

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺中市和平區公所

貳、案由：國家建立之前原住民族即已存在，原住民族應享有選擇依其傳統文化而生活之權利，其土地及自然資源並應受國家的尊重與保障，此觀《憲法增修條文》第10條第11項及第12項前段規定意旨自明，是尊重原住民族既有領域管轄權，並承認其依附在領域管轄權所衍生之土地及自然資源權利，踐履《原住民族基本法》第21條諮商同意權，方符合前揭《憲法增修條文》課予國家之義務。本案臺中市和平區公所依《地方制度法》為山地原住民區之行政機關，惟該公所明知台灣電力股份有限公司興辦之「大甲溪光明抽蓄水力發電計畫」位於哈崙台部落、佳陽部落與梨山部落傳統領域，詎未捍衛所轄部落權益，非但不思其應如何落實《憲法增修條文》第10條第11項、第12項前段、《原住民族基本法》第21條及《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》所定原住民族土地及自然資源權利之保障，反而未實質肯認、尊重當地部落傳統領域，竟為無關係部落之認定，致剝奪其諮商同意權，卻要承受光明計畫之不良影響，洵有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

國家建立之前原住民族即已存在，原住民族應享有選擇依其傳統文化而生活之權利，其土地及自然資源並應受國家的尊重與保障，此觀《憲法增修條文》第10條

第11項及第12項前段規定意旨自明，是尊重原住民族既有領域管轄權，並承認其依附在領域管轄權所衍生之土地及自然資源權利，踐履《原住民族基本法》（下稱《原基法》）第21條諮商同意權，厥為重要。查本案臺中市和平區公所（下稱和平區公所）明知台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）興辦之「大甲溪光明抽蓄水力發電計畫」（下稱光明計畫）位處哈崙台部落、佳陽部落與梨山部落傳統領域，詎未捍衛所轄部落權益，非但不思其應如何落實《憲法增修條文》第10條第11項、第12項前段、《原基法》第21條及《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》（下稱《諮商同意辦法》）所定原住民族土地及自然資源權利之保障，反而未實質肯認、尊重當地部落傳統領域，竟為無關係部落之認定，致剝奪其諮商同意權，卻要承受光明計畫之不良影響，洵有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、於我國《憲法增修條文》第10條第11項及第12項前段規定之委託下，《原基法》第21條第1項「事先徵得原住民族自由知情的同意」（free, prior and informed consent，下稱FPIC），具有防止原住民族權利之實害發生或降低實害發生之風險，以落實保障原住民族生存權及文化權之功能：

（一）《憲法增修條文》第10條第11項及第12項前段分別規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」及「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」據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意願，促進並保障與原住民族相關發展與扶助。原住民族的文化為《憲法》所明文肯認，國

家有保障、扶助並促進其發展的義務。身為原住民族成員的個別原住民，認同並遵循傳統文化生活的權利，雖未為《憲法》所明文列舉，惟為維護原住民的人性尊嚴、文化認同、個人文化主體性及人格自由發展的完整，進而維繫、實踐與傳承其所屬原住民族特有的傳統文化，以確保原住民族的永續發展，依《憲法》第22條、《憲法增修條文》第10條第11項及第12項前段規定，原住民應享有選擇依其傳統文化而生活的權利。此一文化權利應受國家的尊重與保障，而為個別原住民受《憲法》保障基本權之一環（司法院釋字第803號解釋理由書參照）。

- (二)於前揭《憲法增修條文》第10條第11項及第12項前段規定之委託下，民國（下同）94年2月5日制定公布之《原基法》第1條規定：「為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，特制定本法。」第2條第1款前段、第5款規定：「本法用詞定義如下：一、原住民族：係指既存於臺灣而為國家管轄內之傳統民族，包括……五、原住民族土地：係指原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地。」第20條第1項規定：「政府承認原住民族土地及自然資源權利。」第21條第1項規定：「政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益」(FPIC)。參考同法第20條第1項、第21條第1項的立法理由：「依原住民族定義得知國家建立之前原住民族即已存在，是以國際間各國均尊重原住民族既有領域管轄權，並對於依附在領域管轄權所衍生的原住民族土地及自然資源權利也均予以承認……」、「……（一）為維護原住民族對於自然資源及其他

經濟事業的權益，以及合理規劃國土、區域或城鄉等計劃性事項，爰訂定本條，以保障原住民族之自主性及權益。(二)為尊重原住民傳統智慧及知識財產權，爰有本條之規定，以降低外界對原住民文化和社會之傷害，及讓原住民族公平分享利益。(三)原住民地區多位於政府列為限制利用及禁止開發之區域……剝奪原住民傳統生計經濟活動進行，及自然資源之利用，影響原住民族生存權益至鉅，故訂立本條，以做為原住民族與政府建立『共管機制』之法源基礎。」

(三)《原基法》第21條制定當時係參照《聯合國原住民族權利宣言》(UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)草案¹，而該宣言第32條第2項規定略以：「各國在批准任何影響原住民族土地或領土和其他資源的專案，特別是開發、利用或開採礦物、水或其他資源的專案前，應通過有關原住民族自己的代表機構，誠意與原住民族協商和合作，徵得他們自由知情的同意」(FPIC)，業已揭示FPIC為國際所承認的原住民族權利核心²，可知《原基法》第21條第1項之所以規定原住民族FPIC，是因為原住民族的生存、精神與文化活動，高度依賴其生活的土地，作為直接生活於原住民族土地的需求者，對該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，也最為敏感，故尊重當地原住民族依其意願，使其知情同意參與涉及維繫其族群生存及文化存續的土地開發、資源利用、生態保育及學術研究之決定(FPIC)，方能達成《憲法增修條文》

¹ 該草案後來於西元2007年9月13日聯合國第61屆大會中通過。

² 原民會103年10月7日訂定、105年1月25日廢止的《原基法》第21條釋義總說明參照。

第10條第11項及第12項前段之目標，此為落實保障原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應履行之義務，具有防止原住民族權利之實害發生或降低實害發生之風險，以達到有效保護原住民族權利之功能。

- 二、《原基法》第21條第1項後於104年6月24日修正公布為現行規定：「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。」除原有的「原住民族土地」之外，從增列「部落及其周邊一定範圍內之公有土地」，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落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之」可知，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等行為，當符合原住民族委員會（下稱原民會）依同法第4項規定授權所訂定《諮商同意辦法》規定之要件時，即應踐行FPIC。《原基法》第21條第1項所稱「原住民族土地」，依同法第2條第5款規定，是指「原住民族傳統領域土地」及既有「原住民保留地」。至關係部落之認定，《諮商同意辦法》第14條規定：「（第1項）關係部落依下列原則認定之：一、同意事項之座落地點或實施範圍，位於該部落之區域範圍者。二、同意事項之衍生影響，擴及至該部落之區域範圍者。（第2項）關係部落由同意事項所在地之鄉（鎮、市、區）公所依前項規定認定之；認定有困難時，應敘明爭議事項及處理意見，報請中央原住民族主管機關認定。（第3項）

中央原住民族主管機關及鄉（鎮、市、區）公所，得邀集機關代表、學者專家、原住民族代表及部落代表協助認定關係部落。」

三、光明計畫概要：

（一）依國家發展委員會111年公布之「臺灣2050淨零排放路徑」，西元2050年再生能源發電量占比達60%~70%。因風電、太陽光電等間歇性再生能源併網將對電力系統影響，考量抽蓄機組具有抽蓄儲能、削峰填谷及維持系統調度穩定性之功能，為強化電力系統韌性與彈性，需配套建置儲能設施（包含儲能電池與抽蓄水力），其中抽蓄水力發電量目標需達總發電量1%（約50億度），既有大觀、明潭抽蓄電廠年發電量約30億度，約占西元2050年目標之60%，尚有不足，需持續開發抽蓄水力。

（二）台電公司配合政府再生能源政策，於111年6月奉行政院核定推動光明計畫，為國家重大能源建設。計畫基地坐落於臺中市和平區大甲溪流域中、上游地區（如下圖所示），規劃利用既有德基水庫與谷關水庫作為上、下池，於大甲溪左岸德基大壩上游約535公尺新建取水口，銜接一沿大甲溪左岸山腹內設置長約10.6公里頭水隧道，再銜接一新建地下式平壓塔及新建壓力鋼管，至谷關壩左岸馬來山與台8線下方間山腹內之地下廠房，廠房內設置4部豎軸可逆式法蘭西斯式抽蓄機組，發電後尾水由新建尾水隧道放至谷關水庫。台電公司原規劃設置368千瓩（下稱MW）抽蓄水力機組，迨至環境影響評估審查階段部分委員提出「請確認可行替代方案：將谷關庫容完全使用，開發規模由368MW增加至740MW」之意見，經該公司評估未來再生能源建置比率大幅增加，擴充裝置容量至 $580\pm 5\%$ MW（上限

610MW)。

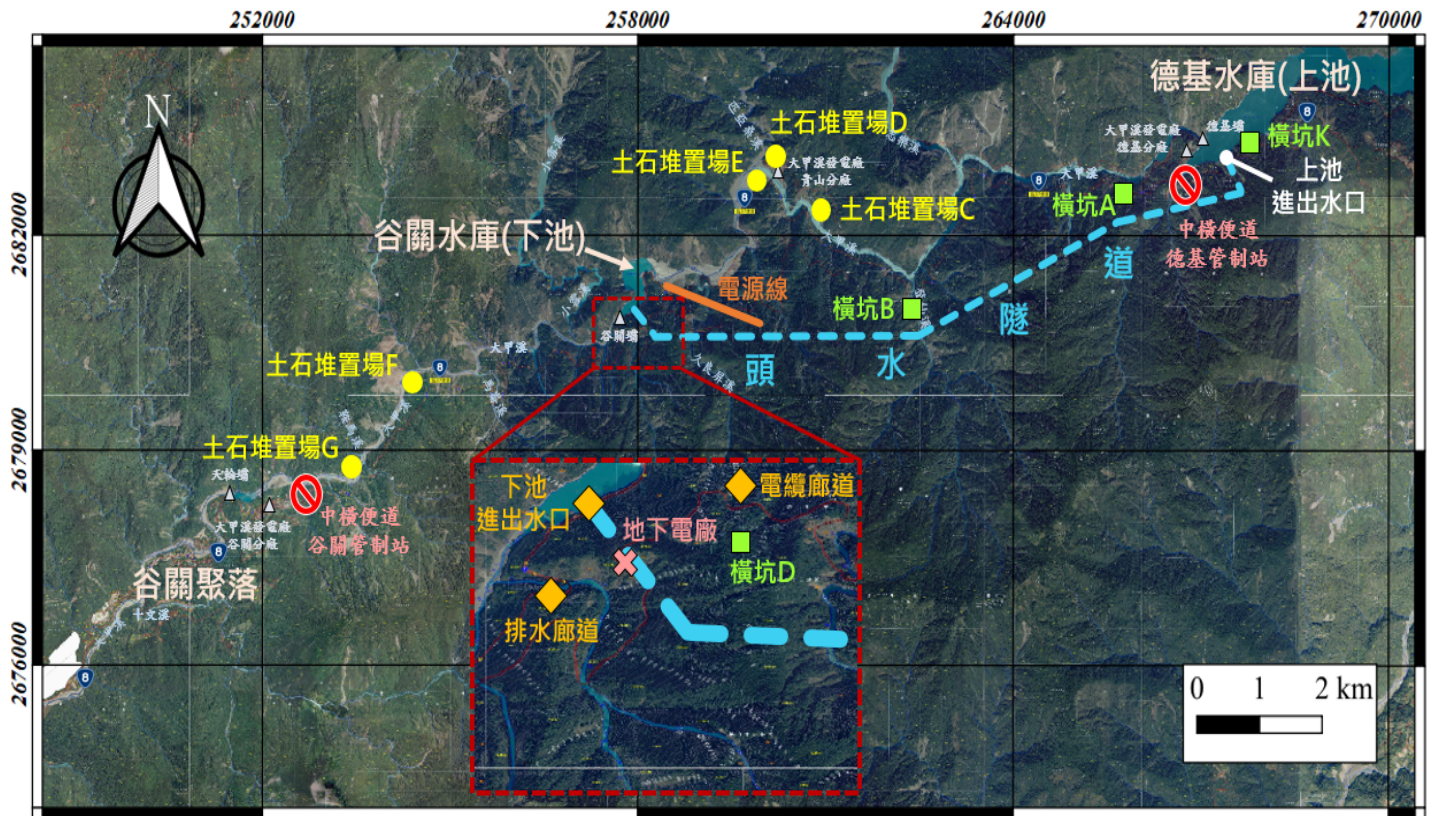


圖1 光明計畫相關設施平面配置示意圖

資料來源：台電公司

(三)按《諮商同意辦法》第3條第1項規定：「本法第21條所稱土地開發、資源利用、生態保育、學術研究及限制原住民族利用等行為，指附件所列之行為。」同條附件第1條第1項第8款、第3項規定：「(第1項)土地開發：指從事下列各款之行為：……(八)……水力……之發電機組、設備、電廠、……及其輸電線路……之設置、興建或擴建……(第3項)第1項行為，係政府因預防立即而明顯危險之必要所採取者，或有下列情形之一經中央原住民族主管機關認定者，非屬本法第21條第1項規定之土地開發……」即足確認，前述光明計畫係利用大甲溪水力發電，並設置發電機組、設備及

其輸電線路，核屬該辦法第3條第1項所列舉之土地開發行為，應依《原基法》第21條第1項踐行諮商同意(FPIC)程序，先予敘明。

(四)光明計畫開發區之周邊原住民族主要為泰雅族，當地聚落包括和平聚落（南勢部落）、白冷聚落、裡冷聚（部）落、松鶴聚（部）落、哈崙台聚（部）落、谷關聚（部）落、舊佳陽聚落、新佳陽聚落（下併稱佳陽部落）、梨山聚（部）落、松茂聚（部）落及環山聚（部）落等11個，本院詢據台電公司表示，光明計畫主要設施皆位處谷關至德基管制區，依交通部公路局《台8臨37線（中橫便道）管制規定》第1條規定，一般民眾無法隨意進出制區，管制區範圍內並無社區或聚落，開發基地與各聚落之車行距離超過2公里（如下表及下圖所示）。

表1 光明計畫與鄰近原住民族聚（部）落之車行距離表

項次	聚落名稱	部落名稱	部落區域	開發區與聚落車行距離	離聚落最近之計畫設施
1	和平	南勢(Pasing)	南勢里4-7、9鄰	約20公里	土石堆置場（下稱土堆場）G
2	白冷	-	-	約14公里	
3	裡冷	裡冷(Lilang)	博愛里15鄰	約10.5公里	
4	松鶴	松鶴(Tbulan)	博愛里6 8-10、14鄰	約7.5公里	
5	哈崙台	哈崙台(Hrung)	博愛里1-3鄰	約4.2公里	
6	谷關	-	-	約2.6公里	
7	舊佳陽	佳陽(Slamaw)	梨山里31-33鄰	約3.5公里	上池進出水口
8	新佳陽			約13公里	
9	梨山	梨山(Slamaw)	梨山里15-18、20、21、22、23鄰	約18公里	

項次	聚落名稱	部落名稱	部落區域	開發區與聚落車行距離	離聚落最近之計畫設施
10	松茂	松茂(Tabuk)	梨山里2-4鄰	約22.5公里	上池進出水口
11	環山	環山(Sqoyaw)	平等里10-15鄰	約31公里	

說明：有關原民會核定佳陽部落及梨山部落之部落傳統名制（羅馬拼音）同名一事，該會前於111年函請和平區公所再次確認同名部落是否有改名意願，惟仍尊重部落意願。

資料來源：整理自原民會、台電公司資料



圖2 光明計畫設施與原住民族聚（部）落位置圖

資料來源：台電公司

(五)光明計畫開發區位於臺中市和平區谷關段464地號等數十筆土地(如下圖所示)，用地面積約33.2公頃，卷查原民會以110年12月16日原民土字第1100071444號函復台電公司略以，計畫用地非屬原

住民保留地，惟均位處該會歷年原住民族傳統領域土地調查成果範圍內。



圖3 光明計畫設施坐落土地分布圖

資料來源：台電公司

(六)經請台電公司套繪原民會94年原住民族傳統領域土地調查成果報告及相關圖資顯示，光明計畫場址坐落於哈崙台部落、佳陽部落及梨山部落原住民族傳統領域範圍內，如下圖所示：



圖4 光明計畫位於原住民族傳統領域示意圖

資料來源：台電公司

(七)為興辦光明計畫與修正計畫擴充開發規模，台電公司依《原基法》第21條及《諮商同意辦法》相關規定，函請該計畫所在地之和平區公所認定關係部落及公告召開部落諮商會議，該公所陸續以112年2月14日和平區民字第1120002324號、113年11月22日同字第1130022125號函（下併稱系爭函）復台電公司略以：「……經審閱計畫之施工地點與範圍，尚無坐落及影響鄰近部落，故非關係部落」、「……經審閱該計畫之施工地點與擴建範圍，尚無坐落及影響鄰近部落，故非關係部落。」台電公司遂根據系爭函免除辦理諮商同意(FPIC)程序。

四、陳訴人訴稱光明計畫位處哈崙台(Hrung)部落傳統領域，將衝擊該部落狩獵場與文化傳統，且該計畫於其部落

舊址（烏來魯馬〔Ulay lima³〕）旁設置土堆場，直接影響部落祖先之生活痕跡及祭儀場域。惟和平區公所明知哈崙台部落傳統領域範圍，竟為無關係部落之認定，導致台電公司所為光明計畫免依《原基法》第21條及《諮商同意辦法》相關規定踐行FPIC：

（一）陳訴人於107年依《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》（下稱《劃設辦法》）第6條第1項規定，組成原住民族土地或部落範圍土地劃設小組，進入傳統領域實施勘查，完成「107年度原住民族土地或部落範圍土地調查及劃設工作計畫書—哈崙台部落」，送請執行機關和平區公所轉請原民會核定後實施，該劃設計畫書載明哈崙台部落傳統領域範圍為（如下圖所示）：

- 1、東邊與梨山里 Slamaw 群分界……匹匹達山(b'bu ulaylhuy)峰頂下稜線（南向），經宇羅尾山至大甲溪底，再從大甲溪底上稜線（沿登仙溪西側稜線）經小澤台，上抵白狗大山(b'bu 〔rgyax〕 ciriqan)主峰。
- 2、南邊與南投縣仁愛鄉 Hakut 群分界……白狗大山主峰西向經白姑西南峰、基隆山(b'bu klung)、黎明(b'bu leme)，抵八仙山(b'bu k'hu)主峰。
- 3、西邊與博愛里松鶴(Tbulan)部落分界……八仙山主峰下稜線，經八仙山苗圃西側下切一小山澗抵大甲溪，順流而下，到阿傍溪後溯溪而上，再往上往屋我尾山(rgyax maniuli)主峰，順著稜線上抵稍來山南峰(b'bu s'ulay)。
- 4、北邊與自由里、達觀里北勢群分界……由稍來山

³ 烏來魯馬(Ulay lima)之命名由來，其中Ulay即溫泉，此處往上走大約半小時可走到溫泉；lima即長絲竹(qoyaw)別稱，此處附近有眾多長絲竹，長絲竹為泰雅族傳統竹編及生活器具重要材料。

南峰（東向）經船形山、鞍馬山、小雪山、片岩山，抵達匹匹達山。

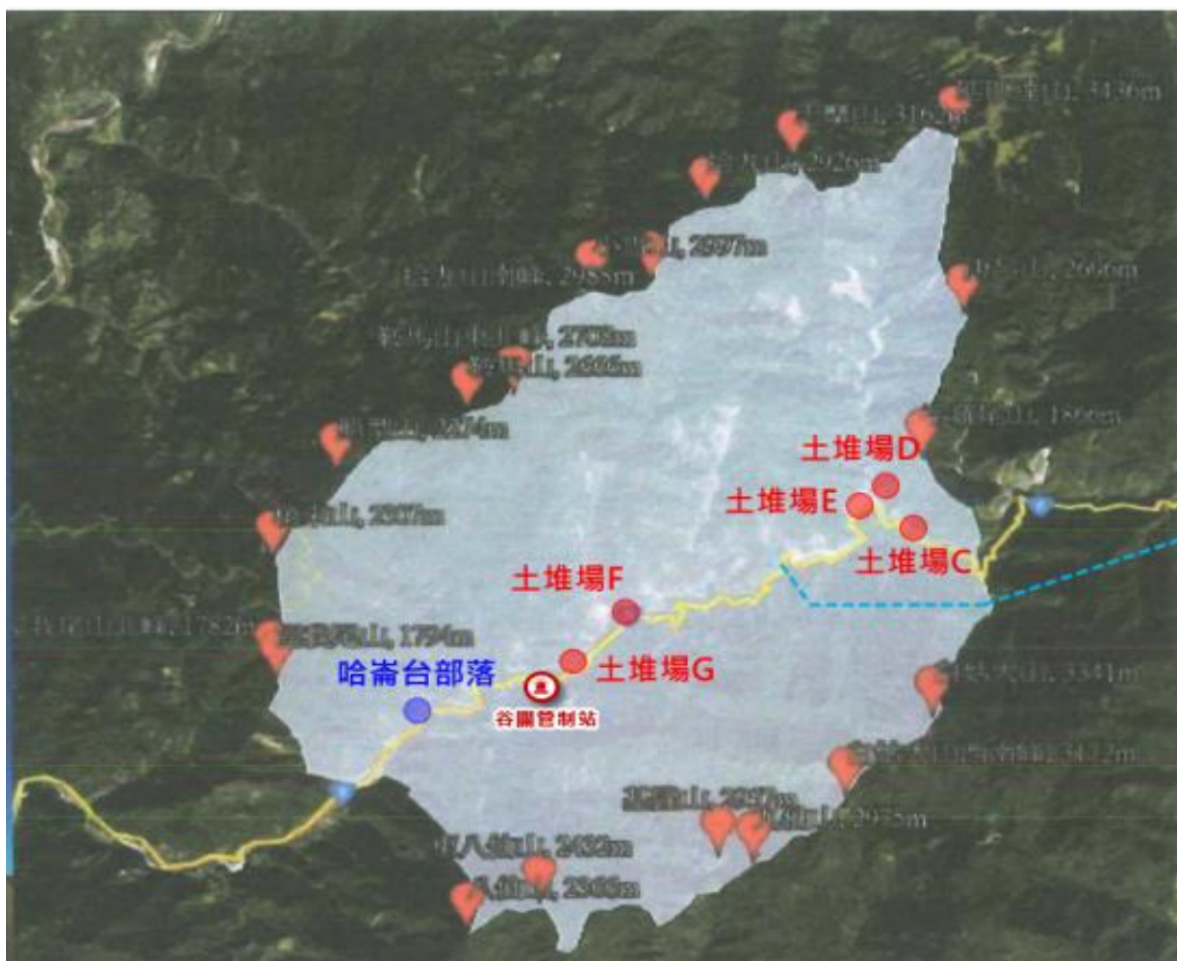


圖5 哈崙台部落位置、傳統領域範圍及光明計畫5處土堆場示意圖

資料來源：哈崙台部落

(二)陳訴人始於114年5月獲悉和平區公所以系爭函復台電公司，光明計畫施工地點與範圍，尚無坐落及影響鄰近部落，且計畫用地均已避開原住民保留地云云，似有規避哈崙台部落傳統領域之認定，嚴重影響該部落之諮商同意權(FPIC)。

五、本件爭點係和平區公所於認定光明計畫所涉關係部落時，有無審酌施工區域位於原住民族傳統領域，本院詢據該公所雖解釋，部落進行傳統領域劃設仍須依《劃設辦法》辦理，光明計畫似有在哈崙台部落傳統

領域內，但該部落於111年前尚未依該辦法完成傳統領域劃設作業；又按《原基法》第21條第1項規定之「部落及其周邊一定範圍內」，其意旨應為部落及其族人進行生活與活動之區域範圍，經審視光明計畫之開發範圍並未在哈崙台部落及其周邊，且確實無人居住，該公所據此認定光明計畫無涉關係部落云云。惟查，和平區公所前於107年7月25日受理哈崙台部落會議字第1070006號函送之劃設計畫書得知，該公所業於斯時知悉哈崙台部落已召開部落會議確認傳統領域範圍；而後，原民會為利和平區公所辦理關係部落審認作業，以111年8月9日原民土字第1110041679號函檢送光明計畫基地範圍套疊原住民族部落、傳統領域範圍成果圖予該公所參辦在案。審諸實情，臺中市和平區係依《地方制度法》規範之直轄市山地原住民區，為地方自治團體，雖據以設立和平區公所為行政機關，惟該公所竟不思其應如何落實《憲法增修條文》第10條第11項、第12項前段、《原基法》第21條及《諮商同意辦法》所定原住民族土地及自然資源權利之保障，以捍衛哈崙台部落權益，反而未實質肯認、尊重其傳統領域並從而認定關係部落，致該部落無法享有諮商同意權(FPIC)，卻承擔光明計畫之不良影響，洵有違失。

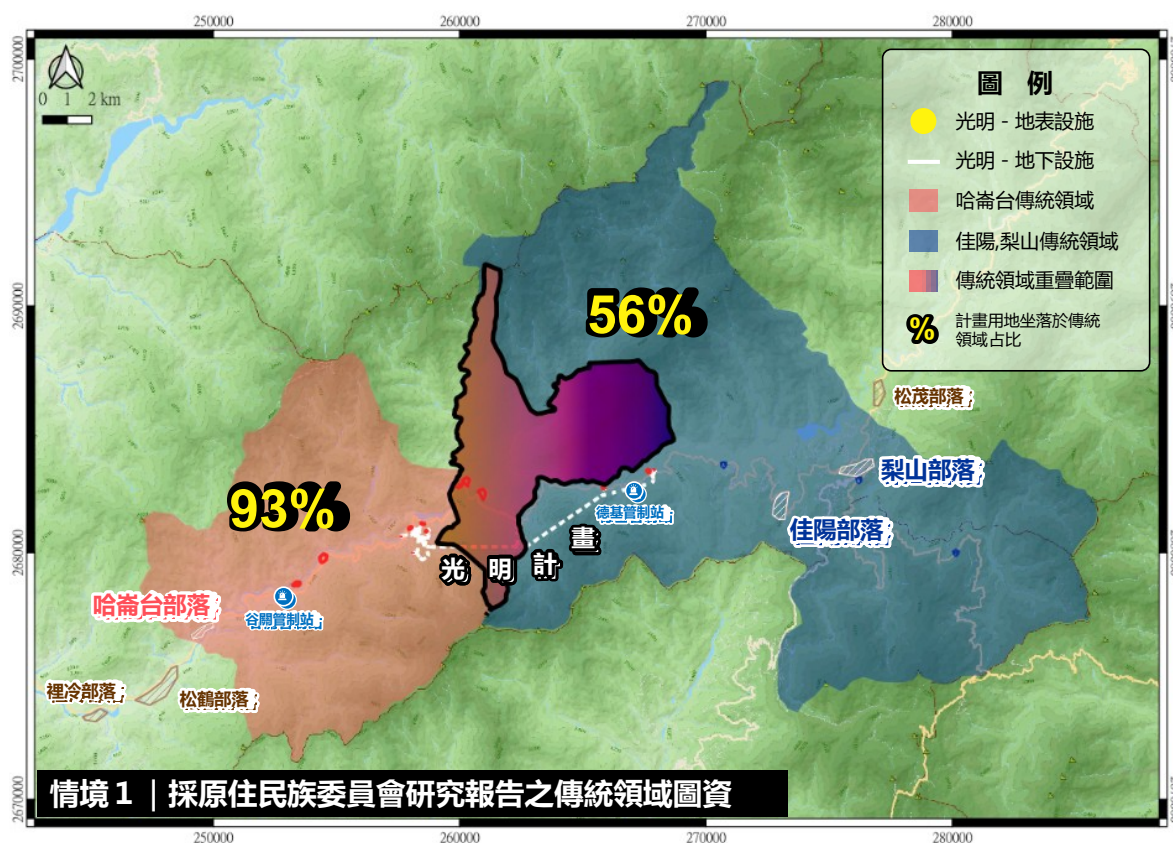
- 六、針對和平區公所前揭所辯之詞，本院詢據原民會表示意見略以，實務上，尚未完成劃設公告之傳統領域，依《行政程序法》第92條規定，就個案之審認，兼具暫時處分及確認處分之效力；公所應依《諮商同意辦法》第14條第1項規定認定關係部落，尚未依《劃設辦法》完成劃設成果公告之部落，其權益不受影響；和平區公所所以所轄部落未依《劃設辦法》完成傳統領域劃設作業為由，致未能審酌光明計畫對於部落傳統

領域土地及自然資源權利有無遭受影響一節，顯無理由且於法無據等語，足徵和平區公所罔顧光明計畫位處哈崙台部落傳統領域，漠視該部落既有領域管轄權，進而否定其依附在領域管轄權所衍生之土地及自然資源權利，以致於侵奪該部落諮商同意權(FPIC)，違失至為灼然。

七、又按《諮商同意辦法》第4條、第19條第1項、第21條第1項及第2項分別規定：「本法第21條所稱原住民族或部落同意，指過半數關係部落依本辦法召開部落會議議決通過；所稱原住民族或部落參與，指過半數關係部落依本辦法召開部落會議議決通過之參與機制」、「部落會議議決同意事項，以部落全體原住民家戶代表過半數出席，出席原住民家戶代表過半數贊成，為通過」、「(第1項)關係部落得聯合召集部落會議議決同意事項。(第2項)前項部落會議由關係部落之部落會議主席互選1人召集並主持；由全體原住民家戶代表過半數出席，出席原住民家戶代表過半數贊成，為通過」。質言之，FPIC之行使分成2種模式，一為關係部落各自召開部落會議議決，另一為關係部落聯合召開部落會議議決。

八、末查，本院詢據台電公司提供光明計畫套疊原民會歷年原住民族傳統領域土地調查圖資（如下圖所示），光明計畫用地面積約33.2公頃，除與哈崙台部落傳統領域重疊約30.8公頃外，又與佳陽部落及梨山部落傳統領域重疊約18.6公頃，已構成對該二部落生存權、自決權與文化權侵害之風險，但該二部落亦未共同納為光明計畫之關係部落，和平區公所違失甚明。雖系爭函因哈崙台部落提起訴願，後經臺中市政府撤銷，復未見佳陽部落、梨山部落及其部落族人就系爭函提出異議，然查，揆諸《諮商同意辦法》第14條第1項

規定，經認定為關係部落者，方能依《原基法》第21條對光明計畫遂行諮商同意權(FPIC)。是以，本起爭端殷鑑不遠，莫再無視原住民族主體性，和平區公所應當儘速重新審慎認定光明計畫之關係部落，具體落實當地部落原住民族權利之保障，完成事先踐行依其意願，就光明計畫涉有維繫其族群生存及文化存續之決定，使其知情、同意、參與(FPIC)之相關程序，以符合《憲法增修條文》第10條第11項、第12項前段與《原基法》第21條我國承認並保障原住民族土地及自然資源權利之規定。



說明：光明計畫地表設施面積位於哈崙台部落傳統領域為30.8公頃，其占總地表設施面積之比率約93%(30.8÷33.2)；該計畫設施面積位於佳陽部落及梨山部落傳統領域為18.6公頃，其占總地表設施面積之比率約56%(18.6÷33.2)。

圖6 光明計畫套疊原民會歷年原住民族傳統領域示意圖

資料來源：台電公司

九、綜上所述，國家建立之前原住民族即已存在，《憲法增修條文》第10條第11項規定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」第12項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」揭示國家應積極立法以保障原住民族之文化、土地，並促進其發展。是尊重原住民族既有領域管轄權，並承認其依附在領域管轄權所衍生之土地及自然資源權利，踐履《原基法》第21條諮商同意權(FPIC)，厥為重要。查本案臺中市和平區係依《地方制度法》規範之直轄市山地原住民區，為地方自治團體，雖據此設立和平區公所為行政機關，惟該公所明知台電公司推動之光明計畫位處哈崙台部落、佳陽部落與梨山部落傳統領域，詎未捍衛所轄部落權益，非但不思其應如何落實《憲法增修條文》第10條第11項、第12項前段、《原基法》第21條及《諮商同意辦法》所定原住民族土地及自然資源權利之保障，反而未實質肯認、尊重當地部落傳統領域，竟為無關係部落之認定，致剝奪其諮商同意權(FPIC)，卻要承受光明計畫之不良影響，洵有違失，爰依《憲法》第97條第1項及《監察法》第24條之規定提案糾正，移送臺中市政府督飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：鴻義章、王幼玲、紀惠容