

宗教立法之芻議

星雲

佛光山開山大師、國際佛光會世界總會會長

- 一、從歷史上看歷代的宗教法令
- 二、世界各國宗教法管窺
- 三、宗教立法得失之研討
- 四、我國需要一部現代的宗教法

前言

人類從上古以來，除了邪教和符咒邪說之外，全世界所有的宗教一直都被賦予導正社會風氣、淨化世道人心的重責大任。由於宗教信仰的不同，全世界一些政要們對宗教的護持和貶抑，也使得宗教或蒙受許多利益，或遭到無邊的迫害。

我國政府對宗教的時而護持、時而摧殘，同樣在歷史上留有記錄。但自一九二九年制定「監督寺廟管理條例」以來，政治的權利一直都像緊箍咒一樣，緊緊地束縛著佛教的發展。佛教多年來由於政府「監督寺廟管理條例」的不周延，致使弊端叢生，導致佛教經常都是處於被排斥的狀態。例如政府對於寺廟管理人資格的認定、領導者與信徒之間的認定標準、寺院庵堂財產的繼承人、產權處理的辦法，以及香油、納骨塔、田租收入應否繳稅等問題，始終沒有一個合理的法令作為遵循準則；加之社會部分不肖人士假藉宗教之名，遂行斂財、騙色、詐欺等不法行爲，政府也經常是睜一隻眼，閉一隻眼，導致宗教事件頻仍，讓宗教的神聖任務受到污染，此不但是對佛教的一大傷害，而且衍生出重重的社會問題。

說起「監督寺廟管理條例」，這是政府僅針對佛教和道教作「監督」之用，對於天主教、基督教等其它宗教則不在其內，明顯違反宗教平等與憲法保障信仰自由及宗教自治之精神，因此有識之士一直亟盼政府能儘快重新修訂一部平等、尊重對待一切宗教的新法。但是吵吵鬧鬧已有七、八十年之久，歷次的政府一直都排拒宗教立法，雖然美其名曰「保障宗教信仰自由」，實際上政府的政策就是讓宗教界內一團混亂，自生自滅。政府因無研修宗教的官員，

所以以外行人指導內行人，造成教與教爭，寺與廟爭、僧侶與信徒爭、甚至讓宗教界的宗教師們自己互相鬥爭。用鬥爭來抵銷宗教的力量，如此不懂尊重宗教地位，這樣的發展，怎麼能有健全的宗教制度呢？

其實，宗教立法在世界各國早已行之有年。宗教與政治自古以來即有不可分離、相輔相成的關連性，宗教沒有離開過國家，國家也需要宗教對社會的輔佐教化。誠如東晉道安大師曾說「不依國主（國法），佛法難立」，宗教應受國家法令的規範與保護，就像建築有建築法規，醫師、金融、教育、出版等皆有其法令規範；宗教原本雖已具有自律的內涵，但社會的生活又何能獨立於法律之外？所以透過宗教立法，保障宗教權利與地位，使其正常發展，這是法治國家一致的作風。現經宗教界人士幾番陳情、力爭，政府終於有了立法的決心，也可看出主事者從善如流的美德。

關於宗教立法，最初宗教界與政府論爭的問題，只在於世俗的政治如何管理宗教的靈修部分，如今這一個問題已經釐清，當然靈修部分「僧事僧決」，由宗教界自行制定儀規來自己解決，但是與世俗有關的建築、稅法、財務等，當然還是有宗教立法的必要。

緊接著，如何制定一個各宗教一體遵行的宗教法，又成為佛教與道教、基督教、天主教、回教、一貫道等各宗教界共同討論的問題。現在幾經協調，總算也有了共識，大家認為訂定一個可資共遵的宗教法，確實有其必要性。

接下來在進入法案章程訂定的階段，大家又一直為土地、稅務、納骨塔等問題而爭論不休。其實我們認為這些都沒有真正觸及宗教致命的問題，宗教真正的致命問題是什麼呢？是寺院教堂之宗教士的資格認定。寺院教堂的主持人不給予資格的認定，怎麼會有好的宗教團體呢？現在社會上開業行醫的要有醫師執照，辦校興學的要教師資格，甚至開計程車的司機要有駕駛執照，廚師也要經過廚師檢定合格始得掛牌營業，為何獨獨負有教化社會、導人向善之責的寺院教堂之傳教士不需要有宗教資格的認證呢？這就難怪社會上一些附佛外道假藉宗教之名，行不法之事，而造成宗教亂象與社會紛爭不斷了。所以宗教的教育不能為政府所認定，人民的信仰不能提昇；沒有好的宗教法，國家社會又如何能健全發展呢？

此一問題雖然早在數十年前，我們就具函向政府提出反應：「宗教團體的管理人或主持人，應該經由合法的宗教教育機構畢業；甚至宗教團體的負責人與主要成員，也應該有該宗教的教育單位或教會組織所頒發的資格證明文件，以避免不肖之徒假藉宗教之名，行不法之實。在此前提之下，政府應該正式承認佛學院、神學院、聖經書院等宗教研修機構的地位，使其能正常發展，並可公開招生，以培育出優秀的宗教師，進而提昇宗教教化的功能，乃至對宗教法及教育法均應有明確的制定，以昇華宗教信仰的層次。」

然而遺憾的是，有一些不懂宗教的官員從中百般刁難宗教士的資格認定問題，甚至反問道：「如果限定宗教研修機構畢業的人才能擔任住持的話，那麼一些新興宗教怎麼辦，誰來

擔任住持呢？」其實，一個新興宗教的成立，豈是那麼簡單說成立就成立？它一定要經過相當時間的醞釀、籌畫，要有歷史為人所肯定，才能成為大眾所承認的正派宗教。

一個正當的宗教，它需要有歷史可考的教主，要有正見的教義，還要有正當的教團，如佛教的佛、法、僧三寶，如天主教也有教主、教義、教士。一個新興的教團，如果以上這些根本條件不具備，怎麼能成為新興的宗教呢？所以很明顯的，別有用心的人就是不願意看到宗教人員素質提昇，不願意看到宗教的發展太大、太好。現在的宗教界不但道士可以做寺院的住持，和尚可以做道觀的主管，尤其反對宗教的人士可以擔任管理宗教的官員，造成外行人管內行人的不合理現象。其實政府如果很早就對宗教師的資格加以考核、規定，則不但杜絕社會人士對寺廟教堂名位的覬覦，還給宗教一個清淨的空間，如此有了專業人士住持，必能提昇宗教信仰的層次，發揮宗教利樂眾生的功能。但是直到現在，由於政府的政策沒有宗教士資格的限制，宗教對社會的教化功能不彰，導致社會風氣敗壞，國家倫理道德喪失，實在令人扼腕嘆息。

反觀西方國家，他們十分尊重專門機構，即連美容業、殯葬業都設有政府認可的學院及專業人員；更何況寺廟教堂的住持，莫不規定至少要有宗教學院畢業的身分，才有資格傳教，以免產生層出不窮的邪知邪說。

我國政府由於沒有宗教士的資格鑑定，導致宗教界龍蛇混雜，正邪莫辨。此外，政府對公益、慈善團體興建圖書館等，都給予獎勵，卻又要宗教繳稅。但是一遇國家有水、火、風、震等災難時，又要佛教救濟；寺院財產都用來繳稅了，如何從事公益事業呢？

甚至有關寺廟財產方面，寺廟本為十方信眾的財產，但因出家眾本身沒有兒女，師徒間的關係法律不予承認，因此宗教人士往生後，因繼承的關係，財產可能變成外人的（有血親關係者）私物。因此寺院財產不能讓出家弟子繼承是很遺憾的一件事，亟待重新立法保障。

其實，台灣宗教的亂源，歸根究底還有一個很重要的因素，就是一個寺院兩個頭（住持及管理人）。過去大陸上的寺院管理人必定是出家眾，在台灣則士紳名流都可以做管理人。出家眾（住持）建寺，在家人（或民意代表，或土豪劣紳）管理，而政府只認可管理人，有很多的野心家欺侮出家的住持不懂法令，安排信徒入會（五百元或一千元即可入會），信徒有選舉權，一改選就可以當住持，如此混亂是非，甚至把辛苦建寺的出家住持趕出寺門，致使住持投訴無門，此一劣規，更有待宗教立法，予以保障。

過去的出家僧侶大都不懂得法律，只講求道德觀念，然而今日的出家眾除了要有道德修養以外，還要懂得法律。因為現今的社會光講道理不一定能適用，凡事都要知法、合法，才能防患未然，才能保護佛教。

星雲出家六十餘年，眼見許許多多的宗教問題，深知此中之弊端，因此不得不直言表達意見。今僅就所見，分四點論述之。

一、從歷史上看歷代的宗教法令

如前所述，政府在一九二九年（民國十八年）制定的「監督寺廟管理條例」，由於沒有尊重宗教的自治發展，用政治干涉、管理宗教，尤其不能全面適用於各宗教，有失公平性，而且經過時移境遷，早已不符現代所需，因此在有識之士大聲疾呼奔走下，內政部目前已著手起草「宗教團體法」，擬將宗教團體界定為具有公益法人地位的「宗教法人」，以健全宗教行政法制，使宗教發揮更大的社會教化功能。

其實，各個宗教本身早就已經有立法規範，包括佛教、道教、天主教、基督教、回教等世界各大宗教，它們各自都有提供教徒持守的法規戒條，例如：道教有修身五箴（存好心、說好話、讀好書、學好樣、作好事）、行持六訣（忠、孝、仁、信、和、順），以及包括老君五戒等三十餘種戒律；天主教依摩西十誡愛人，遵山上聖訓愛天主；基督教必須踐履孝敬父母等十戒；回教也有禁吃豬肉等七誡八德。

佛教的戒法尤其嚴謹，除了四波羅夷外，還有不殺生、不偷盜、不邪淫、不妄語、不吸毒等五戒。另有身三、口四、意三的十善法戒及菩薩三聚淨戒。此外，又有比丘二百五十戒、比丘尼四百八十條戒，乃至沙彌（沙彌尼）十戒、式叉摩那六法戒等。甚至當初佛教從印度向四面八方傳播的過程中，又再發展出適應各地民情風俗所需的戒律，如中國佛教的「百丈清規」、「禪苑清規」、「日用小清規」、「咸淳清規」、「東林清規」、「壽昌清規」、「教苑清規」等，以及藏傳佛教的儀軌、南傳佛教的戒法等。

歷代以來，佛教為了在社會上立足存在，更是不得不在國家政治制定的一些法律配套要求下，小心翼翼的在夾縫裡求生存。例如僅只唐朝太宗一人，即分別在六二七年登基之始頒令：「凡私自度僧者，處以死刑」（《續高僧傳》二十五），這就是用政治干涉信仰自由；在六三一年元月下詔規定：「佛道設教，本行善事，豈遣僧尼道士等妄自尊崇，坐受父母之拜，損害風俗，悖亂禮經，宜即禁斷，仍令致拜於父母」（《貞觀政要》卷七）。這許多政令，皆是對宗教的不尊重。

到了六三七年，太宗又再度頒佈了一道新律令《》，內容條文雖然多已散佚，但是從日文版文獻《養老律令》（七一七—七二四）中的〈僧尼令〉，內容大部分源自《貞觀律》中〈道僧格〉一章，從中可以清楚看出，〈道僧格〉名義上是根據戒律而制定，實際上它所涵蓋的範圍比戒律對僧尼的規範更為嚴厲，而且處罰的刑責更是否定宗教的尊嚴。

甚至六三九年，太宗更下詔宣稱，他有權決定使用經典來規範僧尼的行爲，因為佛陀曾將末法時代護持正法的責任，交付給在家的王公大臣，因此帝王有義務來制定僧尼行爲準則（《全唐文》）。此皆為唐代的帝王試圖嚴峻控制佛教，提供了一個又一個有力的證明。（見史丹利·外因斯坦《唐代佛教——王法與佛法》，台北：佛光出版社，一九九九年）

從這許多事例，也可以看出在政治上即使開明如唐太宗者，其對宗教之毫不尊重，以打壓為主，主要是害怕佛教的發展超越了政治。所以，自古以來由於主政者對宗教的信仰差異，如唐朝姓李，一直想以道教的李耳為主，所以提拔道教的發展，訂出各種法令，蓄意毀滅佛法。所幸佛教的宗派在隋唐時代即已大致成立，尤其佛理義蘊豐富，吸引了社會上的名流文人紛紛改宗佛教，如裴休宰相、文學家蘇軾、柳宗元、白居易、王維、謝靈運、陶淵明、黃庭堅等，都曾與佛教結下了深厚的因緣，所以基本上佛教在學術上基礎穩固，加之佛教因果業報的信仰吻合民眾的需求，在民間擁有廣大的信徒，因此儘管佛教歷經多次教難，卻始終屹立不搖。

此外，歷朝專制的帝王雖然盡量用各種方法箝制佛教、壓迫佛教，都是一樣的用心，但是大致說來，早期的朝代僧尼犯法，因為那時政治上的法律尚未具備，所以基本上是根據戒律來處置的。例如五〇八年北魏玄武帝所頒佈的詔令：「緇素既殊，法律亦異……自今以後，眾僧犯殺人已上罪者仍依俗斷，餘犯悉付昭玄（北齊所置之僧官名稱），以內律僧制治之。」（《魏書》）就是一個典型的例子。

另有一例，五九五年北魏文帝頒令僧尼犯法者應根據戒律來處置，而不是世俗法律。為此他還敕令擷取經典重點編輯《眾經法式》，用來規範僧尼，而實際審判權則委任於一名所謂「斷事沙門」（教團中處治僧尼觸犯綱紀之僧職）。此舉與佛教的「僧事僧決」，實有異曲同工之妙。

到了隋朝，基本上也是蕭規曹隨，因為隋文帝信佛虔誠，主張「僧事僧決」。隋文帝後，煬帝雖以智者大師為師，但他殘暴的性格實與佛法的精神相距甚遠，加之帝祚甚短，因此佛教並未能因為他的護持而受益。

直到唐朝，因其姓李，終以道教李耳為主。不過唐太宗即使有「揚道抑佛」的心態，但是他內心還是深知佛教的力量，因此在六三五年，玄琬大師上表給唐太宗，要求僧尼犯法應該根據佛教戒律，而非根據世俗的法規來處理。雖然這一道奏章送達太宗時，玄琬大師已經圓寂，太宗還是同意玄琬大師的提議，而批准了他的奏議。

從以上各朝代所發佈的僧制，顯示僧制絕大部分是根據戒律而制定，只有在僧人觸犯了如殺人、叛國的重罪時，才會應用世俗的法令。不過，基本上佛教徒從古到今，一直是少有殺人，叛國之事例發生。

除了各種的法規約束，歷朝也相延訂定僧官制度。僧官制度過去都為從政者所御用；民國以後，歷代管理宗教的人，也都不希望宗教成為社會的清流，而希望宗教互鬥。其實歷代以來，除了外道如白蓮教藉佛教反政府之外，佛教一向和平，盡力配合政府。但是由於執政者的權利欲及私心作遂，致使佛教在各朝各代還是歷經各種教難，例如三武一宗毀佛滅教，就是因為執政者嫉妒佛教太好、太大。當然，一些佛教太過世俗化，積聚財富，廣置田產，這也是招致政治妒恨的原因。

前面說到僧官制度，始於魏晉南北朝時期的後秦，當時的職稱為「僧正」，又稱「僧主」，是僧團中職位最高的僧官，以佛法戒律規範僧尼；南北朝以後，歷代承襲其制，只是職稱隨朝代而有變更。

據《梁高僧傳·僧磬傳》記載，鳩摩羅什入關後，弟子多達三千人，僧團之龐大，一時震撼了朝野上下。由於關內僧尼日漸增多，後秦姚興惟恐僧團的組織與力量影響到政治的統領，於是在弘始七年（四〇五）頒佈詔書，從僧尼當中禮派學優德芳的僧磬擔任僧主，統領僧團。同時，在僧主之下，選派僧遷擔任「悅眾」（僧職之名稱，司掌僧團中之事務者），法欽與慧斌擔任「僧錄」（掌理登錄僧尼名籍與僧官補任等事宜之僧職），這可說是中國僧官制度的開端。

僧官制度的創置，是教團大規模發展下所產生的一種現象，這種現象顯示出佛教所帶給社會的，已不僅是一種精神內涵而已，同時也象徵著佛教教團展現出一股強大社會組織與力量。

僧官由朝廷賜給豐厚的俸祿，例如車馬、人事費用等等，依照不同的職稱，分任不同的事務。其中，悅眾一職協助僧正管理僧團，負責僧團中的庶務；僧錄則掌管僧團的人事，處理僧尼名籍與僧官補任事宜。僧官制度發展至此，可說已漸具雛型。

其實，在後秦設置僧官制度之前，早在東晉及北魏之時，就已經建立了僧官制度。根據《續高僧傳》卷六記載，在晉代就有「僧司」的設置，它的時間，根據現代人的研究，至少應該是在西元四〇一年之前。在此同時或稍後的北魏時代，僧人法果戒行嚴謹，廣弘佛法，受北魏太祖道武帝拓跋珪迎請到平城，敕命為「道人統」，統領四眾。法果常讚歎太祖明睿好佛道，他的意見深受太祖重視，形同參謀資政一般。

北魏太宗時，擔任道人統的法果，依然備受尊崇。太宗尊崇佛法的殷切，不亞於太祖，他在京都平城廣建寺院和佛像，更請僧侶教導人民生活。永興年間（四〇九—四一三），太宗授與法果「輔國宜城子」、「忠信侯」、「安成公」等爵號，但都被一一辭謝。太宗經常駕臨法果的住處，但是因為寺門太狹小，皇帝的車輿通過不易，遂下令將寺門拆除擴建。

北魏太武帝初時承繼太祖、太宗的佛教政策，崇信佛法，禮敬沙門，每逢四月初八佛誕，即敕令舉行行像儀式，並親臨門樓，觀覽盛況；後來受到宰相崔浩的影響及道士寇謙之的煽惑，改信道教，在全國建造道觀。太平真君七年（四四六），聽信讒言，下詔普滅佛法，終於引發大規模的毀佛行動，造成佛教史上一大浩劫。

至文成帝即位，致力於佛教的復興，設立一元化之僧官制，以統御僧團；中央設置「監福曹」，主事僧官以「道人統」為正，「都維那」為副。興安元年（四五二）以罽賓沙門師賢任道人統。師賢示寂後改稱沙門統，以沙門曇曜繼任。

曇曜擔任道人統期間，對佛教、國家與社會有許多建樹和貢獻。他奏請設立「僧祇戶」和「佛圖戶」，作為佛教興辦事業的基礎。

和平元年（四六〇），孝文帝改「監福曹」為「昭玄寺」，組織越加嚴密，權責也擴大。在組織編制上，昭玄寺置有「大統」一人、「統」一人、「都維那」三人，並置有「功曹」（相當於今日之警察首腦）與「主簿員」，專門管理地方（州、郡、縣）的「沙門曹」；在職權方面，可謂巨大而廣泛。若僧眾觸犯殺人罪以下的過失，都直接交由昭玄寺，採取內律、僧制來處置。大致來說，昭玄寺具有司法權，可以懲治僧眾；有立法權，可以制定僧制；有人事權，除了沙門統、都維那、寺主、上座等的重要僧官是由皇帝直接任命之外，其他各層級的僧官，不論是銓選、任免、罷黜等人事權，都由昭玄寺掌管。

到了東魏、北齊，僧官制度不但全盤承襲北魏，並且增加僧官的人數，乃至演變到後來，用錢也可以買到官職，所以產生「斷事沙門」的新僧官，由皇帝敕授，賦予管理的權力，與昭玄寺共治僧團。

西魏末年，專權二十幾年的漢化胡人宇文泰，曾創設一種名為「三藏」的僧官，由皇帝敕授善於教導學徒、功績卓著的高僧，封號三藏，擔負教導與管理僧眾的職責。後來這一職稱取代道人統，而產生「國三藏」、「州三藏」、「昭玄三藏」等新的僧官。

南朝沿襲晉代的僧官制度，在中央政府設僧司，即衙署，也稱為僧局、僧省或僧署。中央僧署的主官為僧正，或稱僧主，劉宋武帝永初年間（四二〇—四二二）開始設置中央僧官，以瓦官寺法和為僧主，明帝於泰始元年（四六五）任命僧瑾為「天下僧主」。僧主的職責，與東晉、北魏、姚秦時代相同，主要在統領僧眾。僧司通常備有定額的經費及人力，根據《梁高僧傳》卷七〈僧瑾傳〉記載，皇帝下詔給僧瑾「法使一部，親信二十人，月給三萬，冬夏四時賜車輿、吏力」，作為僧官行政發展之用，僧署逐漸形同政府衙門一般地管制著僧團，也為僧團解決問題。

南朝僧官制度的特色是地方僧正比中央僧正更有實權。早在東晉安帝（三九六—四一八）時，益州刺史毛璩就設有地方僧官「蜀郡僧正」，由沙門僧恭任之。到了南朝，有的按照世

俗的行政區域，分別設立州、郡僧官，例如梁武帝天監年間，以僧若任「吳郡僧正」；有的根據僧團的教化區域，設立跨州郡的區域性僧官。因此，南齊武帝時出現同時敕立二位僧主的情形：定林上寺的法獻與長干寺的玄暢，二人分治江南、江北。另有沙門慧基，任「東土僧正」，統領吳會間十城的僧眾，又稱為「十城僧正」；沙門慧球，在南齊和帝時任「荆土僧正」，他們都屬於跨州郡性質的知名僧正。由這些資料可知當時地方僧官發達的情形。相對而言，中央的僧正只是在形式上被賦予監督全國僧團的名義，實際上並不能左右握有強權實力的地方僧官轄區內的僧眾事務。

梁武帝篤信佛教，曾敕令光宅寺的法雲為「大僧正」。法雲制定僧制，明定僧尼清規，以為後代規範。到陳代，文帝以大彭城寺的寶瓊為「京邑大僧正」，又稱「京邑大僧統」。這些「大」、「京邑」等頭銜，是為了凸顯京邑教區地位的重要而冠上的。另外，例如京邑地區的都維那，則稱為「京邑都維那」。

聘任尼僧為僧官，廣泛出現於南朝，成為南朝佛教的一大特色。尼僧僧官制度，可溯源於東晉，在東晉太元年間（三七六—三九六），比丘尼支妙音曾被任命為「簡靜寺主」，但在層級上，只屬於基層的僧官，並非管理全國或某一地區的尼僧事務。到劉宋明帝時，首次任命比丘尼為高層僧官，以寶賢為「都邑尼僧正」，以法淨為「京邑尼都維那」，管轄京城一帶的尼僧事務。這些尼僧僧官大多以有見識、有魄力而見重於世，由此也可明白，當時女眾在我國傳統社會中具有平等地位。

隋文帝楊堅於北方建立隋朝，統一天下後，便進一步推行佛教治國政策。隋文帝對於僧團的管理，大致沿用北朝的昭玄系統，也保留了斷事沙門的任用，只是曾經一度把「昭玄寺」改稱為「崇玄署」，另外又置有「隋國大統」、「國僧都」、「平等沙門」等職稱。此外，他也積極發展佛教學術，改善社會風氣，故有「外國僧主」、「二十五眾主」、「五眾主」等新僧官的設置。文帝於京城設立二十五類的佛學科目，集合全國有志學習的僧眾，聽其依據自己的興趣和程度，選擇一種科目學習，每眾各立一位「眾主」，所以稱為「二十五眾主」，負責教化、授講，可說是佛教的普通教育。「五眾」則是一種高級的專門佛學教育，分別是「十地」、「講律」、「涅槃」、「講論」、「大論」等五種科目。同一眾可以有好幾位眾主，以便兼容並蓄各家學說。二十五眾和五眾，是由皇帝敕任，受國家供養保護的，但不設官署，也不參與行政事務，只是一種純學術性質的國立機構。

隨著僧團的成長，隋煬帝即位後，把僧尼集中到官立大寺，慢慢廢除了中央和州郡的僧官。一方面加強寺院本身的基層僧官，側重寺院三綱（上座、寺主、維那）的地位；另一方面又設立由俗人擔任「寺監」的監寺制度，直接監督寺院，權力大於寺院三綱。因此可以說，隋代的佛教是配合王權進行教化的時代。

唐高祖李淵開國後，在地方基層上，倚重寺院三綱，中央則設置「十大德」，以綱維法務，三論宗的集大成者吉藏便是十大德中的一人。十大德的遴選，是由眾僧中推舉出，或是由皇帝親自指派。

唐初承襲隋代的監寺制度，設置崇玄署，隸屬於鴻臚寺。鴻臚寺最初設於漢朝，作為接待外國賓客及掌理凶喪儀慶等事的官衙。唐代初期未設僧正、僧統等僧官，只在鴻臚寺下設置崇玄署，管理僧籍和任命寺院三綱等事。

唐太宗即位後，改變宗教政策，取消十大德及寺監，把統理僧尼的職務漸漸移轉至官府中，並由唐代諸帝依循之。十大德的職稱，在唐中宗到代宗期間又恢復了，但已失去「統領天下僧尼」的職權，只負責講授律學、臨壇度僧的事務，而有所謂「臨壇十大德」的稱呼。真正掌管天下僧尼大權的機構，主要是崇玄署，其職權範圍包括寺額、僧籍的管理、僧官的選任、僧尼的制度、僧尼在寺院外的活動等。但是到了後來，教團的自治權受到逐步的削減，度僧要受御使的監察，僧籍管理和僧官選任則要接受尚書部的監察；在唐玄宗天寶年間，僧務更由祠部取代崇玄署原有的職權，所管轄的範圍廣及寺院僧尼授田的種種事宜。

在唐玄宗末年，另創設有「修功德使」的俗官，負責寺塔的修建、佛像的鑄造、經典的譯官以及盛大佛教法會的舉辦等。安史之亂後，唐室重建僧官系統，由左街功德使、右街功德使統理首都之內的佛寺及僧尼，並增設左街僧錄、右街僧錄，以輔佐功德使執掌僧務。此時地方十道有僧統，各州有僧正，僧侶在國家中的地位再度受到重視，經常有受賜大師、國師和紫袍等殊榮。到五代十國，僧官改由地方政府授任。

為了加強管理全國幾萬所寺院和幾十萬僧眾，宋朝沿用「國有僧以僧法治，國有俗以俗法治」的原則，因襲唐代，設置專門管理宗教事務的官署和僧司。中央僧署是隸屬於鴻臚寺的左右街僧錄司，掌管寺院僧尼帳籍及試經、梵修等；州郡仍設僧正，統理地方僧尼。

宋初，僧尼事務仍由功德使管轄，後來隸屬於鴻臚寺，同時又令尚書祠部審理僧尼的籍冊，發給剃度及受戒文牒。另外，還以中書省或門下省司掌賜給紫衣、師號及建寺名額，並掌管國立大寺住持的選任，又以開封府尹兼領功德使，監督度牒發行和僧官的選補。可以說，以中書、門下、鴻臚寺、尚書祠部、開封府等，來對教團事務進行多重的管理，是宋代統制佛教政策的一大特色。

地方僧官，稱謂雜多，名號各異，有僧正、副僧正、都僧正、僧判、十寺僧正、僧統、僧錄、山門僧守等職稱。一般而言，州縣設僧正司，以僧正為首。在州縣之外，佛刹廣集的天下名山也設有僧正一職，管理一山的教團，其權責更勝於住持。例如五台山當時便設有僧正，深受宋代皇室的重視。

唐末禪宗興起後，便以住持主管寺院。過去以三綱管理寺院時，凡遇重大寺務，必由三綱共同協議。宋代以來，各寺漸廢三綱而置住持，寺務往往由住持選任的幕僚分擔，因此寺院僧職結構產生了很大的變化。

唐朝創行「試經剃度」的制度，宋代進而以試經的方式來選補僧官，考試程序比照科舉制度進行。據《舊五代史》卷四十七載，報考僧官的資格，必須法臘四十，夏安居二十度以上。設置七科考試，分別是講論科、講經科、表白科、文章應制科、持念科、禪科和聲讚科。考試的時候，就和現在的聯考制度一樣，試場是要隔離起來的，試卷上的姓名也要用漿糊彌封起來。除了用試經辦法外，南宋時也經常採用「期集」的方式來選拔僧官，這是透過諸山名僧經由眾議評定的舊譯制度，但要送交中書或尚書等中央機構審核批准，才算生效。

元世祖忽必烈奉西藏喇嘛八思巴為「帝師」，令他掌管全國佛教，地位至高無上。世祖之後，諸帝也都尊崇佛教，常常在登基前，先就帝師受戒，而後即帝位，並且廣建寺院，厚賜僧侶，刻印佛經，設置僧司、僧署，佛教遂成為一國之教。

由於政府的支持，元代僧官的權位極為崇高。「僧俗並用，政教通管」，是這個時代僧官選任的特色；僧官可以主政管軍，俗官也可以管理佛教事務。

忽必烈首先創設「釋教總統所」為中央僧務機構，以八思巴任中原「僧總統」，在地方則設「諸路釋教總統所」。後來改立「總制院」為僧務機構，由帝師兼任「總制院使」，後來再改名為「宣政院」，掌管全國佛教事務。宣政院的權責包括：供給各大官寺佛像、幢幡、寶蓋、車鼓、旗號，並配合長期大型法會的活動需要，培訓一批專職人員。至於地方僧官的設置，在宣政院下設「行宣政院」，以廣行院令。

此外，西藏區的軍、政、教，都由宣政院主事，諸如官員的銓選、驛站的設置、駐軍征討、戶口調查、賜封喇嘛等，宣政院都可以參決其事。宣政院的組織日漸擴大，其下後設「功德使司」主管法會、印刷佛經等事務。除了中央的都功德使司外，地方也設立諸路功德使司，直到文宗時，才廢除功德使司。自唐代以來，功德使司經過一番興衰後，終於在元末廢止。及至明朝，曾經出家為僧的明太祖大興整飭，明代佛教又進入了新的局面。

明太祖朱元璋實施高度的中央集權政策，建立一套嚴密而綱目齊備的僧官網絡，明確釐定各級僧官的品階俸祿，將僧官完全劃入政府官員的體系之中，這是明代僧官制度的最大特色，也是歷代以來僧官機構最大的特色。

早年出身於皇覺寺的明太祖，為強化對寺院僧尼的管制，最先於洪武元年（一三六八），在金陵天界寺設置「善世院」，統管全國僧尼寺院，但在洪武四年廢止，而把統理天下僧尼的職權併歸祠部管轄。洪武十五年，太祖又另行制定一套新的僧官制度，在京都設置僧錄司，統理天下僧尼。其成員有左右善世，正六品；左右闡教，從六品；左右講經，正八品；左右

覺義，從八品。地方僧官部分，府設「僧綱司」，有都綱、副都綱各一員；州設「僧正司」，內置僧正一員；縣設「僧會司」，內置僧會一員。這是一個從中央到地方，四個層級，體系嚴密的制度。但是，僧錄司並不是一個獨立自主的機構，而是隸屬於禮部統轄之下。

洪武二十九年，太祖把禮部所轄的祠部改爲「祠祭清吏司」（簡稱爲「祠祭司」），總攬宗教的政令大綱，設有郎中、員外郎、主事各一人，分別掌管僧尼試經給牒、僧籍名冊、僧官的選補、寺額的賜給等的政令大權，原先的僧錄司只處理具體的宗教事務，例如實際調查全國僧侶總數，製作資料詳備的名冊，包括姓名、年籍、出家受戒的時、地、受業師、歷年行止等；編製天下寺院總冊，詳載啓建年代、住持、住眾人數、僧舍數目等資料，向祠部申報；推薦住持人選，以供任用之參考；主持經試，於祠祭司核可之下，填發度牒；約束天下僧眾，嚴守戒律，闡揚教法；對違反戒律者，經調查後，申報祠祭司加以處置。

除了上面所說以外，明朝還有一套統理僧官的獨特辦法，就是對於僧官的衣飾嚴加規定，依照講、教、禪三類，區別僧服顏色：講僧是玉色常服、綠條淺紅色袈裟；教僧是黑色常服、黑條淺紅色袈裟；禪僧是茶褐色常服、青條玉色袈裟。唯有廁身於僧錄司的高品階僧官，才可以在袈裟紋邊飾金，表示殊榮。這種種的規定，處處都顯示出明代對於僧官制度制定嚴密的程度，同時也可看作是明代對於佛教發展的一種抑制政策。

明朝的各級僧官不置署，僧司直接設在寺院之內。僧官如同政府官員一般，要參加朝會，接受考銓。成祖以後，政令漸弛，甚至由官方逕行度牒買賣，以濟荒饑，朱元璋所立的僧官制度漸行廢弛。

清朝帝室崇拜喇嘛，卻仍舊抑制佛教發展，僧官制度沿襲明朝，職別名稱無異，只是在員額、職掌略有增減而已，但仍無實權可言。一九一二年以後，孫中山先生宣佈「政教分立」，取消僧官制度，在八指頭陀寄禪大師的奔走下，核可成立「中華佛教總會」，存在一千六百年之久的僧官制度終告結束。

民國以來，政府也訂定各種輔導宗教的辦法。例如民國十八年頒佈「監督寺廟條例」後，一直以此做爲管理寺廟的依據。自民國四十四年遷台後，主管宗教的內政部民政司和省府民政廳，陸續下達許多行政命令，但都未能發揮正面的功能。此外，內政部民政司爲了對各宗教事務的處理，有明確的法律依據，並對各宗教表示一視同仁，曾於數年前草擬了一份「寺廟教堂條例」，但因內容不盡理想，遭遇到各宗教的反對。過幾年，內政部民政司又草擬了「宗教法」或「宗教保護法」，可是都在各方意見紛歧下，不了了之。

二、世界各國宗教法管窺

宗教起源於人類對自然力量的不可知，信仰宗教則是人類發乎自然、出乎本性的精神力。我國憲法明訂人民有信仰宗教的自由，甚至根據國民大會憲政研討會編印的資料顯示，在所研究的一百四十個國家當中，百分之九十四的國家在憲法中訂定了有關宗教的條款。其中一一七國申明人民有宗教信仰的自由；八十一國規定各宗教平等，不因宗教信仰不同而有差別；十七國載明任何宗教團體有權在自設之機構內進行宗教之教育。

可以說，無論東西方社會，不管集權或民主國家，儘管政治立場不同，宗教信仰有異，但大都以憲法來保障人民信仰自由的權利及宗教之間的平等地位。例如日本有「宗教法人法」（一九五一年）、法國有「政教分離法」（一九〇五年）、韓國有「傳統寺廟保護法」（一九八七年）、泰國有「僧伽法」（一九六二年）等，甚至聯合國大會於一九八一年十一月廿五日公佈第三十六之五五號：「消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不容忍或歧視的宣言」，更揭示了世界共同信仰宗教自由的具體內涵。

關於日本的「宗教法人」，主要精神是立足於人人有信仰宗教的自由基點上，一面給予「宗教法人」免稅的優惠及傳教的自由，另一方面也要求「宗教法人」所弘揚的教義要正當。

韓國則在一九八七年訂定「傳統寺廟保護法」，主要針對文化資產的保存及寺廟財產管理方法的規定，說明宗教在社會上扮演的是教育、文化的角色。

根據《佛音時報》二〇〇一年五月三十日報導，法國國會擬將通過一條打擊邪教新法律，此法律雖然在草擬期間即已備受爭議，反對者聲稱它侵犯人權自由，不過法國民意卻普遍支持立法，因為法國曾發生邪教徒集體自殺事件，因此支持者認此舉有助於打擊邪教。此法果真通過實施的話，將成爲世界首部「反邪教法典」。

此外，揭棄無神論的共產國家蘇聯也在一九九〇年十月一日立法通過實施「宗教法」。甚至一九九六年，美國參議院在經過八個月的談判之後，以九十八票對零票一致通過「國際宗教自由法」，要求政府監督並且採取行動，制裁有系統進行宗教迫害的外國政權。

依照這項新法律，美國政府將設立一個權威性的聯邦機構，負責監督國務院，對全世界已有宗教迫害記錄的國家，及部分宗教團體所受的不平等待遇，爭取應有權利。（《海潮音雜誌》第七十九卷，第十一期）

我國的宗教法令，嚴格說來，只有民國十八年（一九二九）公佈實施的「監督寺廟管理條例」，及民國二十五年（一九三六）內政部公佈的「寺廟登記規則」，不過內政部及台灣省政府另行訂定有關宗教法的命令、規章，包括對寺廟建造、寺廟登記、寺廟財產、信徒代表、管理人等規定，計有一百多項。

這些法令雖多，但並不完備，而且規範對象僅及佛道寺廟，對於回教清真寺、天主教、基督教教堂都排除在此限制範圍之外，顯示政府法令的制訂太不周密，且有宗教偏袒之嫌。

尤其，如前言所述，宗教裡許多嚴重的問題，諸如管理人的資格認定、寺院產權的繼承、宗教研修機構的承認、住持與管理人的雙軌制、信徒代表資格，以及土地、建築、稅務等問題，由於政府沒有一套完備的宗教法令給予規範、導正，以致宗教界的爭議演變成社會問題，成為社會亂象的來源。

再者，數十年前教育部禁止宗教進入校園，並且明文規定法師不能到校園弘法。由於我國教育缺乏宗教課程，學生畢業後走出校園，對於正確的宗教信仰缺乏認識，因而陷入信仰的迷思中。

在當時我曾多次應邀到各大專院校講演，但是每每一切都已準備就緒，卻一次次的臨時被迫取消。儘管如此，我仍鏗而不捨，如今主管教育機關總算打破宗教不可進入校園或納入課程的禁令。可見政府的法令應該與時俱進，才能順應時代需要；一味地墨守成規，只會導致人民唾棄。

茲就上述問題，窺之各國的立法規定，以提供政府參考：

(一)政府對於寺院納骨塔、香油收入應否繳稅的法令

法國：宗教團體都是免稅，故香油不必繳稅，但宗教團體的收支要相互抵消，不可有利潤，否則利潤要徵收三三·三%的稅。

瑞士：1.納骨塔的建立需要由當地政府批准。
2.寺廟、教堂都是非牟利慈善團體，皆屬免稅。
3.納骨塔的收入、油香皆列為免稅制度，但需要呈報財務狀況。

荷蘭：設立納骨塔須向政府申請許可，收入不必繳稅。據「屍體處理法規」第五十八條：骨灰必須用骨灰甕存放在火葬場，但是其中一部分的骨灰，可放在其他地方。第六十一條：對於骨灰的存放，特別的法規可能被接受。在這些條文裡沒有提到收費問題。

奧地利：墓園均屬地區政府管理，沒有私人所有，墓園的費用需加稅金；不過宗教團體的香油收入不必繳稅。

瑞典：瑞典教會分為國家教會及自由教會。在瑞典出生的公民，如果沒有申請退出國家教會，每年需按收入的比例繳交教會稅，由國家收集後轉交教會。

(二)寺廟教堂管理人資格的訂定（學位身分的需求）

法國：寺廟教堂的管理人由宗教團體自己推選。根據《市民法律手冊》第二冊「一般決定事項」第二・二條：教會可能適合於照自己的規定去任命管理人。

德國：要受過專校或大學的神學課程及傳教講習會的課程。

瑞士：神職人員需要神學院畢業。

瑞典：1.教堂主管最少要三十歲以上，曾任牧師三年，並宣誓與其他神職人員工作，無論性別如何……等。

2.神職人員則是由教會管理會任命，牧師的資格是由神學院教育畢業，風琴士、音樂士另有特別的學院教育。

荷蘭：寺廟教堂的管理人由宗教團體自己推選。

奧地利：管理人之身分一定要是登記有案的教徒，並且每年繳交宗教稅給政府，學位則沒有規定。

英國：教堂管理人由每一教區選舉產生，亦可為應聘者，其資格包括：已受洗者；已登記於教堂選民冊內；廿一歲或以上；無犯罪記錄者。根據 Churchwardens Measure 1999（教堂管理人條款）。

(三)寺廟教堂除了主管人之外，是否另有訂定其它管理人？

法國：寺廟教堂除了主管人之外，應由教會再訂定其他管理人。

德國：除主管人之外，另有在家人所代表的教堂議會或牧師議會。

瑞士：1.教堂神職人員只負責靈修活動，不參與其它事務。
2.教堂的管理及財務皆由教堂當地村民選出教徒七人所成立的委員會管理。

瑞典：自由教會的牧師或神學院資格無特別規定，如需要政府承認，應向政府教育部門特別申請審定。

荷蘭：由宗教團體自己決定。根據《市民法律手冊》第二冊「一般決定事項」第二・二條：教會可能適合於照自己的規定去任命管理人。

奧地利：天主教堂除了梵諦岡指派的神職人員外，亦有當地的人幫忙管理，但並不硬性規定，且均為有給職。

(四)政府是否承認佛學院、神學院、基督書院等地位，使其能正常發展，以維護各宗教之清修儀制？

法國：佛學院、神學院、基督學院等地位需視各學院在立案的章程是否屬正宗宗教而定。

德國：政府雖承認天主教及基督教的學制，但教會及儀制由教會自行安排。

瑞士：政府承認，但並未積極協助推動發展。

瑞典：學院比照一般大學規定，向教育部申請資格審定。

荷蘭：政府承認。

奧地利：承認五大宗教（佛教、天主教、基督教、回教、希臘正教）的學院之學位。

英國：宗教學院不在主流教育體制之下，其地位不能與大專學校、高等學府看齊；但可由各別宗教團體決定是否承認其地位。

(五)寺廟教堂之財產如何訂定繼承權？（是否由團體指派或合法之神職弟子繼承）

法國：寺廟的財產，包括動產、不動產均屬宗教團體所有。但如果教堂為國家所認定，其教堂的房子是屬國家的。

德國：教堂財產屬於教會所有。

瑞士：1.財產繼承是由財團法人基金會開會決定。
2.神職人員與管理人員皆是領薪制度。

瑞典：以登記註冊之組織型態按法律規章辦理。

荷蘭：寺廟的財產，包括動產、不動產，均屬宗教團體所有，繼承權為團體所擁有。根據《市民法律手冊》第三冊第四章，第八十三條：但教堂寺院須經這個城市的許可。

奧地利：教堂之財產繼承權屬教團本身所有，例如天主教堂都屬梵諦岡所有。

英國：寺廟教堂之財產如以寺廟教堂名義登記註冊，其繼承權應由團體決定或指派；但如以個人名義登記，其處理方式一如私人財產的情形，由財產擁有人決定繼承權。

(六)宗教士的資格如何訂定？

法國：宗教士的資格由教會訂定。根據《市民法律手冊》第二冊「一般決定事項」第二・二條：教會可能適合於照自己的規定去任命管理人。

德國：宗教士需要受過專業的神學課程教育。

瑞士：宗教士的資格是必須經過神學院考試通過。

荷蘭：宗教士的資格由教會訂定。

奧地利：宗教士必須具有宗教學院或者大學中宗教系所畢業的資格。

英國：基本上沒有正式的明文規定宗教士的資格，完全由宗教團體自行認可，當然，出家、受戒證書是有力的證明。

(七)是否有法令訂定各級公私立學校將宗教教育列為必修課程之一？

法國：在法國除了私立學校外，公立的初中、高中學校，未將宗教教育列為必修課程。

德國：天主教及基督教的宗教課是必修的，其它宗教現也漸被列入宗教課程。

瑞士：如屬天主教、基督教之私立學校皆設有宗教課程，讓學生自由選擇；公立學校沒有設立宗教課程。

瑞典：初中規定宗教課為必修課程。

荷蘭：學校分三種：天主教、基督教及一般學校。前二種學校各自設立該宗教之課程，在一般學校的小學及中學，自由設立宗教課程。高職以上除配合科系外，一般無設立宗教課程。根據《基本律法》第一章，第二三・一、二三・三、二三・七條規定如上。

奧地利：中、小學中均規定要依個人之信仰選修宗教課程（政府承認的五大宗教）。

英國：根據英國 The Education Reform Act (1988) 規定，所有學生（從一年級到十一年級）都要接受宗教教育課程（除非家長反對）。

其實，環顧世界各國，許多國家將國民義務階段的中小學委由宗教團體辦理。例如上述荷蘭的中小學教育與宗教的關係就十分密切。荷蘭有天主教、卡爾文教和新教等派別，分別都有興辦學校的傳統。在一八五〇年荷蘭的私立小學比例原本只有二三%，一九八五年提高為六九%。直至目前，荷蘭的宗教團體能在正規學校內運作。此外，加拿大、澳洲、比利時、英格蘭及西班牙等國家在非公立學校均能有政府補助宗教教育，並設有良心條款來防止宗教的反教育效果，因此宗教教育實施於學校內，並非只有上述幾國而已。

三、宗教立法得失之研討

由於台灣擁有多元的宗教信仰體系，社會上常有假藉宗教名義，進行斂財騙色的脫序行為發生，對正信的宗教團體造成莫大的傷害，也讓社會付出許多社會成本。

有鑑於此，民國八十五年（一九九六）十一月八日，行政院長連戰首開先例，親自主持一場「宗教與社會風氣座談會」。會中，我針對社會一片「宗教掃黑」的撻伐之聲，發出「宗教掃邪」之論，並對所謂「宗教問題」提出「宗教立法」的建議，以對不法之徒進行規範，此乃「掃邪保正」的正本清源之道。但是當時也有部分人士反對宗教立法，他們認為宗教立法有違憲法保障「宗教自由」之精神，且難免政府會假保護宗教之名，行控制宗教之實。

其實，憲法保障人民信仰自由，此乃事實；但是不立宗教法，難道就能不受現行的「寺廟庵堂監督管理條例」之限制嗎？

再說，宗教和政治一樣，乃關懷眾人之事；社會各行各業皆受法令規範，宗教又豈能逍遙「法」外，獨做化外之民？尤其不立宗教法，正邪不分，敗壞社會風氣的劣行如何加以規範？所以綜觀世界各國都有相關的宗教法，如韓國訂有「傳統寺廟保護法」、泰國有「僧伽法」、法國有「政教分離法」、日本有「宗教法人法」等。訂立平等、合理的宗教法，是進步國家的表徵；不立宗教法，如車無軌則，必然脫序，安全如何有保障？

此外，現行法規中許多不合理的法令，都有待政府重新立法規範，以保障宗教平等，例如：

(一)寺廟除了住持主管之外，另外設立管理人，一個寺院兩個頭，不立宗教法，外行人控管內行人，乞丐趕廟公的亂象如何消弭？

(二)寺院的住持圓寂後，出家弟子不具備繼承寺產的資格，寺院財產為該住持俗家眷屬所有，不立宗教法，佛教淨財淪為世俗的禁臠，爭端四起，誰來維護？

(三)不立宗教法，住持主管的身分無法認證，「宗教信徒大會」的代表不具備「宗教士」的資格，挾金錢為勢，控制教會，魚目混珠，亂源迭起。

(四)為因應時代權宜之需，都市大樓型的寺院林立，既可節省用地，又可就近接引都市叢林的現代人學佛修行。但礙於現行法規卻無法登記為寺院建築，不立宗教法，問題如何解決？

(五)宗教乃淨化人心、安定社會的公益事業，寺院的一切捐獻收入，係運用於利益人心的宗教用途，不應以公司法來扣徵，政府應效法先進國家給予完全免稅的尊重，不立宗教法，稅法的問題如何釐清？

(六)海外華僑子弟是中華文化的傳播者，回台就讀宗教學院卻受到簽證的種種限制，有礙青年學子回台的意願；不透過宗教立法，如何解決？

(七)先進國家如美國等，均將宗教教育列為國民必修課程之一，使之認識正確的宗教，防止邪教興起。不立宗教法，宗教研修機構學位，如神學院、佛學院、道學院等，無法受到政府承認，全人教育如何圓滿？

(八)宗教的價值在於淨化人心，寺院有功於公益者，不光是指捐款而已；政府一般只獎勵捐財慈善的團體，下焉者，會使宗教淪為紅十字會一般的慈善機構，不能發揮宗教淨化社會人心的功能；更有甚者，不肖者可藉受獎之匾額做為斂財工具。因此唯有透過立法，把對於文教有功者納入獎勵對象，才能提昇宗教的信仰層次。

立法的目的，旨在讓制度化的宗教更如法，讓非制度化的宗教走向制度化。佛教之所以能在中國生根，實在要感激基督教在憲法中所爭取的「信教自由」。所以在數十年前，我就一直希望佛教界有人出面召集，透過大家座談、研究，達成共識後，研擬出一套對提昇信仰有幫助的「宗教法」，不僅對淨化人心、社會教化有正面的影響，甚至對結合宗教界的力量，共同促進社會的安定，都將是一大貢獻。

然而長久以來，由於政府未能制訂一套健全的宗教管理辦法，造成佛教在行政、寺務、文教的推展上阻礙重重。尤其將佛教與只管燒香拜拜或沒有因果觀念的邪教一起管理，更使佛教蒙受莫大的傷害。好不容易現在有了立法之議，對於宗教法立法所引起的紛爭，我認為給宗教團體一個明確的法人地位，保障宗教的利益，並修改宗教團體法中對宗教不切實際的規章，那麼「有法總比無法好」。有法，才有保障！

過去在西方社會，不論天主教或基督教國家，帝王就位，必須到教堂舉行宣誓儀式，因此一旦上台，無不急急興建教堂，藉以鞏固自己的地位；在中國正好相反，帝王一旦掌權，就急急地想盡辦法削減宗教的力量，深恐宗教太好太多，宗教的群眾力量會威脅到帝王的寶座，所以宗教從古至今，歷經各朝各代，無不飽受政治的迫害與壓抑，實在可憐。

目前宗教法最大的毛病便是只要一提到什麼就「不可」、「不可」、「不可」……消極得只管「錢」而已，對宗教利生事業、弘法之本分不曾過問。如此的宗教法對宗教有何助益？為何不能積極地站在輔導的立場，可以提出一些好事，規定都「可」、「可」、「可」地發揮？

例如：宗教對環保 水土保持的工作一直做得很好，古代多少寺廟都是建在懸崖峭壁，從未見其倒塌；如果是在現代，一定不被政府允許，但是這些寺廟如今不都成為代表中華文化的瑰寶嗎？宗教對信仰的用心，真可謂慧心巧思，今之社會因為沒有法令，令宗教人士無可奈何！

總之，台灣宗教問題目前最重要的是「宗教法」，沒有法就如法外之民，在法律規章內，不依規矩則不能成方圓。過去的宗教法已不合現在的社會，現在理想的「宗教法」，要將各宗教集合在一起，實行同一法令，不可厚此薄彼，要在公平、公正的原則下，讓各宗教結合在一起，才有力量發揮利濟群倫之功。

四、我國需要一部現代的宗教法

內政部推動宗教立法雖然已有多多年，過去也曾經提出至少七、八個版本草案，包括民國八十七年（一九九八）八月廿四日台灣省政府民政廳函送各宗教團體的六份草案，其中有立委洪玉欽等三十二人起草的「宗教團體法」、立委蕭金蘭起草的「宗教法人法」、立委陳清寶起草的「宗教法」、中國佛教會起草的「宗教法人法」及「佛教法」等。

這些草案光是名稱就各有主張，互有不同，不過起草宗旨倒是都能一本保障人民信仰宗教自由的原則，甚至條文也盡力在宗教免稅等方面多所維護，例如洪玉欽委員的版本載明：「依本法設立或登記之宗教團體，免徵地價稅、土地增值稅、土地改良物稅、契稅及贈與稅。」陳清寶委員的版本也說：「宗教法人及宗教專業人士依法免稅。」又說：「宗教專業人士或宗教法人得直接承受農林用地，作為宗教上之使用」等等。

此外，立法委員沈智慧、黃昭順、潘維綱等人也先後協助訂出多種版本。可惜在這麼多的版本裡，都沒有人提出對寺院教堂主管人資格規定的條文，實感美中不足。

其實，早在多年以前，我已邀集過多位宗教界和法界人士共同草擬「宗教法」，例如民國八十六年（一九九七）元月二日，由曾在台灣高等法院擔任法官多年的國際佛光會會員林富村理事起草了一份「宗教法」，希望站在司法界的立場訂定一份保障宗教權益的宗教法，但是最後也沒有獲得大家的通過。

在此同時，國際佛光會也曾主動與謝啓大立委聯絡，希望透過法界人士的協助，宗教法能早日催生。後來一個偶然的機會，謝啓大立委到佛光山，正逢佛光山舉辦「第三屆寺院行政管理講習會」，當她聽過課程中有關宗教法的相關問題討論後，又與我做了一番意見交流，當下慨然答應協助起草宗教法，並隨即聯絡朱朝亮檢察官與李子春檢察官共同聯手，以短短幾個月便起草了一份包括「宗教基本法」、「宗教團體法」、「宗教自治法」、「宗教輔助法」等四個部分的宗教法草案，可惜此草案在去年（民國八十九年西元二〇〇〇年）提出後，也是遭到佛教徒激烈的反對，認為條文對佛教的約束過於嚴厲，可惜他們都沒有看到內中其實也對佛教多所保護。

不過，謝啓大版的宗教法雖然遭受各方的反對，但誠如天主教台灣總主教團秘書吳終源神父所說：「這仍不失為催生現行內政部版宗教法的推手。」

現在內政部提出的「宗教法草案」，是由中華佛寺協會秘書長林蓉芝、中華道教團體聯合會理事長吳龍雄、國策顧問楊四海、台灣基督教長老教會總會總幹事羅榮光、天主教主教團秘書長吳終源、真理大學宗教學系助理教授林本炫等六人共同起草，內容大致分成「宗教自由」、「宗教團體的法律定位」、「教產管理」、「納骨塔及墓園管理」、「違法與罰則」等幾個部分。關於這一版本的內容，利弊得失如何，當然還有待各方進一步協商研議。不過此中有關墓園及納骨塔部分規定：「宗教團體對於附設之納骨設施及墓園，除專為供奉已故負責人、宗教士或提供非營利之公益殯葬者外，應訂定收費標準及管理辦法，送請宗教主管機關核可實施，營運收入並應**依法納稅**。」

此外，在違法與罰則中提到：「宗教團體違法對外公開勸募者，宗教主管機關得移送宗教團體審議委員會調查審議後，沒入違法勸募所得，或處以一年以上五年以下的時間，停止對外公開勸募的權利，必要時得聲請法院解除負責人及相關人員職務，**情節重大者並依法解散其宗教團體**。」、「宗教團體之負責人或宗教士，若假藉宗教活動機會或宗教士之地位，對其他宗教士或教徒，進行詐欺、侵占、背信或妨礙風化、妨礙性自主、略誘等罪者，除聲請解除負責人或相關人員之職務外，**並加重其刑至二分之一，以及依法解散其宗教團體**。」

針對上述，我覺得寺廟納骨塔收入，既然不同於經營商業者，只要用於公益，可以不必繳稅。再者宗教人士犯法，已適用一般法令，實在不須要再在宗教法人法中另訂罰則。為此，僅對內政部所訂定的宗教法，提出幾點建議如下：

(一)宗教信仰有精神靈修部分，有世俗社會部分；靈修部分自然不勞政府立法，但世俗社會部分有法規範，以示宗教平等和共遵。

(二)各級公私立學校應將宗教教育列為必修課程之一，讓人民充分認識宗教，進而選擇適合自己之信仰，以杜絕邪信、迷信等不當信仰之氾濫。

(三)請政府正式承認佛學院、神學院、道學院、基督書院等宗教研修機構之地位，使其能正常發展，以維護各宗教之清修儀制。

(四)寺廟教堂除主管人受該教會之輔導外，應該不須再另設其它管理人、監察人，以免一個寺廟教堂兩個頭，引起爭端。

(五)寺廟教會主管人之身分應受資格限制，如應有相關之宗教研修三年以上學識證明，或該宗教教會團體、或參與三十年以上長老三人之認證。

(六)寺廟教堂除了主體的本山之外，可以用本山名義，成立分別院，財產應為寺廟教堂所有，不得為主管人之眷屬所繼承，應經由該團體教派之上級指派或合法之神職弟子繼承。

(七)在該寺廟教堂居住三年以上者，始有資格登記為「宗教士」（神職人員），始能參與該宗教信徒大會，才能成為該寺廟教會之合法信徒，一般世俗信者只能稱為「教徒」或「護法」。

(八)寺廟教堂納骨塔之收入，如其它油香功德金同等，只要用於公益而不同於其它商業經營行為者，可以不必繳稅。

(九)宗教人士違法，已有一般社會法令規範，不須在宗教法人法中另訂罰則。如宗教團體涉及詐欺或妨礙風化等不法情事，應獲得該最高教會同意，始可解散，但該寺廟教會財產，應歸該寺廟教會之上級所有。

(十)政府應明確頒訂宗教正邪之界線。

總之，宗教對安定社會及淨化人心有其莫大力量及功能，我們希望政府能夠真正訂出一套適合各宗教共遵的法令規範。

對於各宗教共遵的宗教法令，我們有以下幾點希望：

(一)應明定宗教為宣揚教義，育成信眾，安定社會的團體，以釐清宗教與非宗教的差別。

(二)應明定宗教並非法人團體，因宗教並非財團，也非社團，它是有自己教主、教義、教理、教育、教史的宗教團體。

(三)應明定宗教人士的資格，宗教建築、宗教土地、宗教事業免稅，宗教團體將收入的淨財皆投入社會教化、公益、慈善等事業，應給予免稅，以讓更多民眾享受宗教的教化福利。

(四)應明定宗教團體領導人資格許可，應有宗教學校畢業證書或教會證明文件才有擔任資格，以保障合法，杜絕不法。

(五)應朝向章程自治規範，宗教人士皆經高度的道德訓練，應給予自訂章程並自治管理。

(六)應明定宗教可從事的事業，如教育、文化、慈善、公益，宗教團體應自力更生，應開放其可經營的事業。

(七)應有財務處理的獨立自主權，宗教團體應可自由處分其財產，變更或設立負擔以將錢財做完全充分的發揮，造福社會國家。

(八)應明定宗教人士的財產歸屬，宗教人士將生命奉獻給人類萬物，因此，其身後的財產已非適用民法規定之繼承方式，而應歸屬其宗教團體。

(九)應明定宗教團體領導人的產生方式，各宗教各派別有其不同傳承，其領導人只要合乎章程規範，皆應承認其產生方式。

(十)應明定宗教團體合併、解散事宜，以保障宗教團體權益力量的集中，可以投入更多的心力教化社會。

(十一)應明定主管機關和裁決機關，以增進行政效率，提昇國家形象。

(十二)應明定宗教建築物的認定，因宗教建築物可享免稅，所以應有明確的規範，訂定標準，以保障守法，杜絕不法。

(十三)應明定宗教團體由有資格的宗教神職人員管理，因完全奉獻生命的精神並非人人具備，只有經由宗教養成教育，並於生活中實踐有所體會的人士，才有管理宗教團體的能力。

(十四)應允許宗教社團和跨宗教社團設立，團結才有力量，各宗教團體若能藉由宗教社團或跨宗教團體社團凝聚力量，則國家安定，社會祥和，人民安康的生活環境應可早日到來。

(十五)應對不法的邪教明定罰則，以杜絕不法，為宗教留下清流。

此外，對於宗教研修機構，我們也提出以下幾點基本立場：

(一)應明定宗教研修機構為培養宣揚教義、弘法佈教、主持宗教儀式和管理宗教場所的宗教專門人才的學校，因時代已進入多元，非經教育，無法養成人才，何況淨化人心，教化社會的宗教大業。

(二)應承認宗教研修機構，明定申請設立手續，並可公開招生，以使有慈心悲願的宗教人士可建立宗教學校培養人才，教化社會，並杜絕不法人士假宗教之名，行圖利自己之實。

(三)應明定非教會或宗教團體不可管理宗教研修機構，宗教除教義理論外，還有力行實踐與心靈實證的部分，非宗教人士無法領會宗教完全奉獻的心願與人格如何養成。

(四)應明定老師資格和學生資格，以使願意將生命奉獻宗教與人類萬物的人士有奮鬥努力的目標。

(五)應明定外籍老師和學生可比照外籍學生居留簽證辦理，以使外國學生得以親近中華文化，並增進國民外交與文化交流。

(六)應明定學位可自主授予，宗教非學術專業並超越所有世間學問，非主管教育或內政的官員所能了解，應給予將畢生生命奉獻宗教並有所體驗的宗教學院領導人授予學位的自主權。

(七)應明定主管機關和裁決機關，以使行政作業有效率，可將多餘時間投入教化宗教師資，讓社會增加更多慈悲祥和的宗教師，為社會改良工程盡心盡力。

(八)應明定各宗教研修機構可互相轉學，達到宗教對談，彼此尊重，共同為教化信眾事業努力。

(九)應明定學生可申請緩召，使青春歲月的年輕學子可全心投入宗教情操的人格養成。

(十)應明定宗教研修機構建築面積，使學校有寬廣空間，陶冶學生開闊心胸，將來造福社會。

(十一)應明定宗教課程，使其正規化，可為學術文化及心靈昇華留下歷史見證，嘉惠後代子孫。

總之，為使將來制定的宗教法絕對尊重各宗教傳統、教義、教規、戒律等，對宗教團體應做最低限度的規範，以維護宗教的信仰自由，健全宗教法制，使宗教團體有高度的發展空間，也讓宗教發揮更大的社會教化功能，落實淨化人心，匡正社會風氣。



所謂「人能弘道，非道弘人」，宗教師的重要，證之於中世紀起，耶穌教從歐洲繼而進軍拉丁美洲、非洲等地廣為傳佈，以及佛教在西元前三世紀，印度阿育王發起國際性的傳教運動等；乃至千百年來，佛教與耶穌教等各個宗教不斷的興辦教育、文化、慈善等利濟人群的事業，此均有賴於牧師、修女與僧侶等宗教師的熱心推展，始能發揮覺世牖民之功，其重要性自是不言而喻。

然而根據統計，現在台灣的寺廟教堂少說有上萬所之多，但大都沒有合格的住持人才。現在的台北行天宮、北港朝天宮、大甲鎮瀾宮等，都是上有董事長，下面隨便找個廟公，或是請個和尚當幌子；即使北港媽祖宮至今仍請竹溪寺的法師住持，但實際上也不能弘法傳教，因為主權在董事長手中，董事長是社會人士，理念不同，受過佛學院教育的僧伽也不屑於當那樣的住持，所以佛教不能發揮教化的功能。

尤其，現在的寺廟教堂，任何人都可以當住持，甚至任何人都可以創教，因此台灣的邪教始終無法規範，不禁讓人為台灣的沒有是非、沒有好壞觀念而掛念。

眼見今日社會亂象紛陳，宗教不能說沒有責任，甚至也有人質問：你們說宗教有淨化世道人心，改善社會風氣的功能，現在宗教不是很普遍嗎？怎麼社會還是如此紛亂呢？其實，如果沒有宗教，難道今日的社會會比現在更好嗎？有宗教，至少有很多的人心存善念，相信因果，明白道理，安分守法；只是有少部分的人需要強力去感化他。但是明白說，現在的宗教實際上沒有這個力量，如果政府立法，健全寺院教堂，讓他們有力量，則對社會的教化必能發揮功能，所以此次宗教立法，至關重要。

對於這次的宗教立法，不但宗教界人士紛紛表達意見，學者也熱烈提出看法，同時還有司法官、法官、檢察官、律師界、立法委員等都來參與，可以說是在全民共同關注下進行，也可看出此事對全民的重要性。我們尤其希望透過此次的宗教立法，明定宗教士的資格，讓宗教師都能獲得最大的尊重，讓各宗教都能在公平、公正、平等之下，獲得廣大的弘法空間，以從事教化，安定人心。畢竟中華民國是個法治的國家，讓一切都能合法化，讓全中華民國的人民都在法治之內，不要做化外之民，人人都能建立法治的觀念，則任何問題都能法理之下獲得圓滿解決。