

34. Florence Dolan v. City of Tigard 512 U.S. 374 (1994)

謝哲勝 節譯

判 決 要 旨

本院認為像是「約略比例原則」(rough proportionality) 這個用語可以把本院所認定為憲法增修條文第五條的要求作最好的詮釋。雖然並不要求經過精確的數學計算，但是 Tigard 市必須要就這個要求設置和提出的開發計劃所造成的衝擊在本質上和範圍上 (in nature and extent) 的關聯作一些各別的決定。

(We think a term such as "rough proportionality" best encapsulates what we hold to be the requirement of the Fifth Amendment. No precise mathematical calculation is required, but the city must make some sort of individualized determination that the required dedication is related both in nature and extent to the impact of the proposed development.)

關 鍵 詞

essential nexus (根本的連結)；reasonable exactions (合理的負擔)；reasonable relationship (合理的關係)；rational basis (理性的基礎)；rough proportionality (約略比例原則)；uncompensated taking (未予補償的徵收)。

(本案判決由首席大法官 Rehnquist 主筆撰寫)

事 實

相對人 Tigard 市的城市計劃委員會 (City Planning Commission) 對於聲請人 Dolan 擴充商店和塗鋪

停車場的申請許可附加條件，要求聲請人就其土地（1）沿著 Fanno 河留設公共綠地（a public greenway），用以儘量減少伴隨聲請人的開發而增加的不滲透地面（impervious surfaces）所可能惡化的泛濫（flooding），以及（2）設有行人／腳踏車專用道（pathway），用以緩和 Tigard 市中央商業區（Central Business District）的交通壅塞。聲請人對該委員會拒絕她的要求變更標準向土地使用訴願委員會（Land Use Board of Appeals）（簡稱「土地使用訴委會」）提起訴願，主張委員會對於在這個在土地上要有所設置的要求與聲請人提出的開發計劃並無關聯，並因而對於聲請人的財產構成憲法增修條文第五條規定的未予補償的徵收。「土地使用訴委會」認為（1）開發和留設綠地的要求彼此間有合理的關係存在，因為較大的建築和塗鋪的停車場會增加不滲透地面的範圍並因而會增加溢流到河裏的水量，（2）減輕因開發增加交通流量而造成的衝擊和要求設置專用道作為交通的替代方式彼此間有合理關係存在。奧勒岡州上訴法院以及奧勒岡州最高法院都維持這個看法。

聲請人對奧勒岡州最高法院的判決提起上訴，該判決認為

Tigard 市可以對聲請人的建築許可附加條件，要求聲請人就其部分土地要做防洪控制（flood control）及交通改善的設置。本院受理此一上訴。

判 決

廢棄奧勒岡州最高法院判決，其與本院見解不符部分發回更審。

理 由

在進行衡量聲請人的主張之前，本院必須首先決定「合法的州利益」（legitimate state interest）和這個城市所強加的許可條件之間究竟是否有「根本的連結」（essential nexus）。如果本院發現有連結（nexus）存在，那麼我們必須接著判斷這個強加負擔和這個提出的開發計劃所預期造成的衝擊之間必要的關聯程度（the required degree of connection）為何。

毫無疑問地，防止 Fanno 河沿岸的泛濫和減少中央商業區的交通壅塞都該當本院所認可的合法公共目的（legitimate public purpose）類型。Fanno 河沿岸的防洪和限制河流 100 碼範圍內防洪原（floodplain）的開發以乎同樣明顯

地有連結 (nexus) 存在。聲請人申請加倍擴充她的零售店，並且塗鋪她現在為碎石礫表面的停車場，這樣因此就會增加土地上不滲透地面的範圍並增加暴風雨雨水溢流到 Fanno 河的水量。Tigard 市試圖以提供交通的替代方式來減少交通壅塞的情形彼此間也是一樣有連結存在。

本院分析的第二部分得要決定，Tigard 市許可條件所強加負擔的程度和聲請人提出的開發計劃所預期造成的衝擊之間是否有必要的關係 (required relationship)。

本院認為由多數州法院所採取的「合理的關係」(reasonable relationship) 檢驗標準反而還要更接近聯邦憲法基準 (federal constitutional norm)。但是本院並非就要採取這個檢驗標準，一部分的理由是因為「合理的關係」這樣的用語似乎和憲法第十四增補條文平等保護條款之下的檢驗最低標準 (minimal level of scrutiny) 用語「理性的基礎」(rational basis) 有容易造成混淆的類似。本院認為像是「約略比例原則」(rough proportionality) 這個用語可以把本院所認定為憲法增修條文第五條的要求作最好的詮釋。雖然並不要求經過精確的數學計算，但是Tigard 市必須要就這個要求設置和

提出的開發計劃所造成的衝擊在本質上和範圍上 (in nature and extent) 的關聯作一些各別的決定。

如果聲請人提出的開發計劃已經某程度地越界占用了這個城市現有的綠地空間 (greenway space)，那麼要求聲請人提供她的土地或其他土地來作為一些給公眾的替代綠地空間將會是合理的。然而本案的情形並非如此。本院認為，由 Tigard 市的決定依據來看，這並不足以表現出留設防洪原 (floodplain easement) 和聲請人申請的新建築之間有必要的合理關係 (required reasonable relationship)。

關於行人／腳踏車專用道，Tigard 市認為聲請人所提出的較大零售設施計劃將會增加在中央商業區街道的交通流量，本院並不質疑這個看法的正確性。Tigard 市估計這個開發計劃將會造成每日多出約 435 進出人次。要求就街道、人行道以及其他公共通道進行設置一般來講是屬於避免由於土地使用計劃造成 [交通] 過於壅塞的合理負擔 (reasonable exactions)。然而從本案的卷證資料來看，Tigard 市並未能盡到說明因聲請人開發增加的汽車和腳踏車額外進出人次和 Tigard 市要求留設行人／腳踏車專用道 (pedestrian/bicycle

pathway easement)之間有合理關聯的義務。Tigard 市只是單純地認為設置專用道「可能可以抵銷一些交通需求…並減輕交通壅塞增加的情形。」

廢棄奧勒岡州最高法院判決，與本院見解不符部分發回更審。

大法官 Stevens 主筆，大法官 Blackmun 及 Ginsburg 連署之不同意見書

(1) 本院的約略比例原則檢驗標準 (a) 過於著重在財產所有權人的排他權利，(b) 對 Tigard 市執行一個公認合法、全面的土地使用計劃課予新的舉證責任，以及 (c) 讓一個依實質正當程序分析所加

以否認的類型復活；(2) 甚至在本院新的檢驗標準之下，本院在本案裏面所發現的缺失，最多也不過是無傷的錯誤罷了。

大法官 Souter 之不同意見書

當本院宣示了一個關於對土地利益強加的政府負擔和對於開發造成的負面效果之間必須的關聯程度的檢驗標準，本院 (1) 並沒有將這個檢驗標準適用到系爭案件的事實上，因為這個案件並沒有本院所說的問題；(2) 不當地給 Tigard 市課予提出關係證據 (evidence of relationship) 的負擔；並 (3) 因而移轉了舉證責任，不當地得出 Tigard 市敗訴的結論。