

11. Village of Arlington Heights v. Metropolitan Housing Development Corp

429 U. S. 252 (1977)

堯嘉寧 節譯

判 決 要 旨

MHDC 申請將土地變更使用遭到村政府拒絕，判斷村政府的拒絕是否出於種族歧視，因此違反平等原則，須考慮的點是政府行為的「終極影響」是否「讓一個種族必須比另一個種族承受更多不利」，而村政府拒絕重新劃分的「終極影響」確實在事實上造成黑人的不利，將帶來種族歧視的後果，而且也違反憲法增修條文第 14 條，除非是為了追求更優位的利益，否則不應容許此結果。

(MHDC applied to the Village for the necessary rezoning for building racially integrated low- and moderate-income housing. The Court found that the “ultimate effect” of the rezoning denial was racially discriminatory and the denial would disproportionately affect blacks; it hence violated the Equal Protection Clause of the Fourteenth Amendment. Unless there should be more superior benefits, the denial should not be allowed.)

關 鍵 詞

ultimate effect (終極影響)；racially-integrated (不分種族)；rezoning denial (拒絕重新區劃)；equal protection (平等保護)；racially discriminatory (種族歧視)；racially discriminatory intent or purpose (種族歧視之意圖或目的)；injury (損失)；standing (訴訟能力)。

(本案判決由大法官 Powell 主筆撰寫)

事實

被上訴人—都市住宅發展法人（Metropolitan Housing Development Corp.，MHDC）—於1971年向上訴人—即伊利諾（Illinois）州的Arlington Heights村—申請將一塊15英畝的土地由單一家庭使用變更為複數家庭使用。因為MHDC計畫使用聯邦的財務支援，在此地興建190間集居式的聯建住宅，以提供給中低收入的居民。而村政府拒絕此地區重劃的要求。MHDC於是連同其他原告（此案中的共同被上訴人）向伊利諾州北區的美國地方法院提起訴訟。原告主張拒絕申請是出於種族歧視，因此違反美國聯邦憲法增修條文第14條的平等保護條款和1968年的平等居住法（Fair Housing Act）82 Stat. 81, 42 U.S.C. s 3601 以下。地方法院係由法官作出裁判，認為村莊政府勝訴，因此原告提起上訴。第七巡迴上訴法庭（Court of Appeals for the Seventh Circuit）推翻原判決，認為拒絕重新劃分的「終極影響」會造成種族歧視，而且拒絕重新劃分也違反憲法增修條文第14條。本院同意

村莊政府的上訴。

判決

原判決廢棄並發回更審。

理由

I

Arlington Heights 是芝加哥的郊區，位於芝加哥市中心 Loop 區的西北 26 英里處。Arlington Heights 的大部分土地被劃分為單一家庭用地，而且這也是事實上的主要土地使用方法。本村在 1960 年代有實質上的成長，但是與其他西北庫克縣（Cook County）的社區一樣，少數族群人口在本村只占少數。根據 1970 年的人口統計，本村有 64,000 名居民，其中只有 27 人屬於黑人族群。

聖衛道會（St. Viator，天主教會之一）的神職人員擁有 Arlington Heights 中心東方 80 英畝的土地。其中一部分的土地供作衛道會的高中之用，有一部分則是供教會修道士使用的三層樓建築，包括宿舍和蒙特梭利學校。不過此土地大部分仍處於閒置狀態。自 1959 年後，當本村

剛開始要適用地區劃分的法令時，所有衛道會周圍的土地都屬於 R-3 分區，也就是單一家庭用途，因此只有相對少數的土地大小限制。在衛道會土地的三邊都是單一家庭的房舍，其穿過街區；一直延伸到衛道會財產的東邊，剛好毗鄰其他單一家庭房舍的後院。

教會在 1970 年決定要貢獻部分土地，以興建中低收入戶的房舍。經調查後得知，要興建此類住宅最快速的方式是與有經驗的非營利發展者合作，因為這類發展者了解如何運用聯邦根據聯邦住宅法案 (National Housing Act) 第 38 條，48 Stat. 1246 與增補修正的 12 U.S.C. s 1715z-1 所提供的住宅補助。

MHDC 便是此類發展者。MHDC 在 1968 年由幾位卓越的芝加哥公民所組成，宗旨是要在芝加哥地區各地興建住宅提供給中低收入者。於 1970 年，MHDC 正在興建一個靠近 Arlington Heights 的發展案（根據第 236 條規定），而且在芝加哥的其他地區，MHDC 已經成功運用聯邦的補助完成較小規模的住宅。

經過協商後，MHDC 和教會訂立為期 99 年的租約，以及

針對衛道會財產最東南角的一塊 15 英畝的土地簽訂買賣契約。MHDC 立刻成為承租人，但買賣契約的附帶條件是 MHDC 要保證從村莊政府得到土地劃分的許可，並從聯邦政府得到第 236 條住宅補助。如果 MHDC 無法提供上述兩者之一時，租賃和買賣契約都將失效。契約中約定的折扣價格是美金 300,000 元，如此低價符合聯邦的第 236 條住宅要求獲得的土地價格。

MHDC 隨即開始設計和著手進行此計畫，並將此計畫取名為「林肯綠地」(Lincoln Green)。此計畫需要興建 20 棟兩層樓的建築，共有 190 個單位，每一個單位都有自己獨立的出入口。其中的 100 個單位會有 1 間臥室，雖然它們比較可能吸引到年長的住戶。其他單位會有 2 到 4 間不等的臥室。土地的大部分不會興建任何建物，一直到最東邊為止，房子的周圍都會種有灌木及樹。

此發展計畫不符合村莊政府的地區劃分，所以除非 Arlington Heights 將地區重新劃分為 R-5（供複數家庭住宅之用），否則此計畫不可能實現。因此，MHDC 向村莊計畫委員會提出申請重新劃分地區，MHDC 同

時提出其他申請資料，以說明此發展計畫，並表示該計畫受到第 236 條之補助。該資料表明第 236 條的要求之一，便是受補助的發展計畫必須積極保證這是一個不分種族的商業計畫。MHDC 也提出研究結果，說明此類住宅的必要性，並分析此發展案的可能影響。為準備計畫委員會前的聽證會，並保證計畫遵守村莊的建築法規、消防法規及相關的要求，MHDC 與村莊的幕僚針對計畫的初步檢視作出商討。雙方約定：此類諮商中每次建議作的變更都會整合進計畫中。

1971 年春天，計畫委員會以三次公開的會議討論這個提案，每次會議都吸引大量群眾。大部分出席都直接而明確的表示反對「林肯綠地」，但還是有許多個人和團體表示支持這個地區重劃。來自反對者和贊成者的意見都指出：在 Arlington Heights 興建中低收入戶的住宅最主要的「社會議題」——決定願意興建或不願意興建的理由——大概就是住宅必須是不分種族的這一點。

但是許多反對者聚焦於申請土地的劃分這一面向，提出了兩個論點。第一點，這個區域一向供作單一家庭之用，他們鄰近地區的居民也是因為信賴這種分

區，所以才會在鄰近地區興建房舍或購買房地。土地的重新劃分可能使得鄰近地區的財產價值滑落。第二點，由村裡的委員會在 1962 年通過（1970 年修正）的本村公寓政策主要用 R-5 分區來作為單一家庭用地和其他在用途上不相容的土地（例如商業區或製造業區域）間的緩衝。「林肯綠地」並不符合這個要求，因為它緊緊毗鄰商業區或製造業區域。

在第三次會議結束時，計畫委員會決定採用的提案是向村的委員會建議否決該申請。該提案表示：「雖然 Arlington Heights 或其鄰近地區可能需要中低收入戶住宅，但計畫委員會基於職責，認為不應准許在提案地點興建」。有兩位委員投票反對此提案，並提出了少數意見，表示他們認為變更分區以接納「林肯綠地」是「好的分區方式」。村莊委員會在 1971 年 9 月 28 日召開，以討論 MHDC 的申請和計畫委員會的建議。公開的公聽會之後，委員會以 6-1 的投票結果，決定否決重新分區的申請。

隔年 6 月，MHDC 和三名黑人（個人）對村莊政府提起訴訟，請求強制令和確認判決。第二個非營利法人及一位墨西哥裔

美國人一起成為原告。審判結果為上訴人勝訴。假設 MHDC 確實可以提起訴訟，地方法院認為上訴人並不是出於種族歧視、或意圖歧視低收入族群，所以才拒絕分區劃分的請求，上訴人應該是想要「保護財產價值與村莊分區計畫的整體性」。地方法院也認為拒絕的決定不會造成種族歧視的後果。

另一上訴審法院推翻此判決。上訴審法院首先同意地方法院的認定：被告的決定是出於維持分區計畫的整體性，並非出於種族歧視。而村莊決定拒絕重新分區的申請是否造成種族歧視的後果，則較為複雜。法院認為拒絕的決定對於黑人族群會帶來較重的後果。根據家庭的收入，黑人構成有資格入住「林肯綠地」的居民當中的 40%，雖然在總人口比例中，黑人的比例少得多。然而法院指出例如 *James v. Valtierra*, 402 U.S. 137 (1971) 案的判決，就認為只是這種對不同種族影響的差距並不需要經過當局決定的嚴格審查（這造成無法興建低收入住宅的結果）。

法院分析可能的歧視結果時還有另一種等級，例如 *Kennedy Park Homes Assn. v. City of Lackawanna*, 436 F.2d 108, 112

(C.A.2 1971)、401 U.S. 1010, 91 S.Ct. 1256, 28 L.Ed.2d 546 (1970) 案，上訴審法院提出在拒絕重新分區時，必須聚焦於檢驗其「歷史的脈絡及終極影響。」西北庫克縣在僱用機會和人口上都有快速成長，但還是有相當高度的居住隔離。法院認為非只有 Arlington Heights 無視這個問題。確實，村莊其實「利用」這個局勢，讓自己成為幾乎只有白人的社區。村莊目前沒有其他興建中低收入住宅的計畫，所以村莊內沒有其他 R-5 的土地可以用經濟上合理的價格讓 MHDC 取得。

在此背景之下，上訴審法院認為拒絕「林肯綠地」的提案會帶來種族歧視的後果，除非是為追求更優位的利益，否則不應容許此結果。不論是緩衝區的政策或是要保護財產價值，都不符合這個明確的標準。法院因此認為拒絕的決定違反美國聯邦憲法增修條文第 14 條。

II

上訴人最初質疑被上訴人是否可以提出此訴訟。在此並不清楚上訴審法院是否針對此爭議作出判決，但既然本院的審理也與

此相關，我們應有必要衡量此事。

Warth v. Seldin, 422 U.S. 490 (1975) 案在某些方面與本案類似，在該案中，我們仔細考量一些合憲性的限制，以幫助法院決定一方當事人是否具有訴訟能力，而某些點也是本案必須重新考量的。當事人訴訟能力問題的本質——由其合憲性的面向來看——在於「原告是否『主張其個人對於系爭事件的結果具有利害關係』，所以導致其對於聯邦法院的判決和代表其個人所行使的補救性權力產生期待」。原告必須證明他本人會因為被告的系爭行為而受到損失。此損失可能是間接性的，但原告起訴時必須指稱此損失確實因為被告的行為或疏失所造成的。

A

MHDC 是否符合可以出面主張合憲性的訴訟能力，在此引起懷疑。上訴人系爭的行為無疑阻礙 MHDC 在其簽約購買的衛道會土地上興建住宅之路。而如果 MHDC 確實獲得強制令的判決，它所面臨的阻礙就會被排除。強制令當然無法保證「林肯綠地」一定會興建。MHDC 還是需要確保其財務、品質，以爭

取聯邦補助，並在興建過程中實現這些保證。然而，所有的房產發展都會受到類似的不確定性因素影響。當一個計畫——像「林肯綠地」這樣——已經具體到可以見到細節時，法院便不須用過份的推測，以判定原告在此爭議中確實有個人的利害關係。MHDC 也已向自己顯示損失「可以用正確的決定挽救」。

但上訴人仍繼續爭執 MHDC 並無作此主張的訴訟能力，因為 MHDC 並未遭受經濟上的損失。上訴人指出 MHDC 並非系爭財產的所有人。其買賣契約的效力取決於確保可以讓地區重新劃分。如果無法取得地區的重新劃分，MHDC 也毋需賠償所有權人。

我們無法贊同上訴人的論點。雖然契約有此附加條件，但重新分區遭到拒絕，並不表示 MHDC 沒有蒙受經濟上的損失。MHDC 投入許多資金在「林肯綠地」計畫上，其中包括向村莊政府提出的研究報告，以支持其重新分區的申請。除非重新分區的申請通過，否則這許多計畫和研究都是白費的——即使 MHDC 可以用同等低價找到另一塊土地。

上訴人的論點也誤解我們對

當事人適格的要求。長久以來我們都知道：經濟上的損失並不是唯一可以讓原告有資格提出告訴的損失類型。MHDC 是一個非營利的法人。其興建「林肯綠地」的動機並不是為在經濟上獲利，而是為了在一個缺乏中低收入住宅的地區，興建此類適當的房宅。這不是對一般利益問題的理論性討論。MHDC 準備要進行的特定計畫——不論它是否會製造利益——具有「明確性所必須的面向」，此點也傳達給司法上的決策者。

B

MHDC 明顯符合憲法上的要求，因此有權以訴訟方式主張自己的權利。MHDC 的權利中最重要的便是不應受到任意或不理性的分區決定。但，此訴訟的核心並不是要主張村莊政府未通過在 Belle Terre 案中重新確立的歐幾里德 (Euclid) 測試。相反的，它是主張：村莊政府拒絕重新分區的決定是對種族上少數族群的歧視，違反憲法增修條文第 14 條。MHDC 是一個法人，因此不會有任何族群認同，也不能是上訴人所聲稱之歧視的直接客體。在一般情況下，當事人不可以為第三者的權利提起訴

訟。但在此案中，我們毋需決定本案的狀況是否不符合規定，或 MHDC 是否可以為其未來可能入住的少數民族屋主主張憲法上的權利。因為至少有一位個人的原告符合起訴的規定，可以為自己主張權利。

被上訴人 Ransom 是一名黑人，在 Arlington Heights 的 Honeywell 工廠工作，而且住在約 20 英哩遠的 Evanston，與母親和兒子同住在一棟 5 間房的房屋中。訴訟中主張 Ransom 相中 MHDC 想要在 Arlington Heights 蓋的房子，而且也符合購屋資格。Ransom 在審判中表示：如果「林肯綠地」可以建成，他很可能會搬到那裡，因為那兒離他的工作地點很近。

Ransom 主張因為政府基於種族歧視的決定，使他的需求——居住在離自己職場近一點的地方——無法得到滿足，因此蒙受損失。如果法院許可他的主張，則至少會有一項「重要的可能性」，就是「林肯綠地」的計畫得以實現，Ransom 便可以獲得他所渴望的機會——在 Arlington Heights 居住。他並不只是在陳述一個泛泛無焦點的牢騷。相反的，他的主張聚焦在一個特定的計畫，而且並不是取決於第三

者非在法庭之前的可能行為。與 Warth 案中的個人原告不同，Ransom 確切提出在 Arlington Heights 的分區決策和他所主張的損失之間，有「足以起訴的因果關係」存在。我們因此將往前進至其法律依據。

III

我們在別案（Washington v. Davis, 426 U.S. 229 (1976)）的判決清楚聲明：政府的行為不會只因為導致種族上不均衡的結果，就被判決為違憲。「不均衡的影響並非毫不相關，但它不是在決定這種令人不快的種族歧視時唯一的決定標準。」必須要能夠證明種族歧視的意圖或目的，才能夠認為其違反平等保護條款。雖然可能有些反例，但我們在許多不同的脈絡中，還是確立在 Davis 案中重新確認的原則。例如：Keyes v. School Dist. No. 1, Denver, Colo., 413 U.S. 189（學校）；Wright v. Rockefeller, 376 U.S. 52（1964）（選舉分區）；Akins v. Texas, 325 U.S. 398（1945）（評審團員選擇）。

Davis 案並未要求原告證明系爭行為只是出於種族歧視的目的。我們很難認為一個在廣泛授

權下運作的立法或行政機關，只出於單一的目的便作出決定，或甚至有一個特定的目的是「支配性」或「主要」的。因立法者和行政者關心的是要平衡許多無法並行的考量，而法院會檢驗其決定的法律依據，防止在武斷或不理性之下所作出的決定。但種族歧視不只是某一種無法並行的考量之一。如可證明某個決定是出於歧視的目的而作成，遵守此決定就再也沒有正當性。

判斷一個決定是否包含令人不快的歧視意圖，需要對於（任何可獲得的）關於意圖的情境及直接證據進行仔細調查。一個政府行為的影響——是否「讓一個種族必須比另一個種族承受更多不利」——是一個很重要的判斷起點。有時候，雖然政府的立法表面上看來十分中立，但還是可以從州行為的結果上看出一種清楚的模式（無法以種族之外的其他觀點解釋）。證據的調查因此就會變得相對容易。但是這類情況很少見。缺少模式就會像在 Gomillion 案或 Yick Wo 案中一樣空洞，影響本身並不是決定性的，而且本院也需要其他證據。

行為的歷史背景也是證據來源之一，尤其如果它顯示出一連串政府行為都是出於令人不快

的目的。如果有一連串特定的事件導致受到爭議的決定，它們可能也會洩露出決策者的目的。例如，如果此案中相關的財產——本來一直被劃分為 R-5——在村莊得知 MHDC 要建立不分種族的住宅後，突然變更為 R-3，這個案子就會變得很不同。自正常程序中的偏離，通常就表示行為具有不當的目的。確實的悖離也可能與這個結論相關，尤其如果決策者通常會認為重要的因素其實完全支持另一個相反的決定。

立法或行政的歷史也可能有高度相關，尤其如果正好可以取得決策體的成員現在的意見、會議的紀錄或報告。在某些極端的例子中，決策體的成員可能被要求在法庭上證明政府行動的目的——雖然這類證言常常會與議會特權牴觸。

前述摘要指出（雖然並未詳盡列舉）在判斷是否有種族歧視的意圖時，何謂適當的調查內容。我們現在用這些知識來審視目前這件案子。

IV

本案已在地方法院判決，並由上訴審法院覆審，而這些都是發生在 *Washington v. Davis* 案之

前。被上訴人根據一個錯誤的理論——村莊政府拒絕重新劃分區域，因此造成了一個種族歧視的結果，而這當然是違憲的。但兩個法院都了解：他們至少必須檢驗在決定之下的目的。地方法院在發掘此議題時，注意到有些「林肯綠地」的反對者——他們在多場公聽會中發言——可能是出於反對少數民族的動機。但法院認為：此證據「不必然表示被告也出於此動機」。

上訴時，上訴審法院主要注意到被上訴人主張村莊的緩衝政策並未一體適用，而在本案例中特別嚴格，所以這只能被解釋為有某些檯面下的動機。但法院則認為：雖然緩衝政策在適用時並未維持一致性，但也有很多次被委員會採用，而作用拒絕重新分區的理由。「這個證據並不必然表示 Arlington Heights 是以帶有歧視的心態決定此次的政策。」因此，關於村莊政府拒絕 MHDC 所提之地區重劃的理由，上訴審法院同意地方法院的想法。

我們也重新檢視證據。村莊政府的決定所造成的影響並不必然對少數族群造成較大的負擔。芝加哥人口中的 18% 屬於少數族群，而其收入群體中的 40% 被認為符合承購「林肯綠地」的

資格。但這一連串的事件並沒有造成此啟人疑竇的結論。衛道會財產周圍的地區自從1959年（也就是Arlington Heights開始使用分區地圖的那一年）之後，一直被劃分為R-3。單一家庭之用的房屋圍繞著80英畝的土地，而且村莊也毋庸置疑的主要投入單一家庭之用的房屋，因為這是村莊的主要土地使用名目。重新分區的要求按照正常程序進行。計畫委員會甚至安排兩次額外的公聽會，而其安排至少有部分原因是考量到MHDC，讓其可以補充在第一次公聽會時被問到的問題。

如同官方的會議紀錄所示，計畫委員會和村莊委員會的論點幾乎完全集中在MHDC所申請的分區，而他們據以決定的分區因素，在村莊的區域重劃決策中其實並不是新的標準。我們沒有理由懷疑某些鄰近地區的財產所有人信賴此地區會維持為單一家庭之用。在MHDC進入這塊版圖前，村莊長久以來都採取緩衝政策，而且一直很穩定的適用此政策，所以我們很難認為此案中對於MHDC的申請有歧視的意圖。最後一點，MHDC還要求村莊委員會的其中一名成員出席審判。而她的證言完全未顯示出

委員會有不當的意圖。

簡言之，證據並未顯示應該推翻兩法院在目前的結論。被上訴人無法證明村莊的決定是基於歧視性的目的。此結論可以終結對合憲性的疑問。上訴審法院又進一步指出村莊的決定帶來歧視性的「終極影響」，但這無法單獨用以判斷是否合憲。

V

被上訴人也在訴訟中主張拒絕重新劃分區域是違反1968年的平等居住法（Fair Housing Act），42 U.S.C. 第3601條以下。他們仍極力主張由公共機關所作的分區決定——以及上訴人的行為——違反第3604條或第3617條。但是上訴審法院並未依循正常程序以決定法令問題。我們將此案發回更審，上訴審法院應考量被上訴人所提出的法律上主張。

大法官 Marshall 主筆，大法官 Brennan 連署之部分協同、部分不同意見書

本人同意本院意見的I-III部分。但本人認為本案最適當的結果應該是將整案發回上訴審法院，要求其進一步的考慮

與 *Washington v. Davis*, 426 U.S. 229, (1976) 案之間的一致性，與今日的意見。較之本院，上訴審法院有較優勢的地位，可以根據我們之前設定的標準，重新評價已成熟證據的意義，以及決定審判的利益是否需要地方法院根據這些標準再進行下一步的訴訟程序。

大法官 White 提出之不同意見書

本院推翻上訴審法院的判決，因為重新審查支持目前論點的證據後，發現「被上訴人……無法證明村莊作成的決定出於歧視的動機」。本院依循 *Washington v. Davis*, 426 U.S. 229 (1976) 案的判決作出此結論，並套用至本案，而忽略上訴審法院關於本案的判決其實是在 *Washington v. Davis* 案宣判之前作成的，也因此在其認為違反憲法增修條文第 14 條時，對本案並沒有太大助益。

本院並沒有說明為何在本案中沒有依照我們一般的程序——廢棄原判決並發回重審，以讓下級法院可以根據我們提出的決定，重新考量其判決。本院在 *Davis* 案中對於法律標準的觀點是：本院認為應該對 *Davis* 的聲請進行

實質上的分析。如果確是如此，我們應該也要容許上訴審法院在第一審時進行此分析。既然本院認為應該依照其所採取的法律標準，重新檢驗本案中的證據，那麼就特別需要發回更審。既然本案需要倚賴本院的指示，那麼本院的主要功能便不是在於檢視支持下級法院判決的證據。若以憲法層面來看為何需要發回更審，是因為被上訴人關於平等居住法的聲明——42 U.S.C. 第 3601 條以下——並沒有受到上訴審法院的審理。因為上訴審法院在決定合憲性的議題時，並沒有依照原本的作法考量法令上之聲明，因此可以認為發回更審絕對有其必要，而本院因為集中於 *Davis* 案所以未讓上訴審法院重新考量，也是造成此結果的原因之一。

即使本人承認本院決定推翻原判決的決定是適當的，而且，在重新檢驗目前發現的事實後，本人亦相信本院毋需進行冗長的討論，以決定關於種族歧視動機的標準（這是 *Davis* 案中所要求的），以及何謂違反憲法增修條文第 14 條。地方法院認為村莊的動機「是以立法保護財產的價值和村莊分區計畫的整體性」。上訴審法院認為此主張並無明顯錯誤，而本院在審查之後也並未

推翻。因此本院毋須列出在判斷是否確實有種族歧視的動機時，應該調查的各種「證據來源」或「適當的調查對象」。

本人認為應廢棄上訴審法院

的判決並發回更審，以令其重新考量法令議題，而如有必要，也應根據 *Washington v. Davis* 案考量合憲性議題。