

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 高度不確定性用地需求之土地開發控制系統 - 以宗教用地 為例(1)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2415-H-002-024-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：國立臺灣大學建築與城鄉研究所

計畫主持人：林建元

共同主持人：黃人傑，陳延輝

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 11 月 4 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

高度不確定性用地需求之土地開發控制系統—  
以宗教用地為例(I)

計畫類別：個別計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC92-2415-H-002-024

執行期間：92年8月1日至93年7月31日

處理方式：可立即對外提供參考

(請打√) 一年後可對外提供參考

二年後可對外提供參考

(必要時，本會得展延發表時間)

執行單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國九十三年八月

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

高度不確定性用地需求之土地開發控制系統—  
以宗教用地為例(I)

計畫類別：個別計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC92-2415-H-002-024

執行期間：92年8月1日至93年7月31日

計畫主持人：林建元 教授

研究人員：吳佩默 吳惠巧 吳哲瑋

執行單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國九十三年八月

## 摘要

改善環境品質與城鄉風貌，不僅需要合理的土地使用計畫以指引未來的空間發展方向，更需要有效的開發控制手段以管理實質空間的發展過程，而宗教用地在台灣的國土計畫體系當中，不但缺乏適當的規劃供給機制，也沒有強力的使用管理辦法，形成國土計畫體系中的失落部門。台灣地區的宗教用地與建築物普遍存在違規或違章的問題。傳統的都市計畫作業方法乃係配合人口與經濟部門的成長，預估未來的用地需求並加以適當的配置。然而對於高度不確性需求的土地開發，特別是宗教用地，其用地需求的數量與區位根本難以事先加以準確估計。宗教用地多來自善男信女的捐贈，權屬複雜，區位難以預知，顯然傳統的都市計畫分區管制方式或非都市土地使用管制辦法，均無法有效反應此種動態且高度不確定性的土地開發需求。

本研究為兩年期研究計畫的第一年，將以台灣地區數量最多的佛教與道教廟宇等宗教用地為主要的研究對象。研究內容主要為分析宗教用地的需求特性與供需體系的現況問題。本研究工作將分二年執行，第一年著重於現況問題的檢討，理論基礎的分析與國外相關文獻的回顧；第二年著重於滿足未來新開發用地需求的解決方法，提出概念性的架構並就相關議題進行分析，並針對既有違規使用的宗教用地解決途徑及相關問題加以分析。

第一年的研究發現各宗教團體，均有不同程度的土地使用問題。以寺廟為例，在都市地區的問題為廟埕空間的破壞、攤販、交通擁擠、停車問題、金紙焚燒造成空氣污染、噪音、廣告招牌物亂張貼、電線桿噴漆等形成都市景觀問題、都市道場及神壇管理問題。非都市地區的土地使用現況問題多為寺廟山坡地開發，牽涉水土保持與環保審查問題，造成環境破壞。佛教與一貫道寺廟建築內附設納骨塔設施，以及一貫道、佛教都市道場發展迅速，僅以公寓大廈管理條例來管理及約束，缺乏有效管理機制。綜觀宗教用地的未來需求與發展趨勢，可歸納出以下幾種特性：1. 都市道場發展快速；2. 社會服務事業仍舊成為發展主流；3. 宗教用地發展結合文化、觀光休閒方向；4. 宗教建築複合、多元的使用功能趨勢；5. 宗教團體與社區合作，提供社教設施或場所，推動社區活動與事務。

關鍵詞：宗教用地、不確定性需求、土地需求特性、土地開發控制

## ABSTRACT

In order to improve environmental quality, not only a rational land use plan is needed to guide the future development, effective land development control instruments are also needed to ensure the development result. However, it is interesting to find out that religious land use has been neglected in the traditional land use planning system for a long time. A lot of religious settings are located in illegal land uses. In traditional urban planning, population and economic growth are forecasted to plan the future land use demand. However, the traditional planning approach is unable to take care of the religious land use demand due to its high uncertainty in future demand.

This report is the first year's result of a two-year research project. The religious land use is taken as the research target, particularly focusing on the land use characteristics of Buddhism and Taoism settings. In the two research project, problem identification and analysis will be focused in the first year, while solution for future land demand with high uncertainty will be proposed in the second year.

In the first year's research, many land use problems are identified. For instance, most temples in urban areas are facing to parking difficulty, traffic congestion, noise and other landscape damages. In addition, temples in non-urban areas are facing to slope land preservation problems. Regarding the future religious development, potential trends are summarized as follows: (1) Temples in urban areas are rapidly increasing; (2) Religious events with high tourism potential will be developed toward large-scale festivals; (3) Tradition and modern religious culture arts will be integrated; (4) More interactions with local community; (5) More interchanges among various religion-cultural activities.

**Keyword:** Religious land use, Uncertain demand, Land demand characteristic, Land development control

# 目 錄

	頁次
中文摘要.....	I
英文摘要.....	II
目 錄.....	III
圖目錄.....	V
表目錄.....	VII
第一章 緒論	
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究範圍.....	6
第三節 研究方法與流程.....	11
第二章 相關文獻之回顧	
第一節 宗教寺廟之相關文獻.....	16
第二節 土地開發管制之相關文獻.....	20
第三節 其他相關文獻之回顧.....	26
第三章 宗教發展現況及其用地特性分析	
第一節 台灣宗教派別發展現況.....	40
第二節 各教派之發展趨勢.....	51
第三節 宗教用之地土地使用特性分析.....	55
第四章 宗教用地未來發展需求與趨勢分析	
第一節 宗教用地現況及供給系統分析.....	71
第二節 宗教用地未來需求之分析.....	84
第三節 宗教用地之未來發展趨勢.....	91

第五章 宗教用地土地使用管制課題探討	
第一節 宗教活動之實質環境影響.....	96
第二節 宗教用地管理課題.....	102
第三節 管理機制課題.....	112
第六章 結論與後續研究建議	
第一節 結論.....	114
第二節 建議.....	118
參考文獻.....	122
附錄	
一 宗教團體法草案總說明.....	130
二 受訪單位一覽表.....	143
三 宗教團體訪談問題大綱.....	144

# 圖 目 錄

	頁次
圖 1-1 研究架構與分年研究內容.....	14
圖 1-2 第一年研究流程圖.....	15
圖 3-1 日據時期至國民政府遷台後台灣寺廟發展情形.....	43
圖 3-2 公共開放空間機能的提供.....	58
圖 3-3 民眾祭祀、求福的場所.....	59
圖 3-4 北投行天宮.....	59
圖 3-5 土城承天禪寺登山步道.....	59
圖 3-6 芝山巖惠濟宮.....	59
圖 3-7 松山慈惠堂.....	59
圖 3-8 中山區保安宮.....	59
圖 3-9 基督教濟南教會.....	59
圖 3-10 廟宇機能示意圖.....	60
圖 3-11 寺廟活動空間層次與使用性質示意圖.....	61
圖 3-12 教堂活動空間層次與使用性質示意圖.....	62
圖 3-13 台北市保安宮.....	66
圖 3-14 台北市龍山寺.....	66
圖 3-15 台北市行天宮.....	66
圖 3-16 台北縣蘆洲市湧蓮寺.....	66
圖 3-17 台北縣三峽清水祖師廟.....	66
圖 3-18 台北縣林口竹林觀音寺.....	66
圖 3-19 台北市北投普濟寺.....	67
圖 3-20 內湖區金龍禪寺.....	67
圖 3-21 台北縣五股凌雲禪寺.....	67
圖 3-22 台北市北投福壽宮.....	67
圖 3-23 台北大安區永興宮.....	67
圖 3-24 台北市士林區天神教.....	68
圖 3-25 台北市松山區正興宮.....	68
圖 3-26 台北市內湖區金碧宮.....	68
圖 3-27 基督教長老濟南教會.....	68
圖 3-28 北投天主教教堂.....	68
圖 3-29 天主教聖家堂.....	68
圖 3-30 基督教雙連教會.....	69
圖 3-31 基督教浸信會.....	69
圖 3-32 天主教聖多福教堂.....	69
圖 3-33 新北投教會.....	70
圖 3-34 古亭教會.....	70
圖 3-35 內湖基督教會.....	70
圖 4-1 台灣地區宗教用地管理體系及管理單位示意圖.....	79
圖 4-2 相關宗教管理法系與管理單位示意圖.....	83
圖 5-1 萬華區龍山寺.....	96
圖 5-2 士林區慈誠宮.....	96
圖 5-3 三峽清水巖祖師廟.....	96

圖 5-4	蘆洲湧蓮寺.....	96
圖 5-5	台北市保安宮.....	97
圖 5-6	新莊市道教慈祐宮.....	99
圖 5-7	林口佛教竹林山觀音寺.....	99
圖 5-8	大安區基督教長老教會.....	99
圖 5-9	內湖區天主堂.....	99
圖 5-10	台北市信義區四獸山區.....	100
圖 5-11	台北市內湖區劍潭古寺.....	100
圖 5-12	台北市松山區霞海城隍廟.....	100
圖 5-13	台北市信義區松山慈惠堂.....	100
圖 5-14	台北縣中和市廣福宮.....	102
圖 5-15	台北市保安宮.....	102
圖 5-16	台北市士林區慈誠宮.....	102
圖 5-17	台北市信義區聖天宮.....	103
圖 5-18	台北縣五股凌雲禪寺.....	103
圖 5-19	台北市信義區瑤池金母.....	103
圖 5-20	台北市北投行天宮.....	104
圖 5-21	台北縣土城承天禪寺.....	104

# 表 目 錄

頁次

表 1-1	民國 91 年臺閩地區各宗教教務及各縣市分佈統計表.....	7
表 3-1	台灣寺廟發展沿革.....	43
表 3-2	日據時期至國民政府遷台後台灣地區寺廟發展情形.....	43
表 3-3	民國 85 年至 91 年臺閩地區各宗教教務統計.....	52
表 3-4	民國 91 年臺閩地區各宗教教務發展概況.....	53
表 3-5	宗教用地與其他土地使用性質差異比較表.....	64
表 4-1	民國 85 年至 91 年臺閩地區寺廟與教堂教務概況.....	71
表 4-2	民國 91 年臺閩地區各宗教教務及各縣市分佈統計表.....	73
表 4-3	民國 85 年至 91 年臺閩地區各宗教社會服務概況.....	74
表 4-4	民國 91 年寺廟登記建別與財產統計概況.....	76
表 4-5	宗教經濟資源分類表.....	77
表 4-6	近年修訂之相關宗教用地開發法令彙整表.....	90
表 5-1	民國 89~91 年台北市政府辦理祭典集中焚燒金銀紙錢送往焚化廠統計 表.....	98
表 5-2	各宗教團體宗教活動造成環境外部性問題比較表.....	101
表 5-3	宗教用地與其他土地使用分區特性差異比較.....	107
表 5-4	宗教用地土地使用與用地開發問題比較分析.....	109
表 5-5	各宗教團體之宗教用地發展之土地使用問題比較.....	111

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 一、研究背景

2002年高雄市議會的議長賄選風波，意外扯出玉皇宮寺廟的政治獻金議題，突顯了長期以來缺乏適當管理的寺廟違規用地問題。高雄市玉皇宮的用地問題只是冰山之一角，台灣地區違規建築的宗教用地到處都是，宛如土地使用管理體系的化外之民，其中建築與環境管理得當者成為地方的名勝古蹟，而建築與管理失當者則成為城鄉風貌的殺手與社會大眾的沉重負擔。

就都市計畫的理論而言，都市環境品質與景觀風貌的提昇同時依賴計畫與開發管理兩個層次。前者為長遠的環境發展目標與藍圖，後者則包括積極的公共建設與消極的土地開發控制。基本上，目前台灣地區有關都市計畫的研究多着重規劃及其相關課題的分析，有關公共建設與開發控制的討論則相對較弱。

具體而言，都市計畫作業必須以現況及過去發展趨勢為基礎，都市計畫作業必須以現況及過去發展趨勢為基礎，推估未來人口及產業之發展，再進一步推估都市對住宅、工業、商業、公共設施.....等各項需求的量，然後再依據區位配置原則，將都市計畫範圍內的各筆土地劃為各種分區用地，形成所謂的土地使用計畫與公共設施計畫，最後再透過公共建設與開發控制的手段實現計畫的理想，其中傳統的土地開發控制手段就是土地分區使用管制規則。

對規模不大，發展緩慢與土地使用類別單純且土地公有的小都市而言，土地分區使用管制乃一簡單有效的土地開發管制方法。然而對規模龐大、發展快速、土地使用種類複雜且土地私有的大都市而言，土地分區使用管制就容易與都市實際發展的需求與腳步脫節，其中就是因為真實世界中的土地使用與開發需求具有不確定性，而此一不確定性隨着經濟發展過度與權屬分配而難以掌握。理論上，每一種土地使用與公共設施的未來需求都具有一定程度的不確定性，但近年來的客觀環境變遷，部分類別的土地使用需求具有更高度的不確定性，造成傳統分區使用管制辦法難以產生效用。其中最明顯具高度不確定性的土地使用部門就是產

業發展與宗教用地。在產業用地系統方面，由於受到全球化的衝擊，企業設廠以全球為其找尋原料與勞力成本的考慮對象，同時也以全球市場為其銷售對象，一方面造成地方經濟必須向全球開放，另一方面也造成已發展地區的經濟再結構。另外在科技進步與創意競爭的雙重作用下，土地使用型態也必須設法創新，因此，造成產業用地面積規模，區位要求與使用型態等高度不確定性的需求特性，直接挑戰傳統土地使用規劃與管理的方式（林建元，2002）。

至於宗教用地系統方面，不僅其用地需求面積規模的不確定，區位條件之複雜性更在產業用地之上，因此規劃單位根本就不可能事先準確地預測需求並予妥善的規劃。尤有甚者，產業用地因為政府直接介入科學園區與工業園區選址與規劃及開發，雖然需求難以掌握，至少在供給數量與區位上尚有相當程度的控制性，但是宗教用地因為幾乎全憑民間捐贈興建，其供給與需求均非政府所能完全掌控。根據黃勝雄（1992）的研究，由於早期政府並不鼓勵宗教用地，加上人們對於宗教用地相關知識的缺乏，以致大部分的民俗宗教建築多屬違規使用的建築，即使是合法使用者也多是都市計畫在事後加以承認合法化，而其規劃與設計格局均未充分配合實際宗教活動之需求。目前為止，國內有關產業用地供給系統的研究不少，但對宗教用地的研究則十分缺乏。

隨著經濟發展、教育水準提高，各種宗教活動近年來在台灣蓬勃發展。在一波波強調宗教心靈改革的浪潮下，人民心靈對於宗教的需求將會不斷的增加。然目前宗教用地與建築物普遍存在違規使用問題，顯示目前相關土地規畫法規及變更程序與市場需求已產生嚴重落差現象。依據內政部民政司統計，台灣地區至民國九十二年已有二十五種政府核准的宗教類別。其中佛教與道教信徒佔台灣總信仰人口約有一千多萬人，全國佛寺與廟宇總數已達12,970處（內政部民政司，2003）。惟宗教土地與建築物之違規問題，宗教組織本身沒有專業能力克服突破，政府亦缺乏有效之對策與動力以因應需求，宗教土地與建築物之變更使用與管理問題成為一個具高度挑戰性的研究課題。

台灣佛教、道教之宗教建築多位處山坡地且面積遼闊的地方，少部分才在平地或都市地區。宗教建築尋求之土地有其特殊偏好，如考慮地價低廉、風水好、景觀佳、利於修行之場所。理論上，違章的建築物應採全面予以拆除，實務上，此一方式困難度頗高，根本無法真正落實；因此亟須建立適當制度納入合法管理

，在適當條件下，提供宗教土地變更途徑，打開各項問題環節。基於提高台灣地區宗教與其建築物之品質，避免鐵皮屋之廟宇充斥，將違章建築納入管理體系，保障信徒與民眾之安全，才是解決宗教土地問題應有的作法。

依據內政部統計，台灣目前佛教、道教之寺廟建築達96% 仍屬於違章建築物。另外據統計，宗教寺廟建築有三分之二位於限制開發區域，其餘三分之一位於可開發區。龐大數量的宗教寺廟建築，包括台灣地區規模甚大且頗具知名度的寺廟，均面臨合法使用的問題。在一波波強調宗教心靈改革的浪潮下，宗教建築已逐漸被視為重要的文化資產，人民心靈對於宗教需求仍不斷的增加。檢視目前政府的土地政策及其變更程序與宗教土地需求所產生的落差現象，衍生影響城鄉風貌的景觀品質與社會大眾公共安全議題，政策制訂與學術研究均應該正視此一問題，尋求因應對策以便納入管理。

## 二、研究目的

面對全球化的洪流，高科技的進步與社會文化的轉變，傳統的都市計劃理論與實務已經難以滿足現實世界發展的需求，尤其是針對高度不確定性的土地開發需求問題，亟需發展出一套新的土地開發管理系統以同時滿足未來新開發的需求，以及既有大量違規使用的管理問題。產業用地與宗教用地需求，都是台灣地區目前到處存在違規使用而未來具高度不確性需求特性的二個部門，由於國內有關產業用地的開發管理問題已有較豐富的研究成果，宗教用地則否，因此本研究將以宗教用地系統為研究對象，且將侷限於本土性較強的佛教與道教之寺廟用地問題。

由於宗教建築物設置開發的區位選擇具有建築物背後必須有山勢依靠的風水意識觀；郊區或山區比較適合從事靈修與靜坐等宗教活動；加上郊區或山區的地價一般都比市區或平地便宜等因素，形成台灣地區絕大多數寺廟土地皆位於保護區或山坡地的農地、林地等。很多宗教建築雖頗具規模且歷史悠久，其土地的使用分區類別與建築坡度以及宗教建築物本身之高度、結構與消防設施大多和現行法令規定不符。加上我國申請土地變更行政程序非常冗長，尤其建築物申請建築執照業務相當繁瑣困難，致使宗教建築很難取得合法執照，造成台灣地區普遍

存在著全省各地的宗教建築仍屬於違章建築現象。本研究之主要目的包括：

1. 因應環境變遷，系統性地分析有關高度不確定性需求的土地開發控制與違規使用管理問題，彌補現行國土計畫體系與國內此一研究領域之不足。
2. 探討台灣宗教寺廟土地使用特性與現況問題，就其需求與區位特性加以分析。
3. 政府積極推動城鄉風貌的改造，然而對現存大量的違規宗教建築物管理却無能為力，本研究的目的是之一即在為此一問題的解決途徑，加以探討並分析其相關的理論基礎課題，如財產權界定與社會回饋之估計等問題。
4. 因應社會與經濟發展，宗教文化產業亟具潛力，未來仍有許多新的需求，本研究目的之一即在針對此一具高度不確定性（規模與區位）的未來開發需求，研究有效的因應途徑。

簡言之，本研究之內容將分二年執行，第一年度著重高度不確定性土地需求的開發控制理論、宗教寺廟土地使用特性與現況問題之分析，並針對相關的文獻做回顧分析。第二年將著重未來新開發宗教用地之土地變更審議制度加以研析，並針對既有違規宗教用地之處理對策進行分析，以因應宗教用地之土地變更遭遇問題之政策方向以及具體作法，提供後續研究與政府施政的參考。

### 三、計畫之重要性

台灣地區因合法供給體系與實際市場需求脫節而產生土地到處違規使用的問題，以產業用地及宗教建築的問題最為明顯。鑑於政府長期以來缺乏有效對策處理宗教土地的問題，包括在政令與法規制定之前，即已存在的宗教建築，或在法規頒布之後陸續建設的宗教建築，其與政府規範之間的脫軌現象，迄今尚未有效解決。結果不但既有宗教建築物多半處於未合法化的窘境，嚴重影響台灣整體的城鄉風貌。對於新開發的需求也缺乏適當的合法供給途徑，造成越來越多非法宗教建築的設立，政府卻無力予以納入管理與控制之憾！

土地的使用規劃與開發控制等公共政策，為國土計劃體系相當重要的一環。對於都市發展較為緩慢的地區來說，傳統的土地使用分區管制制度即能有效的調節，以滿足多樣化的土地開發需求。然而，對於快速變動的地區而言，政府管制土地開發的控制程序已不能有效的反應市場需求，此類土地使用管制的困境普遍存在於具高度不確性的用地需求，例如工業用地或宗教土地的開發需求。提供宗教寺廟建築合法用地，對於文化與民眾心靈之滿足固然有所幫助，對促進土地利用價值與社會、經濟發展亦有直接或間接的功能。本研究之重要性可以簡單地歸納為以下幾點：

1. 就學術研究而言，土地使用需求的不確定性過去並未受到重視，因此傳統的規劃與控制方法雖然受到缺乏彈性與不切實際的批判，但仍行之多年。然而面對全球化與社會經濟的急劇轉型，亟需針對具有高度不確定性的土地使用需求建構一有效的土地開發管理機制，並就其相關的理論課題加以檢討。本研究之執行將可補足國內宗教用地開發管理相關研究領域之不足，甚至可因此而帶動更多相關的新研究題目。
2. 就實際問題而言，違規宗教建築到處氾濫，雖然少數成為地方名勝風景，但有更多成為城鄉風貌景觀品質的殺手。缺乏適當的合法開發許可途徑，將創造更多的非法與違規宗教建築物，另一方面對既有的違規宗教用地缺乏適當的輔導手段，城鄉風貌的改善也將不切實際。因此，本研究之成果對實際問題之解決將具重要參考作用。
3. 就國家政策而言，觀光產業已成台灣經濟發展必需的途徑，而根據產業開發趨勢，宗教文化產業極具發展潛力。因此本研究之成果不但可消極地排除宗教文化用地之變更使用困難，更可積極地改善環境景觀品質，促進宗教文化產業與觀光產業的發展。

## 第二節 研究範圍

### 一、研究對象

國內目前各宗教、教派之發展共包括佛教、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、、、等新興宗教團體，目前正式經過官方認定的約有二十五種宗教團體。而本研究所著墨的寺廟用地，其主要所涵蓋的宗教別，分別計有佛教、道教、理教、軒轅教、天帝教、天德教、一貫道、、、等，包含十四種以上的宗教團體。

從表 1-1 資料顯示，寺廟用地所佔台灣的宗教用地上及信仰人數上，都是佔最多的比例，其中佛、道教在寺廟用地的比例亦是佔最大部分。所以本研究對象以佛、道教為主，其原因乃在於，截至民國九十一年底，臺灣地區寺廟、教堂數量共 14,587 所；所有寺廟中，已辦理寺廟登記（含補辦登記）者計 11,423 所，其信仰人數至少約 1,067,712 人。由此可知，佛、道教的宗教團體是國內目前最大宗的信仰團體。所以，本文主要是以佛、道教之宗教團體為研究對象。

### 二、研究範圍

另外，在案例的研究上，主要的研究範圍在台北縣市地區，由表 1 的資料統計顯示，南台灣的台南縣、高雄縣、屏東縣這三縣的寺廟數量高居全台前三名。而這三縣的寺廟數量皆超過 1,000 座以上，但是台北縣的寺廟數量亦是龐大，約有 911 座寺廟。由於本研究因地緣關係，選擇台北縣市作為調查地區，在全台的數量比重上，亦是具有代表性。

表 1-1 民國九十一年臺閩地區各宗教教務概況 單位：座；人

市別	合計		寺廟		教堂		
	寺廟教堂數(座)	信徒人數(人)	寺廟數(座)	信徒人數(人)	教堂數(座)	神職人員數(人)	信徒人數(人)
<b>臺閩地區</b>	<b>14,587</b>	<b>1,511,803</b>	<b>11,423</b>	<b>1,067,712</b>	<b>3,164</b>	<b>5,300</b>	<b>444,091</b>
臺北縣	1,160	38,148	911	16,037	249	322	22,111
臺北市	589	54,294	236	26,597	353	647	27,697
宜蘭縣	757	63,247	674	49,676	83	137	13,571
桃園縣	443	39,322	252	16,973	191	264	22,349
新竹縣	274	20,813	180	8,530	94	162	12,283
苗栗縣	417	45,084	347	35,387	70	139	9,697
臺中縣	751	109,052	633	98,401	118	122	10,651
彰化縣	868	91,258	778	60,427	90	247	30,831
南投縣	524	41,273	413	27,271	111	137	14,002
雲林縣	833	94,377	771	84,564	62	70	9,813
嘉義縣	786	103,460	711	93,649	75	113	9,811
臺南縣	1,281	124,826	1,175	111,988	106	152	12,838
高雄縣	1,267	149,685	1,139	128,122	128	155	21,563
屏東縣	1,314	105,911	1,063	63,210	251	333	42,701
臺東縣	480	47,985	208	16,114	272	306	31,871
花蓮縣	474	51,935	185	13,806	289	277	38,129
澎湖縣	207	11,315	187	9,985	20	22	1,330
基隆市	288	18,227	232	11,344	56	140	6,883
新竹市	196	22,987	150	7,615	46	139	15,372
臺中市	354	37,742	199	12,170	155	231	25,572
嘉義市	185	20,254	146	12,995	39	144	7,259
臺南市	436	44,867	319	21,836	117	273	23,031
高雄市	453	169,373	275	135,005	178	755	34,368
福建省	250	7,206	239	6,848	11	13	358
金門縣	199	7,168	192	6,848	7	8	320
連江縣	51	38	47	—	4	5	38

資料來源：直轄市及縣(市)政府

## 二、研究地區

由於宗教團體在近幾十年來，蓬勃發展，而宗教建築的開發遍及台灣南北各地。由於研究者時間、人力及經費上的限制，所以在案例的分析資料上，主要是台北縣市地區為主。

### 三、宗教用地的界定

「宗教用地」一詞，目前並未有正式的法令位階或法定地位，並非都市計畫土地使用分區之正式稱謂。而一般約定成俗的基本分類與說法，則是以宗教建築形式作為認定，一般有分為寺廟<sup>1</sup>、教堂<sup>2</sup>、佈教會所<sup>3</sup>的稱謂。林本炫（1997）指出所謂寺廟、佈教會所和教堂，前者相當於現行依照監督寺廟條例與寺廟登記規則，向縣市政府辦理登記取得寺廟登記證的寺廟，教堂是基督教及天主教依照民法及主管機關內政部所頒發之內政業務財團法人監督準則，並向法院辦理法人登記的各級教堂。而佈教會所則是其他宗教團體，如天理教等其他宗教的佈教會所，可以歸屬在這一類。這一類宗教團體的成立，著重在其禮拜設施的存在事實，也就是以禮拜設施為構成要件。

由於目前對寺廟的認定不一，茲分別就學者觀點、法律定義的不同角度來加以說明：

#### （一）學者觀點：

陳瑞堂（1974）提到，寺廟有三種意義：一為安置神像、佛像及經典，而為僧道所住宿的建築物之謂；一，為指權利主體之意；一為指僧道本身。第一種意義之寺廟，指具體的之寺廟建築物，如「白馬寺」。第二種意義之寺廟，係指宣揚佛教、道教等宗教信仰之教義、並舉行儀式之一種組織。而第三種意義之寺廟，乃表示寺廟代表之住持等。

莊芳榮（1987）則認為寺廟的名稱不一定是台灣發展過程中一個特殊現象，由於台灣地區對於寺廟的名稱極不一致，寺廟的稱謂，有寺、院、庵、堂、觀、殿、壇、宮、祠、廟、館等，稱謂至為複雜。民間寺廟往往將神佛混淆不清，加以儒學也道教化，而產生佛道儒三教合一的現象。台灣的寺廟大體上除了少數佛寺及官方廟祠之外，其餘的寺廟幾乎包融成一體。

黃文毅（2001）指出教堂(church)是提供基督徒或天主教徒「禮拜」或「崇拜」的場所，單指一棟建築物而言，亦稱為禮拜堂。在新約聖經裡「教堂」

<sup>1</sup> 所稱之寺廟（寺院、宮廟）：需在主體建築物外貌尚能夠清楚明確的辨識出為寺廟的建築型態。

<sup>2</sup> 所稱之教堂或教會在主體建築物外貌尚能夠清楚明確的辨識出為教堂的建築型態。

<sup>3</sup> 如在建築型式上為一般建築物，但其使用供宗教團體宣道佈教使用，則可稱之。

的希臘文是 ekklesia，希伯來文 qahal，常譯成「會眾」，這意思有招聚之意，是指上帝所聚集的一群人。

## (二) 法律觀點：

在民國十八年十二月七日國民政府公布的監督寺廟條例的第一條規定：「凡有僧道住持之宗教上建築物，不論用任何名稱，均為寺廟。」相關法令對寺廟用地的規範與含意說明如下，包括寺廟、宗教建築設施等：

1. 土地法第二條：土地依其使用，分為下列各類：建築用地，如住宅、官署、機關、會所、祠廟、教堂等屬之。
2. 平均地權條例第二十一條：供下列事業直接使用之土地，按千分之一計徵地價稅。但未按目的事業主管機關核定規劃使用者，不適用之的第三款寺廟、教堂用地、政府指定知名勝古蹟等。
3. 非都市土地變更編定執行要點的第八點：申請變更編定為特定目的事業用地，以各該使用分區無其他適當使用地可變更編定者為限，且以政府機關或公營事業機構興辦者為主。但有下列情形之一，經直轄市或縣（市）目的事業主管機關依本規則第三十條規定徵得變更前目的事業主管機關及有關機關同意後核准其興辦事業計畫者，得申請變更編定為特定目的事業用地，第二十一項規定有宗教建築設施。
4. 非都市土地申請變更為宗教使用事業計畫審查作業要點的第三點：宗教事業計畫之宗教建築使用基地，為供宗教建築物所佔之地面及其所應留設之法定空地。前項宗教建築物，係指宗教使用之神殿、佛堂、講堂、禮拜堂、公所、廂房、禪修中心、廚房、餐廳、盥洗室、停車場及其他直接與宗教有關之建築物。

目前寺院、宮廟所包含宗教別，包括有道教、佛教、一貫道等宗教；教堂所包含宗教別，包括基督教、天主教、回教、理教、天理教、摩門教等。由上述法令與相關學者的說法，所謂「寺廟」與「教堂」綜合的闡述，應該是指進行宗教活動的公開性建築宅院，同時，寺廟及教堂除了是進行宗教活動的場所外，還必須具有宗教的意義，它必須是公眾的、開放的，以作為某一信仰社群的集體所屬，而不排斥信仰以外的其他社群所共享的場所。本研究乃依其土地使用為宗教

設施或建築使用之廣義稱謂。換言之，即一地依其宗教事業計畫使用之基地，其基地內直接與宗教有關之建築物或設施，皆為本研究所泛稱之宗教用地。

## 第三節 研究方法與流程

### 一、研究方法

本研究之基本性質乃係公共政策之分析與評估，研究方法必須同時運用到質化分析與量化分析技術。茲將擬運用之研究方法分別說明如下：

#### （一）歸納分析方法

本研究必須同時回顧國內外各種相關制度研究，歸納分析乃必要的基本作業方法，以利問題的澄清與定位，特別是制度經濟分析方面的文獻回顧作業。

#### （二）田野調查

針對台北地區的寺廟用地，採分層抽樣方式，選取個案地區之寺廟進行土地使用調查，分析其面積規模、區位條件與使用行為等特性，調查結果並將以影像加以記錄。

#### （三）二手統計資料分析

針對寺廟的土地需求特性與解決方案的偏好態度，除採土地使用現況調查之外，並將所蒐集的二手統計資料加以分析。

#### （四）深入訪談

針對特定的問題，本研究將對相關專家或利害關係人進行訪談，以便對問題有較深入的瞭解，彌補本研究相關文獻之不足。

## 二、進行步驟及作業內容

本研究之內容相當廣泛，因此擬以二年時間進行，圖1-2所示即為全期的研究架構與分年的研究內容。其中第一年的研究內容著重於現況問題的分析與相關理論架構之建立，期能對高度不確定性需求之土地開發控制理論及相關文獻分析、台灣地區的寺廟用地需求特性與土地使用問題有一充分的基本資料與問題認識，目前計畫正在進行中。第二年的研究內容則著重於解決寺廟用地未來新開發的需求及違章宗教建築的問題，並分析其相關的理論與課題。圖2所示為第一年的研究流程，第一年的作業步驟及工作內容簡要說明如下：

### (一) 問題與研究範圍之界定與確定

有關高度不確性用地需求土地開發控制問題，範圍相當廣泛，本研究將侷限於台灣最為普遍的佛教與道教之寺廟用地問，初步決定以台北縣市為研究對象地區。

### (二) 國內外相關文獻之蒐集與分析

此一方面的國內研究尚初期發階段，因此本研究擬廣泛蒐集國內外相關的文獻與研究報告，以供分析參考。

### (三) 土地開發控制與財產權相關理論與文獻分析

都市計劃的研究大多著重於規劃分析問題，鮮少針對開發控制問題加以討論，國內近年來雖然對於許可制之理論已逐漸重視，惟仍缺乏對高度不確性需求的土地開發管制問題進行深入分析。

### (四) 國內寺廟用地現況調查與問題分析

透過土地使用調查與訪談作業，本研究將對國內寺廟用地的土地使用現況及問題，進行整體性的分析，並進一步分析寺廟用地之需求特性（包括面積規模、土地使用特性等）。

### (五) 國內寺廟用地之開發供給體系分析

針對國內現行的土地利用規劃與管制體系，分析寺廟用地相關的規定，並進一步分析其與真實世界脫節的原因與需要改進的問題。

(六) 相關課題分析與問題解決方向的擬訂

針對國內現存的寺廟用地開發管理問題及相關課題加以分析，本研究將試擬未來寺廟用地的開發供給管理方式，配合高度不確定性需求的土地開發特性，來彌補現行制度之缺陷。

(七) 撰寫第一年期末報告

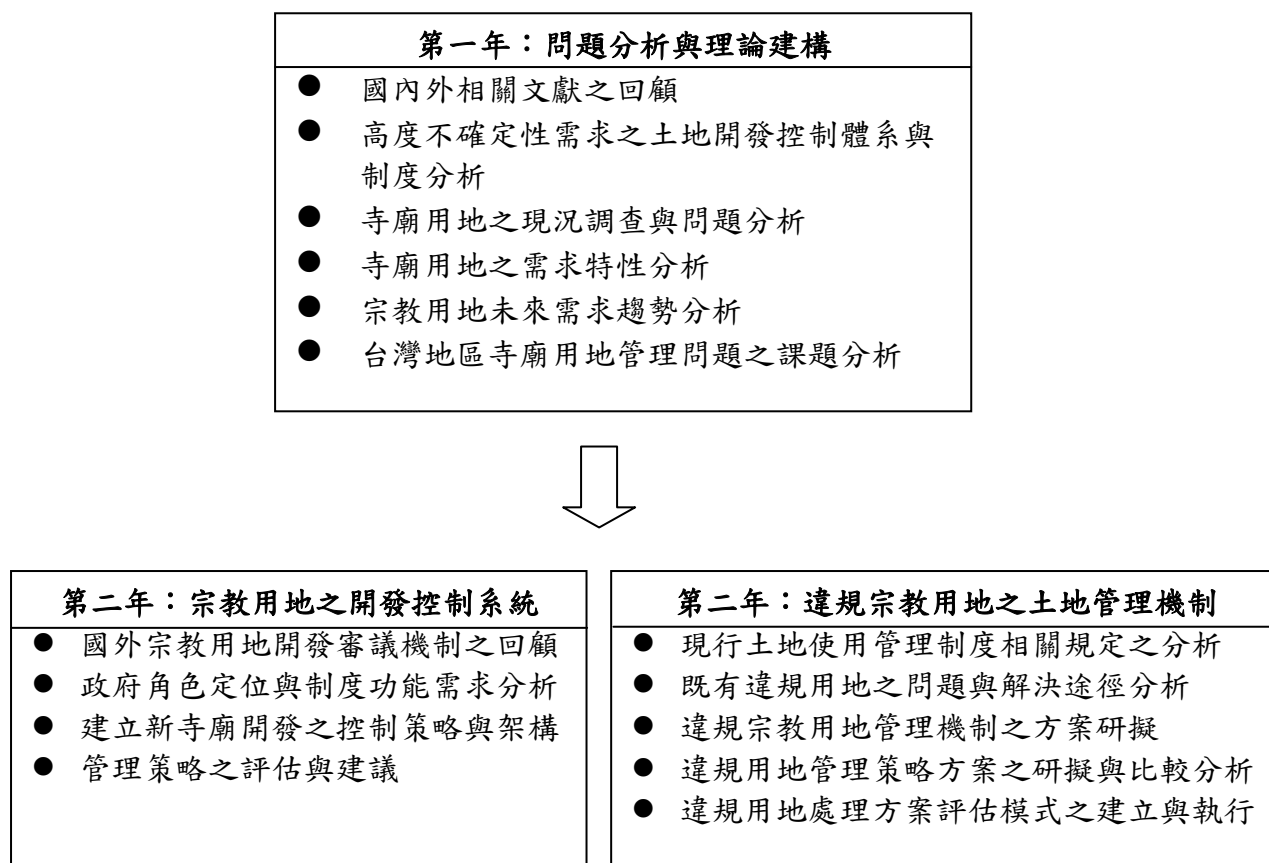
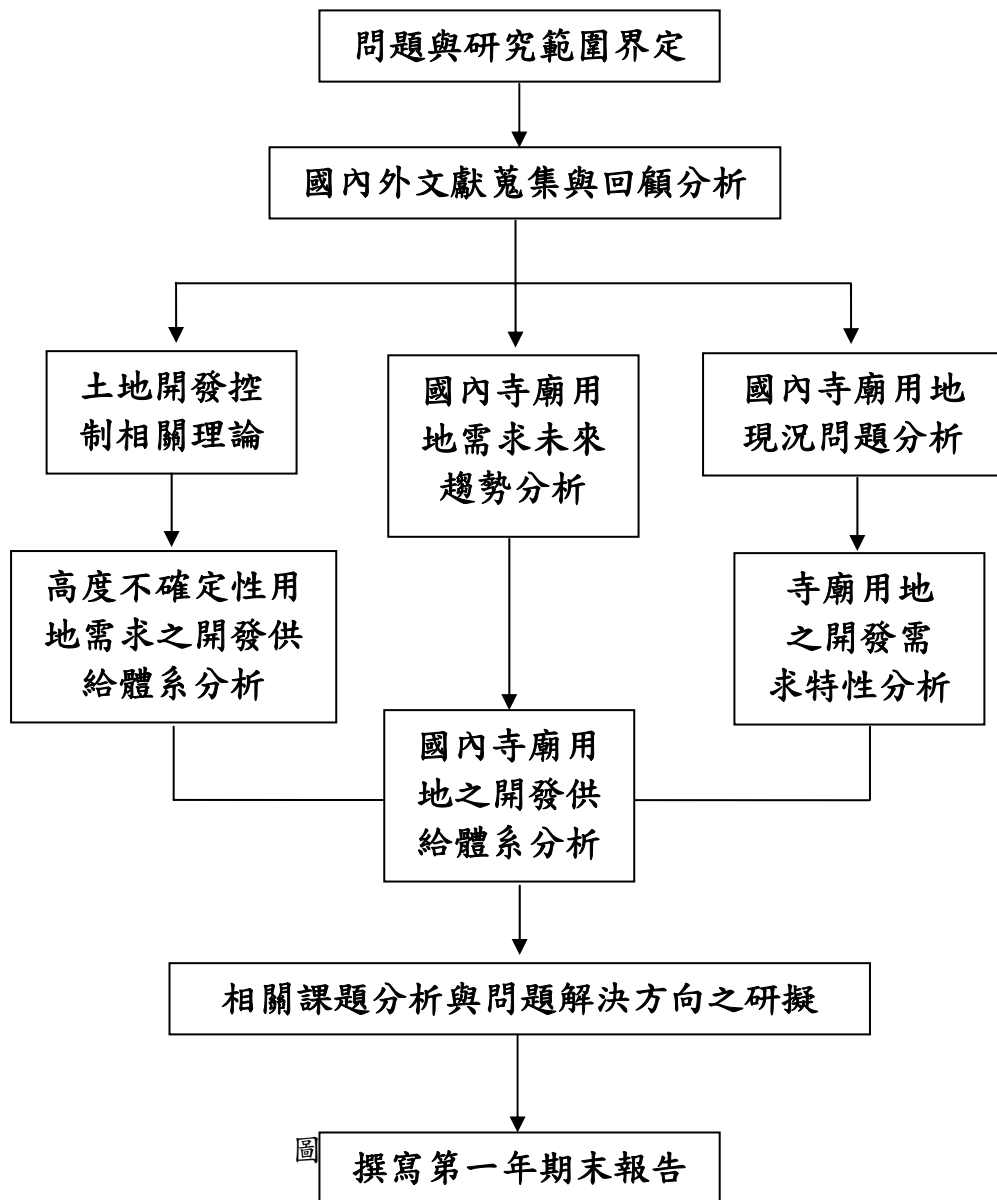


圖 1-1 研究架構與分年研究內容



## 第二章 相關文獻之回顧

### 第一節 宗教寺廟之相關文獻

高度不確定性用地需求的土地開發控制與管理問題日益受到重視，但在國內除了產業用地部門之外（林建元，2002），有關宗教用地的研究相當缺乏。此部分的相關文獻回顧，主要將目前有關宗或寺廟研究的部分，分成幾個文獻回顧的主軸，分別有寺廟發展、宗教政策、宗教法令觀點、廟宇功能與社群關係、宗教設施鄰避性之比較研究、寺廟資源之經營管理等研究，分別說明分析如下。

莊芳榮(1987)主要探討寺廟的社會功能，除了祭祀之外以往亦有促進聚落形成與地區繁榮、促進地方安定團結、自治防衛中心、商郊聚集場所、反應民意的象徵性機構、民俗醫療、文化藝術保存與傳承。現代台灣寺廟結合宗教活動與社會服務，可以闡揚教義、教化人心、涵養靈性，更是發揚博愛慈善精神的慈善公益組織。

黃勝雄（1992）提及民俗宗教信仰，往往與民間生活息息相關。但是在都市規劃中，長久以來，一直被視為非正式部門看待，使得在規劃層面與土地使用管制方面，未能與都市發展與活動，產生協調的互動，甚至產生負面作用與土地使用失序的現象產生，如攤販雲集、交通干擾、寺廟古蹟保存問題、、、等種種都市寺廟問題，該研究歸納出寺廟土地使用的課題，並針對寺廟用地規劃、管理及法令修訂、提高寺廟管理規範、加強寺廟資源利用、古蹟保存法令修訂等面向研擬寺廟改善的初步策略。

而朱益宇（1996）主要在探討台灣民間信仰之寺廟廟埕空間，並以礁溪鄉協天廟與慈天宮為例，廟埕是寺廟的一個附屬空間，也是閩南、台灣一帶的寺廟建築中，一個極具地方特色的日常生活公共空間。研究主題是在廟埕空間之探討，將廟埕的形成背景，台灣民間信仰的特色、寺廟的形態、人文活動等相關文獻，以了解廟埕在民間信仰中所扮演的角色。同時，經由場所概念之介紹，以“場所意識”的場所概念，作為廟埕未來發展與利用時的思考方向，即廟埕空間對廟埕活動者的需求的滿足，以及獨特的風格、意義的表達，都是形成場所意識的重

要因素。推論出廟埕在發展與利用時應考慮之重要因素，如廟埕所屬寺廟之性質（寺廟區位、廟埕範圍大小、祀奉神明、祭祀組織）、場所的需求重心（社會性需求、精神性需求）、地方文化特色（歷史性建築、民俗文化活動）、美感原則（色彩、造形、植栽）、觀光旅遊趨勢等，同時進一步提出廟埕空間之運用，以及廟埕休憩娛樂設施與公共服務設施之配置原則，期能提供廟埕在發展與利用上的一些參考。最後對寺廟之廟埕空間之運用，和部分廟埕設施之配置，提出原則性之建議。

在廟宇文化空間與社群互動之研究方面，林政逸（1999）在宗教政策方面的相關研究方面，許茂新（1999）研究焦點著重在以「政策分析」的架構進行宗教問題的建構分析，並從政策目標的確立、以政策工具的設計與政策方案的研擬，設計出台灣地區宗教管理方案，最後以政策行動的建議，期能給予政府機關、宗教團體、民眾一個宗教公共議題的再省思和行動參考。在政策行動的建議：台灣地區宗教管理體系的再造。是針對目前台灣地區宗教管理的問題分析，進一步提供改進的方案與建議，並分別藉由政策管理者、標的團體與政策文化三個面向，與「管理方案設計」的大方針，提出具體的解決策略與建議。

在廟宇功能與社群關係部分，林政逸(1999)探討到傳統空間規劃研究將焦點關注於廟宇的實質空間課題，極少觸及空間和社群互動之關係，因而無法深入探討空間背後的社會文化內涵。研究的論點是以空間結構理論與人類學為基礎，從歷史與文化的觀點探究「廟宇文化空間」與「社群互動」之關係。藉由歷史發展脈絡中，釐清廟宇與地方發展之辯證關係，並從三峽清水祖師廟的個案研究過程，探究廟宇文化空間與社群互動之文化與空間意涵，並推演出兩者之解釋範型。總觀研究發現與個案探討，主要結論有廟宇文化空間演化與社群互動關係已隨著社經情況而轉變，其主要可歸因於「歷史事件偶然性」及「文化發展必然性」兩者交互影響的結果。社群互動主要基於共同時空、處理共同事物等條件下而產生，型態可分成「節慶性的社群互動」、「日常性的社群互動」及「城鄉性的社群互動」三種。

在寺廟資源的經營管理部分的相關研究有，陳木梓（2000）討論到在臺灣地區隸屬本土宗教的寺廟遍佈各地，所擁有的寺廟數量、信徒數目與累積的經濟

資源以及所能發揮的社會功能，都不是西方宗教所能比擬。寺廟在吸納社會經濟資源的策略與方式及管理資源的能力引發各界關心與注意，而且對於寺廟經濟資源運用的用途更不僅用於社會福利而已，因此對於寺廟在經濟資源運用的實際項目與金額配置比例是如何運作就更加受到重視。案例的研究主要是以台北市合法登記的寺廟在整個經濟資源吸納、資源管理及運用過程加以探討，提出影響寺廟經濟資源運用過程的因素外，並對寺廟資源運用提出檢討與建議。

另外，陳麗如(2002)主要在探討各宗教團體之宗教設施鄰避性比較研究，與宗教設施帶給地方居民是「迎毗」或「鄰避」的認知，其研究結果是民眾對宗教設施的態度及共通點，對道教的設施表達不喜歡者居多，基督教及天主教的教堂，則比台灣傳統廟宇較能讓民眾接受，其原因多半是因為道教設施裡，多會設置燒金亭、燃放鞭炮、敲鑼打鼓等，直接影響居民安全及寧適性。

黃慶生(2002-b)則是探討台灣從民國四十年代開始，宗教立法問題一直成為政府宗教政策上一項難於衡平的決策問題，贊成立法者透過民意代表的壓力，遊說政府應儘早立法，以解決民國十八年在大陸時期所訂定我國唯一宗教法律「監督寺廟條例」。因條文簡略不符現狀的情況所衍生宗教怪異現象與脫法行為，並透過立法賦予宗教團體法人地位及解決其土地及稅負問題；惟關於是否修改「監督寺廟條例」內容，亦或另立新的法律均無交集，其中尤其對新訂宗教法制之名稱、內涵、架構、功能及目的更始終未有具體共識，致延宕將近五十年，始終處在討論階段，無法完成立法程序。民國九十年九月行政院雖已將內政部版「宗教團體法」草案函送立法院審議，並經民國九十一年十二月十九日立法院內政及民族、財政兩委員會完成審查作業，仍因立法委員共識問題未能完成三讀程序。研究所獲致的幾點主要發現：一、各國宗教立法均面臨宗教自由尺度的考驗；二、宗教立法的困境來自對憲法宗教自由基本權核心理論的堅持；三、以往立法失敗主要肇因於以管制性思維從事立法作業的不當；四、立法工程設計上須考量各宗教的特性及不同組織型態的宗教團體，故其難度相對增加；五、立法解決神壇與宗教亂象的實際目的，未能達成與宗教自由的憲法精神有關。

洪晟晏(2003)從宗教法令觀點來探討台灣宗教的管理問題，研究論點是以宗教信仰和人類生活密不可分，為使宗教信仰健全發展，需有一套良善的宗教法規即扮演著監督與管理之角色。從台灣地區宗教的發展概述，進而探討現行台灣地區宗教管理組織，釐清宗教團體類型，並試以「宗教團體法」草案解決宗教團體法人地位及解決其土地及稅負問題。文章引用「台灣地區社會變遷

基本調查」之資料，說明台灣宗教信仰的發展，並解釋民間信仰的型態及分類，進而檢討媽祖信仰的意涵。進香遶境是媽祖信仰儀式中相當重要的儀式活動，以大甲鎮瀾宮進香活動為例，分析出台灣媽祖信仰在政治、經濟、社會層面的運作機制。

上述不同宗教、寺廟的經營管理的相關研究中，鮮少論及宗教、寺廟的土地管理問題，而違規土地使用卻一直存在於現實的環境，不但是宗教團體在面對土地資源有限，而宗教信仰力量無窮的極端情況下，是現行宗教行政管理人員在處理土地管制問題時，必須面對的艱鉅的考驗，此亦是本研究的研究重點。

## 第二節 土地開發管制之相關文獻

### 一、台灣地區現行土地使用管制系統

台灣地區實施的土地使用管制方式主要參考類似美國的分區管制與英國開發許可制的土地管制制度。「土地使用管制 (Land Use Control)」係指整個土地使用管制發展從「土地」到「土地使用」再到「土地使用管制」的過程。內政部營建署的名詞解釋認為「土地使用管制」是一種制定的規則，用以管制土地與建築物之使用，使其達到土地使用規劃目標的手段。促使土地使用管制之公共利益因素包含：健康、安全、便利、經濟、適意等，其管制方法包括：土地強度與密度管制、洪水區管制、土地使用分區管制及土地細分管制等。

早期土地使用與開發的權利，被認為是屬於地主的神聖權利。直到一八七〇年後古典經濟學家米勒 (Mill, J.S.) 主張：「土地是天然資源，它是上天賦予全體人類的財富，並非人類自己創造的，因而是全民所有的資產」。米勒推翻了土地私有權是神聖不可侵犯的權利，他認為沒有任何一個人曾經創造過土地，所以，土地應是屬於全人類的原始資產。

另根據民法與土地法的精神，土地所有權人對於其所擁有的土地具有相對而非絕對的權利。世界各國對於土地使用權利的處理方式並不相同，美國採取「分區管制」<sup>4</sup>的方式，將土地使用的權利分為兩個部分，第一個部分係將土地分為可以使用或不可以使用的類別，並由政府接管以規範其開發強度；第二個部分則指實際的開發行為，土地所有權人在合乎既定規範的條件下，可以自行決定開發的時程與內容，並於特定與特殊情況下，透過一定的行政程序申辦變更原有土地之使用類別與強度。此一土地使用權利劃分制度下，「土地使用分區管制」是最常被採用的土地使用與開發管制方式，先將土地劃分為各種使用分區，並對各種使用分區規範其使用性質和使用容量與強度及開發方式之管制，以達到控制都市發展密度，避免人口擁擠現象，確保公共設施服務水準，穩定房地產價值，增進居住環境品質，台灣在過去亦曾實施此一「傳統的土地使用分區」的土地使用管制政策。

<sup>4</sup> 「分區管制」：一九二六年美國聯邦政府商業部公布「土地使用分區管制標準授權法案 (Standard Zoning Enabling Act)」，公部門基於對未來都市發展之整體哲學與政策需求，由規劃局的專業人員所做成的整體規劃，運用警察權管制私人土地使用與開發，成為美國各州執行土地使用分區管制之基礎模式。

隨著都市發展趨勢，傳統的土地使用分區所造成的問題越來越不能面對快速發展的社會需求，世界各國乃相繼發展出較具彈性的土地使用規劃政策，以因應多元化都市發展的實際需要，期使土地使用分區管制能夠配合不同階段的都市發展與產業需求，藉以充分發揮土地利用效益。世界各國採行的各種土地使用管制政策包括：變更使用許可制(Variance)<sup>5</sup>，特別許可制(Special Permit or Condition Use)<sup>6</sup>，浮動使用分區制(Floating Zoning)<sup>7</sup>，條件分區制(Condition Zoning)<sup>8</sup>，計畫單元開發制(Planned Unit Development)<sup>9</sup>，成長管理制(Growth Management)<sup>10</sup>，績效標準制(Performance Standards)<sup>11</sup>等。台灣的土地管制政策，政府於都市土地與非都市土地開始實施土地管制制度時，採取嚴格的分區與用地管制措施。一九八三年政府頒布「山坡地開發建築管理辦法」，從此，對於台灣的山坡地進行全面管制措施，並對一定規模的土地採開發許可制方式以規範其開發行為。加上，土地使用分區管制缺乏彈性，已無法符合社會與經濟發展的需求，一九九四年經建會引進英國發展許可制與美國的土地使用分區管制策略以及成長管理理念，在我國的土地管制政策注入開發許可的精神。至此，台灣地區開發許可制逐漸成為更具彈性的土地管制政策，且逐漸運用於都市土地與非都市土地的使用變更中，期有效避免公害污染，維護都市景觀，降低政府公共服務成本及節省財政支出。土地開發許可制(Planning Permission System)又稱為發展許可制或規劃許可制，具有發展管制(Development Control)的特性，屬於個案式(Case by Case Approach)土地管制方法，有別於具有廣泛性策略管制(Broad Strategic Control)的土地使用分區管制政策。當土地所有權人或土地開發者於土地或建物進行重大改變之行為時，必須先取得政府審議核准的開發許可方能從事開發行為

<sup>5</sup>變更使用許可制(Variance)：政府發給土地所有權人許可證，允許其超越一般管制規則從事某種建築活動，彌補土地使用分區管制的缺失。

<sup>6</sup>特別許可制(Special Permit or Condition Use)：亦稱為條件許可制，針對土地使用分區管制規定之例外許可的土地使用與開發。特別許可制與變更使用許可制兩者最大差別是，變更使用許可制之許可機關受到更大的限制。

<sup>7</sup>浮動使用分區制(Floating Zoning)：於土地使用分區管制規則下設立分區，但並未於地圖上設定各分區之區位。管制規則指出在某種情況下，土地所有權人或土地開發者可提出申請，並規定土地開發之作業標準或績效標準。

<sup>8</sup>條件分區制(Condition Zoning)：因單一土地所有權人提出申請將其土地有條件的劃歸為另一種分區，改善新的使用對周圍與鄰近地區之衝擊。條件分區制授與行政機關比浮動使用分區制較高程度的決策權。

<sup>9</sup>計畫單元開發制(Planned Unit Development)：當一土地開發者計畫開發大面積土地時，一般多設定為10公畝，必須經由土地使用分區委員會(Zoning commission)之審議與同意後，可較不嚴格實施傳統土地使用分區管制規劃下之建築高度、容積率、空地面積等規定。

<sup>10</sup>成長管理制(Growth Management)：將各種土地使用管制或技術整合於一得以彈性解決土地使用問題，包括：公共建設(Public Improvements)、公共徵收(Public Acquisition)、發展權移轉(T.D.R.)。地方政府於傳統的分區管制下，以誘導都市成長的獎勵措施，促進都市合理發展。

<sup>11</sup>績效標準制(Performance Standards)：依據土地使用強度分類系統，以決定某種工業、土地使用與建築物可接受的程度(如噪音、灰塵、氣味、強光、震動、工業廢料等公害)，有別於傳統分區以土地使用類別做為土地管制之依據。

，以達到土地資源的有效利用，確保環境品質及受益課徵和損失補償等規劃目標。

開發許可制並無明顯的土地使用分區界線圖，亦無詳細的街廓劃分區域，使得土地開發行為不受僵化的土地使用分區所限制。土地開發者能依照市場或地區需要，考量其是否具有開發價值，並依據基地特性配合地方政策達到較具彈性規劃的功效。雖然，開發許可制造成政府不再擁有完全的都市規劃權力，然相對使得政府不再是唯一的公共設施負擔者，可減少政府龐大的公共財政支出，達到受益者付費原則；亦可使土地使用分區走向更具彈性的土地管制政策，配合市場機制改善過去土地使用分區不當或無法有效利用的缺失，縮短土地供需差距現象；並減少私人對土地的獨佔性，解決過去政府的土地使用分區規劃權力，形成土地所有權人對土地之獨佔利益，降低政府為了避免弊端發生所制定的行政牽制結構，造成效率不彰的結果。

台灣的土地管制政策採「土地使用分區管制」與「開發許可制」兩種類別並行管制方式：在都市土地的管理，採用「土地使用管制」配合「建築管制」方式；在非都市土地的管理，則以「非都市土地使用管制」為規範，兩者另配合「開發許可」進行管理。例如，工商綜合區之開發，能兼顧注重土地使用之經濟效益與公私權益分配之適宜性、社會性及公平性，期有效控制公害發生、維護景觀及開發土地行為。此一兩種類別並行制的實施可解決土地使用分區管制下的問題，控制都市蔓延現象，但仍需政府提供的配套設施，包括：制定彈性的開發許可法，以為執行之依據；培養專業的規劃人員，充實地方政府的規劃組織，授權地方有充分的裁量權；教育民眾關切公共環境實現自發性管制。

## 二、土地開發控制制度之相關研究

台灣地區有關土地控制制度方面，余奉霖(1996)提出為有效控制土地發展，管制不當的土地開發，應合理分配土地權益，必須擬定一周詳、嚴謹、公平及有效率的土地發展管制系統，遵循永續發展、環保水保、綠化規範、促進經濟、地方自治、社會公平與民眾參與之原則。建議短期透過規劃許可制度進行，並建議發展權國有化。中期整合許可制與分區使用管制制度，長期則以發展許可制為主。邵治綺(1998)針對都市土地與非都市土地採分區管制、私人限制契約制與開發

許可制併行於台灣地區進行研究。

陳銘隆(1994)探討現階段土地使用變更機制，亦建議採兼具分區制與開發許可制。劉小蘭(1994)、許禎彬(1999)分別提出都市土地及住宅區變更為商業區之問題與審議架構，許禎彬並以分析層級程序法(Analytic Hierarchy Process, AHP)及多屬性效用理論(Multiple Attribute Utility Theory)進行方案評估。沈居正(1997)探討非都市土地開發之缺失，在中央部會雙頭馬車，使開發業者有機可乘。政府為了推動經建計畫或解決寺廟合法化，採取政策或方案等權宜措施，以扮演仲裁的角色。並對於審議規範及區域計畫委員會權限過大，探討兼顧公共利益、公共安全與個人私利間之平衡加以探討。

在都市計畫審議制度研究上，胡湘源(1997)強調計畫品質與審議效率並重，審議規範應隨時做修正。耿蕙玲(2000)強調審議制度應在行政權、立法權、司法權與民眾之間取得制衡。並納入更多民主程序，採公開化方式監督審議裁量權之行使。胡海豐(2001)更強調政府角色地位、制度設計及經濟結果有互動關係，故經濟結果不只依賴制度設計，也決定於實施制度時的角色定位。

### 三、土地變更回饋制度之相關研究文獻

土地使用變更與回饋制度方面，蘇吉章(1991)探討都市計畫工業區土地變更使用之研究，以中和市工業區變更為住宅使用之為個案探討對象，利用複迴歸之虛擬變數(Dummy Variable)分析變更地區之地價增值模型。曾繁廣(1993)基於土地使用變更涉及土地增值與貶值，以及外部成本負擔之公平性問題，就執行面及法令面提出建議，並依都市層級社區利益提出回饋之上下限。陳佳聰(1994)有關土地使用變更利益回饋對土地開發報酬影響之研究提出擬議變更利益回饋辦法時需考慮下列三點：現行變更利益回饋作法應予法制化、變更利益回饋應具有彈性、變更利益回饋應考慮土地開發後對其產品市場之衝擊。

簡岳暘(2000)不贊同固定比例之回饋方式，並探討工業區土地變更為住宅區與商業區之回饋問題時，建議考慮增值利得與增值比例之Gini係數來設算回饋比例。林憲谷(2001)以台中市住宅區變更為商業區為例，提出一套不同的回饋計算公式。胡海豐(2001)在探討土地使用變更時注重個體基礎，更強調土地變更時政府角色應考慮所有權人及周邊土地所有權人的角色地位。並提出兩結論，包括為

提高土地使用之效率性，對土地變更周邊之土地所有權人更多參與之機會；另一方面，不同意以降低交易成本、促進效率或公共利益而干預經濟活動。

黃建龍(2000)建議：短期應將回饋課征辦法法制化，並強化開發許可之協商機制，將開發產生之外部成本納入協商內容。遠期則制定一適應市場機制的土地使用變更回饋制度，賦予較高之法律位階。課征方式包括捐代金、土地、興建公共設施三類，課征額度則以計算公式估計額度之上下限，供地方政府與業者協議。穆正雍(1997)探討工業用地開發，為避免回饋比例全國一致標準之不公平現象，提出開發成本義務負擔之作法。考慮土地開發帶來外部成本與效益，應以契約式彈性協議機制來課征社會成本與要求回饋。林靜如(1995)探討農地變更使用之回饋問題，以土地變更後之增加樓地板面積估算土地變更後之發展潛力。並建議健全目前之漲價歸公制度之時效性，漲價歸公與使用者付費之本質不同，故變更使用之回饋制度應與之區分。

張效通(2000)探討農地變更工商綜合區開發利得回饋之研究中，對政府的「工商綜合區開發設置辦法」採固定比例方式回饋，規定農地由民間申請個案變更，提供開發區28%的土地作公共設施用地、捐30%的土地作生態綠地及捐全區建地公告現值的12%回饋金等條件認為並不合理。建議都市計畫範圍內農地變更工商綜合區之受益回饋額，約占土地變更使用開發利得之10%-32%。都市人口超過43萬人的變更使用案，宜提高法令規定的回饋條件或降低開發容積，以利都市環境品質。惟回饋比例並非絕對標準值，地方政府宜掌握當地的環境特性。若當地價暴漲或投機盛行時，即應調高受益回饋比例。若投機現象消除且景氣衰退，則宜提高投資開發誘因條件。

在其他類型開發之回饋方面，謝明和(1995)在回饋策略的變更利得效益衝擊分析研究中，應用財務分析及成本效益分析方法，針對都市土地使用變更案中評估不同的回饋條件，其對私人開發者的投資報酬，及該社會效益所產生的效果。丁秋霞(1999)針對鄰避(NYMBY)設施回饋問題進行研究，除經濟性回饋之外，居民甚在意政府對設置計畫的處理態度，居民組成監督委員會參與風險管理等。何圳達(1998)探討住宅用地開發課征開發影響費，參考美國開發影響費制度及新加坡開發捐制度，並修正區域計劃法做為課征之法源，建議以代金、捐地及興建公共設施三類回饋方式，額度則採用計算公式。

郭蕙萍(1999)研究土地開發義務負擔對住宅需求與區位之選擇，並列舉陳麗紅(1997)工商綜合區開發回饋計算模式建立之研究中彙整國內土地開發義務負擔制度包括捐地、等值代金、等值樓地板面積、提供樓地板面積、回饋金等名目。蔡忠凱(1999)以短邊模型探討土地開發義務負擔制度衍生之資本化現象與波及效果。夏維良(2002)研究土地限制使用之回饋問題，限制開發地區將土地使用限制當作是地主之義務，在財產權受到侵犯時自然需要給予補償。該研究以授權之觀點對個體之相互權利與義務關係，透過一個規範經濟行為之準則，來決定權利衝突的分配。透過最適授權的目標，達到最低的土地使用限制之政策執行成本。

經由以上回顧國內有關回饋制度之文獻可知數目雖多，但是有關宗教土地變更的研究則付之闕如，有待深入研究。宗教寺廟用地之變更，面積大小有所差異，使用內容亦大不相同，情況較為複雜。尤其宗教用地分區除了不得開發者之外，變更為宗教寺廟用地之狀況均不相同。基於政策需要公不具營業性質，地價估計困難，無法作為土地回饋比例的估計基礎各種用地及土地平、合理、合情之要求，本研究以上述文獻為基礎及國外經驗與相關學術研究成果及學理，針對具有高度不確定性需求特性的宗教用地變更與開發管理議題進行研究。

### 第三節 其他相關文獻之回顧

相關的理論研究與文獻，主要包括制度經濟學在財產權方面的論述、公共政策制訂的相關理論做文獻的回顧分析，茲簡要分述如下：

#### 一、制度經濟學與財產權理論

不管是何種土地使用的開發控制或是既有違規使用之合法化，均涉及財產權的理論性議題。土地使用管制就財產權而言，可分為公有、共有及私有財產權（Property rights）。早期私有土地所有權人或使用人為避免土地使用時，所有人基於自利與理性行為下未能達社會最適化之個人理性與集體理性衝突的囚犯困境（Prisoners' dilemma），使用下列協調或合作方式：（1）私人土地使用分區制度；（2）私人契約制：私人契約係大的都市土地開發商，以私人契約方式從上流社會中尋求未來的居民。永久契約則被使用於蘇格蘭，以要求建築線、排水、最小建屋規模或價值。（3）限制契約：私人之限制契約（Restrictive covenants）至今仍為美國休士頓（Huston）市所使用。沒有土地使用分區制度，一般採用的限制契約包括，建物成本、美觀、及外觀的維護等。自Coase基於交互性質（Reciprocal nature）提出交易成本（Transaction cost）之概念。

有些學者基於Coase的理念，認為土地使用規劃的主要機制之一：土地使用分區制度（Zoning institution），並不能促進土地使用效率，亦有學者如Ellickson（1981）進一步主張以私人契約（Private covenants）、公害法或罰款等方式來替代土地使用分區制度。限制契約制是為因應市場機制而產生，不採土地使用分區管制方法，透過私人契約或永久契約來約束土地之使用類別及強度。

Michael D. Reagan提出的管制政策理論，認為管制性政策是政府透過連續的行政過程及機構的設計，管制個人或機構從事特定的行為或行動，而Aian Stone認為管制性政策為一種由國家對個人或團體強制性限制，此一限制受到某種制裁方式的支持（賴燕玲，1999）。

雖然學者對管制政策下的定義與性質不盡相同，但可將其歸為兩個重點：管制政策是由政府機關所主導；政府依政策計畫訂定原則或規範對特定人或團體的特定作為或不作為加以約束限制。由政府主導管制來自於政府機關公權力的執行

，以公權力約制人民積極作為或消極不作為之行為，具有強制性與約束力，使人民必須確實予以遵守規定。管制者與被管制者間關係是敵對的：政府為落實政策之執行，藉管制手段將剝奪人民現所擁有之權益。違反利益衡平原則：管制政策可能將造成一方受損，而他方獲利的情形，亦就所謂的「零和賽局」(Zero-sum game)。公益優先原則：指管制目的是以社會安全秩序之維持與公共利益或公共目的為主。

土地使用管制，乃是政府機關為公共利益或公共福祉等目的，以公權力行使警察權來限制私人的權益，其中除管制外尚兼具保護的作用。根據對管制政策的分類，因基本上保存區是禁止任何的土地改變和建築物之興建，因此在管制區域內與區域外土地，由於管制行為造成的利益差異極大，形成了暴利與剝削。被管制者不得自由使用其所擁有之土地所有權，而被管制者卻未能依自己之意識充分享有自由使用其所有權的權益，及未來發展潛力之利得。

另外，土地使用分區管制為實施土地使用計畫的一種工具或手段，政府在其行政範圍內之土地，依據主要計劃(Master plan)，並參考土地使用現況，制定土地使用分區計畫及分區管制規則，將土地劃分為多種使用分區及編定各種用地。而「土地使用分區」(Zoning Regulations)基本上是一種經由政府機關，基於社會福利與公共效率之考慮，將私人土地開發使用予以限制或指定某種土地使用型態、規模、密度約三種土地開發使用權移轉方式，其管制的意義是協助土地在計畫體制下合理的發展，並盡量符合公私利益的平衡。

而財產權乃源自於資源使用之人與人的社會關係，所謂財產權理論，就單獨私有財產權而言，即財產權之使用的決策範圍、收益性及移轉性。於土地使用分區制度下，財產權被分配予社會及土地所有權人，分配予社會之財產權被稱為集體財產權 (Collective property right)。並將此財產權之決策與執行賦予政治過程的某些決策機關，例如地方政府，專業規劃者於規劃所應憑藉的就是這種財產權；土地所有權人之財產權謂之私有財產權，並由私有土地所有權人於財產權範圍內從事自由使用、收益或移轉等活動。

財產權乃法律上的概念，係擁有或占有物之權利，財產權賦予個人對於物之占有、享有、使用、收益或處分之權，且為個人安康樂業及社會繁榮發展之所繫。個人要在社會中生存，必須有他人無法入侵之避難所，來抒解並承受來自社會

的壓力。在財產權的保護下，個人能夠自我實現自己之理想，也促使社會改變、成長，形成一股再生的力量，達到社會永續發展之目的。此即為過去特別強調財產權在激勵生產上扮演的重要角色的緣由（溫豐艾, 1984）。在人類經濟活動中，財產權扮演著重要的角色，在現代的資本主義制度之下，所謂私有財產權(Private property rights)。就是指個人對自己「所有」的資源，不但有其使用權、排他權，也包含自由轉讓權。

由於財產權的範疇決定人們資源使用中可獲利益的大小及損害程度，因此，財產權的歸屬及範疇問題，在推行福利政策及增進人民生活利益是當今國家應有之職責。對於財產權的權利義務觀念，也應依循法制中有關權利與義務的理念，由「義務本位」進至「權力本位」，再演進至「社會本位」。現代財產權的觀念，非屬絕對的，應該是相對的，政府基於社會公益的需要原則，有必要予以重視，以防止私有財產權過分擴張，杜絕產生對整體社會產生負面影響現象。

個體經濟學中強調「自由交換能將資源做最有效之分派」，此稱為柏拉圖最適(Pareto efficiency)法則（rule）。除資源之所有權外，法律也創造很多權利，如物權、債權等。一般認為經濟學家寇思(Coase)，提出所謂寇思定理(Coase Theory)，認為在現代市場要能順暢運作，不但要有硬體設施進行買賣交易，還要建立法令，以規範雙方交易的權利與義務，因為買賣行為是一件關係到一束關係(A Bundle of Right)的買賣，經由權利的取得，分割與結合組合成一新的權利，所帶來的利益，必須與進行交易活動所需成本比較，只有在交易成本小於利益時，才有可能進行此活動。所謂交易成本包括「資料搜尋」與各方面「協商成本」、「締約成本」、「強制履行契約」、「政府課稅」等。

## 二、公共政策相關理論

台灣地區土地開發控制系統中高度不確定性用地的宗教土地，除了可從財產權理論探討之外，鑑於公共政策的主要目的在於解決社會問題，政府機關為了解決某項公共問題或滿足某項公眾需求，決定作為或不作為，以及如何作為的相關活動。因此，本研究從公共政策制訂理論、公共政策執行理論及公共政策評估理論探討此一高度不確定性用地的抽象模式如次：

### （一）公共政策制訂理論

學者丘昌泰（2000）認為「公共政策是公權威當局所選擇的行動綱領或不行動，以分析闡明某既定的一個問題或一組相互關連性的問題」；吳定（1994：5）則說：「公共政策乃是指政府機關為解決某項公共問題或滿足某項公眾需求，決定作為或不作為，以及如何作為的相關活動」。揭示數項要點如下：

#### 1. 公共政策是公權威當局所進行的活動

公權威當局是指對於國民的個人行為或私部門的集體行為具有強制權或合法權的機構。政府機關是社會最重要的統治機構，故公共政策係以政府部門為核心，中央政府和地方政府都是制定公共政策的政府機關；另外，社會上的非營利團體，如慈濟功德會、環保團體、人本教育基金會等，雖不具權威性，但其所強調的公共目標、公共利益與公共價值等，對於公共政策的制定與執行產生重要影響，也是廣義的公共權威當局之一。

#### 2. 公共政策的選擇行動是一種有意識的意圖行為

政府機關所選擇的公共政策必然希望能夠改變社會現狀，解決社會問題，這種意圖應該是很明顯的，而且政府官員會將他表現在「政策目標」的設定上，以政策聲明（Policy Statement）的方式加以表達，公共政策的意圖必然是目標導向的，例如：環保署制定空氣污染防治費的目標是「清潔空氣品質，改善國民健康」，這也是環保署希望達成的政策意圖。

#### 3. 公共政策包括公權威機構的行動或不行動的行為

很多人認為公共政策必然是指政府機關積極採取某項行動綱領，俾對社會活動產生干預的現象，其實，政府機關是社會的統治者，它不採取任何行動，也將對社會活動產生干預作用，因此必須將它列入研究範圍。

#### 4. 公共政策是問題導向的對策

公共政策主要的目的在於解決社會問題，公共政策所處理的問題可能是單一問題，例如：台北市政府為了解決殘障同胞行的問題，鋪設導盲磚；也可能是一系列相互關聯的問題，例如：為解決盲胞的生計、教育與福利問題，所採行的殘障福利計畫。今天政府機關所處理的公共問題經常是一系列的，而且是交互依賴的，問題與問題之間形成不可分割的網絡關係。

丘昌泰（2000：63）指出，「所謂公共政策過程包括很廣，從問題出現、問題界定、議程設定、政策建議、政策採納、政策執行到政策評估的所有階段，由於其涵蓋面甚廣，故整個公共政策理論皆為其研究範圍。而所謂「政策過程」，就是從「問題」產生到政府提出「對策」的過程或歷程，而這個政策過程是由幾個階段所構成的，這幾個階段就是：政策問題的形成、政策規劃及合法化、政策執行、政策評估。

綜合上述之論點，「公共政策」的概念，應是政府施政面臨某種問題，為解決此問題所採取的對策，所以公共政策是問題導向的，也是目標導向的，政府選擇作為或不作為都是公共政策，不同的問題有不同的對策。由上述學者的觀察，可以發現他們對於公共政策過程的觀察角度相當寬廣，從問題形成到政策評估，都涵蓋在內。而政府通常是受到問題的刺激之後，才採取行動，謀求問題的解決之道。丘昌泰（2000：64）認為政策制定過程有下列特性：

#### (1) 公共性

政策制定過程是指「公部門」形成政策的過程，所謂公部門範圍很廣，如政府機關、國營事業機關、公立學校乃至於許多被稱為是準公共部門（Quasi-public Sector）的非營利團體皆屬之。政策制定過程所處理的問題為公共問題，私人問題必須顯現充分的公共性，才能列入政策議程加以處理。

#### (2) 動態性

政策過程既然是一種過程，就不是終止的靜態現象，問題的發生固然是動態的，問題的解決也不表示停止不動的；政策過程本身是動態的，環境因素與政策參與者的運作，都可能使解決方案發展成為另一個新的政策過程。

#### (3) 互動性

政策制定過程中有許多的政策參與者，不論是政府內部或政府以外的行動者，不論是中央或地方政府，甚至國外的參與者，他們都在政策領域中彼此進行綿密的互動，形成一個交互縱橫的政策網絡關係。

#### (4) 有彈性

政策制定過程雖有各種不同的步驟，但並不表示每一步驟都必須經過，沒有例外。事實上，每一項政策都有自己的流程，其中某些步驟對某些政策來說，可能沒有必要，但對另外某些政策而言，則卻是不能缺少。

#### (5) 流動性

政策過程本身是流動性的，沒有任何政策參與者可以長久的固守某種地點或職位，利益團體表達意見後，很可能就此消失蹤影，承辦某項政策的領導者，很可能放棄他所作成的政策。以上可知政策過程不僅是技術理性的過程，而且是政治與社會過程，所以我們觀察、分析與解決政策形成過程的知識，除了工具知識（Instrumental knowledge）以外，更需要概念知識（Conceptual Knowledge）。

公部門的行政或管理，無論是稱作「公共行政」或「公共管理」，任何政府的行動，都被認為是公民透過他們的代表所採取的行動(林鍾沂、林文斌譯，Owen E. Hughes 原著，1999)，也就是說，公共服務是一個公共信託(Public Trust) (Carol, 1998)，雖然主權屬於全體國民，但他們對於主權之行使則是透過代表制度。因此，公共組織與公務人員便成為「公共信託人」的角色，亦即扮演人民主權的代理人，而參與公共政策的制訂與執行，並對社會進行資源、價值及地位的分配(呂育誠，2000)。

### 5. 公共行政的課責性(Accountability)

政府為了公共利益，從外部查核控制公務人員的過程即是必要的課責，因為官僚體系已經開始透過自己的表現來直接向大眾負責。因此，這個課責性已不再只是傳統行政模型中，只透過政治過程來解決而已，更需從管理與法律角度予以審視。再者，這個課責監督除了是外部查核公務人員倫理責任的必要機制外，也正是民主政治的基本原則與精神，爰為防範運用專業權威來曲解公共利益，許多國家不斷的積極尋求建立課責制度。下面就從傳統行政、管理主義及法律等三個課責途徑予以扼要說明。

#### (1) 傳統行政途徑的課責

傳統模型的課責路線主要是從公務員的行政行為，經由政治體系，

最後到公民身上，其強調重點包括：

- (1) 權力與責任必須區分清楚，避免混淆職權範圍及模糊問題焦點。
- (2) 嚴格的層級服從關係，即部屬必須確實遵從長官命令。
- (3) 有限的控制幅度（span of control），以確立有效率的管理。
- (4) 鼓勵部屬對組織目標和上級長官忠誠產生認同。
- (5) 重視財物和員工績效的內部稽核，以有效嚇阻賄賂及遏止個人在行政機關中濫權(林鍾沂，1995)。

以上傳統行政的作法，雖然都在促進課責與倫理，但因只重管理價值，不把人類活動的結果視為人文產物（human product）(林鍾沂、林文斌，1999：518-519)，影響所及行政人員面對民眾需求時，反而不會設身處地去詮釋與解決民眾的問題，而是讓人經常聽到行政人員搬弄一些法令規章、程序、上級規定等作為處事依據以及推諉塞責的藉口，致使政府機關的信譽愈來愈低。

## (2) 管理主義途徑的課責

由於傳統途徑下所帶來課責系統的缺失，因為官僚體系的相對開放，課責性已擴及官僚體制與民眾、所屬管理者、政治領導者之間的關係中，使得管理主義的課責型態更為顯著。英國的傅爾頓報告就改善課責性方面指出，課責管理使個人與單位對於儘可能以客觀方式衡量的績效負有責任，它的成就有賴於確認或建立組織部門中的課責單位，其中各單位的產出儘可能以客觀方式來衡量，個人則對自己的績效負責。

## (3) 法律途徑的課責

從倫理的觀點看，公務員的行為是受到機關內部與個人的牽制。因為，個人任公職之前，要宣誓效忠國家。所以，公務員更應謹守國家政權價值，並據以作為行為的準繩，以履行國家賦予之責任。因此，國家法律及典章制度便自然成為公務員重要課責與倫理規範來源。而這些典章制度，學者羅爾(J. Rohr)認為有如下之價值(林鍾沂、林文斌，1999:409-410)：

A、倫理規範是從國家典章制度價值中所衍生。

B、這些價值是公務員運作的基準，因為官僚與政權是密不可分的。

C、這些價值與社會價值一致。

D、可提供公共管理者倫理上的引導。

## (二) 公共政策執行理論

公共政策是如何經由個人與團體制訂之理論，乃實證性(empirical)之觀點，至於探討決策應該如何制訂，則屬規範性(normative)之觀點；而在各決策理論中，將實證性與規範性的觀點加以區分並非易事。

當政府或市場失靈造成公共問題，須政府的公權力介入方能解決，於問題逐漸形成論題後，進而政策方案規劃形成政策，經過立法使政策合法化後，依法令採取行動付諸執法。在民主政治制度的國家中，政策執行係指政務官員負責決策，並接受民意機關的監督；而事務官則依法行政，負責法律執行，將政府既定政策予以貫徹落實執行，以期達到預期的政策目標。

### 1. 行動觀點的政策執行

根據林水波與張世賢（1991：254）的研究，綜合國外學說將之分為行動觀點和組織理論觀點兩個範疇的政策執行。採行動觀點的知名學者范洪和范米特（Van Horn & Van Meter）認為：「政策執行指公共人民或團體為了致力於先前政策決定所設立的目的之達成，而採取的各項行動。這些行動可分為兩類要項：一為將決策轉換成得以運作的努力，二為成就決策所指定的變遷而作的持續努力」。另外一種說法則較詳盡地指陳：「政策執行乃是將一種政策付諸實現的各項活動；在諸多活動中，要以解釋、組織和施用三者<sup>12</sup>最為重要（林水波與張世賢，1991：254）。

當政府或市場失靈造成公共問題，須政府的公權力介入解決之，於問題逐漸形成論題後，進而政策方案規劃形成政策，經過立法使政策合法化後，依法令採取行動付諸執法。在民主政治制度的國家中，政策執行係指政務官

---

<sup>12</sup>解釋、組織和施用三者：所謂解釋乃將政策的內容，轉化成一般人所能接受和了解的指令；組織乃設立政策執行機關，擬定執行的方法，冀於實現政策；施用乃由執行機關提供例行性的服務與設備，支付各項經費，而完成議定的政策目的。」最具體的說法是執行某一項公共政策所需採取的廣泛行動，諸如：「發布指令、執行指令、撥付款項、辦理貸款、給與補助、訂定契約、蒐集資料、傳遞資訊、指派人事、僱用人員和創設組織單位。」

員負責決策，並接受民意機關的監督；而事務官則依法行政，負責法律執行，將政府既定政策予以貫徹落實執行，以期達到預期的政策目標。

## 2. 組織觀點的政策執行

另一個範疇從組織理論觀點論政策執行，是基於任何公共政策均由機關組織來執行之事實，因之認為若將執行概念化為組織問題，為組織理論所要解決的對象，則對我們體認執行的內涵將有所助益；同時，有關組織的知識與領會，亦為政策執行研究中，一項極為重要的因素。學者史諾和卓林(Snow & Trilling)指出：「任何一項化觀念為行動的作為，每每涉及到某些重要的簡化工作，組織乃是從事這項簡化工作的當事者；他們處理問題的方法，是把問題解剖成具體、可資管理的工作項目；再將這些工作項目，分配給專業化的機關來負責執行。由是，唯獨了解與認識組織如何運作，我們方能認清原來的政策，如何在執行過程中被更正調整或塑造。」持相同看法之學者洛克和唐斯(Rourke & Downs)亦認為：「負責執行的組織，其正式的與非正式的屬性，往往影響到該組織執行政策目標的能力。」綜上所述，從組織的運作來透視執行的內涵，可能較能發現一些真象(林水波、張世賢，1999：254-257)。

## 3. 三個角度觀的政策執行

丘昌泰(2000：347-348)提出從三個角度之觀察來界定政策執行。第一、政策執行為科層體制的控制(Hierarchical Control)過程；第二、政策執行為上下階層的互動過程；第三、政策執行為政策與行動相互演進的過程。

### (1) 政策執行是科層體制的控制過程

政策與執行是相互獨立、上下從屬的關係，上層者為負責設計與規劃決策的政策制定者，下層者為負責實現政策目標與貫徹政策意圖的執行者，一項政策執行能否成功完全繫於上層者所設定的目標是否清晰、執行計劃是否確實、能否妥善控制執行者的誘因與紀律。這是一種計畫與控制模式<sup>13</sup>(Planning-and-control Model)。

<sup>13</sup> 政策執行是一種計畫與控制模式：基本立場是以政策本身的內容為核心；換言之，公共政策規劃過程中能否客觀認定利害關係人的意見、問題界定是否受到多方的支持、政策目標是否具有共識等，都是政策執行成功的關鍵，因此，有學者稱之為政策中心途徑(policy-centered approach)或政策制定者觀點

## (2) 政策執行是上下階層的互動過程

政策的目標與執行細節不過是政策執行者彼此之間相互妥協的產物，並非是上層領導者理性控制的產物；上級所訂定的、要求下屬必須執行的政策標準，基本上只是對於執行者的一種忠告（Exhortation）而已，不具有任何的規範性與影響力；相反地，基層的執行者才足以決定政策目標是否能夠被實現（Pressman and Wildavsky, 1973：180-182）。

## (3) 政策執行的演進觀點

從「控制」與「互動」過程兩種觀點界定政策執行的觀念，可以看出：這兩種不同途徑之下所呈現的執行概念各有其優缺點。普雷斯門與萬達夫斯基（Pressman and Wildavsky, 1973：189-191）提出整合性的看法，認為：政策執行是演進過程（Evolutionary Process），政策與行動是相互演進的過程<sup>14</sup>，兩者無法分割。

國內外學者有認為政策執行是一種動態過程，負責執行的機關與人員，組合各種必備要素及資源，採取各項行動，擬定施行細則，確定專責機構，輔以適當管理方法使政策方案付諸實施，以達特定的政策目標（林水波與張世賢，1989：264；吳定，1994：286）。另有認為政策執行是概念與藍圖的不斷實現、不斷改變的結果，在此過程中充滿著權利、權威、資源與組織的交互運作，從這個觀點來看，政策執行不妨視為一種嘗試錯誤的過程，或者是一種學習的過程（丘昌泰，2000：349）。

上述國內外學者的看法，本研究採取整合的觀點，歸納「政策執行」的定義為：政府為實現施政理念，當政策經合法化後，負責執行之機關與執行人員盡其權責，整合各項資源，採取具體可行的方法與行動策略，進行政策的相關活動與行為，在進行的過程中，不斷地配合內外環境的變遷進行協調與修正，以期達成既定政策目標的複雜動態過程。至於土地政策執行的意義，本研究將其界定

---

（policy-makers perspective）的概念，其目的在於政策制定者嘗試將政策付諸執行，產生效果的過程（Barrett and Fudge, 1981：12）因此，這是一個規範性的理性控制模式，具有相當濃厚的泰勒主義（Taylorism）與科學管理學派的影子，後來受到執行研究者之批評（丘昌泰，2000:347）。

<sup>14</sup> 政策與行動是相互演進的過程：也有執行學者提出政策與行動的連續性（policy/action continuum），主張政策制定與政策執行是交互行動、相互議價的過程，一方面高層主管規範執行細節，希望政策目標能夠付諸實現；另一方面則是基層官員以自己的專業知識與經驗，選擇性地執行政策內涵與意旨形成了自己的政策。

為政府當局執行土地政策的一種複雜的動態過程，需一步討論土地政策體系制度中的審議機制議題。

綜上所述，可知政策的執行良窳，關係政策內容的實現以及政策衝擊的範圍；尤有甚者，執行的結果有時與政策既定的目標完全背道而馳，導致非但未能解決原來的公共問題，而且可能使得原來的問題更加惡化。此外，政策執行理論若有錯誤，同樣也會在政策執行上產生非預期效果。然而，一項正確的理论是必要條件而非充分條件。有效的政策環境是主要考量，若必要條件(基本政策組成)不可獲得或未能實現時，此一政策必定無法有效的運作(張世賢，陳恆鈞，1997：113)，易言之，政策的制定至執行過程中，每一階段皆同等重要，疏忽其一，則非但無法解決公共問題，甚至可能衍生新問題，最後形成治絲益棼的現象，政策執行的重要性可見一斑。

### (三)公共政策評估理論

政策評估雖然是近五十年來公共政策研究的新領域，然其根源則可溯自1930年代間的一些社會學、心理學和管理學的研究(丘昌泰，1994：116-130)。關於政策評估的意義，學者們有不同的見解：唐恩(Dunn, William N., 1994)認為：「評估乃是一種政策的分析程序，藉以產生有關在滿足其問題之需要、價值或機會之績效的資訊。」奈密斯(Nachmias, David)認為「政策評估是指以客觀、系統與經驗的方式檢視現行的公共政策與計畫。」威斯(Weiss, Carol H.)認為「評估是一個彈性的字眼，任何一種判斷都屬於評估，透過特殊的研究方法，衡量某計畫所達成的後果，提供決策者，使其判斷程序更為精準與客觀，使其決策更為理性，以達成最佳決策」(Weiss, 1972)。瓊斯(Jones, 1984)則認為「評估是一項活動的設計，透過評估可對政策的發展與執行，提供較深入的了解與改進的貢獻」。

國內學者潘文章以目標管理之觀點論述，認為「評估就是衡量實際成果與目標或計畫下所訂定之標準兩者間之差異情形」。此外，李長晏界定評估為：「在衡量一項進行中的計畫造成其目標之結果，並根據研究設計的原則，區別計畫效力及其他環境力量的差異，對進行決策時，透過執行上的修正達成其計畫的改良」(湯詢章，1993)。

在眾多說法中，以羅斯和佛瑞門（Rossi、Freeman，1982）的定義最具廣博性。依羅斯及佛瑞門的說法，所謂評估（或評估研究），乃是指有系統的運用社會科學的研究程序，來檢視社會干預方案的概念與規畫、執行及效用或結果。也就是說，應用社會科學的研究方法，來檢視並改進各項政策的設計、監測、效率與效能，可以說是一種政治與管理的活動（Rossi、Freeman，1982）。

從上述的定義可約略看出評估研究的目的，係在於幫助政策制定者應用評估結果，制定公共政策並改善政府的執行績效。換句話說，政策評估就是在協助政策方案之制定與執行，評估方案執行的可行程度，節省資源以達最大的效能；同時藉由評估之採行，迅速達到預期的目標，並進一步以評估結果作為修定方案、監測執行人員的參考。

政策評估是要透過種種方法，針對一些客體進行評定政策受到政策執行者付諸執行的程度。政策評估扮演的功能可由下列幾方面來說明（李允傑、丘昌泰，1999）：

### 1. 確定責任的歸屬

政策成敗的原因並非單純，政策本身、執行情形、執行所面對的外界環境，均可能是因素之一。所以，政策評估為澄清責任歸屬的重要依據，亦是確認責任政治不可或缺良方。

### 2. 提昇政府公信力

若白紙黑字的政策是一套，實際執行的政策又是一套，則政府公信力之建立相當困難，公權力亦難伸張或提振。反之，兩者之間若無差距存在，表示政策的執行度很高，政府的信用因而建立，無形中公權力也就增強了。因此，政策評估可定出一些指標，用以指出公信力及公權力的幅度。

### 3. 提供前瞻性的資訊

雖然，許多學者認為政策設計及執行兩者通常並不相關連，而且同意威廉（Williams，1971）的看法，即政策的核心焦點應在於執行，而不在於立法及行政部門所作的重大決定。不過，羅伯森（Robertson, J.）反對這種傳統性的看法，認為此二者是無法脫離關係的。因此，評估所得的資訊乃是政策再設計的主要依據，它提供了前瞻性的資訊，以為政策終止、更新、增刪及

維持的依據。

#### 4. 提供管理性的資訊

政策的執行由於係由許多機關及標的團體的互動為之，再加上一項政策往往涉及多樣性的措施及活動，於是形成聯合行動的複雜性。這種現象較易形成執行的難題，通常執行過程不會很平順，尤其是涉及利益分配、義務分擔或權力分享的政策執行更是如此，每每有運作上的難題或障礙存在。不過，對執行的評估可以提供管理上導正的資訊，以免政策在執行過程上的脫軌，增加不必要的成本負擔，並減低執行遲延的可能性（Pressman、Wildavsky，1971）。

#### 5. 提供政策的移植

當今世界各國針對所面臨的問題，往往有採用同質政策的趨向（Rose，1967）。換言之，由國外移植政策的現象，乃是政策設計時設計者極為自然的取向。然而，被列為移植對象所考慮的因素之一，乃是對該項政策的評估。畢竟政策不是訂定用來製造問題的，政策的移植當有同樣的體認。

因此，政策評估提供多方面的資訊，足以確認政策成敗責任的歸屬，不致再將責任隨意往執行上推委，畢竟政策本身及外界環境的演變，均是可能且合理的因素。對於政策評估的種類，學者們的主張並不相同，從政策運作階段及所強調的重點來加以分類，可將政策評估分成三類：預評估

（Pre-evaluation）、過程評估（Process Evaluation）及結果評估（Outcomes Evaluation）（吳定，2000）。其中，預評估是指對於政策方案在規劃階段時進行可行性評估、優缺點評估、優先順序評估。過程評估是指對政策問題認定的整個過程，政策方案的規劃過程，與政策方案的執行過程進行評估的意思，而結果評估是指對於政策方案的執行結果加以評估的意思。

所謂結果評估包括兩方面，一為產出評估（Output Evaluation），它涉及執行機關對標的人口從事多少次的服務，給予多少數額的金錢補助，及生產多少物品等。另一為影響評估（Impact Evaluation），它指當政策執行以後，對於標的人口產生何種有形或無形的、預期或非預期的影響。例如，提高聲望、增加安全感、提高生活水準等。所謂影響評估是指研究某一政策方案造

成標的人口或標的事務向期望方向改變的程度如何，包括對目標作操作性的界定，對政策成功的標準予以確定，並對達成目標的情況予以衡量等，影響涉及有形的與無形的、預期的與非預期的實際改變情況，此即是本文所探討的部分。

## 第三章 宗教發展現況及其用地特性分析

### 第一節 台灣宗教派別發展現況

宗教乃是有所宗以為教，或謂個人自心修證之實際曰「宗」，而本之教化他人者曰「教」。任一宗教均有其創教主、教義、戒律，並有組織、制度及其傳布方式，而擁有一定數量之教徒。它是人類精神生活的至高表現，是對於終極世界的信仰，同時它使人肯定生命的意義與價值，使人能勇於面對生、老、病、死的問題，而有所安身立命，使生命豐實。

臺灣地區是一個憲法賦予宗教信仰自由的地方，各不同教別均能自由發展並和平共存，頗為世界各國所稱道。而國內目前各宗教、教派之發展共包括佛教、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、等宗教團體，目前正式經過官方認定的約有二十五種宗教團體。

#### 一、台灣寺廟發展沿革

台灣寺廟的發展，往往與台灣聚落的歷史發展關係息息相關，在早期交通運輸並不發達與便利的年代，過去先人來台拓荒開墾，要安全通過台灣海峽（俗稱黑水溝）抵達台灣，是相當不容易的事情，故多將其原鄉所供奉的神祇，一起渡江來台開墾。所以在台灣各地聚落中，不難發現其供奉的神祇，多是原鄉神祇的分靈。從台灣寺廟之發展可溯及清代的移民時期，也就是可從漢人社會形成談起，大致分成幾個階段（黃勝雄，1992：11-13）：

1. **先民開創期**：永歷十五年（1661年）鄭成功抗清失敗，率兵入台進而設學校，建廟宇、興教化以招納移民。這時便開始有許多閩南移民陸續渡海來台。由

於渡海的險駭及開墾地方瘴癘瘟疫等害的恐懼，故移民者多會隨身攜帶原鄉的香火或神像，尤其是一些移民者的「鄉土神」為多，抵台後多立廟祠以供祭祀，如媽祖廟、開漳聖王廟、祖師廟、三山國王廟等廟祠。

2. **庄社構成期**：當移民社會逐漸成形、農業逐漸發達之際，為祈求五穀豐收、六畜興旺、合境平安，土地公廟開始普遍，街頭巷尾、各村莊聚落，皆可見其蹤跡。而靠海的村莊，則多祀奉王爺廟或媽祖廟。由於移民群體因械鬥事件不時發生，而所祀奉「鄉土神」的寺廟也就更加發達。
3. **庄社發展期**：聚落隨著人口的增加與移民社會的穩定發展，商業開始發達起來。各種行業組織神明會以維護其權益，多以寺廟為據點，故寺廟的興建、修葺甚繁，例如商賈的關聖帝君、藥鋪的華佗、神農大帝等「職業神」的寺廟亦隨之普遍。
4. **城市形成期**：在商業發達後，市街逐漸形成，一方面是由於經濟的好轉與許可；另一方面由於社會型態的改變，教化日漸受到重視，仕宦之慾日增，這個時期出現許多的文武廟、文昌祠、孔廟、或城隍廟、節孝祠等寺廟相繼出現，寺廟的發展便逐漸呈現多樣而穩定的發展狀態。
5. **日據時期**：清光緒二十一年（1895年）的馬關條約將台灣割讓給日本，在五十一年的日據時代裡，日本人採漸進式的管制手段，企圖將其本國的各種宗教全部傳入台灣，並進行所謂的「寺廟神昇天」的宗教同化政策，以逐步將台灣民間固有寺廟祠祀加以摧毀。寺廟的發展受到實質上的抑制，有些寺廟為免遭拆廟的命運，紛紛購置日本天皇神牌奉祀在廟內以作為擋箭牌。雖然大部分的寺廟仍多陽奉陰違，但受日本政策的影響，不少宗祠寺廟多尚失其本來的面目（蔡相輝，1989）。
6. **台灣光復時期**：民國三十四年，台灣光復之後，傳統信仰由於歷史的淵源在民間已經牢不可破，而在受到日本政策長期的壓抑之下，如受約束般的解脫，

加以經濟的逐漸繁榮進步，寺廟興建就更有財力的支援，所以此時期廟宇的興建就如雨後春筍般的不斷建立。政府遷台後，儘管有不少不合理打壓民間宗教與寺廟的政策與法令存在，但實際上並未收到多大的政策成效，只是徒造成許多「不合法的寺廟與神壇」的存在罷了！另一方面，也由於人口的遽增，各神祇繁多，更加速寺廟的成長。

7. **工商業時期：**農業時代隨著工商社會的來臨而逐漸凋零，加上社會結構的改變與教育逐漸普及，與外來宗教的介入，民俗宗教的信仰與寺廟的發展確實受到不少衝擊。甚至一般認為寺廟的發展會隨著社會工業化與科技化的發展而逐漸式微，但事實則不然。其原因是一方面早已結合了太多社會經濟及地方組織的運作因素；另一方面寺廟之功能多亦隨著時代之所許而調整，其發展不但不減反增。

綜言之，台灣寺廟從先民的開創時期，發展到現今工商業社會，寺廟的發展不斷轉變且多元化、世俗化。所以，寺廟的發展就不斷隨著台灣社會的發展而成長；另一方面寺廟的成長又會影響著台灣聚落及都市發展的型態，以下分別將台灣寺廟發展的情形茲用表 3-1 及表 3-2 說明表示。

表 3-1 台灣寺廟發展沿革

1.先民開創時期	寺廟開始萌芽發展
2.庄社構成時期	土地公廟開始興盛
3.庄社發展時期	商業等神祇的出現
4.城市形成時期	寺廟發展逐漸穩定
5.日據時期	寺廟發展受到抑制與限制
6.光復時期	寺廟快速成長
7.工商業時期	寺廟持續蓬勃發展

資料來源：整理自黃勝雄，1992。

表 3-2 日據時期至國民政府遷台後台灣地區寺廟發展情形

時期	年代	寺廟數
清光緒 21 年	1895	--
日據時期明治 31 年	1898	2007
昭和 17 年	1942	3394
台灣光復民國 34 年	1945	--
政府遷台民國 38 年	1949	--
民國 43 年	1954	2731
民國 74 年	1985	10,377
民國 91 年	2002	11,423

資料來源：整理自莊芳榮，（1987）及內政部統計資料。

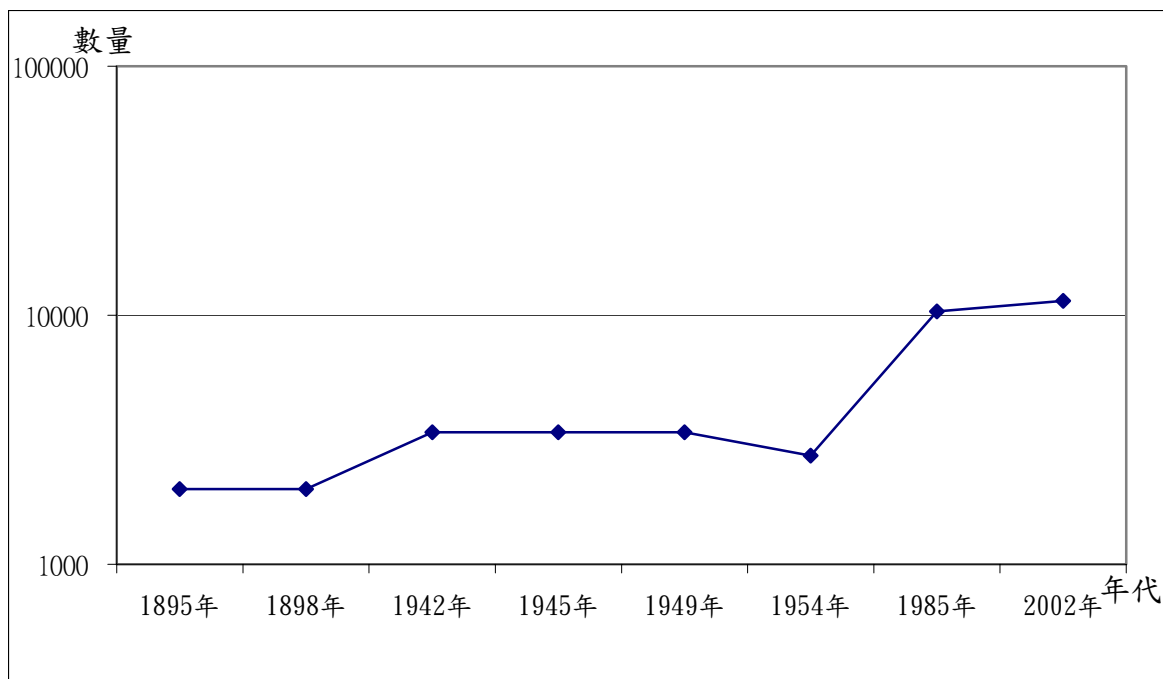


圖 3-1 日據時期至國民政府遷台後台灣寺廟發展情形

資料來源：整理自莊芳榮，（1987）及內政部統計資料。

## 二、教堂及教會發展歷史

由於外來的基督教及天主教的發展皆有數千年的發展淵源，因此歐美地區的政經環境與台灣的發展背景與社會環境不儘相同。現今台灣在台灣的發展歷史約有一百三十多年的歷史，傳教士因著上帝愛世人的心，將基督教與天主教的信仰傳入台灣，開啟了台灣的外來宗教的歷史。以下分別說明基督教與天主教從十六世紀以來，經歷清領時期、日據時期，到光復時期迄今的發展概況。

### （一）十六世紀到清領時期

十六世紀以來，葡萄牙、西班牙、荷蘭、英國等西方國家艦隊前往世界各國進行海外拓殖，基督教亦隨著拓殖的行動前往尚未皈依的國家進行傳教的工作，直至西元 1642 年，荷蘭人佔領台灣南部作為東北亞貿易的中繼站。所以，早期荷蘭傳教士的活動範圍以南部為主。基督教在此時期，隨著第一位來台傳教士喬治·甘治士牧師 (Eev. Georgeius Candidius) 在新港展開宣教工作，當時宣教區域以台南為中心，北至諸羅山（嘉義），南至瑯橋（恆春）（黃文毅，2001：31）。

在西元 1626 年西班牙的菲律賓總督為了恢復中斷的中、日兩國貿易，遂派遣西班牙道明會神父馬地涅 (Bartolome Martinez, OP) 為遠征軍指揮官，率兵佔領北部大基隆嶼（今基隆市社寮島），軍隊在此地建築城堡與砲台，並蓋一間小教堂，名為「諸聖」，為島上最早的教堂，傳教範圍以基隆為中心，逐漸延伸至淡水、台北甚至宜蘭一帶，由此揭開了天主教在台傳教的序幕。由於台灣南北分別為荷蘭人與西班牙分治，此後的傳教範圍大致以限於北部地區，所以，天主教的工作一直無法傳入南部（韓蕙芳，2002：44）。

到了 1871 年加拿大長老教會派馬偕牧師抵達高雄再前往淡水，以使徒保羅「不在基督的名稱被稱過的地方傳福音」的精神，遂開啟了台灣北部教會的歷史新頁。馬偕牧師由淡水登陸展開醫療傳道，早期（約西元 1872-1978 年）宣教區域是以台北盆地內淡水河、新店溪及基隆河一帶沿岸的聚落為主。但是當時的台灣社會對基

督教並不友善，原因是港口在外國殖民勢力的壓迫下開放，並且與傳統民間信仰不相容且敵對的情況下，教會的發展一直處於不穩定的情況，信徒一旦接受信仰，就必須面對家族極大的家庭壓力，甚至斷絕關係，所以宣教的工作受到極大的阻力。但是在阻力甚大的過程中，宣教士多以醫療服務及教育推廣等方式，來向世人見證上帝的恩典與當時社會聚落建立和諧的關係，透過醫療的方式拉近人與人之間的距離，用教育的方式培育本土宣教人才，透過建醫館、神學校、義塾等方式，從事社會服務工作，來間接從事傳教工作（黃文毅，2001：32）。

## （二）日據時期

中日戰爭馬關條約台灣因而割讓給日本，西元 1895 年日本開始統治台灣，日軍登台之前基督徒被懷疑通日，遭受嚴重迫害。殆日軍來台時，基督徒被誣告唆使暴徒反抗日軍，被捕捉、居留與殺害，且教堂多被佔用做駐軍之用<sup>15</sup>。直至戰爭紛擾過後，日本的基督教會關心日本人的傳道事工，於西元 1897 年開始來台設立教會。西元 1940 年太平洋戰爭爆發，外籍宣教師被迫離台<sup>16</sup>，教會在此時期，被迫使由本地牧長及信徒進入完全自立、自養及自傳階段。而日本政府在台急速現代化建設，因而教會自覺過去的醫療服務等社會工作無法適應環境需要，逐漸增加信徒及外國專業人士及經費補助等因素，促使醫療、教育及社會服務工作朝著組織化及專業化邁進，所以醫療服務不僅是為傳福音宣教，也開始了專業與分工的運作，而教育的部分仍是以本土傳道人才的培育為主（徐敏雄，1998）。

在 1930 年代日本軍國主義下，又有皇民運動<sup>17</sup>的興起，使得日本政府對西方神職人員由放任轉為嚴密監督。到了西元 1945 年日本戰敗宣告投降，台灣回歸國民政

<sup>15</sup> 當時北部二十多所教會為日軍佔用，信徒七百多名下落不明（黃文毅，2001：32）

<sup>16</sup> 北部教士會將其所有土地建物、設備及一切經營事業，無條件讓給北部台灣基督長老教會（黃文毅，2001：33）。

<sup>17</sup> 皇民運動分為兩個階段：1.小林濟造時期（1936-1940 年），因中日戰爭爆發，強制奉祀神社大麻、「正廳改善」、施行「寺廟整理」。2.長古川清時期（1940-1944 年），則改以較緩和的教化，前往神社崇拜、宮城遙拜與皇民精神教化（韓蕙芳，2002：47）。

府管轄，大批中外神職人員及信友隨之湧入，教友人數急速增加，但是傳教士仍不多，且傳教困難發展進度緩慢。

### （三）光復迄今

西元 1945 年太平洋戰爭結束，教團解散，恢復南北大會，接收被迫關閉的日人教會，且逐漸開啟了自由傳道、擴展教會的契機。在此時期台灣社會結構、經濟均快速變遷，加工出口區的成立、農村人口外移、快速都市化等，衝擊著基督教教會與天主教的發展。光復後的基督教長老教會由社會服務的慈善救濟事業逐漸轉為社會公義的運作，例如西元 1977 年「人權宣言」，促請政府面對國際現實，採取有效措施，使台灣成為一個新而獨立的國家。而天主教在 1950 年代教友人數的快速成長，成為天主教入台傳教以來的顛峰期。依據瞿海源（1997）研究分析天主教於 1950 年到 1970 年間快速成長的最大原因，歸納有四個因素：1、有利的政治因素；2、社會經濟狀況的不穩定；3、大陸教友及神職人員大批遷台；4、大量原住民的皈依。其次的因素是天主教在謀求穩定成長期間，在台灣社會救助與教育工作方面的貢獻，因而吸引許多人成為教友（韓蕙芳，2002：48-49）。

### 三、各宗教派別之發展概述（內政部，1991）

本研究所著墨研究宗教用地，可分為寺廟及教堂用地，而寺廟用地主要所涵蓋的宗教別，分別計有佛教、道教、理教、軒轅教、天帝教、天德教、一貫道、、、等為十四種以上的宗教團體，教堂使用的宗教別則主要有基督教、天主教、回教等宗教團體，其各宗教派別之發展，僅闡述在我國發展較悠久的宗教團體，如下所述：

#### （一）道教（Taoism）

道教信奉黃帝為始祖，老子繼黃帝思想著道德經而為道家之祖，東漢張陵創天師道繼承中原固有宗教行教化民，是道教教會化之始，合稱道教三祖。道教主張崇德報本崇尚自然，在信仰上相信萬物有靈，是多神教之信仰。教義上歸納起來則以遵天法祖利物濟世為綱要，希望透過道教化育，使每個人能夠存天理、去物性，知道去妄存真，返璞歸真，永遠保持禮神明、敬祖宗、愛國家、保民族之高貴情操。

由於道教流佈既久且廣，宗支至多。早期以樓觀派及經傳為主，後以宮觀遍佈天下，同時諸山叢興，流派更多。但以積善派、經典派、占驗派、符籙派及丹鼎派等五大道派為主流。截至民國 91 年臺灣地區以主祀道教神之宮廟發展約有 8,954 座（內政部民政司，2003），家庭之中敬設神位同時立祖宗牌位者，仍屬絕大多數。道教會則設有道教學院及教義研習班，用資培訓正統傳教人才。道教會在大陸時期未來得及成立，而國民政府播遷來臺後，首先成立臺灣省道教會，對外並代表全國教會，於民國 57 年 7 月 31 日於內政部立案通過。

#### （二）佛教（Buddhism）

創教主是釋迦牟尼佛，誕生於北印度迦毘羅衛國淨飯王宮，為該國之王子，幼名悉達多。於西元前 1,540 年間，捨棄皇宮榮華富貴生活，出家修行，終在菩提樹下，了悟「緣起性空」與「心佛眾生三無差別」的真理，而成就正等正覺的偉大佛陀。由釋迦牟尼實修親證所發揚的教義，含有宇宙人生奧妙的哲理與科學理論；其

教義「歷諸三世而不易，放諸十方而皆準」。信仰佛、法、僧三寶，其宗旨是從體會「緣起性空」的道理之中，得到自我解脫，並從體會「心佛眾生，三無差別」的真理之中，關懷眾生、救度眾生，是自他兩利的宗教。

在前漢哀帝元壽元年間，開始傳入我國，到了後漢明帝時，為佛法傳入我國之始。從漢到西晉，是佛經的傳譯時期，東晉南北朝是教義的研究時期，隋唐是各宗派的成立時期，前後相繼成立了十宗，分別有（一）小乘教派的俱舍宗、成實宗；（二）大乘理門派的天台宗、華嚴宗、唯識宗、三論宗；（三）大乘行門派的禪宗、淨土宗、律宗、密宗。到了宋朝，各宗派教義漸漸趨向於融合。佛教傳入我國後，經過歷代祖師的積極弘傳，發揚廣大，普及於民間，成為民眾不可缺少的精神資糧。

而中國佛教會是於民國 36 年 4 月 8 日在南京成立，民國 38 年中國佛教會部分會員隨政府來台，隨即發起成立「中國佛教會台灣辦事處」，民國 39 年 2 月 14 日依法登記，政府奉准復會，並於民國 70 年 2 月 11 日內政部立案通過。

### （三）基督教（Protestantism）

創教主耶穌基督，以新舊約全書為經典，起於猶太，其初屢遭羅馬帝國迫害，西元 313 年以後，羅馬始奉為正教，其勢力漸被於世界，至十一世紀分為羅馬教會、希臘教會；十六世紀德人喇馬丁路德倡宗教改革，更由羅馬教會分為新、舊二派，英國、瑞士、荷蘭等奉新教(耶穌教)，法、義等國崇舊教(天主教)。信仰三位一體之真神，教義為人道、天道暨贖罪得救之道。

傳入我國是遠在唐朝初期，稱為景教，其後中絕。至明神宗時，義大利人利馬竇、德人湯若望等相繼來，從事宣傳教化工作；在清初更任耶穌教士以欽天監職，使司曆法並於各省設立教堂，基督教乃漸盛行中國。而中華民國基督教會協會於民國 43 年 4 月 3 日依法組織並於內政部立案，成為第一個政府立案通過的宗教信仰團體。

#### (四) 天主教 (Catholicism)

天主教西文原義為「大公會教」，故其全名稱為「天主公教會」，簡稱「公教」。創教主耶穌基督，創始於西元 30 年，蓋耶穌誕生之年被國際公認為西元元年。他三十歲時公開宣講福音，招收門徒，信從者甚多，招致惡黨謀害，被釘十字架而死，但三天後死而復活。他在升天前吩咐門徒們要到各處去傳福音，使萬民成為門徒。信仰及教義包括在其「聖經」中，即三位一體的天主，造世、贖世、聖化世界、教會及永生。其宗教儀式有彌撒、七件聖事等；倫理規範有十誡及其他源自聖經的教導。

天主教遍及世界各地，其傳入中國始於唐朝(第七世紀)，稱為景教。後於元朝時再度傳入，但為時甚短，明末萬曆年間，由利瑪竇等耶穌會士第三度傳入，始逐漸在中國生根。於西元 1626 年西班牙傳教士也由菲律賓把天主教傳入臺灣地區，今臺灣約有三十萬信眾。日據時代即已在政府登記成立「臺灣天主公教會」，民國 38 年劃分為臺北和高雄兩個監牧區，民國 41 年再分為臺北、臺中、嘉義、高雄、花蓮五個教區，分別在省府登記立案；民國 50 年再增加新竹和臺南兩個教區。

#### (五) 一貫道 (Ikuan Tao)

創教主路中一，號通理子，山東濟寧人。光緒二十二年拜師劉化普為師，於光緒三十一年即創教為「一貫道」，取自論語孔子對曾子所說：「參乎！吾道一以貫之」。信奉主神是明明上帝（萬能造物者），此外凡已成道之仙佛聖賢，皆為尊敬之對象，尤其是濟公活佛。教義為敬天地、禮神明、孝父母、重師道、守信義、和鄉鄰。對道親教以儒教忠恕、道家感應、佛家慈悲，提倡萬教同源，呼籲宗教共同攜手，為生民福祉而努力。

一貫道係台灣光復後，由上海、天津、東北等地傳入，民國四十二年內政部宣布查禁一貫道，惟其仍然快速成長，並於民國七十六年經政府解除傳教令，於民國七十七年三月設立「中華民國一貫道總會」，首任理事長為張培成老前人，同年四

月經內政部許可，為合法立案之宗教。

#### (六) 新興宗教團體

新興宗教團體係指由國人所創之宗教組織，目前成立中華民國天真亥子道總會（亥子道宗教）、中國儒教會及中華民國大易教會三個，其中亥子道宗教於民國 79 年 7 月經內政部核准設立「中華民國天真亥子道總會」，由林吉雄氏創立，其教義係上體天心、下符人願，以性命雙修，由「出世法」與「入世法」的雙重結合，來日成證先佛達到，回到天父世界的修持目標（中華民國天真亥子道總會，1995）。

中國儒教會係由吳兆麟氏發起，其設立宗旨以傳播中華文化儒教教義，啟發修身養性，推展社會福祉為目的，經內政部於民國 89 年核准立案。中華民國大易教會，由首任大易教西方宏化總部知鐸易陶天氏發起，其宗旨為弘闡、踐履伏羲、文王、周公、孔子先生一貫之易道、仁道，重修禮教義，凝聚中華民族之精神；以「為天地立心，為生民立命，為往聖繼絕學，為萬世開太平」，該會經內政部於民國 89 年核准立案（黃慶生，2002-a）。

## 第二節 各教派之發展趨勢

就台灣地區目前各教派的發展情形而言，其發展特性與趨勢可以歸納出以下若干方向：

### 一、信仰人口的逐年增加

由表 3-3 資料顯示，台灣在近年來宗教信仰人口有逐年增加的趨勢，從民國 85 年的 1,544,108 人，逐年增加到民國 91 年底的 1,656,101 人，約增加 111,993 人<sup>18</sup>。而寺廟及教堂的數量也逐年有增加的趨勢，顯見台灣地區宗教建築發展與信仰人口逐年增多，有著密切的關係，由於信仰人口的增加，也引發空間需求增加的趨勢。

本研究經訪談瞭解，目前各宗教對於信徒方面的探究，尚未有技術上的突破，因為純正的信仰人口很難確定，且各宗教團體尚無較完備的信徒名冊，所以，有官方所提供的數據，並非能完全反應真正市場上所信仰人數，但至少反映出有信仰的人口逐年有增加的趨勢。

### 二、寺廟及教堂數量逐年增加

台灣從民國 85 年到 91 年的宗教統計資料發現（見表 3-3），寺廟及教堂的數量逐年呈現成長增加的趨勢，而且成長的比例則逐年攀升，尤其從民國 90 年以後的 0.35% 到民國 91 年的 1.3% 的成長，為歷年來的成長數量最高。一如之前的研究分析，台灣宗教信仰人數逐年增加的現象，是由於過去宗教團體的發展蓬勃，導致信仰人口需要的規模更大、宗教信仰場所離工作或住家更近便，以容納日漸增加的信徒。

---

<sup>18</sup> 其資料性質為調查資料，且部分如佛教及道教之總會數年不肯提供資料，以致資料應用闕如，一直以往年資料補齊。

表 3-3 民國 85 年至 91 年臺閩地區各宗教教務統計 單位：座；人

年底別	寺廟、教堂數量(座)	神職人員數(教堂)	信徒人數(人) <sup>19</sup>
八十五年	12,367	5,743	1,544,108
八十六年	12,452	6,041	1,575,216
八十七年	12,492	5,297	1,585,904
八十八年	12,548	6,104	1,620,368
八十九年	12,531	5,831	1,577,108
九十年	12,970	5,903	1,630,354
九十一年	14,650	6,417	1,656,101

資料來源：直轄市及縣(市)政府及本研究整理

從表 3-4 資料顯示，在台灣地區各宗教的建築物的統計上，以民國 91 年底全台道教的宮廟約有 8,954 座佔最高；居次者為基督教，其教堂數約有 2,452 座；在其次為佛教的 2,279 座寺院；第四為天主教的教堂數約有 742 座；第五的是一貫道約有 167 座道場。而在信徒人數統計上，道教信徒人數最高，約有 857,111 人，其次是基督教約有 391,795 人，第三是約有佛教約有 199,994 人，第四是天主教約有 185,158 位信徒，第五是一貫道約有信徒，至少約有 9,509 人，另外，其他宗教團體的建築物與信仰人數則相對佔較少數，對未來發展與用地需求上來說，影響性可能較低；反而是國內目前佔宗教建築物與信仰人數最大部分的道教、基督教、佛教、天主教、一貫道等宗教團體未來的發展，對宗教活動與用地需求的轉變或需求趨勢，值得進一步觀察。

<sup>19</sup>(1)寺廟之信徒人數：以各教信徒資格認定為準。如道教、佛教、理教、軒轅教、天帝教、一貫道、天德教之信徒資格認定應具備下列五項之一者方可列計：1)寺廟之開山或創辦者；2)出家並設籍居住持廟滿一年以上而無不良紀錄或在該寺廟出家剃度，持有證明者；3)依寺廟章程規定者；4)依教制辦理皈依傳度者；5)對寺廟具有重大貢獻(人力、物力、公益、慈善、教化事業)者。

(2)教堂之教徒人數：1)天主教、基督教，均須接受洗禮者；2)回教以提出入教申請書並閱讀有關回教書籍，經教長評定及董事會通過後，舉行入教儀式，由中國回教協會發給入教證明者；；3)巴哈伊教以入教宣示卡，宣示入教者為準。

表 3-4 民國 91 年臺閩地區各宗教教務發展概況

單位：座；人

宗教別	寺廟/教堂數(座)	教堂神職人員數(人)	信徒人數(人)
<b>合計</b>	<b>14,587</b>	<b>5,300</b>	<b>1,511,803</b>
<b>寺廟</b>	<b>11,423</b>	—	<b>1,068,550</b>
道教	8,954	—	857,111
佛教	2,279	—	199,994
理教	5	—	175
軒轅教	6	—	304
天帝教	1	—	152
一貫道	167	—	9,509
天德教	5	—	222
儒教	4	—	215
彌勒大道	1	—	—
其他	1	—	30
<b>教堂</b>	<b>3,227</b>	<b>6,417</b>	<b>587,551</b>
天主教	742	1,484	185,158
基督教	2,452	4,860	391,795
回教	5	21	6,499
天理教	20	26	1,693
巴哈伊教	2	7	2,272
其他	1	4	42

資料來源：直轄市及縣(市)政府。

#### 四、小結

二次戰後的台灣，由於社會變遷，隨著政治上的解除戒嚴、政府不再對民間團體採取控制與壓制的政策，宗教團體得自由地傳教。隨著社會經濟的變遷，分別是快速的都市化、中產階級的興起、消費社會的形成以及以第三級產業（服務業）為主的「後工業社會」的出現（林本炫，2001），台灣宗教信仰漸漸朝向多元及本土化的發展。在政府開放宗教自由之後，宗教團體及教派逐年增加，宗教團體可以自由的在台灣各地，不論

是都市、鄉下或深山聚落，到處宣道佈教，台灣的宗教信仰人口乃逐年不斷地成長。

近年來，各個宗教團體除了傳道佈教的主要工作，也逐漸展開其他社會慈善及福利事業的經營，成為宗教團體另一個新的領域。宗教團體所成立的社會慈善福利事業基本上為非營利性的機構，例如：佛教慈濟功德會、基督教門諾基金會、一貫道的發一崇德文教基金會等，這些機構不但成為信眾貢獻付出的重要場所，也可藉此凝聚信徒們的向心力、認同感與榮譽感，也為宗教團體增加其他的收入來源<sup>20</sup>。

另外一個有趣的現象，即是「新興宗教」的不斷發起，通常又被稱作是「新興宗教運動」(New Religious Movements, NRM)。不論用何名稱，世界上許多地區在二次戰後都或多或少有宗教運動的發生，儘管每個國家的時序都不一樣，有人認為新興宗教已經是全球性的現象(林本炫，1999)。新興宗教出現的脈絡和社會的變遷有密切關聯。主要是因政治上宗教自由的觀念和政策，促使社會人口的空間流動；經濟上服務性質的經濟成長和主導，加上高等教育人口的擴張，提供了新興宗教的潛在參與人口。

在戰後傳入台灣或國人自行成立的宗教團體，一般說來都被歸類為台灣的新興宗教。由於宗教傳播的國際化，在某一個社會中為「新」宗教者，在另外一個社會可能一點都不新。而近幾年台灣陸續出現許多新的教團，如妙天的印心禪學會、現代禪以及天帝教等，則是本土型的自創新興宗教。大體上，台灣目前主要的新興宗教，多半成形於民國 70 到 80 年代左右，這和台灣的政治發展、經濟以及社會結構變化應有密切的關聯。

---

<sup>20</sup>宗教性非營利機構內的服務人員，多為義工性質，僅編列少數有給職的常駐工作人員，一般非營利基金會的人事開銷，佔組織的大部分；而宗教團體的服務人員多為義工性質，為組織的人事開銷部分省去一筆龐大的支出。

### 第三節 宗教用地之土地使用特性分析

#### 一、宗教活動的區位特性

寺廟或教堂的形成，主要是由於民眾為敬天、祭祀或尋求心靈寄託而產生的宗教信仰與活動場所。中國傳統信仰基本源自於中國古代的祭禮，在《禮記》卷四十六「祭法」中談到制訂祭祀對象的原則：「聖王之制祭祀也，法施於民則祀之；以死勤事則祀之；以勞定國則祀之；能禦大敵則祀之；能悍大患則祀之（蔡相輝，1995:16)」。由此觀之，古人制訂祭祀之原則，其出發點便是有功於民或有德者，都應該受到某種程度的回報與尊敬。而隨著時代的變遷與禮俗傳承，在中國各地方便產生許多民間信仰的傳奇故事流傳與祭祀活動，例如媽祖保境護民的傳奇事蹟與觀世音菩薩的顯化故事，也都根深於民間信仰民眾的心中，人們為了祈求生活、工作的平安順遂，遂建廟祭祀之。寺廟的功能由早期單純的尊敬與崇拜的場所，逐漸轉變成一種心裡的寄託、尋求心靈慰藉的場所。

不論從西方或台灣社會的宗教場所發展脈絡來看，宗教場所象徵著族群共同信仰與認同的中心，基於同一信仰與認同，由當地民眾自發性的動員，組成較具規模的祭祀組織來推動祭典或節慶活動。在尚未專業分工的早期社會裡，透過宗教信仰場所的開發，與聚落的發展，經年累月下，促進地方的發展。更成為社群與信眾互動的重要場域，對都市化的發展，著實扮演重要的影響力。

不論是寺廟的廟埕或是教堂/會的庭院或廣場，都展現出都市極佳的廣場特質，尤其具有公共性的特質。所以，這些宗教的外部開放空間，猶如西方社會對廣場在都市空間的規劃或使用上非常重視，更突顯出其對都市發展開放的公共空間上也扮演相當重要的角色。換言之，這樣的公共性開放空間，不僅具有宗教使用的功能，也常成為人民生活、休閒的一部份，其存在的價值是多元且公益的。

一般而言，因為宗教區位背後的不確定性原因，難以用傳統都市計畫的固定作業方式，來預先劃設或選擇其用地需求。由於宗教信仰的差異、文化背景、信仰價值觀與歷史發展等的因素交錯影響，形成目前我們所經常見到的宗教文化景觀。針對台灣地區民間信仰所引發的宗教建築與區位形成的因素，分述如下：

(一) 民間泛靈信仰（大自然的崇拜），對自然環境之偏好：

我們常在都市或鄉下地方，看到一顆千年或百年古樹或特殊形狀的石頭，或以巨木、巨石為禮拜對象，往往會見到附近搭建一小間的寺廟，用以作為對大自然力量的崇拜與尊敬。例如時而所聞的大樹公、石頭公、三官大帝（天地水之神）、玄天上帝（北極星）...等。這種對大自然崇拜的泛靈信仰，一直普遍的存在台灣社會，縱使在都市建成區，我們依舊看得見這樣的信仰遺跡，也常被一些主張古蹟保存學者或社區耆老們保存這樣的歷史記憶。

由於台灣民間的這種泛靈信仰或對大自然崇拜所產生的文化遺跡，其建築的所在區位，因有其歷史發展背景及淵源，通常是在地方上發生一些事件之後，由地方仕紳或者耆老們登高一呼，有錢出錢、有力出力來興建地方信仰中心或紀念特殊事件。這樣的故事，其實經常發生在我們生活的周遭，更無從預先規劃其信仰區位及市場區求的預測。

(二) 漢人傳統民間信仰（靈魂崇拜）：

靈魂崇拜，是漢人傳統的民間信仰，也是目前最為普遍的寺廟現象，例如神明祭祀的媽祖廟、觀世音廟；文人崇拜的文昌祠、孔廟；漢人移民的宗族守護神如霞海城隍廟、保生大帝的保安宮、鹿港吳府千歲、開漳聖王、清水祖師等；英雄聖賢的紀念如延平郡王、吳鳳公等；宗族祭祀的祖先崇拜，如祠堂等（謝宗榮，2003）。

(三) 宗教觀不同，影響其區位選擇的地理位置：

1. 出世：需要深山隱居修行、禪修、地理風水、磁場佳、景觀上等因素考量，例如佛、道等宗教，造成寺廟大多分佈於非都市土地、山坡地區或環境敏感地區。
2. 入世：需要接近人群、聚會聚集的考量，例如基督教、天主教、回教等宗教，造成教堂或聚會所多聚集於都市建成地區或早期的聚落中心。

(四) 特殊事件引發：例如供奉無主鬼魂或因疾病、戰亂所興建的有應公廟（陰廟）、林爽文事件所興建的鹿港新祖宮等。

(五) 信眾捐獻土地，發心蓋廟或教堂：由熱心信眾籌資，自由捐獻興建各類型宗教建築或寺廟。

綜上所述，在台灣地區的寺廟與教堂興建與發展，往往與當時歷史發展及諸多偶然因素等時空背景、條件下，導致宗教區位的選定或座落，難以用傳統的土地使用分區來加以劃定其區位，更難以預測其區位所在。

## 二、宗教用地之特性分析

### (一) 宗教場所的社會性功能

莊芳榮（1987）在《台灣地區寺廟發展之研究》中，提出早期台灣寺廟在社會的九種社會功能，即1、促進聚落之形成與繁榮；2、促進地方安定與團結；3、自治防衛的中心；4、商業的聚集場所；5、反應民意的象徵性結構；6、祭典的多重功能；7、民俗醫療的功能；8、文化藝術的保存與傳承；9、其他社會功能。另外，蔡相輝（1998）提出寺廟於聚落有三項建設性功能，1、社區意識之凝結，2、聚落之自治，3、經濟之發展。而西方社會的教堂發展也與地方聚落的起源，有著密切的關係。

由此可知，不論是西方的教會/堂或是台灣社會的廟宇，在台灣早期聚落的發展中，具有以下幾種機能：

1. 地方意識中心：由於廟宇/教堂（會）凝聚了具認同感意識，而成為聚落所共同防衛與集結的中心，所以其成為聚落中社群意識上的地方意識中心。
2. 地方活動的中心：廟宇/教堂（會）不但反映民意、祭典教化與經濟活動等多重的地方活動，更成為綜合性質的活動展演場所。
3. 地方價值中心：廟宇/教堂（會）為地方文化的展現之外，從藝術層面來看，廟宇/教堂（會）建築與空間形式，正式地方文化價值，正式地方文化價值與經濟力量的展現；從社會面來看，也凸顯了信仰與社會價值的所在。

### (二) 具有公共設施之開放空間機能

在都市規劃上，廟宇或教堂的空間，過去往往不但是民眾的信仰、政令宣導中心，其廟宇的開放空間，往往提供附近居民休憩與遊樂活動的場所。



圖 3-2 公共開放空間機能的提

### (三) 為民眾祭祀、求福之宗教性活動場所

由於宗教用地主要提供信眾，進行祭祀、祈福等宗教性質使用，而這些活動的進行，需要有適當的空間與設施規劃，以利宗教活動的進行。



圖 3-3 民眾祭祀、求福的場所

#### (四) 具有提供觀光、遊憩之服務機能特性

由於宗教活動的舉辦，需要信眾的支持，加以許多寺廟發展較早，具有紀念價值亦或經濟活動較佳，往往能吸引外地或附近民眾前往參觀或看熱鬧，隨之而來的經濟誘因，便攤販出籠、日用品或祭祀等用品，紛紛出現，又形成更大商機與經濟利益，達到不但



圖3-4 北投行天宮



圖3-5 土城承天禪寺登山步道



圖3-6 芝山巖惠濟宮

具有觀光、休閒效益，亦能帶動附近地方經濟繁榮。

#### (五) 宗教建築提供文化史蹟教育與藝術價值功能

古老的寺廟或教堂/會，具有歷史考證、文化史蹟與藝術價值之特性，其宗教建築不但隱含當時社會發展、經濟能力、人民生活與文化等痕跡，故不僅止於滿足信仰的需求，亦提供信眾參觀與欣賞的好處。



圖3-7 松山慈惠堂



圖3-8 中山區保安宮



圖3-9 基督教濟南教會

易言之，廟宇/教堂（會）在早期聚落發展上，扮演多重的角色機能，隨著台灣社會的都市化與現代化，其多面向的功能即遭其他社會結構所取代。據鄭志明（1995）所言，其僅存的功能回復到最原始的信仰中心。但本研究認為多數傳統寺廟/教堂（會）仍維持著經濟行為共存的社會雛形，而有些地方廟宇進而發展成為觀光景點。一般而言，至少寺廟或教堂（會）至今能具有 1、神聖功能，2、教化功能，3、商業功能，4、休閒功能。其功能發展迄今，在社會功能與藝術功能方面，則因宗教建築與宗教藝術發展的影響，亦呈現出多元的機能與價值（見圖 3-10 所示）。

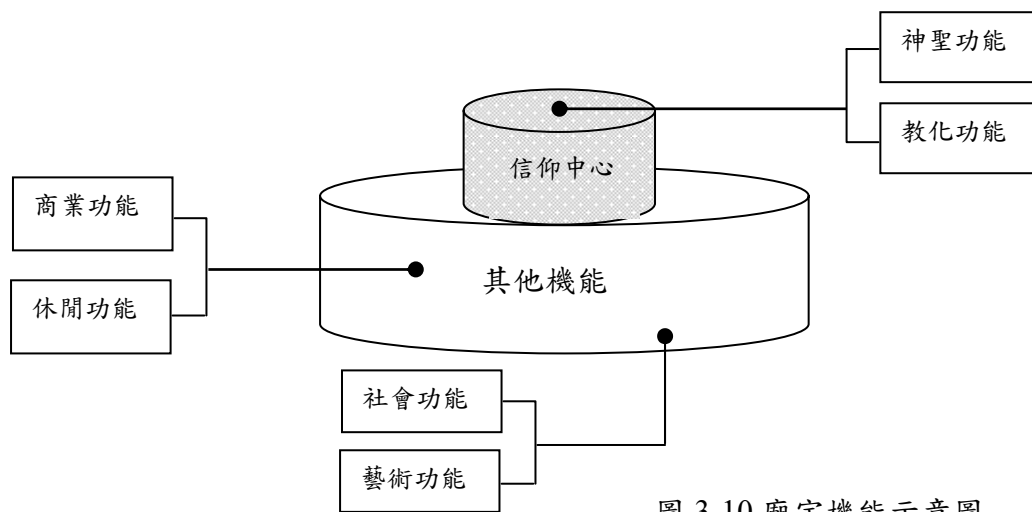


圖 3-10 廟宇機能示意圖

資料來源：參考整理鄭志明（1995）及吳佩默（2004）。

## (六) 宗教用地之空間特性

長久以來，宗教信仰場所，不論是寺廟或教堂的發展，往往與地方發展有著密切不可分的關係。而廟宇不但是民間信仰、地方藝文活動展演及藝術表現的空間，更是社群間聯絡情感的重要場域。而隨著社會環境的變遷，宗教用地的空間規劃與土地利用型態，也產生一些質變。本研究從空間規劃的向度，分析宗教用地之特性，藉以更加瞭解因宗教文化與活動，衍生出與土地使用的關連性。本文首先將宗教活動範疇，依活動空間大小分成不同層次說明（如圖 3-11 所示），並將宗教場所空間性質之型態，分成五種型態（黃勝雄，1992：50），再進一步分析其宗教用地特性。

### 1. 寺廟活動空間層次

- (1) 純祭祀空間：是指宗教建築物內放置具像之雕刻品或供奉神明之空間而言。
- (2) 寺廟建築空間：乃是指其宗教建築基地範圍內之空間。
- (3) 寺廟建築之鄰近空間：指環繞於宗教建築主體周邊之空間。
  - A、祭祀圈：係指該宗教之基本信徒所分佈之地域空間。
  - B、信仰圈空間：係指信仰該宗教之所涵蓋範圍之地域空間。

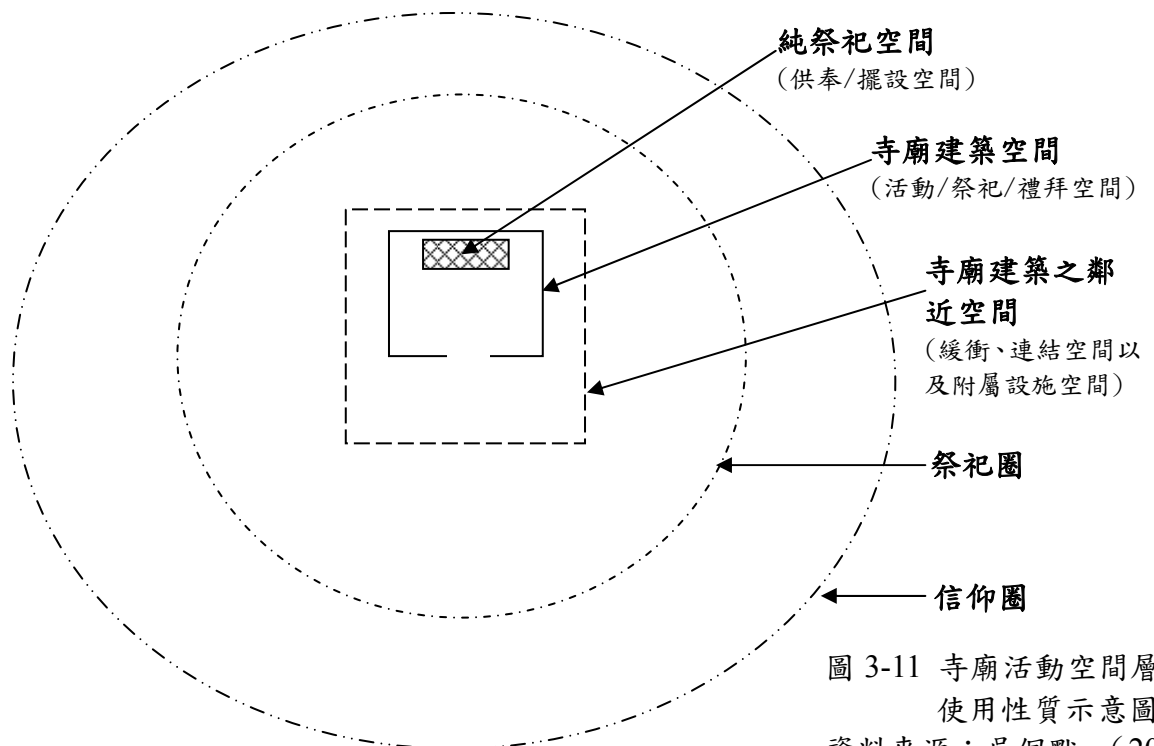


圖 3-11 寺廟活動空間層次與使用性質示意圖  
資料來源：吳佩默，(2004)

## 2. 教堂活動空間層次

- (1) 純祭祀空間：主要是指宗教建築物內放置具像之雕刻品或供奉教主之空間而言，如祭台、讀經台、主禮座席、十字架等。
- (2) 教堂建築空間：乃是指其教堂建築基地範圍內之空間，分別包含有至聖所空間、教友/信友座席空間、入口空間等。
- (3) 教堂建築之鄰近空間：指環繞於教堂建築主體周邊之空間，例如天主教的聖體小堂、祭祖空間、和好室、辦公室等。
- (4) 禮拜圈：係指該宗教之基本信徒所分佈之地域空間。
- (5) 信仰圈空間：係指信仰該宗教之所涵蓋範圍之地域空間。

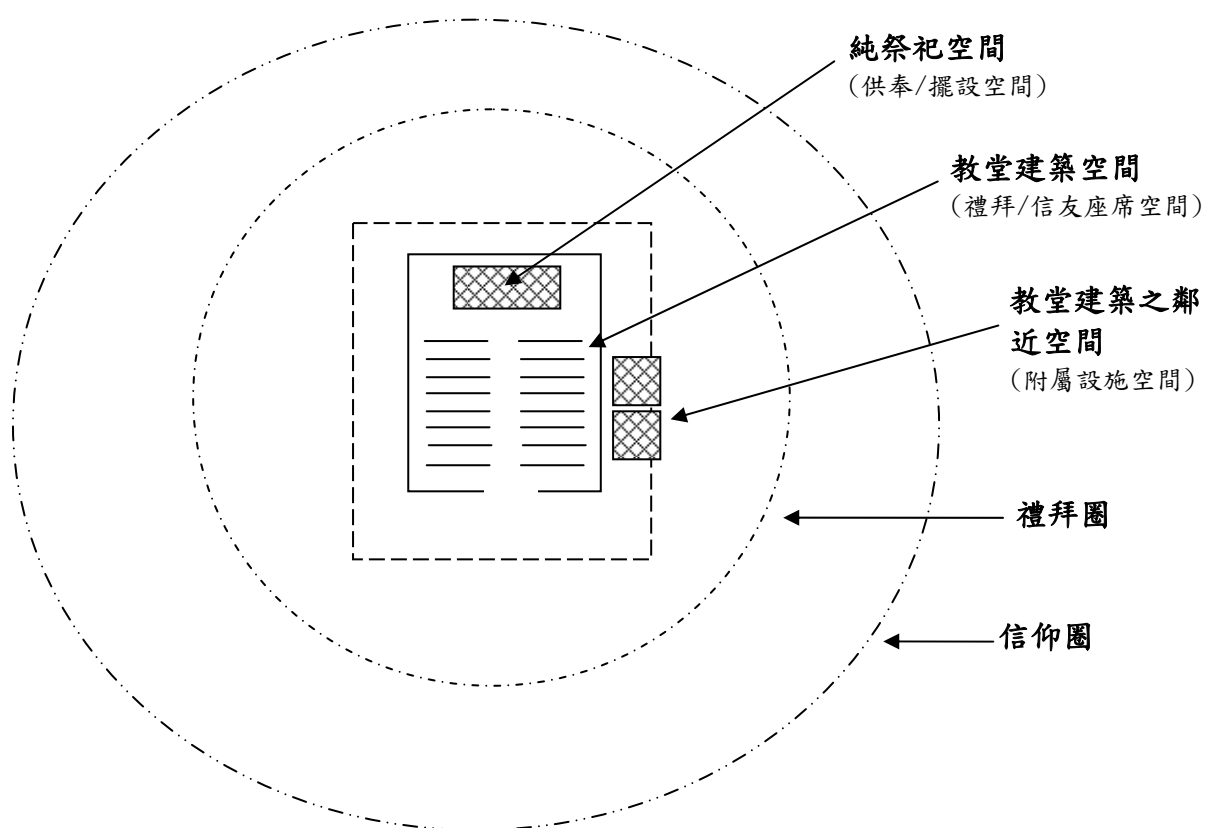


圖 3-12 教堂活動空間層次與使用性質示意圖

資料來源：吳佩默，(2004)

其劃分依據，主要是以宗教用地範圍內之空間而言，並將宗教場所空間依其性質，分為以下五種型態（如圖 3-11 所示），分述如下：

- (1) 祭祀空間：包括祭祀神明或放置教主形像的空間、供奉祭祀用品

使用空間等。

- (2) 活動空間：包括宗教建築內活動動線、祭祀/禮拜、走道等空間。
- (3) 緩衝、連結空間：包括寺廟之廟埕或教堂之廣場、圍牆、廊道、中庭、花園或植栽等空間。
- (4) 附屬服務設施空間：包括停車場、販售場地、行政管理空間、神職人員宿舍、廁所、圖書閱覽室等設施之空間。
- (5) 其他使用空間：例如寺廟之鐘鼓樓、雕刻品等；或是如基督教耶穌雕像、天主教之聖母瑪莉亞雕像等。

#### 4. 宗教用地需求特性（吳佩默，2004）

##### (1) 區位產生的不確定性

土地使用分區的管制，是為了不使都市地區人口無限制膨脹、都市能有秩序的發展，並確保各分區經濟利用，排除有害或互相干擾的土地使用，依據各使用目的特性與需求的不同，來決定其土地使用分區位置或區位，各分區依計畫上的需要，依使用強度細分為若干等級給予不同的使用強度規定，包括路寬、建築物、高度、型態等規定，來提供良好的居住環境、購物或就業環境，並提供合宜的公共設施，來維持一地區或都市的生活環境品質（如表 3-5 所示）。

但是，就宗教用地而言，其區位的需求特性，除了依據宗教信仰的價值理念之外，也會考量宗教用地之用途（目的）、信徒分佈與需求，地理環境、交通便利性以及土地價格等多重因素，來決定其區位。所以，宗教用地的區位考量與設置，背後影響的因素相當多且複雜。故本研究認為，宗教用地的設置，在任何的土地及區位上，都有可能成為宗教用地。因此，宗教用地的區位需求特性，沒有一定的標準，也無法預先劃設或事先規劃，完全依賴市場的需求而定。只要市場上有宗教區位的需求，就會有宗教場所的產生。

表 3-5 宗教用地與其他土地使用性質差異比較表

用地別	住宅區	商業區	工業區	宗教用地
用地性質	寧適性、近便性	商業聚集、便利性、群聚性、娛樂性，其產業需要互利共生且相互依賴。	產業聚集、群聚性、便利性產業需要互利共生且相互依賴。	以其宗教使用目的及需求而定。
劃設目的	改善居民生活環境	促進地區內經濟發展	促進地方經濟或產業發展	提供精神信仰慰藉或寄託的場所。

資料來源：參考吳佩默，(2004) 及本研究整理

#### (2) 面積規模無法設限

本研究從二手資料蒐集與相關調查資料顯示，單筆宗教建築或用地面積大小，可以從約 10 坪大的寺廟<sup>21</sup>（如土地公廟等）使用，到數十公頃的宗教用地開發<sup>22</sup>。顯示出宗教建築與用地開發的面積大小，沒有一定標準，完全需要依據宗教團體或信眾們的需求與經費，來決定其宗教建築或用地之面積大小。是故，宗教用地難以用面積大小或規模來限制其設置條件。

#### (3) 宗教建築形式不拘

一般寺廟或宮觀、教堂之建築形式，可分為單體式建築和單層式建築，其中單體式建築又可分為獨立型<sup>23</sup>與街屋型<sup>24</sup>二種，其中獨立型單體建築，在山坡地的宗教建築則多屬這一類型，但亦有分佈於都市建成地區；而單層式建築，則依使用樓層分為地面層及二樓以上兩種，此類型建築形式，多分佈於住宅或商業區的公寓大廈內，一般稱此分佈於公寓大廈內類型之建築形式為都市道場。

#### (4) 使用性質彈性

<sup>21</sup> 一般通常是以可容納人進入祭拜，才能稱做是寺廟。所以，路邊所設之土地公廟，則不能稱做寺廟。

<sup>22</sup> 例如國內南投的中台禪寺，宗教建築主體約有二公頃的面積，附近相關宗教設施佔地約有二十公頃。

<sup>23</sup> 可依其規模分為大型廟宇及小型廟宇，大型廟宇特徵為：基地面積夠大，整個廟宇型制也較完整，除了室內的祭祀空間外，也有半戶外及戶外廟埕空間；其附屬設施使用如誦經室、圖書館、工作人員的行政辦公室及住宿空間。這類具規模的廟宇如台北市保安宮、松山慈惠堂等。

<sup>24</sup> 一般多位於街道兩旁之建築物設立，並且廟方多會利用騎樓地或人行步道，甚至巷弄空間作為擺設金爐或燒金亭等設施。

一般而言，既然為宗教建築或用地使用，必然需有祭祀或膜拜的對象，在寺廟的空間使用配置，一定會有祭祀主神或神明的祭祀空間，至於其他空間的使用，再依據其信眾多寡及需求，分別配置其使用空間。但是，如基督教、天主教、回教等宗教團體，通常不設具有形體的形像崇拜，但是在空間使用的配置上，依然會配置固定的空間，是提供神職人員講道傳福音的使用空間，並非為所有信徒皆可任意使用的。

### 三、宗教用地類型

本研究根據吳佩默（2004）將宗教用地分為寺廟建築與教堂/會建築使用這兩類。其中寺廟建築類型，在細分為地方大廟、修道佈業型廟宇、鄰里型公廟、私設都市道場四種型態。在教堂用地的分類上，主要分為獨棟式、複合式以及公寓/大廈式三種型態，分別附圖說明如下。

#### （一）寺廟類型

##### 1. 地方大廟：

由於這類廟宇多為早期聚落、地理中心，發展較早，且多位於都市建成區內，鄰近四周多以發展成為商業區或住宅區使用。而所謂地方大廟，即屬於地方社群或聚落共同祭祀，且集結地方活動的信仰中心。此類型廟宇與地方社群互動性極高，而多半位於地方民眾輕易到達之處或位於較市中心地區，如台北市遠近聞名的龍山寺、行天宮、保安宮等，或如台北縣林口觀音寺、蘆洲湧蓮宮、中和的福和宮、三峽清水祖師廟等，多屬此類型。雖然該類型平日廟會活動並不多，但是往往成為信眾或附近居民祈福趨凶的場所，而其所附設之廟埕空間、附屬設施等，在神聖祭典或宗教儀式過後，常成為地方民眾另一個休閒的公共休閒空間。



圖 3-13 台北市保安宮



圖 3-14 台北市龍山寺

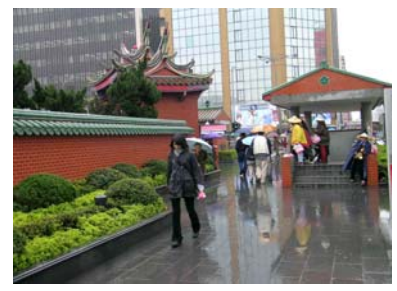


圖 3-15 台北市行天宮



圖 3-16 台北縣蘆洲市湧蓮寺



圖 3-17 台北縣三峽清水祖師廟



圖 3-18 台北縣林口竹林觀音寺

## 2. 修道佈業型廟宇：

此類型廟宇之教義理念，多著重修道佈業，主張透過禪修、靈修等方式來修行。其組成成員多為清修之僧、道或俗家弟子，其廟宇所在地多分佈於山坡地或人煙罕至的地方，以利修行，且與地方民眾互動性較不強，平日宗教活動或祭典活動也較為靜態形式，即由遠來的虔誠信眾參拜與祈願；至於重大廟會活動也多僅由其成員舉辦法會，(吳怡彥，2000)。從事靈修的修行方式，主要是與外界環境有所區隔，以達到靜心、靈修等修行境界的體驗或體悟。這類型寺廟發展組織規模假若較單純或信徒人數較少，其活動性質多以頌經念佛等祈福為主，較缺乏活絡或多元活動的呈現。

由於這類型的宗教活動一般較為隱密且需要較寧靜的使用空間，故一般多位居深山內或較偏遠隱蔽的地區，以隔絕干擾。不過這類型活動在道教、一貫道教等宗教團體較不多見，亦不盛行。而此類型的廟宇有台北市北投普濟寺、中山區臨濟護國禪寺、內湖區金龍禪寺、內湖劍潭古寺、台北縣土城海明寺、中和圓通寺、五股凌雲禪寺等寺廟。

惟其近年來部分原屬此類型廟宇，除了修道外更著重弘法，其藉由相關組織、動員社會大眾，並致力於全國甚至全球性公益事業，由於屬大區域影響性，使其與地方互動關係較不高；且其活動性質多以法會祈福誦經為主，其他性質活動為輔，來吸引其他信眾。換言之，這類型廟宇的發展，繫於信徒人數及其組織動員力量，如果組織及信徒龐大的話，往往能將宗教活動推及全國性或國際性的公益活動或事業，這類型宗教團體如佛教慈濟功德會、法鼓山佛教基金會、靈鷲山佛教基金會、中台禪寺佛教基金會等。



圖 3-19 台北市北投普濟寺



圖 3-20 內湖區金龍禪寺



圖 3-21 台北縣五股凌雲禪

### 3. 鄰里型公廟：

這類型多為土地公廟（福德正神）等鄰里性廟宇，與地方附近居民互動密切。整體而言，與地方大廟的性質約略相似，一般而言，信眾亦較少，其影響範圍亦小，且活動形式較為單純，提供民眾燒香祈福；即便重大廟會慶祝，通常較為簡單隆重，不若大廟奢華或陣仗排場較大；也因土地公廟的廟埕空間較小或極小，一般附近民眾對於其空間使用頂多乘涼、聊天或拜拜等，通常為附近鄰里間社交活動場所。



圖 3-22 台北市北投福壽宮



圖 3-23 台北大安區永興宮

#### 4. 私設都市道場：

這類型廟宇或道場，多存在於公寓或大廈內的一樓、各樓層或頂樓，可分為道教的「宮、殿或神壇」等；佛教的「精舍或講堂」等；一貫道的「公共佛堂或家庭佛堂」等型態，由於將祭拜的神祇供奉於住家或自宅中，私密性較高，以就近服務其信眾。



圖 3-24 台北市士林區天神教



圖 3-25 台北市松山區正興宮



圖 3-26 台北市內湖區金碧宮

### (二) 教堂用地

#### 1. 獨棟式教堂形式

教堂的作用是為了使信友團體相聚，並藉由神聖儀式的舉行，讓信友主動參與聖事和接受聖言，以加深天人之間的關係。獨棟式的教堂/會，是指專供禮儀空間及相關附屬空間的使用之教堂建築。早期的教堂用地的教堂建築形式，多與西方教堂形式有共同之處，通常多有尖塔形式及拱窗。



圖 3-27 基督教長老濟南教會



圖 3-28 北投天主教教堂



圖 3-29 天主教聖家堂

#### 2. 複合式教堂/教會

約在民國五、六十年的教會就已非前期教堂的傳統形式，多以現代化

建築形式呈現，所以後期的教會或教堂，從建築外型已難明顯判斷其為教堂形式。所以複合式的類型教堂除了禮儀空間外，同時還容納供教會或所屬修會<sup>25</sup>及其他用途使用的空間。而這樣的轉變，主要因應時代潮流與建築趨勢所趨，其內部的使用空間也多複合化使用，一般天主教教堂，除禮拜空間的留設外、辦公空間、神職人員宿舍等，有些教會或教堂會附屬一些幼稚園、托兒所、或社區活動空間。到了民國六十年中期以後，教會/堂建築形式逐漸高樓化之現代建築，甚至有營業性質的事業經營（台北市大同區公所，2000），如台北市基督教雙連教會等。另外，如天主教道明傳教修女會，其一樓作為禮拜空間，二樓為辦公室，三至五樓為學生宿舍，出租給靜修女中學生使用，六至八樓為修女修行禁地。而早期的教堂或教會，在教堂/會建築外多會留設庭院或廣場，以讓信徒能夠有開放空間進行交誼或人際交流的空間。



圖 3-30 基督教雙連教會



圖 3-31 基督教浸信會



圖 3-32 天主教聖多福教堂

### 3. 公寓、大廈型教室/教會

這類型的教堂/教會，為民國六十年中期以後，由於教堂/會建築形式逐漸朝向高樓化發展，加以信徒日漸增多，此公寓型的用途，一般多為教友或信友的住家，並非專為禮儀空間而建造的。平日為就近服務弟兄、姊妹的信徒，於是信徒依據該區信眾所需，購置現代化公寓、大廈內的樓層或頂樓，成為弟兄、姊妹們聚會的近便場所，一方面在住家附近，可就近參加禮拜或聚會，減少通勤的距離成本，二方面聚會或禮拜的信徒人數規模較小，也減少大型教會停車不便等的困擾。所以，基督教與天主教在都市地區的公寓、大廈內成立教會（教堂）/會所的情況，有越來越多的趨勢。

<sup>25</sup> 修會是天主教虔誠的男女信友們，為了積極追求更完美聖善的宗教生活，除了遵守上主的十誡之外，並且發願安貧、貞節、服從的過一持久團體生活（韓蕙芳，2002:69）。

如果各區的教會或教堂，需要舉辦較大型的聚會或團契，才會前往規模較大，可容納較多人的場所，或是向地方學校禮堂、體育場、活動中心等租借場地，以作為活動使用。



圖 3-33 新北投教會



圖 3-34 古亭教會



圖 3-35 內湖基督教會

#### 四、小結

從台灣近年來宗教的發展趨勢來看，近年來的社會變遷，自從政治解除戒嚴、政府不再對民間團體採取控制與壓制的政策以後，各類宗教團體可以自由地傳教並且蓬勃發展。隨著社會經濟的變遷，包括快速的都市化、中產階級的興起、消費社會的形成以及以第三級產業（服務業）為主的「後工業社會」的出現，宗教團體的活動趨向更多元化、世俗化的發展。這也使得宗教活動更入世，影響著人民的生活態度與習慣。

台灣隨著宗教信仰人口的逐年成長，各個宗教團體除了傳道佈教的主要工作，也逐漸展開其他社會慈善及福利事業的經營，成為宗教團體另一個新的經營領域。雖然宗教團體所成立的社會慈善福利事業為非營利性的機構，例如：佛教慈濟功德會、基督教門諾基金會、一貫道的發一崇德文教基金會等，這些機構不但成為信眾貢獻付出的重要場所，也可藉此凝聚信徒們的向心力、認同感與榮譽感，也為宗教團體增加其他的收入來源。

隨著宗教信仰人口的逐年成長，宗教用地的空間需求亦日益提升，這都可以從每一村落、鄉鎮、都市建成區、山坡等地，到處可見的寺廟或教會的興建中，不難發現宗教信仰的需求，已逐漸分佈於台灣的許多角落。然而令人遺憾的是，由於傳統的都市計畫並無處理宗教用地需求與區位管制的的能力，大多數的新設宗教設施多屬違規使用。

## 第四章 宗教用地未來發展需求與趨勢分析

### 第一節 宗教用地現況及供給系統分析

#### 一、宗教用地之現況分析

##### (一) 合法立案之宗教發展現況

本研究所謂的寺廟用地，涵蓋佛教、道教、理教、軒轅教、天帝教、天德教、一貫道等為十四種以上的宗教團體，但主要的研究對象仍以佛教、道教及一貫道為主。

由表 4-1 的統計資料可得知，台灣從民國 85 年到 91 年的宗教統計資料發現，寺廟及教堂的數量逐年呈現成長增加的趨勢，而且成長的比例則逐年攀升，尤其從民國 90 年以後的 0.35% 到民國 91 年的 1.3% 的成長，為歷年來的成長數量最高。一如之前的研究分析，台灣宗教信仰人數逐年增加的現象，由於過去宗教團體的發展蓬勃，導致信仰人口需要的規模更大、宗教信仰場所離工作或住家更近便，以容納日漸增加的信徒。

表 4-1 民國 85 年至 91 年臺閩地區寺廟與教堂教務概況<sup>26</sup> 單位：座；人

年底別	寺廟、教堂數量(座)	寺廟、教堂成長比(千分比)	教堂神職人員數(人)	信徒人數(人)
八十五年	12,367	--	5,743	1,544,108
八十六年	12,452	7	6,041	1,575,216
八十七年	12,492	3	5,297	1,585,904
八十八年	12,548	4.5	6,104	1,620,368
八十九年	12,531	-0.1	5,831	1,577,108
九十年	12,970	35	5,903	1,630,354
九十一年	14,650	130	6,417	1,656,101

資料來源：直轄市及縣(市)政府及本研究整理

<sup>26</sup> 寺廟：依據監督寺廟條例、寺廟登記規則等規定經許可登記者。

教堂：凡轄內之教會(堂)均為統計對象，包括已、未辦財團法人登記者。

## (二) 宗教用地的空間分佈現況

從表 4-1 的統計資料顯示，截至民國 91 年底，臺灣地區寺廟、教堂數量共 14,650 所；在所有寺廟中，已辦理寺廟登記（含補辦登記）者計 11,423 所。再由表 4-2 的統計資料來分析，寺廟在臺灣地區的空間分佈上，各縣市的寺廟、教堂大致集中在北、中、南部的三大都會區，為寺廟分佈最密集的地區，這也說明過去這幾年寺廟發展逐漸往人口密集的都會區發展的現象。而南臺灣的台南縣、高雄縣、屏東縣這三縣的寺廟數量高居全台前三名，這三縣的寺廟數量皆超過 1,000 座以上；台北縣的寺廟數量亦是龐大，約有 911 座寺廟。由於本研究因地緣關係，選擇台北縣市作為調查地區，在全台的數量比重上，亦是具有代表性。在全台分佈的地區上，南臺灣的台南縣、高雄縣、屏東縣三縣即佔全台寺廟數量的三成之多；北臺灣的台北縣市，則佔有一成以上的數量。光是這五個縣市在寺廟數量上即佔有全台四成以上的寺廟數量。

在教堂數量分佈上，以台北市所佔的教堂數量最多，約有 413 間教堂，深究其原因，不外乎因為台北市人口密集、交通方便，加上過去長久以來的傳教士積極宣教佈道的經營，使得台北市的教堂數量居全台之冠；而花蓮縣的教堂數量則是第二多的地區，約有 289 間教堂，而台東縣也有 272 間教堂的數量，這是由於過去基督教及天主教的傳教士，長年在花東地區及原住民部落的用心經營有密切的關係。在寺廟與教堂的數量分佈上，兩者相較，寺廟數量上遠遠大於教堂數量的三、四倍以上。寺廟在空間區位與數量的分佈上與土地開發問題都相較於教堂的問題來得多且複雜。

表 4-2 民國 91 年臺閩地區各宗教教務及各縣市分佈統計表

單位：座；人

縣市別	合計		寺廟		教堂		
	寺廟教堂數(座)	信徒人數(人)	寺廟數(座)	信徒人數(人)	教堂數(座)	神職人員數(人)	信徒人數(人)
<b>臺閩地區</b>	<b>14,650</b>	<b>1,655,269</b>	<b>11,423</b>	<b>1,067,712</b>	<b>3,227</b>	<b>6,417</b>	<b>587,551</b>
<b>臺北縣</b>	<b>1,160</b>	<b>38,148</b>	<b>911</b>	<b>16,037</b>	249	322	22,111
<b>臺北市</b>	<b>589</b>	<b>54,294</b>	<b>236</b>	<b>26,597</b>	<b>413</b>	<b>1,764</b>	<b>171,157</b>
宜蘭縣	757	63,247	674	49,676	83	137	13,571
桃園縣	443	39,322	252	16,973	191	264	22,349
新竹縣	274	20,813	180	8,530	94	162	12,283
苗栗縣	417	45,084	347	35,387	70	139	9,697
臺中縣	751	109,052	633	98,401	118	122	10,651
彰化縣	868	91,258	778	60,427	90	247	30,831
南投縣	524	41,273	413	27,271	111	137	14,002
雲林縣	833	94,377	771	84,564	62	70	9,813
嘉義縣	786	103,460	711	93,649	75	113	9,811
臺南縣	1,281	124,826	1,175	111,988	106	152	12,838
高雄縣	1,267	149,685	1,139	128,122	128	155	21,563
屏東縣	1,314	105,911	1,063	63,210	251	333	42,701
臺東縣	480	47,985	208	16,114	272	306	31,871
花蓮縣	474	51,935	185	13,806	289	277	38,129
澎湖縣	207	11,315	187	9,985	20	22	1,330
基隆市	288	18,227	232	11,344	56	140	6,883
新竹市	196	22,987	150	7,615	46	139	15,372
臺中市	354	37,742	199	12,170	155	231	25,572
嘉義市	185	20,254	146	12,995	39	144	7,259
臺南市	436	44,867	319	21,836	117	273	23,031
高雄市	453	169,373	275	135,005	178	755	34,368
福建省	250	7,206	239	6,848	11	13	358
金門縣	199	7,168	192	6,848	7	8	320
連江縣	51	38	47	—	4	5	38

資料來源：直轄市及縣(市)政府

### (三) 宗教團體之社會服務概況

台灣地區在各個宗教社會服務項目上，主要將社會公益慈善事業，劃分為以下三大類別，分別為醫療機構性質的醫院與診所；第二類為文教機構性質的大學、專科、職校、中小學及幼稚園等機構；第三類是公益慈善事業性質，分別為養老院、身心障礙教養院、青少年輔導院、福利基金會、社會服務中心等機構。

由表 4-3 的統計資料顯示，各宗教附設公益慈善及社會文化事業數計有 1,542 家，包括文教機構 1,083 家，公益慈善事業 388 家，醫療機構 71 家；主要以道教、基督教、佛教、天主教設立者較多。以機構種類別分：民國 91 年底醫療機構計 71 家，其中醫院 54 家、診所 17 家；文教機構為 1,083 家，其中以圖書閱覽室 512 家最多，幼稚園數 331 家次多，托兒所數 148 家再次之，小學以上學校 54 家，其他文教機構 38 家；在公益慈善事業約 388 家，包括養老院、殘障教養院、青少年輔導院、福利基金會、學生宿舍、技藝研習班、社會服務中心等性質的機構。

表 4-3 民國 85 年至 91 年臺閩地區各宗教社會服務概況 單位：處；所

年底別 及單位別	醫療機構		文教機構							公益慈善事業					
	醫院 數	診療 數	大學	專科 學校	職校	中學	小學	幼稚 園托 兒所	其他	養老 院數	身心 障礙 教養 院數	青少 年輔 導院 數	福利 基金 會數	社會 服務 中心 數	其他
八十五年	63	58	10	1	8	28	9	562	689	84	194	15	107	177	88
八十六年	27	15	9	2	7	29	11	596	674	82	31	17	99	74	76
八十七年	27	13	8	4	7	28	11	582	658	56	48	17	98	167	115
八十八年	29	19	10	6	14	30	16	507	590	16	26	15	98	71	120
八十九年	44	15	7	3	8	21	7	492	501	16	25	14	78	67	140
九十年	65	17	9	2	8	21	16	464	554	19	28	14	84	76	156
九十一年	54	17	9	2	7	23	13	479	550	19	26	15	80	80	168

資料來源：直轄市及縣(市)政府。

#### (四) 寺廟建築類型與財產分佈情形

從上述的分析及統計數量上來看，台灣地區的宗教團體確有逐年成長的趨勢，而寺廟的成長數量遠大於教堂的數量；而在宗教派別的分佈上，由表 4-4 的統計數量可得知，以佛、道教所佔寺廟數量上是最多的宗教團體，也是本研究最主要的研究對象，另外其他的宗教團體則以一貫道的寺廟數量，較其他新興宗教團體的數量較多。

由表 4-4 台灣地區的寺廟登記統計情形來看，寺廟興建一般分為公建、私建及募建的形式，在佛道教寺廟興建的方式中，佛、道教幾乎多是以募建的方式為主，私建的寺廟為次之，公建的寺廟比重佔最少。而在寺廟資產部分，道教因所佔的寺廟建築物數量很高約有 8,954 座，所佔的基地面積與建築物面積，是所有宗教建築面積中最高，其所佔寺廟建築高達全台寺廟建築的 78.4%；佛教的宗教建築亦有 2,279 座，占全台寺廟比重約有 20%，也是相當可觀的宗教建築數量；而一貫道的宗教建築則有 167 座，約佔了 1.5%。

在宗教信仰人數方面，道教的信仰人數亦是全台之冠，約是全台信仰人口比重的 80%，佛教約佔 19%，而一貫道信仰人數比重約佔 0.9%，統計顯示雖然道教的信仰人口佔信仰人數的八成，但由於台灣民間道教寺廟的佛教化，使得一般民眾，往往覺得自己是佛教徒，但同時也會前往道教的宮廟祭拜，形成台灣道教信仰混雜了佛教及儒家的信仰文化。

綜上所述，就台灣地區的宗教信仰人數及寺廟數量而言，道教的數量是全台最多的宗教派別，佛教次之，一貫道的寺廟數量及信仰人數則居第三。

表 4-4 民國 91 年寺廟登記建別與財產統計概況

宗教別	寺廟數(座)			寺廟財產					信徒人數(人)
	總座數	建別			動產(千元)	不動產			
		公建	私建	募建		寺廟		其他宗教設施(公頃)	
						基地面積(公頃)	建物面積(坪)		
合計	11,423	8	569	10,846	78,853,554	920,091	3,491,464	1,866,178	1,068,550
道教	8,954	6	233	8,715	50,077,610	604,376	2,322,242	1,541,941	858,005
佛教	2,279	2	328	1,949	28,282,383	304,603	1,015,689	323,513	199,938
理教	5	-	1	4	2,974	2	2,262	0	175
軒轅教	6	-	-	6	2,636	1	577	0	304
天帝教	1	-	-	1	-	2	1,300	-	152
一貫道	167	-	7	160	326,955	11,100	145,284	723	9,509
天德教	14	-	-	14	4,265	10	6,281	2	353
儒教	4	-	-	4	157,702	3	601	-	215
太易教	-	-	-	-	-	-	-	-	-
亥子道	-	-	-	-	-	-	-	-	-
彌勒大道	1	-	-	1	450	1	499	-	-
中華聖教	-	-	-	-	-	-	-	-	-
宇宙彌勒皇教	-	-	-	-	-	-	-	-	-
其他	1	-	-	1	100	0	53	-	30

資料來源：直轄市及縣(市)政府及本研究整理

## 二、宗教用地之興建供給

宗教團體的經濟資源，可分為有形經濟資源，如（領袖人物、專家、志工）、（土地、設備、房舍、器材、交通工具等）、（金錢）、組織資源（財團法人）；無形的經濟資源，如信仰的精神力量，凝聚社區意識、社會活動參與感、歸屬感、榮譽感及責任感（如表 4-5 所示）。

表4-5 宗教經濟資源分類表

有形資源	無形資源
人力、物力、財力、組織資源等	社區意識、活動參與感及榮譽感等。

資料來源：本研究整理

土地及建物是宗教團體最重要的有形資產之一。台灣目前宗教設施之設置區位，因其與土地使用、法令規定、宗教信仰的考量、經濟因素等關係，產生不同的發展模式。本文試就宗教設施之設置區位、寺廟設施之特性與土地使用財產權之關係，做以下說明。

### （一）宗教設施之設置區位

在現行制度下，對於宗教用地的設置，主要有以下幾種限制：

- （1） 經依法核准登記有案之寺廟，需符合按都市計畫法第三十四條規定，住宅區為保護居住環境而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙居住之寧靜、安全及衛生規定。
- （2） 寺廟建造地目為林地，應依山坡地保育利用條例施行細則第十二條規定審核。
- （3） 在都市計畫住宅區內有住宅使用擅自變更經建寺廟者，依建築法第九十條或八十六條第二款規定辦理。
- （4） 寺廟申請建造，應檢附非禁建區證明文件。
- （5） 寺廟興建若係林地，應敘明有無妨礙水土保持。
- （6） 高等則農地不准興建寺廟。

### （二）宗教建築允許之土地使用分區

以我國現階段法令的計畫體系而言，允許寺廟或教堂興建的土地使用分區，在都市計畫地區：以住宅區、商業區、工業區及特定目的事業用地為主；非都市土地：可變更為「宗教特定目的事業用地」，可做宗教建築有（甲種、乙種、丙種、遊憩用地、特定目的事業用地），其法令依據是非都市土地使用管制規則。

### （三） 宗教用地的規劃

由上述的法令規範，可瞭解到宗教、寺廟用地限制極為寬鬆與規範粗糙，若以規劃的角度來看，從都市計畫相關法令中，並無直接對宗教用地、寺廟用地的直接管制規定。對於宗教設施或寺廟用地若屬於古蹟者，則以文化資產保存法及其施行細則來加以規範，內容也是多針對建築物本身而言，對於文化資產的保護，僅止於觀念上的應用，並未落實到實質理念的實施。

### （四） 宗教用地的興建

就有形的宗教用地來看，**寺廟興建**一般分為**公建、私建及募建**的形式，以募建 10,846 座占 94.95% 最多，私建者 569 座占 4.98% 次之，公建寺廟僅 8 座占 0.07%。**教堂興建**則以私建及募建形式為主。**資金取得來源**：多以民間捐贈（募建方式）為主。

1. 公建：政府機關所建立：如孔廟、忠烈祠。
2. 私建：私人之資財所建立者（可以一人或多人資財），不以出捐為目的（自身經營管理其用途）。
3. 募建：信徒大眾所捐資所建立者，以出捐為目的（讓寺廟來管理，不管其用途）。

### 三、宗教用地之管理供給體系

經本研究資料蒐集調查，國內並未有一單一窗口處理跨部門及整合型的宗教業務單位，而目前管理或輔導宗教團體的主管機關，以內政部民政司宗教輔導科為中央管理單位。其管理之執掌及業務，多為寺廟、教堂、財團法人輔導、宗教禮俗、殯葬等業務（詳見圖 4-1）。但是，隨著宗教團體的發展與擴張，有許多業務非宗教主管機關所能處理的專業業務，例如宗教團體所附屬設施或機構，為學校、醫院、活動中心等機構，這些宗教附屬機構的主管單位各自為教育部、衛生署及社會局等單位，亦有其相關管理規定及法令，而呈現雙主管機關的問題產生。其相關專業業務，更非民政局所能主導，也讓目前民政主管單位為之困擾。

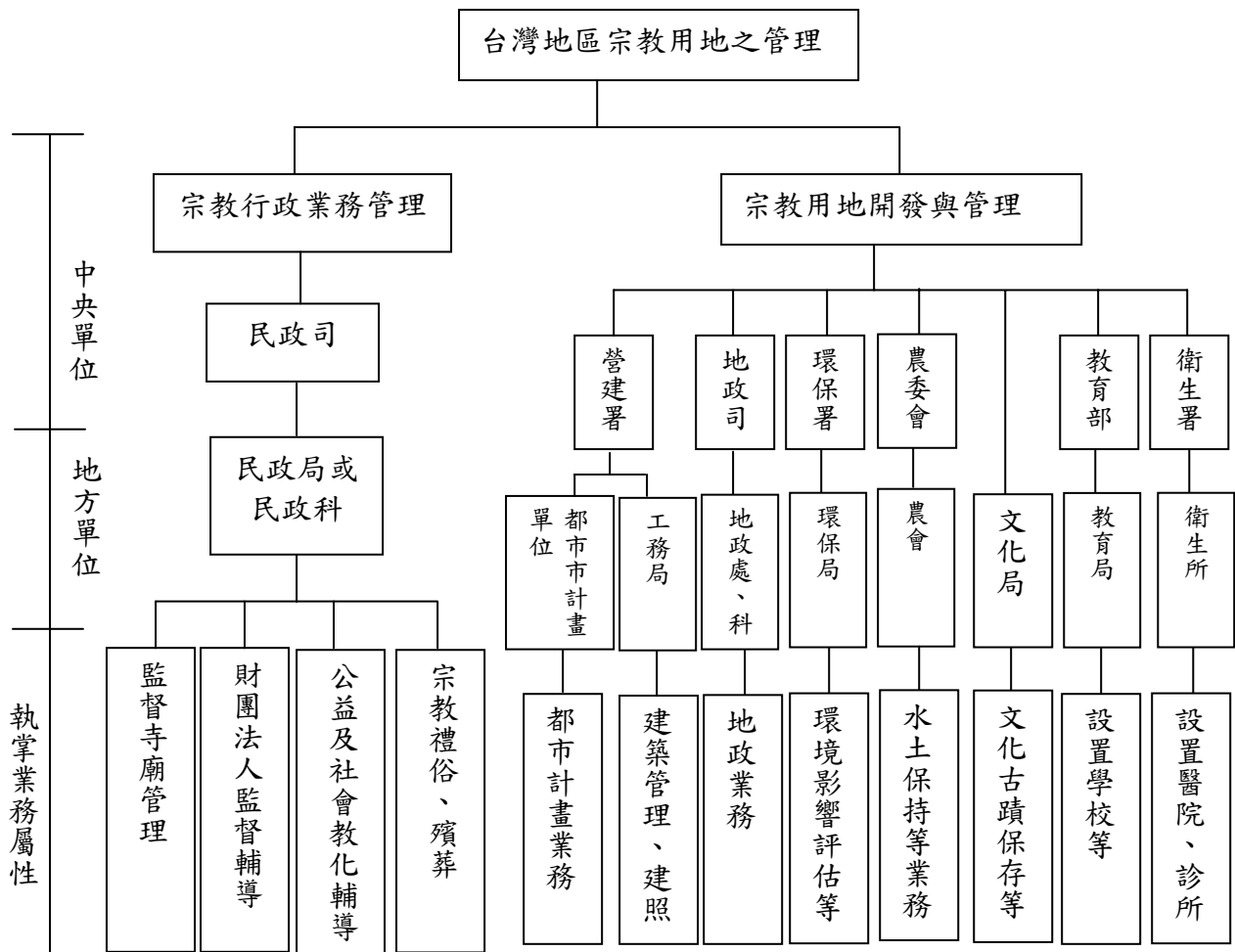


圖 4-1 台灣地區宗教用地管理體系及管理單位示意圖  
資料來源：本研究整理。

## 四、宗教用地相關管理法令

我國目前相關宗教法令規定，依其法令性質與部門執掌業務，將相關宗教法令分為三大類。第一類為宗教業務之主管民政機關所執掌的相關法令，並分為監督寺廟方面、宗教財團法人方面、獎勵從事慈善事業及文化活動方面、端正禮俗方面的相關法令。第二類為宗教用地類之土地使用管理相關主管機關（包括都市計畫、地政單位、建築、環保等機關），第三類為其他相關法令（包括文化資產、國家公園等），大致分述如下。

### （一）民政機關所執掌的相關法令：

#### 1. 監督寺廟方面：

- (1) 監督寺廟條例（國民政府，民國 18 年頒佈）。
- (2) 寺廟登記規則（內政部，民國 25 年公佈）。
- (3) 內政業務財團法人監督準則（內政部，民國 74 年修訂）。
- (4) 輔導寺廟健全財務制度實施要點（省政府，民國 74 年函）。
- (5) 台灣省寺廟申請建照應具表件及注意事項（省政府，民國 76 年修正）。
- (6) 台北市神壇輔導要點（台北市政府，民國 79 函）。
- (7) 內政部宗教諮詢委員會設置要點（內政部，民國 89 年函）。
- (8) 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（內政部，民國 92 年函）。

#### 2. 宗教財團法人方面：

內政業務財團法人監督準則（內政部，民國七十四年修訂）。

#### 3. 獎勵從事慈善事業及文化活動方面

- (1) 教育文化公益慈善機關或團體納所得稅適用標準（行政院，民國 68 年公布）。
- (2) 台北市獎勵宗教團體捐資興辦公益慈善及社會教化事業實施要點（台北市政府，民國 79 函）。
- (3) 高雄市獎勵寺廟捐資興辦公益或慈善事業實施要點（高雄市政府，民國 79 函）。

- (4) 內政部辦理宗教團體興辦公益慈善及社會教化事業獎勵要點（內政部，民國 87 年函修正）。
- (5) 內政部輔導宗教團體發展及促進宗教融合補助作業要點（內政部，民國 90 年）。

4. 端正禮俗方面：

- (1) 改善民間祭典節約辦法（內政部，民國 67 年修正發佈）。
- (2) 內政部發揚民俗及文物保存補助作業要點（內政部，民國 83 年函）。

(二) 宗教用地管理機關所執掌的相關法令：

1. 都市計畫單位

- (1) 都市計畫法（內政部，民國 53 年修訂）。
- (2) 區域計畫法（內政部，民國 63 年修訂）。
- (3) 區域計畫法施行細則（內政部，民國 67 年公布）。
- (4) 都市計畫法台灣省施行細則（內政部，民國 89 年公布）。

2. 地政單位

- (1) 土地法（第二條、第十條、第十九條，內政部，民國 90 年修訂）。
- (2) 土地登記規則（內政部，民國 90 年修訂）。
- (3) 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登記為寺廟教堂(會)宗教基金會所有應行注意事項（內政部，民國 92 年函修訂）。

3. 建管單位：

- (1) 建築法（內政部，民國 90 年修訂）。
- (2) 宗教團體申請免受山坡地開發建築面積不得少於十公頃限制案審查原則（內政部，民國 90 年函）。
- (3) 非都市土地容許使用執行要點（內政部，民國 90 年函修訂）。
- (4) 非都市土地使用管制規則（內政部，民國 91 年修訂）。
- (5) 非都市土地變更編定執行要點（內政部，民國 91 年函修訂）。
- (6) 山坡地建築管理辦法（內政部，民國 92 年修訂）。

#### 4. 環保、水土單位：

- (1) 環境影響評估法（行政院，民國 89 年修訂）
- (2) 環境影響評估施行細則（行政院，民國 91 年修訂）
- (3) 水土保持法（行政院，民國 89 年修訂）
- (4) 水土保持法施行細則（行政院，民國 89 年修訂）
- (5) 山坡地保育利用條例（行政院，民國 91 年修訂）
- (6) 水土保持計畫審核及監督要點（行政院，民國 92 年修訂）

#### (三) 相關部門所執掌的相關法令：

- 1、 農業發展條例（行政院，民國 91 年修訂）
- 2、 文化資產保存法（行政院，民國 91 年修訂）
- 3、 其他

綜上所述，我國最早的相關宗教管理法令以監督寺廟條例、寺廟登記規則（民國二十五年公布），為主要的管理條例。國外傳入國內的宗教團體（如基督教、天主教、回教等）、新興宗教團體及晚近成立寺廟的宗教團體，也多鼓勵成立宗教財團法人，其法源依據則是以「內政業務財團法人監督準則」（內政部民國七十四年修正公布）有密切關係。

而內政部鑑於「寺廟監督條例」係民國十八年十二月七日經國民政府公布之宗教法規，距今已有七十餘年，根據佛道兩教及社會各界亦有反映，「寺廟監督條例」之制訂，是以寺廟之監督管理為規範之內涵，且僅監督寺廟而不監督教會（堂），有違憲法所揭示「宗教平等」之精神。認為該條例部分內容已不合時宜，似有加以修訂之必要。但「寺廟監督條例」是我國截至目前為止唯一具有法律性質但又引起爭議的宗教法律，雖然該條例當時制訂的時代背景與現今社會環境之情況，固有不進符合之處，惟其協助寺廟取得權利義務主體，確定寺廟在法律上地位，同時確保寺廟財產不致淪為私人所有<sup>27</sup>。

由於民政單位所輔導的宗教業務多屬宗教政策、宗教財團法人申請許可、宗教社團目的事業輔導、寺廟登記輔導、宗教團體興辦公益慈善之獎勵事項、績優

---

<sup>27</sup>監督寺廟監督條例第五條：寺廟財產法物應向該管地方官署呈請登記。第六條：寺廟財產及法物為寺廟所有由住持管理之。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。

宗教團體表揚等相關業務及內容來看，對於宗教用地開發相關管制法令，環境影響評估及水土保持等法令，已經以非屬民政局單位的專業範圍，更突顯出宗教業務的複雜性與困難度（如圖 4-2 所示）。

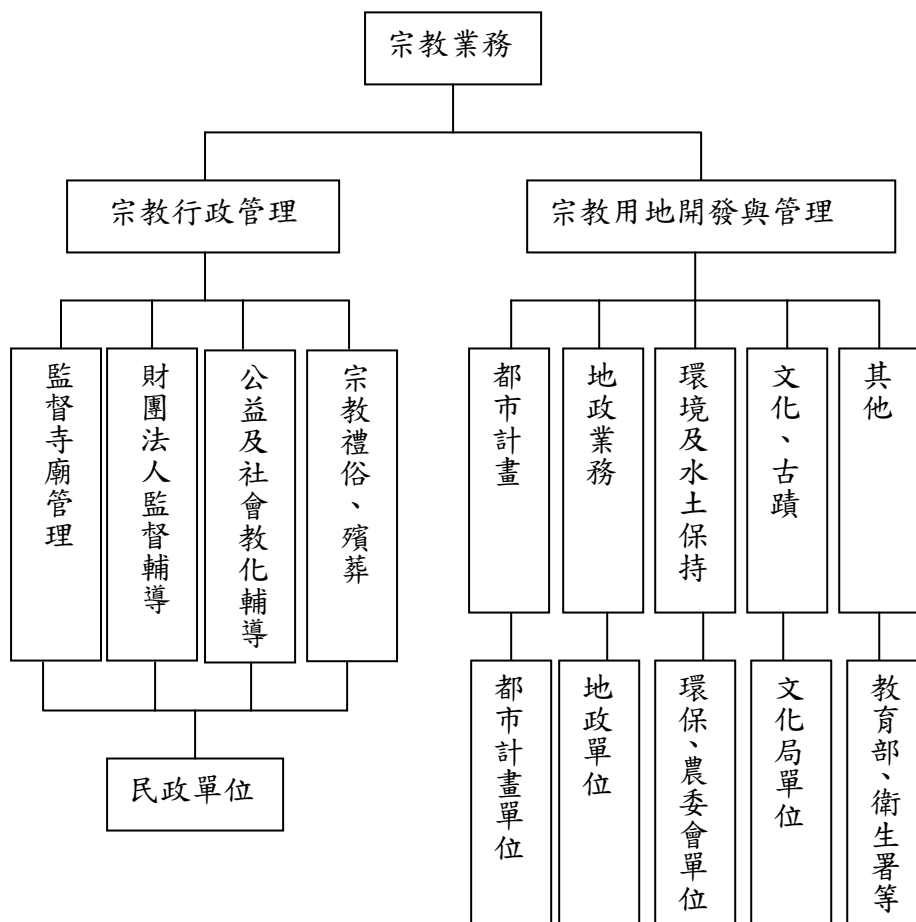


圖 4-2 相關宗教管理法系與管理單位示意圖  
資料來源：參考吳佩默，(2004)。

## 第二節 宗教用地未來需求之分析

### 一、宗教用地之開發困境

#### (一) 土地使用管制與宗教管理脫節

宗教寺廟及教堂具有教化人心與提供地方鄰里活動空間之功用，其所提供的社會資源與信眾及地方居民關係密切，然而在土地使用計畫缺乏適宜的定位。另外，許多宗教團體在台灣發展的相當蓬勃或是歷史悠久，並且其管理方式已轉型或採企業化經營方式。對宗教用地需求與土地使用型態與傳統宗教用地並不相同，而這些發展轉變的趨勢，與現行體制無法銜接。在現有土地使用管制體系之下，宗教用地的發展難以突破，都市計畫、建管等相關部門單位對問題視而不見，導致計畫體系與法令僵化，以致宗教團體在用地發展上，遇到許多瓶頸。

目前主要的宗教管理法令，包括民國 18 年頒布的「寺廟監督管理條例」，及民國 25 年頒佈的「寺廟登記規則」與民國 74 年修訂的財團法人監督準則。擬訂中的宗教團體法，目前仍舊在立法院，何時通過渺渺無期。由於民政單位所輔導的宗教業務多屬宗教政策、宗教財團法人申請許可、宗教社團目的事業輔導、寺廟登記輔導、宗教團體興辦公益慈善之獎勵事項、績優宗教團體表揚等相關業務及內容來看，對於宗教用地開發相關管制法令，環境影響評估及水土保持等法令，已經以非屬民政局單位的專業範圍，更突顯出宗教業務的複雜性與困境。

#### (二) 宗教建築物主體認定問題，造成違規寺廟林立的嚴重現象

有許多寺廟或都市道場，無法取得寺廟登記證，或者寺廟登記證本身無法獲得租稅減免時，其中一個辦法是成立文教基金會（教育部主管）或宗教基金會（內政部民政司主管）。就台灣社會來說，如果要同時以這兩項主體作為宗教法人的構成要素，可能面對極為難以解決的問題。首先是禮拜設施或說宗教建築物方面，是否必須取得宗教建築物之所有權，一方面關係現有許多寺廟因為所有權無法移轉而成為違建廟宇的事實。但是放棄以所有權為宗教建築物成為宗教法人之構成要件之一，則現有數量龐大之神壇恐將因此

取得宗教法人的地位，而這又也許會引發潛在的都市社會問題的產生。

### (三) 主管機關缺乏協調，土地變更困難

由於現行土地使用，是作為宗教或相關附屬事業使用（如醫療機構、學校使用等）之土地開發，必須先經過目的事業主管機關（即民政單位）同意核可後，才能進行土地變更的程序。但是，由於民政機關行政人員，對於相關地政、營建、水保、環保、農業相關規定多未能夠充分瞭解，以致難以應付此項行政業務。以宗教科單位之民政機關，主管所謂宗教建築用地編定之「目的事業主管機關」，是否合宜令人懷疑在宗教行政管理與其宗教用地開發管理上，專業分工上的矛盾。

## 二、影響宗教用地未來需求的因素

### (一) 社會變遷對台灣宗教發展的影響

二次戰後的台灣，在社會經濟方面也產生了若干重要的變遷，分別是快速的都市化、中產階級的興起、消費社會的形成，以及以第三級產業（服務業）為主的「後工業社會」出現（林本炫，1997）。

#### 1. 都市化

從五十年代開始的鄉城移民流向都會區，人口集中於幾個主要的都會區。這一都市化的過程，其速度在八十年代大致上已經趨緩，但是人口依舊不斷向都市集中。都市和宗教信仰有密切的關係，古典的和當代的宗教社會學研究都指出，都市人口和鄉村人口有不同的信仰型態，在基督教與回教，古代與近代的幾個重要的宗教運動，都和城市有密切的關係。就台灣的狀況來說，都市化讓人脫離原有的傳統信仰社區，在都市尋求新的認同，而有改變信仰的可能。

#### 2. 中產階級的興起

宗教和社會的關係，一般總喜歡「社會富裕，造成精神空虛，使人趨向追求精神寄託」的空泛說法加以說明。說法預設了宗教是經濟發達後的結果。因此問題不在於社會趨於富裕，而可能是在於階層結構的轉變。其中，中產階級的興起是最近社會學界熱烈探討的主題。不論以何種指標，台灣中產階級的興起是一個可以認定的事實。因此，中產階級的信仰心態和參與宗教的方式，並會造成台灣宗教面貌的改變。

#### 3. 「後工業社會」的出現

後工業社會的特色，一方面是服務業的主導性，另一方面，它也可以說是金融資本主義的形態。製造業既然不再是社會中主要的生產與消費對象，社會中所生產與流通的，乃是各種勞務以及具有「高附加價值」的象徵符號（譬如各種流行風尚）。也因此，「勤勞」不再是美德，勤勞也未必能夠致富，反之，消費也不再是罪惡。同時，技術的快速變遷，世代交替的速度加快，使個人的生存風險加大，不安全感因此未必比農業或是工

業社會低。倫理相對論的高漲，其結果是人不再有可以依靠的對象，不再有可以信任與可資信賴的德性與價值觀（林本炫，1997）。

#### 4. 消費社會的形成

消費社會的特性也可以說是和後工業社會有密切關係。在工業社會當中，人的社會地位決定於他在生產體系中的位置，而在後工業的消費社會中，人的社會地位決定於他在消費領域中的位置。換句話說，是在於他消費什麼（消費實物或是消費象徵符號），如何消費。

### （二） 宗教經營方式的轉變對發展的影響

#### 1. 組織經營方式

目前發展規模較健全的宗教團體，不但在組織的經營管理模式與企業化專業分工有異曲同工之妙，使得其動員力量與運作模式較不若傳統組織鬆散。例如佛光慈善基金會、佛教慈濟功德會、崇德文教基金會等。

#### 2. 企業化經營與行銷

所謂宗教的企業化經營與行銷，主要是指「迎合市場需求」、「價格取向」以及「行銷取向」。迎合市場需求是指以通俗淺顯的教義、立即可得的福報與得救方式，作為傳教的主要方式。而價格取向則是宗教象徵有商品化的趨勢，某些宗教符號與宗教服務（譬如光明燈與靈骨塔）有其價格，而不再是隨緣奉獻（林本炫，1997）。如光明燈與靈骨塔，並舉辦各種大型活動，提高社會能見度之外，乃至於運用電子媒體（無線與有線電視）的廣告或是節目，以拓展自身的宗教事業版圖。

#### 3. 參與公共事務

宗教是否要參與公共事務，尤其參與政治，在宗教內外都一直有所爭議。在威權戒嚴時期，台灣的宗教團體除了台灣基督長老教會之外，向來和政治保持距離，或者是採取積極擁護政府的立場。但是在解嚴之後，隨著政治民主化而展開的政治立場與意識形態的不同，也滲入到宗教內部。因此在選舉時，宗教團體也開始積極參與支持某些特定的候選人，這對將來宗教用地的開發或取得，對本身宗教發展有著密切關係。

#### 4. 社會福利事業

基督教在台灣從事於社會福利事業由來已久，佛教界則是由於「人間佛教」觀念的大力倡導，近來對於社會福利事業開始熱衷推展。尤其在慈濟功德會獲得廣泛成功與注意之後，許多著名道場現在也開始重視社會福利事業，甚至於模仿慈濟的模式，也成立「功德會」的組織。政府宗教行政單位向來想要「輔導」宗教團體從事於社會福利事業，現今各個廟宇在財源充沛之餘，則已經主動從事社福工作。但是這些社會福利事業多半仍在傳統慈善事業的範圍內，而且多屬零星式的救濟，似乎並未有太大突破。而對於有些廟宇或是新興宗教團體，則以從事慈善事業作為獲取社會認同與正當性的手段。

##### (三) 宗教規模與信仰人口的成長

如之前所分析的統計資料，目前我國的宗教信仰人口呈現成長的趨勢。而根據內政部統計民國 92 年最新資料統計，我國目前有宗教信仰人口數約有 15,737,896 人，而全國人口數約有 22,604,550 人，來計算信仰人口佔全國人數的比率，民國 92 年底即約佔有 70.14% 的信仰人口比例，這是相當高的比例。換言之，即 10 個人當中就有 7 個人具有宗教信仰。一些發展較具規模的宗教團體，往往信眾就是三、五十萬信眾。例如國內知名的慈濟功德會的人數，光是委員就有七千名，會員即約有四百萬人口(李政恩，2000：89)。這也顯示出宗教信仰人口的成長，則會逐漸反應在未來宗教用地的需求上，而組織規模的健全，也透露出具有專業化宗教經營人才的產生，是未來影響宗教活動或是土地使用性質的影響力。

##### (四) 相關管理法令改變對用地開發的影響

由下列近年來，增修的相關宗教用地開發的許多法令上來說，不難發現到，法令的改變、新的觀念或是相關管制的嚴格規定，都使得宗教用地的開發上，面臨諸多向的問題，不但民政主管機關的主要法令規範，也牽涉到地政、建管、環保單位、水土保持單位等相關主管機關的法令限制(見表 5-12 所示)。不僅讓宗教團體無所適從，甚至相關主管單位，也未能充分掌握瞭解相關法令規定與限制。這也使得未來宗教用地開發上的成本增

加，降低宗教團體興建寺廟意願，或甚至轉而往購置或開發其他附屬事業的開發上。

表 4-6 近年修訂之相關宗教用地開發法令彙整表

管理單位	相關法令
民政司	1、內政部宗教諮詢委員會設置要點（內政部，民國 89 年函）
	2、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（內政部，民國 92 年函）
地政	1、土地法（第二條、第十條、第十九條，內政部，民國 90 年修訂）
	2、土地登記規則（內政部，民國 90 年修訂）
	3、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登記為寺廟教堂（會）宗教基金會所有應行注意事項（內政部，民國 92 年函修訂）
建管	1、建築法（內政部，民國 90 年修訂）
	2、宗教團體申請免受山坡地開發建築面積不得少於十公頃限制案審查原則（內政部，民國 90 年函）
	3、非都市土地容許使用執行要點（內政部，民國 90 年函修訂）。
	4、非都市土地使用管制規則（內政部，民國 91 年修訂）
	5、非都市土地變更編定執行要點（內政部，民國 91 年函修訂）。
	6、山坡地建築管理辦法（內政部，民國 92 年修訂）
環保	1、環境影響評估法（行政院，民國 89 年修訂）
	2、環境影響評估施行細則（行政院，民國 91 年修訂）
水土保持	1、水土保持法（行政院，民國 89 年修訂）
	2、水土保持法施行細則（行政院，民國 89 年修訂）
	3、山坡地保育利用條例（行政院，民國 91 年修訂）
	4、水土保持計畫審核及監督要點（行政院，民國 92 年修訂）
其他	1、農業發展條例（行政院，民國 91 年修訂）
	2、文化資產保存法（行政院，民國 91 年修訂）

資料來源：本研究整理

## 第三節 宗教用地之未來發展趨勢

### 一、開發規模與設置區位

#### (一) 大型宗教團體之宗教用地規模

因大型宗教團體財力雄厚，且多有朝向世界型宗教團體發展，所以在新開發用地取得上，朝向大規模開發面積之趨勢（如中台禪寺、慈濟內湖慈善園區、佛光山等）。

#### (二) 中小型宗教團體，其用地需求發展以人口密集的都市區內發展

由於財力限制、團聚交通方便等因素考量，各宗教團體逐漸發展出都市道場、聚會所等方式進行佈道宣教，多集中在都市人口較密集的住宅區、商業區等住家內（如一貫道的公共佛堂、基督教的教會、佛教精舍等）。

### 二、社會福利及文教事業用地需求增加

目前各宗教團體以道教、基督教、佛教、天主教設立較多公益慈善及社會文化事業，其機構種類分別有：醫療機構（分為醫院、診所）；文教機構（可分為閱覽室，幼稚園等）；公益慈善事業（包括養老院、殘障教養院、青少年輔導院、福利基金會、學生宿舍、技藝研習班、社會服務中心等）。

由於基督教在台灣從事於社會福利事業由來已久，且佛教界則在最近幾年內，由於「人間佛教」觀念的大力倡導，近來對於社會福利事業極為熱衷。尤其在慈濟功德會獲得廣泛成功與注意之後，許多著名道場現在也開始重視社會福利事業，甚至於模仿慈濟的模式，也成立「功德會」的組織，同時也有「某某委員」的類似頭銜出現。政府宗教行政單位向來想要「輔導」宗教團體從事於社會福利事業，現今各個廟宇在財源充沛之餘，則已經主動從事社會福利工作。

另外，內政部歷年來所表揚的寺廟、教堂/會參與社區活動項目上，大部分傾向於社區硬體設施方面，如圖書室、社區活動中心、育樂中心、運動場、公廁、停車場、修橋鋪路（含安裝路燈）等（黃慶生，2002:161）。這也讓許多財力雄厚的宗教團體，逐漸在朝向社會福利、文教事業發展。一方面宗教形象轉化，二方面有多出培養更多宗教人才的管道。

### 三、容積移轉機制有利於古蹟保存

在寺廟或教堂建築上，對於歷史性宗教建築的古蹟保存與劃定，也面臨建築容積移轉之發展需求的呼聲。例如台北市回教的清真寺，則是透過古蹟保存的劃定，一方面保障清真寺的特殊建築主體，二方面也解決了回教徒禮拜場所以獲得維持，三方面建商能夠透過容積移轉的方式，將原地的容積移轉至其他可建築之用地，也彌補了建商的損失，可算是三贏局面。所以，未來台北縣市有許多具有歷史價值的宗教建築，能夠在維持其發展的立場上，保存都市的文化資產。

*咱龍山寺是政府指定的古蹟，常常都有國際觀光人士來龍山寺參觀，加上龍山寺前面那一塊本來是公園預定地，現在已經規劃好了，也在蓋了，這些攤販、商店如果能夠規劃管理好，攤販問題也不會那麼嚴重，而且地下蓋停車場，我們離捷運站那麼近，如果這樣能夠將龍山寺及附近地方整體規劃管理，帶動地方發展，如果有龍山寺可以幫得上忙的地方，當然責無旁貸。（台北市龍山寺，張俊宏執行秘書，2004,04,14）*

### 四、都市道場發展快速

由於近二、三十年來，都市化快速發展的結果，使得欲在都市興建傳統型態宮廟、寺院等宗教團體（如佛教、道教、一貫道等），往往遇到土地取得不易、成本過高、面積不足等問題，而宗教團體為其生存發展，有些發展規模較小的宗教團體，逐漸放棄傳統大型宮廟、寺院之格局，直接選擇與世俗社會居住模式較相似的公寓、大廈或民房，作為信徒接近道場的宗教場所。

加以，都市地區人口密集，一方面顯示宗教市場的潛在性，二方面也提供信徒近便性的提升，藉以快速增加信仰的人口，以擴大宗教的信仰版圖。這樣發展的現象，可以從許多公寓或大廈的某些樓層或頂樓，發現某某佛堂、精舍或教會。而這類型的都市道場型態發展，以基督教、一貫道發展最為快速。

*弟兄、姊妹們把自己家裡的門打開，讓更多神的子民聚在一起，那就是神的會所。所以，星期天上午的禮拜活動，全台北縣市就有至少數百個家庭或教會，以及上萬個弟兄和姊妹，聚在一起禱告、做禮拜。雖然教會分散在各地，小規模一點的教會有二、三十個人，大規模一點*

的就五、六十人以上，讓大家就在自家附近的教會禮拜，一方面教友停車問題可以減輕，二方面噪音問題也可以降低。(基督教地方教會，林鴻弟兄，2004,04,07)

道場老前人及前人的慈心悲願，就是希望家家有佛堂、處處有道場，目前光是台北道場的公共佛堂就有將近四百個，家庭佛堂更是上千個。目的就是希望讓濟公老師、師尊、師母聖德，能夠接引更多有情的眾生。如果道親能夠在家附近去接近佛堂、接近道場，對道親的方便性、凝聚力也會來得較高。而且現在要蓋一個大型道場非常不容易啊！有的較發心、虔誠的道親，就和幾個同修一起買個房子或租房子，就可以傳道了，不一定要到大廟才可以。所以目前道場非常鼓勵道親們發心在每個小區裡設置公共佛堂、家庭佛堂，讓修道生活化、道務社區化的方向來推展。(一貫道發一崇德組，陳水興點傳師，2004,03,29)

## 五、宗教用地使用趨向多元及複合性使用機能

隨著社會、時代的變遷，宗教建築開發成本均較過去年代要來得高，並且因應宗教團體多元化發展，衍生出宗教團體經營的文化、教育、醫療及公益慈善事業的空間。故未來用地發展並不會侷限於宗教建築的開發。並且宗教建築物的建築形式，在都會區會朝向高樓化方向發展，在建築內部使用功能上，也逐漸朝向複和式及多功能使用（例如出版社、圖書室、國際會議廳、視聽室等）。

此外，由於非都市的土地具有價格便宜、面積廣大及視野遼闊三項足以成為多功能的立地條件。使得許多寺廟的發起人、籌備人或領導人，朝向在非都市土地興建道場。但是，近年來非都市土地相關法令的修改，造成許多宗教用地的開發成本上，相對較以往增加許多。對國內佛教、道教、一貫道宗教團體而言，仍舊會成為宗教用地開發選擇上優先考量。並且好好經營管理，甚至還可以成為發展一個成為宗教文化的觀光休閒場所，例如台北市關渡宮規劃整頓其後花園，周邊又有台北市政府規劃的關渡自然公園及自行車步道，將來還計畫有渡船等設施，以期使關渡宮成為尋求心靈依託的場所外，還兼具文化、自然、觀光休閒的好去處。

## 六、重視宗教用地與地區發展之關係

過去台灣許多寺廟/教堂（會）經常扮演著聯結地方民眾的角色，而台灣寺廟的形成經由家族擴大至聚落，再涵蓋一村或數村。開始時係透過信仰，可能由一尊神明建立小廟，小廟神明信徒進而擴及數個村落範圍，也因而增加神明，形成多尊神明的信仰。使原本的共同信仰的「祭祀圈」逐漸變成「信仰圈」（廖武治，2003；闕麗美，2003）。所以，未來的寺廟與教堂(會)如何加以運用這社會資源與地方社區結合，發展出現代的新社群關係，藉由宗教淨化人心的力量，也為社區注入新的血液。

## 七、小結

台灣近年的宗教發展現況以及其角色與功能，由於宗教生態的重組、都市化的結果，許多農村人口在戰後到都市謀生與定居，形成都市裡的信仰人口。這些移民到都市裡的人口，和原有的農村信仰社區可能保持三種關係。一、是繼續和農村信仰社區保持聯繫，同時在都市裡建立信仰「分支」，最典型的方式就是在都市移民社區裡，建立原有農村信仰神祇的「分香子廟」，作為日常的信仰中心，但是遇到原農村信仰的重要祭典時，仍舊回去共襄盛舉。二、和舊有農村信仰完全斷絕關係<sup>28</sup>，在都市裡重新尋求宗教認同。三、一方面尋求新的宗教認同，一方面繼續提供香火給農村舊有信仰廟宇。就第二類與第三類的人口來說，都是都市信仰生態重組的基本人口所在，於是我們我們可看到若干以都市為基礎而發展起來的教派（林本炫，1996）。

同時，由於中產階級的興起與社會環境的改變，居住在都市裡的中產階級，以其所擁有的豐富社會、經濟資源，乃至於大眾傳播與政治資源，在他們重新追求宗教認同的過程中，也發揮了一定的影響力，使得宗教團體的發展逐漸往發生了一些轉變。這些轉變的現象，也往往影響了宗教用地的土地使用，由於台灣地區地狹人稠，人口因集中於都市地區，而都市地區的土地開發的困難度，往往較非都市地區來得高，土地使用的管制也較嚴格。導致寺廟建築逐漸往非都市土地發展。非都市地區的土地具有價格便宜、面積廣大及視野遼闊三項足以成為多功能的立地條件，使得許多寺廟的發起人、籌備人或領導人，多朝向在非都市土地上興建道場的趨勢。綜觀宗教用地的未來需求與發展趨勢，總結歸納有以下幾種現象：

- (一) 都市道場發展快速；
- (二) 社會服務事業仍舊成為發展主流；
- (三) 宗教用地發展結合文化、觀光休閒方向；
- (四) 宗教建築複合、多元的使用功能趨勢；
- (五) 宗教團體與社區合作，提供社教設施或場所，推動社區活動與事務。

---

<sup>28</sup>所謂斷絕關係，是指香火供給與宗教認同上的停止，而未必是宗教性的完全改變。

## 第五章 宗教用地之土地使用管制課題分析

### 第一節 宗教活動之實質環境影響

由於宗教信仰的發展，各宗教團體必須透過宗教活動的舉辦，一方面凝聚信徒力量，二方面與非信眾廣結善緣。由於國內宗教活動相當頻繁，本章主要針對因宗教活動的外部性環境影響如下：

#### 一、由於宗教祭祀活動，引誘攤販大量聚集，造成環境髒亂問題

在中國傳統的習俗中，對於社會有貢獻或有功於當代，往往受到地方民眾供奉與紀念。所以慶典祭祀在傳統社會中，是相當重要的風俗習慣。而在佛、道教的寺廟所舉辦的祭祀活動，祭祀用品當然是不可或缺的，這也往往產生商機，因而在地方香火鼎盛的佛、道教寺廟周邊，聚集許多攤商，販賣香燭、金紙、水果、禮品等祭祀所需的用品，這也造成寺廟周邊環境的髒亂與擁擠。



圖5-1 萬華區龍山寺



圖5-2 士林區慈誠



圖5-3 三峽清水巖祖師



圖5-4 蘆洲湧蓮寺

## 二、道教祭祀習俗中的燃燒金紙，造成空氣污染

在我國傳統社會中，民間信仰習慣燃燒金紙<sup>29</sup>，相傳習俗中，金紙燒得越多，香火越旺。但由於近年來，環保意識抬頭，空氣污染逐年嚴重，而燒金紙往往會造成空氣污染、增加用紙需求量而樹林資源遭到濫伐以及金紙灰渣往往造成二次環保公害。表 5-1 為台北市政府從民國 89 至民國 91 年辦理祭典集中焚燒金銀紙送往焚化爐的統計表，由統計數字來看，光是台北市金紙的焚燒量，逐年不減反增的驚人現象。



圖5-5 台北市保安宮

*在道教寺廟祭典時，其最典型的感恩方式即是燒金紙，一年裡頭光是鞭炮與金紙的消費量，年耗幾十億元，香火鼎盛的寺廟，金紙往往是整卡車整卡車的載去燒（中國時報，80年5月6日，雲嘉南新聞，第14版）。*

<sup>29</sup> 燒紙錢的由來：祭祀所用以焚化之紙錢，始於魏晉時代。最初於由於殷長史南齊東昏侯，好鬼神之事，剪紙為錢以代束帛，乃至唐朝盛行其事。「至唐書王嶼傳云」：漢以來葬者皆有瘞錢，後事禮俗燒以紙寓錢為鬼事。按今俗祭禱，所焚之黃白紙錢，黃者為金，白者為銀，而逢列聖諸佛聖誕佳節，略燒金紙，以存德報本，一點虔誠，以達上蒼（台北市關渡宮農民曆，2004：49）。

表 5-1 民國 89~91 年台北市政府辦理祭典集中焚燒金銀紙錢送往焚化廠統計表  
單位：公噸

年度 區公所	89 年	90 年	91 年	合計
松山區	7.20	10.16	13.34	30.70
信義區	16.84	21.95	22.94	61.73
大安區	6.56	8.52	12.20	27.28
中山區	2.96	14.24	11.73	28.93
中正區	6.78	11.57	12.69	31.04
大同區	3.30	6.85	7.65	17.80
萬華區	18.41	34.46	23.16	76.03
文山區	6.14	5.28	4.31	15.73
南港區	0	12.40	9.46	21.86
內湖區	1.61	4.97	5.19	11.77
士林區	8.08	24.72	34.00	66.80
北投區	5.47	21.85	32.70	60.02
總計	83.35	176.97	189.37	449.69

資料來源：台北市政府

### 三、宗教活動產生之噪音問題

這類型的宗教活動噪音來源，一般包括道教迎神法會、祭祀慶典等活動，習俗中喜以燃放鞭炮、誦經和敲鑼打鼓等方式進行；佛教團體法會或慶典活動的誦經問題；以及基督教、天主教禮拜的詩歌唱頌的音量過大問題，但是一般而言，基督教、天主教的噪音問題通常較不嚴重。

在台北市的噪音污染陳情案件中的排行榜，以誦經傳道的聲音居榜首，最令民眾感到不喜歡，其次是婚喪喜慶，野台戲居第三。台北市環保局表示這類的民眾陳情案件，高達噪音污染的百分之59.7，可見其嚴重程度。

(中國時報，民國82年4月19日，台北市新聞，第14版)

### 四、宗教活動人潮聚集，造成違規停車

由於佛、道教祭典祭祀慶典，往往湧入大批香客、信眾與觀光客。因人潮聚集，產生汽機車違規停放，造成交通擁擠現象。而基督教、天主教等宗教團體，由於有固定的聚會時間，所以教友前往教堂/會做禮拜/彌撒活動，因人潮聚集，也產生汽機車隨處違規停放，造成交通擁擠現象。



圖5-6 新莊市道教慈祐宮



圖5-7 林口佛教竹林山觀音寺



圖5-8 大安區基督教長老教會



圖5-9 內湖區天主堂

## 五、宗教活動及寺廟指標系統紊亂，影響都市景觀

只要一辦宗教大型慶典或祭祀活動，往往不難發現隨處可見的大型廣告招牌物，到處亂貼，指標系統紊亂不清，或者經常在電線桿上被宗教團體噴上神愛世人、南無地藏王菩薩等字句，往往嚴重影響都市景觀與市容問題。在宗教指示招牌及廣告物亂貼之景觀問題，光是台北市信義區的四獸山區虎山步道，其產業道路的廣告指標，多為寺廟的指示招牌，一座四獸山區，即有高達三十幾座違規設立的寺廟建築與使用（如圖 5-10 所示）。



圖5-10 台北市信義區四獸山區



圖5-11 台北市內湖區劍潭古寺



圖5-12 台北市松山區霞海城隍廟



圖5-13 台北市信義區松山慈惠堂

## 六、小結

由上述實例的調查分析，不難發現到各種宗教活動，所產生的外部性環境問題。表 5-2 的綜合比較顯示，都市地區的寺廟活動（祭典、迎神、繞境、法會誦經等）嚴重地影響國人生活品質與環境保護問題。在各個宗教團體中，以道教的宗教活動，對環境的外部性衝擊最大，佛教次之。而一貫道、基督教以及天主教的環境外部性衝擊問題，以違規停放汽機車問題最為嚴重。雖然宗教活動帶給民眾精神信仰的寄託，但是其宗教活動所產生的環境外部性問題，須值得相關規劃單位、管理權責單位的高度重視。

表 5-2 各宗教團體宗教活動造成環境外部性影響

問題類型		教別				
		佛教	道教	一貫道	基督教	天主教
環境外部性問題	攤販大量聚集，造成環境髒亂	✓	✓			
	燃燒金紙，造成空氣污染		✓			
	噪音問題	✓	✓		☆	☆
	違規停車、交通擁擠問題	✓	✓	✓	✓	✓
	都市景觀問題 <sup>30</sup>	☆	✓		☆	☆

資料來源：本研究調查整理

<sup>30</sup> 在都市景觀問題部分，例如廣告、招牌張貼、電線桿噴漆（如信我得永生、南無阿彌陀佛、神愛世人等語），往往造成都市景觀衝擊。

## 第二節 宗教用地管理課題

宗教用地及其週邊環境形成了相當複合性的使用空間，在兼具宗教性、公共性、開放性及休閒性的機能上，吾人對宗教用地問題的看法，並不能僅視為宗教信仰、或是宗教活動等問題，其與都市活動系統及土地使用系統之關係極為密切。

### 一、宗教用地發展現況問題

#### (一) 都市發展對廟埕空間之破壞

過去因為都市計畫道路徵收，呈現許多廟宇直接面臨大馬路，卻無任何緩衝的公共空間，不但寺廟門口直接面臨馬路，甚至門前幾乎被汽機車佔據，難以呈現寺廟的莊嚴性而這類的現象，值得相關規劃專業正視寺廟空間具有公共性的特質，卻被破壞無遺。例如著名的台北縣廣福宮、台北市保安宮以及士林的慈誠宮等寺廟。



圖5-14 台北縣中和市廣福宮



圖5-15 台北市保安宮



圖5-16 台北市士林區慈誠宮

(二) 宗教寺廟山坡地開發，對水土保持的衝擊

由於許多山坡地開發的寺廟，多半面臨水土保持、環保評估審查的問題，但是在山坡地寺廟違建情形嚴重，不但有公共安全的疑慮，更是山坡地景觀殺手。



圖5-17 台北市信義區聖天宮



圖5-18 台北縣五股凌雲禪寺



圖5-19 台北市信義區瑤池金母

### (三) 寺廟之遊客聚集影響

在台北市及台北縣山坡地上，尤其香火鼎盛的寺廟，一方面由於地理位置佳，二方面周邊的自然資源，使之成為具有觀光的附加價值，也往往成為信眾或是觀光客、登山客聚集，而造成環境破壞、交通壅塞、攤販聚集等問題。



圖5-20 台北市北投行天宮



圖5-21 台北縣土城承天禪寺

### (四) 寺廟建築內附設納骨塔設施之問題

依據民國 87 年統計，台灣地區寺廟約有 300 座附設納骨塔設施，光台北市即佔有 39 座，僅次於高雄縣的 50 座，而台北縣約有 19 座(黃慶生, 2000: 440)。寺廟附設納骨塔的問題由來已久，有其歷史背景與宗教信仰意義。而寺廟附設納骨塔，並無法令依據，必須經過墓政機關使得興建。加以，寺廟往往將其視為宗教建築的一部份，而面臨土地使用管制(都市地區及非都市地區)不相容問題。

### (五) 都市道場及神壇之社會影響

所謂都市道場乃指宗教法人於不妨礙公共安全、環境安寧及不違反宗教建築或土地使用或於大廈管理法令規範內，經主管機關之許可，得以區分所有物為宗教建築物。而所謂神壇，即是一種私人的供奉神佛的場所，其宗教聚會場所屬於私人財產。由於屬於私人財產，因此其出入往來對象可以是公開的，也可以是不公開的。在實質宗教活動上，可能是壇主個人的私人供奉神佛場所，兼為其他人提供宗教儀式服務。這種宗教儀式服務的提供，可能是收費的，也可能是不收費的。

由於都市道場多存在於公寓大廈內，其宗教活動是否會造成居住品質的干擾與寧適性的問題，是目前相關法令規範上的漏洞。

(六) 劃定為古蹟的宗教建築，其發展往往受到許多限制

歷史悠久的寺廟及教堂不但象徵著傳統文化重要場域，其宗教建築或設施若屬於古蹟者，通常以文化資產保存法及其施行細則來加以規範，其規範內容也是多針對建築物本身而言，對於文化資產的保護，則因法令上的諸多限制，使得寺廟與教堂或相關宗教設施的發展，或維護管理不但相當麻煩，而且受到極大的限制。

## 二、宗教用地之開發問題

台灣地區寺廟與教堂所使用土地，依現行法令之規定，不外乎興建於都市計畫土地或非都市計畫土地，宗教用地其實並非法定之都市計畫使用分區名稱，更不具有法定地位之相關規範。宗教建築的開發，一般多在其他土地使用分區下容許其宗教建築或設施的使用，所以在都市計畫區有住宅區、商業區、文教區、風景區、保護區、其他特定區；非都市計畫地區則有甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地可以允許興建宗教建築，若非在上述土地使用分區內，則其宗教建築則為所謂的違章建築。由於台灣地狹人稠，大部分人口也往都市集中的發展，導致佛、道教、一貫道等宗教團體的寺廟，也逐漸往非都市土地發展。加以非都市土地具有土地價格便宜、面積廣大、視野遼闊以及風水地理環境較佳的條件下，不但可以兼具遊憩、觀光等功能，許多宗教團體領袖人物、發起人、或籌備人乃朝向往非都市土地上興建道場、寺廟（黃慶生，2000：148）。

表 5-3 顯示宗教用地與其他都市計畫土地使用分區，有著不同的土地使用性質、區位條件的考量、以及規模大小、甚至產生不同的環境外部性影響。宗教用地開發與相關管制手段，必須考量其特殊性，給予不同之管制規定，以符合土地使用相容性與不同特性之考量。針對寺廟或教堂所使用土地涉及土地使用管制規定之問題、宗教建築興建或擴建應實施水土保持及環境影響評估之問題、宗教建築用地之需求具有不確定之特性，學術界與實務界均無法加以事先預測與量化、宗教建築使用不符規定及雙主管機關管理之權責等問題，分析如下。

表 5-3 宗教用地與其他土地使用分區特性之比較

用地別	宗教用地	住宅區	商業區	工業區
劃設目的	提供精神信仰慰藉或寄託的場所	改善居民生活環境	促進地方經濟發展	促進地方經濟或產業發展
用地性質	莊嚴及寧適性、近便性等	寧適性、近便性等	商業聚集(群聚性) 便利性、娛樂性等	產業聚集(群聚性)、 便利性等
區位條件	信仰人口多寡、交通近便、資金充裕、領導人理念等因素	工作、購物、教育、公共設施充裕等因素	交通便利、人潮多、公共設施充裕等	交通便利、公共設施充裕等
規模大小	依其信仰團體之需求	開發商視市場需求而定	開發商視市場需求而定	廠商視產業需求而定
環境外部影響	攤販、停車問題、空氣或噪音污染、環境破壞等問題	攤販、停車問題、噪音等問題	攤販、停車、廣告招牌、噪音等問題	攤販、停車問題、廢棄物處理等問題

資料來源：本研究整理

#### (一) 寺廟或教堂之土地使用管制規定問題

寺廟及教堂之土地如屬非都市土地，且非甲、乙、丙種建築用地，而未完成變更編定使用，即無法取得合法寺廟或教堂證明。而目前多數寺廟建築多分佈在非都市土地中的一般農業區農牧用地、山坡地保育區的農牧用地、林業用地、特定農業區、林班地等為主，這些土地大部分係國有土地，有部分寺廟借用自耕農身分所購買取得；有部分則寺廟在籌備階段以籌備處代表人身分所購得等，均共同面臨土地無法尋求合法管道取得土地。

寺廟之土地如屬農地，因受土地法第三十條規定之限制，無法移轉登記於寺廟名下之問題（農舍不可辦理更名登記，因無法令依據，需先辦理農業用地變更為宗教專用區或宗教特定目的事業用地，才再辦理農舍移轉更名登記）。

#### (二) 水土保持及環境影響評估之問題

宗教之廟、堂辦理興建或擴建，如果在山坡地上，坡度超過 30%，多需要做水土保持的設施，另外符合下列情形規定之一者，也應實施環境影響評估（認定標準第二十三條第四款規定，民國八十四年十月十八日訂定發布，之後興建或擴建適用之）。

1. 位於國家公園。

2. 位於野生動物保護區或野生動物保護重要棲息環境（是由農業主管機關劃定，所以資料取得需向該單位取得）。
3. 位於山坡地，申請開發面積一公頃以上者。
4. 申請開發面積五公頃以上或擴建面積累積三公頃以上者。

### (三) 使用不符規定或違建問題

不論寺廟或教堂之宗教建築的興建，佔大多數的寺廟或教堂是早在相關法令訂定之前即早已興建完成，其存在歷史由來已久。卻因歷史的偶然與社會發展變遷的轉變，增修許多相關管制規定，所以既有已經存在的寺廟或教堂，多往往成為違建寺廟或教堂。

*違建寺廟或教堂的認定問題，應分為兩個層面來討論，一個宗教科行政管理上所認定的違法寺廟或教堂，另一個是宗教建築實體上的違建。而宗教輔導科所認定的違法寺廟或教堂，是指行政程序上的違法，即未向民政單位的宗教科辦理登記的寺廟或教堂；而另一個宗教建築實體上的違建，可分為土地產權不清楚、宗教建築物違章以及土地使用不符合相關都市計畫法令的土地使用管理規定。所以目前宗教輔導科在面對寺廟或教堂違建的合法化輔導方案中，其宗教建築合法化的輔導原則及概念，是強調行政程序上的合法辦理登記，以作為未來列管的依據，至於宗教建築物實體的合法性問題，則是相關興辦目的事業主管機關來認定，才能算是合法的宗教建築。（內政部民政司宗教輔導科，黃慶生科長，2004,04,19）*

### (四) 宗教附屬事業開發，面臨雙主管機關之權責問題

*由於目前許多宗教團體興辦相關社會慈善、文化教育等附屬機構，而這些附屬機構的目的事業主管機關，往往產生主管機關權責認定的問題，例如神學院的目的事業主管機關，一般概念性的認定，多半認為是宗教科單位為目的事業主管機關，但是神學院的興辦，又隸屬教育部的管轄範圍，相關教育專業更非宗教科管理單位所能指導或辦理。所以產生雙主管機關的問題及困擾。（內政部民政司宗教輔導科，黃慶生科長，2004,04,19）*

### 三、 宗教用地使用與開發問題之歸納分析

透過本文針對宗教用地土地使用與開發上問題的探討之後，將都市地區與非都市地區的問題，綜合做以下的比較分析（見表 5-4 所示），可發現都市地區與非都市地區在土地使用現況問題上，是相當截然不同的。雖然都市地區仍有位處山坡地區的寺廟與教堂，均同樣會面臨到水土保持與環境影響評估審查的問題；甚至是在宗教建築內設置納骨塔問題，也是與土地使用分區使用產生扞格與矛盾的難題，藉由表格的比較分析則能進一步呈現不同地區問題的差異，以提供相關後續研究發現與建議參考。

表 5-4 宗教用地土地使用與用地開發問題比較分析

項目		問題內容
宗教用地 使用 現況 問題	都市 地區	寺廟 廟埕空間的破壞、攤販、交通擁擠、停車問題、金紙焚燒造成空氣污染、噪音、廣告招牌物亂張貼、電線桿噴漆等形成都市景觀問題、都市道場及神壇管理問題。
		教堂 都市教堂/教會、交通擁擠或停車問題、噪音、廣告招牌物亂張貼、電線桿噴漆等形成都市景觀問題。
	非都市 地區	寺廟山坡地開發，牽涉水土保持與環保審查問題，造成環境破壞。
		佛教與一貫道寺廟建築內附設納骨塔設施 香火鼎盛或有觀光遊憩條件之山坡地寺廟，攤販雲集、交通阻塞。
宗教用地開發 問題		土地涉及土地使用管制不符規定。 宗教建築興建或擴建應實施水土保持或環境影響評估。 宗教用地需求具有不確定之特性，學術界與實務界難以事先預測與量化，納入土地使用計畫中。 宗教建築違規使用。 宗教附屬事業之開發，面臨雙主管機關管理之權責問題。

資料來源：本研究整理

#### 四、 各宗教團體之土地使用問題比較

表 5-5 顯示各個宗教所面臨到的土地使用問題上有所差異，佛教、道教、一貫道的宗教建築地理區位問題上較為類似，唯一貫道都市道場發展迅速，也存在許多管理上的問題。基督教、天主教在區位發展上，則面臨許多都市道場的產生，目前都市道場無法依據，更無法可管，僅能以公寓大廈管理條例，來處理都市地區內公寓大廈裡的宗教場所，因宗教活動造成居住品質、安寧或安全性問題來約束。

就宗教活動所產生的環境外部性問題而言，佛、道教所產生的問題較為類似，如誦經噪音、攤販聚集以及交通壅塞問題，唯佛教並不鼓勵燃燒金紙，故這方面問題不大。而一貫道、基督教及天主教在宗教活動上所呈現出來的問題，較為一致，皆以交通、停車問題較為嚴重。

另外，在宗教設施方面，幾乎所有宗教團體皆面臨缺乏停車空間的問題，這也突顯出過去寺廟/教堂用地在興建上，較為忽略的部分。未來其宗教用地之開發上，應強調停車空間的留設或規劃，以減少交通衝擊或停車問題嚴重，而排擠到其他居住在附近居民停車空間的權益。另外，佛教的納骨塔問題，由於逐漸浮上檯面，有關此部分的問題，將來有可能必須透過修改墳墓設置管理條例，或是非都市土地使用管制規定來予以解套，否則寺廟附設納骨塔設施合法化問題將成為無解的懸案。

表 5-5 各宗教團體之宗教用地發展之土地使用問題比較

項目	佛教	道教	一貫道	基督教	天主教
地理區位	1.山坡地違規開發，產生水土保持、環保評估審查的問題 2.都市道場問題嚴重	1.山坡地違規開發，產生水土保持、環保評估審查的問題 2.神壇問題	1.山坡地違規開發，產生水土保持、環保評估審查的問題 2.都市道場問題嚴重	1.都市道場問題嚴重	1.都市道場問題嚴重
宗教活動	1.誦經噪音 2.攤販聚集 3.交通壅塞與停車問題	1.金紙焚燒 2.誦經噪音 3.攤販聚集 4.交通壅塞與停車問題	1.聚會活動造成交通壅塞、停車問題	1.聚會活動造成交通壅擠、停車問題	1.聚會活動造成交通壅擠、停車問題
宗教設施	1.廣告、招牌物亂掛 2.停車場缺乏 3.納骨塔設置	1.廣告、招牌物亂掛 2.停車場缺乏	1.停車場缺乏	1.停車場缺乏	1.停車場缺乏

資料來源：本研究整理

### 第三節 管理機制課題

目前主要的宗教管理法令，是以民國 18 年頒布的「寺廟監督管理條例」，及民國 25 年頒佈的「寺廟登記規則」與民國 74 年修訂的財團法人監督準則，來對於宗教團體進行管理。而之前所制訂的宗教團體法，目前也仍舊在立法院，何時通過渺渺無期。由於民政單位所輔導的宗教業務多屬宗教政策、宗教財團法人申請許可、宗教社團目的事業輔導、寺廟登記輔導、宗教團體興辦公益慈善之獎勵事項、績優宗教團體表揚等相關業務及內容來看，對於宗教用地開發相關管制法令，環境影響評估及水土保持等法令，已經以非屬民政局單位的專業範圍，更突顯出宗教業務的複雜性與困境。

在宗教法規訂定宗教土地使用管理之種類、強度及相關規範之前，針對宗教寺廟土地使用管理問題，在現有土地使用管制體系之下，應考慮擬定宗教寺廟土地使用審議規範，改善計畫體系僵化之問題。

#### 一、宗教用地在土地使用計畫之定位課題

宗教用地一詞，並非都市計畫土地使用分區管制的土地使用項目之一，也不是必要的公共設施。但是宗教寺廟團體有些發展歷史悠久，有些宗教團體多已企業化經營方式。其從事營利行為所受之規範，與一般企業無異(張永明，2003)。然而宗教寺廟對於教化人心與提供鄰里活動空間之作用，非一般量化可以衡量。未來都市計畫相關法令，應正視宗教用地在土地使用計畫之定位，明列允許宗教用地之使用類別。

#### 二、缺乏宗教法及相關宗教土地管理之法令規範

目前關於宗教用地之開發，土地管理與建築管理之相關法令繁多，一般非專業無所適從。由於目前並未有針對宗教團體的用地開發，有專門的法令規範，未來在解決宗教用地之土地開發問題根本之道在針對宗教土地使用管理之種類、強度及相關規範，可在宗教法之母法中增列有關原則性的規範，而相關土地開發管理之法規，也才有母法的依據，俾據以修訂相關都市計畫法或其他相關法令，配合修訂，俾利宗教機關及其他主管機關有所遵循。

### 三、宗教建築物主體認定問題，造成違規寺廟林立嚴重現象

有許多寺廟或都市道場，無法取得寺廟登記證，或者寺廟登記證本身無法獲得租稅減免時，其中一個辦法是成立文教基金會(教育部主管)或宗教基金會(內政部民政司主管)。就台灣社會來說，如果要同時以這兩項主體作為宗教法人的構成要素，可能面對極為難以解決的問題。首先是禮拜設施或說宗教建築物方面，是否必須取得宗教建築物之所有權，一方面關係現有許多寺廟因為所有權無法移轉而成為違建廟宇的事實。但是放棄以所有權為宗教建築物成為宗教法人之構成要件之一，則現有數量龐大之神壇恐將因此取得宗教法人的地位，而這又也許會引發潛在的都市社會問題的產生。

### 四、雙主管機關體制下，非都市土地變更困難

依現行土地使用法令，宗教或相關附屬事業使用(如醫療機構、學校使用等)之土地開發，必須先經過目的事業主管機關(即民政單位)同意核可後，才能進行土地變更的程序。但是，由於民政機關行政人員，對於相關地政、營建、水保、環保、農業相關規定多未能夠充分瞭解，難以應付此項行政業務。以宗教科單位之民政機關，主管所謂宗教建築用地編定之「目的事業主管機關」，是否合宜令人懷疑在宗教行政管理與其宗教用地開發管理上，專業分工上的矛盾。

## 第六章 結論與建議

雖然，每個宗教皆有其教義的儀式、儀軌等，而使用者對空間需求並不盡相同，加以時代變遷，宗教活動的發展朝向多元化或是世俗化的趨勢，進而影響土地使用之需求。茲就第一年的研究成果歸納如下：

### 第一節 結論

土地開發控制為都市計畫的重要研究領域，特別是因應社會經濟環境的變遷，亟需重新調整。

#### 一、宗教用地之實質環境特性

過去土地使用分區管制並無宗教土地分區，如果依一般之土地使用管制規範，則無法因應宗教活動之需求。加以，都市規劃相關專業無從預先劃設使用專區，因為不同宗教團體，對用地的需求與使用，皆不盡相同。在一些都市發展的舊城區中既有的寺廟或教堂，可以從都市更新手段、地區環境改造、社區營造或城鄉新風貌相關計畫的宏觀思維角度，將重要寺廟或教堂周邊環境作為改善或整頓的重點。由於寺廟或教堂具有準公共設施的服務機能，規劃者豈能視而不見，忽略了地方文化資源以及地方民眾對生活空間與信仰的需求。在整體空間規劃的考量上，輔以都市設計的機制，讓宗教建築與資產，能夠獲得更大的效益，更能提升整體都市景觀。透過相關設計機制、計畫整合等手段，不僅可改善寺廟旁所產生的環境負效果問題，從積極面來思考，亦可收文化資源的保存、增進城市文化觀光發展以及商業環境的帶動等益處。

地方縣市主管機關應加強查緝非法的宗教用地或建築，而非等寺廟/教堂都已經蓋好了，先是管理疏漏在先，導致違章宗教建築物競相興建，然後在開個法令後門，讓違法的寺廟能夠合法化。宗教團體在吸納社會資源的同時，相關的管制規定也應考量社會正義的合理性，以維持都市發展之品質。

由於傳統寺廟在祭祀性的宗教活動，產生一些環境外部性問題，例如金紙焚燒造成空氣污染、活動噪音、攤販問題、汽機車隨意停放、廣告物隨意張貼或放置等。在改善環境負效果方面，必須透過葫蘆藟與棍子並存

的管理手段，一方面藉由政策或政令的宣導方式，二方面透過相關法令的規範與修訂，來改善整體環境問題。例如：持續宣導推動減免燒金紙以移風易俗，輔導金紙製造商轉業或推行大面額金紙，以減少金紙的供應量，未能加以改善的廠商，或不願意配合政策的宗教團體或寺廟，也必須並修訂相關空氣污染防制法中，有關空氣懸浮微粒子的含量比重，超過規定之標準即透過罰鍰或是依據寺廟改善情形良窳，加以列管為輔導宗教團體或寺廟，以顧及整體環境品質維護的社會正當性。在噪音污染的部分，正面之管制手段，除政令宣導之外，也必須修訂相關噪音防制的法令，噪音分貝超過規定標準上，即予以取締或罰鍰，以降低宗教團體噪音的產生，以維護附近居民居住或工作上的寧適性。在汽機車與廣告物方面，必須加強取締，更需要宗教團體逐步將環境外部性問題內部化，來改善整體環境品質。

在攤販問題上，由於攤販問題不但影響宗教場所的莊嚴性，對地方環境衛生上與推動發展國際性的觀光上，未能提昇地方發展的國際形象。這部分是台灣地下經濟蓬勃發展的另一種現象，一方面除了需要空間規劃單位的整體考量與相關計畫配套，以管理攤販問題的改善，二方面寺廟內部亦可加強宣導措施，例如台北市保安宮、台北市行天宮則是透過寺廟對周邊公共空間的認養，藉由警衛人派駐員與規勸，減少攤販無限上綱的散佈包圍寺廟，以維護寺廟的莊嚴性與公共安全的維護。

## 二、土地使用分區管制極需調整

由於宗教用地並未具有法定之定義及位階，故建議在未來都市計畫法、非都市土地使用管制規則及相關土地使用管制規定上，需加以定義與修訂，以賦予其法定地位。並需通盤檢討現今宗教建築存在於其他土地使用分區內（如住宅區、商業區、保存區、風景區、其他特定區等）以及非都市土地使用管制規則內（甲、乙、丙種建築用地、遊憩用地、其他特定目的事業用地等）的相容性與適用性，以期符和都市計畫劃定與訂定的目的及美意。

## 三、都市地區宗教設施日益成長

以都市道場說明為例，不論是基督教、一貫道團體，在宣教過程中，由於取得大規模的宗教用地開發，在法令規範下，耗時又不見得實用，且大型寺廟/教堂的管理維護成本亦相當高。在廣傳福音與傳道的理念不改變之下，透過小型教堂/公共佛堂的設置，讓福音與道務可以非常容易的推展開來。

現今公寓大廈管理條例中，並未針對宗教場所之相容性與規範有所著墨，另外，許多都市道場及神壇大部分是設置於傳統四、五樓高建築內，甚至頂樓，這對建築物主結構的安全考量與頂樓空間的公共性損失，需要檢討建築法與公寓大廈管理條例，針對宗教場所的相關規範與管制一併考量其宗教使用之特殊性。

#### 四、非都市地區之違規宗教設施氾濫：

由於目前非都市宗教用地的開發上，不僅面臨山坡地水土保持、環境影響評估法的相關限制，更面臨土地變更的問題，因為有許多宗教建築及寺廟位處農業區、林班地或保護區，其使用有大部分佔用或是與相關主管機管租用。以林班地上的寺廟建築為例，其管理機關為林務局，而當初劃定該地區為林班地之目的即為造林與保護地表土壤之用，如果相關宗教團體要變成合法的宗教建築，則需取得土地所有權的產權，除非修改森林法第九條，解編林班地給國有產產局，而民間宗教團體或民眾才能購買，寺廟或教堂才能取得合法的產權，如此才能合法的辦理寺廟或教堂登記。但是林班地的解編，勢必面臨環保團體的嚴厲抗議，因為解編之後台灣山坡地位處林班地的違法寺廟或教堂為數眾多，將來勢必成為山坡地水土保持工作上，一個相當棘手的問題。此部分涉及環境保育及相關管理機管的權責，而其將來的責任歸屬仍是一個重要的討論議題。

綜上所述，宗教用地的管理，其所牽涉的層面與相關管理單位的關切的立場及價值觀歧異，是故宗教用地的相關管理法令與管制措施，由於具有相當大爭議及立場價值觀的分歧，往往未能順利推展相關法令的修訂。即便連「宗教團體法」草案都經過將近五十年的紛囂，目前還擱置在立法院，未能進行二讀程序。由於宗教問題牽涉及影響層面廣大，非為一般民政機關之中下轄幾位宗教科的管理承辦人員所能負荷與執掌，一方面宗教事務與用地管理業務，多屬整合性的問題。二方面宗教行政承辦人員，更多非具有都市計畫或土木、建築背景之專才，所以在宗教用地的管理上，造成由來已久即產生的違章宗教建築林立與違規使用的情形。

是故研究者透過對不同宗教團體的宗教活動所產生環境外部性問題與土地使用現況的分析，嘗試藉此瞭解不同宗教之間差異性與特殊性，對本研究提出以上五個不同面向對於宗教管理上的建議，分別有空間規劃、宗教及文化保存、外部性環境問題之管制、宗教用地開發管理及相關法令修訂，以提供相關研究專業與後續研究之參考，以期台灣宗教用地管理及發展機制，能逐漸更加健全與完善。

## 第二節 建議

本研究第二年度之研究內容，係依第一年度研究成果與建議而擬定之。第二年度之研究目標主要包含宗教用地之開發控制系統，與違規宗教用地之土地管理機制兩大部分。

### 一、宗教用地開發控制系統之建議

#### (一) 政府角色定位與制度功能需求分析

政府對制度執行層面與民間參與程度，是近年來政府組織再造與公共行政管理之重要議題。因而第二年研究在此部分內容包含：未來政府在宗教用地管理之角色定為何？民間參與宗教用地管理的可行性？現階段制度改進的方向與策略為何？等等

#### (二) 建立新的宗教開發之控制策略與架構

本年度研究發現宗教用地之使用型態有多樣化之趨勢，同時為促進宗教團體永續經營與提升其自籌財源之能力，未來宗教用地的使用應不單只允許進行宗教儀式活動而已，應有其他能促進宗教發展之使用。惟現階段法令對宗教用地的使用項目管制甚嚴，以至於難以符合預期之目標。

此外，一些現況維持宗教活動使用之建築，卻因法令規定而被排除在相關登記之外，例如：內政部民國七十一年十二月二十七日台內民字第一三〇三九一號函說明：「土地公廟、百姓公廟大部分建築物狹小不能容人進入，雖具有不動產，如不符合監督寺廟條例第一條之規定者，仍不得辦理寺廟登記。」；或如以國宅三樓房屋供奉神像（內政部六十五年四月十二日台內民字第四七九三二八號函），或將寺廟改建為二層樓房（內政部六十七年九月十九日台內民字第四二四〇六號函），均非宗教上建築物，不准為寺廟登記。

所以建立新的宗教開發控制之首要目標，即是確立何者使用型態與類型應納入管理體系內。

### (三) 宗教開發控制體系與現階段制度之關聯

近年來，空間規劃在分權化、自由化等潮流的影響下，面臨一連串的衝擊與衍生轉變的壓力。過去規劃思維，經過時空環境變遷與價值觀念轉換，已漸漸醞釀出改革的力量。日前，行政院內政部通過「國土計畫法」草案，草案中明訂未來以開發許可與國土功能分區<sup>31</sup>，作為未來開發者從事一定規模以上的開發時，必須向有關主管機關申請並通過審議委員會決議，同時保障應有權利與負擔相關義務的一種審核過程。惟宗教用地在未來新的國土規劃架構下，要建立適宜的供給管理機制仍有很多困難之處：

1. 不同的宗教派別對土地使用的需求與使用皆不盡相同，難以透過一致標準決定開發審查通過與否

宗教用地因具有「高度不確定性用地需求」土地開發型態之特性，因此相關需求難以完全靠政府掌握。同時不同的宗教派別對土地的需求、取得土地的方式與土地面積，皆不相同，也因此難以透過一致標準來決定開發審查通過與否。

2. 宗教用地開發權利與義務難以劃分清楚，造成審議上的困難

宗教用地因供宗教活動使用，對促進社會公益、保存歷史文化上有莫大的助益。也因此政府站在社會福利與文化層面上，應充分提供宗教活動發展的所需幫助，包含所需用地的取得等等。惟有些宗教團體多已企業化經營方式，其從事營利行為所受之規範，與一般企業無異(張永明, 2003)，因此對雖身為宗教團體所用，但是從事營利事業使用之土地，是否跟一般宗教用地使用應該享有相同的待遇？而不同的宗教活動所產生的外部性衝擊，有可能因不同宗派禮儀、與服務類別而有不同的衝擊，而這些所謂的「負面外部性」與宗教活動所產生的「正面外部性」難以清楚比較，也因此容易造成審議上對其開發權利與義務難以釐清，增加審議上的困難。

3. 開發許可審議程序複雜、耗時，宗教團體缺乏專業規劃知識處

---

<sup>31</sup>國土功能分區指基於國土保育利用及管理之需要，依土地資源特性所劃分之國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區，並訂定管理計畫，以指導土地開發及保育。

### 理相關事務

開發許可審議會邀請相關部會單位共同審議，而常產生目的事業主管機關、環境保護、水土保持等各相關機關權責未明確劃分，主協機關角色混淆，造成事權重疊情形，拖長審議時程。同時涉及相關法令規定眾多，宗教團體因缺乏有關專業知識，難以處理相關事務，恐影響申請合法程序開發之意願。

## 二、違規宗教用地之因應措施

### (一) 現階段違規用地之問題與解決途徑分析

依據內政部統計，台灣目前佛教、道教之寺廟建築達 96% 仍屬於違章建築物。另外據統計，宗教寺廟建築有三分之二位於限制開發區域，其餘三分之一才位處於可開發區。龐大數量的宗教寺廟建築，包括台灣地區規模甚大且頗具知名度的寺廟，均面臨合法使用的問題。然而先階段法令與措施缺乏足夠誘因，促使現況違規使用的宗教土地自願透過合法程序納入管理，也因此未來應採取何種又因方式、與適用對象的範圍，將是重要的制定重點

### (二) 違規用地管理策略方案之研擬與比較分析

除了相關誘因外，取締與罰責之制定也關係到管理的績效與成果，因此第二年度研究重點之一，將從現階段法令與權屬單位進行相關調查，並訪談相關承辦人員或專家學者，針對宗教用地違規使用的管理策略之意見，作有系統的蒐集、分析。

## 參考文獻

### 一、中文部份

1. 丁秋霞1999，鄰避設施外部性回饋原則之探討—以台北市之垃圾處理設施為例，淡江大學建築學系碩士論文。
2. 中華民國都市計畫學會研究，1991，土地使用變更制度之研究，行政院經建會都市及住宅發展處。
3. 中華民國天真亥子道總會編，（1995），認識亥子道宗教，p.31。
4. 內政部營建署市鄉規劃局，2003，新國土規劃體制中土地使用分區管制之研究—期末報告，中國文化大學市政暨環境規劃學系，頁2-4。
5. 內政部營建署市鄉規劃局，2000，發展許可制實務運作之研究，中國文化大學市政暨環境規劃學系。
6. 內政部，（1991），宗教簡介，內政部編印出版。
7. 內政部民政司網站：<http://www.moi.gov.tw/div1/>
8. 王秉鈞主編，李茂興、劉原彰譯，David E. Bell, Arthur Schleifer, Jr. 原著，1999，〈不確定情況下的決策〉，弘智文化。
9. 台北市大同區公所，（2000），〈辦理地方文化特色活動-台北市大同區寺廟、宮觀、祠堂、教堂、教會調查報告〉，台北市政府，p.200
10. 丘昌榮，2000，公共政策，巨流出版社，台北。
11. 余奉霖，1996，台灣地區土地發展管制系統建立之研究，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。
12. 呂育誠等合譯，David H. Rosenbloom 原著2000，公共行政學—管理、政治、法律觀點，台北，頁9。
13. 沈居正，1997，臺灣非都市土地開發制度的實例分析，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
14. 朱益宇，1996，台灣民間信仰之寺廟廟埕空間之探討—以礁溪鄉協天廟與慈天宮為例，國立台灣大學園藝學研究所碩士論文。
15. 允傑、丘昌泰，1999，政策執行與評估，空中大學，頁224-226。
16. 李田樹譯，Gary Hamel, etc. 著，2000，不確定性管理，天下文化出版。
17. 邵治綺，1998，開發許可制與土地使用分區管制並行於台灣之研究，國立政

- 治大學地政研究所碩士論文。
18. 何圳達，1998，住宅用地開發課徵開發影響費之研究，國立中興大學都市計劃研究所碩士論文。
  19. 林本炫，1996，”台灣宗教的過去、現況與未來--社會變遷中的台灣宗教發展”，宗教與社會研討會，東吳大學。
  20. 林本炫，1997，當代台灣民眾宗教信仰變遷之研究，國立台灣大學社會學研究所博士論文
  21. 林本炫，1999，”新興宗教的剖析”，中國時報「開卷」版。
  22. 林本炫，2001，”我國當前宗教立法的分析”，思與言，第39卷第3期，頁77-87。
  23. 林鍾沂，1995，”官僚制度的行政責任實踐”，行政管理論文選輯第九輯，銓敘部主編，頁513-514。
  24. 林鍾沂、林文斌合譯，Owen E. Hughes原著，1999，公共管理新論，韋伯出版社，台北。
  25. 林建元，1990，”基地開發影響評估之理論及方法”，都市與區域成長管理政策研討會論文集。
  26. 林秉勳，1993，開發影響費課徵方式評選方式之研究，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
  27. 林政逸，1999，廟宇文化空間與社群互動之關係—三峽清水祖師廟的個案研究，國立中興大學都市計劃研究所碩士論文。
  28. 林靜如，1995，農地變更使用之實證研究—增值利益評估與回饋之分析，國立政治大學地政研究所碩士論文。
  29. 林憲谷，2000，都市土地使用變更回饋制度之探討—以台中市住宅區變更為商業區為例，逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
  30. 吳佩默，2004，宗教活動及其用地需求特性之比較研究，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
  31. 吳定編著，2000，公共政策，頁590-594。
  32. 胡海豐，2001，土地使用變更與政府行為，國立政治大學地政研究所博士論文。
  33. 胡湘源，1997，都市計畫審議體制之研究—審議過程委員與行政人員互動關

- 係之探討，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。
34. 姚宏聲，2002，土地使用變更回饋負擔制度之研究—以農業用地變更開發住宅社區為例，中華大學建築與都市計畫研究所碩士論文。
  35. 洪維廷，2001，台灣地區公共設施保留地制度立法過程及執行之研究—賽局理論的觀點，國立政治大學地政學研究所碩士論文。
  36. 洪晟晏，2003，從宗教法規分析台灣宗教與民間信仰—以媽祖信仰之檢討為例，台灣大學國家政策發展研究所碩士論文。
  37. 耿蕙玲，2000，台灣都市計畫審議制度之研究，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
  38. 高賢治主編，1995，台灣宗教，眾文圖書股份有限公司，頁37-103。
  39. 袁世芬，2000，”現行土地變更使用回饋制度之探討”，地政通訊第六期，頁44-52。
  40. 郭蕙萍，1999，土地開發義務負擔對住宅區位選擇影響之研究，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。
  41. 段玉明，1992，西南寺廟文化，雲南教育出版社發行，頁2-4。
  42. 許茂新，1999，台灣宗教管理之政策分析—以台中縣二十一鄉鎮市為研究焦點，東海大學公共行政研究所碩士論文。
  43. 許禎彬，1999，住宅區變更為商業區審議評估之研究—著重公平原則與都市發展需求，國立中興大學都市計畫研究所碩士論文。
  44. 莊芳榮，1987，台灣地區寺廟發展之研究，中國文化大學史學研究所博士論文。
  45. 徐忠賢，1992，開發許可制條件交換之研究—以京華開發案為例，國立中興大學都市計劃研究所碩士論文。
  46. 夏維良，2001，土地使用限制回饋行為之研究—以制度授權觀點為基礎，國立台北大學地政研究所碩士論文。
  47. 陳木梓，2000，台北市寺廟經營資源運用過程之探討—以法令規範下的資料為例，國立台灣大學社會學研究所理論組碩士論文。
  48. 陳瑞堂，1974，台灣寺廟法律關係之研究，頁102。
  49. 陳俊龍，1990，私有財產權與外部性問題—以寇斯定理為中心，茂昌出版社。

50. 陳俊宏，1997，工商綜合區開發回饋計算模式建立之研究－以彈性的回饋作為協議籌碼，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。
51. 陳銘隆，1994，現階段建立土地使用變更制度之研究，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
52. 陳娟娟，1994，台灣地區山坡地開發許可制之研究，國立政治大學地政學研究所碩士論文。
53. 陳信良，1994，都市計畫使用變更回饋制度之研究，中華大學土木工程研究所建築規劃組碩士論文。
54. 陳佳聰，1994，土地使用變更利益回饋對土地開發報酬影響之研究，淡江大學建築研究所碩士論文。
55. 陳麗如，2002，宗教設施鄰避性之比較研究，中國文化大學市政暨環境規劃學系學士論文。
56. 陳麗紅，1994，英國規劃許可制中的規劃利益理念應用在台灣土地使用變更公平問題之研究，行政院國科會專題研究計畫。
57. 陳麗紅，1997，從區域均衡發展觀點探討以彈性回饋比例促進工商綜合區開發之研究，國科會專題研究計畫。
58. 陳威志，2001，我國開發許可制與計畫連結之研究，國立台北大學都市計畫研究所碩士論文。
59. 曾繁廣，1993，英國規劃許可制中的規劃利益理念應用在台灣土地使用變更公平問題研究，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。
60. 黃文毅，2001，教會空間之探討-以台北縣市台灣基督長老教會為例，中華大學建築與都市計畫研究所碩士論文。
61. 黃建龍，2000，現行台灣地區土地使用變更回饋制度與課題之探討，國立中山大學公共事務管理碩士論文。
62. 黃慶生，2002-a，寺廟經營與管理，永然文化出版。
63. 黃慶生，2002-b，”寺廟資源對社區經營策略之探討”，宗教與社區研討會，東海大學宗教研究所。
64. 黃慶生，2003，我國宗教團體法制之研究，銘傳大學公共事務學研究所碩士論文。
65. 黃勝雄，1992，民俗宗教建築及活動土地使用秩序問題之探討-以台北市媽祖

- 廟為例，國立中興大學都市計畫研究所碩士論文。
66. 張永明，2003，'宗教團體「營利性」行為的法律分析"，第五屆宗教與行政學術研討會，台北，真理大學，頁15-33。
  67. 張文政，1999，台灣地區都市計劃利得分配公平合理性制度之研究，國立中興大學都市計劃研究所碩士論文。
  68. 張效通，2000，開發負擔與受益回饋之制度經濟分析，台灣土地金融季刊第三七卷第二期（No.144），頁1-30及頁39-69。
  69. 楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園編著，2000，社會及行為科學研究法，東華書局出版。
  70. 溫豐文，1984，現代社會與土地所有權理論之發展，中國地政研究所四十週年紀念叢書 7。
  71. 湯詢章著，1993，公共政策，華泰出版，頁335-366。
  72. 蔡忠凱，1999，地開發義務負擔資本化與波及效果之研究-以高雄市市地重劃為例，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。
  73. 蔡維民，2003，基督教長老教會醫院醫療義工之規劃與管理-以馬偕醫院、彰化基督教醫院及新樓醫院為例，第五屆宗教與行政學術研討會，台北，真理大學，頁63-78。
  74. 蔡相輝，1995，"現代化政策下台灣的傳統廟宇"，錢穆先生紀念館館刊，頁15-29。
  75. 蔡麗秋，1991，開發許可制運用於台灣風景區開發管制之研究，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。
  76. 廖武治，2003，保安宮管理實務經驗分享，第五屆宗教與行政學術研討會，台北，真理大學，頁57-61。
  77. 劉勝勳，2002，台灣土地使用及開發系統回顧與檢討-都市計畫、都市設計、建築管理之定位與整合，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。
  78. 劉小蘭，1994，都市土地變更為商業區方式之研究-以台北市為例，國立政治大學地政研究所碩士論文。
  79. 顏愛靜主譯，2001，制度與經濟理論：新制度經濟學之貢獻，五南出版社。
  80. 潘建明，1994，土地使用變更利得回饋理念之澄清與計算模式建立，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

81. 鄭志明主編2000，宗教與非營利事業，南華大學宗教文化研究中心。
82. 楊松齡，1996，土地使用變更利益回饋制度之研究，行政院經濟建設委員會。
83. 賴宗裕，1997，土地使用變更回饋方式之研究，國立政治大學地政學系。
84. 賴宗裕，2000，開發影響費課徵額度比例關係之研究，國立政治大學地政學系。
85. 賴宗裕、洪維廷1998，”臺灣地區土地使用變更回饋方式之探討”，國立政治大學學報，第七十七期，頁309-341。
86. 賴燕玲，1999，農地變更使用管制與損失補償之研究—以被管制者的觀點為基礎，國立台北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。
87. 謝明和，1996，回饋策略的變更利得效益衝擊分析--西門市場個案的模擬，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文
88. 蕭代基、黃書禮，2000，建立限制發展地區救助、補貼、補償、回饋制度與辦法之研究，行政院經濟建設委員會。
89. 蕭武桐，1998，行政倫理。國立空中大學，頁34。
90. 邊泰明，1994，土地使用變更利益回饋對土地開發公平與效率之影響，行政院國科會專題研究計劃成果報告。
91. 邊泰明，1995，都市土地開發衝擊費之研究》，國立政治大學地政學系。
92. 邊泰明，1995，”土地使用變更與財產權配置”，土地經濟年刊第5期，中國地政研究所，頁189-212。
93. 穆正雍，1997，工業用地開發社會成本義務負擔與增值回饋制度之研究，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
94. 簡岳暘，2000，都市計劃土地使用變更回饋比例之計算研究—以工業區變更為住宅區或商業區為例，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。
95. 蘇吉章，1991，都市計畫工業區土地變更使用之研究-以中和市為例，國立政治大學地政研究所碩士論文。
96. 蘇志超，2001，”農地變更使用與徵繳回饋金問題之討論”，人與地第206期。
97. 闕麗美，2003，”廟宇再造創新機”，第五屆宗教與行政學術研討會，台北，真理大學，頁135-177。
98. 瞿海源，2002，宗教與社會，時報有限公司。

## 二、英文部份

1. Adams, David (1994), *Urban Planning and the Development Process*, London: UCL Press.
2. Barzel, Y., (1991), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge University Press.
3. Carol, W. Lewis and Bayard L. Catron, “*Professional Standards and Ethics*”, *Handbook of Public Administration*, 2nd ed., In J. L. Perry (ed.). CA.: Jossey Bass, 1998, pp. 699.轉引自  
<http://www.mcu.edu.tw/department/pubaffair/parn/socsci/paper/pa/pa016.htm>.
4. Dunn, W. N. (1994) *Public Policy Analysis: An Introduction*, 4th ed. (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc.) , pp.117- 134.
5. D. Nachmias, (1979), *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*, 3rd ed., ( N. Y.: St. Martins Press), pp.12- 23.
6. Ellickson, R. C., Tarlock, A. D., (1981), *Land-Use Controls: Cases and Materials*, Little, Brown and Company.
7. Fischel, W. A., (1985), *The Economics of Zoning Laws: a Property Rights Approach to American Land Use Controls*, The Johns Hopkins University Press.
8. Healey, Patsy and Nabarro, Rupert (1990), *Land and Property Development in a Changing Content*, England: Gower Publishing Company.
9. Jones, C. O. (1984), *Introduction to the Study of Public Policy*, 4th ed., Manterey, California: Brooks/Cole Publishing Co., pp.96- 113.
10. Pejovich, S., (1990), *The Economics of Property Rights: Towards a Theory of Comparative Systems*, Kluwer Academic Publishers.
11. Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B., (1973), *Implementation*, 3rd ed., Berkeley: University of California, pp.156
12. Rose, A. M. (1967), *The Power Structure*, 4th ed., New York: Oxford University Press, p. 47
13. Rossi, P. H. and Freeman, H. E. (1982) , *Evaluation: A Systematic Approach*, 5th ed., Beverly Hills, CA: Sage Publication, pp. 68- 79.
14. Stein, Jay M. eds. (1993), *Growth Management*, CA: SAGE Publications.
15. Susan, M, (1988), *Development Control: Policy into Practice*, London: Butterworths.
16. Voogd, H., (1983), *Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning*, the Netherlands.

17. Walter L. W., (1971), *Social Policy Research and Analysis*, 4th ed., New York: American Elsevier, pp.178.
18. Wolman, Harold L.; Agius, Elizabeth J. (1996), *Notional Urban Policy: Problems and Prospects*, Detroit: Wayne State University Press.
19. Weiss C. H., (1972), *Evaluation Ersearch*, 4th ed., Englewood Cliff, N. J.: Prentice-Hall, Inc., pp.105-116.

## 附件一：宗教團體法草案總說明

九十一年三月二十日行政院第二七七七八次會議通過，九十一年三月二十二日院臺內字第0九一00一0五三七號函送立法院審議

按目前宗教有關之團體計有依監督寺廟條例登記之寺廟，依民法及內政業務財團法人監督準則許可設立之宗教性質財團法人，包括寺院、宮廟、教會、基金會等，及依人民團體法許可設立之宗教性質社會團體。各類團體適用之法律不同，其主管機關分屬民政機關及社政機關，故有關宗教團體之規範體系，略顯紛雜，且政出多門。復查現行專屬規範宗教團體之法律，僅有制定於民國十八年之監督寺廟條例，該條例僅以佛、道等宗教為適用對象，且其制定時代背景與當今社會現況已有不同，無法因應需要，有大幅檢討修正必要。內政部自民國四十二年，即廣泛蒐集國內外相關法令，先後研擬宗教相關法律草案多種，惟因憲法明文保障宗教平等及信仰自由，長久以來立法規範宗教相關組織與活動是否干預宗教信仰自由，仍有爭議，且不同之宗教對於宗教立法之意見及立場不一，以致宗教立法之推動難以突破。近年來，臺灣地區各宗教蓬勃發展，引發與宗教有關之事件頻仍，社會各界要求推動宗教立法以規範宗教團體之議不斷，且目前宗教團體之規範體系亦有統合之需要，爰擬具「宗教團體法」草案，計七章，共三十七條，其要點如次：

第一章「總則」；明定宗教團體法之宗旨、主管機關、性質、定義、種類、發給登記證書及圖記。(草案第一條至第六條)

第二章「寺院、宮廟、教會」；明定寺院、宮廟、教會之定義、登記事項及章程應載明事項。(草案第七條及第八條)

第三章「宗教社會團體」；明定宗教社會團體之定義、類別、成員、籌設及章程應載明事項。(草案第九條至第十三條)

第四章「宗教基金會」；明定宗教基金會之定義、類別、基金數額、許可之申請規定及章程應載明事項。(草案第十四條至第十七條)。

第五章「財產」；明定宗教法人財產之登記、讓售、會計、年度決算、免稅規定及其解散後賸餘財產之歸屬。(草案第十八條至第二十六條)

第六章「宗教建築物」；明定宗教建築物之定義，又符合土地使用分區者，得為其他使用，並依相關稅法規定享有免稅規定，及宗教法人於不違反相關法令規定範圍內，經主管機關許可，得以區分所有建築物為

宗教建築物。(草案第二十七條及第二十八條)

第七章「附則」；明定宗教法人之宗教活動違反規定之處置、宗教教義研修機構之許可設立、納骨、火化設施、外國宗教法人之認許、已依其他法令登記之宗教團體定位問題及本法之施行日期。(草案第二十九條至第三十七條)

宗教團體法草案		條	文	說	明
<b>第 一 章 總 則</b>				<b>章 名</b>	
第 一 條	為維護信仰宗教自由，協助宗教團體健全發展，特制定本法；本法未規定者，適用其他法令之規定。	本法之立法宗旨。			
第 二 條	本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。 主管機關為處理宗教事務，得遴選宗教界代表及學者、專家十五人至三十七人組成宗教事務諮詢委員會，其中宗教界代表不得少於委員總數三分之二；其遴聘及集會辦法，由主管機關定之。	一、第一項明定宗教團體之主管機關。 二、第二項明定宗教事務諮詢委員會成員及人數，並授權由各主管機關定其遴聘及集會辦法。			
第 三 條	依本法完成登記或設立之宗教團體為宗教法人。 全國性宗教團體得設立分支機構或分級組織，接受該團體之監督輔導。	一、按現行法制，除法律另有規定外，依法創設權利義務主體者，乃以民法規定之社團法人與財團法人為依據。惟宗教團體組織屬性特殊，爰參酌國外法例，依民法第二十五條規定之意旨，另創設宗教法人，以別於民法上之社團與財團，於第一項明定依本法完成登記或設立之宗教團體為宗教法人。 二、第二項明定全國性宗教團體得設立分支機構，接受該團體之監督輔導。			
第 四 條	本法所稱宗教團體，係指從事宗教群體運作及教義傳佈與活動之組織，分為下列三類： 一、寺院、宮廟、教會。 二、宗教社會團體。 三、宗教基金會。	一、明定宗教團體定義。 二、鑑於目前國內宗教類別有十餘種之多，其從事宗教祭祀及活動場所名稱甚多，無從一一涵蓋，且其宗教團體之組織、制度及成員之特性不同，爰明定宗教團體之分類名稱，俾依其特性分別規範其組織與活動。 三、第一款所稱寺院、宮廟、教會，係指本法施行前依監督寺廟			

	條例與寺廟登記規則登記之寺廟、依民法與內政業務財團法人監督準則所設立之各類宗教財團法人，及將來本法施行後以宗教建築為基礎而設立之宗教團體。至其名稱因各宗教對其傳教場所用詞各異，如佛教之寺院、庵堂、道教有宮廟、堂觀、一貫道之佛道堂、基督宗教之教會、教堂……，不一而足，無從一一列舉，故以寺院、宮廟、教會概括稱之；第二款所稱「宗教社會團體」係指以個人或團體所組成之宗教組織；第三款所稱「宗教基金會」係指捐助特定金額所組成之宗教組織。
第 五 條 在同一行政區域內，有同級同類之宗教法人者，其名稱不得相同。	明定宗教法人名稱之限制，以免混淆。
第 六 條 依本法完成登記或設立之宗教團體，由主管機關發給宗教法人登記證書及圖記。	依本法完成登記或設立之宗教團體，即具有宗教法人資格，無須向法院辦理法人登記，逕由各該宗教法人主管機關發給宗教法人登記證書及圖記。
<b>第 二 章 寺院、宮廟、教會</b>	<b>章 名</b>
第 七 條 寺院、宮廟、教會係指有住持、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。 寺院、宮廟、教會發起人或代表人應檢具申請書、章程及其他應備表件，向寺院、宮廟、教會建築物所在地直轄市或縣（市）主管機關辦理登記；具有隸屬關係之十三所以上寺院、宮廟、教會，且分布於十三以上直轄市或縣（市）行政區域者，向中央主管機關辦理登記。 前項登記之資格要件、應備表件、審查程序	一、第一項明定寺院、宮廟、教會之定義。 二、第二項明定以宗教建築物之數量及座落劃分為地方或全國性宗教團體組織，單一寺院、宮廟、教會應向其建築物所在地直轄市或縣（市）主管機關登記；十三所以上寺院、宮廟、教會具有隸屬關係之寺院、宮廟、教會分布於十三直轄市或縣（市）行政區域者，向中央主管機關辦理登記，俾明確劃分其主管機關。 三、第三項明定寺院、宮廟、教會登記之資格要件、審查程序之規則由中央主管機關定之。

<p>及其他應遵行事項之規則，由中央主管機關定之。</p>	
<p>第八條 寺院、宮廟、教會之章程，應載明下列事項：</p> <p>一、名稱。</p> <p>二、宗旨。</p> <p>三、宗教派別。</p> <p>四、管理組織及其管理方法。</p> <p>五、法人代表之名額、職權、產生及解任方式；有任期者，其任期。</p> <p>六、財產之種類與保管運用方法，經費與會計及其不動產處分或設定負擔之程序。</p> <p>七、法人之主事務所及分事務所所在地。</p> <p>八、章程修改之程序。</p> <p>寺院、宮廟、教會之章程，除應載明前項事項外，並得載明解散事由與程序、解散後賸餘財產之歸屬及其他必要事項。</p> <p>第一項第五款法人代表之名額超過三人時，其相互間有配偶或三親等以內血親、姻親關係者，不得超過其總名額三分之一。</p>	<p>一、第一項明定寺院、宮廟、教會章程應載明之事項，俾利其依章程運作與管理。</p> <p>二、基於宗教事務自治原則，於第二項明定寺院、宮廟、教會之章程除應載明組織管理方法等重要事項外，對解散後賸餘財產之歸屬及其他必要事項，亦得於章程中載明，俾減少不必要之困擾。</p> <p>三、第三項明定法人代表親等之限制，以利組織之健全。</p>
<p><b>第三章 宗教社會團體</b></p>	<p><b>章名</b></p>
<p>第九條 宗教社會團體係指以實踐宗教信仰為目的，由個人或團體組成之社會團體。</p> <p>宗教社會團體分全國、直轄市及縣（市）二類。</p> <p>直轄市及縣（市）宗教社會團體由團體組成者，其發起團體不得少於十個；由個人組成者，其發起人不得少於三十人。</p> <p>全國性宗教社會團體由團體組成者，其發起</p>	<p>一、第一項明定宗教社會團體之定義。</p> <p>二、第二項明定宗教社會團體分全國、直轄市及縣（市）等二類，並為使各類宗教社會團體確實發揮其功能，爰於第三項及第四項明定其設立條件。</p> <p>三、宗教社會團體由團體組成及個人組成之計算方式，採分別計算，不得以個人與團體混合計算其發起人額數。</p> <p>四、宗教社會團體分全國性由內政部主管及地方性由直轄市或縣</p>

	<p>(市)政府主管，為明確規定全國性及地方性宗教社團受理標準及條件之主管機關，參酌社會團體許可立案作業規定訂定全國性與縣(市)級設立標準，俾使將來實務執行避免窒礙難行情況。</p>
<p>第十條 宗教社會團體之籌設，應由發起人檢具申請書、章程草案、發起人名冊及其他應備表件，向主管機關申請許可。</p> <p>前項申請許可應備表件、審查程序及其他應遵行事項之規則，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、參考人民團體法第八條，於第一項明定宗教社會團體應向該主管機關申請許可。</p> <p>二、第二項明定宗教社會團體申請籌設之應備表件、審查程序之規則，由中央主管機關定之。</p>
<p>第十一條 宗教社會團體經許可籌設後，應於六個月內召開發起人會議，推選籌備委員，組織籌備會；籌備完成後，應於三個月內召開成立大會。</p> <p>前項成立大會，因故不能召開時，經主管機關核准者，得展延一次，其展延期間不得超過三個月；屆期仍未召開時，原籌設許可失其效力。</p> <p>發起人會議、籌備會議及成立大會，均應通知主管機關，主管機關得派員列席。</p>	<p>宗教社會團體籌備及成立大會召開程序。</p>
<p>第十二條 宗教社會團體應於成立大會後三十日內，檢具章程、選任職員簡歷冊，送請主管機關許可設立。</p>	<p>宗教社會團體成立三十日內，應檢具相關表件送請主管機關許可設立。</p>
<p>第十三條 宗教社會團體之章程，應載明下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、名稱。</li> <li>二、宗旨。</li> <li>三、宗教派別。</li> <li>四、組織區域。</li> <li>五、會址。</li> <li>六、任務。</li> <li>七、組織。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>一、第一項明定宗教社會團體章程應載明之事項，俾利宗教社會團體依章程運作與管理。</li> <li>二、基於宗教事務自治原則，於第二項明定宗教社會團體之章程除應載明組織管理方法等重要事項外，對解散後賸餘財產之歸屬及其他必要事項，亦得於章程中載明，俾減少不必要之困擾。</li> <li>三、為健全組織，爰於第三項至第五項明定法人代表之名額及親等之限制。</li> </ol>

<p>八、會員之權利及義務。</p> <p>九、會員入會、出會及除名。</p> <p>十、會員代表、理事、監事之名額、職權、任期、選任及解任。</p> <p>十一、會議。</p> <p>十二、財產之種類與保管運用方法、經費與會計及其不動產處分或設定負擔之程序。</p> <p>十三、章程修改之程序。</p> <p>宗教社會團體之章程，除應載明前項事項外，並得載明解散事由與程序、解散後賸餘財產之歸屬及其他必要事項。</p> <p>第一項第十款理事之名額，不得少於五人，最多不得超過三十一人，並須為單數；理事相互間有配偶或三親等以內血親、姻親關係者，不得超過其總名額三分之一。</p> <p>監事名額為理事名額三分之一，任期與理事同。</p> <p>監事相互間或監事與理事間，不得有配偶或三親等以內血親、姻親關係。</p>	
<p><b>第 四 章 宗教基金會</b></p>	<p><b>章 名</b></p>
<p>第 十 四 條 宗教基金會係指以特定金額之基金為設立基礎，並以推展宗教相關公益、慈善、教育、醫療及社會福利事業為目的所組成之團體。</p> <p>宗教基金會分全國、直轄市及縣（市）二類，其基金數額由主管機關定之。但直轄市及縣（市）類者，不得超過全國類之基金數額。</p>	<p>一、宗教基金會係指本法施行前依民法及內政業務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將來依本法許可設立之宗教基金會。</p> <p>二、明定宗教基金會之定義、類別，有關基金數額，則由各該主管機關定之。</p>
<p>第 十 五 條 宗教基金會之籌設，應由捐助人檢具申請書、章程及其他應備表件，向主管機關申請許可。</p>	<p>一、第一項明定宗教基金會應向各該主管機關申請許可。</p> <p>二、第二項明定宗教基金會申請許可應備表件由中央主管機關定</p>

<p>前項申請許可應備表件、審查程序及其他應遵行事項之規則，由中央主管機關定之。</p>	<p>之。</p>
<p>第十六條 宗教基金會之章程，應載明下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、名稱。</li> <li>二、宗旨。</li> <li>三、宗教派別。</li> <li>四、管理組織及其管理方法。</li> <li>五、董事名額、產生方式、任期、任期屆滿之改選及任期屆滿不辦理改選之處理方式。</li> <li>六、設有監察人者，其名額、任期及產生方式。</li> <li>七、董事會之職權。</li> <li>八、財產之種類與保管運用方法、經費與會計及其不動產處分或設定負擔之程序。</li> <li>九、法人之主事務所及分事務所所在地。</li> <li>十、章程修改之程序。</li> </ol> <p>宗教基金會之章程除應載明前項事項外，並得載明解散事由與程序、解散後賸餘財產之歸屬及其他必要事項。</p>	<p>列明宗教基金會章程應載明及得載明之事項，俾利其管理及運作。</p>
<p>第十七條 宗教基金會以董事會為執行機構，置董事長一人，由董事互選之。</p> <p>董事之名額，不得少於五人，最多不得超過三十一人，並須為單數；董事相互間有配偶或三親等以內血親、姻親關係者，不得超過其總名額三分之一。</p> <p>置有監察人者，名額為董事名額三分之一，任期與董事同。</p> <p>監察人相互間、監察人與董事間，不得有配偶或三親等以內血親、姻親關係。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>一、宗教基金會屬他律法人性質，故於第一項明定宗教基金會以董事會為執行機構、董事長之人數及產生方式。</li> <li>二、第二項至第四項明定董事、監察人之上下限額數及擔任董事、監察人之親等額數限制。</li> </ol>

第五章 財產	章名
<p>第十八條 宗教法人因出資、徵募購置或受贈之不動產，應造具不動產清冊送經主管機關備查。</p> <p>前項不動產登記名義人應為該宗教法人，並由該法人章程所定有權管理之人管理之。</p>	<p>宗教法人因出資、徵募購置或受贈之不動產，應造具不動產清冊送主管機關備查，且其不動產應以宗教法人名義登記，以避免宗教法人財產私有化產生紛爭及社會問題，俾利監督。</p>
<p>第十九條 宗教法人之財產及基金之管理，應受主管機關之監督；其監督辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>宗教法人之不動產，非經主管機關許可，不得處分、變更或設定負擔。寺院、宮廟、教會依其章程定有所屬宗教社會團體者，不動產之處分，應先報經所屬宗教社會團體之同意。</p> <p>前項許可應備表件、審查程序及其他應遵行之規則，由中央主管機關定之。</p> <p>宗教法人辦理獎助或捐贈，應符合章程所定之宗旨；其對特定團體或個人所為之獎助或捐贈，超過財產總額一定比率者，應經主管機關許可。</p> <p>前項財產總額一定比率，由主管機關定之。</p>	<p>一、第一項、第二項及第三項明定宗教法人之財產及基金管理應受主管機關之監督，且其不動產之處分應經主管機關許可及許可應備表件、審查程序及其他應遵行之規則，由中央主管機關訂定，以確保宗教法人之財產。</p> <p>二、第四項及第五項明定宗教法人辦理獎助或捐贈超過財產總額一定比率者，應經主管機關許可。</p>
<p>第二十條 宗教法人於本法施行前已繼續使用公有非公用土地從事宗教活動滿五年者，得檢具相關證明文件，報經主管機關核轉土地管理機關，依公產管理法規辦理讓售。</p> <p>前項供宗教目的使用之土地，得優先辦理都市計畫或使用地變更編定。</p> <p>各級政府擬定或變更都市計畫時，應以維護既有合法宗教用地及建築之完整為原則。</p>	<p>一、第一項明定宗教法人在本法施行前已繼續使用公有非公用土地從事宗教活動滿五年者，得依公產法規辦理讓售。</p> <p>二、第二項明定供宗教目的使用之土地，得優先辦理都市計畫或使用地變更編定，俾解決宗教法人土地使用問題。</p> <p>三、第三項明定各級政府擬定或變更都市計畫時，應以維護既有合法宗教用地及建築之完整為原則。</p>
<p>第二十一條 寺院、宮廟、教會之會計基礎採現金收付制，應設置帳簿，詳細記錄有關會計事項。</p> <p>宗教社會團體及宗教基金會之會計年度起迄以</p>	<p>關於宗教法人之會計基礎，為配合現況，宜就不同宗教法人型態作不同規範，爰明定寺院、宮廟、教會採現金收付制；宗教社會團體及宗教基金會採權責發生制。</p>

	<p>曆年制為準，會計基礎採權責發生制，應設置帳簿，詳細記錄有關會計事項，按期編造收支報告。</p> <p>前二項會計帳簿及憑證，準用商業會計法規 定保存十年或五年。</p>	
第二十二條	<p>宗教社會團體及宗教基金會應於年度開始前三個月，檢具年度預算書及業務計畫書，報主管機關備查。</p> <p>宗教法人應於年度結束後六個月內，檢具年度決算書，報主管機關備查。</p>	宗教團體依其類別，於年度開始及終了後應檢具相關書類報請主管機關備查。
第二十三條	<p>宗教法人除有銷售貨物、勞務收入或附屬作業組織者外，得依所得稅法相關規定，免辦理年度結算申報。</p> <p>個人或營利事業對宗教法人之捐贈，得依所得稅法相關規定，作為列舉扣除額，或列為費用或損失。</p> <p>宗教法人接受捐贈之所得及孳息，得依所得稅法相關規定，免納所得稅。</p>	<p>一、依財政部八十六年三月十九日台財稅第八六一八八六一四一號函訂定之「宗教團體免辦理所得稅結算申報認定要點」規定，宗教團體無銷售貨物、勞務收入或附屬作業組織者，得依所得稅法相關規定免辦理結算申報，爰於第一項明定之。</p> <p>二、第二項明定個人或營利事業，對宗教法人之捐贈，得依規定作為列舉扣除額，或列為費用或損失，以鼓勵捐贈。</p> <p>三、第三項明定以宗教法人名義接受捐款，得依所得稅法相關規定，免納所得稅。</p>
第二十四條	<p>私人或團體捐贈宗教法人專供宗教、教育、醫療、公益、慈善事業或其他社會福利事業等直接使用之土地，得由受贈人申請不課徵土地增值稅。但於再移轉第三人依法應課徵土地增值稅時，以該土地捐贈前之原規定地價或前次移轉現值為原地價，計算漲價總數額，課徵土地增值稅。</p>	私人或團體捐贈宗教法人專供宗教等直接使用之土地，於捐贈移轉時，不課徵土地增值稅。
第二十五條	<p>私人捐贈宗教法人之財產，專供宗教、教育、醫療、公益、慈善事業或其他社會福利事業等使用者，得依遺產及贈與稅法規定，不計入遺產總額或贈與總額。</p>	私人所有之財產，捐贈並登記為宗教法人所有，專供公益、慈善事業等使用時，得依遺產及贈與稅法第十六條或第二十條第一項第三款規定，不計入遺產總額或贈與總額。
第二十六條	<p>宗教法人解散，於清償債務後，其賸餘財產得依其</p>	一、第一項及第二項明定宗教法人解散後其賸餘財產之歸屬。

<p>章程之規定，歸屬於其他宗教法人。</p> <p>無前項章程之規定時，其賸餘財產歸屬於該宗教法人主事務所或會址所在地之地方自治團體。</p> <p>宗教法人經依第三十條第一項第二款規定，廢止其登記或設立許可後，其財產之處理，準用前二項規定。</p>	<p>二、第三項明定宗教法人經廢止其登記或設立許可後，其財產之處理，以期完備。</p>
<p><b>第 六 章 宗教建築物</b></p>	<p><b>章 名</b></p>
<p>第二十七條 宗教建築物係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。</p> <p>宗教建築物為社會發展之需要，經宗教建築物所在地之主管機關許可，並符合土地使用分區管制者，得為其他使用。</p> <p>宗教法人所有之宗教建築物供其作為宗教活動使用者，得依房屋稅條例免徵房屋稅，其基地得依土地稅減免規則免徵地價稅。供出租使用，且其收入全部作為宗教目的使用者，亦同。</p>	<p>一、 宗教建築性質特殊，且基於公共安全考量，故於第一項明定宗教建築物應依建築法令領得使用執照。</p> <p>二、 又為鼓勵宗教與社區生活相結合，於主管機關許可並符合土地使用分區規定者，宗教建築物得為其他使用，如作為社區活動中心、村里辦公處等，爰於第二項規定之。</p> <p>三、 第三項明定宗教建築物享有免稅規定之情形。</p>
<p>第二十八條 宗教法人於不妨礙公共安全、環境安寧及不違反建築或土地使用或公寓大廈管理法令之範圍內，經主管機關之許可，得以區分所有建築物為宗教建築物。</p>	<p>都市土地價格高昂，供宗教團體使用之土地取得不易，為因應都市道場、教會傳教之需，爰明定建築物於不違反建築、土地使用分區、水土保持、環境保護、公寓大廈管理或其他公共安全法令之範圍內，經主管機關之許可，得以區分所有建築物為宗教建築物。</p>
<p><b>第 七 章 附 則</b></p>	<p><b>章 名</b></p>
<p>第二十九條 宗教法人得按其章程所定目的及財產情形，依法興辦相關教育、醫療、公益、慈善事業或其他社會福利事業。</p>	<p>宗教法人得按其章程所定目的及財產情形，興辦公益、慈善事業或其他社會福利事業，以充分發揮宗教功能。</p>
<p>第 三十 條 宗教法人之宗教活動，有涉及詐欺、恐嚇、賭博、暴力、妨害風化或性自主犯罪行為者，除依相關法律規定處罰外，主管機關得限期令其改善；屆期仍</p>	<p>一、為維護公共秩序及公共利益，於第一項明定宗教法人之宗教活動違反相關法律，按其情節輕重予以處分。</p>

<p>不改善者，按其情節輕重，為下列之處分：</p> <p>一、解除法人代表、董事、理事、監事或監察人之職務。</p> <p>二、廢止其登記或設立許可。</p> <p>主管機關為前項之處分，其設有宗教事務諮詢委員會者，應徵詢宗教事務諮詢委員會之意見。非有三分之二以上之委員出席及出席委員三分之二以上之同意時，主管機關不得為前項之處分。</p>	<p>二、第二項明定宗教法人違反相關法律處分時，應徵詢宗教事務諮詢委員會之意見。</p>
<p>第三十一條 宗教法人違反第十八條、第十九條、第二十一條或第二十二條規定或違反章程情節重大者，主管機關得限期令其改善；屆期仍不改善者，應按其情節輕重，不予適用第二十三條至第二十五條及第二十七條全部或一部之規定。</p>	<p>宗教法人違反本法規定之處分。</p>
<p>第三十二條 宗教法人經主管機關之許可，得設立宗教教義研修機構；其許可條件、應備表件、審查程序、廢止許可及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p> <p>前項宗教教義研修機構其授予教育部認定之學位者，應依教育相關法律規定辦理。</p>	<p>一、為規範宗教教義研修機構，爰於第一項明定宗教法人經主管機關許可，得設宗教教義研修機構。</p> <p>二、第二項明定宗教教義研修機構如授予教育部認定之學位，應依教育相關法律規定辦理。</p>
<p>第三十三條 本法施行前，寺院、宮廟、教會附設之納骨、火化設施已滿十年者，視為宗教建築物之一部分。但以區分所有建築物為宗教建築物者，不適用之。</p> <p>前項視為宗教建築物一部分之納骨、火化設施，其有損壞者，得於原地原規模修建。</p>	<p>一、寺院、宮廟、教會附設納骨、火化設施由來已久，為宗教文化之一，惟多數未依墳墓設置管理條例之規定申請設置，為解決寺廟附設納骨、火化設施之問題，爰於第一項明定寺院、宮廟、教會於本法施行前，已附設滿十年之納骨、火化設施，視為宗教建築物之一部分。但以區分所有建築物為宗教建築物者，不適用之。此一規定旨在預防寺院、宮廟、教會在區分所有建築物內設置納骨塔及假借宗教名義附設納骨塔，而行營利之實。</p> <p>二、第二項明定視為宗教建築物一部分之納骨、火化設施如有損壞者，得於原地原規模修建。</p>

<p>第三十四條 本法施行前，已依其他法律登記之宗教團體，經依本法規定修正章程並報主管機關備查後，視為依本法登記或設立之宗教法人，發給宗教法人登記證書及圖記。</p>	<p>本法施行前，已依其他法律登記之宗教團體，符合一定條件者，視為依本法登記或設立之宗教法人。</p>
<p>第三十五條 外國宗教法人經主管機關之認許，得在本國購置土地供宗教團體興建宗教建築物使用；其認許條件、應備表件、審查程序、廢止認許及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>土地法第十九條規定：「外國人為供自用、投資或公益之目的使用，得取得左列各款用途之土地，其面積及所在地點，應受該管直轄市或縣（市）政府依法所定之限：一住宅。二營業處所、辦公場所、商店及工廠。三教堂。四醫院。五外僑子弟學校。六使領館及公益團體之會所。七墳場。八有助於國內重大建設、整體經濟或農牧經營之投資，並經中央目的事業主管機關核准者。前項第八款所需土地之申請程序、應備文件、審核方式及其他應遵行事項之辦法，由行政院定之。」爰增訂此條文，俾利外國宗教法人在國內取得或設定不動產權利。惟第三款所規定之「教堂」，係採廣義規定，應包含本草案第四條第一款所稱之寺院、宮廟、教會等宗教建築物。</p>
<p>第三十六條 非依本法設立或登記為宗教法人之個人或團體，而有經常性藉宗教信仰名義，對外從事宗教活動之事實者，直轄市或縣（市）主管機關應予清查，列冊輔導、管理。 前項輔導、管理，由直轄市、縣（市）制定或訂定自治法規辦理之。</p>	<p>非依本法設立或登記為宗教法人之個人或團體而有對外從事宗教活動事實者之輔導管理措施。</p>
<p>第三十七條 本法自公布日施行。</p>	<p>本法之施行日期。</p>

## 附錄二：受訪單位一覽表

編號	受訪背景	時間	地點
A 1	一貫道發一崇德點傳師	2004.03.29	發一崇德文教基金會
A 2	基督教地方教會弟兄	2004.04.07	信基大樓
A 3	台北市行天宮執事	2004.04.08	台北市行天宮
A 4	台北市龍山寺執行秘書	2004.04.14	台北市龍山寺
A 5	台北市保安宮	2004.05.13	台北市保安宮
B1	台北市政府民政局股長	2004.03.23	台北市政府
B2	台北縣政府民政局課長	2004.04.13	台北縣政府
B3	內政部民政局宗教輔導科科長	2004.04.19	內政部民政局
C1	台灣大學建築與城鄉研究所教授	2004.05.19	建築與城鄉研究所

A：宗教團體

B：政府部門

C：專家學者

### 附錄三：宗教團體訪談問題大綱

- 一、請問貴道場（教堂/會），在申請寺廟/教堂用地與附屬機構或設施（如醫院、學校、餐廳等）之合法登記及建築使用執照的過程中，曾經面臨那些問題及困難？
- 二、假如貴道場（教堂/會）因宗教活動的舉辦，而衍生的環境外部性問題，如噪音、交通擁擠、空氣污染、景觀破壞（如廣告物張貼）、環境髒亂等問題。在面對上述之環境衝擊的現象，請問貴單位過去是否曾參與哪些環境衝擊的改善議題？是否有配套或改善的方法來處理？所遭遇的困難為何？（請從噪音、停車、攤販、垃圾及廣告物張貼等公共議題談起）
- 三、請問貴道場（教堂/會）在宗教活動的舉辦上，是否曾經面臨場地取得或者是難以克服的問題或現象，後來是如何來處理或改善？（可舉例說明）
- 四、請問目前貴道場（教堂/會）的建築用地及附屬機構的區位需求、偏好與選擇條件通常為何？
- 五、請問貴道場（教堂/會）未來的經營方向希望朝什麼方向來努力？以及未來宗教活動與用地的需求及偏好為何？