

國土計畫法對於違建寺廟合法化的影響

黃運喜*

摘要：

國土計畫法將從民國 111 年 5 月 1 日開始全面執行，此法將全國土地使用採雙層管制，第一層是分為四個功能分區：國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區。在此四大地區下再依照敏感程度各分第一類、第二類、其他必要分類等三類，共 15 小類。第二層是在這四個功能分區分類的規範下，再分別規定不同程度的使用管制：「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。」區域計畫法的精神「開發許可制」，國土計畫法則是「使用許可制」。

本文僅就國土計畫法現行進度，提出在法律面、社會面、實務面上，對於臺灣違建寺廟尋求合法化的影響，認為在法律面上，透過座談會、討論、溝通等方式，應該可以找出各界能接受的最大公約數。讓人較擔

* 玄奘大學宗教與文化學系教授、印尼金剛山佛教大學研修院院長

心的反而是實務面上各行政單位的本位主義，以及國土計畫法和其他相關法令的競合問題。

關鍵詞：國土計畫法、區域計畫法、寺廟合法化

On Spatial Planning Act's Influence on Legalization of Illegal temples

Huang, Yun-shi *

ABSTRACT:

The Spatial Planning Act will be implemented on 1st May 2022, the land in Taiwan will be regulated by two levels of regulations according to the Act. The first level will divide the land into four types of functional zones: Conservation zone, Ocean resources zone, Agricultural development zone, Urban and rural development zone. Within these four types of functional zones, the land can then be subdivided into fifteen classes based on the land's significance: First class, Second class, Third class etc. The second level will follow the regulation of functional zones, furthermore, regulate the use of the land: "The central competent authority shall establish regulations concerning functional zones, sub-zones and land for designated use; and shall establish regulations concerning converting and scales, the constructible land and building intensity, items, conditions, procedures of land use whose use must be approved only after an application, land use items which do not need an application for approval, prohibited or restricted land use, and land uses to be placed under control." The spirit of Regional Planning is "development permission" and that of Spatial Planning Act is "occupancy permission" .

I propose to examine the Spatial Planning Act's influence on legalization of illegal temples in Taiwan in the aspects of law, society and

* Professor, Department of Religion and Culture, Hsuan Chuang University and Dean, Graduate Institute, Indonesia Jin Gang Shan Buddhism University.

practice. In terms of law, through the way of forum, discussion, communication, they could reach the consensus. The worries lie in the political parochialism in different governmental departments, and in the incompatibility of the Spatial Planning Act and other acts.

Keywords : Spatial Planning Act, Regional Planning, Legalization of temples

壹、前言

土地具備不可移動性與稀有性，在政治上，人民、土地、主權是組成國家之三要素；在經濟上，土地、勞力、資本、企業家是構成生產的四要素，故其重要性不可言喻。在臺灣進入歷史時期的四百年中，政權更迭之頻繁與快速為世界所罕見。每一個政權的成立之初，就象徵著臺灣人民將依循不同以前的遊戲規則來管理、處分自己的財產，也由於遊戲規則的變更，成為許多寺廟經濟與寺廟產權問題發生的主要原因，尤其是日治時期與戰後中華民國在台灣時期，因政權或政策變更所形成的後遺症，致許多寺廟無法取得所有權而成為受害者，無法保障自身權益。

其實臺灣的宗教問題，絕大部分是財產問題，所以只要解決這些財產問題，宗教問題就會變得很少。在各宗教中，基督宗教大部分以財團法人的名義成立教會或教堂，財產問題不大。佛、道、民間宗教的寺廟，由於歷史上或其他原因，從土地到建物，可說是問題叢生，有待解決。

在民國 41、53、63 年的前三次寺廟總登記，當時法令較寬鬆，對於土地及建築物設限較小，民國 72 年以後的登記因法令日趨嚴密，新法不斷出現。從民國 62 年 6 月 15 日開始，到民國 73 年 7 月 10 日，行政院陸續核備北、中、南、東區區域計畫。根據區域計畫的規定，各縣市從民國 64 年 10 月 6 日開始，到民國 75 年 11 月 1 日陸續公告「非都市土地使用編定」，開啟了臺灣地區實施區域計畫的時代。區域計畫法施行後，此後土地利用必須配合 11 種土地使用分區，19 種土地使用類別管制規定。

與「非都市土地使用編定」相對應的是民國 65 年 1 月 8 日總統令修正建築法第三條，將建築法適用地區從原來的「實施都市計畫地區、

經中央主管建築機關指定地區」，修正為「實施都市計畫地區、實施區域計畫地區、經內政部指定地區」，將興造建築物需取得建照執照與使用執照的範圍擴大。

將寺廟登記與土地使用分區管制，及需取得建築執照與使用執照掛鉤，是近數十年來臺灣寺廟尋求合法化最大的夢魘，許多寺廟在歷經繁複的行政手續，花費不少的金錢後，有許多寺廟仍然無法取得合法的登記資格。為求解決這些棘手問題的「宗教團體法」草案，又在一些別有用心的宗教人士操弄下夭折，而這些反宗教團體法人士，又自行推出飽受各界批評的「宗教基本法」草案企圖解套，結果引起許多社會團體與環保團體的反彈，讓宗教團體賠上社會形象。當宗教團體被「宗教團體法」草案鬧得不可開交之時，另一項影響更為深遠的國土計畫法即將在民國 111 年 5 月 1 日正式實施。

筆者於民國 87 年取得土地專業代理人資格（現稱地政士），過去曾經協助大約 30 家寺廟從事合法化工作，本文撰寫時是以宗教學者兼具地政專業的身分，分析國土計畫法對於違建寺廟合法化的影響，希望對正在尋求合法化的寺廟有所幫助。

貳、國土計畫法的立法背景

近二十多年來臺灣遭受到許多的天災地變，造成人民生命財產的損失，尤其是因山坡地超限度開發所造成的災難，影響最大的有：民國 86 年 8 月 18 日溫妮颱風造成山坡地重大災害，造成台北汐止林肯大郡倒塌，28 人死亡，100 多戶房屋全毀的不幸事件，¹促成政府對於老丙建

¹ 〈強烈颱風溫妮（1997 年）〉，
<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%A2%B1%E9%A2%A8%E6%BA%AB%E5>

問題的檢討，以及制定或修訂一連串法規。民國 89 年 9 月 21 日九二一地震造成全臺重大傷亡與財產損失。因地層鬆動與民眾濫墾濫伐的情況未有改善，每年伴隨著颱風而來的土石流，往往造成人民重大的損失。民國 90 年 7 月 30 日桃芝颱風造成 111 人死亡，103 人失蹤，農林漁牧損失逾 77 億元。²民國 98 年 8 月 8 日莫拉克颱風造成高雄、屏東重大損失（八八水災），造成高雄市甲仙區小林部落的滅村事件，有 74 人遭活埋，一個月內至少 681 人死亡，18 人失蹤，農業損失超過新台幣 195 億元的慘劇。³

行政院在民國 82 年頒布實施「振興經濟方案」，指示前行政院經濟建設委員會檢討修訂「國土綜合開發計畫」及研擬「國土綜合開發計畫法」，嗣該會主辦「國土綜合開發研討會」獲致重要結論與建議，經提行政院 84 年 5 月 11 日第 2430 次會議，決議請該會於 3 個月內研擬有關「國土綜合開發計畫法」（草案），送請內政部參考辦理，並請內政部首辦完成立法程序。但因牽涉到龐大的土地利益和各方政治勢力，始終未闖關成功，其後陸續發生如溫妮颱風、九二一地震等幾次損失慘重的天災。行政院於民國 91 至 93 年間，參酌各界意見，研訂「國土計畫法」草案，該法草案經行政院 93 年 6 月 9 日第 2893 次院會討論通過，行政院並於同（93）年 6 月 10 日函送草案至立法院審議，並撤回前送立法院審議之「國土綜合發展計畫法」草案，惟是次函送立法院，亦未完成

¹ %A6%AE_ (1997%E5%B9%B4)，2019 年 10 月 10 搜尋。

² 〈中度颱風桃芝（2001 年）〉，
https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%A2%B1%E9%A2%A8%E6%A1%83%E8%8A%9D_ (2001%E5%B9%B4)，2019 年 10 月 10 搜尋。

³ 〈中度颱風莫克拉（2009 年）〉，
<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%A2%B1%E9%A2%A8%E8%8E%AB%E6%8B%89%E5%85%8B> (2009%E5%B9%B4)，2019 年 10 月 10 搜尋。

立法。⁴

民國 95 年 12 月 15 日內政部完成「國土計畫法」草案審議報請行政院。終於在民間壓力和立委邱文彥、林淑芬、田秋堇等強力推動下，躺了 20 多年的《國土計畫法》，於民國 104 年 12 月 18 日三讀通過，全文共 47 條。內政部復於民國 105 年 6 月 17 日制定「國土計畫法施行細則」。

參、國土計畫法的大致內容

民國 112 年正式上路的國土計畫法，該法：

一、第 20 條將全國土地使用分為四大區，每一大區下再細分三類：

(一) **國土保育地區**：下分第一類（敏感度高，維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用）、第二類（敏感度次高，儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用）、等三類（其他必要之分類，如國家公園，按環境資源特性給予不同程度之使用管制）。

(二) **海洋資源地區**：下分第一類（具排他性使用：供維護海域公共安全及公共福祉，或符合海域管理之有條件排他性使用，並禁止或限制其他使用）、第二類（具相容性使用：供海域公共通行或公共水域使用之相容使用）、第三類（其他必要之分類：其他尚未規劃或使用者，

⁴ 參考內政部，〈國土計畫法立法過程〉，國土計畫法專區：

<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%A5%AD%E5%8B%99%E6%96%B0%E8%A8%8A/10182-%E5%9C%8B%E5%9C%9F%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%B3%95%E5%B0%88%E5%8D%80.html>，2019 年 10 月 10 搜尋。

按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制)。

(三) **農業發展地區**：下分第一類(優良農地：供農業生產及其必要之產銷設施使用，並禁止或限制其他使用)、第二類(一般農地：供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用)、第三類(其他必要之分類：可釋出農地，按農業資源條件給予不同程度之使用管制)。

(四) **城鄉發展地區**：下分第一類(都市化程度較高：供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用)、第二類(都市化程度次高：供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用)、第三類(其他必要之分類：都市發展儲備用地，按城鄉發展情形給予不同程度之使用管制)。

二、第 21 條將國土功能分區及其分類之土地使用原則如下：

(一) **國土保育地區**：下分第一類(維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用)。第二類(儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用)。第三類(其他必要之分類：按環境資源特性給予不同程度之使用管制)。

(二) **海洋資源地區**：下分第一類(供維護海域公共安全及公共福祉，或符合海域管理之有條件排他性使用，並禁止或限制其他使用)。第二類(供海域公共通行或公共水域使用之相容使用)。第三類(其他必要之分類：其他尚未規劃或使用者，按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制)。

(三) **農業發展地區**：下分第一類(供農業生產及其必要之產銷設施使用，並禁止或限制其他使用)。第二類(供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止

或限制其他使用)。第三類(其他必要之分類:按農業資源條件給予不同程度之使用管制)。

(四)城鄉發展地區:下分第一類(供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用)。第二類(供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用)。第三類(其他必要之分類:按城鄉發展情形給予不同程度之使用管制)。

三、第 15 條規定:

全國國土計畫公告實施後,直轄市、縣(市)主管機關應依中央主管機關規定期限,辦理直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂或變更。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者,得免擬訂直轄市、縣(市)國土計畫。(第 1 項)

直轄市、縣(市)主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂或變更者,中央主管機關得逕為擬訂或變更。(第 2 項)

國土計畫公告實施後,擬訂計畫之機關應視實際發展情況,全國國土計畫每十年通盤檢討一次,直轄市、縣(市)國土計畫每五年通盤檢討一次,並作必要之變更。(第 3 項)

國土計畫法中所謂「使用許可」,係以公益為優先之土地管制制度,不得因使用需求,任意變更國土功能分區,以提高計畫穩定性及投資明確性。即申請使用許可案件應「符合國土功能分區及其分類之使用原則」,以利國土永續發展。

使用許可之主管單位:國土保育地區及海洋資源地區由中央主管機關許可。農業發展地區及城鄉發展地區由直轄市、縣(市)主管機關許可。(第 4 條)

四、第 25 條規定：

直轄市、縣（市）主管機關受理使用許可之申請後，經審查符合受理要件者，應於審議前將其書圖文件於申請使用案件所在地鄉（鎮、市、區）公所公開展覽三十日及舉行公聽會。但依前條第三項規定由中央主管機關審議者，於直轄市、縣（市）主管機關受理審查符合受理要件核轉後，於審議前公開展覽三十日及舉行公聽會。（第 1 項）

前項舉行公聽會之時間、地點、辦理方式等事項，除應以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知，另應以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人。但已依其他法規舉行公聽會，且踐行以網際網路周知及書面送達土地所有權人者，不在此限。（第 2 項）

公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見。主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整人民或團體意見，併同申請使用許可書圖文件報請審議。（條第 3 項）

五、第 26 條第 2 項規定：

主管機關審議申請使用許可案件，應考量土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。依各國土功能分區之特性，經審議符合下列條件者，得許可使用：

（一）**國土保育地區及海洋資源地區**：就環境保護、自然保育及災害防止，為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或復育之有效措施。

（二）**農業發展地區**：維護農業生產環境及水資源供應之完整性，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限。

(三) **城鄉發展地區**：都市成長管理、發展趨勢之關聯影響、公共建設計畫時程、水資源供應及電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。

六、第 28 條規定：

經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣（市）主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得使用許可範圍內可建築土地抵充之。（第 1 項）

直轄市、縣（市）主管機關收取前項影響費後，應於一定期限內按前項用途使用；未依期限或用途使用者，申請人得要求直轄市、縣（市）主管機關返還已繳納之影響費。（第 2 項）

第一項影響費如係配合整體國土計畫之推動、指導等性質，或其他法律定有同性質費用之收取者，得予減免。（第 3 項）

肆、區域計畫法與國土計畫法對於用地變更的比較

國土計畫法於民國 105 年 5 月 1 日正式施行，依該法第 45 條規定，民國 107 年 4 月 30 日內政部公告「全國國土計畫」，接著要在 109 年 4 月 30 日公告的是「直轄市、縣（市）地方國土計畫」，到民國 111 年 4 月 30 日將公告「國土功能分區圖」，也就是說，國土計畫法施行後最慢六年後將完成全台灣的國土計畫分區，屆時現行的區域計畫法將功成身退，從此走入歷史。

國土計畫法施行後，對於原屬於都市計畫區的土地影響不大，國土計畫法必須依第 15 條第 1 項：「全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國

土計畫之擬訂或變更。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫」、第 16 條：「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣（市）主管機關通知當地都市計畫主管機關按國土計畫之指導，辦理都市計畫之擬訂或變更」，及第 23 條第 2 項：「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。」

受到影響較大者為原屬於區域計畫法中的非都市土地，民國 111 年 5 月 1 日開始，國土計畫法將取代區域計畫法。由於在法理上有「法律不溯及既往」、「從新從輕」原則，在此，先將敘述區域計畫法中有關非都市土地的分區與使用的類別管制的規定。

目前臺灣地區的土地利用在理論上有三個層次，第一個層次為「臺灣地區綜合開發計畫」，是屬於指導性、政策性的計畫。第二層次為「區域計畫」，本計畫在綜合開發計畫之發展理念下，指導第三層次的計畫：「縣市綜合發展計畫」，即「都市計畫」、「非都市土地分區使用編定」、「國家公園」，是一種綜合性質的指導計畫，整個架構由疏而密、由略而詳。

非都市之土地利用，依區域計畫法規範，其結構分為「非都市土地使用計畫」、「非都市土地使用分區」、「非都市土地使用編定」，先將土地劃分為十一種使用分區，再編定為十九種使用地。依據區域計畫法施行細則第十三條劃定的十一種使用分區，分別是：特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區、森林區、山坡地保育區、風景區、國家公園區、

河川區、海域區、其他使用區或專用區。

非都市土地使用編定，依區域計畫法施行細則第 13 條編為十九種使用地，分別是：甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、農牧用地、林業用地、養殖用地、鹽業用地、礦業用地、窯業用地、交通用地、水利用地、遊憩用地、古蹟保存用地、生態保護用地、國土保安用地、殯葬用地、海域用地、特定目的事業用地。

非都市土地若使用編定為甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地及遊憩用地四種者，依現行非都市土地使用管制規則規定，係屬容許宗教建築，如申請人擬在這四種用地興建宗教設施者，免申請變更編定，直接申請取得寺廟建造執照後可興建。至於土地使用類別為上述四種用地以外，應依非都市土地使用管制規則第三十條第四項規定辦理，但如係農地變更為宗教用地者，應先經農業主管機關之核准。在實務上，目前臺灣違建寺廟進行合法化，絕大多數需要先進行使用地的變更，惟這種變更牽涉到的法令繁多，手續繁雜，曠日廢時。

國土計畫法將全國土地使用採雙層管制，第一層是分為四個功能分區：國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區。在此四大地區下再依照敏感程度各分第一類、第二類、其他必要分類等三類，其內容再本文前面敘述，茲不贅敘。第二層是在這四個功能分區分類的規範下，依照第 23 條第 2 項分別規定不同程度的使用管制：「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。」區域計畫法的精神「開發許可制」，國土計畫法則是「使用許可制」。

伍、國土計畫法對違建寺廟尋求合法化的影響

國土計畫法從民國 105 年 5 月 1 日施行，到民國 111 年 5 月 1 日全面執行，取代了區域計畫法。以現在的進度而言，內政部已於民國 107 年 4 月 30 日公告「全國國土計畫」，陸續制定 21 項相關子法，並與各相關行業代表舉行座談會。民國 109 年 4 月 30 日將公告「直轄市、縣（市）地方國土計畫」，民國 111 年 4 月 30 日將公告「國土功能分區圖」。

國土計畫法對於寺廟尋求合法化，最具影響的是目前正在擬定的「直轄市、縣（市）地方國土計畫」，以及未來下一層的「國土功能分區圖」，是屬於現在進行式和未來式，也是最受到宗教、環保人士關心的議題。

因為內政部還未與宗教界人士進行座談與對話，許多正在尋求合法化的宗教團體或寺廟等難免焦慮不安，以致在坊間流傳著各種真假難辨的資訊，如國土計畫法全面執行後「將沒有機會合法化並正式登記，進一步被認定違建，隨時有拆除危險」⁵、「從目前公佈地方國土計畫的新北市、桃園市、高雄市來看，完全沒有寺廟合法化的相關條文與計畫內容。」⁶

鑒於過去宗教團體法的修訂、減香甚至滅香的風波，許多假新聞到處流傳，政府相關單位束手無策或澄清時機太晚的經驗，這次內政部、民進黨宗教委員會總召集人余政憲等均主動澄清，內政部表示，國土計

⁵ 李永然、陳贈吉，〈「既有宗教建築輔導合法機制」與《國土計畫法》應相契合〉，<https://www.ettoday.net/news/20191018/1559715.htm>，108 年 10 月 5 日搜尋。

⁶ 李永然、陳贈吉，〈農地違章工廠合法化了，那寺廟呢？〉https://www.ettoday.net/news/20190813/1512050.htm?feature=todaysforum&tab_id=960，108 年 10 月 5 日搜尋。

畫法於 2016 年 5 月 1 日起施行，預定於 2022 年 5 月 1 日起正式開始執行，作為都市計畫以外土地使用管制依據。為使制度順利銜接，內政部刻研訂「國土計畫土地使用管制規則」草案，考量宗教寺廟為國人重要心靈涵養場域，其坐落區位應盡量靠近人口集居地區，以方便就近參拜，初步規劃以城鄉發展地區（第 2 類之 1、第 3 類）及農業發展地區（第 4 類）為宗教建築申請使用區位。」⁷「內政部過去已函請地方政府訂定《都市計畫宗教專用區檢討變更審議原則》，針對原合法或都市計畫發布實施前既存的宗教建築物，或未能補辦寺廟登記證者，訂定申請變更時機、辦理程序、相關回饋機制及不同使用強度等規定；現在也將配合《國土計畫法》訂定「既有宗教建築輔導合法機制」，以輔導寺廟土地或建物合法化。」⁸余政憲表示：「國土計畫法字面上的意義，『國』：國土計畫是繼續參考各界的聲音，做好妥善的規畫；『土』：是土地上的建物不會逕行來拆除；『計』：是指有內政部計畫性的協助寺廟的合法化；『畫』：是指內政部協助地方政府畫定使用分區；『法』：是訂定輔導機制，兼顧國土保育及民間信仰。」⁹

筆者認為國土計畫法在法律面上，因「直轄市、縣（市）地方國土計畫」還在制定中，「國土功能分區圖」還沒開始；內政部有意舉行座談會，與各宗教界及寺廟代表溝通；也將配合《國土計畫法》訂定「既有宗教建築輔導合法機制」，應該可以找出各界尚能接受的最大公約

⁷ 內政部，〈國土計畫不影響宗教寺廟輔導合法〉，<https://fuhouse.setn.com/news/620676>，108 年 10 月 5 日搜尋。

⁸ 李永然、陳贈吉，〈「既有宗教建築輔導合法機制」與《國土計畫法》應相契合〉，<https://www.ettoday.net/news/20191018/1559715.htm>，108 年 10 月 5 日搜尋。

⁹ 游明煌報導，〈謠傳拆廟不實！余政憲：國土計畫法、宗教團體都未制定〉，<https://udn.com/news/story/7266/4121120>，108 年 10 月 5 日搜尋。

數。

在社會層面上，由於國土計畫法申請使用許可時，有民眾參與機制之辦理公開展覽與召開公聽會，屆時將面對的是許多不同的聲音，有地方人士、法律人士、環保人士、不同宗教人士，甚至曾經得罪過的死對頭，大部分的專業或反對人士都是有備而來的，他們會將申請單位的底摸得一清二楚，若想要以反對宗教團體法草案的操作手法，動員信眾或操縱民粹方法通過是行不通的。

在實務層面上，比較讓人擔心的是各行政單位的本位主義，如主管宗教的民政單位，和負責土地登記的地政事務所；負責宗教的民政單位，和現場會勘或資料審查的地政、工務、農業、環保等單位，常見因各自的本位主義將使政府有意輔導寺廟合法化的美意打折扣。另外，規劃城鄉發展地區（第 2 類之 1、第 3 類）及農業發展地區（第 4 類）為宗教建築申請使用區位時，希望能注意到環境影響評估興辦事業計畫應查詢項目表上的限制，避免日後申請開發時受阻。

陸、結論

因為土地具備稀有性和不可移動性，在國家太平社會祥和時，提高土地的有效利用是地政的主要重點。主導臺灣非都市土地利用的區域計畫法，將在民國 111 年 5 月 1 日時功成身退，正式走進歷史，取而代之的是曾被各界期待的國土計畫法。

國土計畫法將全國土地使用採雙層管制，第一層是分為四個功能分區：國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區。在此四大地區下再依照敏感程度各分第一類、第二類、其他必要分類等三類，共 15 小類。第二層是在這四個功能分區分類的規範下，依照第 23

條第 2 項分別規定不同程度的使用管制：「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。」區域計畫法的精神「開發許可制」，國土計畫法則是「使用許可制」。

就現在的進度而言，內政部已完成公告的僅有「全國國土計畫」，這是屬於上位性、整體性的計畫，真正影響寺廟合法化的「直轄市、縣（市）地方國土計畫」，和「國土功能分區圖」分署現在進行式和未來式。因為內政部還未與宗教界人士進行座談與對話，許多正尋求合法化的宗教團體或寺廟等難免焦慮不安，以致在坊間流傳著各種真假難辨的資訊，為此內政部做了不少澄清。

國土計畫法在法律面上，因「直轄市、縣（市）地方國土計畫」還在制定中，「國土功能分區圖」還沒開始；內政部有意舉行座談會，與各宗教界及寺廟代表溝通；也將配合《國土計畫法》訂定「既有宗教建築輔導合法機制」，應該可以找出各界尚能接受的最大公約數。在社會面上，過去利用社會運動方式，動員信眾或操縱民粹方法通過是行不通的。在實務上，較讓人擔心的反而是各行政單位的本位主義，以及國土計畫法和其他法令之間的競合，可能成為影響違建寺廟合法化的最大變數。

參考資料

一、網站

〈強烈颱風溫妮（1997年）〉，

[https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%A2%B1%E9%A2%A8%E6%BA%AB%E5%A6%AE_\(1997%E5%B9%B4\)](https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%A2%B1%E9%A2%A8%E6%BA%AB%E5%A6%AE_(1997%E5%B9%B4))，2019年10月10日搜尋。

〈中度颱風桃芝（2001年）〉，

[https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%A2%B1%E9%A2%A8%E6%A1%83%E8%8A%9D_\(2001%E5%B9%B4\)](https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%A2%B1%E9%A2%A8%E6%A1%83%E8%8A%9D_(2001%E5%B9%B4))，2019年10月10日搜尋。

〈中度颱風莫克拉（2009年）〉，

[https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%A2%B1%E9%A2%A8%E8%8E%AB%E6%8B%89%E5%85%8B\(2009%E5%B9%B4\)](https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%A2%B1%E9%A2%A8%E8%8E%AB%E6%8B%89%E5%85%8B(2009%E5%B9%B4))，2019年10月10日搜尋。

內政部，〈國土計畫法立法過程〉，國土計畫法專區：

<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%A5%AD%E5%8B%99%E6%96%B0%E8%A8%8A/10182-%E5%9C%8B%E5%9C%9F%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%B3%95%E5%B0%88%E5%8D%80.html>，2019年10月10日搜尋。

內政部，〈國土計畫不影響宗教寺廟輔導合法〉，

<https://fuhouse.setn.com/news/620676>，108年10月5日搜尋。

李永然、陳贈吉，〈「既有宗教建築輔導合法機制」與《國土計畫法》應相契合〉，<https://www.ettoday.net/news/20191018/1559715.htm>，108年10月5日搜尋。

李永然、陳贈吉，〈農地違章工廠合法化了，那寺廟呢？〉

https://www.ettoday.net/news/20190813/1512050.htm?feature=todaysforum&tab_id=960，108年10月5日搜尋。

李永然、陳贈吉，〈「既有宗教建築輔導合法機制」與《國土計畫法》應相契合〉，<https://www.ettoday.net/news/20191018/1559715.htm>，108年10月5日搜尋。

游明煌報導，〈謠傳拆廟不實！余政憲：國土計畫法、宗教團體都未制定〉，<https://udn.com/news/story/7266/4121120>，108年10月5日搜尋。