

文・圖——楊純宜
(非營利組織議題研究員)エネルギーの転換——ピヤワイ村落での太陽光発電の道
Energy Transition: The The Solar Photonic Development of the Piyaway Community

生活轉型

廢棄物處理與部落諮商同意

台泥焚化爐案例

為解決縣內垃圾處理問題，花蓮縣政府積極推動水泥業協同處理廢棄物計畫，於2019年5月依促參法上網公告招商，由唯一投標的台灣水泥股份有限公司（下稱台泥）和平廠評選通過，並迅速於5月21日舉辦「台泥代燒廢棄物說明會」、6月6日進行「花蓮縣水泥業（窯）協同處理廢棄物民間自提BOO案第一次公聽會」，同年12月11日正式簽署BOO案投資契約，預計興建「DAKA再生資源利用中心」與既有水泥旋窯協同處理一般廢棄物。隔年2月即開啟「和平水泥廠計畫環境影響說明書第四次環境影響差異分析報告」審查，最終於該年度9月20日取得通過。

不同部落族人的參與

開發案初期，台泥和平廠所在的和平村族人皆表達強烈反對並積極抗議。居民認為，既有水泥煙囪不時排放黑煙與粉塵，已對生活環境造成影響；若再增設焚化爐燒垃圾，擔心帶來空污與更多未知風險。轉折在台泥公聽會上，因抗議氛圍高漲，居民不願入座。台泥董事長冒雨走向抗議民眾，提出「台泥DAKA園區計畫」並於會後積極招募在地店家與族人至園區擺攤就業，在此經營策略下，和平村內原本高漲的反對聲浪逐漸轉為噤聲。



台泥董事長張安平於澳花村民大會上闡述開發無汙染。



然而對於，一橋之隔僅3公里距離隸屬宜蘭縣的澳花村德卡倫部落，一樣生活在大濁水溪生活圈並同時受台泥影響，卻因非屬花蓮縣行政轄區而被排除在外，讓部落無法第一時間了解開發資訊，同時又因台泥和平廠為私有土地，廠商認為自身無須踐行《原住民族基本法》（下稱原基法）第21條諮商同意，更讓德卡倫部落無法開啟關係部落認定，僅能透過參與環差會議取得資訊。

開發案件的爭點與疑問

在台泥進行「環差」審查中，部落族人逐漸發現許多爭議。首先是台泥於和平村說明曾主張開發屬「無煙、無污染，不會產生戴奧辛亦不會有煙排放」的計畫，實則是氣化爐將固體廢棄物氣化

為氣體後，再經管線導入水泥旋窯燃燒排放，與原先陳述明顯不符。其次是未對氣化爐可能產生之危險進行充分風險評估，台泥亦未就此向族人說明，顯然有資訊揭露與溝通不足。再者，水泥窯適用《水泥業空氣污染物排放標準》，焚化爐則是《廢棄物處理焚化爐空氣污染物排放標準》，而氣化爐究應為何標準，審查中未有結論，進一步突顯「環差」審查不

水泥窯適用《水泥業空氣污染物排放標準》，焚化爐則是《廢棄物處理焚化爐空氣污染物排放標準》，而氣化爐究應為何標準，審查中未有結論，進一步突顯「環差」審查不足，真實反映本案可能產生的影響。



澳花村民大會現場照。

足，真實反映本案可能產生的影響。基於上述疑慮，族人們認為台泥應以完整的「環評程序」進行審查，並落實尊重部落及溝通義務，踐行諮商同意。

在台泥通過環差審查後，部落族人僅能尋求台灣蠻野心足生態協會、地球公民基金會與法律扶助基金會原住民族法律服務中心的律師們協助，提出行政救濟程序並開啟長達多年訴訟之路。

本案相關訴訟判決內容

歷經四年，最高行政法院於2025年6月25日作出有利於族人的判決，其內容為：

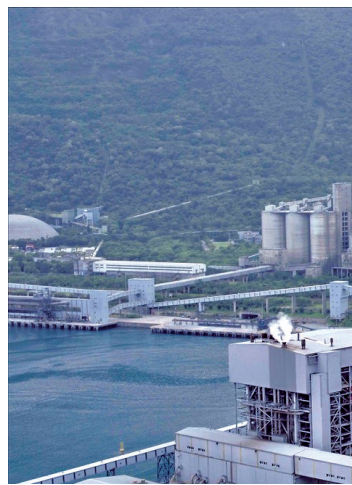
原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法將「原住民族傳統領域土地」限於「公有土地」已違法：從原基法第2條第5款對「原住民族土地」文義定義，觀其解釋均未限於「公有土地」。若從歷史脈絡解釋，原基法第2條第1款、第20條第1項規定與立法理由，皆明確原住民族是先於國家建立前即已存在，「原住民族土地」與延伸的自然資源權利，本質上就不可能僅以國家法制化後才衍生的「公有土地」概念為限；再從原住民保留地相關辦法體系上觀察，原住民保留地的移轉承受人以原住民為



國家雖依憲法明文保障原住民族生存權及文化權，然而當原住民族面臨各類開發與利用行為，更甚是新型態開發模式所產生外部成本及前所未有的影響時，現有《原基法》第21條諮商同意程序，顯然不足以使部落實質掌握並行使其對土地與自然資源權利。



族人出發參與環差審查記者會。



台泥港電廠三合一空拍照。

限，亦即「原住民保留地」的所有權歸屬，顯然也不以公有為限。

雖然「原住民族傳統領域土地」的定義將其劃設範圍限於「公有」，但相關得以劃設為傳領之土地本質，都是先於國家建立前已存在的事實，與國家法制化後的「公私有土地」概念不同。故劃設辦法將傳領限於「公有土地」已逾越原基法第21條第4項授權的目的及範圍。

諮商同意的適用應審酌原住民族土地及自然資源權利

是否因此受到難以回復之重大變動或滅失風險，致生侵害原住民族永續發展與生存的基本人權等：事先徵得原住民族自由知情的同意，為國際所承認原住民族權利核心。從原民會曾釋義總說明可知，原住民族作

為直接生活在土地的需求者，其生存、精神、文化活動及生活皆高度依賴土地環境狀況，土地的變動對族群生存及傳統文化影響最為敏感與直接，因此在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之開發決定，方能落實憲法保障原住民族生存權及文化權。

而在原基法第21條第4項授權制定《諮商同意辦法》第3條第1項附件第1點第2項特定經原民會審酌其開發相關影響因素，認定對原住民族土地、自然資源權利、當地原住民族居住或生活環境確有不良影響之虞，亦屬土地開發，由此明確諮商同意程序適用的判斷，不應單僅用「公私有土地」概念而為排除。

水泥窯協同處理廢棄物，本質上就是一種新型態廢棄物焚化廠的一部分：台泥和平廠不因其利用廢棄物燃燒氣化，供原有旋窯作為生產水泥的替代燃料而有所不同。從開發目的可明確除水泥製造設備外，其亦兼具再利用機構內涵，卻以廢棄物處理只是次要項目，主要經濟活動仍是水泥業，定義DKAK再生資源利用中心本質仍為製造水泥設備，非屬再利用機構，忽略再利用機構的興建或擴增再利用量的



從和平村工業區綠地望向水泥窯。

探討。

從「產業類別」上，觀其過去所提第1、2、3次環差報告皆以水泥廠日常產生的一般事業廢棄物送入既有水泥旋窯燃燒，既未收受其他事業的事業廢棄物，亦未興建或擴建任何廢棄物再利用設施，自非屬再利用機構，係水泥製造工業。故在第4次的變更已實質轉型為兼具「水泥製造工業」與「再利用機構」，已是環評認定標準第28條第1項第8款所定「一般廢棄物或一般事業廢棄物再利用機構之興建及擴增再利用率」的環境保護工程。

訴訟當事人的結語

身為原住民亦為訴訟當事人的筆者，從部落參與到訴訟程序觀察，任一開發計畫的開始往往僅有政府與企業共同協商，多在底定後才開始相對人的溝通程序。面對爭議龐大的新形態開發模式，廠商在資訊揭露與溝通上明顯採取「簡單且便宜行事」方法，僅為快速取得「多數人」不反對。究此忽略原住民族擁有自由知情權益，讓關心自身土地的原住民在參與初期難以了解真實開發計畫內容，最終僅能在

多數部落群體訴諸「利益、回饋、分享」的現實狀態下歸於妥協或沉默。

國家雖依憲法明文保障原住民族生存權及文化權，然而當原住民族面臨各類開發與利用行為，更甚是新型態開發模式所產生外部成本及前所未有的影響時，現有《原基法》第21條協商同意程序，顯然不足以使部落實質掌握並行使其對土地與自然資源權利。部落該如何因應，不僅考驗部落凝聚共識能力，亦涉整體社會對原住民族議題之理解，與國家能否透過制度設計落實原住民族權利的賦予。筆者由衷期望未來在原住民族權益的爭取及法條釋義，不再仰賴我國司法機關的詮釋。◆



楊純宜

宜蘭縣南澳鄉澳花村德卡倫部落人。太魯閣族。1990年生。文化大學法研所碩士。現任非營利組織議題研究員。曾任花蓮縣國土計畫農四劃設調查駐地人員、輔仁大學原住民族地區地方創生駐地人員，更於部落協助部落會議相關事宜、狩獵協會相關計畫任務等。目前致力於原住民族協商同意之研究。。