

## 都市土地農業區開發興建寺廟政策之探討(一)

發布日期：94 年 07 月 01 日

文章出處：現代地政雜誌第 289 期

### 第一章 緒論

#### 第一節 前言

根據中國時報電子報 94.04.15 「選舉到了宗教神氣 違規寺廟可望就地合法」的報導，文中提及基於年底縣市長選舉壓力，內政部有意讓全台約四百多間違法占用林班地、重測農地的宗教寺廟建築，就地合法化。然而，此舉引起農委會、環保署等相關單位的反彈，認為一旦讓這麼多違規寺廟合法，形同全面棄守林地，台灣的山林將陷入浩劫之中。

另者，內政部 94.04.16 緊急發佈有關中國時報刊登「違規寺廟可望就地合法」澄清新聞稿說明，為積極輔導違規之寺廟儘速依法補正程序申請土地使用變更及補辦建築執照、使用執照後完成合法登記，內政部已於 91 年 5 月 21 日 訂定，92 年 7 月 31 日 修訂「非都市土地申請變更作為宗教使用專案輔導合法化處理原則」，並請各縣(市)政府訂定具體輔導措施，以協助宗教團體具備非位於禁限建區域、不妨礙國土保育、公共安全、自然景觀等條件之違規寺廟在依法處罰後，依照非都市土地使用管制規則、水土保持、環境保護等法令規定申請用地變更編定，經主管機關審查符合後，准許其變更土地使用以完成合法登記。以上措施係協助宗教團體依法改正，依法申請變更，但絕非就地合法。

然而，各地方政府在輔導過程中發現部分違規寺廟，係位於特定農業區或林地，補正程序非常困難，且各項申請程序及法令規定繁複，故內政部於 94.04.12 邀請經建會、農委會、環保署、林務局、水保局及各縣(市)政府所召開「宗教團體使用土地合法化協調會」，主要目的係針對前述違規寺廟輔導合法化之情形及所遭遇之困難，請各縣(市)政府於三個月內完成調查統計，再就法令與政策層面予以檢討，經相關部會同意後擬訂協助違規寺廟依法補正之措施。故絕非中國時報報導所謂就地合法，亦無任何選舉之考量。

由上述的兩則新聞稿可知，內政部主導的「宗教團體使用土地合法化協調會」引起正反兩面不同的說法，官方說法是執行「違規寺廟專案輔導合法化」的宗教輔

導政策，民間講法則是「違規寺廟就地合法」的政策，同樣一件事情卻有截然不同的見解，也引發本文探討「宗教輔導政策」的動機。

## 第二節 研究動機

針對內政部民政司持續推動的「違規寺廟專案輔導合法化」的宗教輔導政策，不但要求農委會放寬特定農業區重劃後的優良農地可興建寺廟，並希望能夠解除違規寺廟所占用的林班地，再依承租方式向國有財產局取得土地使用權；如此一來所有違規寺廟可望就地合法，更替未來新設寺廟大開方便之門，也將造成所有其他違規案件要求比照辦理，形成農地利用管理政策的全面棄守。

依據本文的瞭解，寺廟違規情形分為座落於林班地、特定農業區重劃後的優良農地、都市土地農業區、山坡地及國有地等類型；而其他如休閒農場、溫泉業者、工廠等均屬於數量眾多的違規類型，違規情形甚至座落於自來水水源水質水量保護區、飲用水水源水質保護區、河川區、重要水庫集水區等區位。倘若此一宗教輔導政策硬闖成功，表示農業、環保、水利、土地、都市計畫等主管機關無法為自己的主管政策把關，日後不論是任何違規案件或新開發案件均要求比照違規寺廟案件辦理，到時後將造成農地、林班地、河川區遍佈寺廟、工廠、溫泉旅館的亂象。故本專題的研究動機主要為探討「宗教輔導政策」是否有其正當性及分析會引起那些不良的後遺症，並提出具體建言供主管機關及社會大眾做參考。

## 第三節 研究目的

依據內政部民政司的「違規寺廟專案輔導合法化」的宗教輔導政策可知，違規寺廟的類型包括林班地、特定農業區重劃後的優良農地、都市土地農業區、山坡地等類型，但本文在此先僅針對都市土地農業區的違規寺廟類型作探討；有鑒於「違規寺廟專案輔導合法化」的補正措施尚未公佈，而都市土地農業區開放的政策必能適用於新設寺廟，故本專題題目將訂為「都市土地農業區開放興建寺廟政策之探討」。

近年來隨著「農地釋出方案」的執行，大規模的農地透過都市計畫個案變更及通盤檢討的方式變更為住宅區或工業區；小規模的農地經由目的事業主管機關的審查後變更為加油站、幼稚園、安養院、營建剩餘土石方資源堆置場、廢棄物資源回收貯存場等使用，造成都市土地農業區面積大幅縮小且喪失原有綠帶阻隔的功能。且當時「農地釋出方案」的基本原則之一為「農地變更使用應整體規劃，避免零星

使用，以維護農業生產環境之完整」，故農業區開放興建寺廟政策是否會造成宗教輔導與農業發展、都市計畫、環境保護等主管機關政策的衝突，以及農業區是否適宜開放興建寺廟為本專題的主要研究目的。

## 第二章 寺廟概述

### 第一節 寺廟的定義

依據內政部民政司網站摘錄之「宗教簡介」內容，將國內目前各宗教分為二十五種，共包括佛教、藏傳佛教、道教、基督教、天主教、回教、理教、天理教、軒轅教、巴哈伊教、天帝教、一貫道、天德教、耶穌基督末世聖徒教會（摩門教）、真光教團、世界基督教統一神靈協會（統一教）、亥子道宗教、中國儒教會、太易教、彌勒大道、中華聖教總會、宇宙彌勒皇教、先天救教、黃中、山達基宗教等宗教。而狹義的寺廟僅用於佛教及道教建築物之稱呼，其他如壇、院、庵、觀、教會、宗教建築物、神殿、講堂、禪修中心等名詞容易與「寺廟」一詞混淆，故有必要針對本文所提「寺廟」一詞加以定義，以下針對宗教管理法令與農業法令加以闡述：

- 一、「監督寺廟條例」第一條：凡有僧道住持之宗教上建築物，不論用何名稱，均為寺廟。
- 二、「寺廟登記規則」第一條：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院庵觀，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。
- 三、內政部 53 台內民字第 155306 號函解釋：凡用以奉祭宗教上神祇之建築物並有僧道住持，不問其形式均應認為寺廟。
- 四、「宗教團體法草案」第七條：寺院、宮廟、教會指有住持、神職人員或其他管理人主持，為宗教之目的，有實際提供宗教活動之合法建築物，並取得土地及建築物所有權或使用同意書之宗教團體。
- 五、「宗教團體法草案」第二十七條：宗教建築物指宗教團體為從事宗教活動，依建築法令領得使用執照之建築物。
- 六、「非都市土地申請變更作為宗教使用專案輔導合法化處理原則」第二條：依本原則輔導合法化之用地，係指宗教使用之神殿、佛堂、聖堂、講堂、禮拜堂、公所、廂房、藏經樓、鐘鼓樓、金爐、禪修中心、神職人員宿舍、香客大樓、

辦公室、會議室、廚房、餐廳、盥洗室、停車場及其他直接與宗教有關之建築物所使用之非都市土地。

七、「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」第八條：農業用地部分面積有下列情形之一，且不影響供農業使用者，得認定為作農業使用：(二)農業用地存在之土地公廟、有應公廟等，其面積在十平方公尺以下者。

本文所稱「寺廟」為廣義的寺廟，包括所有的宗教團體從事宗教活動所使用之宗教建築物，惟不包含面積在十平方公尺以下的小型宗教建築物(如土地公廟、有應公廟、百姓公廟等)。採用「寺廟」一詞的原因為現有宗教管理法令的合法名詞及民間淺顯易懂，並方便與官方寺廟數量統計的數字接軌；但考量「監督寺廟條例」年代久遠已不合現代宗教團體所需，故參酌「宗教團體法草案」的定義，將所有宗教團體從事宗教活動所使用之宗教建築物全部納入統稱為「寺廟」。

## 第二節 寺廟的特性

自古以來我國為多神教的國家，佛、道、釋、等教興盛，世界各地各民族有其宗教信仰及習俗，而台灣地區寺廟之多，可說比比皆是，俗語有云：「田頭田尾土地公」，足以佐證台灣寺廟數量眾多。隨著寺廟的經營管理方式不同，寺廟活動與居民生活互動更加頻繁，除發展出獨特的寺廟文化，並賦予寺廟社會公益及社會教化的功能，以下本文針對台灣地區寺廟的特性如區位分布、組織型態及社會責任等三部分作探討。

### 一、區位分布

依據內政部統計處九十三年第三十七週的「內政統計通報」所載，目前台灣已登記寺廟及教會(堂)區位分布概況如下：

#### (一)寺廟區位分布

寺廟區位分布以縣市別來分，以台南縣 1,182 座最多，高雄縣 1,146 座次多，屏東縣 1,067 座再次之，該三縣合計占寺廟總座數約達三成；連江縣 67 座最少，嘉義市 147 座次少，新竹市 153 座再次之。

#### (二)教會(堂)區位分布

教會(堂)區位分布按縣市別來分，以台北市 420 座最多，花蓮縣 302 座次多，台東縣 272 座再次之；連江縣 4 座最少，金門縣 7 座次少，澎湖縣 18 座再次之。

由上述分析可知，寺廟區位分布以南部地區較多，即南部地區佛教與道教盛行，故寺廟到處林立；而教會(堂)區位分布以都會區及原住民縣市較多，故都會區及原住民縣市基督教與天主教則廣為流行，離島地區因受限於人口及交通問題；其寺廟與教會(堂)的數量均明顯偏少。

## 二、組織型態

依據「宗教團體法草案」的規定，寺廟的組織型態分為三類，即寺院、宮廟、教會、宗教社會團體、宗教基金會等三種，而一般社會大眾常聽到的如管理人、管理委員會、財團法人等情形，以下則針對上述幾種組織型態作說明。

### (一) 寺院、宮廟、教會

依照「監督寺廟條例」與「寺廟登記規則」辦理登記的寺廟即屬此類，因各宗教對其傳教場所用詞各異，故統稱為寺院、宮廟、教會，並指有住持、神職人員、廟祝或其他管理人主持的管理方式，其寺廟的組織型態為管理人制。如台中市西屯路「甘露寺」屬於私建的寺廟，由 廖祿明 先生擔任管理人。

### (二) 宗教社會團體

個人或團體依照「人民團體法」所成立之宗教組織稱為宗教社會團體，區分為全國性、地方性兩類，分別由內政部、直轄市及縣(市)主管，其寺廟的的組織型態為管理委員會制或理監事會制。如台中市安林路「永興宮」屬於募建的寺廟，採用管理委員會制，由 張東欽 先生擔任管理委員會主任委員一職。

### (三) 宗教基金會

指已依照「民法」和「財團法人監督準則」許可設立之以捐助一定基金所成立財團法人組織及「宗教團體法」通過後許可設立之宗教基金會，其寺廟的的組織型態為財團法人董事會制。如台中縣大甲「鎮瀾宮」屬於募建的寺廟，採用財團法人董事會制，由顏清標立委擔任董事會董事長一職。

## 三、社會責任

現在的寺廟不單只是從事宗教活動，更具有教化人心與導人向善的功能，以花蓮慈濟功德會為例，持續推動宗教、醫療、教育及社會福利四大志業，包括九二一

大地震、南亞大海嘯等均可看到慈濟人救災、施善的實際行動。因此，寺廟的社會責任包含推展宗教相關的公益、慈善、教育、醫療、文化及社會福利等目的。

### 第三節 寺廟數量統計

依據內政部統計處九十三年第三十七週的「內政統計通報」所載，目前國內登記有案之宗教類別計有 25 種。內政部並於 92 年依照「寺廟登記規則」辦理完成寺廟總登記，茲將我國寺廟數量統計概況分析如下：

#### 一、寺廟統計分類

內政部依據現行「寺廟登記規則」辦理寺廟登記業務，其分類方式僅採用道教、佛教類設寺廟，天主教、基督教類設教會(堂)等四種。

#### 二、寺廟數量

92 年底臺閩地區已登記之寺廟總數計有 11,468 座，較 91 年底增加 45 座或增 0.39%；信徒總人數約 98 萬人。

(一)按登記別分：依寺廟登記規則正式登記之寺廟計有 6,186 座占 53.94%，僅補辦登記者 5,282 座占 46.06%。

(二)按建別分：以募建 10,930 座占 95.31%最多，私建者 529 座占 4.61%次之，公建寺廟僅 9 座占 0.08%。

(三)按組織型態分：已辦理財團法人登記數 383 座，未辦理者 11,085 座(其中管理人制計 6,160 座，委員會制有 4,925 座)。

(四)按宗教別分：以道教寺廟 8,973 座占 78.24%最多，佛教寺廟 2,283 座占 19.91%次多，一貫道 182 座占 1.59%次多，以上三類宗教寺廟數比率已達 99.74%，其餘宗教寺廟數僅 30 座占 0.26%。

#### 三、教會(堂)數量

92 年底我國教會(堂)數計有 3,280 座，較 91 年底增加 53 座或增 1.64%，以各教教徒資格認定之教徒人數約 57 萬 8 千人。

(一) 神職人員數：係為各教會(堂)負責神職工作人員，92 年底計有 6,465 人，其中本國籍者 5,469 人占 84.59%，外國籍者 996 人占 15.41%。

(二) 按組織型態分：已辦理財團法人登記者 1,551 座，未辦理者 1,729 座。

(三) 按宗教分：以基督教教會(堂)2,516 座占 76.71%最多，天主教 734 座占 22.38%次多，二者合占 99.09%，餘者僅 30 座占 0.91%。

#### 四、小計

92 年底止，我國寺廟及教會(堂)計有 14,748 座，平均每縣市有 590 座，平均每鄉鎮市區有 40 座。

### 第四節 小結

85~92 年寺廟數量的年平均成長率為 3.5%，但 90 年的 9,832 座大幅增加為 91 年的 11,423 座，該年度的成長率高達 16.2%，主要原因為 90 年度針對違規寺廟先行補辦寺廟登記的原因；其次依據寺廟登記別分析可知，補辦登記者高達 5,282 座，占所有寺廟的 46.06%，由此可知寺廟違規比例相當嚴重。行政機關有必要持續宣導使用合法的寺廟用地及加強違建取締拆除的措施，以杜絕寺廟違規違建情形持續發生。

前述寺廟補辦登記法源為內政部民政司 90 年訂定的行政命令「未辦理登記寺廟補辦登記作業要點」，所使用的寺廟登記表為淺綠色與合法寺廟採用紅色作區別，並於備註欄加註應行補正事項，包括用地未合乎都市計畫土地使用分區或非都市土地編定使用之規則，未取得建築執照及使用執照、未取得土地使用同意書、其他等四項。其補辦寺廟登記的作業係配合農業發展條例修正後協助宗教團體取得農業用地所有權的配套措施，因為內政部民政司 90 年訂定的行政命令「宗教團體以自有資金或無償取得而以自然人名義登記之農業用地辦理更名為寺廟教堂(會)宗教基金會所有應行注意事項」規定，農業用地更名對象限於農業發展條例修正公布施行日前登記有案之寺廟(含補辦登記之寺廟)，因此才會產生 90 年違規寺廟補辦登記數量暴增的主因。

**表一、臺閩地區寺廟、教會(堂)概況**

年底別	寺廟 (座)	教會(堂)		教會(堂) (座)	基督教	天主教
		道教	佛教			
民國85年底	9,225	7,289	1,834	3,142	2,374	748
民國86年底	9,321	7,367	1,846	3,131	2,368	741
民國87年底	9,375	7,414	1,852	3,117	2,359	736
民國88年底	9,413	7,446	1,858	3,135	2,370	743
民國89年底	9,437	7,442	1,885	3,094	2,345	725
民國90年底	9,832	7,741	1,966	3,138	2,387	728
民國91年底	11,423	8,954	2,279	3,227	2,452	742
民國92年底	11,468	8,973	2,283	3,280	2,516	734
較上年增減%	0.39	0.21	0.18	1.64	2.61	-1.08

資料來源：各縣市政府民政局。

**表二、縣市別宗教寺廟、教會(堂)概況**

民國九十二年 底

縣市別	寺廟 (座)	教會(堂)		教會(堂) (座)	天主教	基督教
		道教	佛教			
臺閩地區	11,468	8,973	2,283	3,280	734	2,516
臺北縣	939	687	239	265	59	201
宜蘭縣	662	566	89	94	38	56
桃園縣	246	159	68	189	30	158
新竹縣	185	135	45	95	32	63
苗栗縣	331	248	80	70	21	49
臺中縣	633	503	117	118	11	106
彰化縣	778	642	113	90	19	70
南投縣	414	275	132	111	29	82
雲林縣	771	613	141	62	22	38
嘉義縣	699	590	101	75	28	46
臺南縣	1,182	989	175	95	22	73
高雄縣	1,146	831	293	127	20	107
屏東縣	1,067	907	157	252	65	187
臺東縣	206	155	43	272	87	184
花蓮縣	181	112	62	302	85	217
澎湖縣	177	137	38	18	5	13
基隆市	234	174	56	56	12	44
新竹市	153	111	39	46	14	32
臺中市	198	135	58	177	27	148
嘉義市	147	123	22	39	11	25
臺南市	323	266	47	117	20	96
臺北市	262	147	109	420	48	362
高雄市	275	222	47	179	26	151
金門縣	192	179	12	7	1	6
連江縣	67	67	-	4	2	2

資料來源：各縣市政府民政局。



**表三、歷年各主要宗教寺廟、教會(堂)概況**

宗教別	86年底	87年底	88年底	89年底	90年底	91年底	92年底
寺廟、教(會)堂總座數	12,452	12,492	12,548	12,531	12,970	14,650	14,748
寺	9,321	9,375	9,413	9,437	9,832	11,423	11,468
道教	7,367	7,414	7,446	7,442	7,741	8,954	8,973
佛教	1,846	1,852	1,858	1,885	1,966	2,279	2,283
理教	5	5	5	5	5	5	5
軒轅教	7	7	7	6	6	6	7
天帝教	1	1	1	1	1	1	1
一貫道	91	91	91	93	108	167	182
天德教	4	5	5	5	5	5	6
儒教	-	-	-	-	-	4	8
太易教	-	-	-	-	-	-	-
玄子道	-	-	-	-	-	-	-
彌勒大道	-	-	-	-	-	1	2
中華聖教	-	-	-	-	-	-	-
宇宙彌勒皇教	-	-	-	-	-	-	-
其他	-	-	-	-	-	1	1
教	3,131	3,117	3,135	3,094	3,138	3,227	3,280
天主教	741	736	743	725	728	742	734
基督教	2,368	2,359	2,370	2,345	2,387	2,452	2,516
回教	4	4	4	4	4	5	5
天理教	16	16	16	18	17	20	20
大同教	-	-	-	-	-	-	-
巴哈伊教	2	2	2	2	2	2	2
真光教	-	-	-	-	-	1	1
其他	-	-	-	-	-	5	2

資料來源：各縣市政府民政局。