

臺北高等行政法院裁定

110年度停字第79號

01  
02  
03  
04  
05  
06  
07  
08  
09  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30

聲請人 劉天財  
訴訟代理人 林秉崑律師  
聲請人 柯真光  
李月娥Siku·Jiru  
徐福義Siqeru·Jiru  
徐福田Iban·Jiru  
聲請人 太平部落  
兼代表人 金漢文  
聲請人 蕭文娘  
田楊橋  
蕭敏妃  
余正吉  
上五人共同  
訴訟代理人 羅惠馨律師  
相對人 經濟部  
代表人 王美花（部長）  
訴訟代理人 陳郁婷律師  
陳逸帆律師  
參加人 世豐電力股份有限公司  
代表人 郭台強  
訴訟代理人 林繼恆律師  
余振國律師  
萬哲源律師

上列當事人間聲請停止執行事件，本院裁定如下：

主 文

相對人民國109年12月31日經授能字第10900223510號函之處分，  
於其行政爭訟終結確定前，停止執行。  
其餘聲請駁回。

01 聲請訴訟費用由相對人負擔。

02 理 由

03 一、事實概要：

04 參加人在花蓮縣卓溪鄉進行「豐坪溪及其支流水力發電開發  
05 計畫」（下稱系爭開發計畫），規劃在花蓮縣卓溪鄉豐坪溪  
06 中游標高200公尺處及其上游南向支流標高約566公尺處河  
07 床，分別設置第一及第二攔河堰，其中第一攔河堰蓄積的溪  
08 水引至豐坪溪下游的第一電廠；第二攔河堰攔蓄的溪水則引  
09 至第一攔河堰南側的第二電廠。系爭開發計畫於民國88年8  
10 月經行政院環境保護署有條件通過環評後，相對人以89年10  
11 月17日經（89）能字89340975號函核發籌備創設許可；另以  
12 91年11月7日經授能字第09120084350號函核發電業設置發電  
13 設備工作許可證（下稱工作許可證）。後來參加人陸續申請  
14 展延工作許可證，相對人分別於95年12月22日、96年11月19  
15 日、97年12月11日、98年11月4日、99年12月16日、100年12  
16 月30日、102年2月1日、103年6月30日、104年11月5日、105  
17 年4月8日、106年3月7日、107年3月23日、108年2月27日及1  
18 09年2月21日同意展延工作許可證的有效期限。最近一次，  
19 相對人以109年12月31日經授能字第10900223510號函同意展  
20 延工作許可證的有效期限至110年12月31日（下稱原處  
21 分）。聲請人不服，提起訴願請求撤銷原處分，並申請停止  
22 執行。就申請停止執行部分，行政院秘書長以110年5月31日  
23 院臺訴字第1100176019號函不予同意。聲請人繼而向本院聲  
24 請原處分停止執行。

25 二、聲請人主張：

26 (一)聲請人柯真光、李月娥、劉天財、徐福義、徐福田為山里部  
27 落賽德克族人；聲請人蕭文娘、田楊橋、蕭敏妃、余正吉、  
28 金漢文為太平部落布農族人，因系爭開發計畫位在部落周邊  
29 範圍內，緊鄰豐坪溪，影響部落水源及族人採集、狩獵的處  
30 所，惟參加人未依原住民族基本法（下稱原基法）第21條第  
31 1項規定踐行諮商同意參與分享程序，相對人即作成原處

01 分，已造成部落及聲請人的權利損害，聲請人應具有訴訟權  
02 能，且符合當事人適格的要件。

03 (二)山里部落的賽德克族人除進行狩獵活動外，亦飼養香魚、土  
04 雞，種植梅子、箭筍等作物，並依傳統文化發展文化旅遊路  
05 線維持生計。太平部落的布農族人除農耕外，狩獵及採集亦  
06 是傳統獲得糧食的來源。系爭開發計畫的第一及第二攔河堰  
07 位在山里部落獵場；第一電廠位在太平部落的傳統領域。又  
08 系爭開發計畫租用林務局花蓮林區管理處共約28公頃的國有  
09 林地，可能導致森林主管機關依原住民族依生活慣俗採取森  
10 林產物規則第15條第1項第5款規定，駁回部落及原住民團體  
11 的採集申請。再者，系爭開發計畫動工以來，動物不敢靠近  
12 山里部落的傳統獵場，獵人們難以進行狩獵並傳承賽德克文  
13 化。且系爭開發計畫以火藥炸山，導致山里部落族人飼養的  
14 香魚跳出水面、拒絕進食等。又太平部落族人耕耘的稻田位  
15 在第一攔河堰下游，引水隧道的排放口位在太平部落灌溉用  
16 水圳入水口的不同側下游，第一攔河堰及引水隧道與原本的  
17 河川將產生搶水效應，河道淤積量可預期增加，勢必影響太  
18 平部落的農耕活動。由此可知，原處分的執行已侵害聲請人  
19 的傳統生活方式及文化傳承，肇致難以回復的損害。

20 (三)我國目前電力來源以火力發電為主，停止原處分的執行僅是  
21 延緩國家綠能政策目標的實現，不致產生供電不足的立即危  
22 害，對公眾用電無重大影響。參加人固已在系爭開發計畫投  
23 入資金和人力，但這是參加人的投資風險，屬於單純私益，  
24 非停止執行所應審酌。況部落族人仍有同意系爭開發計畫的  
25 空間，停止執行只是暫緩參加人回收經濟利益的時程。參加  
26 人及相對人預設部落族人不同意系爭開發計畫，只是基於行  
27 政便宜及商業利益考量，不願踐行諮商同意參與分享程序。  
28 再者，系爭開發計畫於88年有條件通過環評，迄今尚未施工  
29 完成，已經過20餘年，未見對能源供給有何影響，顯見原處  
30 分停止執行不至於對供電造成不利影響。原住民族的文化權

01 是憲法保障的重要公益，而相對人所稱再生能源政策至多僅  
02 為法律位階的公益，自應優先保障前者。

03 (四)依原住民族委員會（下稱原民會）108年8月5日原民土字第1  
04 080049384號函釋見解，參加人取得工作許可證後，即可實  
05 質施工，勢必伴隨限制原住民族使用土地及利用自然資源的  
06 結果，即應踐行原基法第21條所定程序。又參酌最高行政法  
07 院108年度上字第894號判決意旨，原基法於94年2月5日公布  
08 施行，參加人申請本件施工許可時，原基法既已施行，參加  
09 人即應踐行諮商同意參與分享程序，卻未為之。原處分的合  
10 法性顯有疑義。

11 (五)依行政訴訟法第116條第5項規定，停止執行包含停止行政處  
12 分的續行。依電業登記規則第3條第2款規定，發電業者應於  
13 工作許可證有效期間施工，且得於工作許可證期限屆滿2個  
14 月前申請延展。系爭開發計畫仍處於施工階段，原處分的工作  
15 許可證將於110年12月31日到期，依參加人計畫期程，預  
16 計於112年8月始完成施工試運轉，故參加人勢必會再申請工  
17 作許可證的延展；如參加人提前完成施工，依電業登記規則  
18 第3條第3款規定，即可申請核發電業執照，正式營業。為避  
19 免參加人遲未踐行原基法第21條所定程序，聲請人除聲請原  
20 處分停止執行外，亦請求於原處分期限屆滿後，相對人不得  
21 再行核准參加人延展工作許可證展，亦不得進行核發電業執  
22 照的審查程序。

23 (六)聲明：原處分於行政救濟程序終結確定前，停止執行。相對  
24 人應停止核准參加人系爭開發計畫之工作許可證的延展，並  
25 停止核發電業執照審查程序。

### 26 三、相對人答辯：

27 (一)再生能源發展條例及電業法均為推展國家能源政策所需，未  
28 賦予第三人直接請求的公權利。至於原基法第21條規定，則  
29 是保障原住民族或部落依一定方式形成集體共識，並非個人  
30 個人的保護規範。故聲請人欠缺聲請權能。

01 (二)本件肇始於原基法公布施行前，相關程序已無從回溯適用原  
02 基法第21條。況原民會109年10月19日原民土字第109006167  
03 0號函(下稱109年10月19日函)已明示相對人作成原處分沒有  
04 原基法第21條規定的適用。原處分並無任何不待調查即得認  
05 定的違法瑕疵。

06 (三)原處分應否停止執行，應依行政訴訟法第116條第3項所定要  
07 件逐一判斷，非僅因系爭開發計畫有部分涉及聲請人太平部  
08 落的傳統領域，即直接推認已對部落原住民或聲請人的權利  
09 造成損害。聲請人並未釋明何權利實際受損或可能受損、具  
10 體情節及損害程度。就聲請人所稱原住民族土地及自然資源  
11 權、文化權的損害，除新聞報導外，有無實際受損或可能受  
12 損的客觀佐證；聲請人取得施工許可證已長達數十年，原處  
13 分是第15次展延，在此之前，有無權利受損情形、具體情節  
14 及損害程度、此等損害是否與原處分無關；如本次展延前聲  
15 請人無權利受損情形，則原處分亦是工作許可證的展延，何  
16 以將肇致聲請人難以回復的損害等等，聲請人均無釋明，僅  
17 憑主觀臆測，輔以新聞報導，難認符合停止執行的要件。

18 (四)參加人信賴原處分及原民會109年10月19日函，長期挹注資  
19 金和人力進行開發，迄今已完成總工程量約27%，尚無信賴  
20 不值得保護的情形，不應任意停止原處分的執行。又系爭開  
21 發計畫攸關再生能源的進展，得以藉此達成114年再生能源2  
22 0%的目標。系爭開發計畫完工後，預計每年提供2億度綠  
23 電，約5.7萬個家庭全年用電，每年有11.4萬噸減碳效益，  
24 對東部地區能源自主、永續發展等公益政策的落實有所助  
25 益，電廠正式營運後亦將每年提撥收入1%作為回饋金，並  
26 創造就業機會。聲請人聲請原處分停止執行，與公益保障悖  
27 離，不應准許。

28 (五)聲明：駁回聲請。

#### 29 四、參加人主張：

30 (一)迄今未有任何部落經原民會核定為公法人，故聲請人太平部  
31 落不具法人資格。聲請人太平部落應先舉證其具當事人能

01 力。又聲請人太平部落的最高權力機關為部落會議，故是否  
02 提起行政訴訟，應經部落會議議決同意，否則即違反重大事  
03 項應經部落會議決議的立法目的，亦違反民主原則。聲請人  
04 太平部落並無決議同意由金漢文代表聲請停止執行，訴訟能  
05 力即有欠缺。縱認聲請人太平部落110年2月20日召開的部落  
06 會議有議決反對系爭開發計畫的意思，然其部落家戶數103  
07 戶，至少有103名家戶代表，卻僅有44人參與表決，未達全  
08 體家戶代表過半52人出席，與諮商取得原住民族部落同意參  
09 與辦法（下稱諮商同意辦法）第19條規定不符，議決事項亦  
10 屬無效。

11 (二)原處分是參加人備妥電業法第15條、第24條及電業登記規則  
12 第3條第1項第2款文件，經相對人依電業登記規則第6條及電  
13 業法第14條規定審查作成。上開規定以能源政策、國土開  
14 發、環境保護、電業公平競爭及系統安全等公共利益為規範  
15 目的，並無要求相對人需特別斟酌特定第三人利益，非屬保  
16 護規範，聲請人並無聲請權能。至於聲請人主張再生能源條  
17 例第14條及原基法第19條至第21條規定，均非原處分的基  
18 礎，聲請人無從據以主張其有聲請權能。況參加人於91年11  
19 月7日申請取得工作許可證時，原基法第21條及再生能源條  
20 例第14條第2項規定均尚未制定，基於法律不溯及既往原  
21 則，無從適用於本案，亦無從作為聲請人的保護規範。原民  
22 會109年10月19日函亦認系爭開發計畫無原基法第21條規定  
23 的適用。另聲請人劉天財、柯真光、李月娥、徐福義、徐福  
24 田、蕭文娘、田楊橋、蕭敏妃、余正吉、金漢文等均非原基  
25 法第21條規定的權利主體即部落，亦欠缺聲請權能。

26 (三)原處分屬形成處分，一經作成送達當事人，即生權利、義務  
27 得喪變更或法律關係發生、消滅的效果，無待執行，更無停  
28 止執行的可能。參加人於91年11月7日取得工作許可證，並  
29 陸續延展至110年12月31日，期間除95年至99年因環差分析  
30 報告暫停施工外，均持續施工中，將近10年時間聲請人未要  
31 求停止執行，時至今日方提出本件聲請，可見無任何急迫情

01 事發生。又參加人於91年11月7日取得工作許可證，核准程  
02 序已經終結，後續只是效力展延，與最高行政法院108年度  
03 上字第894號判決所涉案例事實不同。原處分的適法性尚無  
04 疑義。

05 (四)聲請人稱因原處分而受有損害，惟就傳統領域與系爭開發計  
06 畫施工範圍重疊部分，並無證據釋明，且非原民會依原住民  
07 族土地或部落範圍土地劃設辦法劃定並公告的領域。縱認應  
08 踐行原基法第21條所定程序，待聲請人本案勝訴後，相對人  
09 亦可補正，非屬難以回復的損害。參加人已採取維護原有環  
10 境的工法，包括工程結構物大量地下化、隧道開挖採用勻滑  
11 開炸法、土石再利用等，對部落獵場與相關林地無任何影  
12 響，難謂有損害可言。系爭開發計畫與玉里野生動物保護區  
13 的林班地距離達30公里以上，不致有野生動物棲息地被破壞  
14 之虞。由於水力發電是藉由水位落差轉換能量，不會造成水  
15 源減量。縱因乾旱水量減少，亦將以部落用水優先，電廠將  
16 以停機或降載來因應。遇有颱風、暴雨，也可透過攔河堰調  
17 節下游洪水量，減少洪災損失。系爭開發計畫的尾水排放口  
18 雖在聲請人太平部落灌溉用水圳入水口的不同側，惟參加人  
19 將採施築臨時攔水壩，將溪水引導至入水口，並與農田水利  
20 處簽訂用水協議書，明訂因發電放水導致臨時攔水壩損壞  
21 時，由參加人修復，以保障農民灌溉用水。綜上，系爭開發  
22 計畫實無聲請人所稱將造成難以回復的損害。

23 (五)系爭開發計畫與我國能源轉型的政策目標息息相關，重視水  
24 資源的開發利用，亦符合我國憲法基本國策。系爭開發計畫  
25 可供應花蓮縣卓溪村全部及玉里村部分地區用電量，有助於  
26 推動地方綠能、提升自產能源比例、促進地方就業及帶動區  
27 域發展，具重大公益性。如原處分停止執行，參加人無法繼  
28 續施工，除須負擔違約風險、支付逾期違約金外，亦將導致  
29 花蓮縣備載電力減少，於東部地區因天災而電網無法串連  
30 時，參加人無法如期支援，顯對公益有重大影響。甚至，參

01 加人的股東有行政院國家發展基金及外商公司，亦將對國家  
02 財政及外商對我國投資環境產生負面評價等不利影響。

03 (六)聲明：駁回聲請。

04 五、本院的判斷：

05 (一)本件應適用的法律及法理說明：

06 1.訴願法第93條第2項及第3項規定：「(第2項)原行政處分  
07 之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復  
08 之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要  
09 者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就  
10 原行政處分之全部或一部，停止執行。(第3項)前項情  
11 形，行政法院亦得依聲請，停止執行。」行政訴訟法第116  
12 條第3項規定：「於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執  
13 行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得  
14 依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重  
15 大影響者，不在此限。」依上述規定，受處分人得於提起行  
16 政訴訟前向行政法院聲請停止執行。但訴願程序的功能在使  
17 行政機關有自我審查的機會，除審查行政處分的「適法性」  
18 外，亦得就行政法院基於權力分立原則而有所節制的「合目  
19 的性」為審查，此功能不僅發揮在本案訴訟程序，對暫時權  
20 利保護程序同具意義。且行政法院是審查行政處分違法性的  
21 最終機關，若一有行政處分，不待訴願程序即聲請行政法院  
22 停止原處分的執行，無異規避訴願程序。因此，訴願法第93  
23 條第3項或行政訴訟法第116條第3項規定逕向行政法院聲請  
24 停止執行，應限於免經訴願程序的行政訴訟事件；或情況緊  
25 急，非即時由行政法院予以處理，難以救濟；或已向受理訴  
26 願機關申請停止執行，惟經駁回的情形。如受處分人未向受  
27 理訴願機關申請停止執行，而逕向行政法院聲請停止執行，  
28 受處分人即欠缺權利保護必要，應駁回其聲請(最高行政法  
29 院99年度裁字第3005號裁定意旨參照)。聲請人於提起本案  
30 訴訟前，依行政訴訟法第116條第3項規定向本院聲請停止執  
31 行，其向本院提出聲請前，已先向受理訴願機關即行政院申



01 請停止執行遭拒絕，有行政院秘書長110年5月31日院臺訴字  
02 第1100176019號函可以證明，故聲請人向本院聲請停止執  
03 行，應符合權利保護必要的要件。

04 2.行政訴訟法第116條第3項規定雖然沒有如同條第2項所示，  
05 以「原告之訴在法律上顯無理由」作為行政法院裁定停止執  
06 行的消極要件。但若聲請人顯無勝訴的希望，亦屬欠缺權利  
07 保護必要，自然沒有停止原處分的執行，給予暫時權利保護  
08 的必要。又該條項所稱「難於回復之損害」，是指損害不能  
09 回復原狀；或依一般社會通念，認為回復困難，且非金錢賠  
10 償所能填補；或雖得以金錢賠償回復損害，然金額過鉅，或  
11 計算極為困難，為了避免將來國家負擔過重的金錢支出或延  
12 伸出耗費社會資源的不必要爭訟，亦可視為損害難以回復  
13 （最高行政法院101年度裁字第483號、101年度裁字第634號  
14 裁定意旨參照）。

15 3.行政訴訟法第116條第5項規定：「停止執行之裁定，得停止  
16 原處分或決定之效力、處分或決定之執行或程序之續行之全  
17 部或部份。」依此，所謂行政處分的停止執行，並非指對下  
18 命處分在行政上的強制執行應予停止而言，而是阻止行政處  
19 分效力的發生，因處分所生的義務或實現處分內容的行為均  
20 暫不履行，處分所形成的權利義務或所確認的法律關係，也  
21 不生形成或確認應有的效果。有關停止執行的暫時權利保護  
22 制度僅適用於下命處分，而不及於形成處分及確認處分的主  
23 張，應有錯誤，而不可採。

24 (二)聲請人太平部落具有當事人能力及訴訟能力：

25 1.原基法第2條第4款規定：「本法用詞定義如下：…四、部  
26 落：係指原住民於原住民族地區一定區域內，依其傳統規範  
27 共同生活結合而成之團體，經中央原住民族主管機關核定  
28 者。」第2條之1規定：「（第1項）為促進原住民族部落健  
29 全自主發展，部落應設部落會議。部落經中央原住民族主管  
30 機關核定者，為公法人。（第2項）部落之核定、組織、部  
31 落會議之組成、決議程序及其他相關事項之辦法，由中央原

01 住民族主管機關定之。」聲請人太平部落為經原民會核定的  
02 部落，有原民會核定並刊登公報的部落一覽表可以參照（卷  
03 1第546頁）。依原基法第2條之1第1項後段規定文義，聲請  
04 人太平部落應已依法取得公法人的地位。然而，原民會依原  
05 基法第2條之1第2項規定擬訂的「部落公法人組織設置辦  
06 法」草案（卷4第337頁以下）認為，原基法第2條第4款與第  
07 2條之1所稱的「部落」意義不同，原基法第2條之1所稱的部  
08 落公法人須另經原民會核定始取得公法人地位，因上開「部  
09 落公法人組織設置辦法」草案迄今尚未完成法制程序訂定發  
10 布，尚無部落經原民會核定為公法人者，依此，聲請人太平  
11 部落即不具有公法人資格。

12 2.縱認聲請人太平部落不具法人地位，然行政訴訟法第22條規  
13 定：「自然人、法人、中央及地方機關、非法人之團體，有  
14 當事人能力。」所稱非法人團體，是由多數人組成，有一定  
15 組織、名稱及目的，且有一定的事務所或營業所為其活動中  
16 心，並有獨立財產，設有代表人或管理人對外代表團體及為  
17 法律行為者。又「原住民族委員會辦理部落核定作業要點」  
18 第1點規定：「原住民族委員會（以下稱本會）為辦理原住  
19 民族基本法第2條第4款規定之部落核定作業，特訂定本要  
20 點。」第2點第1項規定：「本要點所稱部落，係指依原住民  
21 族基本法第2條第4款規定，符合下列要件之原住民族團體：  
22 (一)位於原住民族地區內。(二)具有一定區域範圍。(三)存在相延  
23 承襲並共同遵守之生活規範。(四)成員間有依前款生活規範共  
24 同生活及互動之事實。」聲請人太平部落已經原民會依上述  
25 規定核定為原基法第2條第4款的部落，足認聲請人太平部落  
26 是由多數族人，以一定名稱，為承襲傳統生活規範而共同生  
27 活及互動之目的而組成；又依聲請人太平部落召集部落會  
28 議，議決部落事務的事實，有開會通知單、會議紀錄、會議  
29 簽到簿等可以證明（卷2第241-256、627-643頁、卷3第129-  
30 133頁），亦可佐證聲請人太平部落有維持其組織運行的獨

01 立財產，及處理部落事務的一定處所，應認聲請人太平部落  
02 至少為非法人團體，而具有當事人能力。

03 3.行政訴訟法第27條第2項規定：「法人、中央及地方機關、  
04 非法人之團體，應由其代表人或管理人為訴訟行為。」依聲  
05 請人太平部落110年2月20日110年度第1次部落會議紀錄所  
06 示，聲請人太平部落部落會議改選部落會議主席，由金漢文  
07 當選部落會議主席，另以12票贊同、32票不贊同、2票無意  
08 見及0票棄權的表決數，不贊同系爭開發計畫（卷3第131  
09 頁），故金漢文為聲請人太平部落的合法代表人，得為聲請  
10 人太平部落為訴訟行為。至參加人質疑該次部落會議的合法  
11 性，有待本案訴訟進一步認定。又聲請人太平部落部雖未就  
12 是否提起行政爭訴乙事，提請部落會議決議，然而聲請人太  
13 平部落既已於110年2月20日部落會議中選舉金漢文代表部  
14 落，金漢文為部落代表人，除有章程或部落會議決議限制  
15 外，得為落實部落會議決議，對外代表部落為一定事務的處  
16 理，亦包括為訴訟行為。再者，聲請人太平部落已於110年2  
17 月20日部落會議中表達多數反對系爭開發計畫的意見，自然  
18 含有對原處分表示不服的意思。金漢文代表聲請人太平部落  
19 聲請原處分停止執行，是表達部落意見所採取的事務處理方  
20 式，並無違反聲請人太平部落部落會議決議的宗旨。聲請人  
21 太平部落應具有訴訟能力，得提出本件聲請。

22 (三)聲請人為原處分的法律上利害關係人，具有訴訟權能：

23 □ 1.行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違  
24 法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法  
25 提起訴願而不服其決定…，得向行政法院提起撤銷訴訟。」  
26 提起撤銷訴訟的原告，須依其主張足以顯現出行政處分有損  
27 害其權利或法律上利益的可能性，始具備訴訟權能的要件，  
28 起訴始為合法（可能性說）。提起訴訟的原告如為行政處分  
29 的直接相對人，原則上已具備訴訟權能（相對人理論）；如  
30 非行政處分的直接相對人，則須藉由保護規範理論，即確認

01 原告主張行政處分所違反的法令，是否有保護特定範圍或可  
02 得特定範圍之個人的利益，且原告在該保護範圍內。

03 2.參酌最高行政法院108年度上字第894號判決見解，原基法第  
04 21條規定對部落及部落族人而言均屬於保護規範，聲請人為  
05 原基法第21條規定的保護對象：

06 (1)憲法增修條文第10條第11項規定：「國家肯定多元文化，並  
07 積極維護發展原住民族語言及文化。」第12項前段規定：  
08 「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並  
09 對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利  
10 事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」據  
11 此確認國家與原住民族的夥伴關係，並揭示以尊重原住民族  
12 意願，促進並保障與原住民族相關發展與扶助。原住民族的  
13 文化為憲法所明文肯認，國家有保障、扶助並促進其發展的  
14 義務。身為原住民族成員的個別原住民，認同並遵循傳統文  
15 化生活的權利，雖未為憲法所明文列舉，惟為維護原住民的  
16 人性尊嚴、文化認同、個人文化主體性及人格自由發展的完  
17 整，進而維繫、實踐與傳承其所屬原住民族特有的傳統文  
18 化，以確保原住民族之永續發展，依憲法第22條、憲法增修  
19 條文第10條第11項及第12項前段規定，原住民應享有選擇依  
20 其傳統文化而生活的權利。此一文化權利應受國家尊重與保  
21 障，而為個別原住民受憲法保障基本權的一環(司法院釋字  
22 第803號解釋理由書參照)。

23 (2)立法者受憲法增修條文第10條第11項及第12項前段規定的委  
24 託，於原基法第21條第1項規定：「政府或私人於原住民族  
25 土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、  
26 資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或  
27 部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」參酌94年2月5  
28 日制定公布時的立法理由：「……(一)為維護原住民族對於自  
29 然資源及其他經濟事業的權益，以及合理規劃國土、區域或  
30 城鄉等計劃性事項，爰訂定本條，以保障原住民族之自主性  
31 及權益。(二)為尊重原住民傳統智慧及知識財產權，爰有本條

01 之規定，以降低外界對原住民族文化和社會之傷害，及讓原住  
02 民族公平分享利益。(三)原住民族地區多位於政府列為限制利用  
03 及禁止開發之區域，如國家公園、國家級風景特定區、水資  
04 源用地或保護區、森林用地等，剝奪原住民族傳統生計經濟活  
05 動進行，及自然資源之利用，影響原住民族生存權益至鉅，  
06 故訂立本條，以做為原住民族與政府建立『共管機制』之法  
07 源基礎。」及原基法第21條制訂當時參照的聯合國原住民族  
08 權利宣言草案（於西元2007年9月13日聯合國第61屆聯合國  
09 大會中通過）第32條第2項規定：「各國在批准任何影響原  
10 住民族土地或領土和其他資源的專案，特別是開發、利用或  
11 開採礦物、水或其他資源的專案前，應通過有關原住民族自  
12 己的代表機構，誠意與原住民族協商和合作，徵得他們自由  
13 知情的同意。」以及公民與政治權利國際公約第27條規定：  
14 「凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團  
15 體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行  
16 其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。」其第  
17 23號一般性意見第7點記載：「關於第27條所保障的文化權  
18 利的行使，委員會認為，文化本身以多種形式表現出來，包  
19 括與土地資源的使用有聯繫的特定生活方式，原住民族的情  
20 況更是這樣。這種權利可能包括漁獵等傳統活動和受到法律  
21 保障的住在保留區內的權利。為了享受上述權利，可能需要  
22 採取積極的法律保障措施和確保少數族群的成員確實參與涉  
23 及他們的決定。」經濟社會文化權利國際公約第15條第1項  
24 第1款規定：「本公約締約國確認人人有權：(一)參加文化生  
25 活；……。」其第21號一般性意見第36點亦載明：「締約國  
26 應採取措施，保證在行使參加文化生活的權利時應當顧及文  
27 化生活價值觀，這種價值觀會是強烈的共有，或者說，只有  
28 原住民族作為一個社群才能表現和享受。原住民族文化生活的  
29 強烈的共有特點對於其生存、福祉和充分發展是不可或缺的，  
30 並且包括對於其傳統擁有、占有或以其他方式使用或獲得  
31 的土地、領域和資源的權利。原住民族與其祖先的土地及

01 其與大自然的關係相連的文化價值觀和權利應予尊重與保  
02 護，以防止其獨特的生活方式受到侵蝕，包括維生方式、自  
03 然資源，乃至最終的文化認同的喪失。因此，締約國必須採  
04 取措施，確認和保護原住民族擁有、開發、控制和使用其共  
05 有土地、領域和資源的權利，並且，如果未經他們的自由和  
06 告知同意而被以其他方式居住或使用，則應採取步驟歸還這  
07 些土地和領域。」是以，原基法第21條之所以規定原住民族  
08 的諮商同意參與權，即因原住民族的生存、精神與文化活動  
09 高度依賴其生活的土地。作為直接生活在原住民族土地或部  
10 落及其周邊一定範圍內的公有土地範圍內之需求者，對該範  
11 圍土地環境狀況之於其族群的生存及傳統文化影響最為瞭解  
12 並最為敏感，故尊重當地原住民族依其意願，使其知情同意  
13 參與涉及維繫其族群生存及文化存續的土地開發、資源利  
14 用、生態保育及學術研究的決定，方能達成憲法增修條文第  
15 10條第11項及第12項前段的目標，這是立法者為落實保障原  
16 住民族生存權及文化權等所定之要求，而為國家作成決定前  
17 應履行的義務，具有防止原住民族權利的實害發生或降低實  
18 害發生的風險，以達到有效保護原住民族權利的功能。故原  
19 基法第21條具有保障原住民族生存權及文化權等免於因原住  
20 民族或部落受到土地開發、資源利用、生態保育及學術研究  
21 的侵害，而具有保護特定範圍之原住民族的保護規範。

22 (3)依原基法第21條第4項規定授權訂定的諮商同意辦法第2條規  
23 定：「本辦法用詞，定義如下：一、部落：指中央原住民族  
24 主管機關依本法第2條第4款規定核定之原住民族團體。二、  
25 部落成員：指年滿20歲且設籍於部落區域範圍之原住民。  
26 三、同意事項：指本法第21條規定應諮商並取得原住民族或  
27 部落同意或參與之事項。四、公共事項：指就前款以外，部  
28 落成員間相互協議共同遵守，或部落凝聚共識對外表示之事  
29 項。五、原住民家戶：指設籍於部落區域範圍，有原住民一  
30 人以上之家戶。六、原住民家戶代表：指年滿20歲且具原住  
31 民身分之原住民家戶戶長，或由戶長指派年滿20歲且具原住

01 民身分之家屬一人。七、申請人：指辦理同意事項之政府機  
02 關或私人。八、關係部落：指因同意事項致其原住民族土地  
03 或自然資源權利受影響之部落。」再自原基法第2條規定可  
04 知原住民族在國家建立前即已存在，部落隨之形成。而原住  
05 民個人為部落成員並為諮商同意辦法所稱部落會議的參與  
06 者，甚至為發起人，身為原住民族成員的個別原住民，享有  
07 認同並遵循傳統文化生活的權利，與其所屬原住民族相互依  
08 存。作為涵養原住民族文化的傳統領域土地及自然資源因外  
09 在開發行為的介入產生變化，對原住民族傳統文化的影響，  
10 即直接影響個別原住民文化認同的內涵，是原住民個人兼備  
11 一般文化權與民族文化權的雙重主體身分。原住民得以透過  
12 原基法第21條第1項規定所定諮商參與同意程序，對涉及影  
13 響其隸屬族群所依賴之土地及自然資源的開發行為形成集體  
14 決定，必然回饋到所屬社群文化共享，從而原基法第21條第  
15 1項規定，自亦為兼具保障該規定所列特定範圍原住民族及  
16 部落之個別原住民權利的保護規範。

17 (4)聲請人柯真光、李月娥、劉天財、徐福義、徐福田為山里部  
18 落賽德克族人；聲請人蕭文娘、田楊橋、蕭敏妃、余正吉、  
19 金漢文為聲請人太平部落布農族人，有戶籍謄本可以證明  
20 (卷1第571-579、589-597頁)。又系爭開發計畫88年8月定稿  
21 的環境影響評估報告書第6-133頁記載：「三、土地利用：  
22 本計畫各項工程設施(包括攔河堰、引水路、發電廠房、開  
23 闢場、棄渣場及管理中心等)大多位於豐坪溪流域中下游兩  
24 岸山區，其附近之聚落包括豐坪溪北側之山里社區……豐坪  
25 溪南側則有太平社區……」等等(卷3第623頁)，並在太平  
26 社區及山里社區進行24小時噪音與震動調查量測(卷3第619  
27 頁)，亦有系爭開發計畫98年10月環境現況差異分析及對策  
28 檢討報告可以佐證(卷3第641-646頁)，足認太平社區及山  
29 里社區緊鄰豐坪溪，與系爭開發計畫具有地理上的鄰近性，  
30 而有納入環境影響評估及環境現況差異分析的必要。再者，  
31 由原民會主辦，花蓮縣卓溪鄉公所執行，花蓮縣卓溪鄉山里

01 社區發展協會辦理的原住民族土地或部落範圍土地調查及劃  
02 設計畫成果報告書顯示，豐坪溪及中平林道等為聲請人柯真  
03 光、李月娥、劉天財、徐福義、徐福田所屬山里部落的傳統  
04 領域（卷3第453頁以下），且山里部落曾依野生動物保育法  
05 第21條之1及「原住民族基於傳統文化及祭儀需要獵捕宰殺  
06 利用野生動物管理辦法」申請核准在中平林道4-15K進行狩  
07 獵活動；聲請人太平部落也曾申請核准在卓溪鄉太平段原住  
08 民族保留地進行狩獵活動，有108-109年度玉山國家公園轄  
09 區內及周邊地區原住民族歲時祭儀利用野生動物現況調查計  
10 畫案可以佐證（卷3第184-186頁），而豐坪溪、中平林道及  
11 卓溪鄉山里段、太平段多筆(公有或私有的)原住民保留地均  
12 是系爭開發計畫各項工程設施坐落的範圍，有系爭開發計畫  
13 土地地段示意圖（卷2第161頁）、參加人系爭開發計畫簡報  
14 所附系爭開發計畫工區俯瞰圖、佈置圖、運輸路線圖（卷3  
15 第571-572、574頁）、環境影響評估報告書所附「本計畫各  
16 工程設施位置示意圖」、「本計畫水質測站位置示意圖」、  
17 「本計畫空氣品質、噪音振動、交通量測站位置示意圖」、  
18 「本計畫對地質地形之影響範圍圖」及「本計畫對水文之影  
19 響範圍圖」（卷3第611、617-618、627-628頁）、環境現況  
20 差異分析及對策檢討報告所附「表1.2.2-1本計畫各項設施  
21 土地使用面積及土地權屬表」（卷3第311頁）及土地登記謄本  
22 （卷1第581-583頁、卷4第27頁）等可以佐證，堪認系爭開發  
23 計畫有於山里部落、聲請人太平部落、原住民族土地及部落  
24 周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發及資源利用的情  
25 形。原處分核准參加人展延工作許可證有效期限至110年12  
26 月31日，自有侵害聲請人依其所屬原住民族傳統文化而生活  
27 之文化及自決權利的可能，依上述可能性說的看法，聲請人  
28 應具備訴訟權能的要件。

29 (四)聲請人已就其勝訴蓋然率為相當的釋明，具權利保護必要：

- 30 1.電業法第13條第1項規定：「發電業及輸配電業於籌設或擴  
31 建設備時，應填具申請書及相關書件，報經事業所屬機關或



01 直轄市、縣（市）主管機關核轉電業管制機關申請籌設或擴  
02 建許可。」第15條第1項至第3項規定：「（第1項）發電業  
03 及輸配電業應於籌設或擴建許可期間內，取得電業管制機關  
04 核發之工作許可證，開始施工，並應於工作許可證有效期間  
05 內，施工完竣。（第2項）前項工作許可證有效期間為5年。但  
06 有正當理由經電業管制機關核准延展者，不在此限。（第3  
07 項）發電業及輸配電業應於施工完竣後30日內，備齊相關說  
08 明文件，報經事業所屬機關或直轄市、縣（市）主管機關核  
09 轉電業管制機關申請核發或換發電業執照。」依電業法第24  
10 條規定訂定的電業登記規則第3條第1項第1款至第3款規定：  
11 「發電業登記為下列五種，其應備書圖如下：一、籌設或擴  
12 建：經營發電業或擴建發電機組，應備下列書圖及文件申請  
13 許可，籌設或擴建許可有效期間為3年。但有正當理由者，  
14 得於期限屆滿兩個月前，申請延展1次；其延展期限以兩年  
15 為限：……二、施工許可：發電業應於籌設或擴建許可有效  
16 期間內，開始施工；施工前，應備下列書圖申請核發工作許  
17 可證；工作許可證有效期間為5年。但有正當理由者，得於  
18 期限屆滿兩個月前申請延展；每次延展，以1年為限：(一)工  
19 程計畫書（含初步圖樣及規範書）。(二)發電廠廠址土地完成  
20 變更或容許使用證明文件。(三)發電廠廠址土地使用同意證明  
21 文件。(四)設置離岸式風力發電廠應檢具海底電纜路線劃定鋪  
22 設許可。(五)自有資金至少占總投資額百分之15之財力證明文  
23 件。但公營發電業，不在此限。三、成立給照：發電業應於  
24 工作許可證有效期間內，施工完竣，並應於施工完竣後30日  
25 內，檢具第5條規定登記書圖及下列文件，申請電業管制機  
26 關派員查驗；其經查驗合格，並核發或換發發電業執照後，  
27 始得營業：……。」依此，經營發電業，應先申請籌設許  
28 可，再於籌設許可有效期間內申請核發工作許可證，於工作  
29 許可證有效期間內，施工完竣後，再申請核發發電業執照，  
30 始得營業。

01 2.系爭開發計畫既有在山里部落、聲請人太平部落、原住民族  
02 土地及部落周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發及資源  
03 利用的情形，聲請人主張有原基法第21條規定的適用，尚非  
04 顯無理由。相對人及參加人引用的原民會109年10月19日函  
05 雖表示：系爭開發計畫經花蓮縣政府92年5月2日審核符合水  
06 土保持計畫規定，自93年4月2日實施測量，同年10月31日開  
07 工，實際開發日期是於原基法公布施行前（94年2月5日），  
08 本會同意花蓮縣卓溪鄉公所及花蓮縣政府審認結果，基於法  
09 律不溯及既往原則，系爭開發計畫不適用原基法第21條相關  
10 規定等等（卷2第159頁）。然系爭開發計畫於91年11月7日  
11 取得工作許可證（有效期限至94年12月31日），於93年10月  
12 31日開工後，並未依限完工，而是陸續申請展延工作許可  
13 證，經相對人分別於94年10月27日、95年12月22日、96年11  
14 月19日、97年12月11日、98年11月4日、99年12月16日、100  
15 年12月30日、102年2月1日、103年6月30日、104年11月5  
16 日、105年4月8日、106年3月7日、107年3月23日、108年2月  
17 27日、109年2月21日及109年12月31日同意展延工作許可證  
18 的有效期限至110年12月31日，共計申請16次展延，有原處  
19 分及歷次相對人同意展延的函文或工作許可證在卷可以證明  
20 （卷3第197-213頁），工期長達將近20年仍未完工，在此過  
21 程中，原基法早已於94年2月5日制定公布，並自公布日施  
22 行，其第21條第1項規定：「政府或私人於原住民族土地內  
23 從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並  
24 取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。」該條  
25 規定於104年6月24日修正，第1項規定修正為：「政府或私  
26 人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從  
27 事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取  
28 得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」  
29 並增訂第4項規定：「前3項有關原住民族土地或部落及其周  
30 邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部  
31 落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央

01 原住民族主管機關另定之。」原民會依第21條第4項規定的  
02 授權，於105年1月4日訂定發布諮商同意辦法，據以辦理部  
03 落的諮商、同意程序。上開規範，在法令沒有明文規定溯及  
04 適用的情況下，基於一般法律的適用原則，是向將來發生效  
05 力，且適用發生於法律生效前已開始，尚未終結而繼續存在  
06 的事實或法律關係(即不真正溯及既往)。系爭開發計畫既然  
07 還沒有施工完竣，持續對部落、原住民族土地及部落周邊一  
08 定範圍內的公有土地產生影響，而有損害原住民族就其土地  
09 利用的可能性，且參加人取得的工作許可證並非沒有期限，  
10 參加人於期限屆至前須向相對人申請展延獲准，始得持續施  
11 工，因此，就系爭開發計畫而言，尚難認屬已經終結的事實  
12 (最高行政法院108年度上字第894號判決意旨參照)，則相  
13 對人於審查展延申請時，是否無須審酌原基法第21條規定的  
14 適用，實有疑義，故聲請人主張系爭開發計畫應有原基法第  
15 21條規定的適用，非顯然無據，聲請人已就其勝訴蓋然率為  
16 相當的釋明，具權利保護必要。至相對人及參加人對法律不  
17 溯及既往原則的理解，以及本件與最高行政法院108年度上  
18 字第894號判決的個案差異等主張，均有待本案訴訟進一步  
19 認定。

20 (五)本件具急迫性，不停止執行原處分將對聲請人造成難於回復  
21 的損害，反之，停止執行對公益的影響尚未達重大的程度：

22 1.參加人因相對人作成原處分而得以持續在聲請人部落、原住  
23 民族土地及部落周邊一定範圍內公有土地內施工、興建相關  
24 設施，對部落賴以維繫其精神、文化與生活之土地現況產生  
25 立即性的變動，且隨時間經過，開發程度與範圍加大，侵害  
26 程度加劇，已具急迫情事。此與最高行政法院110年度抗字  
27 第12號裁定的個案事實，即開發廠商僅取得相對人核發的電  
28 業籌設許可，尚未能實際動工施作的情形不同，自難比附援  
29 引。又聲請人前已向受理訴願機關行政院申請停止執行，但  
30 經行政院秘書長110年5月31日院臺訴字第1100176019號函不

01 予同意（卷1第553-561頁），可認有非即時由行政法院處  
02 理，難以救濟的情形，一併說明。

03 2.由於系爭開發計畫沒有踐行任何原基法第21條規定諮商同意  
04 的程序（此亦與最高行政法院110年度抗字第12號裁定個案  
05 事實不同），對原基法第21條規定藉由原住民族的諮商同意  
06 程序，保障原住民族對其安身立命之土地的利用方式能自主  
07 決定，以形塑其文化傳承之方式的權利，已經產生侵害。此  
08 種關涉原住民族文化權（司法院釋字第803號解釋參照）及  
09 自決權的權利屬性，也將聯繫部落族人精神上完滿與文化認  
10 同的人格尊嚴保障，尚非金錢所能輕易填補。原處分如不停  
11 止執行，此等權利侵害將持續並隨時間經過，土地山林利用  
12 範圍持續擴大，而有難於回復原狀的情形。又原基法第21條  
13 規定諮商同意的程序，不僅是單純的程序性權利，而是部落  
14 自決權、文化權及部落族人之人格權的保護規範，至遲應於  
15 政府或開發廠商實際為土地利用行為前進行，方足以確保原  
16 住民族及族人上開權利，否則先行施工，變更土地山林現狀  
17 後，原住民族事後參與已無濟於事。故參加人主張：於本案  
18 訴訟確認應進行原基法第21條規定的諮商同意程序後，部落  
19 仍可行使同意權，無難於回復的情形等等，即不可採。

20 3.相對人及參加人雖主張：系爭開發計畫攸關再生能源的進  
21 展，也有助於區域發展，具重大公益性，如原處分停止執  
22 行，參加人無法繼續施工，須負擔違約風險，也將導致花蓮  
23 縣備載電力減少，甚至使外商對我國投資環境產生負面評價  
24 等等。然而，系爭開發計畫自91年11月7日取得工作許可  
25 證，准予動工後，歷經16次展延，工期長達將近20年仍未完  
26 工，系爭開發計畫的延宕，以及無法如期投入發電，影響再  
27 生能源的進展等，尚不可全部歸責於聲請人。在長期施工未  
28 果的過程中，立法者已於原基法第21條規定原住民族的諮商  
29 同意參與程序，且無排除適用於事實或法律關係尚未終結之  
30 情形的明文規定，開發業者即須有因應法律增訂或變動而為  
31 調整的準備，其投資成本亦有增加的可能。據相對人陳報，

01 參加人目前完成總工程量約27%（卷2第186、205頁），於  
02 參加人施工進度仍處於初期階段，尚未過半，此時停止原處  
03 分的執行，相較於待本案訴訟確定，參加人隨工程持續進  
04 行，漸次投入成本，對參加人的金錢損失應較輕微。又原處  
05 分停止執行，對參加人而言，固將造成工程、履約及投資回  
06 收時程的遲延，然此等經濟上利益的可能風險，與多元文化  
07 國家為保障少數民族的文化與自決權利相比較，在聲請人已  
08 就其勝訴蓋然率為相當之釋明的情況下，兩相權衡，仍應屬  
09 可容忍的程度。系爭開發計畫固有助於我國能源轉型的政策  
10 目標，也有帶動地區發展的可能性，但由於系爭開發計畫的  
11 施工進程尚屬初期階段，原處分停止執行也僅是延緩政策目  
12 標的實現，不致產生供電不足的立即危害，尚難認原處分停  
13 止執行將對公益造成重大影響。

14 4.參加人援引臺灣世曦工程顧問股份有限公司110年8月19日世  
15 曦大地字第1100024981號函（卷2第719頁），主張：目前引  
16 水隧道、交通隧道、施工橫坑等隧道工程，隧道開挖的支撐  
17 均屬臨時襯砌，完成後始會進行永久襯砌的打設，因地盤具  
18 延時效應，久置將有持續變形及影響安全之虞，故混凝土結  
19 構內襯砌若未施作，遽然停工將對環境安全造成危害，需審  
20 慎處理；第一攔河堰、暗渠、林道整治等邊坡工程，需進行  
21 開挖及構築保護工，始可確保邊坡穩定，如遽然停工，邊坡  
22 在颱風豪雨下因排水及護坡等設施未臻完整，可能造成大規  
23 模崩坍，而影響現況環境至鉅等等，固非無據。然而，由此  
24 適可知，系爭開發計畫對土地現況的變更甚鉅，有產生不可  
25 逆之破壞的情形，有暫時停止，避免土地現況變更加劇的必  
26 要，並避免部落行使諮商同意程序已無實益。又原處分附有  
27 期限，參加人也未必均可獲得展延許可，故其工程本須因應  
28 各種情況而有停工的可能，自應為必要的安全防範。況原處  
29 分停止執行，其效力僅限於直接有益於系爭開發計畫進度的  
30 施工行為，至於停工後必要的安全防護措施，基於緊急避難

01 的法理，自不在禁止施工的範圍內。因此，仍難認原處分停  
02 止執行將對公益造成重大損害。

03 六、綜上，聲請人已釋明其本案請求具勝訴可能性，且具急迫危  
04 險，有損害難予回復的情形，聲請人聲請原處分停止執行，  
05 為有理由，應予准允。又原處分一經停止執行，其效力即暫  
06 時停止，參加人不得據以施工，相對人亦不得另行延展工作  
07 許可證，或核發發電業執照，此為原處分效力停止所當然。  
08 聲請人聲請本院裁定命相對人停止核准參加人系爭開發計畫  
09 之工作許可證的展延，並停止核發電業執照審查程序，尚無  
10 必要。

11 七、依行政訴訟法第104條，民事訴訟法第95條及第79條規定，  
12 裁定如主文。

13 中 華 民 國 110 年 12 月 3 日

14 臺北高等行政法院第四庭

15 審判長法 官 高愈杰

16 法 官 李君豪

17 法 官 楊坤樵

18 上為正本係照原本作成。

19 如不服本裁定，應於送達後10日內向本院提出抗告狀（須按他造  
20 人數附繕本）。

21 中 華 民 國 110 年 12 月 3 日

22 書記官 高郁婷