

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
110年度原訴字第12號
112年11月23日辯論終結

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

原 告 楊立
訴訟代理人 林育萱 律師（法扶律師）
林韋翰 律師（法扶律師）
馮鈺書 律師（法扶律師）
原 告 摩里莎卡部落
代 表 人 楊立
被 告 花蓮縣萬榮鄉公所

代 表 人 梁光明（鄉長）
訴訟代理人 吳明益 律師
孫裕傑 律師
參 加 人 馬里巴西部落
代 表 人 鍾文榮
參 加 人 馬太鞍部落
代 表 人 周錦次
參 加 人 大加汗部落
代 表 人 朝金生
上三人共同
訴訟代理人 邱劭璞 律師

上列當事人間原住民族基本法事件，原告不服花蓮縣政府中華民國110年8月24日110年訴字第1號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。
訴訟費用由原告負擔。
事實及理由

01 一、程序事項：被告花蓮縣萬榮鄉公所代表人原為古明光，於訴
02 訟進行中變更為梁光明，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟
03 （本院卷三第307頁至第311頁），核無不合，應予准許。

04 二、事實概要：

05 (一)緣台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）擬於花蓮縣萬榮
06 鄉（下稱萬榮鄉）大觀段UB0263(林班地104-113)、大觀段U
07 B02631(林班地62-63)及萬寶段UB0904等地辦理萬里水力發
08 電計畫（下稱系爭計畫），利用萬里溪進行水力開發，乃於
09 民國107年8月10日以電開字第1078082208號函（下稱107年8
10 月10日函）請被告就系爭計畫召集部落會議進行諮商同意上
11 開計畫之興建，被告爰於107年8月28日召開系爭計畫確認關
12 係部落會議，議決關係部落為原告摩里莎卡部落（萬榮村1
13 至8鄰，下稱原告部落）及參加人大加汗部落（明利村6至8
14 鄰），並以107年9月3日萬鄉文字第1070015472號公告（下
15 稱107年9月3日公告或第一次公告）同意事項（即系爭計
16 畫）及經認定之關係部落（即上開兩部落），另於同日以同
17 文號函（下稱107年9月3日函）請萬榮村辦公處、明利村辦
18 公處張貼系爭計畫書及公告，並於函內敘明關係部落於該案
19 公告張貼後2個月內未就該案召集部落會議，或2個月未成立
20 部落會議致不能召集者，被告得依申請人之申請代行召集等
21 語。

22 (二)惟因萬榮鄉明利村之參加人馬里巴西部落(明利村1至2鄰)、
23 馬太鞍部落（明利村3至5鄰）及大加汗部落（以下如無特別
24 指明，所稱參加人，兼指大加汗部落、馬太鞍部落及馬里巴
25 西部落，或稱明利村三部落；與原告部落，併稱系爭4部落
26 ）共同於107年9月29日召開部落會議，皆對被告認定之關係
27 部落有異議，被告遂依諮商取得原住民族部落同意參與辦法
28 （下稱諮商辦法）第14條規定，以關係部落認定困難為由，
29 於107年10月25日以萬鄉文字第1070018717號函（下稱107年
30 10月25日函）請原住民族委員會（下稱原民會）協助認定，
31 經原民會107年11月6日原民土字第1070066832號函（下稱10

01 7年11月6日)請被告對於影響範圍擴及馬太鞍部落及馬里巴
02 西部落擬具處理意見再行送會。被告(相關課室)爰於107
03 年11月26日召開確認關係部落會議,復於107年12月14日邀
04 集台電公司、系爭4部落等召開關係部落認定會議後,檢送
05 處理意見及相關資料,以107年12月24日萬鄉文字第1070022
06 480號函(下稱107年12月24日函)請原民會協助確認關係部
07 落。嗣原民會以108年1月4日原民土字第1070079719號函
08 (下稱108年1月4日函)復被告,以同意事項之衍生影響為
09 由(開發行徑道路影響周遭土地),建請被告將參加人馬太
10 鞍部落及馬里巴西部落等2部落均納入關係部落,被告旋以1
11 08年1月11日萬鄉文字第1080000332號公告(下稱108年1月
12 1日公告或第二次公告)同意事項(即系爭計畫)及經被告
13 認定之關係部落(即系爭4部落),另於同日以同文號函
14 (下稱108年1月11日函)請萬榮村辦公處及明利村辦公處張
15 貼系爭計畫書及公告,並於函內敘明同意事項為系爭計畫、
16 經被告依諮商辦法第14條第1項第2款規定所認定的關係部落
17 範圍為系爭4部落,以及關係部落於收受同意事項之通知逾2
18 個月未召集部落會議時,被告得依申請人之申請代行召集等
19 語。

20 (三)原告部落於108年1月27日召開部落會議,對於前開關係部落
21 之認定表達異議,被告遂以108年2月11日萬鄉文字第108000
22 1859號函(下稱108年2月11日函)請原民會協助認定系爭計
23 畫之關係部落,原民會於108年7月12日召開「108年原住民族
24 基本法第21條爭議事項審議小組第一次研商會議」(下稱
25 108年7月12日研商會議或系爭研商會議)後,以108年10月1
26 5日原民土字第10800639201號函(下稱108年10月15日函)
27 檢送前開會議紀錄給被告,請被告參酌會議結論續行後續事
28 宜,被告爰以108年10月18日萬鄉文字第1080018077號函
29 (下稱108年10月18日函)轉前開會議紀錄給系爭4部落(會
30 議)。原告部落(會議)就系爭研商會議如何認定關係部落
31 有所異議,以108年11月7日萬德亮文字第1080000009號函

01 (下稱108年11月7日函)請原民會說明，經原民會以108年1
02 2月30日原民土字第1080082666號函(下稱108年12月30日
03 函)檢附「108年度原住民族基本法第21條爭議事項審議小
04 組委員提問表」(下稱提問表。該提問表乃台電公司就原民
05 會函詢事項所為之補充說明)回覆原告部落(會議)，並副
06 知被告依系爭研商會議結論續行辦理及依諮商辦法辦理相關
07 事宜。被告爰以109年1月10日萬鄉文字第1090000398號函
08 (下稱原處分或系爭函文)請系爭4部落擇期召開部落會
09 議，俾就系爭計畫行使同意權，該函說明欄並載明同意事項
10 為系爭計畫、被告依諮商辦法第14條第1項第2款規定，認定
11 同意事項關係部落範圍為系爭4部落，以及關係部落之部落
12 會議主席自收受同意事項之通知，逾2個月未召集部落會議
13 時，被告得依申請人之申請代行召集等語。原告不服系爭函
14 文，提起訴願，經花蓮縣政府以110年8月24日110年訴字第1
15 號訴願決定書為訴願不受理之決定，原告仍不服，遂提起本
16 件訴訟。

17 三、原告起訴主張及聲明：

18 (一)程序部分：

- 19 1.原告係於法定期間內提起行政救濟：原處分無任何救濟教
20 示，參諸行政程序法第98條第3項規定，花蓮縣政府於110
21 年1月6日收受原告就該處分所提起訴願書，原告自無逾訴
22 願期間；又原告於110年8月30日收受訴願決定書，並於同
23 年10月27日提起本件訴訟，自未逾越起訴期間。
- 24 2.原告部落屬非法人團體，具當事人能力：原住民族部落雖
25 尚不具公法人地位，惟原告部落是由一定資格的多數成員
26 組成，具一定組織、名稱及目的，設有代表人對外代表部
27 落，並有獨立財產及處理部落事務的一定處所，自屬非法
28 人團體，而具有當事人能力。
- 29 3.原告提起本件撤銷訴訟，具有權利保護必要，且當事人適
30 格：從新保護規範理論觀之，再生能源發展條例第14條第
31 2項、電業法第2條、水利法第42條、第46條及第83條之

01 4、憲法增修條文第10條第11項及第12項前段、原住民族
02 基本法（下稱原基法）第20條、第21條及諮商辦法等相關
03 規定，具有保障於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍
04 內之公有土地，從事「再生能源（水力）發電設備設置及
05 籌設再生能源發電業」及「控馭或利用地面水或地下水以
06 發展水力」開發行為所在地之原住民族部落之原住民族土
07 地及自然資源之權利、諮商同意參與分享權及原住民族文化
08 化權，及具有保障該族群之個別原住民行使諮商同意參與
09 分享之相關程序權利、利益分享權及自然資源利用權之意
10 旨。本件摩里莎卡部落位於萬榮鄉萬榮村，全村涵蓋整條
11 萬里溪與萬榮林道大部分範圍，摩里莎卡部落亦係經原民
12 會核定之原住民族部落。系爭計畫係以萬里溪進行水力開
13 發，並於萬里溪沿岸設置電廠廠區、調整池堰、頭水隧
14 道、平壓塔、土石堆積場等相關設施，即系爭計畫係於摩
15 里莎卡部落及其傳統領域進行開發、設置設施及利用水力
16 等土地開發與資源利用之行為，自將影響該部落之土地及
17 自然資源權利、諮商同意參與分享權及原住民族文化權。
18 而關係部落之認定為諮商同意參與分享程序之一環，經認
19 定為關係部落之部落，依法具有召集部落會議就系爭計畫
20 行使同意權之權利與義務，惟被告逕自作出系爭4部落均
21 為關係部落之處分，自將侵害摩里莎卡部落之原住民族土
22 地及自然資源權利、諮商同意參與分享權及原住民族文化
23 權，依諮商辦法第4條規定運作下，亦恐使系爭計畫是否
24 決議通過繫諸其他可能未受影響或受影響甚微之部落。原
25 告部落既為原處分之相對人，其前述權利將因原處分而受
26 有侵害，自有提起本件訴訟之訴訟權能。而原告楊立為摩
27 里莎卡部落之部落會議主席及代表人，同時亦為部落成
28 員，系爭計畫實行後，自將限制部落族人之狩獵採集等非
29 營利行為，導致其土地及自然資源權利受影響；且系爭計
30 畫係以興建萬里堰及調整池蓄水，並利用高低水位差之方
31 式發電，則位於萬里溪下游之摩里莎卡部落，其用水量、

01 水質等自有受影響之虞，萬里溪周邊及萬榮林道亦處於地
02 質不穩定狀態，原告楊立之住所距離電廠廠區不到4公
03 里，系爭計畫之開發行為恐對萬里溪下游之摩里莎卡部落
04 及其族人的居住安全、生存權及健康權造成影響，故原告
05 楊立於本件訴訟亦屬當事人適格。

06 4.系爭函文為行政處分，並非108年1月11日函之重複處置：
07 依諮商辦法第14條規定內容，可知地方主管機關鄉公所及
08 中央主管機關原民會均有認定關係部落之職權。本件被告
09 於認定系爭計畫之關係部落時遇到困難，而分別於107年1
10 2月24日、108年2月11日函請原民會認定，原民會因而召
11 開系爭研商會議，並於108年10月15日將其認定結果及會
12 議紀錄函送被告，請其「參酌會議結論續行後續事項」，
13 嗣原民會再於108年12月30日表示會議結論為4個部落為關
14 係部落，請被告參酌會議結論續行等語。嗣被告即根據原
15 民會所提供之認定結果與系爭研商會議紀錄，以系爭函文
16 作出同意事項之認定及依諮商辦法第14條第1項第2款認定
17 關係部落為系爭4部落，並告知關係部落擇期召開部落會
18 議，關係部落如逾2個月未召集部落會議，得代行召開等
19 語，系爭4部落因此具有召開部落會議進行諮商同意之權
20 利與義務，故系爭函文自屬行政處分，而與被告108年1月
21 11日函無涉，且兩函文亦無互斥或相互影響之關係。另系
22 爭函文之認定結果與108年1月11日函固相同，然此係因被
23 告對於原告就關係部落認定不服後而重新為實體之審查並
24 予裁決，為新的行政處分，顯非108年1月11日函之重複處
25 置。

26 (二)實體部分：

27 1.被告及原民會未善盡職權調查義務：

28 (1)依原基法第21條第1項、諮商辦法第14條立法理由及相
29 關實務見解，可知原基法第21條第1項之諮商同意參與
30 權係為保障原住民族傳統領域與原住民保留地與部落及
31 其周邊一定範圍不受到外來開發行為影響，是何原住民

01 族或部落就外來開發行為具有諮商同意參與權而為關係
02 部落，即與傳統領域範圍、部落範圍及開發行為內容與
03 範圍息息相關。然系爭研商會議中，原民會未提供委員
04 完整資訊，亦未請台電公司及系爭4部落出席或給予陳
05 述意見機會，事後更未調查補齊相關資料；且會議中，
06 不只一位委員詢問傳統領域劃設是否完成及系爭計畫對
07 於傳統領域影響為何，然被告及原民會卻從未調查系爭
08 計畫可能涉及的部落傳統領域範圍與可能造成的影響，
09 甚至辯稱關係部落認定「僅須部落範圍受影響、不須確
10 認傳統領域」，原民會或被告未將傳統領域範圍之資訊
11 納入考量，而為「限縮、狹窄」之認定，可能造成本應
12 具有諮商同意權之部落遭到排除或忽略；況原民會早在
13 106年經濟部針對系爭計畫進行可行性評估審查時，即
14 表示系爭計畫開發地點屬於該會歷年傳統領域調查成果
15 範圍內，所需工程用地涉及原住民保留地11.3公頃，故
16 建請台電踐行諮商同意等語，可見並非不存在傳統領域
17 調查成果可供原民會及被告調查審酌，其等未盡調查責
18 任、怠惰不為，於欠缺傳統領域資訊下所為判斷結果，
19 有違原基法第21條第1項及諮商辦法第14條第1項規定。

20 (2)原民會及被告未調取系爭計畫環評書件及可行性研究報
21 告等資料，造成其他可能受影響部落未認定為關係部
22 落：台電公司於100年6月提出系爭計畫之環境影響說明
23 書(下稱環說書)，內容涉及部落土地及物理及化學環
24 境、生態環境、社會經濟文化環境、民意等，可藉此判
25 斷系爭計畫究竟會對部落的土地、自然資源權利及文化
26 權有何影響，自屬本件認定關係部落之重要參考資料，
27 為了判斷同意事項及衍生影響之空間範圍，自須參酌台
28 電公司107年1月之系爭計畫可行性研究報告。然上開資
29 料，原民會自承從未提供給委員且認為並非判斷關係部
30 落所需資料，而被告歷來公告的計畫書亦僅有10多頁，
31 可見原民會或被告於作成108年10月15日函及原處分

01 前，均未調取環評書件及可行性研究報告來審酌認定關
02 係部落，則殊難想像其如何判斷系爭計畫有何開發行為
03 及其位置範圍、是否會對部落的土地及狩獵採集水源等
04 自然資源或文化造成影響、影響程度範圍，不但可能將
05 沒影響的部落認定為關係部落，亦可能漏未把有影響的
06 部落認定為關係部落。又依原民會自行公告發布之「諮
07 商同意案件作業流程指南（草案）」，即明示要求開發
08 者並須先通過環境影響評估（下稱環評），始得開始踐
09 行諮商同意程序，然系爭計畫目前尚未完成環評審查，
10 108年10月15日函及原處分之合法性均顯有疑義。

11 (3)被告逕以萬榮林道0-8K（下稱系爭林道路段）地籍沿線
12 資料之所有權人地址來認定關係部落，顯有重大違誤：
13 被告迄未說明其係依諮商辦法第14條第1項第1款或第2
14 款來認定關係部落，且原處分認定參加人為關係部落之
15 依據、系爭計畫之坐落地點或實施範圍、各部落之區域
16 範圍及傳統領域範圍、系爭計畫何項內容對哪個部落產
17 生什麼衍生影響等，均無法看出；台電公司112年7月6
18 日回函內容，亦未具體說明各設施之坐落地點或實施範
19 圍及辨識部落、部落傳統領域之範圍，且依台電公司回
20 函及檢附圖資所示，僅有上游工區棄碴路線中萬榮林道
21 的部分可能會涉及參加人部落，其餘道路均與參加人無
22 關，故充其量僅需探究萬榮林道是否對參加人造成影
23 響，惟被告逕以系爭林道路段沿線土地之所有權人住址
24 對照明利村三部落之行政區域，並據以認定各該部落受
25 到開發計畫影響，然土地所有權人住址與參加人部落關
26 聯性為何？各該部落受到什麼影響？沿線所涉及37筆公
27 有土地，是否亦可能存在其他關係部落？且若依被告邏
28 輯，另外9個部落亦應納為關係部落，是其認定方式顯
29 非適法，此由被告依相同資料與認定方式，其第1次認
30 定結果（摩里莎卡部落及大加汗部落）與第2次及第3次
31 認定結果（系爭4部落）明顯不同，即知被告之認定基

01 礎事實、認定程序及認定方法均有所不足。另依原告套
02 繪參加人部落位置的圖資，萬榮林道實際上並不會經過
03 參加人部落，萬榮林道與馬里巴西部落、馬太鞍部落甚
04 至仍有一定距離，難認萬榮林道棄碴路線對參加人部落
05 有何影響，台電公司112年7月6日回函即承認系爭計畫
06 要等環評核考後才能確定使用的道路里程與地號，顯無
07 法確定開發行為的地點、範圍及對誰帶來什麼影響，則
08 如何能夠判斷何者為關係部落？況萬榮林道邊坡崩塌極
09 不穩定，道路亦狹窄陡峭，未來不太可能作為載運碴料
10 使用，故很可能系爭林道路段根本不會是確定使用的道
11 路，自無從認定參加人為受影響部落。

12 (4)本件關係部落認定有違原基法第21條第1項規範意旨及
13 精神：本件原民會或被告於未完整調查、資訊欠缺不備
14 之情形下，逕自作成關係部落認定，亦未釐清各關係部
15 落所受影響內容，導致原告部落無法依其受影響程度，
16 與台電公司就開發內容進行諮商、參與及分享，其表示
17 同意與否的自主權亦受侵蝕，難認符合原基法第21條第
18 1項規範意旨及精神。

19 2.本件關係部落之認定不存在不確定法律概念，無判斷餘地
20 之適用；縱有判斷餘地，亦有判斷怠惰、濫用之違法：

21 (1)關係部落認定所涉及之事實基礎「原住民族傳統領域土
22 地」、「既有原住民保留地」、「自然資源」、「同意
23 事項」，均非空泛而不明確之法律概念，且研商會議小
24 組僅係原民會依據行政規則所設置之幕僚組織，非屬法
25 律授權獨立行使職權之委員會，不能享有判斷餘地；退
26 步言，該等要件縱為不確定法律概念而享有判斷餘地，
27 如判斷過程有恣意濫用或其他違法情事，仍為法院所得
28 審查。依系爭研商會議紀錄所示，多位與會委員均表示
29 現場欠缺關係部落認定所涉及「原住民族部落之傳統領
30 域」、「開發計畫之設施所在地」、「開發計畫對部落
31 所產生之影響」等事實基礎，而難以認定關係部落，系

01 爭4部落與台電公司均未在現場表達意見，當天會議結
02 論更載明「請業務單位會後蒐集環境影響說明書等相關
03 資料，再提供給各委員」，可見當天與會委員係在未取
04 得相關事實資料、資訊不完整之情形下進行討論並做決
05 定，該次會議結論具有出於不完全之資訊之違法情事。
06 另與會委員亦表示由於影響程度不一，如將系爭4部落
07 均認定為關係部落，而現行規定又未將行使同意權之內
08 容加以區別的話，恐有違反平等原則、比例原則等語，
09 然該會議仍作成認定系爭4部落為關係部落之結論，且
10 在行使同意權內容部分完全未有任何配套作法，其決定
11 應已違反平等原則及比例原則。

12 (2)當日諸多委員均對於是否可作出關係部落認定、是否應
13 將系爭4部落認定為關係部落等，抱持極大疑問，原民
14 會人員當下亦表示未來將再備齊資料、讓台電公司及族
15 人列席等語，似意指將再召開後續之研商會議，會議紀
16 錄中更未見會議當時有任何表決投票或詢問出席委員是
17 否同意認定關係部落為系爭4部落之程序，是系爭研商
18 會議所為關係部落為系爭4部落之決議，已違反依原住
19 民族基本法第二十一條爭議事項審議小組設置要點（下
20 稱審議小組設置要點）第5點第2項規定之正當法律程
21 序，應非適法。

22 (3)原處分除了繼受系爭研商會議結論之判斷瑕疵而同為違
23 法之行政處分外，因原處分迄未說明其認定關係部落之
24 法律依據為諮商辦法第14條第1項第1款或第2款，亦未
25 依法調查開發計畫中各設施之坐落地點範圍、系爭4部
26 落或其他部落之「傳統領域」範圍等，甚至認為不需要
27 調查鄰近部落之傳統領域，被告對認定關係部落之法律
28 解釋明顯違反諮商辦法第2條第8款、原基法第2條第5款
29 之上位規範，而有判斷濫用之瑕疵。又被告逕以系爭林
30 道路段沿線原住民保留地所有權人住址對照明利村三部
31 落之行政區域，其所套疊之系爭林道路段沿線土地之部

01 落鄰別混雜，而有大加汗部落中夾帶馬里巴西落，馬太
02 鞍部落中夾帶大加汗部落、馬里巴西部落等情形，而稱
03 參加人部落受到開發計畫影響而應認定為關係部落，然
04 依通常知識經驗即可知，此顯非參加人部落範圍之現
05 況，被告對事實關係之涵攝已有明顯錯誤，而有判斷恣
06 意之瑕疵。

07 3.原處分違反平等原則、比例原則：

08 (1)系爭計畫主要工程設施均位在萬榮鄉萬榮村，萬榮鄉明
09 利村內並無任何設施，僅有交通運輸作用之廠房通達道
10 路及部分棄碴路線位於萬榮鄉明利村，則系爭計畫縱使
11 會對參加人部落有影響，其對於原告部落之影響亦將遠
12 甚於參加人部落。又棄碴路線係施工期間作為交通運輸
13 之用，可能有空氣粉塵、噪音、交通流量增加等影響，
14 該等影響於工程完工後即消失，屬可回復之影響。再
15 者，系爭計畫係以興建萬里堰及調整池蓄水，並利用水
16 流經過高低水位差之方式發電，則位於萬里溪下游之摩
17 里莎卡部落，其用水量、水質等自有受影響之虞，颱風
18 期間更有防洪排洪之安全疑慮，且萬里溪周邊有諸多岩
19 屑崩滑地帶，並多位於山崩與地滑地質敏感區，萬榮林
20 道於雨季或颱風期間亦時常坍方，故系爭計畫之開發行
21 為恐特別有侵害摩里莎卡部落之居住安全及健康權之
22 虞。甚者，萬榮林道部分路段時常處於崩塌狀態，道路
23 亦狹窄陡峭，未來不太可能作為載運碴料使用，未來實
24 際施工時，申請人施工車輛是否將依原先計畫由萬榮林
25 道通行實有疑義；申請人亦曾於其說明會自承未來有可
26 能改變其路線、不走林道；甚至台電公司亦表示待環評
27 核考開始測量設計始能確定系爭計畫施工所將使用之道
28 路里程與地號等語，故參加人部落之道路可能根本不會
29 作為施工交通運輸之用，而不會受到系爭計畫之影響。
30 即使系爭計畫會使用萬榮林道為棄碴路線，依套圖結果
31 顯示，萬榮林道實際上並不會經過參加人部落，萬榮林

01 道與馬里巴西部落、馬太鞍部落甚至仍有一定距離，並
02 不會對參加人部落造成影響；縱使系爭林道路段會經過
03 而對參加人部落產生影響，亦與原告部落受影響程度差
04 距甚大。

05 (2)系爭研商會議多位委員及會議結論均明確指出系爭計畫
06 可能對於系爭4部落造成的影響程度有所不同，如均認
07 定為關係部落，應區別同意事項之內容、分別進行諮商
08 同意程序。惟原處分一方面依系爭研商會議結論認定關
09 係部落為系爭4部落，卻又認定各部落同意事項均為系
10 爭計畫，並未依據不同關係部落所受影響的內容來區分
11 同意事項，亦未要求台電公司針對不同影響程度區分各
12 關係部落的利益分享機制。換言之，受開發計畫影響程
13 度相差甚大之原告部落與參加人部落均係就相同之系爭
14 計畫進行部落會議決議，致使受影響輕微的參加人部落
15 得替受影響深遠的摩里莎卡部落決定是否同意台電公司
16 的開發行為，同時參加人部落亦與摩里莎卡部落分享同
17 樣的回饋機制。

18 (3)若依109年2月22日投票結果，原住民家戶代表戶數最多
19 的原告部落（共314戶）係未達過半數出席而流會，馬
20 里巴西部落（共102戶）、馬太鞍部落（共121戶）及大
21 加汗部落（共48戶）則達過半數出席且過半數同意。先
22 不論投票過程有無瑕疵、效力為何，由上開實際決議情
23 形即清楚可證家戶數較多、受影響甚鉅的原告部落失去
24 了決定是否要受系爭計畫重大深遠影響的自決權，而家
25 戶數較少、受影響程度輕微的參加人部落反而得替原告
26 部落決定是否要受到系爭計畫案之嚴重影響，顯無公平
27 正義可言。而該等情形早在系爭研商會議結論及會議紀
28 錄即已提醒點出，且諮商辦法亦未限制關係部落不得就
29 不同的同意事項進行議決，甚至立法者於諮商辦法第14
30 條第1項區分成2款，某程度即意味諮商同意參與分享權

01 的行使亦應作出區分，然被告卻未依會議結論辦理，更
02 未區分同意事項內容，諮商同意程序爭議百出。

03 4.被告並未於系爭函文記明理由，應不得於訴訟程序中追補
04 理由：系爭函文完全未記明認定同意事項及認定關係部落
05 之理由，而僅記載同意事項為系爭計畫之資源利用案，以
06 及依諮商辦法第14條第1項第2款，關係部落認定為系爭4
07 部落等語，卻未記載理由，該函文已具違法瑕疵，於訴願
08 程序中，被告亦未補充敘明理由，該瑕疵並未治癒，應不
09 得再於訴訟程序中補記理由，所為追補亦不合法。

10 (三)聲明：訴願決定及原處分關於馬里巴西部落、馬太鞍部落及
11 大加汗部落之部分撤銷。

12 四、被告答辯及聲明：

13 (一)程序部分：

14 1.系爭函文非屬行政處分：

15 (1)本件原處分應為被告108年1月11日函：被告前以107年9
16 月3日函認定關係部落為原告部落及參加人大加汗部
17 落，惟因明利村三部落對此表示異議，被告乃以關係部
18 落認定有困難為由，函請原民會協助認定，嗣經原民會
19 108年1月4日函以同意事項之衍生影響為由（開發行徑
20 道路影響周遭土地），建請被告將明利村馬太鞍部落及
21 馬里巴西部落納入關係部落，被告乃以108年1月11日函
22 請萬榮村辦公處及明利村辦公處張貼系爭計畫書及公告
23 ，並依諮商辦法第14條第1項第2款規定，認定計畫同意
24 事項關係部落範圍為系爭4部落，該函已屬行政處分。
25 系爭函文所載內容，與被告108年1月11日函所認定之關
26 係部落為系爭4部落之事實相同，且系爭函文說明二載
27 稱：「本案公告業於108年1月11日至108年2月9日止，
28 公告於本所、萬榮村辦公處、明利村辦公處及大加汗部
29 落聚會所等4處公佈欄供民眾參閱。」等語，可知被告
30 重申108年1月11日函已為公告閱覽。

01 (2)系爭函文僅為「重複處分」，性質上屬觀念通知：被告
02 雖曾函請原民會協助認定系爭計畫之關係部落，原民會
03 並以108年10月15日函檢送系爭研商會議紀錄給被告。
04 然被告108年1月11日函及公告實已為修正「第一次公
05 告」後之「第二次公告」，被告雖另以系爭函文「重申
06 認定系爭計畫之關係部落」，但早於108年1月11日公告
07 之前，實已踐行諮商辦法第14條之程序而為「第二次公
08 告」，系爭函文並非「重新再為實體審查」後另為「第
09 二次裁決之處分」，應僅為「重複處分」，其性質僅屬
10 「觀念通知」。又「第二次公告」後，因原告部落連署
11 陳情，被告乃以108年2月11日函請原民會「協助認定系
12 爭計畫之關係部落」，但於該文中敘明並非屬於「依諮
13 商辦法14條之認定困難」而進行「重新認定」之程序，
14 核其法律性質，應為行政程序法第19條第2項第6款規定
15 之行政協助。另由該函敘明緣由為摩里莎卡部落會議10
16 8年1月28日之陳情，可知此為「民眾就同一事件向被告
17 機關或請求作成對其有利之決定」之意見轉陳及請求原
18 民會行政協助，而為「釋疑」之程序而已，並非請求為
19 諮商辦法第14條之「請求認定」程序，是系爭函文顯係
20 再次重申被告108年1月11日函。

21 (3)被告108年2月11日函所附關係部落認定爭議事項及處理
22 意見第8點所陳之「敬請鈞會協助重新認定」，係承辦
23 人重申原告部落108年1月27日部落會議及連署意見的處
24 理過程，關於「依據諮商辦法第14條辦理」之記載，也
25 只是重申原民會108年1月4日函及被告108年1月11日函
26 之關係部落認定法源，且從被告108年2月11日函之簽核
27 過程，被告之主任秘書將原於公文中所載之「協助認
28 定」更改為「協助釋疑」，故依被告真意，顯亦為請求
29 原民會為行政協助釋疑而非重新再為認定。嗣原民會以
30 108年10月15日函檢送系爭研商會議紀錄給被告，被告
31 亦僅以108年10月18日函轉系爭研商會議紀錄給系爭4部

01 落，核其性質，應係就「同一事件向被告機關（或原委
02 託機關）請求作成對其有利之決定時，如受請求機關未
03 依訴願程式處理，只以一般函覆方式」行文之情形；又
04 被告因已有「第二次公告」之行政處分存在，本不得任
05 意撤銷或變更，但因受原告部落之連署陳情，乃於維持
06 「第二次公告」之前提下，本於職權為說明釋疑，應屬
07 「明示或默示拒絕當事人之請求」之觀念通知。

08 2.原告本應對於被告108年1月11日函提出行政救濟，但原告
09 亦已逾越法定救濟期間：被告108年1月11日函之外觀上雖
10 無相關救濟教示，但相對人或利害關係人等仍得自處分書
11 送達後1年內聲明不服，但原告並未於前開法定期間內為
12 救濟，遲至110年1月6日始提起訴願，明顯逾越法定期
13 間。

14 (三)實體部分：

15 1.原告指摘被告未盡職權調查義務，應屬無據：

16 (1)被告依諮商辦法第14條規定，於107年8月28日邀集相關
17 課室召開系爭計畫確認關係部落會議，並參照台電公司
18 107年8月10日函文內容，認定本案關係部落範圍為原告
19 部落（萬榮村1至8鄰）及明利村大加汗部落（明利村6
20 至8鄰）等2部落，理由為同意事項之衍生影響，擴及至
21 該部落之區域範圍。嗣明利村三部落於107年9月29日召
22 開部落會議，皆對被告認定之關係部落有異議，被告為
23 尊重部落自決及保障其權益，於107年11月26日召開會
24 議並依台電公司提供之地籍地段重新調查認定其衍生影
25 響擴及範圍。依台電公司108年11月8日函復原民會所檢
26 附之資料，包含系爭計畫上下游工區棄碴路線平面布置
27 圖及系爭計畫所在行政區域位置圖，比對該兩圖，可以
28 確認上游工區棄碴路線（萬榮林道0-19k）包含明利村
29 三部落，該路線亦為當地村民進出的主要路線，後續施
30 工階段會有相當影響。另被告與台電公司確實據實調
31 查，逐一核對受影響之明利村三部落相關區域與住戶，

01 確認其等生活環境確實受系爭計畫之影響，其中包括該
02 3部落1至8鄰的相關地籍圖調查以及針對地籍資料的套
03 繪成果，絕無原告所稱拉近其他3部落，以稀釋原告部
04 落之表決權數之情。

05 (2)被告為關係部落之認定，如無違誤，其就此等「不確定
06 之法律概念」之認定，應受高度尊重，肯認其認定「關
07 係部落」之判斷餘地。退步言之，被告因原告部落對於
08 關係部落之結論表達異議，而以108年2月11日函請原民
09 會協助釋疑，經原民會召開系爭研商會議後，以108年1
10 0月15日函檢送會議紀錄給被告，並經被告以108年10月
11 18日函轉系爭4部落，可見被告就本件關係部落之認
12 定，確已踐行依法邀集各該部落充分說明、討論及週知
13 等程序。另系爭研商會議有9位委員分別發言提問，並
14 經業務單位回覆後，仍反覆討論，應已容納社會之多元
15 代表參與，並獨立行使職權，符合司法院釋字第553號
16 解釋理由書所揭示由「社會多元代表利益」所為之決
17 定、「專家所為之判斷」、由「獨立行使職權委員會」
18 所為之決定、「行政機關預測性或評估性」之決定、具
19 有「高度政策或計畫性」之決定等，行政法院的控制密
20 度，允宜適度降低之意旨。原告未說明變更棄碴路線是
21 否有科學或工程上之證據支持，僅以個別族人之意見即
22 得出台電公司之棄碴路線有變更之可能，殊嫌率斷。

23 2.原告主張原處分未區別不同影響程度，逕予認定系爭4部
24 落為關係部落，致嚴重侵害原告部落對土地及自然資源之
25 權利，亦侵害原基法第21條賦予原住民族之諮商同意參與
26 分享權，亦屬違誤，並無理由。蓋行使同意權方式，依原
27 民會107年2月9日原民綜字第1070009328號函釋，係參採
28 「選罷法」之投票機制，並提供委託書及指派書，使無法
29 於當日出席行使同意權之部落成員參與，避免部落會議流
30 會且浪費人力資源。而關於投票過程，由工作人員核對委
31 託書資料完整且與家戶清冊一致者，即可行使投票，如有

01 任何錯誤，則不得投票，是被告對於本件關係部落之認
02 定，確已依規、依法辦理。

03 3.原告稱被告審查瑕疵等語，應屬誤解法規：原告主張關係
04 部落要認定的主要範圍應該是侵害到原住民的「傳統領
05 域」等語，明顯與諮商辦法第14條規定不符，因上開規定
06 並未明文限定於「傳統領域」。又被告基於職權，就本案
07 部落所受影響程度等資料，業經認定除原告外其他三個部
08 落亦有實質之影響，而為調查、公告，其過程均依法令規
09 定進行實體及程序之審查，並無疏誤。

10 4.原告以原民會委員之個人意見，作為批判被告之論據，應
11 無可採：系爭計畫為重大建設計畫，鄰近部落各持不同意
12 見，被告為保障及維護各部落權益衡平，除多次函請並邀
13 集相關單位協助處理之外，更函請原民會協助認定關係部
14 落，並於系爭研商會議決議仍維持原案，將系爭4部落均
15 納入關係部落，及台電公司提供補充資料說明系爭計畫對
16 明利村三部落所造成之影響，爰上述區域皆屬明利村三部
17 落並認定系爭計畫之關係部落，應無違誤。

18 5.原告主張系爭研商會議欠缺「原住民族傳統領域範圍」及
19 受影響程度等資料，所作成之關係部落認定存有判斷出於
20 恣意濫用及怠惰之違法等語。惟系爭研商會議為「行政協
21 助」性質，已如前述，明利村三部落於被告「第一次公
22 告」後，對被告認定之關係部落有異議，被告乃以「關係
23 部落認定有困難」為由，函請原民會協助認定「關係部
24 落」，經原民會函復被告因同意事項之衍生影響（開發行
25 經道路影響周遭上地），建請將馬太鞍部落及馬里巴西部
26 落等2部落均納入關係部落等語，被告爰為公告，並無原
27 告所指之瑕疵。又原告稱系爭研商會議有瑕疵，被告應承
28 繼其瑕疵等語，然依諮商辦法第14條第3項規定，可知係
29 「得」邀請相關人士，並非「應邀集」，依其文義，並非
30 課予該會議「應」邀集「全部」的相關人士通知到場，原
31 告主張「每個委員的意見都要參考」，顯然曲解「合議

01 制」委員會之精神。況原民會於會後請台電公司說明，台
02 電公司亦已函復「補充意見」給原民會，原民會縱使未將
03 台電公司函復補充意見提供給研商會議委員，亦未再召開
04 研商會議進行討論，然台電公司之答復應已為「協助釋
05 疑」，對於該計畫「衍生影響（開發行經道路影響周遭土
06 地）」之客觀事證，既經原民會認定無疑，乃再函復被
07 告，被告經原民會「釋疑結果」，確認其公告無誤，故再
08 於109年1月10日公告，實難僅以原告主觀之法律解釋意
09 見，率認被告未將「傳統領域所受影響」納入關係部落之
10 判斷即屬裁量之瑕疵。

11 (四)聲明：原告之訴駁回。

12 五、參加人陳述及聲明：

13 (一)就本案是否屬行政處分，或本案如屬行政處分，究竟為被告
14 或原民會所作成，參加人並無意見，此部份請參酌被告或原
15 民會之答辯。

16 (二)被告列參加人部落為關係部落並無不當：

17 1.本案如以傳統領域判斷，並無不當：系爭4部落主要均為
18 太魯閣族，且4部落間最遠直線距離不超過2.5公里，傳統
19 領域基本相同，明利村三部落原居於馬里巴西部落，如以
20 傳統領域判斷，系爭計畫使用地區基本上亦為系爭4部落
21 之傳統領域，且事實上原告之部落民為最後遷居此地之部
22 落，故即便以傳統領域判斷，將參加人部落列為關係部落
23 並無不當。

24 2.本案棄碴路線確實影響參加人部落之交通、生活形態，且
25 施工有造成土石流之危險，不能謂無影響：棄碴路線位置
26 除會通過馬里巴西部落旁外，其他位置均在與馬里巴西、
27 大加汗部落直線距離約100至200公尺處，且依等高線圖，
28 高度亦為較前述二部落高100至200公尺之高度，台電公司
29 將重新整修此部份林道作為棄碴路線使用，除影響參加人
30 部落之居民使用萬榮林道上山耕作、狩獵之路線外，因位

01 置及施工車輛重量之問題，施工期間尚有造成土石流，影
02 響參加人部落之可能，難謂對參加人部落無影響。

03 3.系爭林道路段沿線土地之所有人多居住於系爭4部落中，
04 難謂對參加人部落無影響：被告有調取系爭林道路段之地
05 籍謄本，發現除公有地外，沿線原住民保留地之所有人多
06 居住於系爭4部落中，且該原住民保留地使用地類別多為
07 農牧用地，以此推斷系爭4部落中有多數人使用萬榮林道
08 上山從事農牧工作，故以此決定受影響部落包含參加人部
09 落，亦無不當。

10 (三)聲明：原告之訴駁回。

11 六、本院之判斷：

12 (一)系爭函文為行政處分：

13 1.按行政機關所為公法上單方意思表示，除行政處分及觀念
14 通知外，尚可能出現「重複處分」及「第二次裁決」的型
15 態。所謂「重複處分」，乃指行政機關作成處分(原處分)
16 後，對於人民就同一事件請求作成對其有利之決定，而予
17 以答覆時，僅引述或重申先前已作成之決定，而未就原處
18 分之事實或法律狀態重為評價者，因未重為實質決定而不
19 生新的拘束力，自不得為行政爭訟之客體。而「第二次裁
20 決」是指原行政處分發生形式上之存續力後，行政機關依
21 職權或經當事人異議，就原行政處分於未變更原有行政處
22 分之事實及法律狀態，對於重複提出之請求為重新之實體
23 審查，並予裁決，其結果雖與原行政處分相同，惟因發生
24 公法上效果，故仍為新的行政處分，而得為行政爭訟之客
25 體。

26 2.本件如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有系
27 爭計畫（本院卷二第356頁至第368頁；另可詳見「萬里水
28 力發電計畫可行性研究報告」，外放卷證）、台電公司10
29 7年8月10日函（本院卷一第51頁）、被告107年8月28日確
30 認關係部落會議紀錄及簽到簿（本院卷二第42頁至第44
31 頁）、被告107年9月3日公告（本院卷二第40、41頁）、

01 被告107年9月3日函（本院卷一第52、53頁）、明利村三
02 部落107年9月29日部落會議紀錄及簽到簿（本院卷一第55
03 頁至第61頁）、被告107年10月25日函及所附相關課室意
04 見表（本院卷二第52頁至第57頁）、原民會107年11月6日
05 函（本院卷二第58、59頁）、被告107年11月26日確認關
06 係部落會議紀錄及簽到簿（本院卷一第449頁至第451
07 頁）、被告107年12月24日函及所附關係部落認定爭議事
08 項及處理意見、107年12月14日關係部落認定會議紀錄、
09 台電公司簡報等資料（原處分卷一第35頁至第125頁）、
10 原民會108年1月4日函（本院卷一第73頁）、被告108年1
11 月11日公告及108年1月11日函（原處分卷一第143頁至第1
12 51頁）、原告部落（會議）108年1月28日萬德亮文字第10
13 80000005號函所附該部落同年月27日部落會議紀錄、簽到
14 表、連署名單等資料（本院卷二第80頁至第116頁）、被
15 告108年2月11日函及所附關係部落認定爭議事項及處理意
16 見（本院卷二第64頁至第68頁）、原民會108年10月15日
17 函及所附系爭研商會議紀錄（本院卷二第118頁至第150
18 頁）、被告108年10月18日函、原告部落（會議）108年11
19 月7日函、原民會108年12月30日函及所附提問表（本院卷
20 一第155頁至第186頁）、原處分（本院卷一第187、188
21 頁）及訴願決定（本院卷一第217頁至第226頁）在卷可
22 稽，此部分之事實，可以認定。

23 3.由上開事實，可知被告先以107年9月3日函認定原告部落
24 及大加汗部落為關係部落並於同日公告（第一次公告），
25 因明利村三部落表達異議，被告乃以關係部落認定困難為
26 由，函請原民會協助認定，經原民會函復建請被告將參加
27 人馬太鞍部落及馬里巴西部落等2部落均納入關係部落
28 後，被告爰以108年1月11日函將系爭4部落認定為關係部
29 落並於同日公告（第二次公告），然並未依108年1月11日
30 函或公告意旨，視關係部落於收受同意事項之通知後是否
31 逾2個月未召集部落會議而得依申請人之申請代行召集，

01 而係再次本於原告部落之異議，函請原民會協助認定關係
02 部落，經原民會召開系爭研商會議後，函請被告參酌所檢
03 附之系爭研商會議結論續行後續事宜，嗣原民會再就台電
04 公司針對系爭研商會議提問事項所為之說明（提問表），
05 另文（即原民會108年12月30日函）檢附提問表，副知被
06 告依系爭研商會議結論續行辦理及依諮商辦法辦理相關事
07 宜，被告乃以系爭函文請系爭4部落擇期召開部落會議俾
08 就系爭計畫行使同意權等情。是被告於作成認定系爭4部
09 落為關係部落之行政處分（即108年1月11日函）後，仍因
10 原告部落之異議，而再次函（108年2月11日函）請原民會
11 協助認定，並在該函所附關係部落認定爭議事項及處理意
12 見中陳稱：「另本案第二次關係部落認定公告30日於108
13 年2月9日完成，因事涉後續部落召開部落會議行使同意
14 權，是否俟關係部落第二次認定『確定』後辦理，俾本所
15 據以輔導部落召開部落會議。」等語（雙引號為本院所
16 加。見本院卷二第67、68頁），足見被告猶待原民會協助
17 認定（原民會並據此召開系爭研商會議）後，方能「確
18 定」關係部落是否為系爭4部落；再觀諸系爭函文除引述
19 辦理依據包括原民會108年12月30日函（原民會既於該函
20 敘明請被告依系爭研商會議結論續行辦理等語，被告作成
21 系爭函文之依據也就包括了系爭研商會議結論），且再次
22 說明同意事項為系爭計畫、認定系爭4部落為關係部落
23 外，並再次提示關係部落之部落會議主席自收受同意事項
24 之通知，逾2個月未召集部落會議時，被告得依申請人之
25 申請代行召集等語（其後系爭4部落均於109年2月22日分
26 別召開部落會議行使諮商同意權，原告部落因出席人數未
27 達法定人數而流會，明利村三部落則均表決通過。見本院
28 卷一第189頁至第205頁），是被告藉由第二次函請原民會
29 協助認定關係部落之程序，而重新為實體審查並作成行政
30 處分（即系爭函文）之情，至為灼然；至系爭函文就認定
31 系爭4部落為關係部落之結果，固與原行政處分（即108年

01 1月11日函)相同，仍無礙於其屬對外發生法律效果之新
02 行政處分，而得為行政爭訟之標的。

03 4.被告固辯稱系爭函文說明二載稱：「本案公告業於108年1
04 月11日至108年2月9日止，公告於本所、萬榮村辦公處、
05 明利村辦公處及大加汗部落聚會所等4處公佈欄供民眾參
06 閱。」可知被告重申108年1月11日函已為公告閱覽等語。
07 然此部分充其量僅為被告認其已踐行諮商辦法第13條第3
08 項所訂之公告程序（該項規定：「同意事項所在地之鄉
09 （鎮、市、區）公所，應以載明同意事項之書面通知轄內
10 之關係部落，並將受通知之關係部落名稱，於村（里）辦
11 公處、部落公布欄及其他適當場所，公布三十日。」）無
12 從據此否定被告確已就關係部落之認定重為實體審查之事
13 實，被告此部分所辯，自無可採。又被告辯稱其以108年2
14 月11日函請原民會協助認定系爭計畫之關係部落，該文敘
15 明並非屬於「依諮商辦法14條之認定困難」而進行「重新
16 認定」之程序，是其法律性質，應為行政程序法第19條第
17 2項第6款規定之行政協助，以及將原告部落之意見轉陳而
18 請求原民會為「釋疑」之程序而已，是系爭函文顯係再次
19 重申被告108年1月11日函，而為「重複處分」等語。然綜
20 觀108年2月11日函，並無被告所稱該函文文中敘明並非屬
21 於「依諮商辦法14條之認定困難」而進行「重新認定」之
22 程序等情，反而是該函文所附關係部落認定爭議事項及處
23 理意見中明確表示「依據諮商取得原住民族同意參與辦法
24 第14條辦理。」等語（本院卷二第68頁），是被告上開所
25 辯，尚與事證不符；更何況，不論被告是否依諮商辦法第
26 14條規定函請原民會協助認定，或只是本於行政程序法第
27 19條第2項第6款規定請求原民會提供行政協助，甚或只是
28 轉陳原告部落之意見函請原民會釋疑，均只是被告請求原
29 民會協助之行政程序關係，並不影響被告藉此程序再次就
30 關係部落之認定重為實體審查之事實，是被告上開所辯，
31 亦無從為其有利之認定。至被告又稱上開處理意見所載

01 「依據諮商取得原住民族同意參與辦法第14條辦理」，只
02 是被告重申原民會108年1月4日函及被告108年1月11日函
03 之關係部落認定法源等語，惟被告係因原告部落就被告10
04 8年1月11日函之認定有所異議，而再次以108年2月11日函
05 請原民會協助認定關係部落，自係針對此次函詢程序之法
06 律依據而為敘明，無重提前次函請原民會協助認定之法律
07 依據的必要，是被告此部分所辯，容屬事後之詞，無從採
08 信。

09 (二)本件原告之訴無權利保護必要：

10 1.按112年8月15日行政訴訟法修正施行前（下稱舊法）已繫
11 屬於高等行政法院而於施行後尚未終結之之通常訴訟程序
12 事件，由高等行政法院依舊法審理（行政訴訟法施行法第
13 1條、第18條第1款前段規定參照）。次按「原告之訴，依
14 其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言
15 詞辯論，逕以判決駁回之。」舊法第107條第3項定有明
16 文。又按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地
17 方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利
18 益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三
19 個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定
20 者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」是提起撤銷訴訟者，
21 以主張其權利或法律上利益，因行政機關之違法行政處分
22 而受損害為要件，其提起訴訟始能謂適格。在撤銷訴訟，
23 通常行政機關所為不利益行政處分之相對人即具有訴訟權
24 能，如非屬行政處分相對人之第三人，且依其所主張之事
25 實，不可能因該行政處分而有權利或法律上利益受侵害，
26 則該第三人對該行政處分即不具備訴訟權能，其對該行政
27 處分提起撤銷訴訟，乃當事人不適格，應認其訴為顯無理
28 由而以判決駁回。又依司法院釋字第469號解釋理由書意
29 旨，法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但
30 就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社
31 會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人（第三

01 人)之意旨時，該特定人主張以他人為相對人之行政處分
02 損害其權利或法律上利益者，即有法律上利害關係，而得
03 提起撤銷訴訟。是以判斷第三人訴訟之原告是否具有訴訟
04 權能，首應確認原告主張違法之行政處分所引據之法令規
05 定，即原告原則上須具體指摘原處分違反何法令規定；次
06 解釋其引據之法令規定是否具有「保護規範」之性質，且
07 該法規的規範目的，除保護公共利益外，尚兼及保護特定
08 範圍或可得特定範圍之個人的利益；再判斷原告是否為該
09 引據之法規之保護對象，倘其引據之法規具有保護規範之
10 性質，且原告為該保護規範所及，則原告具有訴訟權能，
11 為適格之當事人；反之，則難認原告為適格之當事人而無
12 權利保護必要。本件原處分所認定之關係部落為系爭4部
13 落，原告部落為其中之一，就此而言，原告部落固為原處
14 分關於認定原告部落為關係部落部分之直接相對人，然就
15 參加人部落(即明利村三部落)經認定為關係部落部分，則
16 原告部落非屬此部分原處分之直接相對人，而為第三人
17 (原告楊立亦然)，是就原告訴請撤銷原處分關於馬里巴
18 西部落、馬太鞍部落及大加汗部落部分，即應探究原告是
19 否因該部分之行政處分而受有權利或法律上利益之損害而
20 具有訴訟權能？

21 2.按憲法增修條文第10條第11項規定：「國家肯定多元文
22 化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」第12項前段
23 規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治
24 參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地
25 及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法
26 律定之。」立法者受憲法增修條文第10條第11項及第12項
27 前段規定之委託，制定原基法第1條規定：「為保障原住
28 民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之
29 族群關係，特制定本法。」第2條規定：「本法用詞定義
30 如下：一、原住民族：係指既存於臺灣而為國家管轄內之
31 傳統民族，包括阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南

01 族、魯凱族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、
02 太魯閣族及其他自認為原住民族並經中央原住民族主管機
03 關報請行政院核定之民族。二、原住民：係指原住民族之
04 個人。三、原住民族地區：係指原住民傳統居住，具有原
05 住民族歷史淵源及文化特色，經中央原住民族主管機關報
06 請行政院核定之地區。四、部落：係指原住民於原住民族
07 地區一定區域內，依其傳統規範共同生活結合而成之團
08 體，經中央原住民族主管機關核定者。五、原住民族土
09 地：係指原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地。」
10 第20條第1項規定：「政府承認原住民族土地及自然資源
11 權利。」第21條第1項規定：「政府或私人於原住民族土
12 地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、
13 資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族
14 或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」衡諸原基
15 法第20條、第21條之立法理由分別謂：「依原住民族定義
16 得知國家建立之前原住民族即已存在，是以國際間各國均
17 尊重原住民族既有領域管轄權，並對於依附在領域管轄權
18 所衍生的原住民族土地及自然資源權利也均予以承認，
19 …。」「第一項制定理由：(一)為維護原住民族對於自然資
20 源及其他經濟事業的權益，以及合理規劃國土、區域或城
21 鄉等計劃性事項，爰訂定本條，以保障原住民族之自主性
22 及權益。…。(三)原住民地區多位於政府列為限制利用及禁
23 止開發之區域，如國家公園、國家級風景特定區、水資源
24 用地或保護區、森林用地等，剝奪原住民傳統生計經濟活
25 動進行，及自然資源之利用，影響原住民族生存權益至
26 鉅，故訂立本條，以做為原住民族與政府建立『共管機
27 制』之法源基礎。」及原基法第21條制定當時係參照聯合
28 國原住民族權利宣言草案（嗣於西元2007年9月13日於聯
29 合國第61屆聯合國大會中通過）。而該宣言第32條第2項
30 規定略以：「各國在批准任何影響原住民族土地或領土和
31 其他資源的專案，特別是開發、利用或開採礦物、水或其

01 他資源的專案前，應通過有關原住民族自己的代表機構，
02 誠意與原住民族協商和合作，徵得他們自由知情的同
03 意。」業已揭示「事先徵得原住民族自由知情的同意」為
04 國際所承認之原住民族權利核心（103年10月7日訂定，10
05 5年1月25日廢止之原住民族基本法第21條釋義總說明參
06 照）。是原基法第21條之所以規定原住民族之諮商同意參
07 與權，即因原住民族之生存、精神與文化活動高度依賴其
08 生活之土地。作為直接生活於原住民族土地或部落及其周
09 邊一定範圍內之公有土地範圍內之需求者，對該範圍土地
10 環境狀況之於其族群之生存及傳統文化影響最為瞭解並最
11 為敏感，故尊重當地原住民族依其意願，使其知情同意參
12 與涉及維繫其族群生存及文化存續之土地開發、資源利
13 用、生態保育及學術研究之決定，方能達成憲法增修條文
14 第10條第11項及第12項前段之目標，此為立法者為落實保
15 障原住民族生存權及文化權等所定之要求，而為國家作成
16 決定前應履行之義務，具有防止原住民族權利的實害發生
17 或降低實害發生之風險，以達到有效保護原住民族權利之
18 功能。是原基法第21條自具有保障原住民族生存權及文化
19 權等免於因原住民族或部落受到土地開發、資源利用、生
20 態保育及學術研究之侵害，而具有保護特定範圍之原住民
21 族之保護規範。又原住民個人兼備一般文化權與民族文化
22 權之雙重主體身分，原住民得以透過原基法第21條第1項
23 規定所定諮商參與同意程序對涉及影響其隸屬族群所依賴
24 之土地及自然資源之開發行為形成集體決定，必然回饋到
25 所屬社群文化共享，從而原基法第21條第1項規定，自亦
26 為兼具保障該規定所列特定範圍原住民族及部落之個別原
27 住民族權利之保護規範（最高行政法院108年度上字第894號
28 判決意旨參照）。

- 29 3. 又原基法第21條第4項規定：「前三項有關原住民族土地
30 或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取
31 得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之

01 補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」原民會本
02 於該項規定授權，分別訂定發布諮商辦法、原住民族土地
03 或部落範圍土地劃設辦法（下稱劃設辦法），諮商辦法第
04 2條第1款、第3款、第7款、第8款規定：「本辦法用詞，
05 定義如下：一、部落：指中央原住民族主管機關依本法第
06 二條第四款規定核定之原住民族團體。…。三、同意事
07 項：指本法第二十一條規定應諮商並取得原住民族或部落
08 同意或參與之事項。…。七、申請人：指辦理同意事項之
09 政府機關或私人。八、關係部落：指因同意事項致其原住
10 民族土地或自然資源權利受影響之部落。」第5條第2款規
11 定：「部落設部落會議，其職權如下：…。二、議決同意
12 事項。」第13條第1項、第3項規定：「（第1項）申請人
13 應檢具下列文件向同意事項所在地之鄉（鎮、市、區）公
14 所申請召集部落會議：一、同意事項之計畫、措施或法令
15 草案。二、當地原住民族利益分享機制、共同參與或管理
16 機制。三、其他與同意事項有關之事項。…。（第3項）
17 同意事項所在地之鄉（鎮、市、區）公所，應以載明同意
18 事項之書面通知轄內之關係部落，並將受通知之關係部落
19 名稱，於村（里）辦公處、部落公布欄及其他適當場所，
20 公布三十日。」第14條規定：「（第1項）關係部落依下
21 列原則認定之：一、同意事項之座落地點或實施範圍，位
22 於該部落之區域範圍者。二、同意事項之衍生影響，擴及
23 至該部落之區域範圍者。（第2項）關係部落由同意事項
24 所在地之鄉（鎮、市、區）公所依前項規定認定之；認定
25 有困難時，應敘明爭議事項及處理意見，報請中央原住民
26 族主管機關認定。（第3項）中央原住民族主管機關及鄉
27 （鎮、市、區）公所，得邀集機關代表、學者專家、原住
28 民族代表及部落代表協助認定關係部落。」第15條規定：
29 「關係部落之部落會議主席自收受同意事項之通知，逾二
30 個月未召集部落會議時，申請人得申請關係部落所在地之
31 鄉（鎮、市、區）公所代行召集。但該公所為申請人時，

01 應轉請直轄市、縣（市）政府代行召集；該公所及直轄
02 市、縣（市）政府同為申請人時，應轉請中央原住民族主
03 管機關代行召集。」第19條第1項規定：「部落會議議決
04 同意事項，以部落全體原住民家戶代表過半數出席，出席
05 原住民家戶代表過半數贊成，為通過。」另劃設辦法第2
06 條規定：「本辦法用詞，定義如下：一、原住民族土地：
07 指本法第二條所稱之原住民族傳統領域土地及既有原住民
08 保留地。二、原住民族傳統領域土地：指經依本辦法所定
09 程序劃定之原住民族傳統祭儀、祖靈聖地、部落及其獵區
10 與墾耕或其他依原住民族文化、傳統習慣等特徵可得確定
11 其範圍之公有土地。三、部落範圍土地：指本法第二十一
12 條所稱之部落及其周邊一定範圍內之公有土地經中央主管
13 機關核定之部落範圍並依本辦法所定程序劃定毗鄰部落之
14 生活領域範圍。」是政府機關或私人於原住民族土地或部
15 落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利
16 用、生態保育及學術研究時，應檢具同意事項之計畫、原
17 住民利益分享機制等文件，向同意事項所在地之鄉（鎮、
18 市、區）公所申請召集部落會議；同意事項所在地之鄉
19 （鎮、市、區）公所依同意事項之座落地點或實施範圍是
20 否位於部落區域範圍、同意事項之衍生影響是否擴及部落
21 區域範圍等原則，認定關係部落後，應以載明同意事項之
22 書面通知轄內之關係部落，並將受通知之關係部落名稱，
23 於村（里）辦公處、部落公布欄及其他適當場所辦理公
24 告；關係部落之部落會議主席於收受同意事項之通知後，
25 應於2個月內召開部落會議議決同意事項，如逾2個月未召
26 集部落會議時，申請人得申請關係部落所在地之鄉（鎮、
27 市、區）公所代行召集。但該公所為申請人時，應轉請直
28 轄市、縣（市）政府代行召集。

29 4.承上可知，諮商同意權乃係建立在原住民族之生存、精神
30 與文化活動與其賴以生活之土地具有緊密連結性的基礎
31 上，為原住民族對其土地、自然資源權利的延伸，因此，

01 政府機關或私人於該土地上所進行任何影響到原住民族土
02 地和其他資源的計畫，都應讓原住民族或部落可以藉由集
03 體共同行使諮商同意權參與計畫之決策流程，以免政府機
04 關或私人以不當程序破壞土地與環境，並使部落得以自主
05 發展部落產業，培育並復振珍貴的傳統文化。各部落既有
06 不同的風俗慣習、土地或自然資源之利用方式，從而形成
07 各具特色的部落文化，則計畫（同意事項）影響所及之關
08 係部落（包括同意事項之座落地點或實施範圍位於部落區
09 域範圍、同意事項之衍生影響擴及部落區域範圍），均應
10 為進行諮商取得同意的對象。然而，原基法第21條第1項
11 所明定政府或私人應諮商並取得原住民族或部落同意之義
12 務，固為具有保護特定範圍之原住民族或個別原住民之保
13 護規範，已如前述，惟就原住民族或部落行使諮商同意權
14 之前提即取得「關係部落」之資格而言，經主管機關認定
15 為關係部落者，既得以參與計畫決策流程（即行使諮商同
16 意權），而保有其對土地及自然資源的控制與文化完整性
17 性，則其他部落即使同經主管機關認定為關係部落，也是
18 因為該部落之土地、自然資源利用或文化傳統同受該計畫
19 之影響而有使其共同參與決策過程使然，對於部落本身的
20 諮商同意權並無造成侵害之可言，自難謂他部落經認定為
21 關係部落，本部落之權利或法律上利益即受侵害而得以主
22 張對該認定他部落為關係部落之行政處分具備撤銷訴訟之
23 訴訟權能。

24 5. 準此，本件原告部落與明利村三部落同經原處分認定為關
25 係部落，其本於原基法第21條第1項規定，就系爭計畫之
26 諮商同意權已獲得滿足，並不因參加人部落同屬系爭計畫
27 之關係部落致其諮商同意權受到侵害，原告（包括原告部
28 落、原告楊立）訴請撤銷原處分關於認定參加人部落為關
29 係部落部分，難認有何訴訟權能而屬當事人適格。原告固
30 主張參加人部落並不符合諮商辦法第14條第1項所訂關係
31 部落之要件，原處分認定明利村三部落為關係部落，將侵

01 害原告部落之諮商同意分享權，因諮商辦法第4條係採多
02 數決，應審慎認定關係部落，避免造成多數暴力或擴大關
03 係部落認定以稀釋少數不同意見關係部落之道德風險等語
04 （本院卷三第561、562頁）。然按諮商辦法第4條固規
05 定：「本法第二十一條所稱原住民族或部落同意，指過半
06 數關係部落依本辦法召開部落會議議決通過；所稱原住民
07 族或部落參與，指過半數關係部落依本辦法召開部落會議
08 議決通過之參與機制。」惟此乃係於主管機關認定關係部
09 落後，就有多數關係部落之情形，應如何決定同意事項為
10 通過之程序性規定，該規定對於本部落得本於關係部落之
11 資格而議決是否同意「同意事項」之權利不生侵害之問
12 題，縱因多數部落同意與否，可能導致本部落無法遂其意
13 向（例如本部落採取同意立場，卻因他部落多數採反對立
14 場，而無法通過「同意事項」；反之，亦然），亦係多數
15 決定的結果（至於現行諮商辦法第4條規定是否違反上位
16 規範，乃係另一問題）；至原告所稱擴大關係部落認定有
17 稀釋少數不同意見關係部落之道德風險一節，則係關係部
18 落經認定後，後續各部落所為議決是否違法之問題，對於
19 本部落依關係部落之資格而議決是否同意「同意事項」之
20 權利並無造成侵害之可言，原告上開主張，尚無從為其有
21 利之認定。另就利益分享機制部分，原基法第21條第1項
22 或諮商辦法第13條第1項第2款規定，均明定原住民得就
23 「同意事項」分享相關利益，依此則無論關係部落為單一
24 或多數，均得本於上開規定分享利益，單就法令規定而
25 言，並無關係部落為多數將導致應分享之利益予以平分或
26 稀釋之情，是他部落經認定為關係部落，亦難認本部落或
27 其個別原住民之利益分享將因而受有損害。

28 6. 綜上所述，原告訴請撤銷原處分關於馬里巴西部落、馬太
29 鞍部落及大加汗部落部分，難認有何受有權利或法律上利
30 益之損害而具有訴訟權能，訴願決定以系爭函文屬觀念通
31 知而為不受理之決定，固有未洽，然結論尚無不同，原告

01 請求撤銷上開部分之原處分，並不具當事人適格，其提起
02 本件撤銷訴訟核無權利保護必要，而顯無理由，應予駁
03 回。

04 七、據上論結，本件原告之訴為顯無理由，依行政訴訟法第98條
05 第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判
06 決如主文。

07 中 華 民 國 112 年 12 月 28 日

08 審判長法官 楊得君

09 法官 高維駿

10 法官 李明益

11 一、上為正本係照原本作成。

12 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
13 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
14 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
15 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
16 繕本）。

17 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
18 逕以裁定駁回。

19 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
20 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
21 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
22

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。

	3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
<p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

02 中 華 民 國 112 年 12 月 28 日

03 書記官 范煥堂