

15. *Zelman v. Simmons-Harris*

536 U.S. 639 (2002)

林春元、郭思岑* 節譯

判 決 要 旨

1. 憲法增修條文第 1 條的禁止設置宗教條款，是透過憲法增修條文第 14 條適用於各州，其禁止州通過有促進或禁止宗教之「目的」或「效果」的法律。

(The Establishment Clause of the First Amendment, applied to the States through the Fourteenth Amendment, prevents a State from enacting laws that have the “purpose” or “effect” of advancing or inhibiting religion.)

2. 我們相信本案中系爭計畫是真實的私人選擇計畫……俄州的計畫在各方面都是宗教中立。該計畫是俄州一多面向的一般性計畫的一環，目的是為了提供表現不佳的學區兒童教育機會。該計畫直接向一廣泛群體的個人提供教育補助（即有學齡子女住在克里夫蘭學區的家長），而不考慮其宗教為何。

(We believe that the program challenged here is a program of true private choice.....the Ohio program is neutral in all respects toward religion. It is part of a general and multifaceted undertaking by the State of Ohio to provide educational opportunities to the children of a failed school district. It confers educational assistance directly to a broad class of individuals defined without reference to religion, *i.e.*,

*台灣大學法律碩士，台大環境政策與法律中心專任助理。

any parent of a school-age child who resides in the Cleveland City School District.)

關 鍵 詞

education (教育); establishment clause (禁止設置宗教條款); true private choice (真實的私人選擇); neutral with respect to religion (宗教中立); sectarian/religious school (宗教／宗教性學校)。

(本案判決由首席大法官 Rehnquist 主筆撰寫)

事 實

登記於克里夫蘭市學區的兒童超過 7 萬 5 千人，其大部分來自低收入與少數族群家庭。該學區中的家庭有能力將孩子送至市內公立學校以外的學校就讀者甚少。然而，克里夫蘭公立學校的表現在全國公立學校評鑑中一直屬於最差的等級。1995 年時，一聯邦地方法院認為克里夫蘭學區有「重大危機」，並將整個克里夫蘭學區交由俄亥俄州（以下稱俄州）政府管理。不久之後，俄州政府的稽核員認為克里夫蘭的公立學校「陷於美國教育史上或許不曾有過的危機中」。俄州設立了 18 個標準，而該學區的表現無法符合任一

項的最低可接受標準。九年級的 10 個學生中，只有 1 人可以通過基測；與其他俄州公立學校學生相比，該學區所有年級學生的表現都十分低落。超過三分之二的中學生輟學或在畢業前退學。在可以順利晉級到高年級的學生中，仍有四分之一的學生無法畢業。無法畢業的學生中，能閱讀、書寫或計算的學生，跟其他城市的中輟生比起來，人數甚少。

由於克里夫蘭學區有此情形，俄州因此通過了領航員獎學金計畫，提供該州中有或曾有「聯邦法院下令要求州督導員監督與營運管理」的學區中的家庭相關財務補助。克里夫蘭學區是俄州中唯一符合此一要件者。

該計畫提供受補助學區中

的家長兩種基本的協助。第一，該計畫提供就讀公立學校或就讀參與本計畫之私立學校的學費補助，由家長決定就讀公立或私立學校；一開始是提供從幼稚園到三年級的學費補助，此後每年擴張，一直補助到八年級。第二，該計畫提供選擇留在公立學校的學生家教協助。

該計畫的學費補助項目是為了提供受補助學區內的家長有教育選擇。任何私立學校，不論其是否為宗教性或非宗教性學校，只要其位於受補助學區範圍內且符合俄州的教育標準，都可以參加該計畫。參加該計畫的私立學校必須同意不得基於種族、宗教或族群的理由而有所歧視，也不得「倡議或促進非法行為或教導對任何人或群體基於種族、族群、原國籍或宗教的仇恨」。任何位於受補助學區隔壁學區的公立學校也得參加該計畫。所有參與該計畫的公立與私立學校，都必須依照該州督導設立的規則與程序讓學生入學。

學費補助的分配是根據家長的經濟需求。收入位於貧窮線下 200% 的家庭有優先權，得獲得私立學校學費 90% 的補助，上限為 2,250 美金。對於其他家庭，該計畫補助 75% 的學費，上

限為 1,875 美金。

家教協助則是針對所有選擇留在公立學校者，提供家教費用補助。家長們安排註冊在案的家教們協助孩子，再將家教服務的帳單寄送給州政府付費。低收入戶家庭可獲得 90% 的費用補助，上限為 360 美金。其他學生則可獲得 75% 的費用補助。

該計畫自 1996—1997 學年度起在克里夫蘭學區施行。1999-2000 學年度時，有 56 個私立學校參與該計畫，其中有 46 個（占 82%）為有宗教性質者。隔壁學區中則沒有任何公立學校參與該計畫。獲得學費補助的學生超過 3,700 人，他們大部分（96%）都就讀於有宗教性質的學校。有 60% 的學生是來自於貧窮線家庭或低於貧窮線的家庭。1998—1999 學年度間，約有 1,400 位克里夫蘭的公立學校學生獲得家教協助，該數字於 1999—2000 學年度時，預計成長為兩倍。

領航員計畫是該州強化克里夫蘭學生教育選擇的計畫下的一環，教育選擇強化計畫是為了因應 1995 年的學區接管，包括管理社區學校與磁性學校的計畫。社區學校是根據州法獲得財務補助，但仍由各校學校委員

會而非學區進行管理的學校。這些學校享有學術獨立性，得聘請自己的教師並決定課程。它們不可有宗教性質，應以抽籤的方式決定學生的入學。1999—2000 學年度間，克里夫蘭有 10 個新設的社區學校，就讀的學生超過 1,900 名。社區學校每收一名學生可從州政府處獲得 4,518 美金的補助，獲得的補助是參加領航員計畫者的兩倍。

磁性學校是由地方學校委員會進行管理，強調特別的科目領域、特別的教學方法或對學生有特別服務的學校。磁性學校每收一個學生，學區可以獲得 7,746 美金的補助，包括州政府的 4,167 美金，與傳統公立學校每收一個學生可得的補助相同。1999 年時，克里夫蘭的家長可以在 23 個磁性學校中進行選擇，這些學校從幼稚園到八年級總共收了 13,000 個學生。

1996 年時，被上訴人（一群俄州的納稅人）在俄州法院針對俄州的領航員計畫提起州訴訟與聯邦訴訟。俄州最高法院駁回聯邦訴訟的部分，但認定該計畫違反俄州憲法的某些程序規範。州議會立即補正程序瑕疵，但並未更動上述討論的條文。

被上訴人於 1999 年 7 月向

美國聯邦地方法院起訴，主張領航員計畫違反美國憲法的禁止設置宗教條款，要求法院禁止重新通過該計畫。地方法院在 1999 年 8 月時發出假處分，禁止進一步執行該計畫，並於 1999 年 12 月以簡易判決判定被上訴人勝訴。上訴法院於 2000 年 12 月時肯認地方法院判決（意見非常分裂），認為該計畫有促進宗教的「主要效果」，抵觸禁止設置宗教條款。

判 決

上訴法院判決應予以駁回。

理 由

憲法增修條文第 1 條的禁止設置宗教條款，是透過憲法增修條文第 14 條適用於各州，禁止州通過有促進或禁止宗教之「目的」或「效果」的法律。系爭計畫是為了提供貧窮小孩教育協助的世俗目的並無爭議。因此，本案的爭點在於俄州的領航員計畫是否有違反禁止設置宗教條款。

為了回答此一問題，我們一直以來都清楚地區分直接提供協助給宗教學校的政府計畫與

真實的私人選擇計畫，即只是因為私人的真實自主選擇而有協助宗教學校結果的計畫。我們對直接協助宗教學校的計畫是否合憲的見解在過去 20 年有「相當的改變」，但我們對真實的私人選擇計畫的見解則維持一致。我們曾經三次遇到提供廣大個人協助的中立政府計畫，獲協助的個人卻將補助交給宗教學校或宗教機構，此種計畫是否違反禁止設置宗教條款的挑戰。在這三個憲法挑戰中，我們都予以駁回。

在 Mueller 案中，明尼蘇達州一授權減少各種教育費用（包括私立學校學費）稅賦的計畫，被主張違反禁止設置宗教條款。即便該計畫的絕大受益者（96%）是小孩就讀宗教學校的家長，我們仍駁回這樣的主張。我們一開始先聚焦於受益者的類型，發現由於受益者涵蓋「所有的家長」，包括「孩子就讀於非宗教性或宗教性私立學校」的家長。其次，我們審視計畫整體，強調私人選擇的原則，指出宗教學校之所以會獲得公共經費，「僅是因為多名學齡兒童的家長各自的私人選擇的結果」，該計畫確實是真實的私人選擇計畫，沒有證據顯示州政府故意

將誘因導向宗教學校，此足以讓該計畫通過禁止設置宗教條款的審查。

在 Witters 案中，我們運用同樣的論證，駁回一職業獎學金計畫有違禁止設置宗教條款的主張。該職業獎學金計畫係提供學費補助給為了成為牧師而就讀於宗教機構的學生。審視該計畫整體，我們發現，「補助之所以最後流向宗教機構，僅是因為受補助者真實的獨立私人選擇。」我們進一步指出，跟 Mueller 案一樣，「該計畫的補助對象，並不考慮受益機構是宗教性或非宗教性、是公共性或非公共性。」有鑑於此，我們認為該計畫並不違反禁止設置宗教條款。

在該案中，有五位大法官在各自的意見書中強調從 Mueller 案而來的一般原則，即因為個別受補助者而流向宗教機構的政府補助金額與合憲與否無關。因此，我們的判決並不是根據有多少個受補助者選擇將政府補助花在宗教學校上，而是一般而言，受補助者是否獲得將補助花在其自己選擇的學校或機構的權利。

最後，在 Zobrest 案中，我們適用 Mueller 與 Witter 的原

則，駁回對一聯邦計畫是否符合禁止設置宗教條款的質疑，該計畫係允許手語翻譯員協助就讀於宗教學校的聾生。回顧先前的判決，我們在該案中指出，「中立地提供利益給一廣泛群體的公民，而不考慮其宗教的計畫，不違反禁止設置宗教條款。」我們再次審查系爭計畫整體，指出該計畫「係中立地將利益分配給任何符合『身心障礙』的孩童」。我們指出，「該計畫最主要的受益者，是身心障礙兒童，而非宗教學校。」

我們更進一步說明，「藉由賦予家長依其意志選擇學校的自由，該法確保了政府補助的翻譯員之所以會出現在宗教學校中，僅是因為個別家長的私人決定。」我們的焦點再次放在中立性以及私人選擇的原則之上，而非該計畫受益人中就讀於宗教學校的人數。

從而，Mueller 案、Witters 案與 Zobrest 案已清楚說明，當政府補助計畫是宗教中立，直接提供協助給一廣泛群體的公民，公民完全基於其真實獨立的私人選擇，而將政府補助交至宗教學校時，該計畫並不違背禁止設置宗教條款。

我們相信本案中系爭計畫是真實的私人選擇計畫，與

Mueller 案、Witters 案以及 Zobrest 案一致，因此合憲。與上述案件一樣，俄州的計畫在各方面都是宗教中立。該計畫是俄州一多面向的一般性計畫的一環，目的是為了提供表現不佳的學區兒童教育機會。該計畫直接向一廣泛群體的個人提供教育補助（即有學齡子女住在克里夫蘭學區的家長），而不考慮其宗教為何。該計畫允許該學區內的所有學校參加，無論其為宗教性或非宗教性。隔壁學區的公立學校亦可參加，也有經濟誘因參加該計畫。該計畫中唯一的優先考慮是低收入戶，其可獲得較多協助，且參與計畫的學校應優先讓其入學。

該計畫並沒有讓計畫「偏離」倒向宗教學校的「財務誘因」。「當補助的分配是根據中立、非宗教性的基礎，不偏袒宗教也不歧視宗教，無差別地提供補助給宗教性與世俗的受益人時，這樣的誘因並不存在」。事實上系爭計畫反而為宗教學校創造了財務的反誘因，因為私立學校的補助只有政府給社區學校補助的一半，只有磁性學校補助的三分之一。鄰近的公立學校若選擇讓參加計畫的學生入學，可獲得的補助是州政府給予

私立宗教學校補助的兩倍到三倍。

被上訴人提出，即便該計畫沒有給家長選擇宗教學校的財務誘因，也創造了「州政府贊同宗教行為與信仰的公共印象」。不過我們不斷指出，任一個合理的觀察者都不可能認為中立的私人選擇計畫承載了政府同意的許可證。

也沒有證據顯示系爭計畫並沒有真正提供克里夫蘭的家長有為其子女選擇世俗教育的機會。克里夫蘭的學童有廣泛的教育選擇：他們也許可以像以前一樣留在公立學校，並獲得家教補助；領取獎學金，並選擇宗教學校；領取獎學金，並選擇非宗教性的私立學校；就讀社區學校；又或者就讀磁性學校。參與該計畫的 56 個公立學校中有 46 個是宗教學校的事實，並不會讓其抵觸禁止設置宗教條款。與該條款相關的問題是，俄州是否強迫家長將孩子送到宗教學校，要回答這個問題就必須評估俄州提供克里夫蘭學童的所有選項。在所有選項中，只有一樣是取得獎學金並選擇宗教學校。

大法官 Souter 認為，由於現在有較多的宗教性私立學校參加該計畫，該計畫本身必然在某

程度上抑制非宗教性私立學校的參與。然而克里夫蘭學區中宗教性私立學校會比較強勢，並不是由於該計畫的緣故；這是很多美國城市共通的現象。參加該計畫的克里夫蘭私立學校中固然有 82% 是宗教性學校，但俄州的私立學校中有 81% 是宗教性學校亦為實情。再者，若賦予這個數字憲法上的意義，將會造成弔詭的結果，使得中立的學校選擇計畫可能在俄州某些地方是允許的（例如私立學校中宗教性學校比例較低的哥倫布斯），但在俄州認為最需要此種計畫但宗教學校卻恰巧更多的內陸城市克里夫蘭卻不合憲。

被上訴人與大法官 Souter 指稱，即便我們不把焦點放在參與學校中的宗教性學校的數目上，我們也應該給予 96% 的獎學金獲獎人都就讀於宗教學校這個事實憲法上的重要性。他們主張，即便家長們一直說他們有真實的選擇，但此一事實即證明家長們缺少真實的選擇。我們無需詳細考慮這個論點，因為我們在 Mueller 案中已經明白地拒絕此論點。我們在該案中認為有獲得學費減免的家長有 96% 把學費付給宗教學校此一事實並無憲法意義。

被上訴人與大法官 Souter 引用 96% 這個數字提出質疑，是忽略了以下幾個數字：(1) 有超過 1,900 名克里夫蘭的孩子就讀於社區學校；(2) 有超過 13,000 個學生選擇就讀磁性學校；(3) 有超過 1,400 名學生就讀傳統公立學校並獲得家教協助。將上述數字的一部分或全部納入 1999—2000 學年度就讀非傳統學校的分母中，就讀宗教學校的比例會從 96% 跌至 20%。96% 這個數字代表的也只是特定年度的情形。1997—1998 學年度中，只有 78% 的獎學金接受者就讀宗教學校。

被上訴人最後主張我們應該參考 *Committee for Public Ed. & Religious Liberty v. Nyquist* 一案，作為決定案件的基礎。我們基於兩個理由反對之。首先，*Nyquist* 案中的計畫跟本案中的計畫有相當大的差別。*Nyquist* 案中的計畫是涉及紐約一個僅提供私立學校與私立學校學生家長包裹式福利的計畫。雖然該計畫的立法目的顯然是為了世

俗的目的，但本院認為該計畫的「功能無可懷疑地是提供私人宗教性機構的財務支持」。本院指出，該計畫的起源是因為私立宗教性學校面臨了「漸趨嚴重的財務問題」。因此該計畫是提供直接的財務補助給宗教學校。事實上，該計畫明白禁止公立學校或其學生家長的參與。俄州的計畫並沒有這些特點。

其次，我們不認為 *Nyquist* 案適用於如同本案例中直接提供補助給廣泛群體公民，而無涉宗教的中立教育補助計畫。

綜上所述，俄州的計畫是完全的宗教中立。其直接提供利益給一廣泛光譜的個人，僅以財務需求與居住於特定學區為要件。該計畫使這些人得在公立與私立學校、宗教或非宗教學校間作出真正的選擇。因此，該計畫係為真實私人選擇計畫。我們遵循本院過去駁回挑戰一系列類似計畫合憲性的決定，認為該計畫並未違反禁止設置宗教條款。

(意見書略)