

26. Lucas v. South Carolina Coastal Council

505 U.S. 1003 (1992)

蔡懷卿 節譯

判 決 要 旨

1. 有兩種管制作為乃是必須給予補償之特定範疇，毋需於個案探討支持管制所追求之公益目的：(1)法管制強迫財產所有權人忍受一有形物理侵入其財產；或 (2)當法管制並未實質促進合法政府利益或排除財產所有權人對其土地全部經濟上可行之使用時，已違反憲法增修第 5 條。本案屬第二類範疇。

(There are two discrete categories of regulatory action as compensable without case-specific inquiry into the public interest advanced in support of the restraint: (1) regulations that compel the property owner to suffer a physical "invasion" of his property; or (2) where regulation did not substantially advance legitimate state interest or denies an owner all economically viable use of his land, the Fifth Amendment is violated. This case belongs to the second category.)

2. 區分「避免傷害性使用」與「賦與利益」之法管制很難立於一客觀、毫不帶個人價值判斷之基礎；因此，敗害性使用之邏輯不能作為背離本院「全部管制準徵收必須補償」此一特定範疇規則之理由。

(The distinction between regulation that "prevents harmful use" and that which "confers benefits" is difficult to discern on an objective, value-free basis; therefore, noxious-use logic cannot be the basis for departing from this Court's categorical rule that "total regulatory takings must be compensated.")

3. 問題仍繫於，依照本院之徵收法理，當人民取得財產所有權時，他們對於其所取得「一束權利」之內容以及政府權力可對此加以限制之歷史理解，包括州財產法與非法妨害法之背景原則對於土地所有權既存之限制。

(Rather, the question must turn, in accord with this Court's "takings" jurisprudence, on citizens' historic understandings regarding the content of, and the State's power over, the "bundle of rights" that they acquire when they take title to property, including the restrictions that background principles of the State's law of property and nuisance already place upon land ownership.)

關 鍵 詞

economically viable use (經濟上可行之使用); harmful or noxious use (傷害或敗害性之使用); categorical rule (特定範疇規則); total regulatory taking (全部管制準徵收); nuisance (非法妨害); Taking Clause (聯邦憲法之徵收條款); scenic easement (景觀地役權); navigational servitude (航道地役負擔); confiscatory regulation (沒收性管制)。

(本案判決由大法官 Scalia 主筆撰寫)

事 實

南卡洛萊納州於 1977 年制定海岸地區管理法 (Coastal Zone Management Act)，規定海岸之「關鍵地區」(critical area；立法定義包括海灘與緊臨之沙

丘)土地所有人欲使用土地於非該區指定用途前，必須先向依法設立之南卡洛萊納州海岸事務委員 (South Carolina Coastal Council) 取得許可。魯卡斯先生於 1986 年以 97 萬 5 千美元購入兩塊位於南卡洛萊納州查理斯敦市外海棕櫚島之建地，這兩塊

土地位於大約距離海灘300英尺遠，均非屬1977年立法規定之關鍵地區，因此當時魯卡斯之土地並未受制於法令管制必須申請建築許可之規定。魯卡斯打算建造與鄰居類似之住宅，他延聘建築師繪圖，著手打造新家。然而，南卡洛萊納州於1988年制定海灘管理法（Beachfront Management Act），使魯卡斯之建築計畫驟然生變。1988年之立法授權海岸事務委員會於棕櫚島畫定一條「海灘侵蝕-五十年基線」，魯卡斯之土地落於該基線範圍內，與該基線面海20英尺平行線之間構成一禁止興建任何住宅之管制帶，毫無例外。其結果是魯卡斯實質上被禁止在其土地上興建任何永久性建築。

為此禁令魯卡斯與州政府興訟，其主張之論點是，縱使系爭法律是州政府合法公權力之行使，該禁令剝奪了其財產所有「經濟上可行之使用」，構成聯邦憲法增修條文第5條和第14條之「準徵收」，因此必須給予人民公正之補償。一審的南卡洛萊納州民訴法院認為州政府之禁令使魯卡斯的土地變得全無價值，判決必須補償魯卡斯120萬美元。

州政府上訴，南卡洛萊納州最高法院廢棄原審判決。由於魯卡斯並未挑戰系爭法律之效力，最高法院認為它必須接受州議會無異議之事實認定，任何海岸新建築一例如上訴聲請人所規劃者—威脅有價值之公共資源；而依照 *Mugler v. Kansas* 案之判例原則，當法令管制係為防止土地所有人對其財產行使類似於公害之「傷害或敗害性使用」時，無論其對財產價值帶來任何衝擊效應，政府無需依憲法準徵收條款給予人民補償。

有兩位法官提出不同意見書，他們承認 *Mugler* 系列之判例允許政府禁止「敗害性」使用財產—近似「非法妨害公益」之使用—而毋需支付補償。但他們未將海灘管理法之主要目的定位為防止非法妨害，他們認為該法之主要目的，包括促進旅遊觀光業和打造本土原生動植物之棲息地等，並不能公平地類比為非法妨害之排除。因此他們將確定一審判決，認為系爭法律對上訴聲請人建地價值之塗銷構成一準徵收。

本案上訴業經受理。

判 決

原審判決廢棄，發回更審。

理 由

雖然南卡洛萊納州議會於原告起訴後修法，使魯卡斯有機會可以申請特別建築許可，但本案並未因此而臻成熟。因為州最高法院並未從程序上終結本案，而是選擇直接進入準徵收爭議之實質處理，故就修法前之準徵收爭議部分，應認為魯卡斯之聲請主張已屆成熟可以審理。

A.

在 Holmes 大法官於 *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*，一案之闡述前，一般均認為憲法之徵收條款僅涉及直接挪用財產，或實際上等同於驅逐土地所有人占有之情形。然而大法官 Holmes 於 Mahon 案體認到，如欲有效保障私人財產免於被挪用，政府重新定義財產權所涵蓋利益範圍之權力必須受到憲法界限之拘束。如果私有財產之使用可以受到公權力不受拘束、毋需補償之限制，人性本質自然之趨勢將是逐漸擴大公權力限制，直至私有財產消失殆盡為止。這些考量使得該案誕生一句

經常被引述之箴言：「雖然財產可以於某一程度內被管制，但如果管制太超過，它將被認為構成準徵收。」然而 Mahon 案並未給予我們太多提示於何時、何種情況下，就憲法增修條文第 5 條目的而言，一個法管制將被認為「太超過」。在隨後 70 年之「管制準徵收」法理學裏，本院一般均避免任何「設定公式」來決定何者為超越界限，而是偏向於「從事……基本上為個案事實之探討」。然而，我們闡述了至少兩種特定範疇為必須給予補償之管制行為，毋需於個案探討支持其管制之公益目的。第一類別包括法管制強迫財產所有人受到有形物理「入侵」其財產。一般而言（少就永久入侵之情形），無論侵害多小，無論涉及之公益目的多大，我們都規定必須補償。例如，於 *Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Corp.* 一案，我們認定紐約法律規定出租人必須讓有線電視公司於其公寓建築設置纜線設施構成準徵收，縱使該設施頂多占用 1½ 立方英尺出租人之財產。

第二類我們認為可適用特定範疇處理的情形是當法管制完全排除了土地在經濟上有益或有生產性之利用。誠如我們在

許多場合所說，當土地使用管制「並未實質促進公益或排除財產所有人對其土地經濟上可行之利用」，即違反憲法增修條文第5條。

但我們從未說明此一規則之理由。也許很簡單地就像大法官 Brennan 所說，從土地所有人的觀點來看，全盤剝奪有益之使用等同於有形挪用土地。「因為土地又係何物，若非為其利潤？」當然，至少在極端情況下當沒有任何生產性或經濟上有益之使用可被允許時，耽溺於吾人尋常之推定，立法者只是以一種確保所有牽涉者都得到「平均互惠利益」之方式，在「調整經濟生活之利益與負擔」，這是更不務現實的。允許政府透過管制影響財產價值而毋需補償之理由－政府幾乎將無法運作，如果在某一程度上政府未為每一法律帶來之改變支付補償之前，與財產相關之價值即不能減損－並不適用於當政府完全剝奪土地所有人經濟上有益使用之極少數情形。而在肯定支持補償規定的天平另一端，是完全未保留給土地所有人經濟上有益或生產性使用選項的法管制－如本案，典型規定土地必須保留原始風貌－它們有一增高風險，使私

有財產在減輕嚴重公共傷害的偽裝下，被迫提供某種形式之公共服務。誠如大法官 Brennan 解釋：從政府的觀點，透過法管制保留空間對公眾所帶來之利益，也許與透過正式徵收創設一野生動物庇護區，或透過一淹沒私有財產之水庫大壩計畫增加電力供應之效益同樣地大。許多州與聯邦法典對私有之景觀土地課以地役負擔禁止開發利用或逕允徵收取得之規定，顯示負面管制與正面徵用兩者在實務上實為等同。

我們認為，簡而言之，有理由使我們經常表達這種看法：當土地所有人以公益之名被要求犧牲其財產所有經濟上有益之使用 (economically beneficial uses)，也就是說，使他的財產在經濟上閒置時 (economically idle)，他已經遭受徵收了。

B.

初審法院認定魯卡斯先生的兩塊海灘建地因被上訴人強制執行海岸區禁建令變成毫無價值。依照魯卡斯之訴訟理論－其係基於本院「全無經濟上可行之使用」論述，法院之事實認定使他有權得到補償。魯卡斯相信

他無需去探究海灘管理法背後之立法目的，或南卡洛萊納州議會為達到該目的所使用之手段。然而，南卡洛萊納州最高法院並不如此認同。依其觀點，海灘管理法非普通立法，而係涉及南卡洛萊納州行使其「警察權」（公權力）來減輕聲請人因使用其土地所可能造成對公共利益之傷害。由於聲請人並未質疑法案所臚列之立法背景事實或立法目的，聲請人已承認南卡洛萊納州海岸之海灘／沙丘區域是一極有價值之公共資源；興建新建築對此公共資源帶來侵蝕和破壞；禁止海灘／沙丘附近區域新建築乃係為防止重大公共傷害所必要。依南卡洛萊納州最高法院的看法，聲請人對立法事實之承認使其爭議主張劃入長久以來本院一系列之判例，否決以正當法律程序和徵收條款來質疑州政府行使「警察權」禁止土地所有人類似公害之作為。

本院先前許多判例的確宣告土地之「傷害或敗害性之使用」，可以政府之法管制禁止而毋庸補償；然而，由於某些原因，本院認為南卡洛萊納州最高法院過於迅速就認為該判例原則適用於本案。「傷害或敗害性之使用」原則係本院早期嘗試用

理論說明，為何政府於無違聯邦憲法之徵收條款下，可以用法管制影響財產價值而毋庸補償——此一事實目前我們於界定政府警察權之最大範圍時已明白承認。當政府合理認為「健康、安全、道德、或全民福祉」，可透過禁止特定土地使用方式而促進時，補償毋庸伴隨禁令。本院之判例並未詳述什麼是構成「合法政府利益」之判定標準，但它們明確指出……有一廣泛範圍之政府目的及管制法令符合這些要件。本院在 Penn Central Transportation Co.一案已指出這點——於該案判決紐約市地標建築維護計畫之徵收條款合憲性時，本院拒絕聲請人主張 Mugler 及後續案件係基於某些客觀的「敗害性」概念，故而受其限制：

Hadacheck, Miller, 以及 Goldblatt 案之系爭使用方式本身完全合法。它們並未涉及可責性……道德過錯或明知有意之冒險行為，以致〔社會〕將風險成本轉嫁至特定個人。這些案件可以更妥善地理解為並非基於系爭法令禁止使用方式之任何「敗害性」特質，而是因為系爭禁令與實施某一政策有合理關聯——就如史蹟保存——被期待可

產生廣泛之公共利益並適用於所有相類似之土地。換言之，「傷害或敗害性使用」分析，只是本院最近立場之前身，「土地使用管制並不構成準徵收，如果它實質促進合法政府利益」。

從本院早期專注於對「敗害性」使用之管制，到目前認為政府有寬廣領域可加管制毋需補償的當代理解，這種過渡是容易的，因為「防止傷害」與「賦予利益」管制之間的區別往往只是存於觀察者眼中。例如說，在本案即很可能以生態保護、經濟、和審美的考量來描述促使南卡洛萊納州議會立法的因素。我們可以說，有必要對魯卡斯的土地課以地役負擔，以防止他的使用方式「傷害」南卡洛萊納州的生態資源；或是反過來說，也可以認為這是為達到生態保護之「利益」。例如說，比較 *Claridge v. New Hampshire Wetlands Board*, 125 N.H.745 (1984) 案例（土地所有人得未經補償被禁止溼地填土，因為此舉將剝奪鄰近海岸棲息物種與魚類之生態資源）；與 *Bartlett v. Zoning Comm'n of Old Lyme*, 161 Conn.24 (1971) 案例（雖然「保護沼澤地免於遭受侵入或破壞」是市府「值得讚賞」的目標，但被禁止於潮間帶

沼澤地填土之土地所有人仍必須得到補償）。無論是上述那一種性質描述於個案中被提出，主要取決於我們對該案土地使用方式之評價。（幾乎所有人類活動，除非於荒野中進行，某一程度上都會干涉到他人或涉及某種干涉之風險）。某一種限制將被視為減輕鄰近土地之「傷害」或保障其「利益」，取決於觀察者對該限制所偏好的土地使用方式之相對重要性的評價。（在這方面的問題並非全是關於敗害或製造傷害的作為，而是在事先全然不知狀況與個人所欲使用方式之間前後不一致的問題）。魯卡斯於其土地上建造住宅是否應被描述為對於南卡洛萊納州鄰近生態資源帶來「傷害」，主要取決於描述者是否相信政府培育生態資源的使用利益是如此重要，以致任何相互競爭之鄰近使用方式都必須屈服。

當「防止傷害性使用」被理解為只是本院以警察權正當化任何因法管制帶來財產價值減損（毋需補償）之早期公式；而區分「防止有害使用」與「賦予利益」，如非不可能，也將很難在客觀、價值中立的基礎上分辨；顯然地，敗害性使用之邏輯不能作為區分必須補償的管制

準徵收與毋需補償的管制沒入之間的試金石。更且，立法者所列舉傷害性使用以為管制的理由，並不能作為背離本院「全部管制準徵收必須補償」之特定範疇規則的基礎；因為如果可以這樣做的話，背離規則將總是會被准許的。南卡洛萊納州最高法院的處理方式將否定 Mahon 案對毋需補償的警察權行使之限制，本院判例對此不加支持。過去並無判例援引防止「傷害性使用」邏輯來支持一個涉及被指控完全消滅原告土地價值之法管制。

當政府欲維持一個剝奪土地全部經濟上有益使用之法管制效力時，本院認為惟有當邏輯地事先探究土地所有權的本質顯示出被禁止之使用利益並非其原初所有權之一部分時，政府方得以拒絕補償。我們認為這符合本院「徵收」法理，傳統上它受到人民於取得財產所有權時，對其所取得「一束權利」之內容，以及政府公權力可拘束它的認知之指引。對我們而言，看來似乎財產所有權人必然預期其財產之使用將會隨時受到政府合法行使公權力所制定的各種措施之限制；「正如長久已知的，某些財產價值係於默示限制

下得以享用，它必須屈服於公權力」。在動產方面，由於政府傳統以來對於商業交易之高度控管，人民應當查覺，新的法管制甚至可能使其財產變成一文不值（至少如果當該動產唯一之生產性經濟利用是供作買賣，或係供買賣而製造）。然而，就土地而言，本院認為南卡洛萊納州海岸管理局所主張，土地所有權之持有係受制於政府嗣後可以排除全部經濟上有價值使用之「默示限制」，此與記載於徵收條款並且已成為我國憲法文化一部分之歷史約定並不符合。

當涉及土地之「永久物理占有」時，本院不允許政府（未經補償）頒佈全新限制，無論政府主張所涉及之「公共利益」何等重大，縱使我們確定會允許政府主張一既存於土地所有權限制之永久地役權。本院認為類似措施必須被認為是沒收性管制，亦即，該管制禁止全部經濟上有益之使用：任何如此嚴厲之限制不得全新立法或頒佈命令（未經補償），而是該限制必須本質上既存於所有權本身，透過州財產法和〔侵權行為法之〕非法妨害的背景原則已加限制於土地所有權之上。換言之，一個具有這種效果之法律或命令，只不過是複

製在法院訴訟可達成之結果－可由相鄰土地所有人（或其他特殊受害人）提起非法妨害私益之侵權訴訟，或由政府行使排除非法妨害公益之互補權力提起公訴，或其他管道。

依此分析，舉例來說，一個乾涸湖床土地所有人申請填土之許可遭政府拒絕時，將無權請求政府補償，因為此舉可能導致他人土地被洪水氾濫。同樣地，一家經營核能發電廠公司，因被發現其核電廠座落於一地震斷層帶而被勒令拆遷時，亦無法請求補償。此種管制作為有可能導致排除該土地唯一經濟上可行使用之後果，但它並未禁止了一種先前在相關財產法和非法妨害原則下被允許的生產性利用。現在被明示禁止的財產使用目的本來就是非法的，政府於憲法保障之界限內，隨時可把蘊含於非法妨害和財產法背景原則之默示內涵變成明示規定。有鑒於本院長久以來訴諸「源自於類似州法等獨立法源之既存規則或理解」，來界定受聯邦憲法增修條文第 5 條和第 14 條「財產權」保障之法益範圍；土地所有人依「既存規則或理解」被禁止土地使用時，徵收條款並未規定補償，體認此點自無足奇。然而

當法管制超出相關背景原則之要求，「踰越界限」禁止所有經濟上可行或有益之土地使用時，政府必須給付補償。

本院今日所規定「全面剝奪財產」之分析通常將包括（正如適用州之非法妨害法律）：權利主張人所欲土地使用作為對公共土地和資源、或鄰近私有土地之傷害程度，所欲土地使用作為之社會價值以及該作為在系爭現址之合適性，以及所造成傷害可透過權利主張人及政府（或相鄰私有土地所有人）採取措施避免之相對難易度。某一特定使用方式長久以來即被相同狀況下之土地所有人所沿用之事實，通常反映出欠缺任何普通法之禁止（雖然情勢變更或新發現事實有可能使先前所被允許者不復如此）。其他相同狀況之土地所有人被允許沿續目前權利主張人遭拒之使用方式，亦同。

目前看來似乎不太可能有普通法原則禁止本案聲請人在其土地上打造可居住或生產性之建物；普通法鮮少禁止土地之「基本利用」。然而，這個問題仍是發回更審時，州法律所必須處理的問題。本院強調，如欲贏得本案，南卡洛萊納州不能只舉證其議會宣稱魯卡斯所欲用途

不符公共利益，或武斷地主張它們違反了以勿傷他人財產之方式使用自己財產（*sic utere tuo ut alienum non laedas*）之類的普通法箴言。誠如本院所說，「政府不得武斷地自說自話（*ipse dixit*），未經補償就把私有財產轉換成公有財產……」，而是必須指出有那些非法妨害與財產

法背景原則，於目前土地現有情況下禁止魯卡斯所欲之用途。惟有達到如此舉證，政府方得公平地主張，當其限制所有這種有益使用時，海灘管理法並未剝奪人民財產。

前審判決廢棄，本案發回更審以符合本判決意見。