

是「農村再生條例」還是「農村破壞條例」？ 對農委會「農村再生 Q&A」的質疑

詹順貴律師

前 言

從事法律經濟分析的學者，很喜歡舉以下例子來說明急就章、單向思考的立法，常與其欲達成目的或欲解決的問題背道而馳或適得其反：義大利阿部拉集城鎮鼠患嚴重，為鼓勵民眾滅鼠，主管部門乃發布行政命令，民眾可以拿鼠尾來按數量領獎金，但結果是，民眾非但不滅鼠，反而在地下室養起老鼠。

「農村再生條例」草案（下稱本條例），立法陳義雖高，上個會期在立法院一讀時，因為對農民財產權益影響深遠，但條文內容不僅簡陋而且體系雜亂，引起高度爭議。主管的行政院農業委員會（下稱農委會），針對較集中的爭議，整理成一份「農村再生 Q&A」（註一），回應外界質疑。本文藉檢視此份 Q&A 的內容，以分析本條例能否達成立法目的？或將步上述滅鼠法令的後塵？農委會的回應是否足以釐清外界的疑慮？並嚐試從法律觀點探討此草案為何除了在都市規劃設計領域獲得部分學者支持外，卻無法獲得地政或法律領域的學者、實務工作者與農民的支持。

回 應

農委會共擬出 12 項 Q&A，其中第 5 項農委會提出「農村再生條

¹ 筆者係於 2009.2.4 農委會陳武雄主任委員約見民間反對「農村再生條例」的團體成員時，取得此份資料。農委會水土保持局的網站也有登載。

例」和民進黨執政時所推的「農村改建方案」最大差異為何？第 8 項農村再生條例是否已是行政院의 共識（註二）？並非本文關注對象。另第 11 項都市計畫範圍內的農村如何照顧？目前尚無需討論外，其餘回應分述如下：

一、農村再生條例的立法目的及特色：

農委會表示本條例目的在突破農村長期窒息性的發展瓶頸，照顧留在農村社區的弱勢農民，期望打造讓都市人流連忘返的富麗農村。另農委會誇耀提出「整合型農地裝備」是創新機制，欲藉此機制將農村生活空間集中於農村社區範圍內，生產農地則集中於農村社區之周圍，完整作為生產使用，解決目前農舍凌亂散布之現象。然而：

(一)農村再生條例草案所有 42 條條文內容，對於如何活化或振興農民生計或尊嚴所繫之農業產銷，幾乎毫無著墨。雖然農委會宣稱有關農業的振興，是農業發展條例的任務，在本條例毋庸重複規定，否則反而會太過繁鎖。但試問農業發展條例實施至今已逾 35 年，還歷經多次大修，但為何維持農民生計與尊嚴的農業仍然逐漸萎靡凋斃？農地為何一再被徵收移作他用？農委會有無仔細分析其中原因？有無提出改善對策？單憑注重農村外觀與公共設施的整建修繕，是否真能讓農民「富」起來？而農村外觀的「麗」，究竟應從農民的眼光看？抑或從都市人或景觀設計規劃者的眼光看？農委會一再宣稱要打造富麗新農村，從本條例第一條的立法說明，即可明瞭照顧的對象其實不是真正農民，而是在農地種渡假別墅的「農村居民」(註

² 筆者多次聽聞內政部官員私下透露，其實內政部是被要求禁聲。

三)。對照上開農委會的說明「期望打造讓都市人流連忘返的富麗新農村。」真相即可大白：整部以建設為主的農村再生條例，說穿了不過是替都市人打造農村田園風光的渡假休閒生活園地而已（註四）。

(二)農委會自誇「整合型農地整備」是創新機制。實則，不過是因為長期以來，我國行政職權的劃分，土地重劃一向是內政部的業務，農委會在草擬本條例草案時，內政部不同意農委會使用農地「重劃」的字眼，不得已從日本抄來「整備」字眼（註五），但審視本條例第26~30條有關整合型農地整備相關規定，與現行的土地重劃（尤其是農村社區土地重劃）並無本質上的不同。連名稱都是抄襲自日本，卻不敢承認，內容豈有可能創新？至於農地整備後，是否能解決農舍凌亂散布情形，容於回應農委會此份Q&A第7項時一併說明（請見本文第六大點）。

二、農村再生條例與現行機制是否真的不同？

農委會解釋在法制面賦予農村專法（即本條例）；在計畫面設計在地性（強化由下而上的共同參與制度及強調社區自治管理）、全面性（強調整合性規劃，農村土地活化、農村文化及特色全面再生活化）、創新性（即整合型農地整備，獎勵自發性之共有土地自辦規劃或整建）。然而：

(一)實際上早在西元2000年1月20日，我國既已施行農村社區土地重劃條例，其立法目的為「促進農村社區土地合理利用，改

³ 農委會所提本條例草案第一條立法目的立法理由說明，所用字眼乃「農村居民」而非「農民」。
⁴ 從本條例草案第3章完全不提如何使農民賴以維生的農業再生，只側重農村社區公共設施之建設與從都市規劃的角度去強迫「改善」農村景觀風貌，即可印證。
⁵ 日本在2004年6月頒布景觀法，同年12月日本農林水產省發布景觀農業振興地域整備計畫之省令。

善生活環境…。」(請參該條例第 1 條第 1 項);該條例所指農村社區之範圍，依第 3 條規定：指依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落。前項農村社區得因區域整體發展或增加公共設施之需要，適度擴大其範圍。與本條例第 3 條第 1 款有關「農村社區」的定義：指非都市土地既有一定規模集居聚落及其鄰近因整體發展而需要納入之區域。立法院一讀時又比照加入一段「其範圍包括原住民族地區。」本質上有何差異？為何農村社區土地重劃條例不能稱為農村專法？

(二)在計畫面，農委會所稱在地性，由下而上的共同參與機制規定在本條例第 9 條，條文內容要求農村社區必須整合互推依法立案之單一組織或團體為代表，依據社區居民需求，以農村社區為範圍，共同擬訂農村再生計畫，報地方主管機關（即直轄市政府、縣市政府，下同）核定。問題是，身為中央主管機關的農委會首先依本條例第 6 條規定擬訂農村再生的政策方針(註六)。其次地方主管機關依本條例第 8 條規定，又必須按區域計畫法相關規定及第 6 條所訂的政策方針，就轄區內的農村再生擬定農村再生總體計畫，藉以引導轄區內之農村再生建設與規劃事宜。最後所謂由下而上的農村再生計畫，又必須經地方主管機關的審查核定。如此層層節制，且審查標準尚不具體明確，加上社區居民被限制必須強制整合成單一組織才能提案，則不同意見的居民需求如何整合？如何救濟？仍必須留待不確定性極高的授權命令才有機會一窺究竟，則所謂的農村社區

⁶ 本條例草案第六條，在立法院一讀時，被刪除。

究竟享有多少「自主」空間，令人懷疑！而所稱全面性，號稱欲使農村文化及特色等全面再生活化，在本條例僅見第 35 條提到對具歷史文化價值之建築物或特色建築物及其空間，補助其維護或修繕經費；在第 36 條提到進行農村文化及產業文化調查，對具有保存價值者應妥為保管；及在第 37 條提及製作各級學校的宣導資料。問題是單憑硬體的修繕保存，即能傳承或保存農村及產業文化？會否過度簡化文化的內涵？至於創新性已如前述，根本是謊言（農地重劃條例與農村社區土地重劃條例中亦均有獎勵自辦重劃的規定），不再贅言。

三、農村再生條例如何推動農村建設？

農委會除了一再強調始終空泛的「整合性規劃」「整合型農地重劃」（註七）外，主要是在本條例的第七條明定分十年編列新台幣（下同）1500 億元基金（註八），用以執行農村再生計畫，照顧 4,000 個農漁村，嘉惠 60 萬戶農漁民。然而：

(一)此「4,000 個農漁村」，究竟依何標準？如何統計出來？是否為新政府慣用之數字型口號？蓋依本條例第 3 條第 1 款有關農村社區的定義，是「指非都市土地既有一定規模集居聚落及其鄰近因整體發展需要而納入之區域。」（註九），內容模糊空泛，範圍可大可小，完全沒有明確判斷標準。未來如何界定其範圍而做為可以提出農村再生計畫的適格對象？對於不完全同意甚至反對農村再生計畫的農民及其所有土地、房屋，能否及如何以整體發展需要而強行予以納入再生計畫或整備區域適用

⁷ 農委會在此份「農村再生 Q&A」第 3 頁，將「整合型農地整備」寫成「整合型農地重劃」，不知是直接予以「正名」或不小心寫成「露餡」。

⁸ 此筆基金，在立法院一讀時，立法委員主動加碼至 2000 億元。

⁹ 立法院一讀時，又在此段文字後加上「其範圍包括原住民族地區。」

範圍？本條例並無明文規定交代，未來爭議與弊端必定不斷！

(二)2000 億元的農村再生基金分 10 年編列，而依農委會的說法預計用在 4000 個農漁村之上，如何訂其先後順序？以整合及提出再生計畫先後為依據？抑或以農村實際需要的輕重緩急為標準（註 十）？早在 2000 年 1 月 26 日，農村社區土地重劃條例既已公布實施，在該條例之下，尚有一獎勵措施的子法「集村興建農舍獎勵及協助辦法」，我們要問的是，這部法律執行的成效如何？如成效欠佳，原因為何？農委會急就章擬訂「農村再生條例」草案時，曾否加以分析評估？憑藉新增「農村社區土地重劃條例」所沒有的 2000 億元基金，即能解決該條例所無法克服的問題與困境？農村果真能因此而美「麗」？農民果真能因此而「富」？

(三)除國家財務已極度困窘，勢必再增加負債比例與造成預算項目排擠外，以 10 年 2000 億元投入農村的人行步道、自行車道、社區道路、修車場、公園之綠地、廣場、運動場……等等公共設施，對農村與農地影響重大，農委會可曾做過立法衝擊影響評估，評估本條例一旦通過，究竟將帶來如何之影響？全然正面思考，會否過度樂觀？且從所列舉之公共設施項目以觀，如實際從事農業之農民，是否還需要運動設施？農村風貌原本即理應不缺綠意，刻意興建公園、綠地是否浪費？道路部分，是否需要再細分人行步道、自行車道與社區道路？會否過度用都市人角度去想像「農村」？抑或如前所述，根本是在為都市人

¹⁰ 依地政學者林英彥教授看法，應仿效日本，將農村人口年齡 65 歲以上者占一半以上，而且人口持續減少中的農村（日本稱限界農村，林教授認為可以譯為邊際農村），列為本條例優先適用對象。

打造可以流連忘返的田園渡假村？

四、農村再生條例如何解決農村社區現行土地問題？

農委會認為目前農村社區環境普遍破舊或敗壞，窳陋地區阻礙發展，藉本條例以農村再生發展區引導農村土地活化制，並實施整合型農地整備。期待以「一鄰一景點，家家戶戶是花園。」為目標，提出相關策略。然而：

(一)農委會是否已找出當今農村社區環境普遍破舊或敗壞的核心原因？農民為何不願年輕一代繼續務農？農村青年為何也不願務農？為何農民辛勤生產的農產品無法讓自己富足溫飽？反使農村逐漸淪落至破舊或敗壞的窘境？單憑 10 年 2000 億元的公共設施改善，除外觀外，果真能使農村衰頹的原因迎刃而解？沒有農業經濟支撐的農村與農民，會否在本條例十年的景觀更新後，再度步向前塵？

(二)何謂「一鄰一景點，家家戶戶是花園」？試問究竟是在拼觀光？抑是促進農村再生？如依農委會所稱預計造福全國 4000 個農漁村，總計將會有多少個鄰？如何達成「一鄰一景點」？特色何在？真正屬於農民的農村，需要「家家戶戶是花園」嗎？

(三)何謂「窳陋地區」？認定標準為何？由何人認定？依農委會主委的說法，本條例草案第 31 條規定「窳陋地區」的用意，是針對早已遷居都市而放任位於農村舊宅傾頹殘破的所有權人或無法聯絡之人，以法律明文賦予主管機關於要求其改善未果後，直接代為修繕，事後再要求所有人負擔費用的權限。惟對農民為何會離鄉背井？農民到都會地區謀生之後，經濟是否已然改善？放任農村祖厝舊宅傾頹殘破的原因，是否如農委會的

想像，是故意而非出於經濟上的不得已？農委會心目中的「窳陋地區」，有多少比例是如農委會所指，係因所有人遠離農村所致？又有多少比例是仍居住在「窳陋地區」，只因經濟困窘而無力修繕的農民？對於這類仍有農民居住的農舍，主管機關如何強制修繕？對於因為經濟困窘而無法自行修繕的農民，主管機關強制修繕後，又要求其負擔修繕費用，看似公平，但實際上不僅令窮困農民的財務雪上加霜，尤其如農民無力繳納之後，主管機關依法又必須移送行政執行署強制執行，結果會否逼使窮困農民僅因礙著都市人或規劃設計者的觀瞻，再度落得連勉強維繫一個家的農舍反而不保？農委會主委在回復此問題時，雖坦誠表示當初未慮及此問題，願意斟酌修訂。惟由此即可見本條例草擬過程之草率！

五、農村再生 2000 億元基金，究竟能否用在刀口上？

依農委會的說法，此筆基金專款專用於推動農村再生相關工作，本條例第 7 條第 3 項已明定支出用途，不會淪為選舉綁樁之用。然而：

(一)此筆 2000 億元基金是由中央主管機關農委會逐年編列，再由地方主管機關向農委會申請補助。試問農委會的補助審查標準為何？地方政府提出申請補助的計算依據，來自其依本條例第 8 條所定的農村再生總體計畫及已核定的第 9 條農村再生計畫，此又涉及對農村再生計畫具有核定權的地方政府，其對農村再生計畫核定與否的審查標準又如何？能否部分核定？在核定項目與經費金額上對轄區內所有提出農村再生計畫的社區組織代表能否有一致的標準？欲提出農村再生計畫的農村

社區，如何整合互推出單一組織？何人有能力與實力整合？其他不同意見或反對的農民除消極地依本條例 10 條規定提出意見外，對於攸關其農舍與每日生活息息相關的周邊環境的農村再生計畫，有無其他救濟或申訴管道？此筆基金每年編列之金額如此龐大，表面上用途明定，但從中央到地方政府，如何補助運用到農村社區，毫無明確規範標準，以我國向來惡質的地方金權派系共生結構與選舉考量，質疑綁樁，絕非無的放矢！

(二)再對照本條例第 7 條第 3 項第 1 款的基金用途與第 12 條主管機關對農村社區的補助種類以觀，基金用於農村社區整體環境改善與公共設施建設，乍看之下，似無不妥。但第 12 條所定補助種類，列在最前的第 1、2 款，分別是人行步道、自行車道、社區道路、溝渠及簡易平面停車場與公園、綠地、廣場、運動、文化及景觀休閒設施。筆者不禁要問，草擬此條文之人，究竟曾否去過所謂鄉下的農村？在農村地區的道路真有需要如都會地區般分別鋪蓋人行步道、自行車道或一般道路等多種專用道？是否造成資源浪費？公園、綠地、廣場、運動及景觀休閒設施，究竟是否為農民所需？抑或為擁有別墅型農舍的農村居民與流連忘返於農村的都會人所需？

(三)主管機關即便能藉由此筆基金完成補助本條例第 12 條所訂項目任務，沒有農業經濟支撐的農村社區是否真能因此變成「富麗」？尤其是農民的「富」！

(四)至於個別宅院整建的補助，則更誇張！依本條例第 13 條第 1 項第 2 款規定，其申請補助之項目，僅以能增進農村社區整體景觀的宅院外觀為限，而住宅本體內部的修繕則不予補助。其

邏輯為何？究竟是著眼於都會人的觀光需求？抑或農民生活的真實需要？不辨自明。

基上說明，此筆基金，是否能如農委會所稱會用在刀口上（應指農民生活上的真實需求），在國家財政日益困頓的情況下，令人十分擔憂。

六、整合型農地整備與現行「農地重劃條例」、「農村社區土地重劃條例」有何不同？

農委會解釋「農地重劃條例」是為改善農業生產環境所辦的重劃；「農村社區土地重劃條例」則為改善農村社區生活環境所辦的重劃。而「整合型農地整備」則是地方主管機關就選定範圍內農村社區集中規劃，將農地興建農舍之需求及所需公共設施同時納入，經整備後分配之農地，其興建農舍之需求，已經配合建築用規劃者，視同已依農業發展條例第 18 條規定申請興建農舍。然而：

(一)細審本條例草案全文，重心在於農村再生計畫、農村再生發展區與農村再生發展區計畫，農地整備似乎屬於較例外特殊的手段。用整部法律的例外特殊手段與其他法律做全部異同的比較，是否適當，已非無疑？何況，依本條例第 26 條至第 29 條規定，農地整備，雖會將農業生產用之農地納入農村社區土地一併重劃，但依第 27 條規定內容以觀，其重點仍在於使農村社區公共設施獲得完整規劃配置，促進農村社區生活環境之完善，此部分與「農村社區土地重劃條例」並無實質上差異。至於攸關農業生產的農地，不問曾否納農地整備，本即非本條例所關心對象，此點確實與「農地重劃條例」完全不同。

(二)至於農地整備所分配之農地，如其興建農舍之需求，已配合建築用地規劃者，依農委會說法視同已依農業發展條例興建農舍，未來不得再重複申請，得以解決目前農舍凌亂散布現象。惟如前所述，農地整備在本條例僅係例外的特殊手段，並非將所有農地均納入適用範圍，本條例第 26 條係規定，由地方主管機關於擬訂農村再生發展區計畫時，得選定範圍實施整合型農地整備，即可證之。依此規定，雖被列入農村再生發展區，但未被選入整備範圍之農地與其他更廣大且未被列入農村再生發展區之農地，均仍有農業發展條例第 18 條規定之適用，亦即只要符合該條所定要件之農地，仍可能繼續在農地上「種出農舍」，進而「逐漸發展成農村社區」。在十年 2000 億元的誘因之下，「新興的小型農村社區」會否反而在本條例施行後，如雨後春筍般冒出來？本條例究竟是在解決農舍凌亂散布現象？抑或助長新小型農村社區的凌亂散布？

七、農村再生條例強調農村社區「由下而上」擬訂計畫，如何讓鄉鎮公所及縣市政府共同參與？

農委會聲稱農村社區依自主精神整合互推單一組織提出屬於該農村社區自己的農村再生計畫，如經縣市政府審查多次不予核定，農村社區可報請所轄鄉鎮公所協助陳述理由、審查意見，核轉該農村再生計畫予中央主管機關複核，且鄉鎮公所亦可為轄區內農村社區擬定再生計畫的重要推手。然而：

(一)農委會上述鄉鎮公所可以核轉多次未經縣市政府通過之農村再生計畫至農委會複核的程序，本條例並未規定，或許是留待第 10 條第 2 項的授權辦法再加以處理，但筆者想問，究竟需

經幾次未被核定，才能循此程序救濟？身為縣市政府的下級機關，鄉鎮公所如何能跳過縣市政府，直接核轉至農委會？農委會如何複核？縣市政府是否非接受農委會複核意見不可？

(二)農委會一再強調農村社區的自主精神，其農村再生計畫會多次不被核定的原因為何？地方主管機關的審核標準為何？如經多次不被核定，再多次依縣市政府要求而修改之後，方獲核准，此歷經多次修改後的再生計畫，其自主精神是否蕩然無存？

(三)至於縣市政府在本條例中扮演農村再生計畫審核權人、農村再生發展區劃設權人及擬定農村再生發展區計畫權人等等，介入農村社區發展，不待贅言。

八、整合型農地整備涉及人民權利規定是否影響小農權益？

農委會表示此係採重劃方式（農委會自我拆穿此係創新機制的謊言），而非以區段徵收方式辦理。本條例係參考現行重劃相關規定辦理，設計比辦理土地重劃更高之門檻，強調地方自主意願，且區位選定必須遵循區位選定原則辦理。然而：

(一)依農委會針對整合型農地整備與「農村社區土地重劃條例」有何不同時，聲稱重劃後重新分配之農地，其興建農舍之需求，將配合建築用地規劃。

(二)雖然依本條例第 26 條規定，地方主管機關在擬訂農村再生發展區計畫時，得選定範圍實施整合型農地整備。但選定前，應經範圍內私有土地所有權人超過五分之三，且其所有土地面積超過私有土地總面積三分之二之同意，看似民主，且第 27 條至 30 條相關規定，確實也是採用重劃的方式處理。但我們注

意到，整合型農地整備（註 十一），依本條例第 22、26 條規定，係建構在農村再生發展區與農村再生發展區計畫之下。有關農村再生發展區內的土地使用，除依本條例第 24 條規定，其容許使用項目、用地變更原則均授權由農委會另訂辦法處理，試圖在現行區域計畫法之非都市土地使用管制規則管制下另闢農地變更使用的途徑外，於第 25 條更明訂地方主管機關於擬訂農村再生發展區計畫時，為配合農村社區整體發展，需將既有鄉村區建築用地範圍擴大者，得以區段徵收、土地重劃或協議價購等方式處理。

(三)因此，在農村再生發展區與農村再生發展區計畫架構下的整合型農地整備，一旦有擴大建築用地（在鄉村區的比例極高）之必要，既已賦予區段徵收的法源依據，自有使用區段徵收手段的可能。而且本條例與土地重劃之重要原則應優先協議價購，無法達成協議才辦理徵收的保障人權程序（註 十二）最大不同的是，竟是未定適用順序，且將區段徵收列在最前面！依過去我國土地徵收制度使用一向浮濫，在長期行政權獨大的氛圍下，對於土地徵收程序發動的最重要前提要件－必須具備公共利益，認定上過於寬鬆，為追求「行政效率」加上再與「經濟發展」掛勾，往往成為最優先手段。此與各先進國家，囿於土地徵收乃涉及對私人財產權的剝奪，因此在使用上都非常慎重，將徵收視為不得已之最後手段，完全背道而馳。然不管是重劃或徵收，甚至都市更新，至少凡涉及人民財產權益的剝奪

¹¹ 依林英彥教授說法，整合型農地整備，實際上是將農地重劃與農村社區重劃併在一起辦理，理論雖然可行，但實務上困難重重。台灣只試辦過一處，並未得到理想成果。

¹² 有多位地政法學者如陳明燦教授陳立夫教授等，均認我目前在土地徵收程序上雖將協議價購規定為徵收的前置程序，但實務上，仍只聊備一格，流於形式。

或重大限制，都是以法律條文明定其辦理程序（註 十三），但在本條例，卻全部空白授權農委會另訂子法辦理，實令人不敢領教。

九、農村再生條例草案中有許多授權訂定子法規的規定，是否為「擴權條款」？農委會援引大法官會議第 443 號解釋意旨略謂對於人民自由與權利的限制，可以容許合理的差異，並非人民一切自由權利均受法律毫無差別的保障。但法律授權訂定的法規命令規範時，其授權應符合具體明確之原則。並據此提出「農村再生條例草案中訂定授權條文，並無不妥，甚至可說是法制實務之常態。」的結論，更搬出行政院法規會為其背書，宣稱均已符合授權明確性原則。另又表示立法院有事後監督機制，不致於有擴權的疑慮。然而：

(一) 依憲法第 23 條規定，凡是人民之自由及權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。換句話說，即使基於上述情形而有必要限制人民之自由及權利，仍應以制訂法律方式為之。另中央法規標準法第 5 條第 2 款規定關於人民之權利義務應以法律定之；同法第 6 條又規定應以法律規定者，不得以命令定之。可見立法者非常擔心行政機關的專擅擴權，侵害人民權利，一再苦心立法明定禁止行政機關以發布行政命令方式侵害人民權利。

(二) 雖然學理上，立法者基於特殊考量，容許將某些無法詳細在法條中明定，或必須經常檢討修訂而不適宜訂入修訂較困難的法

¹³ 如農地重劃條例、農村社區土地重劃條例、都市計畫法、都市更新條例、土地徵收條例等。

律條文中的事項，不在法律條文加以規定，而授權中央主管機關得另以命令加以補充規定(請參考中央法規標準法第 7 條規定)。此種情形，誠如農委會所言，實務上確亦屢見不鮮，但筆者要問的是，這些經由法律授權的命令，有多少是仍然有效且涉及剝奪或限制人民的自由及權利的命令？又有多少比例是僅屬於執行法律之細節性、技術性次要事項？在過去長期戒嚴及行政權獨大的氛圍下，又有多少過度限制人民自由及權利的法律與法律授權之命令陸續被大法官會議宣告違憲？

(三)農委會所引用的大法官會議第 443 號解釋，固然認為「應視規範對象，內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異；諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。」試問，本條例全文共計不過 42 條，其中涉及人民財產權使用上限制的再生計畫，對於不同意計畫之農民的救濟途徑，僅含糊地在第 10 條第 2 款概括性授權農委會另以辦法定之；涉及人民財產權剝奪或交換（即徵收或重劃），包括農村再生發展區計畫之擬定、變更程與土地交換程序，亦僅概括地在第 23 條第 2 項與第 25 條第 3 項授權農委會另以辦法定之；涉及人民財產權限制的農村再生發展區範圍內的土地容許使用項、強度與用地變更原則等，亦僅在第 24 條第 2 項概括地授權農委會另以辦法定；名稱上是「整備」實質上是「重劃」的「整合型農地整備」，會對人民財產權發生嚴重影響（輕則土地面積減少，區

位變更；重則如台東利家工業區重劃之例，家破人亡），參照 85 年 07 月 05 日在大法官會議第 409 號解釋文公布認為凡對於人民財產權會產生重大影響者，均應以法律明確定其具體之要件與程序後，舉凡涉及徵收（如土地徵收條例）、重劃（如農村社區土地重劃條例）與更新（如都市更新條例），均直接以法律規定其要件與程序，不再授權主管機關另訂補充命令。但進入 21 世紀，竟又大開倒車，在第 30 條第 2 項概括授權一直以來毫無辦理土地重劃經驗的農委會另以辦法訂定辦理整備（即重劃）的相關要件與程序。在本條例中，有將近四分之一法條提到授權農委會另行頒訂子法，其中屬細節性、技術性的次要事項，固無不可，惟前述 5 項空白授權，對人民財產權影響重大，依前開二則大法官會議解釋文意旨及前述分析說明，確應認已違憲。

(四)立法院經濟委員會依本條例一讀時之決議召開公聽會的前一天(98 年 3 月 25 日)，包括中華民國律師公會環境法委員會、台北律師公會、民間司法改革基金會與環境法律人協會，罕見地針對非司法人權議題，特地召開記者會，呼籲立法院應退回行政院審慎重新條訂內容後，再重新送審，可惜整個政府團隊，表面上聲稱要傾聽民意，實際上卻一再一意孤行，只追求數字或名稱上的假象，絲毫未以蒼生民瘼為念，令人浩歎！

十、除上述較嚴重之問題外，本條例尚其他頗不切實際的規定，例如：

(一)本條例在第 17 至 19 條共三條規定社區公約，但實際上社區公約除了道德層次上之效用外，並無實際法律上效力。此觀對於違反社區公約者之行爲，依第 19 條規定，必須有違反其他相關法律

規定，才能請求有關機關依各該法律規定予以處罰，不啻是在宣告社區公約不過聊備一格，僅供裝飾之用，無實質效力。對於沒有實質效力的社區公約，農委會願意花三條法條予以裝飾，對於直接影響人民財產權的上述諸多規定，為何不願比照重劃或更新的法律加以具體明確訂定？

(二)農地遭盜採土石，並遭回填事業或營建廢棄物、甚至有毒或醫療廢棄物，迭有所聞。此等違法行爲，早有相關法律可加管制處罰，惟未見主管農業的農委會與主管廢棄物的環保署有何積極作爲。農委會在本條例第 32 條復又形式上宣示：「爲維護農村居住品質及生產安全，對具危害性之農業生產廢棄物或對農村發展不利之土地利用行爲，應依土地管理及環境保護相關法律予以限制。」實令人啼笑皆非。若早已存在之「土地管理及環境保護相關法律」始終「備而不用」，在本條例制訂此法條後，主管機關與負責該等職務之公務員，就會因而甦醒過來勤加執法？

(三)本條例第 34 條第 1 項規定，各主管機關得委由建築師設計各式具地方特色之建築圖及說明書，並製訂各種建築圖樣及說明書。問題是，關於整備後所擴大的建築用地，與舊農村社區的更新，其建築設計不僅應配合當地自然地理條件，更應與周遭環境景觀調和。而依本條例由建築師想像出來之建築圖樣，如何落實在具體的環境上？會否反而對於農村社區產生負面效果？事先設計的建築圖樣，能具地方特色？農委會宣告要打造「一鄰一景觀」「讓都市人流連忘返的農村景觀。」如今又提供制式圖樣，會否自相矛盾？

結 論

政治人物在選舉時，通常會開出很多政見支票，當選後願努力兌現，固然是誠信的表現。但有些政見不免流於急就章，欠缺審慎評估與理性思考；有些政見則是立意良善，但在實踐過程，內容卻走偏或出現落差。馬英九總統高票當選，深負選民所託，急欲落實政見，兌現承諾，固值肯定。但上任迄今已逾十月，檢驗其政見，「633」乃屬前者，欠缺審慎評估之政見，雖行政團隊一再改口，仍註定是無法達成的目標。至於「農村再生條例」則屬後者，所有人都肯定農村應該再生，但為何那麼多農民、地政與法律學者、實務工作者反對此條例？問題是出在它的內容，不僅無法達到它的立法目的—也就是馬英九總統的政見，反而除有違憲的疑慮外，更將會對農村與農民產生更重大的不良影響。

因此，誠懇呼籲，馬總統及其行政團隊，兌現政見，應重在實質內容，而非徒具外觀形式的空洞量化數字！馬總統上任還不到一年，要落實農村再生政見，有的是充裕時間，能否責成行政院或農委會先行撤案，廣納民間反對此條例草案內容的意見，重新檢討擬定真正對農村與農民有幫助的法案內容，再由全民共同努力來實踐落實！