循著自己的外在及內在法則而運行。參見陳介玄等，《韋伯論西方社會的合理化》，頁 38-42。

¹¹⁴ 絕對主義是近代或現代必須打倒的敵人，但在當時卻是打倒固陋的社會體制、腐化的教會組織、無力的政治權力，代表神與正義的推進力。保障富農、都市的工商業者、新興的政治諸勢力的權力與地位所必要者。參見千葉正士，《世界の法思想》，日本評論社，1988年4月，頁 96-97。

為神的話語¹¹⁵。路德與喀爾文都主張君權神授，認為人民非因畏懼刑罰而服從統治者，必須因為統治者的權力出於神而服從之，故反抗世俗權威是一種罪惡¹¹⁶。

（二）為了國家的統治，形成了政府與官僚機構。

綜觀來說，各國大致上共通的情形為：充實中央政府機構的質與量；確立法院中的上訴制度；民事與刑事裁判的分離進行；強調主權者的制度性統治；法律成爲一門專業，無論是行政機關或是法院，專門的法律人數量逐漸增加¹¹⁷。

（三）各國紛紛在國家中進行統一習慣法的工作。

英國、法國等國家，都針對自己國內各地諸多習慣法加以整理、編纂與成文化，建立起自己國家的法律體系與法學。這種情形也有助於絕對論的成長，出現了國家法的觀念¹¹⁸。

當時支持絕對論的法理論，以馬基維利（Niccolo Macchiavelli）與布丹（Jean Bodin）為例：馬基維利的法政思想與過去相較有幾點特色：1.以世俗的眼光來討論政治哲學與國家理論。2.從人性而非神性出發建立其政治思想¹¹⁹。3.君王的第一任務是維持國家生存，而非與神有關。君王為了遂行其統治，必須「狡猾如狐狸、兇猛如獅子」，不能遵行真正的道德；其行爲於必要時違反信用、慈悲、仁愛和宗教是必要的。4.武力與法律是君王統治的手段，法律並非爲神意所揭示，且無須顧

¹¹⁵ Will Durant，世界文明史（The Story of Civilization），頁 196。

¹¹⁶ 參見薩孟武，《西洋政治思想史》，三民書局，1993 年，頁 144、146。

¹¹⁷ 千葉正士，《世界の法思想》，頁 98。

¹¹⁸ 千葉正士，《世界の法思想》，頁 99。

¹¹⁹ 其認為人性是邪惡的、狡猾無常。因此除非用強制的手段，否則其不會善良。故與其用恩惠，不如施以恐嚇，國家爲一以威力統治人民的團體。參見薩孟武，《西洋政治思想史》，1993 年，頁 126。

及宗教或倫理的標準，由於君主是國內最高的權威，故其制定的法律也具備了最高的效力，一切生活均需以法律為依據¹²⁰。

馬基維利認為基督教倫理是一種「弱者的美德」。馬基維利嚮往的是「市民宗教」(Civil Religion)，這種宗教的性質是宗教為國家的人民服務，提供戰爭所需要的勇敢和犧牲精神，安撫騷動和怨懟，以及教化人民使其產生國家所需要的「德」(Virtue)。馬緯中認為至此宗教不再是提供國家與法律合法性神聖的基礎，而只是為了達到世俗國家強盛的手段之一¹²¹。

此外，布丹在「共和國六書」(Six livres de la republique)中賦予國家一個「最高主權」(a sovereign power)的概念，並認為其為「理性」(reason)所支配的團體。「主權」意味著國家中最高的權力，具有此一概念的國家得以排除教會的干涉，阻止封建領主的反抗；「理性」的支配使得宗教上的「君權神授說」被否認，國家與一般盜匪團體亦有區別¹²²。布丹認為最理想的國體是「君主國」，「君主國」中君主即擁有主權者，法律及君主的命令，為君主意志的產物。

文藝復興時代的宗教改革運動對於現代法治國家保護宗教自由的影響，不在確立了宗教自由的權利，而是此一運動造成了一組新的政治與社會情勢，有利於日後宗教自由思想的發展。總之文藝復興時代從人的價值出發的思想，漸漸取代了中世紀以神為中心的思考模式，國家存在的價值不再是為了實現神的某些誠命，而是為了世俗的目的。此種情形影響所及，法思想上重要的轉變便是理性自然法論的興起所帶來的人權觀念的出現，以及權力分立原理的提出¹²³。至於宗教

¹²⁰ G. H. Sabine, A History of Political Theory, 4.ed.rev. by TH. L. Thorson, 1973, p.322-323.轉引自詹文凱，《對法律的服從與不服從》，台灣大學碩士論文，1989年6月，頁24。

¹²¹ 馬緯中，《法與宗教之研究-論現代法治國下的宗教自由》，頁59。

¹²² 薩孟武，《西洋政治思想史》，頁135-136。

¹²³ 馬緯中，《法與宗教之研究-論現代法治國下的宗教自由》，頁60-62。

戰爭的接連爆發亦引發政治上宗教寬容思想的產生¹²⁴。

第四款 宗教寬容的呼聲與宗教自由的立法入憲

一、自由主義與個人主義的興起

從 17、18 世紀時期開始，自然法的社會政治理論發展進入黃金時代。而「理性」即為此一思潮之特徵，其不僅將自然法從神學爭論中解放出來，更試圖從自然科學、數學的方向著手建立自成的體系。理性自然法論之諸多學說的共同傾向上均意指：「人類本身即擁有一定的能力，且理性自身即已是充分的證據，無須仰賴神或事物的證明。」此種理性思想的成因，與文藝復興以來思想史的理論構成

¹²⁴ 自 16 世紀發生宗教改革運動，德意志諸侯一些支持天主教，一些諸侯則支持宗教改革。1526 年，德意志內部分支持路德宗的諸侯和城市組成托爾高聯盟（Torgauer Bund）。有見於矛盾加劇，德意志的國會在 1526 年作出公告：「在即將召開的大公會議，解決彼此的爭端以前，各個諸侯在其所轄的地區，可以自由選擇或約束他所願意的宗教」，以圖避免引起內戰。神聖羅馬帝國皇帝查理五世為令天主教和新教雙方協議，於是在 1530 年在奧格斯堡召開會議，可惜無果。無論是在諸侯間、諸侯與皇帝、皇帝與教宗間，都出現了複雜而激烈的矛盾。支持新教與支持天主教的諸侯相互對立，在長期鬥爭期間曾幾度兵戎相見。德意志支持新教的諸侯在 1531 年組成了施馬爾卡爾登聯盟（Schmalkaldischer Bund），反對皇帝和天主教諸侯。但其後在 1547 年，施馬爾卡爾登聯盟被查理五世所瓦解。1550 年，查理五世頒布《血腥詔令》嚴禁任何人刊印、抄寫、持有、保藏、出售、購買、散發所謂異端創始人、偽傳教師的文集，更對再洗禮派進行鎮壓。為擴張世俗皇權的詔令引起教宗和天主教諸侯的不安，故天主教諸侯們組成了反皇帝同盟；而在北方的路德宗諸侯也積極備戰，藉此反對皇帝干涉宗教信仰。結果查理五世戰敗，在 1555 年由其弟斐迪南代行被迫簽訂《奧格斯堡和約》。《奧格斯堡和約》的簽訂為國內帶來短暫的和平，卻提昇了新教的勢力，相對削弱了皇帝的權力。和約所提出的「教隨國立」原則（即由諸侯來決定臣民的宗教信仰），不接受者可出賣產業後離境，這雖並沒有真正保障宗教自由，卻確認諸侯有宗教自由。和約是首次根據法律正式承認新教路德宗在國內的地位，使其勢力得到發展。同樣因只承認路德宗的地位，忽視其他新教教派的應有權益，這為日後紛爭的埋下導火線。由此可見，《奧格斯堡和約》影響了神聖羅馬帝國及後的政治和宗教發展，也是引發三十年戰爭各種爭端的根源。

中心轉移到「個人」有關。人類具有「自主性」與自己的「理性」，此為個人認識的根源，從而個人能夠具有認識的能力與對於存在之因果掌握的能力。「個人的自主性」包含「個人道德自律性」與「個人間相互的平等性」，成為近代個人主義（individualism）的支柱。基於理性的效用，個人能夠透過新的自然科學知識，挑戰舊有的世界觀。從而，個人開始拒絕服從恣意，對於絕對主義的政治、社會與宗教秩序的抵抗，成為新興階級對於現實問題的思考與行動的具體化。此一衝突的中心問題，即為「自由」的問題¹²⁵。

在「個人自主性」與「政治權威」的關係上，彼等所追求的「自由」是對於「特定的強制」與「權力濫用」的具體反抗。為了結束此種對抗的關係，要求「政治權威」必須是以「保護自由」為目的之權威，必須壓抑專斷的恣意。若要達到此一目的，就要排除政治權威中含有恣意行動可能性的「人的權威」；代之以能夠預知其發動、預測其發動方式的「非人格性的權威」，此即「法」，具體的自由必須透過此種非人格權威之「法的支配」來加以實現。當時的「法」被認為是以具有恆久性、普遍性的真理存在作為前提，而此種真理是可以透過作為人類內在認識根源的理性加以發現¹²⁶。

二、國家主權與人民權利理論的出現

霍布斯在其著作「巨靈論」（Leviathan）中，對於人性的看法係從「自我中心主義」（Egocentricity）出發，而歸結於「恐懼」。透過「理性」的推理，其所主張的社會契約論，認為在締結契約前的「自然狀態」是一個「各人反抗各人，充滿不安的世界」¹²⁷。既然在「自然狀態」中人人自危，「生存的維護」是發自於「理

¹²⁵ 馬緯中，《法與宗教之研究-論現代法治國下的宗教自由》，頁 66。

¹²⁶ 參見井上茂，《自然法の機能-思想史の考察》，勁草書房，1973年2月，頁 116-119。

¹²⁷ 薩孟武，《西洋政治思想史》，頁 186。

性」的要求，於是人願意以「契約」的方式，由「自然狀態」進入「國家狀態」，將自己「完全」交給主權者，即人民將其自然權利轉讓給主權者，並同意從此無條件服從。故主權者的命令並不受限制，且對臣民不需負責任¹²⁸。

在這種國家至上的看法下，霍布斯摒棄了君權神授的理念，不再隨從虛幻的神，而是回歸現實的人，從人的需求本性和利益來解釋政治權力和政治義務；國家不是依據神意，而是根據社會契約所形成；君主的權力不是神授的，而是人民轉讓與託付的。其次，霍布斯的社會契約論中實際上包含了一種強烈的個人主義傾向。人的一切行為是受個人的自保動機所驅使，而具有最高主權的國家，亦不過是個人自保目的之手段¹²⁹。神學亦僅是爲此一目的服務的工具，故神聖不僅與世俗在概念上分離，且從屬於世俗的需求¹³⁰。此外，霍布斯並不認爲寬容乃是達成真正信仰的途徑，寬容只是和平的策略，所以政府所關切的不是宗教信仰的真實與否，而是實踐的可能性。因此，寬容的目的就不在於達成共識，而是和平共處¹³¹。

相對而言，洛克所主張的社會契約論則有不同的看法，其認爲在自然狀態中的個人，是能夠管理自己的自由與財產，有相當道德感的人。然而，爲了防止來自內外的侵害，人們乃透過訂立契約組織國家，保障個人的安全¹³²。透過社會契約人民將權力信託給統治者，允許統治者組織分權的政府，制定作爲統治基準的法律，並透過執行與審判來保障人民權益，政府亦有發動戰爭或媾和的權限。惟若違反了此種信託旨趣，人民可行使抵抗權。在洛克的思想中，包含了近代憲法

¹²⁸ 參見鄒文海，《西洋政治思想史》，環宇出版社，1972年10月，頁314-315。

¹²⁹ 參見何懷宏，《契約倫理與社會正義-羅爾斯正義論中的歷史與理性》，中國人民大學出版社，1993年5月，頁36。

¹³⁰ 馬緯中，《法與宗教之研究-論現代法治國下的宗教自由》，頁68-69。

¹³¹ 參見 John Gray 著，蔡英文譯，《自由主義的兩種面貌 (Two Faces of Liberalism)》(台北：巨流，2002年)，頁3。

¹³² 參見 W. Friedmann，《法理學 (Legal Theory)》，楊日然等合譯，司法週刊社，1984年6月，頁133。

的基本原理明白的說明人民主權、權力分立、法的支配、基本人權等旨趣，可說是近代憲法思想的源流之一¹³³。

洛克所提出之「宗教寬容」的思想，對於宗教自由權的形成，則有重大的影響。其認為教會是信徒自願組成的機構，故教會領袖的權威充其量只及於信徒所托付於教會者為限。因此，洛克反對教會僧侶，不論其為牧師、主教或教皇，在信徒們的精神事務上的絕對權威，一如其反對君主對於人民政治事務上的絕對權利。他認為在宗教方面，個人更應有完全的自由，蓋宗教起源於個人在其內在生活裡與神的單獨的交流溝通，這種交流溝通是屬於個人的自由權利。洛克對於宗教寬容的意見主要表現於下列幾個方面：1.就教會的性質而言，教會並無利用本身或政治力量來施行迫害的權力，教會是人們自願組成的組織，其起源與政府類似，但是人們在組成政府時，交出了個人的權力，在組成教會之際則否，故教會無權使用強制力。2.對於人生或神意的追求，教會與任何人若產生不一致的看法，此時要是一方對他方以其思想為由進行迫害，此種迫害是沒有正當性的。3.信仰本身為內心的活動，因此除非有人依其宗教信仰而侵害國家或他人之權利外，不應對其宗教信仰加以限制¹³⁴。

三、慘痛的宗教戰爭代價換來宗教寬容與自由

從政教關係而論，17、18 世紀的歐洲是處於國家教會主義的時代¹³⁵。其特色在於國家與教會緊密地結合及不承認信教的自由，規範國民的宗教信仰是國家的任務與使命。在神聖羅馬帝國皇帝以教會的保護者自居，而與所謂異端戰爭的時代，即明顯不承認人民有表白與國教相異的思想及共同宗教信仰者結社的自由，

¹³³ 千葉正士，《世界の法思想》，頁 109。

¹³⁴ 參見謝啓武，《洛克》，東大圖書公司，1997 年 1 月，頁 47。

¹³⁵ 參見田上穰治，〈宗教に關する憲法上の原則〉，清宮四郎、佐藤公編集，《憲法講座 2，國民の權利及び義務》，1978 年，頁 128。

即使宗教改革之後，新、舊教勢力經過 30 年戰爭¹³⁶，在雙方均無法消滅對方的情況下，只好在威斯特伐利亞簽訂和平協定（1648），相互容忍對方的存在，這就是宗教寬容在德意志的開端。因此，此一協定乃為妥協的產物，而且是有限的寬容，寬容的對象僅限於該協定承認的三個教派，即天主教、路德教派及喀爾文教派，其他教派仍被認定會危害宗教及政治秩序，各國君主得查禁及放逐之¹³⁷。

該協定一方面承認，這三個教派在法律地位上的平等，其信徒有免於被君主強迫認同特定信仰之自由，但不承認國民有選擇信仰的權利，且無須神職人員帶領即可自行在家中祈禱的權利，及為追求信仰而移民國外之權利。另一方面，它也承認各諸侯對於 3 個教派以外臣民的宗教高權繼續存在，其權限包括決定領內以新教或舊教之一為信仰並可強制領民信仰，以及取締異端並將之放逐或例外地定條件寬容異端的權力¹³⁸。可見威斯特伐利亞和平協定並未能在德意志境內產生政教分離的世俗國家，而僅承認有限的宗教寬容，作為宗教自由在德意志的開端，其基礎並非建立在任何個人自由的思想，而是各教派間的相互容忍¹³⁹。

其後，於 1740 年即位的腓特烈大帝（Friedrich II，der Große，1740-1786）是著名的開明專制君主。為了吸引其他國家受宗教迫害的人移民到普魯士，並保持國內所有人民的和平相處，以達到富國強兵的目的，如同其他的開明專制君主，它也採取宗教寬容政策，但更徹底，使普魯士率先全歐保障幾乎完整的宗教自由。另一方面，他自身也與所有的宗教保持等距，使所有宗教的地位平等¹⁴⁰。而 1794 制定的普魯士一般法將腓特烈生前統治的行政慣例化為法律條文，使宗教自由成

¹³⁶ 三十年戰爭（1618 年—1648 年），是由神聖羅馬帝國的內戰演變而成的全歐參與的一次大規模國際戰爭。這場戰爭是歐洲各國爭奪利益、樹立霸權以及新舊教間糾紛劇烈化的產物，戰爭以波希米亞人民反抗奧國哈布斯堡皇室統治為肇始，最後以哈布斯堡皇室戰敗並簽訂《威斯特伐利亞和約》而告結束。由於德意志是三十年戰爭的主要戰場，其經濟遭到極大破壞，而且戰後諸侯國各割地盤，其內部分裂變成不可逆轉，間接令神聖羅馬帝國變得名存實亡。

¹³⁷ 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》，頁 93。

¹³⁸ 李建忠，《政教關係之研究》，頁 72。

¹³⁹ 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》，頁 93-94。

¹⁴⁰ 參見丁建宏、李霞合著，《普魯士的精神和文化》（臺北：淑馨出版社，1996 年），頁 118-121。

為法律權利，其內容主要為¹⁴¹：

1. 居民對於上帝、與上帝有關之事務、信仰的想法及其內心中對上帝的崇拜，不得作為法律強制的對象。
2. 國內的每個居民必定享有完全的信仰及良心自由。
3. 沒有人會因為其對國家就宗教事務制定的法規所持的私人意見而獲罪。
4. 沒有人應被迫解釋其宗教意見，或因其宗教意見而被輕視、迫害。
5. 家長得自行決定其家中之崇拜方式，但不得要求家中其他教派的信徒在違反自己意志的狀態下參加家中之崇拜。

李建忠認為無論是就內容或適用對象而言，普魯士一般法都遠較一百多年前的威斯特伐利亞簽訂協定完整，也是歐洲當時最先進的宗教自由立法。然而，該法並沒有放棄君主的宗教高權，整個宗教寬容政策是為了達到富國強兵的權宜之計，而非真正為了保障宗教自由。因此，它不但沒有建立一個政教分離的世俗國家，也使所有宗教都在國家的監督之下，不能與君主的世俗利益衝突。宗教自由仍非以個人自由思想為基礎，實際上仍僅是君主的恩惠。雖然如此，但它確實是寬容原則及信仰、良心與宗教自由在德國憲法傳統中的淵源，並決定了這些概念在憲法上的核心內容¹⁴²。

另一方面在英國遭到迫害的清教徒陸續前往美洲尋求宗教自由和經濟機會。1776年美國獨立，其後依《獨立宣言》制定憲法，1791年的憲法修正案更納入禁止國教與保障宗教自由之規定¹⁴³。宣佈《人權宣言》的法國也基於天賦人權肯定

¹⁴¹ 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》，頁 94。

¹⁴² 李建忠，《政教關係之研究》，頁 73。

¹⁴³ 美國憲法第一增修條文（the First Amendment）關於禁止國教與保障宗教自由規定：「國會不得制定設立國教或禁止宗教自由行使之法律。」（Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof）美國憲法修正案第 1 條雖將宗教自由列為第一，與言論自由、新聞自由、和平集會自由及請願自由等權利並列，但在當時，這些自由權利並未經聯

了言論自由、宗教自由等權利。上述概念漸漸在其它歐洲國家普及，19世紀宗教自由進入了德意志各邦的憲法中，萊茵聯邦頒布的憲法，首先給予有限制的宗教自由。稍後，其他德意志各邦才透過邦法律給予宗教自由。在此，它們遵循1815年的德意志聯邦檔案（Deutsche Bundesakte）的方針。其第16條第1項規定：「在德意志聯邦的各邦及區域中，不同的基督教宗教團體，不能作為享受市民及政治上權利的差別理由。」這裡規定的平等，因為如同威斯特法和約一樣，只涉及三個基督教主要宗教，而排除其它的基督教宗教團體及教派和非基督教派。1848年，宗教自由獲得了重要的擴展；但是因為法蘭克福國民會議所通過的保羅教會憲法（Paul-skirchenverfassung），並沒有接受宗教自由屬於德意志人民的規定，使其無法成為帝國憲法的內容，這個進展便無法更普遍。不過至少在普魯士1848年12月5日的憲法中，採取了這個規定的本質，並在之後1850年1月31日的修訂中，規定於第12條：「宗教信仰的自由、宗教結社的自由、及一起在家庭或公開的宗教行使的自由，是被保障的。市民及公民權的享有，獨立於宗教信仰。不得透過宗教自由的行使，對市民及公民的義務產生損害。」藉此，宗教團體的結社自由被承認¹⁴⁴。而含有宗教自由條款的普魯士憲法其後也影響到對之仿效的日本明治憲法¹⁴⁵，特別是「人民之宗教自由權利行使，不得損害國家義務」的部分，亦即「國家義務優先於人民宗教自由權利」。因此，日本政府後來所制定的宗教自由條款中，也特別提及「日本臣民在不違背臣民義務之範圍內，方有信教自由。¹⁴⁶」只是處於東方社會的日本，並沒有西方社會孕育宗教自由的背景歷史及文化。關於

邦最高法院正式解釋為聯邦公民的基本權利，亦未將此類聯邦公民所享有的憲法權利視為當然適用於各州。聯邦憲法上的自由權利被正式認定為基本權利而且適用於各州乃是經過司法審查（Judicial Review）的釋憲程序及持續努力而達成的。宗教自由成為基本權利並適用於各州政府的保障範圍則是1940年聯邦最高法院 *Cantwell v. Conn.* 一案中所裁定者。此亦係宗教自由權全國化的開端。參見楊日旭，〈論美國憲法上的宗教自由權〉，《憲政思潮》，93期，1991年，頁1-2。

¹⁴⁴ 參見許育典，《宗教自由與宗教法》（元照出版有限公司，初版，2005年5月），頁96-97。

¹⁴⁵ 日本帝國憲法的起草源於當時的右大臣岩倉具視考量各國憲法後，以普魯士憲法作為日本建立君主立憲的模範而學習其體裁，命伊藤博文等人赴歐調查以進行起草，然而伊藤等人尚未回國，岩倉已逝世，遂由伊藤等人繼承岩倉遺命。1884年（明治17年）3月17日，其擔任制度取調局總裁與井上毅、伊東巳代治、金子堅太郎等進行憲法起草。故其意見對於當時立法有其重要地位。（之後該局廢止改設法制局）參見小早川欣吾，《明治法制史論公法之部（上卷）》（東京：巖松堂書店，初版，1940年9月5日），頁484-485。

¹⁴⁶ 原條文為：「日本臣民在不妨礙安寧秩序及不違背臣民義務之範圍內，有信教自由。」

其為何將宗教自由入憲的原因，以及為何選擇以普魯士憲法作為繼受的對象，將於下一節裡進行討論。

第二節 近代日本繼受宗教自由之背景與過程

第一款 德川幕府並未繼受宗教自由

自 16 世紀室町末期的戰國爭亂之後，因織田、豐臣政權而邁向近世統一的過程中，佛教各界即以廣泛成立的「寺檀關係」為基礎¹⁴⁷，競相擴張勢力。1603（慶長 8）年江戶幕府，亦承繼織豐政權的宗教基本政策，對所有宗教予於強化統治支配。在幕府體制之下，佛教各宗成為事實上的國教，而民族宗教之神社神道，則在佛教的影響下形成其教義，附屬於佛教而立於準國教的地位¹⁴⁸。同時幕府為了杜絕基督教，將檢舉基督教的業務委託於寺院，稱為「寺請制度」，強制所有人民直屬於寺院，寺院也扮演著封建支配下控制人民的末端機構¹⁴⁹。在此一情形下，德川幕府並未發展出宗教自由或繼受宗教自由。

但是，隨著幕府及諸藩財政危機的日趨嚴重，欲維持佛教的權威，已成為過重的負擔。幕末水戶、津和野、薩摩等藩，就以復古主義和財政改革為理由，進行寺院整頓。而各地的神官、社家也興起反抗握有神社主導權的社僧、別當¹⁵⁰，

¹⁴⁷ 江戶時代的人民，必須皈依寺廟而成為「檀家」（施主），並由其所皈依之寺（檀那寺）來證明其人不是基督徒。後來又擴展此種制度，建立「宗門戶口簿」，所有土農工商不論是否有天主教徒的嫌疑，都要把身分、名字、年齡等項登記入冊，而把這個證明的權力交給佛教的僧侶。於是，此後證明宗門戶口的權力，全部歸於僧侶之手，連人們的婚姻、生死、旅行等事，也要在所屬的寺院受到檢舉和證實，形成所謂的「寺（寺院）檀（檀越、施主，即信徒）關係」。陳玲蓉，《日據時期神道統制下的台灣宗教政策》，頁 23。

¹⁴⁸ 參見村上重良，《國家神道と民眾宗教》（吉川弘文館，初版，昭和 57 年 10 月），頁 2。

¹⁴⁹ 參見川崎庸之、笠原一男合編，「宗教史」，山川出版社，3 版，1985 年 11 月 15 日，頁 327-329、341。村上重良著，張大柘譯，《宗教與日本現代化》（高雄：佛光出版社，初版，1993 年 6 月），頁 4-5。

¹⁵⁰ 僧職之一，寺院的事務長官。

要求脫離寺檀關係和舉行神葬祭的運動。這些排佛運動，加上僧侶的腐敗、民眾的不滿，遂形成一股強大的反佛力量，而有後來明治時期的「廢佛毀釋」運動¹⁵¹。

第二款 明治天皇政府在國教政策下，繼受宗教自由之過程

一、明治政府為了鞏固統治，開始扶植神道國教

1867（慶應3）年10月，因「大政奉還」而取得政權的維新政府，於同年12月下達王政復古命令，在王政復古的旗幟下，以恢復古代天皇制，實施萬事更新、祭政一致的制度為新政府的理想。1868年，三職分課的制度中，設有總裁、議定、參與三職，以及神祇、內國、外國、陸軍、海軍、刑法、制度等七課，其中神祇一課，經官制改革而變為神祇事務局。政府接著公布祭政一致、神祇官再興的布告，把神社、神主、神部等事務交付神祇官處理。其後再度經官制改革將神祇官變更為太政官之一。1869年3月明治政府奠都東京後，再度實施官制大改革，仿照大寶律令的古制設置神祇官、太政官二官，把神祇官置於太政官之上，成為官衙的最高位，積極推行神道國教化政策¹⁵²。

所謂的日本「神道」，可區分為五個領域。即神社神道、皇室神道、學派神道、教派神道、民間神道等各分野。神社神道以神社祭祀為中心，皇世神道原為天皇家的宗教，古代天皇制國家成立後，始展開具有公家性格的宮中祭祀。八世紀初的「大寶律令」就是把神祇制度體系化，將天皇家的祖先神視為日本最崇高的神，支配日本國內所有神祇。同時，更以祭政一致的原則作為其政治運行的中心。因

¹⁵¹ 參見笠原一男，《日本宗教史Ⅱ》（山川出版社，一版三刷，1987年11月），頁43。川崎庸之、笠原一男合編，《宗教史》，山川出版社，3版，1985年11月15日，頁341。

¹⁵² 參見櫻井匡，《明治宗教運動史》（森山書店，初版，昭和7年11月），頁5-6。川崎庸之、笠原一男合編，《宗教史》，頁359。

此，國家權力者藉著神祇祭祀的權威，達到其政治支配的目的。學派神道專講神道的教義及理論，教派神道是屬於傳播宗教思想的神道。而民間神道就是從中世紀末到近代期間，民間神道行事與習俗之總稱¹⁵³。神道的內涵即是經過以上五個領域的發展而形成日本特有的民族宗教。而國家神道就是明治維新時期結合神社神道及皇室神道所形成的¹⁵⁴，也是神道國教化政策所欲形塑的「國家宗教」。

表 1：日本神道之分野

日本神道之分野	內容
神社神道	主管神社祭祀
皇室神道	主管皇宮祭祀
學派神道	講述神道的教義與理論
教派神道	傳播各派宗教思想
民間神道	民間神道行事與習俗之總稱
國家神道	結合神社神道與皇室神道而成

資料來源：陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 12。

二、剷除阻礙國教發展的佛教勢力

在推行神道國教化運動上，最大的阻礙莫過於長期以來立於主導地位的佛教勢力。維新以前，日本宗教的主流為「神佛習合」，就是神佛同體的說法，將日本固有之神與佛教之菩薩視為一體的兩面，並將兩者祭祀於同一處的信仰，而「佛主神從」乃是當然的觀念，從政府乃至民間，佛教始終佔有相當重要的地位¹⁵⁵。因此，神佛分離成為政府推行神道國教化政策的前置措施。1868 年 3 月 28 日，神

¹⁵³ 村上重良，《國家神道》，頁 15。

¹⁵⁴ 陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 12。

¹⁵⁵ 陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 20。

祇事務局發布「神佛判然令」¹⁵⁶，規定：

- 一、 中古以來，不少以某「權現」或「牛頭大王」之類的佛語相稱神號的神社，皆應將其神社之由來詳細書下儘早交出。(中略)
- 二、 以佛像為神體之神社，今後應更換之。

於是，握有實權的國學論者、復古神道派¹⁵⁷，利用神佛分離的公告藉以排斥佛教勢力，以至於掀起全國性「廢佛毀釋」的風潮。結果，神官把神社內有關佛教之佛具、佛像、經卷搬出，或毀損、或燒棄，損失不計其數。佛寺也進行神佛分離，凡與神社有關的物品，皆須從寺院中分離出來。全國各地的大小寺院皆蒙受了始於「神佛判然令」的排佛風暴襲擊。過去，各大小寺院以幕府和諸藩的權勢作為後盾，對人民施以威嚴的統治。如今這些寺院遭到嚴重破壞，在版籍奉還的同時，政府於 1871（明治 4）年 1 月 5 日採取相應措施，沒收寺社領地，由所屬的府、藩、縣管轄，收回原寺領內對人民的統治權力，給與佛教致命的打擊。在人民看來，這一情景正清楚地顯示出幕府的垮台與維新政府的耳目一新¹⁵⁸。此外，政府為了推進神道國教化，將分散在全國各地的神社根據復古神道教義，進行中央集權主義的重新編制。以伊勢神宮作為本宗，並使之取代幕藩體制下寺院所承擔的教育作用。也發布了「全國大小神社氏子調查規則」，試圖讓神社取代已失去勢力的寺院來掌管人民。此一政策後來被兩年後的近代戶籍制所取代¹⁵⁹。

三、佛教向政府輸誠以換取生存空間

¹⁵⁶ 參見岡邦俊，《日本現代史全書》（三笠書房，初版，昭和 16 年 3 月），頁 28。

¹⁵⁷ 國學是日本江戶時代中期後蓬勃發展之學問，與蘭學並稱為江戶時代具代表性的學問。又被稱為和學或古學，以研究儒家四書五經、佛經、日本古典文學或古代史為主。復古神道派屬於學派神道之一支，為日本江戶時代國學者們提倡之神道主流，又稱為古神道。

¹⁵⁸ 參見王學新，《日本國家神道與集團意識》（淡江大學碩士論文，1987），頁 101。末本文美士，《日本宗教史》（岩波書店，2007 年 1 月 15 日），頁 180-181。村上重良著，張大柘譯，《宗教與日本現代化》（高雄：佛光出版社，初版，1993 年 6 月），頁 27-30。

¹⁵⁹ 村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 31-32。

經過 1871（明治 4）年的廢藩置縣，明治政府的統治逐漸安定。隨之，神道國教化政策也進入大幅度的調整階段。以「文明開化」為口號的人民啓蒙運動發展，致使維新初期的王政復古主義觀念變為徒具虛名的口號。因此，迫切需要更具體、行之有效的方略。復古神道系的領導者們或敗於反對奠都東京，或因參加攘夷派的叛亂而趨於沒落。此一時期的佛教方面以西本願寺為先導的恢復運動漸漸奏效，並促使政府調整了宗教政策。幕末西本願寺教團的主導權歸長州系僧侶，他們支持王政復古，維新後依然與新政府首腦保持著密切關係。西本願寺較其他各宗率先完成了教團內部的改革，在排佛毀釋風暴中，主動請求民部省設置掌管寺院行政的寺院寮，此一向政府輸誠請求的提出，成功地制止了過激的排佛毀釋行動。儘管江戶時代的「寺社順序」已逆轉為「社寺次序」，但並未動搖「寺」的實力，在宗教政策上，政府不得不重新承認佛教所佔的比重¹⁶⁰。

四、浦上事件引發國際譴責，政府不得不考慮繼受宗教自由

對於基督教，明治政府則承繼江戶幕府的禁教政策，視基督教為邪宗門，即邪教之意，並嚴加禁止¹⁶¹。1858（安政 5）年，日法通商條約締結後，法國的傳教士便以使館神父的名義進入江戶，並於 1862（文久 2）年在橫濱建立了天主教堂。但從江戶幕府於 17 世紀禁止基督教後，經過二百多年，日本國內所有教會已不復存在。此一教堂雖是為居留日本的外國人所建，但人們仍紛紛前來參觀，將其稱為「耶穌寺」。1865（慶應元）年，法國在長崎大浦的領事館附近為法國人修建教堂。這是一座頗具規模的教堂建築，高高的塔尖，有色玻璃在夕陽映照下閃閃發光。周圍的人們稱它為「法蘭西寺」。而隱居在浦上村的基督徒在教堂竣工後，悄悄地走進教堂並向神父表明自己的信仰。法國神父對於日本在禁教二百多年後，

¹⁶⁰ 村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 32-33。

¹⁶¹ 村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 24。

仍然還有本土的基督徒而感到震驚，並向羅馬報告此一消息¹⁶²。

此後，長崎浦上村的基督徒公然宣告其信仰，並在 1867 年斷絕和佛教檀那寺的關係，拒絕佛葬而改行基督教葬禮。長崎奉行所聞訊逮捕信徒 68 名嚴加拷打。不久幕府下台，取而代之的明治政府非但沒有緩和壓制，反而採取更徹底的鎮壓手段，於 1868 年 3 月 15 日發布太政官令，高揚禁教的旗幟。

「切支丹邪宗門之事儀，須嚴加禁止。倘若發現可疑人物，應將詳情告知官府並予以褒揚。」

但是，這個政令卻招致各外國公使的抗議，因為將基督教（切支丹）視為邪宗門，是侮辱歐美列強的行為，而且違背 1858 年日本與英美各國所定的條約¹⁶³。美國大使首先遞出抗議書，接著其他國家也提出強烈抗議。維新政府為了解決這種外交困境，把切支丹和邪宗門解釋成二種不同的宗教，宣稱邪宗門並非指基督教而言，並且於同年 4 月 4 日，頒佈太政官佈告：

（一）切支丹宗門之事，如以往之禁制，應加以固守。

（二）邪宗門之事，則嚴加禁止。

政府面對各外交使節的抗議，一方面宣稱基督教與邪宗門有所不同，一方面又以強烈手段對浦上基督徒進行鎮壓。1868 年 5 月 17 日，於御前會議決定將浦上所有基督徒處以流刑。6 月，浦上村的領導份子 114 名被補並流放到津和野、荻、福山三藩。翌年 11 月，浦上村三千餘人被捕，發配到鹿兒島、富山、名古屋等藩。

¹⁶² 村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 39-41。

¹⁶³ 1858 年，日本先後與美、英、荷、俄、法等國簽訂修好通商條約，稱為安政條約或五國條約。條約中規定尊重彼此的宗教信仰，不得有毀損或侮辱的情事發生。參見陳玲蓉，《日據時期神道統制下的台灣宗教政策》，頁 26。

遭流放的基督徒有 3380 人，配流地以西日本為中心及於 21 藩。這些信徒在流放地過著奴役的生活，不但要服勞役而且被強迫棄教。信徒的遭遇則因藩而有所不同。在這次流刑中，562 名死於非命。並於 9 月在五島進行基督教的鎮壓，約二百名信徒被捕，有 15 名以上殉教。如此殘酷的宗教迫害事件，遭到歐美傳統基督教國家大使的抗議，並將情形回報本國¹⁶⁴。1871 年，岩倉具視、伊藤博文等五個代表為了改善和西方各國之間的不平等條約而巡迴英國、美國、法國等國家，但是，由於每個國家都提出日本迫害基督徒的事情作為非難，所以無法獲得好的結果¹⁶⁵，在所到之處也受到當地市民對日本政府迫害基督教的抗議。而此一事件所造成的國際非難壓力，也影響後來起草大日本帝國憲法的伊藤等人，不得不將宗教自由條款納入憲法，以顯示日本的「開化」及憲法保障人權程度向西方世界看齊。

五、國教政策以天皇為中心重新出發

1871（明治 4）年 8 月，明治政府將神祇官降為太政官管轄的神祇省，為了對抗基督教的傳入，政府改變了直線進行神道國教化的策略，而採取動員神道、佛教及民間多種宗教參加，有組織地教化國民的政策，將宗教政策由神道國教化政策轉換為天皇制的國民教化。維新初年，主導新政府宗教政策的復古神道家，雖透過打擊佛教與基督教的政策而完成神道的支配體系，但是古代祭政一致並非適合現實的宗教政策，一味高喊復古的口號也和維新政府欲追求資本主義及西化的方針不時出現矛盾¹⁶⁶。

1872 年 3 月，維新政府廢神祇省，並採納佛教界的要求改設教部省，動員神道、佛教、民間各宗教，以推行立於神道國教主義下之有系統有組織的國民教化

¹⁶⁴ 參見村上重良，《天皇制國家と宗教》，頁 44-45。《宗教與日本現代化》，頁 41-42。

¹⁶⁵ 參見康姿姪，《日據時代的基督教政策初探：以韓國與台灣基督教為例》（國立台灣大學歷史研究所碩士論文，2000 年），頁 11。

¹⁶⁶ 參見川崎庸之、笠原一男，「宗教史」，頁 360。村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 33-34。

運動。宮中祭祀制定了由天皇主持的「御親祭」，維持了祭政一致的原則，確定了天皇制的國民教化和以政治立場處理宗教行政的方針。教部省是大教宣布的宣傳機關，祭事、慶祝儀式由太政官管轄。宗教政策的重點轉移到全宗教界依據神道國教主義進行統一的、有組織的國民教化。根據政教合一思想體系所確立的教化指導和思想統治，其目的在於向國民灌輸天皇崇拜的信念，確立國民對天皇制政府精神上的支持。教部省隨後制訂「三條教則」作為教化的基準，即「一、應體會敬神愛國之意旨；二、應明白天理人道；三、應奉戴皇上遵守朝旨」，並命令各社寺依照三條教則進行說教。同年 11 月在東京開設大教院，作為教化的中央機關；地方上也相繼成立中、小教院。大教院由神道、佛教雙方的教導職組成¹⁶⁷。

國民教化運動所帶來的另一局面，則是對民間宗教禁壓的白熱化。明治政府把未具教導職身份而傳教的民間各宗教視為「淫祠邪教」，並以妨害醫藥、擾亂風俗為名，給予各種處罰。因此，多數民間小宗教為了迎合天皇制國家宗教的原理，被迫從事種種體質的改革。如天理教中山教祖被迫放棄對天理王的信仰，而進入奈良中教院協助國民教化之事。另外，並以金光大神無資格為理由，強制拆除本部的神殿；以施行咒術為理由，拘留富士信仰系的丸山教祖，以致丸山教為追尋布教之路而與公認教會的富士一講社合併，這一方面是為推行天皇制的國民教化掃清道路；同時，從政府的觀點來看，其目的是取締會造成人民「迷信」的咒術與祈禱行為¹⁶⁸。

六、國教政策與近代宗教自由思想衝突

國民教化運動，對天皇制意識型態的定著產生相當的效果，但是這種經由國

¹⁶⁷ 三條教則原文為：「敬神愛國ノ旨ヲ体スベキ事」、「天理人道ヲ明ニスベキ事」、「皇上ヲ奉戴シ朝旨ヲ遵守スベキ事」。參見川崎庸之、笠原一男，「宗教史」，頁 360-361。末本文美士，《日本宗教史》，頁 182。村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 34。

¹⁶⁸ 參見村上重良，《國家神道》，頁 110。《宗教與日本現代化》，頁 37。

家權力布教的新宗教，實際上並未取得預期的效果，正如大教院教化內容「十一兼題」與「十七兼題」所表明的，此一國民教化運動又是包含著新時代生活信條及產業技術知識方面的啓蒙運動¹⁶⁹。在其核心部分的神道教化方面，神道的教義、組織等宗教實體是脆弱的，神官的傳教經驗也遠不及僧侶。而且神道及佛教的對立也不斷發生¹⁷⁰。政府實際上已放棄維新初期的極端復古主義，而持續倡導「文明開化」，朝向社會現代化，實現資本主義的方向前進。受此影響之下，知識份子 在清除舊習的口號下，拋棄了陳舊的東西，如飢似渴地介紹，汲取歐美的思想文化。在政府官員間，亦產生對政策的懷疑性。1872 年，駐美官員森有禮為回答外國人對日本浦上事件宗教鎮壓政策的質疑，寫下《日本宗教自由論》一書，並向當時的太政大臣三條實美建言。其中森氏強烈批評國家這種創造出來的宗教，並附上有信仰自由規定的「大日本帝國憲章」。這是日本官員首次正面批評明治政府政教不分的宗教政策。「浦上事件」所引發的國際反彈聲浪及國內輿論的影響，也導致日本政府於 1873（明治 6）年 2 月，以「一般熟知之事」的理由對基督教解禁，日本邁出了宗教自由的第一步¹⁷¹，而此一事件也影響到日後起草明治憲法的伊藤博文等人，而將宗教自由入憲¹⁷²。

隨後森有禮等組織的「明六社」內的啓蒙思想家中¹⁷³，藉著介紹西方自由民

¹⁶⁹ 爲了強化教化的內容，大教院發佈「十一兼題」與「十七兼題」。前者是「神德皇恩、人魂不死、天神造化、顯冥分界、愛國、神祭、鎮魂、君臣、父子、夫婦、大祓」等十一項，其中七項爲神道教義，四項爲倫理關係。後者是「皇國國體、皇政一新、道不可變、制可隨時、人異禽獸、不可不教、不可不學、外國交際、權利義務、役心役形、政體各種、文明開化、律法沿革、國治民法、富國強兵、租稅賦役、產物制物」等十七項，其中十一項爲政治關係的啓蒙，六項爲倫理道德關係，並包含與神道無直接關係的政治、經濟、產業等知識。

¹⁷⁰ 村上重良著，《宗教與日本現代化》，頁 35。

¹⁷¹ 村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 45。

¹⁷² 如前所述，1871 年，岩倉具視、伊藤博文等五個代表爲了改善和西方各國之間的不平等條約而巡迴英國、美國、法國等國家，但是，由於每個國家都提出日本迫害基督徒的事情作爲非難，所以無法獲得好的結果，在所到之處也受到當地市民對日本政府迫害基督教的抗議。也許是因爲伊藤等人感受過這樣的國際壓力，所以才不得已將信教自由入憲。

¹⁷³ 明六社是日本明治時代初期最早所設立的近代學術啓蒙團體。1873 年（明治 6 年）7 月，森有禮、福澤諭吉、加藤弘之、津田真道、西周、中村正直、箕作秋坪、箕作麟祥、西村茂樹、杉亨二，組織了學術啓蒙團體「明六社」。明六社因創社的 1873 年是明治 6 年而得名。其宗旨爲「會同有志之士推進我國之教育」，「交換不同意見以廣知明識」。明六社從 1874 年 3 月起發行《明六雜誌》，共發表論文百餘篇，思想新穎，頗受社會歡迎。社員還譯著了 20 餘部著作，介紹西方民主科學思

權思想，有人宣傳宗教自由，主張政教分離。而曾受過排佛毀釋打擊的佛教，亦利用此一局勢開始宣傳宗教自由，反對神、佛混同傳教。尤其淨土真宗本願寺自幕末以來，就開始向北海道一帶發展，積極汲取西洋文化，熱心於教團的現代化。同派領導人島地默雷看見歐洲諸國的信教自由與政教分離情形，強烈感覺到日本必須確立宗教自由，亦向政府提出建議書，批評「三條教則」，列舉神佛共同傳教中所見到的政教混同情況，並論述由此將威脅宗教自由，損害愛國心，要求實行政教分離。島地歸國後，聯合淨土真宗諸派，發起脫離大教院運動並於 1875（明治 8）年退出。由此可見，國民教化運動在當時日本某些人心中被視為一種新國教運動，而非恢復日本傳統的宗教信仰。1875 年 2 月，真宗四派宣布脫離大教院，太政官也於同年四月命令教部省廢止神佛合併布教，翌年解散大教院。如此，歷經二年餘的國民教化運動解體，同年 11 月教部省口頭承認宗教自由。各級教院的活動由各宗設立教院自主經營。教部省也於 1877 年 1 月被廢止，改由內務省社寺局管轄宗教行政措施，神道方面預先了解到此一動向，設置神道事務局，創立了取代大教院的獨立傳教體制¹⁷⁴。

七、國教提升為非宗教又超乎眾教，為繼受宗教自由作準備

在廢止教部省之前，政府鑑於國民教化運動的失敗，設置神道事務局以取代大教院的布教活動，以此為中心開始神道的獨自布教活動。但是，神道內部的種種勢力鬥爭也因此而拓展開來。1880 年 1 月，因神道事務局之神宮遙拜所的祭神問題，神道界發生嚴重的爭執而分裂為伊勢派及出雲派。同時，政府內外的啓蒙家與各宗教團體間要求宗教自由與政教分離的聲浪與日俱增，幾乎到了不可漠視

想。1874 年起，自由民權運動激烈，明治政府進行鎮壓。1875 年，政府的「讒謗律」、「新聞紙條例」施行後，《明六雜誌》發行至 43 期而停刊，明六社也被迫解散。

¹⁷⁴ 參見陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 35-36。川崎庸之、笠原一男，「宗教史」，頁 345。末本文美士，《日本宗教史》，頁 182-183。村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 35-37。

的地步¹⁷⁵。因此，明治政府為顧及神社的尊嚴，採行將神社置於宗教之外的方針。1882年1月，禁止官幣社與國幣社的神官執行葬儀並兼任教導職，此一措施是為從神道中排除宗教活動的宗教因素，賦予它作為國家祭祀，也可稱為超宗教的特殊地位。將祭祀與宗教分離的政策，對於人民及宗教團體所要求的宗教自由及政教分離，政府繼續採取了神道非宗教的原則，將祭祀移入宮中，祭祀大權回歸天皇。通過此一方式，保持了形式上的祭政一致。但是，將神社神道這一特定宗教作為國家祭祀並強加於人民，擁立各級神官為宗教官僚，這與政教分離的原則，顯而易見是矛盾的。若要以天皇的宗教權威作為統治人民的有利思想武器，那麼，近代天皇制政府就有必要合理化其政教合一主義。因此，「神社非宗教」的理論，實質上也是使此一矛盾合理化的詭辯¹⁷⁶。

民間各宗教方面，佛教在歷經「廢佛毀釋」之後，積極迎合政府協助國策推行，圖謀恢復以往的地位，而神佛合作的國民教化運動失敗後，佛教也趁機展開獨自的教義；神道則在內部派別及祭神糾紛的衝突中，因祭祀與宗教分離而得以獨立為教派神道，並在1884年與佛教同時成為公認的宗教。而基督教的傳道之路，則不若佛教及教派神道的平坦。1873年除去禁教的旗幟後，政府對基督教的傳教活動，事實上採取默認的態度，但是基督教依然無法取得相同於佛教及神道的地位。因此，基督徒十分期待憲法宗教自由的保障，使得自由的宗教活動能有憲法保障¹⁷⁷。1884年8月，神佛教導職全部廢除。而祭祀與宗教分離的國家神道，成為一非宗教的祭祀機構，君臨於佛教、基督教、教派神道之上，展開國家神道體制的道路¹⁷⁸。而此一結果，將國家神道提升為非宗教又超乎眾教之上。

維新初期的神道國教化政策，在經過基於教導職的國民教化體制完全解體下

¹⁷⁵ 明治初年的基督教鎮壓，以及不允許佛教獨自布教的措施，都是促成要求信仰自由的原因。參見陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁36。

¹⁷⁶ 參見川崎庸之、笠原一男，「宗教史」，頁362-364。村上重良，《宗教與日本現代化》，頁50-51。

¹⁷⁷ 陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁37-38。

¹⁷⁸ 川崎庸之、笠原一男，「宗教史」，頁364。

以及政府內外的啓蒙家與各宗教間要求宗教自由與政教分離的高漲聲浪，政府露骨的國民教化政策不得不退縮。然而，爲了鞏固天皇制的精神支柱，使天皇制國體觀的宗教基礎付諸實現，來作爲追求國家神道之確立。明治政府也爲了調和信教自由之矛盾，採取神道非宗教的見解。由於祭祀與宗教的分離，教派神道的獨立，確立了神道作爲國家祭祀的特權地位。諸宗教在從屬於國家神道之下，是不能違反國家神道之教義¹⁷⁹。

第三款 近代日本宗教自由立憲過程及實踐

一、民權運動興起並要求立憲

幕末時期，日本開始引進介紹西洋憲政與議會思想，此與 1853 年黑船來航導致幕藩體制動搖下，幕府採用「眾議下問」（公議輿論）政策可說是相互一致。對歐美議會制度的介紹，最早可追溯至 1789（寬政元）年朽木昌綱的《泰西輿地圖說》，以及 1825（文政 8）年吉雄宜的《諳厄利亞人性情志》中對英國議會的介紹¹⁸⁰，1843（天保 14）年，幕府天文方的譯官杉田成卿也將荷蘭憲法視爲「荷蘭五法」之一加以翻譯。然而學理上的憲政理論介紹，則需待加藤弘之的《鄰草》（1861 年）及《立憲政体略》（1868 年）。此外，與加藤弘之在同一蕃書調所（1856 年設立）擔任教官的西周及津田真道遠赴荷蘭的萊頓（Leiden）大學求學。津田真道在學校內就教於自由主義學者衛斯林(Simon Vissering 1818-1888)，並將其授課內容作成筆記帶回日本，返國後津田真道將之整理譯成日本語的「泰西國法論」¹⁸¹。津田所翻譯的《泰西國法論》（1866 年）第 4 卷，便是日本最早的憲法概論。該卷所

¹⁷⁹ 川崎庸之、笠原一男，「宗教史」，頁 364-365。

¹⁸⁰ 參見江村榮一，〈幕末明治前期の憲法構想〉，《日本近代思想大系 9 憲法構想》，岩波書店，1989 年，頁 443 以下。

¹⁸¹ 參見大久保利謙，《明治憲法の出来るまで》（至文堂，1956 年），頁 7。

定義的「對君主權限所限制的國體」即「有限君主國」(君主立憲國)，憲法便是將此「限制」加以明文化的國家最高規範。不僅如此，1867年西周和津田真道各自草擬了「議題草案」與「日本國總制度」，此二者均可算是日本最早的憲法草案¹⁸²。

長谷川正安認為姑且不論津田本人是否能夠完全理解外國學者的近代思想，自由主義在當時日本是否已成爲普遍的知識，且其法概念上的意義能否被正確地理解也是存有疑問的。然而，諸如津田等學者的譯書，對當時的一般民眾，特別是知識份子確實是有造成影響。例如在1871年中村敬太郎翻譯了彌爾(Mill, 1806-1873)的「自由之理」一書前¹⁸³，讀者對於英國的政治思想史尚沒有系統性的知識，儘管對於早期的翻譯著作之內容是否能夠正確的理解也是一種問題，然而今日在探討「思想自由」的問題時，彌爾的「自由論」已成爲最重要的古典理論之一。這本譯書之後廣爲流傳，對當時的日本知識青年造成不少影響¹⁸⁴。關於同樣具備內心自由的宗教自由，在上述維新政府時代遭到諸般的高壓控制及迫害。政府的宗教政策，一方面剝奪基督徒的宗教自由，在某程度上也剝奪了思想自由，然而當時並沒有制衡政府的力量存在。這樣的國策下，藉由所謂文字的專制控制不太能限制內心自由，思想的限制總會出現缺口，而這個缺口正是由自由民權運動所打開的¹⁸⁵。

有關外國的憲法訊息最早接觸的幾個日本人，有講述立憲政體的優點「民間

¹⁸² 參見山中永之佑等著，堯嘉寧、阿部由理香、王泰升、劉晏齊譯，《新日本近代法論》(台北：五南圖書，初版，2008年3月)，頁77。

¹⁸³ 後來的譯本書名多爲「自由論」，原著「On Liberty」是在1859年出版的。

¹⁸⁴ 例如1903(明治36)年曾擔任日本眾議院議長的自由民權運動者河野廣中於傳記中提到：「就任常葉之初，至三春支廳辦事時，從三春町的川又貞藏買到中村敬太郎翻譯彌爾所著的『自由之理』一書，回程馬上開始閱讀，自受漢學、國學薰陶，提倡攘夷後，從前的思想在這一刻起了大革命，知道人的自由、人的權利之重要性，並且自覺立基於廣大民意的政治是勢在必行，心裡有著深深的感觸，胸中深深地刻畫著自由民權的信條，我的人生可說是出現了一個至重至大的轉機。在思考過程中產生不可思議的變化與力量，這件事不得不說是今後思想上一大進展的種子。」參見長谷川正安，《思想の自由》(日本東京：岩波書店，初版2刷，1977年)，頁123。

¹⁸⁵ 長谷川正安，《思想の自由》，頁120-123。

基層的民權論者」福澤諭吉，以及在憲法領域擅長寫作的「上層的民權論者」加藤弘之。除了這兩人之外，也包含當時洋學者中一流的人物，1873（明治6）年，這些學者與知識份子在森有禮的提倡下設立了明六社¹⁸⁶，透過發行「明六雜誌」等刊物，在啓蒙憲法思想的成果中扮演重要的角色¹⁸⁷。而自中村敬太郎翻譯彌爾所著的「自由之理」（1871）開始，陸陸續續有一些翻譯西歐法政思想的著作問世¹⁸⁸。彌爾所代表的英國派之自由主義思想，影響了日後的自由民權運動，其後更成爲以大隈重信等人領導的改進黨派之憲法思想基礎¹⁸⁹。

而自由民權運動的背景乃是當時日本維新政府中因爲征韓論失敗而下野的政府要員等人，因不滿當權派的種種作爲所掀起的一連串抗爭及運動¹⁹⁰，起點爲江藤新平、板垣退助等人於左院提出設立民選議院的建言書。該年1874（明治7）年，板垣、江藤等人依據「天賦人權論」，組成了日本最初的政黨「愛國公黨」，接著板垣在土佐成立「立志社」，小室信夫在阿波成立「自助社」等，各地地方性

¹⁸⁶ 明六社是日本明治時代初期最早所設立的近代學術啓蒙團體。1873年（明治6年）7月，森有禮、福澤諭吉、加藤弘之、津田真道、西周、中村正直、箕作秋坪、箕作麟祥、西村茂樹、杉亨二，組織了學術啓蒙團體「明六社」。明六社因創社的1873年是明治6年而得名。其宗旨爲「會同有志之士推進我國之教育」，「交換不同意見以廣知明識」。明六社從1874年3月起發行《明六雜誌》，共發表論文百餘篇，思想新穎，頗受社會歡迎。社員還譯著了20餘部著作，介紹西方民主科學思想。1874年起，自由民權運動激烈，明治政府進行鎮壓。1875年，政府的「讒謗律」、「新聞紙條例」施行後，《明六雜誌》發行至43期而停刊，明六社也被迫解散。

¹⁸⁷ 長谷川正安，《思想の自由》，頁122。

¹⁸⁸ 主要翻譯英國18、19世紀的自由主義憲法思想的有「上木自由論」（小幡篤次郎，1871）、「共和政治」（中村正直，1871）、「万法精理」（何礼之，1875）、「代議政體」（永峰秀樹，1875）、「民法論綱」（何礼之，1876）、「刑法論綱」（林董，1877）、「立法論綱」（島田三郎，1878）、「英国法律全書」（星亨，1878）、「豪氏法学講義節約」（大島貞益，1880）、「憲法論綱」（佐藤覺四郎，1882）、「英国議院政治論」（尾崎行雄，1882）、「英国憲法論」（高橋達郎，1883）；而翻譯法國盧梭自由主義法政思想的有「民約論」（服部德，1877）、「民約訳解」（中江兆民，1882）、「民約論覆義」（原田潛）。參見長谷川正安，《思想の自由》，頁123-124。

¹⁸⁹ 長谷川正安，《思想の自由》，頁125。

¹⁹⁰ 明治維新後，日本新政府向朝鮮提出建交，當時朝鮮採取鎖國政策，只認清朝爲皇帝，而日本國書中有「大日本皇帝」令朝鮮拒絕不受。於是國內的征韓論沸騰起來。當時留守政府的首腦（未有隨岩倉使節團出訪歐美的維新領袖），如西鄉隆盛（西鄉本身並非主張對韓出兵，而是自己作爲使節出使韓國，勸其開國，也稱遣韓論）、板垣退助、江藤新平、後藤象二郎、副島種臣等，主張以武力迫使朝鮮開國。1873年8月，雖然政府已決定派出西鄉作爲往朝鮮的使節，卻被同年9月歸國岩倉使節團的大久保利通、岩倉具視及木戶孝允以時機尚早爲由反對。同年10月遣使韓國的決定被取消。結果西鄉、板垣等征韓派一同下野（引發起明治六年政變）。他們成爲1874年的佐賀之亂至1877年的西南戰爭的士族不滿及自由民權運動的起點。

的政治結社陸續成立。翌年在大阪各縣的有志民權者聚集，成立了最初的統一組織「愛國社」¹⁹¹，自由民權運動急速地擴張，其思想與運動的高漲，不久之後，促成了各種民間私擬憲法草案¹⁹²。

二、維新政府對立憲主張分歧並鎮壓民權運動

1875（明治 8）年，維新政府因為受到政治運動的壓力，表明將逐漸建立立憲政體的「立憲政體詔勅」頒布。同日官制改革，設立了新的立法（議法）機關：「元老院」。翌年九月，元老院依勅令著手起草憲法。其後，分別於該年 10 月、1878 年 7 月、1880 年 7 月通過第一次、第二次與第三次的草案。然而其內容卻遭到政府方面負面的評價。在伊藤博文致岩倉具視的書信中，甚至提及草案只是「蒐集改寫各國的憲法」、「熱衷於模仿歐洲制度」而已，指責其「對我國（日本）民情等因素毫未加以考慮」。擔任侍講一職，深得天皇信任的元田永孚在檢討元老院修正案時，從「應永遠恪守祖宗國體」的立場明白指出，應作為目標的立憲政體是基於儒教主義及日本獨有的「君主親裁」，而非西歐（英國）式的「君民同治」。結果，元老院的憲法草案並未被政府所採用，即使在政府內部，針對立憲制應採用何種型態也出現了嚴重對立¹⁹³。

此外，為了抑制日益高漲的自由民權運動所導致的激烈批判政府行為，1875（明治 8）年政府開始施行「讒謗律」、「新聞紙條例」。根據「讒謗律」，「因著作文書或書畫肖像之使用、展覽、發售、貼示而讒毀或誹謗人者，科以下列條例之

¹⁹¹ 長谷川正安，《思想の自由》，頁 125-126。

¹⁹² 例如 1879 年嚶鳴社及共存同眾作成了憲法草案，後者做出的「私擬憲法意見」，以英國立憲政體為基調，制定了強大的議會權限。此外，由慶應義塾的相關人士所組成的交詢社，於 1881 年 4 月發表了「私擬憲法案」，採用英國式的政黨內閣制度等。參見山中永之佑等，《新日本近代法論》，頁 80-81。

¹⁹³ 山中永之佑等，《新日本近代法論》，頁 79-80。

罪。(第 1 條)¹⁹⁴」對天皇犯此罪者，禁獄 3 月以上 3 年以下、罰金 50 元以上 1000 元以下；對皇族犯此罪者，禁獄 15 日以上 2 年半以下、罰金 15 元以上 700 元以下；對官吏犯此罪者，禁獄 5 日以上 1 年以下、罰金 5 元以上 300 元以下。從上述規定中可以發現有明顯的階級差別處遇。「新聞紙條例」方面，內務省對於新聞、雜誌的發行採取許可制，「於新聞紙或雜誌、雜報內教唆他人犯罪者……禁獄 5 日以上 3 年以下，罰金 10 元以上 500 元以下。(第 12 條)」¹⁹⁵「登載破壞政府顛覆國家之言論，煽動騷亂者，禁獄 1 年以上 3 年以下。(第 13 條)」¹⁹⁶有部分的民權運動者或民間結社因而遭到壓制¹⁹⁵。

1880 (明治 13) 年，愛國社第 4 回大會召開，改稱為「國會期成同盟」並成為自由民權運動的核心。政府為因應局勢而公布「集會條例」，採取徹底的鎮壓政策，內容包括：政治集會、結社之許可制、政治結社間之聯絡禁止、「妨害國安」結社、集會之禁止、軍人、警察官、教員、學生之參加禁止、警官之監視等。雖然如此，還是有不能鎮壓的運動發生，1881 年開設國會的詔書頒布。1882 年，集會條例修正並強化控制面，於 1883 年，更進行了新聞紙條例的修正，包含了新設立強化檢閱的保證金制度¹⁹⁶。

三、政府採取欽定保守立憲主義

在 1881 (明治 14) 年的政變後，主張英國式的議院內閣制與同情民權運動，因而支持早日開設國會立憲的大隈重信從參議的官位下台，取而代之的是以繼承岩倉、大久保思想的伊藤博文。政府高層內部有關立憲構想的種種紛亂，因為大隈的被罷黜，與右大臣岩倉具視在 1881 (明治 14) 年 7 月所上奏的關於憲法制定

¹⁹⁴ 原文為：著作文書もしくは書画肖像を用い、展観もしくは発売もしくは貼示して人を讒毀し、もしくは誹謗する者は下の条例にしたがつて罪を科す。(第一条)

¹⁹⁵ 長谷川正安，《思想の自由》，頁 126。

¹⁹⁶ 長谷川正安，《思想の自由》，頁 126-127。

方法之方針及意見，而漸漸凝聚至單一方向。岩倉所提出的方針—爲了制定憲法，應採欽定憲法主義，並將皇室相關規定訂爲憲法外事項；天皇大權之列舉，包括軍方的統帥權、宣戰媾和權、大臣任免權、議會解散權等，以及大臣不需對議會、國民負責，而僅對天皇負責；二院制，上院由華族與勅選議員所組成¹⁹⁷，下院則由財產限制選舉產生，政府所提預算案未通過時，依前年度的預算加以執行等—原封不動地被大日本帝國憲法所繼受。此外，岩倉對於日本應該要模仿英國式或普魯士式的立憲體制此一基本問題，也有所論及。他認爲應該模仿普魯士式模式：即一方面採用君主立憲制，另一方面，國王仍握有行政權，不受議院政黨之左右¹⁹⁸。上述方針所列舉的諸事項，正是將政府置於議會的勢力之外，由此可以看出普魯士憲法的深遠影響。罷黜大隈的隔天，即 10 月 12 日，政府發出開設國會的勅諭，承諾以 1890 年爲期，召集議員並召開國會。翌年 1882 年，伊藤爲了考察憲法而赴歐，特別是在德國(普魯士)的葛耐斯特(R. v. Gneist)及其高足摩塞(Albert Mosse，隨後被聘任爲日本政府法律顧問而赴日)¹⁹⁹、奧地利的史坦(L. v. Stein)等公法學者的憲法課堂上，伊藤得到了日本應制定「保守憲法」此一目標的理論基礎²⁰⁰。

不過岩倉的奏議以及國會開設勅諭，均是依據井上毅的起草。而井上毅的背後則有德國的法律顧問羅斯勒(K. F. H. Roesler)²⁰¹。羅斯勒於 1878(明治 11)年赴日時，雖是擔任外務省顧問(1881 年開始調至太政官)，但後來因爲井上之請託，開始以普魯士憲法爲基礎提供建議，或擔任起草工作，積極參與制定憲法。

¹⁹⁷ 華族：從 1869 至 1947 年存在於近代日本的貴族階級。日本於明治維新初年廢止了傳統的公卿以及藩主階級，將兩者統合成爲新的特權貴族階級，其確立制度即稱爲「華族制度」。「華族制度」一直持續至二戰戰敗後，1947 年 5 月 3 日日本國憲法生效當日被廢止。

¹⁹⁸ 參見平野武，〈憲法の制定〉，收錄於福島正夫編，〈日本近代法体制の形成(下)〉，日本評論社，1982 年)，頁 284。

¹⁹⁹ 摩塞(Albert Mosse, 1846-1925)，德國的法學者。曾教授伊藤博文等憲法、行政法，於 1886-1890(明治 19-23)年間受聘爲內閣法律顧問而赴日。

²⁰⁰ 山中永之佑等，〈新日本近代法論〉，頁 82。

²⁰¹ 羅斯勒(Roesler, 1834-1894)，德國的法學者、經濟學者。於 1878(明治 1)年因被聘爲外務省的法律顧問而赴日，其後並曾任內閣顧問，參與明治憲法的制定以及引進許多行政制度。

此外，時間上雖略有先後，司法省所雇用的法律顧問布瓦索納得（G. E. Boissonade）也在 1875 年頒布立憲政體詔勅的前後，被司法卿大木要求起草憲法草案。其後，曾教授伊藤博文的摩塞也在 1886-1890 年期間受聘為內閣法律顧問，參與起草憲法的工作。在近代日本一般的法典編纂事業中，請求外國人為法律顧問從旁協助，並依據外國法的方式甚為常見，就此憲法也不例外²⁰²。

四、明治憲法起草過程

為了進行日本帝國憲法的起草，右大臣岩倉具視考量各國憲法後，以普魯士憲法作為日本建立君主立憲的模範而學習其體裁，命伊藤博文等人赴歐調查以進行起草，然而伊藤等人尚未回國，岩倉已逝世，遂由伊藤等人繼承岩倉遺命。1884 年（明治 17 年）3 月 17 日，其擔任制度調查局總裁與井上毅、伊東巳代治、金子堅太郎等進行憲法起草。故伊藤意見對於當時立法有其重要地位²⁰³。（之後該局廢止改設法制局）。1885（明治 18）年，成為新設置內閣之首相的伊藤，對部下宣示了起草憲法的七項原則，其中第三點寫到：「憲法僅限於關乎日本政治的重大綱目，其條文也要簡單明瞭，並且為了順應將來國運的進退，應該要能伸縮自如。²⁰⁴」，在此一原則之下，憲法有了更多的彈性解釋空間，有利於政府統治。而實際上的起草工作則是在廢止制度調查局之後的 1886（明治 19）年，於伊藤的府邸內開始秘密進行。

1886 年（明治 19）11 月，伊藤博文任命井上毅進行憲法草案的起草，其蒐集內外資料，參考羅斯勒及摩塞的答詢、報告書，並於 1887（明治 20）年 4 月完成

²⁰² 山中永之佑等，《新日本近代法論》，頁 83。

²⁰³ 參見小早川欣吾，《明治法制史論公法之部（上卷）》（東京：巖松堂書店，初版，1940 年 9 月 5 日），頁 484-485。

²⁰⁴ 原文為：「憲法は日本の政治に関する大綱目のみに止め，その条文の如きも簡單明瞭にし，且つ，將來，國運の進退に順應する様，伸縮自在たるべきこと。」參見長谷川正安，《思想の自由》，頁 128。

「乙案試草」、五月完成「甲案試草」，提交給伊藤博文。兩者的方針不同，甲案是簡潔的，將兩者的詢答、意見等以另冊表述；乙案則包涵範圍較廣，在條文間插入羅斯勒及摩塞兩者的意見。關於「國民權」，乙案 A 是在一條中列舉，乙案 B 則是採取各條分離的形式。而羅斯勒也起草了「日本帝國憲法草案」。6 月，伊藤以此三案為基礎，對這些草案的本質進行檢討，並於 1887 年 8 月在伊藤位於夏島的別墅內完成起草，稱為「夏島草案」。其後井上毅對草案提出「逐條意見」、羅斯勒提出「有關日本帝國憲法意見書」，伊藤參考二者意見作成 10 月的修正案。井上對於羅斯勒的意見發表質疑並加入檢討，並於 1888 年（明治 21）1 月提出修正意見，2 月伊藤博文、井上毅、伊東巳代治、金子堅太郎召開四人會議，進行修正並作出 2 月草案。之後將討論的結果於 4 月上奏「最終草案」，結束起草的作業。經過樞密院的審議、修正之後²⁰⁵，於 1889 年（明治 22）2 月 11 日發布為「大日本帝國憲法」²⁰⁶。



五、日本式宗教自由條款草案分析

表 2：明治憲法起草過程關於宗教自由之草案

甲案	<p>第二章 国民</p> <p>第 7 條：凡ソ日本国民タル者ハ総テ左ノ権利ヲ保護セラル。</p> <p>八 安寧秩序ニ妨ゲズ及国民ノ義務ニ背カザル信教ノ自由。</p> <p>第 7 條：凡屬日本國民者，左列權利皆受保護。</p>
----	--

²⁰⁵ 樞密院為天皇的諮詢機關，負責針對國家最高的事項（如解釋憲法等）回答天皇的諮詢。參見山中永之佑等，《新日本近代法論》，頁 66。

²⁰⁶ 參見山口輝臣，《明智国家と宗教》（財團法人東京大學出版會，2005 年 8 月 12 日），頁 154。中島三千男，《「大日本帝国憲法」第二十八条「信仰自由」規定の成立過程》（奈良大學紀要「六」，1977 年）。山中永之佑等，《新日本近代法論》，頁 57-58、83-84。

	八 不妨礙安寧秩序及不違背國民義務之信教自由
乙案 A	第二章 国土国民 第 11 條：凡ソ日本国民タル者ハ総テ左ノ權利ヲ保護セラル。 九 安寧秩序ニ妨ゲズ及国民ノ義務ニ背カザル信教ノ自由。 第 11 條：凡屬日本國民者，左列權利皆受保護。 九 不妨礙安寧秩序及不違背國民義務下之信教自由
乙案 B	信教ノ自由ハ侵スベカラズ。公權私權ノ享有ハ信教ノ如何ニ由テ異同アルコトナシ。但シ国民ノ義務ハ信教ニ由テ避クルコト得ズ。 信教自由不得侵害。公權私權之享有不因信教而有所差別。但不得因為信教而逃避國民義務
羅斯勒答議	第 7 條：信仰ノ自由ハ之ヲ防護ス。但、公共ノ秩序及安寧ヲ妨害スル者又ハ国家ニ対スル義務ニ背反スル者ハ此限ニ在ラズ。 第 7 條：信仰自由是受到防護。但妨害公共秩序及安寧或違背國家義務者，不在此範圍內。
摩塞答議	信向及本心ノ自由ハ侵スベカラズ。私權公權ノ享有ハ信教ニ關係セズ。公私ノ義務ハ信教ニ依テ妨ケラルコトナシ。 礼拝ノ自由ハ風儀及公然ノ秩序ヲ害セサル限りハ之ヲ保護ス。 信向及本心自由不應侵害。私權公權之享有與信教沒有關係。公私義務不因信教而受妨害。禮拜自由限於不妨害風俗及公共秩序而受保護。

<p>羅斯勒「日本帝國憲法草案」</p>	<p>第 56 條：信教ノ自由ハ之ヲ保証ス。但此レニ由テ公ケノ秩序又ハ公共ノ安寧ヲ妨害シ又ハ國家ニ對スル義務ノ履行ヲ妨クル者此限ニ在ラス。</p> <p>第 56 條：信教自由受到保障。但因為妨害公共秩序或公共安寧或妨礙對國家義務之履行者，不在此範圍內。</p>
<p>夏島草案</p>	<p>第 60 條：日本臣民タル者ハ安寧秩序ヲ妨ケス及臣民タルノ義務ニ背カサル限ニ於テ信教ノ自由ヲ有ス。</p> <p>第 60 條：日本臣民在不妨礙安寧秩序及不違背臣民義務之範圍內，有信教自由。</p>
<p>十月草案</p>	<p>第 32 條：日本臣民タル者ハ安寧秩序ヲ妨ケス及臣民タルノ義務ニ背カサル限ニ於テ信教ノ自由ヲ有ス。</p> <p>第 32 條：日本臣民在不妨礙安寧秩序及不違背臣民義務之範圍內，有信教自由。</p>
<p>二月草案</p>	<p>第 28 條：日本臣民ハ安寧秩序ヲ妨ケス及臣民タルノ義務ニ背カサル限ニ於テ信教ノ自由ヲ有ス。</p> <p>第 28 條：日本臣民在不妨礙安寧秩序及不違背臣民義務之範圍內，有信教自由。</p>
<p>最終草案</p>	<p>第 28 條：日本臣民ハ安寧秩序ヲ妨ケス及臣民タルノ義務ニ背カサル限ニ於テ信教ノ自由ヲ有ス。</p> <p>第 28 條：日本臣民在不妨礙安寧秩序及不違背臣民義務之範圍內，有信教自由。</p>
<p>大日本帝國憲法</p>	<p>第 28 條：日本臣民ハ安寧秩序ヲ妨ケス及臣民タルノ義務ニ背カ</p>

	<p>サル限ニ於テ信教ノ自由ヲ有ス。</p> <p>第 28 條：日本臣民在不妨礙安寧秩序及不違背臣民義務之範圍內，有信教自由。</p>
--	--

資料來源：山口輝臣，《明智国家と宗教》，頁 144。

上述各草案內容是相當類似，只有乙案 B 和摩塞答議和其他草案有少許的差異。其他的草案，皆有不違背安寧秩序與國民或臣民義務才有信教自由之規定，從實際上所公布的大日本帝國憲法第 28 條來看，起草者之間是沒有很大的對立意見，也沒有明顯的爭點存在。然而，條文作成過程中，參照了哪些條文呢？山口輝臣就目前所知的線索，整理出乙案的每個條文所參照的外國憲法條文。所謂的「國民權」是各國大致上同樣的地方，在國教條款上，葡萄牙是一條網羅型，普魯士是詳細的各條分離型，如下所示²⁰⁷：

葡萄牙

第 145 條：「凡国人ハ国教(羅馬正教)ヲ尊重シ及公共ノ風教ヲ起スコトナケレバ各自信奉スル宗教ノ為ニ侵害ヲ受ルコトナシ」

凡國民尊重國教(羅馬正教)及不攪擾公共風俗，不因各自信奉的宗教而受侵害。

普魯士

第 12 條：「宗教の自由並教会ヲ結ビ及公私ノ館舎内ニ於テ宗教上儀式ヲ施行スルノ自由ハ之ヲ保固ス。民権及参政権ノ享有ハ各民ノ宗旨ニ関スルコトナシ。宗教ノ自由ヲ施用スルガ為ニ国民ノ義務及参政ノ義務ヲ妨グベカラズ」

²⁰⁷ 山口輝臣，《明智国家と宗教》，頁 143-145。山口輝臣，東京大學文學部國史學專修課程畢業，東京大學大學院人文社會系研究科博士，九州大學大學院人文科學研究院助教授。

保障宗教的自由、組成教會及在公私場所內進行宗教上儀式的自由。民權及參政權的享有與人民宗教的旨趣無關。不得透過宗教自由的行使，而妨害國民義務及參政義務。

第 14 條：「基督教ハ第十二条ヲ以テ与ヘタル宗教ノ自由ニ拘ハラズ宗教ニ關スル国ノ制度ニ於テ基本トス」

基督教不論有無透過第 12 條而獲得宗教自由，其宗教基本上存在於國家的制度。

葡萄牙有明確的國教規定，在此作為「乙案參照」的「羅馬正教」是以夾註的方式作為註記。關於普魯士，伊藤等起草時所使用元老院翻譯書的夾註是：「以耶穌教作為國教，不妨礙人民參與其他宗教」，而被解釋為國教規定²⁰⁸。

而也有所謂的「憲法參照」。在最終草案中，除了上述國家之外，尚有法國、比利時、荷蘭、丹麥、奧地利被列舉出來。例如法國在 1814 年的憲法第 5 條「人民皆平等，得自由遵奉各該宗教的教義。而其宗教之利益亦受同一之保護。²⁰⁹」然而第 6 條以下國教規定卻沒有記載。關於丹麥也有同樣的情形。在樞密顧問官的文書中，透過井上毅之敘述，只留下外國憲法參照的必要之處，從這件事情判斷，宗教自由的規定與關於國教的規定，在條文有所不同的情形下，山口輝臣推測後者被認為是不必要的，而從憲法參照中刪除²¹⁰。

²⁰⁸ 原文為：「耶穌教ヲ以テ国教ト云フモ各民私ニ它ノ教ヲ行フコトヲ妨ケズ」參見山口輝臣，《明智国家と宗教》，頁 145。

²⁰⁹ 原文為：「各民ハ平等ナル自由ヲ以テ其ノ教旨ヲ奉ズルコトヲ得ベシ。而シテ其ノ宗門ノ為ニ同一ノ保護ヲ受クベシ」

²¹⁰ 山口輝臣，《明智国家と宗教》，頁 145-146。

六、國教不入憲與限制宗教自由之原因

起草者們對於憲法所參照的外國憲法，過半設有明確國教規定的情形，其中卻只保留了普魯士憲法作為重要的憲法參照。山口輝臣認為在 19 世紀起草新憲法時，參照西方現有可得的憲法，其中設有國教規定的情形是相當普遍的。然而，明治憲法草案並沒有將其放置在參照條文中而予以去除。從這方面加以思考，明治憲法內並無國教規定，而且為何從起草階段就一直保持這樣的特性是令人感到好奇的。同樣的傾向，也可以在民間的憲法構想中看得到²¹¹。

作為被聘雇參與明治憲法起草的外國人羅斯勒及摩塞，在自身的提案中也沒有設置國教規定。山口輝臣認為其背後的原因也許是他們都屬於宗教上的少數者，因此不樂見政府扶植國教。摩塞是猶太人，在憲法調查時給伊藤博文的講義中特別重視信教自由，例如「不得因為不同的宗教而使個人權利義務有所差異」²¹²、在普魯士從很早就確立宗教寬容，所以「異教徒陸續移住此地」、「他國的移民成為我國人民甚多」。羅斯勒原本是羅斯托克大學教授並於 1878 年改信天主教（**Catholica**），基於大學的學則限定教授職由新教（**Protestant**）的信徒擔任，不可避免地辭去教職。相較於摩塞出生就作為少數者，羅斯勒則是自己選擇成為少數者，因而對個人宗教信仰所遭受的社會排擠有不同的感受²¹³。

儘管如此，他們並非認可無限制的自由。摩塞雖然認為美國的信教自由最為完整，然而也認為「恐怕會造成社會秩序紊亂」成為政府的制肘。因為一提起自由，政府對於宗教就不能有過度的舉措。相較於摩塞對美國的高度評價，羅斯勒則採取批判的立場，並認為日本的現狀也有類似自由放任的情形，而必須要加以

²¹¹ 山口輝臣，《明智国家と宗教》，頁 146。

²¹² 原文為：「宗教ヲ異ニスル為ニ一個人ノ權利義務ヲ異ニスルノ事アルヘカラス」

²¹³ 山口輝臣，《明智国家と宗教》，頁 147。

防範，其觀點也反映在他的答議之中，基本上宗教自由是受到保護，但妨害公共秩序及安寧或違背國家義務者，不在此範圍內²¹⁴。

針對上述二人的意見，井上毅等進行起草。從當時的憲法說明可以窺見他們的起草理由。在樞密院審議之時所提出的參考資料中，有「中古西歐」「東方諸國」「法國大革命」「北美獨立」的歷史，而「奉教自由」被放在「近代文明的一大美果」的位置。如下所述²¹⁵：

現在各國政府有些存在著國教，或者無論是在社會的組織或教育上仍然偏袒某一派的宗教，在一般法律上，對於各人並不給予奉教之自由。因此，不同宗教的人被殺戮侮辱，或者對公權私權的享有進行差別待遇的陋習，這些歷史上已經發生的事，其遺緒仍遺留至今²¹⁶。

承上，從維新以來採取的路線，最終草案第 28 條確實對個人權利賦予相當大的進展。而無制定國教條款也可能是因為上述外國學者之背景，以及日本政府不想因為國教條款的制定，而使國家神道失去「非宗教又超乎眾教」的地位。不過就起草者而言，仍然對自由增加了限制，如下所述²¹⁷：

雖然信仰皈依是專屬於內部的心思意念，其進一步的外部行為如禮拜儀式、布教演說及結社集會，為了維持法律及警察治安上安寧秩序，當然不得不遵守一般的限制。因此任何宗教為了對奉事神明而自外於法憲，逃避對國家的臣民義務，是沒有此權利的。故此對於內部的奉教自由是完全不受限制。然而對於外部的禮

²¹⁴ 山口輝臣，《明智国家と宗教》，頁 147-148。

²¹⁵ 山口輝臣，《明智国家と宗教》，頁 148。

²¹⁶ 原文為：「現在各國政府ハ或ハ国教ヲ存シ，或ハ社会ノ組織又ハ教育ニ於テ仍一派ノ宗教ニ偏袒スル拘ラズ，法律上一般ニ各人ニ対シ奉教ノ自由ヲ予ヘザルハアラズ。而シテ異宗ノ人ヲ戮辱シ，或ハ公權私權ノ享受ニ向テ差別ヲ設クルノ陋習ハ既ニ史乘過去ノ事トシテ復其ノ跡ヲ留メザル至レリ。」

²¹⁷ 山口輝臣，《明智国家と宗教》，頁 148-149。

拜布教自由，應當受到法律規則必要的限制。這就是憲法所裁定政權與教權相互關係之界域²¹⁸。

從此上述立憲理由可知，「逃避對國家的臣民義務，是沒有信教自由的權利」，而此一「國家義務優先論」也影響 1930 年代日本憲法學者美濃部達吉的憲法釋義²¹⁹，並在百年後的臺灣司法院大法官釋字 490 號解釋中繼續存在²²⁰。可見在東方社會文化中，「國權大於民權」的觀念仍是一項根深蒂固的傳統，並不會因為繼受西方法而能夠在短時間內全盤吸收其人權保障思想，並有明顯立即的轉變。

七、順應天皇成為宗教自由之先決條件

相對於近代的歐美國家的憲法是為了節制國家權力而制定，大日本帝國憲法與其說是為了保障國民權利而節制國家權力的法，毋寧說是為使日本國民遵守主權者天皇（即「朝廷」）的命令而制定的憲法。歐美國家認為法在國王及君主之上，當權者也必須服從之，但在日本，法的本質卻是正當化主權者天皇所欲維持的秩序。在日本，法是天皇的命令，服從此命令便是法治主義。渡邊洋三曾稱此為「天皇制法治主義」²²¹。因此，法的存在是為了使國民（臣民）遵守「朝廷」即天皇

²¹⁸ 原文為：「但シ信嚮帰依ハ專ヲ内部ノ心識ニ属スト雖，其ノ更ニ外部ニ向ヒテ礼拝儀式布教演說及結社集会ヲナスニ至テハ，固ヨリ法律又ハ警察上安寧秩序ヲ維持スル為ノ一般ノ制限ニ遵ハザルコト得ズ。而シテ何等ノ宗教モ神明ニ奉事スル為ニ法憲ノ外ニ立チ，国家ニ対スル臣民ノ義務ヲ逃ル，ノ權利ヲ有セズ。故ニ内部ニ於ケル奉教ノ自由ハ完全ニシテノ制限ヲ受ケズ。而シテ外部ニ於ケル礼拝布教ノ自由ハ法律規則ニ対シ必要ナル制限ヲ受ケザルベカラズ。此レ憲法ノ裁定スル所ニシテ政權ト教權ト互相關係スル所ノ界域ナリ。」

²¹⁹ 「……兵役義務接受國民教育義務等亦是此意義下的臣民義務。總而言之，教義上否定或排斥上述義務的宗教，是在本條所保障的信教自由之外。」參見美濃部達吉，《逐條憲法精義》（日本東京：有斐閣，初版 4 刷，1930 年 3 月 15 日），頁 400。

²²⁰ 490 號解釋認為：「因此，宗教之信仰者，既亦係國家之人民，其所『應負對國家之基本義務與責任』，並不得僅因宗教信仰之關係而免除。……男子服兵役之義務，……為『大多數國家之法律所明定』，更為保護人民，防衛國家之安全所必需……。」也就是說，這裡只提到人民對國家的基本義務與責任，反而忽略了國家對人民的基本義務與責任。本號解釋似乎是在強調，當人民的宗教自由與其對國家的基本義務發生衝突時，國家的基本義務當然優先。參見黃昭元，〈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〉，頁 40。

²²¹ 參見渡邊洋三，《法と社會の昭和史》（岩波書店，1988 年），頁 33。

的命令，而不是爲了保護國民而存在²²²。因此，信教自由是只有在遵守天皇旨意下，即不違背安寧秩序及臣民義務，才能獲得的權利。

1889年（明治22）2月11日，政府公布大日本帝國憲法，除於宮中皇室祖宗靈前舉行奉告祭外，並令全國大小神社亦同時舉行奉告祭。其告文如下：

「謹告皇祖皇宗之靈。朕承天景命、繼承惟神的寶祚（皇位）、固守舊制、不敢稍有放縱。回顧世局變動、人文發達、宜昭顯皇祖皇宗之遺訓、成立典憲、昭示條章、內以爲子孫之表率、外以廣開臣民翼翼之道、使之遵守勵行、鞏固國家大業、增進八州（日本）民生之福祉。因此乃制定皇室典範及憲法。……」

這篇告文，把皇室典範、帝國憲法和皇室祖神合爲一體，且賦予天皇絕對的宗教權威，並對天皇制國家的宗教性格確立法學的基礎。其28條「臣民權利義務」中，規定「日本臣民在不妨礙安寧秩序與不違背臣民義務下有信仰的自由」，但是，皇祖仍是神話上天皇的祖先，神靈仍是宗教上不可抹滅的神格，這種基於特定宗教觀念的憲法體制所規定出來的宗教自由，必然不同於基本人權中宗教自由的保障²²³，只不過在大日本帝國宗教國家體制內，允許宗教的存在罷了²²⁴。

從前文可知，明治憲法制定的背景是受到來自於民間對政府所進行的自由民權運動影響，以及藩閥政權爲出於改善不平等條約的目的，而不得不整備法律制度。除了有不得已而制定的理由外，其形式上也採用了近代的憲法外觀，然而長谷川正安認爲其實質內容是與近代西歐憲法的意涵有所差異的²²⁵。

²²² 山中永之佑等，《新日本近代法論》，頁34。

²²³ 基本人權的信仰自由，除了個人信仰與不信仰的自由外，尚包括宗教行爲的自由、宗教集會結社的自由、布教的自由等。另外，國教的禁止、特殊宗教特權享有的禁止、財政支援的禁止、宗教教育的禁止等政教分離原則亦包括在內。

²²⁴ 村上重良，《天皇制國家と宗教》，頁124。

²²⁵ 長谷川正安，《思想の自由》，頁128。

(一) 憲法只規定了政治統治的一部份，其他部分完全沒有法律規定。明治憲法第 4 條規定：「天皇是國家的元首，總攬統治權，依此憲法的條規行使。²²⁶」只看條文的話，天皇行使統治權的所有場合，看似要照憲法的規定行之，然而政治的實際狀態從一開始即非如此。首先，關係皇室的事情有皇室典範，即皇室令，是與憲法相分離的。其次，國家權力中樞之一的軍事機構，其指揮、命令是避開憲法規範的。憲法第 11 條的「統帥權之獨立」，軍隊的指揮、命令可說是不受憲法、法律拘束的。且日本內閣從 1885（明治 18）年就開始上任運作，但綜觀憲法卻沒有對內閣的規定。雖然內閣是行政機關的中樞部門，但卻掌握了警察權與檢察權²²⁷。

(二) 明治憲法制定的由來是以天皇上諭的形式呈現，人權宣言或是類似人權宣言內容的前文是不存在的。其第 2 章「臣民權利義務」，關於人權規定的外觀是具備的，其自由與權利的主體為「臣民」，要絕對服從天皇，與所謂人權主體的理解是不相稱的。列舉限定的自由與權利之數目是少的，且不能忘記這些自由與權利都受到法律的限制²²⁸。關於明治憲法第 28 條規定：「日本臣民在不妨礙安寧秩序及不違背臣民義務之範圍內，有信教自由。²²⁹」信教自由無疑地包括臣民個人的信仰自由與舉行禮拜等宗教行為的自由，更包含組成宗教團體從事宗教活動的自由。此條文跟其他規範自由條文的不同點在於，其他規範有所謂「在法律範圍內」的限制²³⁰。長谷川正安認為在解釋上，基於法律而不限制自由與不依法律而限制自由，這兩種

²²⁶ 原文為：「天皇ハ國ノ元首ニシテ統治權ヲ總攬シ此ノ憲法ノ條規ニ依リ之ヲ行フ」

²²⁷ 長谷川正安，《思想の自由》，頁 128-129。

²²⁸ 長谷川正安，《思想の自由》，頁 129-130。

²²⁹ 28 條原文為：「日本臣民ハ安寧秩序ヲ妨ケス及臣民タルノ義務ニ背カサル限ニ於テ信教ノ自由ヲ有ス。」

²³⁰ 例如 22 條「居住及遷徙自由」與 29 條「言論、著作、出版、集會及結社自由」皆有「在法律範圍內」的規定。22 條原文為：「日本臣民ハ法律ノ範圍内ニ於テ居住及移轉ノ自由ヲ有ス。」29 條原文為：「日本臣民ハ法律ノ範圍内ニ於テ言論著作印行集會及結社ノ自由ヲ有ス。」

情形是有所差別的。當時的政治實際狀態是偏向後者，因此相較其他自由的保障，「宗教自由」是更加空洞的²³¹。在政教分離方面，爲了「神道優遇政策」與明治憲法的「宗教自由」在形式上不矛盾，明治政府採取的第一步是「神社非宗教」的政策。天皇的祖先被當成神奉祀於神社，基於種種的理由而宣稱參拜國家神社並非宗教，因此每一個國民皆有可能被強制崇拜。制度上，1877年神佛教教導職廢止後，社寺行政一直由內務省社寺局處理。直到1900（明治33）年才將社寺局分爲神社局與宗教局，神社局是內務省各局之首，掌管最重要的神社行政，宗教局則處理佛教、基督教等宗教行政。1913（大正2）年，再將宗教局移至文部省，完成制度上的神社、宗教分離，至此神社行政和宗教行政才成爲完全不同的獨立個體。儘管有種種神社非宗教的理由，但神社神道在事實上已成爲完全的國教。然而這些理由都是沒有法律上的根據。在明治憲法之下，國家與宗教的政教分離在現實上是無法做到的²³²。

（三）在眾多的宗教之中，存在著國家所公認的宗教，這件事是值得注意的。一開始公認的教派爲神道與佛教，1899（明治32）年以後，增加基督教²³³。神佛基三教作爲公認宗教受到國家特別的保護與監督。對於此項宗教政策，後來的日本法學者美濃部達吉，認爲日本要做到政教分離是有困難的，因而有以下的解釋論²³⁴：

「若是完全貫徹信教自由的原則，國家與宗教要全然互相分離，國家對待宗教的方式必須平等。如依照上述完全意義的國家與宗教之分離，基於各國

²³¹ 長谷川正安，《思想の自由》，頁130。

²³² 長谷川正安，《思想の自由》，頁130-131。

²³³ 關於基督教的政府措施，則在1899（明治32）年7月的內務省令第41號「關於神佛道以外的宗教宣布及堂宇會堂等之規定」中，才獲得合法性，成爲宗教行政的對象。但是，布教活動與教會的設立等，仍然必須文部省及地方官廳的許可並接受調查。因此，基督教雖然成爲公認的宗教，卻仍在國家的監督統制之下。參見陳玲蓉，《日據時期神道統制下的台灣宗教政策》，頁43。

²³⁴ 參見美濃部達吉，《逐條憲法精義》（日本東京：有斐閣，初版4刷，1930年3月15日），頁401-402。

種種的歷史傳統來看，大多數的國家並未能實現至此種地步…（略）…以我國憲法，對於國家與宗教的關係，並未設立任何規定，單就本條來說，對於信教自由之原則僅止於說明。若將向來所有的歷史傳統棄置一旁，斷絕國家與宗教所有的關係，除了只對『不妨礙安寧秩序及不違背臣民義務』這些事監督之外，國家表示對於所有的宗教是處於完全無關係的地位，就本條而言是無法得出這樣的解釋。本條所謂的『信教自由』，只意味著賦予人民信仰宗教的自由，而沒有說所有的宗教在法律上皆具有平等的地位。國家並沒有強制人民要信何種宗教，也沒有一定要對所有的宗教採取平等的對待。國家基於多年的歷史傳統對於某些宗教具有特別的關係，這種關係是不抵觸本條之規定的。」

因此神佛基三教以外的非公認宗教是遭到上述所說的不平等對待的，特別是從日本本島內從大正開始到昭和初期所發展的新興宗教，遭受到「治安維持法」的影響，是下個時期的問題。綜上，長谷川正安認為基於國家對於宗教各派的差別待遇，理所當然宗教團體及個人的宗教行為之自由，在宗教自由的充分保障上是有困難的²³⁵。

八、政府以教育勅語在學校推行國教

繼明治憲法頒佈之後，1890年10月30日，天皇頒佈「教育勅語」。開頭就云：「朕以為：我皇祖皇宗肇國宏遠而樹德深厚，我臣民克盡忠孝、億兆一心而世世保有此美德，此乃我國體之精華，教育之淵源實亦存之於此。」換句話說，教育的基本理念就是神話，就是神話中天皇的祖先，以及以皇室為中心的國體。因此，

²³⁵ 長谷川正安，《思想の自由》，頁132。

教育勅語可視為一種連結教育與國家宗教的宣言²³⁶。

另外，教育勅語對臣民則採取命令的形式，列舉忠、孝、誠、信等德目，並述及「一旦緩急之時，應義勇奉公，以扶助天壤無窮之皇運」，把儒家的封建忠誠觀念和日本傳統的祖先崇拜觀念結合起來。因此，孝以家長制的家族道德為基本，擴大到以天皇為父、國民為子的家族國家觀；忠則是本著明淨正直的心，勵行勤務、竭盡心力、侍奉天皇。唯有以這樣的忠為根本，才能對父母盡孝、發揚千古祖訓（惟神之大道），完成忠孝的大義²³⁷。

同時，教育勅語成為天皇制國家學校教育的聖書。於 1890（明治 23）年 10 月 30 日，由天皇「下賜」給文部大臣。文部省隨後於 1891 年 6 月省令第 4 號，規定小學校祝日大祭儀式規程，學校在祝祭日時需進行以下儀式：1.向天皇、皇后的照片，即「御真影」行最敬禮，並奉祝天皇、皇后萬歲；2.奉讀教育勅語；3.訓話；4.唱歌合唱，以徹底普及教育勅語與御真影等國家神道禮儀²³⁸。

天皇發布教育勅語隔年（1891），卻發生了第一高等中學校基督徒教員內村鑑三的不敬事件²³⁹，即在學校一次正式儀式中拒不向教育勅語低頭行禮而引起軒然大波，最後內村被迫自請辭職²⁴⁰。事件前後，日本國教大道社，惟神學會，尊皇奉佛大同團等，神道系、佛教系的國粹團體陸陸續續設立，鼓吹以天皇為中心的國家主義，提倡忠君愛國的宗教，攻擊基督教等，並於 1892 年創立全國神職會，

²³⁶ 參見陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 39-40。末本文美士，《日本宗教史》，頁 187。

²³⁷ 參見文部省編，《國體の本義》，昭和 12 年 3 月，頁 107-108。山中永之佑等，《新日本近代法論》，頁 143。

²³⁸ 參見山中永之佑等，《新日本近代法論》，頁 142。陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 40。村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 61。

²³⁹ 內村鑑三（1861 年 3 月 26 日-1930 年 3 月 28 日），日本作家、基督徒、傳教士，以及明治時代及大正時代的無教會主義之創始人。

²⁴⁰ 參見山中永之佑等，《新日本近代法論》，頁 143。村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 61。

於議會中再度提出神祇官復興的上奏案，公然要求神道國教主義²⁴¹。此一事件顯示出天皇的權威不容侵犯，所有的日本臣民皆應服膺其領導，對於採取消極不配合儀式的基督徒或是教義挑戰天皇地位的其他宗教來說，其處境可想而知。

九、政府只准國教教育，不准宗教教育

1899年8月，文部省又發表「禁止在法令規定官立公立學校及學科課程中，行使宗教上之教育儀式」的訓令，將一般教育特立於宗教之外，而且依此訓令，任何法定之官公立學校，即使在課外，亦不得施行宗教教育與宗教儀式²⁴²。於是，這個訓令成爲國家神道體制下學校教育的基本方針。

學校教育一方面在「神社非宗教」的政策下，被強行灌輸神社國體的概念，一方面又在政教分離的情況下，排除宗教教育的可能性。於是，神國、神皇的觀念普遍流入一般中小學學校教育中，小學生每日上課前必先遙拜伊勢神宮，並於學校內設置神龕²⁴³、供奉神宮大麻²⁴⁴，神社祝祭日時亦須舉行莊嚴隆重之儀式，定時前往神社及軍人之墓執行清掃工作等。而各地方官廳亦須時時督促各校長，於學校所在地氏神之祭典時，帶領師生職員前往祭拜，發表有關敬神之精神訓話，灌輸兒童惟神的思想²⁴⁵。

這種神話皇國的觀念，對內強化國家統治的功能，對外則以領導全世界的神聖使命自許。因此，以天皇之名而發動的戰爭，如日清戰爭、日俄戰爭等都被美化爲「聖戰」。全國各地的大小神社，也爲祈求戰勝而舉行各種祭典，而維新以來

²⁴¹ 川崎庸之、笠原一男，《宗教史》，頁 365。

²⁴² 參見文部省宗教局編纂，《宗教關係法規集》（內閣印刷局，初版，昭和 17 年 7 月），頁 395。

²⁴³ 供奉神祇及神宮大麻的場所。參見陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 41。

²⁴⁴ 代表天照大神的神符。參見陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 41。

²⁴⁵ 參見國井淳二，《小學校に於ける敬神的教材の研究》（明誠館，初版，大正 10 年 6 月），頁 4。

作為祭祀國事殉難者、戰死者的靖國神社，也首次作為招魂社而創設於東京九段，更加強化國民與神社的結合關係。因此，神社在明治後期發展為國家色彩濃厚的軍事性格，隨著對外侵略的擴大而成為國體教義的重要支柱²⁴⁶。

第四款 小結：日本式宗教自由及政教分離誕生

綜觀近代日本繼受宗教自由之背景與過程，明治政府因為採取欽定保守立憲主義，並且仿效普魯士之憲法，因此其精神強調「國家義務優先於人民宗教自由權利」。從而日本政府後來所制定的宗教自由條款中，也特別提及「日本臣民在不違背臣民義務之範圍內，方有信教自由。」成為「日本式宗教自由」。至於皇室神道和神社神道，在「神社非宗教」的大前提下，並不成為「宗教自由」的對象。不僅帝國憲法的起草者，多數認為祭政一致的國家神道並非日本的國教；政府在憲法頒佈後，也始終採取不存在國教制度的公式化見解。這種見解，對國家神道以外的宗教，似乎採取政教分離的主義。陳玲蓉認為事實上，日本的國家權力常以其宗教性格的本質，在「反」宗教性格與「親」宗教性格間，時時調整方向以配合政治上的需要，而這種表面政教分離的立場，正是帝國憲法下基本的宗教政策²⁴⁷。換句話說，日本式的政教分離是只限制非國教之宗教，而國教因為「非宗教又超乎眾教之上」，享有特別的權力及地位，其目的在於透過國教使人民不僅在政治上效忠天皇，在信仰上亦對其深信不疑，如此便可鞏固其統治地位及利益。

從上述日本發展的歷史，可以理解後來施行於台灣諸多皇民化政策之由來。而神道信仰不僅成為日本的國教（儘管官方宣稱不是），還企圖讓台灣人民也接受此一信仰以助其統治。關於日本式宗教自由及政教分離在台灣社會的實踐，將在

²⁴⁶ 參見陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 42。川崎庸之、笠原一男，《宗教史》，頁 366。

²⁴⁷ 陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 39。

下一章進行討論。



第三章 日治時期台灣社會宗教自由之繼受與實踐

第一節 日本宗教自由與宗教政策施行於台灣

「蕃人の基督教信仰 百害がある 理蕃當局で取締る」

《台灣日日新報》，1938年4月24日²⁴⁸。

上述報導的標題相當聳動，不僅說明了原住民族信仰基督教的自由在日治時期遭到政府壓制，也是筆者研究過程中意外的發現。在還沒有發現此則報導之前，筆者搜尋主要的日治時期總督府統治原住民族相關史料，包括《理蕃誌稿》、《理蕃の友》、《臺灣警察時報》、《臺灣總督府警察沿革誌》、《臺灣總督府公文類纂》等，始終沒有找到統治當局禁止原住民族信仰基督教的相關法令或政策依據，而在這則官方報導中，清楚地指出統治當局為何禁止原住民族信仰基督教，也和許多教會史料的時間點有所吻合，至於該則報導的內容為何，詳見本章敘述。此外，本章也將探討含有近代西方宗教自由條款的日本帝國憲法，第一次施行於台灣這塊土地上，其過程及結果究竟為何；是否有保障到台灣人民的宗教自由；而當日治時期結束之後，此一西方權利概念，是否有在台灣落地生根，人民是否有認識到此一條款能夠保障自身的宗教自由，抑或只是束之高閣，不食人間煙火的憲法條文而已。

²⁴⁸ 《台灣日日新報》是由 1896 年創刊的《台灣新報》與次年創刊的《台灣日報》在 1898 年合併而成，至 1944 年因物資短缺與官方欲進一步控制新聞的考量，與其他五家報紙被合併為《台灣新報》，出刊期間長達 47 年，是臺灣總督府發行的第一大報。根據 1920 年代的調查，該報的發行量居臺灣首位。而印刷《府報》、《台北州報》等官方公報出版品的收入，是報社重要的財源。雖然《台灣日日新報》係官方的報紙，但某種程度上仍有表達臺灣輿情的作用。無論是新聞、專論或是廣告，皆是瞭解當時臺灣狀況的重要史料。參見蔡錦堂，〈台灣日日新報〉，收錄於《台灣文化事典》，林昶乾等編，台北：臺灣師大人文教育中心，2004 年，頁 214。

第一款 日本治台前清帝國的宗教統治經驗

西元 1684 年，台灣正式納入清朝版圖，首度成爲中華帝國（中原政權）統轄的一部分。由於清帝國內亂中後期多跟宗教有關，例如白蓮教事件²⁴⁹、太平天國事件等²⁵⁰，因此宗教在清帝國統治者眼中不但不能安定人心，反而成爲暴徒作亂的工具，所以清政府對宗教多是持有戒心的²⁵¹。因此，其對於諸如彌勒佛、白蓮社、明尊教、白雲宗等民俗宗教及師巫行爲皆視爲左道異端而加以明文禁止²⁵²，甚至連軍民裝扮神像，鳴鑼擊鼓，迎神賽會，亦在清律禁止之列²⁵³。

另一方面，清朝自康熙年間發生禮教之爭後²⁵⁴，即對於來自西洋的天主教採取有限度的禁教措施。但至雍正年間開始，清朝採取完全的禁教政策並延續至道光年間，史稱百年教禁。直到鴉片戰爭失敗，外國勢力紛紛進入中國之後才被迫

²⁴⁹ 亦有人稱之爲川楚教亂，指中國清朝中期爆發於四川、陝西、河南和湖北邊境地區的白蓮教徒武裝反抗政府的事件。乾隆末年，由於人口增長迅速，土地兼併嚴重，中原各地出現饑民，其中大約有一百萬人前來有著大量荒地的川楚邊境，白蓮教以「教中所獲資財，悉以均分」，「有患相救，有難相死，不持一錢可周行天下」等平均、互助思想在其中迅速流行。乾隆六十年（1795 年），湖北各地白蓮教首領約定在次年起義，此事爲清政府偵知，便以邪教爲名大量抓捕教民，一時各地地方官以查拿邪教爲名，行敲詐勒索之實。「不論習教不習教，但論給錢不給錢」，「不遂所欲，即誣以邪教治罪」。這進一步激起了教眾的反抗。嘉慶元年正月初七（1796 年 2 月 15 日），宜都、枝江一帶的教眾首先起義。至嘉慶九年（1804 年），各地教眾被全部鎮壓。這次大規模的起義耗費了清朝政府大量軍費和軍力。詳細內容參見夏家駿，《清代中葉的白蓮教起義》（北京：中華，初版，1974）

²⁵⁰ 台灣鳳山縣林恭等人亦曾利用清朝發生天平天國事變期間，攻佔鳳山縣城。

²⁵¹ 參見薩孟武，《中華民國憲法新論》（三民書局，1985 年），頁 109-110。

²⁵² 參見莊吉發，〈清朝秘密宗教的政治意識〉，《中國近代政教關係國際學術研討會論文集》，1987 年，頁 174。

²⁵³ 參見大清律，禮律，禁止師巫邪術條。詳細內容爲：「1.凡師巫假降邪神、書符咒水、扶鸞禱聖、自號端公、太保、師婆[名色]及妄稱彌勒佛、白蓮社、明尊教、白雲宗等會一應左道異端之術或隱藏圖像燒香、集眾夜聚曉散、伴修善事煽惑人民，爲首者絞[監候]，爲從者各杖一百流三千里。2.若軍民裝扮神像、鳴鑼擊鼓、迎神賽會者杖一百，罪坐爲首之人。3.里長知而不首者，各答四十，其民間春秋義社[以行祈報者]不在此限。」

²⁵⁴ 禮教之爭是從天主教會內部之爭演變爲與清帝的對抗，其內容主要有三：一是如何稱呼基督教之神，是只用天主一名，還是可以代稱爲天或上帝？二是中國的天主教信徒是否可以祭祖？三是中國天主教徒是否可以祀孔？因爲敬天、祭祖、祀孔在中國不僅是一般禮儀，而且也關乎傳統的倫理道德，即孝道與聖人之教。由於羅馬教廷不許中國天主教徒祭祖、祀孔並使用天和上帝的稱謂。因此，康熙改變了原來對基督教包容的態度，採取禁絕的措施。參見任杰、梁凌，《中國的宗教政策—從古代到當代》（中國北京：民族出版社，1 版，2006 年 12 月），頁 286-289。

改變²⁵⁵。而西方國家直接提出宗教要求，始於 1844（道光 24）年的中美「望廈條約」，明確規定美國人可在廣州、福州、廈門、寧波、上海五個港口建造教堂。法國隨後與清政府簽訂的「黃埔條約」增加了清政府有保護教堂的義務。1846 年，迫於西方列強日益高漲的傳教要求，道光皇帝正式頒佈馳禁令，結束了清政府百年來的教禁²⁵⁶。其後，法國因為西林教案一事而聯合英國發動戰爭²⁵⁷，清朝戰敗後，於 1858 年分別與英、法、美、俄簽訂「天津條約」，不但增開台灣（今台南安平舊港）、淡水等通商口岸²⁵⁸，也允許至內地游歷及傳教，對於傳教習教之人，也要求地方官應當一體保護，不可欺侮凌虐。1860 年的北京條約中更允許西方傳教士可到中國租買土地及興建教堂。藉由上述天津、北京條約之便，外國傳教士陸續進入台灣傳教，並租買土地或房屋供作教堂使用，也因為東西方社會、種族、宗教文化上的差異與衝突導致許多教案發生，而清政府對於教案的處理基本上是採取「保教抑民」的態度，大都是以懲凶、懲官、道歉、賠償而了事的²⁵⁹。

當時的臺灣人民也基於排斥「洋人」、「洋教」等文化及社會因素，對於外國傳教士或信仰基督教者有若干迫害的事件，例如當時來台傳教的英國牧師甘為霖（Rev. William Campbell）就曾有一段死裡逃生的遭遇²⁶⁰。

此事肇因於先前英國公使魏德（Mr. Wade）協助調停日清間因牡丹社事件引起的戰爭有功，提高英國人在台聲望，甘為霖牧師因此能在嘉義租到房子（雖然該房子以鬧鬼聞名），作為傳教的新據點。後來附近的平埔族信徒想在白水溪建立教堂一事，引起當地居民不滿，頭目吳志高唯恐村民入教後不再服從他的領導而出

²⁵⁵ 任杰、梁凌，《中國的宗教政策—從古代到當代》，頁 290-299。

²⁵⁶ 任杰、梁凌，《中國的宗教政策—從古代到當代》，頁 299-305。

²⁵⁷ 西林教案為 1856 年 2 月法國傳教士馬賴非法進入廣西西林傳教，而被當地政府處死。

²⁵⁸ 1863 年又增加了打狗、雞籠兩港。

²⁵⁹ 任杰、梁凌，《中國的宗教政策—從古代到當代》，頁 305-322。

²⁶⁰ 甘為霖 1841 年 4 月誕生於英國蘇格蘭，30 歲受英國長老會差派來台傳教，於 1871 年 12 月 10 日抵達打狗（今高雄），隨後以臺灣府（今台南）為中心向外傳教，在台工作 46 年。參見孫慈雅，〈昇自瘧患中的奎寧樹—宣教士甘為霖的歷史之旅〉，收錄於林冶平，《基督教與臺灣》，初版，1996 年，頁 349。

面阻止。首先藉口教會聚會據點破壞他小老婆墳墓的風水，所以派 40 人攻擊教會，且放火燒毀信徒房屋數戶。甘為霖牧師獲得消息，趕回白水溪，召集一些信徒禱告。當天晚上，吳志高的人馬放火燒教堂，想把甘為霖燒死在會堂內。甘為霖牧師對這段過程有詳細地說明²⁶¹：

「半夜之後，我被喊聲所驚醒，我的臥室與會堂相連，會堂已經著火。從窗戶望出去，看見一群兇暴的流氓放火燒會堂和我們住所的屋頂。這是吳志高的人又來行兇了，他們手持長刀，黑色的臉，在教堂的火焰中影影綽綽，活像一群魔鬼。我料想他們不敢攻擊外國人，所以想衝出門去，但是立刻被指向我的長矛所逐回，在那剎那間，我用手抱住棉被保護自己，不得已退回房間。站在床邊時，一支長矛飛了過來，刺到胸口，距心臟只有一吋，另一根刺中了我的大腿。此刻房間裡已充滿煙，乾草鋪的房頂也已著火，會堂全在火焰的包圍中。暴徒們舉著刀矛等我逃出去，但出乎意料地，他們忽然向右邊退去，因為那時起了風，他們耐不住煙燻。而我身上只有睡衣，就逃出門去，爬過左邊的一個土崗，跌落坡下的淺水溝中，因為寒冷，全身發抖。」

甘為霖牧師後來逃到一個山麓，藏匿一夜。事後吳志高的四名黨徒被捕下獄，並被罰賠償教會一百元。

而在北部傳教的馬偕牧師也有類似的處境²⁶²，1877 年馬偕牧師到艋舺開設佈道所。他在河邊租了一間小房子，貼了一張紙「耶穌聖堂」，軍事當局聲言這房子是他們的，而命令他離開，當夜有幾百士兵圍困他，幾次破門衝進去，用刀威脅

²⁶¹ 孫慈雅，〈昇自瘡患中的奎寧樹—宣教士甘為霖的歷史之旅〉，頁 351-352。

²⁶² 馬偕牧師 (George Leslie Mackay) 1844 年 3 月 21 日生於加拿大安大略省，1872 年 3 月 9 日由加拿大長老教會遣派來臺灣宣教，並於 1880 年在淡水創建臺灣北部第一所西醫院—「偕醫館」。偕醫館設立二十年間，得到當時洋行歷任侍醫之協助，診治黎民病症無數，其中尤以瘧疾為最。一九〇一年六月二日因喉癌病逝淡水寓所。參見馬偕紀念醫院簡介之歷史精神，網址：<http://www.mmh.org.tw/intro/intro3.asp> (最後點閱日期：2009/5/13)

他。第二天早上，被一群人高聲喊罵，用污物石塊拋擲而逐出城。馬偕當夜又回艋舺，找到另一所破舊的房屋，再把「耶穌聖堂」的牌子貼出去。次日，門前又充滿憤怒的民眾，第三天有一些癲瘋病人、乞丐被雇來騷擾他們。馬偕牧師不為所動，後來有數百人拾起石頭攻擊房屋，並開始拆毀房屋，搬走全部的東西，甚至連他暫時避難的旅館也要拆毀，幸好中國官吏與淡水的英國領事趕來，解決此問題²⁶³。

從上述清政府對於民間宗教的統治經驗及法律規範，以及面對教案之處理方式可以發現，官方認為夜聚曉散、煽惑人民的宗教，是對其統治利益造成威脅，而必須加以禁制。至於教案的發生若置之不理則會引來外國勢力的報復，遭受鉅額的損失，不得不採取「保教抑民」的態度以求自保。因此，其限制或保護宗教的立場並非是基於近代西方維護公序良俗及保障人權思想，而是純粹考量自身統治利益所施展的政策。部分民眾對於洋人、洋教採取過激的排斥手段亦反映出尊重他人權利意識的缺乏，同時也是整個社會尚無一強而有力的政府及制度規範，能夠預防及嚇阻類似脫序行為的產生。而這一切隨著 1895 年披著近代西方法政制度外衣的日本政府統治台灣後，將會有所改觀。

第二款 皇民化政策推行前總督府的宗教政策

日本統治前臺灣的宗教，除了原住民族固有的宗教以外，大多是 17 世紀以來，隨著中國移民人潮及外國勢力而傳入的。在中國移民部分多數承繼中國南方宗教傳統。例如，道教融合老子思想與民間信仰，以仙術、魔術等實行方面為主²⁶⁴。

²⁶³ 參見臺灣基督長老教會總會歷史委員會編，《臺灣基督長老教會百年史》（臺灣基督長老教會，初版，1965），頁 44。

²⁶⁴ 陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 71。

至於基督教則是隨著荷蘭、西班牙於海外殖民拓展商業利益時曾傳入臺灣²⁶⁵，之後清治時期屬於新教的英國、加拿大長老教會亦隨著大清帝國與西方列強訂立條約之故而傳入臺灣²⁶⁶。

而在增田福太郎所著「臺灣の宗教」一書中²⁶⁷，對於日人治臺前臺灣的宗教有以下的分類可供參考²⁶⁸。

表 3：增田福太郎對日人治臺前的臺灣宗教分類

道教	本島人固有宗教
儒教	
佛教	曹洞宗、臨濟宗 齋教（先天派、龍華派、金幢派等）
基督教	天主教教會（舊教）：西班牙「多密尼甘」派 長老教（新教）：蘇格蘭教會、加拿大教會
高砂族的宗教	

資料來源：增田福太郎，《臺灣の宗教》（東京：株式會社養賢堂，初版，昭和 14

²⁶⁵ 荷蘭在 1624 年佔領臺灣南部，1627 年開始有傳教士來臺傳播基督教(這是基督教傳入臺灣的開始)，荷蘭人不僅建教堂，也設立學校，並且使用羅馬拼音法為原住民創造文字，其中流傳至今最著名的史料叫新港文書，比較著名的傳教士有:Georgius Candidius 於 1627 年及 Robertus Junius 於 1629 年先後從巴達維亞來到新港，實施懷柔政策，進行教化工作，教育原住民兒童，並以羅馬拼音創造新港文字，用以傳教及推行政令。西班牙則在 1626 年佔領北臺灣，於 1627 年設立教區，傳播天主教，比較著名的傳教士有 Bartolome Martinez、Jacinto Esquivel 及日本神父西文左衛門。

²⁶⁶ 長老教會的傳教，始自 1865 年，當時英國長老教會派遣英人馬雅各醫生前來臺灣南部宣教；加拿大長老教會則於 1871 年派遣宣教師馬偕來台。1872 年馬偕以北部淡水為中心開始宣教。參見臺灣省文獻委員會編，《臺灣省通志稿，卷二，人民志，宗教篇》（台北：臺灣省文獻委員會編纂組，初版，1956），頁 146。

²⁶⁷ 增田福太郎教授（1903.6.25~1982.11.15）為日治時期研究臺灣宗教的先驅者之一。他於 1929 年應臺灣總督府之邀，赴台擔任宗教調查官，之後亦持續對臺灣宗教進行追蹤調查，並於《南瀛佛教》、《臺灣警察時報》等雜誌上陸續撰寫有關臺灣宗教信仰的論文。1935 年起出版的《台灣本島人の宗教》、《台湾の宗教——農村を中心とする宗教研究》、《東亞法秩序序說——民族信仰を中心として》等等論著，更是日後學界研究臺灣宗教重要的參考資料。參見 2003 年 12 月 5 日「增田福太郎與臺灣研究」紀念研討會之目的、緣起，網址：

（<http://www.sinica.edu.tw:8900/ioe/chinese/r2711/031205/goal.htm>）（最後拜訪日期：2009/5/13）

²⁶⁸ 增田福太郎的分類方式乃是基於西方的研究方法，事實上，台灣人民的民間信仰多半混雜佛、道教及地方性之神祇，儒教對多數人而言更像是一種傳統思想文化及社會禮儀。

年)，頁 2。

日治初期，因為兵荒馬亂，所以臺灣的廟宇、教堂不免受到波及和佔據²⁶⁹，由於日軍懷疑基督教徒參與及唆使台民抗日，也發生對基督教徒逮捕和殺戮的事件²⁷⁰，待政局穩定後，首任臺灣總督樺山資紀隨即宣布了保護臺灣本島寺廟之諭告²⁷¹。而臺灣總督府初期之宗教政策，也對外宣稱「宗教自由」²⁷²，對臺灣與日本同採取宗教公認主義²⁷³，國家認為不危害公共秩序與臣民義務即可，故立法僅就警察法之取締及財產法之變動²⁷⁴，此外對於基督教的態度也還算友善²⁷⁵。

而先前主持起草日本帝國憲法的伊藤博文²⁷⁶，其對「宗教自由」的解釋為²⁷⁷：
「對於內心的信教自由是完全不受限制，然而對於外在的禮拜、布教自由，必須

²⁶⁹ 例如當時的名刹台南開元寺以及客家地區最大的廟宇新埔枋寮褒忠亭（義民廟）等遭到日軍回祿之災。參見陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 84。

²⁷⁰ 據《重修臺灣省通志》所載，當時的信徒被殺和失蹤者共有 735 名，而日軍也強佔使用 20 所教堂。參見瞿海源編纂，《重修臺灣省通志卷三住民志宗教篇第一冊》（臺灣省文獻委員會，1992），頁 600。

²⁷¹ 參見《本島在來ノ社寺保護ニ關スル諭告》（臺灣總督府公文類纂，第 3 冊，53 號，1896 年 1 月 20 日）。主要內容為：「本島原來的廟宮寺院，於其建立雖有公立、私立之別，但尊崇信仰為德義之標準、秩序之本源，為治民保安不可或缺。當今軍務倥傯，有時不得不暫時借用寺廟以充軍用，必須注意不要抵觸舊慣，特別是破壞神像、搗毀什器等行為斷不允許，從今以後須更加注意保存，前此已供軍用者，盡量恢復舊態，特此諭告。」

²⁷² 基於明治憲法施行於臺灣，其中第 28 條規定：「日本臣民在不妨礙安寧秩序及不違背臣民義務的範圍內，有信教自由。」關於明治憲法是否施行於臺灣之討論，請參見王泰升，《臺灣法律史的建立》（台北：自刊，初版，1997 年 9 月），頁 190-210。日本政府的官方見解趨向全部施行說。

²⁷³ 所謂的「宗教公認主義」意指只有被國家承認的宗教才享有合法地位，未被納入的宗教其地位須視政府政策而定，缺少保障。

²⁷⁴ 參見臺灣省文獻委員會編，《臺灣省通志稿卷二人民志宗教篇》，頁 146。至於有哪些法令，詳細請參考該書 15-17 頁。或淺野研真編纂，《現行宗教法規全書》（東京：大東出版社，初版，1933 年 5 月 20 日），第六類：殖民地宗教法規，第二章：臺灣。

²⁷⁵ 據陳家倫的研究，九一八事變前(1931)，因為南部教會部份教會領袖的斡旋，使得日本政府對基督教態度還算友好；另一方面則由於基督教可以與日本來台的基督教結合，獲得協助，只要教會遵守政府的政策，例如推行日語教育及教會學校增聘日人為教員，日本的宗教政策大致允許自由傳教。因此，教會與政府在日治前期尚維持友好而和諧的關係。參見陳家倫，《台灣社會之宗教與政治的演變——一個宗教團體的社會學分析》（國立台灣大學社會學研究所碩士論文，1985 年）。

²⁷⁶ 為了進行日本帝國憲法的起草，當時的右大臣岩倉具視考量各國憲法後，以普魯士憲法作為日本建立君主立憲的模範而學習其體裁，命伊藤博文等人赴歐調查以進行起草，然而伊藤等人尚未回國，岩倉已逝世，遂由伊藤等人繼承岩倉遺命。1884 年（明治 17 年）3 月 17 日，其擔任制度取調局總裁與井上毅、伊東巳代治、金子堅太郎等進行憲法起草。故伊藤博文之意見對於當時立法有其所重要地位。（之後該局廢止改設法制局）參見小早川欣吾，《明治法制史論公法之部（上卷）》，頁 484-485。

²⁷⁷ 參見江口鑒次，《宗教團體法論上卷》（京都：立命館，1941 年 10 月 25 日），頁 102-103。

接受法律的限制。以及服從一般的臣民義務。」因此，此一宗教自由乃天皇授於良順臣民們的恩賜，此點與西方法上宗教自由發展乃基於天賦人權與個人自由有所差異²⁷⁸。話雖如此，日本政府畢竟透過了明治憲法宣示「宗教自由」，此一近代西方法概念。所以，我們仍然能從其歷史發展及實踐過程中獲得不少啟發。

儘管當時居住在台灣的漢民族、外國宣教士、甚至包括居住於普通行政區域被視為「熟蕃」、「化蕃」的某些原住民族²⁷⁹，因其具有臣民籍而可能享有日本政府對外宣稱的「宗教自由」，但對於被日人視為「生蕃」而連天皇臣民身分都不具備的原住民族²⁸⁰，他們的宗教自由處境可想而知，留待後述。

²⁷⁸ 有學者就稱日治前期（1895-1911）為「偽裝信仰自由的時期」。參見陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 84-85。

²⁷⁹ 日本政府在理蕃誌稿中使用蕃來稱呼原住民，筆者為基於反映史料的原貌，以顯示當時的統治者語言，故不作更改。然而，其他筆者討論之處則用原住民以示尊重。

²⁸⁰ 關於原住民族日治時期法律地位之問題，以持地六三郎參事官對蕃地問題之意見為代表，當時平地行政稍為完備，同時興起擴張蕃地行政之聲浪。日本當局亦認為必須順應時勢改造行政機關之組織。持地參事官於 1902 年（明治 35 年）未奉令進行實地調查後，於 12 月向總督提出覆命意見書。該書分為（1）緒言，（2）蕃人之身分，（3）蕃地之法律地位，（4）既往之蕃地行政，（5）蕃地行政之現況，（6）蕃地政策，（7）行政機關及其經費，（8）須決定之要點。在（2）蕃人之身分談到：「……立法上區分三族之標準：『熟蕃』為住於普通行政區域內，開化程度發達至同於漢人，事實上已成為帝國臣民者。『化蕃』為住於普通行政區域外而比較開化，雖有服從帝國主權之事實（例如納稅），但未能完全成為帝國臣民者。『生蕃』為住於普通行政區域外而開化程度甚低，全無服從帝國主權之事實者。從以上解釋時，『熟蕃』為現今住於普通行政區域內擁有臣民權之帝國臣民，所以不必特別立法，因此在法理與行政上並無熟蕃之詞，應該歸類為本島人，亦即非理蕃之對象。『化蕃』為南庄之半漢化平埔族……將來化育後開化程度發達至可於作為帝國臣民時編入普通行政區域內，化蕃可進化脫離蕃人範圍而成為本島人。『生蕃』為毫無服從帝國主權之上列以外之種族。」對於生蕃之法律地位，持地有以下進一步的詮釋：

「……然而他們自帝國受讓臺灣以來未曾服從帝國主權，反而繼續採取叛逆態度。叛逆態度不僅指積極之叛逆，亦指消極之叛逆，違抗帝國之禁令恣意殺人橫行屬於前者，不服從帝國之命令，亦不履行納稅義務屬於後者，所以帝國有權討伐他們，且有生殺與奪之權。他們並非帝國國民，因為未曾服從帝國主權，因而不能給予臣民籍。他們與帝國亦非國際法之關係，因為住於帝國取得割讓之土地，所以有權成為帝國臣民。他們在社會學上可視為人類，在國法上則無任何人格。『生蕃』為叛徒，他們之生殺與奪完全操在國家處分權內……」參見《理蕃誌稿第二編》（台灣總督府警察本署，1918），頁 184-187、289-291。

一、以財產規則及違警例進行宗教管制

除了上述的明治憲法以外，關於施行於臺灣的社寺宗教規範，數量最多的是有關神社的部分，若單從數量上來看，涉及神社之規範有超過 40 件以上，可見日本政府對於神社「厚愛」之處²⁸¹。其次則是西元 1899 年（明治 32 年）6 月，臺灣總督府令第 47 號發佈的「社寺、教務所、說教所建立廢合規則」，其第 1 條規定：「關於社寺、教務所、說教所之設立、移轉、改稱、廢止、合併必須依照此規則。」而社寺之設立、移轉、改稱、廢止、合併須向總督申請「許可」。至於有關教務所及說教所之設立、移轉、改稱、廢止、合併則必須向管轄地方廳申請「認可」²⁸²。因此，總督府及地方廳對於上述供宗教使用之建築物設立、處分等行為，有許可或認可之權。不過值得注意的是此規則第 19 條規定：「依本島舊慣所建立的寺廟齋堂等不適用此規則。」換言之，此規則主要規範對象應為日本統治後欲來台設置社寺、教務所、說教所者而不包括依臺灣舊慣所建立的寺廟齋堂。

至於臺灣人民依舊慣所建立的寺廟齋堂或設立的神明會、祖公會等規範則於同年 7 月 11 日，臺灣總督府令第 59 號發佈「舊慣ニ依ル社寺廟宇等建立廢合手續」中規定臺灣人民依舊慣要建立寺廟齋堂或設立神明會、祖公會時，須受有管轄地方長官的許可，而既有的寺廟齋堂等要廢止、合併、變更名稱、移轉時亦同²⁸³。因此，地方長官同樣對臺灣人民依舊慣要建立、處分宗教建築物等行為，有許可之權。

²⁸¹ 參見臺灣總督府編纂，《臺灣法令輯覽》（東京：帝國地方行政學會發行，第 8 輯，1929 年），頁 8-10。

²⁸² 1923（大正 12）年 6 月，台灣總督府令第 56 號將本規則中有關神社之規定廢止。參見淺野研真編纂，《現行宗教法規全書》，頁 45。參見臺灣總督府編纂，《臺灣法令輯覽》，頁 329-330。

²⁸³ 臺灣總督府編纂，《臺灣法令輯覽》，頁 331。之後於 1899 年 7 月，以臺灣總督府訓令第 220 號發佈「寺、教務所、說教所及本島ノ舊慣ニ依ル寺廟、齋堂等又ハ神明會、祖公會等ノ建立、設立又ハ廢合等ニ關スル事項取扱方」

由上述兩個規範可知，日本對於臺灣的宗教規範上，雖是以管理供宗教使用之建築物為主要考量，然而單從條文字義來看，政府對於來台宗教或是在台宗教，均可透過對其設立、處分宗教建築物等行為之許可權而達到其管理、控制宗教團體之目的。換句話說，若是沒有政府的許可，則宗教團體是無法設立或處分其宗教建築物。至於管理傳教部份，則不見有規範²⁸⁴。

然而，在《內外地法令對照表》上，筆者發現有趣的對比，如下表所示：

表 4：內外地法令對照表

日本	朝鮮	臺灣	樺太	南洋群島	關東州 ²⁸⁵
宗教團體法	布教規則		布教規則	布教規則	關東州及南滿鐵道附屬
昭和 14 年 4 月 8 日法 77 號 (1939)	大正 4 年 8 月 16 日朝鮮總督府令 83 號 (1915)		大正 9 年 12 月 30 日樺太廳令第 50 號 (1920)	昭和 6 年 8 月 15 日南洋廳令第 9 號 (1931)	地寺院、教會、廟宇其他布教規則
昭和 15 年 4 月 1 日施行 (1940)	大正 4 年 10 月 1 日施行 (1915)		大正 10 年 1 月 1 日施行 (1921)	昭和 6 年 8 月 15 日施行 (1931)	大正 11 年 10 月 26 日關東廳令第 79 號 (1922) 大正 12 年 1

²⁸⁴ 雖然《臺灣省通志稿人民志宗教篇》有提到「曹洞宗臺灣布教法（指令第 2728 號）」。參見臺灣省文獻委員會編，《臺灣省通志稿卷二人民志宗教篇》，頁 17。不過筆者在查詢「台灣總督府公文類纂與專賣局數位化檔案資料庫」只發現《曹洞宗臺灣布教法改正承認》（臺灣總督府公文類纂，第 4124 冊，23 號，1929）<http://www.th.gov.tw/sotokufu.htm>。點閱日期：2009 年 5 月 17 日。

²⁸⁵ 關於關東州部分，該份資料並沒有記載，筆者是在淺野研真編纂的《現行宗教法規全書》目次第 71 頁發現，特予補充。

					月 1 日施行 (1923)
--	--	--	--	--	-------------------

資料來源：拓務大臣官房文書課，《內外地法令對照表》（東京，出版者不詳，1941年），頁 5。西元年代為筆者所加。

除了臺灣以外，其他日本殖民地、朝鮮、樺太、南洋群島、關東州都有布教規則存在²⁸⁶，唯獨臺灣空白，且日本在其他殖民地亦有施行可准駁人民設立、處分宗教建築物之法規²⁸⁷，例如朝鮮頒布有「寺刹令」²⁸⁸、「寺刹令施行規則」²⁸⁹、「神社寺院規則」²⁹⁰、「神祠ニ關スル件」²⁹¹；在樺太則有「寺院規則」²⁹²；關東洲亦有「關東洲及南滿州鐵道附屬地ニ於ケル神社廟宇及寺院等ニ關スル件」²⁹³。這樣的結果筆者的推測是基於上述所提到的，政府對於來台宗教或是在台宗教，均可透過對其設立、處分宗教建築物等行為之許可權而達到其管理、控制宗教團體之目的，因此不需要再像其他殖民地另立布教規則來限制宗教活動。另一方面也顯示出日本政府眼中的台灣宗教性格，是與其他殖民地有所不同的。至於不同之處為何，留待後述。

另外在警察法上對於宗教所採取的管制方式，僅以日常「違警」案件來處理。由於臺灣總督府為配合日本新刑法的制定，於 1908 年（明治 41 年）8 月以律令發布「台灣刑事令」。而為了新刑法的實施可能造成過去各縣廳參考總督府內訓所定

²⁸⁶ 布教規則的重點為，1.此令所稱之宗教限於神道、佛道及基督教。2.從事布教者必須向總督提出宗教或教派名稱，布教之方法並且出具布教者之資格證明。3.總督對於布教者、布教管理者、會堂、說教所等有管理、監督、廢止之權。

²⁸⁷ 參見淺野研真編纂，《現行宗教法規全書》，第六類：殖民地宗教法規，頁 1-78。

²⁸⁸ 1911 年 6 月 3 日，朝鮮總督制令第 7 號。

²⁸⁹ 1911 年 7 月 8 日，朝鮮總督府令第 84 號。

²⁹⁰ 1929 年 8 月 16 日，朝鮮總督府令第 82 號。

²⁹¹ 1917 年 3 月 22 日，總督府令第 21 號。

²⁹² 1920 年 12 月 30 日，樺太廳令第 49 號。

²⁹³ 1922 年 5 月 16 日，勅令第 262 號。

的違警罪與刑法重疊或抵觸²⁹⁴，因此警察官署內部起草新的統一規定。其後總督府在 1908 年（明治 41 年）10 月 1 日以府令第 59 號發布的「台灣違警例」，其中關於「宗教習俗」事項的管制主要如下。在第 1 條 17 號規定：「不得妄言吉凶禍福，或為加持、祈禱、符咒等事，或授與守護符之類物品，而迷惑人心。²⁹⁵」第 1 條 64 號規定：「不得對病人行禁忌、祈禱、符咒等事，或給予神符神水等有礙醫療之行為。²⁹⁶」第 1 條 65 號規定：「不得因祭典祈禱而傷害自己的身體。²⁹⁷」接著在 1918（大正 7）年 6 月又以府令第 43 號改定臺灣違警例，其中第 1 條 78 號規定：「不得濫行催眠術。²⁹⁸」

從上述違警例的管制可知，政府當局所關注的宗教事項，除了因為「迷信」行為或物品的散播可能影響治安之外，其它的事項就是宗教醫療及宗教自殘行為。也顯示出管制的方向乃是針對「迷信」與「民間宗教信仰習俗」等事，屬於對人民日常生活的行政管制範圍。至於臺灣總督府有無進行大規模的宗教取締政策，到目前為止筆者尚未發現。不過其在日治後期，因應戰事所推動的皇民化政策，則是廣泛對臺灣人民的宗教自由進行壓迫²⁹⁹。

²⁹⁴ 臺灣總督府在 1902 年（明治 35 年）7 月也曾以內訓第 26 號發布「違警罪目標準」，要求地方縣廳要參酌此標準來制定地方違警罪目，才不會與其他取締規則重複或是抵觸刑法。參見臺灣總督府警務局編，《台灣總督府警察沿革誌，第二編：領臺以後の治安狀況（下卷）》（台北，初版，1942 年 3 月 29 日），頁 267。

²⁹⁵ 臺灣總督府警務局編，《台灣總督府警察沿革誌，第二編：領臺以後の治安狀況（下卷）》，頁 268-269。原文為：「妄ニ吉凶禍福ヲ説キ又ハ加持、祈禱、符呪等ヲ爲シ若ハ守札ノ類ヲ授與シテ人ヲ惑ハスヘカラス。」日文的「守札」是指附有神佛力量的護身符，其用處為預防災難與疾病。

²⁹⁶ 臺灣總督府警務局編，《台灣總督府警察沿革誌，第二編：領臺以後の治安狀況（下卷）》，頁 272。原文為：「病者ニ對シ禁厭、祈禱、符呪等ヲ爲シ又ハ神符神水ヲ與フル等醫療ヲ妨クヘキ行為ヲ爲スヘカラス。」

²⁹⁷ 臺灣總督府警務局編，《台灣總督府警察沿革誌，第二編：領臺以後の治安狀況（下卷）》，頁 272。原文為：「祭典祈禱ノ爲故ラニ自己ノ身體傷クヘカラス。」

²⁹⁸ 臺灣總督府警務局編，《台灣總督府警察沿革誌，第二編：領臺以後の治安狀況（下卷）》，頁 280。原文為：「濫リニ催眠術ヲ施スヘカラス。」

²⁹⁹ 日治時期的皇民化政策，主要由第 17 任總督小林躋造（1936 年上任）與第 18 任總督長谷川清（1940 年 12 月上任）強力推行。前者因應中日戰爭爆發、「北守南進政策」的轉換，以及南進基地地位的提升等，採取嚴格而且激烈的手段，諸如強制神宮大麻的奉祀、正廳的改善、寺廟整理的施行等等。後者則隨著中國戰場的擴大與國民總動員體制的確立，改以略為緩和的精神教化方面為主，例如強制前往神社參拜、宮城遙拜、以及皇國臣民的精神教化等，其政策的推展中心，則為皇民奉公會（1941 年 4 月組成）。參見陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 229。

其次關於台灣的宗教行政，早先在 1899 年（明治 32 年）訓令 220 號，就要求各地長官提報有關宗教事項之規定，但各地方往往未予提報，因此於 1900 年（明治 33 年）11 月，總督府再發文至各地方政府，要求調查布教師之增減、姓名及其品行等各宗教布教狀況，於每月月底提報³⁰⁰。

而在行政體系上，從明治時期開始，是由民政局下轄單位負責管理關社寺宗教事項，但自 1918 年（大正 7 年）6 月起，設社寺課，將神社與宗教事項分離，不再混為管理³⁰¹。其沿革如下表：

表 5：日治時期宗教行政沿革表

明治 28 年（1895）8 月起	民政局內務部庶務課
明治 31 年（1898）6 月起	民政部縣治課
明治 34 年（1901）11 月起	民政部總務局地方課
明治 41 年（1908）起	民政部內務局地方課
明治 44 年（1911）起	民政部地方部地方課
大正 7 年（1918）6 月起	民政部地方部社寺課（下轄神社與宗教事項）
大正 8 年（1919）6 月起	民政部內務局社寺課（同上）
大正 13 年（1924）12 月 25 日起	民政部內務局文教課社寺係（同上）
大正 15 年（1926）10 月 12 日起	民政部文教局社會課社寺係（下轄神社、宗教、大麻守禮 ³⁰² 、獻穀事項 ³⁰³ ）

³⁰⁰ 此檔案為「通知地方首長提報宗教相關事項」（卷 04609/件四），參見溫國良編譯，《台灣總督府公文類纂宗教史料彙編》（南投市：國史館臺灣文獻館，2003），頁 51。

³⁰¹ 蔡錦堂，《日本帝國主義下台灣の宗教政策》，頁 67-70。

³⁰² 神宮大麻是一種代表天照大神的神符，凡是無緣前往伊勢神宮祭拜的人。可以敬神的心向神社領取大麻，其靈驗程度如同天照大神本身。1871 年以後，象徵國家神道的伊勢神宮將大麻頒佈到全國各地，並擴及海外的殖民地和佔領地。參見岡田包義，〈神祇制度大要〉，收錄於田中喜重郎，《行政實務講座》，政治教育協會，5 版，1938 年 10 月，頁 16。

資料來源：蔡錦堂，《日本帝國主義下台灣の宗教政策》，頁 67-70。

至於為何在 1918 年（大正 7 年）6 月起，設社寺課，要將神社與宗教事項分離？其乃為配合日本政府採取「神社並非宗教」而是負責國家祭祀之見解。此外，總督府也將神社從宗教法規中分離出來，例如前述的「社寺、教務所、說教所建立廢合規則」原本包含神社這部分，但在 1923 年（大正 12）年 6 月，總督府另定「縣社以下神社ノ創立、移轉、廢止、合併等關スル規則」，廢止了「社寺、教務所、說教所建立廢合規則」有關神社規定部分。而這一切的法律政策，實際上是為了配合扶植國家神道之目的，讓神社站穩「非宗教」的立場，以排除國教化的非議³⁰⁴。

二、以西化及統治利益觀改造原住民宗教信仰習俗

在統治原住民族的宗教政策上，由於原住民族的固有的傳統宗教信仰、文化及習俗，在已逐漸西化及身為異族統治者的日本政府眼中，多半具有「落後」、「未開化」、「迷信」及「陋習」色彩。而最為統治者詬病者，除了馘首之外，當屬刺墨紋面之習俗。例如在泰雅族的習俗當中，紋面代表成年及其成就的標記，沒有紋面的人將無法得到族人的尊敬及認同，更無法論及婚嫁。而個人也必須在適齡期達到族人所規範的標準以證明自己有資格紋面，其中男子須要經過出草獵首的洗禮，女子則要熟稔織布技巧。另一方面，在泰雅族的傳說中，死後度過彩虹橋時，有紋面的人才會被祖先認出是泰雅的子孫，因此成為族人追求的目標。

爲了要消除會激發原住民族出草的動機，日人認爲不廢刺墨，難除首狩之習。

³⁰³ 每戶在拜受大麻時，都須繳納「御初穗料」，這是一種類似佛、道教還願或答禮的習俗。以往日本神道信徒常將每年收穫的新穀，首先作為天照大神的供品，明治以後，不再繳納新穀，而是隨意捐獻。參見台灣神職會編，《神宮大麻奉齋のすすあ》（出版年代不詳），頁 6。

³⁰⁴ 蔡錦堂，《日本帝國主義下台灣の宗教政策》，頁 75。

除要求部落頭目簽下禁刺墨宣言，主要的仍是以武力為後盾，加強部落警備力量；並且懼怕將導致兇殺，要求駐在所警員積極介入任何糾紛中以施行制裁³⁰⁵。

推行情況，最早有 1913 年南投廳長於該年 9 月 3 日至白狗監督所，召集白狗社頭目等 6 人，由頭目簽訂宣誓廢止刺墨，宣誓書曰：「我社決廢戡首，並停止刺墨，今後如發見社中有刺墨者，社方當視同殺人戡首之證，而自行逮捕，送官究治。」同月還召集道澤社、多羅閣社、霧社蕃 12 社、萬大社等所有歸順蕃人 1361 人，宣誓全部服從禁止刺墨之命令。1916 年 3 月，宜蘭廳召集溪頭蕃共 536 人，指示禁止刺墨之注意事項³⁰⁶。

違反宣誓者，如 1916 年 6 月初宜蘭廳下南澳蕃古巴自社與基呂毛安社 120 人違禁刺墨，8 月初對兩社已經准許貸放的銃器 10 支，無限期展期停付，對犯禁的各蕃社本人，則停止貸與銃器 3 個月，施術刺墨者，處罰勞役 10 日。同年南投廳亦有 119 人犯禁，於 8 月召集蕃社頭目勢力者，嚴加戒飭，對犯禁蕃人所屬各社，停止貸放銃器半年，而刺墨者本人及為其施術者，視情形科處 30 日以下之勞役或留置。以後宣誓者，如 1926 年 11 月 12 日新竹州合歡蕃、金孩兒蕃、馬利古灣蕃等，將之列入蕃社規約，如有犯禁者處以 50 圓以下之社罰或報官科罰等等³⁰⁷。

此外，針對迷信、陋習、食衣住、婚喪等的改善教導，一向是日本政府蕃地行政推行的重點之一。根據昭和中期的「州廳理蕃課長會議達申要約」，當時各州廳建議推行改善的具體事項有：(1) 不能將作物堆肥的迷信（阿里山蕃）；(2) 殺雙胞胎（高雄州）；(3) 祈禱者之取締（高雄州）；(4) 以出獵決定事之成否的迷信（台中州）；(5) 以戡首作為最高道德的迷信（台中州）；(6) 男子從事苧麻栽

³⁰⁵ 參見張旭宜，《台灣原住民出草慣習與總督府的理蕃政策》（國立臺灣大學歷史學研究所，碩士論文，1995），頁 56-57。

³⁰⁶ 參見溫吉，《台灣番政志：第二冊》（南投：臺灣省文獻委員會，2 版，1999），頁 864-865。

³⁰⁷ 溫吉，《台灣番政志：第二冊》，頁 866-867。

培與收穫為不吉利的迷信（新竹州）；（7）難產產婦遺棄於屋外的迷信、出草的迷信（台東）。此外，各族共通的陋習，應改善的有：（8）縮短小米的播種期間；（9）縮減結婚所需經費；（10）推行屋外埋葬等建議³⁰⁸。

從上述日本政府所推行「改善」原住民族固有的傳統宗教信仰、文化及習俗政策可以發現，統治者作為文化及政治殖民者的角色，在「改善」原住民族固有傳統宗教信仰、文化、習俗之時，也連帶地造成變更、抑止、甚至摧毀的後果。

三、感化原住民之宗教實驗並非出於保障宗教自由

（一）基督教界對於日治時期的傳統禁教印象

至於前述被日人視為「生蕃」而不具臣民身分的原住民族，特別是當他們欲信仰外來宗教時，處境為何？而站在傳教者立場的基督教會的認知又是如何？我們可以從下列兩段文章中了解：

「……因為日本佔據台灣的五十年間，禁止任何人在山地開拓宣教事工，即使是宣教士也被禁止，主要是日本想以語言、文化、宗教來同化原住民……。」³⁰⁹

「日本政府的理蕃政策以『日本化』為其目標……他們的自然崇拜風俗還可以保存，但改信神道以外的宗教，基督教或佛教等，是絕對禁止的。」³¹⁰

³⁰⁸ 參見岩城龜彥，《台灣の蕃地開發と蕃人》（台北：理蕃の友發行所，再版，1936），頁 205-206。

³⁰⁹ 參見賴阿忠，〈基督教在魯凱族宣教成長的過程〉，收錄於林治平，《基督教與臺灣》，初版，1996年，頁 91。

³¹⁰ 《臺灣基督長老教會百年史》，頁 206。

他們普遍認為日本政府禁止原住民族信仰神道以外的宗教，且也不允許任何人在山地宣教。甚至連日本人也不行³¹¹。

「.....1912年在台灣召開了聯合宣教師協議會，提議應派宣教牧師及宣教醫生各一名，住在山地宣傳福音.....當時有位日人基督徒井上伊之助，他的父親被山地人殺害，因此，井上熱切申請要往山地傳教而感化之，但是他也不能獲得官廳之許可，只有准他在山地區內警察派出所附屬之藥局幫助工作，但嚴禁他在山地傳道。」

（二）利用宗教感化原住民的政策醞釀

但綜觀日治 50 年之歷史，果真是如此嗎？恐怕未必。這其中或許有些出入之處。首先從能否進入蕃地的法令來看，當時總督府民政局長於 1896（明治 29）年 3 月對各地方長官發出「蕃地出入取締之內訓」內容為：「若有人申請進入蕃地之許可，暫時不發給許可，並且期許沒有私下進入者。」該內訓成為最初取締一般人民進入蕃地之府令的前身³¹²。然而，之後在 1905（明治 38）年 9 月以府令第 72 號頒佈蕃地取締規則，同時廢止取締蕃地出入者之府令（明治 29 年 9 月府令第 30 號）。而蕃地取締規則第一條之內容如下³¹³：

第一條 希望出入蕃地者，在規定之目的、期間及地域內，應向管轄廳請領執照。

³¹¹ 《臺灣基督長老教會百年史》，頁 127。

³¹² 原文為：「.....蕃地ニ出入ノ許可ヲ願出ル者アル當分ノ中許可ヲ與ヘズ且ツ窃ニ立チ入ル者ナキヲ期スベキ旨内訓.....」參見《理蕃誌稿第一編》，頁 6。

³¹³ 原文為：「蕃地ニ出入セントスル者ハ其ノ目的期間地域ヲ定メ管轄廳ニ願出鑑札(別記様式)ヲ受クベシ」參見《理蕃誌稿第二編》，頁 408。

因此，人民並非不能進入蕃地，只是要得到管轄廳的允許，取得執照。然而官廳是否有限制以傳教名義進入，這一點目前尚未發現具體規定。至於日本政府是否禁止原住民族信仰神道以外的宗教，筆者在《理蕃誌稿第二編》有不同的發現，例如第一任林圯埔撫墾署長為虔誠基督教徒，因而似乎認為在殖民史上可大書特書之歐洲先進國家利用宗教感化土著之事蹟，可作為撫育臺灣原住民之殷鑑，於是計畫仿效歐洲之傳教士在蠻荒之地獻身對土著傳教，努力移風易俗之事蹟，派抱有宗教信念之誠實署員至各社一面推行行政工作，一面教化原住民，並對上級言明：『教育蕃人必須添加宗教』。而將付諸實施之際，卻意外地發生蕃界內殺人事件，署長引咎辭職後終未實現。他曾於 1897（明治 30）年 2 月向民政局長提出「宗教的觀察」之報告書，發表對利用基督教感化原住民之意見³¹⁴。

此外，從《理蕃の友》中警務局 K 生所發表的「溫故知新（二）、（三）」³¹⁵，亦可得知當時各地方的日本官僚有提出相關宗教教化原住民之建議，摘要如下：

新竹縣苗栗辨務署長鳥居和邦於 1897（明治 30）年間向新竹知事提出「治蕃私擬」一文除主張依官設隘勇制度馭原住民逞兇之必要外，亦言及利用宗教感化原住民，以便推行撫育工作。民政局殖產課長木村匡於 1899（明治 32）年發表「關於臺陽布教」敘述利用宗教撫育原住民³¹⁶。恆春辨務署長丹野英清於 1900（明治 33）年間向上級提出聘用佛教布教師教化原住民之意見書。台中縣斗六辨務署長山形修人於 1901（明治 34）年 2 月向台中縣知事提出之蕃地事務報告書有：「單以道德感化蕃人實難達到收服眾心，而且時機尚未來到，但藉宗教啟發蕃心亦為一策。³¹⁷」嘉義廳長岡田信興於 1902（明治 35）年間為使原住民信仰日本固有之

³¹⁴ 《理蕃誌稿第二編》，頁 859-860。

³¹⁵ 理蕃の友於 1932（昭和 7）年 1 月 1 日由台灣總督府警務局理蕃課發行，每月出刊一次，其目的在於聯絡理蕃警察人員間的感情並互通資訊，內容包羅萬象，有農業、人類學、宗教、經濟、政治之文章，最後一期為 1941（昭和 16）年 5 月第 113 號。

³¹⁶ 《理蕃の友》（台灣總督府警務局理蕃課發行，6 月號，1935 年 6 月 1 日），頁 3-4。

³¹⁷ 《理蕃の友》，7 月號，1935 年 7 月 1 日，頁 6-7。

神教，而安奉伊勢神宮大麻於他們視為最神聖之公廨中央，並於翌年一月召集各社頭人訓諭如下³¹⁸：

「去年安奉的天照皇太宮為我日本人之祖先，故必須對之禮拜。禮拜之際應先洗面洗手齊整衣服，如此無論男女皆可知禮儀，以深厚的信仰在人間生活，如斯必能報答我天皇陛下之仁德。」

由上述可知，日本政府並非完全禁止原住民信仰外來宗教，反而有一些官僚建議利用宗教來教化原住民族，以助其統治。而參事官持地六三郎於 1902（明治 35）年間向總督呈報之蕃政問題調查意見書亦言及「蕃地政策必須採取先威後撫之方策……撫為傳布宗教與實施教育。」又對宗教傳布方法曰：「必須保護宗教家對蕃人傳道。」因此，當局者檢討利用宗教感化原住民之得失後，認為政府不採取宗教感化之方策亦可默許各種宗教之傳教士至蕃地自由傳教，但可否在同一社傳布二種以上之宗教，並在何種程度下監督傳教士之問題應先解決。於是於 1903（明治 36）年設民政部臨時蕃地事務取調掛時，提交調查員研究下列事項：

1. 可否將宗教列入蕃地撫育的方案之一。
2. 在蕃地傳布宗教的方法手段。

本案經數次討論後，第一項決定：「目前利用宗教化育蕃人難免利害參半，除宗教家自己傳道外，不宜列入政府之方案。」第二項決定：「事關一般宗教之利害問題，再慎重調查後解決之。³¹⁹」

（三）失敗的日本佛教界宗教感化實驗

³¹⁸ 《理蕃の友》，7 月號，1935 年 7 月 1 日，頁 7。

³¹⁹ 《理蕃の友》，7 月號，1935 年 7 月 1 日，頁 7-8。

後來，於 1909 年（明治 42）年 10 月間，真宗本願寺台北別院輪番紫雲玄範向當時的大津蕃務本署署長建言：「教化已歸順蕃人雖然不容易，若由宗教家對他們傳道教化，或許有效果。」並提出在蕃界布教的備忘錄³²⁰。大津署長認為蕃人的信仰是遵照祖先遺命，如果生前不誠首一人，在死後靈魂將永遠受苦。因此，出草的習俗牢不可拔，如果有幸得宗教家獻身努力，因而消滅此種迷信的話，可說是治蕃的一大成功。並回文表示對於本島蕃族中已投誠歸順者，以宗教感化作為撫育的一種方法是有必要的。故請本願寺派遣試驗性的布教師三至四人至實地傳教，該員之衣食、住宿由政府負責。此後，1910 年（明治 43）年 4 月 5 日，蕃務本署對台北、宜蘭、新竹等六廳長通知關於配置教化事務囑託事宜，在各地配置傳教士³²¹。各地派出之佛教布教師如下表：

表 6：日治時期各地所派出之佛教布教師

臺北廳	宜蘭廳	宜蘭廳	新竹廳	新竹廳	台中廳	南投廳	南投廳
新店屈尺 駐在所	叭哩沙圓 駐在所	羅東斯達 樣駐在所	南庄大東 河駐在所	樹圯林上 坪監督所	東勢角白 毛駐在所	埔里社霧 社駐在所	集集楠仔 腳萬駐在 所
加藤清徹	小岱默夫	井上了	宗遂淨	中村真覺	藤井廓幢	安部道溟	九條馨香

資料來源：《理蕃誌稿第三編》，頁 82。

該政策實施半年後，於 1910 年（明治 43）年 11 月 28 日起召開第一次各廳配置的布教師會議，主席為大津蕃務總長，會中布教師建議制定「布教師待遇法」並認為布教第一方針在於先矯正誠首之惡習，但付諸實行當與行政同步。此外尚

³²⁰ 《理蕃誌稿第三編》，頁 82。

³²¹ 《理蕃誌稿第三編》，頁 82-83。

有教育蕃童及使用佛教因果圖等相關布教事項³²²。後來隔年三月份大津視察台中及南投兩廳轄內蕃地時，也曾對霧社群巴蘭社人訓示而提到布教師之事³²³：

「……總督閣下為使汝等賢能而派安倍布教師前來教授知識。汝等亦要請他教授子弟賢能，而且不知道之事皆可請教他，因為他無論生前或死後之事皆知道，汝等受他教育亦會如同日本人一樣賢能……。」

到 1912 年(大正元)年 12 月時，各地佛教布教師總數已達 22 名，然而在 1913 (大正 2) 年 6 月時，因為布教成績不如預期且當局認為有種種弊害，因此這些布教師全部遭到罷免，此一試驗三年的宗教感化政策亦宣告失敗³²⁴。雖然前述《理蕃の友》文章的作者並沒有說明弊害為何，但政府的宗教感化政策目的仍是為了處理「馘首」習俗，其出發點與前述以「禁止刺墨」的政策來達到消除原住民族馘首的動機相同，均是為了減少其官員傷亡及防止有損人民生產力的事情發生，並非是為了保障人民的宗教自由而開放傳教士進入部落。

第三款 西來庵事件促使總督府重新調查台灣宗教

一般認為，日本開始統治臺灣的前 20 年間，對於臺灣的宗教信仰基本上是採取一種放任的態度，但是由於西來庵事件的動員過程中，西來庵扮演了重要的角色，同時也因主要領導人物余清芳曾經跟部分齋教人物來往，使得日本政府不得不更積極注意宗教在臺灣地方社會的所扮演的角色³²⁵。

西來庵事件又被稱為噍吧哖事件，是日治時期台灣人武裝抗日事件中規模最

³²² 《理蕃誌稿第三編》，頁 139-140。

³²³ 《理蕃誌稿第三編》，頁 183。

³²⁴ 《理蕃の友》，7 月號，1935 年 7 月 1 日，頁 8。

³²⁵ 參見康豹，《染血的山谷-日治時期的噍吧哖事件》(三民書局，初版，2006 年 6 月)，頁 123-124。

大、犧牲人數最多的一次，牽涉範圍包括了台中、南投、嘉義、台南等地。事件的主要領導人物是余清芳(1879－1915)，余清芳於事件發生前以「西來庵」為策源地，經常出入台南廳各地齋堂，勸誘信徒，準備將來利用宗教信仰，擴大反日範圍。並與羅俊、江定、蘇有志、鄭利記等人，密謀組「大明慈悲國」，他宣稱受到來自於西來庵所祭祀的王爺指示，日本據台 20 年，氣數已盡，台灣將有皇帝即位，1915（大正 4）年正是日本人該退去的期限。此際將有大量軍隊從中國渡海來台，屆時內外相呼應，一舉將日本趕出台灣是極容易之事³²⁶。然而舉事尚在醞釀即為警方所識破，羅俊等部分人士遭到逮捕，余清芳於事發後曾攻擊在噍吧哖（今台南縣玉井鄉）的警察官署，台灣總督府乃出動軍隊與其激戰於噍吧哖附近，結果余清芳等人退入山裡，當地許多民眾亦避難至山中。1915 年 8 月 21 日，余清芳等人被誘捕，1916 年 4 月，江定等殘黨亦被誘降，整起抗日事件也逐漸落幕。過程中陸續依匪徒刑罰令被起訴的被告人數高達 1,957 人之多，除了江定等部分被告，係由普通法院審理外，在台南為西來庵事件所開設的臨時法院，判處了 866 名被告死刑，震驚日本及國際社會³²⁷。後來因為日本內地輿論壓力，一部分改判徒刑，計受死刑執行的有 95 人。至於未經審判而在事件過程中遭到日軍、日警屠殺的人數，根據蘇乃加所做的人口資料統計，約有六千多人³²⁸。

在事件結束之後，政府不但除了拆掉西來庵也逮捕部分齋教領導人。也警覺比起土地、舊慣、戶口、林野等調查，前述宗教調查作業明顯不足，因此，自 1916 年（大正 5 年）3 月起，開始進行詳細的宗教調查，並於 1919 年（大正 8 年）3 月刊行由丸井圭治郎所編的《台灣宗教調查報告書第一卷》³²⁹。不過上述政策對於臺灣人的宗教信仰似乎沒有重大的影響，只有部份齋教組織怕會被取締，所以

³²⁶ 參見蘇乃加，《日據時期臺灣武裝抗日事件之研究：以西來庵事件為探討主題》（中國文化大學日本研究所碩士論文，2002），頁 11-20。

³²⁷ 王泰升，《台灣日治時期的法律改革》，頁 243-244。

³²⁸ 蘇乃加，《日據時期臺灣武裝抗日事件之研究：以西來庵事件為探討主題》，頁 51-64。

³²⁹ 蔡錦堂，《日本帝國主義下台灣的宗教政策》，頁 54-55。臺灣總督府預計於第二卷出版有關教派神道、佛教、基督教部分，然而沒有完成。

開始投靠日本佛教，或成立「臺灣佛教龍華會」等官方色彩濃厚的組織。就整體而言，一直要等到 1930 至 1940 年代「皇民化政策」推行期間，日本政府才開始對臺灣人民的宗教自由有全面性的迫害行動³³⁰。

第二節 總督府推行侵害宗教自由與違反政教分離的皇民化政策

第一款 皇民化政策的前導準備與同化政策的施行

1920 年代開始，面對澎湃的民族自決浪潮，以及受到 1919 年朝鮮三一獨立運動的刺激，日本帝國的殖民統治政策趨向「內地延長主義」，企圖從制度的同一做起，弱化進而消弭被殖民民族的自我認同。例如日本的民商法和許多行政法規，因而從 1923 年 1 月 1 日起直接施行於臺灣³³¹。至於文治教化方面則以灌輸天皇意志的神道思想為主，在 1922 年所出版的《臺灣公民讀本》一書中，即充斥著天皇統治與敬神崇祖等國家神道之論述³³²；1928 年總督府及各州皆設置社會教育股以加強社會教育工作，同時亦宣揚神道精神的涵化與養成；1933 年總督府文教局編纂了《臺灣社會教育概要》一書，其間重點在於涵養皇國民精神為台民教化目標³³³。

在文官總督的殖民統治框架下，宗教與教育同時被賦予國家神道主義的教化之責，其目的是為台民灌輸日本意識和弱化漢族意識，以期達到同化效力的統治謀略。然而隨著日軍對外侵略戰情的緊繃，一方面為能啟動殖民屬地的戰時動員力，另一方面又為了避免殖民地的可能反動情緒產生，因此，自 1930 年代起，殖民當局便開展了一項意圖使臺灣成為真正皇國之一環的「皇民化運動」，依據研究

³³⁰ 康豹，《染血的山谷-日治時期的噍吧哖事件》，頁 124。

³³¹ 王泰升，《台灣法律史概論》，頁 125。

³³² 陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 173。

³³³ 陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 243-244。

「皇民化運動」的學者指出，皇民化運動就理念構成而言，它是「同化主義」的極端形式³³⁴，亦即「更積極的同化政策」³³⁵，注重臺灣人內在的日本人化。因此，其目標即是要使台人成爲真正爲殖民母國賣命的「忠臣良民」。同時爲因應戰時體制的資源動員，臺灣總督亦轉爲武官來擔任³³⁶。

第二款 總督府推行皇民化政策的原因及主張

臺灣總督府之所以會推行皇民化政策的原因，係導源於來自於日本內地的皇民化運動。其運動的形成，可以追溯到 1930 年代初期的日本，由於世界性經濟衰退導致國內的不景氣所引起的社會問題，造成了軍國主義的右翼勢力抬頭³³⁷。這是一股自明治初期以降便已經形成，主要訴求爲提倡「忠君愛國」³³⁸。這些勢力在日本各地組成各種團體，臺灣也不例外。這些在台灣的右翼運動，除了主張「忠君愛國」以外，更要求撲滅臺灣人民的自決運動，並且回復武官總督統治³³⁹。右翼勢力在臺灣的抬頭，加強了各種同化的措施，以便強力灌輸臺灣人民「皇國精神」³⁴⁰。

臺灣的皇民化政策³⁴¹，主要由第 17 任總督小林躋造（1936 年上任）與第 18 任總督長谷川清（1940 年 12 月上任）強力推行。前者因應中日戰爭爆發、「北守

³³⁴ 參見周婉窈，〈從比較的觀點看臺灣與韓國的皇民化運動（一九三七—一九四五）〉，收錄於《新史學》，5 卷 2 期，1994 年 6 月，頁 119。

³³⁵ 參見何義麟，《皇民化政策之研究-日據時代末期日本對臺灣的教育政策與教化運動》（中國文化大學日本研究所碩士論文，1986 年），頁 25。

³³⁶ 參見葉永文，《台灣政教關係》（風雲論壇出版社，初版，2000 年 11 月），頁 403-404。

³³⁷ 參見吳文星，《日據時期臺灣師範教育之研究》（國立臺灣師範大學歷史學研究所，1983 年），頁 59。

³³⁸ Chou, Wan-yao, "The Kominka Movement: Taiwan under Wartime Japan, 1937-1945," (Ph. D. Dissertation of Yale University in New Haven, 1991) pp. 30-31.

³³⁹ Chou, Wan-yao, "The Kominka Movement: Taiwan under Wartime Japan, 1937-1945," pp. 32.

³⁴⁰ 吳文星，《日據時期臺灣師範教育之研究》，頁 61。

³⁴¹ 皇民化政策的內容大略可分幾個方面：1. 宗教政策；2. 教育政策；3. 語言政策；4. 姓名政策；5. 戰爭動員政策。參見查忻，《旭日旗下的十字架：1930 年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》（稻鄉出版，初版，2007 年 3 月），頁 23。

南進政策」的轉換，以及南進基地地位的提升等，採取嚴格而且激烈的手段，諸如強制神宮大麻的奉祀、正廳的改善、寺廟整理的施行等等。後者則隨著中國戰場的擴大與國民總動員體制的確立，改以略為緩和的精神教化方面為主，例如強制前往神社參拜、宮城遙拜、以及皇國臣民的精神教化等，其政策的推展中心，則為皇民奉公會（1941年4月組成）³⁴²。

所謂的皇民化，就是「八紘一宇」的團體精神³⁴³，對新附領土臺灣的土地居民，從物與心兩方面，徹底去除從前的思想、信仰、物質等狀態，而成為完完全全的皇國土地及居民。因此，成為皇民的臺灣人民，應知曉皇國肇國的大義，體會皇道精神，並自動發起更改以往生活方式與舊有風俗習慣等皇國民同化運動，這個運動，就稱為皇民化運動³⁴⁴。

除此之外，皇民化政策也可以說是一種同化為日本人的政策，包括普及日本語、崇敬神社、獎勵為國動員的共同奉仕工作、打破不屬於日本人的陋習等，其運動的本體包羅萬象，但是其完成必須以「信仰的皇民化」為必要條件。在這方面，臺灣人民始終以寺廟及各祭祀團體為信仰的據點、安身立命的根基，因此對於日本統治者來說，是一種非皇民信念的迷信陋習，必須徹底消除。而「信仰的皇民化」，就是所有的臺灣人都必須瞻仰日本的神，讚美日本的神，相信日本的惟神之道為無上的真道，並進而成為自己的生活規範，且將這規範納入實際生活中具體運行³⁴⁵。

對於其他宗教，則以「惟神之道為主體，儒、佛等為旁系」的指導原則，在

³⁴² 陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 229。

³⁴³ 《日本書紀》的〈神武紀〉中，記載神武天皇從九州引兵東進，平定大和而即位於橿原宮。即位前下達「兼六合以開都，掩八紘而為宇」之詔。六合與八紘原為中原與全世界之對句，六合是上下東西南北，八紘是四方和四隅。換句話說，八紘一字就是主張將世界置於天皇的統治下。參見陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 63。

³⁴⁴ 參見白井朝吉、江間常吉，《皇民化運動》（東臺灣新報社台北支局，1939年10月），頁 84。

³⁴⁵ 白井朝吉、江間常吉，《皇民化運動》，頁 105-108。

學校教育及社會教育方面提倡宗教指導，將日本神道置於中心，而儒、佛、道等外來宗教在不和神道發生矛盾衝突的範圍內，允許其存在。因此，日本對於皇民化運動的完成，著重在思想信仰的改造，也就是以國家神道的思想來代替臺灣固有的宗教信仰。其具體的行動，則是參拜神社與天皇像，奉祀「神宮大麻」與改變台灣人家中的正廳等方案³⁴⁶。

第三款 皇民化政策的宗教同化措施與人民的反應

一、參拜神社與天皇像

(一) 大量設立神社

臺灣最早的神社，是祭祀具有日本血統的鄭成功之「開山神社」，以作為正當化日本統治臺灣的理由³⁴⁷。因此該神社在日本時代初期，便具有相當特殊的地位。後來台灣總督府更建立了臺灣神社，以作為象徵天皇統治的「臺灣守護神」³⁴⁸。該神社中奉祀了在臺灣病歿的北白川宮能久親王與造化三神³⁴⁹。除了以能久親王為祭神，以壓抑臺灣人民反日情緒並安定統治階層外，也寄望藉由奉祀傳說中對日本國土開發經營貢獻極大的造化三神，來助益新國土的經營³⁵⁰。直到 1927 年初，臺灣各地一共建立了 20 間神社³⁵¹。雖然有藉此宣揚日本國家神道，讓臺灣人民因此心生尊敬的想法，然而當局尚無以強制手段迫使臺灣人民前往神社祭拜。其中，

³⁴⁶ 陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 231。

³⁴⁷ 參見橫森久美，〈台灣における神社—皇民化政策との関連において〉，收錄於《台灣近現代史研究》，第 4 号，日本：綠蔭書房，1982 年 10 月，頁 192。

³⁴⁸ 橫森久美，〈台灣における神社—皇民化政策との関連において〉，頁 196。

³⁴⁹ 造化三神即大國魂命、大己貴命與少彥名命。參見橫森久美，〈台灣における神社—皇民化政策との関連において〉，頁 193。

³⁵⁰ 橫森久美，〈台灣における神社—皇民化政策との関連において〉，頁 195。

³⁵¹ 橫森久美，〈台灣における神社—皇民化政策との関連において〉，頁 215-216。

在大正時代更通過了一系列的法規，使得神社的相關事項法制化³⁵²。直到進入昭和時期，隨著日本向外擴張的腳步與軍國主義的興起，強迫性的神社參拜制度才逐漸出現在臺灣³⁵³。

首先便是神社數目的大量增加，從 1927 年到 1945 年間，建立了 48 間神社。其中有 43 間設於 1934 年之後³⁵⁴，主要是因應「敬神崇祖、精神強化」而於 1934 年提出的「一街庄一社」的普建神社計畫³⁵⁵。然而隨著戰事的發展所造成的財政困難，地方政府以「一郡一社」而臺灣總督府則以「街庄有攝末社」的臨時方案來因應³⁵⁶。其次便是進行私人社的整理與神社的改建與升格，只留下四個私人社升格為神社，而將其餘的廢除³⁵⁷。另一方面，對具有代表性的臺灣神社進行擴建，並提升部分神社的社格。最後並在 1944 年通過將臺灣神社合祀天照大神後，升格為臺灣神宮³⁵⁸。

前述的工作都只是為了讓臺灣人有更多機會前往參拜神社。因此在「一街庄一社」的方針確定時，總督府便開始鼓勵臺灣人民前往神社參拜，到神社義務勞動或是在神社舉行神前婚禮，因此引發了一些其他宗教的反彈³⁵⁹。基本上強制性的神社參拜多半是對學校學生、壯丁團或是青年團等青年組織，目的是為了培養敬神思想。至於一般團體或是個人，臺灣總督府似乎是採用贈送紀念品等獎勵的方式來勸誘臺灣人民前往參拜。義務勞動方面則是進行神社的清理與建築。總之，

³⁵² 蔡錦堂，《日本帝國主義下台灣の宗教政策》，頁 75-80。

³⁵³ 查忻，《旭日旗下的十字架：1930 年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁 32。

³⁵⁴ 橫森久美，〈台灣における神社—皇民化政策との關連において〉，頁 216-220。

³⁵⁵ 蔡錦堂，《日本帝國主義下台灣の宗教政策》，頁 131。

³⁵⁶ 蔡錦堂，《日本帝國主義下台灣の宗教政策》，頁 141。所謂的攝末社指的是「附屬神社」，不具有獨立的社格與制度。參見陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 197-200。本來總督府的政策是「街庄有神社、部落有攝末社」，然而因為前述理由而不得不於 1938 年對未成立神社的街庄改行「街庄有攝末社」的方案。參見蔡錦堂，《日本帝國主義下台灣の宗教政策》，頁 142。

³⁵⁷ 蔡錦堂，《日本帝國主義下台灣の宗教政策》，頁 144-147。

³⁵⁸ 蔡錦堂，《日本帝國主義下台灣の宗教政策》，頁 149-157。

³⁵⁹ 蔡錦堂，《日本帝國主義下台灣の宗教政策》，頁 149-157。

臺灣總督府希望藉由神社的建設、參拜神社與義務勞動來增加臺灣人民的敬神思想與尊皇愛國精神³⁶⁰。

（二）在學校教育推行國家神道

日治時期的臺灣初等教育本來是採用差別式教育，在臺日人子弟就讀小學校，而一般臺灣人則就讀公學校，後來則開放讓一些日語程度較佳的臺灣人子弟就讀小學校³⁶¹。到了 1941 年 3 月，臺灣總督府先後修改「臺灣教育令」與公布「臺灣公立國民學校規則」，正式將公學校與小學校改稱為「國民學校」，使得「內臺共學」的口號更加地落實。就相關的法規與官員的談話可以發現，實施國民學校的目的在於「培養國民之基礎」³⁶²、「統合以往的教材，使修鍊皇國之道歸一，以培養國民之基礎，從而扶翼皇運，培育下一代的大國民。³⁶³」因此教育目標訂為「尊奉教育勅語之旨趣³⁶⁴，在教育上不僅各方面都要顧及修鍊皇國之道，還要特別加深對國體之信念。³⁶⁵」

³⁶⁰ 蔡錦堂，《日本帝國主義下台灣の宗教政策》，頁 164。

³⁶¹ 查忻，《旭日旗下的十字架：1930 年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁 40。

³⁶² 「國民學校令」第 1 條。

³⁶³ 何義麟，《皇民化政策之研究-日據時代末期日本對臺灣的教育政策與教化運動》，頁 48。

³⁶⁴ 教育勅語為日本明治天皇於 1890 年十月頒布。明示國民道德根源、國民教育理念，以作為教育根本方針之勅語。日治時期各公私立學校在重要慶典或節日，都有由學校校長朗讀教育勅語之儀式。1986 年，首任學務部長伊澤修二請清國人將教育勅語譯為漢文後，乃木希典總督報告中央監督臺灣總督府各項政務之拓殖大臣，因當時台人中懂日語者人數稀少，故在閱讀教育勅語儀式上，亦閱讀漢文之教育勅語。總督府並在 1987 年 2 月 18 日以訓令正式發布教育勅語漢譯文。（公文類纂 00115/01）參見《國史館台灣文獻館典藏日治與戰後之檔案圖錄》（南投：國史館台灣文獻館，初版，2002），頁 13。教育勅語的中文翻譯為：「朕惟我皇祖皇宗，肇國宏遠，樹德深厚，我臣民克忠克孝，億兆一心，世濟其美。此我國體之精華，而教育之淵源，亦實存乎此。爾臣民孝于父母，友于兄弟，夫婦相和，朋友相信，恭儉持己，博愛及眾，修學習業，以啟發智能，成就德器，進廣公益，開世務，常重國憲、遵國法，一旦緩急，則義勇奉公，以扶翼天壤無窮之皇運。如是者，不獨為朕忠良臣民，又足以顯彰爾祖先之遺風矣。斯道也，實我皇祖皇宗之遺訓，而子孫臣民之所當遵守，通諸古今而不謬，施諸中外而不悖。朕與爾臣民。俱拳拳服膺。庶幾成一其德。」

³⁶⁵ 何義麟，《皇民化政策之研究-日據時代末期日本對臺灣的教育政策與教化運動》，頁 48。

學校教育中除了節日或學校的各項典禮時到校舉行典禮，而典禮中必進行的活動為：向天皇及皇后陛下玉照行最敬禮、齊唱國歌、校長讀教育敕語並據以訓誨學生等。此外定期參拜或遙拜奉祀北白川宮能久親王的神社、朝會升旗後必須遙拜宮城與皇大神宮、默禱感謝護國英靈並祈求出征武士武運長久也都是例行的項目。藉由這些儀式的進行，與課堂所學緊密結合，以達到在國民學校時代就培養出皇國忠誠子民的目的³⁶⁶。

在周婉窈所著〈日治末期「國歌少年」的統治神話及其時代背景〉一文中亦提到，以〈君が代少年〉為題的學校課文首先出現在 1942 年日本文部省編的《初等科國語》卷三³⁶⁷。至 1943 年分別出現在臺灣總督府與朝鮮總督府編輯的《初等科國語》卷三(四年級上半年使用)。其課文中對於神道信仰亦有鮮明的描寫³⁶⁸：

「……有位名喚詹德坤的少年，是公學校三年級的學生，今天早上也一如往常，醒來後洗了臉，就恭恭敬敬地向著神龕禮拜。神龕內祭祀著皇大神宮的大麻……」

(三) 基督教學校的抵抗

由於日本政府強迫人民接受神道信仰，必須參拜神社與向天皇照片行禮，信仰一神觀之基督教徒，情感上最不能接受³⁶⁹。當時長老教會在臺南，創立有長老

³⁶⁶ 查忻，《旭日旗下的十字架：1930 年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁 41。

³⁶⁷ 君が代，意為「君之代」，代是年紀、年華或年代的意思。原先是 1880 年日本海軍為祝賀天皇誕辰而製作的歌曲，1882 年訂為日本國歌，1893 年明令為「祝祭日用唱歌」。參見周婉窈，〈日治末期「國歌少年」的統治神話及其時代背景〉，收錄於《海行兮的年代：日本殖民統治末期臺灣史論集》，台北，允晨文化，2002，頁 1。

³⁶⁸ 周婉窈，〈日治末期「國歌少年」的統治神話及其時代背景〉，頁 1-12。

³⁶⁹ 當時聚會或開會前必須行「國民儀禮」，而《北部臺灣基督長老大會議事錄》中，也有行「國民儀禮」的記錄。長老教會許有才牧師更道出內心的心路歷程：「…我們也只有如此求主赦免。心裡還常原諒自己、安慰自己，心想：我敬拜上帝以靈、以誠心，父上帝必定知道，而我每次在行國民

教中學（1939年改名為私立長榮中學校）³⁷⁰、臺南長老教女學（1939年改名為私立長榮高等女學校）³⁷¹，北部有淡水中學³⁷²、淡水女學院³⁷³；1922年，臺灣總督府繼頒佈了「臺灣教育令」之後，制定了「私立學校規則」，明白揭示了臺灣地區私立學校應具備的條件³⁷⁴。在此同時，因為未獲認可，致使高年級學生大量流失的臺南長老教中學，也正尋求是否有被認可的機會，以便能留住高年級學生，才有更多時間進行對學生宣教工作。另一方面，因為臺灣人在受教育權利上被排擠，一群有志之士，結合了該校校友同時也是該校教師的林茂生，謀求使臺南長老教中學這個以臺灣人為學生主體的學校獲得認可。因此在林茂生的帶動下，學校逐漸達到獲得認可的條件³⁷⁵。然而，日本政府可以強迫台灣地區公立學校學生去參拜神社，但是面對私立的學校，就無法隨心所欲。因此，日本政府從學校的認定權著手，若不參拜神社，就無法獲得政府的立案，讓畢業生無法取得官方認可的

儀禮中，向神宮、皇宮鞠躬遙拜的時候，我的眼目是望著別處，我心裡一點點也沒有敬拜的意思，鑒察人心的上帝必定知道，祂必不算我是在敬拜那些神社。然而，心靈深處的痛楚是無法抹滅，我們只不過如小孩子用手去撫摸著痛瘡一樣而已。」參見許有才，《奇妙恩寵-許有才牧師回憶錄》（人光出版社，1998年），頁55。

³⁷⁰ 1884年，來台的長老教會宣教士余饒理有感於教育事業對於宣教工作的需要，向英國教會提出設立中學的構想，並於1885年於台南正式招生，定名為「長老教中學（Presbyterian Middle School）」，由余饒理擔任校長。1939年向日本政府申請認可為中學校獲准，改名為「私立長榮中學校」。參見查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁57-64。

³⁷¹ 1867年受英格蘭長老教會派遣來臺灣宣教的李麻麻牧師夫婦，因為在宣教時深刻體會南臺灣婦女在教育上的需要，便一面募款，一面向英格蘭教會呼籲協助辦學，而後經過數位女宣教士的努力，1887年這所女子學校在臺南開學，定名為「臺南長老教女學」。1939年獲得政府當局的認可，改制為4年制的「私立長榮高等女學校」。參見查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁113-120。

³⁷² 1904年吳威廉牧師等人向加拿大長老教會請求在臺灣設立中學，1911年偕叡廉受命來臺灣籌辦男子中學，之後在1914年獲得臺灣總督府許可在淡水設立五年制的淡水中學校（Tamsui Middle School），由偕叡廉擔任校長。1938年獲得政府當局的認可，以「私立淡水中學校」為名立案。參見查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁85-87。

³⁷³ 1883年，偕叡理牧師運用加拿大長老教會婦女的捐款興建學堂，於1884年開辦「女學堂」。1922年改名為「私立淡水女學院」。1938年獲得政府當局的認可，以「私立淡水高等女學校」為名立案。參見查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁91-95。

³⁷⁴ 孫慈雅，《日本統治下的臺灣教會學校》，頁116。3條件分別為：1.財政上須有基金會（或傳道會）的基金與保險。2.教師的水準須百分之百合於日本政府的規定，即每一科系須有三分之二以上的教師具有大學或高等師範學校畢業之資格。3.校內禁止宗教教育。

³⁷⁵ 查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁64-65。

文憑，迫使私立學校必須妥協³⁷⁶。1928年臺灣總督府的視學官以其「個人見解」表示「神社參拜」也是條件之一，使得學校當局陷入困境之中。因為要老師率領學生前往日本國家神道的神社進行參拜，著實與基督教的信仰相違背³⁷⁷。

上述條件中，「參拜神社」與「校內禁止宗教教育」都為教會學校難以接受，因此拒絕接納。而台南長老教中學的立場是³⁷⁸：

「關於參拜神社問題，台南教士會不許中學參加，參拜神社雖然是中學被政府『認定』的前提，但即使因此中學之『認定』被拒絕，也在所不惜。」

然而，不妥協的立場換來了當時報界輿論和「皇政會」等所謂「愛國團體」的攻擊，指責學校不愛國，抨擊教會學校是時代錯誤的教育型態。長老教中學的對策是，一方面增聘日人教員，一方面改組董事會，由林茂生（1887-1947）博士擔任董事長，以緩和日方的步步進逼³⁷⁹。

針對這樣的問題，當時的校長萬榮華牧師，在1929年發表一篇名為「臺灣教育現況」的文章中³⁸⁰，提出他的看法³⁸¹。他指出需要參拜神社，學校才能獲得認

³⁷⁶ 李嘉嵩，《一〇〇年來》，頁43。

³⁷⁷ 查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁65。

³⁷⁸ 《臺灣基督長老教會百年史》，頁249-250。

³⁷⁹ 參見查時傑，〈皇民化運動下的臺灣長老教會—以南北教會學校神社參拜為例〉（收錄在張炎憲編，《中國海洋發展史論文集（第三輯）》，中央研究院三民主義研究所出版，1988年12月），頁145。

³⁸⁰ Edward Band, "The Educational Situation in Formosa", in Paul S. Mayer ed. *The Japan Mission Year Book* (Tokyo: the Federation of Christian Missions in Japan, 1929), pp. 267-275. 轉引自查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁65。

³⁸¹ 《日本基督教年鑑》（*The Japan Christian Year Book*）：此年鑑在1903年首次由日本基督教合作委員會（*The Standing Committee of Cooperating Christian Missions*）以 *The Christian Movement in Japan* 的名稱發刊後，前後多次改名或變更發行單位，最後在1932年改稱這個名稱。其內容收羅了當時日本帝國內，包括朝鮮與臺灣地區基督新教發展情形的報告。因此每一年的發行中，屢屢可見臺灣地區宣教士投稿，對臺灣地區的宣教工作進行報導。目前臺灣地區僅私立長榮中學校史館與

可這樣的要求是臺灣所獨有的，在日本與朝鮮並沒有這樣的要求。他個人認為「若是我們順從指示去參拜神社，將很快地獲得認可。但我們並不打算這麼作。³⁸²」換言之，基於神社參拜的宗教性與日本憲法揭櫫的信教自由，臺南長老教中學寧願在重要節日時「拒絕帶學生去鞠躬」，而「在學校內舉行基督教的儀式並禱告，來慶祝這些節日。³⁸³」

1930年，在同一份刊物上，萬榮華牧師再次以同一個篇名剖析臺灣教育的現況³⁸⁴。關於神社參拜問題，他提出了現行法令與實際行為間的落差³⁸⁵：

「(臺灣當局)以參拜神社助長愛國心的嘗試，其程度過於日本本土。依據法令，在神社鞠躬只是尊敬的象徵，但是大部分去神社的人在實行上都帶有宗教性。然而官方說法上神社是不具有宗教性的，因此堅持參拜神社並不侵犯信教自由。」

這樣的落差在各地都有發生，文中舉了一些例子，其中一例是臺北某中學校一名信奉天主教的學生，因為在某次節日中沒有前往神社參拜而遭到學校退學³⁸⁶。萬榮華牧師希望「當神社法案在國會審理時，能釐清那些學生被強制前去參拜的神社是否具有宗教性。³⁸⁷」

臺灣神學院圖書館有零星的收藏。參見查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁18。

³⁸² Edward Band, "The Educational Situation in Formosa", pp. 274. 轉引自查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁65。

³⁸³ Edward Band, "The Educational Situation in Formosa", pp. 273. 轉引自查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁65。

³⁸⁴ Edward Band, "The Educational Situation in Formosa", pp. 229-235. 轉引自查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁65。

³⁸⁵ Edward Band, "The Educational Situation in Formosa", pp. 234. 轉引自查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁66。

³⁸⁶ Edward Band, "The Educational Situation in Formosa", pp. 234. 轉引自查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁66。

³⁸⁷ Edward Band, "The Educational Situation in Formosa", pp. 234. 轉引自查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁66。

到昭和 8 年（1933）底，長老教中學教務主任日人上村一仁，欲率領學生前往臺南神社參拜，此事被該校代理校長沈毅敦（L. Singleton）所阻止，上村一仁透過台南州知事今川淵向校方施壓，要求改組董事會，並要求大幅度改革；校方爲此電請原任校長萬榮華（Edward Band）牧師，由英趕回處理，萬榮華採取緊急措施，決定跟日本教會合作，同意接受日本人爲校長，以緩和壓力。而長老教女學亦採取此一模式保全學校經營權³⁸⁸。

從上述以日人擔任校長，改組董事會的模式，雖然保全教會對學校經營權，而且到了 1939 年（昭和 14 年）6 月 21 日，南部的兩所學校，也分別得到了日本政府的立案許可。然而，在「神社參拜」的問題上，查時傑認爲，長老教會終究讓步了，因此事後教會史的記載以不明言的方式表達痛苦與無奈³⁸⁹。至於北部的淡水中學在 1935 年也受到日本政府的壓力而前往臺灣神社參拜³⁹⁰。人民身處在法西斯的環境底下，愛國家、愛領袖勝於一切，還能奢談「信教自由」以抗拒國家嗎？其內心掙扎實非今日吾人能夠想像。

除了國家神道與基督教教義衝突所引起的問題以外³⁹¹，日本軍國主義高張以致於逐漸敵視英、美等國，也使臺灣教會陷入危機之中。臺灣基督長老教會的母會爲英格蘭長老教會與加拿大長老教會，差派來臺灣的宣教士爲英國、加拿大與美國人。因此當日本逐漸走向戰爭之時，自然而然地懷疑宣教士滯留臺灣是否有

³⁸⁸ 查時傑，《皇民化運動下的臺灣長老教會—以南北教會學校神社參拜爲例》，頁 145-147。

³⁸⁹ 查時傑，《皇民化運動下的臺灣長老教會—以南北教會學校神社參拜爲例》，頁 148-149。

³⁹⁰ 查忻，《旭日旗下的十字架：1930 年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁 98-99。

³⁹¹ 長老教會胡文池牧師在自傳中披露曾被日本警察質問的記錄：「第二次大戰末期，有一天一位管理人民思想的『高等刑事』光臨大甲教會，向我提出三個問題，…『天皇陛下與基督何者爲大？』『天照大神與上帝何者爲大？』『教育勅語與聖經何者重要？』」而胡牧師則用以下答案回答，該警察便不再來找麻煩了：「您所提出的問題屬不同範疇，我不能解答。…基督教屬靈魂，或謂精神世界，怎麼可以和物質世界相比擬？在日本帝國，天皇陛下最偉大，這是沒有人敢否定的。但是我提醒您，憲法第一條說：『天皇是神聖不可侵犯的。』所以我們不應該隨便提他的事來講，否則會犯不敬之罪啊！」參見胡文池，《憶往事看神能-布農族宣教先鋒胡文池牧師回憶錄》（台南：人光出版社，新增訂版，1997 年），頁 50-51。雖然上述胡牧師曾引用大日本帝國憲法第 1 條，但實際上該條文規定在第 3 條。

母國的特殊任務在身，而教會則連帶受到牽累，大部分的傳道者受到監視，甚至受到拘禁、逮捕³⁹²。

（四）日本內地如何看待國家神道

相較於總督府在台灣所推行的參拜神社政策，在日本內地也有興起一股將神社參拜等於愛國行爲的風氣。因此在 1930 年 5 月，日本的 55 個教會組織與機構聯合發表了「神社問題ニ關スル進言」，在該文件中聲明除非將神社所有的宗教意涵去除，否則他們將拒絕參拜神社³⁹³。然而，關於「參拜神社」是否爲宗教行爲問題，在日本內地於 1932 年（昭和 7 年）5 月，靖國神社舉行合祀陣亡將士的臨時大祭，東京各校的學生都由校官率領前往祭拜。但是，一部份的基督教上智大學學生，因信仰上的理由而拒絕前往祭拜，導致軍部與學校當局的對立。於是，校方以天主教會東京教區長之名，向文部省提出神社是否爲宗教的解釋申請。9 月，文部省發佈「學生生徒兒童祭拜要領」，回答天主教會的問題。認爲「學生生徒兒童之神社祭拜，乃基於教育上之理由。而要求學生生徒兒童之團體祭拜，不外乎愛國心與忠誠的表現。」於是，在學校教育中，強制前往神社祭拜成爲正當的行爲³⁹⁴。處在這種環境底下的人民，實無其他選擇餘地。

至於日本內地的憲法學者，是如何看待國家神道的問題，美濃部認爲其乃是日本帝國之國教。參見下述³⁹⁵：

我國自古以來的古神道及惟神道，是作為祭拜皇祖皇宗歷代天皇的神靈及天

³⁹² 查忻，《旭日旗下的十字架：1930 年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，頁 50-53。

³⁹³ 參見土肥昭夫，《日本プロテスタント・キリスト教史》（東京：新教出版社，1980 年），頁 344。

³⁹⁴ 村上重良，《國家神道と民眾宗教》，頁 57。

³⁹⁵ 美濃部達吉，《逐條憲法精義》，頁 402。

神地祇之道而流傳至今。在法律上的形式是與宗教有所區別，雖然沒有作為日本國教的宣言，論及宗教的概念從絕對形式的國家而言，是沒有被指定為宗教。但從實質的概念來說，如果宗教的概念是解為將肯認超人神靈的存在並加以尊奉禮拜作為主要的因素的話，我國自古以來的祭祀無疑的是一種宗教，因此其乃我帝國之國教。

接著美濃部舉了 1870（明治 3）年 1 月 3 日明治天皇之詔勅作為例子³⁹⁶：

「朕恭惟天神天祖，立極垂統列皇相承繼之。述之祭政一致，億兆同心，治教明于上，風俗美于下。而中世以降，時有污隆，道有顯晦，治教之不治久矣。今也天運循環，百度維新，宜明治教以宣揚惟神之大道。也因新命宣教使布教天下，汝群臣眾庶其體斯旨。」

美濃部認為天皇透過此詔，祭祀天地神明並向神發誓。此後除了每年定期的大祭小祭要作之外，遇到皇室或國家大事，必先告知神靈。神明作為國民崇拜的對象被奉祀在神宮及神社屬國家的公有設施。掌管祭祀的神官及神職，皆作為國家的公務員並接受國家的任命。在法律的形式上，雖然明白地與宗教有所區別，實質上屬於一種宗教是不容置疑的，無疑是國家的宗教。作為國家國政的一部而掌管祭祀，而天皇是處在祭主之地位。這是我國自古以來的不成文憲法，是故，此一不成文憲法不因成文憲法的制定而有所變更。在祭祀之外，在我國目前的國法，與國家有特別關係的是神道各派及佛教各宗。神道各派是從我國古代的惟神道所分，在法律上也當成是一種宗教來對待。此等宗教固然不具有國家的性質，其它各派、各宗是私團體，其職員是私職員，所行的事務雖然皆屬私的事務，唯基於多年與國家及皇室有密切之關係，在今日受到國家特別的保護，從而又受到

³⁹⁶ 標點符號為筆者所加。

特別的監督³⁹⁷。

雖然美濃認為神明作為國民崇拜的對象被奉祀在神宮及神社屬國家的公有設施。掌管祭祀的神官及神職，皆作為國家的公務員並接受國家的任命。在法律的形式上，雖然明白地與宗教有所區別，實質上屬於一種宗教是不容置疑的，無疑是國家的宗教。但也提到人民有「不因信仰或不信仰而在法律上失去特權或遭受不利益的自由。³⁹⁸」國家不得強制命令人民參加任何宗教儀式。各人得依自己的喜好，自由選擇參加或不參加宗教儀式的自由，也不得因此在法律上遭受任何利益或不利益³⁹⁹。

然而，在現實政治上，1939（昭和4）年的宗教團體法審議時，政府的態度卻是堅持「神社非宗教」的立場，並有以下理由⁴⁰⁰：

³⁹⁷ 美濃部達吉，《逐條憲法精義》，頁402-403。

³⁹⁸ 「不因信仰或不信仰而在法律上失去特權或遭受不利益的自由。」不得以信仰或不信仰作為任免文武官或其它公務員的要件，也不得以信仰之有無作為授予學位、許可營業、災難救助、課與租稅等之條件。其它在訴訟上要求宗教性之宣誓、以宗教儀式作為婚姻發生效力的要件，亦抵觸本條。參見美濃部達吉，《逐條憲法精義》，頁395。

³⁹⁹ 在「宗教行為自由」方面，廣義上包括信仰告白、宣傳、布講宗教等行為。與信仰有聯繫的設置祭壇、興建堂宇、做禮拜、祈禱、舉行儀式等各宗教特別形式的行為，或在私宅、公眾得出入之寺院、教堂、禮拜所進行祭拜、祈禱等行為。在公眾集會進行宗教行為的場合，當然也應受第29條關於一般集會之法律限制，寺院、教堂之建築也應受建築警察法之限制。除此之外，不應有特別的限制。而宗教行為的自由也包含不行為的自由。國家不得強制命令人民參加任何宗教儀式。各人得依自己的喜好，自由選擇參加或不參加宗教儀式的自由，也不得因此在法律上遭受任何利益或不利益。參見美濃部達吉，《逐條憲法精義》，頁395-396。

⁴⁰⁰ 原文為：「一、神社ハ国体並ニ道德ノ表徴ナリ且一般宗教ノ如ク開祖及ビ經典ヲ有セズ又未來ヲ説カズ故ニ宗教ニ非ズ。

二、神社ハ古代民族生活ノ延長ニシテ宗教ト起点ヲ異ニス又神ノ性質ニ於テモ外国ノ宗教概念ト全ク趣ヲ異ニセリ。

三、神社奉祀ノ本義ハ尊敬ナリ又敬愛ナリ故ニ神ヲ祀ルハ父母ニ任フルト同ジク祭祀ハ孝ノ延長ニシテ祈願祈念ハ奉仕精神ノ反響ナリ故ニ一般宗教トハ全ク趣ヲ異ニス。

四、出發點ニ於テ神道ハ国家的、既成宗教ハ個人的ナリ又祖先崇拜ハ国民一切ノ道德的規範ニシテ宗教行為ニ非ズ。」參見若原茂，《わが国における宗教政策についての予備的研究—明治維新から終戦まで—》（收錄於《天皇制と宗教（上）》，愛知学院大学宗教法制研究所紀要第一三号，1974年），頁93。轉引自長谷川正安，《思想の自由》，頁151。

1. 神社是國體與道德的表徵，而且不如一般宗教有創立者及經典，也無關乎未來之說，故非宗教。
2. 神社是古代民族生活的延長與宗教的出發點是相異的，而且神的性質與外國的宗教概念是完全不同的。
3. 神社奉祀原本的意義是尊敬及敬愛，因此祭祀神與仕奉父母是相同的，祭祀是作為孝的延長。祈願祈念是奉仕精神的反映，因此與一般宗教的意義是完全不同的。
4. 神社在出發點上是國家的神道，既成宗教則是具個人性的，而祖先崇拜是國民一切道德的規範並非宗教行為。

從上述政府的主張可發現，爲了將神社解釋成非宗教，前面兩點理由主要是針對神社與西方社會宗教的差異性；後兩點理由則是將神社等同於祭祖，是出於孝心及道德規範，而非宗教行爲。而這樣的論述既取材自西方社會的研究，又套用東方社會思想，可說是用盡心思，一切的目的都在於合理、合法化政府的政策，即透過對神社的參拜，來展現人民敬愛天皇的忠誠之心。而類似的論述，也可以在台灣戰後的法學論述中發現⁴⁰¹。

（五）原住民族信仰基督教之處境

在教會史方面，對於山地統治迫害宗教自由，有相當慘痛的經驗，不勝枚舉，例如以下兩個例子：

⁴⁰¹ 如曾任大法官的洪應灶對「拒向國旗及國父遺像行禮」事件之見解：「……蓋我國國運艱難之時，欲建設一鞏固之國家，則國民不能無共同之信仰，否則民志不能齊一，社會不能安定，國家不能鞏固，且所信仰者，非個人宗教哲學上之信仰，而為大眾政治經濟之信仰。是向國旗及國父遺像致敬，乃增加對三民主義之信仰，亦可增進國家的團結、統一和安全。故上述法令或學校規章應認為合憲。換言之即美國最高法院 1940 年的判例，與我國目前的國情較為相近。」參見洪應灶，《中華民國憲法新論》（作者自印，2 版，1956 年 5 月），頁 53。爲了使人民愛國，藉由向國旗及國父遺像致敬來表現，也說明其並非宗教，而是大眾政治經濟信仰，但對某些人民來說，敬拜國旗及國父遺像，是具有宗教意涵的。

「芝苑（Chi Oan）被她家鄉的派出所傳去問話⁴⁰²。派出所警告她不要傳教。宣揚基督教是犯法的。許南免也受到同樣的警告。警察每星期天監視他，注意是否有人到他家裡聽道。⁴⁰³」

「高添旺生在太魯閣山上，是一位很勇敢的人……為了孩子的病找芝苑，因而信主。不久就開始受警察們的迫害。後來戰局對日本漸趨不利，警察的監視更嚴。他常被密告，常被抓到警察局，為警察所毒打。一次他被打的很厲害，他們以為他死了，就丟在外面。有一次被強迫連做7天苦工，晚上不准睡覺。⁴⁰⁴」

從上面的敘述來看，原住民族前期因為被視為非臣民，在日治時期並未與其他台灣人民一樣有信教自由，然而日本政府也絕非在50年之內完全禁止外界的傳教活動，至於為什麼禁止原住民族信仰外來宗教，特別是基督教，又基於什麼樣的法令，筆者目前尚未能找到直接的法令依據或政府公文書，不過卻發現1938年4月24日《日日新報》的一則報導，清楚地指出禁止之原因⁴⁰⁵。

「蕃人の基督教信仰 百害がある 理蕃當局で取締る」

⁴⁰² 芝苑女士被稱為長老教會的「山地教會之母」。她於1923年開始在花蓮港教會接觸基督教，於1924年受洗，成為太魯閣族第一位信徒。參見臺灣基督長老教會總會歷史委員會編，《臺灣基督長老教會百年史》，頁208。

⁴⁰³ 《臺灣基督長老教會百年史》，頁367。

⁴⁰⁴ 《臺灣基督長老教會百年史》，頁377。

⁴⁰⁵ 該報導原文為「最近花蓮港廳下の奧地高砂族の中には基督教を信仰するもの相當多く漸次増加して行く傾向にあるが傳道の經路蕃人中には他の地方で宗教教育を受け又は教會等で傳道されて蕃社に帰り次第に附近に傳播するに至つたもので彼等の信仰は眞の基督教の精神を誤解し病氣の治療とか物質的慾望等を唯一の目的とし迷信行爲に等しいものあり日本古來の神道の信仰及び日本精神と抵觸する嫌でありその結果無智な彼等は何れを信仰すできかについて疑惑を生じ延いては神宮大麻の奉祭神社崇敬の念が薄らぐやうなことあつてはならぬとの見解から廳理蕃當局で基督教信奉については十分の取締をなし國體と一致せざる信仰は斷然それを禁止する方針である」參見《台灣日日新報》，「蕃人の基督教信仰 百害がある 理蕃當局で取締る」，1938年4月24日，11版。

「最近花蓮港廳下的高砂族中，有相當多人信仰基督教，並且有逐漸增加的趨勢。其傳教的過程是蕃人在其他地方接受宗教教育，或是在教會等地被傳教，回到蕃社後立即前往附近傳播。他們的信仰是誤解了真正的基督教精神，把治療疾病或物質的慾望等當作是唯一的目的，等同於迷信行為。抵觸並厭棄了日本古來之神道信仰及日本精神，這樣的結果是不智的。他們對於應該要信仰什麼產生疑惑，隨之而來的是對神宮大麻的奉祭及神社崇敬的想法日益淡薄。基於上述見解，廳理蕃當局對於信奉基督教並沒有完全取締。與國體不一致的信仰當採取斷然禁止的方針。」

從上述報導可以發現，作為官方報紙的觀點是將原住民族信仰基督教的動機等同於迷信行為，並且認為這樣的情況下，是不利於原住民族接受日本神道信仰及日本精神，並保持對神宮大麻的奉祭及神社崇敬。因此，報紙批判了廳理蕃當局對於信奉基督教取締並沒有完全執行，而應當採取斷然禁止的方針。到底奉祭神宮大麻的意義為何，官方報紙為何如此介意原住民族不拜大麻，詳見下述。

二、奉祀神宮大麻

神宮大麻是一種代表天照大神的神符，凡是無緣前往伊勢神宮祭拜的人。可以敬神的心向神社領取大麻，其靈驗程度據說如同天照大神本身。1872 年以後，象徵國家神道的伊勢神宮將大麻頒佈到全國各地，並擴及海外的殖民地和佔領地⁴⁰⁶。

而於臺灣頒佈神宮大麻，最初是由神宮奉齋會臺灣本部負責（1899 年內務省指令管甲第 37 號），1932 年（昭和 7 年）以後改由臺灣神職會頒佈，並委託各地

⁴⁰⁶ 橫森久美，《台灣における神社—皇民化政策との関連において》，頁 200。

的神社、郡公所等代為協助頒佈與勸導奉祀之事⁴⁰⁷。臺灣總督府除了在各地廣建神社以外，也在 1934 年提出以居家為中心的宗教政策，也就是「國有神社，家有神棚」的口號，以奉祀神宮大麻的神棚作為家庭的精神生活中心⁴⁰⁸。

至於在台的神宮大麻奉祀數，1904 年（明治 37 年）有 5650 尊，1926 年（昭和元年）則有 10325 尊，都是以在台信仰神道教的日本人奉祀為主，一般臺灣人奉祀大麻的為數甚少⁴⁰⁹。但是在 1936 年，當時甫上任的小林躋造總督親臨神宮大麻頒佈儀式之後，即改以強硬方式，強制各戶於家中奉祀神宮大麻，並且臺灣總督府更動用了警察與視察官至各家檢查是否按照規定奉祀，因此大麻的奉祀數急速增加⁴¹⁰。1936 年中，神宮大麻的奉祀數約為 23 萬 5500 尊，而儀式之後的翌年即急速增加到 56 萬 9500 尊，若以 1941 年底的住戶 107 萬 5498 戶，當年的大麻奉祀數 73 萬 9378 尊來看的話，可知當時普及率之高⁴¹¹。

其祭祀的理由，則可由小林總督在頒佈式告辭中的談話得到了解⁴¹²。

「……崇敬神祇乃依循祭祀之大義，由醇化日常生活而逐漸敦厚其信仰，並以此表達對皇祖之崇敬，引此祭祀的實行可謂完成皇民信念之根本。本島官員深知此由，乃規定不論信仰如何，均須於各戶設置神座供奉神宮大麻，以為祭祀皇祖之聖壇，以涵養至誠奉仕之皇民素質……」。

依據日本政府的解釋，大麻的頒佈不帶有任何宗教的意義，而帶有教育道德的意義，不包含政治法律的意味，而包含歷史社會的意味，因此每年拜領新大麻，

⁴⁰⁷ 臺灣神職會編，《神宮大麻奉齋のすすあ》，頁 10。

⁴⁰⁸ 參見蔡錦堂，〈日據末期臺灣人宗教信仰之變遷-以「家庭正廳改善運動」為中心〉，收錄於《史聯雜誌》第 19 期，中華民國臺灣史蹟研究中心，1991 年 12 月，頁 37。

⁴⁰⁹ 橫森久美，〈台湾における神社—皇民化政策との関連において〉，頁 200。

⁴¹⁰ 橫森久美，〈台湾における神社—皇民化政策との関連において〉，頁 202。

⁴¹¹ 臺灣總督府文教局社會課編，《臺灣における神社及宗教》，頁 96。

⁴¹² 白井朝吉、江間常吉，《皇民化運動》，頁 455。

奉祀於住屋中，是一種以社會民眾的國民感情基礎，不斷地自我反省，使其涵養為國為民犧牲的修養，而持續作為皇民所應盡的活動⁴¹³。然而這不過是政府合理化政策的藉口。

三、改善台灣家庭正廳方案

為了使奉祀神宮大麻的神棚能符合「祭祀皇祖之聖壇」的條件，開始了家庭正廳改善政策⁴¹⁴。一方面確立將神棚置於臺灣人的家庭廳堂，取代原有奉祀的祖先牌位、神像；另一方面將原來奉祀於廳堂的祖先牌位、神像加以整理⁴¹⁵。在整理祖先牌位方面，一方面將舊有的祖先牌位撤除，舉行儀式後加以燒毀；另一方面則以安置於面向神棚右側的神道式「祖靈舍」來取代之；並且創造出日本國內所沒有的「皇民始祖」觀念，以便在臺灣人家庭精神生活重心的祖先崇拜與日本的皇室與國家之間造出銜接點。另外，也設計奉祀日治時期逝世者的「第一靈代箱」與奉祀日治以前逝世者的「第二靈代箱」以為區分，有明顯的政治意涵在其中⁴¹⁶。至於神像，有名的神社被納入相關廟宇中，如媽祖神像集中至媽祖廟中。至於不明神社則有的被燒毀，其餘的則被送往研究單位供研究使用⁴¹⁷。

關於改善家庭正廳方案的實施，首先以台南州東石郡鹿草庄一帶為示範區域，經過 1 年半的時間，此運動已擴及全台並廣泛地實施⁴¹⁸。根據 1941 年底的統計，全台奉祀神龕的戶數約有 82 萬 8800 戶，而當時全台總戶數約 101 萬 6500 戶

⁴¹³ 參見國井淳二，《小學校に於ける敬神的教材の研究》（明誠館，1921 年 6 月），頁 534。

⁴¹⁴ 「改善」一詞之意義在於施加外力使原本具有缺陷、簡陋、落後性質之事物，轉為完善、富裕、進步。在「改善台灣家庭正廳方案」中，即意指相較於日本之神龕，臺灣人家中的正廳是有缺陷、不完美的，因此才需要「改善」。然而，這是基於統治者與殖民者之觀點，並未尊重不同民族之傳統文化。本文中為了反映當時政府之政策用語，因而使用「改善」二字，但不代表筆者認同該項政策有「改善」之效果。

⁴¹⁵ 蔡錦堂，〈日據末期臺灣人宗教信仰之變遷-以「家庭正廳改善運動」為中心〉，頁 39。

⁴¹⁶ 蔡錦堂，〈日據末期臺灣人宗教信仰之變遷-以「家庭正廳改善運動」為中心〉，頁 40-41。

⁴¹⁷ 橫森久美，〈台灣における神社—皇民化政策との關連において〉，頁 202。

⁴¹⁸ 白井朝吉、江間常吉，《皇民化運動》，頁 453。

總督府對改善正廳期待，則可歸納為下列幾點⁴²⁰：

(一) 正廳經過改善之後，代表大和魂的日本民族意識將可以取代長久領導臺灣人民信仰的漢族意識，並由此協助其皇民意識的確立、徹底達成同化的目的。

(二) 在此，前漸進式的敬神教化政策，已顯露出其政策推行不力的缺點，因此欲藉正廳的改善，將敬神教化事項由神社及地方各單位轉至臺灣人民家中，並派遣神職及教化人員前往指導家庭祭祀之事，以達到敬神思想的普及。

(三) 臺灣人對神明及祖先的祭祀，只是一種神靈的存在，通常和國家並沒有什麼關連，但是日本是以天照大神為首的祖靈祭祀，和國家緊密地結合在一起，把國家、國神、祖靈之間確立一密不可分的基礎，期以此基礎貫徹皇民的信念與盡忠報國的思想。

然而民眾的生活受到什麼樣的影響呢？身歷「皇民化運動」的台灣著名作家，吳濁流（1900-1977），在其回憶錄「臺灣連翹」一書中，有詳細的描寫⁴²¹：

「……尤其蘆溝橋事變發生後，皇民化運動更加強化，禁止使用臺灣語，各家庭須供設神龕，奉祀『皇太神宮』的『大麻』。尤其要求本島人的教員，過著日本的生活方式。我的宿舍也從當局配給的神龕，奉祀『大麻』。」

⁴¹⁹ 臺灣總督府文教局社會課編，《臺灣における神社及宗教》，頁 97。與奉祀神龕戶數所比較的全台總戶數和前述奉祀大麻數所比較的住戶數，在數字上有誤差之原因，尚待進一步探究。

⁴²⁰ 白井朝吉、江間常吉，《皇民化運動》，頁 450-473。

⁴²¹ 參見吳濁流，《臺灣連翹》（臺北：南方叢書出版社，1985 年 6 月），頁 109。

台灣基督教長老會的牧師李嘉嵩（1914-1978）在其回憶錄《一〇〇年來》中，也有貼切的敘述⁴²²：

「對於本省籍人士，先是鼓勵改換日人姓名，然後以同樣方式在各鄉鎮，甚至小村落，集資興建祭拜天皇祖先的神社，並令各家各戶撤去以往的祖先牌位與佛像佛繪，並換置日人神道教的小神龕。同時雷厲風行禁用臺語，強迫使用日語……。」

而曾任臺灣基督長老教會總會議長的許有才牧師的回憶錄中，也有官員巡視檢查奉祀情況的紀錄⁴²³：

「政府也曾普遍推行，要每戶都設置日本神龕，連禮拜堂也不例外，後來經基督教團體以『禮拜堂是宗教崇拜場所』為由抗議、交涉，而神道團體也因教會常在禮拜堂裡舉行葬禮，…不適合設置神龕於禮拜堂內，…但還是命令設置於教室及宿舍內。…有時候警察或官員會來巡視，…有一次，一位『視學官』來我家巡視，剛好那幾天，…將家裡的『大麻』拿去學校繳交了，那位視學官…打開神龕，看見裡面空空，沒有大麻，便很生氣，…」

由上述回憶可知，日本政府為了推行皇民化政策，實施了一連串強迫台灣人崇拜日本國家神道的措施，台灣人的宗教自由在此一時期遭到打擊。

四、寺廟整理政策

⁴²² 李嘉嵩，《一〇〇年來》，頁 79。

⁴²³ 參見許有才，《奇妙恩寵-許有才牧師回憶錄》（人光出版社，1998年），頁 57。

如前述，小林總督為貫徹皇民化政策，實施奉祀神宮大麻與改善正廳方案，然而，其政策推行中，卻發生相當大的難題，因為在多數台灣人民的日常生活中，寺廟扮演重要的角色，從婚喪喜慶到祭典，都在寺廟的主導下完成，因此寺廟成為神道信仰推行最大阻礙，因而展開「寺廟整理政策」。寺廟整理可以說是消滅台灣宗教信仰的一種政策，是小林總督的皇民化政策中，最為徹底而且激烈的一次，許多家庭或廟宇的神佛像都難逃被焚燬的厄運⁴²⁴，而受禍最大的地區，首推新竹中壢郡，其整理聲勢最大，而且實行最徹底⁴²⁵。

根據政府當局的想法，進行「寺廟整理」的理由有以下幾點：一、寺廟信仰阻礙臺灣文化的進步；二、寺廟信仰違反國民精神；三、寺廟信仰阻礙健康社會思想的發達；四、寺廟經營常引起紛爭⁴²⁶；另外根據學者的分析，則另有下列幾點原因：一、固有宗教是推行國家神道的一大阻礙；二、臺灣固有宗教的特質太過迷信與利己，且缺乏教義教理，與日本宗教不相容；三、下級官吏將皇民化政策擴大解釋；四、臺灣總督府覬覦神明會、祖公會等祭祀團體的財產；五、神明會、祖公會等祭祀團體可能形成抗日的據點⁴²⁷。

當時，各地方政府對寺廟整理所採取的方針，大略可分為以下三種⁴²⁸：

(一) 開始就對寺廟整理無意願積極進行，如台北州。

(二) 在州廳方面，不立方針對策，任憑下層地方政府機構自行決策，如台中州、高雄州、澎湖廳等。

⁴²⁴ 詳細統計資料請參見李嘉嵩，〈日本治台—宗教政策考（三）〉，《瀛光》，第 130 期，1963，頁 737-738。

⁴²⁵ 陳玲蓉，〈日據時期神道統治下的臺灣宗教政策〉，頁 246。

⁴²⁶ 陳玲蓉，〈日據時期神道統治下的臺灣宗教政策〉，頁 247-248。

⁴²⁷ 橫森久美，〈台灣における神社—皇民化政策との関連において〉，頁 202-203。

⁴²⁸ 參見李嘉嵩，〈日本治台—宗教政策考（三）〉，《瀛光》，第 130 期，1963，頁 9。

(三) 州廳已決定方針，令地方官憲遵循施行，如新竹州、台南州、台東廳、花蓮廳等。

經過這樣的整理之後，寺廟齋堂數由 1936 年的 3649 間減少到 1942 年的 2551 間，減少約 30%；而神明會也由 1936 年的 5345 個減少到 1942 年的 4017 個，減少約 25%⁴²⁹。整理下來的建築物或被拆除，或移為日本佛教或教化場所之用。而神像方面，有的被送往未被整裡的廟中合祀，有的被送往研究單位保存教學研究用，其餘的則在「昇天祭」後遭焚燬或擊碎，至於財產則視情況充公⁴³⁰。這項寺廟整理的工作到 1940 年長谷川清接任總督以後才停止⁴³¹。

此外，在宮崎直勝所著《寺廟神の昇天》一書，對於當時中壠郡的寺廟整理實況記錄中有一件值得注意的事，如下⁴³²：

「12 月 22 日 楊梅庄合祀祭

楊梅庄在中壠合祀祭之後，發生一件棘手的問題，即原本屬於齋堂的奉天宮，突然轉交到日本佛教之手並在廟前掛起『臨濟宗布教所護國寺』的匾額，顯示台灣信徒不甘屈服於寺廟整理政策而發起的自救措施。同時，日本僧侶也對奉天宮信徒做了以下的保證『信教自由是憲法所保障的國民權利。日本佛教絕不允許地方官的侵犯。對於地方官的惡行可告知總督當局，亦可告知議員成為議會的問題，追究其台灣統治的責任。』後來，經過雙方協調郡方同意尊重宗門對奉天宮的管理，宗門則答應由廟中取走關帝像至楊梅庄合祀，才完成楊梅庄合祀祭典。」

⁴²⁹ 陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 255。

⁴³⁰ 參見宮崎直勝，《寺廟神の昇天》（東都書籍株式會社，初版，1942 年 12 月），頁 30、37-44、100。

⁴³¹ 橫森久美，〈台灣における神社—皇民化政策との關連において〉，頁 206。

⁴³² 宮崎直勝，《寺廟神の昇天》，頁 45-53。

由這段記載可以發現台灣人民爲了自救只好暫時棲身於日本佛教團體之下，日本僧侶亦向當地信眾宣稱憲法有保障「信教自由」，也教導台灣人民可以透過議會政治或行政上越級申訴之途徑來保護權益。但也發現當時對於「宗教自由」的保護還是需要仰賴政治上之實力。

第三節 日本內地以刑事處罰及宗教團體法壓制宗教

一、日本內地以不敬罪及治安維持法鎮壓宗教

有別於臺灣總督府在西來庵事件前對於台灣人民的宗教信仰採取較爲鬆散的管制態度，在日本內地，明治政府對神佛基等公認宗教，採取保護監督之態度。但是，對其他非公認的宗教，則以警察強化取締的工作。事實上，從明治維新到戰敗的近代日本宗教史，可說是一連串的宗教鎮壓史⁴³³。

1899年，日本文部省發布了規定一般教育獨立於宗教之外的訓令，以此保護一般學校的資格，嚴格限制宗教系統學校的宗教教育。宗教教育的不自由，是出於強化國家神道中心教育之目的。這一訓令的發布，對基督教系統的學校是一沈重的打擊⁴³⁴。1900（明治33）年所制定的「治安警察法」，其第5條禁止神官、神職、僧侶及其他諸宗教師參加政治結社。村上重良認爲由於剝奪職業宗教者的被選舉權、禁止參與政治活動，幾乎使他們全部非政治化了。宗教師的非政治化，

⁴³³ 陳玲蓉，《日據時期神道統制下的台灣宗教政策》，頁48。

⁴³⁴ 在宗教教育的自由上，日本憲法學者美濃部達吉認爲信仰的自由「包含宗教教育的自由」。一方面是宣講、進行宗教教育的自由；另一方面則是接受或不接受宗教教育的自由。宗教學校的設立也是原則上自由。親權者對於子女的教育是親權者的自由。國家不得強制任何人接受或禁止接受宗教教育。因此，不得在具就學義務的小學校施行宗教教育，其它法律上或特權設立的公認學校也必須和宗教分離。若是以接受宗教教育作爲享有特權的條件，亦是間接的強制宗教教育。參見美濃部達吉，《逐條憲法精義》，頁394-395。

反過來說又為政府創造了更便於在政治上利用宗教師的局面⁴³⁵。

在思想統制方面，政府鑑於日俄戰後漸趨激烈的勞工運動與農民運動意識到必須以思想的「善導」為當務之急，於是在 1908 年發布戊申詔書，圖謀統一國民對國家的忠誠思想。其內容如下「……宜上下一心、忠以敬業、勤儉置產、守信重義、美化風俗、去華取實、戒荒怠墮、自強不息。且，神聖祖宗之遺訓、我光輝國史之遺跡，有如日月之光輝。若能誠以恪守、砥礪行之，則國運發展之本，指日可待。朕處方今世局，惟賴我忠臣良民之佐助，以期恢弘維新之皇願、顯揚祖宗之德威等臣民，應體朕旨。⁴³⁶」同時，為了貫徹思想統制，一方面又以「不敬罪」的宗教鎮壓手段處罰異議份子⁴³⁷。在大正、昭和期間日本內地先後發生大本教、天理教等宗教鎮壓事件⁴³⁸，都是根據日本刑法第 74 條的「不敬罪」與修改後的治安維持法來進行取締的⁴³⁹。然而，被認為有損皇室尊嚴或公然反對政府政策、否定天皇神格的人在遭到這些法律的壓制時，卻意外引發法院審理天皇神格真偽之爭議，1927（昭和 2）年，日本天理教本道派領導人大西愛次郎主張自己是活神甘露臺，在所著《救世救國大警告書》中否定天皇的神格，日本裁判所因為顧忌若審理此案，必會牽扯到天皇是現人神與大西是活神，兩者之真偽問題，如果否定大西主張，則必須提出天皇神格之客觀依據。因此，裁判所最後對大西進

⁴³⁵ 村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 87。

⁴³⁶ 村上重良，《天皇制國家と宗教》，頁 153。

⁴³⁷ 不敬罪是以維護皇室的尊嚴以及天皇的神聖不可侵犯而設的罪。出自憲法第 3 條「天皇神聖不可侵犯」，以及 1882 年施行的日本刑法「對皇室的罪」。1907 年修訂刑法時，再把「對皇室的罪」擴充強化，最高可處死刑。

⁴³⁸ 1921（大正 10）年京都府警察部奉檢事總長平沼騏一郎的指示，取締大本教本部，以「不敬罪」和「違反新聞法」的罪名，將被捕的大本教幹部提交法院審理。1928（昭和 3）年天理教分派的本道也遭到政府以「不敬罪」鎮壓。1935（昭和 10）年第 2 次鎮壓大本教，以違反「治安維持法」和「不敬罪」起訴其幹部；翌年鎮壓人之道教團，以「不敬罪」起訴其幹部；1938（昭和 13）年第 2 次鎮壓天理教，以違反「治安維持法」和「不敬罪」起訴其傳教士及信徒等。參見村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 99-136。

⁴³⁹ 治安維持法於 1925 年制定，1928 年因緊急勅令而修改，將第一條最高刑罰「有期徒刑 10 年」改為「死刑、無期徒刑」，專門對付社會主義、民主主義、自由主義等反動份子。第一條內容為：「以變革國體為目的而組織結社者、結社的職員或其他從事指導工作者，處以死刑、無期徒刑、五年以上徒刑，知情者加入結社或從事結社目的之行為者，處兩年以上徒刑。以否認私有財產為目的而組織結社者、加入結社者、或從事結社目的之行為者，處 10 年以下有期徒刑。」

行精神鑑定，於 1930（昭和 5）年，日本大審院認定大西為精神分裂者，無責任能力，宣判無罪⁴⁴⁰。1930 年 12 月 7 日的台灣日日新報對亦有此報導，標題為《心神喪失を認め 大西は無罪》，大審院認為大西愛次郎之行爲，雖然構成不敬罪，但因為其精神鑑定結果屬於心神喪失狀態，故於 12 月 5 日宣判無罪，但檢事卻認為像他這樣的行爲在法律上無罪的話，是非常嚴重的誤解。

從上述的整理可以發現台灣與日本宗教管制政策強度有明顯的差異，在日本內地不但以刑法「不敬罪」來壓制特定宗教，如大本教、天理教之外，治安維持法亦被廣泛地使用於鎮壓共產主義者、無政府主義者、極端右翼者、學者、學生、知識份子、乃至於各宗教神職人員。涉嫌違反治維法被逮捕的人數，於 1933 年達到最高的 14622 名，從 1928 年至 1941 年，共計有 65921 名涉嫌觸犯治維法。在日本的殖民地，主要的社會矛盾源自於殖民民族與被殖民民族之間的差異，因而治維法的鎮壓對象大多是不滿殖民統治的抗日分子。由於進入 1920 年代及 30 年代前期以後，台灣人抗日運動的主調已移轉為既有體制內的政治反對運動，故較不涉及治維法的違反。台灣於 1931 至 1940 年間，適用治安維持法之案件的總受理人數僅為 856 名，遠低於日本內地因涉嫌違反治維法被逮捕之人數，且 1925 年在台灣施行的治安維持法，大部分被用來制裁台灣的共產主義者及無政府主義者⁴⁴¹，而少見像日本拿來對付宗教人士，根據筆者在日治法院檔案資料庫的檢索，尚未發現有台灣民眾因為其宗教信仰而遭到上述刑法「不敬罪」或「治安維持法」之起訴或判刑⁴⁴²。至於在日本內地，1935 至 1937 年間大本教因違反「治安維持法」遭到起訴者共有 61 人；天理教本道在 1938 至 1940 年 4 月間遭到起訴者則高達 234

⁴⁴⁰ 村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 101-103。

⁴⁴¹ 王泰升，《台灣日治時期的法律改革》，頁 249、253。

⁴⁴² 根據筆者在日治法院檔案資料庫的檢索，以「治安維持法」之關鍵字搜尋所得之資料共有 53 筆，其中尚未發現有人是因為其宗教信仰而遭到該法起訴或判刑，主要被起訴或判刑者，皆是涉及共產主義、無政府主義、台灣獨立運動、反帝國主義、農民組合運動等。此外，日本內地亦使用「不敬罪」來壓制特定宗教，如大本教與天理教，根據筆者在日治法院檔案資料庫的檢索，以「不敬」之關鍵字搜尋所得之資料共有 28 筆，其中尚未發現有人是因為其宗教信仰而遭到該罪起訴或判刑。大部分的原因皆是被告言論、著作、行爲等有污辱皇室之事實而遭到起訴或判刑。參見日治法院檔案資料庫，網址：http://tcra.lib.ntu.edu.tw/tccra_develop/，最後檢索日期：2009 年 5 月 10 日。

人⁴⁴³。

二、日本內地戰時施行高管制強度的宗教團體法

在日本內地除了以刑法「不敬罪」及治安維持法，對付有損皇室尊嚴或公然反對政府政策、否定天皇神格的宗教人士外，亦於 1940（昭和 15）年施行箝制宗教自由的宗教團體法。

在 1940（昭和 15）年日本宗教團體法施行以前，日本內地對佛教、神道教、基督教等宗教並沒有統一的宗教法規，僅存在一些行政上的法令而已。因為 1898（明治 31）年日本民法施行之際，將有關宗教之團體排除在民法法人格之外⁴⁴⁴，並決定另外制定特別法規有關宗教之事宜。但是，宗教法的制定卻在經過漫長的四十年後才得以完成。這期間，曾有幾次宗教法案被提出，但因內部意見分歧，以及外部反對力量的阻撓，以致於遲遲未能通過⁴⁴⁵。

這部法案的成立，主要著眼於宗教法規的整備統一、擴充，與強化對宗教團體的保護監督三點，亦即在國家非常時期，充分把握和國民思想、精神關係密切的宗教行政，以作為統制全體國民的工具⁴⁴⁶。因此，其本質上和以往的宗教法案並沒有什麼不同。如平沼騏一郎首相在貴族院答詢時，說明提案理由為「欲使宗教發揮其本來之機能，必須給予保護監督。……任何宗教皆須融合我國國體觀念之事，在此不需贅言。然而，宗教不僅不能違反我國之皇道精神，對於我國國體

⁴⁴³ 參見荻野富士夫編，《治安維持法關係資料集（第 3 卷）》（日本東京：新日本出版社，初版，1996 年），頁 435-436。

⁴⁴⁴ 當時所持的理由是，宗教和社會上的禮教風俗有密不可分的關係，而且宗教法人亦不同於民法上的一般法人，因此必須訂立依基本的宗教法規，處理有關宗教的事宜。參見陳玲蓉，《日據時期神道統制下的台灣宗教政策》，頁 44。

⁴⁴⁵ 這些宗教法案，主要有 1899 年的「宗教法案」、1927 年的「宗教法案」及 1929 年的「宗教團體法案」、1935 年的「宗教團體法案要綱」及「宗教團體法草案」等。

⁴⁴⁶ 村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 138。

觀念與皇道精神的涵養，更是日本宗教最為切要之事。……因此，為預防宗教走上邪路，必須嚴加監督。」文部省宗教局長松尾長造亦指出「宗教團體及其教師若於教義上散佈拒絕神社祭拜或指使他人拒拜之行爲，則明白違反安寧秩序、損害公益，將依本法處罰。」由此可知，宗教團體法案將成爲日本戰時體制下宗教統制的法典⁴⁴⁷。

日本的宗教團體法，由 37 條構成，適用所有宗教團體與宗教結社。宗教團體包括教派、宗派、教團、寺院、教會等以宣傳宗教教義、執行宗教儀式之團體，惟須具備特定之要件，並得到主務大臣或地方長官的認可。宗教團體以外，宣傳宗教教義、執行儀式之結社，則爲宗教結社。宗教結社包括公認宗教（神道、佛教、基督教）之外的所有民間宗教，行政上稱爲「類似宗教團體」，以往專門爲警察取締的對象，宗教團體法施行後，使成爲宗教行政的對象之一。

宗教團體法，將所有宗教法人化，並納入保護。教派、宗派、教團的設立，文部大臣有許可權，而宗教團體亦有報告之義務⁴⁴⁸。其中如⁴⁴⁹：

「第 3 條 新設教派、宗派、教團時，設立者須將教規、宗制、及教團規則向主務大臣報告，闡明其旨並於許諾後始有法人之資格。」

「第 4 條 教派及宗教依規定設置管長，教團設教團統理者。管長及教團統理者，代表並統理教派；宗派、教團。……管長、教派統理者及代理者於就職時，須得

⁴⁴⁷ 村上重良，《天皇制國家と宗教》，頁 229。

⁴⁴⁸ 對此，美濃部達吉有不同的意見：「在「宗教結社自由」方面，信教自由當然包含組成宗教團體的自由。所謂的宗教團體指的是有共同信仰的信徒之集合，其目的在於宣傳信仰或進行共同宗教行爲。當然宗教結社和其它一般的結社同樣要依憲法第 29 條規定，服從一般法律的限制。除此之外，若只針對宗教結社加以特別的限制，是抵觸 28 條的。因此，如果設立宗教團體必須要有行政廳的許可、宗教團體的規約、教義要獲得行政廳的認可才生效的話，一定爲憲法所不許。」參見美濃部達吉，《逐條憲法精義》，頁 397。

⁴⁴⁹ 參見文部省宗教局編纂，《宗教關係法規集》（內閣印刷局，1942 年 7 月），頁 5、6、10、11。

到主務大臣之認可。」

「第 16 條 宗教團體及其教師，宣布宗教教義、執行儀式或宗教上之行事時，若妨礙安寧秩序或為違背臣民義務，則主務大臣可限制、停止教師業務，或取消宗教團體的設立資格。」

「第 17 條 宗教團體及其機關任職者，若違反法令、教規、教團規則、寺院規則、教會規則，或損害公益之其他行為時，主務大臣得依法取消、停止並禁止之，或命令改任機關任職者。教師違反法令或損害其他公益之行為時，主務大臣得依法停止其業務。」

三、台灣宗教倖免於刑事處罰及宗教團體法之原因

從上述的整理可以發現台灣與日本宗教管制政策強度有明顯的差異，在日本內地不但以刑法「不敬罪」及治安維持法來壓制宗教。此外，日本內地亦制定了日本戰時體制下宗教統制的法典，而台灣甚至連其他殖民地都有的布教規則也沒有施行。造成兩者之間有所落差的原因為何？恐怕還是要回到明治憲法對於宗教自由的限制來加以探討，而戰前對宗教自由條款研究相當深入，且有獨到見解的日本憲法學者，則首推主張天皇機關說的美濃部達吉。

（一）美濃部達吉對憲法限制「信教自由」的詮釋

美濃部達吉在昭和初期的著作《逐條憲法精義》中，不但以相當多的篇幅來探討明治憲法中的宗教自由，亦有不同於其他學者的深入見解⁴⁵⁰。

⁴⁵⁰ 日本 1920-30 年代的學者，大致上延續了伊藤博文對信教自由之見解而區分內心與外在的信教

首先，美濃部對於宗教自由限制的分析是，日本憲法第 28 條規定日本臣民在「不妨礙安寧秩序」及「不違背臣民義務」的範圍內，有信教自由。本條所規定的臣民自由相較於其它條文，其內容是有明顯的差異。其它條文大概是「在法律的範圍內」有自由，或是在「法律沒有規定的情形下」不得侵害自由。對於自由的限制要到什麼程度，由法律定之，憲法本身是不作任何規定的。因此僅止於對行政權及司法權有限制，但沒有對立法權限制的效果。唯獨本條，對於信教自由的限制是不由法律定之，而是由憲法本身加以規範。其它各條所規定的事項，在沒有法律的規定下有一般的自由，行政廳不得在沒有法律依據下進行限制。對於信教自由，憲法本身既然已經作了限制，則行政廳不待法律規定，可以直接依據憲法來進行限制。這不但沒有限制到行政權及司法權，反而限制了立法權。在憲法自身所定的限制之外，以法律限制信仰自由、宗教行為自由或宗教團體設立自由的話，係屬違憲之法律，而不得以此法律作為限制⁴⁵¹。換句話說，美濃部認為，日本的宗教自由是屬於憲法直接限制的自由。因此，在憲法自身所定的限制之外，不能以法律限制，而行政機關亦可不待法律規定，直接依據憲法來進行限制。

其次，美濃部對於該條列舉，作為對信教自由限制的「妨礙安寧秩序」及「違背臣民義務」有進一步的討論。其認為若是將「臣民義務」作廣義解釋的話，不妨礙安寧秩序也可以包含在內。憲法將其區別並揭舉是沒有意義的。遵守所有國家的法令是臣民的義務固不待言，若是透過文字的解釋，以法令對信教自由進行任何的限制，也會因為臣民負有遵守法令的義務，使得憲法失去了保障信教自由的目的。從而本條所謂「不違背臣民義務的範圍內」，透過文字的解釋而有廣泛的

自由外，且歸納出 5 種內涵：1.選擇宗教的自由。2.改信其他宗教的自由。3.無信仰任何宗教的自由。4.對自己信仰的宗教可於公共場所或家中禮拜的自由。5.不能強制他人從事其他宗教的宗教行為或者禮拜其他宗教的神佛。參見木下孫一，《最新日本憲法論》（東京：巖松堂書店，初版，1925 年 8 月 25 日），頁 301-302。清水澄，《逐條帝國憲法講義》（東京：松華堂書店，初版，1932 年 8 月 18 日），頁 243-244。

⁴⁵¹ 美濃部達吉，《逐條憲法精義》，頁 397-398。

意義。其一是排除不妨礙安寧秩序之義務。不妨礙社會秩序是屬於社會上所有人的社會義務。而非作為臣民身分的附屬義務。「身為臣民的義務」，並非是單純的社會義務，而是基於日本臣民身分之義務。其二是排除對限制信教自由的法令之遵守義務。如果對於所有限制信教自由的法令有遵守義務的話，憲法自身對於信教自由所規定的限制就完全失去意義。本條所謂「身為臣民的義務」，並非是為了限制信教自由，而是指以其它獨立目的所定的臣民義務。在此意義上最為顯著的臣民義務，是對國家及皇室忠誠順服之義務，以及伴隨的對國家及皇室宗廟神宮、歷代山陵、皇祖皇宗及歷代天皇之靈的祭祀神社等，不得有不敬行為之義務。此外，服兵役義務、接受國民教育義務等亦是此意義下的臣民義務。總而言之，教義上否定或排斥上述義務的宗教，是在本條所保障的信教自由之外⁴⁵²。簡而言之，美濃部認為「不妨礙安寧秩序」是屬於社會上所有人的社會義務。而非作為臣民身分的義務。其次是排除對限制宗教自由的法令之遵守義務。以避免架空憲法自身對於宗教自由所規定的限制與要求。因此，「臣民義務」並非是為了限制宗教自由，而是一種要求，包含對國家及皇室忠誠順服、服兵役、接受國民教育等義務。如果因為宗教信仰而拒絕臣民義務，亦會同時失去臣民享有之權利，即該條所保障的宗教自由。

最後，除了不違背身為臣民的義務之外，還有不「妨礙安寧秩序」的限制。對於宗教妨礙安寧秩序，有些是教義本身與安寧秩序無法兩立，有些是僅止於宗教行為妨礙安寧秩序。在教義本身妨礙安寧秩序的情形，除了否定其宗教全體的信仰自由外別無他法，僅限於宗教行為有害於社會的情形，只要禁止其有害行為即可。在宗教妨礙安寧秩序又違背身為臣民義務的情形，國家得採取什麼樣的手段？其認為可依法律及警察命令之規定處理。對於其它條文，憲法要求制定法律，依照法律才得以限制臣民自由。與上述相反，本條雖然不一定要求有法律的制定，

⁴⁵² 美濃部達吉，《逐條憲法精義》，頁 398-400。

但是不可解為得由該行政廳自由判斷，而採取必要的手段加以禁制，當然需要法律或命令的規定⁴⁵³。綜而言之，美濃部認為教義本身妨礙安寧秩序的情形，只能否定其宗教信仰自由；僅限於宗教行為有害於社會的情形，只要禁止其有害行為即可。至於在宗教妨礙安寧秩序又違背臣民義務的情形，國家得依法律及警察命令處理。針對其它憲法條文要求依照法律才得以限制臣民自由。該條雖然不一定要求有法律的制定，但是不等同於得由行政機關自由判斷，採取禁制手段，而需要有法律或命令的規定。也就是說，當人民的宗教信仰妨礙安寧秩序或違背臣民義務時，必須是符合法令規定的「妨礙安寧秩序」或「違背臣民義務」之情形，行政機關才能採取禁制手段。

從上述美濃部對日本憲法第 28 條宗教自由條款的解釋可知，宗教自由是憲法直接限制的自由，行政機關得直接依據憲法進行限制。且必須是符合法令規定的「妨礙安寧秩序」或「違背臣民義務」之情形，行政機關才能採取禁制手段。雖然美濃部認為法律不得增加憲法所無之限制，即便有所增加，人民亦無遵守之義務。但是只要政府透過對「妨礙安寧秩序」或「違背臣民義務」法令的寬鬆解釋，仍然可以達成相同的目的。因此，刑法的「不敬罪」及治安維持法才能拿來對付宗教人士。

（二）兩地宗教差異導致不同結果

而內地被鎮壓的民間宗教，如大本教、天理教，其教義和國家神道信仰同樣是源自於日本的民族宗教傳統，因而發生格格不入或有所扞格之事⁴⁵⁴，故被檢舉

⁴⁵³ 美濃部達吉，《逐條憲法精義》，頁 400-401。

⁴⁵⁴ 日本幕末誕生的新興宗教中，大部分源於治療疾病、給人以現世切身利益的活神信仰，這些新宗教皆宣揚拯救人類的偉大之神，如 1838 年創立的天理教，有獨特的天地人類創造神話「泥海古記」，其體系與為天皇提供政治統治依據的天皇制神話是格格不入的。大西愛治郎於 1913 年創立天理教分派的本道，主張自己是「活神甘露臺」，特別強調初期教義和「泥海古記」神話，於 1928 年在全國各地散發文宣，其內容為大戰即將爆發，日本瀕臨滅亡的深淵，只有依據活神甘露臺的教

為有損皇室尊嚴、變革國體、公然反對國家政策或否定天皇神格⁴⁵⁵。

至於對台灣宗教管制較為寬鬆的原因，亦可從研究台灣宗教的增田福太郎的意見中看出端倪。按明治憲法上信教自由的規定，曾被援用於反對「台灣人寺廟廢棄論」。在日治末期，基於皇民化政策主張廢棄台灣傳統寺廟者，不乏其人。惟增田福太郎援引帝國憲法第 28 條之規定，質疑寺廟全廢論的正當性。其認為台灣民間信仰，「具有相當多屬於中性的商業交易色彩」，並未有憲法所稱妨礙安寧及違背臣民義務等「反國家性」。台灣人對於土地公、媽祖、觀音、城隍爺等信仰，就像日本人亦信仰如釋迦牟尼、耶穌等「外來神祇」一樣，不妨礙臣民作為「天皇輔翼者」的本務，台灣人的信仰應被尊重⁴⁵⁶。正因為日本對於台灣的宗教研究者認為，台灣民間信仰「具有相當多屬於中性的商業交易色彩」，並未有憲法所稱妨礙安寧及違背臣民義務等「反國家性」。因而，台灣總督府也不需要像內地一樣，時常搬出刑法「不敬罪」及「治安維持法」來鎮壓挑戰或否定天皇神格者，更不用將 1940 年施行於日本內地，管制程度相當高的宗教團體法施行於台灣⁴⁵⁷。

第四節 清治時期與日治時期宗教環境之差異

誨，才能擺脫此一危局。並否定天皇的神格，明言「日本神代記」是虛擬的故事，以此為依據的天皇不具有統治國家的資格。丸山教則是鼓吹復古、反戰的變革社會的主張，遭到警察鎮壓，在日清戰爭中，亦有信徒逃避徵兵。1892 年創立的大本教主張國祖隱退的神話，宣稱因日本遠古統治者祖神被惡神驅逐、監禁而導致世界混亂，待時機到來之際，就可實現正統統治者的神政。國祖隱退說無疑是挑戰以天照大神為中心的天皇制神話，否定了天皇的神格及其統治的正當性。參見村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 13、54、62、94-97、101-104。

⁴⁵⁵ 例如治安維持法第 7 條主要處罰否定國體、冒犯褻瀆神宮、皇室尊嚴之行爲。

⁴⁵⁶ 參見增田福太郎，〈皇民運動下の台灣宗教〉，收於《台灣地方行政》，5 卷 1、2 號，年代不詳，頁 3-8。1919 年臺灣總督府所出版的《臺灣宗教調查報告書》提到臺灣人的宗教信仰多帶有迷信色彩，且為利己與現實主義。參見《臺灣宗教調查報告書》，臺灣總督府，1919，頁 2-4、200-204。台灣戰後的日本學界亦有學者認為日治時期台灣人大部分的信仰，混雜儒教、佛教、道教、齋教及雜教。而其「寺廟信仰」是以追求眼前的福利為主，有許多盲目和迷信的成分。參見近藤金刃一編，《太平洋戰下の朝鮮及び台灣》（朝鮮史料研究會，近藤研究室，1961 年），頁 13。

⁴⁵⁷ 雖然增田福太郎本於「作為皇學的憲法學」立場，並不認為臣民可以主張什麼「權利」，其立論理由亦不忘強調恪盡臣民責任；但是日本政府有可能透過其對台灣宗教的研究意見，採取了與日本內地不同的管制方式。參見王泰升，《台灣法律史的建立》，頁 230-231。

日治時期台灣人之遵守法律且重服從，為許多不同背景的評論者所一致肯定。王泰升認為比起清治時期，日本統治下的台灣人確實堪稱「遵法」。台灣人從 50 年前還是一個充滿混亂且普遍不遵守官府法律的社會，到服從國家及其法律的權威，實根源於最終對外來統治者的屈從⁴⁵⁸。戰前日本帝國統治下的台灣人，被日本視為「中國人」，卻又被中國人視為「日本人」，實際上是不折不扣的「亞細亞孤兒」。不像抗日的朝鮮人還有一些外援，當台灣人起初誓死反抗日本外來侵略者時，其完全被孤立在台灣島上，毫無外在的援助或關切⁴⁵⁹。面對人命無謂的犧牲，務實的台灣人只好選擇成為服從的日本臣民。一般的台灣人對政治非常冷漠，只顧為自己及家族的生活努力工作⁴⁶⁰。因此，為了自身的安全，他們傾向於遵守任何日本國家權威所頒行的法律。另一方面，日本人所帶來近代國家法治體制，對人民而言也非全屬負面。清帝國並沒有在台灣這個「邊陲」地區建立有能力、有效率的政府，當台灣人發生私人之力所難以解決的紛擾時，例如盜賊猖獗或某些田產糾紛，它並不能提供有效的司法解決途徑，來滿足人民對官府的期待。而日本統治者，以西方式政府體制為準，帶來一個有組織有效率的司法體制，解決刑事犯罪、民事等問題。同時，也帶來一群充滿權威的執法警察，並配有犯罪即決權力，維持了安定的社會秩序⁴⁶¹。

與清治時期相比，政府限制或保護宗教的立場也不得不披上基於近代西方維護公序良俗及保障人權思想的外衣，而非只是純粹考量自身統治利益所施展的政策。例如，當時的台灣人黃呈聰曾於 1926 年 3 月 5 日⁴⁶²，與真耶穌教會兩位信徒

⁴⁵⁸ 王泰升，《台灣日治時期的法律改革》，頁 297-298。

⁴⁵⁹ Edward I-te Chen, "Japan: Oppressor or Modernizer? A Comparison of the Effects of Colonial Control in Korea and Formosa," in *Korea under Japanese Colonial Rule*, ed. Andrew C. Nahm (1973), pp. 252-255.

⁴⁶⁰ 吳濁流，《台灣連翹》，頁 226。

⁴⁶¹ 王泰升，《台灣日治時期的法律改革》，頁 213-221、298-299。

⁴⁶² 黃呈聰，1886 年生於彰化線西鄉，日本東京早稻田大學畢業，係林獻堂領導「臺灣文化協會」開山大將之一，1925 年於中國漳州改信真耶穌教會，將原有之「政治改革」理想轉為「宗教人心改革」。曾於 1924 年 10 月 29 日與林獻堂向臺灣總督伊澤多喜男和總務長官後藤文夫提出「建白書」（建議書），建議上任才兩個月的伊澤總督當局進行改革，項目包括地方制度、教育之普及與內容之改善、警察之改善等，計 12 大條。參見《聖靈》（台中：真耶穌教會臺灣總會，342 期，2006

謁見當時的臺灣總督伊澤多喜男，其事後的記錄提及⁴⁶³：「上午 10 點鐘訪問總督府，對他聲明這回到臺灣是要宣傳真耶穌教的道理，並說明本會的由來給他聽。他回答說：『本來在憲法上信教是自由的，如沒有違背國家的法律，雖是官廳也不能干涉的，況且你們又是傳道教人為善，有益於世道人心的，我們應當要盡保護之責，但是貴會是初到台灣的，一般人還未明白你們的宗旨，請你們小心一些，方不惹人的誤解。』我們便謝謝他的好意就告別出來了。」

從上述黃呈聰留下的記錄可知，總督府對於他們要引進中國的宗教雖然有所戒心⁴⁶⁴，但基於披上了近代西方維護公序良俗及保障人權思想的外衣，其限制或保護宗教的態度也必須有憲法及法律依據。而一般民眾也因服從國家及其法律的權威，像清治時期那樣的教案也很少見了⁴⁶⁵。而民眾對宗教衝突之看法，在 1925 年台灣日日新報的報導「大鬧教會堂」中有鮮明的描述⁴⁶⁶。

「臺南市大正町三丁目天主教堂。係西班牙人創設。自前清至今。入會者頗不乏人。市內錦町一丁目陳林氏來養女沈氏金棗。入教有年。近受洗禮。其母遷怒於教堂。去四月十九日乘星期之日。手持糞箒。到教堂大鬧一番。竝將其女所掛聖像。投入便所。教士不堪其辱。向當局告訴⁴⁶⁷。召氏到案訊問。重加譴責。以戒將來。傍觀之人。多謂氏之無理取鬧云。」

年 3 月)，頁 64。莊永明，《台灣百人傳》（一）（台北：時報，初版 1 刷，2000），頁 104。

⁴⁶³ 黃劍如（筆名），〈臺灣傳道記〉，收錄於《聖靈報》1 卷 1 期，南京：真耶穌教會聖靈報社，1926 年 8 月 15 日，頁 19-26。轉引自《聖靈》（台中：真耶穌教會臺灣總會，342 期，2006 年 3 月），頁 74。

⁴⁶⁴ 1917 年中國人魏保羅自稱蒙神啓示，傳起「真耶穌教會」，在北京黃村成立教會。1926 年，由黃呈聰等，由廈門搭船抵台傳教。參見真耶穌教會網站：<http://www.tjc.org.tw/>，點閱日期，2009 年 5 月 14 日。

⁴⁶⁵ 根據筆者以「教案」為關鍵字搜尋「臺灣日日新報 [大鐸] 1898-1944」資料庫，共檢索 128 筆資料，其中絕大多數為報導中國發生的教案，台灣教案只有一則 1911 年 6 月 29 日之報導，但卻是回憶 40 年前的「鳳山教案」；以「天主教」為關鍵字搜尋，其中涉及教案部分也多為中國教案，台灣民眾與天主教之衝突報導只有少數零星事件；以「長老教」為關鍵字搜尋，除了中國發生的教案之外，並未發現有台灣民眾與長老教之衝突報導。

⁴⁶⁶ 台灣日日新報，「大鬧教會堂」，夕刊 4 版，1925 年 6 月 27 日。

⁴⁶⁷ 根據 1925 年 4 月 21 日 5 版之報導，標題為「天主教嫌ひの女が 聖像を人糞の中に 投げたり 祈禱中の 教會に暴れ込む」，該名傳教士是西方人士，並向當局提出「教會不敬宣傳妨害之訴」。

從上述報導可以發現，遇此衝突時，教士選擇循法律途徑而向當地警察報案，陳林氏事後亦遭到警察訊問，並被嚴加譴責。報導最後特別提到「傍觀之人，多謂氏之無理取鬧云。」姑且不論此一描述真實性有多少，但在某程度上反映出，雖然民眾不一定有尊重他人宗教信仰的觀念，但至少對於妨害公共秩序之舉動，是不認同的。而上述的情形都是隨著 1895 年披著近代西方法政制度外衣的日本政府統治台灣後，才有所改觀。

第五節 小結：日本宗教自由因戰敗而改為美式，台灣卻被帶向中式

儘管日本政府爲了戰爭，爲了讓臺灣人作爲皇民替天皇效忠而實施了許多宗教同化政策，然而還是戰敗了。戰敗的結果也對日本宗教自由及政教分離造成重大的影響。1945（昭和 20）年 10 月，接受日本投降的盟軍發表「廢除對政治、民權及信教自由的限制」的指令，保障信教自由，接著在 12 月對日本政府發布「神道指令」，即「關於廢除政府保障、援助、保全、監督、及弘布國家神道、神社神道的文件」。盟軍在禁止國家神道的同時，示意神社神道在清除軍國主義乃至於過激的國家主義要素之後，可作爲與國家無關係的一種宗教存在。「神道指令」頒佈兩週後，又廢除「治安維持法」和「宗教團體法」。1946（昭和 21）年元旦，天皇發表所謂的「人間宣言」詔書，說天皇制神話是「虛構的觀念」，以委婉的方式否定了自身的神性。1947 年 5 月 3 日施行了規定國民主權和放棄戰爭的「日本國憲法」。第 20 條規定：「任何人之信教自由均受保障。國家不得賦予宗教團體特權以及行使政治權力。不得強制任何人參與宗教性之行為、祝典、禮儀或活動。國家及其機關都不得進行宗教教育及其他任何宗教活動。」第 89 條規定：「公款以及其它國家財產不得供宗教組織或團體使用，不得爲其提供方便或供其維持活動，也不得供不屬於公家的慈善、教育或博愛事業支出和使用。」這些條款明確保障

日本國民宗教自由的基本權利，也規範了政治與宗教分離的原則⁴⁶⁸。綜上，日本宗教自由因戰敗而被改為美國式。

然而台灣作為殖民地，間接繼受日本式的宗教自由與政教分離，雖然因為民間多數宗教性格在政府眼中屬「中性之商業交易色彩」以及不具「反國家性」，故並未像日本內地宗教一樣遭到刑事處罰及宗教團體法之壓制。但人民宗教自由卻在戰爭中受到宗教同化政策之侵害，最後不但要承受日本戰敗所帶來的惡果，也享受不到戰後日本新憲法政教分離條款的好處，卻又要遭到「戰勝國」的接收，被另外一種國家文化的法規範統治，使台灣宗教自由從原本的日本式被帶向中國式，台灣人民還是無法自主決定該走向何處。此外，戰後也有令人難以想像的 228 事件及長達 38 年的戒嚴生活等著他們。



⁴⁶⁸ 村上重良，《宗教與日本現代化》，頁 162-164。

第四章 戰後戒嚴時期台灣社會宗教自由之繼受與實踐

「信教自由的問題，在我國並不如歐美各國那般嚴重，因為我國人民的信仰宗教，向極自由，政府很少加以干涉與強制。⁴⁶⁹」

洪應灶，中華民國第 2、3 屆大法官（1958-1976）⁴⁷⁰。

曾任大法官的憲法學者洪應灶在其著作中表示，我國人民的信仰宗教，向極自由，政府很少加以干涉與強制。然而，台灣戰後戒嚴時期人民的宗教自由情況是否真是如此；政府是否很少加以干涉與強制；如果實際情況並非像洪大法官所描述的那麼「美好」，真實的情形又是什麼。筆者將試圖在本章中回答這些問題。此外，由於第二次世界大戰後接收並佔領統治台灣的外來政權，是來自於中國的國民黨政權，基於歷史經驗的延續並不會因為政權的移轉馬上斷裂、消失，因此，也有必要針對其在中國的統治經驗加以考察。

第一節 對國民黨政權源自於中國的統治經驗考察

第一款 傳統中國政權對宗教多有戒心，並未繼受宗教自由

林本炫認為若從政治面進行觀察，傳統中國的君主以天子自居，自命為宇宙最高主宰「天」在世上的代理者，其統治的正當性是建立在對「天」這一超自然對象的崇拜與受其庇佑。為了鞏固統治地位，官府理所當然會打壓任何威脅到「天

⁴⁶⁹ 參見洪應灶，《中華民國憲法新論》（作者自印，7 版，1974 年 8 月），頁 47。

⁴⁷⁰ 洪應灶，1946 年後於台大法律系任教，曾任第 2、3 屆大法官（1958-1976）。

子」地位的宗教權威⁴⁷¹。而統治階層對於強大的宗教力量時常抱持著疑懼的心態，顧忌這些力量將為反抗勢力所運用，或者其本身就是反抗勢力的溫床⁴⁷²。因此除了道教及佛教這兩個為士大夫階層所接受的宗教，獲得官府一定程度的重視及容忍外，統治者對於其他民間宗教常抱持著猜忌與敵視的態度，歷朝政府無不以控制作為其宗教政策的第一目標⁴⁷³。

另一方面，在社會領域中，佛教及道教以外的民間宗教，其教義、聚會及崇拜方式與支配傳統社會的儒家禮教體制也有所衝突。德國社會學家韋伯（Max Weber）指出，儒教基本上是一套以「禮」為中心概念的政治準則及社會禮儀制度，其本質是一種私人及社會生活的倫理規範，具體內容則是所謂的「五倫」。儒教的這套倫理思想基本上是入世的，既沒有來世及輪迴的觀念，也無救贖的需要⁴⁷⁴。儒家甚至是反對任何對來世的寄望的，因此孔子云：「未知生，焉知死」。林本炫認為由於官方長期獨尊儒術，受過儒家教育的知識階層形成統治中國的仕紳集團，實踐風行草偃的教化哲學之結果，儒家思想不僅是統治階級的正統思想，也對庶民大眾的生活形態有相當大的影響。在這種以倫理為主導的正統思想下任何偏離此一倫理範疇的思想或道德規則均被視為邪說而須予以消滅，以免挑戰仕紳集團的倫理要求而危及社會秩序。因此凡是有害於以五倫為中心之倫理規範的任何思想或宗教，皆不免與統治階級的實際政治利益衝突而引起其厭惡，進而遭致被貶為邪說妖言而橫受干預的命運⁴⁷⁵。另一方面，民間宗教與代表儒家道德禮教的士大夫階層在社會場域中的衝突結果為國家進入社會領域中進行宗教迫害大開方便之門。

基於對邪教的憎惡之情，在野的仕紳不但不懼怕國家對民間宗教的迫害，反

⁴⁷¹ 參見林本炫，〈國家、宗教與社會控制〉，《思與言》，第 34 卷 2 期，1996 年，頁 51-52，60。

⁴⁷² 參見劉清波，〈保障宗教信仰自由之法理探索〉，《法令月刊》，第 37 卷 3 期，1986 年，頁 10。

⁴⁷³ 林本炫，《台灣的政教衝突》，頁 29。

⁴⁷⁴ 參見 Max Weber 著，簡惠美譯，《中國的宗教：儒教與道教》，1989 年，頁 221。

⁴⁷⁵ 林本炫，《台灣的政教衝突》，頁 34-35。

而是企盼並協助官方的查禁行動。另一方面，統治者本來就顧忌民間宗教成爲造反的溫床，早欲除之而後快。於是雙方一拍即合，形成迫害民間宗教的聯盟。當官方取締、查禁「邪教」時，儒家仕紳所指控之「不忠不孝，無父無母」、「男女混雜、夜聚曉散」及「妖言惑眾」，也就成爲壓迫理由之典型官方「邪教論述」⁴⁷⁶。另一方面，由於儒家禮教是社會的主流思想，與儒家思想結盟的宗教迫害行動便能獲取其他社會成員的支持，並動員其參與，而形成一個國家與社會的共同壓迫結構⁴⁷⁷。

基於上述政治與社會層面的理由，林本炫認爲中國歷史上對於宗教，尤其是各種民間教派的壓迫不絕於書，久而久之便形成宗教迫害的傳統⁴⁷⁸。而這樣的傳統影響到曾經統治過台灣的清帝國，也同樣影響到在戰後開始統治台灣的國民黨政權。

20世紀初，中國清朝政府鑑於日本透過近代式法典的頒行，已在1899年廢除西方國家的領事裁判權，乃積極著手新式法典的編纂。按當時的臺灣已脫離中國清朝政府的統治，故原與中國該項法律改革並無關連。但之後1945年的政治變局，卻將臺灣與這段歷史接上線，因爲它決定了嗣後中華民國法規在法系上的歸屬，並構成臺灣外省族群歷史經驗的一部分⁴⁷⁹，而先前中國清朝的統治經驗也影響了後繼的中國統治者。由於中國清朝內亂中後期多跟宗教有關，例如白蓮教事件⁴⁸⁰、太平天國事件等，因此宗教在中國統治者眼中不但不能安定人心，反而成

⁴⁷⁶ 林本炫，《台灣的政教衝突》，頁36-37。

⁴⁷⁷ 林本炫，《國家、宗教與社會控制》，頁62。

⁴⁷⁸ 林本炫，《國家、宗教與社會控制》，頁52。

⁴⁷⁹ 王泰升，《臺灣法律史的建立》，頁129。

⁴⁸⁰ 亦有人稱之爲川楚教亂，指中國清朝中期爆發於四川、陝西、河南和湖北邊境地區的白蓮教徒武裝反抗政府的事件。乾隆末年，由於人口增長迅速，土地兼併嚴重，中原各地出現饑民，其中大約有一百萬人前來有著大量荒地的川楚邊境，白蓮教以「教中所獲資財，悉以均分」，「有患相救，有難相死，不持一錢可周行天下」等平均、互助思想在其中迅速流行。乾隆60年（1795年），湖北各地白蓮教首領約定在次年起義，此事爲清政府偵知，便以邪教爲名大量抓捕教民，一時各地地方官以查拿邪教爲名，行敲詐勒索之實。「不論習教不習教，但論給錢不給錢」，「不遂所欲，即誣

為暴徒作亂的工具，所以中國政府對宗教多是持有戒心的⁴⁸¹。對於諸如彌勒佛、白蓮社、明尊教、白雲宗等民俗宗教及師巫行為視為左道異端而加以明文禁止，天主教亦受波及，而被視為邪教⁴⁸²，甚至連軍民裝扮神像，鳴鑼擊鼓，迎神賽會，亦在禁止之列⁴⁸³。也因此 1908 年清政府所頒佈的憲法大綱中，規定「臣民於法律範圍以內，所有言論、著作、出版及集會結社等事均准其自由。」唯獨未規定宗教自由⁴⁸⁴。

第二款 民國時代中國政府的宗教政策及法令措施

一、臨時政府將「宗教自由」立憲之過程及原因

因此，近代中國第一次將「宗教自由」納入憲法規範之中，始於何時呢？內政部部史有以下的見解⁴⁸⁵：

「……民國政府成立，臨時政府宣布關於滿蒙回藏各族待遇之文件，其中第七項為：『滿蒙回藏，原有之宗教，聽其自由信仰。』此一文件，國父曾以臨時大總統名義於民國元年二月五日提交參議院通過，並由中華民國政府照會各國駐北京公使。我國人民之宗教信仰自由，經政府明文規定於憲法中者，實自此始。」

以邪教治罪」。這進一步激起了教眾的反抗。嘉慶元年正月初七（1796 年 2 月 15 日），宜都、枝江一帶的教眾首先起義。至嘉慶九年（1804 年），各地教眾被全部鎮壓。這次大規模的起義耗費了清朝政府大量軍費和軍力。詳細內容參見夏家駿，《清代中葉的白蓮教起義》（北京：中華，初版，1974）

⁴⁸¹ 薩孟武，《中華民國憲法新論》，頁 109-110。

⁴⁸² 莊吉發，《清朝秘密宗教的政治意識》，頁 174。

⁴⁸³ 參見大清律，禮律，禁止師巫邪術條。詳細內容為：「1.凡師巫假降邪神、書符咒水、扶鸞禱聖、自號端公、太保、師婆[名色]及妄稱彌勒佛、白蓮社、明尊教、白雲宗等會一應左道異端之術或隱藏圖像燒香、集眾夜聚曉散、伴修善事煽惑人民，為首者絞[監候]，為從者各杖一百流三千里。2.若軍民裝扮神像、鳴鑼擊鼓、迎神賽會者杖一百，罪坐為首之人。3.里長知而不首者，各笞四十，其民間春秋義社[以行祈報者]不在此限。」

⁴⁸⁴ 參見《政治官報》（第 301 號，光緒 34 年 8 月初二日，西元 1908 年），頁 9-11。「政治官報」，始於清政府光緒三十三年（1907）九月至宣統三年（1911），由官方之憲政編查館每月刊行，刊載中央之立法行政及諭旨、奏摺、電奏、章程等類。

⁴⁸⁵ 參見《內政部部史》（內政部發行，初版，1994 年 6 月），頁 256。

對此，筆者有不同的看法。此文件為臨時政府先前與清朝廷談判退位的條件⁴⁸⁶，並沒有經過立憲的程序，頂多只能說是在中華民國政府文件中首次提到有關宗教信仰自由，而算不上有明文規定於憲法。因此近代中國法第一次將「宗教自由」納入憲法規範應始於之後所制定的「中華民國臨時約法」。

按中華民國共和政府新立，只有當時各省代表議決通過的中華民國臨時政府組織大綱，其雖是武昌起義後民國第一個臨時憲法，卻遭到許多批評。不單是在制定的程序上，未能具備民主的條件，也缺乏人民基本權利的規定⁴⁸⁷。依臨時政府組織大綱第 20 條，原規定於臨時政府成立後 6 個月內，由臨時大總統召集國民議會，以便制定憲法。這個規定之所以未被適用，而改為制定臨時約法，主要有兩個原因：首先，組織大綱規定 6 個月內召集國會，勢有不及，必須延緩；同時由於它遺漏了人權條款，而人權條款又不便納入政府組織之範圍，為了補救這些缺點，因而有由參議院增補組織大綱，並更名為臨時約法之議⁴⁸⁸。其次則是當時參與革命行動的人雖然為了早日實現共和，以致於不惜以臨時大總統作為交換袁世凱幫助共和國推倒清帝國的條件。但一方面又不相信袁之人格，故欲用約法之力量約束，以抑制其野心⁴⁸⁹。承上，故由參議院召集臨時約法起草會議，準備以臨時約法代替正式的憲法，經過集會討論研議之後，1912 年（民國元年）3 月 11 日，完成臨時約法，並頒佈施行⁴⁹⁰。其中第 5 條為：「中華民國人民一律平等無種

⁴⁸⁶ 因為先前 1912 年（民國元年）3 月 11 日所公布的臨時約法中並沒有將對清朝皇帝、皇族和滿蒙回藏各族的保障待遇條件入憲。之後 1914 年（民國 3 年）5 月 1 日公佈被稱為新約法或袁世凱約法的中華民國約法中特別將此條件入憲。其第 65 條規定：「中華民國元年二月二日所宣布之大清皇帝辭位後優待條件，清皇族待遇條件、滿蒙回藏各族待遇條件，永不變更其效力。與待遇條件有關係之蒙古待遇條例，仍繼續保有其效力，非依法律不得變更之。」顯示這是一場政治條件的交換。

⁴⁸⁷ 參見荆知仁，《中國立憲史》（台北：聯經，初版，1984 年 11 月），頁 218-222。

⁴⁸⁸ 參見吳宗慈編，《中華民國憲法史》（台北縣永和：文海，前編，1988 年），頁 9。

⁴⁸⁹ 荆知仁，《中國立憲史》，頁 225-226。1912 年 2 月 12 日清帝退位，袁氏電達南京之後，孫中山於 13 日向參議院辭職，並推薦袁世凱的咨文中所列的三項辦法條件，其最後一項「臨時政府約法為參議院所制定，新總統須遵守頒佈之一切法制章程。」更說明欲以此約法約束袁世凱。

⁴⁹⁰ 吳宗慈，〈中華民國臨時約法及其緣起〉，收錄於《中國現代史料選輯，民國憲政運動》，正中書

族、階級、宗教之區別。」第 6 條第 7 項則為：「人民有信教之自由。⁴⁹¹」成爲近代中國憲法人權條款中首見的「宗教平等」與「宗教自由」。而中華民國政府之所以引進宗教自由條款的主要原因，是爲了彰顯自身法律制度向西方世界看齊，而欲改善與其他國家間的不平等條約。然而，此一宗教自由條款顯然是受到日本明治憲法之影響，因此在用語上與日本相同，均使用「信教自由」而非之後憲法所使用的「信仰宗教之自由」。且其形式較日本憲法宗教自由條款進步，並沒有對宗教自由直接進行憲法層次的限制，而是在第 15 條中授權法律得在增進公益、維持治安或非常緊急必要時限制之。

二、北洋政府將「孔教列為國教」之憲政爭議

1912 年 2 月 12 日，清帝宣布退位，孫中山亦於當日向參議院提出辭職。3 日後，參議院選舉袁世凱爲臨時大總統。袁世凱旋即指使曹錕在北京發動兵變，以需要維持北方秩序爲理由，拒絕南下就職，並於 3 月 10 日在北京就任臨時大總統職。孫中山在 4 月 1 日於南京解職，由他主持的臨時政府隨之結束，參議院遷往北京，史稱「北洋政府」⁴⁹²。

另一方面，1913 年（民國 2 年）4 月 8 日，因正式國會開會後，在起草過程中⁴⁹³，關於政教關係的條款制定上，就遇到所謂「孔教列爲國教」的爭議，當時任國會議員的吳宗慈回憶寫道：「憲法起草委員於大綱十二條議畢，尚有要各委員繼續提出之大綱，第一為憲法內有無規定地方制度之必要，第二即陳銘鑑提出之孔教應否於憲法中定爲國教案。……遂先議第二案。當時贊成發言者爲汪榮寶、向乃祺，又朱兆華提案以『孔教爲國教化之大本』，黃贊元提案爲『中華民國以孔

局，1978 年，頁 29。

⁴⁹¹ 參見《臨時政府公報》（第 35 號，1912 年 3 月 11 日），頁 119。

⁴⁹² 荆知仁，《中國立憲史》，頁 232-238。

⁴⁹³ 後來被稱爲「天壇憲法草案」。

子大道為風化大本。』反對者為何雯、徐鏡心，伍朝樞，……，表決結果率將該問題打消。」未料，方告打消「孔教為國教案」後，又節外生枝，汪榮寶又動議如下：「於十九條之次加一第二項為『國民教育以孔子教義為大本。』⁴⁹⁴」

結果又有持異議者，但因贊成反對均不足法定人數，以「國民教育以孔子之道為修身之大本」表決未獲結果而交付二讀繼續審議⁴⁹⁵。但後來 1914（民國 3）年 5 月 1 日公布「中華民國約法」中，並沒有加入此項條文⁴⁹⁶。此一將「孔教列為國教」或「國民教育以孔子教義為大本」之由來在於先前提到的，傳統中國官方長期獨尊儒術，受過儒家教育的知識階層形成統治中國的仕紳集團，實踐風行草偃的教化哲學之結果，儒家思想不僅是統治階級的正統思想，也對庶民大眾的生活形態有相當大的影響，更影響到傳統中國法的規範內容⁴⁹⁷。無怪乎當時會有將「孔教列為國教」之爭議。然而，對於孔教是否該列為國教而入憲的爭議，卻一直延續到袁世凱死後的北洋政府。後來 1923 年（民國 12）年制定「中華民國憲法」時，也發生以孔教為國教的爭議，結果被修正為第 12 條：「中華民國人民有尊崇孔子及信仰宗教之自由，非依法律不受限制。⁴⁹⁸」成為民國時代中國僅見的「尊孔條款」。雖然之後 1931（民國 20）年的中華民國訓政時期約法及 1947（民國 36）年的中華民國憲法皆未有關於「孔子」的規定⁴⁹⁹，但承襲自傳統中國官方及民間祭孔的習俗，不但在日治時期延續⁵⁰⁰，又因為二次大戰後國民黨政權統治台灣，而在這塊土地上繼續維持此項傳統祭典，甚至制定了「大成至聖先師孔子

⁴⁹⁴ 吳宗慈，《中華民國臨時約法及其緣起》，頁 175-176。

⁴⁹⁵ 荆知仁，《中國立憲史》，頁 255-256。

⁴⁹⁶ 「中華民國約法」第 4 條為：「中華民國人民，無種族、階級、宗教之區別，法律上均為平等。」第 5 條第七項則為：「人民於法律範圍內，有信教之自由。」參見《政府公報》（第 712 號，重印本，3 年 05 月 01 日），頁 25-33。

⁴⁹⁷ 王泰升，《台灣法律史概論》，頁 42-45。

⁴⁹⁸ 參見《政府公報》（第 2728 號，重印本，1923 年 10 月 18 日），頁 4992。

⁴⁹⁹ 中華民國訓政時期約法第 11 條規定：「人民有信仰宗教之自由。」參見《國民政府公報》（第 786 號，1931 年 6 月 1 日），頁 6-11。；中華民國憲法第 13 條：「人民有信仰宗教之自由。」參見《國民政府公報》（第 2715 號，1947 年 1 月 1 日），頁 1-12。

⁵⁰⁰ 《彰化 祭孔盛典》，台灣日日新報，8 版，1930 年 3 月 10 日。報導中提到彰化孔子廟舉行春祭，台中州知事特派內務部長來代理主祭。與祭者有教育課長、彰化郡守、彰化高等女學校長。陪祭者有各學校長、郡庶務課長、警察課長、街長代理助役、及各學校學生、民間紳士、諸官公吏等。

誕辰紀念辦法」⁵⁰¹。上至總統，下至學校校長、教師、學生，每年都會舉行祭拜儀式。觀察上述民國時代中國的「孔教列為國教」之憲政爭議，雖然孔教後來並未明定為中華民國之國教，但在現實上，卻因政府每年舉辦之祭典及動員各級官員、師生參加，幾乎等同於中華民國「事實上之國教」。

三、北洋政府宗教管制規範皆屬管制色彩濃厚之命令

(一)「寺院管理暫行規則」(1913年)

⁵⁰¹ 1968年行政院以台57內字第7416號制定「大成至聖先師孔子誕辰紀念辦法」，其第2條規定：「各級政府應於九月廿八日上午舉行大成至聖先師孔子誕辰紀念大會，由當地政府最高行政首長主持。其有孔廟者，並應在孔廟舉行釋奠典禮。」除了各級官員之外，其第3條也規定各級學校及文化學術團體也要分別推派代表參加。紀念大會的儀式如下：「(一)典禮開始，(二)全體肅立，(三)主席就位，(四)奏樂，(五)唱國歌，(六)向國旗暨國父遺像、孔子遺像行三鞠躬禮，(七)主席報告，(八)講述孔孟學說，(九)奏樂(孔子紀念歌)，(十)禮成。」參見《總統府公報》，第1994號，1968年9月18日，頁4。此辦法於2003年9月19日由行政院以院臺內字第0920050688號廢止。參見《行政院公報》，第9卷39期，頁1。但內政部於該年9月15日另以臺內民字第09200679911號施行具有同樣內容的「大成至聖先師孔子誕辰紀念要點」取代之。取代理由為：「為紀念大成至聖先師孔子誕辰，行政院前依立法院決議於五十七年九月十八日以行政院臺五十七內字第7416號令發布訂定「大成至聖先師孔子誕辰紀念辦法」一種，以指導各級政府、各級學校及文化學術團體舉行大成至聖先師孔子誕辰紀念活動之方法及儀式程序等。茲因該辦法屬職權命令性質，依行政程序法第一百五條第二項、第一百七十四條之一規定，有檢討之必要。次查該辦法主要內容係指導各級政府、各級學校及文化學術團體舉行大成至聖先師孔子誕辰紀念活動之方法及儀式程序等，辦法內容不涉及或剝奪人民之自由權利，僅係行政指導性質，案經本部於本(九十二)年八月十三日邀集孔奉祀官德成、直轄市、縣(市)政府及相關機關、團體，共同研商訂定「大成至聖先師孔子誕辰紀念要點」乙種，以為實施之依循，原辦法將另由本部函請行政院廢止。」參見《內政部公報》，第8卷10期，2003年10月16日，頁83-86。耐人尋味的是，在內政部的理由中提到因為原先的辦法內容「不涉及或剝奪人民之自由權利」，僅係行政指導之性質，因此不必使用職權命令。但若從嚴格的政教分離原則檢視，則此一要點規定已涉及違反憲法上政教分離之精神，例如要點第二項規定：「各級政府應於大成至聖先師孔子誕辰紀念日(九月二十八日)上午舉行大成至聖先師孔子誕辰紀念大會，由各級政府最高行政首長主持；其有孔廟者，並應在孔廟舉行釋奠典禮。」已顯示出政府優待並支持祭孔典禮。此外，要點第三項也規定由各級官員、各級學校及文化學術團體分別推派代表參加，若推派之代表係被迫參加，則亦有侵害人民宗教自由之虞。

而後袁世凱所領導的北洋政府內務部於 1913 年 6 月 20 日，以部令第 19 號發佈內容只有 7 條的「寺院管理暫行規則」⁵⁰²，可說是中華民國法制對宗教管理最早的行政命令，其第一條對寺院的定義如下：「本規則所稱寺院以供奉神像見於各宗教之經典者為限。寺院神像設置多數時，以正殿主位之神像為斷。」在此規範下，如果寺院的神像沒有見於經典或是該宗教沒有神像的話，則被排除在此定義之外，對於當時若沒有經典的民間信仰或是無神像的宗教而言實為問題之一。而其第 4 條規定：「寺院住持及其他關係人，不得將寺院財產變賣、抵押或贈與於人。但因特別事故，得呈請該省行政長官，經其許可者不在此限。」在此規定之下，等於限制了寺院處分其財產的自由。另一方面，第 5 條第 1 項也規定了「不論何人不得強取寺院財產。」顯見政府對於寺院財產的關切。而其第 2 項又規定「依法應歸國有者，須由該省行政長官呈報內務總長，並呈請財政總長交國庫接收管理。」此條文的「依法」究竟是依何法，尚有疑問，有待日後探討袁世凱政府時期對於國有財產的法令規範⁵⁰³。而李建忠認為此一規則所影響的層面大約有三項⁵⁰⁴：

1. 違反當時臨時約法保障人民財產權及限制人民自由權利，須有法律所定之規定。
2. 因行政機關對寺院財產管理的裁量權限極大，造成寺院財產安定性危機，影響僧道的生存，構成對信教自由的侵害。
3. 規範對象為寺院，與宗教平等原則不符。

(二)「管理寺廟條例」(1915 年)

⁵⁰² 《政府公報》(第 19 號，重印本，1913 年 06 月 20 日)，頁 131-132。

⁵⁰³ 此時期剛好處於政權轉換的時代，原本屬於清政府所有的財產可能包括寺院。

⁵⁰⁴ 參見李建忠，《信教自由之研究—以近代宗教立法之沿革與內容為中心》(台灣花蓮地方法院檢察署印，1996 年 6 月)，頁 27。

由於前述「寺院管理暫行規則」相當粗糙，又缺少罰則，因此鑑於諸多理由⁵⁰⁵，而在 1915 年 10 月 29 日以教令第 66 號發布了計有 31 條內容的「管理寺廟條例」⁵⁰⁶。共有總綱、寺廟之財產、寺廟之僧道、寺廟註冊、罰則與附則共六章。從寺廟財產的處分、僧道演講、僧道受戒、僧道違背教規之罰則等等諸多規定來看，政府可以說廣泛地介入宗教事務。首先其在定義方面已較前述暫行規則放寬許多⁵⁰⁷，甚至「私家獨力建設不願以寺廟論者」可以不適用該條例；其次開放寺廟能辦學校，但也必須授以普通教育，並向政府立案⁵⁰⁸；而寺廟財產必須按稅則一體納稅，現有財產及將來取得財產時也須向地方官註冊才受保護⁵⁰⁹。關於傳教部分，則規定演講宗旨不得超過下列三者範圍⁵¹⁰：「一、闡揚教義。二、化導社會。三、啟發愛國思想。」最後對於罰則方面則處罰未經地方官允許而抵押或處分寺廟財產（原則上不准）⁵¹¹，或收容無戒牒或僧道籍證之僧道等，大多都是處以罰金⁵¹²。

⁵⁰⁵ 當時政府廢止「寺院管理暫行規則」並改行「管理寺廟條例」時，內務部特書具理由呈總統批示，表明當時政府對宗教管理的理由和態度，特摘要如下：「……明清僧道各官即以僧道充之，其初猶慎加簡選，克舉其職。逮清末葉，政教日墮，僧綱道紀兩司亦類多濫竽充任，在精通經典，戒行端節者，每不屑為；不肖者則又挾其勢利之見以欺凌教眾；叢林大剝，僅賴一二住持之賢者稍加整飭，而州縣所屬之僧道官且每下愈況，惟知出入衙署，結納紳衿，例應官差，歲取規費，幾降與與台為伍，不免為世俗所譏，敝壞紛擾，於宗教行政實際上之進行，適多障礙，是其有鑑於此，共因各地豪強當擾亂之際，每多藉端侵佔廟產，積案膠輻，曾規定寺院管理暫行規則通行在案，惟事屬草創多未詳備，而各省秩序初定，亦未能實力奉行，本部一年以來，悉心討論，擬定條例，幾經易稿，深悉於習慣稍有未符即施行，動多扞格，又復採訪周咨以資參考。資經訂定管理條例都幾三十一條，得厥大綱除關於宗教內部教規一切從其習慣外，對於宗教引政多採提倡保護主義，提倡之道，擬俾教徒得專主學校用廣流傳並可隨時公開講演闡明教義，且以為教化行政之助；保護之方則以調查僧道須發牒證為入手辦法，並今將住持位繼，寺廟財產分別註冊，庶官所有所稽考，而侵佔之風或可小息。」參見《國民政府公報》（第 1171 號，1915 年 8 月 11 日），頁 422。《國民政府公報》（第 1228 號，1915 年 10 月 8 日），頁 355-356。

⁵⁰⁶ 《政府公報》（第 1249 號，重印本，1915 年 10 月 30 日），頁 1308-1313。

⁵⁰⁷ 第 1 條規定：「本條例所稱寺廟以屬於左列各款者為限

- 一、十方選賢叢林寺院
- 二、傳法叢林寺院
- 三、剃度叢林寺院
- 四、十方選賢寺院菴觀
- 五、傳法派寺院菴觀
- 六、剃度派寺院菴觀
- 七、其他習慣上現由僧道住守之神廟（例如未經歸併或改設之從前習慣上奉祀各廟是）其私家獨力建設不願以寺廟論者不適用本條例」

⁵⁰⁸ 「管理寺廟條例」第 5 條規定。

⁵⁰⁹ 「管理寺廟條例」第 7、8 條規定。

⁵¹⁰ 「管理寺廟條例」第 15 條規定。

⁵¹¹ 「管理寺廟條例」第 25 條規定。

⁵¹² 「管理寺廟條例」第 28 條規定。原文為：「各寺廟違背第十七條第三項規定容留無戒牒或僧道

在條文內容中，凡是規定與該地方官互動部分，諸如寺廟創辦學校立案、寺廟創興合併及改名、財產取得、住持之傳繼、教務會議之核准、僧道開會講演或他人延請講演，均須「稟請」，或「稟報」，按用「稟」字，係指舊時官文書下對上之稱，卑幼對尊長報告之稱謂用詞，在「寺院管理暫行規則」內與省行政長官、內務總長、財政總長之互動，尙且用「呈請」、「呈報」，本條例竟改為「稟請」、「稟經」，黃慶生認為顯然是受到袁氏稱帝影響，將封建威權統治思想用在對寺廟管理上，並有以下之批判⁵¹³：

1. 本條例第 7 條規定，凡寺廟財產，應按現行稅則，一體納稅，與大部分現代國家將宗教團體視為非營利組織，給予免稅優惠的作法有違，顯示袁氏希望從寺廟獲得利益的想法從未改變⁵¹⁴。
2. 本條例第 14 條、第 16 條規定有關僧道舉行教務會議及議決事項均須事先核准及會議內容須報請查核、僧道受戒由內務部豫製戒牒及僧道籍證，政府部門已嚴重介入宗教內部事務的運作及傳教事務，堪稱管制強度相當高的宗教法制⁵¹⁵。
3. 本條例第 15 條規定，僧道開會講演或由他人延請講演時，其範圍限定在闡揚教義、化導社會、啟發愛國思想方面；且必須在開講五日以前，將時間、場所及講演人資料稟報，顯示宗教必須臣服在政治運作之下，且必須受嚴格的監控⁵¹⁶。

籍證之僧道時，處該住持一圓以上十元以下之罰金。其有形跡詭異隱匿不報者亦同。」

⁵¹³ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 187。

⁵¹⁴ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 187。

⁵¹⁵ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 187。

⁵¹⁶ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 188。

(三) 修正「管理寺廟條例」(1921年)

1915年的管理寺廟條例公布後，認為受害最大的佛教界，在1919年由太虛大師偕竹溪長老到北京請願，呼籲廢止該條例，恢復佛教會，但北洋政府不為所動，其後有僧侶聯名上書北洋政府，要求改中華佛教總會為中華佛教會，以期團結全國僧尼；並向眾議院陳情，請求議員諒解，取消「管理寺廟條例」，嗣經眾議院通過請願案⁵¹⁷，北洋政府始有1921年修正該條例之措施，以教令第12號發布修正該條例為24條，大幅度的縮減對寺廟活動與內部事務的管制與監督，並且增加保護寺廟財產的規定⁵¹⁸。

從整體修正後條文內容可以發現，將條文內容中的上報規定文字「稟報」、「稟經」均改回1913年時「寺院管理暫行規則」的「呈報」、「呈請」，並有以下調整⁵¹⁹：

1. 刪除原條例第14條第2項舉行教務會應稟請核准及議決事項應報內政部查核規定；及第15條第2項僧道講演或由他人延請講演時須於開講前五日稟報規定，但對演講內容範圍仍有限制。
2. 將原條例第10條後半段賦予地方官有權核准因公益需要而處分寺廟財產的規定刪除，化解佛教界對政府介入寺廟財產或從寺廟獲得利益的疑慮。
3. 原條例第4章寺廟註冊從第18條至第22條共有5個關於寺廟應向寺廟所在地之地方官署註冊的條文，全部刪除，另以修正後第7條規定，將寺廟註冊規定濃縮成：「寺廟須向地方官署呈請註冊，其應行註冊事項及關於註冊之程序，

⁵¹⁷ 參見釋東初，《中國佛教近代史》（東初出版社，1984年），頁113、106。

⁵¹⁸ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁188-189。

⁵¹⁹ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁189。

由內務部另以規則定之」，以淡化寺廟註冊的種種規範，同時在修正後第 18 條條文中配合將內務部製發僧道戒牒、籍證規定改由度師出具受度證明，降低政府直接干預宗教聖事的情況。

雖然 1915 年訂頒的「管理寺廟條例」由 31 條條文被修正為 24 條，在條文數字上減少了將近四分之一，但檢視其內容，仍保留著相當濃厚的管制者與監督者色彩，首先從架構來看，仍沿襲 1915 年原條例之精神，政府仍然居於指導或監督者的角色，如修正後第 16 條僧道開會講演的範圍仍被限定在闡揚教義、化導社會、啓發愛國思想；另外從立法者管制措施上來看，第四章罰則部分，幾乎沒有任何放寬的跡象⁵²⁰。此後，北洋政府於 1921 年 5 月 21 日修正「管理寺廟條例」⁵²¹，內容上大同小異，不再處罰收容無戒牒或僧道證之僧道者。

修正「管理寺廟條例」發布二年多，北洋政府在 1924 年 1 月 21 日發布修正「管理寺廟條例」第 5 條及第 17 條施行細則⁵²²。上述細則計有 21 條條文，係補充修正「管理寺廟條例」第 5 條有關寺廟在歷史上有昌明宗教陳蹟或其徒眾恪守清規為人民所宗仰者及第 17 條僧道有戒行高潔精通教義者，政府在表揚上之認定標準、辦理程序、發給證書等相關規定，瞿海源認為，這兩條特別訂定施行細則，相當程度上仍顯示當權者以在上指導者自居的心態，這種作法有違宗教自由及政教分離原則⁵²³。另其認為宗教自由與政教分離的真義在於宗教自由不受政府的干涉，而宗教團體也不受政府的資助與獎勵，有關此一論點，黃慶生則認為仍應視政府對宗教團體獎勵的動機與內容而定⁵²⁴。

值得一提的是在上揭細則第 12 條、第 16 條、第 17 條、第 19 條條文中規定

⁵²⁰ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 190。

⁵²¹ 參見《政府公報》（第 1883 號，重印本，1921 年 05 月 21 日），頁 529-534。

⁵²² 參見《政府公報》（第 2826 號，重印本，1924 年 02 月 01 日），頁 455-458。

⁵²³ 瞿海源，《台灣宗教變遷的社會政治分析》，頁 447。

⁵²⁴ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 190。

內務部發給表揚證書須繳納表揚費、證書費、郵費、表揚品遺失或損壞之補額費⁵²⁵，則屬相當有趣的規定，形同宗教團體以金錢向政府購買獎狀的怪異現象。

至於為何北洋政府沒有納入對基督教和天主教的規範，乃是前清政府與西方列強所訂的條約，包括傳教保護條款仍然為北洋政府所繼承⁵²⁶。

四、國民黨政府宗教規範延續北洋思維並取締迷信

（一）延續北洋政府對寺廟管理的思維

釋東初在「中國佛教近代史」一書中，論及 1915 年「管理寺廟條例」發布後，佛道兩教均遭受相當大的迫害，且自 1917 年至 1927 年期間，中國各地發生沒收、拍賣、侵佔寺院財產事件層出不窮，前述寺院財產被處分後充作軍餉費用，改為學校、市場、收容所、軍營、中山堂等場所，且寺院內佛像被搗毀，僧侶被迫還俗者達三十萬人⁵²⁷。

由於北洋政府因為接連內部貪污腐敗與各地的軍閥割據而動盪不安，地處中國南方的國民黨勢力以「反對帝國主義」、「打倒軍閥」為口號開始向外發動內戰，除此之外在國民黨破除殘餘封建政策下，先行掀起了全國打倒迷信運動⁵²⁸，當國民黨軍隊向北進行內戰時期，各地實行打倒迷信運動。例如 1917 年國民黨軍隊進入寧波，在打倒迷信的口號下，寺院被拆，佛像被毀，廟址充作學校軍警之用，把有歷史性的寧波府城隍廟的神像都扔到河裡。1918 年 11 月 12 日，在北平成立

⁵²⁵ 參見陳瑞堂，《台灣寺廟法律關係之研究》（司法行政部，1974 年 11 月），頁 270-274。

⁵²⁶ 李建忠，《政教關係之研究》，頁 119。

⁵²⁷ 釋東初，《中國佛教近代史》，頁 141-142。

⁵²⁸ 此時的國民黨教育行政委員會蔡元培等呈請蔣中正整頓僧伽制度及逐漸革除迷信並獲得准許。參見《國民政府檔案》（國史館，典藏號：001051810001，1917 年 9 月 12 日），頁 1-5。

破除迷信會，強迫僧尼一律改業，嚴禁喪葬雇用僧道誦經⁵²⁹。而此一打倒迷信政策傳統，也繼續影響到戰後國民黨政府的取締迷信政策。

中華民國政府對寺廟管理措施，從建國之初，始終擺脫不了以「註冊」或稱「登記」思維式的管理策略，因此 1928 年國民政府北伐完成後，基於調查、整頓、統計全國各地寺廟、僧道，故在 9 月 2 日由內政部公布全文共 18 條的「寺廟登記條例」，並在 9 月 30 日呈國民政府審查修正後，併同各種寺廟登記表式，令各省民政廳遵照辦理⁵³⁰。此項登記措施雖有助於瞭解全國寺廟的存立現況，卻無助於寺廟的保護，尤其在國民政府奠都南京之後，為貫徹破除迷信政策所掀起的打倒迷信運動，在南京市全市三百八十餘處廟宇，四處可見神像被搗毀，寺廟被拆除，內政部恐事態擴大於 1928 年 11 月發布「神祠存廢標準」，對於國家有功績的先哲，如岳武穆，及屬於宗旨純正的宗教都予以保留，惟因地方治安紊亂、人心浮動，反而給政府帶來許多困擾，嗣因佛教界人士紛紛向政府請願⁵³¹，因此國民政府在 1929 年 1 月 25 日公布「寺廟管理條例」，以取代「神祠存廢標準」⁵³²。

「寺廟管理條例」全文計 21 條，綜觀其全部條文，幾乎是承襲北洋政府 1921 年的修正「管理寺廟條例」架構而來，草擬者將「管理寺廟」移位為「寺廟管理」，讓法規名稱稍有不同，惟觀其內容，大體上兩者相差不多。新的條例中有 7 條條文幾乎完全一樣（占條文總數的三分之一），另有 4 條條文也有主體的部分十分相似的情形⁵³³。黃慶生認為其在立法基本精神與態度上，仍不脫指導者與管理者的角色，該條例立法上的幾項特徵如下：

⁵²⁹ 李建忠，《政教關係之研究》，頁 121-122。

⁵³⁰ 參見內政部公報，1 卷 6 期，1928 年 10 月。

⁵³¹ 釋東初，《中國佛教近代史》，頁 142。

⁵³² 《國民政府公報》，第 23 期，第 76 號，1929 年 1 月 26 日。

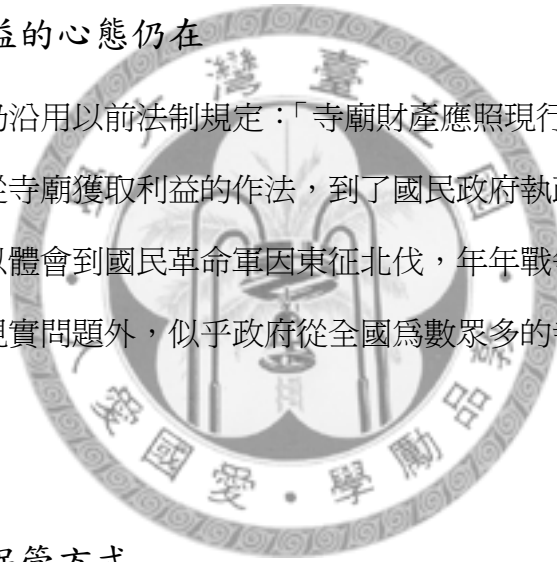
⁵³³ 瞿海源，《台灣宗教變遷的社會政治分析》，頁 448。

1. 黨政不分的情況

條例中第 4 條及第 6 條分別出現「黨治」與「黨義」文字規範，第 4 條規定：「僧道有破壞清規，違反黨治及妨害善良風俗者，得由該管縣市政府提報直轄市政府」轉報內政部核准後，以命令廢止或解散之；第 6 條第 2 項規定：「前項一、二款所列事業其課程、書籍、演詞除黨義、科學、常識為必備具者外，各該寺廟之教徒得為宗教教義之研究」。上述規定，可以理解的是，此乃訓政時期以黨領政，甚至是黨政不分的特色⁵³⁴。

2. 從寺廟獲取利益的心態仍在

該條例第 8 條仍沿用以前法制規定：「寺廟財產應照現行稅制一體納稅」，袁世凱任大總統時想從寺廟獲取利益的作法，到了國民政府執政，仍沿用寺廟財產應納稅的措施，可以體會到國民革命軍因東征北伐，年年戰爭所造成的國家財政困難，需款孔急的現實問題外，似乎政府從全國為數眾多的寺廟獲取利益之心仍態然存在⁵³⁵。



3. 介入寺廟財產保管方式

該條例第 9 條規定，寺廟財產保管方法有三種：

- (1) 有僧道住持者，應由該管市縣政府與地方公共團體，以及寺廟僧道各派若干人，合組廟產保管委員會管理之。
- (2) 無僧道住持者，應由該管市縣政府集合地方公共團體組織廟產保管委員會管理之。
- (3) 由地方公共團體主持者，應呈請該管市縣政府備案；歸該團體組織廟產保

⁵³⁴ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 192。

⁵³⁵ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 193。

管委員會管理之。

以上規定雖然將寺廟存在狀況作現狀上的分別規範，雖有助寺廟財產保全措施，但就宗教事務自治原則觀之，寺廟財產保管由僧道以外機關或團體共同合組保管委員會管理，使非宗教人士介入寺廟事務，寺廟住持在此條文規定下，已喪失主動掌管財產的權力⁵³⁶。淨心法師認為這些規定侵害信教自由，乃破壞宗教自治的惡法⁵³⁷。

4. 以政治介入聖務的干預現象

該條例第 14 條有關僧道開會講演或由他人延聘講演範圍，仍延續北洋政府 1915 年的管制思維，規定僅限於「闡揚教義」、「化導社會」、「啓發革命救國思想」，有益曲同工之妙，立法者仍然希望宗教能夠作為政治的驅動力，要求宗教輸誠、交心、服務及支持既定的權力及社會結構，以及相關的倫理規範與生活方式⁵³⁸。這種現象很顯然是政治干預，且嚴重違背宗教自由的原則⁵³⁹。此一時期政府亦公布有關取締迷信及與管制宗教團體的法規⁵⁴⁰。

(二)「監督寺廟條例」制定過程

⁵³⁶ 瞿海源，《台灣宗教變遷的社會政治分析》，頁 449。

⁵³⁷ 參見淨心，〈論宗教法制與行政管理〉，收錄於《宗教論述專輯第三輯》，內政部編印，2001 年 12 月，頁 91。

⁵³⁸ 參見瞿海源，《宗教法研究》（內政部委託研究，1989 年 7 月），頁 37-38。

⁵³⁹ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 194。

⁵⁴⁰ 廢除卜筮星相巫覡堪輿辦法（1928 年 9 月）、嚴禁藥籤神乩方案（1929 年 4 月）、取締經營迷信物品辦法（1930 年 3 月）。而對於宗教團體的各項規定有「寺廟登記條例」（1928 年 9 月 2 日）、宗教團體興辦教育事業辦法（1929 年 4 月 23 日）、查察教會學校應行各點（1930 年 2 月 11 日）、限制宗教團體設立學校訓令（1934 年 9 月 12 日）、文化團體組織大綱原則（1930 年 1 月 20 日）、人民團體組織方案（1933 年 6 月 15 日）、蒙古喇嘛寺廟監督條例（1931 年 6 月 15 日）、寺廟管理條例（1929 年 1 月 25 日）、監督寺廟條例（1929 年 12 月 9 日）。

神祠存廢標準原為一時參考之用，後為 1929 年 1 月 25 日的寺廟管理條例取代⁵⁴¹，惟上開條例之施行，造成當時各地軍閥，地方官吏，以興辦教育慈善事業為名目，將所在地寺廟強制接收。另外，還有徵收迷信捐作為教育經費之用。因而遭到中國佛教會猛烈的反對⁵⁴²，各界紛請修正，乃由內政部呈請轉交立法院詳加審核，在未經修正公布前，所有寺廟事務一律維持原狀，停止處分，該管條例暫緩施行⁵⁴³，因此實施不到半年的「寺廟管理條例」，即走入歷史，隨後以監督寺廟條例取代。

1929 年 6 月 18 日國民政府第 27 次會議正式討論審核內政部所送寺廟管理條例案，全體無異議通過交付立法委員審查⁵⁴⁴。其後計開會四次，詳加討論亦認為該條例窒礙難行，爰另行起草「監督寺廟條例」計 25 條⁵⁴⁵。提交大會公決後，於 1929 年 11 月 30 日，立法院第 63 次院會表決通過，並在同年 12 月 3 日呈國民政府。但是令人訝異的是，國民政府在 12 月 7 日所公布的與立法院草擬同名稱的「監督寺廟條例」，卻縮水到只有 13 條條文，且國民政府並於同日以訓令第 1173 號要求各直轄機關知照⁵⁴⁶，同時以指令第 2859 號令通知立法院「監督寺廟條例」，業經明令公布⁵⁴⁷。

大體上立法院所草擬的「監督寺廟條例」等 25 條條文版本與國民政府在 12 月 7 日所公布沿用至今的同名稱僅 13 條條文的版本，其差異大致如下：

⁵⁴¹ 參見內政部公報，2 卷 2 期，1929 年 2 月 1 日。要旨為「為咨行事 案奉 國民政府訓令內開『查寺廟管理條例，現經制定明令公布，函應通飭施行，……』查本部前頒神祠存廢標準原為一時參考起見，奉令前因此後關於寺廟事項即應依照寺廟管理條例辦理……。」轉引自李建忠，《政教關係之研究》，頁 141，註 63。

⁵⁴² 李建忠，《政教關係之研究》，頁 123。

⁵⁴³ 參見內政部公報（2 卷 6 期，18 年 6 月 8 日）。

⁵⁴⁴ 立法院公報，第 7 期，1929 年 7 月，頁 2-3。

⁵⁴⁵ 立法院公報，第 12 期，1929 年 12 月 3 日，頁 196-199。

⁵⁴⁶ 國民政府內政部公報訓令，第 1173 號，1929 年 12 月 7 日。

⁵⁴⁷ 國民政府內政部公報訓令，第 1173 號，1929 年 12 月 7 日。

國民政府所公布的 13 條條文，大致上均係為立法院決議的版本內容中的條文。而遭到刪除的共有 12 條條文，其內容為名勝古蹟及保存古物之寺廟之保存規定，不得藉端侵佔或沒收寺廟財產、寺廟應一體納稅、教會應監察寺廟財產管理情形、僧道不得自置產業及個人所加於他人之損害不得以寺廟財產來賠償、僧道教規不得違背三民主義、國家法律及妨害善良風俗、僧道受度規定、僧道違反教律之處罰、教會違反規定之解散、該條例監督其他宗教寺廟之准用條款等。審視上述刪除的條文中，均屬宣示性、執行困難、過渡介入宗教事務的條文，黃慶生認為從保障宗教自由的角度觀之，並比較 1913 年以來所陸續發布的宗教法制，在立法思維上已有相當進步的法制規範初步概念⁵⁴⁸。

在僅有 13 條由國民政府所公布的「監督寺廟條例」條文中，其內涵的核心規範問題包括寺廟定義、寺廟財產法物的歸屬、監督及管理、寺廟資源運用等，如果從配置比例加以分析，扣除第 1 條、第 2 條及第 13 條共 3 條屬定義性條文及非實質性條文外，其餘 10 條中有 8 條均與寺廟財產的管理運用有關，因此基本上「監督寺廟條例」為寺廟財產處理的法令⁵⁴⁹。

（三）國民政府宗教管制規範特徵

國民政府從 1913 年的「寺院管理暫行規則」、1915 年「管理寺廟條例」、1921 年的修正「管理寺廟條例」、1929 年 1 月的「寺廟管理條例」到 1929 年 12 月 7 日的「監督寺廟條例」，黃慶生認為在法制上至少顯示三項特徵⁵⁵⁰：

1. 法制關係的延續性

⁵⁴⁸ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 195-196。

⁵⁴⁹ 瞿海源，《台灣宗教變遷的社會政治分析》，頁 451。

⁵⁵⁰ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 198。

上述法規都以寺廟為規範對象，其法制用語均不出管制思維概念，若干核心條文均圍繞在寺廟財產的處理問題上、傳教活動的管制措施上，甚至政教關係混淆不清的狀態上，都有明顯的延續性，且呈現策略性見解一致的思考模式。

2. 皆非法律位階之法規

從 1913 年的「寺院管理暫行規則」至 1929 年的「監督寺廟條例」，其使用法制名稱除 1913 年的「寺院管理暫行規則」為「規則」外，其餘均用「條例」為法制名稱，當時的體例，依國民政府於 1929 年 5 月 14 日公布的「法規制定標準法」規定，以「條例」為名稱之法制，屬命令性質之法規位階⁵⁵¹。而 1929 年 12 月 7 日國民政府所公布的「監督寺廟條例」渡海來台適用迄今，究竟係「法律」或「命令」，各界看法迥異⁵⁵²。後來大法官 573 號解釋認為自第一屆立法院於 1955 年 1 月 7 日第 14 會期第 31 次會議決議編入「中華民國現行法律目錄」，認屬現行有效之法律⁵⁵³。

3. 均非宗教專屬法律

綜觀上述法規，其規範內容、對象均為寺廟，法制規範設計上均屬寺廟財產管理程序規定，而立法者對「寺廟」一詞則泛指佛、道之宗教組織或建築物⁵⁵⁴。因此，佛、道以外宗教在上述法規中並無規範之效力，故其非屬一般所謂宗教法律⁵⁵⁵。

⁵⁵¹ 國民政府公報訓令，第 166 號，1929 年 5 月 14 日，頁 1-2。

⁵⁵² 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 198。

⁵⁵³ 參見釋字第 573 號理由書

⁵⁵⁴ 依陳瑞堂見解，寺廟有三種意義：一為安置神像、佛像及經典，而為僧道所住宿之建築物之謂；一為指權利主體之意；一為指僧道本身。第一種意義之寺廟，指具體之寺廟建築物，如白馬寺。而第二種意義之寺廟，係指宣揚佛教、道教等教義、舉行儀節為目的的一種組織。而第三種寺廟，乃表示寺廟代表人之住持等。參見陳瑞堂，《台灣寺廟法律關係之研究》（司法行政部發行，1974 年 11 月），頁 102。

⁵⁵⁵ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 199。

從 1913 年至 1929 年間國民政府所公布的寺廟管理的法規，黃慶生曾就宗教自由管制、稅負優惠措施、財產處分規定、政治介入現象作一分析比較，如下表⁵⁵⁶：

表 7：民國時代中國宗教法規分析一覽表

法規名稱 項目	寺廟管理 暫行條例	管理寺廟 條例	修正管理 寺廟條例	寺廟管理 條例	監督寺廟 條例
發布年代	1913.06.20	1915.10.29	1921.05.20	1929.01.25	1929.12.07
宗教自由管 制	未有管制 規定	有關僧道 身份證明 均有限制	僧道傳教 內容有所 限制	對僧道破 壞清規違 反黨治，政 府介入處 罰	設有規定 違法寺廟 財產登記 及其他相 關對住持 處罰之規 定
稅負優惠	未有優惠 規定	寺廟須納 稅	寺廟須納 稅	寺廟須納 稅	未有優惠 規定
財產處分 規定	有保障措 施，但規 定在特殊 情況下	可處分財 產須註 冊、處分須 經核准	財產須註 冊，處分受 限制	財產之處 分由廟產 保管委員 會公議	財產處分 及管理均 有明確規 定

⁵⁵⁶ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 199-200。針對「寺廟管理暫行條例」，李建忠有不同之看法，其認為此一規則所影響之層面有三：「1. 違反當時臨時約法保障人民財產權及限制人民自由權利，須有法律所定之規定。2. 因行政機關對寺院財產管理的裁量權限極大，造成寺院財產安定性危機，影響僧道的生存，構成對信教自由的侵害。3. 規範對象為寺院，與宗教平等原則不符。」參見李建忠，《信教自由之研究—以近代宗教立法之沿革與內容為中心》，頁 27。

政治介入現象	無明顯政治介入現象	政府公權力介入寺廟聖務之不當規定	僧道傳教範圍規定須啓發愛國思想之不當	違反黨治或需具備黨義的不當規定	無明顯政治介入現象
--------	-----------	------------------	--------------------	-----------------	-----------

資料來源：黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 199-200。

五、三民主義成為中華民國教育之根本，黨國體制誕生

國民黨形式上統一中國後，於 1928 年 10 月 3 日，中國國民黨中央執行委員會通過「訓政綱要」，綱要只有 6 條，但卻是整個實施訓政時期的法律依據所在，由此「訓政綱要」，著手草擬「訓政時期約法」，並於 1931(民國 20)年 5 月 5 日至 17 日，召開國民會議，集合五百二十位全中國各省地方代表，以及農、工、商、自由、黨派代表會商，通過「中華民國訓政時期約法」⁵⁵⁷，並於 1931(民國 20)年 6 月 1 日公布施行⁵⁵⁸。此約法含 8 章 89 條，成為訓政時期實施的國家根本大法，其第 30 條規定：「訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權。中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之。」黨國體制於焉誕生，國民黨政權亦是近代中國第一個一黨專政之政府，黨擁有國家全部的統治權，在無其他權力制衡下，獨裁及威權統治將成為黨國體制下的政權特徵，並影響到戰後的台灣社會。

此外，其第 6 條規定「中華民國國民無分男女、種族、宗教、階級之區別，在法律上一律平等。」第 11 條規定「人民有信仰宗教之自由。」然而第 47 條卻規定「三民主義為中華民國教育之根本原則。」顯示出「三民主義」在國家意識

⁵⁵⁷ 參見張玉法，《中國現代史》，下冊（台北：東華書局，1977 年 7 月），頁 453-453。

⁵⁵⁸ 《國民政府公報》（第 786 號，20 年 06 月 01 日），頁 455-458。

形態中的特殊地位，而三民主義作為國民黨政權思想的「神主牌」，也深深地影響到戰後的法學界論述，詳見下節論述。

第二節 宗教自由嚴重受害的戒嚴時期

第一款 法學界對宗教自由之釋義

1945年由於同盟國的戰勝，中國從日本手上接管了台灣，從該年10月25日起，中國政府在台灣行使國家統治權，並將其中華民國法體制施行於台灣。換言之，先前以明治憲法為規範頂點的日治法體制，被以中華民國訓政時期約法、及嗣後的中華民國憲法為規範頂點的中華民國法體制所取代。在台執行國家法的人員，也由日本政權，改為中國國民黨（以下簡稱「國民黨」）為核心所構成的統治集團，在此稱為「國民黨政權」。其在中華民國法制上所成立的是訓政時期的「國民政府」，以及1947年12月25日施行憲法後「中華民國政府」中的「國民黨政府」。從此進入台灣史上的「國民黨政權統治時期」，簡稱「國治時期」⁵⁵⁹。

至於國民黨政府當時施行於臺灣，涉及到宗教的法規範有哪些呢？首先在憲法方面，施行了中華民國訓政時期約法⁵⁶⁰、及嗣後的中華民國憲法所宣稱保障的「宗教自由」條文⁵⁶¹，然而憲法明定的「宗教自由」只是原則性的宣示，而沒有清楚的權利內容，使得宗教自由的意義不能完全從憲法條文本身獲得釐清。此時，必須參考當時的憲法學者對於宗教自由的解釋，而臺灣當時的憲法學者又是如何解釋「宗教自由」呢？

⁵⁵⁹ 王泰升，《台灣法律史概論》，頁127。

⁵⁶⁰ 中華民國訓政時期約法第6條規定：「中華民國國民無分男女、種族、宗教、階級之區別，在法律上一律平等。」而第11條規定：「人民有信仰宗教之自由。」

⁵⁶¹ 中華民國憲法第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」而第13條規定：「人民有信仰宗教之自由。」

關於「宗教自由」的解釋，可從個人內心的自由與體現於外之宗教行為的自由兩層次來探討。對此，當時在大學任教的薩孟武教授⁵⁶²，係採狹義的「宗教行為自由說」，認為憲法所保障的宗教自由，係指外在的宗教行為⁵⁶³。然而，另一些學者認為對「信仰之自由」與「宗教行為之自由」的區分，在憲法上的解釋是有意義的。對此，劉慶瑞更提出了宗教自由所包含的三種意義⁵⁶⁴，即信仰自由、崇拜自由、及傳教自由等，他特別提到崇拜與傳教自由係外表活動，與社會有密切關係，是一種相對性的自由，其不得違反善良風俗或擾亂公共秩序。所以在某種情形下，應受法律的限制⁵⁶⁵。同樣地，當時曾任大法官的林紀東⁵⁶⁶，也對宗教自由的涵義作了「絕對無限制說」與「相對有限制說」兩種區分⁵⁶⁷。

第二款 國民黨政府實施管制民間「不良習俗」之宗教規範



⁵⁶² 薩孟武（1897-1984），名本炎，孟武為其字，原籍中國福建福州。日本京都帝國大學法學士，回中國後歷任上海各大學教授、總政治部宣傳處編輯科科長、中央政治學校教官兼編輯部主任、中央政治學校普通行政系教授及系主任，另兼陸軍大學教官、中央學校教授。中日戰爭，隨政校上廬山，抵芷江、入重慶。國民參政會成立，遴選為參政員。戰後，歷任中山大學教授、臺灣大學法學院教授兼院長。政校復校，兼任政治系研究所教授，並曾任立法委員。

⁵⁶³ 其謂：「信教自由不是謂心理信仰的自由，心理所信的縱是最邪惡的宗教，國家亦無法限制。憲法所保障的信教自由係指宗教上的儀式、禮拜以及設置寺院、廟宇、教會講道處所，並作宗教宣傳或作宗教上集會結社的自由。」參見薩孟武，《中國憲法新論》，頁 109。

⁵⁶⁴ 劉慶瑞 1923 年 2 月 9 日出生於台中南屯，台中一中畢業，曾就讀台北帝大，但不到一年即輟學赴日求學。日本京都第三高等學校畢業後，保送東京帝大法學部，戰後轉入台大法學院補讀學分。之後於台大政治系擔任助教，1950 年與郭婉容結婚，1953 赴美明尼蘇達攻讀碩士，畢業後於台大法學院教授憲法、比較憲法，與薩孟武合著「各國憲法及其政府」。1961 年 9 月 17 日下午，因為癌症過世，育有一女為劉憶如。

⁵⁶⁵ 參見劉慶瑞，《比較憲法》（台北：大中國圖書，初版，1961 年 6 月），頁 116。

⁵⁶⁶ 林紀東（1915-1990），畢業於中國朝陽大學，日本明治大學研究。先後曾任政治大學、中央大學、台灣大學、暨南大學、東吳大學、輔仁大學等校教授，因執教甚早，門生頗多。其專長為公法學，有多部憲法、行政法類著作。1958 年，獲總統提名，監察院同意，就任中華民國第二屆司法院大法官；其後分別於 1967 年、1976 年二度連任大法官，是繼胡伯岳之後第二位擔任三屆中華民國大法官者，而林紀東任期長達 27 年，其在 1985 年卸任之時亦僅次於胡伯岳。於 1990 年逝世。

⁵⁶⁷ 參見林紀東，《中華民國憲法逐條釋義》（三民書局，初版，1970 年 1 月），頁 195。

其次在宗教法令方面，施行了「監督寺廟條例」⁵⁶⁸與「寺廟登記規則」⁵⁶⁹，而「監督寺廟條例」先前在中國施行時，就有一些問題存在⁵⁷⁰，而這些問題後來也成為臺灣屢次修法的爭議⁵⁷¹。除此之外，由於國民黨對台灣的統治也受到過去在中國的統治經驗影響，特別是「取締迷信」與「改善風俗」的政策⁵⁷²。因此戰後對臺灣也施行了以管制民間「不良習俗」為主的「查禁民間不良習俗辦法」，其第 2 條被政府規定的不良習俗有⁵⁷³：

一、崇拜神權迷信；

⁵⁶⁸ 該條例於 1929 年 12 月 7 日在中國公布施行，然因為部分條文違反比例原則、法律明確性原則，以及國家對宗教應謹守中立之原則及宗教平等原則等，在 2004 年 2 月 27 日被大法官於釋字第 573 號宣告違憲。

⁵⁶⁹ 該規則於 1936 年 1 月 4 日在中國公布施行。

⁵⁷⁰ 這些問題包括了只監督寺廟不監督教堂；政府以監督者立場介入宗教事務，與政教分離原則不符；偏重寺廟財產之處理，而忽略其他面向的需要；條例以佛道募建之寺廟為對象，忽略民間信仰佛道混同性質等等。參見瞿海源，《台灣宗教變遷的社會政治分析》，頁 455。後來也在釋字第 573 號被提及，例如監督寺廟條例第 8 條就同條例第 3 條各款所列以外之寺廟處分或變更其不動產及法物，規定須經所屬教會之決議，並呈請該管官署許可，並未顧及宗教組織之自主性、內部管理機制之差異性，以及為宗教傳布目的所為財產經營之需要，而對該等寺廟之宗教組織自主權及財產處分權加以限制，妨礙宗教活動自由；且其規定應呈請該管官署許可部分，就申請之程序及許可之要件，均付諸闕如，違反法律明確性原則，更不用說官署事前許可之管制手段是否確有其必要性；又同條例第 1 條及第 2 條第 1 項規定，第 8 條規範之對象，僅適用於部分宗教，亦與憲法上國家對宗教應謹守中立之原則及宗教平等原則相悖。

⁵⁷¹ 戒嚴時期政府曾經幾次想要制定宗教法規，例如 1969 年臺灣省政府草擬的「臺灣省寺廟管理辦法」；1979 年內政部擬訂的「寺廟教堂條例草案」；乃至於 1983 年內政部提出具有濃厚行政干預色彩的「宗教保護法案」等，但都遭到宗教團體或立法機關的反對而沒有通過。關於台灣的宗教立法過程，詳見黃慶生，《台灣宗教立法》，2005。

⁵⁷² 在「取締迷信」方面，當時中國曾經施行一系列打倒迷信運動，也公布有關破除迷信的命令，例如「廢除卜筮星相巫覡堪輿辦法」（1928 年 9 月）、「嚴禁藥籤神乩方案」（1929 年 4 月）、取締經營迷信物品辦法（1930 年 3 月）。參見李建忠，《政教關係之研究》，頁 121-123。而內含取締迷信條文的違警罰法（1928 年 7 月 21 日）也是在此一時期公布的。至於「改善風俗」政策源自於國民黨政權在 1934-1949 年在中國推動的「新生活運動」有關，強調使人民能夠明白禮義廉恥，生活上改變舊有不良風俗習慣。蔣中正的想法是從人民的基本生活開始，改善其習慣與素質來達致所謂「救國」、「復興民族」的目標。而後中日戰爭即將結束之時，蔣中正亦曾經通令檢討實行國民精神總動員與新生活運動成果，並推行社會教育改善風俗。參見《蔣中正總統文物檔案》（國史館，典藏號：001054001005，1944 年 3 月 12 日）。

⁵⁷³ 1944 年 5 月 9 日中華民國行政院核定，同年 6 月 9 日內政部公布，1946 年 10 月修正。參見《台灣省政府公報》（春字第 3 期，1947 年），頁 35-36。此辦法可說是綜合前述取締迷信法規並加上 1928 年公布的「禁止婦女纏足條例」而成。

- 二、婦女纏足；
- 三、蓄養婢女；
- 四、童養媳；
- 五、墮胎溺嬰；
- 六、經當地政府或內政部依法查禁之其他不良習俗。

而第 3 條規定「崇拜神權迷信」的行為態樣有：

- 一、以卜筮星相巫覡堪輿為業者；
- 二、崇奉邪教開堂惑眾者；
- 三、供奉淫神藉以斂財者；
- 四、設立社壇降鸞扶乩者；
- 五、舉行迎神賽會者；
- 六、妄造符咒圖讚預言或散布此類文字圖畫者；
- 七、印刷或販賣傳播迷信之書籍傳單及圖畫者；
- 八、藉符咒邪術醫治傷病者；
- 九、假托神權迷信，從事其他非法活動及秘密結社者。



上述辦法對以「卜筮星相巫覡堪輿為業者」處罰為「應強制改營他項正當職業。⁵⁷⁴」而對其他「崇拜神權迷信」的行為則是斟酌情形予以下列之處分：「一、解散或沒收；二、處罰五百元以上壹千元以下之罰鍰；三移送法院審判。⁵⁷⁵」此

⁵⁷⁴ 原條文為，第 8 條：「有本辦法第三條第一款之情形者，應強制改營他項正當職業。」後來 1949 年 7 月 30 日，省政府還電催各縣市政府要填報「迷信業者改業情形報告表」。參見《台灣省政府公報》（秋字第 29 期，府綱甲字第 44393 號，1949 年），頁 426-427。

⁵⁷⁵ 原條文為，第 9 條：「有本辦法第三條第二款至第九款行為之一者，斟酌情形予以左列之處分：一、解散或沒收；二、處罰五百元以上壹千元以下之罰鍰；三移送法院審判」。在 1948 年 9 月 7 日內政部修正公布之辦法中，把第九條第二款刪除，但在第十條則修正為：「不遵本辦法第四第六第九各條之查禁者，得依行政執行法處以罰鍰。」參見《台灣省政府公報》（秋字 72 期，1948 年），頁 858。

辦法除了在破除當時社會的「舊俗」，例如纏腳、蓄婢外，還有整治統治者眼中所認定的「迷信」宗教行爲。

其後隨著中國國共內戰的失利，國民黨政府於 1948 年以動員戡亂臨時條款凍結憲法上若干規定，當時的總統蔣中正在 1948 年 9 月 15 日針對中國共產黨的巨大威脅與戰後的經濟殘破，而對全中國人民廣播所謂的「勤儉建國運動綱領」，意圖透過此運動集聚人力、物力以打贏對中共的戰爭。此運動訴求面主要有兩點：「1. 把公、私生活的消費節約到最低限度。2. 把工作生產與作戰力量發揮到最高程度。」在各項節約方面中提到了對於婚喪喜慶及有關「迷信之用物消費節約」⁵⁷⁶。而此一政治上的宣示，也影響了後來政府施政的方針，例如隔年 1 月 25 日，行政機關內部便層層發函要求加強查禁神權迷信，特別是加強推行先前所制定的「查禁民間不良習俗辦法」⁵⁷⁷。

第三款 國民黨政府施行全面箝制自由的戒嚴法制

一、憲法學者支持「拒向國旗及國父遺像行禮」應受限制

而自 1949 年 5 月 20 起，國民黨政府更在台灣施行全面箝制自由民主的戒嚴法制，其中戒嚴法 11 條第 2 款更規定在戒嚴地區內，最高司令官有執行限制或禁

⁵⁷⁶ 參見《台灣省政府公報》（冬字第 12 期，府組丙字第 68492 號，1948 年），頁 181-184。

⁵⁷⁷ 爲此當時的台灣省政府還曾經代電當時內政部「加強查禁神權迷信」一案給下屬機關及各縣市政府。參見《台灣省政府公報》（春字第 20 期，1949 年），頁 265。內容如下：

台灣省政府代電 中華民國三十八年一月二十五日 府綱甲字第八八一—九號（不另行文）

事由：台灣省政府電准內政部函爲加強查禁崇拜神權迷信一案仰遵照

府屬各機關各縣市政府：准內政部禮字第二八四〇號公函開：「查崇拜神權迷信應予查禁，本部制定之查禁民間不良習俗辦法中業有規定，並經公布通飭施行在案。茲奉行政院代電以，『勤儉建國運動綱領』曾列『有關迷信之用物消費節約』一項，飭即重申前令加強推行。等因，除分函外，相應函請查照，飭屬遵照前項辦法加強推行爲荷。」等由；准此，除分行外，合行電仰遵照。台灣省政府卅八子（有）府綱甲。

止人民有礙治安的宗教活動之權力⁵⁷⁸。換言之，原本受憲法保障的「宗教自由」已遭到架空，統治者基於「有礙治安」的理由，能夠對人民的宗教活動進行限制或查禁取締。而此一法制的施行，也具有濃厚的戰時非常時期色彩，為了進行與中國共產黨政權的戰爭，不惜動員大量人力、物力，管制任何可能影響戰時國家安全與治安的人民活動，甚至包括人民的思想舉措等等。因此，此時期大多數的憲法學者普遍認為宗教自由是不應違反「社會秩序」與「善良風俗」的。處在反共國策與戒嚴體制所形塑的情境氛圍下，社會秩序成為國家安全所強調的一環，而「善良風俗」更是統治者道德意識的展現。所以在對憲法的解釋上，憲法學者除了強調「宗教自由」積極面向外，也更凸顯在戰時非常時期體制下，對於人民限制的消極層面⁵⁷⁹。關於限制宗教自由的消極層面可歸納為⁵⁸⁰：

1. 所有的宗教活動，不得違反國家的政令，例如人民不得以宗教信仰而拒受軍訓或拒服兵役，因憲法二十條明定人民有依法律服兵役的義務，不得以宗教信仰為藉口而拒絕。
2. 人民也不得因宗教信仰而拒向國旗敬禮，因為向國旗敬禮的目的，在於養成國家團結及國家安全的基礎，亦為維持社會秩序所必需，宗教上的信仰不能用作拒絕敬禮的正當理由。
3. 不得因宗教信仰而為犯罪行為，因此若有教人犯罪之邪教也予取締。
4. 禮拜及傳教自由，不得違背公共秩序與善良風俗。
5. 禮拜及傳教自由，也不得違反國家利益。

⁵⁷⁸ 原條文為：「戒嚴地域內，最高司令官有執行左列事項之權：

一、得停止集會結社及遊行請願，並取締言論講學新聞雜誌圖畫告白標語暨其他出版物之認為與軍事有妨害者。

上述集會結社及遊行請願，必要時並得解散之。

二、得限制或禁止人民之宗教活動有礙治安者。

（以下省略）」

⁵⁷⁹ 葉永文，《台灣政教關係》，頁 181。

⁵⁸⁰ 參見陳永生，〈海峽兩岸宗教政策比較〉，收錄於《中國近代政教關係國際學術研討會論文集》，1987 年，頁 400-401。

6. 當前我國的國策是反共國策，凡違反國策之宗教活動，亦得取締。

上述的限制係有時代背景的考量，除了戒嚴時期所著重的反共國策外，其拒服兵役問題和拒向國旗敬禮問題在戰時體制下也都受到相當的限制，例如 1950 年代臺灣喧騰一時的學校師生「拒向國旗及國父遺像行禮」事件，即遭到教育部關切，並認為若勸導不聽的話，可以將該師生分別予以免職及退學處分⁵⁸¹。以拒向國旗敬禮為例，當時憲法學者多數都傾向於此類限制，並進而反對美國 1943 年的判例適用於我國國情，例如洪應灶⁵⁸²、耿雲卿⁵⁸³、程全生⁵⁸⁴、林紀東⁵⁸⁵，其理由為我國當時的處境係符合美國所規定限制宗教自由得在「明顯而立即的危險」

(Clear and Present Danger) 的狀況中，而國旗是代表國家的統一，並可激發愛國心以促進全體人民的團結，是故人民不得因其宗教信仰上的理由而拒絕向國旗敬

⁵⁸¹ 臺灣曾經發生，縣立秀水農校教員李克安及建國中學學生藉「教徒不崇拜偶像」為詞，於集會時拒向國旗及國父遺像行禮，當時教育部認為此項行為違反政府法令及學校規章，應由各校校長開導，嚴加糾正，倘若不服勸告，應即將各該員生分別予以免職及退學處分。教育部並解釋前項處理純為違背法令校規的處分，與憲法保障宗教自由並無抵觸，各學校員生宗教信仰可自由，但對政府法令及學校規章則必須遵守，自不得藉宗教信仰破壞學校行政。參見《不向國旗行禮 只因信奉基督 如此愚昧教員 豈堪為人師表》(中央日報，5 版，1956 年 2 月 8 日)。

⁵⁸² 人民是否能藉宗教信仰上之理由而拒向國旗敬禮？洪應灶便以美國耶和華見證人的例子指出，當時兩名學生因為違背公立學校校規，拒向國旗致敬，因而賓夕維尼亞州教育局將兩位學生退學。但當事人稍後提起訴訟，認為此處分侵害宗教自由。美國最高法院在 1940 年的 *Minersville School District v. Gobitis* (310 U.S. 586) 案件中，認為向國旗敬禮的目的是在於養成國家團結及國家安全的基礎，因此宗教上的信仰不能作為拒絕敬禮的正當理由。洪應灶並提到此判決的背景在於美國正對德、日等國積極備戰，因此受了愛國主義及民族主義的影響，所以做成上述判決。但是在 1943 年的 *West Virginia State Board of Education v. Barnette* (319 U.S. 624) 案件中，最高法院卻推翻以前的判例，認為強迫學生向國旗敬禮有違背憲法修正第一條的宗教自由。針對美國這種判例上的轉折，洪應灶認為此種解釋並不適合於當時我國的國情，而只有美國最高法院在 1940 年的判例，才與我國當時的國情較為相似。參見洪應灶，《中華民國憲法新論》(作者自印，2 版，1956 年 5 月)，頁 52-53。不過令人感到好奇的是，既然 1940 年的判決背景是受了愛國主義及民族主義的影響，而 1943 年美國已加入二次世界大戰，也需要愛國主義及民族主義，卻仍作出保障宗教自由的判決，為什麼作者沒有提及前後的差異呢？可見是受到當時的政治氣氛所影響。

⁵⁸³ 耿雲卿，1930 年生於中國河南開封，曾任高院檢察官、庭長、典試委員，其更認為：「不論中外，憲法所欲保障者為善良純美而神聖的真正宗教信仰。其為愚惡迷信，偏激反動、危害公秩良俗之邪教異端、詐財神棍，叛國偽僧，應為法律及全民所不齒所痛絕！」此段話已道盡其立場。參見耿雲卿，《中華民國憲法論》(華欣文化事業中心，初版，1982 年 5 月)，頁 101。

⁵⁸⁴ 程全生，曾任幼獅廣播電台台長、孫文學會秘書長、大學教授。參見程全生，《憲法釋論》(幼獅文化事業，2 版，1975 年 6 月)，頁 80。然而，程全生的書甚至沒有引前述美國 1943 年的判例。

⁵⁸⁵ 參見林紀東，《中華民國憲法逐條釋義》(三民書局，修訂再版，1985 年 9 月)，頁 198-199。其見解為：「信教自由，係國家保障之自由，又焉能執為憑藉，而置國家象徵之國旗於不顧？由中國歷年內外之環境言，加強國家意識，至為必要，尤不能與美國最高法院，1943 年判例，採取同一之解釋也。」

禮。至於劉慶瑞雖然曾在著作中引註表示贊同⁵⁸⁶，不過後來在其遺作中只並陳兩種判例，而沒有表示意見⁵⁸⁷。

從上述當時的憲法學者對宗教自由的解釋中可以看出，由於反共國策與戒嚴體制所形塑的情境氛圍，因此對於憲法中的宗教自由便有著特定的詮釋意涵，當時曾任大法官的洪應灶之見解⁵⁸⁸，即說明了此一時代多數學者的「合憲」傾向⁵⁸⁹：

「……蓋我國國運艱難之時，欲建設一鞏固之國家，則國民不能無共同之信仰，否則民志不能齊一，社會不能安定，國家不能鞏固，且所信仰者，非個人宗教哲學上之信仰，而為大眾政治經濟之信仰。是向國旗及國父遺像致敬，乃增加對三民主義之信仰，亦可增進國家的團結、統一和安全。故上述法令或學校規章應認為合憲。換言之即美國最高法院 1940 年的判例，與我國目前的國情較為相近。」

二、政府為了戰爭抑制人民宗教活動

另一方面，處於戰時各項人力、物力均要優先投入戰爭的需求，而與戰爭無關的活動則需受到管制。1952 年，政府基於前述「迷信之用物消費節約」的倡導，當時臨時省議會審議通過「改善民俗綱要」，其內容強調「節約原則」，不但規定人民謝神祭品的數量，且若要舉行平安祭或酬神演戲，須經當地派出所核准⁵⁹⁰。而當時在新竹縣橫山鄉，曾發生鄉長范秉增因為違反綱要規定，還沒滿 60 歲就提

⁵⁸⁶ 參見劉慶瑞，《中華民國憲法要義》（作者自印，修訂版，1960 年 9 月），頁 76-77。其見解為：「1943 年的判例並不適合於吾國目前的國情，因為國旗乃是國家統一的象徵，對其敬禮實可激動愛國心，而增進國家的團結與統一。美國最高法院 1940 年的判例，與吾國目前的國情較為接近。」

⁵⁸⁷ 劉慶瑞，《比較憲法》，頁 115。1959 年，劉慶瑞以訪問學人前往美國哈佛大學研究「Role of the Supreme Court in the American Constitutional Development」，1960 年 8 月回國後，開始寫作「比較憲法」一書，於 1961 年 6 月出版。

⁵⁸⁸ 洪應灶，1946 年後於台大法律系任教，曾任第 2、3 屆大法官（1958-1976）。

⁵⁸⁹ 洪應灶，《中華民國憲法新論》，頁 53。

⁵⁹⁰ 《台灣省政府公報》（冬字第 3 期，1952 年），頁 26。

前祝壽而遭到縣政府記過「以敬效尤」⁵⁹¹。

至於 1959 年 7 月 13 日，台灣省政府又發布了較之前綱要牽連更廣的「台灣省改善民間習俗辦法」⁵⁹²，此辦法延續「勤儉建國」之方針，而要求節省民間祭典習俗及婚壽喪葬之浪費，例如「農曆七月普渡統一規定於七月十五舉行一次」、「寺廟庵觀暨祭祀公業管理人，不得藉用祭典濫募斂財」、「焚燒冥紙應勸導盡量節省，逐漸廢除」、「未滿六十歲者不祝壽，滿六十歲如舉壽禮者，以不宴客為原則」、「各級公教警察人員應以身作則，拒絕應邀參加普渡及祭典宴會」等等。

然而改善辦法第 2 條第 2 項規定：「各寺廟庵觀每年分別舉行祭典一次，其日期由各寺廟庵觀自行決定後報縣市政府備查，但在同一鄉鎮市供奉同一主神之寺廟庵觀，仍應合併統一舉行。」卻引起當時苗栗縣、彰化縣、澎湖縣、高雄市、台中縣等地方政府反彈⁵⁹³，例如彰化縣政府的意見認為⁵⁹⁴：

「……地方性拜拜，係一種世代相傳，為時已久的習俗，尤其每一寺廟供奉主神誕辰紀念祭典，具有歷史淵源，已成為本省人民根深蒂固的習俗，如將此項地方性拜拜，以縣市為單位，統一在乙天舉行，徒流為形式，實際上無法推行。……」

而台灣省警務處也為此特地行文給省政府民政廳⁵⁹⁵，亦是持反對意見⁵⁹⁶：

⁵⁹¹ 《台灣省政府公報》（夏字第 8 期，1953 年），頁 98。

⁵⁹² 《台灣省政府公報》（秋字第 13 期，1959 年），頁 187-188。

⁵⁹³ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 7、12、17、18、22。

⁵⁹⁴ 縣長谷世明，《彰化縣政府為統一地方性拜拜及修正改善民間俗辦法意見乙案復請察照》（彰化縣政府函，彰府民行字第 46196 號，1963 年 9 月 3 日）。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，1996 年 1 月，頁 11-12。

⁵⁹⁵ 1945 年 11 月 1 日台灣長官公署成立台灣省警務處。1972 年內政部警政司改制為警政署，警政署與台灣省警務處同時實施合署辦公，警政署幕僚單位由台灣省警務處幕僚單位兼掌兼任，1995 年 4 月 13 日警政署與台灣省政府警務處分隸，警務處於 1997 年 1 月 16 日改制為警政廳，1999 年 7 月 1 日起因應精省政策，台灣省政府警政廳與警政署整併。

⁵⁹⁶ 處長張國疆，《台灣省警務處為民間各種拜拜統一日期祭典反應一案函請查照參辦由》（台灣省警務處函，警行字第 111767 號，1963 年 9 月 30 日）。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗

「……省府此項措置，其用意及出發點，見解甚是。惟本省之拜拜風氣，為時已久，日據時代日政府曾以重壓手段加以禁止，無法根除，亦無效果。可見個人的宗教信仰並不是命令就能服從統一，尤其省府下令各縣市後，各地人士、寺廟人員均加以反對，其理由很簡單，一個人的生日都不能變更統一作壽，寺廟的誕辰怎麼可以統一祭典。……」

三、政府取締以意識形態有損國體之日本味慶典

就上述「台灣省改善民間習俗辦法」實施，其第 2 條第 2 項規定所造成的反對聲浪，筆者目前尚未發現省政府的回應為何⁵⁹⁷，不過對於當時警務處的意見，筆者卻有一些不同看法⁵⁹⁸。除此之外，在之後的 1963 年間也發生一件事情，引起當時台灣省警務處的注意，即台中市城隍爺誕辰舉行 20 年來最大的拜拜大遊行，參加行列有百餘單位，遊行隊伍的內容卻被警務處認定 11 項有違規定者而向省政府社會處呈報⁵⁹⁹：

「1.旅館工會：三、四十人共抬大型酒瓶。2.魚類工會：三、四十人共抬鯉魚。

宗教篇》，頁 29-31。

⁵⁹⁷ 此辦法直到 1979 年 5 月 10 才遭到廢止，參見《台灣省政府公報》（夏字第 37 期，68 府民一字第 35818 號，1979 年），頁 26。

⁵⁹⁸ 警務處有提到「本省之拜拜風氣，為時已久，日據時代日政府曾以重壓手段加以禁止，無法根除，亦無效果。」然而日治時代一直要到後期政府推行皇民化政策後，台灣人民的宗教自由才受到壓迫。例如當時負責調查臺灣宗教的日本學者增田福太郎曾經對此發表看法，按處於戰時法體制下的日治末期，基於皇民化政策主張廢棄台灣在來寺廟者不乏其人。惟增田福太郎援引日本憲法第 28 條：「日本臣民在不妨礙安寧秩序及不違背臣民義務的範圍內，有信教自由。」質疑寺廟全廢論的正當性。其認為臺灣民間信仰，「具有相當多屬於中性的商業交易色彩」，並未有憲法所稱妨礙安寧秩序及違背臣民之義務等「反國家性」。臺灣人對於土地公、媽祖、觀音、城隍爺等的信仰，就像日本人亦信仰釋迦牟尼、耶穌等「外來神祇」一樣，不妨礙臣民作為「天皇輔翼者」的本務，臺灣人的信仰應被尊重。參見增田福太郎，〈皇民化運動下の台灣宗教〉，頁 3-8。

⁵⁹⁹ 處長張國疆，《台灣省警務處為迎神遊行仿效日本形式有損國體函請參辦由》（台灣省警務處函，警行字第 110724 號，1963 年 8 月 31 日）。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 9-10。

3.天鵝味全公司：眾人抬日本神宮像。4.百代實業有限股份公司：眾人共抬日本神宮像。上述四個單位，化裝遊行均抬神像之類並著（祭）字外衣，高喊日語，頭上縛著白布條打扮像日本人一模一樣。5.味新味素：少女在花車上高唱日本歌。6.綠島汽水：男歌手唱日本歌。7.瑞發煤炭行。8.百花大酒家。9.味全公司。10.溪輪車行等單位花車均播唱日本歌曲輕音樂。11.鈴木牌機踏車：十二輛機踏車皆插『スズキ』日文旗號行列。以上述各點分析，有如下結論：1.花車的化裝完全模仿日本祭典方式，尤其抬神像場面最像。2.多數花車放播之輕音樂，均採日本歌曲，甚至高唱日語歌詞，令人彷彿為日本國。3.參加行列遊行的各單位均著重為自己廠商廣告，少見有反共抗俄為題之化裝模仿日本祭典，政府早有勸令，邇來各地不斷發生類似情事，如任其發展，後果不堪設想，應速反應上峰，研擬取締辦法，頒佈遵守，違者嚴辦，以重振民族正氣。」

從上述具有「日本味」的祭典描述可以發現，台灣人民對於上一個統治政權所施行的「皇民化政策」經驗⁶⁰⁰，仍然保留於民間且延續到戰後的社會活動，而這些經驗正是戰後的統治當局國民黨政府所欠缺的，也難怪會發生文化上的衝突，加上又是處於戰時戒嚴體制下，此一文化衝突即上升到「民族主義」的衝突。

因此，省政府收到報告之後，由民政廳行文給台中市政府，要求處理，而台中市政府則回覆，對於迎神遊行仍有「日本形式」表示有糾正取締之必要，以維護善良風俗，且已通知轄內各寺廟負責人應注意改善，勿再有日本式「御轎」及播唱日本歌典情形發生⁶⁰¹。顯示當局對於「日本式」的宗教習俗相當敏感，且認

⁶⁰⁰ 日治時期的皇民化政策，主要由第 17 任總督小林躋造（1936 年上任）與第 18 任總督長谷川清（1940 年 12 月上任）強力推行。前者因應中日戰爭爆發、「北守南進政策」的轉換，以及南進基地地位的提升等，採取嚴格而且激烈的手段，諸如強制神宮大麻的奉祀、正廳的改善、寺廟整理的施行等等。後者則隨著中國戰場的擴大與國民總動員體制的確立，改以略為緩和的精神教化方面為主，例如強制前往神社參拜、宮城遙拜、以及皇國臣民的精神教化等，其政策的推展中心，則為皇民奉公會（1941 年 4 月組成）。參見陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，頁 229。

⁶⁰¹ 市長邱欽池，《台中市政府為據報迎神遊行仍有日本形式乙案復請察照》（台中市政府代電，府欽民社字第 33609 號，1963 年 9 月 25 日）。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，

爲此不屬於「善良風俗」有損國體，必須加以取締，才能重振「民族正氣」⁶⁰²。

在原住民族方面，基於戰前日本政府禁止原住民族之基督教信仰，國民黨政府對於基督教傳教盡量給予便利，並准予教會租用山地保留地建置教堂，惟要求教會傳教應使用國語文或以當地方言溝通，並不得違反三民主義國策及法令。換言之，採取傳教保護的態度，並促進山地各教會的聯繫合作，以協助政府改善山胞山活⁶⁰³。

綜觀上述，儘管憲法宣稱了「宗教自由」，然而處於戰時法體制下的台灣社會，其宗教自由在各個層面上是遭到限制與壓迫的。例如因爲「愛國」緣故而必須向國旗及國父遺像敬禮，如不爲之，則會遭到處分。爲了戰爭的需要，民間習俗祭典活動也要加以「節約」，把省下來的人力、物力貢獻於國家。至於源自於日治時期的民間習俗祭典，也因爲有損國體及民族正氣，而被迫禁止。上述戰時的法律措施正是爲了政治上的目的而犧牲了人民的宗教自由。

第四款 政府大力取締宗教與受害人民的回應

頁 25-26。詳細內容如下：

台灣省政府民政廳：

一、(52)九、一九民甲字第 18190 號代電敬悉。

二、查本市農曆六月十五日城隍誕辰祭典化裝遊行有礙善良風俗及社會風氣部分經本市警察局(52)八、二二警行字第二三五五五號函本府民政局：「據報：本市農曆六月十五日城隍典化裝遊行時，鳳麟、好來塢、百花酒家等宣傳車上酒女全部出籠，花枝招展，招搖過市，有害善良風俗及社會風氣，尤甚者，本市旅館業、製藥工會及天鵝味素廠竟出動一隊日本式『天照大神』之『御轎』(日文名稱ミコシ)，每隊二十餘人，身著服裝、頭繫布巾、手持二塊竹板，敲打出聲，並另有一人於車上搗鼓，其聲完全爲日本式，各隊人員遊行中並高聲吶喊『アイシヨ』(譯音愛西)，其情調與我國習俗不合，更與城隍祭典儀式格格不入，實爲不倫不類日本酬神方式；又天鵝味素工廠宣傳車竟播放『支那之夜』日本音樂，味全食品公司宣傳車上歌女亦大唱日本歌典，均有糾正取締之必要。

二、查民間酬神集會或遊行等活動多爲各寺廟團體所發動，除飭屬注意勸導取締外，請貴局以府令通飭各寺廟團體負責人注意改善，以防再有類似情形發生，而維護善良風俗。

三、本府業經(52)八、二六民行字第一七七二號令飭轄內各寺廟負責人應注意日本式「御轎」及播唱日本歌典，亟應改善勿再有類似情形發生等在案。

四、復請察照。

⁶⁰² 當局所稱的「善良風俗」及「民族正氣」應該都是屬於「中國民族」式的，並且符合統治者的道德意識與政治正確。

⁶⁰³ 參見台灣省新聞處編，《改善山胞生活》(台中：台灣省政府，1971)，頁 102。

一、對一貫道的取締

(一) 一貫道遭到查禁

國民黨政府除了對上述臺灣民間習俗作出管制並要求不可有「日本式」的祭典外，並對有可能構成威脅或違反統治者眼中的「善良風俗」之宗教團體進行取締，此時首當其衝，被查禁的正是從中國傳入台灣的「一貫道」。一貫道初傳入台灣時，雖然沒有引起太大的重視和注意⁶⁰⁴，不過在傳道的數年之內，很快地從南到北都有信徒⁶⁰⁵。然而，由於一貫道在台灣屬於自其他地域傳入的「新興宗教」，沒有類似其他來台已久的外來宗教，如長老教會等有公開的教堂，因此大多在民宅進行活動，已經容易落入戒嚴時期「秘密集會結社」的禁忌；再加上信徒白天工作，多是利用夜晚參加宗教活動，如又男女信眾群聚一室，更容易招致外界有傷風敗俗的非議。另一方面，就國民黨政府的歷史經驗源自於傳統中國來看，其亦繼承中國帝制政權對宗教猜忌、敵視的文化⁶⁰⁶，對於任何秘密的宗教結社及聚會都必須嚴禁，以免危及政權安定⁶⁰⁷。因此，1950年（民國39年），行政院據當時台灣省保安司令部呈報一貫道有「公然設壇、妖言惑眾、危害地方治安情事」及其分佈情形後⁶⁰⁸，即於同年12月7日交內政部核復。同年12月29日內政部以

⁶⁰⁴ 當時的台灣省政府曾幫內政部代電各縣市政府，傳達處理一貫道之事宜，但詳細內容為何，沒有列出。參見《台灣省政府公報》（夏字67期，1947年），頁319。不過一貫道在中國曾因為涉嫌為共產黨間諜而遭到查禁。參見《資源委員會檔案》（國史館，典藏號：0030101021806，1944年10月31日至11月11日）。

⁶⁰⁵ 參見宋光宇，《天道鉤沉：一貫道調查報告》，頁9。

⁶⁰⁶ 有關中國迫害宗教的傳統，參見尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》，頁6-9。先前中國清朝的統治經驗也影響了後繼的中國統治者。由於中國清朝內亂中後期多跟宗教有關，例如白蓮教事件、太平天國事件等。因此宗教在中國統治者眼中不但不能安定人心，反而成為暴徒作亂的工具，所以統治者對宗教多是持有戒心的，也因此1908年清政府所頒佈的憲法大綱中，規定「臣民於法律範圍以內，所有言論、著作、出版及集會結社等事均准其自由。」唯獨未規定宗教自由。參見《政治官報》（第301號，光緒34年8月初二日，西元1908年），頁9-11。

⁶⁰⁷ 林本炫，《台灣的政教衝突》，頁62。

⁶⁰⁸ 台灣省保安司令部屬於警備總司令部沿革中的一環，在戒嚴時期，警備總部以軍事機關策劃、

臺內民字第五五九一號函復行政院秘書處略以，一貫道既事涉迷信，建請依照民間不良習俗辦法第二條規定應予查禁並由院令飭台灣省政府通令全省各縣市查禁。行政院秘書處於 1951 年（民國 40 年）2 月 10 日臺三十九第一四七一〇號通知「依議處理」，另由院令飭台灣省政府遵照辦理，並電飭台灣省保安司令部依「查禁民間不良習俗辦法」第 2 條「崇奉神權迷信（崇奉邪教、開堂惑眾）」及戒嚴法第 10 條第 2 款「得限制或禁止人民之宗教活動有礙治安者」之規定，對一貫道活動予以取締⁶⁰⁹。

（二）一貫道信徒的回應

自政府開始推行取締一貫道政策之後，一貫道的信徒又有什麼樣的回應呢？當時自陳曾任公職多年的一貫道信徒鄭邦卿，於 1959 年 6 月 29 日以「一貫天道信徒臨時代表人」之身分，向中國國民黨中央黨部與國家安全委員會及內政部、國防部等單位提出一份「申請書」⁶¹⁰，並附上長達 8 頁的「台灣省一貫天道實錄」

執行治安以及情治業務，同時兼營出入境管理事務。台灣警備總司令部的前身是「台灣省警備總司令部」，1945 年 9 月成立於中國重慶，主要任務是負責日本戰敗遣返在台日俘、接收台灣與維持台灣治安事宜，首任總司令為陳儀。1947 年奉命改為「台灣全省警備總司令部」，由彭孟緝擔任總司令，並正式於台北辦公。1949 年初將「台灣全省警備總司令部」再改為「台灣省警備總司令部」，由省政府主席兼任總司令，彭孟緝為副總司令。1949 年秋，台灣省警備總司令部奉命裁撤，分別成立「東南軍政長官公署」及「台灣省保安司令部」，任命彭孟緝為保安司令。1958 年 5 月，為簡化機構及統一指揮，將「台灣防衛總司令部」、「台灣省保安司令部」、「台灣省民防司令部」及「台北衛戍總司令部」等四個單位，以「台灣省保安司令部」為基礎合併編成「台灣警備總司令部」。1964 年 7 月 1 日為調整後備軍人動員體制，國防部裁撤動員局，新編成立「台灣軍管區司令部」，台灣軍管區司令由台灣警備總司令兼任，機關全銜遂為「台灣警備總司令部兼台灣軍管區司令部」。1992 年 8 月 1 日因應動員戡亂時期終止，「台灣警備總司令部」改制後，整編憲兵、陸軍以及海軍陸戰隊部分兵力，成立「海岸巡防司令部」，全銜為「台灣軍管區司令部兼海岸巡防司令部」。2000 年 1 月，立法院三讀通過「海巡法」，於同年 2 月 1 日軍管、海巡分置，海巡單位移編新成立之「行政院海巡署」，原部改稱為「軍管區司令部」，主要掌理動員、管理、服務三大工作及戰時警備治安。2000 年 1 月 29 日總統明令公佈「國防組織法」，該法第 10 條規定，修定「國防部後備司令部」，並配合「國防二法」於 2002 年 3 月 1 日實行時，同時更名。2002 年 3 月 1 日，更名為「後備司令部」。參見中華民國國防部網站

<http://afrc.mnd.gov.tw/Publication.aspx?CurrentNodeID=1019&Level=2>，點閱日期 2009 年 5 月 2 日。

⁶⁰⁹ 《內政部部史》，頁 267-268。

⁶¹⁰ 此申請書除了正本呈中國國民黨中央黨部及國家安全委員會之外，副本分呈內政部、國防部總政治部、安全局、情報局、調查局、台灣省警備總司令部、台灣省民政廳、警務處、刑警大隊、各縣市警察局暨各縣市警察分局（派出所）、陽明山警察所及一貫道各地道堂查照。如此鉅細靡遺的

一份⁶¹¹，該申請書提到⁶¹²：

「……請援信教自由之憲章視一貫天道為宗教，准各地當堂宣講道義，以便自由信奉。除請各地道堂主持人就近逕向該管治安機構聯絡，俾免誤為非法集會外，擬請轉飭各該有關機構隨時派員加強考核，以杜匪徒冒名混充；……」

除此之外，其似乎不願透過媒體張揚，希望不要公諸報端，內容如下：

「……天道宗旨，在於借假修真，主張虛靈寂靜，不欲張揚，尤戒炫售，所有本案及附件，暨處理過程，務懇作為機密文件處理，並切囑承辦人員，勿交由各報社記者，公諸報端，……」

之後，鄭邦卿於同年7月24日，又向先前中央當局提出另一份申請書並附上「一貫天道表解」一份。接著又將先前兩次的申請書及一貫天道實錄、表解寄給當時的聯合報發行人王惕吾，請求報導有關一貫道之消息時，採取客觀的論調，然而還是希望不要將這些文件公諸報端⁶¹³。

至1963年，由於一貫道信徒對於媒體的報導不滿，於是有鄭邦卿、陳志浩、張培成3人於3月間在報上刊載「一貫天道代表鄭邦卿等鄭重聲明」啓事⁶¹⁴，該聲明中指出各報對一貫道之報導有所誤會，與事實不符，強調一貫道與所謂的「鴨

動作，某程度顯示出其內心對政府取締的恐懼與亟欲澄清的企圖。

⁶¹¹ 該實錄中說明一貫天道之真義、道統與沿革、宗旨、戒律、崇拜之仙佛、過去之概況、在台佈道概況、行道實況、今後佈道及為社會服務計畫等。

⁶¹² 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁53。

⁶¹³ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁49。錄自宋光宇，《天道鉤沉：一貫道調查報告》，附錄部分。

⁶¹⁴ 新生報，1963年3月13日。

蛋教」並無瓜葛⁶¹⁵，並謂一貫道宗旨乃在正心修身，發揚孔教倫理綱常並無所謂裸體崇拜與姦污婦女之情事等等。同年4月9日，此3人又聯名向中國國民黨中央黨部、內政部等政府機關及報社提出「台灣省一貫天道申請設立自行約束辦法」，內容除了澄清一貫道非鴨蛋教之外，也認為媒體的報導不公⁶¹⁶，並提出「憲法賦予人民信仰自由」的權利主張而對過往政府的取締作出回應⁶¹⁷：

「……十餘年來，治安當局對我們的情形又如何呢？那是無數次的扣押、罰鍰、刑訊，以及若干的軍法、司法審判，結果、雖都是無罪省釋，但我們所受的精神痛苦，是難以形容的。……當局對我們的誤會，總有澄清一日的，憲法所賦予我們信仰自由的權利，是不會被剝奪的，為免除『秘密結社』的誤會，我們曾於四十八年六月二十九日造具一貫道在臺實錄一小冊，申請政府不要歧視我們，取締我們。……」

而所謂的「自行約束辦法」即是一貫道針對過往被當局或社會所誤解之情形，作出加強管理，使外界容易識別，避免再生誤會。其中特別提到道堂內要張貼「天道講座禁約」，以便信徒遵守。內容如下⁶¹⁸：

- 「一、嚴禁有叛亂政府為匪張目之言行。
- 二、嚴禁有違反國策譏評政令之言行。
- 三、不得有招搖撞騙勒索詐欺之行為。

⁶¹⁵ 有此一說：一貫道推行初期，被稱為邪教，有鴨蛋教之稱，傳說信徒舉行集會時，不論男女一律要裸體，而且拜鴨蛋。其實，只是因為早期一貫道集會較為秘密，如果加入者，不傳教中要義於外人，甚至不傳父母，不傳手足，而產生了神秘感，才有如此荒誕的傳說。也有另一種說法是鴨蛋教為以前民間對一貫道誤解的簡稱，因為他們茹素，但卻可以吃蛋，所以被戲稱為鴨蛋教。

⁶¹⁶ 例如中華日報1963年4月1日刊載：「(花蓮訊)富里警察分駐所於上月29日下午破獲一起邪教『一貫道』，……富里警察分駐所破獲此秘密結社的邪教組織後，深盼一般男女，應即醒悟，不要步上迷途。」該申請書對此報導寫到：「我們看了這一報導，差不多忍不住要向該報提出質詢、控訴：究竟我們『一貫天道』，『邪』在哪裡？是個什麼秘密組織？信徒被『迷』成怎樣呢？」參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁54。

⁶¹⁷ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁56。

⁶¹⁸ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁67。

四、不得有聚賭酗酒喧擾滋事之行為。

五、不得有傷風敗俗稍涉猥褻之行為。」

(三) 警備總部頒訂查禁一貫道作業程序

儘管舉出這些看起來不太像是宗教的教規，而像是政府單位要求公民守法的宣導規範，不過這些主動說明的行動並未能澄清誤解，也未獲得政府方面任何正面回應。相反地，內政部因為一貫道登報的舉動而準備嚴加查禁⁶¹⁹，而警備總部亦在 4 月 11 日訂出一套查禁一貫道作業程序，此作業程序預定的計畫內容為⁶²⁰：

- 
- 一、由內政部根據行政院過去查禁一貫道命令，及目前該道不法活動情形，台灣警備總部嚴予查禁，並副送國家安全局、司法行政部⁶²¹、台灣省政府。
 - 二、警備總部根據內政部公函，頒訂查禁一貫道作業程序，呈請國防部轉報行政院核備實行。
 - 三、內政部發佈查禁一貫道新聞，勸告民眾，勿受誘惑參加該道。

⁶¹⁹ 內政部在 1963 年 4 月 19 日(52)內秘東字第二四八七號函略以表示：「查邪教一貫道攻讖歪曲，妨害善良風俗，前經行政院明令查禁，並由本部先後轉知各級主管官署明令執行有案，詎該教竟於查禁期間依鴨蛋教三期新興佛教等等名義，從事非法活動，更於三月間公開在報端刊登廣告，頌揚邪說，藐視法令，近復據報該教傳教活動時，舉行裸體集會，傷風敗俗，更對無知良民斂財、姦淫、恐嚇等等非法行為，且散播謠言，為匪張目，高唱反戰，不僅危害社會治安，尤屬有違現行國策，並有為匪利用之虞，特函請查照，轉飭所屬依法嚴予查禁」。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 73。

⁶²⁰ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 74。

⁶²¹ 「司法行政部」，1928 年 11 月 16 日在中國設立，到 1980 年 7 月 1 日起始改為「法務部」，並沿用至今，臺灣戰後初期，先前日本在台運作 50 年的臺灣總督府法院，於 1945 年 11、12 月間，由職司民刑事裁判的中華民國臺灣高等法院及各地方法院接收，原配置的檢察局則由各該法院附置的檢察處接收，但不再由台灣在地中央行政機關（如行政長官公署）為司法監督。按當時臺灣的法院只是屬於中國司法體系下地方層級的法院，在中國南京尚有中央層級的司法院，以及其所設的最高法院、行政法院及公務員懲戒委員會。1950 年之後，中華民國法制上的中央司法機關均座落於臺灣，對於司法體系中一般行政事務的管理和監督，在 1980 年 6 月底前，係由司法院監督最高法院及其檢察署，另由行政院司法行政部監督高等和地方法院及其檢察處。自 1980 年 7 月後，已改由司法院監督最高法院、高等法院及地方法院等審判機關之行政事務，而由行政院設法務部，監督各檢察機關行政事務。參見王泰升，《台灣法律史概論》，頁 227-229。

四、警備總部發佈新聞查禁一貫道，並呼籲民眾切勿被騙參加。」

而在具體的實施方面上，則呈現鉅細靡遺的作業方式，包括成立專案小組蒐集情報資料⁶²²；動黨政軍各項資源從事新聞宣傳，例如請國民黨利用民間各種集會發動宣傳，勸告民眾勿參加該道，退出該道，並協調當時被國民黨政府政治收編的中國佛教會為文駁斥⁶²³。或是請國防部政治部告誡全軍官兵不得參加一貫道⁶²⁴。此外並針對一貫道負責人進行約談，命其具結停止活動，並交出組織名冊，自動宣布解散⁶²⁵。而在查禁取締上，更羅列出詳細的法律取締措施⁶²⁶：

「一、台灣省警務處，請約談警告後再犯之為首分子（各地堂壇主以上分子）

依照刑法第一百五十三條之規定嚴令取締，並移送司法機關法辦⁶²⁷。

⁶²² 專案小組由警總保安處負責召集，司法行政部調查局及省警務處各派一人參加。蒐集六大項資料：1.一貫道各地負責人之姓名，及基本資料。2.一貫道各地集會傳教及發展組織情形。3.一貫道各地徒眾人數，姓名及基本資料。4.一貫道迷惑害人及其他不法資料。5.一貫道首要份子○○○○○○○○○○有無○○等意見之調查資料。6.查禁一貫道後，各方面反應情形。（○字為原檔案字跡模糊、破損無法辨認者。）參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 74-75。

⁶²³ 中國佛教會原在中國創立，於 1949 年在台灣復會，最初復會的目的主要是解決流亡臺灣之中國僧侶的設籍問題，以免除被誤認為有「政治問題」上的困擾。當時國民黨政府為整頓與掌控時局，因此也歡迎中國佛教會的復會，並且也要求該會要負起宣揚政府政策之責。而由於「非常時期人民團體法」第 8 條規定在同一區域中同性質、同層級的「人民團體」只能有一個。因此中國佛教會成為當時唯一被允許存在的全國性佛教組織，出家人皆要入會，在其傳戒系統受戒。也因此統治當局對於中國佛教會多所介入和控制且培養具有國民黨員身份的僧侶領導人，如白聖、星雲、悟明等以達到政治收編的目的。參見葉永文，《台灣政教關係》，頁 201-219。

⁶²⁴ 警備總部的新聞動員詳細如下：「1.警備總部邀請有關單位○○查禁一貫道新聞宣傳有關事宜，並擬訂詳細實施辦法。2.請中委會四組發動各報刊雜誌及廣播電台等，共同宣傳查禁一貫道，及該道誘惑民眾危害社會善良風俗事實。3.請中委會五組利用民間各種集會發動宣傳，勸告民眾勿參加該道，退出該道，並協調佛教會為文駁斥。4.請中委會六組，明示各級單位透過從政主管同志，嚴格控制所屬人員，不准參加一貫道。並發動黨員個別報告，勸阻參加邪教。5.請國防部政治部告誡全軍官兵不得參加一貫道。6.各單位新聞宣傳，應鼓勵民眾向各級警察機關，或警備總部約談一貫道分子。並勸導自動向治安機關具結脫離邪教組織」。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 75-76。

⁶²⁵ 此內容為由警備總部約談一貫道各領袖堂派負責人，及北、中、南、東部各教區該道前人，追究其為所宣傳嫌疑，並著內政部查禁一貫道要旨，當面交付，並：1.警告離開停止活動，並令具結，如有違犯，決予嚴辦。2.要求交出組織名冊，並召集所屬幹部，自動宣布解散。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 77。

⁶²⁶ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 77-78。

⁶²⁷ 刑法第 153 條

以文字、圖畫、演說或他法，公然為左列行為之一者，處二年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金：

一 煽惑他人犯罪者。

- 二、對再犯分子之依法懲辦，請各級法院共同支持。
- 三、移送法辦之再犯分子，務須具備犯罪構成要件並預計移送後必可判刑，以免影響政府威信，各地警察局應與當地法院事先密切協調。
- 四、對一貫道分子涉有其他違法事證（如匪諜及普通刑案等）者，應依適用之法條嚴予法辦，以加強全面打擊。
- 五、對各地一貫道集會活動，除為首負責人應依法嚴懲外，其盲從徒眾，依照違警罰法處罰，並令其具結停止活動。
- 六、對於著有劣跡之邪教首要分子，其劣跡足以構成流氓條件者，先行完成流氓列冊手續，再依取締流氓辦法，予以管訓。
- 七、參加邪教之軍中現役人員，請總政治部辦理。
- 八、台灣省警務處應將各縣市警察局執行查禁取締及約談警告工作情形有關資料通報警備總部保安處，一般者每三日彙送一次，重要者隨時通報。⁶²⁸」

其中第 2 項「對再犯分子之依法懲辦，請各級法院共同支持」，則可在當時擔任台灣省警備總司令部總司令，官拜陸軍二級上將的陳大慶，於之後對司法行政部的公文中能夠得到印證⁶²⁹：

「……關於查察一貫道作業程序中，查察取締一項：對約談警告後再犯之為首分子（該邪教各地堂壇主以上人員），依照刑法第一百五十三條論處一節，擬請貴部轉知各級地方法院予以支持，俾能有效取締一貫道不法組織之蔓延，以維護我國家安全。……」

二 煽惑他人違背命令，或抗拒合法之命令者。

⁶²⁸ 細心的讀者可以發現為何警總的法律措施沒有包括前述的「查禁民間不良習俗辦法」，其原因乃是 1965 年內政部認為：「該辦法歷時甚久，已不適合現實環境，執行困難……」，因此呈請行政院准予廢止獲准，然而其背後執行困難原因為何，留待後述。參見《台灣省政府公報》（秋字第 55 期，1965 年），頁 2-3。

⁶²⁹ 此公文為：柏樸字第二一〇號《臺灣省警備總司令部電司法部支持取締一貫道之首犯分子》，1963 年 5 月 22 日。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 113。

(四) 一貫道負責人宣布解散

接著警備總部發言人王超凡中將於 1963 年 5 月 5 日表示：「一貫道已遭查禁有案，卻仍從事非法活動，且於報端刊登廣告、頌揚邪教、藐視政令」，於是乃決心嚴加查禁⁶³⁰，並通知各地治安機關，對尚未停止活動的「邪教」一貫道，即日起嚴加取締⁶³¹。而後治安單位於 5 月間與一貫道各地負責人舉行座談，令其具結宣布解散組織，停止傳教活動⁶³²。於是一貫道南部與北部的三個主要負責人，於 6 月 10 日上午，分別在台北及高雄，召集所屬支線代表宣布解散。其解散聲明提到⁶³³：

「此次政府決心要禁絕本道活動，因為我們沒有在政府機關辦理合法的登記手續⁶³⁴，希望各同仁從今天起，絕對遵守政府命令，切實停止活動，自動解散，表現守法的精神，今後如有繼續活動者，其責任應由各位同仁自負。」

(五) 政府查禁一貫道之原因

儘管一貫道表面上宣布解散，然而各地一貫道還是持續被取締，警備總部在 1970 年提供內部同仁參考的○八一五號文件《為什麼要查禁一貫道》中⁶³⁵，其開

⁶³⁰ 《警總決查禁 一貫道邪教 如有玩忽將予嚴懲》(聯合報，3 版，1963 年 5 月 6 日)。

⁶³¹ 《內政部重申前令 飭查禁一貫道，並盼民眾勿受愚弄 警總通令嚴予取締》(中央日報，3 版，1963 年 5 月 9 日)。

⁶³² 《立正、解散》(聯合報，3 版，1963 年 6 月 11 日)。

⁶³³ 《本省一貫道一下解散了 南北同時行動 發表書面聲明》(聯合報，3 版，1963 年 6 月 11 日)。

⁶³⁴ 依照當時「非常時期人民團體組織法」，人民團體必須向縣市政府主管機關、省政府主管機關或中央主管機關內政部辦理登記且獲核准才有合法地位，不過能不能獲得合法地位，還是繫於政府的決定。

⁶³⁵ 參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 331-338。錄自宋光宇，《天道鉤沉：一貫道調查報告》，附錄部分。

宗明義即指一貫道是「白蓮教的流毒遺傳」，並稱「綜觀元末以來的歷代禍亂之源，都是奸逆份子利用秘密教門從事結夥，輕者作奸犯科、傷風敗俗；重者聚眾倡亂、盜寇劫掠，是以當政者無不視為罪惡禍亂的淵藪，而予以嚴禁。⁶³⁶」從這段話可以印證先前提過的傳統中國政權對宗教猜忌、敵視的文化，對於任何秘密的宗教結社及聚會都必須嚴禁，以免危及政權安定。

而該文件雖然也提到憲法賦予人民有宗教信仰的自由，有集會結社的自由，但是強調必須在法律的許可範圍之內為之⁶³⁷。其認為一貫道表面上以警世勵俗勸善為名，卻利用迷信邪說進行不法活動之實，因此對社會有諸多危害如下⁶³⁸：

- 一、妖言惑眾，腐蝕群眾心理，強調三期末劫，世界末日將臨，天降大難，信道得救，蠱惑人民信工減產，要儲備物質應變，使人心惶惶，沮喪頹廢。
- 二、作奸犯科，從事不法行為：一些無業遊民，地痞流氓，鼠竊狗偷之輩，寄生其間，藉邪教掩護，利用迷信心理，而行恐嚇、欺詐、斂財、姦淫等不法事實。
- 三、操縱教徒，干擾地方選舉：每逢地方公職人員及民意代表選舉時，野心分子每利用邪教組織，操縱選民，掌握選票，把持競選活動。
- 四、邪行詭異，敗壞善良風俗：該教於夜中秘密集會，有男女雜處者，有裸體崇拜者，有以法術治病者，更有神棍以神道惑人，而行侮辱姦淫婦女之行為者，敗壞風俗莫此為甚。

⁶³⁶ 白蓮教屬於民間信仰，正式發現白蓮教的組織是在中國元朝末年，他們燒香吃素，畫符念咒，給人治病，宣傳彌勒佛轉世救人。元末，天下大亂，許多人紛紛信仰白蓮教，教徒曾反抗元朝。中國明朝時，明太祖認為此教為邪教，足以擾亂社會，嚴加取締，不過防不勝防，每逢政治不安、民生疾苦的時候，他們便趁機而起。至清代中葉，又轉為反清。西元 1775 年（清朝乾隆 40 年），白蓮教首領劉松在河南起事被捕，被發配到甘肅充軍，劉松弟子便逃散到四川、湖南、湖北一帶繼續傳教。西元 1796 年（清朝嘉慶元年）教徒在湖北、陝西、四川起事，蔓延到河南、甘肅，而以川、楚最烈。又被稱為川楚教亂，直到 1804 年（清朝嘉慶九年），才大致上平定。其詳，參見夏家駿，《清代中葉的白蓮教起義》（中國北京：中華，初版，1974 年）。

⁶³⁷ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 336。錄自宋光宇，《天道鉤沉：一貫道調查報告》，附錄四。

⁶³⁸ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 336-337。

五、為匪利用，掩護統戰活動：匪偽陰謀分子藉邪教為掩護，秘密進行散播謠言，蒐集情報及一切反政府陰謀活動。近日嘉南地區邪教傳布「臺中聚水湖，嘉義建帝都」的妖言，又某仙家暗示：李姓青年現在大某地，將來即中國的真主人，能統一中國，其為匪偽統戰利用，謀反倡亂，至為明顯。

在查禁邪教的法令依據部分，則指出⁶³⁹：

「對於一貫道邪教分子其具有犯法事實者，除依法處理外，對其一般性傳教活動之查處，應依「違警罰法」及查禁民間不良習俗辦法處理，按違警罰法第六十六條⁶⁴⁰，規定其處分為三日以下拘留或二十圓罰鍰或罰役，由於處分過輕，致懲戒作用不大，另查禁民間不良習俗辦法第九條規定其處分為解散或沒收，移送法院審理，法院以此項辦法係行政命令，多予以不起訴處分，是故以往對一貫道邪教查禁成效有欠理想⁶⁴¹。今後欲期確收查禁邪教實效，似可依刑法第一百五十三條『以文字圖畫演說或他法，公然煽惑他人違背法令或抗拒命令處二年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金』，移送法辦。惟使用本條之前提要件，必須取得其罪證，我治安同仁特須注意及之。」

從上述種種治安機關的作為及意見，可以知道統治當局除了覺得現行處罰過

⁶³⁹ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 337。錄自宋光宇，《天道鉤沉：一貫道調查報告》，1983 年，附錄四。

⁶⁴⁰ 第 66 條

有左列各款行為之一者，處三日以下拘留或二十圓以下罰鍰或罰役：

- 一 奇裝異服，有礙風化者。
- 二 妖言惑眾，或散佈此類文字圖畫或物品者。
- 三 製造或販賣有關迷信之物品，不遵官署取締者。
- 四 於通衢叫化，或故裝殘廢行乞，不聽禁止者。
- 五 販賣或陳列查禁之書報者。
- 六 虐待動物，不聽勸阻者。

⁶⁴¹ 此原因或許就是前述提到的「查禁民間不良習俗辦法」，因為「執行困難」後來被廢止的緣故吧。

輕之外⁶⁴²，對於取締一貫道的態度乃是當成違反「善良風俗」的邪教與危害「社會治安」的奸逆份子處理，並且是大規模的取締⁶⁴³，且執行的手段除了動用黨政軍資源以外，還企圖影響法院以刑法入罪。儘管初期的一貫道信徒曾經試圖引用憲法保障人民「宗教自由」條款，然而歷史證明是徒勞無功的，也促使他們走上另外一條爭取合法化的道路。

（六）一貫道利用合法佛道名義爭取生存

林本炫認為由於過往一貫道在民宅聚會的方式容易引起外界誤解為秘密結社產生不良的負面連結，因此一貫道便朝有可以「公開活動」的場所此一方向發展，而試圖爭取合法化。不過，儘管有此認識，其間仍經歷相當漫長的時間。在「有可以公開活動的場所」這方面，一貫道分兩條途徑進行，其一是開始籌建廟宇，作為公開的活動場所。隨著社會經濟繁榮和信徒人數的增多，新建的大廟也就日漸增多，達 50 多間。雖然家庭佛堂仍佔多數，但公開佛堂已有越趨重要之勢，不過，公開佛堂成立之後，必須有合法的名義方可進行活動，於是採取加入道教會或佛教會的方式。1963 年底，一名一貫道負責人與另兩名道教領導者共同籌組台灣省道教會，獲得政府允許登記，並在 1964 年 6 月 14 日中央日報刊登此事，

⁶⁴² 當時的媒體也與統治當局唱和，例如聯合報的一篇文章提到：「台北市警方前天破獲了「一貫道」所謂的神壇，原擬將一千神棍移送台北地檢處偵辦，但因找不出有力的法規依據，同時，有一位蔣姓人士出面說項，結果以分別拘留一至三天了事。讀過報載新聞，我們若有憾焉。神棍之為害社會，眾所公認。一貫道之為邪教，在我們這裏也眾所共知。固然，善男信女們之樂信樂捐，甚至有的婦女且為之被脅而獻身兼淫棍的神棍，都屬一念之差的咎由自取。但警方說是於法無據，而不能移送法院，只能以違警罰法論處，我們倒希望司法機關，對此能有一個是或否的公開解釋。再說，違警罰法第三章之拘留處分，可高至七天，而且或可罰鍰罰役。本案一千神棍，最重的卻只拘留三天，亦無罰鍰罰役。如此輕罰，顯然由於那個蔣姓人士的說項。我們不知道警方何以如此怯於人情！」參見《如此處罰神棍！黑白集》（聯合報，3 版，1978 年 4 月 25 日）。

⁶⁴³ 從國史館的檔案可知高雄市、台中縣、雲林縣、苗栗縣、新竹縣、台南市、台南縣等地都有取締紀錄或是擁有轄內一貫道分子的名冊資料。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》。

呼籲一貫道親加入道教會⁶⁴⁴。此後仍然有許多查獲「一貫道」傳道活動的報導，不過這些被查獲者均是在民宅內舉行的私人聚會⁶⁴⁵。

（七）一貫道信徒在行政救濟上受挫

至於一貫道信徒有無試圖透過司法救濟途徑來爭取權利呢？由於前述研究方法的限制，筆者只找到一件 1979 年 10 月 19 日行政法院的判決⁶⁴⁶，內容是原告因為出版了有關一貫道創始人的事蹟，而遭到行政機關停止其發行權一年之處分，原告後來上訴到行政法院，但法院的見解為一貫道為「邪教」，原告的雜誌刊有一貫道創始人之「乩示鸞諭」，散佈一貫道邪說，與原本登記之旨趣不符，而違反登記之發行旨趣，此發行係屬違背當時出版法第 40 條⁶⁴⁷。因此，法院認定行政

⁶⁴⁴ 宋光宇，《天道鉤沉：一貫道調查報告》，頁 134。

⁶⁴⁵ 林本炫，《台灣的政教衝突》，頁 47-48。

⁶⁴⁶ 參見行政法院 68 年判字第 649 號。其要旨為：「〔出版品就應登記事項為不實之陳述而發行或有變更，而不為聲請變更登記而發行出版品者，得定期停止其發行〕

按出版品就應登記事項為不實之陳述而發行或有變更，而不為聲請變更登記而發行出版品者，得定期停止其發行，出版法第四十條第一項第一、二款定有明文，原告發行之慈惠瑤門大明雜誌，原登記之發行旨趣為「宏揚母教，發揚傳統文化，喚醒蒼靈，尊師重道，學古聖賢，提倡倫理固有道德」，而一貫道為我國禁止之邪教，該邪教之創始人為張天然，張天然之妻名孫素貞，原告出版之前開雜誌第八期（六十六年九月十五日發行）第三十三頁刊有「月慧菩薩登鸞」之詩文，第三十頁刊有「張天然古佛登鸞」，第十三期（六十七年二月十五日發行）第二十九頁刊有「月慧仙姑登鸞」等文字以張天然、孫素貞乩示鸞諭，散佈一貫道之邪說，有獲案之各該期雜誌可稽，顯與其登記發行之旨趣不符，原告對此不符之發行旨趣，並未聲請變更登記，而為違反原登記之發行旨趣而發行，被告機關對之為定期停止發行一年之處分，並經報請行政院新聞局核定有案，並無不當。」

⁶⁴⁷ 出版法已於 1999 年 1 月 25 日遭到廢止，其 40 條為：「出版品有左列情形之一者，得定期停止其發行：

- 一 出版品就應登記事項為不實之陳述而發行者。
- 二 不為第十條或第十七條之聲請變更登記，而發行出版品者。
- 三 出版品之記載違反第三十二條第一款之規定者。
- 四 出版品之記載違反第三十二條第二款及第三款之規定情節重大者。
- 五 出版品之記載違反第三十四條之規定情節重大者。
- 六 出版品經依第三十七條之規定連續三次警告無效者。

前項定期停止發行處分，非經行政院新聞局核定不得執行，其期間不得超過一年。違反第一項第三款之規定者，得同時扣押其出版品。」

機關之處分並無不當，所以原告上訴遭到駁回因而敗訴。從此案可知當時原告登記之發行旨趣為「宏揚母教，發揚傳統文化，喚醒蒼靈，尊師重道，學古聖賢，提倡倫理固有道德」，但是法院是以一貫道為「邪教」的見解而進行判決，認定其發行刊物涉及一貫道邪說而與「發行旨趣」不合，仍是延續了先前統治者對於「善良風俗」的道德觀與政治正確。

(八) 一貫道獲得部分社會人士支持

這種情況，到了 1980 年代左右以後，開始有了變化。首先是高雄地方法院推事蘇鳴東於 1978 年 10 月編著《天道概論》一書⁶⁴⁸，介紹一貫道，隨即引起中國佛教會與中國孔學會出版各類小冊子加以攻擊。蘇氏並於 1980 年提出一份公開信給行政院，要求「政府儘速輔導其成立宗教財團法人，給予合法地位，使其教團制度化、財務公開化、功能教育化、服務社會化、教理學術化、允許自由傳道，政府也便於從旁監督」⁶⁴⁹，並有國大代表王蘭給各有關單位的調查報告。其中除了說明一貫道「以弘揚中華文化為宗旨，其聚會行禮本我國古禮行之，乃是正道之一」外，並謂「與其中人交往越多，越覺得其人數眾多，力量浩大，士農工商無所不包，無所不有」，並建議⁶⁵⁰：

「若政府能使一貫道正式公開登記，使其成為一合法之宗教學術研究團體一方面固能吸收此一民間團體，接受政府領導，服從政令，作為安定社會之一大力量，……所謂化暗為明，使政府一目瞭然而便於督導。既能貫徹政府宗教自由之政策，又能防範宵小敗類從中圖利，個人為非作歹，擾亂社會治安，豈不兩全其美。」

⁶⁴⁸ 推事即法官之前稱，按之前推事常被戲稱為「一推了事」，後來法院組織法、訴訟法等相關法令陸續更名為法官。

⁶⁴⁹ 宋光宇，《天道鉤沉：一貫道調查報告》，附錄一，頁 8。

⁶⁵⁰ 宋光宇，《天道鉤沉：一貫道調查報告》，附錄二，頁 10-11。

不過，一貫道離正式「合法化」仍有相當長的一段時間。1982年9月，政府內部曾計畫召開一貫道合法化的討論⁶⁵¹，1983年2月初，國大代表裴鳴宇以「中華聖教會」（一貫道之一支派）之名義，向內政部提出成立宗教團體的申請，經內政部及國民黨中央社工會等單位審查後，遭內政部予以否決⁶⁵²，當時的情形是，各有關單位大體傾向贊成一貫道合法化，但是認為核准開放時機未到，必須等一貫道修正內部的缺陷，改善與其他宗教之關係，充分得到社會的認同⁶⁵³。

（九）一貫道合法成立

至1985年6月，內政部主管官員表示，在宗教法未立法前，只要不違法，不違背國策及善良風俗，政府在政策上並不禁止傳教活動。至於一貫道是否適用此一政策，仍須由中央有關單位繼續觀察一段時間後，才能決定⁶⁵⁴。1987年初，1月9日，蕭端徵等40餘名國民黨籍立法委員在院會中提出質詢，要求讓一貫道立案合法傳布⁶⁵⁵。12日，周哲宇在監察院內政委員會提臨時動議，並獲通過，決議成立小組，調查內政部不准一貫道合法傳教之原因及其問題⁶⁵⁶。次日，內政部長

⁶⁵¹ 宋光宇，《天道鉤沉：一貫道調查報告》，頁192。

⁶⁵² 《一貫道化暗為明 儒釋道頗有異議 內政部考慮舉辦聽證 辯論後決定准否立案》（聯合報，3版，1983年2月8日）。此報導中提到內政部在社會風俗和國家利益考慮下，曾會同國民黨中央社工會，委託中研院助理研究員宋光宇進行研究；宋光宇花費兩年時間，深究一貫道後，認為其沒有不當活動紀錄，而且在教義上是揉合儒、釋、道三家經典所成，並不違背善良風俗；且一貫道信徒眾多，可能是台灣地區最大的教派；在此情形下，不如准其化暗為明，便於輔導管理。宋光宇報告提出後，國民黨中央社工會即轉發有關單位及宗教團體表示意見。當時有些佛教人士認為，一貫道的教義竊用佛經，堅決反對其合法化；道教人士因為信徒結構問題，也不贊成一貫道合法化；至於孔學會更視一貫道與白蓮教有關，絕對不能讓它化暗為明。對於這些正反互見的意見，內政部考慮舉行面對面的聽證會，就一貫道的實質和對社會的影響進行辯論，再決定一貫道是否能合法成立宗教團體，公開活動。

⁶⁵³ 《一貫道·勿瞎搞·要法術·怎服眾 開沙扶乩·神秘兮兮 密傳三寶·無此必要》（聯合報，3版，1983年2月10日）。

⁶⁵⁴ 《政府並不禁止傳教活動 一貫道是否適用須觀察才能決定》（中國時報，3版，1985年6月19日）。

⁶⁵⁵ 立法院公報，第76卷，第3期，1987年，頁51-53。

⁶⁵⁶ 《一貫道不准傳教 監察院調查原因 內政部積極研訂宗教法》（聯合報，3版，1987年1月13日）。

吳伯雄即在記者會上表示，內政部已呈請行政院，解除對一貫道傳教的禁令，使其能正常活動，並謂內政部已擬妥「甲」、「乙」兩案，甲案係於取消禁令後，允許其以民間信仰方式公開活動，並由民政單位輔導其逐步轉化為純正信仰，另由治安單位密切掌握其動態，依法嚴辦其不法活動，此外，並有一些配套措施⁶⁵⁷；乙案則是在取消禁令後，允許其成為正式教派，並由內政部依法輔導成立財團法人，並完成組織體系公開傳教，但有關單位仍將確實掌握其動態，對不法事實依法懲處⁶⁵⁸。不過在筆者看來，兩案好像沒有相差多少，雖然對一貫道政策鬆綁了，但還是當成「假釋犯」或「治安顧慮人口」看待。1月10日，蕭瑞徵等11名立法委員，應邀至新店大香山慈香巖及木柵指南山天恩宮參觀並聽取簡報。1月21日，內政部表示行政院已同意該部之建議，解除對一貫道之禁令，一貫道自此可恢復其公開合法之傳教活動，但由於一貫道派系複雜，為避免引發教內爭執，要求一貫道在整合後辦理登記⁶⁵⁹。12月8日，內政部正式核准成立「中華民國一貫道總會」為社團法人，並希望三個月內籌組成立，否則撤銷許可⁶⁶⁰。翌年3月5日，「中華民國一貫道總會」成立，一貫道遂成為國內合法的宗教之一⁶⁶¹。

(十) 一貫道合法化之原因

綜觀上述，一貫道獲得合法化的近因，是1987年初，蕭瑞徵等40餘名立法

⁶⁵⁷ 此具體措施為：「一、由內政部會同省市府對一貫道活動情形，隨時予以導正，加強社會教育功能，逐漸消除其秘密傳教及迷信傳教色彩，淨化其活動。二、目前寄生於佛、道寺院的一貫道組織，依現狀存在，家庭佛堂予以注意偵查，公共佛堂聚會則需依民間集會規定向治安單位報備。三、治安單位依「違警罰法」（或未來的「社會秩序維護法」）禁止一貫道作深夜活動，並密切注意其組織及活動，對騙色騙財；妨害治安行為，依法懲處。四、整理一貫道經典、主神，並公開宗教儀式、組織，及信徒名冊。」

⁶⁵⁸ 《一貫道活動無違法之處 內政部報政院解除禁令 基於保障宗教自由精神 允其公開 輔導轉為民間純正信仰 嚴辦不法》（聯合報，3版，1987年1月14日）。

⁶⁵⁹ 《解除一貫道禁令 行政院正式同意 盼發揮勸人為善功能》（中國時報，1987年2月22日）。

⁶⁶⁰ 《「一貫道」申請 成立社團法人》（聯合報，3版，1987年12月9日）。

⁶⁶¹ 《一貫道成立總會》（聯合報，3版，1988年3月5日）。

委員的聯合質詢，使得內政部立即作了回應。不過，值得追問的是，30 多年來，政府當局對一貫道的種種限制，何以能夠解除，而讓一貫道合法化？這個問題可以從一貫道內部主張及當時的政治背景找出端倪。林本炫認為就一貫道內部而言，經過先前的挫折，其領導人明白，要想合法化，最好的方法是在政府當局有人願意為他們發聲，而且這些人能夠透過憲政體制影響政策。而各級民意代表，尤其是中央民意代表正是理想人選。在族群關係上，一貫道各組負責人幾乎全為外省籍人士，在歷史經驗與意識型態上與國民黨相近，因此他們便選擇全力支持國民黨籍候選人，作為爭取合法化的策略⁶⁶²。而且就一貫道的教義而言，不但不具有一般所認為的「反政府」性格，而且是個極端保守、懷舊，希望用古禮來重整社會秩序的教派⁶⁶³，因此也傾向於採取親政府的立場。就其信徒人數而言，不因遭受取締而減少，反而從 1963 年的 5 萬人，到 1982 年左右已增加為 50 萬人⁶⁶⁴，且這些信眾具有高度的動員力，成為選舉中不可忽視的力量。而在候選人方面，自然也知道這股力量龐大，於是除了在選舉時到一貫道道場或佛堂拜票外，有的乾脆成為一貫道道親，直接受到支持。因而，如果將這些加入一貫道的立委名單與 1987 年 1 月為一貫道提出合法化質詢的 40 餘名立委相對照，即可發現全為國民黨籍之外，且其中有若干立法委員，包括領銜提出質詢的蕭瑞徵，其本身即為一貫道信徒⁶⁶⁵。而國民黨的中央民意代表為何肯幫一貫道說話，則必須回到先前的政治歷史背景中，才能夠理解。

關於當時的政治背景而言，自 1970 年起，中華民國退出聯合國，使得國民黨政府統治權威的正當性受到動搖，外有國際地位孤立，內有政治改革的要求，其中以國會改選一項最為迫切，於是在 1972 年舉辦首次「增額中央民意代表選舉」。

⁶⁶² 林本炫，《台灣的政教衝突》，頁 54-55。

⁶⁶³ 參見楊惠南，《一貫道與佛教》（當代，第 11 期），頁 59。

⁶⁶⁴ 參見宋光宇，《我所了解的一貫道》（聯合報，專欄，1983 年 2 月 9 日）。按一貫道信徒人數的增加，除了在當時台灣社會其屬於新興宗教之外；其教義融合儒釋道傳統，與當時原本就已經信奉佛、道混合民間信仰的台灣人民而言，沒有太大的差別存在。

⁶⁶⁵ 《立委蕭瑞徵遭槍擊死亡 天道教親紛表該教一大損失》（中央日報，7 版，1987 年 1 月 24 日）。此報導提到蕭瑞徵委員夫婦入一貫道約 8 年，平時為道親服務，在選立法委員時，受到道親的支持。

其後 1978 年底與美國斷交，國民黨的統治正當性又再次受到考驗，前後又經過 1977 年的「中壢事件」與 1979 年「美麗島事件」⁶⁶⁶，爲了擴大政治參與管道，國民黨政府宣布 1980 年恢復辦理增額中央民意代表選舉。不過，在這短短幾年之間，台灣的政治情勢有很大的變化。黨外反對勢力的發展，給予國民黨相當大的選舉壓力，一方面國民黨必須在選舉中獲取壓倒性的勝利以鞏固其業已受到動搖的統治正當性，加上美麗島事件的影響，使得 1980 年恢復舉辦的中央民代選舉空前激烈。在這種國民黨與黨外競爭逐漸激烈的背景下，任何可資運用的政治資源皆對選舉有舉足輕重的影響力，何況此時一貫道已發展成擁有 50 萬信徒人數，爲一人數眾多的宗教團體。而自 1980 到 1986 年年底爲止，黨外選票穩定緩慢的成長，於 1986 年 9 月成立的民進黨，也在該年年底的中央民代選舉中大有斬獲⁶⁶⁷。

在此逐漸趨於激烈的選舉中，當時的「黨外」，以及後來成立的民進黨也知道宗教團體這股龐大的力量，而有意加以吸收運用，提出「衛教」與「宗教自由」作爲發展的重點之一，以爭取幾個受到不利待遇的宗教團體支持⁶⁶⁸，這些當然對國民黨構成威脅。一方面一貫道的教勢迅速擴大，同時積極向國民黨示好，另一方面反對勢力也向這股政治資源招手，在這樣的條件下，當然會影響國民黨政府當局的主觀決策動向，也就是將一貫道化暗爲明，便於監督，並加以運用，成爲支持國民黨政府的力量。例如政治學者蔡政文建議⁶⁶⁹：

⁶⁶⁶ 「中壢事件」，是 1977 年台灣的縣市長選舉中，由於桃園縣長選舉投票過程中的做票傳聞，引起中壢市民忿怒，上千名群眾包圍中壢市警察分局，搗毀並放火燒毀警察局的事件。最後許信良以二十二萬票勝過中國國民黨提名的歐憲瑜，當選桃園縣長，事件漸告平息。

「美麗島事件」，是 1979 年 12 月在台灣高雄發生的一場遭到暴力鎮壓的民主運動。事件發生後，軍警情治人員展開全島同步的大逮捕，政府陸續追捕黨外人士。1980 年 2 月 20 日，警總軍法處以叛亂罪將黃信介、施明德、張俊宏、姚嘉文、林義雄、陳菊、呂秀蓮、林弘宣等人起訴，其他 30 多人則在一般法庭遭到起訴。在張德銘、陳繼盛等人的協助下，被告方開始聘請辯護律師，最後組成了一個 15 人的律師團包括謝長廷、陳水扁、尤清、江鵬堅、蘇貞昌、李勝雄、張俊雄、郭吉仁等人，每名被告有兩名律師協助辯護。最後判決結果，8 人全部有罪，施明德被判無期徒刑，黃信介 14 年有期徒刑，其餘 6 人 12 年有期徒刑。其詳，參見古淑芳，《台灣黨外運動(1977-1986)：以黨外言論爲中心之研究》(國立台灣師範大學歷史研究所碩士論文，1999)

⁶⁶⁷ 林本炫，《台灣的政教衝突》，頁 56-57。

⁶⁶⁸ 參見葉向芝，《一貫道雖解禁，宗教自由還免談》(開拓時代，第 3 期)，頁 32。

⁶⁶⁹ 參見何穎怡、胡遜，《細說一貫道》(中央月刊，第 145 期)，頁 218。

「與其讓它永遠在違法情況下傳布，還不如讓它公開，這樣可以觀察輔導它，使它在政府保護下正常發展，而不至影響各方面安定。……大致而言，很多東西是你不去利用它，它就會被別人利用了。」

另外，在警備總部的一份專題報告也顯露了這種想法⁶⁷⁰：

「不久前，中央某專案小組曾邀請有關單位，對一貫道問題做過專題研討，會中眾說紛紜，主張不一。大致負責治安的單位都主張轉化運用，認為目前國家處於內憂外患之時，如能爭取一分向心，也就是減少一分阻力。況且目前一貫道除近迷信外，尚無政治上任何不利傾向，如能善加輔導，變阻力為助力，就增加一分反共力量。」

而在 1987 年年初，蕭瑞徵等人之緊急質詢文中，其要求使一貫道合法化之 6 點理由，除了指出不讓一貫道合法化，可能造成彼等對政府政策產生懷疑（理由 1），且一貫道人數龐大，經濟力雄厚，禁止其傳佈或稱之為不法宗教團體而取締，在事實上不太可能外（理由 2、3），最重要的是第 4、5、6 點理由⁶⁷¹：

「目前天道（即一貫道）之「前人」二十多位之中，只有一兩位後繼者是本省人以外，其餘全是外省籍者，因此在「道場」上是所有社團中最無省籍之分的，當然台獨份子不易於天道掛勾之道理即在於此，否則，三十年來，所有「道親」心目中，有受政府不公平待遇之感，若非領導之「前人」有強烈之愛國心，早已發生偏差了，怎能到今天還堅持支持政府及執政黨？（理由 4）……，因此，群眾中難免有少許自立門戶甚而走偏方向者；……在此上下無法公開聯繫情形之中，

⁶⁷⁰ 何穎怡、胡遜，《細說一貫道》，頁 220。

⁶⁷¹ 參見《立法院公報》（第 76 卷，第 3 期，1987 年 1 月 9 日），頁 51-53。

基層群眾易為不逞之徒或偏激份子帶離本位。(理由 5)此百餘萬信眾，都可以成為擁戴政府的資源，為何不能疏導容納使成最終忠貞堅強之社團？(理由 6)」

由以上三段引文中，可以看出國民黨政府之所以讓一貫道合法化的主要因素，在於政治上的考慮，因為這股龐大的政治資源如不加以「利用它，它就會被別人利用了」。因而國民黨政府當局儘管仍認為它具有「迷信」的色彩，但因「尚無政治上任何不利傾向」，所以仍可加以轉化運用。此為國民黨內部對一貫道態度轉變的主要因素。

換句話說，一貫道本身儘管已有若干改變，不過在政府當局眼中仍具有迷信色彩，而之所以仍然讓一貫道合法化，主要在於一貫道沒有「政治上不利傾向」，其具體表現是一貫道逐漸減少所謂「秘密集會」，並且公開支持國民黨籍候選人。林本炫認為這些條件如果放在 1960 年代的台灣社會中，並不一定會產生作用。1970 年代末期的台灣社會，反對勢力逐漸興起，在選舉中業已慢慢威脅到國民黨，而一貫道本身教勢在此一時期快速擴大，這兩個條件相互配合下，使得國民黨當局基於政治的考慮，必須改變查禁一貫道的政策⁶⁷²。另一方面，一貫道也利用了這段解嚴前夕的民主開放過程，透過自身政治實力支持立法委員，而能夠在憲政體制下為自己的處境發聲，進一步獲得了過去 30 多年來，被戰時戒嚴體制所犧牲掉的「宗教自由」。

二、對日蓮教的取締

戒嚴時期的國民黨政府除了對源自於中國的宗教「一貫道」加以查禁之外，

⁶⁷² 林本炫，《台灣的政教衝突》，頁 59-60。

也針對傳入台灣的日系宗教，即日蓮教（創價學會）加以取締⁶⁷³，在台灣省警務處的檔案中關於日蓮教被查禁取締的相關檔案共有 29 筆⁶⁷⁴。以下將以上述檔案為中心來探討國民黨政府為何要取締日蓮教，以及所使用的方式為何，同時也將討論日蓮教對於遭到取締的反應及對策。

（一）日蓮教遭到取締

從台灣省警務處的檔案可以發現，1960 年 6 月，警方在高雄縣杉林鄉發現有「日蓮教」之活動，隨後台灣省警務處陸續發令給高雄縣警察局，命其注意該教徒之言行動態⁶⁷⁵。1962 年 10 月 22 日，台灣省警務處發令給高雄縣警察局，內容為日蓮教雖曾以「創價學會」名義向內政部申請成立全國性人民團體，但遭到駁回。因此，若日蓮教擅行結社，發展組織，已違反戒嚴時期相關法令，可予以查禁取締⁶⁷⁶。並在隔年一月再度發令，認為創價學會（日蓮教）以宗教為名，實質

⁶⁷³ 日蓮宗是 13 世紀日僧日蓮所創立的。日蓮宗之傳入台灣，始於 1896 年。日治時期，日蓮宗在台灣的信徒約有五千人。另有屬於日蓮宗系統的兩個宗派「本門法華宗」與「顯本法華宗」。戰後，上述三派全部撤回日本。大約在 1960 年前後，屬於日蓮系信仰的新興教派—創價學會開始傳入台灣。由於未能取得台灣政府的宗教法人資格，因此未能建立寺院，僅採取家庭聚會方式傳教。1988 年 3 月，該會在台灣成立勤宣文教基金會。1990 年 3 月，成立「中華民國日蓮正宗佛學會」，在台灣正式以合法的宗教形象出現。1994 年 8 月，又成立「中華創價佛學會」。

⁶⁷⁴ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，目錄頁 18-23。

⁶⁷⁵ 警方在資料中謂日蓮教負責人為呂樹儼，為日本目黑工業學校初工畢業。1943 年在日求學時，與日女野ヤマ結婚，婚後相偕來台，其妻並改名為呂玉芳。警方認為太平洋戰爭時，日本軍閥曾利用「日蓮教」為鼓勵軍民士氣之工具，必須加以觀察注意，並隨函附上在台教徒名冊。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 359-361。

⁶⁷⁶ 此令為警外字第九九六一〇號，1962 年 10 月 22 日發佈，內容為：一、關於日蓮教在臺發展組織一節，前經本處於本（51）年七月二十七日以警外字第七八〇八四號令飭密查在案。二、本案茲經函准臺灣省政府民政廳本（51）年九月廿九日民甲字第一七四八二號函：「關於日蓮教活動有無明令禁止一案，茲奉內政部（51）內東發字第一八九〇號代電以：二、查日蓮教前曾以『創價學會』名義，向本部申請准予成立全國性人民團體，業經批駁有案，如該教擅行結社，發展組織，顯已違反戒嚴時期有關法令之規定，自可函請執行上開法令之機關，予以查禁取締。」三、除分令外，特令希遵照辦理，隨時具報。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 369-370。日蓮教申請被駁回的原因在於「非常時期人民團體法」第 8 條規定在同一區域中同性質、同層級的「人民團體」只能有一個。而中國佛教會已成爲當時唯一被允許存在的全國性佛教組織。

上則為政治性組織，且主張歪曲，與現行國策有所未合等理由，命高雄縣警局嚴予查禁其結社行為⁶⁷⁷。隨後更發布命令給機場、港口、出入國境證照查驗站，拒絕日蓮教日本、琉球籍主要分子 18 人入境⁶⁷⁸。此外，警務處也認為日蓮教已有匪諜滲入活動，特命高雄縣警察局嚴密佈偵，隨時具報⁶⁷⁹。

（二）日蓮教台灣負責人的回應

另一方面，日蓮教的反應是什麼呢？從警務處檔案發現的說法是，日蓮教台灣支部部長朱萬里於 1963 年 2 月 10 日在台北市與該會會員聚會時聲稱：「日本國會議員中有 15 人係創價學會會員，該會在日本非但公開活動，且獲政府支援，台灣由於政府專制，無法公開活動，本省下屆省議會選舉在即，政府對本會活動定會嚴密注意，可能遭受打擊。因此，我已命台灣支部所轄 7 個地區區部（台北、西區、和平、萬華、泉州、北投、高雄）在省議員競選期間，本會有關座談會一律停止一切活動，切採秘密方式，免遭政府取締。」

1963 年 4 月 2 日，警備總部決定依法查禁以「創價學會」名義從事不法活動的「日蓮教」。警總發言人王超凡中將並正式對外發表談話稱：「台灣日蓮教會曾以創價學會名義，一度向內政部申請設立全國性人民團體，以其與非常時期人民團體組織法之規定不合，未予核准。警總以該會申請設立社團，既未經核准，如擅行結社發展組織，顯已違反戒嚴時期有關法令之規定，警總已決定依法予以查禁。⁶⁸⁰」

⁶⁷⁷ 此令為警外字第一四〇〇七六號，1963 年 1 月 16 日發佈。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 371-372。

⁶⁷⁸ 此令為警外字第八八五號，1963 年 1 月 24 日發佈。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 372-373。

⁶⁷⁹ 此令為警外字第一〇〇八號，1963 年 1 月 30 日發佈。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 376。

⁶⁸⁰ 《警總查禁 創價學會》（聯合報，3 版，1963 年 4 月 3 日）。《警總昨宣佈 查禁日蓮教 曾以創價學會名義 企圖結社發展組織》（中國報，3 版，1963 年 4 月 3 日）。

獲知政府公開查禁日蓮教，1963年4月9日台灣支部負責人朱萬里於自宅內⁶⁸¹，召集各地區重要負責人，正式宣布遵守政府查禁命令，自即日起停止公開或祕密的結社活動及發展組織。朱萬里並說：「政府允許人民有信仰宗教的自由，但不得祕密集會結社從事非法活動。該教會各地的20多名男女負責人，他們的年齡都在35歲以上，拱手膜拜時，都是以日本話唸經。經過有關機關的開導，他們均已決定自即日起停止此一非法社團再活動下去。⁶⁸²」1963年4月11日，警務處長張國疆對台灣負責人自動宣佈解散「日蓮教」的非法組織，表示欣慰。同時宣稱：「今後倘有任何民眾再行從事此一非法組織活動，警方決予嚴格取締，依法懲辦。⁶⁸³」

(三) 政府查禁日蓮教之原因

除了上述警務處的公開理由之外，政府之所以要查禁日蓮教的原因可從警務處檔案所附的「日蓮教查禁問題之研究」中略知一二。警備總部認為日蓮教的本質：1.富有強烈之國家主義意識及宗教排他性。2.為一政教合一之政治團體，極力鼓勵教徒從事政治活動。3.為一中間偏左政團，與日本左傾政團政見頗為接近。至於其政治主張則是：1.以「公明政治聯盟」名義，抨擊日本執政黨，辦理選舉不公。2.同情日本左翼政團，盡量揭發日本政府黑暗面。3.反對修憲、禁爆、與日本親共黨派相唱和。在政治地位上，佔日本國會15個席次，為日本第三大政黨。此外，

⁶⁸¹ 報導指稱日蓮教台灣支部總教區負責人朱萬里，51歲，江蘇人，曾留學日本，現任台灣水泥公司會計科長，他是一個佛教徒，三年前赴日考察，開始崇奉日蓮教。

⁶⁸² 此外，他並否認外傳可以「由貧致富」與「惑眾詐財」及「免費赴日」之說。據朱萬里說：日蓮教來自日本大乘佛教，供奉的是「南無阿彌陀佛」，佛前有「兩個金製的大鵬鳥」（即該教教徽），唸的是「妙法蓮華經」，供奉的教壇都是從日本進口來台，政府下令查禁後，就無法再進口教壇了，該教會在台灣支部總教區下，尚有北部、中部、南部各地設有9個支部，22個分教區，79個小教區，信奉該教者總約一千餘戶。加入該教會時須一次繳納會費136元，該教會每2週聚拜1次。參見《「日蓮教」非法組織 昨日宣佈解散 遵守政府查禁命令 停止一切結社活動》（聯合報，3版，1963年4月10日）。

⁶⁸³ 參見《「日蓮教」自動解散 張國疆表欣慰 盼省民勿再受引誘 否則依戒嚴懲辦》（聯合報，3版，1963年4月12日）。

特別指出據美方透露，共產黨已滲入日蓮教⁶⁸⁴。

在警備總部所認知的日蓮教在台活動狀況，除了有開始傳教時間、聚會方式、重要活動外，對於其傳教對象列出三類：1.首先吸收歸化日本為媒介。2.爭取目標是無知男女。3.以本省籍為主，以外省籍為次。至於在政治影響層面上，則列出三點：1.該教為一政教合一之非純粹宗教組織，其組織型態，既具政府機構雛形，亦富軍隊之編組，實已隱伏強烈之政治作用。2.該教在日發展之速史無前例，近月在台發展速度，亦至驚人，如不及早遏阻，隨時均有燎原之虞。3.該教在日政治主張與左翼政黨甚為接近，在台教徒，絕大部分為台籍及歸化日人，並經常秘密集會，日前雖未發現不法活動，但隨時有受共匪、偽台獨、破壞份子之滲透，及受日人利用蒐集情報之可能⁶⁸⁵。

(四) 政府對查禁方案的討論

而在取締法令依據上則羅列出戒嚴法第 11 條第 1、2 款⁶⁸⁶，刑法第 153 條⁶⁸⁷、違警罰法第 55 條、66 條⁶⁸⁸。然而警務處的意見認為雖有可資查取締的法令，但違警

⁶⁸⁴ 此令為警外字第三一四〇二號，1963 年 4 月 2 日發佈。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 377-382。

⁶⁸⁵ 此令為警外字第三一四〇二號，1963 年 4 月 2 日發佈。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 389-390。

⁶⁸⁶ 原條文為：「戒嚴地域內，最高司令官有執行左列事項之權：

一、得停止集會結社及遊行請願，並取締言論講學新聞雜誌圖畫告白標語暨其他出版物之認為與軍事有妨害者。

上述集會結社及遊行請願，必要時並得解散之。

二、得限制或禁止人民之宗教活動有礙治安者。

(以下省略)」

⁶⁸⁷ 刑法第 153 條：以文字、圖畫、演說或他法，公然為左列行為之一者，處二年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金：

一 煽惑他人犯罪者。

二 煽惑他人違背命令，或抗拒合法之命令者。

⁶⁸⁸ 55 條：未經官署許可，聚眾開會或遊行，不遵解散命令者，處五日以下拘留或三十圓以下罰鍰。

處分過輕，又未公開明令禁止，取締難收實效⁶⁸⁹。

至於政府對日蓮教應否明令取締，則以利弊之取向來討論。利的部分：1.取締擅自結社，發展組織，有法令依據。2.可防偽「台獨」及匪（間）諜利用。3.目前尚在萌芽時期，易於著手。4.可免無知男女繼續誤入歧途。5.可收查禁取締實效。弊的部分：1.容易引起妨害宗教活動之誤會。2.容易引起國民對政府之反感。

對日蓮教的取締方案如下⁶⁹⁰：

表 8：戒嚴時期政府對日蓮教的取締方案

案別	甲案	乙案
處理方案	<p>一、協調內政部公開宣佈此一人民團體（創價學會）未經核准登記，凡在台擅行結社發展組織為非法。</p> <p>二、由警務處依據內政部之宣佈，以刑法第 153 條及違警罰法予以查禁取締。</p>	<p>引用戒嚴法第 11 條第 1 款第 2 款硬性予以取締查禁。</p>
利弊分析	<p>利</p> <p>一、宣布該人民團體非法後，即可形成政府合法命令要件，如有違犯者，可視情</p>	<p>強勁有力，直接了當，利用一般人畏法心裡，可收實效。</p>

66 條：妖言惑眾，或散佈此類文字、圖畫或物品者，製造或販賣有關迷信之物品，不遵官署取締者，處三日以下拘留或二十圓以下罰鍰或罰役。

⁶⁸⁹ 此令為警外字第三一四〇二號，1963 年 4 月 2 日發佈。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 391。

⁶⁹⁰ 此令為警外字第三一四〇二號，1963 年 4 月 2 日發佈。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 393-394。

	<p>況輕重分別引用刑法第 153 條第 2 款及違警罰法繩之以法，使治安機關便於執行。</p> <p>二、乘該教創基未穩，教徒信仰未堅之際，促使入教者勇於退教，未入教者裹足卻步，可收癱瘓及瓦解其組織活動之實效。</p> <p>三、方式較為平和，不必引用戒嚴法而啓民間反應。</p>	
弊	<p>較為軟弱乏力。</p>	<p>一、此時此地動輒引用戒嚴法，易滋外界反感。</p> <p>二、引用戒嚴法第 11 條第 1 款第 2 款規定禁止人民宗教活動，須有礙治安者，但目前該教尚無發現「有礙治安」活動之具體事實。</p> <p>三、戒嚴法雖禁止或解散其活動，但對違犯者之處辦，仍須引用他法。</p> <p>四、缺乏彈性。</p>

在政府的結論中，其認為對日蓮教之查禁取締，雖將引起妨害宗教活動之誤會，但若以創價學會為取締對象，則可避免妨害宗教之名，一舉割去此一政治毒瘤，故有明令查禁取締之必要。因此，在查禁方案上，選擇利多弊少的甲案⁶⁹¹。

（五）政府查禁日蓮教之作業程序

此外，與查禁一貫道相同之處在於警備總部亦有一套查禁日蓮教作業程序⁶⁹²：

表 9：戒嚴時期警備總部查禁日蓮教作業程序

工作區分	作業要領
一、新聞宣傳	<p>一、策動新聞記者訪問本部，將內政部對創價學會（日蓮教）申請未經核准公諸各報，使軍民均知此為不合法之組織。</p> <p>二、請中委會第五組，協調中國佛教會，為文於報端闢斥日蓮教非佛教正宗。</p> <p>三、由台灣省警務處提供邪教詐騙害人資料，或以教徒（讀者）投書等方式，呼籲軍民勿誤入歧途。</p> <p>四、請中委會六組指示民間黨員同志，個別宣傳，勸阻民眾勿參加該教。</p> <p>五、請國防部總政治部告誡全軍官兵，勿誤入該教。</p>
二、約談警告	一、由本部分別約談各地區部長以上負責人，將印製之內政部

⁶⁹¹ 此令為警外字第三一四〇二號，1963年4月2日發佈。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁395。

⁶⁹² 此令為警外字第三一四〇二號，1963年4月2日發佈。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁395-402。

	<p>指示要旨當面交付，囑各人說明參加經過，及其組織情形，並具結脫離解散該教，停止一切活動，如有違犯決予嚴辦。</p> <p>二、請台灣省警務處令飭各縣市警察局（所）召集各地區該教小組長、班長級負責人，如上一項辦理。</p> <p>三、屬於軍中現役人員者請總政治部辦理。</p>
<p>三、查禁取締</p>	<p>一、由台灣省警務處令飭各縣市警察局對首要及一般教徒之再犯切實依刑法 153 條辦理。</p> <p>二、對再犯分子依法懲辦，請各級法院支持，由警備總部協調司法行政部辦理。</p> <p>三、請台灣省民政廳轉知各縣市政府拒絕受理該教及創價學會之登記。</p> <p>四、關於軍中現役人員者請總政治部辦理。</p>
<p>四、資料蒐集</p>	<p>一、對日蓮教在台活動下列資料應普遍展開調查加強蒐集：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.日蓮教各地負責人之姓名及其基本資料。 2.日蓮教各地集會傳教發展組織情形。 3.日蓮教各地教徒人數、姓名及其基本資料。 4.日蓮教詐騙害人及其不法資料。 <p>二、有關前項資料均請通報警備總司令部統一處理分發運用。</p>

而在檔案中，亦有附上切結書：

表 10：政府要求信奉日蓮教人民簽具離教切結書

切結書 字第 號						
具結人姓名	性別	年齡	籍貫	職業	住址	身份證字號
<p>具切結書人 (詳歷如上) 因一時愚昧，誤於民國 年 月 日參加日本創價學會日蓮正宗教。茲接受 警察局(所)之勸告，自願自立具切結之日起脫離解散該教，停止一切活動，如再違反禁令，願受法律上之制裁，僅立具切結如上。</p> <p style="text-align: right;">具切結書人</p> <p>中華民國五十二年 月 日</p>						

此一切結書居然迫使人民承認自己因為「一時愚昧」而參加日蓮教，並「自願」脫離該教，停止一切活動，否則願受法律制裁。侵害宗教自由至如斯地步，實非今日吾人能夠想像得到。而上述作業程序中，政府亦動員媒體及中國佛教會力量加以污名化，其打壓手法可說是鋪天蓋地。

(六) 政府查禁日蓮教之行動

1964年3月3日，警務處向內政部、省政府、國安局、調查局、警備總部呈上了《對日本創價學會日蓮正宗教之研究暨偵查經過與奉令執行查禁取締工作報告書》，除了對日蓮教的興起、發展有詳細的調查外，也記載了查禁取締的過程。按警務處從1963年4月開始逐步整理信徒名冊，策劃執行，到1963年12月底止，經調查全省信奉日蓮教之信徒，其有姓名住址可資稽考者，共為1253人，而已按照作業程序予以約談警告並飭具結脫離解散該教者，則達739人。另一方面，警

務處亦隨時將日本創價學會高級人員之名單飭知機場、港口證照查驗站，拒絕渠等入境，截至 1963 年 12 月底止，共有 140 名，以資杜絕此一含有政治性之教會再圖傳播，並表示自查禁之後，經各單位嚴密注意，其公開活動已未有所聞⁶⁹³。

在經過政府明令查禁取締並有上述實質行動後，警務處並沒有放鬆對日蓮教信徒的監視，例如對於該教已具結脫離之支部長朱萬里，認為其雖然不敢再行公然傳教活動，但可能與日本創價學會仍保持聯絡，而接受日方之秘密領導。例如 1963 年 8 月 25 日，該會理事長等人由香港經台赴日時，朱萬里等仍前往機場接待室與該日人等會談，其後朱萬里雖抄送談話內容來處，但寥寥數語，與警務處密派監偵人員探聽所知者不盡相符，被認為顯無退出該教之誠意，因此警務處仍飭知管區警察單位對朱萬里等人切實嚴密監偵，以防其陽奉陰違，暗中活動⁶⁹⁴。

除此之外，警務處也對其他信徒幹部私下的活動及言論進行查禁，例如該教台北市信徒班擔林高逸（歸化日女）⁶⁹⁵，前經警察約談警告，並具結脫離該教後，仍將其所持有之池田大作演講等錄音片借與客人收聽⁶⁹⁶，警務處獲報後，飭台北市警局再度傳訊林高逸予以嚴重警告，並飭交錄音片五片⁶⁹⁷。又原西地區班長劉增福曾在 1963 年雙十國慶之後，於自宅內發表言論：「謂國慶閱兵部隊，大部為台灣人，將來反攻大陸，也是台灣人替大陸人當犧牲品，而成名的是大陸人……」，萬華地區部長張仁詮私下表示：「國慶大閱兵，宣揚戰力，都是表現我們是個好戰的國家，與創價學會主張和平反對戰爭宗旨，恰恰背道而馳……」等語亦遭到警

⁶⁹³ 此代電為警外字第一二四八七號，1964 年 3 月 3 日發。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 408-436。此外警務處於電文中也提到經各單位勸導繳交之各項奉物品，其中重要者計有木質本尊 52 個，神符 90 張，證章 98 個，念珠 112 串，經書 69 本，勤行要典達 3267 本，各單位並先後蒐集有關日蓮教活動之情報資料 126 件，警務處自稱查禁成果頗為豐碩。

⁶⁹⁴ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 436。

⁶⁹⁵ 信徒幹部職別分，有以下數種：1. 教區部長；2. 擔當員；3. 班長；4. 班擔；5. 組長；6. 組擔；7. 教友。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 432-433。

⁶⁹⁶ 池田大作為當時創價學會會長。

⁶⁹⁷ 該錄音片之節目有（1）池田大作（會長）講演詞；（2）第三號進行曲及學會歌集；（3）五大原之歌（會員全體大合唱）；（4）田植歌、荒城之月等（為該會女子部合唱）；（5）愛唱高集。參見何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 436-437。

告，警務處並飭管區警察單位對其加強偵監⁶⁹⁸。而在查禁日蓮教活動期間，若有信徒自日本攜帶「創價學會」書籍入境，亦遭到警方檢扣。也有日人信徒因為攜帶各項日蓮教名冊資料入境，遭到當局懷疑其欲與在台日蓮教幹部聯絡，而被警方全日跟監，並扣留其所攜全部資料⁶⁹⁹。

面對台灣政府的查禁，在台日蓮教信徒僅能告知：「日本總會於6月中旬召開大會，曾通過台灣政府禁止日蓮教違反宗教信仰案，及慰問台灣區教友案，並促日政府循外交途徑使台灣開放傳教活動，台灣教友應堅定信仰，繼續努力」等語互相取暖⁷⁰⁰。

在實際的取締方式上，警務處並根據台灣警備總司令部協調會議討論規定，將要點於1963年8月27日以警外字100079號令轉知各縣市警察局（所）⁷⁰¹：

- (1) 今後約談日蓮教幹部人員，除要求其具結停止活動外，應令交出組織名冊，並統計其組織人數。
- (2) 對日蓮教徒個人信仰不予干涉，對其家中供奉偶像，勸導其隱蔽，不硬性取締。
- (3) 對已約談之日蓮教各級幹部，應再予警告，不得分散組織轉入地下活動，對一般教徒應採重點約談警告。
- (4) 查禁日蓮教，目前不再加強新聞宣傳，惟如仍有暗中活動，經予偵破法辦者，可公布案例，提高一般人民之警覺。
- (5) 對各地日蓮教之各級幹部，及拒絕具結分子，應列為監偵重點，深入注意，切實瞭解其動態，以防範其暗中活動，並應注意從不法組織中發掘匪諜線索。

⁶⁹⁸ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁437。

⁶⁹⁹ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁438-439。

⁷⁰⁰ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁437。

⁷⁰¹ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁439-440。

1963年9月，警務處又鑒於日蓮教台灣支部長朱萬里所提供各地區之教徒名單，不能視為絕對完整，亟待深入各階層，作更詳盡之瞭解，爰經將有關該教重要信奉物品，如本尊神符、折伏要典、勤行要典及念珠、證章等十種攝成照片，並連同底片以警外字第110977號令檢發各縣市警察局（所），按照需要印發分局以下各層單位，轉飭各級員警應利用戶口查察之機會，密切發掘以往未曾發現之隱伏教徒，如有查獲，應即按照規定辦理⁷⁰²。由上述鉅細靡遺的查禁手段可發現，政府對日蓮教之打壓實不遺餘力，也難怪在10月份，經各單位辦理約談警各之日蓮教分子，已達七百人以上，其中幹部人員幾近全部完成⁷⁰³。

報告中也提出了往後應該如何「根絕」日蓮教在台傳播的建議⁷⁰⁴：

1. 凡未經約談之日蓮教分子，應再分期辦理，一人一結，全面完成。此舉不特表示我政府對該教查禁之決心，同時亦能加深以辦具結者之警惕。
2. 根據該教：『貧可致富，不藥醫病』之說法，宣布日蓮教係一妖言惑眾之邪教，對一般教徒目前仍予信奉之該教本尊等物品，硬性勸令繳燬，以消滅其偶像，遏阻其迷信心理。
3. 對班長、地區部長、支部長等重要人員特別加強監視，並列為監管分子，對其戶口，每月作兩次查察，藉以明瞭其是否確已脫離該教及停止活動。其不絕對遵守政府規定或不履行其所具結者，如無法依據刑法第153條辦理時，則擇首要分子送往短期之管訓，以懲刁頑。
4. 請外交部轉知駐日大使館設法蒐集日本創價學會主要分子之全部日人名單，拒絕來台簽證，同時並令知其入出國境證照查驗站拒絕入境。

⁷⁰² 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁440。

⁷⁰³ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁440-441。

⁷⁰⁴ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁442-443。

(七) 政府對其他帶有「日本味」宗教之取締

根據警務處的檔案，政府對日蓮教之查禁、取締、監視等政策一直持續到 1970 年⁷⁰⁵，在報紙方面，也有查禁的新聞⁷⁰⁶。雖然尚未發現政府對於日蓮教解禁的確切時間，但從當初政府對外宣稱的禁止理由，即「台灣日蓮教會曾以創價學會名義，一度向內政部申請設立全國性人民團體，以其與非常時期人民團體組織法之規定不合，未予核准。」應該在解嚴之後施行「動員戡亂時期人民團體法」，後才有重新申請設立全國性人民團體的空間⁷⁰⁷。綜觀日蓮教被查禁的過程，雖然其模式和一貫道有頗多類似之處，但由於該教組織被政府視為具政府機構雛形，亦富軍隊之編組，已非純粹宗教組織，隱伏有強烈之政治作用。亦被認為在日政治主張與左翼政黨甚為接近，在台教徒，絕大部分為台籍及歸化日人，並經常秘密集會，隨時有受共匪、台獨、破壞份子之滲透，及受日人利用蒐集情報之可能。因此，在源自中國的國民黨政權眼中，其在政治上不但有影響統治之風險，在文化上亦帶有當局敏感甚至敵視的日本色彩。類似的情形亦發生在日本生長之家上⁷⁰⁸。

在 1968 年警務處令密切蒐集「日本生長之家」在台暗中活動資料中曾提及⁷⁰⁹：
「……生長之家為右派之一種政治性宗教活動，其宗旨為保皇愛國，去五十六年十一月蔣部長訪日時，該生長之家會員至機場歡迎者數百人，對我似表親善，惟

⁷⁰⁵ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 445-478。

⁷⁰⁶ 《日蓮教·死灰復燃 從事非法活動 廿六人在員林被獲 警方正擴大偵查中》(聯合報，3 版，1966 年 3 月 29 日)。
《從事非法活動 日蓮教徒眾 九人被拘留》(聯合報，3 版，1966 年 3 月 30 日)。

⁷⁰⁷ 按「非常時期人民團體組織法」第 8 條規定：「人民團體在同一區域內，除法令另有規定外，其同性質同級者以一個為限。」而 1989 年 1 月 20 日修正的「動員戡亂時期人民團體法」將上開第 8 條刪除，並修正第 7 條：「人民團體在同一組織區域內，除法律另有限制外，得組織二個以上同級同類之團體。但其名稱不得相同。」

⁷⁰⁸ 生長之家在 1930 年由日人谷口雅春創辦。戰後推行人類光明化運動，訓練大量講師、普設練成道場。傳佈他所倡導的生命真理的小冊子，後來結集成 40 冊的「生命の實相」。發行多種有關雜誌，並擴及全球各地。

⁷⁰⁹ 詳見台灣省警務處令警外字第 44312 號，1968 年 4 月 25 日。收於何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 508-511。

該會目標，主要對日本國民宣傳，國家意識非常濃厚，若外人奉此為教，則變成愛日本，崇天皇，溯自第二次大戰，日人在台灣推行之『皇民化運動』，當時甚多臺胞以改用日本姓，入日本籍為榮，本省環境特殊，如該教任意在臺發展，對社會民心恐有不良影響，殊值注意。」

接著又提到⁷¹⁰：「……台灣受日本統治五十年，創痛未復，日本對台灣終未忘懷，以往 NHK 及日蓮教作陰謀滲透事實昭彰，且基督教干預政治（普世教協）妨害役政（耶和華見證人會），而我國缺乏『宗教法』之約束，成為當前政治上棘手問題，我國當前反共抗俄時期，端賴全民萬眾一心，誓滅共匪之際，姑不論生長之家教義如何，均不宜再容許旁門宗教組織之存在，以免破壞國家意識，降低文化復興運動的效果。」

此外，連源自於伊朗的大同教只是以日文書籍傳教也不放過，按台灣省警務處曾於 1965 年為據報大同教以日文書刊公開傳教一案，令花蓮縣警察局遵照查處。其理由提到：「……該大同教在我國境內，竟公然以日文書籍傳教，實有影響我民族意識及對山胞國語之推行，更可助長本省同胞思念日本人之心理，倘任其傳佈，無形中對我民族精神與文化又遭受侵害，影響民心，違反國策莫此為甚，實應嚴格取締。……⁷¹¹」因此，不難理解源自於日本的日蓮教為何會遭到政府「根絕式」的取締了。

與一貫道不同的是，日蓮教在被政府壓制的過程中，所採取的對應方式雖然也是轉入地下化，但其似乎多仰賴日本的外援，沒有像一貫道利用自身政治實力支持民意代表，而能夠在憲政體制下為自己的處境發聲，不過也有可能是因為日

⁷¹⁰ 詳見台灣省警務處令警外字第 44312 號，1968 年 4 月 25 日。收於何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 513-514。

⁷¹¹ 大同教在 18 世紀創始於伊朗，由伊朗商人蘇洛曼於 1954 年傳入台灣。詳見台灣省警務處令警外字第 16433 號，1965 年 12 月 6 日。收於何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 479-483。

蓮教在台信徒人數尚少，處在人微言輕，外援又遭到政府嚴加封鎖之下⁷¹²。無怪乎只能等待至解嚴後才可獲得宗教自由。

三、對基督教派的取締

(一) 拒服兵役的耶和華見證人教會

早在 1960 年，媒體即有報導耶和華見證人教會之信徒因拒服兵役而遭送法辦⁷¹³。政府也開始注意到並有所行動。在前述臺灣省警務處檔案中，1968 間即有警務處奉警備總司令部之密函，為防制基督教耶和華見證人教會不法活動，而令高雄縣警察局進行相關限制措施⁷¹⁴。該密函內容指出：

「……1. 對刊物不妥文字處理：

- (1) 由本部政戰部函請內政部對該教會進口刊物《守望臺》、《儆醒》二種雜誌，逐期嚴格審查，發現不妥文字，即禁止其發行或剪頁發行。
- (2) 發現已流傳刊物不妥文字，請逕送本部政戰部依法查處。
- (3) 對在臺印刷之《王國月刊》附送羅馬拼音資料，應予查扣。

2. 對傳教士反戰反政府言論之密偵：

- (1) 請有關單位『偵防』途徑加強佈線密偵。
- (2) 請省警務處繼續蒐集該教重要分子（小組負責人）名單，並建卡列管。

⁷¹² 依前述檔案資料，至 1963 年 12 月底，經調查全省信奉日蓮教之信徒，其有姓名住址可資稽考者，共為 1253 人，而已按照作業程序予以約談警告並飭具結脫離解散該教者，則達 739 人。另一方面，警務處亦隨時將日本創價學會高級人員之名單飭知機場、港口證照查驗站，拒絕渠等入境，截至 1963 年 12 月底止，共有 140 名，以資杜絕此一含有政治性之教會再圖傳播。參見何鳳嬌編，《臺灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 432-436。

⁷¹³ 《曲解聖經道理 教徒拒服兵役 楊勇武昨被移送法辦》（中國時報，3 版，1960 年 10 月 22 日）

⁷¹⁴ 臺灣警備總司令部 1968 年 1 月 16 日詢憲甲字第 449 號密函。臺灣省警務處令，警外字第 3675 號，1968 年 2 月 19 日。參見何鳳嬌編，《臺灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 550-551。

(3) 對該教外籍人士入境，請省警務處協調外交部嚴格管制。

3. 對信徒抗服兵役應從嚴處辦：

(1) 發現該教信徒如以信仰藉口，拒服兵役，即依法辦理，並協調法院或軍法機關受理時從嚴懲處。

(2) 該教傳教時，如宣傳不服兵役，應依妨害兵役治罪條例第 13 條第 1 項第 1 款（煽惑他人避免征集召集者）同條第二款（教唆他人妨害兵役者）依法究辦。……」

而政府之所以要管制耶和華見證人會的原因，在其附件「耶和華見證人教會有關狀況資料」中提到該教「對我安全影響之研究」有以下六點⁷¹⁵：

1. 該會主張所有教徒不屬於任何地球上的國家與政府，自認為上帝王國的子民，因此凡信仰該會教義，自然便無國家民族的觀念。
2. 該會認為這一個世界由魔鬼為隱形統治者，故不應與這世俗合流。因此信仰該教，就要反對人為政府，自然憎恨政府的一切措施，助長人民對政府的離心。
3. 該會以「上帝不殺人」為藉口，煽動信徒抗服兵役，信徒不服兵役，入營後拒著軍服為當然，即使政府以妨害兵役治罪，他們仍不知悔改，教會讚揚他「靈性更健全了」，流弊所致，嚴重影響役政制度。
4. 該會以國旗是偶像之一，告誡信徒不應敬禮，而祖先之牌位是偶像，不應尊敬，似有違反我國習尚。
5. 該會對山胞傳道，印有《王國傳道月刊》，均附寄有羅馬字母拼音資料，不無破壞我國文化統一之嫌。

⁷¹⁵ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 555。

6. 該會《儆醒月刊》中公開發明：「在我們當中各式各種的人都有……共產黨員、地下工作人員、罪犯、無政府主義者……和令人佩服的耶和華見證人……」足證此一教會團體分子複雜。

政府基於上述資料分析，認為該教在宗教思想上似是異端，信徒受其歪曲教義之侵蝕，對民心士氣有重大不利影響，至為明顯，其反政府、反戰言論與文字，最易孕育政治上反動思想，其對我役政已有實質之破壞，如一旦被匪（間）碟滲透利用，危害程度不堪設想⁷¹⁶。除此之外，政府認為耶和華見證人教會煽動信徒違背政府法令及不妥活動的事例有⁷¹⁷：1. 信徒不服兵役⁷¹⁸；2. 刊物不妥內容⁷¹⁹；3. 宣傳反戰；4. 反對政府；5. 脫離國民黨組織⁷²⁰。

從上述政府查禁及處罰的相關措施可以發現，耶和華見證人教會之教義主張信徒不參與戰爭，故拒服兵役。但在戒嚴軍事統治下，反戰思想及拒服兵役之舉措，實為當時政府所不能容忍及忽視，因而遭到取締及治罪。此一問題，在解嚴後亦成為大法官釋字第 490 號之內容。同時，也發現政府對《王國傳道月刊》附有羅馬字母拼音資料，認為有破壞國家文化統一之嫌，而應予查扣。關於「查禁羅馬字母拼音」之問題，也在同屬基督教派的長老教會中發生，詳見下述。

（二）長老教會羅馬字聖經禁止事件

⁷¹⁶ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 556。

⁷¹⁷ 何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，頁 556-559。

⁷¹⁸ 如 1964 年 11 月 11 日信徒林阿泉，奉到陸軍第 457 梯次召集令後，公開表示：「屬上帝的人應遵從上帝的律法，當兵殺人是違反上帝的意旨，宗教是自由的，耶和華無種族國家之分，無論如何我不當兵」，抗不應召。

⁷¹⁹ 如 1967 年 9 月 1 日發行之《守望臺》第 539、542、546 頁，報導「蘇維埃聯邦共和國」、「波蘭」、「匈牙利」、「羅馬尼亞」等共產國家自由傳教情形。涉有為匪宣傳之嫌，造成讀者的錯覺，以為舉世公認的人間地獄—西伯利亞，並沒有不自由或恐怖統治的感覺。

⁷²⁰ 臺灣縣金峰鄉居民羅東明，原為國民黨黨員，前曾任達仁鄉黨部幹事、書記等職，於 1967 年 5 月間將其黨證繳交金峰鄉區黨部，其理由是「已參加守望臺聖經書社，要接受講習，準備終身獻給上帝，不再信仰國民黨。」

由於國內探討長老教會之政教關係史有相當多的學位論文、專著及文章，而本文既然定位為「台灣宗教自由史」，因此將聚焦於「宗教自由」的論述上。對於長老教會在戰後與國民黨政府之關係演變，或是重大之公開宣言、政治事件等⁷²¹，本文的立場認為其多屬「言論自由」及其他自由權之範疇，因此將不多作討論。以下將針對「長老教會使用羅馬字聖經事件」加以討論。

在戒嚴時期，臺灣省政府在 1953 年 7 月 6 日以密令作出「為推行國語政策，禁止使用羅馬字」之指示⁷²²。而此一政策之推行，隨即影響長期使用羅馬字拼音聖經之基督教界，特別是長老教會，且其在日治時期已有羅馬字拼音文字遭禁的歷史經驗⁷²³。因此，關於基督教界採用羅馬字拼音代替台語傳教問題，教育部，內政部，外交部，省政府等有關機關會於 1957 年舉行羅馬字問題座談會，會中決議兩點：一、羅馬字聖經有礙推行國語政策，仍應禁止使用；二、由台灣省國語推行委員會派員協助教會對於聖經加註注音符號，以便宣傳教義。此外，在山地國語座談會中也有兩項決定：(一)希望本省籍教士能用國語傳教，(二)傳教文字應加註注音符號⁷²⁴。此一斷然禁止羅馬字政策遭到教會方面的反彈，因此，1958 年政府即針對羅馬字聖經問題，經教育部邀請有關方面研商決定；(一)羅馬字聖經在 3 年內暫准使用，以後要逐漸淘汰；(二)政府繼續加強國語教育務求貫徹；(三)鼓

⁷²¹ 例如「台灣基督長老教會對國是的聲明與建議」(1971)、「我們的呼籲」(1975)、「台灣基督長老教會人權宣言」(1977)、「美麗島事件」(1979)、「五二〇事件」(1988)等事件。

⁷²² 台灣省政府 1953 (民國 42) 年府民 4 字第 28194 號密令。

⁷²³ 長老教會來台傳教初期在宗教市場考量下使用羅馬字拼音的「白話字」作為宣教語言。「白話字」在臺灣推廣迅速，多數信徒大約二週即可學會閱讀以「白話字」印行的聖經。但在皇民化政策影響下，教會在學校的教學和禮拜均被禁用台語，不能以日語講道的傳教士被迫離職，白話字聖經被臺灣總督府文教局以「恐有影響日語的普及，有礙教育方針」為由查禁，而以「白話字」刊行的《教會公報》則於 1942 年 3 月被勒令停刊。參見臺灣基督長老教會總會，《認識台灣基督長老教會》，台北，臺灣基督長老教會總會，2000 年，頁 16。陳家倫，《台灣社會之宗教與政治的演變——一個宗教團體的社會學分析》，國立台灣大學社會學研究所碩士論文，1985，頁 32-33。鄭恩得，《民族主義與台灣基督長老教會的民族想像》，國立台灣大學社會學研究所碩士論文，2004，頁 50-57。

⁷²⁴ 《羅馬字聖經 應禁止使用 有關機關座談決定》(聯合報，3 版，1957 年 10 月 12 日)。

勵並協助私人撰寫標準國語聖經，以代替羅馬字聖經宣傳教義⁷²⁵。

至於在長老教會方面因為使用羅馬字聖經而遭到政府當局禁止，故曾向行政院提起訴願，未果後向行政法院提起訴訟。但卻在 1959 年 12 月 17 日遭到行政法院駁回。當時共同提起訴訟的原告計有新興、楠梓、屏東、里港 4 所長老教會⁷²⁶。

原告長老教會主張的理由摘要如下：

1. 請求行政院撤銷教育部、外交部、內政部與其他有關機關會同決定之「禁止使用羅馬字聖經」之行政命令。該項命令已違犯憲法第 13 條（宗教自由）及第 23 條（基本權限制）之規定，屬於無效之命令。
2. 原訴願決定將該項命令全部暫停不執行等於該命令之存在價值業經消滅，應予撤銷，自無修正之可言。
3. 行政法院判例謂行政訴訟請求救濟者，須其法律之效果，仍在繼續之中。若其效果已不存在，即不具備提起行政訴訟之要件。查宗教上信徒之讀經，乃日常生活之基本要素，法理上純屬精神上無形之利益。雖無現實之強制，將來可能禁制之預告，亦有現實之痛苦。既受禁止，暫予使用，似冤枉宣告死刑，尚未執行之狀態。該受屈人在精神上之不安焦悶，仍在繼續進行。而且不得料想其執行日期，更加其憂慮。
4. 羅馬字聖經於國策上確有幫助國文之學習，及國語之推行，毫無阻害國語之推行，於社會上並無危害任何人之任何利益，於法律上亦無違背任何法規。請求撤銷禁止使用羅馬字聖經之命令。

⁷²⁵ 《羅馬字聖經 決逐漸淘汰》（聯合報，2 版，1958 年 2 月 26 日）。《羅馬字聖經 暫准使用 國語教育仍應加強》（中國時報，3 版，1959 年 3 月 3 日）。

⁷²⁶ 詳細判決內容請參見，行政法院 1959（民國 48）年判字第 96 號，亦被收錄於最高行政法院判例要旨彙編。

除了上述之理由外，長老教會也提出其證據方法：

- (1) 請教育專家立證本省 3 年內實現全民識字，在任何角度之觀點確係不可能之事實。
- (2) 羅馬字聖經為 90 年前在本省基督長老教會男女老幼徒普遍使用最易解之經典。世界上一千一百餘種文字聖經中，最適合本省閩南信徒之需要，而且不可缺之聖典。
- (3) 世界任何國家並無禁止任何文字之聖經使用，唯我自由中國禁止使用羅馬字聖經，顯有損害國際信譽。
- (4) 預告禁令影響信徒精神上之苦痛，虔誠信徒均有感覺之事實。

至於被告行政院의 答辯理由摘要如下：

1. 1957 年 12 月間，先後據長老教會新興等 16 處教會，因禁止使用羅馬字聖經事件，向行政院提起訴願。經核原訴願書所稱內政、外交等部，及臺灣省政府民政、教育兩廳會同所為之決定僅謂「羅馬字聖經有礙推行國語政策，仍照臺灣省政府先前禁止密令辦理」。此種觀念上之表示僅係就原已存在之國家政策予以重申前令。雖其效果，具有加強原禁令效力之作用，惟為一般性之政令，與對於某一特定事件，所為具體處分之性質有別。

2. 即使上述各該機關之決定，可認為一種具體之處分。但依法定訴願管轄程序而言，其亦不得向本院提起訴願，依法原應予以駁回。惟以當時本院正另據臺灣省政府轉據該省嘉義縣政府建議請限期將羅馬字聖經改為本國文字或方音符號，以符推行國語政策一案，呈請核示前來並由院交由教育部會同內政、外交兩部研議處理辦法中。本院以該案與本訴願案之處理，彼此互有關係。為尊重人民「信仰

宗教之自由意志」乃對該訴願案暫緩決定，以待各有關機關議定妥適處理辦法之後，再憑參考辦理。迨經教育部會同各有關機關最後研議修正，准予暫行使用，報請本院核定之後，本院始就該訴願案予以決定。

3. 按原禁止使用羅馬字聖經之措施，既經本院予以變更准予暫行使用。而所謂暫准使用，又未附有限期⁷²⁷。則原措施已非處於存續狀態之中，尤無損害其個人權益之可言。查人民提起訴願其目的在請求撤銷或變更原處分，以排除損害，而維護其權益。若當事人於提起訴願之後，而原處分已經原處分官署或其上級官署予以撤銷或變更。則縱有損害，既經摒除訴願之標的即告消失，已無請求救濟之必要，依法自應將辦訴願予以決定駁回。要不得以恐將來有損害其精神上利益之情事發生，而對之提起行政訴訟。應請駁回原告之訴。

行政法院判決的主要理由如下：

1. 原告使用之羅馬字聖經，雖經教育部、外交部、內政部與其他有關機關於 1957 年間會同決議，以使用羅馬字聖經有礙國語推行，仍應依上開臺灣省政府密令予以禁止。但至 1958 年 10 月間復經教育部再度會同各有關機關研議修政，羅馬字聖經暫准使用。而所謂暫准使用，又未附有期限則原措施所生禁止使用之效果，已非繼續存在，即無直接損害原告之權利可言。自不具備提起行政訴訟之要件。其提起本件行政訴訟，依法顯屬不能准許。

⁷²⁷ 在此處，行政院似乎取巧地將 1958 年教育部邀請有關方面研商決定的政策，即「羅馬字聖經在 3 年內暫准使用，以後要逐漸淘汰。」解釋成「未附有限期」。其意在表明先前擬定的政策，並不等於「3 年後禁止民眾使用羅馬字聖經」，可算是一種法律用語的操作。但對於一般民眾而言，「3 年以後要逐漸淘汰」和「3 年以後禁止使用」其意義實差別不大。

2. 上開各部會同各有關機關再行研議，修正為羅馬字聖經暫准使用到期以後逐漸淘汰，以求貫徹推行國語教育之國策起見，核與憲法第 13 條、第 23 條之規定，並無違背。

3. 原告以暫准使用，係預告將來可能禁止，精神上頗感痛苦為詞，請求撤銷。不知行政官署之處分，損害人民之權利者，限於現已存在之處分，有直接損害權利之情形，始足當之。如恐將來另有損害其權利之行政處分發生則必俟其處分發生時始得提起訴願及提起行政訴訟不得預行請求行政救濟⁷²⁸。被告官署以決定駁回原告之訴願，洵無不合。其提起本件訴訟，非有理由。

行政法院雖然根據上述理由，而依行政訴訟法第 23 條後段，認為原告之主張無理由，駁回原告之起訴⁷²⁹。然而，行政法院何以「不附任何論證理由」，即可認定「行政機關為求貫徹推行國語教育之國策，羅馬字聖經暫准使用，到期以後逐漸淘汰，與憲法第 13 條、第 23 條之規定，並無違背。」

關於上述問題的答案，恐怕還是要從法律史談起。按 1945 年國民黨政權統治台灣後，即在台灣實施頒行於訓政時期的中華民國行政救濟制度，包括訴願（再訴願）及行政訴訟，且非僅僅適用於特定種類事件的行政處分，故王泰升認為法制上關於人民權益之保障優於日治時期。惟國民黨政權自陳儀的行政長官公署時代，至兩蔣時代，無不強調行政權優越，具有強烈的專制統治色彩，故對可能減損行政機關絕對權威的行政救濟，實際上抱持著戒懼謹慎的消極態度。各級政府的訴願制度，在國治的前二十餘年，幾乎只能維持百分之五至八的撤銷比率。行

⁷²⁸ 參照行政法院 1955 年度判字第 62 號判例

⁷²⁹ 1942 年 7 月 10 日修正之訴願法第 23 條為「行政法院認起訴為有理由者，應以判決撤銷或變更原處分或決定，其附帶請求損害賠償者，並應為判決，認起訴為無理由者，應以判決駁回之，其附帶請求損害賠償者亦同。」

政法院也因此功能不彰，而被戲稱為「駁回法院」⁷³⁰。因此，上開行政法院之判決，亦是在此一歷史結構及氛圍影響下，沒有任何論證理由，即認定「行政機關為求貫徹推行國語教育之國策」所制定的「羅馬字聖經暫准使用，到期以後逐漸淘汰」之政策，與憲法第 13 條、第 23 條之規定，並無違背。就算會造成民眾精神上之痛苦，例如無法閱讀聖經，而影響其宗教自由，亦在所不惜。此一判決對於行政機關之助威，也使得後來長老教會不斷地在此一事情上與當局爭執。

1975 年 1 月國民黨政府動員治安人員進入泰雅族之山地教會，沒收其正在使用之泰雅族聖經及聖詩。接著，又以「使用台語聖經乃抵觸政府國語推行政策」之理由，再次將長老教會所使用之閩南語（羅馬拼音字）聖經及所譯之台語聖經一併沒收，並解釋此行為與宗教自由無關⁷³¹。促使長老教會在公開發表的「我們的呼籲」一文中，提出對政府的 5 點建議。其中第一項即為「維護憲法所賦予人民宗教信仰之自由」，明文指出國民黨政府前述查扣方言聖經之行為乃「抵觸憲法之基本精神」⁷³²，但政府並沒有因為長老教會的訴求而變更其政策。1984 年 10 月，一份教育部部長李煥函內政部的公文中，內容為⁷³³：「……請加強對山地教會之輔導：山地鄉及偏遠地區教會使用方言及羅馬拼音字傳教，情況嚴重，勢力猖獗，不可等閒視之，且部分人士，居心叵測，必須有效制止，並予以勸導，並應力求傳教士使用國語傳教，以免妨礙國語文教育之推行。」長老教會認為此一公函之

⁷³⁰ 王泰升，《台灣法律史概論》，頁 218-219。

⁷³¹ 〈我們的呼籲〉，《台灣教會公報》，1230 期，6 版，1975 年 9 月 28 日。

⁷³² 「我們的呼籲」第一項「維護憲法所賦予人民宗教信仰之自由」內容為：「在自由世界各國的人民都享有充份的信仰自由。尤其每一個人應享有自由使用自己的言語去敬拜上帝，以表達個人的宗教信仰。不幸，聖經公會所印行之地方語言之聖經竟遭查扣取締，此事件發生後震驚海內外。有關當局以方言聖經構成違反推行國語政策為由加以取締。然而，一國之政策絕不能抵觸憲法之基本精神。如今，雖經數度交涉已發還舊版白話字聖經，然而我們陳情政府為維護憲法上的信仰自由，發還新譯白話字聖經，並准予繼續出版任何語言之聖經。」《台灣教會公報》1344 期。

⁷³³ 該函為教育部 1984 年 10 月 20 日所發的台（73）社字第 42823 號函。參見〈部份教會接獲下列公函 請主內兄弟姐妹關心代禱〉，《台灣教會公報》，1715 期，7 版，1985 年 1 月 13 日。

內容過於情緒化且有違憲之嫌，且教會並不反對推行國語，但若為通行國語而強制禁止使用方言，而懷疑教會傳教者之傳教動機，則為其所不能同意，同時指此一公函之作法為變相的「宗教法」，嚴重違反宗教自由的基本人權⁷³⁴。並表示⁷³⁵：「最近有些教會（平地、山地教會皆有，而以山地教會為多）接獲政府當局以公函，要求傳道使用國語，……，對人民固有文化、宗教信仰未予尊重，不但違逆了促進民族間團結和諧的基本精神，更顯然違反人權，破壞憲法維護人民宗教信仰的做法。就基督信仰而言，語言與信仰是無法分開的一體，因此唯有對語言自由使用的尊重，才能維護其宗教信仰的自由，……」

從上述國民黨政府為推行「國語」政策，以致於限制或禁止長老教會使用羅馬字聖經或力主傳教士應使用國語傳教一事，可發現當局對於宗教團體以「非國語」方式進行傳教活動是相當敏感的。而其背後之目的乃是透過獨尊「國語」、貶抑「各族母語」以達成其塑造戰後的台灣人民成為「中國人」的統治政策。另一方面，長老教會在受迫過程中透過司法途徑抵抗，也利用其自身文宣主張「唯有對語言自由使用的尊重，才能維護宗教信仰的自由」。顯示出人民對於宗教自由已有更細膩的主張，例如政府雖只透過推行國語政策加以限制宗教團體傳教語言，並無直接要求人民脫離該宗教，但人民還是覺得表達宗教信仰的自由遭到侵害，並主張宗教自由的前提在於能自由使用語言。而上述的變化正是台灣人民學習西方人權憲政概念，並糅合自身經驗及感受後，所發展出的權利意識。

（三）新約教會錫安山事件

有別於上述長老教會曾利用司法救濟途徑來處理政府侵害其「宗教自由」之方式，另一基督教派新約教會對於追求宗教信仰實現，則採取不同的方式。當時

⁷³⁴ 〈可以推行國語 不可禁止母語〉，《台灣教會公報》，1715期，7版，1985年1月13日。

⁷³⁵ 〈尊重母語，維護宗教信仰自由 才是促進和諧團結的根本正道〉，《台灣教會公報》，1715期，1版，1985年1月13日。

高雄縣甲仙鄉小林村雙連嶺當地，被新約教徒認定為聖經所載之聖山，即錫安山，自 1967 年起即有各地之新約教徒陸續進入該地區定居。當時當地係山地管制區，絕大多數的教徒進駐都未經許可，並有少數新約教徒因未依租約規定，且在雙連嶺地方擅搭建築，甚至將土地轉租他人使用，高雄縣政府乃依法收回其承租土地。因此與政府的山地行政管制發生衝突。一方面政府強行驅離並拆除新約教徒搭蓋之違建並追究其侵佔罪責，另一方面新約教徒則不斷設法潛回「聖山」，同時並向國際人權組織控訴政府迫害其宗教自由，也利用國際媒體在美國紐約時報刊登全頁廣告，要求中華民國政府放棄對他們的「不公平待遇」，准許他們回到位於高雄縣的「聖山」⁷³⁶。因而與政府不斷爆發衝突事件，雙方勢同水火，新約教會也常出現在各種黨外抗爭的社會運動場合。

這種情形直到解嚴前夕才有所改變，1986 年 1 月分，政府高階層人士數度會商，認為不宜擴大與新約教會的爭執，使外界誤認為政府約束宗教自由，決定提出較折衷的政策，與新約教會溝通。當時的內政部民政司長居伯均並表示，錫安山新約教會事件不是宗教問題，而是法令問題；政府絕對尊重宗教自由，但錫安山新約教徒如違反法令規定，就應依法處理。而政府態度的轉變主要是前述新約教會訴諸國際組織及媒體之影響。例如內政部民政司在接受美國新聞週刊記者訪問時，曾對新約教徒不獲准許回到錫安山一事提出聲明及澄清，以避免此案造成國際間誤認為我國迫害宗教自由。居伯均並指出，政府有絕對尊重宗教自由的誠意，台北市就有多所新約教會，也從未聽聞被干涉，有關單位禁止新約教徒進入錫安山，因為錫安山是山地管制區⁷³⁷。此後，新約教會信徒又陸陸續續在未經許可下，進入管制區並搭設草棚過夜，但仍遭到警方之驅離與拆除⁷³⁸。而當時媒體也批評部分新約教徒以教會名義集結散發不實傳單，誣衊政府，並妄指宗教迫害，不

⁷³⁶ 《台灣新約教會力圖返山 在美刊登廣告自說自話 有關單位非常重視 研商處理》（聯合報，5 版，1984 年 10 月 18 日）

⁷³⁷ 《政府與新約教會溝通 可能允往錫安山朝聖》（聯合報，5 版，1986 年 1 月 17 日）

⁷³⁸ 《二百多名新約教徒 繞道夜登「錫安山」》（聯合報，5 版，1986 年 3 月 9 日）；《擅闖山區搭蓋草棚 阻止員警強制拆除 拉扯間五人受輕傷》（聯合報，5 版，1986 年 5 月 12 日）

斷製造事端，破壞社會安寧⁷³⁹。1986年10月21日內政部正式開放雙連堀為山地管制遊覽區，民眾或教徒，可憑身分證明文件申請入山，除便利民眾入山觀光外，同時也便利教徒上山從事正常宗教活動⁷⁴⁰。

此後，政府有關方面已原則決定，從寬處理新約教會有關問題，教徒可自由返回錫安山，恢復教徒在民國78年以前使用土地的承租原狀，以及教徒的戶籍問題等均一次徹底解決。海外教徒除列管分子外，均得申請出入境。新約教會提出的合理要求，政府在情理法之內也將配合辦理，但要求教會應停止街頭運動⁷⁴¹。在上述政策鬆綁下，錫安山事件也逐漸落幕。

觀察上述長老教會對政府「禁止使用羅馬字聖經」所採取的方式，除了訴諸司法救濟途徑之外，也利用自身的文宣管道加以發聲。而新約教會為了追求實現信仰中的「錫安山」，不但訴諸國際組織及媒體，更採取了激烈的抗議手段。雖然最後長老教會還是能繼續使用羅馬字聖經，新約教會也獲得使用「錫安山」的權利，但令人遺憾的是，這些權利並非透過司法救濟途徑所得來的，而仍是統治者出於政治現實或是國際情勢考量，所採取的決策。

第五款 全國動員只為了祭拜兩蔣，「謁陵」文化形成

1975年4月5日，蔣介石去世，各界哀悼之聲不斷⁷⁴²，政府在國父紀念館設置

⁷³⁹ 《雙連堀山地管制區 開放為管制遊覽區 民眾或教徒可申請入山》（聯合報，5版，1986年10月22日）

⁷⁴⁰ 《喜見政府推行寬容的政治-新約教會錫安山曙光已現》（民眾日報，社論，1986年10月23日）

⁷⁴¹ 《新約教會問題從寬處理 教徒可自由返回錫安山 政府原則決定·回復承租原狀》（聯合報，3版，1987年6月2日）其後，新約教會曾數度再次上街抗議，但均非為錫安山事件，而是抗議1985年的中正機場滋擾案，有9名信徒遭到判刑，以及抗議新加坡政府壓迫當地新約教會信徒。參見《新約教徒機場滋擾案 九名被告維持原判》（聯合報，5版，1987年8月9日）；《新約教會教徒昨天繼續抗議》（聯合報，2版，1987年6月12日）

⁷⁴² 《全國高球場 關閉三天》（聯合報，8版，1975年4月7日）、《驚聞 蔣公去世消息 許多讀者不敢相信 一經證實痛哭失聲》、《敬悼 蔣總統逝世 學校停止娛樂活動 市民簡化喜慶儀式》、《便利市民前往官邸致哀 兩家公車加班服務 免費供應黑紗一月鴻翔公司表示敬悼之情》（聯合報，4版，1975年4月7日）

靈堂，並令全國降半旗、停止娛樂、誌哀一個月⁷⁴³。其後，蔣介石之遺體將移放在桃園大溪慈湖，桃園境內的駐軍、學生、民眾和警察人員，都在清理環境，公路單位亦派出工人，填補破損的路面⁷⁴⁴。而蔣介石的百日祭辰當天，當時的嚴總統及各界代表皆前往行禮致敬⁷⁴⁵，民眾亦有下跪磕頭祭拜的行為⁷⁴⁶。類似的「謁陵」活動不斷地在台灣社會上演，報載台大法學院的教職員學生四百餘人⁷⁴⁷，亦曾由院長姚淇清博士率領，前往慈湖謁陵⁷⁴⁸。而「謁陵」的流程通常是民眾依序魚貫進入靈堂，行三鞠躬禮，並獻花致敬⁷⁴⁹。其後蔣經國去世後，政府亦每年對「兩蔣遺體」舉行謁陵。直到民進黨陳水扁政府時代，2007年底曾經一度關閉兩蔣「陵寢」⁷⁵⁰，但於國民黨馬英九獲得總統大選勝利後，又重新開放⁷⁵¹。儘管許多人當時是自願前往祭拜兩蔣，但不可否認的是也有許多人是被迫動員去「謁陵」，特別是學生，彷彿日治時期學校指示學生前往參拜神社的場景又再次重現，只是祭拜的對象有所不同。況且，接受許多民眾參拜的兩蔣，其歷史功過仍有所爭議。

如蔣介石在二二八事件中的政治責任及歷史責任目前社會上有許多不同的意見，有二二八受難者家屬直指他是事件的元凶⁷⁵²，學者李筱峰認為蔣介石在事件前的政策失當，例如設置形同日本總督府的「行政長官公署」，使行政長官權力過

⁷⁴³ 《故總統蔣公喪禮 政府決敬謹辦理 全國下半旗誌哀一個月 今在國父紀念館設靈堂》(聯合報，1版，1975年4月7日)

⁷⁴⁴ 《蔣公靈柩即將奉厝慈湖 沿途軍民整理環境道路》(聯合報，3版，1975年4月13日)

⁷⁴⁵ 各界代表有榮民代表、婦女代表、農民代表、工商團體、影劇界代表、青年學生代表、宗教團體代表、蒙藏同胞代表、體育團體代表等。《蔣公辭世百日忌辰舉國哀思 嚴總統暨各界代表昨赴慈湖謁陵》(經濟日報，1版，1975年7月15日)

⁷⁴⁶ 《民眾湧向慈湖謁陵 鞠躬叩首虔誠致敬》(經濟日報，2版，1975年11月01日)

⁷⁴⁷ 當時的台大法學院包括法律、政治、經濟等學系，按法律學院之前身為「台北帝國大學」下「文政學部」之「政學科」。二次大戰後，文政學部分立改設為「文學院」、「法學院」，法律學系與政治、經濟等學系同隸於「法學院」之下。1999年8月原法學院正式分立為「社會科學院」及「法律學院」。參見國立臺灣大學法律學院網站，沿革與院史，網址：

http://www.law.ntu.edu.tw/chinese/02_02.html，點閱日期2009年9月25日。

⁷⁴⁸ 《台大法學院教職員學生 昨往慈湖謁陵》(聯合報，6版，1975年12月22日)

⁷⁴⁹ 《學校三軍及社教單位 熱烈展開教孝月活動 各界代表昨赴慈湖謁陵》(聯合報，3版，1977年4月5日)

⁷⁵⁰ 《兩蔣陵寢 下周一閉門》(聯合報，A6版，2007年12月19日)

⁷⁵¹ 《陵寢外 人擠爆 有人跪 有人哭》(聯合晚報，A2版，2008年4月5日)

⁷⁵² 《228 受難者家屬今發表聲明批蔣》(聯合報，A4版，2006年4月4日)

於龐大且無其他立法權或司法權可以制衡，台灣民眾更以「新總督」來稱呼行政長官陳儀⁷⁵³。其次是派遣軍紀敗壞的七十軍來台，造成台民的反感。在事件中處置亦有不當，例如貿然出兵鎮壓，並以「綏靖」為名進行屠殺。事件後隔年陳儀竟被蔣介石拔升為浙江省主席，許多執行命令的軍事將領如柯遠芬、彭孟緝亦獲得重用。整起事件確實在台灣社會烙下痛苦的傷痕⁷⁵⁴。

此外，兩蔣時期的「白色恐怖」成為典型的「特務政治」。在「肅清匪諜」的理由下，進行整肅異己、剷除異議份子的行動。許多人因為政治見解不同，或批評時政，而惹來殺身之禍⁷⁵⁵。在軍事審判過程中，蔣介石還可以指揮審判。例如1960年的「雷震案」⁷⁵⁶，蔣介石在總統府召集黨政要員以及軍事檢察長和軍法處長開會，不但指示必須要判有罪，而且刑期不得低於10年⁷⁵⁷。

因此，對於某些人來說，兩蔣是「偉人」、「民族救星」；但對某些人來說，是「獨裁者」、「凶手」，是「侵害人權」的首腦。如果日本政府官員因為參拜靖國神社「戰犯」的行為而應該被譴責的話，那麼，台灣政府官員每年前往「謁陵」的行為，在某些人心中所造成的痛苦，不也等同於日本政府官員參拜靖國神社戰犯所帶來的傷害嗎？更不用說，這當中亦含有違反憲法政教分離的問題。關於這些問題，將在下一章中作更深入的討論。

第六款 小結：政府意識形態是侵害台灣宗教自由最大危險來源

綜觀戒嚴時期國民黨政府所採取的宗教政策，雖然有外國學者主張只要不涉

⁷⁵³ 李筱峰，《台灣人應該認識的蔣介石》（玉山社，初版，2004年），頁52-60。

⁷⁵⁴ 李筱峰，《台灣人應該認識的蔣介石》，頁60-100。

⁷⁵⁵ 李筱峰，《台灣人應該認識的蔣介石》，頁128-130。

⁷⁵⁶ 《自由中國》雜誌主辦人雷震，結合台灣地方社會人士準備籌組新的政黨，即遭蔣介石下令逮捕。

⁷⁵⁷ 《雷震案史料彙編》（台北，國史館，2002年），頁275。

及批評政治或政府的言論，國民黨政府均賦予多數宗教團體相當大的傳教自由⁷⁵⁸。而學者羅賓斯坦（M.A. Rubinstein）也認為，儘管台灣憲法中規定的宗教自由是很簡明扼要，但是在現實性（reality）層面上卻是非常的複雜，也就是說，「惟有宗教團體不以任何方式挑戰國家的權力或權威，以及不糾正對國家意向與其政治道德上的訓諭，則宗教團體方能自由地存在⁷⁵⁹。」然而，前述「一貫道」、「日蓮教」遭到政府有計畫地查禁取締，甚至包括尚未積極對台灣統治者提出建言的長老教會，在「禁用羅馬字聖經」一事上也遭到既定推行國語政策的打壓。可見戒嚴時期的某些宗教團體，其實並不需要有「涉及批評政治或政府的言論」，或是「挑戰國家的權威」，抑或是「糾正對國家意向與其政治道德上的訓諭」。而是只要宗教團體的行事過於「神秘」、文化來自「日本」、語言不使用「國語」，就會受到當局的關切、監視、蒐集資料，甚者即遭到無情的查禁取締。因此，從日治時期到戰後的戒嚴時期，台灣人的宗教自由實繫於統治者的「意識型態」，在日治時期因為大部分台灣人的宗教信仰被認為是具有「中性的商業交易色彩」，而使當局沒有採用與日本內地一樣的管制政策。而戰後的戒嚴時期，只要宗教團體的行事風格、文化傳統、傳教語言不與政府的「意識型態」有所扞格，才能保有不受政府侵犯的宗教自由。

簡而言之，在日治時期，必須符合「臣民」的形象，才有天皇賜與的信教自由；在戰後的戒嚴時期，必須符合「堂堂正正的中國人」之形象，才有國民黨政府承認的宗教自由。而台灣人民什麼時候才能享有「天賦人權」式的宗教自由，則要等待到解嚴後才有可能實現。

⁷⁵⁸ Sawatzky Sheldon, "State-Church Conflict in Taiwan: Its Historical Roots and Contemporary Manifestations", *Missiology* (Pasadena, CA) 9, no.4 (Oct 1981), 449-463.

⁷⁵⁹ Murray A. Rubinstein, 《Patterns of Church and State Relations in Modern Taiwan》（收錄於中國近代政教關係國際學術研討會論文集，1987年），頁364。原文為：「What is that reality? It is this: religious institutions may exist unfettered as long as either the institution does not in any way challenge the power or authority of the state nor suggest that the state's perceptions of and its teaching of key political morality is in any way incorrect.」

第五章 解嚴後台灣社會宗教自由之繼受與實踐

「彰化縣自今（97）年開始由縣府 12 局處與縣內重要媽祖宮廟首次聯合辦理的『2008 彰化縣媽祖遶境嘉年華』活動，……，歡迎大家邀請親朋好友一起到彰化來作客，拜媽祖、求平安，幸福滿滿、滿載而歸。⁷⁶⁰」

彰化縣長卓伯源

從上述彰化縣長在活動網頁上的邀請大家來「拜媽祖」的宣傳語可以發現，解嚴之後宗教自由所面對主要的問題，不再僅是政府迫害宗教信仰，而是政府有沒有政教分離之意識，有沒有謹守對宗教中立之原則。從各縣市近來競相爭辦媽祖文化節、文化季之活動，以宗教慶典來推廣觀光、促銷文化，諸如 2007 年北臺灣媽祖文化節⁷⁶¹、2009 年台中縣大甲媽祖國際文化節⁷⁶²、台北縣政府媽祖文化節⁷⁶³、府城媽祖文化節⁷⁶⁴等，皆由政府主辦來觀察，上述的答案恐怕都是否定的。

除此之外，隨著民主自由改革開放，大法官也針對宗教自由作出了釋字第 460、490、573 號解釋⁷⁶⁵。其解釋之內容對於宗教自由權之保護，又具有什麼樣的

⁷⁶⁰ 詳見「2008 彰化縣媽祖遶境嘉年華」官方網站，「關於活動」，網址 <http://www.chmazu.com.tw/active01.html>，最後點閱日期 2009 年 5 月 12 日。

⁷⁶¹ 指導單位：台北市政府，主辦單位：臺北市府民政局、台北天后宮，協辦單位：臺北縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、宜蘭縣、基隆市、新竹市等縣市政府、台北市政府各相關局處及區公所，網址：<http://rainbow-fish.myweb.hinet.net/2007mazu/>，點閱日期：2009 年 5 月 13 日。

⁷⁶² 主辦單位：台中縣政府與財團法人台中縣大甲鎮瀾宮，策辦單位：台中縣文化局，台中縣大甲媽祖國際文化節網站，網址：<http://mazu.taichung.gov.tw/>，點閱日期：2009 年 5 月 13 日。

⁷⁶³ 主辦單位：臺北縣政府/臺北縣議會/板橋市公所/板橋市民代表會/板橋慈惠宮，2009 年台北縣政府媽祖文化節網站，網址：<http://www.2009mazuwish.tw/>，點閱日期：2009 年 5 月 13 日。

⁷⁶⁴ 府城媽祖文化節，網址：<http://culture.tncc.gov.tw/area3/page01.php>，點閱日期：2009 年 5 月 13 日。

⁷⁶⁵ 雖然 1985 年 11 月 1 日司法院釋字第 200 號解釋也可能涉及對人民宗教自由之限制，例如不依寺廟登記規則第 11 條登記，主管機關得撤銷住持或管理人資格，對寺廟之住持或管理人資格影響重大。按政府為保護寺廟財產，增進公共利益之目的而訂定對住持或管理人資格之撤銷權，但該條例並無其他管制方式可供政府選擇，與憲法基於宗教自由而欲維護人民管理宗教財產自由相比，其

意義；而國內法學界掙脫了戒嚴時期的枷鎖，對於大法官解釋又進行了什麼樣的批判；針對各種宗教事件又發表什麼樣的法律意見；人民在此一階段又主張了什麼樣的宗教自由訴求；以上種種問題，筆者將在本章裡一一探討。

第一節 解嚴後政府還剩下哪些宗教管制規範

1987 年解嚴後，過去戒嚴時期所使用限制、侵害人民宗教自由的法規範，例如戒嚴法等大多遭到廢止，而新修正的「動員戡亂時期人民團體法」在 1989 年公布⁷⁶⁶，其中第 7 條規定：「人民團體在同一組織區域內，除法律另有限制外，得組織二個以上同類之團體。但其名稱不得相同。」其後的人民團體法亦延續此一規定，使得人民團體的活動又逐漸活絡起來，宗教團體也因為這項修正措施而陸續產生同一種宗教的第二個以上的宗教社團組織。截至 2009 年 3 月 5 日為止，內政部所登記的全國性宗教法人已達 171 個⁷⁶⁷。但政府仍可透過人民團體法第 53-63 條相關監督與處罰規定，而達成其管制宗教團體之目的。例如第 58 條規定，人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關可作出廢止許可或解散之處分。因此，如果宗教團體係依人民團體法登記成立，則有可能會因為上述情事，而遭到政府處罰⁷⁶⁸。

管制方式顯失均衡。況且只限制寺廟住持及管理人亦違反宗教平等原則。但因聲請人僅主張其財產權受侵害，而沒有主張宗教自由受侵害。因此，無從看到大法官對於該自由權之解釋。

⁷⁶⁶ 按「非常時期人民團體組織法」第 8 條規定：「人民團體在同一區域內，除法令另有規定外，其同性質同級者以一個為限。」而 1989 年 1 月 20 日修正的「動員戡亂時期人民團體法」將上開第 8 條刪除，並修正第 7 條：「人民團體在同一組織區域內，除法律另有限制外，得組織二個以上同級同類之團體。但其名稱不得相同。」

⁷⁶⁷ 參見內政部民政司網站，http://www.moi.gov.tw/dca/02faith_002.aspx，最後拜訪日期，2009 年 3 月 5 日。

⁷⁶⁸ 例如 1996 年台灣社會喧騰一時的「宋七力事件」，其向內政部登記之「中國宋七力顯相協會」，即因上述情事而遭到主管機關解散。其後該協會曾提起訴願、再訴願、行政訴訟、再審等，但均遭駁回。參見行政法院 86 年度判字第 2889 號、最高行政法院 95 年度裁字第 894 號

此外，國民黨政府在過去的戒嚴時期並未建構出完善的宗教政策，雖然憲法第 7 條與第 13 條有「宗教平等」與「宗教信仰自由」等條文，但是這種原則性和宣示性的法律並未進一步的落實，政府還是以 1929 年 12 月在中國公布的「監督寺廟條例」作為規範宗教事務的母法⁷⁶⁹。以 1996 年 11 月內政部編印一千頁兩大本「宗教法令彙編」為例⁷⁷⁰，這些法令主要就是以「監督寺廟條例」作為母法，彙集了司法院與內政部歷年來對此條例的解釋，發展出一系列對宗教業務的管理原則。問題是這些有關宗教的管理原則，能算是政府的宗教政策嗎？鄭志明認為這是一種相當弔詭的法政建構，只有抽象化與模糊化的憲法政策，卻能發展出疊床架屋的各種宗教管理業務，這些業務與憲法的關係如何呢？在這種政策未明的情況下，戒嚴前政府可以對宗教進行強制性的管制，戒嚴後在缺乏政策的導向下有放任的趨勢，甚至面臨無法可管的困境⁷⁷¹。而這樣的情況也影響到之後所發生的宗教事件。

第二節 台灣式政教分離之發展與實踐

按宗教自由之權利保障內涵包括個人信教與不信教的自由、宗教行為的自由、宗教集會結社的自由、宗教教育的自由等；而許多國家憲法為了保障宗教自由，避免國家賦予特定宗教特權，均更進一步採取國家與宗教嚴格分離之原則，即「政教分離原則」，來作為對國家的一種特別的要求或對宗教自由的「制度性保障」。一般學說多主張政教分離原則應包含幾項具體要求：1. 國家不得設立國教；2. 國家不得授予任何宗教團體政治性權力或特權；3. 國家不得直接補助宗教團體進行宗教活動；4. 國家不得支持或推行宗教教育與宗教活動⁷⁷²。然而，上述原則乃是

⁷⁶⁹ 黃慶生，《寺廟經營與管理》，頁 87。

⁷⁷⁰ 鍾福山總編，《宗教法令彙編（一）、（二）》（內政部，1996 年），分成基本法規、業務法規與參考法規。

⁷⁷¹ 參見鄭志明，〈台灣解嚴後的政教關係〉，收錄於《亞洲政教關係》，宗教學論叢 1，韋伯文化出版，2004 年 3 月，頁 6-7。

⁷⁷² 參見許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏合著，《現代憲法論》，頁 112-115。法治斌，〈政教分離、

源自於西方社會，特別是美國式的政教分離，但在台灣並沒有相同的歷史及文化土壤能夠孕育出此種憲政原則，而且過去統治台灣的日本及中國政府也沒有在憲法中繼受此一原則。此外，戒嚴時期宗教團體以爭取宗教自由為主，亦少見訴求「政教分離」，從而解嚴後政府和社會就必須面對過去懸而未決的「政教分離」問題。

第一款 大安森林公園觀音像事件

大安森林公園觀音像事件主要是指 1992 年到 1994 年所發生的拆遷風波。然而早在觀音像矗立之時，就已引起附近居民及宗教團體的議論與反彈，因此早期的決策過程不僅決定了觀音像的命運，同時也成為日後反對團體強烈攻擊的原因之一。而觀音像的所在地「新生南路」可說是一條宗教大道。由北到南各式宗教建築林立，基督教、天主教、回教都有，但是卻少見寺廟與道觀。也因此當觀音像欲矗立在新生南路上時，就引起風波⁷⁷³。

一、觀音像矗立七號公園預定地

1985 年 9 月 3 日，大雄精舍向台北市政府呈報「創立觀世音菩薩竹林法像緣起」書，其中內容除了提到法像安座緣起之外，更具結四項保證：1.不妨礙七號公園計畫；2.只立竹林法像蓮座，不具備寺院格局，亦無違反建築規章之旨趣；3.將來公園開建時期，地址及裝備，一概遵守公園計畫處理，決無異辭；4.法像蓮座只供大眾上香敬禮，不製造噪音。而市政府則指出，由於該筆土地是林民與市府共

出版自由與公共論壇》，頁 2-3。

⁷⁷³ 蕭子若，《台灣宗教與政治關係之研究：七號公園觀音像遷移事件個案分析》（國立台灣大學政治學研究所碩士論文，1995 年 6 月），頁 72-75。

有⁷⁷⁴，且屬七號公園保留地內之部分土地，正在規劃闢建中，故而市府無法准許該項申請。再加上當時亦有不少基督教民眾質疑、抗議，使得當時的總統夫人蔣方良女士，也透過管道知道這件事，私下向總統府表達個人的看法。最後經由總統府國策顧問陶希聖先生出面協調，總統府方面特別召開一次內部會議，決議讓觀音像矗立。於是大雄精舍邀請名雕塑家楊英風先生所塑造的觀音像於 1985 年 10 月 31 日正式矗立於七號公園預定地內⁷⁷⁵。

二、什麼都拆就是不拆觀音

1992 年 4 月 1 日，臺北市政府正式進行七號公園預定地地上物的拆遷工程，包括一、二千戶合法及違建住宅、國父、蔣公銅像、軍方建築均一律拆除。當時由於現住戶頑強抵抗，市府尚採行斷水斷電的強硬手腕，許多孤苦無依的年邁低收入戶痛失避雨陋屋，驚惶遷撤的情景，仍使附近居民印象深刻。也因此，在一片由於劫後重建的廣闊預定地上，一尊綠竹圍繞的高聳佛像竟然獨留其中，不僅引發附近居民的議論，更遭致原拆遷戶的不滿，也引起附近之基督教靈糧堂的不滿，而發起強烈抗議。不懂觀音像為何得以獨留公園內，並進而質疑台北市政府執法的公正性。原本觀音像是被要求遷離的，但在大雄精舍住持明光法師不斷的陳情、溝通之下，終使問題獲得突破。市府之所以決定保留佛像的關鍵因素是，在 1992 年 10 月，明光法師與台北市長黃大洲共同赴觀音像現場勘查。據明光法師表示，黃市長看到佛像及周圍整建優美，當場即指示在場官員保存周圍景觀，並口頭決定將原先規劃在別處的竹林區更改規劃在觀音像左右，原本觀音像位置是公園設計入口處，黃大洲也隨即下令更改公園入口建築物型式，以配合觀音像存在的事實。之後，市府並由民政局、工務局等單位勘驗決議以具「藝術、文化」

⁷⁷⁴ 根據大雄精舍創辦人邱慧君女士的說法，其在 1985 年 6 月得到土地所有權人板橋林家後代林宗賢先生的允諾，無條件提供土地，以安座觀音像。參見《觀音像不要走》（台北：七號公園竹林禪意區促進會，1994 年），序 2。

⁷⁷⁵ 蕭子若，《台灣宗教與政治關係之研究：七號公園觀音像遷移事件個案分析》，頁 75-77。

價值等理由保留觀音像⁷⁷⁶。

三、基督教團體的不滿

隨著時間的流逝，觀音像去留的問題在 1993 年 5 月再度浮上檯面。當得知黃市長允諾明光法師將觀音像周邊規劃為「竹林禪意區」，且同意原地保留決定後，不僅部分原拆遷戶不滿，更引起附近基督教會的反彈，其中靈糧堂並提出六項疑點，質疑政府決策過程的合法、合理性。對於台北市政府以「藝術品」為由處理觀音像的作法，非常不能認同。遂展開行動，要求政府秉公處理⁷⁷⁷。

蕭子著認為基督教會之所以反對的原因有二：第一、新生南路一向是外來宗教的聚集地，且反對偶像崇拜，象徵本土信仰的觀音像之保留，無疑是挑戰其宗教信仰；第二、教會曾協助市政府疏導拆遷戶的反彈與抗爭，使市政府得以順利推動拆遷工程，因此觀音像之獨留不僅違反公平原則，更違背法治精神，對已拆遷之居民形同二次傷害。所以基督教會乃採取行動，要求遷移觀音像⁷⁷⁸。

以靈糧堂、衛理堂為主的基督教會，一方面發動民意代表之教友全面向市府施壓：包括新黨立委王建煊、國民黨市議員馮定亞及民進黨市議員周柏雅、許木元等民意代表聯合主張遷移觀音像。市長黃大洲面對此一政治壓力，只好要求大雄精舍住持明光法師，以自行遷移的方式，來解決觀音像的問題，遂有 6 月 11 日、6 月 18 日、7 月 2 日三道公函要求大雄精舍另覓地點安置觀音像。基督教團體另一方面透過媒體，列舉觀音像依法必須遷移的多項理由⁷⁷⁹，除了藉以遊說各級民

⁷⁷⁶ 《七號公園預定地 觀音佛像應否拆除起爭議》（楊索報導，6 版，中國時報，1993 年 9 月 21 日）

⁷⁷⁷ 《許多教堂被拆除 唯獨倖存一座'藝術品' 七號公園觀音佛像到底該不該留 靈糧堂周牧師發動向市府抗議 明光法師盼其他各教慈悲包容》（洪淑惠報導，9 版，聯合晚報，1993 年 5 月 28 日）

⁷⁷⁸ 蕭子著，《台灣宗教與政治關係之研究：七號公園觀音像遷移事件個案分析》，頁 79-80。

⁷⁷⁹ 基督教團體認為觀音像依法必須遷移的理由包括：1.觀音像原本即為非法建物。2.非法建物應即

意代表及知名的基督教人士外，更藉此機會獲得一般民眾的支持。於是，1993年8月，台北市政府正式對外表示，為避免外界質疑公共工程地上物拆遷的公平性，以及避免引起宗教上的爭議，決定請所有權人自行遷移觀音像⁷⁸⁰。

四、潑糞行為激怒佛教界

面對基督教團體抗議的壓力下，大雄精舍的信眾發現低調的處理並不能獲得外界的諒解，加之6月3日凌晨，有反對人士前往觀音像潑洒糞便及硫酸，此一現象不但引起引起信眾的氣憤，更促使佛教徒開始組織動員、尋求支持。明光法師遂開始尋求願意公開站出來支持保留觀音像的民意代表，特別是台北市議員，同時也發動信徒赴各道場及寺廟懇請市民連署支持，在短短不到一個禮拜的時間，萬餘名市民表達了支持之意。8月14日，黃書瑋與明光法師帶著連署書，率領信眾前往市府陳情。而市議員林榮剛、鄭貴夏、陳世昌等人，也表示個人保留觀音像的意願，總統府也將明光法師的陳情書，轉交台北市政府處理，上述舉措也對黃大洲市長造成另一波的壓力⁷⁸¹。

面對佛教與基督教團體的陳情壓力，市政府以「藝術品」的態度指示保留觀音像，並發文給明光法師及總統府，明白表示：「七號公園用地內觀世音像乙尊，經查係名雕塑家楊英風教授作品，經本府深入研析結果為維護藝術、文化氣息，在捐給本府維護管理原則下，准予保留，惟大雄精舍不得在該地舉行任何焚香、膜拜等宗教儀式，敬請惠予配合。⁷⁸²」

拆除。3.依法公園內不得設置佛像。4.自毀切結承諾，拒絕自行拆除。5.已領土地補償費，仍要保留佛像，強佔公有土地。6.市府曾多次答覆議會要依法拆除，如今仍然保留，不但違法，且失信於民，留下惡例。7.市府公文已答覆監察院要請所有人拆遷。8.1985年之具結書不具任何法律效力，且屬違法。參見蕭子若，《台灣宗教與政治關係之研究：七號公園觀音像遷移事件個案分析》，頁99。

⁷⁸⁰ 蕭子若，《台灣宗教與政治關係之研究：七號公園觀音像遷移事件個案分析》，頁80。

⁷⁸¹ 《觀音像不要走》，頁6。

⁷⁸² 參見台北市政府1993年9月3日82府工字第82048582號公文。轉引自蕭子若，《台灣宗教與

這項決定顯然有運作痕跡，是維護觀音像的一種默契及變通方法。因此市府的這項決定一經媒體披露，固然獲得佛教團體的支持，但也引起基督教團體的反彈，一方面由支持基督教團體的民意代表抨擊工務局執法不力，要求迅速遷移觀音像。另一方面透過電話、信件、新聞媒體等，向市政府或公園處傳達反對意見。11月4日，工務局在市議會的壓力下，再次更改先前的決議，對外表示，觀音像的所有權人必須在1994年3月底七號公園正式開放前，自行遷移觀音像，否則將強制拆除。公園處長則進一步表示，觀音像的遷移案，至此塵埃落定⁷⁸³。

此一決定促使佛教團體進行更積極的行動，明光法師在獲得昭慧法師及立委林正杰等人的支持後，進而在1994年1月8日聯合各級民意代表及諸多民間團體，共同籌組「七號公園竹林禪意區促進會」，同時轉變訴求策略，改為採取市民參與都市設計的立場，發動市民來認養七號公園。當竹林禪意區認養活動展開後，反對派市議員向市政府提出抗議，並指出工務局未遵照原先承諾，遷移觀音像。1月18日，市政府應議會強力要求乃行文大雄精舍須在三月底前將觀音像遷離⁷⁸⁴。

五、政府決策反覆引來佛教界大規模抗議

佛教界因此大規模起而反對，並在2月19日發起「觀音不要走」請願活動。這項活動對佛教團體來說，不僅止於表達表留佛像的立場，更是藉以顯示佛教團體具有足以影響決策的實力。釋昭慧法師同時憤慨表示，並不是希罕將觀音像留在七號公園，而是佛像為本土信仰的神聖象徵，卻在1993年6月遭到不明人士潑糞

政治關係之研究：七號公園觀音像遷移事件個案分析》，頁99-100。

⁷⁸³ 《觀音像不要走》，頁7-8。

⁷⁸⁴ 《觀音像去留林正杰斡旋 力促召開宗教界高峰會》（諸葛俊報導，1版，聯合晚報，1994年1月20日）

尿、硫酸羞辱，這對台灣本土宗教尊嚴可說是一大污辱。並揚言若觀音像遭到搬遷，將發動佛教徒抵制執意搬遷的民意代表，甚至將發動佛教徒抵制國民黨的民意代表，因為以國民黨為主的市政府已不能再為佛教徒信賴⁷⁸⁵。佛教團體並認為就法、理、情三方面而言，「竹林禪意區」內這尊佛像並沒有遷移的道理。在法律上，市長黃大洲、公園處長林進益在 1993 年 9 月 3 日、15 日分別行文大雄精舍，准予保留，成為市產，因此並無違法。在情理部分，這尊佛像早已在 9 年前設立，與社區民眾產生深厚情感與認同。且若以新約教會的聖山錫安山為例，則「竹林禪意區」自亦可作為公共空間、觀光去處⁷⁸⁶。

面對佛教團體的請願活動，市政府並未因此對決策有所變動；另一方面市議會也決定在 3 月 14 日舉辦「大安七號公園觀音像是否遷移」公聽會。然而，會中因為正反雙方各說各話，意見兩極，使得市議會無法對此問題做出具體的解決方案⁷⁸⁷。然而市府卻在議會公聽會次日，以觀音像為違建理由，行文給大雄精舍，要求其 20 日前遷移觀音像，此舉又再度引發部分佛教徒反彈，為此，七號公園竹林禪意區促進會決定，由昭慧法師與林正杰於 19 日發起「靜坐絕食護觀音」活動，在觀音像周圍絕食靜坐，力爭讓佛像留在原地⁷⁸⁸。

六、北市府及宗教界以密室協商平息爭議

由於絕食活動越演越烈，參與的民眾、支持的佛教團體也越來越多，使得問題更形複雜。3 月 22 日，市長黃大洲等人到現場向昭慧法師與林正杰致意，並希望能結束靜坐，但不為接受。其後黃市長表示將尊重議會的決定。言下之意，就

⁷⁸⁵ 《觀音像不要走 佛教界明天萬人上街》(自立晚報，1 版，1994 年 2 月 18 日)

⁷⁸⁶ 《七號公園風波未了》(中央日報，13 版，1994 年 2 月 19 日)

⁷⁸⁷ 《佛像去留公聽會 仍是各說各話》(朱俊哲報導，14 版，聯合報，1994 年 3 月 15 日)

⁷⁸⁸ 自立早報，1994 年 3 月 19 日。

是把棘手的問題丟回給議會處理⁷⁸⁹。為解決此一複雜情況，3月24日晚上，星雲、慈容法師、周聯華牧師、市府官員、議長及議員等人拜會市長官邸，就觀音像去留事宜懇談。經過協商後，黃市長同意依台北市政府1993年9月3日的公文辦理，即視觀音像為文化藝術品，不予遷移，惟今後不准舉行宗教儀式⁷⁹⁰。此一消息傳出後，民眾及佛教團體之靜坐活動亦隨之告一段落。27日上午星雲代表佛教界將觀音像捐贈協議書交給市長，黃大洲和星雲都公開表示，未來不可在觀音像前有任何焚香、膜拜的宗教儀式。隨後竹林禪意區促進會與明光法師舉行記者會表示，會依照協議，今後對該公園內觀音像不再有焚香及膜拜等儀式⁷⁹¹。然而不管是早上的捐贈儀式，或是下午時分，都有民眾前往膜拜⁷⁹²。至於原先反對保留觀音像的基督教團體，也表達對政府執法的不滿與失望之意⁷⁹³。

在觀音像事件中，蕭子著認為佛教團體與基督教團體彼此為了教義上的訴求、市民參與的理念及法律公平的爭取，遂積極投入市政府的決策過程中，企圖影響市政府的決策制定。而綜觀市政府的決策過程，非但深受宗教團體與各級民意代表的影響，而且決策過程亦完全不符合民主國家的法治精神，從頭到尾不但未能貫徹執法，在保留或拆遷決策上也數次反覆、搖擺不定，顯示出缺乏處理宗教爭議的能力，在議會公聽會未有具體決定前，逕自作出拆遷的決定，導致事態擴大，最後以非公開之密室協商作出協議，雖然一時解決了問題，但卻不是民主法治國家應有的作法⁷⁹⁴。此外，從此一事件的發展，也可看出佛像拆遷與否所引發的宗教爭議，除了讓宗教團體可以為了宗教自由的理念而積極介入外，也讓參

⁷⁸⁹ 《觀音像去留 丟給議會傷神 黃大洲夜訪靜坐群眾 強調市府尊重議會》（楊金嚴報導，13版，聯合報，1994年3月23日）

⁷⁹⁰ 《北市七號公園觀音像 不遷了黃大洲同意見為「文化藝術品」但不得有宗教儀式 並呼籲各界以寬容態度看待之》（曾至賢報導，6版，中國時報，1994年3月25日）

⁷⁹¹ 《北市七號公園觀音像事件落幕》（11版，中央日報，1994年3月28日）

⁷⁹² 《觀音像捐贈 協議書中 留下後路》（16版，台灣新生報，1994年3月28日）

⁷⁹³ 《觀音像 昨正式捐給北市府 基督教界上千教友聚會 對政府執法表示不滿和失望》（楊金嚴報導，6版，聯合報，1994年3月28日）

⁷⁹⁴ 蕭子著，《台灣宗教與政治關係之研究：七號公園觀音像遷移事件個案分析》，頁89、94-98。

與的大眾思考有關宗教空間的設置問題⁷⁹⁵，最後所作成的決議，雖然令基督教團體感到失望，但也從協議中「去宗教化」的釜鑿之痕可以看出，市府對於公園作為公共空間，而有宗教性雕像一事感到棘手，不得不以此協議作為自保。只不過仍是屬「睜眼說瞎話」式的作法，若有人堅持要拜公園內的觀音像的話，能干涉其宗教自由嗎？

況且公園屬於市府設置供人民休憩之場所，其中卻放置具有宗教意涵之觀音像也涉及違反政教分離之問題，顯示出政府雖有意識到觀音像之宗教性⁷⁹⁶，但迫於各方壓力，再加上決策反覆，最終作出了一個令人感到詫異的決定。即視觀音像為文化藝術品，不予遷移，但不得有焚香及膜拜等宗教儀式。如此淨化觀音像之「宗教性」並特別突顯其「藝術性」，可說是臺灣政府對「政教分離」的一種特殊處理方式。而將來若發生類似的事件，政府是否仍會採取此項對策，有待觀察。

第二款 佛誕日列為國定紀念日事件

民間慶祝佛誕日的歷史由來悠久，在日治時期的報紙中亦有為數不少的報導⁷⁹⁷，並延續到戰後的台灣社會中，然而從 1999 年 4 月起，就有媒體開始報導佛教界的星雲法師主張佛誕日應列為國定假日⁷⁹⁸。其後，佛教界動員 15 萬人連署，並由星雲領銜陳情，而當時 225 位立法委員中，就有 206 位加入連署，並經立法院決議通過，李登輝總統亦在佛光山慶祝星雲生日時，宣布該日將列為國定假日，而此一決策即引起其他宗教要求比照辦理以示我國為宗教平等之國家，例如道教

⁷⁹⁵ 蕭子著，《台灣宗教與政治關係之研究：七號公園觀音像遷移事件個案分析》，頁 93。

⁷⁹⁶ 否則市政府也不須公開聲明不准在觀音像前舉行宗教儀式。

⁷⁹⁷ 《雜事 佛誕盛會》（臺灣日日新報，4 版，1899 年 5 月 18 日）、《諸羅特訊 佛誕法會》（臺灣日日新報，6 版，1923 年 5 月 25 日）、《高雄特訊 慶祝佛誕》（臺灣日日新報，夕刊 4 版，1925 年 8 月 17 日）

⁷⁹⁸ 《星雲催生佛誕節改國假：主張從國際觀、凝聚民族力量及提高工作效率考量》（中國時報，21 版，1999 年 4 月 30 日）

總會要求農曆 1 月 1 日應比照辦理訂為「道教節」。此外，也有自稱基督教徒者打電話向民政司抗議⁷⁹⁹。在社會輿論上，亦有法律學者廖元豪投書媒體批判政府此舉違反政教分離原則，獨厚佛教無異違憲⁸⁰⁰，但也遭「佛誕放假促進會發言人」釋昭慧投書回應，其認為：「……在臺灣，擁有宗教輿論發言權的學者們，對於某些宗教以教會或神職身分積極參政，並實質反映教會立場於政策上（如想辦法透過包裝，讓耶誕得以享受『放假』的實質利益）的現象，視若無睹，但是對於政治人物走動本土宗教慶典的場合，卻大聲嚷道『政教分離』，似乎是『偽善』與『偽裝中立』，為了逼令這些學者們用其『政教分離』的理論，檢驗現行假日法令的違憲，所以作出『佛誕放假』之『宗教平等』訴求。……」並認為廖所主張的「佛教界該是反對 12 月 25 日放假」，算是「遲來的正義」⁸⁰¹。而經過佛教界和立委的爭取後，內政部部務會議於 1999 年 9 月 6 日通過紀念日及節日實施辦法修正草案，將佛陀誕辰紀念日農曆 4 月 8 日定為國定假日，其放假移至 5 月的第 2 個週日，即母親節舉行。當時的內政部長黃主文並表示，佛陀誕辰紀念日是鑒於佛陀慈悲及普渡眾生的偉大精神，值得各界來紀念和學習，對於心靈改革應具有重要之意義⁸⁰²。該項修正草案提報行政院核定後，行政院人事行政局即發布 2000 年「政府行政機關辦公日曆表」，訂農曆 4 月 8 日（即國曆 5 月 11 日）為「佛陀誕辰紀念日」，但調移至 5 月第 2 個星期日（5 月 14 日）放假⁸⁰³。其後，行政院分別在 2001-2003 年之間將「佛陀誕辰紀念日」及「道教節」列為國定紀念日⁸⁰⁴。但自 2004 年實施

⁷⁹⁹ 《佛誕節放國假 道教總會要求比照辦理》（中國時報，4 版，1999 年 9 月 2 日）

⁸⁰⁰ 廖元豪，《定佛誕節日 違反政教分離原則：國家對任何宗教 既不助長亦不壓抑 獨厚佛教無異違憲》（中國時報，15 版，1999 年 9 月 2 日）

⁸⁰¹ 釋昭慧，《凸顯現行假日法令「違憲」：「佛誕放假」訴求「宗教平等」》（中國時報，15 版，1999 年 9 月 4 日）釋昭慧所提到的：「……某些宗教以教會或神職身分積極參政，並實質反映教會立場於政策上（如想辦法透過包裝，讓耶誕得以享受『放假』的實質利益）的現象……」其意指之宗教應是基督教，黃克先認為國民黨政權、資產階級與基督宗教具有親近性，政府官員中有相當多的基督徒，而蔣中正與蔣宋美齡亦是基督徒，並對基督教團體抱持相當友善的態度。蔣宋美齡自組的中華婦女祈禱會，在當時亦穿梭在眷村或軍隊裡進行關懷、佈道，種種因素使得基督教傳教事業受到相當多的禮遇。參見黃克先，《原鄉、居地與天家：外省第一代的流亡經驗與改宗歷程》（稻鄉，初版，2007 年），頁 84-91、148。

⁸⁰² 《內政部通過佛誕辰為國假日》（中國時報，4 版，1999 年 9 月 7 日）

⁸⁰³ 參見行政院人事行政局網站，中華民國八十九年紀念日及節日假期處理一覽表，網址：<http://www.cpa.gov.tw/ct.asp?xItem=3719&ctNode=765&mp=1>，最後點閱日期：2009 年 5 月 13 日。

⁸⁰⁴ 行政院分別在 2001 年 4 月 30 日、2002 年 5 月 19 日、2003 年 5 月 8 日列佛誕日為國定紀念日，

「公務人員週休二日實施辦法」後⁸⁰⁵，就沒有在政府的辦公日曆表上看到「佛陀誕辰紀念日」或「道教節」了⁸⁰⁶。

針對政府訂佛誕日為國定紀念日是否違反政教分離原則與宗教平等，法學界亦有學者就此爭議進行詳細的討論。例如黃昭元認為我國憲法雖無明文規定政教分離原則，但學說普遍主張憲法第 13 條「人民有信仰宗教之自由」的規定當然也包括政教分離原則。司法院釋字第 490 號大法官解釋也明示「國家不得對特定之宗教加以獎勵或禁制，或對人民特定信仰界予優待或不利益」。然而，大法官解釋並沒有講清楚政教分離原則的規範內涵，一般學說多主張政教分離原則應包含幾項具體要求：一、國家不得設立國教；二、國家不得授予任何宗教團體政治性權力或特權；三、國家不得直接補助宗教團體進行宗教活動；四、國家不得支持或

同時也在 2001 年 1 月 24 日、2002 年 2 月 21 日、2003 年 2 月 1 日列「道教節」為國定紀念日。

⁸⁰⁵ 「公務人員週休二日實施辦法」第 3 條 下列紀念日及民俗節日，除春節放假三日外，其餘均放假一日：

一、紀念日：

- (一) 中華民國開國紀念日（一月一日）。
- (二) 和平紀念日（二月二十八日）。
- (三) 國慶日（十月十日）。

二、民俗節日：

- (一) 春節（農曆一月一日至一月三日）。
- (二) 民族掃墓節（定於清明日）。
- (三) 端午節（農曆五月五日）。
- (四) 中秋節（農曆八月十五日）。
- (五) 農曆除夕（農曆十二月之末日）。

放假之紀念日及民俗節日，逢星期六、星期日，均不予補假。但春節及農曆除夕不在此限。勞動節之補假及軍人節之放假或補假規定，由各中央主管機關定之。

⁸⁰⁶ 參見行政院人事行政局網站，行政機關辦公日曆表，網址：<http://www.cpa.gov.tw/lp.asp?ctNode=765&CtUnit=179&BaseDSD=7&mp=1>，點閱日期：2009 年 5 月 13 日。

推行宗教教育與宗教活動⁸⁰⁷。儘管如此，宗教往往是一國歷史、文化或藝術的重要成分，要求國家與宗教徹底分離並不可能，要求國家漠視或敵視宗教更有問題。因此，有關政教分離原則的主要爭議，與其說是規範內涵的確定，不如說是審查標準的問題。美國法上政教分離原則的各種審查標準就像一道光譜：一端是最嚴格的分離原則，其間是中立原則，另一端則是寬鬆的調和原則⁸⁰⁸。

黃昭元並認為政教分離原則的寬嚴其實和每個國家的歷史經驗與憲法規範體系有關。以我國而言，在日治時期因為天皇制度而容許政教結合，戰後政府對於宗教則是採取既籠絡又控制的手段。近年來更由於選舉的考量，許多政治人物競相標榜其與宗教的關連，甚至常常出現逢神就拜、見廟發誓、挾神自重的情形。因此其贊成多數學說見解，主張我國對於政教分離原則應該採取比較嚴格的審查標準，至少應該採取中立原則，要求國家對於宗教與非宗教，以及各種宗教間，都應該保持超然中立，而不應該有所偏頗。特別是當國家以違反宗教平等的方式優惠特定宗教時，更應適用最嚴格的審查標準⁸⁰⁹。

最後，黃昭元參考美國法院判決意見來分析、判斷⁸¹⁰。其認為從目的來看，政府之所以訂佛誕日為國定紀念日，正是要以國家公權力紀念佛教的重要節日—釋迦牟尼的誕辰，這是不折不扣的宗教目的，甚至沒有任何世俗目的的偽裝。再以效果來說，政府訂佛誕日為國定紀念日，不論是否單獨放假，都是以公權力承認佛教一種特權，這正是釋字 490 號解釋所強調的「國家不得對特定之宗教加以

⁸⁰⁷ 法治斌，〈政教分離、出版自由與公共論壇〉（收錄於焦興鎧主編，〈美國最高法院重要判決之研究：1993-1995〉，台北：中央研究院歐美研究所，1998年），頁 2-3。

⁸⁰⁸ 法治斌，〈政教分離、出版自由與公共論壇〉，頁 5-9。

⁸⁰⁹ 參見黃昭元，〈釋迦牟尼，生日快樂—訂佛誕日為國定紀念日是否違憲？〉，《月旦法學雜誌》，58 期，2000 年 2 月，頁 16-17。

⁸¹⁰ 國家行為必須同時符合美國法院審查的三項標準，方不違反政教分離原則：一、系爭國家行為係出於世俗目的（*secular purpose*）；二、系爭國家行為之主要效果（*primary effect*）既非助長（*advance*），亦非抑制（*inhibit*）宗教；三、系爭國家行為與宗教之間，無過度糾葛（*excessive entanglement*）。不過這三項標準被學說批評操作性內涵並不够清楚，易滋紛擾。但若能把握美國判例理論之精神，從嚴適用，則有關問題應可迎刃而解。同樣意見請參考，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 15。

獎勵」。在事實效果上，這也會使非佛教徒產生「國家與佛教徒同一國，而自己屬於局外人」的受排斥感。即使採取寬鬆的審查標準，訂佛誕日為國定紀念日的目的或效果都違反政教分離原則。其次，國家沒有任何重大迫切的目的，特別優惠佛教而給予差別待遇，也違反宗教平等。因此，訂佛誕日為國定紀念日是同時違反政教分離原則與宗教平等。從審查標準來說，如果國家是以違反宗教平等的方式而獎勵或支持特定宗教，那無論如何都應該適用最嚴格的審查標準⁸¹¹。

從上述列佛誕日為國定紀念日所引起的爭議來看，法學界雖然對政府之決策引用憲法解釋及外國法理加以批判，但佛教界「佛誕放假促進會發言人」釋昭慧卻認為學界長期以來漠視耶誕節利用行憲紀念日放假之問題，且亦對學界批判政治人物參加本土宗教慶典多有「政教不分」感到不平，故而發起此一運動。顯示出，西方社會所發展出的「政教分離」原則，在東方社會的臺灣中，仍是與當地宗教文化有所衝突、扞格。雖然國定的佛陀誕辰紀念日隨著週休二日的施行而消失，而非是政府基於政教分離原則將之取消。但法學界未來遇到類似事件時，是否仍會繼續堅持此一憲政概念，將有待觀察。此外，該事件也顯出政府為了政治利益而特別優待在臺灣有多數信眾的佛教及道教，因而即使 1998、1999 年已有大法官解釋 460 及 490 號解釋表明「國家亦不得對特定之宗教加以獎助或禁止，或基於人民之特定信仰為理由予以優待或不利益。」政府還是從 2000 年開始，連續數年將「佛陀誕辰紀念日」及「道教節」列為國定紀念日。這也反映出代表司法院的憲法解釋，對於政府在政教分離上的實質約束力是效果不彰的。

第三節 台灣式宗教自由之發展與實踐

鄭志明認為解嚴前由於政治力的宰制，宗教團體在發展上受到不少的限制，

⁸¹¹ 黃昭元，〈釋迦牟尼，生日快樂－訂佛誕日為國定紀念日是否違憲？〉，頁 17。

習慣於以政領教的生態環境，解嚴後，大量的宗教團體紛紛設置，各式各樣傳統宗教與新興宗教團體的崛起，衝擊了原有的宗教生態環境。這些新生的宗教團體爲了爭取社會資源，有不少因應民眾需求而過度世俗化，另一方面在快速膨脹發展的過程中，和社會制度產生緊張與對立的關係，甚至爲了生存而不擇手段，但是這些策略在缺乏理性的規範下，產生了涉及不法的行爲⁸¹²。1996年台灣社會上一再發生的宗教事件⁸¹³，就被媒體型塑成「宗教亂象」⁸¹⁴。

然而，就規範面來看，呂秉翰認爲國內法學界對於刑法問題之研究多著重於特定犯罪類型之闡述，唯獨對於利用宗教信仰作爲手段的犯罪現象，其研究並不多見。就事實面來看，通常犯罪之受害者對於犯罪行爲侵害所致生之結果會有反向負面的情緒，倘若被害人對於一般人客觀所認爲的不法行爲不僅不會有法益受到侵害的主觀感受，甚者，對於其精神世界的安定有所助益時，則此時國家公權力干涉介入之程度，其界線爲何就值得加以探討⁸¹⁵。

第一款 新興宗教能否享有自由：以宋七力涉嫌詐欺案為例

宗教行爲涉及法益侵害之情形，就如同其他犯罪一樣，所涉及的型態不一而足，社會上較常見的有「性犯罪」及「詐欺罪」等。在本文中，因爲司法院對於

⁸¹² 鄭志明，《台灣解嚴後的政教關係》，頁 20。

⁸¹³ 如《宋七力被控神通廣大詐財 自稱宇宙大光體轉世 見一面收費千萬 簽名照一張七萬 吸金達數十億元》（中央日報，9 版，1996 年 10 月 10 日）、《璩美鳳再出擊 揭發妙天禪師涉嫌詐財：指其以類似宋七力的「發光」照片 招徠逾十萬信眾 要求高價購買蓮花座 檢調展開調查》（中國時報，3 版，1996 年 10 月 19 日）

《參加研習營斷然入空門 學員剃度悟空 警方尋人撲空：埔里中台禪寺佛學研習營 43 人正式落髮家屬舉白布條求見未果 警方入寺清查無所獲》（中國時報，6 版，1996 年 9 月 3 日）

⁸¹⁴ 《1996 國內十大新聞：7 宗教亂象叢生》（中國時報，9 版，1996 年 12 月 30 日）

⁸¹⁵ 呂秉翰，《論宗教信仰自由與刑事不法行爲之界線》，頁 2-3。

「性侵害」之案件相關裁判不對外公開⁸¹⁶，因此將聚焦於宗教人士涉及「詐欺罪」之事件加以探討，而其中又以 1996 年發生的「宋七力事件」最爲人所熟知，此一事件亦可觀察解嚴後新興宗教在台灣是否能夠享有宗教自由，還是變成政府、舊有宗教及社會大眾以其意識形態及道德觀打壓的對象。此外，法學界對此事件有何討論？而宋七力所牽涉之詐欺案件，於 1997 年遭一審判決有期徒刑 7 年，但卻從 2003 年二審改判無罪以後，直到 2008 年高等法院更二審仍獲判無罪⁸¹⁷，究竟法院的判決理由爲何？而宗教自由與刑事不法的界線在該案中又是如何被劃定的，以下將就這些問題加以論述。

表 11：宋七力詐欺案判決一覽表⁸¹⁸

裁判審級及字號	裁判結果	裁判日期
一審 臺灣臺北地方法院 85 年度訴字第 2329 號	宋七力與其大弟子鄭振冬均判刑有期徒刑 7 年；拍攝合成照片的羅正弘判刑 2 年；擔任「宇宙光明體」一書總編輯游芳枝等 14 名被告，均無罪。	1997 年 10 月 30 日
二審 臺灣高等法院 87 年度上訴字第 2431 號	原判決關於宋七力、鄭振冬部分均撤銷。宋七力、鄭振冬均無罪。其他上訴駁回。	2003 年 1 月 28 日

⁸¹⁶ 關於宗教人士涉及「性侵害」之案件之討論，詳見呂秉翰，《論宗教信仰自由與刑事不法行爲之界線》，頁 66-75。

⁸¹⁷ 《合成照無關供養金 宋七力更二審仍判無罪》（中國時報，A12 版，2008 年 7 月 5 日）

⁸¹⁸ 由於司法院的法學資料檢索系統只提供 2000 年以後地方法院的判決書，因此，對於一審之判決理由，筆者掌握有限。其次，高等法院第 1 次更審後，到高等法院第 2 次更審中，依法當有最高法院第 2 次發回更審之判決，但筆者在司法院的法學資料檢索系統中搜索不到。但在報章新聞中可得知判決之日期爲 2007 年 3 月 15 日。參見《發回更審 宋七力無罪判決 最高院撤銷》（中國時報，A2 版，2008 年 3 月 16 日）另外，遭到一審判刑 2 年的羅正弘，於判決後身亡，故沒有列爲第 2 審的被告。

三審 最高法院 93 年度台上字第 4456 號	原判決關於宋七力、鄭振冬部分撤銷，發回台灣高等法院。其他上訴駁回。	2004 年 8 月 26 日
更一審 臺灣高等法院 93 年度矚上更(一)字第 2 號	原判決關於宋七力、鄭振冬部分撤銷。宋七力、鄭振冬均無罪。	2005 年 11 月 29 日
三審 最高法院	原判決關於宋七力、鄭振冬部分撤銷，發回台灣高等法院。	2007 年 3 月 15 日
更二審 臺灣高等法院 96 年度矚上更(二)字第 3 號	原判決關於宋七力、鄭振冬部分撤銷。宋七力、鄭振冬均無罪。	2008 年 7 月 4 日

製表：本研究

一、一審判決宋七力有罪

首先，檢察官以刑法第 340 條之常業詐欺罪嫌⁸¹⁹，起訴宋七力等被告的主要理由有⁸²⁰：

- (1) 宋七力等於偵訊中供承以合成照片假創神蹟行詐。
- (2) 宋七力等人成立各種協會、公司⁸²¹，以宋七力發光、分身神通之文字、合成照片及影像為內容，出版各種書籍及錄影帶⁸²²，販售牟利，招募信徒，洗腦思想，日久產生幻覺，誤信宋七力確有神通，進而捐款供奉，共同詐財。

⁸¹⁹ 該案當時所引用之刑法 340 條「常業詐欺罪」，已於 2005 年 1 月 7 日遭到刪除。刪除原因是配合刑法第 56 條連續犯之刪除，故刪除本條常業犯之規定。

⁸²⁰ 臺灣高等法院 87 年度上訴字第 2431 號。

- (3) 其他被告等人與宋七力串通，表演所謂「定身術」等，並攝製成錄影帶，欺罔信徒，進入會、捐款供養。
- (4) 信徒竟有二百餘人或家屬死後檢出所謂「舍利」，且每人可自骨灰中檢出數萬顆舍利，有違常理，又觀其所拍攝舍利照片，明顯不實，且處理撿拾舍利過程草率，顯見所謂舍利並非真實，而係用以欺罔信徒。

針對於上述檢察官起訴宋七力等人一案，法學界之學者顏厥安指出，由於宗教信仰基本上是一種信者自信，不信者認為其為迷信的活動。因此，「詐術」之認定在此必須以宗教信仰自由之保障為基礎，而採取「主觀說」，亦即傳播教導某種教義者本身，明知該教義為偽，而故意宣揚於他人，意圖使他人限於錯誤而交付財物。若傳講者本身亦深信不疑，即使其教義內容對他人而言看似荒誕不稽，國家也不能以「客觀標準」來認定詐術。至於運用合成照片等現代技術來強化宣傳效果，正如教會寺廟亦利用繪畫雕刻來表彰神蹟奇事，係作為宣揚教義的一種手段，因此並無不可，也斷不可僅以此作為認定行使詐術的唯一證據⁸²³。而身為宋七力信徒的謝長廷，也在此案中擔任其妻游芳枝之辯護律師⁸²⁴，並曾主張當檢察官代表國家宣稱宋七力毫無分身、發光之法力，而是以人工合成照片及串通徒眾表演來妖言惑眾，製造迷信，藉以騙取無知群眾的供奉，因而以詐欺罪起訴宋七力時，社會上卻有反彈聲浪，認為國家並無權限來區分正信宗教與迷信，以利用迷信為由認定宗教詐欺，事實上已形成一種宗教迫害⁸²⁵。

然而一審法院卻採信被告有詐欺之事實，而於 1997 年判處宋七力當時常業詐

⁸²¹ 有「天人合一協會」、「養心公司」、「光身宋七力協會」、「宋七力顯相協會」、「七力公司」。

⁸²² 有「天書」、「宋七力思想初級篇」、「光經」、「宋七力分身」、「宇宙光明體」等書，及「宋七力放光照明」錄影帶。

⁸²³ 顏厥安，〈凱撒管得了上帝嗎？由法管制理論檢討宗教立法〉，頁 41。

⁸²⁴ 《為妻喊冤 謝長廷重披律師袍：被指羅織罪名、政治迫害 薛維平強調法行事》（中國時報，6 版，1996 年 12 月 12 日）

⁸²⁵ 謝長廷，〈宗教迫害？或宗教詐欺？〉，《全國律師雜誌》，1997 年 4 月。

欺罪之最高刑度 7 年⁸²⁶。呂秉翰認為法院以客觀標準來認定當事人具有行使詐術之手段，其實是有問題的，也可能已經侵犯到憲法所保障人民的宗教信仰自由⁸²⁷。呂秉翰並認為宗教取財的行為，諸如供俸金或者是出售加持之信仰物（這些物品的售價常常高於物品本身的實際價值）等等，導致相對人為一定財產上之處分固屬必然，但能否視之唯一種損害則不無疑問？按信眾之捐贈行為本質上為財產法益之捨棄，縱使相對人事後反悔，仍不得據以認定成立詐欺罪⁸²⁸。

二、二審法院改判無罪

其後，二審法院判處宋七力等無罪，並採取「主觀說」之立場，認為刑法詐欺罪之成立，以意圖為自己或第三人不法之所有，以詐術使人將本人或第三人之物交付為要件，所謂以詐術使人交付，必須被詐欺人因其詐術而陷於錯誤，若其所用方法不能認為詐術，亦不致使人陷於錯誤，即不構成該罪⁸²⁹。而被告等人，均否認上開詐欺犯行，主張該行為是宗教信仰，並無詐欺。二審法院依調查證據之結果，認為被告等之行為，尚屬憲法第 13 條所保障參與宗教活動之範疇，不涉詐欺，其對保障宗教自由主要論證理由如下⁸³⁰：

（一）分身、顯相等照片所呈現影像及舍利之真實性，不足為被告宋七力等詐騙之論據⁸³¹。因為對於物或人之靈性或超能力之觀感，實繫乎於人之信仰，而信者恒

⁸²⁶ 台北地院 85 年訴字 2329 號判決。其判決理由亦主張信徒對發光、分身顯像、舍利子的觀念是個人對宗教信仰的看法，屬於憲法保障宗教自由之範疇，並無不法。

⁸²⁷ 呂秉翰，《論宗教信仰自由與刑事不法行為之界線》，頁 77。

⁸²⁸ 呂秉翰，《論宗教信仰自由與刑事不法行為之界線》，頁 78-79。

⁸²⁹ 最高法院 46 年台上字第 26 號判例

⁸³⁰ 臺灣高等法院 87 年度上訴字第 2431 號。

⁸³¹ 法院認為系爭之所謂分身、發光照片，所呈現之影像表徵，是否可認為係宋七力之神功，或係單純之合成照片？應加諸「信仰」之主觀因素考量，俗話「心誠則靈」，即指此而言，如信仰者認同人有分身或發光之超能力，則嗣其見及所謂分身、發光照片時，自會相信該照片所顯現之分身、發光之現象為真實，並深信照片中人具有此超能力，偶見該分身、發光之照片，即深信該人具有此能力，甚或將其神格化，加以膜拜、禮讚。證諸現實社會，有些人對一顆奇石供奉為「石頭公」，或對一棵老榕樹供奉為「榕樹公」，加以膜拜，即係將石頭、榕樹予以人格化、神格化，甚至認其

信。法力、神蹟之產生有其時空背景及因緣，尚難令自認或被認有超能力之人，證明超能力之存在，對於許多人所相信宗教上之超自然現象，無從驗證，他人亦無強求其證明之權利⁸³²。

(二)「舍利」在宗教上，係因依附在信徒對修行有成之大師的景仰心態下，被廣泛地崇敬著，其形成之原因則眾說紛云，無從以科學實證，亦繫乎「信」與「不信」，信者崇敬之，不信者視為骨灰，檢察官以被告等人撿拾處理舍利過程草率、違背常理，而認舍利並非真實，係被告用以欺罔信徒，尚乏依據。

(三)憲法第 13 條規定：「人民有信仰宗教之自由。」係指人民有信仰與不信仰任何宗教之自由，以及參與或不參與宗教活動之自由。被告宋七力等人為了宣揚天人合一思想觀念，而組成協會或成立分會，出版專書，製作攝影合成照片販售，此乃為推展其等所主張之思想觀念採行之方法，尚符社會常情，而被告等就其信仰之宋七力天人合一思想之理念，以製作攝影合成照片或出版專書推展，基於信仰或認人有分身，或會發光，或有舍利之存在等，客觀上無從檢驗其真與假，基於憲法保障宗教之信仰自由，司法對於人民真誠信仰之教義或內容，不容加以干預，或檢驗其真偽，自難認被告等人本於宗教活動所為，係在共同施行詐術騙取財物。

具有超能力，可與人類溝通互動，因而以之供為祈求之對象，加以供奉膜拜；反之，無神論者即不可能將石頭、榕樹予以人格化、神格化，其對有人供奉膜拜「石頭公」、「榕樹公」，乃至廟宇內之「神像」，通常會斥為無稽或迷信，上開物品，對其而言僅係一顆石頭、一棵榕樹或一具木雕品，從而對於有人朝一顆石頭、一棵榕樹或一具木雕品膜拜，自然視為荒謬，甚或嗤之為迷信。本案被告等人及證人等均信誓旦旦地堅稱見到宋七力分身無數次，證人等並稱渠等供養宋七力均係出自真心，並非因見分身照片始供養等情，是以系爭所謂分身、發光照片，所呈現之影像之真實性，實無深究之必要。

⁸³² 法院並引述馬緯中之著作《法與宗教自由之研究》第 292 頁之論證，以供當事人參照。

(四) 該照片、專書之售價，是否與實質價值相當，亦應考量購買者主觀信仰因素及對物品價值之評價，信者認為價值不凡，不信者或認為一文不值，是不能單以購買者於購買時對該物之主觀價值判斷，認其係受詐欺而交付財物。

三、高等法院三次判決皆維持「主觀說」

針對二審法院的判決，三審法院於 2004 年作出了撤銷原判決，並發回更審的裁判。其主要理由為原審對於宋七力等之自白，查證未盡，以及對於被害人之受害事實未詳加調查說明，遽行判決，亦有理由不備之違誤。而認為有撤銷發回更審之原因⁸³³。但基本上維持了二審法院維護被告等宗教自由的見解。其後 2005 年的更一審判決及 2008 年的更二審判決，也都維持了原本維護被告等宗教自由的見解，並作出宋七力、鄭振冬均無罪之判決。

綜觀宋七力事件之發展，一開始宋七力等人遭到台北地檢署搜索、通緝、偵訊、起訴，後來受到一審法院之有罪判決。過程中，媒體亦藉機大肆撻伐⁸³⁴，亦有民眾發表批判的意見⁸³⁵，政府也順勢高喊「宗教掃黑」⁸³⁶。在此一壓力底下，也難怪宋七力本人在被送至地檢署時，曾對守候的媒體說：「一切錯誤都是我造成的！」「信徒不要再信仰我，要相信自己，一切都是迷信！」⁸³⁷然而，整起事件經過時間的沈澱之後，媒體及民眾的激情不再。2003 年台灣高等法院對於詐欺

⁸³³ 最高法院 93 年度台上字第 4456 號

⁸³⁴ 《宋七力好大的面子 謝長廷向宋七力下跪 宋七力事件凸顯社會病態》(中央日報，6 版，1996 年 10 月 11 日)。《本尊.神跡.利潤》(中國時報，3 版，1996 年 10 月 11 日)。《迷信害人》(中國時報，16 版，1996 年 10 月 13 日)。《電腦影像合成 要甚麼像甚麼:專家看宋七力的照片 真是遜斃了!》(中國時報，16 版，1996 年 10 月 13 日)。《宗教和法律 並不混淆: 借神蹟斂財 就是犯罪!》(中國時報，9 版，1997 年 10 月 31 日)。

⁸³⁵ 《宋七力案凸顯了靈異的盛行 怪力亂神 是否該好好掃了》(姚朝茂，聯合報，民意論壇，11 版，1996 年 10 月 11 日)

⁸³⁶ 《廖正豪：宗教掃黑 全面展開！指宋七力詐欺案 確有四海幫分子介入 檢方已分偵案 由檢察官指揮下午大舉搜索》(聯合晚報，1 版，1996 年 10 月 11 日)《全面蒐證黑幫介入神壇廟宇從事不法行徑 宗教掃黑將展開》(民生報，1 版，1996 年 10 月 12 日)

⁸³⁷ 《「本尊」宋七力到案 坦承一切都是騙局》(中國時報，2 版，1996 年 10 月 14 日)

罪採取了「主觀說」的立場並作出二審的無罪判決。此一判決出爐，立刻遭到輿論的攻擊與譏諷⁸³⁸。檢方也表示，此一判決，無疑鼓勵宗教斂財⁸³⁹。雖然此後歷經兩次發回更審，但高等法院仍然維持了對於詐欺罪採取「主觀說」的立場。亦即認定宋七力與其大弟子鄭振冬之行爲，雖然在外界看來是「荒誕不經」或是「捏照神蹟」，但因為被告等人，主張該行爲是宗教信仰，並無詐欺，因此並不算是「詐術」。從另一個角度來說，也正是宋七力等人主張其所信仰的是「宗教」，也應享有憲法「宗教自由」之保障，而迴避了法庭上關於「詐欺」之戰場，單就訴訟策略來說，是相當成功的。因此，就算其屬於「新興宗教」，其教義或宗教行爲不爲政府、舊有宗教、社會大眾之意識形態及道德觀所接受，但高等法院身爲中立之第三者，在本案中作出保障宋七力等「宗教自由」之判決，顯示出台灣式宗教自由在保護新興宗教上的重大意義。

而上述高等法院對於刑事詐欺罪的「主觀說」認定，也正是宗教自由與詐欺不法之判準，至於法院是如何對被告的「主觀」加以認定，則涉及法院實務上對於個案事實之審理，有待日後進一步之研究。至於學說方面，則已有詳盡的論文可供參考⁸⁴⁰。

第二款 國家義務與人民宗教自由權之衝突

從前述第二章日本明治憲法仿效普魯士憲法而發展出的「國家義務優先論」來看，當國家義務與人民宗教自由權有所衝突時，人民應該要先盡國家義務，並且不可以行使權利爲由，而逃避國家義務。因此在實踐上，日治時期政府強迫學

⁸³⁸ 《「好耶！搭檔騙錢去」 反正甘心被騙 有大把油水 法官又天真 大家改行去撈》（聯合報，2版，2003年1月29日）《助長迷信 製造亂象！》（聯合報，民意論壇，15版，2003年1月29日）

⁸³⁹ 《檢方：無罪判決 是鼓勵宗教斂財 起訴人薛維平遺憾：宋已坦承沒分身 難道憲法有保障「人都是神」的自由 高檢認二審採證違法》（聯合報，3版，2003年1月29日）

⁸⁴⁰ 參見蘇銘翔，《「宗教取財」與詐欺罪之研究 - 以社會利益說(Theory of Social Interests)及政教分離爲理論基礎》（國立台灣大學法律學研究所碩士論文，2002年）

生去參拜神社、天皇照；戒嚴時期政府取締具反戰及有害役政之宗教，或是取締不配合國語政策之教會。而解嚴後此一「國家義務優先論」是否仍繼續在台灣延續，詳見後述。

一、新約教會學生為了守道拒受國家義務教育

前述高雄縣甲仙鄉小林村雙連嶺的基督教新約教會決定，由於國民教育的教材依據進化論將有神尊貴形象的人貶為猴子後裔，並且由於該教會遵守「不崇拜偶像」之誡律，教徒子女不向國旗及孫文遺像鞠躬致敬，因而在學校內遭到異樣眼光，為保護其子女之信仰，自1997年5月1日起，就讀於當地甲仙國中及小林國小之子女集體不到學校上課，並在教會自辦之伊甸家園接受以聖經為主軸之神本教育，當時的高雄市教育局長羅文基表示，願意協助伊甸家園走入體制。不過，家長如拒絕送學生到學校接受義務教育，依法可以連續告發，每天罰三百元⁸⁴¹。依當時的國民教育法第2條規定：「6歲至15歲之國民，應受國民教育並採強迫入學。」對於強迫入學的法律規範則為「強迫入學條例」，該條例規定學生之父母或監護人經勸告、警告後仍不送其子女入學者，經當地強迫入學委員會議決後，得處以罰鍰⁸⁴²。新約教會的決定與國民教育法顯有衝突，並產生以下的問題：首先，國家得否藉實施國民教育強迫人民接受與其宗教信仰衝突之思想（進化論與創造論之衝突）或為抵觸信仰之行爲（向國旗及國父遺像敬禮）；亦即，宗教自由是否賦予新約教徒拒絕接受抵觸宗教信仰之教育的權利；其次，若新約教徒係

⁸⁴¹ 《錫安山教徒子女集體退學「伊甸家園接受神國教育」若移送法辦 會面對現實》（聯合報，6版，1997年5月6日）、《新約教徒集體退學 高市教局溝通沒結果 真理?法令?討論會 無交集體制外教育 伊很堅持》（聯合報，5版，1997年5月7日）

⁸⁴² 「強迫入學條例」第9條(710430修正)：「凡應入學而未入學之適齡國民，學校應報請鄉（鎮、市、區）強迫入學委員會派員作家庭訪問，勸告入學；其因家庭清寒或家庭變故而不能入學者，報請當地直轄市、縣（市）政府，依社會福利法規或以特別救助方式協助解決其困難。

前項未入學之適齡國民，除有第十二條、第十三條所定情形外，其父母或監護人經勸告後仍不送入學者，應由學校報請鄉（鎮、市、區）強迫入學委員會予以書面警告，並限期入學。

經警告並限期入學，仍不遵行者，由鄉（鎮、市、區）公所處一百元以下罰鍰並限期入學；如未遵限入學，得繼續處罰至入學為止。」

未成年人，則其應獨自或由他人代理行使宗教自由；或者，宗教自由是否賦予父母拒絕讓其子女接受，抵觸父母自身信仰觀念之思想或教育之權利。

另一方面亦涉及到如何解釋憲法 21 條：「人民有受國民教育之權利與義務。」接受國民教育既係一般憲法學所謂之受益權，何以非強迫人民得利不可？學說上有將「義務」解釋成該權利之不可拋棄性的依據者⁸⁴³。但也有反對見解認為，若人民有接受國民教育之義務，將使其完全處於必須接受，國家要其接受之教育的被動地位，徹底違背學習權自主學習之內涵。因此，該條之「義務」只宜解釋為基於人民在幼年階段尚未具備自主決定如何學習之能力，因而要求家長承擔從旁協助之義務⁸⁴⁴。亦有論者更進一步認為家長從旁協助之義務，不應及於送子女入國民學校，從而不會有違反憲法基本義務的問題⁸⁴⁵。

學者黃昭元則認為，在表面上，系爭法律只課予學童父母義務，並對其處罰，但其適用結果則會限制學童父母、學童本身及教會三者的權利。受干預者的權利類型有（受）教育權及宗教自由，也就是人民依其宗教信仰來實施宗教教育的權利，但宗教自由顯然才是最主要的權利。因為學童及其父母並不是對應否受教育有爭議，而是對教育的方式與內容有爭議。他們是因為個人的宗教信仰而選擇宗教教育，並排斥國家所要求的世俗性國民教育。系爭法律如果會侵犯到教育權，也是因為其侵犯宗教自由所致。反之，如果系爭法律對宗教自由的限制並不違憲，那其對教育權的限制也應該不違憲。因此，無論是宗教自由或教育權的內涵都應該包括「依個人宗教信仰實施宗教教育的自由」。如此解釋不僅符合憲法保障宗教自由與教育權的基本目的，也與長期以來國際人權宣言或公約的規範要求相符⁸⁴⁶。至少當父母的決定並沒有違反未成年子女本身的自主意願時，國家在原則上

⁸⁴³ 陳新民，《中華民國憲法釋論》，頁 189-191。

⁸⁴⁴ 許慶雄，《憲法入門》，頁 155-157。

⁸⁴⁵ 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》，頁 3。

⁸⁴⁶ 參見「世界人權宣言」第 26 條第 3 項、「聯合國公民及政治權利國際盟約」第 18 條第 4 項、「聯

應該尊重並保障父母的宗教教育權。國家如果需要介入，其目的應該限於「確保子女的自主意願受到最大尊重，父母沒有濫用其決定權，決定結果符合子女之最佳利益。⁸⁴⁷」而不是任意以國家之決定代替子女或其父母之決定⁸⁴⁸。

因此，黃昭元基於以下理由，認為系爭法律有關強制入學及處罰的相關規定，「就本案及類似情形」，會侵害人民的宗教自由及教育權而違憲，應予排除適用，而容許教會信徒得依相關規定向主管機關申請在家教育(參釋字 242 及 362 號)⁸⁴⁹：

- (一) 在立法目的上，基本教育固然是憲法明定的義務，但對學生而言，受教育應該是權利，而非義務。過份強調基本教育的義務性，可能是過時主張且會有誤導作用。從自由主義所強調的傷害原則來看，系爭宗教教育的內容及效果如果對他人及整體社會既無危險，國家實無干預之必要及正當性。「接受教育」比較是一種「對己」、「向內」式的個人權利實現，而不是具有「涉他」、「向外」效果的行為。一個人學習的結果是自己受影響，不會直接影響他人權利。
- (二) 容許宗教教育的例外並不當然違反平等要求：基本義務的適用固然應該符合平等之要求，但平等本身並不當然禁止所謂合理或必要的差別待遇。現行法（例如國民教育法第 4 條第 4 項、強迫入學條例第 13 條等）已經容許實驗學校或在家自學的例外，可見國家即使為了實踐國民教育的重大目標，在手段上也未必要壟斷國民教育的內容與方式，而應該可以容許具有替代性的其他教育方式。

合國經濟社會文化權利國際盟約」第 13 條第 3 項。

⁸⁴⁷ 參見「教育基本法」第 8 條第 3 項。

⁸⁴⁸ 參見黃昭元，〈上帝要我上祂的學校－宗教自由與義務教育的衝突〉，《月旦法學雜誌》，74 期，2001 年 7 月，頁 7。

⁸⁴⁹ 黃昭元，〈上帝要我上祂的學校－宗教自由與義務教育的衝突〉，頁 8。

(三) 系爭宗教教育也足以達成國民教育的目的，是效果相當的替代方法：教會信徒並不是拒絕教育，而是不想上國家指定的世俗學校。以效果論，他們的行為未必會違背憲法規定國民教育的目的。如果容許教會信徒於向主管機關申請後在家自學或成立實驗學校，應該是兩全其美的解決之道。

從上述新約教會學生拒受國民義務教育事件來看，國家對人民拒絕接受義務教育的處罰是較為輕微的行政罰，並且只剝奪人民的財產。但是對於拒服兵役的人民來說，國家的處罰就變成剝奪人身自由的刑事罰，而台灣的大法官曾就人民因為宗教信仰之緣故拒服兵役遭到處罰一事作出解釋，但令人遺憾的是，大法官們選擇了站在「國家義務優先」這一方。

二、釋字 490 號支持國家義務優先，罔顧人民宗教自由

1999 年 10 月 1 日大法官釋字第 490 號解釋，是我國釋憲機關繼釋字第 460 號解釋理由書之後，對憲法上宗教自由保障的內涵，表示了更為詳盡的法學意見，亦有大法官王和雄部分不同意見書、大法官劉鐵錚不同意見書。然而，有憲法學者表示：

「不論是就其結論或理由來說，本號解釋的多數意見實在令人嘆息，甚至會令人在夜半心境空明之際，輾轉反側，徹夜難眠。真不知道以後研究臺灣憲法史的學者會如何評價本號解釋？過去大法官雖然曾經作出像釋字第 31、68、105、129、194、263、265 等號解釋，但多少還可以用時空背景去合理化。在新的世紀即將來臨的今日，竟然還出現這種解釋，那就真的不是用遺憾或失望一類言語可以形容。⁸⁵⁰」

⁸⁵⁰ 按該文作者之所以注意並關心憲法上兵役義務與良心犯的問題，除了理論上的興趣外，更有其

而究竟是什麼樣的解釋竟讓憲法學者失望至斯，詳見下述。

1. 釋字第 490 號解釋的案例事實

聲請人主張自幼為「耶和華見證人」宗教團體的成員，相信全能的上帝耶和華，為創造天地萬物的造物主，且相信聖經是上帝的話語，不僅一切信仰基於聖經，生活言行概以聖經為唯一標準及原則，凡與聖經抵觸者，聲請人皆本於良心督責而不為。由於聖經多處經節教導，因此，凡真實「耶和華見證人」基督徒，對於地上列國戰爭均嚴守中立之立場，並不干涉他人行動。所以聲請人自幼在良心上即拒絕參與任何與軍事有關之活動。於 1987 年 6 月 19 日應徵入營報到時，亦表示在良心上無法接受軍事訓練，致遭依陸海空軍刑法以抗命罪判處有期徒刑 8 年，嗣經先後二次減刑，於 1991 年 1 月 1 日服刑期滿，實際執行徒刑 3 年 9 月 20 日。台北市團管區司令部又於通知聲請人報到，參加召集，聲請人本於在良心上拒絕接受軍事訓練之相同宗教信仰理由未前往報到，致再度被軍管區司令部依妨害兵役治罪條例第 6 條第 5 款規定判處有期徒刑 3 月，實際執行徒刑 3 月。詎新竹團管區司令部復發布指定應於 1995 年 2 月 16 日報到，致聲請人遭台灣新竹地方法院，判處有期徒刑 6 月，緩刑 3 年。新竹團管區司令部復以 1996 年 4 月 12 日第 015 號臨時召集令召集聲請人回役，聲請人本於相同信仰理由及良心上決定，再度未應召回役，故受台北師管區司令部傳訊，勢將第四度受處刑責。上述各判決中於聲請人之案件所適用法律，明顯違反侵害聲請人受憲法第 13 條保障之信仰宗教自由及第 22 條保障之基本人權，且與憲法第 7 條之平等原則抵觸，爰依法聲

親身體驗。在作者服役期間曾在新店軍人監獄擔任監獄官（1987 年 1 月-1988 年 8 月），其間曾經認識三位因拒服兵役而在獄中服刑的耶和華見證人教會信徒，以致有機會直接瞭解他們的想法與教會的一般處境。雖然已是十多年前的經歷，但作者在自陳寫作本文過程中，腦海中仍然不時浮現那三位信徒的身影與言語。參見黃昭元，〈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〉，頁 45。

請大法官解釋兵役法第 1 條及兵役法施行法第 59 條第 2 項，及上述判決依據兵役法第 1 條及兵役法施行法第 59 條第 2 項適用於聲請人，牴觸憲法。

在耶和華見證人教派的教義中，也包括對國家法令的絕對遵守。但是，如果耶和華見證人信徒認為國家法令違反聖經所示的誠命要求，則其寧願選擇服從聖經而不服從國家的法令。如果因服從聖經誠命而需付出代價，包括刑事處罰及行政秩序罰等，他們也會因為信仰而無從抗拒。本案就是一群「耶和華見證人」信徒的役男，為了遵守他們教派的教義，而拒絕參與各種軍事戰鬥訓練所造成。也就是說，因為他們的宗教信仰而拒絕「接受軍事訓練」。最後的結果是，這些主張宗教信仰而使他們無法接受軍事訓練的人，被判處陸海空軍刑法上的抗命罪；在服完刑後，接著又因為相同理由，被判處妨害兵役治罪條例的避免召集罪；就在這樣持續未應召回役的情形下，循環被判處徒刑，而不斷入獄服刑⁸⁵¹。

2. 釋字第 490 號解釋的主要理由

「現代法治國家，宗教信仰之自由，乃人民之基本權利，應受憲法之保障。所謂宗教信仰之自由，係指人民有信仰與不信仰任何宗教之自由，以及參與或不參與宗教活動之自由；國家不得對特定之宗教加以獎勵或禁制，或對人民特定信仰界予優待或不利益，其保障範圍包含內在信仰之自由、宗教行為之自由與宗教結社之自由。內在信仰之自由，涉及思想、言論、信念及精神之層次，應受絕對之保障；其由之而派生之宗教行為之自由與宗教結社之自由，則可能涉及他人之自由

⁸⁵¹ 這群「耶和華見證人」信徒的役男，在當時兵役法沒有替代役的情況下，無法選擇依自己之良心選擇從事其他公共勞務，遂轉向尋求兵役法「禁役」的制度，以避免陷入「回役與監獄」的惡性循環中。兵役法第 5 條規定：「凡曾判處七年以上（現行法已修，改為五年以上）有期徒刑者禁服兵役，稱為禁役。」因此，他們在接受軍法審判時，必請求判 7 年以上有期徒刑。個案上雖有如此的判決，但須另實際服刑滿 4 年才符合「禁役」條件。在聲請的案例中有一個個案，判刑 8 年但服役 3 年 9 個月又 20 天時，適逢 1988 及 1991 年的兩度「減刑」，聲請人「請求不予減刑」，但並未獲准許。其結果是，聲請人出獄後，又再度陷入「抗命→判刑→入獄→出獄→回役→抗命」的惡性循環中。最後，聲請人再聲請司法大法官解釋。參見李惠宗，〈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 46 以下。

與權利，甚至可能影響公共秩序、善良風俗、社會道德與社會責任，因此，僅能受相對之保障。宗教信仰之自由與其他之基本權利，雖同受憲法之保障，亦同受憲法之規範，除內在信仰之自由應受絕對保障，不得加以侵犯或剝奪外，宗教行為之自由與宗教結社之自由，在必要之最小限度內，仍應受國家相關法律之約束，非可以宗教信仰為由而否定國家及法律之存在。因此，宗教之信仰者，既亦係國家之人民，其所應負對國家之基本義務與責任，並不得僅因宗教信仰之關係而免除。男子服兵役之義務，並無違反人性尊嚴亦未動搖憲法價值體系之基礎，且為大多數國家之法律所明定，更為保護人民，防衛國家之安全所必需，與憲法第七條平等原則及第十三條宗教信仰自由之保障，並無抵觸。」

3. 學者對釋字第 490 號解釋的批判

(1) 宗教自由的保障問題

許育典認為在宗教自由的保障問題上，這個案例是我國釋憲史上第一次出現這麼千載難逢的宗教法學契機，使得釋憲機關有機會從宗教自由的觀點展開其放射效力的論證，為我國未來宗教法學奠定良性的發展基礎。然而，令人遺憾的是，本號解釋並未藉此機會，積極投入與深刻瞭解這個案例所涉及宗教自由的層面，嘗試在我國憲法宗教自由的基本規範下，尋覓其整體規範脈絡，去妥當定義與涵攝在我國宗教法學上的宗教概念，而開創出我國宗教法制上的基本思考方向。例如：這個案例除了涉及耶和華見證人信徒的信仰自由外，也牽扯到其良心自由，究竟這兩者的關係在我國憲法第 13 條的規定下呈現如何的整合或憲法上另有其他規定可以解決這個問題，本號解釋隻字未提⁸⁵²。

(2) 宗教自由保障的類型化

⁸⁵² 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 164-165。

本號解釋認為宗教自由的「保障範圍包含內在信仰之自由、宗教『行爲』之自由與宗教『結社』之自由」。乍看之下，似乎沒有問題。但是，解釋理由書中又提及：「內在信仰之自由，涉及思想、『言論』、信念及精神之層次，應受絕對之保障。」如此一來，內在信仰的自由就包括了以「言論」表達宗教信仰，而使之成為憲法上的絕對保障，法律無論如何不能加以限制。這與我國憲法第 11 條言論自由的相對保障方式⁸⁵³，顯然又有所扞格不入。除非大法官認為以「言論」表達宗教信仰，相對於其他言論，有特別加以絕對保障的必要，並非憲法第 11 條言論自由的涵攝範圍，而排除憲法第 11 條的適用。但這又與其他立憲國家保障內在信仰自由的內涵有很大的差異。究竟大法官的確實意思為何，無從得知。然而，許育典認為，「言論」只是人民內在信仰的一種表達方式，是屬於表達信仰的保障內涵。就內在信仰自由與表達信仰自由兩者而言，前者為內在信仰的選擇自由，後者為內在信仰之「表達方式」的選擇自由，實有所差異，而難以類型化在一起⁸⁵⁴。

其次，本號解釋似乎誤認內在信仰自由包括以「言論」表達宗教信仰的自由的前提之下，提出宗教自由的保障範圍還包含了宗教「行爲」的自由與宗教「結社」的自由。也就是說宗教「行爲」的自由基本上是排斥宗教「言論」的自由。但是宗教言論的自由也有「可能涉及他人之自由與權利」，甚至可能影響公共秩序、善良風俗、社會道德與社會責任，怎麼會只是涉及內在信仰自由的保障呢？這與本號解釋將宗教自由的保障範圍予以類型化的區分標準—內在信仰自由（絕對保障）與外部行爲自由（相對保障），似乎又自相矛盾。因此，許育典認為人民不論是以言論或行爲作為宗教信仰的表達方式，都受到我國憲法上宗教自由的保障，而且是屬於同一類型的保障，應與內在信仰自由的保障予以區分，統稱為表

⁸⁵³ 我國法學界通說與司法院大法官歷年來的解釋（尤其是近年來的第 364 號、414 號與第 509 號解釋），對於我國憲法第 11 條言論自由的保障方式，都認為是一種憲法上的相對保障，國家可以用法律來限制言論自由，有爭議的只是在限制嚴密度的認定上而已。參見法治斌，〈保障言論自由的遲來正義〉，《月旦法學雜誌》，65 期，2000 年 10 月，頁 150 以下。

⁸⁵⁴ 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 166。

達信仰自由⁸⁵⁵。

許育典認為以法律限制屬於基本權的宗教自由是缺乏正當性基礎；但是，釋憲機關未能釐清欠缺正當性基礎前與目前我國憲法的實證法體系下，立法者仍然可能依據憲法第 23 條規定對宗教自由加以限制。相對之下，目前較佳的憲法釋義學處理方式，則是對宗教自由的限制，歸納分析出其適合少數保護特性的類型化方式。然而，也必須承認這樣的類型化方式的整體型塑，相當困難。再加上過去宗教自由在台灣的公法學界乏人研究，累積的憲法釋義學的本土思考資源也不夠多，導致大法官在本號解釋中選擇了一個非常清楚而一分為二的保障界限。也就是說，將宗教自由簡單而明確的區分為內在信仰與外部行為，前者受到絕對保障，後者只受到相對保障⁸⁵⁶。而這也是承襲自戒嚴時期多數學者的見解。

許育典認為雖然本號解釋將耶和華見證人信徒的拒絕接受軍事訓練，當成是一個涉及宗教「外部」行為自由的問題。但是，耶和華見證人的信徒認為國家強制他們一定要接受軍事訓練，會嚴重侵犯到他們「內在」信仰的自由，所以他們寧可一再地入獄，也不願接受軍事訓練。這裡凸顯的問題焦點是：一個人的內在信仰是否會影響到其本身的外部行為？耶和華見證人的信徒堅持會，並且表裡一致地貫徹。但是大法官卻持相反的意見，明確地認為不會，且指出表達或執行信仰是屬於宗教的外部行為。然而，宗教自由正是所有基本權中最核心的內在精神自由。因此，耶和華見證人信徒對其宗教的自我理解，應該是其主張宗教自由保障的核心。也就是說，拒絕接受軍事訓練，對於一個信仰不接受軍事訓練的耶和華見證人信徒，本身就是屬於其自我理解的內在信仰核心。國家強制他們一定要接受軍事訓練，基本上是直接造成了其內在信仰的侵犯，而並非只是對其宗教外部行為的限制而已。事實上，內在意志與外在行為其實是幾乎時時刻刻相互拘

⁸⁵⁵ 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 166-167。

⁸⁵⁶ 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 172。

束或影響的。本號解釋將所謂的「內在信仰自由」與「派生之宗教行為之自由與宗教結社之自由」截然劃分，其所隱含的觀念便可能是對個人意志受到行為影響的一種忽略。所以，大法官才會那麼明確地把耶和華見證人信徒拒絕接受軍事訓練的行為，單純地歸類為宗教外部的行為，但實質上應為內在信仰與外部行為的整合⁸⁵⁷。

對於本號解釋所持的這種看法，許育典認為問題的焦點在於：在本號解釋之下，國家強制個人必須去作違反其內在信仰的事，這是否已經侵犯個人的內在信仰自由？除非我們能夠證明個人在其拒絕接受軍事訓練的行為當時，是不帶有任何個人宗教信仰意志的。否則，個人被國家的法律強制接受軍事訓練，其宗教信仰的意志應該是處於一種不自由的狀態，其內在信仰的自由事實上已經受到國家的干涉。這自然也是違反大法官在本號解釋所謂的內在信仰自由的「絕對保障」！因此，既然大法官在本號解釋肯定內在信仰自由的絕對保障，就應該對表達信仰自由與從事宗教活動自由中，法律的限制可能觸及內在信仰自由實現的核心部分，而明顯侵犯內在信仰自由者，予以再類型化的建構⁸⁵⁸。

人民對其信仰的自我理解，應該是其內在信仰自由保障的核心。如果國家的法律有可能限制到表達信仰自由與從事宗教活動自由所涉及的這個內在信仰核心，就必須回溯到內在信仰自由絕對保障的檢驗。然而，檢驗的標準放在哪裡呢？許育典認為，從這個案例來看，至少國家的法律限制不能強到致使人民不能抗拒的地步。也就是說，國家的法律限制不應該使人民陷入完全放棄其內在信仰的地位，否則，所謂內在信仰自由的絕對保障，也是沒有意義的。因此，除了本號解釋二分法的初步類型化之外，就表達信仰自由與從事宗教活動自由的相對保障中，應該針對其涉及內在信仰核心，而國家的法律限制造成人民無法抗拒，且致

⁸⁵⁷ 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 173-175。

⁸⁵⁸ 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 175。

使人民放棄其內在信仰的類型，歸納建構為有關內在信仰自由絕對保障的再類型化。否則，內在信仰自由的絕對保障也只是大法官的空談，因為內在信仰與外在行為是一體的，內在信仰自由必須透過表達信仰自由與從事宗教活動自由，才能真正實踐⁸⁵⁹。

就本號解釋而言，兵役法第 1 條規定：「中華民國男子依法皆有服兵役之義務。」因此，耶和華見證人信徒必須服兵役。然而在當時兵役法第 1 條規定之下，耶和華見證人信徒服兵役的同時也必須接受軍事訓練。從表面上來看，這雖然只是限制到耶和華見證人信徒的表達信仰自由。但是，耶和華見證人信徒拒絕接受軍事訓練是其自我理解下內在信仰的核心。因此，就其拒絕接受軍事訓練的表達信仰自由的行為，應該回溯到內在信仰自由絕對保障的檢驗。再進一步檢驗兵役法第 1 條規定，是否使耶和華見證人信徒達到無法抗拒的地步。許育典認為，以上的答案都是肯定的，兵役法第 1 條規定實質上已造成違背本號解釋絕對保障內在信仰自由的結果，因此兵役法第 1 條規定是違憲的⁸⁶⁰。

在實質法治國的實踐問題上⁸⁶¹，本號解釋認為：「因此，宗教之信仰者，既亦

⁸⁵⁹ 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 175-176。

⁸⁶⁰ 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 176-177。

⁸⁶¹ 法治國的概念是從德國所產生的，而且是人民與專制國家在一連串的奮鬥爭取中所得到的具體勝利成果。法治國的思想起源於 19 世紀初，是當時的市民階級推翻了君主專制之後所提出的一個口號，亦即法治國是為了對抗君主專制而產生。在 19 世紀初的君主專制之下，是一個人治的社會，君主一人根據自己的好惡來統治人民。在當時絕對君權的背景下，即使君主立法之後，也可以自己任意變更其所制定的法律。因此人民的自由權利無法受到保障，徵稅或限制自由都是由君主一人之意作決定。基本上法治國的起源就是在這樣的專制背景下，由當時的市民階級所發起的一連串：反對人治（國家不由君主一人治理）而要求法治（國家應該由法律治理）的運動。在此的法律，一定要由人民代表所組成的國會通過的法律。所以法律治理也可以說是人民治理自己。在這樣的法治思維下，國家要限制人民的自由必須要有法律的依據，相對地人民的自由也獲得保障。而形式法治國到實質法治國的演變過程及原因在於，當時形成一種極端的主張，認為法律是完美的，人民無論如何都必須守法。在這樣以形式法律治理國家的思維下，國家要統治人民只需有形式法律的依據便已足夠，至於法律的實質內容為何，並不重要。這就是惡法亦法的思想，為這些惡法至少也是國會制定的法律，是人民自己同意的，所以惡法也是當時民意的表現。然而，其實在當時的思維下，基本上也認為人民不可能制定出不利於自己的惡法。這便是形式法治國的由來。但是到了後來的第二次世界大戰，經歷了德國的納粹經驗得知，國家在社會生活中確實也會披著法律的外衣，來進行許多對人民非常不利的事，甚至剝奪人民的生命權。因為當民意代表全被某一個獨裁者所控制之時，他們並不能表達民意，而會依獨裁者的意思決定，制定形式的法律。在這種情況下，如果經由國會制

係國家之人民，其所應負『對國家之基本義務與責任』，並不得僅因宗教信仰之關係而免除。……男子服兵役之義務，並『無違反人性尊嚴亦未動搖憲法價值體系之基礎』，且為『大多數國家之法律所明定』，更為保護人民，防衛國家之安全所必需，與憲法第 7 條平等原則及第 13 條宗教信仰自由之保障，並無抵觸。」許育典認為，身為憲法上基本權與實質法治國保障之最後法治防線的大法官，竟也在本號解釋理直氣壯地表示其釋憲結果：就是有人應該為了他的宗教信仰違反國家選擇規劃的某種兵役制度，而坐上 5 年或 10 年的牢！而且，又在本號解釋最後明白揭示：這樣的結果，並「無違反人性尊嚴亦未動搖憲法價值體系之基礎」。許育典又提到這是一個台灣邁入自由民主的法治國的一個深層法治危機。因為作為憲法維護者的大法官，在其歷年來的釋憲過程中，就人性尊嚴與憲法價值體系的基礎，並未有任何進一步較為具體的論述與說明。而本號解釋一方面認為，內在信仰自由受到絕對保障；另一方面卻又認為，國家的法律限制即使造成人民陷入無法抗拒的地位且致使人民放棄其內在信仰，並「無違反人性尊嚴亦未動搖憲法價值體系之基礎」。這兩方面互相矛盾之下，如果人民信賴大法官的釋憲結果，本號解釋所帶來之台灣法治實踐的危機，的確是令人擔憂的⁸⁶²。

定的形式法律是令全民唾棄的惡法，難道這個惡法是立憲主義之下所要追求的法秩序嗎？因此，第二次世界大戰後，實質法治國的概念逐漸形成，針對立憲主義之下的法秩序有所反省，認為立憲主義之下的國家統治，法律的制定不僅必須具備法律的形式，而且也要具備符合正義的實質內容。在這樣實質法治國概念的發展下，法律基本上必須具備正義的內涵，如果不合乎正義的惡法，便是非法。所以，惡法非法，人民就沒有遵守惡法的義務。但是，「正義」的內涵是什麼？這牽涉到一種主觀的價值判斷，因此如何判斷形式法律不具備正義的內涵，而認定它是一個惡法？在法學上也相當困難。德國的賴特布魯赫（Gustav Radbruch, 1879-1949）對這個法學上的難題有相當研究，他認為這樣一個法律要不要遵守，基本上有兩個重要的判斷依據：一個是法的安定性，另一個則是正義的內涵。他在第二次世界大戰前也認為惡法亦法，將法的安定性放在前面優位地位來判斷，因為如果允許人民主觀的意見去判斷形式法律是否為惡法，人民將擁有選擇性的服從自由，這樣的選擇將使國家的法秩序無法維持，十分危險。但是到了第二次世界大戰後，由於納粹制定許多形式法律而強烈違反正義的內涵，甚至廣泛剝奪猶太人的生命權。所以，他認為雖然一個違反正義的形式制定法，由於法安定性的考量，人民仍應該遵守；但是，當一個形式的制定法已經違反正義到使人民無法忍受的程度之時，正義的考量應該優先於法的安定性，人民就可以不遵守這個形式制定的惡法。也就是說，當一個形式的制定法違反正義的程度非常明顯，而完全否認人權的存在時，它便是一個絕對不正的法，就是一個惡法。這樣的惡法，人民即不須遵守，當然行政機關與司法機關也不應該加以執行與適用。綜上所述，現代的法治國乃意謂著：國家的行為，應盡可能在其憲法的自由民主法治價值秩序下，追求最大的正義。在這個法治國原則的現代意義之下，我們可以將現代的法治國稱為「實質的法治國」。詳見許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 143-148。

⁸⁶² 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 177-178。

黃昭元亦認為目前我國司法院大法官的解釋文，都會翻譯成外文，若讓德國法學界聽聞這個適用人性尊嚴的結果，實在不知道他們會有什麼反應，是錯愕？是嘆息？是悲憐？是感傷？還是憤怒？並對於這樣的結果，有發人深省的反思⁸⁶³：

「有人說：人類因為畏懼而產生宗教，因為經驗而產生藝術，因為好奇而產生科學。那又因為什麼而產生法律呢？如果是對正義的需求，那麼人類又為何需要正義？是因為不平？是因為不忍？還是兩者都有一點？遺憾的是，在代表多數意見的本號解釋文及理由書中，『卻看不到一絲一毫不平或不忍之心的表現』。相較於劉大法官在其不同意見書中所表現的激昂不忍之意，或王大法官在其部分不同意見書有感於個人宗教信仰所發出的深沈呼籲，本號解釋的多數意見卻反而充斥抽象、冰冷但又漏洞百出的概念推演，感受不到絲毫的人道關懷，甚至連矯情的人權說詞也看不到。」

對於這些爲了自己的宗教信仰或良心理念，而失去 5 年或 10 年自由生活的人民，大法官是否已從實質法治國保障的脈絡中一一尋覓其生機？甚至進一步地反思：國家是否已充足考慮而妥善規劃我國兵役制度的選擇方向；也就是說，這個案例之所以會產生，究竟是國家兵役制度規劃不完善的問題，還是人民主張宗教信仰自我實現而違法的問題？再具體一點來思考，這個案例是不是因爲兵役法的立法不完善，才導致人民由於這樣一個不完善的立法，而迫不得已主張其宗教自由拒絕接受軍事訓練，始有違反其他法律的後續發展情況。或許這才是大法官應該著眼於兵役義務的立法裁量的重點。對此，本號解釋認為：「因此，宗教之信仰者，既亦係國家之人民，其所『應負對國家之基本義務與責任』，並不得僅因宗教信仰之關係而免除。……男子服兵役之義務，……為『大多數國家之法律所明定』，

⁸⁶³ 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〉，頁 45。

更為保護人民，防衛國家之安全所必需……。」也就是說，這裡只提到人民對國家的基本義務與責任，反而忽略了國家對人民的基本義務與責任。黃昭元認為本號解釋似乎是在強調，當人民的宗教自由與其對國家的基本義務發生衝突時，國家的基本義務當然優先⁸⁶⁴，並且這個國家的基本義務還是由立法者裁量，而型塑的一個不確定法律概念（可以包山包海）。這樣基於絕對國家主義的釋憲論結果，竟然出現在標榜自由民主法治國的台灣，究竟大法官是憲法（人民權利）的維護者，還是國家的維護者，就不得不令人反思⁸⁶⁵。呂秉翰亦認為釋字 490 號解釋涉及宗教自由、基本義務與平等原則之三角關係之間的價值衡量，大法官卻只以「立法政策之考量」等數語表示基本義務之優先性，論證上似乎令人難以信服。尤其是關係到人民精神思想之宗教自由與憲政基本原理的平等原則，如何能完全委諸於立法機關決定，實令人難以理解⁸⁶⁶。筆者也認為這樣的「國家義務優先論」解釋和日治時期明治憲法第 28 條之信教自由條款有何不同，戰前日本人民同樣要在不違背臣民義務才有信教自由，更何況臺灣解嚴後的憲法並沒有對宗教自由有直接限制，大法官等於是透過解釋，直接對宗教自由進行限制。較之日本戰前憲法尚有明文規定限制，更加令人感到痛心。

此外，許育典認為，國家的基本義務當然重要。但是，大法官除了在振振有詞地強調「男子服兵役之義務，……為『大多數國家之法律所明定』……」之外，是否一併注意到了大多數自由民主法治國家的法律，也會同時為了因信仰或良心而無法接受軍事訓練的人民，制定規劃類似替代役的制度，使其不至於因為國家法律的限制，而喪失其內在信仰自由。其他國家制定替代役制度的目的，就是為了避免因立法者裁量所型塑的國家基本義務，有侵犯人民的宗教自由之虞。但是，在我國卻正好相反，因為國家長久以來沒有制定替代役制度⁸⁶⁷，導致人民喪失內

⁸⁶⁴ 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〉，頁 40。

⁸⁶⁵ 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 182。

⁸⁶⁶ 呂秉翰，《論宗教信仰自由與刑事不法行為之界線》，頁 29。

⁸⁶⁷ 自 1950 年耶和華見證人的教會傳入台灣後，耶和華見證人信徒在近 30 年拒服兵役的事情時有

在信仰自由，並且還因為「國家對人民的基本義務與責任」的如此忽視，而必須喪失人身自由去成全其內在信仰自由。在這種事實情況下，大法官還認為，國家的基本義務當然優先，無怪乎人民會不信賴司法，也無怪乎最後必須動用到總統的特赦權而迴避司法，才能解放台灣形式法治對人民的桎梏⁸⁶⁸。

黃昭元當時亦主張，兵役法第 1 條規定實質上已造成侵犯內在信仰自由的結果而違憲，大法官應可先宣告兵役義務對耶和華見證人信徒「停止適用」，並諭知立法者依解釋意旨檢討修正相關法令。等待替代役的相關立法完成後，再使其轉服替代役。至於現有因宗教理由拒服兵役被判刑在執行中者，應停止執行；刑事偵查與審判程序進行中者，也應停止程序的進行。這樣就可以同時兼顧立法與行政，而調整個案的救濟⁸⁶⁹。

第三款 小神壇與小寺廟也勇於聲請大法官釋憲

有別於前述耶和華見證人信徒拒服兵役而遭到判刑，因而聲請大法官解釋，釋字 460 和 573 號解釋的聲請者分別為神壇所有人及寺廟，關於其聲請之原因分別為爭取優惠稅率與土地買賣贈與案。從聲請人之宗教財產規模和聲請原因來看，解嚴後人民或宗教團體確實較勇於聲請大法官釋憲，而非只甘於通常訴訟救濟途徑。關於 460 和 573 號解釋之討論，詳見下述。

一、釋字 460 號：家庭神壇試圖爭取優惠稅率

所聞，僅 1973 年至 1975 年，在台東及花蓮兩地，就有 76 件之多。而過去長期以來我國的兵役制度並無類似德國、美國等自由民主法治國家，制定規劃有維護信仰自由與良心自由的替代役制度設計，致使信仰耶和華見證人教派的現役軍人必須藉著被以抗命罪科刑的危險，才能達到不拿武器去服兵役的目的。參見李亦園，《宗教與神話論集》（台北：立緒，1998 年），頁 95。

⁸⁶⁸ 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 182-183。

⁸⁶⁹ 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〉，頁 45。

我國憲法第 13 條規定：「人民有信仰宗教之自由。」簡短的 10 個字中，究竟意指著怎麼樣的宗教自由保障內涵？許育典認為長久以來，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，是一直到了上述宗教人士涉嫌犯罪本身所引起的宗教立法運動⁸⁷⁰，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，才成為法學界較為關心與投入的議題⁸⁷¹。而早在釋字第 490 號前，大法官即在釋字 460 號解釋理由書中，對宗教自由的規範內涵進行闡述。

在 1998 年 7 月 10 日司法院大法官釋字第 460 號解釋中，安姓民眾聲請釋憲的原因主要是，其出售二筆土地並申請按自用住宅稅率核課土地增值稅，但經主管機關臺北縣稅捐稽徵處查得其中一筆土地設有邢天宮，屬家庭神壇，乃以一般稅率核課土地增值稅。其不服，申請復查未獲變更，提起訴願及再訴願均遭到駁回，遂提起行政訴訟，但遭到敗訴，故而聲請釋憲⁸⁷²。

人民聲請釋憲的理由主要有下列幾點：

- (1) 台財稅字第 31627 號函規定「……建物係供神壇使用，已非土地稅法第 9 條所稱之自用『住宅』用地，不得依同法第 34 條規定按優惠稅率計課土地

⁸⁷⁰ 參見顏厥安，〈凱撒管得了上帝嗎？由法管制理論檢討宗教立法〉，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》，頁 14 以下；王和雄，〈憲法保障宗教信仰自由之意義與界限〉，頁 149 以下。

⁸⁷¹ 參見劉定基，〈宗教自由、良心自由與替代役：從釋字四九〇號解釋談起〉，《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〉，收錄於劉孔中、陳新民，《憲法解釋之理論與實務，第三輯（上冊）》，台北：中研院，2002 年），頁 265-353。

⁸⁷² 行政法院 84 年度判字第 2080 號。

增值稅」，該函係關於人民之權利義務事項，依中央法規標準法第 5 條應以法律定之。第 6 條規定應以法律規定之事項，不得以命令定之。則該函顯屬違法。

- (2) 該函已逾越土地稅法第 9 條、第 34 條所訂定之適用要件範圍，另創新的適用要件。既係關於人民之權利義務事項，財政部並無此法定職權，亦未經法律授權。有違釋字第 369 號解釋。
- (3) 依憲法第 13 條人民有信仰宗教之自由，憲法第 15 條人民之財產權應予保障，憲法第 23 條並明定除為妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之，財政部以行政命令規定供神壇使用不得按優惠稅率計課土地增值稅，且認為「神壇」定義，並不以對外開放或營利為必要，限制人民宗教信仰自由及財產權，實有重大之違憲。

大法官解釋的理由主要如下：

- (1) 土地稅法雖未就「住宅」之定義有所界定，然法規之適用除須依法條之明文外，尚應受事物本質之內在限制。而依一般觀念，所謂住宅，係指供人日常住居生活作息之用，固定於土地上之建築物；外觀上具備基本生活功能設施，屬於居住者支配管理之空間，具有高度的私密性。財政部函釋謂：建物係供神壇使用，已非土地稅法第 9 條所稱之自用「住宅」用地，不得依同法第 34 條規定按優惠稅率計課土地增值稅，乃主管機關適用土地稅法第 9 條，就住宅之涵義所為之消極性釋示，符合土地稅法之立法目的且未逾越住宅概念之本質，與憲法所定租稅法定主義尚無牴觸。
- (2) 憲法第 13 條規定：「人民有信仰宗教之自由。」係指人民有信仰與不信仰任何宗教之自由，以及參與或不參與宗教活動之自由；國家亦不得對特

定之宗教加以獎助或禁止，或基於人民之特定信仰為理由予以優待或不利益。土地稅法第 6 條規定宗教用地之土地稅得予減免，只須符合同條授權訂定之土地稅減免規則第 8 條第 1 項第 9 款所定之減免標準均得適用，並未區分不同宗教信仰而有差別。神壇未辦妥財團法人或寺廟登記者，尚無適用該款所定宗教團體減免土地稅之餘地，與信仰宗教之自由無關。又「神壇」既係由一般信奉人士自由設壇祭祀神祇，供信眾膜拜之場所，與前述具有私密性之住宅性質有異。上揭財政部函釋示供「神壇」使用之建物非土地稅法第 9 條所稱之住宅，並非就人民之宗教信仰課予賦稅上之差別待遇，亦與憲法第 7 條、第 13 條規定意旨無違。」

此號解釋之意義在於，臺灣的釋憲機關第一次對憲法宗教自由條款作出較為詳盡的解釋，前半段即人民有「信仰與不信仰任何宗教之自由，以及參與或不參與宗教活動之自由」；後半段則是國家不得「對特定之宗教加以獎助或禁止，或基於人民之特定信仰為理由予以優待或不利益。」雖然後半段並沒有明白使用「政教分離原則」，不過有學者認為大致相當於所謂「政教分離原則」，但卻有所疑義⁸⁷³。

二、釋字 573 號：寺廟土地案促使「監督寺廟條例」違憲

2004 年 2 月 27 日司法院大法官作成釋字第 573 號解釋，藉由對「監督寺廟條例」

⁸⁷³ 黃昭元認為，後半段大致相當於所謂的「政教分離原則」。不過有幾點疑義：1. 政教分離原則其實是規範國家與「所有」宗教間的整體關係，而不只是國家是否可以獎勵「特定」宗教的問題。2. 政教分離原則主要是用來規範國家對宗教的「獎勵」，而不是「禁止」或「壓抑」，後者其實是信教自由規範。換句話說，信教自由是規範國家對宗教的「侵害」，而政教分離原則則規範國家對宗教的「支持」或「獎勵」。3. 「國家不得基於人民之特定信仰為理由予以優待或不利益。」似乎被當成是政教分離原則的一部份，這可能是誤解。既然是國家對「人民」信仰的待遇問題，其中不利益部分應該由信教自由規範，而「優待」的部分更涉及信教自由與宗教平等的問題。因此，無論是對「個人」的優待或不利益都是屬於個人基本權利的範疇，而不是政教分離的固有內涵。因為政教分離原則是在規範國家與「宗教」間的關係，比較像是一種客觀的制度性要求，而不是主觀公權利。參見黃昭元，〈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〉，頁 37-38。

相關條文的檢討，長久以來存在於法律上的誤解或違憲狀態被提出或解決，並進一步使宗教自由（包括宗教中立）的基本權內涵被釐清。不過可惜的是，大法官釋字第 573 號仍未完全瞭解：宗教中立並不僅限於國家對各宗教，也包括信仰宗教與不信仰宗教的中立；因此仍然承認：國家可以為維護「寺廟信仰的存續傳播」而限制宗教團體對財產的管理。此外，該條例不僅是釋字第 573 號解釋所宣告的第 2 條第 1 項、第 8 條違憲，其餘大多數條文（包括釋字第 200 號解釋認為合憲的第 5 條、第 6 條及第 11 條）⁸⁷⁴，都有抵觸憲法的宗教自由保障之虞⁸⁷⁵。

（一）案例事實

寺廟師善堂前曾將其所有土地五筆，贈與聲請人財團法人新竹縣五峰○○會，另聲請人五指山○○堂亦以買賣為原因，由師善堂受讓三筆土地，並均辦妥所有權移轉登記。嗣師善堂主張前揭贈與行為與買賣行為無效，並先後對聲請人起訴，請求塗銷上開土地的所有權移轉登記。兩案分別經最高法院 86 年度台上字第 1164 號判決以及台灣高等法院 87 年度上更一字第 100 號判決確定，以師善堂未依監督寺廟條例第 8 條的規定，經其所屬教會即「中國佛教會」的決議，逕將上開土地贈與及出賣予聲請人，依民法 71 條規定，該贈與及買賣行為均屬無效，故判准塗銷上開土地的所有權移轉登記。聲請人不服，乃以前揭確定終局判決適

⁸⁷⁴ 王和雄大法官在第 573 號解釋的協同意見書中，亦認為本條例第 11 條違憲。見該協同意見書第四點：「本件解釋，僅就聲請人所指摘之監督寺廟條例第八條、第二條第一項為審查，惟該條例第十一條明定：「違反本條例第五條、第六條或第十條之規定者，該管官署得革除其住持之職，違反第七條或第八條之規定者，得逐出寺廟或送法院究辦」，實為本件宗教信仰自由之保障相關且必要之法條內容，原宜併為審查，竟因未為聲請狀所載而予割捨，實屬遺憾。但本諸本件解釋所揭櫫之憲法關於宗教自由保障之原則以論，該條規定雖未明示其違憲，仍應認為有違憲法關於宗教信仰自由之保障，方為正解。」

⁸⁷⁵ 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 249。

用的監督寺廟條例第 8 條規定，有抵觸憲法第 7、13、15、23 條的疑義，聲請司法院解釋。司法院大法官針對這個問題，作成了大法官釋字第 573 號解釋。

（二）解釋要旨

在釋字第 573 號的解釋文中，大法官首先闡釋監督寺廟條例符合法律保留原則，認為國民政府原於 1929 年 1 月 25 日發布由內政部所擬訂之寺廟管理條例，但當時中國各省施行後，屢生窒礙及紛擾，內政部特呈由行政院轉呈國民政府，於同年 5 月 25 日，將該條例令交立法院審核，經立法院於同年第 27 次會議提出討論，認為該條例窒礙難行，乃另行草定監督寺廟條例草案，該院於同年 11 月 30 日第 63 次會議，將該草案提出逐條討論，省略三讀會程序，通過全案，呈由國民政府於 1929 年 12 月 7 日公布施行，此即本案系爭之監督寺廟條例。嗣國民政府依 1947 年 1 月 1 日公布之憲法實施之準備程序，亦未加以修改或廢止，而仍持續沿用，且行憲後經立法院法規整理委員會分類整編「中華民國現行法律目錄稿本」，交由相關委員會審查後，經第 1 屆立法院於 1955 年 1 月 7 日第 14 會期第 31 次會議決議編入「中華民國現行法律目錄」，認屬現行有效之法律，並迭經本院作為審查對象在案（本院釋字第 65 號、第 200 號解釋等參照），自應認其已具法律之性質及效力。是以上開條例有關人民權利義務事項之規定，尚難謂與我國行憲後之法律保留原則有所違背。

接著，大法官表達對宗教自由的基本看法，認為憲法第 13 條規定人民有信仰宗教之自由，係指人民有信仰與不信仰任何宗教之自由，以及參與或不參與宗教活動之自由，國家不得對特定之宗教加以獎勵或禁制，或對人民特定信仰界予優待或不利益。其保障範圍包含內在信仰之自由、宗教行為之自由與宗教結社之自由（司法院釋字第 490 號解釋參照）。

其次，大法官提出對宗教團體自治的憲法觀，認為人民所從事之宗教行為及宗教結社組織，與其發乎內心之虔誠宗教信仰無法截然二分，人民為實現內心之宗教信仰而成立、參加之宗教性結社，就其內部組織結構、人事及財政管理應享有自主權，宗教性規範苟非出於維護宗教自由之必要或重大之公益，並於必要之最小限度內為之，即與憲法保障人民信仰自由之意旨有違。憲法第十五條規定人民之財產權應予保障，旨在確保個人依其財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害。寺廟之財產亦應受憲法有關財產權規定之保障。寺廟內部之組織結構、是否加入其他宗教性人民團體（教會）成為團體會員，及其與該宗教性人民團體之內部關係，暨寺廟財產之管理、處分等事項，均屬宗教結社自由之保障範圍。

再者，大法官強調了宗教中立、寬容及平等原則，認為憲法保障人民有信仰宗教之自由，係為維護人民精神領域之自我發展與自我實踐，及社會多元文化之充實，故國家對宗教應謹守中立及寬容原則，不得對特定之宗教加以獎勵或禁制，或對人民特定信仰界予優待或不利益；且憲法第七條明文規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」是國家如僅針對特定宗教而為禁制或界予不利益，即有悖於宗教中立原則及宗教平等原則。監督寺廟條例第3條規定，排除由政府機關、地方公共團體管理以及私人建立管理之寺廟適用該條例，僅將由信眾募資成立之寺廟（實務上稱為「募建寺廟」）納入該條例規範，其以寺廟財產來源作為差別待遇之區分標準，尚未涉及對不同宗教信仰之差別待遇，參酌前述該條例保護寺廟財產、防止弊端之立法目的，當屬考量規範對象性質之差異而為之合理差別待遇，固難謂與實質平等之要求有違。惟同條例第8條之規定，依該條例第1條所稱「凡有僧道住持之宗教上建築物，不論用何名稱，均為寺廟」，及第2條第1項所定「寺廟及其財產法物，除法律別有

規定外，依本條例監督之」，僅適用於佛、道等部分宗教，對其餘宗教未為相同之限制，即與憲法第 13 條及第 7 條所定之宗教中立原則及宗教平等原則有所不符。

最後，大法官進一步對本案作具體解釋，認為監督寺廟條例第 8 條規定：「寺廟之不動產及法物，非經所屬教會之決議，並呈請該管官署許可，不得處分或變更。」旨在保護同條例第 3 條各款所列以外之寺廟財產，避免寺廟之不動產及法物遭受不當之處分或變更，致有害及寺廟信仰之傳布存續，固有其正當性，惟其規定須經所屬教會同意部分，未顧及上開寺廟之組織自主性、內部管理機制之差異性，以及為宗教傳布目的所為財產經營之需要，對該等寺廟之宗教組織自主權及財產處分權加以限制，妨礙宗教活動自由已逾越必要之程度；且其規定應呈請該管官署許可部分，就申請之程序及許可之要件，均付諸闕如，不僅受規範者難以預見及理解，亦非可經由司法審查加以確認，已違法律明確性原則（本院釋字第 445 號、第 491 號解釋參照），遑論採取官署事前許可之管制手段是否確有其必要性，其所採行之方式，亦難謂符合最小侵害原則，抵觸憲法第 23 條規定。大法官並明白指出監督寺廟條例第 8 條及第 2 條第 1 項之規定抵觸憲法第 7 條、第 13 條、第 15 條、第 23 條，並考慮該條例上開規定係監督前揭寺廟財產處分之主要規範，涉及管理制度之變更，需有相當時間因應，而宣告該等規定均應自本解釋公布日起，至遲於屆滿二年時，失其效力。

（三）學者對釋字第 573 號解釋之批判

許育典認為大法官釋字第 573 號解釋，是我國釋憲史上難得出現的宗教自由釋義契機，使釋憲機關有機會從宗教自由的觀點，展開其對宗教團體的放射效力論證，為我國宗教法學奠定良性的發展基礎。然而，令人遺憾的是，本號解釋並未藉此機會積極投入宗教自由的憲法釋義。例如：本號解釋沒有提及，我國憲法

第 13 條宗教自由的基本權主體到底包括哪些人；主客觀法功能建構下完整的宗教自由保護法益，不同的宗教自由保護法益是否基本權主體都一樣。這可能與我國釋憲機關尚未發展出一套體系論證的基本權釋憲邏輯有關⁸⁷⁶。

其次，許育典認為本號解釋就表達信仰自由的憲法釋義理由意指「人民有參與或不參與宗教活動的自由」，並將其歸納在「宗教行為的自由」，卻未釐清「宗教行為」的含意。其實，結社也是一種行為，這裡的類型化並不清楚。而且，所謂「參與或不參與宗教活動的自由」，也無法涵蓋以語言、文字與圖像表達信仰的自由⁸⁷⁷。

許育典並認為本號解釋同時使用「宗教中立」與「宗教平等」兩個概念，容易導致人民誤認這兩個概念完全不同，其實在社會國與文化國下所得擴展的「宗教中立」概念，實質上已包含「宗教平等」概念⁸⁷⁸。而「監督『寺廟』條例」的法律名稱，「寺廟」二字並未能包括所有的宗教團體，這裡就涉及多數主流「多數決」少數非主流的問題。不可否認的是，1929 年制定「監督寺廟條例」時，中華民國大多數的宗教團體都是「寺廟」，但仍應存在少數非寺廟的宗教團體。何況，時至今日，並竟宗教團體的類型在台灣以多元開展。就此而言，立法者不僅須因應社會變遷，而且也應遵守國家的宗教寬容原則，至少將法律名稱的「寺廟」二字改為「宗教團體」，作為基本權維護者的大法官在釋憲時未能一併指正，甚為可惜⁸⁷⁹。

許育典又提到本號解釋案例的合憲檢驗核心，在於監督寺廟條例對於寺廟財產管理的監督規定，亦即監督寺廟條例第 8 條規定：「寺廟之不動產及法物，『非

⁸⁷⁶ 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 253。

⁸⁷⁷ 許育典，〈宗教自由保障下的宗教團體自治--評釋字第五七三號解釋〉，頁 215。

⁸⁷⁸ 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 257-258。

⁸⁷⁹ 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 258-259。

經所屬教會之決議』，並『呈請該管官署許可』，不得處分或變更。」因此，本號解釋要解決的憲法釋義問題為：國家限制寺廟處分財產的規定，究竟是否違憲？在前述的解釋要旨中得知，本號解釋認為監督寺廟條例仍屬現行有效的法律，其就行政監督寺廟及其財產法物的立場予以規範，並認為其第 8 條規定違憲之處主要有二：一、有關處分財產規定須經所屬教會同意部分；未顧及宗教組織的自主性。妨礙宗教活動已逾越必要的程度；在此，本號解釋似肯認國家限制寺廟處分財產的規定，只是其規定不可逾越比例原則的必要性原則，但這個論證過程跳躍得太快，例如：國家得否立法限制寺廟處分財產，這裡跳過了國家立法管制宗教團體自治的正當性問題。二、其規定應呈請該管官署許可部分：首先，就法的明確性原則加以申論，認為申請的程序及許可要件均付諸闕如，不僅受規範者難以預見及理解，亦非可經由司法審查加以確認；在此，本號解釋也跳過了宗教團體自治的本質思考，在其承認：國家可為維護「寺廟信仰的存序傳播」而限制宗教團體對財產的管理之下，仍支持著該管官署的許可權，只是質疑其許可標準的明確性。其次，認為對寺廟財產的處分或變更，採取官署事前許可的管制手段，不符合比例原則；在此，本號解釋則顯得欠缺論證，太快且輕易給了答案，例如：究竟不符合比例原則的哪一個，是適合性、必要性，還是合比例性⁸⁸⁰？

因此，許育典對長期以來，釋憲機關一直未能建立合憲檢驗步驟的類型，常出現前段論述跳躍性思考，也導致憲法學作為法學最基本的學科，卻在台灣司法實務界（尤其是行政法院）未能受到重視提出批判。原因就在實務界要的是一套操作模式，簡單而具體可為。遺憾的是，本號解釋從宗教組織自主權出發的立論雖正確，但卻缺乏合憲檢驗步驟的類型化流程⁸⁸¹。

從上述學者大法官解釋的批判中可發現，解嚴後留學德、美等國之憲法學者

⁸⁸⁰ 許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 260-261。

⁸⁸¹ 許育典，〈宗教自由保障下的宗教團體自治--評釋字第五七三號解釋〉，頁 221。詳細合憲檢驗步驟的類型化流程，請參見許育典，《宗教自由與宗教法》，頁 261-269。

對於憲法的釋義更加細膩，論證過程也更加符合邏輯，也大都站在保障人民基本權的立場發聲。而這些學者的成長背景剛好都經歷戒嚴時期，甚至有學者親身與耶和華見證人信徒服刑者相處過。因此，在其成為憲法的學術工作者之後，自然對於人權保障的價值特別關切，也才對上述大法官釋字 490 號失望至無以復加的地步。此外，從大法官對宗教自由解釋遭到諸多批判來看，主要是概念不清及論證理由不夠充分，也顯示出臺灣在宗教自由釋義學上的貧瘠與乏人重視。從另一個角度來說，不也是大法官們缺少對「宗教自由」歷史或實證資料的感受，因此，無法精準掌握宗教自由之內涵，甚至連最基本的政教分離原則闡釋都遭到學者質疑。

第三節 宗教自由未現身的高砂義勇隊紀念碑事件

烏來鄉原住民為紀念當年被日軍徵召前往太平洋參加戰爭而犧牲的「高砂族人」，於 1991 年在烏來村山胞觀光公司後山興建「高砂義勇隊紀念碑」，由李登輝總統題字「靈安故鄉」。建碑完成後，日本當年參加義勇軍的長官及戰友，也曾前往烏來鄉祭吊⁸⁸²。由於臺灣內部對於「高砂義勇隊」的歷史評價及觀感不一，在原住民族當中也有眾多不同的聲音，而 2002 年到 2005 年臺灣發生了一連串關於迎回「靖國神社」內之「原住民祖靈」運動，也因為台聯黨主席參拜「靖國神社」中的台籍英靈而掀起一股反對或支持參拜「靖國神社」的論爭。而這些事件都影響了後來 2006 年發生的「烏來鄉高砂義勇隊紀念碑事件」。

一、沸沸揚揚的靖國神社風波

⁸⁸² 《日本當年長官 近日分三批前往烏來祭吊：念念不忘高砂義勇隊》（中國時報，19 版，1999 年 11 月 18 日）

首先，在 2002 年就有部分的原住民團體認為原住民靈位被擺列在日本靖國神社是一種恥辱，並有「高砂義勇隊」後代表示不願祖先與侵略者並祀，隨後立委高金素梅等人即赴日調查靖國神社放置原住民靈位之情形⁸⁸³。2003 年 2 月 17 日，高金素梅率領原告等，向日本大阪地方法院提出求償訴訟並主張當時的日本首相小泉純一郎參拜靖國神社之行爲違反日本憲法⁸⁸⁴。2004 年大阪地方法院判決原告敗訴⁸⁸⁵。2005 年 4 月因爲赴日訪問的台聯黨主席蘇進強一行人，前往靖國神社參拜。高金素梅等遂前往台聯黨中央表達嚴重抗議，但台聯回應是慰藉台籍英靈，並非認同軍國主義。蘇進強等人回台時，亦遭到高金素梅等之抗議⁸⁸⁶。此後，有高砂義勇隊遺族及台籍老兵支持台聯立場，要求高金素梅道歉，但高反批台聯利用老兵是可恥的行爲⁸⁸⁷。2005 年 6 月高金素梅等再度赴日，抗議日方將「高砂義勇隊」犧牲者列入靖國神社中，但遭到日本警方管制，而不得其門而入⁸⁸⁸。2005 年 9 月 30 日，日本大阪高等法院宣判日本首相小泉在 2001 年參拜靖國神社行爲違反憲法，但認為小泉參拜靖國神社並未侵害思想與信教自由，因此駁回高砂義勇軍遺族代表的賠償要求。而此一判決也是日本高等法院繼 2004 年 4 月福岡地方法院作成「違憲」判決後的第二個例子⁸⁸⁹。在所述圍繞著「靖國神社」的風波下，烏來鄉高砂義勇隊紀念碑開始進行遷移至烏來風景特定區瀑布公園的作業。

⁸⁸³ 《被迫征戰魂斷南洋 原住民靈位 恥列靖國神社：「高砂義勇隊」後代不願祖先與侵略者並祀 發起連署赴日要求撤出並求償》(中國時報，13 版，2002 年 8 月 3 日)、《討回「祖先靈」 原住民將赴日「高砂義勇隊」二萬多靈位被放在靖國神社 原住民：這是莫大侮辱》(聯合晚報，7 版，2002 年 8 月 7 日)、《靖國神社拒絕我原住民移靈 高砂義勇軍遺族淚眼唱迎靈歌「讓我們帶您回家鄉」 強調力爭到底》(聯合報，14 版，2002 年 8 月 13 日)

⁸⁸⁴ 《指控小泉參拜靖國神社違憲 台灣高砂義勇軍遺族》(中國時報，13 版，2003 年 2 月 18 日)

⁸⁸⁵ 《不滿參拜靖國神社 原住民告小泉案敗訴》(中華日報，14 版，2004 年 5 月 14 日)

⁸⁸⁶ 《台聯參拜日靖國神社 高金素梅：不可思議黨主席蘇進強下午祭拜 2 萬 8 千名台籍軍人 高金攜日軍暴行照片抗議 陳建銘：應向前看 不是把仇恨永遠放在心中》(聯合晚報，2 版，2005 年 4 月 4 日)、《原民立委：如猶太人祭納粹揚言今與原住民到機場「接機」 台聯秘書長：慰藉台籍英靈 非認同軍國主義》(聯合報，A5 版，2005 年 4 月 5 日)

⁸⁸⁷ 《高砂義勇隊遺族挺台聯 要求高金素梅道歉 高金反批台聯利用老兵 可恥》(中華日報，13 版，2005 年 4 月 8 日)

⁸⁸⁸ 《高金素梅赴靖國神社抗議》(中國時報，A10 版，2005 年 6 月 14 日)、《靖國神社迎靈 高金素梅遇阻 日右翼團體動員在神社外騷擾 我高砂義勇隊遺族代表遭日警攔下 並不准下車逾三十分鐘》(中華日報，9 版，2005 年 6 月 15 日)

⁸⁸⁹ 《高金素梅：持續要求賠償道歉》(中國時報，A11 版，2005 年 10 月 1 日)、《日判高金勝訴 小泉拜靖國違憲》(聯合報，A4 版，2005 年 10 月 1 日)

二、台北縣政府粗糙的拆除處分

烏來鄉高砂義勇隊紀念協會，於 2005 年 10 月 4 日向臺北縣風景特定區管理所申請，將高砂義勇隊紀念碑遷移至烏來風景特定區瀑布公園內⁸⁹⁰。2006 年 2 月 8 日，高砂義勇隊慰靈紀念碑正式竣工，李前總統並前往致詞，並表示台灣原住民同胞被日軍徵召赴南洋，語言能溝通，對日軍幫助很大，減少日軍傷亡，台灣各界人士應該關心這段歷史⁸⁹¹。然而，落成儀式不久之後，即有意見表示碑文內容讓人感覺是在烏來地區重振象徵日本軍國主義精神的「大和魂」。促成遷建的烏來鄉高砂義勇隊紀念協會理事長簡福源，對此強烈駁斥並強調，日人募款籌建紀念碑，僅為了感念高砂義勇隊對日本的貢獻⁸⁹²。對此一爭議，原住民立委孔文吉表示高砂義勇軍是原住民的歷史悲情，原住民應該紀念這段歷史，紀念被徵召犧牲的泰雅族人；但是插滿日本國旗、以日本語立碑，甚至強調「復興大和魂」，反而會讓外界認為是在歌頌日本軍國主義，不值得鼓勵。原住民應該建立原住民主體意識，擺脫殖民經驗⁸⁹³。

原住民立委高金素梅並到台北縣府關切，副縣長李鴻源則承諾會要求設立單位一周內拆除紀念碑，台北縣政府並做出限期拆除、公開道歉及追究責任三項結論⁸⁹⁴。各界也對此表示意見，例如部分遺族與有榮焉，感謝日人立碑；日台親善友好慰靈訪問團團長小菅亥三郎表示，在歷史上，他們確實是為日本陣亡的，台

⁸⁹⁰ 臺北高等行政法院裁定 96 年度訴字第 931 號

⁸⁹¹ 《烏來高砂義勇碑 明重新揭幕》(自由時報, A11 版, 2006 年 2 月 7 日)、《悲情轉為奮鬥力量 李登輝：徵召原民 日軍獲利 烏來高砂義勇隊慰靈碑竣工 他籲關心歷史》(聯合報, C2 版, 2006 年 2 月 9 日)

⁸⁹² 《烏來瀑布公園慰靈紀念碑 效忠天皇加日本國歌 刺眼》、《紀念協會：感念當年勇 無關大和魂》、《寧為日本人？祖靈歸台灣？高砂精神 也有認同爭議》(中國時報, A3 版, 2006 年 2 月 17 日)

⁸⁹³ 《原住民立委孔文吉：紀念族人 應去日本化》(中國時報, A3 版, 2006 年 2 月 17 日)

⁸⁹⁴ 《烏來太陽旗拆啦 高砂紀念碑文 宣揚軍國主義惹爭議 北縣府限 1 周內拆碑》(聯合晚報, 1 版, 2006 年 2 月 17 日)、《烏來公園高砂義勇隊紀念碑風波 北縣府道歉究責限期拆除》(聯合晚報, A6, 2006 年 2 月 18 日)

灣應該有度量讓日本人為他們立碑⁸⁹⁵。亦有媒體指出現場並非插滿日本國旗，而是高砂義勇隊軍旗，被誤認為日本國旗⁸⁹⁶。而台北縣長周錫瑋到現場瞭解情況時，看到高砂義勇隊紀念碑文時大表不滿，申斥紀念碑文宣揚日本「大和魂」精神，係扭曲歷史並侮辱原住民，批評為碑撰文與簽名的前總統李登輝做法不適當，並要求一周內遷碑⁸⁹⁷。針對周錫瑋的處理方式，民進黨族群事務部強調，政府機關不宜對人民進行思想言論檢查，台北縣長周錫瑋以「獵殺女巫」的態度下令拆除「高砂義勇隊紀念碑」，將使台灣倒退回威權獨裁時代，但被周錫瑋斥為荒謬、堅持拆除⁸⁹⁸。台北縣政府的強硬措施，也遭來日僑團的抗議⁸⁹⁹。其後原住民立委高金素梅成立「高砂義勇隊建碑推動聯盟」，並與高砂義勇隊遺族拜會台北縣政府，縣長周錫瑋除承諾現有幾座具爭議的紀念碑如期拆除外，縣府願協助聯盟推動的各項工作，替原住民還原歷史真相，原住民立委孔文吉則是到現場瞭解後，建議保留紀念碑，但碑文去日本化，表示將與縣長周錫瑋協調⁹⁰⁰。期間泰雅爾族議會並發表聲明⁹⁰¹，呼籲政府尊重原住民，「讓歷史的歸於歷史，尊重當事人之歷史記憶，切勿因個人政治好惡抹煞當事人的歷史情感」⁹⁰²。

⁸⁹⁵ 《部分遺族與有榮焉 感謝日人立碑》、《日：台灣應有度量》（中國時報，A6，2006年2月18日）

⁸⁹⁶ 《高砂義勇隊軍旗 被誤認日國旗》（自由時報，A4，2006年2月18日）

⁸⁹⁷ 《周錫瑋看高砂碑 批李登輝 要求遮碑文 一周內拆除 當場有民眾嗆聲》（聯合報，C2，2006年2月20日）、《痛斥扭曲歷史 侮辱原民 高砂紀念碑前 周錫瑋槓上日遊客》（中國時報，A6，2006年2月20日）

⁸⁹⁸ 《拆高砂碑 民進黨：獵殺女巫族群事務部質疑思想言論檢查 倒退回威權時代》、《周錫瑋斥荒謬 堅持拆除》（聯合報，C5，2006年2月21日）

⁸⁹⁹ 《拆遷高砂義勇牌 日僑團譴責》（自由時報，A4，2006年2月22日）

⁹⁰⁰ 《周錫瑋承諾「遷碑」還原真相 高砂紀念碑 將保持完整 遷到遺族選的地點 高金素梅推動建碑》、《高砂碑爆紅天天圍滿人 原民立委建議保留 碑文去日本化》（聯合報，C2，2006年2月22日）

⁹⁰¹ 聲明內容為：「1、請讓歷史的歸於歷史，尊重當事人之歷史記憶，切勿因個人政治好惡抹煞當事人的歷史情感；況且對原住民族而言，不管是當時之日本或是現今之中華民國政府，都是外來統治者，對於統治原住民族及處理其傳統領土等事至今都未真正取得原住民族之同意，因此無權替原住民族之歷史做任何的解釋及評斷，否則就有歧視甚或利用優勢權力壓迫原住民族之嫌。於此，特別鄭重提醒台北縣政府自制，千萬不要成為製造族群對立的兇手。

2、本議會一直以來致力於主張原住民族自治及要回傳統領土，經過二、三十年來不斷的爭取，終於在去年初通過「原住民族基本法」，其最主要精神乃在於尊重原住民族對傳統領土及其天然資源之擁有與自我管理權，因此規範原住民族之傳統領土之外的人或團體(含政府單位)如欲在原住民族

三、台灣人權促進會協助提起行政救濟

就在紀念碑限期拆除前夕，高砂義勇隊紀念協會理事長簡福源等人，拜會台北縣長周錫瑋，同意修改有爭議碑文；周錫瑋也承諾當地移除爭議碑文後，仍作為高砂義勇隊的紀念場所⁹⁰³。於是迫於縣政府的強勢壓力下，協會發表聲明，讓縣府將具有爭議的 8 座石碑，暫時遷往烏來風景區管理所⁹⁰⁴。整件事情就在充滿政治力的運作之下，犧牲了對於紀念碑懷有深厚情感的民眾的權利。然而紀念碑遭縣府強制拆除與查封一個多月後，遲遲未歸還給高砂義勇隊紀念協會。台灣人權促進會與學者發表聲明指出，慰靈紀念碑並非槍砲刀械違禁品，縣府係根據哪些法條「扣留」或「保管」？尤其以公權力侵犯人民「記憶自由」，讓人又氣又想笑⁹⁰⁵。此後，台灣人權促進會也由台權會義務律師薛欽峰等人協助下，尋求行政救濟的管道。其爭訟過程如下表所示：

之傳統領土內進行任何規劃必須經過當地居民之同自始可行；接下來陸續尚有「原住民族自治法」、原住民族憲法專章等正推動中。這些正式展現多元族群共榮共存的美好前景，不料台北縣政府此舉卻使此美好前景蒙上陰影，誠屬不智，再次提醒提醒台北縣政府千萬不要成為製造族群衝突的兇手。

3、奉勸各級政府單位在看待或處理原住民族事務時以了解及同理心為出發點，千萬不要依恃權勢以高高在上對待下屬之態行事，因為如此不單不能得原住民族之認同，反而更將激起反彈，為政者豈可不慎。

4、如因主事者一意孤行造成民怨民憤，本議會將一本初衷全力聲援、支持我同胞之反抗行動，因此強烈要求台北縣政府收回成命，以免造成任何遺憾。」

⁹⁰² 《高砂義勇軍紀念碑爭議 泰雅爾族議會盼尊重原住民》（自由時報，A4，2006年2月24日）

⁹⁰³ 《修改高砂碑文 縣府不干預 今拆碑移除 公園仍作紀念之用 將由原民耆老、團體協商碑文 並加註中文》（聯合報，C1，2006年2月24日）

⁹⁰⁴ 《高砂碑文傷國格？ 交專家鑑定縣府和紀念協會達共識 在警力戒護下 拆遷送往烏來風管所 未來計畫成立紀念碑公園》（聯合報，C5，2006年2月25日）

⁹⁰⁵ 《查封高砂碑 縣府遭砲轟》（中國時報，C3，2006年4月7日）

表 12：高砂義勇隊紀念碑拆除事件裁判一覽表

裁判審級及裁判字號	裁判結果	裁判日期
一審 臺北高等行政法院裁定 96 年度訴字第 931 號	原告之訴駁回。 訴訟費用由原告負擔。	2007 年 12 月 13 日
一審 臺北高等行政法院判決 96 年度訴字第 1139 號	原告之訴駁回。 訴訟費用由原告負擔。	2007 年 12 月 13 日
二審 最高行政法院裁定 97 年度裁字第 3973 號	原裁定廢棄，應由臺北高等行政法院更為裁定。	2008 年 8 月 14 日
更一審 臺北高等行政法院判決 97 年度訴更一字第 98 號	訴願決定、原處分（一）及原處分（二）均撤銷。 原告其餘之訴駁回。 第一審及發回前第二審訴訟費用由被告負擔。	2009 年 3 月 24 日

製表：本研究

由於協會在本案中並無主張「宗教自由權」，而是主張憲法第 7 條之平等原則、第 11 條之言論自由，及憲法增修條款第 10 條有關國家對弱勢族群應予保障及扶助之規定，因此，本文對於裁判內容不多贅述。基本上，在訴字第 931 號中，協會主要針對縣政府函文通知拆遷行政處分之合法性進行攻擊，要求撤銷原處分並回復原狀；在縣政府方面則是延續內政部所做之訴願不受理決定理由，主張協

會所指之函文是「觀念通知」而非行政處分，而此見解遭到一審法院採納，故協會之訴遭到法院裁定駁回⁹⁰⁶。

其次，在訴字第 1139 號中，協會另以「臺北縣政府觀光旅遊局」為被告⁹⁰⁷，主張與風管所訂有無償使用借貸公法契約，被告違反上開行政程序法之規定無故終止契約，並參與台北縣政府為不法之拆除，明顯違反公法契約義務，而導致原告受損，故應對原告負回復原狀之義務。被告則主張兩造間未任何使用借貸契約，風管所只是發函原則同意原告在特定風景區瀑布公園內動工設置紀念碑，並無使用借貸契約，亦不知借貸物為何。而法院採納被告之理由，認為被告之同意僅屬一個行政機關就公法上具體事件所為之單方決定，並非兩造間形成一個行政契約，故協會之訴遭到法院判決駁回⁹⁰⁸。

後來，協會選擇以台北縣政府為被告的訴字第 931 號裁定，提出抗告。最高行政法院認為該函文是「行政處分」而非「觀念通知」，故廢棄原裁定，並發回原審法院重新審理⁹⁰⁹。而在更一審中，協會除了主張先前理由外，更認為「紀念碑係為緬懷日據時代高砂義勇隊精神」，縣政府所為之原處分，既無任何法律依據為基礎，且分明係基於思想警察立場，不當審查，實際上反對不符合其意識型態之言論始為縣政府作成原處分之真正原因。並且主張協會同意拆遷紀念碑之聲明稿並非出自協會真意⁹¹⁰。而縣政府所主張之理由則與先前類似。

⁹⁰⁶ 臺北高等行政法院裁定 96 年度訴字第 931 號。

⁹⁰⁷ 2007 年 10 月 1 日起臺北縣風景特定區管理所之業務由旅遊局合併，而由旅遊局聲明承受訴訟。法院認為風管所並非為台北縣政府之內部單位，是依據台北縣風景特定區管理所組織規程及台北縣政府組織自制條例第 12 條所設立，並有獨立關防得對外獨立行文，其當事人能力應無疑義。

⁹⁰⁸ 臺北高等行政法院判決 96 年度訴字第 1139 號

⁹⁰⁹ 最高行政法院裁定 97 年度裁字第 3973 號

⁹¹⁰ 協會認為：「烏來高砂義勇對紀念協會聲明稿，並非協會主動提供，而拆除行動當天，於風管所開會時，由風管所人員繕打，再由臺北縣建設局局長等人交由在場之協會原住民長者，要求其等當場簽署該聲明稿以平息紛爭，自難認聲明稿係出於協會之真意。而針對協會前述之聲明，考量協

更一審法院首先認為該函文是「行政處分」而非「觀念通知」，並認為縣政府作成原處分前並未賦予當事人陳述意見之機會，且未盡說明義務，具有程序上嚴重瑕疵，且此瑕疵乃無從補正，顯然違法而予以撤銷。關於協回之「回復原狀」請求，法院認為協會書立之聲明稿，性質為兩造之行政協定，其效力在於「暫時」遷移紀念碑，紀念碑之拆遷其實乃基於兩造之行政協定，而非原處分執行之效果。故而，法院雖因原處分有程序瑕疵之違法，而予撤銷，但上開處分並未執行，紀念碑之拆遷也非原處分執行之結果，則協會以原處分撤銷為由，請求回復原狀，即乏所據⁹¹¹。

2009年高等行政法院更一審判決出爐後。台灣人權促進會秘書長蔡季勳指出，高砂義勇隊紀念協會的慰靈紀念活動已有十餘年歷史，一切合法申請，卻因媒體和立委的錯誤解讀，遭不明就理的台北縣政府下令拆碑，過程粗糙無比，既未尊重弱勢族群文化，更濫用公權力。協助協會進行行政訴訟的薛欽峰律師則說，台灣現行法律制訂過程非常欠缺尊重原住民族的文化習俗與權益，將請求回復原狀，希望能讓高砂義勇軍的遺族，在慰靈碑前祭拜祖靈⁹¹²。

雖然上述訴訟的結果肯認當時台北縣政府的行政處分是違法的，但因法院認定紀念碑拆除之結果係雙方之「行政協定」，所以縣政府實際上並無執行處分，所

會之原住民長者在沒有任何法律奧援，連違反何等法律規定都不清楚的情況下，陡然遭受政府及媒體嚴厲之指控及打壓，於拆除當日遭要求當場簽署道歉聲明稿等情，實不應以此為由駁回協會回復原狀之聲請。反面言之，若協會之真意就是同意拆除系爭紀念碑，又何必大費周章，支付裁判費提起行政訴訟及國家賠償訴訟？被告對於自己之違法行政處分不深自檢討，反而一再以程序事由迴避原告之請求，復持原住民長者之驚慌歉意為護身符脫免責任，委實令人遺憾。」參見臺北高等行政法院判決 97 年度訴更一字第 98 號。

⁹¹¹ 法院認為上開聲明稿應可認係兩造為達成共同目的之「暫時」緩解原處分執行之際，雙方所面臨之壓力，各為同方向之意思表示，從而平行結合成立之「行政協定」（與反方向之意思表示結合而成之「行政契約」有所區別），此由聲明稿「配合縣政府拆除」「俟廣徵意見後再行處理」等語即可見其端倪，此聲明稿並無任何定永久狀態之意，對兩造間之法律關係更無共識，只是雙方決定「暫時」將紀念碑遷移，免生爭議而已，至於紀念碑文是否得予設置，終局法律狀態如何，則非上開行政協定之內容。

⁹¹² 《高砂紀念碑案 縣府敗訴》（聯合報，C2，2009年3月27日）

以也無從回復原狀。不過早在訴訟進行中，對於引起爭議而拆遷的「高砂義勇隊紀念碑」，2007年縣政府已決定花近千萬元重建「高砂義勇隊主題紀念園區」，當初引起最大爭議的碑文部分，縣府規畫將「只做歷史敘述，不做價值判斷」處理，並且將以中、英、日文、「泰雅語羅馬拼音」等4種文字並存。烏來鄉高砂義勇隊紀念協會理事長簡福源表示，原住民很單純，只要有紀念碑可以向祖先英靈祭拜即可，有無擴建並無影響⁹¹³。2008年5月烏來鄉舉辦高砂義勇隊主題紀念園區改建說明會時，地方人士堅持保留前年惹起爭議的日文紀念碑文，以凸顯歷史事件原貌，縣府原民局長則表示碑文是日本文學家的描述，因此以還原史實和尊重原住民族為原則⁹¹⁴。而主題紀念園區則預計2009年8月底前完工⁹¹⁵。

四、紀念碑事件的啟示

從上述「高砂義勇隊紀念碑拆除事件」的發展過程可以看出，因為2002年至2005年「靖國神社」事件風波的影響，導致協會民眾的歷史記憶及祭拜二次大戰犧牲者的信仰遭到媒體扭曲、渲染，立委持反對「日本化」的意見更使得情勢雪上加霜，而縣政府在當時的處置方式更是粗糙違法，遭到其他反對聲音的批判，以致於有台灣人權促進會挺身而出，幫助協會進行法律途徑救濟，在更一審的判決中，也獲得法院判決當時縣政府的行政處分是違法的成果。

然而，從高金素梅轉而支持建碑到縣政府後來花千萬預算重建「高砂義勇隊主題紀念園區」，並尊重地方人士保留惹起爭議的日文紀念碑文之發展來看，先前的種種紛擾又是所為何來？雖然不知反對者立場的轉變是因為現實民意的考量，或是有其他因素，但對於民眾的內心已留下歷史的傷痕。而上述立委及縣政府官

⁹¹³ 《烏來高砂碑 將花千萬重建 規模比之前還大 碑文採中英日羅馬拼音四種文字》(聯合報，C2，2007年7月6日)

⁹¹⁴ 《烏來高砂園區 日文碑將保留》(聯合報，C2，2008年5月30日)

⁹¹⁵ 《高砂義勇碑 近千萬元重建》(聯合報，C1，2009年3月31日)

員的表現，亦是呈現自戒嚴時期以來，統治者對日本文化的敏感意識與敵視傳統，以致於看到「日文」就抓狂。

從另一方面來看，協會或是協助訴訟的律師，並沒有主張宗教自由，而是主張表現自由、平等權、憲法增修條款第 10 條第 11 項及第 12 項，並認為紀念碑之性質係為緬懷日治時代高砂義勇隊精神⁹¹⁶。然而，對於協會民眾來說，該紀念碑之存在，何嘗不是一種信仰的表徵，在紀念碑前所進行的祭拜先靈活動，何嘗不具有宗教性。但協會或律師似乎在概念上並不將此紀念碑等同於宗教信仰，而這也反映出，臺灣在具有紀念性及宗教性的事物上，如果對宗教信仰採取廣義解釋的話，其政教分離的界線是很模糊的，並表現在政府編列預算及設立奉祀官祭孔⁹¹⁷、國家設立之忠烈祠、甚至政府官員「祭拜兩蔣遺體」的活動上。而臺灣法學界及司法實務未來對於「宗教」的定義，也將決定「政教分離」的界線究竟會劃向何處，有待進一步觀察。

雖然在紀念碑事件中，宗教自由因為在宗教概念上的差異，並未能出現在當事人法律救濟的主張之中。但藉由其他權利的主張，例如表現自由，依然能夠達到維護協會紀念並祭拜逝去英靈的信仰。顯示出處在模糊地帶的宗教性事物，仍可透

⁹¹⁶ 參見臺北高等行政法院判決 97 年度訴更一字第 98 號。

⁹¹⁷ 例如 1984 年的臺北市因舉辦大成至聖先師孔子誕辰 2534 週年釋奠典禮，經費開支共計新臺幣 62 萬 9 千 7 百 40 元，其明細如下：「(一) 參禮費、請帖、儀節表等印刷費 3 萬 3 千 6 百元。(二) 郵資 3 千元。(三) 祭品(180 碗)、鮮花費 1 萬 9 千元。(四) 禮、樂、佾生訓練費 14 萬元。(五) 擴音設備安裝費 1 萬 1 千元。(六) 憲警人員早點費 1 萬元。(七) 祭典習儀及當天禮、標、佾生、童子軍津貼及早點費 19 萬 1 千 1 百元。(八) 訓練樂、佾生老師鐘點費 2 萬 8 千元。(九) 各種祭、樂器修繕油漆費 1 萬 6 千元 9 百 40 元。(十) 祭孔大典紀念章費 3 萬 7 千 5 百元。(十一) 祭典攝影費 1 萬元。(十二) 購買分獻官、陪祭官用黑布鞋費 6 千元。(十三) 購買禮、樂器費 12 萬元。(十四) 禮服洗、熨費 3 千 6 百元。」參見《臺北市議會公報》，第 29 期 20 號，1984 年 11 月 17 日，頁 1264。此外，政府組織中亦設有專門祭祀孔子及亞聖孟軻、宗聖曾參、復聖顏回、述聖孔伋「四配」之奉祀官，例如 2009 年 7 月 23 日內政部新聞稿表示：「大成至聖先師奉祀官之設立，具有尊崇儒家文化，傳承孔孟道統之重要意義，制度實施迄今已 70 餘年，隨著時空環境變遷，其職執掌亦有所不同，孔故奉祀官德成先生於 2008 年 10 月辭世後，內政部為適時檢討奉祀官制度，於 4 月 16 日邀集專家學者及相關機關召開大成至聖先師奉祀官制度檢討座談會，與會專家學者咸認為大成至聖先師奉祀官職位仍予維持，至於四配奉祀官可免設，現任者繼續予以維持，至出缺時不再承襲。」參見中華民國內政部全球資訊網網址：<http://www.moi.gov.tw/index.aspx>，點閱日期 2009 年 9 月 26 日。

過其他權利的主張而獲得保障，而這樣的價值所帶來的啟示是，「自由」是所有實現人權保障的必要條件。換句話說，只有在各種類型的自由權皆能安穩地存在時，宗教自由權才有保障的可能性。而從日治時期及戰後戒嚴時期的經驗來看，當一個國家開始對其他類型的自由權進行限制時，宗教自由雖然不一定是第一個被點名侵害，但一定會遭到侵害。因此，宗教團體對於人權自由的關切，也當有更積極的思考與作為。畢竟，處在政府統治力深入各階層的現代化國家之中，與世隔絕，不受政治干擾是不可能達到的境界。至於宗教界人士以宗教作為保護傘，而對人權自由有負面的評論或是作為時，更應當受到宗教界的質疑與檢視。因為他們所鬆動、侵蝕的自由權保障基石，終究也會反映在宗教自由權上。

五、紀念碑與觀音像事件之對照

最後，如果將此一事件和「大安森林公園事件」作一對比，則可發現兩者之差異性。首先，就紀念碑與觀音像在所處公園的法律關係而言，法院認定政府允許紀念碑的設置僅屬行政機關就公法上具體事件所為之單方決定⁹¹⁸。而在觀音像事件中，觀音像所有人先是遭到政府限期拆遷的處分，後來政府同意接受觀音像的捐贈。在性質上，紀念碑同時具有紀念性與宗教性；而觀音像則被宣稱是「藝術品」，但實際上不減其「宗教性」。而政府對事件的處理上，縣政府雖作成對紀念碑的拆除處分，也在短時間內完成拆除，但事後法院認定當事人是以行政協定拆遷，而非政府執行該行政處分，政府後來也花千萬預算重建「高砂義勇隊主題紀念園區」。至於市政府對觀音像則是在拆與不拆之間反覆遊走，延宕日久，最後以「密室協商」解決爭議。而在周邊團體的態度上，媒體針對日文碑文大做文章並進行渲染，立委則是持反對「日本化」的意見，但也有日本團體及國內政黨、

⁹¹⁸ 法院在判決中沒有說此項決定有無對外直接發生法律效果，亦沒有明確說明行政機關同意協會設置紀念碑之行為，算不算是行政處分。但基於行政機關有准駁人民申請之權限，筆者認為是行政處分。參見臺北高等行政法院判決 96 年度訴字第 1139 號

民眾聲援協會並批判政府，爭論焦點集中在「歷史文化及語言」上。而在觀音像事件中，則主要呈現基督教團體與佛教團體的對抗，並各自尋求民意代表發聲，爭論焦點集中於「政府執法公平性及觀音像之宗教性」。最後，在當事人的態度上，紀念碑協會一開始迫於各界壓力而作出同意拆遷聲明，但其後獲台灣人權促進會之幫助，而決定利用法律途徑救濟，而後獲得撤銷原處分之判決，政府也尊重其保留原碑文之立場。而大雄精舍則在佛教界及民意代表的支持與靜坐抗議下，透過宗教界人士與政府官員密室協商，保留了觀音像，但聲明去除其「宗教性」。從過程及結果來看，紀念碑協會因為無法像大雄精舍那般獲得佛教界的大力支持，因而在人權促進會協助下選擇以法律途徑救濟，事後也成功回復並保有其對歷史記憶及信仰價值的主體性；反之，大雄精舍雖然透過政治抗爭，也爭取到保留觀音像的成果，但其原本之「宗教性」，則在協商過程中被犧牲了。如果說兩者都是為了其信仰而奮戰的話，前者無疑是保有其成果的。

表 13：紀念碑與觀音像事件之對照表

	紀念碑事件	觀音像事件
法律關係	法院認定政府允許紀念碑的設置僅屬行政機關就公法上具體事件所為之單方決定。	觀音像所有人先是遭到政府限期拆遷的處分，後來政府同意接受觀音像的捐贈。
性質	紀念性與宗教性	藝術性與宗教性
政府對事件之處理	縣政府雖作成對紀念碑的拆除處分，也在短時間內完成拆除，但事後法院認定當事人是以行政協定拆遷，而非政府執行該行政處分。政府後來花千	市政府對觀音像則是在拆與不拆之間反覆遊走，延宕日久，最後以「密室協商」解決爭議。

	萬預算重建「高砂義勇隊主題紀念園區」	
周邊團體的態度	媒體針對日文碑文大做文章並進行渲染，立委則是持反對「日本化」的意見，但也有日本團體及國內政黨、民眾聲援協會並批判政府，爭論焦點集中在「歷史文化及語言」上。	主要呈現基督教團體與佛教團體的對抗，並各自尋求民意代表發聲，爭論焦點集中於「政府執法公平性及觀音像之宗教性」。
當事人的態度	紀念碑協會一開始迫於各界壓力而作出同意拆遷聲明，但其後獲台灣人權促進會之幫助，而決定利用法律途徑救濟，而後獲得撤銷原處分之判決，政府也尊重其保留原碑文之立場。	大雄精舍則在佛教界及民意代表的支持與靜坐抗議下，透過宗教界人士與政府官員密室協商，保留了觀音像，但聲明去除其「宗教性」。
過程及結果	紀念碑協會因為無法像大雄精舍那般獲得佛教界的大力支持，因而在人權促進會協助下選擇以法律途徑救濟，事後也成功回復並保有其對歷史記憶及信仰價值的主體性。	大雄精舍雖然透過政治抗爭，也爭取到保留觀音像的成果，但其原本之「宗教性」，則在協商過程中被犧牲了。

製表：本研究

第五節 小結：台灣式宗教自由與政教分離的雙重落差

從本章的內容可知，台灣式宗教自由在保護新興宗教的宗教自由上有重大成果，但當人民的宗教自由權利與國家義務衝突時，大法官們卻選擇「國家義務優先」，使得台灣從日治時期、戰後戒嚴時期到解嚴後始終擺脫不了「國家義務優先論」的糾纏，人民實質的宗教自由與憲法所明文保障的宗教自由，出現不小的落差。另一方面，大法官解釋也提到了所謂的「政教分離」，雖然遭到學者批評，但確實是憲法層次的政教分離原則，也彌補該原則從過去一直未被明定於憲法的情況。然而，即便有此一原則，政府還是連續數年將佛誕日及道教節列為國定紀念日，絲毫不理會大法官解釋。近年來，各地縣市政府亦藉推廣觀光、文化之名，舉辦媽祖嘉年華或文化節活動，甚至有地方首長公然在官方網頁上邀請全國民眾一起來拜媽祖。可見大法官們所作出的政教分離原則，在實質的拘束力上也有不小的落差。以上二者即為台灣式宗教自由與政教分離的雙重落差。

令人好奇的是，為何台灣會出現這樣的雙重落差？如果從前述的宗教自由史來觀察，可以發現繼受日本及中國近代法規範的台灣社會，長期遭到外來政權的獨裁及威權統治，導致人民的自由與權利一直處於被壓制的狀態，再加上司法原本就具有保守、不易變更的安定性格，因此大法官們會延續「國家義務優先論」也就不足為奇了。另一方面，政教分離原則從未出現在台灣所繼受的近代日本及中國憲法中，缺少形式憲法規範的結果，就是政府與人民無從直接引用並加以實踐；其次，台灣社會除了日治時期政府推行過短暫的宗教同化政策外，並沒有某個宗教長期獨霸的歷史，但在西方社會，基於慘痛的宗教戰爭歷史代價，為了預防國家支持宗教導致侵害人民或其他宗教團體權益，因而發展出政教分離；台灣社會也因為人民大多信仰多神、混合宗教，能夠包容多元的神祇，因此多拜一個神對人民來說，並不是那麼掙扎的事；也由於人民在過去的歷史中，追求宗教自由遠多於政教分離，形成一種只企求免於政府侵害，而不管政教分離的態度。綜上，儘管大法官解釋已有政教分離之原則，但對於台灣社會來說，人民是否有強

烈意識到主張政教分離也是維護其自身宗教自由的一種方式，如果人民沒有這樣的「法意識」，那麼也不會主動要求政府必須作到政教分離，落差自然繼續存在於台灣社會。



第六章 台灣繼受與實踐宗教自由百年後的在地化思考

第一節 回顧台灣百年來宗教自由之繼受與實踐

從前述第三章到第五章可以知道，台灣社會百年來曾經繼受近代日本及中國憲法宗教自由條款，其中亦有許多珍貴的實踐經驗，以下將以表列方式比較日治時期、戰後戒嚴時期、解嚴後台灣社會宗教自由之繼受與實踐：

表 14：台灣百年來宗教自由之繼受與實踐比較表

	日治時期	戰後戒嚴時期	解嚴後
宗教自由 條款	大日本帝國憲法第 28 條：「日本臣民在不妨礙安寧秩序及不違背臣民義務之範圍內，有信教自由。」	中華民國憲法第 13 條：「人民有信仰宗教之自由。」	中華民國憲法第 13 條：「人民有信仰宗教之自由。」
宗教管制 規範	◎社寺、教務所、說教所建立廢合規則 ◎舊慣ニ依ル社寺廟宇等建立廢合手續 ◎台灣違警例	◎戒嚴法 ◎查禁民間不良習俗辦法 ◎改善民俗綱要 ◎台灣省改善民間習俗辦法 ◎違警罰法 ◎監督寺廟條例 ◎寺廟登記規則	◎動員戡亂時期人民團體法 ◎人民團體法 ◎監督寺廟條例 ◎寺廟登記規則

		◎非常時期人民團體組織法	
政教分離條款	無	無	大法官釋字 460、490、573 號解釋：「國家不得對特定之宗教加以獎勵或禁制，或對人民特定信仰界予優待或不利益。」
國教條款	無	無	無
推行國教	◎國家神道	祭孔	祭孔
侵害人民宗教自由實例	◎改造原住民宗教信仰習俗 ◎強迫學生參拜神社與天皇像 ◎奉祀神宮大麻 ◎改善家庭正廳 ◎寺廟整理 ◎取締原住民基督教信仰	◎爲了戰爭抑制人民宗教 ◎取締日本味慶典 ◎取締一貫道 ◎取締日蓮教 ◎取締耶和華見證人教會 ◎取締羅馬字聖經 ◎取締新約教會 ◎動員人民謁陵	◎宋七力事件 ◎釋字 490 號支持國家義務優先論 ◎新約教會學生拒受國民義務教育事件
宗教團體或人民之行動	◎爲求生存而配合 ◎消極逃避 ◎轉入地下化	◎爲求生存而配合 ◎消極逃避 ◎轉入地下化 ◎使用司法救濟 ◎支持民意代表爲其發聲	◎使用司法救濟 ◎聲請釋憲 ◎支持民意代表爲其發聲 ◎示威抗議

		◎示威抗議 ◎以報章媒體發聲	◎以報章媒體發聲
法學界	支持國家義務優先	◎支持國家義務優先 ◎支持「拒向國旗及國父遺像行禮」應受限制	◎支持人民自由權利優先 ◎批判大法官解釋 ◎批判政府違反政教分離

製表：本研究

第二節 台灣宗教自由的歷史發展軌跡與西方社會的異同之處

一、西方社會由歷史孕育法概念；臺灣社會由法概念孕育歷史

從本文第二章西方社會宗教自由的起源與歷史脈絡可知，西方社會乃是先有歷史發展，才逐漸形成法概念；反之臺灣先是繼受日本、中國所繼受的西方法概念，後來又直接接觸到其他歐美各國的法學。在過程中，人民慢慢透過消極抵抗、自力救濟、政治主張、司法救濟等方式捍衛自身的宗教信仰。雖然不一定每次都有好的成果與結局，但從人民援引憲法宗教自由條款主張自身權利時，已開始創造出一段又一段寶貴的宗教自由史。

二、西方社會有一教獨霸；臺灣社會有一府獨裁

西方社會出現宗教寬容、宗教自由之原因，乃是天主教享受過獨霸的滋味後，不願意有其他的新立教派來分享其宗教地位，而新立教派亦看不慣舊教之腐敗、

墮落，進而發生衝突與戰爭。戰爭的代價促使人們思考和平、寬容之道，因此願意寬容其他宗教，因而產生宗教自由之意識；反之台灣社會曾歷經日治後期總督府全面推行的宗教同化政策，人民不得不拜日本神、日本天皇。戰後國民黨政府掌握黨、政、軍、媒體等權力，在戒嚴時期大力查禁取締與其意識型態有所扞格之宗教，處在壓迫底下的人民，利用各種方式尋求生存，但最終自由之路還是透過解嚴而打開的，促成解嚴的原因正是臺灣戰後風起雲湧的民權運動。而臺灣以「非戰爭」的方式獲得宗教自由，正是與西方社會的不同之處。

三、保障人民宗教自由皆非雙方初衷

如前所述，西方社會乃是因為戰爭的代價，促使寬容思想的產生。而各地的統治者們也意識到為了新、舊教之爭而大動干戈導致利益受損，實在不是明智的選擇。因此，倒不如開放領地內宗教寬容，甚至給予居民宗教自由以吸引外來人口，增加生產力及稅收。因此，其背後原因並非是真正為了保障人民宗教自由；至於日本及中國引進宗教自由之原因，主要是為了改善與其他國家簽訂的不平等條約，而非為了保障民權。因此，可以發現戰前日本憲法信教自由條款之「國家義務優先論」居然一直延續到百年後的臺灣司法院大法官釋字 490 號。雖然保障人民宗教自由皆非雙方初衷，但隨著自由民主化的發展，人權越受重視、保障的國家，政府的施政理念也將與原先統治者出於考量統治利益的初衷有所不同。

第三節 西方宗教自由及政教分離能否完全適用於台灣社會

按宗教自由之權利保障內涵包括個人信教與不信教的自由、宗教行為的自由、宗教集會結社的自由、宗教教育的自由等；而許多國家憲法為了保障宗教自由，避免國家賦予特定宗教特權，均更進一步採取國家與宗教嚴格分離之原則，

即「政教分離原則」，來作為對國家的一種特別的要求或對宗教自由的「制度性保障」⁹¹⁹。一般學說多主張政教分離原則應包含幾項具體要求：1.國家不得設立國教；2.國家不得授予任何宗教團體政治性權力或特權；3.國家不得直接補助宗教團體進行宗教活動；4.國家不得支持或推行宗教教育與宗教活動⁹²⁰。對於前者，筆者認為是可以完全適用於臺灣的憲政規範，因為保障人權是現代社會的普世價值；至於後者，由於西方社會歷經過基督教獨霸之慘痛歷史，在憲政及運作上相當注重政教分離，而以此作為保障宗教自由之制度性規範。

但在臺灣歷史上除了日治後期曾經由政府推行過全面性的宗教同化政策之外，不曾有過類似基督教一教獨霸的經驗，因此對於政教分離的意識較為薄弱。而此一歷史文化影響，也導致大法官所作出的政教分離解釋遭到憲法學者之質疑。而在中國歷史上，孫中山於「復佛教會論信教自由」的函電中，曾強調說⁹²¹：

「……查近世各國政教之分甚嚴，在教徒苦心修持，絕不干預政治，而在國家，盡力保護，不稍吝惜，此種美風最可效法。臨時約法第五條載明中華民國人民一律平等無種族、階級、宗教之區別。第六條第七項載明人民有信教之自由。條文雖簡，而含義甚宏……。」

從此函電文脈可看出過去中國政治領導人對「政教之分」最可效法的「美風」是，宗教絕不干預國家政治，而國家則盡力保護宗教。也就是說，宗教成了被政治所保護的對象，而且宗教在受保護下是不宜介入政治的。因此葉永文認為這已然存有政教主從性的意涵⁹²²。而此一「中國式政教分離觀」也隨著國民黨政府統治而影響台灣，有部分學界人士就將政教分離原則解為「宗教」與「政治」的絕

⁹¹⁹ 許志雄等，《現代憲法論》，頁 112-115。

⁹²⁰ 參見法治斌，〈政教分離、出版自由與公共論壇〉，收錄於焦興鎧，《美國最高法院重要判決之研究：1993-1995》，台北：中央研究院歐美研究所，1998年），頁 2-3。

⁹²¹ 參見孫文，《國父全集》（近代中國，第 4 冊，1989），頁 251。

⁹²² 參見葉永文，《台灣政教關係》（風雲論壇出版社，初版，2000年 11 月），頁 163-164。

緣。例如黃顯榮即謂：「宗教不得染指政治；政治固然不得干涉宗教，但宗教亦應潔身自愛，不得存有政治權欲，假借宗教以從事政治之鬥爭，……嚴守『政教分離』的原則才是宗教正常的生存發展之道，使政治免於宗教的綑綁，和不使政治控制宗教是一樣的重要。⁹²³」於是形成一種具有特色的「臺灣版政教分離原則」⁹²⁴。

此外，由於臺灣社會的宗教十分多元，且有許多本土的宗教性活動是處於模糊地帶，如祭祖、祀孔、祭拜兩蔣、祭拜高砂義勇隊等。而從前述「佛誕日列為國定紀念日」的事件也可得知，即便大法官已有國家不得獎助特定宗教之解釋，但政府亦不在乎，仍數次將佛誕日及道教日列為國定紀念日。綜上，可見西方社會之「政教分離」原則，在臺灣社會的適用上是有相當的困難與障礙存在的。但筆者認為此一原則仍可作為努力的目標，例如筆者就反對政府以公部門資源及預算替宗教辦理文化節或嘉年華活動；公務員於上班或值勤途中亦不可替宗教團體宣傳其宗教性活動或教義等。

第四節 台灣宗教自由史能否作為其他國家或社會的參考

由於台灣宗教自由的發展過程迥異於西方社會，對於許多繼受西方法的東方社會來說，具有可供參考的價值。例如中國基於過去的迫害宗教傳統及統治利益考量，不僅查禁取締法輪功，也鎮壓圖博民族及宗教界人士。而台灣社會宗教自由發展的啓示是，只有實現自由民主化才能實現宗教自由；只有各種類型的自由權皆能安穩地存在時，宗教自由才有保障的可能性。因此，如果其他國家或社會的人民想保有宗教自由，則必須先支持與發展民主運動，促使政治逐漸邁向自由民主化。否則，依照台灣的法律史經驗，只要宗教團體的行事風格、文化傳統、傳教語言與政府的「意識型態」有所扞格，則有可能會受到政府的關切、監視、蒐

⁹²³ 參見黃顯榮，《論宗教自由》（國立臺灣大學中山學術論叢，第七期，1987年），頁178。

⁹²⁴ 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》，頁142-143。

集資料，甚者即遭到無情的查禁取締。換句話說，在威權統治底下倖免於難的宗教團體，並不是因為政府保障其宗教自由，而只是恰好這些宗教團體能通過當局的意識型態，並且其教義或宗教行為也無違反社會秩序及國家義務。綜上，台灣的宗教自由史，更可作為正處在宗教不自由的國家或社會的人們之借鏡。

第五節 確保台灣宗教自由的發展必須落實保障哪些權利

從前述第五章的高砂義勇紀念碑事件中可得知，宗教自由因為在宗教概念上的差異，並未能出現在當事人法律救濟的主張之中。但藉由其他權利的主張，例如表現自由，依然能夠達到維護協會紀念並祭拜逝去英靈的信仰。顯示出處在模糊地帶的宗教性事物，仍可透過其他權利的主張而獲得保障，而這樣的價值所帶來的啓示是，「自由」是所有實現人權保障的必要條件。換句話說，只有在各種類型的自由權皆能安穩地存在時，宗教自由權才有保障的可能性。而從日治時期及戰後戒嚴時期的經驗來看，當一個國家開始對其他類型的自由權進行限制時，宗教自由雖然不一定是第一個被點名侵害，但一定會遭到侵害。因此，宗教團體對於人權自由的關切，也當有更積極正面的思考，而非只是消極地期待政府會落實憲法保障人權的精神。

承上，宗教團體對於政府侵害人權的事件，應當採取更積極的作為，才能促使政府落實各項自由權保障，不讓宗教自由被侵害的可能性提高。然而，因為前述有學者將政教分離原則解為「宗教」與「政治」的絕緣，就連孫中山也曾主張「政教之分」最可效法的「美風」是：「宗教絕不干預國家政治，而國家則盡力保護宗教」。也由於中國的迫害宗教傳統影響，致使部分宗教團體對於任何政治活動或政治主張持消極、甚至負面的看法。並認為國民黨政府打壓臺灣基督長老教會的理由，正是因為長老教會參與政治活動、批判政府施政，已「逾越」宗教不干涉政

治之本分，自然會遭受到政府的制裁。當時許多親政府的教會與媒體也以「讓上帝的歸上帝，凱撒的歸凱撒」來附和政府的說法。然而尤伯祥認為政教分離原則從未被視為宗教自由的界限。所謂「上帝的歸上帝，凱撒的歸凱撒」，在自由主義的討論裡，從來不是解為「專心拜你們的神，別想參與政治」。相反地，從洛克開始，就認為一般人可以自由從事的行為，教會也都可以作，參與政治就是其中之一。政教分離原則對教會的要求僅限於教會不得將屬靈事務委由政府辦理，或利用政府的力量發展自己或打擊信仰上的敵人。但在靈魂之修練外，教會不可能自外於社會，國家權力行使的結果仍會對其產生利益，例如給予其減免租稅優惠；或不利益，例如限制其傳教活動之時間、地點或對象。因此，教會等宗教團體參與政治活動之需要，與一般自然人或政治團體並無不同，自亦應同等享有參與政治之權利⁹²⁵。而宗教團體也應當對人權議題有更多的關注及援助，以其資源和力量要求政府應落實憲法人權保障。

第六節 確保台灣宗教自由的發展必須制定哪些規範

一、將政教分離原則明文入憲

臺灣憲法第 13 條雖然保障人民有信仰宗教之自由，卻未提及政教分離原則，亦未於憲法其他條文有所提及，因此該原則在我國憲法上是否存在，於欠缺明文依據的情況下，即非無疑問。對此，我國憲法學者通說係採肯定之立場。尤伯祥在其論文中又進一步提出，通說似均「理所當然」認為憲法第 13 條就是政教分離原則的憲法依據。然而，政教分離是客觀的國家制度，何以能由作為個人權利之宗教自由的權利內涵中導出，在這一點上我國學說卻幾無質疑。因此，其認為單以憲法第 13 條作為政教分離原則之憲法依據的主張，即欠缺說理而流於空洞的主

⁹²⁵ 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》，頁 142-144。

張，很可能禁不起「未明文規定即屬有意省略」之挑戰⁹²⁶。

尤伯祥在解釋論上從基本權的制度性保障功能來解決此問題。其提出基本權除了作為主觀之個人公權利外，尚有客觀的制度性格，亦即將基本權視為一種制度保障。基本權主要是其所保護之生活領域中的客觀秩序原則，在這種觀點理解下之基本權，是客觀化、在制度及法律規範上被形成及開展之自由，而國家則有尊重並構成作為實現自由之基礎的法律制度之義務。就宗教自由而言，其保障既以國家在制度上與宗教之分離為必要條件，則政教分離即屬實現宗教自由之基礎法律制度，宗教自由必須且僅能在政教分離制度所構成之基礎上形成及開展。因此憲法第 13 條既以保障宗教自由，即不可能不保障作為其前提條件之政教分離原則，否則宗教自由將失去國家制度上的屏障⁹²⁷。

從本文可知，日治時期施行於台灣的大日本帝國憲法並無政教分離原則，日本政府亦從明治時代開始扶植國家神道作為新國教，並在日治後期推行皇民化的宗教同化政策；戰後戒嚴時期的國民黨政府亦利用中國佛教會作為打壓其他宗教的工具；而解嚴後的一連串事件，諸如大安森林公園觀音像事件、佛誕日列為國定紀念日事件，以及近年來各縣市爭相主辦媽祖文化節或嘉年華會，皆是政府違反政教分離的本土案例。且亦有大法官雖已作成國家不得獎助特定宗教之解釋，但政府施政仍不在乎其解釋的歷史可尋。因此，在憲法規範上，即有必要將「政教分離」原則明文入憲，使其成為保障人民宗教自由權的客觀制度性憲法規範。


二、將公務員對宗教中立入法

雖然大法官會議尚未就宗教概念為任何定義，但主管相關業務之行政機關則

⁹²⁶ 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》，頁 139-140。

⁹²⁷ 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》，頁 140。

有頗多的見解。例如寺廟資格的取得須依監督寺廟條例（部分條文已被宣告違憲）及寺廟登記規則辦理登記，而我國主管寺廟登記機關對於寺廟登記則有一定條件的要求，並以爲數眾多的函釋說明此等要求。內政部 1986 年 6 月 17 日台內民字第 418867 號函即謂：「寺廟以石頭公為奉祀之主神或供奉萬善諸君牌位，俗稱有應公，並非供奉神像，不得辦理寺廟登記。」另外，臺灣省政府就寺廟建造訂有「臺灣省寺廟申請建造應具表件及注意事項」，其中有規定寺廟如供奉淫神邪祀開堂惑眾者，不得報請建造。內政部 1953 年台內民字第 22183 號代電則就「淫神邪祀」之判斷標準補充說明：

- 
1. 附會宗教實無崇拜之價值者。
 2. 意圖藉神斂財或秘密供奉開堂惑眾者。
 3. 類似依草附木牛鬼蛇神者。
 4. 根據齊東野語稗官小說世俗傳語，毫無事蹟可查者。

馬緯中認爲從此標準可知我國政府習於將宗教區分爲正信宗教及邪教，以此區分作爲法律上的宗教定義，並且認爲只有正信宗教才是值得保障之信仰。至於正邪之間如何區分，從前揭內政部及臺灣省政府的解釋來看，其標準受儒家禮教及佛教正信觀念之影響是很明顯的⁹²⁸。尤伯祥亦認爲政府機關從教義內容上區分正信或邪教，並在法律上予以差別待遇，實已違反中立性原則⁹²⁹。王和雄在其論文中提到：「世俗之國家，不能也不宜對超世俗之宗教作認定，因此，由政府認定宗教之真、偽與正、邪等問題，似不宜為之。若以法律或行政命令規定必須經主管機關認定或核可，始為宗教而允許傳教者，若非對宗教信仰自由與行政權界限之誤解，即是行政權有意介入或干涉宗教信仰之自由。⁹³⁰」另外，陳銘祥亦認爲

⁹²⁸ 馬緯中，《法與宗教之研究-論現代法治國下的宗教自由》，頁 170。

⁹²⁹ 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》，頁 145。

⁹³⁰ 王和雄，《憲法保障宗教自由之意義與界限》，頁 197。

政府為宗教正邪之辨違反了宗教中立原則⁹³¹。

而政府過去亦常配戴有色眼鏡在看待宗教，例如 1960 年 6 月 1 日政府的反共抗俄總動員會報第 65 次會議，當時內政部長田炯錦就宗教問題曾提出報告，其認為社會上宗教有三項問題⁹³²：

1. 神權迷信問題

報告中指出一貫道及民間通俗信仰，對於神權迷信之崇拜行為殊堪注意，此項問題涉及甚廣，必須從社會教育根本上著手，始能破除迷信，解除一般人民心理上迷信神權之桎梏。

2. 教義乖張問題

對於基督教因教派複雜，主張不一，與我國現行國策不符者，如守望台教派（萬國聖經會）主張天國為人類最高境界，因而否定現有政府組織者、摩門教派主張多妻主義與我國善良風俗相抵觸、教會聚會所派嚴格遵守不崇拜偶像之教義、間或發生教徒不向國旗及國父遺像敬禮之事件及真耶穌教會因不許教徒與教外人士結婚，而引發家庭糾紛者，而致危害社會秩序與善良風俗或影響政府政令之推行與政府威信者。

3. 山地傳教問題

⁹³¹ 陳銘祥，《宗教立法與宗教自由》，頁 33。

⁹³² 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 304-305。

報告中亦指出外國教會在本省境內山地傳教活動亦為值得重視問題。山地同胞知識水準較易接受教會之信仰，至生越過政府威信，對政令推行有所妨礙的現況。

此外，在「國家文官培訓所組織條例」中，雖有「公務人員政治中立訓練事項」，但卻缺少「公務人員宗教中立訓練事項」⁹³³；另外在「公務人員訓練進修法」亦要求訓練公務員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭，但卻沒有要求公務員應嚴守或謹守宗教中立⁹³⁴。因此，從上述例子及本文可知，不管是在日治時期、戰後戒嚴時期、戰後解嚴時期，國家對宗教理論、教義及實踐，在價值判斷上均無抱持不偏不倚之中立態度，亦曾對特定之宗教加以打壓或抱持敵意，並針對特定之宗教賦予權力、尊榮、加以提倡、助長，或給與財力資助等。綜上，在大法官釋字 573 號也提到憲法上國家對宗教應謹守中立之原則。故有必要將公務員對宗教中立加以立法，並落實在公務人員訓練中。

三、制定妥善的宗教團體法

⁹³³ 國家文官培訓所組織條例第 2 條

國家文官培訓所（以下簡稱本所）隸屬公務人員保障暨培訓委員會，掌理下列事項：

- 一、公務人員考試錄取人員訓練事項。
- 二、公務人員升任官等訓練事項。
- 三、公務人員政治中立訓練事項。
- 四、公務人員訓練之國際交流事項。
- 五、公務人員訓練相關圖書資訊之蒐集、分析及服務事項。
- 六、接受委託辦理訓練事項。

⁹³⁴ 公務人員訓練進修法第 5 條

為確保公務人員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭，由公務人員保障暨培訓委員會辦理行政中立訓練及有關訓練，或於各機關學校辦理各項訓練時，列入公務人員行政中立相關課程；其訓練辦法，由考試院定之。

從立法院「第七屆法律提案審議進度追蹤系統」查詢可得知⁹³⁵，由立委黃昭順等人所提案之「宗教團體法」已進入二讀階段並交由黨團協商，而此一法案之目的乃是為了解決台灣長期以來只有「監督寺廟條例」、「寺廟登記規則」等零星法規所造成之問題，簡述如下：

（一）宗教團體規範體系分歧

長久以來國內有關宗教團體類別，有依「監督寺廟條例」及「寺廟登記規則」登記之「寺廟」，該寺廟主體，係依「監督寺廟條例」第 6 條規定，取得「寺廟」名義之權利義務主體。有依「民法」及「內政業務財團法人監督準則」規定成立財團法人組織之寺院、宮廟、教會及基金會，這些依民法成立的財團法人，通稱「他律法人」。有別於依「人民團體法」成立的宗教社團組織的「自律法人」，而他律法人與自律法人是相對概念，他律法人不得有社員總會的意思機關；而自律法人則有總會組織為其意思機關。寺院、宮廟、教會在台灣的組織慣例上，卻都有信徒或教徒大會為其意思機關或最高權力機關，則與民法 27 條之規定有所違背⁹³⁶，而寺院、宮廟、教會卻以「民法」的財團法人型態設立，在運作上難免產生扞格現象。其次在宗教性質社團法人之設立規定上，則係依「人民團體法」規定申請許可，另外財團法人基金會則係依「民法」及「內政業務財團法人監督準則」所成立的以基金設立為基礎的公益法人。黃慶生認為這三類宗教性質的團體，其規範體系分歧而無法符合宗教現況需求，且政出多門，造成民眾無所適從，亟待統合規範⁹³⁷。

其次，黃慶生認為除了民眾選擇以「人的集合」組織型態成立社團法人外，

⁹³⁵ 立法院國會圖書館網站，法案追蹤，網址：<http://npl.ly.gov.tw/do/www/lawTrack>，檢索日期：2009 年 5 月 21 日。

⁹³⁶ 財團法人之對外代表為董事，其並無如社團法人有總會為其意思機關。

⁹³⁷ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 300-301。

其他以財產的集合或人與財產兼有的集合體所成立的財團法人，卻又出現兩種不平等的申請設立方式。佛教、道教必須依「監督寺廟條例」與「寺廟登記規則」規定辦理寺廟登記；而基督教、天主教等宗教，因不受「監督寺廟條例」與「寺廟登記規則」之規範，則可以直接成立財團法人。而寺廟欲成立財團法人，因受上揭條例及規則之規範，必須先完成寺廟登記後，始可成立財團法人，因此在憲法賦予各宗教平等的原則之下，多年來始終為佛、道教界所詬病，力主廢止該條例。而目前已成立財團法人之寺廟，在實務運作上，如寺廟登記事項有變動時，除須辦理寺廟變動登記外，尚須辦理法人事項的變更登記，形成二重限制、雙重規範的特殊現象，殊不合理，亦確有違背憲法宗教平等的精神，故亟待另行起草，統一規範所有宗教的法律⁹³⁸。

（二）長期缺乏宗教團體法規範所出現之問題

在長期缺乏宗教團體法規範下，黃慶生認為宗教團體已產生若干問題如下⁹³⁹：

1. 寺廟內部管理上，由於政府機關錯誤的函示，准許一座寺廟內可以同時設置管理人與住持，而起因於「監督寺廟條例」與「寺廟登記規則」的扞格問題，所造成負責人認定的困擾，亟待透過立法解決。
2. 佛教寺院住持圓寂或天主教神父、修女去世後，所遺留下的寺產或教產的繼承問題，為避免俗家眷屬因主張繼承權所引發的爭端，有必要藉助立法維護。
3. 寺廟信徒大會組織對佛教寺院以師徒相授、法脈傳承與十方選賢的制度嚴重背離，所造成僧俗對抗的糾紛，該如何透過宗教立法重新思考寺廟信徒大會定位問題。

⁹³⁸ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 301-302。

⁹³⁹ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 320-321。

4.座落都市大樓型的所謂「都市道場」因為不合「寺廟登記規則」之宗教建築的特徵，無法辦理寺廟登記，這些由社會資源所匯聚，十方大眾的財產，提供都市叢林的現代人學佛修禪的場所，如何透過宗教立法途徑解決其財產登記問題並將其納入管理。

5.宗教團體所創辦以傳布教義、培育神職人員為目的的宗教教義研修機構，如何透過立法規範程序來加以管理，並藉由立法相關措施來承認其學籍，使神學院、佛學院，道學院等宗教教義研修機構能發揮宗教教化功能，培育更多宗教人才。

6.宗教團體所附設納骨設施，如何在兼顧宗教傳統習慣所應予維護的法制規範下讓其合法存在，並在賦稅公平原則下，讓各宗教教徒能依其教制來妥善處理往生送死人生大事與其所追求終極目標。

7.宗教團體因出資、徵募購置或受贈之不動產，所產生之土地贈與稅、增值稅、契稅及因接受社會捐贈所產生之所得稅；所使用之土地或房屋所產生之地價稅、房屋稅，如何能在兼顧賦稅公平與鼓勵宗教團體發展及發揮宗教應有功能下，將現有散見於各相關稅法規定中的條文，以立法優惠方式予以統一規定，使宗教團體所興辦或推動的事業能藉由永續經營的理念，提供社會更多的服務。

（三）宗教行政命令規範的非合法性

黃慶生認為我國現有宗教法令「監督寺廟條例」，僅有 13 條條文，寺廟登記規則僅有 14 條條文，這兩個法規不但相當陳舊，且都僅是原則性的規定，故所能規範的層面亦僅及於寺廟，必須靠大量的行政命令來補充法規規範之不足，這些

解釋函令五花八門，不但龐雜，甚至會深入到宗教事務的許多核心問題，然而這些解釋函令，大部分都是內政部或台灣省政府宗教業務主辦單位，基於實務上的需要，在沒有法源依據下所作的便宜行事的處理規定。因此往往在沒有法律的授權下，作出擴張性、侵益性的解釋，這種行政行為，在以往民眾權利意識尚未完全覺醒之時，其影響雖大，但民眾尚可容忍。在行政程序法公布後，所接襲的依法行政原則、明確原則、平等原則、比例原則、誠實信用原則、注意當事人有利及不利原則、行政裁量權原則等，若行政命令不合上述規定原則，則其影響與效應，即不容等閒視之⁹⁴⁰。

（四）命令取代宗教法規的現象

「監督寺廟條例」及「寺廟登記規則」，至今不曾修正，亦未能另立新法取代，在時間上不僅不符目前現狀的規範需求，在地點上也不符當初以中國地區為範圍的規範措施，而且兩者加起來僅 27 條，卻必須靠行政機關發布多餘其條文本身數十倍的解釋函令去補充條文規範之不足，則顯然是主從易位、輕重顛倒，命令的效力優於法律⁹⁴¹。

1. 宗教建築物解釋認定對寺廟登記的影響

依據「監督寺廟條例」第 1 條規定：「凡有僧道住持之宗教上建築物不論用何名稱均為寺廟」，上揭規定在寺廟登記辦理過程中，僧道住持的寺廟登記首要條件，並未被實際採行，反倒是以寺廟外在建築型式為寺廟登記的認定標準。因此

⁹⁴⁰ 黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 323-324。

⁹⁴¹ 關於寺廟建造、信徒認定、住持或管理人資格、寺廟組織、財產管理等事項，均僅能由內政部或台灣省政府基於業務主管機關在行政管理策略考量上以發布解釋函令情形予以補充解釋，從 1949 至 2002 將近五十多年內，不斷解釋，已累積超過一千則以上。參見黃慶生，《台灣宗教立法》，頁 324-326。

所謂寺廟外在建築型式就是「宗教建築物」，在內政部所引用的司法院 337 及 720 號解釋寺廟登記的要件，認為「凡用以奉祀宗教上神祇之建築物並有僧道及住持，不問其型式均應認為寺廟，其申請登記時，自須檢具寺廟產權之證明文件」⁹⁴²，但在台灣省民政廳的解釋，卻將其解釋為：「監督寺廟條例第一條所指宗教上建築物，係指依照各教傳統建築形式，並專供宗教使用之公眾建築物」⁹⁴³，對照內政部所引據的司法院解釋及該函內容，則顯然台灣省政府後來的擴張解釋將「檢具寺廟產權之證明文件」改為：「專供宗教使用之公眾建築物」，其內容已有失真的情況，而衍生「公眾建築物」與「宗教建築形式」認定爭議，很多地方政府的業務承辦人，又將「宗教建築物」的形式，以道教宮廟的飛簷、翹脊為認定上的標準藍圖，而導致許多佛教寺廟，因為沒有宗教建築外觀形式而不准登記。另外對「寺廟登記規則」第 1 條：「凡為僧道住持或居住之一切公建募建或私家獨建之壇廟寺廟庵觀，除依關於戶口調查及不動產登記之法令辦理外，並應依本規則登記之」，其中所謂「私家獨建」解釋為獨立建築物，而造成許多都市內牆壁與隔鄰相連的寺廟無法辦理寺廟登記的情形，顯示一個錯誤的函示，影響寺廟甚大，導致許多寺廟為了辦理登記，重改建築外觀，弄得非佛非道，失去了佛教或道教原有的內涵精神⁹⁴⁴。

2. 「信徒大會」對寺廟管理的影響

其次，1962 年中國佛教會因各縣市佛教寺院人事與寺產產生糾紛，亦建議內政部通令各縣市政府協助各寺廟置備信徒名冊⁹⁴⁵，因此台灣省政府曾通令全台各

⁹⁴² 參見內政部 1964.10.09.台內民字第 155306 號函內容。

⁹⁴³ 參見台灣省民政廳 1978.04.27.民甲字第 8400 號函內容。

⁹⁴⁴ 參見林蓉芝，〈解析寺廟實務與法令關係〉，收錄於《宗教論述第三輯》，內政部，2001 年 12 月，頁 116-118；淨心，〈論宗教法制與行政管理〉，收錄於《宗教論述第三輯》，內政部，2001 年 12 月，頁 108-109。

⁹⁴⁵ 內政部遂於 1962.02.27.台內民字第 78876 號函請台灣省政府查照核辦。

縣市：「寺廟應從速置備信徒名冊以防止糾紛」⁹⁴⁶，且認為「寺廟信徒名冊一經確定，即屬永久有效」⁹⁴⁷，林本炫認為這些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邏輯，而適用在佛道教這些完全不同傳承與組織慣例上，甚至是「向財團傾斜」然後又向「社團傾斜」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」，同時也作為寺廟的執行機關的監督機構的這種作法，在佛教以開山師父領眾的傳承剛好是相反的⁹⁴⁸。佛教的「信徒」幾千年來指的是「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，來監督、議決寺院的住持或事務，引發寺外人和出家人爭寺產的事件，造成僧尼權益受損，佛教尊嚴盡失⁹⁴⁹，終至演變成佛教團體在 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」，而內政部及前台灣省政府民政廳緊接著佛教團體的訴求後，於 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 20 則，同時內政部更對信徒大會非寺廟唯一最高權力機構，即寺廟得於章程中訂定「信徒大會」、「執事會」或「管理委員會」為最高權力機構行使職權⁹⁵⁰。

然而黃慶生認為這項寺廟應設置備信徒大會的函釋，並未因 1995 年內政部修正規定，而解決相關因沒設置信徒大會所產生的其他效應，目前存在著兩個較困擾的問題⁹⁵¹：

(1) 信徒名冊在公告徵求異議期間所衍生問題

⁹⁴⁶ 參見台灣省政府 1962.03.20.府民字第 16185 號令。

⁹⁴⁷ 參見台灣省政府 1964.03.25.府民字第 2141 號令。

⁹⁴⁸ 林本炫，〈我國當前宗教立法的分析〉，頁 76。

⁹⁴⁹ 《信徒選住持？僧尼抗議官員讓步 大覺寺僧尼率信徒拉布條抨擊寺廟監督條例》(聯合報，3 版，1994 年 3 月 19 日)

⁹⁵⁰ 內政部 1995.01.28.台內民字第 8475776 號函規定。

⁹⁵¹ 黃慶生，〈台灣宗教立法〉，頁 330-331。

寺廟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處理的方式，然而法院的見解，卻認為信徒之認定為事實問題，不得為確認之訴標的⁹⁵²，致信徒認定的難題又由司法機關丟回民政主管機關，終造成信徒問題始終懸浮於不可解的狀態。

(2) 財團法人寺廟設置信徒大會問題

法務機關歷來對依民法設立的財團法人，均認為係以捐助財產為基礎所成立的「他律法人」，與以人的集合所設立社團法人不同，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，因此寺廟於成立財團法人後，即不應仍然保留「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，其內部組織，仍然認定他們是向「社團傾斜」的財團法人組織，因此仍執意保有「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」，這個問題，每每在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上，由於道教宮廟並不太瞭解財團法人真正組織特性與規定，至衍生許多設置上的認定困擾。

(五) 宗教團體對立法的質疑聲浪

長期以來，國內宗教團體一直對宗教立法抱持著質疑甚至抗拒的態度，原因相當複雜，但不外乎是宗教團體擔心宗教法規將影響其「自主性」，包含「財產」、「人事」及「宗教事務」等。因此，雖然前述進入二讀程序之宗教團體法草案總說明提到⁹⁵³：

⁹⁵² 參見行政法院 1997 年度判字第 1232 號判決。

⁹⁵³ 參見院總第 1641 號，委員提案第 7829 號，立法院第 7 屆第 1 會期第 4 次會議議案關係文書，2008 年

強調對宗教之任何規範，凸顯政府對宗教進行干涉，此一涉及憲法所保障之宗教自由，豈可輕率予以限制。而宗教定義及宗教是正是邪，很難於法條中描述分類。宗教團體或個人有違法行為或活動，自有相關法律予以約制。宗教立法精神應在確保信教自由與政教分離，強調保障宗教團體之自主性及尊重宗教之自律性，並給予宗教團體法人之資格，主張政府對宗教干涉越少越好；加上寺廟問題如建築、土地、人事、稅賦……等長期以來未獲得合理解決，爰提出宗教團體法草案，以釐清法律規定並落實憲法保障人民宗教信仰自由之基本人權。

但宗教團體馬上有質疑的聲浪出現，並要求政府制定「合理」的宗教規範⁹⁵⁴。而中國人權協會理事長李永然律師亦表示草案中某些條文可能侵害宗教自由，呼籲立法機關應再斟酌，以健全立法⁹⁵⁵。

(六)對當前宗教團體法草案之建議

對於已進入立法院二讀之宗教團體法草案，在討論草案的實質內容前，筆者想先釐清的是，台灣有無必要制定宗教團體法。換言之，人民有無必要讓國家制定宗教團體法來管理人民的宗教組織及活動。從主觀上來說，目前反對立法的聲音較少，而是訴求要有合理的法律，因此希望政府能夠制定一套充分保障宗教團體權益的法規範，而非完全不需要任何宗教法規。在客觀上，前述亦有許多因為缺乏宗教法規所造成的問題，故綜合主客觀之條件，台灣是需要制定一部妥善的宗教團體法。

⁹⁵⁴ 《佛教界長老齊發獅子吼 抗議宗教法假民主美名扼殺信仰自由》、《宗教團體法草案不合理》(聯合報，A3版，2009年6月5日)、《300長老齊聚：宗教團體法要合理》(聯合報，A12版，2009年6月11日)

⁹⁵⁵ 李永然，《宗教團體法草案爭議 供養法師 也算勞務收入？》(聯合報，A17版，2009年6月11日)

在有需要制定一部妥善宗教團體法的前提下，筆者將對 2009 年 4 月 6 日立法院審查會所通過的草案版本進行討論。首先，審查會通過的宗教團體法草案計有 7 章 37 條，各章標題為：總則、「寺院、宮廟、教會」、宗教社會團體、宗教基金會、財產、宗教建築物、附則⁹⁵⁶。其第一條開宗明義提到：「為維護宗教信仰自由，保障宗教團體健全發展，特制定本法。」因此，此部宗教團體法的立法精神在於維護宗教自由及保障宗教團體。而第三條規定之宗教團體分別為：1. 寺院、宮廟、教會。2. 宗教社會團體。3. 宗教基金會。將過去宗教團體分散於依民法、人民團體法、監督寺廟條例等相關法令而登記所造成的分歧現象作一統合性的處理。並於第 4 條創設「宗教法人」的概念，以便與社團法人及財團法人相區隔。第 5 條中也明定同一行政區域內，有同級同類之宗教法人者，其名稱不得相同，能夠使宗教團體之固有名稱獲得確保，在宗教市場上減少混淆的情事發生。

但在第 9 條「寺院、宮廟、教會」之章程應載明事項上，其第 1 項第 4 款卻規定應載明「管理組織及其管理方法」。有疑問的是，為什麼宗教團體要將其管理方法告知主管機關？按管理方法係宗教團體自治事務，除了管理行為有違現行法令以外，政府亦不能加以干預，況且該資料屬申請許可之文書，宗教團體若有意違法，亦不會在管理方法上透露，類似的規定亦出現在第 17 條。因此，應載明管理方法之規定即形同具文，且宗教團體亦無義務透露該項資訊，筆者建議刪除之。至於該條第 3 項規定法人代表之名額超過三人時，其相互間有配偶或三親等以內血親、姻親關係者，不得超過其總名額三分之一，屬於防免宗教團體有遭到家族操縱之虞，類似的規定亦出現在第 14、18 條，但將來施行後是否有實質上之效果，有待觀察。

在宗教團體最關心的第五章財產部分，第 19 條規定：「宗教法人因出資、徵

⁹⁵⁶ 參見《立法院公報》，第 98 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 80-127。

募購置或受贈之不動產，應造具不動產清冊送經主管機關備查；其有變動時亦同。前項不動產登記名義人應為該宗教法人，並由該法人章程所定有權管理之人管理之。」此項規定讓宗教法人之不動產關係趨於單純化，避免不動產由不同信徒所有，造成日後之紛擾。第 20 條第 2 項規定：「宗教法人之財產及基金之管理，應受主管機關之監督；其監督辦法，由中央主管機關定之。」主管機關如何監督宗教法人之財產及基金之管理，會不會構成過當干預，而侵害宗教自由，本條文並未明確指出對監督範圍及內容之限制，似可再斟酌。第 21 條第 1 項規定宗教法人於該法施行前已繼續使用公有非公用土地從事宗教活動滿五年者，得依公產管理法規辦理讓售，但卻遭到民進黨團之質疑，認為該條賦予宗教法人繼續使用公有非公用土地滿五年者得申請讓售，但相關要件卻付之闕如，恐造成國土山林保育之破壞⁹⁵⁷。至於在第 21 條第 2、3 項，則賦予供宗教目的使用之土地，得優先辦理都市計畫或使用地變更編定，並且規範各級政府於擬定或變更都市計畫，應以維護既有合法宗教用地及建築之完整為原則。

在第 23 條規定：「宗教團體應於年度結束後六個月內，檢具年度決算或收支報告，報主管機關備查。」筆者認為宗教團體在無違反法規情況下，並沒有義務透露該項資訊，建議刪除之。第 24、25、26、28 條屬於相關免稅規定，但在第 24 條第 1 項卻規定宗教法人有銷售貨物、勞務收入或附屬作業組織者，無法享有免辦理所得稅年度結算申報。然而，勞務收入在實際宗教活動上有許多難以判斷的情形，例如僧侶為喪家超渡亡魂、牧師主持告別式所得之謝金，信徒給予宗教家佈道之供養金等，這些收入是不是都構成所謂的「勞務所得」，或只是一種「贈與」。如果是後者的話，那就不能列入勞務收入而課徵所得稅，因此筆者建議再行斟酌。此外，民進黨團也認為第 22-26 條及其他條文規定未臻完備，恐造成不肖人士利用該法進行假勸募、逃稅及斂財，對於社會福利團體公益勸募造成排擠⁹⁵⁸。

⁹⁵⁷ 參見《立法院公報》，第 98 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 128。

⁹⁵⁸ 參見《立法院公報》，第 98 卷，第 24 期，院會紀錄，頁 128。

在宗教建築物方面，第 29 條規定：「宗教法人於不妨礙公共安全、環境安寧及不違反建築或土地使用或公寓大廈管理法令之範圍內，經主管機關之許可，得以區分所有建築物為宗教建築物。」該條處理了現行許多都市道場及教會建築問題，值得肯定。

此外，附則中第 31 條規定對宗教法人代表或組織成員於辦理宗教活動，涉及相關犯罪遭判刑確定時，主管機關得解除其職務。至於第 32 條則授予主管機關得以取消免稅之優惠，來制裁違反宗教團體法或章程之宗教法人，似乎授予主管機關過大的裁量權，建議可再斟酌限縮。最後，第 36 條第 1 項規定：「非依本法設立或登記為宗教法人之個人或團體，而有經常性藉宗教信仰名義，對外從事宗教活動之事實者，直轄市或縣（市）主管機關應予清查，列冊輔導、管理。」該條規定充分顯示政府「無所不管」的心態，有違宗教自由之精神，為什麼人民選擇不登記為宗教法人，就要受到清查、輔導、管理呢？因此筆者建議刪除。

綜上，台灣過去因為長期缺乏宗教團體法規範，因而衍生許多問題，有必要透過完善的宗教團體法來解決這些困境，而從上述的問題可以發現，寺廟管理、教產繼承、信徒大會、都市道場、宗教教義研修機構、納骨設施、宗教相關免稅規定等，皆是台灣本土因為法規範的不足所造成之後遺症。從過去的法律史經驗中，我們亦可了解到國家統治機器與其支持的意識形態始終是侵害人民宗教自由的最大威脅及危險來源。因此，為了避免政府利用宗教法規範所創設的空間，進而控管、壓制宗教。代表民意的立法院必須謹慎制定妥善的宗教團體法，以便早日落實宗教自由的具體保障及符合法治國原則之宗教管理。

第七章 結論

壹、西方社會宗教自由的發展與日本社會的繼受

從歐洲宗教自由發展的過程可以知道，原先被羅馬帝國所迫害的基督教，經由內部熟悉希臘、羅馬文化護教士的努力，並且讓大批富人和社會上層人士也加入基督教的行列，使得基督教與羅馬統治者之間有了彼此瞭解的機會。而其自身勢力的逐漸擴大，不管在政治、經濟上的考量都讓羅馬帝國選擇扶植它成為統治帝國的助力。因此，從四世紀開始後，羅馬帝國改變原先視基督教為威脅並加以消滅的政策，轉為支持並進而干涉、主導教內事務，這一切仍是基於統治上利益的考量。然而，基督教會在獲得許多帝國賞賜的特權與在人民信仰上崇高的地位之後，教會積蓄了大量的土地與錢財，其經濟實力早已超越遭受外族入侵而逐漸衰落的羅馬帝國。也因此教皇的權力曾經高過皇權，教會主宰了中世紀歐洲的政治、經濟、文化。而後隨著文藝復興與海外殖民掠奪貿易之興起，資本主義的力量造就了一群中產階級，他們不再凡事以古老的教會規範為依歸，反而因為生活上的優渥與教育而有能力省思、批判政治社會事務，特別是腐敗的行政官僚與教會組織，造成了宗教改革的運動，過去舊教所主宰的歐洲社會，已是各派新教互相割據的時代。然而，因為信仰、領民與稅收的利益，迫使擁護新舊教的領主彼此間發生一連串的衝突，甚者爆發了戰爭。戰爭的代價讓領主們各自退讓，也認識到宗教寬容是一條可選擇的道路，而隨著歐洲各國家天賦人權思想的興起與傳播，宗教自由逐漸列入人權的項目之一，也影響前來學習、繼受近代西方法政思想的東方國家，即日本。而日本選擇了普魯士憲法作為仿效的對象，並繼受其「國家義務優先」之精神。

在日本歷史上，德川幕府長期利用佛教統治人民，並藉以禁制基督教的傳播。明治政府上台後，欲扶植國家神道成爲國教，於是對於舊佛教勢力展開廢佛毀釋政策，將神道從佛教中分離出來，佛教在歷經此一變革下，不得不向政府輸誠以換取止血的空間。在日本禁教政策下幾乎絕跡的基督教，於外國傳教勢力重新站穩日本時，浦上村基督徒的出現讓人感到驚訝，但隨後也遭到政府無情的處罰。而此一事件引來國際社會對日本的撻伐，也使得外交使節團想要改善不平等條約的計畫落空，爲了早日改善國際地位，統治者不得不將宗教自由條款納入考量。另一方面，國教政策也以天皇爲中心重新出發，但爲了解決與近代思想的衝突，遂將國家神道從宗教中分離出來，賦予它既非宗教又超乎眾教之上的地位。天皇因此具有宗教與政治上的最高地位，使人民不僅在政治上要服從其統治，在信仰上亦要對他深信不移，畢恭畢敬。

而自幕末以來，日本國內的知識份子開始接觸近代西方法政、啓蒙思想後，民間開始發起一連串的民權運動，並要求政府立憲，但在維新政府內部卻立場不一。經過對民權運動的壓制，及穩定政治局勢後，維新政府的立憲遂趨於岩倉、伊藤一派所主張的欽定保守立憲主義。在歷經多次起草修正後，大日本帝國憲法於 1889 年誕生，也納入了宗教自由條款。雖然日本政府持續推動國教，但在憲法中並沒有制定國教條款，其原因可能在於外國顧問的影響，以及日本政府不希望因爲國教條款的制定，而使國家神道失去「非宗教又超乎宗教」的地位。另一方面，宗教自由受到不違背安寧秩序及臣民義務的限制，順應天皇的統治成爲宗教自由之先決條件，而國家繼憲法之後，也頒佈連結教育與新國教的教育勅語，將儒家的封建忠誠觀念和日本傳統的祖先崇拜觀念結合起來。因此，身爲天皇之臣民必須克盡忠孝，服膺國家的統治，不可質疑及減損天皇之神聖地位。而這些政策的發展，也隨著日本統治臺灣，在政府需要台灣人民成爲「天皇臣民」，爲其效忠時發揮影響力。

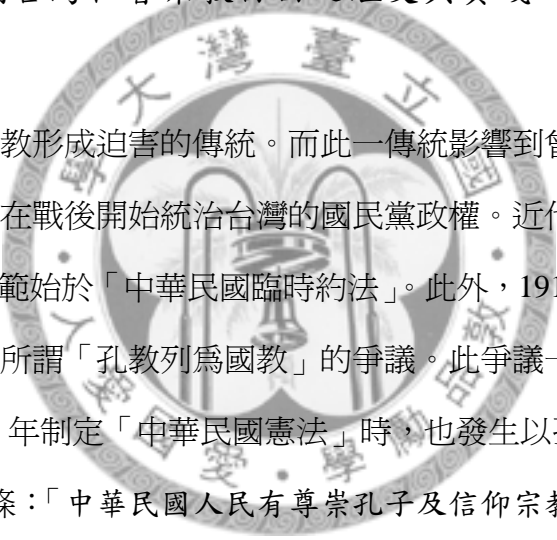
貳、日治時期台灣社會宗教自由之繼受與實踐

臺灣總督府初期之宗教政策，對外宣稱「信教自由」，對臺灣與日本同採取宗教公認主義，國家認為不危害公共秩序與臣民義務即可，故立法僅就警察法之取締及財產法之變動。宗教自由乃天皇授於良順臣民們的恩賜，此點與西方法上宗教自由發展乃基於天賦人權與個人自由有所差異。政府當局所管制的宗教事項乃是針對「迷信」與「民間宗教信仰習俗」等事。在統治原住民族的宗教政策上，由於原住民族的固有的傳統宗教信仰、文化及習俗，在已逐漸西化及身為異族統治者的日本政府眼中，多半具有「落後」、「未開化」、「迷信」及「陋習」色彩。而最為統治者詬病者，除了馘首之外，當屬刺墨紋面之習俗。爲了要消除會激發原住民族出草的動機，日人認為不廢刺墨，難除首狩之習，因而加強取締。

此外總督府對原住民族進行的宗教感化實驗亦宣告失敗。此政策之目的仍是爲了處理「馘首」習俗，其出發點與前述以「禁止刺墨」的政策來達到消除原住民族馘首的動機相同，均是爲了減少其官員傷亡及防止有損人民生產力的事情發生，並非是爲了保障人民的宗教自由而開放傳教士進入部落。而在西來庵事件結束之後。總督府也警覺比起土地、舊慣、戶口、林野等調查，前述宗教調查作業明顯不足，因此開始進行詳細的宗教調查。不過對於臺灣人的宗教信仰似乎沒有重大的影響。1920年代開始，面對澎湃的民族自決浪潮，以及受到1919年朝鮮三一獨立運動的刺激，日本帝國的殖民統治政策趨向「內地延長主義」，企圖從制度的同一做起，弱化進而消弭被殖民民族的自我認同。在文官總督的殖民統治框架下，宗教與教育同時被賦予國家神道主義的教化之責，其目的是爲台民灌輸日本意識和弱化漢族意識，以期達到同化效力的統治謀略。隨著日軍對外侵略戰情的緊繃，一方面爲能啓動殖民屬地的戰時動員力，另一方面又爲了避免殖民地的可能反動情緒產生。因此，自1930年代起，殖民當局便開展了一項意圖使臺灣成爲

真正皇國之一環的「皇民化運動」，其目標即是要使台人成為真正為殖民母國賣命的「忠臣良民」。因而實施了宗教同化措施，並採取「改善台灣家庭正廳方案」、「寺廟整理政策」、強迫基督教學校參拜神社及天皇像、取締原住民族的基督教信仰等，藉以掃除種種防礙「皇民化政策」的石頭。在過程中，台灣人民似乎只能消極抵抗或是出於無奈而配合，抑或是為了求生存而主動接受這種生活上的變化，處在威權統治底下，有著憲法直接限制的宗教自由條款對人民來說，是更加遙不可及了。

參、戰後戒嚴時期台灣社會宗教自由之繼受與實踐



中國歷史上對宗教形成迫害的傳統。而此一傳統影響到曾經統治過台灣的清帝國，也同樣影響到在戰後開始統治台灣的國民黨政權。近代中國第一次將「宗教自由」納入憲法規範始於「中華民國臨時約法」。此外，1913年中國國會在起草憲法過程中，就遇到所謂「孔教列為國教」的爭議。此爭議一直延續到袁世凱死後的北洋政府。1923年制定「中華民國憲法」時，也發生以孔教為國教的爭議，結果被修正為第12條：「中華民國人民有尊崇孔子及信仰宗教之自由，非依法律不受限制。」成為民國時代中國僅見的「尊孔條款」。雖然之後1931年的中華民國訓政時期約法及1947年的中華民國憲法皆未有關於「孔子」的規定，但承襲自傳統中國官方及民間祭孔的習俗，不但在日治時期延續，又因為二次大戰後國民黨政權統治台灣，而在這塊土地上繼續維持此項傳統祭典，幾乎等同於「事實上的國教」。

另一方面，國民政府從1913年的「寺院管理暫行規則」、1915年「管理寺廟條例」、1921年的修正「管理寺廟條例」、1929年1月的「寺廟管理條例」到1929年12月7日的「監督寺廟條例」，在法制上都以寺廟為規範對象，其法制用語均

不出管制思維概念，若干核心條文均圍繞在寺廟財產的處理問題、傳教活動的管制措施，甚至政教關係混淆不清，且皆非法律位階之法規。欠缺完善宗教法令的結果，也影響到戰後在台灣的宗教政策。

二次世界大戰後國民黨政府開始統治台灣，並於 1949 年實施戒嚴法制，從此邁入長達 38 年的戒嚴軍事統治。戒嚴地區內，最高司令官有執行限制或禁止人民有礙治安的宗教活動之權力。換言之，原本受憲法保障的「宗教自由」已遭到架空，統治者基於「有礙治安」的理由，能夠對人民的宗教活動進行限制或查禁取締。而此一法制的施行，也具有濃厚的戰時非常時期色彩，爲了進行與中國共產黨政權的戰爭，不惜動員大量人力、物力，管制任何可能影響戰時國家安全與治安的人民活動及思想舉措。因此，此時期大多數的憲法學者認爲宗教自由是不應違反「社會秩序」與「善良風俗」的。除此之外，宗教活動也不得違反國家利益及反共國策。以拒向國旗敬禮爲例，當時憲法學者多數都傾向於此類限制，並進而反對美國 1943 年的判例適用於我國國情，其理由爲我國當時的處境係符合美國所規定限制宗教自由得在「明顯而立即的危險」(Clear and Present Danger) 的狀況中，而國旗是代表國家的統一，並可激發愛國心以促進全體人民的團結，是故人民不得因其宗教信仰上的理由而拒絕向國旗敬禮，並且認爲向國旗及國父遺像致敬，乃是增加對三民主義之信仰，顯示出三民主義對戒嚴時期法學論述的影響力。

另一方面，戰時各項人力、物力均要優先投入戰爭的需求，而與戰爭無關的活動則需受到管制。政府不但規定人民謝神祭品的數量，且若要舉行平安祭或酬神演戲，須經當地派出所核准。而 1963 年間台中市城隍爺誕辰舉行的拜拜大遊行，因爲活動充滿日本味，引起當時台灣省警務處的注意並加以取締。從此一具有「日本味」的祭典可以發現，台灣人民對於上一個統治政權所施行的「皇民化政策」經驗，仍然保留於民間且延續到戰後的社會活動，而這些經驗正是戰後的國民黨

政府所欠缺的，也難怪會發生文化上的衝突，加上又是處於戰時戒嚴體制下，此一文化衝突即上升到「民族主義」的衝突。在原住民族方面，基於戰前日本政府禁止原住民族之基督教信仰，國民黨政府對於基督教傳教盡量給予便利，並准予教會租用山地保留地建置教堂，惟要求教會傳教應使用國語文或以當地方言溝通，並不得違反三民主義國策及法令。

國民黨政府除了對上述臺灣民間習俗作出管制並要求不可有「日本式」的祭典外，並對有可能構成威脅或違反統治者眼中的「善良風俗」之宗教團體進行取締，此時首當其衝，被查禁的正是從中國傳入台灣的「一貫道」。政府對於取締一貫道的態度乃是當成違反「善良風俗」的邪教與危害「社會治安」的奸逆份子處理，且執行的手段除了動用黨政軍資源以外，還企圖影響法院以刑法入罪。儘管初期的一貫道信徒曾經試圖引用憲法保障人民「宗教自由」條款，然而歷史證明是徒勞無功的，也促使他們走上另外一條爭取合法化的道路。途中，一貫道信徒也曾試圖透過司法救濟途徑來爭取權利。但是法院是以一貫道為「邪教」的見解而進行判決，認定其發行刊物涉及一貫道邪說而與「發行旨趣」不合，仍是延續了先前統治者對於「善良風俗」的道德觀與政治正確。至於後來國民黨政府之所以讓一貫道合法化的主要因素，主要在於一貫道沒有「政治上不利傾向」，其具體表現是一貫道逐漸減少所謂「秘密集會」，並且公開支持國民黨籍候選人。另一方面，一貫道也利用了這段解嚴前夕的民主開放過程，透過自身政治實力支持立法委員，而能夠在憲政體制下為自己的處境發聲，進一步獲得了過去 30 多年來，被戰時戒嚴體制所犧牲掉的「宗教自由」。

除了「一貫道」遭到查禁之外，傳入台灣日系宗教，即日蓮教（創價學會）也被政府加以取締。綜觀日蓮教被查禁的過程，雖然其模式和一貫道有頗多類似之處，但由於該教組織被政府視為具政府機構雛形，亦富軍隊之編組，已非純粹

宗教組織，隱伏有強烈之政治作用。更被認為在日政治主張與左翼政黨甚為接近，在台教徒，絕大部分為台籍及歸化日人，並經常秘密集會，隨時有受共匪、台獨、破壞份子之滲透，及受日人利用蒐集情報之可能。因此，在源自中國的國民黨政權眼中，其在政治上不但有影響統治之風險，在文化上亦帶有當局敏感甚至敵視的日本色彩。類似的情形亦發生在日本生長之家上。

與一貫道不同的是，日蓮教在被政府壓制的過程中，所採取的對應方式雖然也是轉入地下化，但其似乎多仰賴日本的外援，沒有像一貫道利用自身政治實力支持民意代表，而能夠在憲政體制下為自己的處境發聲，不過也有可能是因為日蓮教在台信徒人數尚少，處在人微言輕，外援又遭到政府嚴加封鎖之下。無怪乎只能等待至解嚴後才可獲得宗教自由。

在取締基督教派方面，政府認為耶和華見證人教會在宗教思想上似是異端，信徒受其歪曲教義之侵蝕，對民心士氣有重大不利影響，至為明顯，其反政府、反戰言論與文字，信徒拒服兵役，對役政已有實質之破壞，故加以取締。

此外，臺灣省政府在 1953 年作出「為推行國語政策，禁止使用羅馬字」之指示。而此一政策之推行，隨即影響長期使用羅馬字拼音聖經之基督教界，特別是長老教會。此一斷然禁止羅馬字政策遭到教會方面的反彈，因此，1958 年政府決定羅馬字聖經在 3 年內暫准使用，以後要逐漸淘汰。而長老教會方面因為使用羅馬字聖經而遭到政府當局禁止，故曾向行政院提起訴願，未果後向行政法院提起訴訟。但卻遭到行政法院駁回。

行政法院「不附任何論證理由」，即認定「行政機關為求貫徹推行國語教育之國策，羅馬字聖經暫准使用，到期以後逐漸淘汰，與憲法第 13 條、第 23 條之規

定，並無違背。」就算會造成民眾精神上之痛苦，例如無法閱讀聖經，而影響其宗教自由，亦在所不惜。此一判決對於行政機關之助威，也使得後來長老教會不斷地在此一事情上與當局爭執。從上述國民黨政府為推行「國語」政策，以致於限制或禁止長老教會使用羅馬字聖經或力主傳教士應使用國語傳教一事，可發現當局對於宗教團體以「非國語」方式進行傳教活動是相當敏感的。而其背後之目的乃是透過獨尊「國語」、貶抑「各族母語」以達成其塑造戰後的台灣人民成為「中國人」的統治政策。另一方面，長老教會在受迫過程中透過司法途徑抵抗，也利用其自身文宣主張「唯有對語言自由使用的尊重，才能維護宗教信仰的自由」。顯示出人民對於宗教自由已有更細膩的主張，例如政府雖只透過推行國語政策加以限制宗教團體傳教語言，並無直接要求人民脫離該宗教，但人民還是覺得表達宗教信仰的自由遭到侵害，並主張宗教自由的前提在於能自由使用語言。而上述的變化正是台灣人民學習西方人權憲政概念，並糅合自身經驗及感受後，所發展出的權利意識。

有別於上述長老教會會利用司法救濟途徑來處理政府侵害其「宗教自由」之方式，另一基督教派新約教會對於追求宗教信仰實現，則採取不同的方式。新約教會為了追求實現信仰中的「錫安山」，不但訴諸國際組織及媒體，更採取了激烈的抗議手段。雖然最後長老教會還是能繼續使用羅馬字聖經，新約教會也獲得使用「錫安山」的權利，但令人遺憾的是，這些權利並非透過司法救濟途徑所得來的，而仍是統治者出於政治現實或是國際情勢考量，所採取的決策。

綜觀戒嚴時期國民黨政府所採取的宗教政策，雖然有外國學者主張只要不涉及批評政府的言論，國民黨政府均賦予多數宗教團體相當大的傳教自由，或是宗教團體不以任何方式挑戰國家的權力或權威，以及不糾正對國家意向與其政治道德上的訓諭，則宗教團體方能自由地存在。然而，前述「一貫道」、「日蓮教」遭

到政府有計畫地查禁取締，甚至包括尚未積極對台灣統治者提出建言的長老教會，在「禁用羅馬字聖經」一事上也遭到既定推行國語政策的打壓。可見戒嚴時期的某些宗教團體，其實並不需要有「涉及批評政治或政府的言論」，或是「挑戰國家的權威」，抑或是「糾正對國家意向與其政治道德上的訓諭」。而是只要宗教團體的行事過於「神秘」、文化來自「日本」、語言不使用「國語」，就會受到當局的關切、監視、蒐集資料，甚者即遭到無情的查禁取締。因此，從日治時期到戰後的戒嚴時期，台灣人的宗教自由實繫於統治者的「意識型態」，在日治時期因為大部分台灣人的宗教信仰被認為是具有「中性的商業交易色彩」，而使當局沒有採用與日本內地一樣的管制政策。而戰後的戒嚴時期，只要宗教團體的行事風格、文化傳統、傳教語言不與政府的「意識型態」有所扞格，才能保有不受政府侵犯的宗教自由。簡而言之，在日治時期，必須符合「臣民」的形象，才有天皇賜與的宗教自由；在戰後的戒嚴時期，必須符合「堂堂正正的中國人」之形象，才有國民黨政府承認的宗教自由。而台灣人民什麼時候才能享有「天賦人權」式的宗教自由，則要等待到解嚴後才有可能實現。

肆、解嚴後台灣社會宗教自由之繼受與實踐

由於國民黨政府在過去的戒嚴時期並未建構出完善的宗教政策，戒嚴前政府可以對宗教進行管制，解嚴後即面臨缺乏完善宗教法規的困境。而這樣的情況也影響到之後所發生的宗教事件。在大安森林公園觀音像事件中，佛教團體與基督教團體彼此為了教義上的訴求、市民參與的理念及法律公平的爭取，積極發聲，企圖影響市政府的決策制定。而綜觀市政府的決策過程，非但深受宗教團體與各級民意代表的影響，且決策過程亦完全不符合民主法治精神，從頭到尾不但未能貫徹執法，在保留或拆遷決策上也數次反覆，顯示出缺乏處理宗教爭議的能力，最後以非公開之密室協商作出協議。結果雖然令基督教團體感到失望，但也從協

議中「去宗教化」可以看出，市府對於公園作為公共空間，而有宗教性雕像一事感到棘手，不得不以此協議作為自保。只不過仍是屬「睜眼說瞎話」式的作法。況且公園屬於市府設置供人民休憩之場所，其中卻放置具有宗教意涵之觀音像也涉及違反政教分離之問題，顯示出政府雖有意識到觀音像之宗教性，但迫於各方壓力，再加上決策反覆，最終作出了一個令人感到詫異的決定。即視觀音像為文化藝術品，不予遷移，但不得有焚香及膜拜等宗教儀式。如此淨化觀音像之「宗教性」並特別突顯其「藝術性」，可說是臺灣政府對「政教分離」的一種特殊處理方式。

此外在佛誕日訂為國定紀念日所引起的爭議中，法學界雖然對政府之決策引用憲法解釋及外國法理加以批判，但佛教界卻有聲音指出學界長期以來漠視耶誕節利用行憲紀念日放假之問題，且亦對學界批判政治人物參加本土宗教慶典多有「政教不分」感到不平，故而發起此一運動。顯示出，西方社會所發展出的「政教分離」原則，在東方社會的臺灣中，仍是與當地宗教文化有所衝突、扞格。雖然國定的佛陀誕辰紀念日隨著週休二日的施行而消失，卻非是政府基於政教分離原則而將之取消。此外，該事件也顯示出政府為了政治利益而特別優待在臺灣有多數信眾的佛教及道教，因而即使 1998、1999 年已有大法官解釋 460 及 490 號解釋表明「國家亦不得對特定之宗教加以獎助或禁止，或基於人民之特定信仰為理由予以優待或不利益。」政府還是從 2000 年開始，連續數年將「佛陀誕辰紀念日」及「道教節」列為國定紀念日。這也反映出代表司法院的憲法解釋，對於政府在政教分離上的實質約束力是效果不彰的。

在宋七力事件中，一開始宋七力等人遭到台北地檢署搜索、通緝、偵訊、起訴，後來受到一審法院之有罪判決。過程中，媒體亦藉機大肆撻伐，亦有民眾發表批判的意見，政府也順勢高喊「宗教掃黑」。然而，整起事件經過時間的沈澱

之後，媒體及民眾的激情不再。2003 年台灣高等法院對於詐欺罪採取了「主觀說」的立場並作出二審的無罪判決。此一判決出爐，立刻遭到輿論的攻擊與譏諷。檢方也表示，此一判決，無疑鼓勵宗教斂財。雖然此後歷經兩次發回更審，但高等法院仍然維持了「主觀說」的立場。亦即認定宋七力與其大弟子鄭振冬之行爲，雖然在外界看來是「荒誕不經」或是「捏照神蹟」，但因為被告等人，主張該行爲是宗教信仰，並無詐欺，因此並不算是「詐術」，代表台灣的新興宗教能透過主張宗教自由而獲得法院保障。而上述高等法院對於刑事詐欺罪的「主觀說」認定，也正是宗教自由與詐欺不法之判準。

至於在牽涉耶和華見證人信徒拒服兵役的大法官解釋 490 號中，大法官們認爲：「宗教之信仰者，既亦係國家之人民，其所『應負對國家之基本義務與責任』，並不得僅因宗教信仰之關係而免除。」強調當人民的宗教自由與其對國家的基本義務發生衝突時，國家的基本義務當然優先，此一「國家義務優先論」解釋和日治時期明治憲法第 28 條之信教自由條款有何不同，戰前日本人民同樣要在不違背臣民義務才有信教自由，更何況臺灣解嚴後的憲法並沒有對宗教自由有直接限制，大法官等於是透過解釋，直接對宗教自由進行限制。另一方面從學者對大法官解釋的批判中可以發現，解嚴後留學德、美等國之憲法學者對於憲法的釋義更加細膩，論證過程也更加符合邏輯，也大都站在保障人民基本權的立場發聲。而這些學者的成長背景剛好都經歷戒嚴時期，甚至有學者親身與耶和華見證人信徒服刑者相處過。因此，在其成爲憲法的學術工作者之後，自然對於人權保障的價值特別關切，也才對上述大法官釋字 490 號失望至無以復加的地步。其次，從大法官對宗教自由解釋遭到諸多批判來看，主要是概念不清及論證理由不夠充分，也顯示出臺灣在宗教自由釋義學上的貧瘠與乏人重視。從另一個角度來說，不也是大法官們缺少對「宗教自由」歷史或實證資料的感受，因此，無法精準掌握宗教自由之內涵，甚至連最基本的政教分離原則闡釋都遭到學者質疑。

最後，在「高砂義勇隊紀念碑拆除事件」的發展過程可以看出，因為 2002 年至 2005 年「靖國神社」事件風波的影響，導致協會民眾的歷史記憶及祭拜二次大戰犧牲者的信仰遭到媒體扭曲、渲染，立委持反對「日本化」的意見更使得情勢雪上加霜，而縣政府在當時的處置方式更是粗糙違法，遭到其他反對聲音的批判，以致於有台灣人權促進會挺身而出，幫助協會進行法律途徑救濟，在更一審的判決中，也獲得法院判決當時縣政府的行政處分是違法的成果。

然而，從高金素梅轉而支持建碑到縣政府後來花千萬預算重建「高砂義勇隊主題紀念園區」，並尊重地方人士保留惹起爭議的日文紀念碑文之發展來看，先前的種種紛擾又是所為何來？雖然不知反對者立場的轉變是因為現實民意的考量，或是有其他因素，但對於民眾的內心已留下歷史的傷痕。而上述立委及縣政府官員的表現，亦是呈現自戒嚴時期以來，統治者對日本文化的敏感意識與敵視傳統，以致於看到「日文」就抓狂。

從另一方面來看，協會或是協助訴訟的律師，並沒有主張宗教自由，而是主張表現自由、平等權、憲法增修條款第 10 條第 11 項及第 12 項，並認為紀念碑之性質係為緬懷日治時代高砂義勇隊精神。然而，對於協會民眾來說，該紀念碑之存在，何嘗不是一種信仰的表徵，在紀念碑前所進行的祭拜先靈活動，何嘗不具有宗教性。但協會或律師似乎在概念上並不將此紀念碑等同於宗教信仰，而這也反映出，臺灣在具有紀念性及宗教性的事物上，如果對宗教信仰採取廣義解釋的話，其政教分離的界線是很模糊的，並表現在政府官員主持祭孔、國家設立之忠烈祠、甚至政府官員「祭拜兩蔣遺體」的活動上。而臺灣法學界及司法實務未來對於「宗教」的定義，也將決定「政教分離」的界線究竟會劃向何處，有待進一步觀察。

雖然在紀念碑事件中，宗教自由因為在宗教概念上的差異，並未能出現在當事人法律救濟的主張之中。但藉由其他權利的主張，例如表現自由，依然能夠達到維護協會紀念並祭拜逝去英靈的信仰。顯示出處在模糊地帶的宗教性事物，仍可透過其他權利的主張而獲得保障，而這樣的價值所帶來的啟示是，「自由」是所有實現人權保障的必要條件。換句話說，只有在各種類型的自由權皆能安穩地存在時，宗教自由權才有保障的可能性。而從日治時期及戰後戒嚴時期的經驗來看，當一個國家開始對其他類型的自由權進行限制時，宗教自由雖然不一定是第一個被點名侵害，但一定會遭到侵害。因此，宗教團體對於人權自由的關切，也當有更積極的思考與作為。畢竟，處在政府統治力深入各階層的現代化國家之中，與世隔絕，不受政治干擾是不可能達到的境界。至於宗教界人士以宗教作為保護傘，而對人權自由有負面的評論或是作為時，更應當受到宗教界的質疑與檢視。因為他們所鬆動、侵蝕的自由權保障基石，終究也會反映在宗教自由權上。

伍、台灣繼受與實踐宗教自由百年後的在地化思考

從西方社會宗教自由的歷史脈絡可知，西方乃是先有歷史發展，才逐漸形成法概念；反之臺灣先是繼受日本、中國所繼受的西方法概念，後來又直接接觸到其他歐美各國的法學。台灣人民透過消極抵抗、自力救濟、政治主張、司法救濟等方式捍衛自身的宗教信仰，刻劃下屬於自己特有宗教自由史。

其次，西方社會出現宗教寬容、宗教自由之原因，乃是宗教戰爭的代價促使人們思考和平、寬容之道，因此願意寬容其他宗教，進而產生宗教自由之意識；反之台灣社會曾歷經日治後期總督府全面推行的宗教同化政策，人民不得不拜日本神、日本天皇。戰後國民黨政府掌握黨、政、軍、媒體等權力，在戒嚴時期大力查禁取締與其意識型態有所扞格之宗教，處在壓迫底下的人民，利用各種方式

尋求生存，但最終自由之路還是透過解嚴而打開的，促成解嚴的原因正是臺灣戰後風起雲湧的民權運動。而臺灣以「非戰爭」的方式獲得宗教自由，正是與西方社會的不同之處。

再者，西方社會的統治者們意識到爲了新、舊教之爭而大動干戈導致利益受損，實在不是明智的選擇。因而開放領地內宗教寬容，甚至給予居民宗教自由以吸引外來人口，增加生產力及稅收。其背後原因並非是真正爲了保障人民宗教自由；至於日本及中國引進宗教自由之原因，主要是爲了改善與其他國家簽訂的不平等條約，而非爲了保障民權。因此，可以發現戰前日本憲法信教自由條款之「國家義務優先論」居然一直延續到百年後的臺灣司法院大法官釋字 490 號。雖然保障人民宗教自由皆非雙方初衷，但隨著人權越受重視、保障的國家，政府的施政理念也將與原先統治者出於考量統治利益的初衷有所不同。

此外，由於臺灣社會的宗教十分多元，且有許多本土的宗教性活動是處於模糊地帶，如祭祖、祀孔、祭拜兩蔣、祭拜高砂義勇隊等。而從前述「佛誕日列爲國定紀念日」的事件也可得知，即便大法官已有國家不得獎助特定宗教之解釋，但政府亦不在乎，仍數次將佛誕日及道教日列爲國定紀念日。可見西方社會之「政教分離」原則，在臺灣社會的適用上是有相當的困難與障礙存在的。但筆者認爲此一原則仍可作爲努力的目標。

也由於臺灣宗教自由的發展過程迥異於西方社會，對於許多繼受西方法的東方社會來說，具有可供參考的價值。例如中國基於過去的迫害宗教傳統及統治利益考量，不僅查禁取締法輪功，也鎮壓圖博民族及宗教界人士。而臺灣社會宗教自由發展的啓示是，只有實現自由民主化才能實現宗教自由；只有各種類型的自由權皆能安穩地存在時，宗教自由才有保障的可能性。因此，如果其他國家或社會

的人民想保有宗教自由，則必須先支持與發展民主運動，促使政治逐漸邁向自由民主化。

而從日治時期及戰後戒嚴時期的經驗來看，當一個國家開始對其他類型的自由權進行限制時，宗教自由雖然不一定是第一個被點名侵害，但一定會遭到侵害。因此，宗教團體對於人權自由的關切，也當有更積極正面的思考，而非只是消極地期待政府會落實憲法保障人權的精神。因此，宗教團體也應當對人權議題有更多的關注及援助，以其資源和力量要求政府應落實憲法人權保障。

此外，在日治時期施行於台灣之日本憲法並無政教分離原則，政府亦在日治後期推行宗教同化政策；戰後戒嚴時期的國民黨政府亦利用中國佛教會作為打壓其他宗教的工具；而解嚴後的一連串事件，諸如大安森林公園觀音像事件、佛誕日列為國定紀念日事件，以及近年來各縣市爭相主辦媽祖文化節或嘉年華會，皆是政府違反政教分離之本土案例。且亦有大法官雖已作成國家不得獎助特定宗教之解釋，但政府施政仍不在乎的歷史可尋。因此，在憲法規範上，即有必要將「政教分離」原則明文入憲，使其成為保障人民宗教自由權的客觀制度性憲法規範。

另外不管是在日治時期、戰後戒嚴時期、戰後解嚴時期，國家對宗教理論、教義及實踐，在價值判斷上均無抱持不偏不倚之中立態度，亦曾對特定之宗教加以打壓或抱持敵意，並針對特定之宗教賦予權力、尊榮、加以提倡、助長，或給與財力資助等。在大法官釋字 573 號也提到憲法上國家對宗教應謹守中立之原則。故有必要將公務員對宗教中立加以立法，並落實在公務人員訓練中。

最後，台灣過去因為長期缺乏宗教團體法規範，因而衍生許多問題，有必要透過完善的宗教團體法來解決這些困境。但從過去的法律史經驗中，我們亦可了

解到國家統治機器與其支持的意識形態始終是侵害人民宗教自由的最大威脅及危險來源。因此，爲了避免政府利用宗教法規所創設的空間，進而控管、壓制宗教。代表民意的立法院必須謹慎制定妥善的宗教團體法，以便早日落實宗教自由的具體保障及符合法治國原則之宗教管理。



參考文獻

一、中文部分

(一)專書

- 丁建宏、李霞合著，《普魯士的精神和文化》，臺北：淑馨出版社，1996。
- 王泰升，《臺灣法律史的建立》，台北：王泰升，初版，1997。
- 《臺灣日治時期的法律改革》，台北：聯經，初版，1999。
- 《臺灣法律史概論》，台北：元照，初版，2001。
- 王振寰、瞿海源主編，《社會學與台灣社會》，台北：巨流，2002。
- 甘添貴，《體系刑法各論（第二卷）》，台北：瑞興，2000。
- 朱元發，《韋伯思想概論》，遠流出版，1990。
- 何懷宏，《契約倫理與社會正義-羅爾斯正義論中的歷史與理性》，
中國人民大學出版社，1993。
- 任杰、梁凌，《中國的宗教政策—從古代到當代》，中國北京：民族出版社，1版
，2006。
- 李惠宗，《憲法要義》，台北：元照出版，2001。
- 李嘉嵩，《一〇〇年來》，臺南：人光出版社，1979。
- 李建忠，《信教自由之研究—以近代宗教立法之沿革與內容為中心》，台灣花蓮地
方法院檢察署，1996。
- 李筱峰，《台灣人應該認識的蔣介石》，玉山社，初版，2004。
- 宋光宇，《天道鉤沉：一貫道調查報告》，台北，元祐，1983。
- 林東茂，《一個知識論上的刑法學思考》，台北：五南，2001。
- 林本炫，《台灣的政教衝突》，稻鄉出版社，再版，1994。
- 林紀東，《中華民國憲法逐條釋義》，三民書局，修訂再版，1985。
- 林信全，《海耶克自由理論研究》，台北：聯經，2000。
- 林安梧，《契約、自由與歷史性思維》，幼獅文化事業，1996。

- 吳濁流，《臺灣連翹》，臺北：南方叢書出版社，1985。
- 吳宗慈編，《中華民國憲法史》，台北縣永和：文海，前編，1988。
- 周志宏，《內在精神自由》，台北：月旦法學雜誌，47期，1999。
- 查忻，《旭日旗下的十字架：1930年代以降日本軍國主義興起下的臺灣基督長老教會學校》，稻鄉出版，初版，2007。
- 胡文池，《憶往事看神能-布農族宣教先鋒胡文池牧師回憶錄》，台南：人光出版社，新增訂版，1997。
- 洪應灶，《中華民國憲法新論》，作者自印，2版，1956。
- 《中華民國憲法新論》，作者自印，7版，1974。
- 荆知仁，《中國立憲史》，台北：聯經，初版，1984。
- 許有才，《奇妙恩寵-許有才牧師回憶錄》，人光出版社，1998。
- 許育典，《宗教自由與宗教法》，元照出版有限公司，初版，2005。
- 許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏合著，《現代憲法論》，元照，2版，2000。
- 許慶雄，《憲法入門》，1993。
- 夏家駿，《清代中葉的白蓮教起義》，北京：中華，初版，1974。
- 孫文，《國父全集》，近代中國，第4冊，1989。
- 張宏生、谷春德，《西洋法律思想史》，台北：漢興，初版，1993。
- 張玉法，《中國現代史》，下冊，台北：東華書局，1977。
- 陳新民，《中華民國憲法釋論》，台北：作者發行，2版，1997。
- 陳新民，《中華民國憲法釋論》，台北：作者發行，3版，1999。
- 陳瑞堂，《台灣寺廟法律關係之研究》，司法行政部，1974。
- 陳玲蓉，《日據時期神道統治下的臺灣宗教政策》，台北：自立晚報社，初版，1992。
- 陳介玄、翟本瑞、張維安合著，《韋伯論西方社會的合理化》，巨流圖書公司，1990。
- 康豹，《染血的山谷-日治時期的噶吧哖事件》，三民書局，初版，2006。
- 黃慶生，《台灣宗教立法》，太平慈光寺，初版，2005。

- 《寺廟經營與管理》，台北：永然文化出版，2000。
- 黃克先，《原鄉、居地與天家：外省第一代的流亡經驗與改宗歷程》，稻鄉，初版，2007。
- 劉慶瑞，《中華民國憲法要義》，作者自印，修訂版，1960。
- 《比較憲法》，台北：大中國圖書，初版，1961。
- 程全生，《憲法釋論》，幼獅文化事業，2版，1975。
- 董芳苑，《探討台灣民間信仰》，台北：常民文化，1996。
- 鄒文海，《西洋政治思想史》，環宇出版社，1972。
- 葉永文，《台灣政教關係》，風雲論壇出版社，初版，2000。
- 葉仁昌，《近代中國的宗教批判-非基運動的再思》，雅歌出版社，1987。
- 彭琦，《中西政教關係史比較研究》，北京：首都師範大學出版社，1998。
- 鄭志明，《台灣民間宗教論集》，台北：台灣學生，初版，1988。
- 蔡錦堂，《日本帝國主義下台灣の宗教政策》，東京：同成社，初版，1994。
- 鄧元忠，《西洋近代文化史》，臺北：五南圖書，1996。
- 薩孟武，《中國憲法新論》，台北：三民書局，1983。
- 《中華民國憲法新論》，三民書局，1985。
- 《西洋政治思想史》，三民書局，1993。
- 瞿海源，《台灣宗教變遷的社會政治分析》，台北：桂冠出版社，1997。
- 謝啓武，《洛克》，東大圖書公司，1997。
- 羅竹風主編，《人、社會、宗教》，上海：上海社會科學院，1995。
- 顧忠華，《韋伯的「基督教新教倫理與資本主義精神」導讀》，中山學術文化基金會，1997。
- 釋東初，《中國佛教近代史》，東初出版社，1984。
- 《觀音像不要走》，台北：七號公園竹林禪意區促進會，1994。
- 臺灣基督長老教會總會，《臺灣基督長老教會百年史》，臺灣基督長老教會總會

，初版，1965。

《認識台灣基督長老教會》，台北，臺灣基督長老教會總會，2000。

(二)期刊論文

王和雄，〈憲法保障宗教自由之意義與界限〉，收錄於《司法院大法官釋憲五十週年紀念論文集》，臺北：司法院(1998.09.)。

江燦騰，〈日本帝國在臺殖民統治初期的宗教政策與法制化的確立〉，《中華佛學學報》(2001.09.)。

余光弘，〈台灣地區民間宗教之發展：寺廟調查資料之分析〉，收錄於瞿海源，《台灣宗教變遷的社會政治分析》，台北：桂冠，1997。

李嘉嵩，〈日本治台一宗教政策考(三)〉，《瀛光》，第130期，1963。

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(1999.12.)

何穎怡、胡遜，〈細說一貫道〉，《中央月刊》，第145期。

林本炫，〈國家、宗教與社會控制〉，《思與言》，第34卷第2期，1996。

〈我國當前宗教立法的分析〉，收錄於《思與言》，第39卷第3期(2001.09.)。

林蓉芝，〈解析寺廟實務與法令關係〉，收錄於《宗教論述第三輯》，內政部(2001.12.)。

吳宗慈，〈中華民國臨時約法及其緣起〉，收錄於《中國現代史料選輯，民國憲政運動》，正中書局，1978。

法治斌，〈政教分離、出版自由與公共論壇〉，收錄於焦興鎧，《美國最高法院重要判決之研究：1993-1995》，台北：中央研究院歐美研究所，1998。

周婉窈，〈從比較的觀點看臺灣與韓國的皇民化運動(一九三七-一九四五)〉，收錄於《新史學》，第5卷第2期(1994.06.)。

〈日治末期「國歌少年」的統治神話及其時代背景〉，收錄於《海行兮的年代：日本殖民統治末期臺灣史論集》，台北，允晨文化，2002。

- 周志宏，〈內在精神自由〉，《月旦法學雜誌》，第 47 期，1999。
- 查時傑，〈民初的政教關係：兼論近代中國政教關係三模式〉，收錄於《中國近代政教關係國際學術研討會論文集》，1987。
- 〈皇民化運動下的臺灣長老教會－以南北教會學校神社參拜為例〉，收錄於張炎憲，《中國海洋發展史論文集(第三輯)》，中央研究院 (1988.12.)。
- 〈民國訓政時期的基督教會：訓政時期政教關係的初探 (1928-1931)〉，收錄於《第二屆中國政教關係國際學術研討會論文集》(1991.06.)
- 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〉，收錄於劉孔中、陳新民，《憲法解釋之理論與實務，第三輯 (上冊)》，台北：中研院，2002。
- 〈宗教自由保障下的宗教團體自治--評釋字第五七三號解釋〉，《月旦法學》，第 114 期(2004.11.)。
- 許志雄，〈宗教自由與政教分離原則〉，《月旦法學雜誌》，35 期(1998.03.)
- 莊吉發，〈清朝秘密宗教的政治意識〉，《中國近代政教關係國際學術研討會論文集》，1987。
- 孫慈雅，〈昇自瘧患中的奎寧樹－宣教士甘為霖的歷史之旅〉，收錄於林治平，《基督教與臺灣》，初版，1996。
- 陳新民，〈宗教立法的基本原則〉，《法令月刊》(2002.02)。
- 陳銘祥，〈宗教立法與宗教自由〉，《月旦法學雜誌》，第 24 期，1997。
- 陳永生，〈海峽兩岸宗教政策比較〉，收錄於《中國近代政教關係國際學術研討會論文集》，1987。
- 陳熙遠，〈「宗教」：一個中國近代文化史上的關鍵詞〉，《新史學》，第 13 卷第 4 期 (2002)：37-66。
- 淨心，〈論宗教法制與行政管理〉，收錄於《宗教論述第三輯》，內政部(2001.12)。
- 黃顯榮，〈論宗教自由〉，《國立臺灣大學中山學術論叢》，第 7 期，1987。

黃昭元，〈釋迦牟尼，生日快樂－訂佛誕日為國定紀念日是否違憲？〉，《月旦法學雜誌》，第 58 期(2000.02.)。

〈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》，第 8 期(2000.03.)。

〈上帝要我上祂的學校－宗教自由與義務教育的衝突〉，《月旦法學雜誌》，第 74 期(2001.07.)。

楊日旭，〈論美國憲法上的宗教自由權〉，《憲政思潮》，第 93 期，1991。

楊惠南，〈一貫道與佛教〉，《當代》，第 11 期。

葉向芝，〈一貫道雖解禁，宗教自由還免談〉，《開拓時代》，第 3 期。

劉清波，〈保障宗教信仰自由之法理探索〉，《法令月刊》，第 37 卷 3 期，1986。

蔡錦堂，〈日據時期的台灣宗教政策研究：奉祀「神宮大麻」及發行「神宮曆」〉，收錄於《第二屆中國政教關係國際學術研討會論文集》(1991.06.)。
〈日據末期臺灣人宗教信仰之變遷-以「家庭正廳改善運動」為中心〉，收錄於《史聯雜誌》，第 19 期，中華民國臺灣史蹟研究中心(1991.12.)。
〈台灣日日新報〉，收錄於《台灣文化事典》，林祜乾等編，台北：臺灣師大人文教育中心，2004。

鄭志明，〈台灣解嚴後的政教關係〉，收錄於《亞洲政教關係》，宗教學論叢 1，韋伯文化(2004.03.)。

賴阿忠，〈基督教在魯凱族宣教成長的過程〉，收錄於林治平，《基督教與臺灣》，初版，1996。

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》，第 24 期(1997.05.)。

迦陵，〈曾在台灣發展的日本佛教宗派（二）〉，《妙心雜誌》，第 30 期(1998.06.)。

(三)碩博士論文

- 尤伯祥，《宗教自由之權利內涵研究》，國立政治大學法律學系碩士論文，1998。
- 王學新，《日本國家神道與集團意識》，淡江大學碩士論文，1987。
- 古健琳，《宗教自由之研究：以德、日憲法例探討我國憲法第十三條之意涵》，
國立中正大學法律學研究所碩士論文，2000。
- 何義麟，《皇民化政策之研究-日據時代末期日本對臺灣的教育政策與教化運動》，
中國文化大學日本研究所碩士論文，1986。
- 呂秉翰，《論宗教信仰自由與刑事不法行為之界線》，國立中正大學犯罪防治所
碩士論文，2003。
- 李建忠，《政教關係之研究》，輔仁大學法律研究所碩士論文，1990。
- 吳文星，《日據時期臺灣師範教育之研究》，國立臺灣師範大學歷史學研究所
，1983。
- 馬緯中，《法與宗教之研究-論現代法治國下的宗教自由》，國立中興大學法律學
研究所碩士論文，1997。
- 林本炫，《宗教團體與政府關係之研究》，國立台灣大學社會學研究所碩士論文
，1988。
- 張旭宜，《台灣原住民出草慣習與總督府的理蕃政策》，國立臺灣大學歷史學研
究所碩士論文，1995。
- 康侖娃，《日據時代的基督教政策初探：以韓國與台灣基督教為例》，國立台灣
大學歷史研究所碩士論文，2000。
- 陳家倫，《台灣社會之宗教與政治的演變——一個宗教團體的社會學分析》，國立
台灣大學社會學研究所碩士論文，1985。
- 葉永文，《臺灣政教關係之研究(1949-1999)：一種統治觀點之分析》，國立臺灣
大學三民主義研究所博士論文，1999。
- 鄭恩得，《民族主義與台灣基督長老教會的民族想像》，國立台灣大學社會學研
究所碩士論文，2004。

蕭子若，《台灣宗教與政治關係之研究：七號公園觀音像遷移事件個案分析》，
國立台灣大學政治學研究所碩士論文，1995。

蘇銘翔，《「宗教取財」與詐欺罪之研究 - 以社會利益說(Theory of Social Interests)
)及政教分離為理論基礎》，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，2002。

蘇乃加，《日據時期臺灣武裝抗日事件之研究：以西來庵事件為探討主題》，中
國文化大學日本研究所碩士論文，2002。

(四)報紙

中央日報

中國時報

中華日報

台灣教會公報

台灣新生報

自由時報

自立早報

聯合報



(五)政府出版品

何鳳嬌編，《台灣省警務檔案彙編-民俗宗教篇》，國史館，1996。

《內政部部史》，內政部，初版，1994。

臺灣省文獻委員會編，《臺灣省通志稿，卷二，人民志，宗教篇》，台北：臺灣
省文獻委員會，初版，1956。

瞿海源編，《重修臺灣省通志卷三住民志宗教篇第一冊》，臺灣省文獻委員會
，1992。

溫國良編譯，《台灣總督府公文類纂宗教史料彙編》，南投市：國史館臺灣文獻館

，2003。

溫吉，《台灣番政志：第二冊》，南投：臺灣省文獻委員會，2版，1999。

鍾福山總編，《宗教法令彙編（一）、（二）》，內政部，1996。

《雷震案史料彙編》，台北，國史館，2002。

《台灣省政府公報》

《臨時政府公報》

《國民政府公報》

《政治官報》

《立法院公報》

二、外文部分

(一)日文專書

千葉正士，《世界の法思想》，日本評論社，1988。

小早川欣吾，《明治法制史論公法之部（上卷）》，日本東京：巖松堂書店，初版，1940。

川崎庸之、笠原一男，《宗教史》，山川出版社，3版，1985。

土肥昭夫，《日本プロテスタント・キリスト教史》，日本東京：新教出版社，1980。

山口輝臣，《明智国家と宗教》，財團法人東京大學出版會，2005。

井上茂，《自然法の機能-思想史的考察》，勁草書房，1973。

白井朝吉、江間常吉，《皇民化運動》，東臺灣新報社台北支局，1939。

末本文美士，《日本宗教史》，岩波書店，2007。

江口鑒次，《宗教團體法論上卷》，日本京都：立命館，1941。

村上重良，《國家神道と民衆宗教》，吉川弘文館，初版，1982。

《國家神道》，岩波書店，初版，1990。

《天皇制國家と宗教》，日本評論社，1版，1982。



- 岡邦俊，《日本現代史全書》，三笠書房，初版，1941。
- 長谷川正安，《思想の自由》，日本東京：岩波書店，初版，1977。
- 近藤金刃一，《太平洋戦下の朝鮮及び台湾》，朝鮮史料研究會，近藤研究室，1961。
- 岩城龜彦，《台湾の蕃地開發と蕃人》，台北：理蕃の友發行所，再版，1936。
- 美濃部達吉，《逐條憲法精義》，日本東京：有斐閣，初版，1930。
- 國井淳二，《小學校に於ける敬神的教材の研究》，明誠館，初版，1921。
- 宮崎直勝，《寺廟神の昇天》，東都書籍株式會社，初版，1942。
- 笠原一男，《日本宗教史Ⅱ》，山川出版社，1版，1987。
- 渡辺洋三，《法と社會の昭和史》，岩波書店，1988。
- 蔡錦堂，《日本帝國主義下台灣の宗教政策》，日本東京：同成社，初版，1994。
- 台灣神職會編，《神宮大麻奉齋のすすあ》（出版年代不詳）
- 淺野研真編，《現行宗教法規全書》，東京：大東出版社，初版，1933。
- 櫻井匡，《明治宗教運動史》，森山書店，初版，1932。

(二)日文期刊論文

- 田上穰治，〈宗教に關する憲法上の原則〉，清宮四郎、佐藤公編集，《憲法講座 2 國民の權利及び義務》，1978。
- 平野武，〈憲法の制定〉，收錄於福島正夫，《日本近代法体制の形成（下）》，日本評論社，1982。
- 江村栄一，〈幕末明治前期の憲法構想〉，《日本近代思想大系 9 憲法構想》，岩波書店，1989。
- 岡田包義，〈神祇制度大要〉，收錄於田中喜重郎，《行政實務講座》，政治教育協會，5版，1938。
- 前田光夫，〈國家と宗教〉，《法學教室》，第36卷(1983.09)。
- 増田福太郎，〈皇民運動下の台灣宗教〉，收錄於《台灣地方行政》，5卷1、2號

，年代不詳。

橫森久美，〈台湾における神社—皇民化政策との關連において〉，收錄於《台湾近現代史研究》，第4号，日本：綠蔭書房，1982。

(三)英文碩博士論文

Chou, Wan-yao, "The Kominka Movement: Taiwan under Wartime Japan, 1937-1945," (Ph. D. Dissertation of Yale University in New Haven, 1991)

(四)英文期刊論文

Murray A. Rubinstein, "Patterns of Church and State Relations in Modern Taiwan", 收錄於《中國近代政教關係國際學術研討會論文集》，1987。

Sawatzky Sheldon, "State-Church Conflict in Taiwan: Its Historical Roots and Contemporary Manifestations", *Missiology* (Pasadena, CA) 9, no.4 (Oct 1981)

(五)譯著

湯恩比 (Arnold Toynbee) 著，余哲雄、蔡美玲譯，《歷史研究 (A Study of History)》，好時年出版社，1985。

Brian Tierney、Sidney Painter 著，袁傳偉譯，《西洋中古史 (Western Europe in the Middle Ages 300-1475)》，五南圖書，1997。

海思 (Canrlton J.H Hayes)、穆恩 (Parker Thomas Moon)、威蘭 (John W. Wayland) 合著，李方晨、陳大端合譯，《世界通史》，東亞書社，1959。

賽班 (George H. Sabine) 著，李少軍、尚新建合譯，《西方政治思想史 (A History of Political Theory)》，桂冠圖書，1997。

John Bagnell Bury 著，羅志希譯，《思想自由史 (History of Freedom of Thought)》

，台灣商務印書館，1987。

John Gray 著，蔡英文譯，《自由主義的兩種面貌 (Two Faces of Liberalism)》，台北：巨流，2002。

Max Weber 著，簡惠美譯，《中國的宗教：儒教與道教》，1989 年。

Munroe Smith 著，姚海鎮譯，《歐洲法律發達史》，台灣商務印書館，1987。

尼斯貝 (Robert Nisbet) 著，徐啓智譯，《西方社會思想史》，桂冠圖書，1986。

Will Durant，《世界文明史 (The Story of Civilization) 卷六，宗教改革》，幼獅文化事業編譯，1995。

W. Friedmann，《法理學 (Legal Theory)》，楊日然等合譯，司法週刊社，1984。

Yang, C.K.(楊慶堃)，〈儒家思想與中國宗教之間的功能關係〉，出自段昌國、劉紉尼、張永堂編譯，《中國思想與制度論集》，台北：聯經，頁 319-347，1985。

山中永之佑等著，堯嘉寧、阿部由理香、王泰升、劉晏齊合譯，《新日本近代法論》，台北：五南圖書，初版，2008。

村上重良著，張大柘譯，《宗教與日本現代化》，高雄：佛光出版社，初版，1993。

(六)日文報紙

《台灣日日新報》

(七)政府出版品

文部省編，《國體の本義》，1937。

文部省宗教局編，《宗教關係法規集》，內閣印刷局，初版，1942。

《理蕃の友》，台灣總督府警務局理蕃課(1932-1941)。

《理蕃誌稿第二編》，台灣總督府警察本署，1918。

臺灣總督府編，《臺灣法令輯覽》，日本東京：帝國地方行政學會，第 8 輯，1929。

臺灣總督府警務局編，《台灣總督府警察沿革誌，第二編：領臺以後の治安狀況（下卷）》，台北，初版，1942。

丸井圭治郎編，《臺灣宗教調查報告書》，第一卷，臺灣總督府，1919。

四、網路資料

台灣總督府公文類纂與專賣局數位化檔案資料庫

日治法院檔案資料庫

國史館數位典藏《國民政府檔案》

國史館數位典藏《蔣中正總統文物》

