

103. Penn Central Transp. Co. v. City of New York

438 U. S. 104 (1978)

謝哲勝 節譯

判 決 要 旨

縱使憲法增修條文第五條明文禁止未經公平補償政府不得取私產為公用，政府仍得執行對人民財產之經濟價值可能產生負面影響之法律與計畫，若對於法律變更所導致之價值減少均須為補償，則政府鮮能有所作為。

(Notwithstanding the injunction of the Fifth Amendment that private property not be taken for public use without just compensation, government may execute laws or programs that adversely affect recognized economic values, since government could hardly go on if to some extent values incident to property could not be diminished without government payment for every such change in the general law.)

關 鍵 詞

Landmarks Preservation Law (地標保存法); eminent domain (徵收); regulatory taking (管制準徵收); police power (警察權)。

(本案判決由大法官 Brennan 主筆撰寫)

事 實

為了保護有歷史性意義的地

標和周圍地區免於受到輕率的決定而摧毀和改變其性質，紐約市制訂紐約市地標保存法 (Landmarks

Preservation Law)，依據該法規定地標保存委員會可以指定某一建築物為地標。被指定的地標所有人必須保存地標外部的完好，在外部為變更前必須得到委員會的核准。依據該法，上訴人所有的紐約中央火車站被地標保存委員會指定為地標，火車站座落的土地則被指定為地標所在地，上訴人雖然反對委員會的此一指定，但並未尋求行政救濟。

之後，上訴人欲在火車站大樓正上空建一超高層（五十層）辦公大樓，以減少火車站不能改建所造成的損失。委員會認為此一超高層辦公大樓將破壞火車站的美感和歷史意義，拒絕此一開發計劃，上訴人因此提起訴訟主張適用地標法已經徵收他們的財產而未給予公平的補償，違反美國憲法第十四和第五增補條款。紐約州地方法院判決上訴人勝訴，在紐約州上訴法院，地方法院的判決遭到廢棄，上訴至紐約最高法院，該法院最後結論認為並無準徵收，因為地標法並未移轉財產的控制權給紐約市，只是限制上訴人利用此一財產權。本案上訴至最高法院並經受理。

判 決

原審判決確定，上訴駁回。

理 由

在相當廣泛且不同的情形，政府執行法律或計畫因而造成財產經濟上價值的減少，而不被認為構成準徵收，在例如土地使用分區管制法律的情形，州法院會合理的總結認為藉由禁止特定土地的使用意圖，將可促進健康、安全、道德或一般福祉。雖然州法律實質促進重要的公共政策，可能影響投資報酬期待而構成準徵收，政府取得資源去促進特定的公共利益也可能構成準徵收，本法院已經宣告土地使用管制法律合憲。雖然它摧毀或負面影響不動產所有權的某些權能，在很多例子，為了實質的公共利益而限制土地的使用，已被判決認為合憲而不構成準徵收。

在決定是否特定的政府行為已經構成準徵收，重點應該放在該行為干預財產權的性質和程度，而非財產權特定的部分，因此上訴人不能只是藉由證明他們已經被拒絕利用鄰近上空即證明準徵收成立，而不管上訴人土地的其他部分。誠如上訴人所承認的，財產權價值的減損本身不能構成準徵收，如同土地使用分區管制法律所造成的影響，上訴人極力主張管制特定的地標是不同的，因為它僅適用於特定的財產，但不能引申為含有保存歷史的和美感的地標法是歧視的，因而違反憲法平等保護原則。同樣地，上訴人也無法成功地主張地標的指定僅牽涉到偏好，因此不可避免地將

導致獨斷的結果，此種主張並不比土地使用分區管制或其他案件的情形更具說服力。

地標法影響某些地主比其他地主嚴重，並不因而構成準徵收，因為就一般福祉和土地使用分區管制的立法而言，這是很平常的事情。與上訴人的主張不同，上訴人並非僅受到地標法的負擔而沒有受到利益，該法已經被廣泛地運用，而且基於在保存地標將使市民經濟上和整體的都市生活獲益的立法判斷上，地標法構成徵用火車站上空空間並不比土地使用分區管制法律徵用土地所有權的權能來的嚴重，它只是禁止上訴人以特定態樣來占有特定空間，而准許上訴人有所得地使用該土地的其他部分。

地標法並未干預火車站的現行使用或阻礙上訴人實現其投資的合理報酬，也未如同上訴人所聲稱的加諸極端的限制於上訴人使用火車站上空的權利，並無事證顯示，一個比較小的或比較協調的建築物的興建聲請不會被核准。況且上訴人利用火車站上空的權利已被市政府移轉到至少八塊火車站周邊的土地上，雖然，假如徵收已發生，這些移轉的權利或許不能構成公平補償，然而這些權利無疑地已減輕該

法律加諸在上訴人的財政負擔，在分析該法律對火車站土地的影響時必須加以考慮。

地標法所加諸的限制與促進的一般福祉有實質的關連性，不僅准許地標所在地為合理的且有利的使用，也提供上訴人進一步利用地標所在地和其他土地的機會，因此，從資料顯示，適用地標法於上訴人的財產，不構成準徵收。

大法官 **Rehnquist** 不同意見書，首席大法官 **Burger** 和大法官 **Stevens** 參與

該法律是為了紐約市民和旅客的視覺享受而並非為了防弊，而受到該法律限制的建築不到紐約市總建築物的千分之一，眾人的負擔由少數人負擔正是準徵收保護所欲防止的對象。

本案的上訴人受到實質的損害 (substantial damage)，本院忽視上訴人每年上百萬美元的損失，就上訴人仍可就其財產為一些合理的使用 (包括移轉的土地上空發展權)，即認為紐約市的地標法並不違憲，並不符合本院就憲法第五增補條款的三個關鍵詞「財產」、「徵收」、「公平補償」的解釋。