Analysis of the Problem of Illegally Built Temples in Yangmingshan National Park

Huang, Yun-shi *

ABSTRACT:

Since Taiwan's retrocession, building and property issues have been very prevalent among Taiwan's religious groups. It is the most intractable long-standing problem plaguing governmental governance of religious organizations. According to data from the Ministry of the Interior, as of December 2012, there are 13,466 unregistered religious sites in Taiwan, mostly comprised of illegal buildings and land misuse. Comparing those registered and those needing to re-submit their application for formal registration yields a ratio of 55%: 45% respectively; there are approximately 6,800 temples without construction permit due to illegal use of land or buildings. Some of these illegal religious buildings are located in Yangmingshan National Park, impacting negatively the urban and rural landscape of our nation.

According to a survey in 2008, among 74 temples in Yangmingshan National Park, up to 69 are illegally built. The fact that these illegal complexes lie within the national park, an eco-sensitive reserve, poses a major challenge to National Park Administration for two specific reasons: complicate regulations with numerous applicable decrees on the one hand, and involvement of different government units on the other hand. These two elements are intricately commingled, affecting effective governance and counseling services of National Park Authority.

Through field surveys and in-depth interviews, this paper collects information from case studies on religious facilities and land management issues in Yangmingshan National

---

* Professor, Department of Religious Studies, Hsuan Chuang University, Taiwan.

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

Park. Investigations and analysis were carried out on various aspects, such as managers, buildings and land ownership, locations, transportation, development prohibited areas, and zones for permitted conditional development.

Keywords: Yangmingshan National Park, illegal temple buildings, request for retroactive registration, religious facilities

陽明山國家公園內違建寺廟之問題分析

黃運喜*

摘要

台灣地區宗教團體自光復後迄今之宗教建築物與土地違規使用問題，已有相當程度的普及性，是政府治理宗教事務最感棘手的問題，長期困擾著宗教團體。依內政部民國 101 年 12 月的資料，國內未登記宗教場所有 13,466 家，這些未登記的寺廟主要原因是寺廟違章建築或土地違規使用。另就正式登記與補辦登記的比例 55% : 45%計算，尚有約 6,800 家因土地或建築物違規使用的寺廟設施。在這些違建寺廟中，包括陽明山國家公園內的某些寺廟，已然影響國土的城鄉風貌。

依據民國 97 年的調查，在陽明山國家公園內有 74 間寺廟，其中高達 69 間屬違建。由於這些違建寺廟位於敏感的國家公園範圍內，在輔導過程中，因牽涉到的法令

---

* 玄奘大學宗教學系教授

本文係科技部整合型研究計畫《台灣環境倫理與動物倫理之佛教論述、影響與前瞻》之第二期報告。該項計畫編號為 NSC 101-2632-H-364-001-MY3。本計畫執行期間自民國 101 年 08 月 01 日起至 104 年 07 月 31 日止。

繁多，以及政府不同單位之間的權責問題，以致陽管處在管理、查處及輔導上，感到有心無力。

本文透過田野調查與深度訪談途徑，搜集陽明山國家公園內的宗教設施及土地使用管理問題的案例，分別就管理者、建築物及土地權屬、所在區位、限制發展地區及條件發展地區等項目加以檢核、分析。[1]

關鍵字：陽明山國家公園、寺廟違章建築、補辦登記、宗教設施

[1] 參與田野調查與深度訪談的人員除本文作者外，尚有銘傳大學吳惠巧教授，銘傳大學之學生葉偉茜、蕭念恩同學，因團隊的合作無間，本論文才能完成，在此致上最高謝意。

一、前言

自從 1872 年美國設立世界上第一座國家公園──黃石公園（Yellowstone Park）開始，迄今世界上已有 100 多個國家或地區設立近千座的國家公園。國家公園是指具有國家代表性的自然或人文資源地區，也是人類在近一百多年來深切體驗自然資源的稀少性與不可恢復性，而規劃應予保護的地區。[2]

台灣從 1984 年設立墾丁國家公園開始，至今也設立了八座國家公園與 1 座國家自然公園，無論是國家公園或國家自然公園都具有維護自然景觀與生物多樣性、史蹟保存、教育、遊憩與研究等功能，並且具有國家特殊代表性。

陽明山國家公園雖是台灣第三個成立的國家公園，但它的設立構想卻可推溯自日本政府統治台灣時期，當時日本人已規劃有「大屯國立公園」的計畫，後因太平洋戰爭爆發日本戰敗而未實現。1963 年交通部將大屯山、七星山、金山、野柳與富貴角等北部濱海地區合併規劃為「陽明國家公園」，總面積達 2 萬 8,400 餘公頃，但因缺乏法源而未執行。一直到 1983 年在行政院政務委員費驊的大力奔走下，終於在 1985 年經行政院核定，並經內政部辦理公告，在同年 9 月 15 日成立陽明山國家公園管理處。（以下簡稱陽管處）

---

[2] 魏宏晉，《台灣的國家公園》（台北縣：遠足文化，2010 年），頁 12。

台北盆地與大屯山、七星山為主體的陽明山火山群，有鐘狀或錐狀的山形，也有放射狀向四方奔瀉的溪流及瀑布，黃褐色的硫磺礦床，粗獷的火山斷層以及地熱溫泉，加上繁茂的植物生態，吸引動物前來覓食與棲息，孕育了眾多珍貴的動植物之自然資源園區，成就了面積達 1 萬 1,338 公頃的陽明山國家公園[3]特有的生物多樣性，兼具旅遊觀光與生態保育的功能，也吸引了宗教團體在園區內設置道場。

到底有多少寺廟設立於陽明山國家公園內？是政府與相關學術單位亟需瞭解的一個問題。根據 2008 年陽管處的委託研究案：《陽明山國家公園區域內寺廟現況調查及管理模式評估報告》得知，共有 74 間寺廟，僅 5 間為合法立案，其餘 69 間屬違建，但陽管處只針對其中 23 間寺廟依違章查處，其餘皆未即時處理，以致在其轄區範圍內之「慈心堂」於 2012 年 8 月 29 日凌晨發生火警，造成 6 死 1 傷慘劇，為此監察院經過調查後，認為相關單位稽查不力，讓民眾陷於風險，行政院應檢討。[4]

因宗教可以淨化人心，也具有教育的價值，宗教的目的在於求真、求善、求美，給予人們完美的象徵，亦能造福社會人群，整合人際關係，進而鞏固社會規範的功能。

---

[3] 陽明山國家公園原面積為 1 萬 1,455 公頃，2013 年 7 月第三次通盤檢討後，修正為 1 萬 1,338 公頃。

[4] 監察院，「臺北市慈心堂大火 6 死 1 傷慘劇案調查報告」，www.cy.gov.tw/AP_HOME%5COp。（2013.3.7 蒐詢）。

唯台灣各地寺廟違章建築與土地違規使用問題，卻日益嚴重且其範圍逐漸擴大，迄今仍未見政府能找出因應對策，將其納入政府的治理範疇，除了形成非法鼓勵，也成為政府治理宗教事務難解又棘手的問題。政府為解決陽明山國家公園內現存的寺廟問題，內政部國家公園計畫委員會在 2012 年 12 月 21 日第 101 次會議時決議：「請陽管處就本（按：指陽明山國家公園）計畫通盤檢討後，針對園區內現有宗教設施問題之解決，做一調查、統計，並對未能解決者，研提改善方案，必要時循計畫變更程序辦理。」[5]為落實此決議，陽管處於 2013 年 12 月委託銘傳大學吳惠巧教授、玄奘大學黃運喜教授做實地調查與訪談，希望能完成既存宗教設施暨土地使用管理問題之調查、評估與分析，並對部分有希望輔導合法使用的寺廟提出解決對策，最後是研擬宗教設施土地使用規範機制及陽明山國家公園保護利用管制原則有關宗教設施修訂條文，提供相關主管單位之參考，期能促進宗教團體之永續經營。

由於陽管處的委託專案重點在國家公園內的宗教設施合法化的探討，與國科會「臺灣本土宗教思想倫理對生態、環境的論述、影響與前瞻──臺灣環境倫理與動物倫理論述、影響與前瞻」整合型計畫之子計畫：「臺灣寺廟違建現況調查及其對生態

[5] 內政部，「內政部國家公園計畫委員會第 101 次會議紀錄」，內政部台內營字第 102080053 號函，中華民國 102 年 1 月 22 日。

環境影響之評估」重點為都市與非都市土地範圍內的宗教建築物，範圍與管制的主要法規不同但可互補，同時進行兩個不同類型的研究，可以進行比較以增加這兩個研究的深度和廣度。日後國科會子計畫：「臺灣寺廟違建現況調查及其對生態環境影響之評估」之結案報告，也會納入陽明山國家公園內寺廟調查及其對生態環境影響之評估的重點。

二、相關文獻回顧

有關陽明山國家公園各項議題之研究，在陽管處的委託計畫《「陽明山學基礎建構推動計畫」總結報告書》中，已蒐集研究報告 308 種、論文 129 篇、期刊報導 118 篇、其他報導或資料 13 種，共計 568 種資料的目錄，[6]這份報告對於學者研究陽明山國家公園各項議題具有很高的參考價值，從這份中可發現，目前的研究偏重在自然生態（動植物）、自然環境（地形地質）、觀光遊憩與解說、水利灌溉類等。讓人感到意外的是宗教類的篇數為 0 篇，土地管制利用類為 5 篇，從這份報告書中可知陽明山國家公園寺廟與管制利用的相關研究非常的貧乏。

陽管處首度對於轄區內寺廟進行調查研究，是在 2008 年時，委託中華民國都市

[6] 中國文化大學市政研究所，《「陽明山學基礎建構推動計畫」總結報告書》（台北市：中國文化大學市政研究所，2005 年）。

計劃學會進行，該學會於結案時撰寫《陽明山國家公園區域內寺廟現況調查及管理模式評估報告》、[7]《陽明山國家公園寺廟照片及資料集》，[8]這兩本研究報告是目前陽明山國家公園內最完整的寺廟研究資料。

就內政部營建署的角度而言，台灣現有八個國家公園與一個國家自然公園，這些國家公園及國家自然公園成立的時間不一，轄區內的自然景觀、人文資源也不一樣，園區內的土地使用與分區管制規範也不盡相同，將來如何建立一套具體可行的審議與管理規範，是主管單位的當務之急，職是之故，內政部營建署的委託研究案之《國家公園計畫分級分類與審議規範之研究成果報告書》，[9]就提供日後修法的方向與建議。

自 1985 年陽明山國家公園計畫開始實施，經過 1995 年、2005 年、2013 年三次通盤檢討，[10]將轄區內部分土地使用分區與用地類別略加調整，以及與此相對修訂的「陽明山國家公園保護利用管制原則」，也將影響到部分寺廟是否能夠輔導其合法化。

---

[7] 中華民國都市計劃學會，《陽明山國家公園區域內寺廟現況調查及管理模式評估報告》（台北市：中華民國都市計劃學會，2008 年）。

[8] 中華民國都市計劃學會，《陽明山國家公園寺廟照片及資料集》（台北市：中華民國都市計劃學會，2008 年）。

[9] 陳一夫，《國家公園計畫分級分類與審議規範之研究成果報告書》，2012 年。

[10] 內政部，《陽明山國家公園計畫（第三次通盤檢討）摘要說明》（台北市：內政部，2013 年）。

在學者的研究論文方面，屬於觀光遊憩類的論文有：洪慎憶、凌德麟，〈影響遊客對生態旅遊態度之因子研究──以陽明山國家公園為例〉、[11]陳水源，〈遊憩體驗實證之研究──以陽明山國家公園之為例〉、[12]黃淑君、林慧娟、郭家汝，〈解說內容之涉入程度對遊客環境認知、遊憩體驗和滿意度之影響──以陽明山魚路古道為例〉、[13]楊增華，鄭雅筠，〈環境態度與情境因素對遊客破壞行為之影響──以陽明山國家公園遊客亂丟垃圾為例〉、[14]劉鴻喜、陳文尚、林遠航，〈陽明山國家公園遊客識覺環境之調查研究〉、[15]鄭三權，〈國家公園遊客休閒體驗與需求之研究──以陽明山國家公園為例〉。[16]由於國家公園的在功能上具有觀光遊憩與教育的目的，寺廟往往是遊客必到之處，這些論文的觀點可以做為參考。

---

[11] 洪慎憶、凌德麟，〈影響遊客對生態旅遊態度之因子研究──以陽明山國家公園為例〉，《戶外遊憩研究》第 8 卷第 3 期（2005 年秋季號），頁 103-128。

[12] 陳水源，〈遊憩體驗實證之研究──以陽明山國家公園之為例〉，《戶外遊憩研究》第 1 卷第 1 期（1998 年 4 月），頁 39-75。

[13] 黃淑君、林慧娟、郭家汝，〈解說內容之涉入程度對遊客環境認知、遊憩體驗和滿意度之影響──以陽明山魚路古道為例〉，《觀光研究學報》第 9 卷第 1 期（2003 年），頁 79-90。

[14] 楊增華，鄭雅筠，〈環境態度與情境因素對遊客破壞行為之影響──以陽明山國家公園遊客亂丟垃圾為例〉，《戶外遊憩研究》第 26 卷第 4 期（2013 年冬季號），頁 83-98。

[15] 劉鴻喜、陳文尚、林遠航，〈陽明山國家公園遊客識覺環境之調查研究〉，《中國文化大學地理學系地理研究報告》第 9 期（1996 年 5 月），頁 305-348。

[16] 鄭三權，〈國家公園遊客休閒體驗與需求之研究──以陽明山國家公園為例〉，《休閒保健期刊》第 4 期，2010 年 12 月，頁 201-216。

在土地管制與利用方面的論文有：林建元，〈條件式開發許可與發展影響費之探討──林建元〉、[17]洪鴻智、王翔榆，〈多元性區域環境風險評估──以陽明山國家公園為例〉、[18]薛益忠、李清漢、高慶珍、林啟賢，〈陽明山國家公園計畫內一般管制區土地利用發展總量評估〉。[19]以上論文涵蓋土地利用、開發許可、風險評估方面，日後研究者在考慮如何修訂管制規範時具有參考價值。

另外，范佐東、王義仲，〈國家公園內「聚落社區」共同規畫機制之評估與分析──以陽明山竹子湖地區為例〉、[20]曹勝雄、孫君儀，〈建構地方依附因果關係模式〉，[21]則提供被管理者（陽明山住民、寺廟）與管理者（陽管處）之間如何建立相互依存的合作夥伴關係的線索。

三、陽明山國家公園內寺廟實地訪談資料分析

---

[17] 林建元，〈條件式開發許可與發展影響費之探討──林建元〉，《都市與計畫》第 15 卷（1989 年），頁 59-69。

[18] 洪鴻智、王翔榆，〈多元性區域環境風險評估──以陽明山國家公園為例〉，《都市與計畫》第 37 卷第 1 期（2010 年），頁 97-119。

[19] 薛益忠、李清漢、高慶珍、林啟賢，〈陽明山國家公園計畫內一般管制區土地利用發展總量評估〉，《中國文化大學地理學系地理研究報告》第 15 期（2002 年 5 月），頁 39-56。

[20] 范佐東、王義仲，〈國家公園內「聚落社區」共同規畫機制之評估與分析──以陽明山竹子湖地區為例〉，《中華林學季刊》第 42 卷第 4 期（2009 年），頁 557-575。

[21] 曹勝雄、孫君儀，〈建構地方依附因果關係模式〉，《地理學報》第 55 期（2009 年），頁 43-63。

為方便分析陽明山國家公園現存寺廟問題，吳惠巧教授與本文作者共同制訂實地訪談問卷，此問卷內容除宗教團體的名稱、地址、負責人的姓名與連絡電話、訪談日期、與談人（研究團隊、宗教團體）姓名等基本資料外，同時設計開訪性題目 22 題，以及封閉型問卷 20 題，希望透過這 42 題的訪談紀錄分析，能夠瞭解寺廟現況與在輔導合法化問題時可能遭到的困難，再根據現有法令建議該寺廟維持現況使用及管制，或將其列入輔導，使其完成寺廟登記，土地與建築物有機會符合政府規定使用。

實地訪談從 103 年 1 月 11 日開始，至 1 月 25 日為止，共計訪談 52 家寺廟，（見附錄一：陽明山國家公園內之寺廟實地訪談資料表），分別就這 52 家寺廟在土地使用、建築物使用、寺廟登記是否符合現行法令進行瞭解，以下為實地訪談資料之量化分析。

（一）寺廟分布

實地訪談之 52 家寺廟均在陽管處列管名單內，所在位置及比例分別為台北市士林區 9 家（17.30%）、北投區 35 家（67.30%），新北市淡水區 2 家（3.84%）、石門區、三芝區均為 1 家（各 1.92%），金山區、萬里區均為 2 家（各 3.84%）。（表一）

表一：寺廟分布統計表

區位	數量	百分比
台北市士林區	9	17.30%
台北市北投區	35	67.30%
新北市淡水區	2	3.84%
新北市石門區	1	1.92%
新北市三芝區	1	1.92%
新北市金山區	2	3.84%
新北市萬里區	2	3.84%

（二）整體宗教別及各行政區寺廟之所屬宗教別

52 家寺廟所屬宗教別分別為：佛教 20 家（38.46%）、道教 / 民間信仰 28 家（53.85%）、一貫道、道家崑崙仙宗、無極教、佛乘宗各 1 家（各 1.92%）。（表二）

表二：實地訪談寺廟之所屬宗教別統計表

宗教別	數量	百分比
佛教	20	38.46%
道教 / 民間信仰	28	53.85%

一貫道	1	1.92%
道家崑崙仙宗	1	1.92%
無極教	1	1.92%
佛乘宗	1	1.92%

實地訪談各行政區寺廟所屬之宗教，分別為台北市士林區：佛教 5 家，佔該區 55.6%、全部（52 家）9.61%，道教 / 民間信仰 4 家，佔該區 44.4%，全部 7.69%；台北市北投區：佛教 13 家，佔該區 37.14%、全部（52 家）25%、一貫道、道家崑崙仙宗、無極教、佛乘宗各 1 家，各佔該區 2.86%、各佔全部 1.92%；新北市淡水區：佛教 1 家，佔該區 50%、全部 1.92%，道教 / 民間信仰 1 家，佔該區 50%、全部 1.92%；新北市石門區、三芝區：佛教各 1 家，各佔該區 100%、各佔全部 1.92%；新北市萬里區：佛教 1 家，佔台該區 50%、全部 1.92%，道教 / 民間信仰 1 家，佔該區 50%、全部 1.92%。（表三）

表三：各行政區寺廟之所屬宗教統計表

區位	宗教別		佔該區位百分比	佔全部百分比
台北市士林區	佛教	5	55.6%	9.61%

	道教 / 民間信仰	4	44.4%	7.69%
台北市北投區	佛教	13	37.14%	25%
	道教 / 民間信仰	18	51.42%	34.61%
	一貫道	1	2.86%	1.92%
	道家崑崙仙宗	1	2.86%	1.92%
	無極教	1	2.86%	1.92%
	佛乘宗	1	2.86%	1.92%
新北市淡水區	佛教	1	50%	1.92%
	道教 / 民間信仰	1	50%	1.92%
新北市石門區	道教 / 民間信仰	1	100%	1.92%
新北市三芝區	道教 / 民間信仰	1	100%	1.92%
新北市金山區	道教 / 民間信仰	2	100%	3.84%
新北市萬里區	佛教	1	50%	1.92%
	道教 / 民間信仰	1	50%	1.92%

（三）整體寺廟土地權屬及各行政區寺廟之土地權屬

52 家寺廟之土地權屬分別為：國有財產 21 家（40.38%），私有財產 14 家（26.92%），寺廟財產 2 家（3.84%），部分國有、部分私有 9 家（17.30%），部分國有、部分寺廟所有 2 家（3.84%），部分市有、部分私有 1 家（1.92%），部分國有、部分市有、部分私有 3 家（5.77%）。（表四）

表四：寺廟之土地權屬統計表

所有權歸屬	數量	百分比
國有財產	21	40.38%
私有財產	14	26.92%
寺廟財產	2	3.84%
部分國有、部分私有	9	17.30%
部分國有、部分寺廟所有	2	3.84%
部分市有、部分私有	1	1.92%
部分國有、部分市有、部分私有	3	5.77%

實地訪談各行政區寺廟之土地權屬，分別為台北市士林區：國有財產 2 家，佔該區 22.22%，佔全體 3.84%；私有財產 4 家，佔該區 44.44%，佔全體 7.69%；部分國

有、部分私有 2 家，佔該區 22.22%，佔全體 3.84%。台北市北投區：國有財產 20 家，佔該區 57.14%，佔全體 38.46%；私有財產 6 家，佔該區 17.4%，佔全體 11.53%；寺廟財產 2 家，佔該區 5.71%，佔全體 3.84%；部分國有、部分私有 3 家，佔該區 8.57%，佔全體 5.77%；部分國有、部分寺廟所有 2 家，佔該區 5.71%，佔全體 3.84%；部分市有、部分私有 1 家，佔該區 2.86%，佔全體 1.92%；部分國有、部分市有、部分私有 1 家，佔該區 2.86%，佔全體 1.92%。新北市淡水區：私有財產 1 家，佔該區 50%，佔全體 1.92%；部分國有、部分私有 1 家，佔該區 50%，佔全體 1.92%。新北市石門區：私有財產 1 家，佔該區 100%，佔全體 1.92%。新北市三芝區：部分國有、部分私有 1 家，佔該區 100%，佔全體 1.92%。新北市萬里區：私有財產 1 家，佔該區 50%，佔全體 1.92%；部分國有、部分私有 1 家，佔該區 50%，佔全體 1.92%。（表五）

表五：各行政區寺廟之土地權屬統計表

區位	土地權屬		佔該區位百分比	佔全部百分比
台北市士林區	國有財產	2	22.22%	3.84%
	私有財產	4	44.44%	7.69%
	部分國有、部分私有	2	22.22%	3.84%

	部分國有、部分市有、部分私有	1	11.11%	1.92%
台北市北投區	國有財產	20	57.14%	38.46%
	私有財產	6	17.4%	11.53%
	寺廟財產	2	5.71%	3.84%
	部分國有、部分私有	3	8.57%	5.77%
	部分國有、部分寺廟所有	2	5.71%	3.84%
	部分市有、部分私有	1	2.86%	1.92%
	部分國有、部分市有、部分私有	1	2.86%	1.92%
新北市淡水區	私有財產	1	50%	1.92%
	部分國有、部分私有	1	50%	1.92%
新北市石門區	私有財產	1	100%	1.92%
新北市三芝區	部分國有、部分私有	1	100%	1.92%
新北市	私有財產	1	50%	1.92%

金山區	部分國有、部分私有	1	50%	1.92%
新北市	私有財產	1	50%	1.92%
萬里區	部分國有、部分私有	1	50%	1.92%

（四）整體寺廟建築物權屬及各行政區寺廟之建築物權屬

52 家寺廟建築物地權屬分別為：私有財產 42 家（80.77%）、寺廟財產 7 家（13.46%）、未登記 2 家（3.84%）、不詳 1 家（1.92%），不詳原因是實地訪談時未見到負責人，事後也無法連繫上。（表六）

表六：各寺廟建築物權屬統計表

所有權歸屬	數量	百分比
私有財產	42	80.77%
寺廟財產	7	13.46%
未登記	2	3.84%
不詳	1	1.92%

實地訪談各行政區寺廟之建築物權屬，分別為台北市士林區：私有財產 8 家，佔該區 88.89%，佔全體 15.38%；寺廟財產 1 家，佔該區 11.11%，佔全體 1.92%。台北

市北投區：私有財產 27 家，佔該區 77.14%，佔全體 51.92%；寺廟財產 5 家，佔該區 14.28%，佔全體 9.61%；未登記 2 家，佔該區 5.71%，佔全體 3.84%；不詳 1 家，佔該區 2.86%，佔全體 1.92%。新北市淡水區：私有財產 2 家，佔該區 100%，佔全體 3.84%。新北市石門區、三芝區:均為私有財產 1 家,佔該區 100%,各佔全體 1.92%。新北市金山區、萬里區,均為私有財產 2 家,佔該區 100%,各佔全體 3.84%。(表七)

表七：實地訪談各區位之寺廟建築物權屬統計表

區位	建築物權屬		佔該區位百分比	佔全部百分比
台北市士林區	私有財產	8	88.89%	15.38%
	寺廟財產	1	11.11%	1.92%
台北市北投區	私有財產	27	77.14%	51.92%
	寺廟財產	5	14.28%	9.61%
	未登記	2	5.71%	3.84%
	不詳	1	2.86%	1.92%
新北市淡水區	私有財產	2	100%	3.84%
新北市石門區	私有財產	1	100%	1.92%

新北市三芝區	私有財產	1	100%	1.92%
新北市金山區	私有財產	2	100%	3.84%
新北市萬里區	私有財產	2	100%	3.84%

（五）寺廟所在地之使用分區及各行政區寺廟所在地之使用分區

52 家寺廟所在地之使用分區分別為 : 管三[22]4 家(7.69%), 管四 11 家(21.15%), 管五 1 家(1.92%), 遊憩區 3 家(5.77%), 核特 18 家(34.61%), 道特 1 家(1.92%), 管三、管四 7 家(13.46%), 管三、道特 4 家(7.69%), 管三、管四、道特 1 家(1.92%)。（表八）

表八：各寺廟所在地之使用分區統計表

使用分區	數量	百分比
第三種一般管制區（管三）	4	7.69%
第四種一般管制區（管四）	11	21.15%
第五種一般管制區（管五）, 細部計畫變更核准前暫依第三種一	1	1.92%

[22] 為求行文簡便，本論文以簡稱敘述使用分區，如以「管三」稱呼「第三種一般管制區」,「管四」稱呼「第四種一般管制區」。

般管制區（管三）列管		
遊憩區	3	5.77%
核心特別景觀區（核特）	18	34.61%
道路特別景觀區（道特）	1	1.92%
第三種一般管制區（管三）、第四種一般管制區（管四）	7	13.46%
第三種一般管制區（管三）、道路特別景觀區（道特）	4	7.69%
第三種一般管制區（管三）、第四種一般管制區（管四）、道路特別景觀區（道特）	1	1.92%
核心特別景觀區（核特）、第三種一般管制區（管三）	1	1.92%
核心特別景觀區（核特）、第四種一般管制區（管四）、道路特別景觀區（道特）	1	1.92%

實地訪談各行政區寺廟所在地之使用分區，分別為台北市士林區：管四 6 家，佔該區 66.67%，佔全體 11.54%；遊憩區 1 家，佔該區 11.11%，佔全體 1.92%；管三 2 家，佔該區 22.22%，佔全體 3.84%。台北市北投區：管四 2 家，佔該區 5.71%，佔全體 3.84%，管三 2 家，佔該區 5.71%，佔全體 3.84%；遊憩區 2 家，佔該區 5.71%，

佔全體 3.84%；管五 1 家，佔該區 2.86%，佔全體 1.92%；核特 18 家，佔該區 51.42%，佔全體 34.61%；道特 1 家，佔該區 2.86%，佔全體 1.92%；管三、管四 4 家，佔該區 11.42%，佔全體 7.69%。新北市淡水區：管四 2 家，佔該區 100%，佔全體 3.84%。新北市石門區、三芝區：均為管三、管四 1 家，各佔該區 100%，佔全體 1.92%。新北市金山區：管三、道特 1 家，佔該區 50%，佔全體 1.92%；管三、管四、道特 1 家，佔該區 50%，佔全體 1.92%。新北市萬里區：管三、管四 1 家，佔該區 50%，佔全體 1.92%；管四 1 家，佔該區 50%，佔全體 1.92%。（表九）

表九：各行政區寺廟所在地之使用分區統計表

區位	使用分區		佔該區位百分比	佔全部百分比
台北市士林區	第四種一般管制區（管四）	6	66.67%	11.54%
	遊憩區	1	11.11%	1.92%
	第三種一般管制區（管三）	2	22.22%	3.84%
台北市北投區	第四種一般管制區（管四）	2	5.71%	3.84%
	第三種一般管制區（管三）	2	5.71%	3.84%
	遊憩區	2	5.71%	3.84%

	一般管制區第五類使用地（管五),細部計畫變更核准前暫依管三列管	1	2.86%	1.92%
	核心特別景觀區（核特）	18	51.42%	34.61%
	道路特別景觀區（道特）	1	2.86%	1.92%
	第三種一般管制區(管三)、第四種一般管制區（管四）	4	11.42%	7.69%
	第三種一般管制區(管三)、道路特別景觀區（道特）	3	8.57%	5.77%
	第三種一般管制區(管三)、第四種一般管制區(管四)、道路特別景觀區（道特）	1	2.86%	1.92%
	核心特別景觀區(核特)、第四種一般管制區(管四)、道路特別景觀區	1	2.86%	1.92%
新北市淡水區	第四種一般管制區（管四）	2	100%	3.84%
新北市石門區	第三種一般管制區(管三)、第四種一般管制區（管四）	1	100%	1.92%
新北市	第三種一般管制區(管三)、	1	100%	1.92%

三芝區	第四種一般管制區（管四）			
新北市金山區	第三種一般管制區(管三)、道路特別景觀區（道特）	1	50%	1.92%
	第三種一般管制區(管三)、第四種一般管制區(管四)、道路特別景觀區（道特）	1	50%	1.92%
新北市萬里區	第三種一般管制區(管三)、第四種一般管制區（管四）	1	50%	1.92%
	一般管制區第四類使用地（管四）	1	50%	1.92%

四、陽明山國家公園內之寺廟管制及問題分析

（一）寺廟管制

陽明山國家公園之土地及建築物管制，主要是依據「國家公園法」，再經法定程序制定「陽明山國家公園計畫」(含歷次通盤檢討計畫)，針對各種使用分區內容允許建築使用項目的建蔽率、容積率、建築物高度限制等，均於此計畫書圖及「陽明山國

家公園保護利用管制原則」中規定之。

在土地使用分區管制方面，「陽明山國家公園保護利用管制原則」第 1 章第 3 點規定：圍內按區域內現有土地利用型態及資源特性，劃定生態保護區、特別景觀區、史蹟保存區、遊憩區及一般管制區等 5 分區，並為利經營管理需要，依照資源特性、發展現況與實際需要，將特別景觀區、一般管制區劃分為 7 類：特別景觀區細分為「核心特別景觀區」、「道路特別景觀區」兩種。一般管制區再細分為第一種至第五種一般管制區，也就是一般所謂的「管一」、「管二」、「管三」、「管四」、「管五」。

在五種使用分區中，陽明山國家公園「保護利用管制原則」第 8 章第 31 點，將公園範圍內土地及建築物之使用，依其性質、用途、規模，分為 20 組，每組都有允許使用的範圍，其中第 14 組為「宗教設施」。依規定「宗教設施」是屬於附條件允許使用項目，只能設立在管一、管三、管四、管五等分區內。根據已訪談陽明山國家公園內之 52 家寺廟，並未設立在管一範圍內，設立在管三者 3 家，管四者 11 家，管五者 1 家（暫依管三列管），若這 15 家寺廟符合以下的附帶條件，則允許合法使用：（一）限民國 74（1985）年 9 月 1 日（國家公園計畫公告實施）前已存在，並為合法建築物或原有合法建築物，得就原地拆除後之新建、增建、改建或修建。（二）合

法登記有案者。三、由管理處會同有關機關個案審查。四、應提出環境補償計畫。[23]

依上開規定，陽明山國家公園各使用分區原則上大都不准供寺廟建築使用。從實地訪談得知，這 52 家寺廟都是在 1985 年 9 月 1 日國家公園計畫實施前既已存在，基於法律不溯及既往原則，在國家公園計畫實施前，不符土地使用分區管制者，只准予保留作原有之使用，至於原有建築物修繕、新建、增建、改建及修建等行為，則須由使用者向陽管處申請核可後才能為之。

站在主管單位陽管處的角度，寺廟的合法使用，前提是寺廟必須在 1985 年 9 月 1 日國家公園計畫實施前既已存在，然後才能考慮下列三個重點：土地使用合法、建築物使用合法、登記使用合法。土地使用合法是指寺廟所座落的地點，必須是符合土地使用分區之管一、管三、管四、管五等分區內。建築物使用合法是指建築物必須取得使用執照；登記使用合法是指必須完成寺廟財團法人登記或寺廟登記。以上三者具備，則該寺廟就算合法寺廟。

若寺廟不符合土地使用合法、建築物使用合法之任何一項或兩項，「陽明山國家公園保護利用管制原則」也制定一些補救措施：

（一）在不符合土地使用合法方面：2013 年 7 月公布的《陽明山國家公園計畫

[23] 「陽明山國家公園保護利用管制原則」第六章，第 18 點、第 20 點、第 21 點。

（第三次通盤檢討)計畫書》, 以及同步修訂的「陽明山國家公園保護利用管制原則」第 7 章第 29 點，將一般管制區增加第五種一般管制區（管五），讓位於道路特別景觀區、第三及第四種一般管制區的聚落社區，得由管理處擬定細部計畫或依下列規定自提社區改造細部計畫，經國家公園主管機關審議通過，變更為第五種一般管制區(管五)。若寺廟符合相關規定，可以結合聚落社區的居民、社區組織、專家學者、具規劃設計背景之專業人士合組社區規劃小組，研擬社區改造細部計畫，並獲當地居民半數以上參與同意後，提送管理處報請國家公園主管機關核准，目前台北市北投區千光寺就是依循此程續申請變更為管五用地。

（二）在建築物使用合法方面：1985 年 9 月 1 日國家公園計畫實施前既已存在的寺廟，若未取得使用執照，在申請合法化之前，必須依法定程序申請原有合法建築物之認定，其程序依「陽明山國家公園保護利用管制原則」第 8 章第 34 點規定，此建築物在台北市境內部分為民國 59 年 7 月 4 日前已建造完成之建築物；在新北市境內部分，實施區域計畫地區以北部區域計畫 70 年 2 月 15 日公告日期前；內政部指定地區依「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」指定之行政區域內一至十二等則田地目土地及淡水區、三芝區、金山區內各類則土地，以民國 62 年 12 月 24 日前已建

造完成之建築物。申請人應檢附航測地形圖（臺北市部分民國 58 年 7 月測製）、建物權屬證明文件、土地所有權相關證件（土地登記簿謄本、地籍圖謄本、土地使用同意書）及下列繳納自來水費或電費收據、戶籍證明、門牌證明、繳稅證明等佐證文件，並會同地政、戶政單位確認合於台北市或新北市的建管時間點。此外還要準備具經建築師及申請人簽認與現況相符之各層平面圖、立面圖（比例尺 1/100）、地籍配置圖（1/500、或 1/600 或 1/1200）、面積計算表及彩色相片(各向正立面、屋頂及周圍環境)、結構安全證明書等文件，並現場勘查確認建築物範圍。

另在登記使用合法方面，根據已訪談陽明山國家公園內之 52 家寺廟資料，完成寺廟正式登記者共 6 家，已辦理補辦登記者 6 家，其餘 40 家為未辦理寺廟登記，其中有 2 家已焚毀。由於內政部於 2013 年 8 月修訂「寺廟登記規則」第 1 條、第 2 條，並刪除第 9 條、第 13 條，修訂後第 2 條為「寺廟登記分設立登記及變動登記。本規則所稱寺廟指適用監督寺廟條例之寺廟。」此外，內政部也同步修訂「辦理寺廟登記須知」，規定寺廟辦理登記的程序及應準備的文件。新制的寺廟登記自 2014 年 1 月開始實施，若以前完成正式登記的寺廟未在 2 年內完成設立登記，則舊有的寺廟登記證將作廢，此規定亦規範陽明山國家公園內的所有寺廟。

（二）問題分析

從地政資料與實地訪談的紀錄分析，陽明山國家公園內之 52 家寺廟中，座落於管三者 4 家，管四者 11 家，同時座落在管三、管四者 7 家，管三、道特者 4 家，管三、管四、道特者 1 家，由於管三管制較為寬鬆，國家公園設立前的既存寺廟，若建蔽率、高度、建築面積，總樓地板面積等都符合「陽明山國家公園保護利用管制原則」規定，在尋求合法化過程中不須要變更為管五。若土地全部或部分座落於管四或道特，因這二種使用分區管制嚴格，由聚落社區提出變更為管五，不失為可行之道。[24]唯此一管道對於寺廟數量最多、最密集的台北市北投區幽雅路杏林巷的寺廟群（約有 20 家寺廟）而言，因位於核心特別景觀區，還是無法解套。

在 52 家既存寺廟中，具有使用執照者僅少數幾家，大多數寺廟無使用執照的原因包括：興建時未申請建造執照、佔用公有土地、建築基地未在建築線內，或建蔽率、高度、建築面積，總樓地板面積等超過「陽明山國家公園保護利用管制原則」規定。[25]若要依建管法規申請補照，必先視違規項目加以改善，如與公有土地主管單位（國有

---

[24] 目前已提出變更為管五者，僅光泉寺 1 家，唯光泉寺原座落於管三，因附近餐廳業者為符合商業使用，邀請光泉寺以聚落社區名義一併申請變更為管五。

[25] 「陽明山國家公園保護利用管制原則」規定管三、管四之宗教設施，建蔽率為 40%，建築物絕對高度為 10.5 公尺，層樓數為 3 層樓，建築面積為 165 平方公尺，樓地板總面積為 495 平方公尺。

財產局、林務局、台北市政府）完成承租手續，或拆除超過規定之部分建築物，同時要證明在國家公園設立前就有此建築，並未經重建、改建。

新制的寺廟設立登記自 2014 年 1 月開始實施，因「寺廟登記規則」第二條規定：「本規則所稱寺廟指適用監督寺廟條例之寺廟」，也就是規範的對像是募建寺廟，若是私建寺廟則屬任意登記，寺廟可自行選擇登記或不登記。若私建寺廟選擇不登記，似乎與主管單位陽管處期望登記使用合法不符。若選擇登記，依「辦理寺廟登記須知」第 4 點，寺廟建築物必須專供宗教使用並取得用途為寺廟之建築物使用執照，與建築物外觀具所屬宗教建築特色，或經所屬教會證明具該宗教建築特色。另在第 19 條規定，「寺廟不動產應登記為寺廟所有。但因法律規定，並報經直轄市、縣市政府同意者，不在此限。」

依據實際訪談所得資料，陽明山國家公園內之寺廟，絕大多數為私建寺廟，在 52 家訪談寺廟中，負責人年紀超過 60 歲以上者有 21 家，其中有 20 家沒有徒弟或接班人；有 2 家負責人已往生，其家屬已無力或不願負責寺務。有 2 家寺廟已焚毀，無法辦理設立登記，全部土地為自有者共 14 家，其他 38 家均佔有或承租公有地，因與「寺廟不動產應登記為寺廟所有」規定不符，欲辦理寺廟設立登記，因無法取得登記

寺廟名下的土地所有權狀，或出具土地所有權人捐贈同意書及印鑑證明，要完成設立登記的機會幾乎是微乎其微。

從上述分析可知，陽明山國家公園內之既存寺廟，想要以「陽明山國家公園保護利用管制原則」、「寺廟登記規則」、「辦理寺廟登記須知」等規定達到土地使用合法、建築物使用合法、登記使用合法三個目標，其困難度是相當高的。不過因這些寺廟成立在陽明山國家公園成立前，基於法律不溯及既往原則，這些寺廟仍舊可以維持現況繼續使用，但無法再從事增建、改建、重建等行為，至於修繕則須向陽管處提出申請核准，否則將受罰並回復原狀。

五、結論

陽明山國家公園是台灣第三個成立的國家公園，時間在 1985 年經行政院核定，並經內政部辦理公告，在同年 9 月 15 日成立陽管處，依實務作法，陽管處對於 1985 年 9 月 1 日以前就存在的寺廟，認定為既存寺廟，准許維持現況使用。為瞭解陽明山國家公園內的寺廟狀況，2008 年陽管處曾委託中華民國都市計劃學會進行普查，在其結案之《陽明山國家公園區域內寺廟現況調查及管理模式評估報告》得知，共有 74 間寺廟，僅 5 間為合法立案，其餘 69 間屬違建，其後經歷轄區範圍內之「慈心堂」

於 2012 年 8 月 29 日凌晨發生火警，造成 6 死 1 傷慘劇，以及內政部國家公園計畫委員會在 2012 年 12 月 21 日第 101 次會議時決議：請陽管處就陽明山國家公園計畫通盤檢討後，針對園區內現有宗教設施問題之解決，做一調查、統計，並對未能解決者，研提改善方案，必要時循計畫變更程序辦理。

本論文為作者及研究團隊，於 2014 年 1 月在陽明山國家公園，從事 52 家寺廟實地訪談的初步報告，除文獻回顧外，主要是分析寺廟分布、整體宗教別及各行政區寺廟之所屬宗教別、整體寺廟土地權屬及各行政區寺廟之土地權屬、整體寺廟建築物權屬及各行政區寺廟之建築物權屬、寺廟所在地之使用分區及各行政區寺廟所在地之使用分區等項目的數量及百分比。再從法令層次討論政府對這些寺廟的管制規定，現有寺廟不符合土地使用合法、建築物使用合法之補救措施，也分析這些補救措施是否對相關寺廟有所幫助。最後從內政部「寺廟登記規則」、「辦理寺廟登記須知」看這些寺廟是否容易完成設立登記。

本論文的最後結論為陽明山國家公園內之既存寺廟，想要以「陽明山國家公園保護利用管制原則」、「寺廟登記規則」、「辦理寺廟登記須知」等規定達到土地使用合法、建築物使用合法、登記使用合法三個目標，其困難度是相當高的。不過因這些寺廟成

立在陽明山國家公園成立前，基於法律不溯及既往原則，這些寺廟仍舊可以維持現況繼續使用，但無法再從事增建、改建、重建等行為，至於修繕則須向陽管處提出申請核准，否則將受罰並回復原狀。

至於是否還有別的途徑協助部分寺廟解決困境？對於具有古蹟(如台北市北投區北投天台玉○宮)、或歷史建築（如新北市萬里區靈○寺）價值者或許可以考慮以文化資產的方式處理，但其先決條件是必須經過審議程序，完成古蹟登錄或歷史建築指定。因受限論文字數，此一議題請容許日後再撰文討論。

參考書目

一、專書、研究報告

中國文化大學市政研究所，《「陽明山學基礎建構推動計畫」總結報告書》，台北市：中國文化大學市政研究所，2005 年。

中華民國都市計劃學會，《陽明山國家公園區域內寺廟現況調查及管理模式評估報告》，台北市：中華民國都市計劃學會，2008 年。

中華民國都市計劃學會，《陽明山國家公園寺廟照片及資料集》，台北市：中華民國都市計劃學會，2008 年。

內政部，《陽明山國家公園計畫（第三次通盤檢討）計畫書》，台北市：內政部，2013 年。

內政部，《陽明山國家公園計畫（第三次通盤檢討）摘要說明》，台北市：內政部，2013 年。

陳一夫，《國家公園計畫分級分類與審議規範之研究成果報告書》，2012 年。

魏宏晉，《台灣的國家公園》，台北縣：遠足文化，2010 年。

二、期刊論文

林建元，〈條件式開發許可與發展影響費之探討——林建元〉，《都市與計畫》第 15 卷，1989 年，頁 59-69。

范佐東、王義仲，〈國家公園內「聚落社區」共同規畫機制之評估與分析——以陽明山竹子湖地區為例〉，《中華林學季刊》第 42 卷第 4 期，2009 年，頁 557-575。

洪慎憶、凌德麟，〈影響遊客對生態旅遊態度之因子研究——以陽明山國家公園為例〉，《戶外遊憩研究》第 8 卷第 3 期，2005 年秋季號，頁 103-128。

洪鴻智、王翔榆，〈多元性區域環境風險評估——以陽明山國家公園為例〉，《都市與計畫》第 37 卷第 1 期，2010 年，頁 97-119。

陳水源，〈遊憩體驗實證之研究——以陽明山國家公園之為例〉，《戶外遊憩研究》第 1 卷第 1 期，1998 年 4 月，頁 39-75。

曹勝雄、孫君儀，〈建構地方依附因果關係模式〉，《地理學報》第 55 期，2009 年，頁 43-63。

黃淑君、林慧娟、郭家汝，〈解說內容之涉入程度對遊客環境認知、遊憩體驗和滿意度之影響——以陽明山魚路古道為例〉，《觀光研究學報》第 9 卷第 1 期，2003 年，頁 79-90。

楊增華，鄭雅筠，〈環境態度與情境因素對遊客破壞行為之影響——以陽明山國家公園遊客亂丟垃圾為例〉，《戶外遊憩研究》第 26 卷第 4 期，2013 年冬季號，頁 83-98。

蔡書玄、張長義，〈社區參與生態旅遊——以陽明山國家公園魚路古道結合八煙社區為例〉，《台大實驗林研究報告》第 20 卷第 4 期，2006 年，頁 243-259。

蔡巧蓮、蕭崑杉，〈國家公園私有土地使用限制與損失補償之研究〉，《農業推廣學報》第 30 期，2013 年 7 月，頁 28-62。

劉鴻喜、陳文尚、林遠航，〈陽明山國家公園遊客識覺環境之調查研究〉，《中國文化大學地理學系地理研究報告》第 9 期，1996 年 5 月，頁 305-348。

鄭三權，〈國家公園遊客休閒體驗與需求之研究——以陽明山國家公園為例〉，《休閒保健期刊》第 4 期，2010 年 12 月，頁 201-216。

薛益忠、李清漢、高慶珍、林啟賢，〈陽明山國家公園計畫內一般管制區土地利用發展總量評估〉，《中國文化大學地理學系地理研究報告》第 15 期，2002 年 5 月，頁 39-56。

三、網路資源

監察院，「臺北市慈心堂大火 6 死 1 傷慘劇案調查報告」，網址：www.cy.gov.tw/AP_HOME%5COp，2013.3.7 蒐詢。

附錄一

陽明山國家公園內之寺廟實地訪談資料表

編號	寺廟名稱	區位	教別
1	妙〇禪寺	士林區	佛
2	溪〇宮	士林區	道／民
3	無極天〇殿	士林區	道／民
4	三〇殿	士林區	佛
5	閭〇宮	士林區	道／民
6	禪〇精舍	士林區	佛
7	龍〇宮	北投區	道／民
8	頂〇土地公廟	北投區	道／民
9	北投天台玉〇宮	北投區	道／民
10	北投至〇寺	北投區	佛
11	鐘〇峒	北投區	道／民
12	福〇禪寺	北投區	佛
13	上〇宮	北投區	道家崑崙仙宗
14	大屯里〇〇頭福德宮	北投區	道／民
15	清〇宮	北投區	道／民
16	觀〇宮	北投區	道／民
17	蓮居山〇〇蓮苑	北投區	佛
18	曼〇寺	北投區	佛
19	北投天〇〇道宮	北投區	道／民
20	大〇福德廟	北投區	道／民
21	紗帽〇宮-1	北投區	道／民
22	紗帽〇宮-2	北投區	道／民
23	青〇道府	士林區	道／民
24	陽〇禪寺	北投區	佛
25	丁〇堂	北投區	道／民

26	十〇份福德宮	北投區	道／民
27	佛〇靜舍	北投區	佛
28	興〇宮	金山區	道／民
29	協〇宮	金山區	道／民
30	順〇〇母廟	石門區	道／民
31	靈〇寺	萬里區	佛
32	溪底村新〇宮	萬里區	道／民
33	慈〇廟	淡水區	道／民
34	光〇寺	北投區	佛
35	無極地海山〇〇天宮	北投區	無極教
36	清〇寺	北投區	佛
37	佛〇亭	北投區	道／民
38	妙〇宮	北投區	道／民
39	集〇	北投區	佛乘宗
40	慈〇宮	北投區	道／民
41	千〇寺	淡水區	佛
42	北星〇〇寶殿	三芝區	道／民
43	北投〇仁堂	北投區	道／民
44	妙〇寺	士林區	佛
45	妙〇精舍	北投區	佛
46	天台〇〇宮	北投區	道／民
47	普〇精舍	北投區	佛
48	北〇〇佛寺	北投區	佛
49	彌〇寺	北投區	佛
50	西〇寺	北投區	一貫道
51	湖慈白〇寺	北投區	佛
52	九〇宮（玉〇寺）	士林區	佛