

8. Warth v. Seldin

422 U.S. 490 (1975)

林子儀 節譯

判 決 要 旨

本院只認為任何原告如欲挑戰排他性之區域計畫之實施，必須聲明特定及具體之事實，以說明其所爭執之政府措施對其造成傷害，以及其個人將能從法院之介入獲得明確利益。如果欠缺對損害予以說明及特定化之必要聲明，本院將無法確信「有行使司法審查權確實之需要」，亦無法確信本院所給予之救濟「不致逾越本院判決所依憑之確切事實之必要範圍。」

(We hold only that a plaintiff who seeks to challenge exclusionary zoning practices must allege specific, concrete facts demonstrating that the challenged practices harm him, and that he personally would benefit in a tangible way from the court's intervention. Absent the necessary allegations of demonstrable, particularized injury, there can be no confidence of "a real need to exercise the power of judicial review" or that relief can be framed "no broader than required by the precise facts to which the court's ruling would be applied.")

關 鍵 詞

rules of standing (當事人適格法則); exclusionary zoning practices (排他性區域計畫); case or controversy (個案或爭議); judicial self-governance (司法自我約束); present interest of property (財產上現有利益); association (社團)

(本案判決由大法官 Powell 主筆撰寫)

事 實

該案的上訴人為 New York 州 Rochester 市都會區內的一些團體及居民，被上訴人則為鄰接羅契斯特市的 Penfield 自治鎮及該鎮區域計畫委員會的成員。上訴人等主張該鎮制定的區域計畫法規，將使中、低收入者無法遷入該鎮居住，而侵害了上訴人等憲法及法律所保障的權利。聯邦各下級法院均判定上訴人等均無可作為原告之原告適格地位。

判 決

上訴駁回。

理 由

I. 總括而言，上訴人主張 Penfield 鎮及該鎮官員的作法，使得要在該鎮建築供給足夠數目的中、低收入者取住的住宅，在實際上、在經濟上均不可能，因此不能滿足該鎮及羅契斯特都會區內中低收入者住屋的最低需求。上訴人等同時也主張，該鎮有意不讓中、低收入者遷入該鎮居住，其實際也將造成少數種族無法遷入該鎮居住的效果，因為大多數少數種族人士均為中、低收入者。

II. 本質上，有關原告適格的主要問題在於原告是否有權要求法院實質解決爭議或特定問題。而這問

題涉及兩方面的限制憲法對聯邦法院的管轄權的限制以及聯邦法院為求謹慎而對其本身權限行使的自我限制。而上述兩方面的限制，事實上皆是基於考慮法院在一民主社會中究竟應扮演如何的角色才屬適當而來。從憲法的面向而言，原告適格問題導出了可訟性：也就是原告對被告的告訴是否構成了憲法第三條所謂的「個案或爭議」的要求。雖然法院的判決有時亦有益於原告以外之人，但是，憲法第三條規定的司法權，其存在的目的僅是為了提供請求救濟的當事人具有補償或防止損害的救濟途徑。因此，只有當原告本身遭受「其所繫爭的不法行為所導致的事實損害或有損害之虞」時，才有可能向聯邦法院起訴要求管轄該訴訟。除了上述憲法最低的要求外，本院對於何種人才有權向法院請求裁判及救濟，尚存有一些其他的限制。首先，本院一直主張如果原告所主張的損害只是一種「籠統的不滿」而實質上應由全體公民或大部分的公民平均承擔者，則僅是這種損害尚不足以向法院訴請裁判及救濟。其次，即使原告所主張的損害已滿足「個案或爭議」的要件，本院尚認為在一般情形下，原告仍必須為了其自身的法律權利或利益，而不能只是為第三人的權利或利益提請救濟。（參照 *Tileston v. Ulman* 一案）如果缺少了上述的限制——這些限制雖與憲法第

三條所關切者有密切關係，其本質上仍屬司法自我約束之事項——則雖然其他政府部門可能更適合處理這些問題，而且目前也無需法院介入以保障個人權利的必要；他人仍會請求法院去解決一些具有一般公共重要性的抽象問題。

雖然原告是否適格，絕不是要視原告所主張某一特定之政府行為為不法行為的理由是否充分而定，但是，在決定原告是否適格時，經常會取決於原告所提出的主張的性質及根據。單純地違反那些創制法律權利的成文法律也可能產生憲法第三條所要求的實際損害或有損害之虞，因此，只要是原告主張政府違反該類成文法律而侵犯該法所賦與之權利者，即可構成原告適格。再者，在憲法第三條所設最低限制之外，法院為自我限制其解決公共爭議的角色，發展出了一些有關原告適格的謹慎原則，如要根據這些原則來決定原告是否適格，那麼原告請求救濟的根據，也具有決定性的重要性。要言之，在這類案件中，原告適格性問題就是原告——所據以提請救濟的憲法或法律規定，是否可以適當地被解釋為賦與所有處於與原告相同地位者，皆有請求法院救濟的權利？雖然在一般情形，原告如基於第三人的法律權利而提請救濟，法院不會認定其為原告適格；但在某些特別情形，基於一些特別的考慮，法院可能會改變其態

度。在這些特別的情形，本院事實上一向都認為原告所系爭的憲法或法律規定，已隱含賦與原告有訴訟之權。（參照 *Pierce v. Society of Sisters* 一案）同時，某些原先在原告適格的謹慎原則下，無法向法院提出訴訟者，國會也可以明白規定其有提起訴訟之權。當然，憲法第三條規定的要件仍然需要滿足：也就是即使遭受該損害者，可能還有其他可以提起訴訟之人，原告仍然必須提出其本人受到確切及明顯的損害。只要能滿足這項要件，那麼所有已經國會明白表示或可明顯推知國會有此意思賦予訴訟權的人，即可為他人法律上權利或利益而提起訴訟，而且甚至可以為了一般的公共利益提起訴訟。

III. 基於上述的一般的考量，讓我們先來審查上訴人 *Ortiz, Reyes, Sinkler* 以及 *Broadnax* 等人的主張，其皆認為基於其為中、低收入者，以及身為少數種族之一員，其應合於原告適格。為確定其等是否原告適格，我們必須先推定其等所聲明而請求救濟之事項為真實，也就是 *Penfield* 鎮的區域計劃法規以及身為被上訴人的該鎮官員，在具體執行該規定時，有意並已形成中、低收入者（其中大部分是少數種族）無法住居在該鎮。基於同樣的目的，我們也推定，類此有意的實際運作，如果在適當的案件可被證明確為如此運作者，將會被判定為侵害

這些無法居住該鎮者的憲法或法律上的權利。然而，上訴人等與那些可能被該鎮拒絕而無法住居該鎮者具有同等屬性之事實，並不足以導出上訴人等自身已遭該鎮拒絕而無法住居該鎮，或被上訴人等之繫爭不法行為已侵害上訴人的權利。上訴人等必須主張並舉證其自身已受到損害，而非其所欲代表之其所屬群體中不確定之他人之損害。

上訴人在控訴中斷然主張其等亦是屬於被上訴人拒絕而無法住居該鎮之人，但是沒有任何一位上訴人曾住居過 Penfield 鎮；雖然其等至少皆暗示其等皆有意願到該鎮居住。而且，上訴人等皆主張其等均曾嚐試過，只要其等有能力和只要其等能適合其等家庭之需要時，上訴人皆願遷居到 Penfield 鎮。而上訴人皆主張其等之努力，皆屬枉然。我們可以推定被上訴人等的行為是在增加欲居住在該鎮者的成本。然而這裡仍然留有一個問題，也就是上訴人等，不論其以任何具體說明的方法，是否可以將其無法在該鎮找到適合的房子，歸因於被上訴人等繫爭違反憲法及法律的行為？上訴人等必須能聲明下列等事實：也就是從該事實可推演出如果沒有被上訴人等限制性的區域計劃的實施，則原告等有極大的可能可以在 Penfield 鎮購買到或租到住宅，以及如果法院判決給與原告等所要求的救濟，即可排除原告等所申稱的不

能狀態。

本院從有關的記錄中無法發現上述所需的聲明。沒有任何一位上訴人對 Penfield 鎮任何財產存有現實的利益；其等本身也皆未受到繫爭法規的限制；而且也未曾受到該鎮官員拒給例外或拒給許可的處分。相反的，上訴人等主張被上訴人等對第三人——開發房地產者、建築商及相關業者——執行繫爭區域計到法規的結果使得無法建造出原告等可以負擔並適合居住的住宅。原告等所遭到的損害可能是間接造成的事實並不能排除原告的適格性。當某項政府對一方當事人的禁止或限制的措施，對第三者造成一定的損害，而如該損害是憲法或法律所欲防止者，這種間接發生的損害並不當然剝奪受損害之人保障自身權利的原告適格性。但是這種情形可能在實質上較難符合憲法第三條所設的最低要件；事實上，要符合該要件，原告必須能主張其所受的損害是被告等的行為所造成，或其所要求法院給與的救濟可以除去該損害。

在本案，根據上訴人等的自認，要實現上訴人等在 Penfield 鎮定居的願望始終都要取決於第三者的努力及自願去建造中、低價格的房屋。記錄只提及二件朝此努力的事實：。但是，記錄並未能顯示這二項建築計劃或其他類似的計劃可以提供原告可以負擔並

滿足其需要的住屋，也未能顯示如果法院除去了可歸因於被上訴人的阻礙後，可有益於上訴人。事實上，根據上訴人所描述其經濟狀況及其住居的需要，顯現了完全相反的結論——就是其無法在該鎮定居的原因，是源自於該地區住屋市場的經濟因素，而非其所主張的被上訴人的不法行為。簡言之，上訴人所聲明的事實並不能支持 Penfield 鎮區域計劃的實施與上訴人所主張的損害間有可提起訴訟尋求救濟的因果關係。本院只認為任何原告如欲挑戰排他性的區域計劃的實施，必須聲明特定及具體的事實，以說明其所爭執的政府措施對其造成傷害，以及其個人將能從法院的介入獲得明確的利益。如果缺少了可對損害予以說明及特定化的必要聲明，本院將無法確信「有行使司法審查權確實的需要」，亦無法確信本院所要給與的救濟「不會逾越本院判決所依憑的該案事實所確切需要者。」

IV.以羅契斯特市納稅人的地位、認為其有原告適格而向本院上訴的上訴人等，主張 Penfield 鎮一直拒絕允許或助成營造中、低收入住屋，逼使羅契斯特市必須較其原先所需提供的中、低收入住屋提供更多的中、低收入住屋；而為了提供這些房屋，羅契斯特市必須允許某些稅捐減免；而一旦獲有稅捐減免的財產數目增加，羅契斯特市的

納稅人將會被迫承擔所增加的賦稅以支持重要公共服務的支出。除了上述上訴人所主張的損害具有臆測性質外，該損害與 Penfield 鎮行為間的因果關係，在上訴人所提的告訴中並不明顯。不論在該鎮發生了什麼事，上訴人所聲稱的損害——賦稅增加只會因為羅契斯特市有權徵稅者的決定而導致發生，而其並非本案的當事人。不過，即使我們推定，以納稅人資格而上訴的上訴人可以證明 Penfield 鎮實施區域計劃對其造成損害，將他們的告訴予以駁回仍屬正當。上訴人並沒有，即使他們可以，主張個人在憲法中或某一法律中的權利，而只是主張該鎮區域計劃法規及其實施侵害了第三者憲法及法律權利，也就是那些聲稱被該鎮拒絕而無法住居該鎮的中、低收入者的權利。簡言之，上訴人的告訴正是屬於原告適格性的謹慎原則所規範的範圍，而這原則基本上禁止任何人以主張他人的權利或法律利益提起訴訟，以救濟自身所受之損害。

V.我們以下處理上訴人中之社團（為最初之原告之一）其當事人是否適格問題。毫無疑問地，社團對其自身的損害有原告適格的地位而有權尋求法院的救濟，以保障其作為社團所得享有的權利及豁免。而且，在其自身受損害而尋求救濟時，社團可以主張其社員的權利，至少在其所挑戰的不法行為會

對其社員與社團的結社關係有不利影響的情形時，有如此的權利。甚至，即使社團本身並未受損害時，其在代表其社員的情形下，亦有原告適格地位。不過，這種可能的代表人原告適格，憲法所要求的個案或爭議要件並未免除或減少。社團必須主張其社員或任何其中之一的社員遭到所繫爭行為所引起的立即損害或有損害之虞，也就是如果其社員自己告訴時，要構成可訴訟案件的那類損害。只要能符合這要求，以及只要其主張及所要求的救濟，在性質上並不需要每一受損害者必須加入訴訟才能獲致合理的判決者，則社團可以說是其成員的適當代表，有權要求法院管轄其告訴。

A. 上訴人，Metro-Act，以其自身為羅契斯特市的納稅人，以及身為其成員的代表（其成員為羅契斯特市的納稅人或中、低收入者）而主張其原告適格，該主張依本院在本案判決 III 及 IV 部分的理由，已可予以駁回。但是，Metro-Act，為一個為民事訴訟而結合的團體，同時還主張其百分之九的成員是目前住在 Penfield 鎮的居民。其主張由於該鎮長期持續排他性區域計劃，其身為該鎮居民的成員，被奪了生活在一個多元種族社區中所可獲得的利益。Metro-Act 並未為其成員主張在一九六八年民權法中所賦與的訴訟權。因此在這方面，我們認為，

本案情形與 *Trafficante* 一案的情形有明顯的不同。即使我們假設，除法律所創設的權利之外，Metro-Act 成員中的 Penfield 鎮居民所聲稱的損害，足以構成直接及個人的損害而符合憲法第三條的個案或爭議的要件，但是謹慎原則的考慮仍然強烈地勸阻我們給與這些居民或 Metro-Act 提起本件訴訟的原告適格地位。本院並不了解 Metro-Act 辯稱 Penfield 鎮居民本身有任何憲法權利受侵害的事實。相反的，這些居民所主張的是該鎮排除其他居民對其造成間接的損害。這只是一種主張第三者可能權利的訴訟，本院雖曾允許類此的主張在例外情形有原告適格地位，但那些例外情形在本案並未出現。

B. 上訴人，Home Builders，則基於其代表其成員，也就是在包括 Penfield 鎮在內的羅契斯特區域內從事開發及建造住屋的公司，而主張其原告適格。Home Builders 主張由於 Penfield 鎮區域計劃的限制，以及該鎮官員拒絕同意給與例外或發給許可執照，以至於無法建造中、低價格的住屋，剝奪了其部分成員「實質的交易機會及收益。」Home Builders 要求美金七十五萬元的賠償，並參加原來的原告要求宣示性判決與禁制令。Home Builders 並未為聲明其本身有任何金錢上的損害，亦未聲明分擔其成員所主張的損害。因此，沒有任何

賠償可判決給類此的社團。而且，在本案的情形，並非其所有成員皆有所主張的損害，其成員也並非平等分擔該損害。因此，為了使其損害能獲得救濟：Home Builders 成員中主張因被上訴人的行為而受到損害者，必須成為訴訟的當事人，而 Home Builders 並無原告適格地位，為自己主張受到損害及請求救濟。至於 Home Builders 所要求防止將來的可能損害，也因其他原因不受本院支持。惟於其所聲明的事實，足以說明如果其成員自身提起訴訟將能符合個案或爭議的要求時，其可以其成員的代表身分享有原告適格地位。但是其並未提出如此的聲明。其訴之中並未提及其任何成員有任何特定的營建計劃、目前正因該鎮的區域計劃法規或因被上訴人執行該法的行為而無法進行。簡言之，關於請求防止將來的可能損害的部分，Home Builders 並未能說明其成員有任何損害的存在，且該損害有充分的迫切性及也已達於可訴訟狀態，而可使司法的介入有正當性。（參照例如 *United Public Workers v. Mitchell* 一案）

同樣的問題也存在於上訴人，Home Builders，所提的有關部分。該上訴人至少包括有十七個團體，這些團體曾經，或目前正在或未來準備進行有關中、低價格主屋的計劃。但是，除了一個例外之外，上訴人的控訴中並未指涉任何其成員

有將其努力集中於 Penfield 鎮，或任何具體的計劃準備如此努力者。唯一的例外是 Penfield Better Homes 公司。該公司曾於一九六九年向被上訴人申請區域計劃的例外，請求允許建造專為中等收入者所設計的住屋計劃。因此，在一九六九年或其後的一段合理期間，該公司或代表該公司的 Housing Council，可能具有原告適格的地位以請求法院審查被上訴人的行為。但在本案的請求中，並未聲明 Penfield Better Homes 公司的上述計劃適當的當事人於本案在一九七二年繫屬法院之時仍然有效，或被上訴人的行為仍然繼續阻礙該計劃的進行。簡言之，上訴人的控訴或所有的記錄均未能提供任何基礎，不論其在過去可能曾經有過激烈的爭議，或在本案繫屬法院時可能仍存有明顯及具體的爭執，可供導出被上訴人與 Better Homes 公司之間目前存有具體的爭議。

VI.原告適格性的原則，不論是基於憲法第三條所要求的個案或爭議要件的觀點，或是基於界定或限制法院角色而有的謹慎原則的體現，均是決定司法介入是否適當的首要考慮。清楚地聲明事實以說明其為適當的當事人以請求法院解決糾紛及請求法院行使救濟權力，乃為原告的责任。本案沒有任何一位上訴人符合了這首要的要件。

維持原判決。

大法官 **Brennan** 主筆，大法官 **White** 及大法官 **Marshall** 參與之不同意見書

本院的多數法官的意見，將使得幾乎所有受到繫爭違憲行為侵害的各類原告均被排除在法院的管轄之外。對該意見的解釋，我只能以其對本案所申訴的實質內容具有毫無理由的敵意來說明，我可以理解本院為什麼不願審理本案所涉及的複雜及困難的法律問題，我也可以了解本案的實質內容可能涉及嚴重的社會學上及政治上的歧見。但是法院拒絕對一個案件從事實質審理，不能僅是因為其認為最好不要審理。尤其，如冷靜的審閱本案有關記錄，將可很清楚地看到在這群上訴人中，至少有三位已提出聲明，並也以宣誓的書證及書面證據支持其聲明，已足以使被上訴人認為本院應以原告不適格駁回上訴的得主張不能成定。

本院多數意見中明顯的錯誤之一，就是其將每一組上訴人視為提起不同訴訟的上訴人，而拒絕承認他們所主張的利益是相互牽連的。例如，本院言及低收入少數族群的原告時，認為他們並未聲明足夠的事實說明，如果其所主張的排他性行為不存在，他們將可能可以住居在 Penfield 鎮。本院接著指陳這種因果關係只有當其是以某項特定建設計劃為原始焦點時，才有可能被證明。而在隨後的判決中，本院反對 Housing Council 有權代表其成

員，Penfield Better Homes 公司，提起訴訟，雖然 Better Homes 公司曾展現了其對某項特定的建設計劃有利害關係，但因是項計劃已不存在，本院乃有上述的決定。因此，我們必須假定，即使低收入的上訴人曾聲明其欲住居在 Better Homes 的計劃的意願，這聲明亦將不足夠，因為就如本案所顯示的，該特定計劃可能永遠不會施工。如此，則欲住居在某地區之低收入少數種族的原告，其權利似乎要視第三者是否有意起訴爭執排擠特定建設計劃的合法性而定，這種見解，根本未顧及到第三者可能並沒有經濟上的誘因，去為了某一計劃而擔負訴訟的成本，也未顧及到低收入少數族群的原告的利益，並非是住居在某一特定的建設計劃中，而是在該鎮中找到一個他們可以負擔的起的住居地。事實上，本院告知低收入的少數族群及建設公司等原告，本院將不會允許他們去證明其所聲明的事項——也就是如果可對區域計劃規定及其適用作一些修正的話他們可以也願意建造房屋及住居在該鎮——因為在本案提起之前，他們並未成功地打破他們提起本案所欲打破的障礙。

低收入及少數族群的原告：原告 Ortiz, Broadnax, Reyes, 及 Sinkler 等主張被上訴人排他性措施的「結果」，使得他們不論如何企圖嘗試，還是無法在 Penfield 鎮找到他們所

想要的住屋，而且因此必須負擔高額的通勤費用，及接受較差的都市服務。在某些情形，他們還必須降格以求得較低水準的住屋。這些上訴人已確切地提出我們所需要的聲明——也就是，因為被上訴人的排他性措施，致使他們無法居住在 Penfield 而受到損害。在本案情形，這些上訴人的主張，部分是基於第三者確有意願及能力在 Penfield 鎮建造其可以負擔及適合其居住的房屋之事實，加上其實體上主張的排他性質，使我們覺得因為上訴人的主張不夠具體而推定其主張的因果關係亦呈現嚴重缺陷，極不合理。明顯地，我們無法期待上訴人在證據開示及審判程序之前，會知道建設公司的未來計劃，或是知道 Penfield 鎮房屋市場的真正細節，或是知道在該鎮實施區域計劃法規的十五年中所發生的一切事情，包括所有被提出及拒絕的建屋計劃。要求上訴人聲明這些事實就等於要他們必須在訴狀中以書面證實他們的控訴，以說服法院接受他們的案件。

包括建設公司在內的社團部分：同樣地，本院忽略了控訴的要點，並要求上訴人去作不可能的聲

明。根據聲明，建設公司以往與 Penfield 官員交往的經驗顯示，任何為中、低收入者住屋的建設計劃均屬枉然，因為，同樣是根據上訴人聲明，被上訴人正進行某種有目的的方案，以創意排除在該鎮建造這類住屋。在涉及任一特定的計劃，特別是關於中、低收入者住屋的建築計劃，起訴質疑拒絕同意計劃約合法性的訴訟成本，可能會令人望而卻步。而排除種種建設計劃的理由何在並非上訴人主張的核心；被上訴人將不會通過任何準備提供中、低收入者住屋的建設計劃，才是上訴人的真正主張。當這種主張是爭議的核心時，則上訴人的成員為其過去所受損害所作的聲明，以及一旦阻礙被排除後其將再為該鎮建設適合的住屋的未來意圖的聲明等，應該已超過必要的程度。如果在審判中能證明其以往的經驗，可為上訴人主張其未來在 Penfield 鎮建築計劃所具有的權益增加可信度及實質意義。這些上訴人，如果他們的聲明被證明的話，當然對該爭議的結果具有所需的個人利害關係，而本院如作相反的結論，無異是認為該爭議不能在聯邦法院提起訴訟。