

行 政 院 訴 願 決 定 書 院臺訴字第 1090190190 號

訴願人：卡大地布部落

代表人：林○盛

訴願人：高○智

上二人訴願代理人：黃○雯

訴願人兼訴願代表人：林○祥

訴願代理人：謝○羽

訴願人兼訴願代表人：林○盛

訴願代理人：林○嶽

訴願人兼訴願代表人：陳○宗

訴願代理人：湯○章

訴願人等因盛力知本發電廠籌設許可事件，不服經濟部 109 年 2 月 11 日經授能字第 10900112660 號函，提起訴願，本院決定如下：

主 文

訴願人卡大地布部落部分訴願駁回。

其餘部分訴願不受理。

事 實

- 一、盛力能源股份有限公司(以下稱盛力能源公司)籌備處為籌設盛力知本發電廠，依電業登記規則第 3 條第 1 項第 1 款規定，檢具籌設計畫書及法定應備文件等，申經原處分機關經濟部依電業法第 13 條、第 14 條及電業登記規則第 3 條、第 6 條等規定，以 109 年 2 月 11 日經授能字第 10900112660 號函核發盛力知本發電廠籌設許可，准予籌設。核定事項：
(一)發電廠廠址：臺東縣臺東市建康段 981 地號等 54 筆地

號。(二)裝置容量：202,440 瓩。(三)電源線引接點：以新設一回線併聯至知本 D/S 161kV 側。其他應配合辦理及注意事項：(一)本籌設許可有效期間 3 年，但有正當理由者，得於期限屆滿 2 個月前，申請延展 1 次，延展期限以 2 年為限。應於有效期間內開始施工；施工前依電業登記規則第 3 條規定，備齊相關書圖資料向本部申請核發工作許可證。(二)本案於申請核發工作許可證前須召開地方說明會，加強睦鄰工作與民眾溝通及承擔溝通協調責任。(三)基於公共及營運安全，未來電廠施工及商轉，應加強安全及檢修管理。(四)本案併聯事宜，依台灣電力股份有限公司營業處 108 年 11 月 11 日業字第 1088121431 號函辦理。(五)本案各審查委員及相關單位意見及盛力能源公司籌備處回復與承諾事項，請確實遵照辦理。(六)其他事項請依環境影響評估法、電業法、電業登記規則、再生能源發展條例、再生能源發電設備設置管理辦法及相關法令規定辦理。

二、訴願人等提起訴願意旨：

(一) 原處分相對人盛力能源公司籌備處係在訴願人卑南族卡大地布部落之傳統領域土地上設置太陽能發電設備，並籌設光電廠，而 Kanaluvang(卡那魯汎，即外界泛稱之知本溼地)一直以來是訴願人卡大地布部落重要的漁獵、農耕、放牧及遊憩地，係傳承卡大地布部落漁獵農耕文化之重要場域。訴願人林○○、林○○、陳○○不僅為訴願人卡大地布部落之族人，更係部落拉罕，具有領導族人議決部落事務之權利。原處分雖然在形式上或程序上取得部落會議同意，然原處分機關於盛力能源公司籌備處未經部落合法同意下核准盛

力知本發電廠之籌設許可，侵害訴願人林○○、林○○、陳○○三人身為傳統領袖拉罕議決部落事務之權利，同時也侵害渠等作為部落族人參與諮商同意之相關程序權利、利益分享權及自然資源利用權。訴願人高○○為卡大地布部落之族人，亦為部落傳統組織中壯年團副團長，負責傳統領域土地(臺東縣臺東市建康段 1040 地號土地)之共耕(種植小米、洛神等作物)與集會所之搭建，原處分導致其無法實踐部落傳統文化，也無法持續耕作使用，並侵害其作為部落族人之參與諮商同意之相關程序權利。是從新保護規範理論觀之，再生能源條例第 14 條、電業法第 13 條、原住民族基本法(以下稱原基法)第 19 條至第 21 條等相關規定，具有保障再生能源(太陽能)發電設備設置及籌設再生能源發電業開發行為所在地之原住民族部落之原住民族土地及自然資源權利、諮商同意參與分享權及原住民族文化權，亦具有保障該族群個別原住民之參與諮商同意之相關程序權利，自屬原處分之利害關係人。

- (二) 在原住民族土地或部落及周邊一定範圍內之公有土地上設置再生能源發電設備並籌設再生能源發電業，必須合法踐行原基法第 21 條第 1 項規定之諮商同意參與分享程序，電業管制機關方得依電業法第 13 條第 1 項規定核准再生能源電業之籌設許可；且該籌設許可應依諮商取得原住民族部落同意參與辦法(以下稱諮商同意辦法)第 22 條規定，將部落會議議決通過之共同參與或管理、利益分享機制，列為附款，始為適法。原

住民族委員會(以下稱原民會)107年3月26日原民土字第1070017917號函針對踐行原基法第21條諮商同意程序時間點之疑義，以現行條文並未明確規範踐行之時間點，應於實質行為發生前踐行諮商同意程序，亦即開發案件於實質開發前諮商並取得當地原住民族同意即可。臺東縣政府未於107年1月10日公告招標前踐行諮商同意程序，依臺東縣臺東市知本建康段設置太陽能發電設備及教育示範專區標租段投標須知十五及臺東縣臺東市知本建康段設置太陽能發電設備及教育示範專區租賃契約書(稿)第15條等規定，逕課予得標廠商踐行諮商同意程序之義務，及取得部落同意之時程，訴願人等僅能被動配合討論是否同意設置太陽能發電廠設備及教育示範專區，對土地的其他使用方式毫無置喙餘地，且在土地使用方法、部落同意時程以及各項履約條件之期限都已被臺東縣政府所定的招標須知侷限的情況下，礙於履約條件的壓力，得標廠商與訴願人等無從自由磋商，導致訴願人等後續行使諮商同意參與分享權(程序)之自主性已受壓抑，違反原基法第21條規定揭示事先徵得原住民族同意之本旨。參諸臺北高等行政法院106年度訴字第1505號判決意旨，未踐行原基法第21條第1項規定之諮商同意參與分享程序，原處分顯然違反原基法第21條第1項之規定而有瑕疵，應予撤銷。

- (三) 依傳統規範訴願人卡大地布部落係由傳統領袖拉罕決定部落重大事項，惟諮商同意辦法第12條禁止原住民族依傳統領域規範行使諮商同意參與分享權(程序)，

同辦法第 15 條規定代行召集機制增加原基法第 21 條規定所無之限制，已逾越原基法第 21 條規定母法授權目的而違反法律保留原則，臺東市公所代行召集行使諮商同意參與分享權（程序），108 年 6 月 1 日部落會議決議自屬當然無效。況諮商同意辦法第 15 條規定立法理由所稱客觀上不能召集之事由，應指因為天災、戰爭、部落舉辦祭儀期間、經部落議決不予同意或暫緩召開、部落尚未具有充足之資訊、相關爭點尚未釐清（如應踐行諮商同意參與分享程序之時點）或尚無法了解同意事項之利弊得失而無法討論及議決等情形，卡大地布部落為此多次召開記者會要求表達相關訴求，歷次會議中亦表達尚有疑慮，要求暫緩召開部落會議之意見等客觀上不能召集之事由，不應迫使部落在未全盤釐清問題前，趕鴨子上架行使權利，造成部落撕裂，傾軋部落傳統文化及自主性，使部落淪為開發者一紙公文上之圖章，有違憲法第 10 條第 11 項、第 12 項及原基法第 21 條規定保障原住民族權利之意旨。原處分相對人盛力能源公司籌備處未詳加說明本件光電開發案之利弊得失，亦未邀請相關領域之專家學者及精通卑南族語之翻譯讓族人得以理解，更不顧與會環保團體提出之疑慮，於臺東市公所違法代行召開之部落會議議決本件開發案，違反諮商同意辦法第 16 條、第 17 條規定，亦有違原基法第 21 條規定核心之事先知情自由同意原則。

（四）臺東市公所未依諮商同意辦法第 17 條第 2 項規定及立法理由，以盛力能源公司籌備處提出召集部落會議申

請之日即 107 年 12 月 21 日為訴願人卡大地布部落戶數計算之基礎日，逕以 108 年 6 月 1 日作為基準日，影響投票結果，依諮商同意辦法第 11 條第 2 項規定，該次部落會議決議應屬無效，且違反誠實信用原則。又諮商同意辦法未限制或允許原住民族部落限制投票人資格為設籍在該傳統領域所屬族群之部落族人，已違反原基法關於部落定義之隱藏構成要件。且查 108 年 6 月 1 日部落會議並未剔除不具投票權者參與投票，會議中並出現若干疑似舞弊之投票行為，已足以影響部落會議決議之作成，顯為程序之重大瑕疵，該次部落會議決議自屬無效。

- (五) 卡大地布部落區域範圍原僅包括臺東市知本里、建業里、建興里，主管機關原住民委員會未依照原民會辦理部落核定作業要點之法定程序變更部落範圍，逕自在 108 年 3 月 17 日更新之部落清單中，新增卡大地布部落區域範圍包括溫泉村，程序明顯違法。

三、原處分機關答辯及該部代表列席本院訴願審議委員會 109 年 9 月 16 日 109 年度第 36 次會議(以下稱 109 年 9 月 16 日訴願會會議)說明意旨：

- (一) 訴願人等非原處分相對人。又訴願法所謂行政處分，係指機關對人民所為之單方行政行為，而發生具體的法律效果，且以該項處分損害人民現實之權利或利益者為限。電業法第 13 條、第 24 條所定受法規範效力所及者，僅為申請並取得許可之權利義務人即原處分相對人，尚不及於申請人以外之第三人。訴願人等以該部核發之原處分，將可能對原住民族人或部落將來

事實或經濟上損失為由，單純主觀臆測而主張將來可能造成之損失或侵害，並非自行政處分所生具體法律效果而損及現實之權利或利益，且本件亦無再生能源發展條例第 14 條、原基法第 19 條至第 21 條相關規定適用，是訴願人等欠缺權利保護之必要，尚難認具法律上利害關係。

- (二) 依原民會 108 年 8 月 5 日原民土字第 1080049384 號函，有關踐行原基法第 21 條諮商同意程序時間點，因現行條文規定並未明確規範踐行之時間點，爰此，應於實質行為發生前踐行諮商同意程序，亦即開發案件於實質開發前諮商並取得當地原住民族同意即可。如僅屬可行性評估之先期作業階段，倘無涉土地實質開發，則尚不生是否需踐行原基法第 21 條之問題。依電業法及電業登記規則第 3 條第 1 項規定，發電業之申設程序包含申請籌設許可、施工許可及成立給照等三階段，業者取得核發籌設許可後，應於籌設許可期間取得電業管制機關核發之工作許可證，始可開始施工。基此，本案最遲辦理完成諮商同意之時間點，應於施工許可階段，即業者實際開始施工前等語。是本件原處分電業籌設許可之核發，僅屬發電業可行性評估之先期作業階段，並非電業法第 15 條工作許可證之核可，而無涉土地實質開發，核無再生能源發展條例第 14 條第 2 項及原基法第 19 條至第 21 條相關規定之適用甚明，亦與諮商同意辦法第 22 條無涉，該部亦已於原處分重申施工前須向申請核發工作許可證始得施工之意旨。

- (三) 臺東縣臺東市知本建康段設置太陽能發電設備及教育示範專區標租投標須知、臺東縣臺東市知本建康段設置太陽能發電設備及教育示範專區租賃契約書（稿）要求得標廠商（即原處分相對人）於核定文到日起180日內依據原基法第21條等規定取得部落同意等情，屬訴願人與臺東縣政府間招標文件、契約之相關約定，要非該部核發電業籌設許可之法定應備要件。
- (四) 臺北高等行政法院106年度訴字第1505號判決，以礦業之經營，涉及實際進行採礦之行為無非為礦業用地核定之階段，故在新礦業權設定階段或礦業權展限階段，倘未涉及實際進行採礦之工程或行為，原則上應無庸踐行原基法第21條第1項規定之諮商同意參與程序。蓋在新礦業權設定或礦業權展限之階段，既尚未核定礦業用地，即非實際進行採礦行為，則對位於礦區而非屬礦業用地之區域，礦業權者本不得為探、採礦行為，倘就該區域踐行原基法第21條第1項規定之諮商同意參與程序，並無實益。惟原基法係於94年2月5日制定公布，就此已進行採礦且將於礦業權展限後繼續進行採礦之行為，已非單純申請礦業權展限而未涉及土地開發或資源利用所可比擬，自應於礦業權展限申請時給予表示意見之機會。是該部既尚未核發工作許可證，原處分相對人即無實際進行土地開發利用之可能，則貿然於原處分籌設許可階段，即要求踐行原基法第21條諮商同意參與程序，並無實益甚明。從而，本件原處分籌設許可之核發，與上揭判決所提非單純展延而未涉及土地開發利用之情形不同，自不

得比附援引。

- (五) 盛力能源公司籌備處提出申請書、籌設計畫書及相關書件，報經縣（市）主管機關核轉申請籌設許可，該部依電業法第 14 條、電業登記規則第 6 條予以審查，經審酌要無違反電業法或電業登記規則，亦無違反其他相關法令規定等情事，爰依電業法第 13 條、第 14 條、電業登記規則第 3 條、第 6 條核發籌設許可，原處分適法且有據。

理 由

本件理由分 2 部分論述如下：

一、訴願人卡大地布部落部分：

- (一) 電業法第 13 條第 1 項規定「發電業及輸配電業於籌設或擴建設備時，應填具申請書及相關書件，報經事業所屬機關或直轄市、縣（市）主管機關核轉電業管制機關申請籌設或擴建許可。」第 14 條規定「電業管制機關為前條第一項許可之審查，除審查計畫之完整性，並應顧及能源政策、電力排碳係數、國土開發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能供需、備用容量及電力系統安全。」第 24 條規定「電業籌設、擴建之許可、工作許可證、執照之核發、換發、應載事項、延展、發電設備之變更與停業、歇業、併購等事項之申請程序、應備書件及審查原則之規則，由電業管制機關定之。」

電業法第 24 條授權訂定之電業登記規則第 3 條第 1 項第 1 款規定「發電業登記為下列五種，其應備書圖如下：一、籌設或擴建：經營發電業或擴建發電機

組，應備下列書圖及文件申請許可，籌設或擴建許可有效期間為 3 年。但有正當理由者，得於期限屆滿兩個月前，申請延展 1 次；其延展期限以兩年為限：

(一) 籌設或擴建計畫書（含財務規劃）。(二) 環境影響評估證明文件。(三) 鄉（鎮、市）營或民營發電業應檢具直轄市、縣（市）主管機關同意函。但申請人為依法組織且設有代表人或管理人之非法人團體，其裝置容量為二千瓩以下之太陽光電發電設備，不在此限。國營、直轄市營或縣（市）營發電業應檢具其事業所屬機關同意函。(四) 發電廠廠址土地開發同意證明文件及地政機關意見書。但以再生能源發電設備發電之電廠，其發電業設備全數設置於建築物屋頂者，發電廠廠址地政機關意見書得以該建築物所有權人同意證明文件及建築物使用執照代之。(五) 發電廠之電源線引接同意證明文件。(六) 其他應備文件：…。」

第 6 條規定「第 3 條第 1 項第 1 款至第 3 款之申請案，其審查應符合本法第 14 條規定及下列原則：一、申請文件之齊備性（含財力證明文件）。二、財務計畫之具體可行性。三、現場設施設備與核准計畫是否相符。四、是否建立發電廠人員組織架構及作業程序。五、土地使用取得及變更計畫之具體可行性。六、發電設施及電源線建造計畫之具體可行性。七、燃料供應計畫之具體可行性。」

- (二) 查盛力能源公司籌備處為籌設盛力知本發電廠，檢具籌設計畫書及法定應備文件等，向原處分機關經濟部申請籌設許可。依盛力能源公司籌備處盛力知本發電

廠籌設計畫書 109 年 1 月 17 日定稿版第二章共電區域圖一、營業區域圖之記載，本計畫場址營業區域位於臺東縣臺東市建康段 981 地號等 54 筆土地，基地面積 226 公頃。

次依原民會核定並刊登政府公報之部落一覽表，訴願人卡大地布部落傳統領域範圍包括臺東市知本里、建業里、建興里及溫泉村。訴願人卡大地布部落會議章程第 3 條記載，依原住民族委員會核定區域範圍：…。2. 依卡大地布傳統領域土地範圍調查劃設成果之原住民族土地或部落範圍土地。又臺東縣臺東市知本建康段設置太陽能發電設備及教育示範專區標租段投標須知之訂定目的，係臺東縣政府辦理臺東縣臺東市建康段 981 地號等 54 筆，共計約 226 公頃縣有地設置太陽能發電設備及教育示範專區標租，將扣除濕地或其他不可開發範圍，依實際規劃土地面積約 161 公頃進行交付，未交付濕地或其他等範圍由臺東縣政府負責管理。該投標須知十五及臺東縣臺東市知本建康段設置太陽能發電設備及教育示範專區租賃契約書（稿）第 15 條載，本區域係屬原住民傳統領域範圍。依原民會代表列席本院 109 年 9 月 16 日訴願會會議說明，以訴願人卡大地布部落於 99 年間向原民會申請之部落範圍，包括臺東市知本里、建業里、建興里及溫泉村，經該會予以核定。惟因該會 103 年間誤繕致網站僅刊載核定並刊登公報之部落一覽表僅有知本里，嗣於 108 年 4 月 7 日更正為原申請之部落範圍。是本件籌設許可廠址係位於訴願人傳統領域範圍。

而依原民會 107 年 3 月 26 日原民土字第 1070017917 號及 108 年 8 月 5 日原民土字第 1080049384 號函，有關踐行原基法第 21 條諮商同意程序時間點，因現行條文並未明確規範，爰應於實質行為發生前踐行諮商同意程序，亦即開發案件於實質開發前諮商並取得當地原住民族同意即可。如僅屬可行性評估之先期階段，倘無涉土地實質開發，則尚不生是否需踐行原基法第 21 條之問題。而依電業法及電業登記規則第 3 條第 1 項規定，發電業之申設程序包含申請籌設許可、施工許可及成立給照等三階段，本件申請核發盛力知本發電廠籌設許可，係依電業法及電業登記規則所定發電業申設程序之申請籌設許可階段，依上開原民會函示及說明意旨，即毋庸踐行原基法第 21 條 1 項規定之諮商同意程序。

原處分機關審查後，以 109 年 2 月 11 日經授能字第 10900112660 號函核發盛力知本發電廠籌設許可。核定發電廠廠址位於臺東縣臺東市建康段 981 地號等 54 筆地號；裝置容量為 202,440 瓩；電源線引接點為以新設一回線併聯至知本 D/S 161kV 側，並無不妥。

訴稱在原住民族土地或部落及周邊一定範圍內之公有土地上設置再生能源發電設備並籌設再生能源發電業，必須合法踐行原基法第 21 條第 1 項規定之諮商同意參與分享程序，臺東縣政府應於 107 年 1 月 10 日公告招標前踐行諮商同意程序，且臺東市公所代行召集行使諮商同意參與分享權，應屬無效云云，以本件係依電業法及電業登記規則所定發電業申設程序之申

請籌設許可階段，毋庸踐行原基法第 21 條 1 項規定之諮商同意程序，已如前述。復依原民會代表列席本院 109 年 9 月 16 日訴願會會議說明，有關踐行原基法第 21 條規定之時點，因土地開發、資源利用、生態保育及學術研究等須諮商同意之行為樣態過多，於法上實難統一規範適當之程序時點，該會仍依 107 年 3 月 26 日原民土字第 1070017917 號函等意見，於土地開發樣態案件，所謂實質(開發)行為，係以是否進行實質動工為判定標準。況本件盛力能源公司籌備處於 107 年 12 月 21 日函請臺東市公所通知關係部落申請召集部落會議，臺東市公所即以 107 年 12 月 21 日為基準日，造具卡大地布部落原住民家戶清冊計 557 戶，並於 108 年 5 月 20 日公告。又為維護申請人之權益及衡平部落族人參與之機會，臺東市公所於 108 年 1 月 9 日認定本案關係部落為訴願人卡大地布部落，惟訴願人卡大地布部落未於 108 年 1 月 9 日前召集成會，經盛力能源公司籌備處多次商請臺東市公所代行召集，期間曾發生臺東市公所決定代行召集，經訴願人卡大地布部落主張願自行召集，臺東市公所撤回召集後，又延展開會時間情事，嗣經臺東市公所、訴願人卡大地布部落及盛力能源公司籌備處三方共同討論決定，由臺東市公所於 109 年 6 月 1 日依諮商同意辦法第 15 條代行召集。另由於部落原住民有籍在人不在之情形較為嚴重，諸多部落無法踐行諮商同意程序，故該會於 105 年起推動以委託出席之方式，家戶代表得將其投票之意願，事先以書面載明，委託設籍於該部落之成年原

住民投票，本案亦已踐行相關程序。所訴核不足採。
本部分原處分應予維持。

- (三) 所請停止執行原處分一節，核與訴願法第 93 條第 2 項規定要件不符，業經本院 109 年 4 月 10 日院臺訴字第 1090169987 號函復不予同意，併予指駁。

二、訴願人林○○、林○○、陳○○、高○○部分：

- (一) 自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害權利或利益者，得依法提起訴願，為訴願法第 1 條第 1 項前段及第 18 條所規定。訴願人不符合訴願法第 18 條之規定者，依同法第 77 條第 3 款規定，應為不受理之決定。訴願法第 18 條所規定利害關係人得提起訴願，該利害關係人，係指法律上之利害關係人，亦即權利或法律上利益受侵害者，不包括事實上之利害關係在內（參照最高行政法院 75 年判字第 362 號判決要旨）。

- (二) 本部分訴願人等並非原處分之相對人。而個人是否具有公法上權利或法律上利益之認定，參酌司法院釋字第 469 號解釋理由書，係採保護規範說為理論基礎，乃法律明確規定特定人得享有權利；或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者；或如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨者為判斷標準。

電業法第 13 條、第 14 條、第 24 條、電業登記規

則第3條、第6條及再生能源發展條例第5條第2項，為針對籌設或擴建、施工許可及電業執照申請、核發、變更及停業、歇業之應備書圖及文件等予以規定，且電業管制機關於審查籌設許可時應顧及能源政策、電力排碳係數、國土開發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能供需、備用容量及電力系統安全等原則，受此等規範效力所及者，應指提出上述申請籌設許可之發電業者，即擬籌設之發電業環境完整性，並無保障申請籌設發電業者以外之第三人之意旨。

又原基法第21條第1項規定政府或私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事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。本部分訴願人等非原住民族或部落，以原住民族之個人主張原處分侵害渠等作為部落族人參與諮商同意之相關程序權利、利益分享權及自然資源利用權，訴願人林○○、林○○、陳○○並以原處分侵害其等身為傳統領袖拉罕議決部落事務之權利，訴願人高○○則以原處分導致其無法實踐部落傳統文化，及無法持續在系爭土地上耕作使用云云，係就事實上或經濟上損失之主觀臆測，亦難據謂因原處分致有具體之權利或法律上利益受到直接限制，而得以利害關係人提起訴願。本部分訴願人等所提訴願，於法不合，應不受理。

三、據上論結，本件訴願為部分無理由，部分不合法，爰依訴願

法第 79 條第 1 項及第 77 條第 3 款決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	林秀蓮
委員	吳靜如
委員	蔡茂寅
委員	郭麗珍
委員	林春榮
委員	沈淑妃
委員	黃育勳
委員	林明鏘
委員	程明修
委員	呂理翔

中 華 民 國 109 年 9 月 24 日

如不服本決定，得於決定書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟。