

33. Tahoe-Sierra Preservation Council, Inc. v. Tahoe Regional Planning Agency

535 U.S. 302 (2002)

蔡懷卿 節譯

判 決 要 旨

1. 禁建管制令並不構成本質當然準徵收。
(Moratoria did not constitute per se taking.)
2. 當政府制定暫時管制，排除財產所有人對其財產全部經濟上可行之使用時，憲法徵收條款是否規定補償，將取決於適用 *Penn Central Transp. Co. v. New York City* 案之分析因素，而非適用任何特定範疇規則。
(Question whether Takings Clause requires compensation when government enacts temporary regulation denying property owner all viable economic use of property is to be decided by applying factors of *Penn Central Transp. Co. v. New York City*, not by applying any categorical rule.)

關 鍵 詞

physical taking (物理占有準徵收); per se taking (本質當然準徵收); categorical rule (特定範疇規則); regulatory taking (管制準徵收); temporary regulation (暫時管制); partial taking (部分準徵收); ad hoc balancing (個案權衡決定); regional plan (區域計畫); moratorium (禁建管制令); land coverage coefficient (土地涵蓋係數); impervious surface (不滲透地表); dimensional aspect of real property interest (不

動產利益之空間面向)；temporal aspect of real property interest (不動產利益之時間面向)。

(本案判決由大法官 Steven 主筆撰寫)

事實

太浩湖 (Lake Tahoe) 是一個位於美國加利福尼亞州北部希耶拉山脈 (Mt. Sierra) 和內華達州交界的內陸大湖，由於係高山積雪融化所成，湖水蔚藍清澈透明，風景秀麗迷人。隨著內華達州雷諾賭城之興旺，太浩湖盆地亦成為旅遊度假勝地；人口增長帶來過度開發，因排泄污染、水藻增生，清澈的水質和湖光山色面臨被摧毀之威脅。加州和內華達州議會於 1968 年簽訂太浩區域計畫合同 (Tahoe Regional Planning Compact)，並經美國國會於 1969 年批准；以保護太浩湖為目的，設立太浩區域計畫局 (Tahoe Regional Planning Agency，簡稱 TRPA)，負責協調並管制太浩湖盆地之發展以維護其自然資源。

太浩區域計畫局於 1972 年頒佈土地使用法令，依斜坡陡峭程度以及其他影響土石流失 (runoff) 之因素，將盆地內土地劃分為七等級之「土地負載能

力區」(land capability district)，每一等級被賦予一個從 1% (第一、二級區) 至 30% (第六、七級區) 不等之「土地涵蓋係數」(land coverage coefficient)，此係數是該區土地可被不滲透地表 (impervious surface) 所涵蓋百分比面積之最大限度。例如柏油路面、建築房舍屋頂等雨水、融化之雪水無法穿透之人工構造表面，都是不滲透地表。這些「不滲透地表」使雨水未經土壤裏面砂石之過濾，直接流進湖裏，夾帶了過於豐富之有機物質，使藻類水草迅速繁殖，破壞湖水之清澈透明。一旦湖裏之生態環境發生重大變化至無法回復之地步，估計需七、八百年之休養生息，完全停止一切人類在湖域的活動，太浩湖才有可能恢復原貌。依太浩區域計畫局定義，第一至第三級區為敏感高危險區，第四至第七級區為低危險區。另有一種「溪流環境地帶」(Stream Environment Zone，簡稱 SEZ)，是於溪流河畔或沼澤溼地最為脆弱的土地，必須嚴禁

開發、甚至禁止遊客足跡到達，加以隔離保護；溪流環境地帶其實是第一級區裏的一個次項。

不幸的是上述 1972 年太浩區域計畫局法令含有太多例外和但書，無法有效遏止新住宅增加。加州政府對太浩區域計畫局之績效深感不滿，片面撤銷對太浩區域計畫局之財政支持，並單獨制定實施更嚴格之管制措施，導致湖岸兩州呈現不平衡開發之現象。最後加州與內華達州雙方終於 1980 年達成新的協議，將原有雙邊合同大幅修正，重新改組太浩區域計畫局，並訓令太浩區域計畫局研議一套「環境極限負載能力」（environmental threshold carrying capacities），將空氣品質、水質、土壤保持、栽植綠化、噪音等因素都納入考量，成立一新的綜合環保標準；雙邊合同規定太浩區域計畫局必須於十八個月限期內提出這套環保標準。在新環保標準出爐，或 1983

年 5 月 1 日之前，雙邊合同將對太浩湖盆地區域實施禁建。

在雙邊合同訓令和授權之下，太浩區域計畫局發佈第 81-5 號法令，下令從 1981 年 8 月 24 日起對高危險區土地實施全面之禁建管制令（moratorium），直到新環保標準制定完成為止。由於涉及太多複雜因素必須從長計議，當法定限期屆滿時，太浩區域計畫局並無法推出新的環保標準，因此又發佈第 83-21 號法令，將禁建之管制措施再延長 8 個月，直到新的區域計畫（regional plan）於 1984 年 4 月 6 日產生為止。兩道禁建令加起來合計一共有 32 個月之久。

1984 年區域計畫發佈後兩個月，本案聲請人太浩一希耶拉生態保育委員會（Tahoe-Sierra Preservation Council, Inc.，一個由太浩盆地建地地主所組成之非營利組織）向聯邦地方法院提起訴訟，主張太浩區域計畫局為期長達 32 個月¹之禁建管制構

1 此處應當附帶一提的是，當太浩區域計畫局 1984 年區域計畫出爐以後，加州政府對其亦表不滿，向聯邦法院提起訴訟，請求法院下達禁制令，禁止太浩區域計畫局實施該區域計畫，直到內容獲得改進為止。聯邦法院批准禁制令之申請，太浩區域計畫局遂於 1987 年公布修正之區域計畫。1984 年和 1987 年版本之區域計畫皆含有高危險區土地禁建條款，但是這些禁建管制並不在本案訴訟標的之內。如果將上述這一部分禁建令計入，加上本案長年之纏訟和上訴，迄至 2002 年聯邦最高法院宣判本案時，太浩湖盆地地主實際上已被禁建超過十年以上。

成準徵收，必須給予公平補償。聯邦地方法院判決，太浩區域計畫局之作為不構成依 *Penn Central Transp. Co. v. New York City* 案分析之部分準徵收 (partial taking)；但認為其禁建措施在某一段時間內完全剝奪聲請人所有之土地經濟利用，依 *Lucas v. South Carolina Coastal Council* 判例規則構成本質當然準徵收 (per se taking)，因此太浩區域計畫局必須補償聲請人該禁建期間內之財產利用價值損失。

太浩區域計畫局上訴至聯邦第九巡迴上訴法院。該院判決系爭管制只對聲請人之土地所有權有暫時之衝擊和影響，並無本質當然準徵收發生；並認為 *Lucas* 判例規則只適用於極少數之案件，當法管制永久地剝奪土地全部之經濟利益時方有該規則之適用。上訴法院認為本案禁建令只涉及不動產利益時間面向 (temporal aspect) 之一部分，並非全部利益均告喪失，故不符合 *Lucas* 要件，應沿用 *Penn Central Transp. Co.* 之個案權衡決定標準 (ad hoc balancing test)；但因聲請人並未就聯邦地院關於此部分之判決提出異議，故單就 *Lucas* 案爭點部分宣

告聲請人敗訴，太浩區域計畫局之禁建管制不構成本質當然準徵收 (per se taking)，亦無須給與聲請人補償。聲請人上訴。

判 決

維持原判。

理 由

I

雖然本院之物理占有準徵收 (physical taking) 法理大多涉及直接適用本質當然規則 (per se rule)，本院之管制準徵收 (regulatory taking) 法理則是由 *Penn Central Transp. Co.* 案所形成，基本上為個案判定之事實探討 (ad hoc factual inquiries)，仔細檢視比較所有相關情況因素。長久以來我們對物理占有準徵收和管制準徵收之區分，使得欲引用其中一類之判例來拘束另一類之後案並不妥適。聲請人主張引用 *First English* 和 *Lucas* 案，兩者均為適用特別範疇規則 (categorical rule) 的管制準徵收案例 - 當政府剝奪財產全部經濟上可行之使用時，無論時間多

短，一律構成準徵收。

於 *First English Evangelical Lutheran Church of Glendale v. County of Los Angeles* 案中，本院處理的是一旦準徵收成立補償額如何計算之另一類救濟問題；而非暫時管制（temporary regulation）是否事實上構成準徵收不同的前提問題。本院過去處理此一前提問題時體認到，當一暫時管制排除財產所有人全部經濟上可行之使用時，它可能並不構成準徵收，如果這是制定安全法令之政府權力一部分，或這是取得建築許可、都市計畫分區管制法令變更過程……等之正常延遲。因此，*First English* 案並未認同，反而是默示否定，上訴聲請人所主張之特定範疇解決模式。

同樣地 *Lucas* 案亦非解決本案之道，其特定範疇規則——當系爭法令永久剝奪土地所有人全部經濟上有益之使用時一律補償——並不能回答當法令禁止土地任何經濟使用達 32 個月時是否必須補償之問題。上訴聲請人將重心擺在財產遭禁建這段時間，企圖使本案納入 *Lucas* 規則是不能成功的。本院一向拒絕此種屬於「分母」問題（“denominator” question）的

解決方法。

將 32 個月時間從整個完全所有權切割，然後質問這段時間內土地是否完全被剝奪使用，將忽視 *Penn Central* 案所強調，關注焦點必須置於「土地作為整體全部」（the parcel as a whole）的告誡。看待不動產利益時，空間面向（dimensional aspect）——地理位置之邊界描述，與時間面向（temporal aspect）——有權使用之年限，兩方面都必須全部考慮。永久剝奪土地所有人全部經濟上有益之使用，意指剝奪土地之整體全部，若只是一種暫時限制所造成之價值減損則不在此列，因為當限制解除時土地價值終將回復。

Lucas 係被分離出來之「不尋常案件」（extraordinary case），該案之法管制永久剝奪土地之全部使用；在管制準徵收案件，預設規則（default rule）仍然是個案事實探討所必要的。然而，本院將思考聲請人所提主張，為保護財產所有人免於承受公共負擔之法益，「這種負擔依公平正義應由公眾全體承受」，因此有必要另創新的特定範疇規則。

公平正義將無法以一特定範疇規則－規定任何剝奪全部經濟使用（無論時間多短）一律均構成準徵收－來達成。這樣的一種規則將適用於無數之正常延遲（例如建照之取得），使許多實務上政府行使警察權時過去被允許的作法需要變更。這樣重大的法律變更應由立法，而非司法判決為之。更重要的是，如同 O'Connor 大法官於 *Palazzolo v. Rhode Island* 一案協同意見書所述，對於暫時管制準徵收的賠償請求，較佳解決辦法應是仔細檢視和衡量所有相關情況－延遲時間之長短只是其中考量因素之一。一個限縮規則排除建照取得之正常延遲，或只涵蓋超過一年以上延遲，將對現行實務造成較小衝擊，但對都市計畫開發流程仍是嚴厲之限制。

禁建管制令乃都市計畫成功必要之工具。為達成經告知協調之決策（informed decision making），我們不宜採用一特定範疇規則將這種過渡期管制措施（interim measures）一律均認為準徵收，而無視於都發官員努力之誠信、土地所有人之合理期待、或禁建令對財產價值之實際

影響。必須在禁建期間補償土地所有人所造成之財政壓力，也許會迫使官員在規劃開發過程草促匆忙作決定，或根本就放棄整個開發計畫。

確保決策過程審慎之效益，於區域性開發計畫尤大於單一建案許可之審查。於本案中，太浩區域計畫局受益於規劃期間取得利害相關人之意見和批評；但我們若是採用一取決於規劃期間長短之特定範疇規則，則將可能對決策者造成必須迅速解決土地使用問題之額外壓力，此舉反將對較無組織或不熟悉都發過程之土地所有人或利益團體不利。

況且，暫時性之開發限制將使單一個別土地所有人有較小風險被要求單獨承受應由社會大眾全體承受之負擔。也許超過一年以上之禁建管制令應受到特別檢視和質疑，但聯邦地方法院已認定本案之延遲並非不合理。限制時間長短是法院於審查準徵收案件時考量因素之一；但針對此一因素，我們應抗拒誘惑採用一律補償（或一律不補償）之特定範疇規則。