

當代台灣違建寺廟之調查與現況分析

黃運喜^{*}

摘要：

本論文為國科會「台灣本土宗教思想倫理對生態、環境的論述、影響與前瞻——台灣環境倫理與動物倫理之佛教論述、影響與前瞻」整合型計畫之子計畫：「台灣寺廟違建現況調查及其對生態環境影響之評估」第一年執行之成果報告，目的是分析違建寺廟的樣態及違建原因。

依內政部民國 101 年 12 月的資料，國內未登記宗教場所計為 13,466 家，這些未登記的寺廟主要原因是寺廟違章建築或土地違規使用，另就正式登記與補辦登記的比例 55%：45%計算，尚約有 6,800 家因土地或建物違規使用，致無法取得建造執照或使用執照，上述共計 2 萬 2 千多家的違建寺廟建築物有三分之二位於限制開發區域，其餘三分之一位處於可開發區，導致寺廟違建的原因繁多，有些是屬於產權問題者、土地

^{*} 玄奘大學宗教學系教授

本文係國科會整合型研究計畫「台灣本土宗教思想倫理對生態、環境的論述、影響與前瞻——台灣環境倫理與動物倫理之佛教論述、影響與前瞻」之第一期報告。該項計畫編號為 NSC 101-2632-H-364-001-MY3。本計畫執行期間自民國 101 年 08 月 01 日起至 104 年 07 月 31 日止。

使用區劃與管制問題、建築管理問題或其他問題，違建問題屬於公共行政議題，也是我國寺廟問題之表徵。

本文在違建寺廟的樣態區分為全部違建、部分違建、實質違建、形式違建四類；在違建原因中歸納出寺廟登記問題、程序違建而產生寺廟財產問題者、土地產權爭議問題者、不符土地分區使用、涉及相關法令、其他相關規定等六大類。

關鍵詞：寺廟登記、違建寺廟、補辦登記、寺廟違建樣態、寺廟違建原因

A Survey and Analysis of the Current Situation of Illegally Built Temples in Contemporary Taiwan

Huang, Yun-shi *

ABSTRACT:

This paper is the first year report of the subproject, “Status and Investigation of Illegally Built Temples in Taiwan and Assessment of Their Impact on the Ecological Environment,” whose purpose is to analyze the modality of illegal temples and the cause for illegal construction, under the integrated project of the National Science Council, “Discourse, Influence and Prospects of Taiwan’s Local Religious Ethics on Ecology and Environment.

According to the data of December in 2012 from Ministry of the Interior, the number of unregistered religious venues are 13,466. The main causes of these unregistered ones can be classified as illegal construction and use of land. Besides, the proportion of officially registered ones in all is 55%, while the post-registered is 45 %. There are about 6,800 temples unable to obtain construction permits or licenses because of illegal use of land or buildings. Among the above, 22,000 illegally built temples, two-thirds of the buildings are located in restricted development areas while the remaining

* Professor, Department of Religious Studies, Hsuan Chuang University

This article is the first report on a Research Project of the National Science Council. The project number is NSC 101-2632-H-364-001-MY3. The execution of this project is during August 1, 2012 until July 31, 2015.

three-thirds are situated in the areas permitted to be developed. The causes leading temples to illegally built are many; some belong to property rights issues, compartment of land utilization and regulation issues, construction management and other issues. Illegal construction issues are issues of public administration, but they are also typical issues temples would face.

In this paper, the modality of illegally built temples can be divided into all illegally, partially illegally, real illegally, and formally illegally built ones. I summarize the reasons in illegally built temples and propose six categories of issues: registration, violation of procedures which bring property issues, land property rights in dispute, land zoning discrepancies, involving relevant laws, and other relevant regulations.

Keywords: Temple Registration, Illegal Buildings, Supplement Registration, Modality of Illegally Built Temples , Cause for Illegally Built Temples

一、前言

中國自古以來就有「天人合一」的觀念，認為人處天載地覆中，能參天地之化育。古籍中常見人與大自然和平共處不事破壞記載。如《莊子·逍遙遊》邈姑射之山的神人，肌膚若冰雪，淖約若處子。不食五穀，吸風飲露。道教亦將中國境內景緻清幽的名山勝景，列為洞天福地，其間有無數仙人在此修行，風餐露宿。從印度傳來的佛教，在許多大乘經典中，發揚諸佛為莊嚴佛國土，皆發廣大誓願，普利眾生，如藥師十二大願、彌陀四十八大願，皆願眾生在物質生活上圓滿，在精神生活上究竟。如彌陀四十八願中就有「下從地際，上至虛空，宮殿樓觀，池流華樹，國土所有一切，皆以無量寶香合成。」這些適合修行的名山勝景或淨土，契合現代人心靈上追求桃花源的理想。

在歷史發展過程中，人類與大自然和平共處的理想，往往不敵現實的變化，佛、道教成立教團後，對於寺院宮觀的選址相地，在位置上往往會選擇交通線上、名山勝景、政治中心；在地點上，則以藏風聚氣的山巒溝壑、居險奇幻與居高臨下、近城方便為首選之地。¹以致到後代有「天下名山僧占多」的說法。

時至今日無論名山勝景、河岸浮覆地或行水區，都有不同程度的濫墾濫伐，參與濫墾行列者，除土石採取業、建築業、休閒民宿業以及部

¹ 王清和、張和緯，〈中國佛寺地域分布與選址相地〉，《河北師範大學學報》1993年第3期，頁76。

黃運喜，《唐代中期的僧伽制度——兼論與其當代社會文化之互動關係》（新北市：花木蘭出版社，2011年），頁47-53。

分農民外，佛、道教人士也名列其中，致過去台灣的好山好水，也在一次次的天災肆虐中，被視為窮山惡水，「國在山河破」成為國人最大的夢魘。如「陽明山國家公園內共有 74 間寺廟，其中高達 69 間屬違建，但陽明山國家公園管理處只針對其中 23 間寺廟依違章查處，其餘皆坐視不管」，以致在其轄區範圍內之「慈心堂」於 101 年 8 月 29 日凌晨發生火警，造成 6 死 1 傷慘劇，為此監察院經過調查後，認為相關單位稽查不力，讓民眾陷於風險，行政院應檢討，就是一個例子。²

宗教可以淨化人心，也具有教育的價值，宗教的目的在於求真、求善、求美，給予人們完美的象徵，亦能造福社會人群，整合人際關係，進而鞏固社會規範的功能。但寺廟違章建築與土地使用問題，卻日益嚴重且範圍逐漸擴大，迄今仍未見政府能找出全盤因應對策，將其納入政府治理範疇，已經形成政府治理宗教事務難解、棘手問題之所在。

二、違章建築的定義

在實務上，對於違章建築的認定，大都依據「建築法」第 25 條第一項的前段規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）局主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。」而同法第 97 條之 2 也規定：「違反本法或基於本法所發布命令規定之建築物，其處理辦法，由內政部定之。」另在「違章建築處理辦法」第 2 條規定：「本辦法所稱之違章建築，為建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之審查許可，並發給執照，方能建築，而擅自建築之建築物。」依

² 監察院，「台北市慈心堂大火 6 死 1 傷慘劇案調查報告」，www.cy.gov.tw/AP_HOME%5COp（2013.03.07 蒐詢）。

據以上法令可以瞭解，凡是未領有建造執照而擅自興建之建築物，或未領有使用執照而使用之建築物，無論是公建或私建，是新建、增建、改建或拆卸，其工程是全部或部分，皆稱為違章建築。

違章建築的樣態多元，除常見的 RC（鋼筋混凝土）建築、加強磚造、HRC（鋼骨鋼筋混凝土）建築、鐵皮屋外，還包括將車體或貨櫃代替房屋使用、合法建物未經許可擅自遷移、未經許可擅自建造圍牆、建築物昇降設備未經申請雜項執照、建築物修繕行為達一定規模者、未經許可擅自裝置停車設備、因政府興辦公共工程，原合法房屋被拆部份，將剩餘部份就地整建或修復門面行為未經提出申請者、未經許可騎樓加裝鐵捲門增設室內樓地板面積者、騎樓設置固定障礙物等，均屬違章建築。³

依照「違章建築處理辦法」第 2 條所稱之違章建築，應依法拆除，但在各直轄市或縣、市的自治法中，會將一些小規模，不妨礙都市計畫、公共安全、公共交通、公共衛生、市容觀瞻、佔用通道、防火間隔、鄰地、停車空間，且已取得產權或使用權的裝修排除，如「台北市拆除違章建築認定基準」就將以下十二種情況排除在違章建築的範圍：法定空地搭建構造物、法定空地搭建棚架、圍牆上搭建棚架、屋頂平台搭建構造物、五樓以下房頂平台搭搭建棚架、六樓以上及供公眾使用建築物搭建棚架、屋內樓地板構造變更、屋內樓地板增加或變更、陽台加窗、合法房屋建築基地內建造圍牆、房屋截角補齊、農業區搭建臨時性專供

³ 謝崑滄，《都市違章建築問題之探討——以高雄市為例》（國立中山大學中山學術研究所碩士論文，2006 年 8 月），頁 10。

培植農作物的寮舍。在搭建上述建構物或雜項工作物，其形式、顏色應與原建築物調和。

三、寺廟違建樣態

寺廟為安置佛、神像及經典，並為僧道所住宿之建築物，同時也是進行宗教活動的公開性建築宅院。民國 18 年制定的「監督寺廟條例」第一條則將寺廟定義為：「凡有僧道住持之宗教上建築物不論用何名稱均為寺廟。」寺廟為宗教上的建築物，所謂建築物是指建築法第四條：「本法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。」早期政府對於宗教建築物的認定是：「具有宗教傳統建築型式」，此規定一直到民國 78 年才刪除「型式」二字，⁴但仍然保留「具有宗教傳統建築」八字。縱合上述可知，宗教建築物為「定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用，同時具有宗教傳統之構造物或雜項工作物。」

在建管實施後，於建築法適用地區⁵建造寺廟，必須經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，否則不得擅自建造或使用。若未依此規定而擅自建造或使用的寺廟，即為違建寺廟。

依內政部民國 101 年 12 月的資料，國內未登記宗教場所計為 13,466 家，這些未登記的寺廟主要原因是寺廟違章建築或土地違規使用。⁶另就

⁴ 內政部 78 年 2 月 27 日台內民字第 678820 號函。

⁵ 「建築法」適用地區為：實施都市計畫地區、實施區域計畫地區、經內政部指定地區、前項地區外供公眾使用及公有建築物亦適用之。（「建築法」第 3 條）

⁶ 監察院，「台北市慈心堂大火 6 死 1 傷慘劇案調查報告」，www.cy.gov.tw/

正式登記與補辦登記的比例 55%：45%計算，尚約有 6,800 家因土地或建物違規使用，致無法取得建造執照或使用執照，前述共計 2 萬 2 千多家的違建寺廟建築物。若再加上部分寺院在取得使用執照後施行二次施工，將合法建築物加以增建、改建或修建，或在法定空地上新建房舍，形成合法建築物與違建建築物並存的情形，使得寺廟違建的態樣多元化。為方便說明，本文將違建寺廟的樣態區分為全部違建、部分違建、實質違建、形式違建四類。

所謂全部違建的寺廟，是指寺廟基地上的所有建築（構）物都未依法定程序興建，或未取得使用執照。此類寺廟依建築程序而言，可分為未申請建造擅自建造執照並使用，以及已申請建照執照並依法興建，但因某種原因未申報完竣工勘驗，換取使用執照者。若依寺廟建築基地而言，可分為自有土地興建，以及佔用他人（含公有及私人）土地興建、部分侵佔他人土地興建，以及全部佔用他人（含公有及私人）土地興建者。另有一種類型為寺廟原為合法建築物，後因拆除改建，唯在拆除及改建階段，未依法申請拆除執照，也未重新申請建造執照，以致讓新廟成為違章建築。

所謂部分違建，是指寺廟在取得使用執照後擅自進行二次施工，在原建築向上或向旁增建，或擅自在建築基地上興建與獨立的房舍，此類違建有些超出容積率或建蔽率的上限，有些興建在法定空地上，也有興建在被列為具有潛在危險永久禁建的土地上。

所謂程序違建，當係指未妨礙都市計畫或其他禁建規定，得由違建

人補領建照，免於拆除者而言。目前台灣地區補辦登記的寺廟，大部分屬程序違建，可以依法定程序完成合法手續，唯前提是要花費金錢、時間、找對代理人，並視實際狀況，走完冗長且糾纏難解的程序，如環境影響評估、山坡地開發審議、水土保持計畫等。

所謂實質違建，則係指有礙都市計畫或有違其他實質上之禁建規定，不准補照，必須予以拆除者而言。⁷此類違建的寺廟，常見類型如軍事管制區是基於國家安全或軍隊訓練之需要、水源管制區是基於社會大眾對於用水安全之需要，無論土地是屬於何種使用分區或使用類別，均列入禁建範圍。飛行安全管制區是基於飛行上的安全、集水區是避免飲用水受到污染，對於此區的土地僅能做有限度的利用。「特定專用區」為提供特定使用，若非「宗教特定區」則不能違反使用規定，興建宗教建築。山坡地保育區內坡度陡峭地區，不可開發的範圍為基地內之原始地形在坵塊圖上之平均坡度在百分之四十以上之地區，其面積之百分之八十以上土地，應維持原始地形地貌，且為不可開發區。坵塊圖上之平均坡度在百分之三十以上未逾四十之地區，以作為開放性之公共設施使用為原則。但為整體規劃需要者，得開發建築，其建築基地面積不得超過該地區總面積百分之五十。

四、寺廟違建原因

寺廟違章建築的原因複雜，不同研究者歸納出的原因不盡相同，丁育群將原因分成六大類：（一）寺廟登記問題，凡是因寺廟登記未完成

⁷ 行 72 判 890 判決。收錄《地政法令參照解釋全書》（台北市：五南圖書出版公司，1995 年），頁 9-4。

或寺廟組織糾紛而產生違章建築或財源問題者；(二) 程序違建而產生寺廟財產問題者；(三) 土地產權爭議問題者；(四) 不符土地分區使用，造成土地與寺廟建築無法合法化者；(五) 涉及相關法令，如土地使用變更程序等法令；(六) 其他相關規定。⁸

本文作者經過田野調查後發現，寺廟違建的原因隨然類型多元，但可包圍在丁育群所歸納的六大類中，以下即以育群所歸納的六大類及解決方案進行分析：

(一) 寺廟登記問題：

寺廟登記的法源來自監督寺廟條例第六條第一項：「寺廟財產及法物為寺廟所有由住持管理之。」寺廟購買土地得登記為寺廟名義之所有權人，即是依據本條之規定而來，行政上的解釋認為寺廟購買土地應無須法人之登記，即可辦理權利登記。依法已為寺廟登記之寺廟，縱未成立財團法人，得為權利主體，並得為土地建物登記之權利人。⁹當寺廟財產登記為寺廟所有，由住持管理之，是就寺廟財產聲請登記雖由住持代表，而其財產權之登記名義人仍為寺廟，其住持不得作為自己之財產聲請登記。¹⁰

在實務上寺廟登記必須檢具之產權證明文件，依司法院 337 及 702

⁸ 丁育群，〈寺廟建築設置相關法規之探討〉，《1998 佛教建築設計與發展國際研討會會議實錄暨論文集》（新竹市：覺風佛教藝術基金會，1998 年），頁 173-203。

⁹ 內政部 78 年 11 月 14 日台內民字第 750818 號函。

¹⁰ 最高法院民國 21 年上年 2024 號判例。

號解釋，係指縣市政府核發與該寺廟之土地或建築物所有權狀。寺廟無法取得該寺廟之土地或建築物所有權狀原因如下：

1、無法取得寺廟登記資格形成的違建：如屬於私人宗祠、登記在祭祀公業或神明會名下的土地，以及寺廟組織章程未訂定者。現登記在祭祀公業或神明會名下的土地，可利用祭祀公業條例或地籍清理條例解套。

2、寺廟組織問題：如法令不周延，造成在家人管理出家人糾紛，致具管理人資格的在家人不願將不動產登記寺廟名下。其解決方式可先尋調解，如寺廟內部先行調解、或由行政主管單位出面、或聲鄉鎮市協解委員會調解、法院調解都可，調解的好處是省時、免費，不傷和氣。若無法調解，則必須尋司法途徑解決。

（二）程序違建問題：

所謂程序違建，當係指未妨礙都市計畫或其他禁建規定，得由違建人補領建照，免於拆除者而言。寺廟常見屬於程序違建的案例如下：

1、未申請建造執照或使用執照形成的違章建築：在實務上，寺廟在興建之前應得主管機關同意，並取得建造執照，然後申報開工、竣工，經勘驗完成後始發給使用執照。有些寺院不清楚建築程序，未依規定申請建造執照或未取得使用執照。也有一些寺廟的所在土地，因受限於使用分區或使用地類別限制，無法申請建造執照而逕自建築，最後形成違章建築。

程序違建問題之對策，可依台灣省政府民政廳函示申請補照：如在都市計畫公布實施前或非都市土地使用地類別編定之前之舊有寺廟建

築，且維持原來之使用(未增建、改建、重建)，符合下列情形者得准予補領建築執照：

(1) 合乎土地使用分區規定申請變更作為寺廟建築使用條件，或可於申請土地使用變更或編定後，經取得土地權利證明文件者。

(2) 依省市違章建築補照規定，經建築師及相關技師認定無礙公共安全及水土保持者。¹¹

由於各縣市實施都市計畫或非都市計畫土地用地類別編定的時間點不同，欲補辦建築執照的寺廟須先洽詢所屬縣市政府建管單位。宗教主管機關亦須個別輔導宗教團體依法申請建築物使用執照，對於因實質違建或因土地無法變更使用之個案，可直接明示，讓寺廟明白問題所在。

2、古蹟、歷史建築類宗教設施受到文化資產保存法規的限制：有些寺廟因年代久遠且保存完整，各級政府依文化資產保存的程序，經學者專家審查後指定為古蹟，或完成歷史建築登錄。此類古蹟或歷史建築之產權，有些仍登記在私人或祭祀公業名下，造成日後修復或再利用的難題，也有些古蹟、歷史建築類寺廟因與當地土地使用分區管制規定不符者，無法取得使用執照。此類問題之對策，可依「古蹟歷史建築及聚落修復或再利用建築管理土地使用消防安全處理辦法」第3條：「古蹟、歷史建築及聚落修復或再利用所涉及之土地或建築物，與當地土地使用分區管制規定不符者，於都市計畫區內，主管機關得請求古蹟、歷史建築及聚落所在地之都市計畫主管機關迅行變更」之規定辦理變更。另可參考「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」第8條第4款規定「名勝、古

¹¹ 台灣省民政廳民國86年6月19日86民五字第522455號函。

蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築物之周圍地區」在都市計畫通盤檢討時，應辦理都市設計，納入細部計畫。

（三）土地產權爭議問題：

此類爭議又可分為私權糾紛與佔用公有土地之爭議。屬於私權糾紛者如：

1、寺廟佔用私有地違建寺廟：常見情形有寺廟興建時未經土地所有權人同意，或所有權人同意後又反悔，也有寺廟因越界建築而造成糾紛等。這類糾紛屬於私權問題，應自行解決，公權力無法介入。

2、土地權屬問題：常見情形如寺產遭到私人侵佔；土地以私人名義登記為住持所有，住持圓寂引發繼承問題；以神明名義登記，此神明會土地經地籍清理條例處理，產權歸屬原會員或原會員繼承人名下等引發的爭議；不肖代書（地政士）利用委託代辦登記時趁機侵佔寺廟土地；原同意捐贈土地予宗教團體之登記地主已往生，繼承人不願意辦理土地所有權移轉與過戶；登記地主原有保證在先，後來土地卻被銀行查封；登記地主或因他遷或移民到國外無法取得連繫，無法辦理同意轉讓之手續；登記地主被通緝逃亡或在服刑期間，無法辦理變更土地所有權移轉與過戶；土地增值稅金額太高無法承擔，以致無法辦理土地所有權移轉與過戶；原同意借用土地之地將土地出售或辦理貸款質借第一、二胎之銀行抵押設定、宗教團體經營者易人，原地主不再承認者；原土地借用登記名義之人索取人頭費過高，使宗教團體無法接受；宗教團體有違法之事實，土地借用人頭造成困擾；宗教團體內部改組造成派系糾紛，影響土地所有權移轉與過戶者，皆造成宗教團體土地產權移轉，因而無法

提出申辦土地與設施之合法化等¹²。寺廟土地產權爭義的類型繁多，地權部分若涉及私權，只能透過民事處理模式，如尋找社會賢達人士居中協調、鄉鎮市調解委員會協調、地方法院協調或提出民事訴訟等，政府公權力介入的空間不大。

3、非自耕農的土地取得問題：台灣早期為農業社會，金融商業不發達，投資管道不順暢，土地被視為最具投資價值的標的，地租亦被認為是最穩當且大宗的收入，許多寺廟在稍有積蓄之餘，將購買農地列為最優先考慮，不過寺廟購買農地，因受土地法三十條：「私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限，並不得移轉為共有。但因繼承而移轉者，得為共有。違反前項規定者，其所有權之移轉無效。」（本條現已刪除）規定的影響，由於寺廟不具自耕能力而無法登記，大都以住持或人頭等方式登記，成為日後繼承或寺產回復時問題淵藪。

民國 89 年元月修正「農業發展條例」，依第 17 條第 2 項規定：「本條例修正施行前，既有寺廟登記有案或依法成立財團法人之教堂（會），其以自有資金取得而以自然人名義登記之農業用地，得更名為該寺廟或依法成立財團法人之教堂（會）所有。」許多寺廟趁此條例修正時機完成更名登記，將土地登記到寺廟名義，再進行合法化輔導，最後取得寺廟的正式登記，從此擺脫違建的惡名。然有許多寺廟未把握更名機會，以致錯失良機。寺廟若錯過上述時機，將土地以更名方式登記到寺廟名下，唯有利用非都市土地變更程序為宗教用地相關規定才能

¹² 黃運喜、吳惠巧，《台灣地區宗教建築物問題之研究》（台北市：內政部，2010年），頁 53-55。

解套。另為保全寺廟財產，也可以利用自益信託的方式，將登記在人頭的土地成為信託財產，人頭（形式上所有權人）為受託人，寺廟為委託人兼受益人。

在佔用公有土地方面，又可分為佔用國有土地與佔用軍方土地方面，如國有土地所有機關同意讓售、標售、撥用、捐贈、出租或取得永久使用權同意書者，寺廟可依據其土地屬性，循變更編定或直接申請補發建造執照方式，將其違建寺廟予以合法化。政府已修正公布「國有財產法」第 42 條為：「民國 82 年 7 月 21 日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者」，得逕予出租。已經建立在林班地的宗教建築物，若在民國 82 年 7 月 21 日以前已經存在的宗教建築(政府將該林班地解編，唯林班地難以解套，行政院現在訂有國土復育方案，山坡地的公有地幾乎都不可能釋出)，變更為非公用國有土地，讓宗教團體得以承租土地，以解決其佔用國有土地的問題。

（四）不符土地分區使用：

目前政府所擬訂的國土規劃分類方式，將台灣地區土地分為：農業發展地區、城鄉發展地區、國土保育地區、海洋資源地區等四大類，寺廟土地必須位於合乎使用分區與使用地類別的規範方具合法建築條件。在法律層面上，現行的土地被劃分成都市土地與非都市土地，分別適用都市計畫法與區域計畫法，寺廟土地能否合法登記必須符合相關使用分區、使用地類別、土地及建築物使用組之使用項目等規範，常見不符土地分區使用之情形如下：

- 1、在山坡地、農牧用地及非都市土地未依相關法規變更為宗教建

築使用：此類用地變更涉及水土保持、環境影響評估以及其他建築、地政方面的專業知識，寺廟必須委託專業人員辦理，耗費時日且其代辦費用甚高。加上變更編定案件獲核准的時程冗長，需時約三至五年不等，影響提出審議意願。建議依據內政部於民國 92 年 3 月 26 日修正頒布「山坡地建築管理辦法」及其他配套相關規定「非都市土地使用管制規則」，以解決山坡地建築及非都市土地變更編定作為宗教建築使用的問題。涉及事業計畫部分，建議由宗教主管機關個別配合協助宗教團體。

2、宗教土地跨都市土地及非都市土地，無法同時完成審議：由於都市計畫法與區域計畫法對於寺廟申請變更使用地類別的程序不同，宗教土地跨都市土地及非都市土地之審議浩耗費過多的時間，影響到寺廟申請的意願。建議政府應調整都市計畫體系，整合現行都市計畫與非都市土地兩套制度。且政府宗教主管機關需個別輔導，解決宗教團體難以獲得土地合法化問題。

3、用途為住宅農舍而非寺廟使用不符合寺廟登記要件：農舍是指在一般農業區、特定農業區、山坡地保育區、森林區上之農牧用地，專供農民居住、農具放置、農業生產用途的建築物。農舍利用若違反使用執照上的用途，則被認定為違規。唯有先將土地變更編定為特定事業目的用地，然後再變更使用執照。

4、寺廟建在非都市土地之特定農業區上：特定農業區是因優良農田，或曾投資建設重大農業改良設施而劃定，由於興建在特定農業區上的寺廟眾多，且有許多已有很長的歷史，政府對於位於宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、台中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、

台南縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣特定農業區上，且在民國 90 年 3 月 31 日以前已存在並經縣政府清查造報內政部列冊有案，位於非都市土地特定農業區農地重劃土地之補辦登記寺廟。可依內政部「補辦登記寺廟位於特定農業區農地重劃土地輔導處理方案」，申請變更為特定目的事業用地。不過位於特定農業區農地重劃土地之寺廟，有相當高之比例，因隔離綠帶寬度不足（原 3 公尺，後放寬至 1.5 公尺），因寺廟四鄰已興建各種建築物而有實際上之困難，不易完成合法化，建議取消此一限制。

（五）涉及法令問題：

1、土地變更審議機關權責未明確劃分，審議內容多有重複：寺廟土地變更審議，除主辦的民政單位，還牽涉到地政、農業、交通、環保、工務等單位，各單位常存在本位主義，權責分散，造成無法變更通過為合法的宗教土地也無法取得合法地位。

2、政府都市計畫委員會審議機制仍有待加強改善：依都市計畫法每五年舉辦一次通盤檢討，許多寺廟不曉得可以在公告 30 天的期限內，以徵求意見，將相關資料送都市計畫單位，做為都市計畫委員會審議之參考，再提報內政部。

3、土地變更審議程序過長，難以取得合法地位：土地變更程序相當專業，一般人對於變更程序冗長且複雜，對於辦理變更存在心生畏懼心理。建議政府公布寺廟合法化流程 SOP，寺廟最好委託專業公司協助辦理。

4、法令繁瑣與專業問題致使宗教團體參與意願不足：與寺廟相關

土地與建築管理的規範的法規繁多，在《地政法規及關係法規彙編》中就有 380 多種，這些法規並非恆常不變，在不同的時空往往有不同的規定，其變動情形非寺廟負責人所能清楚，以致影響申請意願。

（六）其他規定問題：

1、連外道路寬度不足：包含都市計畫內直接指定建築線，非都市土地為既有巷道的認定，以及郊區或山坡地寺廟之連絡道路寬度未達六公尺等。建議修法將都市計畫內直接指定建築線，非都市土地為既有巷道的認定，自中心線自行退縮六米以上；私設道路須取得土地使用同意書。

2、違反水保、環保問題：此類問題可能涉及水源保或敏感地質之管制，屬於興辦事業計畫二十五種禁限建查詢事項，為違建寺廟申請合法化過程中最不易通過的，寺廟在申請合法化之前，可先詢求水保、環保等專業人員評估，若無法申請建築物使用執照，唯有另尋地點，別無他法。

五、結論

宗教具有淨化人心，提升人類精神生活至圓滿層次的功能，宗教師在社會上往往被賦與較高的道德標準，其言行舉止動見觀瞻，在宗教違建的議題上，許多知名宗教團體的大型違建，以及負責人對此議題的態度，常成為社會批評的對象，政府有意解決此一宗教現象，曾委託本文作者與吳惠巧教授，針對台北縣、宜蘭縣之 60 多家違建寺廟從事田野調查，並提出解決之道。本文是繼內政部委託計畫後的另一波調查，期

望在一年內完成 100 家補辦登記或未登記寺廟調查。

本文針對已完成寺廟調查部分，對於違建的樣態提出有全部違建、部分違建、實質違建、程序違建等四種樣態，對於形成違建事實的原因歸納出寺廟登記問題、程序違建而產生寺廟財產問題者、土地產權爭議問題者、不符土地分區使用、涉及相關法令、其他相關規定等六大類。

參考書目

一、專書（含學位論文）

黃運喜，《唐代中期的僧伽制度——兼論與其當代社會文化之互動關係》，新北市：花木蘭出版社，2011 年。

黃運喜、吳惠巧，《台灣地區宗教建築物問題之研究》，台北市：內政部，2010 年。

謝崑滄，《都市違章建築問題之探討——以高雄市為例》，國立中山大學中山學術研究所碩士論文，2006 年 8 月。

二、期刊論文、專書論文

丁育群，〈寺廟建築設置相關法規之探討〉，《1998 佛教建築設計與發展國際研討會會議實錄暨論文集》，新竹市：覺風佛教藝術基金會，

1998 年。

王清和、張和緯，〈中國佛寺地域分布與選址相地〉，《河北師範大學學報》，1993 年第 3 期。

吳惠巧，〈台灣寺廟之土地使用與建築違章問題研究〉，《玄奘佛學研究》第 16 期，2011 年 9 月。

黃運喜，〈當代台灣寺院經濟及寺產問題〉，《玄奘佛學研究》第 8 期，2007 年 11 月。

三、網路資源

監察院，「台北市慈心堂大火 6 死 1 傷慘劇案調查報告」，www.cy.gov.tw/AP_HOME%5COp (2013.03.07 蒐詢)。

