

臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第四庭

113年度停字第71號

01

02

03

04 聲 請 人 徐福義 Siqeru · Jiru

05 訴訟代理人 周宇修 律師

06 聲 請 人 余正吉

07 訴訟代理人 林秉嶽 律師

08 羅惠馨 律師

09 陳郁芳 律師

10 相 對 人 經濟部

11 代 表 人 郭智輝 (部長)

12 訴訟代理人 邱若曄 律師

13 翁嘉均 律師

14 沈慧侓

15 參 加 人 世豐電力股份有限公司

16 代 表 人 胡惠森

17 訴訟代理人 黃國益 律師

18 莊景智 律師

19 上列當事人間因電業法事件，聲請人聲請停止執行，本院裁定如下：  
20 下：

21 主 文

22 聲請駁回。

23 聲請訴訟費用由聲請人負擔。

24 理 由

25 一、按「原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行  
26 將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公  
27 共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權  
28 或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。」「前

01 項情形，行政法院亦得依聲請，停止執行。」訴願法第93條  
02 第2項及第3項定有明文。次按「行政訴訟繫屬中，行政法院  
03 認為原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急  
04 迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重  
05 大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。」  
06 「於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回  
07 復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴  
08 願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在  
09 此限。」為行政訴訟法第116條第2項、第3項所明定。因我  
10 國現行暫時權利保護之「停止（原處分）執行」法制，法律  
11 並未以外國學說所稱之「審究本案訴訟勝訴概然性」直接作  
12 為法律要件，而係於訴願法第93條第2項及行政訴訟法第116  
13 條第2項、第3項分別將「行政處分之合法性顯有疑義」及  
14 「原告之訴在法律上顯無理由」列為「得停止執行」及「不  
15 得停止執行」之態樣，以符合停止執行制度，原則上係對獲  
16 得撤銷訴訟勝訴判決確定之受處分人或訴願人，提供有效法  
17 律保護之基本精神。從而，行政法院於審查停止執行之聲請  
18 時，依即時可得調查之事證判斷，如聲請人之本案訴訟顯會  
19 勝訴（即行政處分之合法性顯有疑義），即得裁定停止執行  
20 ；惟如聲請人之本案訴訟顯會敗訴（法律上顯無理由），則  
21 應駁回其聲請；至如聲請人之本案訴訟並無顯會勝訴或敗訴  
22 之情形，則應審究原處分之執行是否會發生難於回復之損  
23 害，且有急迫情事，以及停止執行對公益有無重大影響等要  
24 件，以決定之（最高行政法院107年度裁字第1590號裁定意  
25 旨可參）。而所謂急迫情事，則指原處分或決定已開始執行  
26 或隨時有開始執行之虞，其執行將發生難於回復之損害且情  
27 況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟。又停止  
28 執行對公益是否有「重大影響」，係屬對「當事人」利益與  
29 立即執行公益的利益衡量，因為單純自公益之影響程度，無  
30 從具體判斷是否「重大影響」，必須與聲請人之利益併同考  
31 量，且所謂「公共利益」者，並非僅止於行政處分所欲追求

01 之公共利益，尚應同時權衡行政處分之執行所可能危害之公  
02 共利益（包括難以回復之公共利益）。唯有原處分所欲追求  
03 之公共利益高過原處分所損害之個人權益暨其可能危害之公  
04 共利益，始能構成阻卻停止執行之事由（最高行政法院109  
05 年度裁字第1119號裁定意旨參照）。

## 06 二、事實概要：

07 參加人於花蓮縣卓溪鄉進行「豐坪溪及其支流水力發電開發  
08 計畫」（下稱系爭開發計畫），並申請在花蓮縣卓溪鄉秀姑  
09 巒溪支流豐坪溪下游及中游支流籌設水力發電廠，經相對人  
10 民國（下同）89年10月17日經（89）能字第89340975號函准  
11 予登記備案，並於91年11月7日以經授能字第09120084350號  
12 函核發電業發電設備設置工作許可證，迭次申經相對人同意  
13 展延有效期限，本次係參加人再行申請換發113年度之工作  
14 許可證，案經相對人於113年2月6日以經授能字第113000374  
15 10號函（下稱原處分）換發參加人之電業設置發電設備工作  
16 許可證（下稱系爭工作許可證），有效期限至115年12月31  
17 日止。聲請人等與柯真光、徐福田、蕭敏妃、施杉錦不服，  
18 以113年7月8日訴願暨申請停止執行書向行政院提起訴願並  
19 申請停止執行，申請停止執行部分，業經行政院秘書長113  
20 年8月5日院臺訴字第1135015718號函覆不予同意在案。聲請  
21 人等仍不服，遂向本院聲請停止執行原處分，並聲請原處分  
22 期限屆滿後，相對人應停止核准參加人就系爭開發計畫申請  
23 工作許可證的延展，並停止核發電業執照審查程序。

## 24 三、本件聲請意旨略以：

### 25 （一）聲請人等具備本件當事人適格：

26 1、系爭開發計畫所認定之諮商同意程序（下稱系爭諮商同意  
27 程序）關係部落為山里、三笠山、古村、太平、中平、中  
28 興共6個關係部落（甲證9），依諮商取得原住民族部落同  
29 意參與辦法（下稱諮商同意辦法）第2條第8款規定，關係  
30 部落即指因同意事項致其原住民族土地或自然資源權利受  
31 影響之部落。是以，前開6個關係部落及其部落成員享有

01 對系爭開發計畫之諮商同意參與分享權，原住民族基本法  
02 （下稱原基法）第21條為6個關係部落及其部落成員之保  
03 護規範。

04 2、查聲請人徐福義Siqeru·Jiru為成年且設籍於山里部落區  
05 域範圍之原住民；聲請人余正吉則為成年且設籍於太平部  
06 落區域範圍之原住民，此分別有原住民族委員會（下稱原  
07 民會）核定並刊登之部落一覽表及聲請人等身分證可資證  
08 明（甲證10-12），是依諮商同意辦法第2條第2款規定，  
09 聲請人等均為系爭諮商同意程序之關係部落成員。而原住  
10 民族諮商同意參與分享程序，為參加人申請取得原處分之  
11 法定要件，然參加人所踐行之系爭諮商同意程序實有諸多  
12 違反原基法、諮商辦法等違法瑕疵，相對人卻仍據此核發  
13 原處分予參加人，使參加人得以直接、持續在聲請人等所  
14 屬部落之傳統領域土地或私人土地施工或興建設施，實已  
15 侵害聲請人等身為關係部落成員之諮商同意參與分享權、  
16 生存權、文化權、自決權及自然資源使用權，故此，依保  
17 護規範理論，聲請人等為原處分之利害關係人，自有對原  
18 處分聲請停止執行之當事人適格。

19 （二）原處分合法性顯有疑義：

20 1、依諮商同意辦法第22條第1項規定，可知業者踐行原住  
21 民族諮商同意參與分享程序中的共同參與及管理、利益分享  
22 機制係作為行政處分附款或是行政契約之內容，則若業者  
23 未履行前開機制，即會發生「未履行負擔」或是「違反行  
24 政契約條款」等情事，而使該行政處分或是行政契約遭認  
25 定無效、撤銷或是廢止之情形。因此，目的事業主管機關  
26 在核發每一次新的許可處分或是延展處分時自應再次重新  
27 確認業者踐行原住民族諮商同意參與分享程序的合法、有  
28 效性，而非業者一完成原住民族諮商同意參與分享程序，  
29 隨之取得開發許可後，之後新一期的開發許可均毋庸再審  
30 酌。因系爭開發計畫之工作許可證須以參加人踐行合法有效  
31 的原住民族諮商同意參與分享程序為要件，又合法有效

01 的原住民族諮商同意參與分享程序係以合法有效的部落會  
02 議決議為前提，相對人自應於每次新一期的延展申請時確  
03 認各關係部落會議決議是否有無效、撤銷等情形。次者，  
04 原住民族諮商同意參與分享程序中的共同參與及管理、利  
05 益分享機制既然作為開發許可處分附款或是行政契約之內  
06 容，相對人亦應於每次新一期的延展申請時確認是否有業  
07 者「未履行負擔」或是「違反行政契約條款」等情事，而  
08 使該行政處分或是行政契約遭認定無效、撤銷或是廢止之  
09 情形，即非參加人一完成系爭諮商同意參與分享程序並取  
10 得開發許可後，相對人就再也不用審查系爭諮商同意參與  
11 分享程序的合法有效性。

12 2、按諮商同意辦法第17條第3項第2款立法目的在於：俾利鄉  
13 鎮市區公所及戶政機關調閱家戶清冊的準確性，避免有利  
14 用申請日到實際投票日之間的移籍操縱議事情節。顯與最  
15 高行政法院112年度抗字第326號裁定所指：「原住民家戶  
16 清冊產製只是為使部落周知、檢視表決權人資訊有無錯  
17 漏、確認部落之應出席人數，及方便計算表決權數之理  
18 由」之目的不同，也非是否可以人工查調的問題。況，本  
19 件聲請人等族人前於112年就同一諮商同意程序之工作許  
20 可證聲請停止執行時，業經本院調閱卓溪鄉戶政事務所關  
21 於系爭諮商同意程序所依憑的家戶清冊究竟為何時的資  
22 料，經卓溪鄉戶政事務所112年8月1日卓鄉戶字第1120001  
23 331號函復：「……戶政機關產製清冊之來源係個人基本  
24 資料檔，個人基本資料檔僅有最新戶籍資料，並無保留每  
25 日歷史資料，詢問資拓電腦工程師，僅於戶政資訊系統  
26 『電子檔案下載執行』查詢當時下載之個人基本資料，鄉  
27 公所111年10月13日來文，本所111年10月18日發文提供電  
28 子檔，輸入前開日期區間，查詢結果只有1筆資料，該筆  
29 資料即為當時產製之家戶清冊，其產製日期為111年10月1  
30 8日……」（甲證25，即本院112年度停字第56號卷二第60  
31 7-608頁），已明確表示系爭諮商同意程序中卓溪鄉公所

01 乃於111年10月13日去文調閱家戶代表清冊，卓溪戶政事  
02 務所回覆只能產製111年10月18日之家戶代表清冊，並未  
03 指出得以人工方式回溯查詢申請日111年8月4日的家戶清  
04 冊，聲請人顯然已盡釋明之責，則最高行政法院112年度  
05 抗字第326號行政裁定稱可以人工調閱並無依據。

06 3、更重要的是，不管是：「諮商同意辦法第17條第3項第2款  
07 之立法意旨究竟是避免移籍操縱議事的『抽象危險』或是  
08 必須有原住民實際將家戶遷入或遷出而影響投票權人範圍  
09 之『實害發生』」，抑或是「家戶代表清冊得否以人工查  
10 詢回溯」，顯然都尚待法院實體審認。上開最高行政法院  
11 裁定卻擅自創造得以人工查詢回溯申請日之家戶代表清  
12 冊，以及須視是否有原住民實際將家戶遷入或遷出而影響  
13 投票權人範圍等法律要件，不僅毫無根據，亦已違反行政  
14 法院在審查停止執行時僅得略式審查的權限。

15 4、諮商同意辦法第17條第3項第2款規定之文字既然僅記載  
16 「二、申請時之原住民家戶清冊。」，聲請人也已提出相  
17 關資料釋明系爭諮商同意程序的家戶代表清冊並非申請日  
18 （111年8月4日）所產製。卓溪戶政事務所亦表示回函並  
19 未產製申請日之家戶代表清冊，則6個關係部落會議決議  
20 即有違反諮商同意辦法第17條第3項第2款規定之情形，而  
21 有同法第11條第2項部落會議之召集、程序或方法違反諮  
22 商同意辦法規定的無效事由，部落會議決議既然無效，則  
23 參加人應踐行之原基法第21條第1項程序即未完備，本院  
24 在略式審查之權限下，應可認原處分合法性顯有疑義。

25 5、原處分作成所依據之諮商同意辦法第4條規定顯抵觸聯合  
26 國原住民族權利宣言（下稱原權宣言）及司法院釋字第80  
27 3號解釋之情形。因為諮商同意辦法第4條規定以過半數關  
28 係部落同意即為同意的情況下，不同意的部落即會被擬制  
29 為同意開發之部落，而被迫接受開發結果以及其他部落提  
30 出的參與分享機制，如此運作下是將所有關係部落同化成  
31 相同的部落，用單純數人頭的多數決方式決定每個關係部

01 落的土地是否要被開發利用，而忽視每個關係部落其實都是  
02 不同族群、不同歷史、不同文化以及不同意志的單獨個  
03 體（舉例而言：太平部落為布農族部落，但同意的山里、  
04 古村、三笠山部落均非布農族，其等部落文化與太平部落  
05 大不相同）。再換句話說，以諮商同意權乃源自於該部落  
06 對其所屬部落土地和傳統領域有所權利，則其他5個部落  
07 自不可能得對太平部落的部落土地和傳統領域範圍來行使  
08 諮商同意權，然而，在諮商同意辦法第4條的運作下卻實  
09 質產生了5個部落對太平部落的部落土地和傳統領域範圍  
10 行使諮商同意權的結果，此已違背諮商同意權的立法精  
11 神。因此，諮商同意辦法第4條規定的適用無須細譯，就  
12 顯然與原權宣言和司法院釋字第803號解釋所指應保障原  
13 住民族部落自決權之意旨相互抵觸，違反原基法第21條之  
14 立法意旨，則原處分引用諮商同意辦法第4條規定認定系  
15 爭諮商同意程序已完備云云，合法性顯有疑義。

16 （三）退步言，縱認原處分合法性非顯有疑義，然本件若不停止  
17 原處分之執行，將嚴重侵害聲請人等諮商同意參與分享  
18 權、生存權、文化權、自決權及自然資源使用權，而造成  
19 聲請人等難以回復之損害：

20 1、縱認諮商同意辦法第4條規定之適用尚有疑義，須待法院  
21 實體審理。然就「將發生難於回復之損害，且有急迫情  
22 事」要件而言，太平部落之自決意志、不同意的意思表示  
23 已經透過其部落決議明確展現，卻仍然被擬制同意，其自  
24 決權完全遭到侵害、犧牲。若在諮商同意辦法第4條之爭  
25 議尚未釐清之下，就讓原處分得以執行而讓參加人繼續開  
26 挖太平部落的土地，也必須捨棄太平部落自己提出的諮商  
27 同意條件（甲證26第14-17頁，太平部落111年9月9日公聽  
28 會附件三），被迫接受他部落的條件，將形成太平部落的  
29 土地和未來被別的部落決定、擺佈，而完全失去太平部落  
30 自己的聲音和為自己決定的權利，太平部落及其族人的自  
31 決權內涵實為部落的自我意思決定自由，構成太平部落成

01 員的人性尊嚴、人格發展的一環，而依行政院歷來見  
02 解，對於人格尊嚴、人格發展的侵害本屬難於回復之損  
03 害。

04 2、本件比對系爭開發計畫之「豐坪溪水力發現工區俯瞰圖」  
05 (甲證13)及山里部落之傳統領域範圍圖可知(甲證1  
06 4)，系爭開發計畫之第一攔河堰及第二攔河堰所在處為  
07 山里部落獵場(圖示為024-8k獵場入口處)；而第一電廠  
08 所在處則為布農族即太平部落之傳統領域(參甲證14，圖  
09 示為023(gps)-6k獵場入口處)。由此可知，系爭開發  
10 計畫之發電設備及周遭設施設置地點為山里部落及太平部  
11 落傳統領域所在地，為前開部落發展其原住民傳統文化之  
12 根基，現仍有豐富的土地及自然資源，而為部落內原住民  
13 重要的採集、狩獵、耕種、養殖經濟動物的地點。據此，  
14 聲請人等身為山里部落、太平部落成員，在其等原住民族  
15 傳統領域內享有生存權、文化權及自然資源使用權，惟若  
16 在其等原住民族傳統領域內的開發利用行為未遵循合乎民  
17 族自決、自主權的原住民族諮商同意程序，前開權利仍會  
18 受到侵害，且此等權利侵害與聲請人等之人性尊嚴密切相  
19 關，造成部落集體乃至個別族人精神上之痛苦，自屬難以  
20 回復之損害至明。

21 3、系爭諮商同意程序中，太平部落之議決結果為不同意(參  
22 甲證3)，然因現行諮商同意辦法第4條過半數關係部落同  
23 意即為通過之運作下，太平部落及其部落族人僅能被迫接  
24 受部落土地被開發之結果，導致太平部落及其部落族人不  
25 同意之意思表示完全被掩蓋，嚴重侵害其自主、自決權。  
26 再者，系爭諮商同意程序中，參加人並未說明系爭開發計  
27 畫所涉及之全部土地、未說明最新之環境變化等等，導致  
28 山里、太平部落及其部落族人係於未充分了解系爭開發計  
29 畫所生影響之不明瞭、不充足資訊下行使其諮商同意權，  
30 顯然違背知情原則，而有侵害其自決權、自主性之情形。  
31 故此，系爭諮商同意程序之過程未符合部落及個別原住民

01 之自主、自決，實質上為虛假的同意，而不符憲法增修條  
02 文、原基法保障部落自決、自主的精神，非屬正當法律程  
03 序。綜上可知，即便系爭諮商同意程序結果為過半數同  
04 意，因欠缺正當法律程序，仍係侵害聲請人等及其所屬部  
05 落之自主、自決權，而前述權利之損害與聲請人等之人性  
06 尊嚴密切相關，自屬難以回復之損害無疑。

07 4、因此，系爭諮商同意程序有未附理由認定關係部落、未經  
08 6個關係部落全體同意、違反「知情原則」等違法之處，  
09 而有違背部落自主、自決之情形，且前開違法瑕疵持續附  
10 著於相對人所核發之工作許可證處分，相對人卻未察，仍  
11 核發原處分。是以，原處分之核發致聲請人等之原住民族  
12 文化權、自決權、生存權及自然資源使用權受有侵害，而  
13 此侵害涉及人性尊嚴、文化認同、個人文化主體性及人格  
14 自由發展之完整，自屬難以回復損害之情形。

15 (四) 參加人於114年第二次提出環境差異分析計畫，嗣經環境  
16 部於114年3月4日召開初審會，多數委員認為系爭開發計  
17 畫新增設施對於自然環境有重大影響之疑慮：

18 1、參加人近期預計新增工程項目，因而向環境部提交環境影  
19 響差異分析報告，經環境部於114年3月4日召開專案小組  
20 初審會，會議中相關公民團體提出：「豐坪溪流量有豐越  
21 豐、枯越枯之趨勢，水文不確定性增加，無法滿足開發單  
22 位取水量之需求；豐坪溪流域有發現瀕危物種，開發單位  
23 承諾之基流量可否雄繫河道生態功能似有疑問」等疑慮，  
24 另環評委員對於新增工程項目亦有諸多水文、地質變化與  
25 生態保育對策等疑問，於最後討論階段，多數環評委員認  
26 為本案對於自然環境有加重影響之虞，且對環境品質維護  
27 有不利影響之疑慮，作出建議重新辦理環境影響評估之之  
28 會議結論。

29 2、系爭開發計畫之依據為26年前通過之老舊環評，距今已20  
30 多年前之環境調查與評估資料是否適於現況，已有疑問，  
31 且豐坪溪之豐枯差異大，其流量是否得以確實滿足生態基

01 流量、灌溉需求，甚至發電效益，仍有疑慮。再者，承前  
02 所述，參加人就系爭開發計畫預計新增工程項目，業經環  
03 境部初審會，並作出就變更內容重新辦理環境影響評估之  
04 會議結論，由此可知，系爭開發計畫對於自然環境生態有  
05 重大影響之虞，諸如：瀕臨絕種保育類等生態物種、基地  
06 範圍涉山崩與地滑地質敏感區等，而目前參加人已可持原  
07 處分進行施工、開挖等開發行為，一旦參加人為開發行  
08 為，即對於自然生態環境造成損害，而無法回復，自屬  
09 「難以回復之損害」的範圍。

10 (五) 原處分之執行使參加人得直接開挖、實質利用土地，已致  
11 聲請人等所屬傳統領域土地在法律上及事實上處於變動的  
12 狀態；且參加人之施工已造成國家文化遺址之損害，對於  
13 周遭部落及部落族人追根溯源之文化權、文化認同產生影  
14 響，有保全之必要性及急迫性：

15 1、原處分之工作許可證為籌設許可之下一階段，即本件部落  
16 傳統領域土地在法律上的屬性管制已在籌設許可階段遭  
17 變動，參加人接下來可持工作許可證直接施工，使部落傳  
18 統領域土地在「事實上」處於隨時遭變動可能的狀態。實  
19 際上，參加人已也正在施工（甲證15）。復依參加人先前  
20 自承施工進度約為28.7%而未達3分之1（甲證16），其董  
21 事長又於今年初接受媒體採訪時表示預計完工時程為西元  
22 2027年（甲證17），可見參加人之施工進度為符合完工時  
23 程，勢必會加速施工。故此，原處分之執行已致聲請人等  
24 所屬傳統領域土地在法律上及事實上處於變動的狀態，而  
25 聲請人等之諮商同意參與分享權、生存權、文化權、自決  
26 權及自然資源使用權刻正因原處分之執行持續造成難以回  
27 復之損害，如未即刻停止停行原處分，將致聲請人等權利  
28 損害不斷擴大且無法回復，已屬於最急迫之狀態。

29 2、參酌系爭開發計畫施工範圍與附近遺址分布圖可知（甲證  
30 18），其中，「引水暗渠」之工程範圍，即與哈哈比遺址  
31 範圍高度重疊，今年6月間花蓮縣議會再度勘查確認世豐

01 公司施工現場，似發現該文化遺址恐遭世豐公司施工行為  
02 之破壞，此有相關新聞報導可資參照（甲證19、20）。而  
03 查，文化遺址一旦遭受破壞，將對於歷史文物產生無法修  
04 復、不可逆的毀損，進而影響文化遺址此一珍貴文化資產  
05 所具備之歷史價值、文化傳承及學術研究之重要功能。再  
06 者，過去布農族人曾居住於豐坪溪流域一帶，後因日本人  
07 將族人集體移往平地而遷徙，而哈哈比遺址即位於豐坪溪  
08 流域上，此地區似與布農族遷徙歷史有所關聯（甲證2  
09 1），故此，參加人於豐坪溪流域乃至哈哈比遺址範圍上  
10 之施工行為，對於周遭布農族部落及部落族人追根溯源之  
11 文化權、文化認同亦將產生難於回復之影響，具體言之，  
12 參加人之施工行為除對該文化遺址本身產生破壞，更將對  
13 周遭布農族部落之文化認同、傳承產生影響，乃至造成族  
14 群歷史記憶的消失。

15 3、綜上，原處分之執行實已致聲請人等所屬傳統領域土地在  
16 法律上及事實上處於變動的狀態，聲請人等之諮商同意參  
17 與分享權、生存權、文化權、自決權及自然資源使用權刻  
18 正因原處分之執行持續造成難以回復之損害；更對國家文  
19 化遺址、周遭布農族部落及部落族人追根溯源之文化權、  
20 文化認同產生不可逆之影響，而確有保全之必要性及急迫  
21 性。

22 （六）原處分之停止執行對於公益並無重大影響：

23 1、參加人之施工進度尚未過半，仍處於初期階段（參甲證1  
24 6），若於此時停止原處分之執行，對於日後參加人隨工  
25 程進行漸次投入成本，其所受金錢損失應較輕微。又，原  
26 處分停止執行所受損害，係延緩發電業申設程序的進度，  
27 僅涉及投資回收的時程延後或其下游廠商的經濟利益等，  
28 均得以金錢填補，縱有損失，亦屬從事再生能源發電業本  
29 身之風險，而基於再生能源發電業的不確定性與漫長的投  
30 資回收過程，其經濟利益回收時程的延後應屬系爭開發計  
31 畫本身的商業風險，以參加人作為發電業者資本總額新臺

01 幣23億元之資力規模，其應有能力得以承擔該等損失。甚  
02 且，此等損失均屬經濟上利益，與本件聲請人等所受諮商  
03 同意參與分享權、生存權、自決權、文化權及自然資源使  
04 用權等涉及人格尊嚴之權利侵害相較，應予以退讓而屬可  
05 容忍之程度。

06 2、次查，參酌系爭開發計畫雖於88年間即通過環評，相對人  
07 並分別於89年、91年核發籌設許可、工作許可證，並陸續  
08 同意延展工作許可證，迄至部落族人於109年爭取諮商同  
09 意權前早已延宕20餘年，可知系爭開發計畫延宕乃世豐公  
10 司自身因素，更未見對我國能源供給，乃至東部地區之供  
11 電產生何種影響？顯見系爭開發計畫未對能源政策公益造  
12 成任何影響。

13 3、再查，自臺灣目前之淨零轉型政策規劃而言，針對再生能  
14 源部分，短中期目標為以太陽光電、風力發電為主力增加  
15 自產再生能源；長期目標則為以太陽光電、地熱發電、風  
16 力發電、海洋能發電為主力，以極大化自產再生能源，此  
17 有2050淨零路徑規劃及轉型對策簡報得以參照（甲證22，  
18 第16頁），由此得知，水力發電雖為再生能源，然並非我  
19 國能源政策所主力推行之目標。又，系爭開發計畫係規劃  
20 在豐坪溪設置攔河堰，並蓄積引流溪水至發電廠發電，此  
21 種利用壩體蓄水發電之方式，相對人於其112年7月24日新  
22 聞稿亦明確表示：「基於水庫及壩堤雖可蓄水及發電，但  
23 另涉及水土保持等環境生態議題，以現在社會條件來看，  
24 也可能影響河川上游大面積範圍的原有生態群分佈，容易  
25 造成較大規模的生態影響，因此才未列入獎勵對象，這也  
26 是目前新建水庫建設的困難所在……經濟部指出，再生能  
27 源發展條例立法之初，即考量獎勵補助對象應以符合永續  
28 發展利用為原則，基於避免河川生態環境遭到較大規模的  
29 破壞，限定水力發電以未達2萬瓩者等小水力發電作為獎  
30 勵補助對象，避免大規模水庫式發電之建置……」（甲證  
31 23），準此，系爭開發計畫利用大型壩體蓄水發電之方式

01 將涉及大規模河川生態環境之破壞，不符合永續發展利用  
02 之目標，更甚者，相對人能源署已指出系爭開發計畫並非  
03 再生能源條例所欲鼓勵的小水力電廠（甲證24），非目前  
04 再生能源發展條例所要獎勵之對象，對於環境永續之發展  
05 不具公益性，參加人自無資格打著再生能源大旗主張原處  
06 分停止執行將對公益造成重大影響。

07 4、末查，和平發電廠是連接北東電網，和平電廠的電力並不  
08 會供應花東（因為和平—新城之間需要跨越清水斷崖，更  
09 會經過國家公園，根本沒有輸電線路），而是宜蘭、基隆  
10 與台北東半部，所以邏輯上系爭開發計畫的建設也無法緩  
11 解和平電廠的供電壓力。次者，根據本院110年度訴字第9  
12 13號判決中顯示豐坪溪在98年提出環現差報告之後受到已  
13 有流量變異，而有豐越豐、枯越枯的現象，學者王筱雯更  
14 指出世豐公司應無法達到原先所預估的發電量（附件7，  
15 第28-29頁、第32頁），則系爭開發計畫是否能如預期營  
16 運已有疑慮，遑論有助於長期穩定花東地區能源供給。反  
17 面而言，豐坪溪是臺灣所剩無幾、無人工構造物的自然河  
18 川，如果臺灣有開發水力發電的必要，應該優先開發已經  
19 有所建設的地方，此才符合再生能源條例中特別獎勵利用  
20 既有水圳設施此種小水力發電的立法目的，而非破壞像豐  
21 坪溪這樣少數的長流河川。

22 5、因此，系爭開發計畫能實際發電的量能實有所疑，其停止  
23 執行無礙東部能源供給，更不會對我國再生能源轉型政策  
24 造成任何影響，反而是執行原處分會破壞豐坪溪這樣僅存  
25 的天然河川，且造成無法回復的傷害，因此原處分停止執  
26 行並不會對公益造成重大影響。

27 6、且相對人也曾表示水庫式和壩堤型的水力發電會過度破壞  
28 生態，並不鼓勵。相對人也認定系爭開發計畫並非再生能  
29 源條例所鼓勵的小水力發電（參甲證24）。甚且，學者在  
30 系爭開發計畫的另一環評案中也已指出豐坪溪有豐越豐、  
31 枯越枯的流量變異，系爭電廠很有可能無法達到原先預估

01 的發電量，系爭電廠能提供多少發電量顯然有疑慮，此有  
02 本院高等庭110年度訴字第913號行政判決可參照，則系爭  
03 電廠如何可能對東部能源供給有所影響？

04 7、末以，自台灣電力公司的官方資料可知：「2023年台電系  
05 統發電量為2,454.6億度，其中火力發電量占比達81.8%，  
06 包括燃煤34.1%、燃油1.2%、燃氣44.1%、汽電共生2.4%  
07 （不含垃圾及沼氣）等，再生能源占比為9.9%（含水力及  
08 汽電共生中之垃圾及沼氣），抽蓄水力1.2%，核能為7.  
09 0%。」（甲證27），抽蓄水力的發電量占比只有百分之一  
10 點多，因此系爭電廠顯非我國現行電力的主要來源，原處  
11 分現正停止執行毫無可能對我國現在的能源供給造成任何  
12 影響。復自經濟部之2050淨零路徑規劃及轉型對策簡報可  
13 知：臺灣對於再生能源的短中期目標為以太陽光電、風力  
14 發電為主力，長期目標則以太陽光電、地熱發電、風力發  
15 電、海洋能發電為主力，均未包含水力發電（參甲證22，  
16 第16頁），則原處分停止執行也不會對於我國未來的再生  
17 能源政策造成重大影響。

18 8、此外，環境部114年3月4日初審會中，參與之團體已指  
19 出，依據水利署流量資料顯示，豐坪溪之水文具有不確定  
20 性，就參加人規劃儲水、放水發電之操作方式，將會面臨  
21 一年中有三分之一時間無法滿足發電的狀況，是以，系爭  
22 開發計畫是否真能產生年發電量2億度之效益，實有重大  
23 疑慮。環評委員更直接以書面意見指出：「推估年平均流  
24 量分別為20.62cms與3.77cms，而發電用水量需24.3cms與  
25 6.3cms，似乎堰流量不足以滿足發電需求？！」，可見系  
26 爭開發計畫預計興建之水庫式、壩堤型之水力發電不僅恐  
27 造成生態環境之大規模破壞，更可能連預期的發電效益都  
28 無法達成，自無參加人所稱系爭開發計畫能改善東部能源  
29 供應之情，因此原處分之停止執行顯然無礙重大公益。

30 （六）末以，最高行政法院112年度抗字第66號行政裁定指出：  
31 「(一)依行政訴訟法第116條第5項規定裁定停止執行時，得

01 選擇下列3種法律效果：1. 停止原處分或決定之效力；2.  
02 停止原處分或決定之執行；3. 停止原處分或決定之續行程  
03 序。」。是以，行政法院裁定停止執行所生「停止原處分  
04 之效力及執行」與「停止程序之續行」為不同法律效果，  
05 「停止原處分之效力及執行」並不當然包含「停止原處分  
06 之程序續行」之法律效果。查，聲請人等提起訴願暨本件  
07 停止執行之聲請，均是為了避免參加人違法的施工行為持  
08 續侵害聲請人等之權利，因此，聲請人等除聲請原處分於  
09 其行政爭訟終結確定前停止執行外，亦請求於原處分期限  
10 屆滿後，相對人不得再核准參加人申請工作許可證之延  
11 展，以及停止「核發電業執照審查程序」，始達本件停止  
12 執行聲請之目的，另予敘明。

13 (七)並聲明：

14 1、原處分於救濟程序終結確定前，停止執行；於原處分期限  
15 屆滿後，相對人應停止核准世豐電力股份有限公司就「豐  
16 坪溪及其支流水力發電開發計畫」申請工作許可證的延  
17 展，並停止核發電業執照審查程序。

18 2、聲請訴訟費用由相對人負擔。

19 四、相對人答辯略以：

20 (一)聲請人等確無就原處分提起聲請停止執行之訴訟權能：

21 原基法第21條第1項規定旨在保障原住民族或部落依諮商  
22 參與同意程序形成之集體共識，要與原住民族或部落以外  
23 之個人權利或利益無涉，是依最高行政法院109年度判字  
24 第300號意旨，其等自無從援引上開法規主張就原處分具  
25 有提起本件聲請停止執行之訴訟權能。

26 (二)原處分適法有據，並無聲請人等指摘之違法情事：

27 1、卓溪鄉111年8月17日卓鄉民字第1110011765號公告（下稱  
28 111年8月17日公告）認定山里部落、太平部落、中平部  
29 落、中興部落、古村部落及三笠山部落為「關係部落」，  
30 核其性質係屬對外發生法律效果之一般行政處分，其效力

01 繼續存在而生構成要件效力，相對人以111年8月17日公告  
02 作為原處分之基礎事實，於法自無違誤。

03 2、諮商同意辦法第4條前段規定顯未逾越原基法第21條規定  
04 之授權內容、目的及範圍，核無聲請人等所稱應取得關係  
05 部落全體同意之意旨甚明，又最高行政法院112年度抗字  
06 第326號裁定亦肯認上開規定並無應取得關係部落全體同  
07 意之解釋結論，更證聲請人等前揭主張，俱無可採。

08 3、諮商同意辦法第16條規定並未明文要求參加人於踐行諮商  
09 同意程序時，應檢具聲請人等所稱應提出系爭開發計畫所  
10 涉土地地號、最新環境變化等資料文件，且參加人自111  
11 年9月起即以舉辦公聽會之形式陸續向包含聲請人等在內  
12 之6個關係部落及其部落成員說明諮商同意程序之詳細內  
13 容，並邀集專家學者及相關公益團體列席提供專業意見，  
14 再逐一點說明及回覆後作成會議記錄呈卓溪鄉公所備查  
15 （詳乙證3-8）。

16 （三）聲請人等並未釋明其等確因原爭處分之執行而受有難以回  
17 復之損害，且具有急迫之情事等節，是顯未合於行政訴訟  
18 法第116條第3項所定停止執行之要件：

19 1、聲請人等前於113年7月8日即以類此理由向行政院訴願審  
20 議委員聲請停止執行，經行政院駁回在案（詳甲證8）。

21 2、聲請人等之諮商同意參與分享權及自決權自始即未受有任  
22 何侵害，更遑論存有任何將因原處分之執行而致損害達於  
23 難以回復之程度。

24 3、聲請人等所稱系爭開發計畫之執行恐影響部落族人之開發  
25 利用行為及布農族族人追根溯源之文化認同，山里部落、  
26 太平部落及布農族族人等不特定多數人之權利或利益受侵  
27 害為據。然該等損害全然係基於聲請人等之個人意見或新  
28 聞報導所推測而來，性質上屬其等主觀上所自行認定之損  
29 害，聲請人等確未釋明其等將因原處分之執行而受有難於  
30 或無從回復原狀程度之損害，值堪認定。

01 (四) 聲請人等之後段聲明係以未經相對人實際作成且客觀上並  
02 不存在之行政處分為對象，然此非行政訴訟法第116條第3  
03 項所定得聲請停止執行之客體，核其性質係屬具本案訴訟  
04 性質之預防性不作為訴訟，惟其等並未敘明合於該訴訟所  
05 應具備之法定要件。相對人尚未對參加人作成之其他行政  
06 處分或事實行為，俱非原處分之執行或程序之續行，自與  
07 原處分之停止執行毫無關聯。

08 五、參加人答辯則以：

09 (一) 聲請人等欠缺當事人適格：

10 經核本件2位聲請人，均屬「個別原住民」，對於應經原  
11 住民族或部落行使諮商同意之權限事項，以其等個別原住  
12 民身分提起，其等提起本件聲請，亦應不受理。

13 (二) 聲請人主張原處分合法性顯有疑義一節：

14 1、聲請人聲請理由遽認原基法第21條第1項規定文義顯然是  
15 採取一致決的原則，並認為系爭開發計畫未獲系爭6部落  
16 一致同意，難認已完成諮商同意程序，而指原處分合法性  
17 顯有疑義，即屬無據。業經最高行政法院112年度抗字第3  
18 26號裁定闡釋甚明。

19 2、卓溪鄉公所對於關係部落之認定是否妥適，縱或有待詳  
20 查，但不可否認，「關係部落」是由有權機關（卓溪鄉公所）  
21 依法定職權所為之認定，參加人係依權責機關之認定  
22 辦理，完全合乎法定程序。況縱將前述3部落計入關係部  
23 落而認關係部落有9個，因同意參加人世豐公司取得工作  
24 許可之關係部落已有5個，依諮商同意辦法第4條規定，亦  
25 已超過半數關係部落同意，形式上仍符合原基法第21條第  
26 1項規定，並無原處分合法性顯有疑義之問題，亦據最高  
27 行政法院112年度抗字第326號裁定明確認定在案。

28 3、至於系爭6部落行使諮商同意權所依據之原住民族家戶清  
29 冊，是否非以參加人世豐公司申請召集部落會議之申請日  
30 （111年8月4日）為基準日，是否有原住民將家戶遷入或  
31 遷出而影響投票權人範圍之計算，此有待日後本案訴訟受

01 理法院詳查。若遽以家戶清冊產製日期非申請日，逕認部  
02 落會議決議無效，原處分以無效之部落會議決議為基礎，  
03 合法性顯有疑義云云，自非可採等情，亦據最高行政法院  
04 112年度抗字第326號裁定認定明確。

05 (三) 聲請人等所稱部落諮商同意權、生存權、文化權、自決權  
06 及自然資源使用權等，均屬原住民族集體權，該規定係保  
07 障原住民族或部落依一定方式形成之集體共識，為保護特  
08 定範圍之原住民族之保護規範，而非原住民個人得單獨主  
09 張或行使之權利。本件聲請人個人並無以其具有部落諮商  
10 同意權、生存權、文化權、自決權及自然資源使用權等為  
11 理由，做為聲請停止原處分執行之法定依據。

12 (四) 參加人所提出之環境影響差異分析計畫既經環境部召開初  
13 審會認定參加人計畫「新建」之上開工程，有部分須重新  
14 辦理環境影響評估，未經核定前參加人即不可能進行上開  
15 新建工程，即無所謂「原處分應予停止」之問題。聲請人  
16 以參加人此次提出之環境影響差異分析經環境部召開初審  
17 會認為有重新辦理環境影響評估之結論，即遽認系爭延展  
18 工程有符合行政訴訟法第116條所規定之「原處分或決定  
19 之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，且於  
20 公益無重大影響」等要件，顯屬「打擊錯誤」「張冠李  
21 戴」之謬誤，毫無法律依據及任何理由，應予駁回。

22 (五) 本件原處分作成前，既已諮商並取得過半數關係部落同意  
23 (關係部落6個，有5個同意，尤其聲請人所屬之山里部落  
24 係同意發給工作許可證)，且原處分即將於115年12月31  
25 日屆期而失規制效力，尚難逕謂原處分之執行，將使其等  
26 在原住民族傳統領域內的文化、生存、自然資源使用等權  
27 益受到難於回復之損害，且有急迫情事；至於所稱太平部  
28 落及其族人自決權受侵害一節，因行政訴訟法第116條第3  
29 項賦予聲請人得聲請裁定停止執行，係為保護其日後提起  
30 本案撤銷訴訟得主張之自己權利或法律上利益而設。故該  
31 項所謂難於回復之損害，自限於聲請人自身之權益，不包

01 括他人權益在內，是聲請人太平部落或其他太平部落族人  
02 自決權受侵害為由，聲請停止執行，尚屬無據。

03 (六) 聲請人等主張相對人應於核發原處分時再次確認系爭諮商  
04 同意參與分享程序之合法有效性一節：

05 系爭部落會議業經卓溪鄉公所111年12月22日卓鄉民字第1  
06 110019944號函檢送6部落辦理參加人於「豐坪溪及其支流  
07 水力電廠得以使用與建電廠及其周邊相關設施之用地，以  
08 取得工作許可案」諮商同意議決案會議紀錄及結果，即係  
09 一行政處分，未見有任何人就該處分主張違法而提出訴  
10 願、訴訟之程序，該處分即告確定在案。從而，參加人執  
11 上揭卓溪鄉核發之同意函向經濟部申請113年度工作許可  
12 自屬有據，而經濟部依據上開同意函，核發許可證予參加  
13 人，亦屬於法有據。

14 (七) 是聲請人等不服之原處分，於聲請停止執行程序繫屬中若  
15 因期限屆滿而失效且無從執行，其規制內容對聲請人所帶  
16 來之不利益效果已不再存在，斯時已無難以回復之損害將  
17 要發生，亦無何急迫情事，自無透過續行聲請保護權利以  
18 停止原處分效力、執行或程序續行之必要，已欠缺聲請停  
19 止執行之實益。

20 六、本院之判斷：

21 (一) 訴訟繫屬前行政法院得依聲請停止執行，分別規定於訴願  
22 法第93條第2項、第3項及行政訴訟法第116條第3項，其規  
23 定內容依序為：「原行政處分之合法性顯有疑義者，或原  
24 行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，  
25 並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行  
26 政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一  
27 部，停止執行。」「前項情形，行政法院亦得依聲請，停  
28 止執行。」及「於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執  
29 行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦  
30 得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益  
31 有重大影響者，不在此限。」上開規定之立法目的，乃因

01 行政機關之處分或決定，在依法撤銷或變更前，具有執行  
02 力，原則上不因提起行政救濟而停止執行。然於行政訴訟  
03 起訴前，如原處分之合法性顯有疑義（此情形在行政訴訟  
04 法第116條第3項未明文規定），或原處分之執行將發生難  
05 於回復之損害，且有急迫情事者，而其情況急迫，非即時  
06 由行政法院予以處理，即難以救濟之情形，自應賦與行政  
07 法院依受處分人或訴願人之聲請，於其針對該處分提起本  
08 案行政爭訟終結前裁定停止執行，俾兼顧受處分人或訴願  
09 人之利益。

10 (二) 關於暫時權利保護的停止（原處分）執行制度，行政訴訟  
11 法並沒有以學理所稱的「審究本案訴訟勝訴蓋然性」直接  
12 作為法律要件，而是於訴願法第93條第3項、第2項及行政  
13 訴訟法第116條第2項分別將「行政處分之合法性顯有疑  
14 義」及「原告之訴在法律上顯無理由」列為「得停止執  
15 行」及「不得停止執行」的態樣，以符合停止執行制度，  
16 原則上是對獲得撤銷訴訟勝訴判決確定者，提供有效法律  
17 保護的基本精神。從而，行政法院於審查停止執行之聲請  
18 時，如依即時可得調查的事證判斷，即得發現原處分有顯  
19 然違法之可能性(即聲請人的本案訴訟顯會勝訴)，且對於  
20 公益尚無重大影響時，為避免當事人之損害由危險變成實  
21 害，或由實害繼續擴大，在本案訴訟程序終結前應提供當  
22 事人暫時停止原處分執行之保護。反之，如原處分之違法  
23 性，尚需經過繁瑣的證據調查程序，乃至於事實上及法律  
24 上適當完全之辯論，始得認定者，即聲請人未來之本案訴  
25 訟無顯會勝訴或敗訴之情形時，依行政訴訟法第116條第1  
26 項所揭示之行政處分之執行，以不停止為原則之規定，行  
27 政法院尚不得僅以行政處分之合法性顯有疑義為由，即裁  
28 定准許停止行政處分之執行，而尚另應就原處分或決定之  
29 執行，是否合於「將發生難於回復之損害，且有急迫情  
30 事」之要件及停止執行是否對公益有重大影響決定之。申  
31 言之，停止執行制度係屬暫時權利保護，並非本案救濟程

01 序，衡諸暫時權利保護制度之規範目的，係藉由迅速之形式  
02 審查以決定是否給予人民暫時性之權利保護，並非實質  
03 審查原處分實體內容所作成之終局性決定，故法院係依即  
04 時可調查之事證認定事實並作成判斷。而對於相關原處分  
05 違法疑義之實體爭點，因處分違法性乃訴訟標的之要素，  
06 自應由本案訴訟之終局確定判決予以判斷。再者，停止執  
07 行要件之一為「急迫性」，本質上法院對之所為之審理時  
08 程必須快速；此與訴訟在對於訴訟標的是否有理由進行判  
09 斷，重在依職權盡調查之能事，容許兩造進行充分之攻防  
10 與辯論，公平、公開、公正進行審理，以滿足人民之訴訟  
11 權，依其性質，難以迅速為之，而有不同。則為避免相對  
12 人之權利或法律上利益無端被國家公權力恣意侵害，唯有  
13 限縮在不悖於急迫性之要求下，於原處分之合法性疑義無  
14 待深入調查顯而易知之範圍內，始得於停止執行之程序中  
15 例外加以考慮，作為准予停止執行之要件。且關於急迫性  
16 之要求，亦應與「公益尚無重大影響」為合比例之衡量。

17 (三) 行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之  
18 違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴  
19 願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決  
20 定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政  
21 法院提起撤銷訴訟。」故人民提起撤銷訴訟之要件，須其  
22 權利或法律上利益受違法行政處分侵害之可能，方有訴訟  
23 權能，至於實際是否受損害，尚非所問。撤銷訴訟旨在讓  
24 人民得以除去不利其權利之違法行政處分，基於憲法保障  
25 人民基本權之防禦功能，人民對於違法且侵害其權利之公  
26 權利行為，原本即享有排除侵害之公法上權利。人民為不  
27 利行政處分之直接相對人者，原則上具備訴訟權能，若非  
28 行政處分之直接相對人，則該第三人提起撤銷訴訟是否具  
29 備訴訟權能，則藉由保護規範理論，探求其主張行政處分  
30 違反之法規範目的，除保護公共利益外，是否兼及保護特  
31 定範圍或可得特定範圍內之個人的利益，且該第三人為該

01 保護規範範圍所及。最高行政法院108年度上字第894號判  
02 決見解，已肯認原基法第21條第1項規定，亦為兼具保障  
03 該規定所列特定範圍原住民族及部落之個別原住民權利之  
04 保護規範。本件聲請人徐福義（山里部落）及余正吉（太  
05 平部落）均為系爭開發計畫關係部落之原住民，其主張原  
06 處分違反原基法第21條第1項規定侵害其權利或法律上利  
07 益，而於提起本案行政訴訟前，聲請停止執行原處分，尚  
08 難認當事人不適格。相對人經濟部及參加人世豐公司主張  
09 「原基法第21條第1項規定，僅限特定範圍原住民族及部  
10 落，個別原住民為當事人不適格」云云，並無可採。

11 （四）參加人世豐公司因系爭開發計畫，申請在花蓮縣卓溪鄉秀  
12 姑巒溪支流豐坪溪下游及中游支流籌設水力發電廠，經相  
13 對人民國（下同）89年10月17日經（89）能字第89340975  
14 號函准予登記備案，並於91年11月7日以經授能字第09120  
15 084350號函核發電業發電設備設置工作許可證，迭次申經  
16 相對人同意展延有效期限，本次係參加人再行申請換發11  
17 3年度之工作許可證，案經相對人於113年2月6日以原處分  
18 換發參加人之系爭工作許可證，有效期限至115年12月31  
19 日止。此為聲請人、相對人、參加人所不爭之事實。聲請  
20 人雖主張：（1）諮商同意辦法第17條第3項第2款立法目  
21 的在於：俾利鄉鎮市區公所及戶政機關調閱家戶清冊的準  
22 確性，避免有利用申請日到實際投票日之間的移籍操縱議  
23 事情節。顯與最高行政法院112年度抗字第326號裁定所指  
24 【原住民家戶清冊產製只是為使部落周知、檢視表決權人  
25 資訊有無錯漏、確認部落之應出席人數，及方便計算表決  
26 權數之理由】之目的不同，也非是否可以人工查調的問  
27 題，則最高行政法院112年度抗字第326號裁定稱可以人工  
28 調閱並無依據。且上開最高行政法院裁定未待法院實體審  
29 認，擅自創造得以人工查詢回溯申請日之家戶代表清冊，  
30 以及須視是否有原住民實際將家戶遷入或遷出而影響投票  
31 權人範圍等法律要件，亦已違反行政法院在審查停止執行

01 時僅得略式審查的權限。(2) 諮商同意辦法第17條第3項  
02 第2款規定之文字既然僅記載「二、申請時之原住民家戶  
03 清冊。」，但系爭諮商同意程序的家戶代表清冊並非申請  
04 日(111年8月4日)所產製。則應踐行之原基法第21條第1  
05 項程序即未完備，本院在略式審查之權限下，應可認原處  
06 分合法性顯有疑義。(3) 諮商同意辦法第4條規定以過半  
07 數關係部落同意即為同意的情況下，不同意的部落即會被  
08 擬制為同意開發之部落，而被迫接受開發結果以及其他部  
09 落提出的參與分享機制，如此運作下是將所有關係部落同  
10 化成相同的部落，用單純數人頭的多數決方式決定每個關  
11 係部落的土地是否要被開發利用，與原權宣言和司法院釋  
12 字第803號解釋所指應保障原住民族部落自決權之意旨相  
13 互牴觸，違反原基法第21條之立法意旨云云。惟查：

- 14 1、關於「諮商同意辦法第17條第3項第2款之清冊是否可以人  
15 工查調？最高行政法院112年度抗字第326號裁定有無違反  
16 行政法院在審查停止執行時僅得略式審查的權限？  
17 系爭6部落行使諮商同意權所依據之原住民族家戶清冊，  
18 非以參加人世豐公司申請召集部落會議之申請日(111年8  
19 月4日)為基準日」一節：

20 諮商同意辦法第17條第3項規定：「關係部落所在地之鄉  
21 (鎮、市、區)公所應於部落會議召集前10日，將下列文  
22 件置於村(里)辦公處、部落公布欄及其他適當場所，供  
23 公眾閱覽、複印：一、第一項之會議通知書。二、申請時  
24 之原住民家戶清冊。三、申請人依第13條所提供之文件。  
25 四、前條利害關係人、專家學者或相關公益團體之意  
26 見。」其立法理由已說明：「……□第3項第2款所稱之原  
27 住民家戶清冊，係為通知表決權人之地址、使部落周知、  
28 檢視有無錯漏、確認部落之應出席人數，及方便計算表決  
29 權數。……□為免有心人士藉由原住民移籍操縱議事，俾  
30 利部落所在地之鄉(鎮、市、區)公所及戶政機關執行業  
31 務，遂以申請日作為基準日。意即由戶政機關提供申請人

01 依第13條申請當日之原住民家戶名冊與部落所在地之鄉  
02 （鎮、市、區）公所，再由部落所在地之鄉（鎮、市、  
03 區）公所刪除個人資料後製成原住民家戶清冊公告周知；  
04 各別原住民針對原住民家戶清冊提出異議是否成立之判  
05 準，亦為申請日當天該原住民是否已設籍於部落為準。」  
06 足見原住民家戶清冊產製之目的，係為通知表決權人之地  
07 址、使部落周知、檢視有無錯漏、確認部落之應出席人  
08 數，及方便計算表決權數，縱因戶政資訊系統個人基本資  
09 料檔僅有最新戶籍資料，而難以直接由戶政資訊系統查知  
10 111年8月4日行使諮商同意權之投票權人範圍，然並非不  
11 能以其他方式檢視（例如：人工查詢）於111年8月4日至1  
12 11年10月18日間，是否有原住民將家戶遷入或遷出而影響  
13 投票權人範圍之計算，此有待日後本案訴訟受理法院詳查  
14 （最高行政法院112年度抗字第326號裁定參照），且最高  
15 行政法院112年度抗字第326號裁定已載明「原裁定所指之  
16 原處分的違法性，尚需經過繁瑣的證據調查程序，乃至於  
17 事實上及法律上適當完全之辯論，始得以認定者，尚難即  
18 認原處分之合法性顯有疑義（本件停止執行抗告事件，乃  
19 法院於緊急程序下就行政處分合法性之判斷，對本案訴訟  
20 法院並無拘束力，……）」，其已載明判決理由「對本案  
21 訴訟法院並無拘束力」，顯然與「略式審查」的權限相  
22 符，且系爭6部落行使諮商同意權所依據之原住民族家戶  
23 清冊，縱非以參加人世豐公司申請召集部落會議之申請日  
24 （111年8月4日）為基準日，但行使諮商同意權之投票權  
25 人範圍，非不能以其他方式檢視，「人工查詢」只是方法  
26 之一，均有待日後本案訴訟受理法院詳查，於申請停執行  
27 之案件，不能因此認定即原處分合法性顯有疑義，且法院  
28 就「停止執行聲請」，乃於緊急程序下就行政處分合法性  
29 之判斷，對「本案訴訟法院」並無拘束力，此乃本院上級  
30 審之最高行政法院「法律上意見」，則在該最高行政法院  
31 裁定未經「再審廢棄、大法庭變更見解、憲法法庭宣告違

01 憲」前，本院自得參酌，無法認為上級審之法律意見「並  
02 無依據」，聲請人主張尚不足採。

03 2、關於諮商同意辦法第4條規定以過半數關係部落同意即為  
04 同意，是否牴觸原權宣言、司法院釋字第803號解釋及原  
05 基法第21條」一節：

06 (1)原基法第21條第1項僅規定：「政府或私人於原住民族  
07 土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開  
08 發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原  
09 住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」  
10 並未明文規定係採一致決。同條第4項規定：「前3項有  
11 關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地  
12 之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方  
13 式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管  
14 機關另定之。」主管機關原住民族委員會基於此授權訂  
15 定之諮商同意辦法第4條規定：「本法第21條所稱原住  
16 民族或部落同意，指過半數關係部落依本辦法召開部落  
17 會議議決通過；……。」是否增加原基法第21條第1項  
18 規定所無之限制？審判實務及學界尚乏可資參考之見  
19 解。可知此問題並非顯而易知之明瞭，有待深究，並給  
20 予當事人充分辯論之機會，不能遽認原基法第21條第1  
21 項規定文義顯然是採取一致決的原則，是系爭開發計畫  
22 縱未獲系爭6部落一致同意，亦難認未完成諮商同意程  
23 序，而指原處分合法性顯有疑義。

24 (2)至未將中正部落、卓溪部落、崙山部落納入系爭開發計  
25 畫之關係部落一節，並未見上開部落提出異議，且卓溪  
26 鄉公所亦以112年8月4日卓鄉民字第1120013455號函說  
27 明「……未將崙山、卓溪、中正等部落納入關係部落之  
28 原因，依據豐坪溪流域航照圖圖示，豐坪溪流域均未行  
29 經崙山、卓溪、中正等部落，且距離豐坪溪流域有數公  
30 里，又有300公尺以上山脈為屏障，故不受水力發電開  
31 發之影響。」（見本院112年度停字第56號卷四第3頁及

01 本院卷三第269頁)。卓溪鄉公所對於關係部落之認定  
02 是否適法，有待詳查。況縱將前述3部落計入關係部落  
03 而認關係部落有9個，因同意參加人世豐公司取得工作  
04 許可之關係部落已有5個，依諮商同意辦法第4條規定，  
05 亦已超過半數關係部落同意，形式上仍符合原基法第21  
06 條第1項規定，自不能認定原處分合法性顯有疑義。

07 (五) 關於原處分之執行，是否合於「將發生難於回復之損害，  
08 且有急迫情事」之要件及「停止執行是否對公益有重大影  
09 響」之部分：

10 1、聲請人雖主張參加人於114年第二次提出環境差異分析計  
11 畫，嗣經環境部於114年3月4日召開初審會，多數委員認  
12 為系爭開發計畫新增設施對於自然環境有重大影響之疑  
13 慮，聲請人其等在原住民族傳統領域內的文化、生存、自  
14 然資源使用等權益，將因原處分之執行而受侵害，難於回  
15 復，太平部落不同意系爭開發計畫之決議遭漠視，侵害太  
16 平部落及其族人之自決權，且系爭開發計畫施工範圍與附  
17 近遺址分布圖可知（甲證18，見本院卷一第313頁），其  
18 中，「引水暗渠」之工程範圍，即與哈哈比遺址（原告誤  
19 繕，應為哈比遺址）範圍高度重疊，該文化遺址一旦遭受  
20 破壞，將對於歷史文物產生無法修復、不可逆的毀損云  
21 云。

22 2、惟查哈比遺址並未經文化資產保存法指定或登錄為文化資  
23 產，亦無文化資產保存法第81條指定公告之自然地景、自  
24 然紀念物，此有文化部114年4月2日文授資局物字第11430  
25 03339號函、農業部林業及自然保育署114年4月22日林保  
26 字第1140706401號函在卷可稽（見本院卷三第193頁、第2  
27 67頁），其公益性僅限地方未及國家，難謂鉅大；參加人  
28 於114年第二次提出環境差異分析計畫，環境部於114年3  
29 月4日召開初審會時，雖多數委員認為系爭開發計畫新增  
30 設施對於自然環境有重大影響之疑慮，但開發單位檢具環  
31 差分析報告書，申請變更原已通過之環評內容，其申請是

01 否符合環評法規定，亦即申請變更部分究應「重新進行環  
02 境影響評估」或進行「環境影響差異分析報告之環評審  
03 查」，甚至檢具變更內容對照表即可，應由環評委員依環  
04 評法第16條第1項及施行細則第37、38條等規定，本於專  
05 業為判斷，而非由初審判斷，縱有依環境影響評估法施行  
06 細則第38條重新進行環境影響評估之必要，亦僅限系爭開  
07 發計畫「新工項部分」，與業經通過環境影響評估之既有  
08 系爭開發計畫無關。而系爭開發計畫自91年核發工作許可  
09 證開始，已多次展延，本件原處分作成前，已諮商並取得  
10 過半數關係部落同意，可知多數原住民族部落並不認為  
11 「其傳統領域內的文化、生存、自然資源使用等權益，會  
12 受到難於回復之損害，且有急迫情事」，則縱少數人之  
13 「文化、生存、自然資源使用等權益受到難於回復之損  
14 害，且有急迫情事」，亦與多數人之利益（公益）相違  
15 背，則「是否對公益有重大影響」，即應在本案之停止執  
16 行，占有更重大之成分。鑑於傳統能源日益耗竭、國際能  
17 源情勢動盪、能源價格波動劇烈、全球氣候變遷衝擊及國  
18 內能源需求持續成長，為兼顧能源安全自主及滿足用電需  
19 求，再生能源發展已成為我國能源政策之重要目標。目前  
20 東部地區以和平發電廠為主要電力來源，惟其為石化燃料  
21 發電，不利於自然環境生態保護及全球降低碳排之趨勢。  
22 系爭開發計畫有助於長期穩定花東地區能源供給，且帶動  
23 區域發展，促進地方就業。原基法第21條之所以規定原住  
24 民族之諮商同意參與權，即因原住民族之生存、精神與文  
25 化活動高度依賴其生活之土地。作為直接生活於原住民族  
26 土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地範圍內之需求  
27 者，對該範圍土地環境狀況之於其族群之生存及傳統文化  
28 影響最為瞭解並最為敏感，故尊重當地原住民族依其意  
29 願，使其知情同意參與涉及維繫其族群生存及文化存續之  
30 土地開發、資源利用、生態保育及學術研究之決定，方能  
31 達成憲法增修條文第10條第11項及第12項前段之目標，此

01 為立法者為落實保障原住民族生存權及文化權等所定之要  
02 求，而為國家作成決定前應履行之義務，具有防止原住民  
03 族權利的實害發生或降低實害發生之風險，以達到有效保  
04 護原住民族權利之功能。本件原處分之作成，既已先依原  
05 基法第21條第1項及諮商同意辦法第4條規定踐行諮商並取  
06 得關係部落同意之程序，本案參與諮商同意事項程序之系  
07 爭6部落，5個部落同意參加人世豐公司取得工作許可證，  
08 是如停止原處分之執行，難謂於公益無重大影響，依行政  
09 訴訟法第116條第3項但書規定，即不得停止執行（最高行  
10 政法院112年度抗字第326號裁定參照）。

11 (六) 綜上所述，原處分非合法性顯有疑義，又停止執行難謂於  
12 公益無重大影響，是聲請人所為就原處分停止執行之聲  
13 請，與行政訴訟法第116條第3項要件不合，無從准許。又  
14 本件聲請停止原處分之執行，既於法不合，聲請人主張  
15 【於原處分期限屆滿後，相對人應停止核准世豐電力股份  
16 有限公司就「豐坪溪及其支流水力發電開發計畫」申請工  
17 作許可證的延展，並停止核發電業執照審查程序。】云  
18 云，自非可採，均應予駁回。

19 七、據上論結，本件聲請人之聲請為無理由，爰依行政訴訟法第  
20 104條，民事訴訟法第95條、第78條、第85條第1項前段，裁  
21 定如主文。

22 中 華 民 國 114 年 4 月 23 日

23 審判長法官 陳心弘

24 法官 林妙黛

25 法官 畢乃俊

26 一、上為正本係照原本作成。

27 二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭  
28 提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

29 三、抗告時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟  
30 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
31 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 抗告人或其代表人、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。</li> <li>2. 稅務行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。</li> <li>3. 專利行政事件，抗告人或其代表人、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。</li> </ol>
(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	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 抗告人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。</li> <li>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</li> <li>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。</li> <li>4. 抗告人為公法人、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。</li> </ol>
<p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

中 華 民 國 114 年 4 月 23 日

書記官 李依穎