

國安與宗教自由的制度衡平：以日本宗教法人制度為參照 重建我國《宗教團體法》

邱子宇*

摘要

近年兩岸宗教交流的頻率與深度持續增加，從寺廟結盟、宗教文化節慶互訪，到跨境捐助與組織合作，已然成為宗教軟實力滲透的重要管道。然而，中國大陸對於國內宗教治理之方式，乃採取「統戰優先、國安導向」的政策模式，從而宗教活動常與政治滲透策略相結合，對我國宗教自主性與社會安全構成潛在風險。現行我國宗教法制仍停留在民法社團法人及行政指導階段，並排除財團法人法適用，尚缺乏針對跨境宗教資金流向、境外組織滲透及宗教團體治理透明度的明確規範，難以回應兩岸宗教互動下的新型態挑戰。

本文以制度分析、比較法方法與案例研究為主要研究途徑。首先，透過制度分析檢視兩岸宗教治理結構的異質性，特別是大陸宗教團體與「以黨領政」體制的結合及其滲透功能；其次，透過比較法視角參考日本等民主國家對宗教法人制度及跨境宗教監理的規範模式；最後，輔以案例研究方式，選取具有代表性的兩岸宗教交流事件，分析其資金、組織與人事網絡之運作模式及其對我國法制的衝擊。

宗教自由作為憲法保障之核心價值，並不排除國家在涉及國安、公共利益及跨境影響時進行適度監理。本文認為，宗教團體法如在兩岸現況重行建構，其立法應兼顧三層次：第一，建立宗教法人制度以提升組織治理與財務透明度，確保其公益性與自主性；第二，針對境外資金、組織合作及宗教交流設計揭露與審查機制，防範政治滲透與影響力操作；第三，設置符合人權保障的最低監理標準，避免以國安為由過度限縮宗教自由。

綜上，宗教團體法應定位為補足我國宗教法制缺陷的基礎性法律，既回應憲法宗教自由之保障，又能因應兩岸特殊關係下的滲透風險，實現憲政秩序與公共利益的雙重保護。

關鍵字：宗教自由、國家安全、兩岸關係、反滲透、宗教團體法

* 玄奘大學法律學系助理教授。E-mail: jimmy1992tw@hcu.edu.tw
本論文經兩位雙向匿名審查通過。收件：2026/3/8。同意刊登：2026/4/23。

壹、兩岸宗教交流的現況與滲透風險

一、宗教滲透概念簡述

國家安全與宗教自由之間的制度衡平，乃當代民主憲政秩序所面臨的核心張力之一。宗教自由作為憲法第 13 條所明文保障之基本人權，其內涵涵蓋內在信仰之絕對自由，以及外在宗教行為之相對自由，國家不得強制信仰，亦不得對特定宗教加以歧視或優待。然而，當宗教活動與境外政治力量相結合，進而影響國家安全與社會穩定時，國家基於公共利益，得在比例原則框架下進行適度規範。此一「內在絕對、外在相對」的規範結構，不僅體現於司法院大法官相關解釋之中，亦為《公民與政治權利國際公約》第 18 條所確認（CCPR Centre, 2015, 31-32）。在兩岸特殊關係的脈絡下，如何在保障宗教團體自主性與防範境外滲透之間尋求制度衡平，正是本文所亟欲探討之核心議題。

而所謂宗教滲透或統戰，並非單純的宗教事務，而是一套以意識形態管控為核心、兼具政策誘導與認知作戰的系統性操作。我國大陸委員會委託研究(2026)即指出，中國共產黨（簡稱：中共）在中國的宗教管理制度，係以「維穩」與「黨的領導」為最高原則，「宗教只是中共維繫政權，對海內外統戰的工具」。此一定性揭示了宗教統戰的本質：宗教交流的外在形式，服務於政治整合的內在目的。

在制度層面，中共自習近平執政以來持續強化「宗教中國化」的立法布局。以 2023 年 9 月實施的《宗教活動場所管理辦法》為例，其第 3 條明文規定宗教活動場所須「擁護中國共產黨的領導，擁護社會主義制度，深入貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想……維護國家統一」（大陸委員會委託學者研究，2026, 2），從而將宗教場域的存續與黨國認同捆綁一體。此種立法策略將宗教的合法性條件政治化，形成對宗教自治空間的結構性壓縮。

在對臺操作手法上，該報告區分出三種主要類型。其一為「資源誘導」，中共以「共同根源」、「文化情感」與「認同敘事」作為兩岸宗教交流的外在包裝，「行程往往安排前往所謂『祖廟』參拜，或造訪神祇的出生、圓寂地等象徵性場域，以強化兩岸宗教同源、文化同屬『中國』的敘事」（大陸委員會委託學者研究，2026, 5）。其二為「輿論宣傳」，中共藉由抖音、微信、微博及官方媒體散布涉及臺灣宗教亂象的不實訊息，例如：2023 年央視以臺灣「邪教組織」毆打信徒致死為題的報導，其目的在於對臺灣宗教進行汙名化與分化（大陸委員會委託學

者，2026，頁 4-5)。其三為「嚴厲打擊」，藉由示範性執法製造寒蟬效應，使宗教團體在交流時傾向自我審查（大陸委員會委託學者，2026，頁 4）。

綜上，宗教統戰的操作邏輯在於利用信仰共同體的文化情感，將兩岸宗教連結轉化為政治認同的滲透管道，同時透過制度威嚇壓縮臺灣宗教社群的抵抗空間。此一機制對民主國家的宗教自由與公民社會自主性構成實質挑戰。

二、兩岸宗教交流型態概述

自 1987 年兩岸開放探親以來，宗教成為最早恢復交往的民間領域之一。兩岸宗教交流涵蓋宗教節慶互訪、寺廟結盟與香火交流、跨境捐助、以及宗教文化論壇，形成穩定的交流模式（Madsen 1998, pp.87-90）。具體而言，首先在宗教節慶互訪方面，如媽祖遶境、觀音誕辰等傳統宗教節日，成為兩岸民間交流的重要場合。大陸寺廟常組團來臺參與宗教慶典，臺灣宮廟亦赴大陸舉行進香或結盟儀式。其次，在寺廟結盟與香火交流層面，兩岸宗教團體常透過締結「姊妹廟」關係，互贈神像、香火或供品，以象徵宗教情感之連結（Madsen 1998, pp. 142-145）。然而，此種兩岸宗教交流的模式，常蘊含有其他政治意涵。例如：媽祖信仰憑藉「同源」的文化基礎，已被中共納入統戰工具，福建省政府與廣電機構曾出資贊助臺灣舉辦的「媽祖文化節」，每年約有十餘萬臺灣信眾前往湄洲朝聖（齊美雯 2016，頁 4 16）。

兩岸宗教交流雖具有文化親緣的表層意涵，然而學術研究已揭示其深層的政治運作邏輯。Chang（2025）指出，中國政府透過資助廟宇翻修、邀請宗教人士訪問大陸、補貼宗教旅遊等具體手段，將宗教場域系統性地納入統戰策略之中，其目的不僅在於強化文化連結，更在於形塑臺灣社會對兩岸統一的態度。此一統戰邏輯並非抽象的政策論述，而是有具體的制度機制作為支撐：中國共產黨透過宗教交流、廟宇合作及神職人員訪問等方式，尋求與臺灣宗教組織建立關係，同時隱性推動兩岸統一的政治議程（Chang, 2025, 2109）。

媽祖信仰是此一統戰策略最具代表性的案例。Sher 等人（2024）以實證方法分析媽祖廟宇與臺灣選舉政治之間的關係，發現自 2014 年以來，中共透過對媽祖廟的跨海峽接觸，形塑廟宇領導人的政治傾向，進而影響信眾的投票行為。研究結果顯示，居住於媽祖廟密集都市地區的選民，在 2018 年及 2020 年選舉中表現出較高的親中政黨支持率，顯示宗教場域已成為影響力操作的具體管道（Sher

et al., 2024, p.9)。

上述研究共同指向一個制度性問題：當宗教交流缺乏透明的財務監理機制，廟宇便極易成為境外資金滲透與政治動員的基礎設施。Chang (2025) 亦明確指出，廟宇可能淪為政治滲透的管道，而財務透明度正是防範外部行為者激勵本地合作者的關鍵制度工具。此一觀察與本文對《宗教團體法》立法必要性的核心論證高度呼應：在缺乏法制規範的情況下，宗教自由的制度性保障將淪為統戰操作的灰色空間。

而以「媽祖」為名的相關文化活動，光在 2025 年，便有「2025 年媽祖誕文化系列活動」(4 月)、「第十八屆澳門國際媽祖文化旅遊節」(10 月)、「2025 一帶一路媽祖文化分享會」(10 月)等。上述交流活動表面上展現文化與宗教親緣，但背後卻與統戰策略緊密結合。以上述「2025 一帶一路媽祖文化分享會」為例，根據經濟日報 (2025) 所報載：「……大陸想要增進兩岸的了解，所以願意將原本視為宗教迷信的這一塊去做開放。基本上兩岸媽祖文化交流是由大陸這邊主動來推動的；而從文化角度來看，媽祖信仰是從福建傳到台灣，會有台灣人從祖輩聽到媽祖是哪裡來，會有種好奇，有機會也願意回到祖廟參訪……。」值得注意的是，上述交流活動已不再侷限於傳統宗教文化的互訪範疇，甚至其活動名稱直接援引「一帶一路」倡議，將媽祖信仰的跨區域流傳，重新詮釋為中國海洋文明向外輻射的歷史依據。

媽祖作為海洋守護神的象徵意涵，恰與「一帶一路」海上絲綢之路的論述高度契合，使得宗教文化符號得以被整合進中共的對外擴展論述之中 (大陸委員會委託學者，2026，頁 5)。在此框架下，媽祖不再僅是閩臺信仰共同體的精神象徵，而是被進一步塑造為連結兩岸的地緣政治想像。

與此同時，「增進兩岸了解」的話語策略亦構成另一層次的文化統戰操作。如前所述，相關交流活動往往由上海市長寧區台辦等官方涉臺機構主辦或協辦 (經濟日報，2025)，在官方資源挹注下，活動得以提供全程補助、行程安排與文化體驗，對財務資源有限的臺灣宮廟與信眾團體形成實質誘因。然而，「了解」的方向並非雙向對等，而是單向地引導臺灣參與者接受「兩岸文化同根」、「媽祖信仰源自中國」的歷史詮釋，進而在潛移默化中強化「臺灣文化從屬於中華文明」的認同敘事。這種以宗教情感為媒介、以文化論述為載體的統戰策略，正是大陸委員會委託研究 (2026) 所指出之「透過『共同根源』、『文化情感』與『認同敘

事』作為兩岸宗教交流外在包裝」之體現。

此外，張貴閔（2023）亦指出，兩岸宗教交流具有「多重制度邏輯」，既包含信仰社群的內生規範，也受制於中共體制外生的政治意圖。透過文化節慶、學術論壇與媒體宣傳等互動，中國之中央與地方政府將媽祖信仰納入「文化交流」與「民族情感」的框架之中，進一步強化對臺文化統戰的效應。

除媽祖文化外，中國宗教事務部門亦積極透過基督教交流，嘗試以「兩岸基督教論壇」，對於宗教與民族復興等政治議題加以整合（齊美雯，2020，頁 13）。此外，佛教交流更涉及香港與東南亞國家等，中共利用佛教的文化資本推動「一帶一路」下的宗教外交，諸如：自 2000 年代以來，中國以佛教為文化民族主義的部分內容，再以之做為宗教公共外交的主要工具，建立中國進行統戰的重要據點。而這也使臺灣佛教交流隱含更多政治、統戰意涵（劉宇光，2025，頁 75）。

若以上述宗教交流活動的脈絡，本文謹歸納以下特徵：

（一） 中國官方色彩蘊含於活動中：

上述活動的背後推動者，並非僅有宗教組織，更有中國政府的身影（例如：福建省第十一屆人民代表大會常務委員會、澳門旅遊局、泉州市文旅局、上海市長寧區台辦等）。然而，若以官方所推動的宗教活動而言，若宗教節慶被納入國家「認同塑造」等，則可能陷入政教分立失衡的風險。誠如歐洲人權法院在 *Kokkinakis v. Greece* 案中認為，國家不應以公共權力壓抑或操弄宗教場域的多元競爭，而應保持中立與公正，保障宗教自由作為基本人權（European Court of Human Rights [ECHR] 1993）。

（二） 媒體敘事宣傳文化認同：

藉由中國與臺灣的新聞與影像呈現，強化文化象徵的傳播力與認同效應。例如在「2025 一帶一路媽祖文化分享會」的新聞中，強調「增進兩岸的了解」、「中國政府既希望透過媽祖文化與臺灣維持關係，但又不希望變成迷信」等用語（中央社，2025），強化兩岸宗教活動之重心，並非在於「宗教交流」，甚或更強調「兩岸互動」，即透過此類交流與媒體敘事，建構更深的文化認同。

（三） 以學術論壇進行文化詮釋：

與宗教活動所扮演之祭典或旅遊節慶角色不同，此類活動重在講座、沙龍、

論文發表，以及文化敘事的重構。進而透過臺灣學者參與論壇，替兩岸文化交流提供對話空間。

綜上所述，兩岸宗教交流之內涵，因有中國官方的引導，除了慶典外，更多的是文化認同工程的體現，甚至以「軟實力」交流作為「一帶一路」戰略下的滲透工具。

三、中共宗教治理模式

有關中國對於其國內宗教發展之立場，係對宗教治理採取「黨管宗教」與「宗教中國化」兩大路線。晏可佳（2024）認為，中國國家主席習近平自十八大以來，陸續在中共統戰工作與宗教工作會議中提出「堅持宗教中國化方向」的論述。尤其在 2016 年全國宗教工作會議與 2021 年宗教工作會議中，中共中央多次強調支持宗教堅持「中國化方向」，賦予宗教與社會主義社會相適應的新任務。2018 年《宗教事務條例》修訂後，國家宗教事務局被納入中共中央統戰部統一領導，進一步集中化治理宗教。廖劍峯（2020）指出，「宗教中國化」之政策，實際上意在將宗教全面納入黨國統治結構，強化思想引導，使宗教服膺於國家安全與民族主義需求。此治理模式展現出三大特徵：

- （一） 組織控制：所有合法宗教團體須隸屬於官方協會並接受人事與活動審查。
- （二） 思想引導：要求各宗教以「中國化」詮釋教義，強調愛國與維護統一。
- （三） 國安監理：跨境宗教交流須經統戰部門把關，宗教常被視為滲透與反滲透的場域。

此外，古明君（2019）的研究顯示，媽祖信仰在復興過程中被「文化化」，轉化為「媽祖文化」，並透過官方的「中華媽祖文化交流協會」運作，實質上被黨國收編為文化統戰與海外影響力工具。

四、滲透風險與國安挑戰

宗教自主性向來被視為宗教自由的核心內涵，代表宗教團體能否在無外力干預下，依照自身信仰教義與組織規範進行活動。然而，在上述中國對於宗教的治理結構下，隨著兩岸交流的頻繁，對臺灣可能帶來若干風險：

(一) 宗教自主性的削弱：

隨著兩岸交流的頻繁，臺灣部分宗教團體對中國的資金與組織資源逐漸產生依賴。當宗教團體接受境外的財務或行政支持時，其內部決策與信仰活動往往附帶政治條件，逐漸削弱原本應有的自主性（王韻，2023，頁 12）。而此種依賴不僅體現在單次的資助行為，更可能逐步制度化。試想，倘若臺灣宮廟在參與中國地方政府所主導的媽祖文化慶典時，除承擔宗教儀式角色外，在公開儀式上進而被要求表態「促進兩岸文化同源」或「共建民族情感」等政治性附加條件，則可能使宗教活動失去單純性，信仰逐漸被政治所綁架（齊美雯，2016，頁 16）。

(二) 境外資金滲透：

兩岸宗教交流中另一項重大風險，來自境外資金滲透。缺乏財務透明與監理機制，使宗教交流可能成為政治資金流入的隱蔽管道。例如：2016 年彰化碧雲禪寺因產權糾紛所產生的「五星廟」事件，該寺廟因產權糾紛而被統戰人士接管，2017 年更發生升掛五星旗的行為，公開展現政治立場，將宗教場域直接落實成政治象徵（王韻，2023，頁 18）。此即，當宗教財產缺乏有效監管，外部勢力即可透過金錢與產權操作滲透臺灣宗教空間。此外，資金滲透的隱蔽性也使其成為國安疑慮的來源。洪銘德與黃恩浩（2022）強調，統戰策略往往透過經濟資源支持來形塑社會認同。宗教團體在缺乏審計制度的情況下，很容易成為境外資金的「管道」。一旦資金流入與政治任務掛鉤，就可能讓宗教團體成為影響臺灣輿論與社會風向的工具。

(三) 宗教與國安風險交叉：

王韻（2023）指出，中共的宗教工作屬於一種「混合式影響力」，結合統戰、銳實力與認知作戰手法，透過宗教交流滲透臺灣社會，進而影響輿論與選舉。洪銘德與黃恩浩（2022）則強調，統戰策略已滲透至基層社會，結合村里長、教師、青年等管道，以宗教與文化為切入點，形塑民心認同。此外，藉由媒體宣傳與跨境宗教活動，中共甚至能輸出「同源文化」「民族情感」等論述，逐步弱化臺灣社會的主體意識。換言之，宗教被政治化之後，便不再僅是心靈慰藉或文化資產，而是被工具化為國家戰略的一部分（劉宇光，2025，頁 57）。

綜上所述，兩岸宗教交流雖具有文化連結與民間互動的正面意義，但在中共「宗教中國化」與統戰架構下，已成為政治滲透的重要工具。我國若無法建立制

度，恐將面臨宗教自由與國家安全之間的張力失衡。

在深入探討我國宗教法制之前，有必要先對宗教之社會功能與理論基礎加以說明，以奠定本文分析宗教與法律互動之基礎。宗教理論是探討信仰本質、功能及社會影響的學術體系。就宗教社會學（Sociology of Religion）的角度而言，宗教被視為一種社會現象，具有提供心靈慰藉、建構社會歸屬感，以及透過儀式確立成員認同等個人與社會功能（Durkheim, 1912/1995, p. 44）。而理論幫助我們從不同角度，例如我國的儒釋道融合或西方個體化信仰，理解宗教在當代社會的存在、意義與作用。在比較法的視角下，此種差異性亦反映在各國宗教法制的設計取向上：有的國家側重制度性保障、有的強調世俗主義分離，而有的（如日本）則在政教分立原則下，以功能性規範回應宗教的經濟與組織活動。本文所採取的宗教法制分析，即是以上述宗教社會學理論為背景，結合憲法宗教自由保障之框架，探討在兩岸特殊關係下，我國應如何建構一套兼顧宗教自主性與國家安全的法制規範。

就本研究之方法而言，本文採取文獻分析法（documentary analysis）為核心研究途徑，輔以制度分析與比較法方法。在文獻分析層面，本文廣泛蒐集並系統性分析學術期刊論文、政府公報、司法解釋、立法文件及相關報告，以梳理我國宗教法制之歷史沿革與現況問題；在制度分析層面，本文運用法制度論（legal institutionalism）之視角，對宗教治理結構進行功能性比較；在比較法層面，則以日本《宗教法人法》為主要參照，就立法目的、規範設計及實施效果加以比對。透過上述三種方法之交叉運用，本文嘗試為我國宗教團體之立法提出具有理論依據與實踐可行性的制度建議。

貳、我國宗教法制現況與課題

一、我國宗教法制之現況

在探討我國宗教法制現況之前，有必要先確認宗教自由權之憲法基礎。依據《憲法》第 13 條，人民有信仰宗教之自由，此條文不僅保障個人持有、選擇、改變或拒絕任何宗教信仰之絕對自由（即「內在信仰自由」），亦涵蓋個人單獨或集體、公開或私下，透過禮拜、儀式、宣傳等方式表達信仰的外在宗教行為自由，以及宗教團體自行管理內部事務與組織之結社自主權。依司法院大法官釋字第 460 號解釋，宗教自由之核心在於國家不得強制人民信仰特定宗教；釋字第 490

號解釋則確認宗教信仰不得作為免除人民法律義務之絕對事由；釋字第 573 號解釋更進一步闡明，國家對不同宗教不得採取差別待遇，且對宗教財產之管理應符合比例原則，並遵守法律明確性原則。此外，依《公民與政治權利國際公約》第 18 條，人人享有思想、良知與宗教自由，此權利不得在緊急狀態下予以克減。綜上，宗教自由權在我國受憲法第 13 條保障，兼具主觀的個人基本權利與客觀的制度性保障，但外在宗教行為與宗教結社仍得在符合憲法第 23 條比例原則之前提下，以法律加以必要限制。

對於「宗教」一詞在法律文書上之意義，官方文書上極少提及，多呈現於《憲法》第 13 條：「人民有信仰宗教之自由。」而法律制度層面上，目前最具代表性之條文，係 1929 年 12 月 7 日頒布之《監督寺廟條例》，而此條例也是迄今直接對宗教團體予以管理之法律規範。依據該條例第 2 條：「寺廟及其財產法物，除法律別有規定外，依本條例監督之。（第一項）前項法物，謂於宗教上、歷史上、美術上、有關係之佛像、神像、禮器、樂器、法器、經典、雕刻、繪畫、及其他向由寺廟保存之一切古物。（第二項）」同條例第 3 條：「寺廟屬於左列各款之一者，不適用本條例之規定：一、由政府機關管理者。二、由地方公共團體管理者。三、由私人建立並管理者。」同條例第 5 條：「寺廟財產及法物，應向該管地方官署呈請登記。」由此可知，該條例所管理之標的，僅有佛教體系之「寺廟」（尚不包括由政府機關、地方公共團體、私人建立之寺廟），而若屬於該條例之寺廟，則須向地方主管機關登記，方得運作。

進而，依據《監督寺廟條例》第 6 條：「寺廟財產及法物為寺廟所有，由住持管理之。（第一項）寺廟有管理權之僧道，不論用何名稱，認為住持。但非中華民國人民，不得為住持。（第二項）」以及第 8 條：「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。」第 9 條：「寺廟收支款項及所興辦事業，住持應於每半年終報告該管官署，並公告之。」由此等規定套用到現今可知，該管寺廟的住持，必須為臺灣人；而對於寺廟的不動產及法物，須有主管機關之許可，對於收支款項，須每半年向主管機關報告並公告。因而，倘若以此等規範加以管理，寺廟若進行運作，須遵守以下規範：

- (一)、 不得有境外人員管理寺廟；
- (二)、 不動產與金流應公開。

在現行法制規範的脈絡下，針對佛教之「寺廟」，確實能防止中國人士或統戰代理人名義上直接掌控臺灣寺廟。而在財務透明面，透過資金揭露與不動產處分管理，對防範中共資金滲透，應有所助益。

然而，因為上開條例所規範之標的，僅有佛教之寺廟，針對道教、基督教、天主教、伊斯蘭教，乃至於民間信仰體系，則無法適用上開法令。如依其他法律規定，目前僅有《民法》、《人民團體法》可資適用，但無前揭金流公開、人員管理之規定。至於《財團法人法》，在 2018 年修法時，並未將「宗教財團法人納入（公視，2018）。

二、我國宗教法制之課題

承接前述，臺灣有關宗教管理之相關法制，目前僅有《監督寺廟條例》加以規範。不過從該條例僅管理「寺廟」便可知悉，若一部法律僅就特定宗教或宗教團體類型進行規範，便可能有違平等原則。此揭議題在司法院大法官釋字第 573 號解釋及其理由書中，便有明確說明。

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，或對人民特定信仰畀予優待或不利益，前已述及；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畀予不利益，即有悖於宗教中立原則及宗教平等原則。監督寺廟條例第三條規定，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，……。惟同條例第八條之規定，依該條例第一條所稱「凡有僧道住持之宗教上建築物，不論用何名稱，均為寺廟」，及第二條第一項所定「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，即與憲法第十三條及第七條所定之宗教中立原則及宗教平等原則有所不符（節錄自：司法院大法官釋字第 573 號解釋理由書第 5 段）。

此外，對於前揭所分析，《監督寺廟條例》第 8 條所規範者，係關於不動產之管理，包括處分、變更等，均應由主管機關先行審查，始得為之。大法官於同

一號釋字中亦有表達相關看法。

監督寺廟條例第八條規定：「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。」旨在保護同條例第三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（本院釋字第四四五號、第四九一號解釋參照），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，牴觸憲法第二十三條規定（節錄自：司法院大法官釋字第 573 號解釋理由書第 4 段）。

本文合先敘明，關於《監督寺廟條例》與司法院大法官釋字第 573 號解釋之意義，乃因該條例制定於 1929 年，係我國在南京政府時期，以「移風易俗」為名、對民間宗教活動進行國家管制的產物。惟在此號解釋做成的 2004 年，解除戒嚴已逾 15 年，國家管制的概念已逐漸鬆綁。此號解釋在教義層面的最大貢獻，便在於對宗教自由之憲法保障內涵作出系統性闡釋。大法官明確指出，憲法第 13 條所保障之宗教自由，不僅涵蓋個人之內在信仰自由（forum internum），亦及於宗教行為與宗教結社自由，包括宗教組織依其教義自主管理內部事務之制度性保障。

就此而言，此號解釋確立了兩項重要的憲法原則：其一，宗教團體之財產自主權屬於宗教自由之制度性保障範疇，國家非有正當理由並符合比例原則，不得任意干預；其二，立法者以概括授權方式賦予行政機關對宗教財產處分之核准權，欠缺法律明確性，且逾越宗教自由之憲法保障界限。此二原則確立了「國家與宗教」關係的憲法基準，具有跨時代的規範意義。

不過殊值注意者是，由上開大法官解釋意旨可以知道，對於寺廟之財產管理、處分等事項，如為了避免遭受有心人士不當處置，有害寺廟信仰傳遞的狀況下，即有其正當性。只是需要顧及寺廟之組織自主性，並符合比例原則。換言之，在顧及宗教組織對於財產的自主性下，基於對統戰或滲透所產生的國家安全風險考

量，透過法律規範，對其財產之變動進行管理或陳報，應屬可行。

綜上所述，雖然《監督寺廟條例》已顯然不合時宜，並由大法官解釋宣告有違平等原則之處。但其立法精神（即保障宗教信仰傳承、避免財產遭濫用）仍值得延續並轉化。若能透過新法體系，將此精神融入符合憲法要求的規範，並結合當前面對兩岸宗教交流所帶來的滲透風險，則不僅能回應大法官解釋所強調的中立與平等原則，也能在宗教自由與國家安全之間建立新的平衡。

然而，此號解釋對於透過法律規範以對財產變動進行管理或陳報，卻未能同步催生完整的新法，使得目前各宗教團體仍依循民法、人民團體法、監督寺廟條例（部分條文仍有效）或其他散落法規以取得法律人格，使得宗教團體之法制，形成高度分歧與不確定性。

甚至，在 2018 年《財團法人法》修法後，該法第 75 條第 1 項：「宗教財團法人之許可設立、組織、運作及監督管理，另以法律定之。於完成立法前，適用民法及其他相關法律之規定。」此一條款之立法設計，本質上係一「過渡性授權條款」，其規範其實已然對宗教財團法人之特殊性需要專屬立法予以回應，同時為避免法制真空，以適用民法及其他相關法律作為暫時性銜接安排。換言之，「完成立法前適用民法及其他相關法律」之規定，係立法者預設為短暫過渡之例外狀態，而非長期常態之制度安排。

但是，《財團法人法》施行迄今（2026 年），已逾七年，所謂「另以法律定之」的宗教財團法人專法，至今付之闕如。立法院從未完成宗教基本法、宗教團體法或宗教法人法之立法程序。原本預設為暫時例外的過渡條款，在現實運作中已悄然轉化為長期適用的常態規範，形成「過渡變常態」的制度異化現象。

申言之，現行法制對宗教組織之規範，存在一項被忽視的結構性問題，即現行法制對宗教組織之處理，實際上在修正《財團法人法》時，預設了「財團法人」作為唯一的宗教法人型態，卻未能充分回應宗教組織在組織結構上之多元性，且將其在修法時排除於專法之外。就《民法》法人制度之基本架構而言，法人可區分為「社團法人」（以人之結合為基礎）與「財團法人」（以財產之集合為基礎）兩大類型。然而，許多宗教組織，尤其是具有信徒會員制度之教會、佛教僧團或新興宗教團體，其組織性質更近似於「人的結合」之社團，而非以財產為核心的財團。將此類組織強制納入財團法人之框架，不僅在組織結構上存在性質上之扞

格，更可能因財團法人缺乏成員表決機制，導致宗教組織內部民主治理之缺失，反而增加財產遭少數人把持或境外資金滲透之風險。

職是之故，建構一套以憲法「宗教自由」精神為核心、兼顧宗教自主與國家監督之宗教團體專屬立法，已具有高度的規範必要性與現實迫切性。此一新法不僅應延續《監督寺廟條例》保障信仰傳承、防止財產濫用之立法精神，更應將其轉化為符合平等原則與比例原則之現代法制架構，並納入境外資金申報、財務透明揭露等防滲透機制，以在宗教自由與國家安全之間建立具有憲法正當性的新平衡。

以下，在比較法的視野下，本文嘗試以日本《宗教法人法》的討論為核心，期盼提供一個值得深入參照的立法範例。該法以尊重宗教自治為核心，同時透過法人登記、財務公開與主管機關適度監督等制度設計，在保障宗教組織自主性的前提下，維繫了國家對宗教法人運作的基本透明度與課責性。以下將以日本宗教法人法之立法架構、制度設計及近年改革動向為參考依據，進一步探討臺灣宗教團體立法之可能方向與規範建議。

參、他山之石：日本宗教法人法之規範參考

日本是在民主先進國家中，少數訂有宗教專法的國家。雖然日本因為神道教信仰之故，與臺灣的宗教發展不盡相同，但其對於保障宗教團體取得法人地位、政教分立原則建立，乃至重大財物及財產處分之公告事務，均有完整規範，應能對臺灣宗教法制之再建立，有所呼應。日本自 1951 年 4 月 3 日制定《宗教法人法》，便基於宗教自由、政教分立、尊重宗教法人的自主性等而制定，前後歷經多次修訂，最近一次應為 2025 年（令和 7 年 6 月 1 日）。

首先，在法人地位部分，《宗教法人法》第 2 條¹中優先確認，所謂的宗教團體，係指以宣揚宗教教義、舉行儀式及教化育成信眾為主要目的團體，並不限神社、寺院、教會、修道院及其他相類似團體。同法第 4 條²即規定，宗教團體得依

¹ 宗教法人法第二条：「この法律は、宗教団体が、礼拝の施設その他の財産を所有し、これを維持運用し、その他その目的達成のための業務及び事業を運営することに資するため、宗教団体に法律上の能力を与えることを目的とする。

² 憲法で保障された信教の自由は、すべての国政において尊重されなければならない。従つて、この法律のいかなる規定も、個人、集団又は団体が、その保障された自由に基づいて、教義をひろめ、儀式行事を行い、その他宗教上の行為を行うことを制限するものと解釈してはならない。」

² 宗教法人法第四条：「宗教団体は、この法律により、法人となることができる。

該法規定取得法人資格，後續則依第 12 條³，提交相關文件加以設立。

進而，綜觀《宗教法人法》之重要規範，大致上可分為 3 項特徵，包括認證制度、責任役員制度，以及公告制度。此 3 項制度可說是該法的「三大支柱」(劉茂珍，1988，頁 37)。

所謂「認證制度」，係由於 1940 年於日本公布之《宗教團體法》採行的是「許可主義」⁴(瞿海源等，1989，頁 21-22)，後來該法因權力過度擴張而廢止，另制定《宗教法人法》後，改採行以獲得主管機關認證之方式，使宗教法人設立合法化。「役員制度」則進一步要求，宗教法人須有 3 人以上之責任役員，其中 1 人為法人代表。在議決宗教法人事項時，須有責任役員過半數同意，以建立完善治理機制。⁵

2 この法律において「宗教法人」とは、この法律により法人となつた宗教団体をいう。」

³ 宗教法人法第十二条：「宗教法人を設立しようとする者は、左に掲げる事項を記載した規則を作成し、その規則について

所轄庁の認証を受けなければならない。

一 目的

二 名称

三 事務所の所在地

四 設立しようとする宗教法人を包括する宗教団体がある場合には、その名称及び宗教法人非宗教法人の別

五 代表役員、責任役員、代務者、仮代表役員及び仮責任役員の呼称、資格及び任免並びに代表役員についてはその任期及び職務権限、責任役員についてはその員数、任期及び職務権限、代務者についてはその職務権限に関する事項

六 前号に掲げるものの外、議決、諮問、監査その他の機関がある場合には、その機関に関する事項

七 第六条の規定による事業を行う場合には、その種類及び管理運営（同条第二項の規定による事業を行う場合には、収益処分の方法を含む。）に関する事項

八 基本財産、宝物その他の財産の設定、管理及び処分（第二十三条但書の規定の適用を受ける場合に関する事項を定めた場合には、その事項を含む。）、予算、決算及び会計その他の財務に関する事項

九 規則の変更に関する事項

十 解散の事由、清算人の選任及び残余財産の帰属に関する事項を定めた場合には、その事項

十一 公告の方法

十二 第五号から前号までに掲げる事項について、他の宗教団体を制約し、又は他の宗教団体によつて制約される事項を定めた場合には、その事項

十三 前各号に掲げる事項に関連する事項を定めた場合には、その事項

2 宗教法人の公告は、新聞紙又は当該宗教法人の機関紙に掲載し、当該宗教法人の事務所の掲示場に掲示し、その他当該宗教法人の信者その他の利害関係人に周知させるに適当な方法とするものとする。

3 宗教法人を設立しようとする者は、第十三条の規定による認証申請の少くとも一月前に、信者その他の利害関係人に対し、規則の案の要旨を示して宗教法人を設立しようとする旨を前項に規定する方法により公告しなければならない。」

⁴ 即賦予文部大臣監督、調査、撤銷宗教團體之權限，政府得以監督並對各宗教團體內部事務加以干涉。

⁵ 節錄自：宗教法人法第十八条 1~3：「宗教法人には、三人以上の責任役員を置き、そのうち

進而與本文有關的最重要制度，則為「公告制度」。此制度乃國家廢除對於宗教團體的監督與干涉後，為保障宗教法人自主性，又兼顧人民參與宗教的保障下，所設計出。如《宗教法人法》第 23 條（財產處分等之公告）⁶、第 25 條（財產目錄等之製作、備妥、閱覽及提出）⁷等規範，就宗教法人之財產處分，應公開向信徒或利害關係人以新聞、公布欄等方式進行公告。甚至若違反此類規定，將處 10 萬日圓以下之罰鍰⁸。

不過，有關日本《宗教法人法》立法之另一重要精神，則是「聖俗分離」原則。其意義近似於所謂「政教分立」原則，即「宗教活動本身」與「伴隨宗教而產生的經濟活動」二者應加以區分。為保障人民信仰宗教之自由，《宗教法人法》之整體立法概念，便是有關「伴隨宗教而產生的經濟活動」⁹（濱田源治郎 1978, 123）。

而所謂「聖俗分離」的重要體現，則可透過「津地鎮祭訴訟（つじちんさいそしょう）」加以了解。該訴訟是日本三重縣津市在市立體育館動工儀式上舉行神道教式奠基儀式，並使用公共資金支付費用，是否違反了日本憲法第 20 條規定的政教分離原則而引發的行政訴訟。而在日本最高裁判所的判決中，承認該活動兼具「社會儀禮」與「世俗慣行」的性質。最高裁判所採取「目的效果標準」

一人を代表役員とする。

2 代表役員は、規則に別段の定がなければ、責任役員の互選によつて定める。

3 代表役員は、宗教法人を代表し、その事務を総理する。」

⁶ 宗教法人法第二十三条 1：「宗教法人（宗教団体を包括する宗教法人を除く。）は、左に掲げる行為をしようとするときは、規則で定めるところ（規則に別段の定がないときは、第十九条の規定）による外、その行為の少くとも一月前に、信者その他の利害關係人に対し、その行為の要旨を示してその旨を公告しなければならない。但し、第三号から第五号までに掲げる行為が緊急の必要に基くものであり、又は軽微のものである場合及び第五号に掲げる行為が一時の期間に係るものである場合は、この限りでない。」

⁷ 宗教法人法第二十五条 1：「教法人は、その設立（合併に因る設立を含む。）の時に財産目録を、毎会計年度終了後三月以内に財産目録及び収支計算書を作成しなければならない。」

⁸ 宗教法人法第八十八条：「次の各号のいずれかに該当する場合には、宗教法人の代表役員、その代務者、仮代表役員又は清算人は、十万円以下の過料に処する。...

三 第二十三条の規定に違反して同条の規定による公告をしないで同条各号に掲げる行為をしたとき。

四 第二十五条第一項若しくは第二項の規定に違反してこれらの規定に規定する書類若しくは帳簿の作成若しくは備付けを怠り、又は同条第二項各号に掲げる書類若しくは帳簿に虚偽の記載をしたとき。...

⁹ 所謂「聖俗分離」的重要體現，可透過「津地鎮祭訴訟（つじちんさいそしょう）」加以了解。該訴訟是日本三重縣津市在市立體育館動工儀式上舉行神道教式奠基儀式，並使用公共資金支付費用，是否違反了日本憲法第 20 條規定的政教分離原則而引發的行政訴訟。而在日本最高裁判所的判決中，承認該活動兼具「社會儀禮」與「世俗慣行」的性質。最高裁判所採取「目的效果標準」（目的・效果基準），認為若政府行為的主要目的不是推廣特定宗教，且實際效果未使特定宗教受到援助或促進，則不違反「聖俗分離」原則。

（目的—效果基準），認為若政府行為的主要目的不是推廣特定宗教，且實際效果未使特定宗教受到援助或促進，則不違反「聖俗分離」原則。

綜觀日本《宗教法人法》的制度設計，可知其對於宗教事務管理的核心精神在於「以有限管理換取充分保障」。一方面，國家透過認證制度、責任役員制度與公告制度，要求宗教法人建立組織治理結構、維持財務透明並定期公告重大財產處分，以確保信徒與社會大眾均能掌握宗教法人之運作情況。此公開機制若能對應兩岸宗教交流之制度，不僅能防止宗教組織內部資產遭不當處分，亦能避免宗教團體成為資金洗錢或政治滲透的管道。

此外，綜覽整部《宗教法人法》，並未對宗教教義或儀式活動加以干預，反而強調國家對信仰核心應保持中立之「聖俗分離」。其所介入的領域，主要限於「伴隨宗教而產生的經濟活動」，也就是財務、財產與法人治理等層面，使得法律規範得以在防範風險與尊重宗教自由之間取得平衡。

綜上所述，日本的宗教法人制度，在我國立法例闕漏的當下，有兩個層面可供參酌：其一，透過財務透明與公開公告，防止宗教團體淪為資金與權力操作的工具；其二，藉由明確界定國家干預範圍，確保信仰自由與宗教自主性。

進而，我國宗教立法在援引日本《宗教法人法》作為參照時，有一根本性的論述立場必須先行釐清。日本宗教法人制度之所以值得借鑑，並非因為該法提供一套更精密的管制工具，而是透過明確的法律框架，使宗教團體的自主性獲得穩定的制度性支撐，而非長期懸置於法制的灰色地帶之中。若僅擷取其財務公開、財產申報等管制面向加以移植，而忽略其整體制度設計對宗教自由的積極保障精神，則不免有斷章取義之虞，亦將使本文之立法建議淪為單向的管制論述，失卻其應有的憲法厚度。

就此而言，對照日本《宗教法人法》之制度設計，反觀我國現行法制，可以發現在宗教自由保障面向上，尚有諸多亟待改善之處。

一、宗教團體取得法人資格之途徑：

日本《宗教法人法》第 2 條明確定義宗教團體之範疇，第 4 條賦予其取得法人資格之一般性權利，第 12 條則規定設立認證之程序，使各類宗教團體均得依循統一且透明的程序取得法律人格，進而享有財產權、締約能力與訴訟當事人

地位等法律保障。反觀，我國法制下的宗教團體，至今須仍須依其組織型態分別適用人民團體法、民法或監督寺廟條例等不同法規，新興宗教團體或非傳統宗教組織更常面臨無從取得法人資格的困境，致使其財產缺乏法律保護、內部治理無從規範，信徒之權益亦無相應制度可資依憑。此一法制缺口，對宗教自由的實質傷害，恐比缺乏管制機制更為根本。

二、宗教組織內部治理之自主性保障：

日本《宗教法人法》之責任役員制度，要求宗教法人設置複數責任役員並建立議決機制，其目的並非對宗教組織施加外部管控，而是確保宗教法人的內部決策具有集體性基礎，防止少數人以宗教之名擅斷組織事務、侵害信徒之集體利益。此一制度設計的立法精神，在於透過組織治理的法制化，強化宗教自治的制度韌性，使宗教組織得以抵抗來自內部或外部的不當操控。相較之下，臺灣現行法制對宗教組織之內部治理幾乎付之闕如，致使宗教組織極易因個人權威或派系操控而喪失自治實質，此亦為「五星廟」等事件得以發生的制度背景之一。

三、對宗教事務之干預範圍明確界定：

日本《宗教法人法》透過「聖俗分離」原則，明確劃定國家得介入的範圍限於「伴隨宗教而產生的經濟活動」，對於信仰核心、教義內容與儀式活動則嚴守中立，國家不得置喙。此一原則不僅是對宗教自由的消極保障，更是對國家權力的積極限縮，使宗教組織得以在法律明確劃定的自治空間內自由運作，無須時刻擔憂行政機關以不確定的公益標準介入其信仰事務。反觀臺灣，現行法制不僅欠缺此類明確界定，主管機關對宗教事務之行政裁量空間亦相對寬泛，宗教組織往往處於被動應對行政干預的不確定狀態，對宗教自主性造成潛在的寒蟬效應。

四、信徒作為宗教關係主體之法律地位：

日本《宗教法人法》之公告制度，其保護對象不僅是社會大眾，更直接指向信徒本身。亦即，信徒有權知悉其所支持之宗教組織的財務狀況與重大財產處分，此係將信徒定位為宗教關係中具有實質利害關係之法律主體，而非單純的被動受眾。此一立法視角的意義在於：宗教自由不僅是個人面對國家的防禦性權利，亦包含信徒在宗教組織內部得以自主參與、知情決策的積極面向。臺灣現行法制對此幾乎未有制度性回應，信徒在捐款、參與法會或廟會等宗教經濟活動時，既無法定的資訊請求權，亦無相應的救濟管道，此一制度空白實有損宗教自

由之實質內涵。

綜上，以日本《宗教法人法》為參照對象，所應汲取的核心啟示，首先在於如何透過立法積極保障宗教自由，而非如何強化國家管制。財務透明、組織治理與公告制度，在日本法制脈絡中均係服務於宗教自由保障之手段，而非目的本身。我國若欲建構符合憲法精神的宗教團體法制，應以「制度保障自由」為主軸，在賦予宗教組織完整法人地位、明確劃定國家干預邊界、強化信徒主體地位等面向上優先著力，如此方能使宗教財產透明化等配套機制，在完整的宗教自由保障基礎上發揮其應有的防滲透功能。

肆、兩岸宗教交流事件之立法探討

誠如「壹、」所述，若以媽祖文化為例，媽祖信仰原為民間宗教，歷史上以海洋庇護與文化交流為核心。然而，自中國改革開放以來，中共逐漸將其「文化化」，轉化為政治統戰與對外交流工具。古明君（2019）認為，媽祖文化在官方推動下，透過「中華媽祖文化交流協會」的成立與運作，被納入「一帶一路」及「祖國統一」戰略的話語框架。此舉使得媽祖文化不僅是宗教信仰的展演，更成為跨海峽文化交流與海外統戰的媒介。

而以前述的「五星廟」事件所引發的宗教政治化、政治滲透的案例觀之，從王韻（2023）分析的角度，確實如其所說，在臺灣民間宗教私人化的特質下，信仰的確會被用來牟取個人利益，進而影響政治與兩岸關係，也突顯宗教場域存在被統戰人士利用的脆弱性。當宗教財產缺乏法律保護與透明管理，極易淪為政治滲透的工具。

然而，若就法律觀點，該事件所影響的範疇若同時涉及財產與政治傾向，則不外乎應當從此 2 種角度切入，看是否可以透過法律制度加以管理。

首先，宗教組織是否能因為受到統戰或政治的滲透，而受到法律的限制或制裁？若依照《反滲透法》或《國家安全法》之規定，前法所規範的「滲透」，指的是對民主政治制度的干預或影響；而後法的違法態樣，多是為境外敵對勢力洩漏機密或關鍵技術等。然而，若純為宗教組織的發展，恐難有前述滲透或洩漏機密等情形，自難以用這類法律加以規範。

進而，能否以宗教組織「發表親中言論」或是「對中國誓忠」等態樣進行法

律上的裁罰？大法官則在司法院大法官釋字第 644 號解釋中有以下說明：

人民團體法第二條規定：「人民團體之組織與活動，不得主張共產主義，或主張分裂國土。」同法第五十三條前段關於「申請設立之人民團體有違反第二條……之規定者，不予許可」之規定部分，乃使主管機關於許可設立人民團體以前，得就人民「主張共產主義，或主張分裂國土」之政治上言論之內容而為審查，並作為不予許可設立人民團體之理由，顯已逾越必要之程度，與憲法保障人民結社自由與言論自由之意旨不符，於此範圍內，應自本解釋公布之日起失其效力(司法院大法官釋字第 644 號解釋文參照)。

大法官在該號解釋中認為，政治主張屬於言論自由的範疇，除非有行為已明顯危害中華民國存在或自由民主的憲政秩序，否則不得加以禁止。也就是說，若宗教組織發表明確的政治言論，例如升五星旗、播放中國國歌等明顯已被滲透之作為，在憲法的框架下仍難以直接制裁。

惟就此處之論述脈絡，有一點必須加以釐清與正名。司法院大法官釋字第 644 號解釋之作成，乃我國民主憲政發展史上得來不易的重要成果，其所確立者，是對威權時期以「主張共產主義或分裂國土」為由限制結社與言論之法律的違憲宣告，意義在於將政治性言論納入憲法保障的核心範疇，防止國家以模糊的意識形態標準對人民的表達自由與結社自由進行預防性管制。若僅以「難以直接制裁」的制度障礙視之，不免失之偏頗，甚至有倒果為因之虞。

因而，本文認為，此號解釋之所以珍貴，正在於它劃定了國家權力不得輕易逾越的自由邊界，而這條邊界是民主社會在威權陰影下艱難確立的。對此保障的珍視，不應因為面臨統戰滲透的現實挑戰而輕易動搖，否則，以「防堵統戰」為名所進行的言論管制，極可能重蹈威權時期以「防共」為名壓制異見的歷史覆轍。換言之，此號解釋所確立的言論自由保障，本身即是民主憲政秩序的核心內容之一，其所保護的正是民主體制得以運作的根本條件。

然而，承認此號解釋之憲法保障價值，並不意謂國家在面對境外滲透時束手無策，而是認為對抗統戰滲透的適切手段，不在於限制言論或思想，而在於強化制度透明度，使公民社會得以在充分資訊的基礎上自主判斷與選擇。司法院大法官釋字第 644 號解釋所禁止的，是國家對政治性言論內容的預防性審查與制裁，但其並未禁止立法者要求宗教組織公開財務來源、揭露境外資金往來，乃至建立

定期申報機制等。這兩者在憲法上的性質截然不同：前者是對言論自由的直接限制，後者是對組織透明度的程序性要求，其所干預者並非表達自由，而是財務資訊的公開義務，具有完全不同的憲法正當性基礎。

申言之，若無法直接限制其滲透或統戰的行為，本文認為則可從財產處分、金流來源的公開，讓人民有足以辨別的完整資訊。誠如前章所述，若有如日本《宗教法人法》對有關「伴隨宗教而產生的經濟活動」所為之規定，以及對於宗教財產處分的管理，那麼至少在人們參與宗教經濟活動（例如：捐獻、辦法會、廟會等）的同時，也能定期知悉該宗教組織之金流往返。倘若發現有中國或境外的突然大筆金流，則可盡速加以防範或敬而遠之。如此一來，在臺灣發展宗教團體法制上，財產的公開便成為最為關鍵的反滲透作為，不僅不與釋字第 644 號解釋相牴觸，反而是在尊重其所確立之言論自由保障的前提下，另闢一條以「資訊透明」取代「言論管制」的民主防衛路徑。

此外，就財務資訊公開之憲法正當性基礎而言，其與釋字第 644 號解釋所涉及之言論自由限制，在憲法性質上存在根本差異，可從以下面向加以補充：

一、公開義務之對象：

本文認為，宗教組織之財務資訊公開義務，可採「分層公開」之設計。對內，以信徒及利害關係人（如捐獻者、寺廟委員）為主要對象，賦予其知情權，使其在參與宗教活動或財產處分決策時得以充分判斷；對外，涉及境外資金匯入之金流資訊，則應向主管機關申報並於一定條件下對社會大眾公開，以使公民社會得以形成有效監督。此種設計與前揭日本《宗教法人法》第 25 條所確立之財務書類閱覽制度相近。該法規定，信徒及利害關係人得請求閱覽宗教法人之財產目錄、資產清冊及收支計算書，而主管機關則享有更廣泛之查閱權。而透過上述比較法例，財務透明要求在民主國家並非例外，而是宗教自治與社會監督之間取得平衡的普遍制度設計。

二、與釋字第 644 號解釋之憲法正當性基礎之區別：

釋字第 644 號解釋所處理者，係國家對政治性言論「內容」之預防性審查，其所涉及之基本權為憲法第 11 條之言論自由及第 14 條之結社自由。國家介入之手段為「不許可設立」，具有直接壓制表達內容之性質，故大法官認定其逾越必要程度。相對而言，財務資訊公開義務所規範者，並非組織之主張或思想內容，

而係財產流動之客觀事實；其所干預之基本權，若有，亦僅涉及憲法第 15 條財產權之邊緣面向，或宗教自治之制度保障（釋字第 490 號參照），而非表達自由之核心。依據憲法比例原則，此類程序性資訊揭露義務，只要目的正當（維護宗教組織之公共信賴與防範境外滲透）、手段適當且侵害最小，即具備充分之憲法正當性。換言之，兩者之差異在於：前者是國家以思想內容為由決定「誰可以存在」，後者是國家要求「以何種透明方式運作」，憲法評價截然不同。

伍、結論

綜上可以清楚看出，兩岸宗教交流雖然表面上帶有文化親緣與信仰互動的積極意涵，但在中共「黨管宗教」以及「宗教中國化」的政策邏輯下，實際上已經成為滲透臺灣社會的重要管道。本文從媽祖文化的「文化化」及其交流互動等方式加以論述，其交流方式常不脫「一帶一路」等政策面向，便表現出宗教活動在兩岸互動中，經常被轉化為統戰工具，藉由文化、經濟與組織滲透的方式，逐步形塑臺灣社會的文化認同與政治氛圍。

因而，臺灣所面臨的風險主要集中在三個面向：

一、宗教自主性的削弱：

當宗教團體過度依賴境外資金與組織資源，其內部決策便可能逐漸受到附加條件的限制，進而失去應有的信仰自主性。

二、境外資金滲透的隱憂：

缺乏財務透明與審計制度，使宗教團體容易成為統戰資金的通道，甚至直接轉化為政治象徵，例如「五星廟事件」即是鮮明的案例。

三、與國安風險的交叉：

宗教在此情境下不再僅是心靈安頓或文化傳承，而是成為認知作戰、統戰策略的重要工具，透過節慶、媒體與學術論壇，逐步輸入「同源文化」「民族情感」的政治論述，削弱臺灣社會的主體性。

然而，檢視我國現行法制，僅有《監督寺廟條例》作為宗教專法，且其規範範圍限於佛教寺廟，不僅過於狹隘，亦違反憲法平等原則與宗教中立原則。司法院大法官釋字第 573 號即已明白指出，針對特定宗教加以差別待遇，已違反憲法

第 7 條平等原則及第 13 條宗教自由之保障。

因此，本文進一步從比較法的角度，以日本的《宗教法人法》作為戰後憲法秩序下的重要參考依據。該法透過法人認證、責任役員制度與公告制度三大支柱，建立起宗教團體的治理與財務透明機制。值得注意的是，日本並未對宗教教義或儀式活動加以干預，而是將集中在「伴隨宗教而產生的經濟活動」，亦即財務、資產必須公開之層次，避免國家過度介入宗教或傾向於某種宗教傾向。

就臺灣而言，若要建立新的《宗教團體法》，本文認為至少應有三項基本方向：

四、普遍適用原則：

應涵蓋所有宗教及民間信仰組織，避免僅對部分宗教課以義務，造成違憲疑慮。

五、資訊公開原則：

應要求宗教團體對重大財產處分、跨境資金來源、收支報告進行公告，並賦予信徒查閱權，使社會監督成為可能。

六、比例原則：

管理的手段應以揭露與事後查核為主，避免採用事前許可與過度限制，以確保宗教自由與自主性。

綜上所述，宗教在兩岸交流中已非純粹的信仰活動，而是被嵌入統戰與文化政治的操作之中。臺灣若持續停留在過時的《監督寺廟條例》階段，將無法有效回應當前宗教滲透的風險。盼能透過新法體系的建立，結合透明治理與政教分立精神，適度回應臺灣面臨的跨境挑戰，方能在宗教自由與國家安全之間，找到平衡點。

參考文獻

一、中文文獻

- 大陸委員會委託學者（2026）。中共打壓宗教自由及對臺宗教統戰（摘要）（修正稿）。行政院大陸委員會。
- 王 韻（2023）。統戰、銳實力、還是認知作戰？一個分析中共對臺宗教工作混合式影響力的架構。《遠景基金會季刊》，24(2)，5-53。
- 古明君（2019）。作為中共發揮海外影響力工具的媽祖文化。《中國大陸研究》，62(4)，103-132。
- 中央通訊社（2025）。媽祖文化沙龍上海舉行 兩岸專家分享各地歷史。10月11日。<https://www.cna.com.tw/news/acn/202510110100.aspx>
- 公共電視新聞（2024）。高雄《媽祖魂》巡演演出 引發宗教文化對話。3月21日。<https://news.pts.org.tw/article/398099>
- 洪明德、黃恩浩（2022）。中共統戰工作之研究：以對台社會基層統戰為例。《復興崗學報》，(120)，51-80。
- 晏可佳（2024）。關於堅持我國宗教中國化方向的若干理論思考。《上海市社會主義學院學報》，2024(1)。<https://www.shsy.org.cn/detailpage/syxw-6e1fe0eb-24b9-4bde-b598-d2961f1220e5.html>
- 張志雄、張梓嘉（2018）。藍綠共識 財團法人法排除宗教。《公視新聞網》。6月27日。<https://news.pts.org.tw/article/398099>
- 張貴閔（2023）。解構中國因素：跨海峽民間宗教交流的制度邏輯。《政治科學論叢》，(98)，111-148。
- 廖劍峯（2020）。中國大陸推動「宗教中國化」評析。《展望與探索》，18(4)，113-124。
- 劉宇光（2025）。香港佛教與民族主義：從讓路迴避到近年表忠開路之轉向（2000~2020年）。《中國大陸研究》，68(1)，45-89。
- 劉茂珍（1988）。《日本宗教行政業務考察報告書》。內政部。
- 澳門力報新聞網（2025）。媽祖文化旅遊節月底揭幕。10月13日。<https://www.exmoo.com/article/251557.html>
- 齊美雯（2020）。中共利用信仰爭取臺灣民心。《清流雙月刊》，(4)，16-17。
- 經濟日報（2025）。媽祖文化分享會連三年舉辦 兩岸學者齊聚上海交流。10月11日。<https://money.udn.com/money/story/5603/9063653>
- 瞿海源、林本炫、朱永昌（1989）。《宗教法研究》。內政部委託研究。

二、日文文獻

- 塚田穗高（2025）。政教分離問題が立ちあがるとき—津地鎮祭訴訟の宗教社会

学的検討—。文教大学国際学部紀要，36(1)，61-77。
濱田源治郎（1978）。裁判宗教法。酒井書店。

三、英文文獻

CCPR Centre. (2015). *Simple guide on the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*.

https://ccprcentre.org/files/media/ICCPR_easy_to_read_commentary_WEB.pdf

Chang, Y. Y. (2025). Cross-strait religious influence and united front tactics: Insights from political economy of cultural continuity, and policy responses. *Journal of Cultural Analysis and Social Change*, 10(2), Article 2103 – 2118.

<https://doi.org/10.64753/jcasc.v10i2.1909>

Durkheim, É. (1995). *The elementary forms of religious life* (K. E. Fields, Trans.). Free Press. (Original work published 1912)

European Court of Human Rights. (1993). *Kokkinakis v. Greece*, Application No. 14307/88. <https://hudoc.echr.coe.int>

Madsen, R. (1998). *China's Catholics: Tragedy and hope in an emerging civil society*. University of California Press.

Sher, C.-Y., Pien, C.-P., O'Reilly, C., & Liu, Y.-H. (2024). In the name of Mazu: The use of religion by China to intervene in Taiwanese elections. *Foreign Policy Analysis*, 20(3), Article orae009. <https://doi.org/10.1093/fpa/orae009>

**Institutional Balancing of National Security and Religious Freedom:
Reconstructing Taiwan's Religious Organizations Act with Reference to Japan's
Religious Juridical Person System**

Tzu-Yu Chiou¹⁰

Abstract

In recent years, the frequency and depth of cross-strait religious exchanges have steadily increased, ranging from temple alliances and mutual visits during religious cultural festivals to cross-border donations and organizational cooperation. Such interactions have become a crucial channel for the penetration of religious soft power. However, the People's Republic of China adopts a policy model of "united front first, national security-oriented" in its domestic governance of religion, whereby religious activities are often intertwined with political infiltration strategies, posing potential risks to Taiwan's religious autonomy and social security.

Taiwan's current religious legal framework remains confined to civil associations under the Civil Code and administrative guidance, while excluding the application of the Civil Foundations Act. It still lacks explicit regulations addressing cross-border religious financial flows, infiltration by foreign organizations, and transparency in the governance of religious groups, making it difficult to respond to the new challenges emerging from cross-strait religious interactions.

This study adopts an institutional analysis, comparative law approach, and case study methodology. First, through institutional analysis, it examines the heterogeneity of religious governance structures across the Taiwan Strait, particularly the integration of mainland Chinese religious groups with the "Party-led" political system and their infiltration functions. Second, from a comparative legal perspective, it references the regulatory models of democratic countries such as Japan concerning religious corporations and cross-border religious oversight. Finally, it employs case studies of representative cross-strait religious exchange events to analyze the operational patterns of funding, organizational structures, and personnel networks, as well as their impact on Taiwan's legal system.

Religious freedom, as a core value protected by the Constitution, does not preclude the State from exercising appropriate oversight when issues of national security, public interest, or cross-border influence are involved. This article argues that, in the current cross-strait context, the reconstruction of a Religious Organizations Act should address

¹⁰ Assistant Professor, Department of Law, Hsuan Chuang University.

The paper was published under two double-blind reviews. Received: March 8, 2026. Accepted: April 23, 2026.

three levels: (1) establishing a religious corporation system to enhance organizational governance and financial transparency, thereby ensuring public interest and autonomy; (2) designing disclosure and review mechanisms for foreign funding, organizational cooperation, and religious exchanges to prevent political infiltration and influence operations; and (3) setting minimum supervisory standards consistent with human rights protection to avoid excessive restrictions on religious freedom under the pretext of national security.

In sum, the Religious Organizations Act should serve as a foundational law to remedy deficiencies in Taiwan's religious legal system. It must simultaneously safeguard constitutional protection of religious freedom while addressing infiltration risks arising from the unique cross-strait relationship, thereby achieving dual protection of constitutional order and the public interest.

Keywords: Religious Freedom, National Security, Cross-Strait Relations, Anti-Infiltration, Religious Organizations Act