

28. Everson v. Board of Education of Ewing Township

330 U.S. 1 (1947)

葉守智、馬緯中 節譯

判 決 要 旨

1. 州所制定之法律既滿足公眾之需求，亦符合受該法直接影響者之個別意欲，則對此項立法本院何能有充足理由以認定立法機關錯估公眾需求。
(The fact that a state law, passed to satisfy a public need, coincides with the personal desires of the individuals most directly affected is certainly an inadequate reason for us to say that a legislature has erroneously appraised the public need.)
2. 本院須依聯邦憲法增修條文第一條所加之前開限制，檢驗紐澤西州之立法。若該項立法係在該州憲法權力範圍以內，縱其已接近權力之邊緣，本院仍不得據以宣告該項立法無效。
(We must consider the New Jersey statute in accordance with the foregoing limitations imposed by the First Amendment. But we must not strike that state statute down if it is within the state's constitutional power even though it approaches the verge of that power.)
3. 於保護紐澤西州公民對抗州立教會之際，本院仍須謹慎以確保不至於無意中，遏制紐澤西州將一般性州法利益擴大於無關有無宗教信仰之全體公民。
(we must be careful, in protecting the citizens of New Jersey against state-established churches, to be sure that we do not inadvertently prohibit New Jersey from extending its general State law benefits to all its citizens without regard to their religious belief.)

4. 聯邦憲法增修條文第一條要求州對宗教團體及非宗教團體應保持中立，惟該條不要求州成為此等團體之對立者。州權既不用以妨礙宗教，亦不用以促進宗教。

(That Amendment requires the state to be a neutral in its relations with groups of religious believers and non-believers; it does not require the state to be their adversary. State power is no more to be used so as to handicap religions, than it is to favor them.)

5. 聯邦憲法增修條文第一條於政教間築起分隔之牆。此道隔牆須維持其高度，且堅不可摧。本院對此不容許任何輕微之破壞。然紐澤西州於本案中未嘗破壞此一分離政教之隔牆。

(The First Amendment has erected a wall between church and state. That wall must be kept high and impregnable. We could not approve the slightest breach. New Jersey has not breached it here.)

關 鍵 詞

due process(正當程序); tax-raised funds(加稅基金); the Bill of Rights (權利法案); tithes (什一稅); a wall of separation between Church and State (政教分離的隔牆); the establishment of religion clause (禁止設立國教條款)

(本案判決由大法官 Black 主筆撰寫)

事 實

紐澤西州的一項法律授權學區教育當局，就孩童往返學校的通勤事宜，制定規則或訂定合約。依上開法律授權，鎮 (township) 教育委員會計畫補貼學童家長花費在其孩童搭乘大眾運輸系統下運

行的定期公車所支出的費用。其中部分金額，被用來支付社區中一些孩童就讀天主教教區學校的通勤費用。這些天主教學校的運作，受天主教神父的監督，除了一般世俗教育外，也提供天主教信仰的宗教教育課程。該州某學區的納稅人向該州法院提起訴訟，質疑鎮教育委

員會補貼教區學校學生家長學童通勤費用之合憲性。本案中並未爭執排除營利性質的私立學校，是否會違反法律應平等保護公民之問題；同樣地，也沒有任何記錄顯示，學區中的孩童選擇公立學校或天主教學校就讀，係基於交通費用成本的考量。州法院判定該項計劃違憲，紐澤西州最高法院¹（the New Jersey Court of Errors and Appeals）駁回原判決。

判 決

原判決應予維持。

理 由

紐澤西州的一項法律授權地方學區，就孩童往返學校的通勤事宜，制定規則或訂定合約。被上訴人係鎮（township）教育委員會，依上開法律授權，補貼學童家長花費在其孩童搭乘大眾運輸系統下運行的定期公車所支出的費用。其中部分金額，乃用來支付社區中一

些孩童到天主教的教區學校上課的通勤費用。這些教會學校，除了提供世俗教育之外，還教授學生遵循宗教教條和天主教信仰禮拜儀式的正規宗教教育。這些學校的管理監督者為天主教神父。

上訴人其身份為直接納稅人，向該州法院提起訴訟，爭執教育委員會補貼教區學校學生家長學童通勤費用的權利。上訴人主張，依上開法律以及依該法律所通過的決議，同時違反了該州憲法與聯邦憲法。法院認為，依照該州憲法規定，立法機關並無授權這類給付的權力。紐澤西州最高法院（The New Jersey Court of Errors and Appeals）駁回此案，認為上開法律與依該法律所通過的決議，二者均未與係爭的州憲或聯邦憲法的條款相牴觸。

既然到目前為止，當事人對於上開法律的攻擊，並未基於該法律部分的文義，剝奪了就讀私立學校的學童爭取享有該州補助其通勤費用的福利，本院就無須考慮這部分的排除規定（exclusionary

¹ The New Jersey court of Errors and Appeals 為 1948 年以前，紐澤西州的最高審判機關，其管轄的案件包含：衡平法案件（Chancery）、遺囑認證與管理案件（Probate）、民事訴訟案件（Civil actions）、少年家事案件（Children and domestic relations）、刑事訴訟案件（Criminal actions）。請參閱下列網址：
<http://www.njarchives.org/links/webcat/queries/sjerror.html>
<http://www.njarchives.org/links/webcat/courtstructure.html>
目前該州的最高審判機關為 The Supreme Court。

language)，而在此當事人亦未提出任何與上開法律合憲性有關的疑問。況且，如果該項排除條款遭到正當的質疑，本院也無法得知，紐澤西州最高審判機關是否會將該項法律解釋為：排除所有小學生團體的學校通勤費用補貼，即使是爭取這項福利的私立學校學生也不例外。因此，關於係爭問題，本院只就反對該法律並未普遍授權補助紐澤西州學童通勤費用的主張之法律效力加以考慮。

本案唯一的爭點，在於上開州法及依其所作成的決議，就授權補貼教區學校學童家長而言，是否違反了聯邦憲法？這可以從兩方面來說明：第一、授權州對某些人之私有財產課徵稅捐，用以贈予他人作為其私人目的使用。以此為由，這違反了聯邦憲法增修條文第十四條的正當法律程序條款。第二、上開法律及依其所作成的決議，強制居民納稅，以支持與維持致力於天主教信仰與其宗教正規教學的學校。以此為由，乃認係運用州的

權力支持教會學校，係違反聯邦憲法增修條文第一條的禁令²。

在上述第一點中，關於正當法律程序的論點在於州法律課徵某些人稅捐而將之用以資助他人以成就其私人目的。這又可分為兩個部分來說明：第一、州不能對 A 課徵稅捐，以補助 B 的小孩到教會學校就讀所需通勤費用的成本。也就是說，上開法律之所以違反正當法律程序條款³，乃因為小孩被送到這些教會學校上課，係滿足其父母的個人願望，而非基於所有孩童之一般教育的公共利益。此項論點如果成立，那麼禁止該州補助孩童上學通勤費用的規定，應平等適用於所有非公立學校，不論是教會所經營的，或是其他非政府之個人或團體所經營的學校，都應包含在內。然紐澤西州立法機關已經決定由加稅基金（tax-raised funds）給付所有學校孩童交通車費用，以滿足此項公共目的，自應包括那些就讀教區學校的孩童在內。紐澤西州最高法院亦持相同見解。通過一

² 憲法增修條文第一條原本只限制聯邦國會而不限制各州立法機關。十九世紀後，司法部門更裁決第一增修條文乃涵蓋於第十四增修條文中，且一體適用於州和地方政府。參劉慶瑞著，比較憲法，自刊，民國七十九年七月五版，頁八十四；傅崑成等編譯，美國憲法逐條釋義，123 資訊，民國八十年八月，頁一零八。

³ 正當法律程序條款（Due Process of Law），是一項簡明但卻非常重要的條款，其表示「任何州，如未經適當法律程序，均不得剝奪任何人的生命、自由或財產。」憲法上有關此規定者，共有兩項條款，其中第五增修條文是直接針對聯邦政府，第十四增修條文則適用於州政府。參傅崑成等編譯，前揭書，頁一一九、頁一三四。

項州法以滿足公共需求,同時也正好符合最直接相關的個人之私慾。此項事實,對我們來說,當然非屬充分之理由,認定該州立法機關錯誤評估了公共的需求。

的確,在極少數的情況之下,本院可以基於加稅基金之使用不符合公共目的為由,宣告州所制定的法律違憲而無效。但是本院也曾指出,此一影響深遠的權力行使必須格外慎重,否則將嚴重縮減州為公共福利而立法的權力 - 此種權力正是各州必須存在的主要理由。改變地方現狀將引發一些新的地方問題,這可能會使得該州人民與地方當局相信,法律所允許的全新公共服務型態,對於提升該州一般人民的福利有其必要性。聯邦憲法增修條文第十四條並未剝奪州處理個別問題的權力。

在此已毋庸爭論那些旨在促使學童有機會接受世俗教育之立法是否有助於公共目的之達成。同樣的,立法補貼經濟狀況較差的家長或是所有家長孩童乘車費用的支出,能夠使得孩童們可以搭乘公共交通車往返學校,而不必冒著交通上的風險,以及其他因徒步或轉乘途中受到意外傷害的危險。是以不能因此而推論:上開法律關於「加稅基金得就個人以有助於達成公共計畫之方式所為的支出加

以補助」之規定,係基於私的目的而非公共目的。給予個人補助金與信貸,例如:農人、房屋所有人,或是私營交通運輸系統的所有人,或是像其他各行各業,這在該州與我國歷史上均為相當常見之作法。

就某方面言,正當法律程序論證的第二部分與前述第一部分有所不同,其主張為了孩童至教會學校就讀的通勤事宜而徵稅,構成了該州支持某一特定宗教的事實,倘若上開法律基於此一理由被宣告無效,乃因其違反了聯邦憲法增修條文第一條不得立法設立國教的禁令。我們接下來所要探討的,正是上訴人在其第二項主張中所提出之此一精細的問題。

在第二點中,上開紐澤西州法律被質疑是一項「關於設立國教的法律」。透過聯邦憲法增修條文第十四條而適用於各州之聯邦憲法增修條文第一條要求:「不得制定關於設立國教的法律,或禁止信教自由」。聯邦憲法增修條文第一條中的這些用語,清楚反映出早期美國人對於當時所處環境的內在心境,以及為了維護他們本身及其後代子孫的自由,強烈希望能夠根絕某些慣例。毫無疑問的,他們的目標並未完全達成。雖然到目前為止,國家已經朝著這個方向發展,

但是諸如「關於設立國教的法律」這類的措辭，或許已不再像從前一般，能夠如此清楚地提醒當今美國人去關注那些當初使得這些措辭被寫入「權利法案」(Bill of Rights)⁴ 中的種種弊害、恐懼、以及政治上的問題。上開紐澤西州法律是否為關於「設立國教的法律」，需要更進一步了解該條文用語的意義，特別是有關強迫課稅的部分。因此，似乎應該扼要地回顧一下，形成與採納上開憲法規定用語當時之時代背景與外在環境。

從歐洲來到我國的早期移民，在比例上有很大一部分，係為逃離各種迫使他們必須支持與參加政府所贊助教會的法律之奴役。就在幾個世紀以前，也就是與美國殖民同一個時期，那是個充滿混亂、內戰與迫害的時代，當時之所以如此，很重要的原因是由於國定的教派，決意維持其在政治上與宗教上至高的權威。有了政府力量

對於他們的支持，宗教迫害事件在不同的時期與不同的地點不斷地上演：天主教徒迫害新教徒，新教徒迫害天主教徒，某個新教教派迫害另一個不同教義的新教教派，某種形式天主教信仰的教徒迫害有著另一種形式天主教信仰的教徒，而不論是新教徒或是天主教徒，則都迫害猶太教徒。為竭盡所能地強迫人民向恰好得勢並在特定時點與政府結盟的宗教團體獻上忠誠，許多人因而被罰款、被判入獄、被殘酷地拷打，甚至被殺害。而之所以被處刑的這些罪行，只不過像是對國家教會牧師說話無禮、不加入這些教會、表示不信仰這些教會的教義，或拒絕繳納稅捐與什一稅⁵ (tithes) 以支持這些教會等等的這類事情。

這些舊世界 (the old world) 的慣例不但被移植，而且還在新大陸 (new America) 的土地上蔓延開來。這種由英國國王 (English

⁴ 權利法案 (the Bill of Rights) 為美國憲法增修條文第一條至第十條，旨在約束聯邦政府，以期鞏固州政府之權力與保障人民之基本權利，故起初內容不具限制州政府權力行使之效力；而在聯邦憲法第十四條增修條文通過後，權利法案之適用擴及各州，使各州政府之行為亦受聯邦憲法增修條文第一條至第十條之拘束，此修憲案於一八六八年經各州認可而生效，自此，權利法案所保證，得以對抗聯邦政府之基本權利，解釋上亦可同樣用以對抗各州政府所行使之權力。參史慶璞，美國憲法與政府權力，三民書局，民國九十年四月初版，頁六五、六六。

⁵ 什一稅，是歐洲封建時代基督教會向成年教徒徵收的一種宗教稅。要求教徒將年所得十分之一繳付教會。公元六世紀時，教會以聖經中要求農牧產品十分之一“屬於上帝”的典故，開始徵稅。歐洲大多國家，十八世紀時先後廢除了此項宗教稅，英國一直到一九三六年才完全廢除。

Crown) 所給與個人或公司的特許狀 (charter), 指明得制定支配殖民地居民命運的法律, 並授權這些個人與公司設立宗教機構, 無論是信者或不信者, 全都被要求必須支持並加入這類宗教組織。此種權力的行使, 伴隨著許多舊世界習慣與迫害的重現: 天主教徒發現自己因本身信仰而被迫害, 並且失去了法律的保護; 遵循自己良心的貴格教派信徒 (Quakers) 身陷囹圄; 浸禮教徒 (Baptists) 對於某些具有支配地位的新教教派而言, 乃特別的可憎; 信仰不同的人, 在某個特定地區恰巧居於少數時, 他們也會因為毫不動搖地堅持只以依照其良知的方式來禮拜上帝, 而遭受迫害。所有這些不信奉國教者, 不得不支付什一稅以及其他賦稅, 用以支持那些政府所保證的教會 (government-sponsored churches) — 即使那些教會的牧師宣講煽動性的佈道, 企圖藉由激起對於不信奉國教者的強烈敵意, 以加強與鞏固其所建立的信仰。

這些慣例變得如此悉鬆平常, 以致震撼了愛好自由的殖民地居民, 進而產生痛恨的感覺。強迫課稅用以支付牧師的薪水, 並且建構與維持教會和教會的財產, 這激起了居民的憤慨。我們可以發現聯邦憲法增修條文第一條中的措

辭, 就是導因於這樣的感受。雖然在整個殖民地中沒有任何一個地區, 也沒有任何一個團體, 能被合理地賦予喚醒人們的情感的功勞, 使得宗教自由的規定得以納入「權利法案」的條款中, 然而在維吉尼亞州 (Virginia), 政府所設立的教會在政治事務上已具有支配性的影響力, 而許多過當的行為引起了大眾廣泛的注意, 該州為此一行動提供了主要的催化作用與合法的領導地位。該州的居民和其他地方的居民一樣, 確信唯有剝奪一個政府對於任何或所有宗教團體課徵稅捐、提供支持或在其他方面加以協助, 或是妨礙任何宗教個人或團體之信仰的一切權力時, 個人的宗教自由才可能獲得徹底的實現。

爭取宗教自由的行動, 在維吉尼亞州為了支助國家教會而徵稅的問題上達到戲劇性的高潮。湯瑪士傑佛遜 (Thomas Jefferson) 與詹姆士麥迪遜 (James Madison) 領導反對這項徵稅的抗爭活動。麥迪遜寫下其偉大的請願與抗議書 (Memorial and Remonstrance) 反對該項法律。他在請願與抗議書中雄辯論證真正的宗教不需要法律的支持; 不論信者或不信者, 沒有人應該被課稅以支持任何種類的宗教組織; 社會之最佳利益要求人

們心智始終保持完全的自由；那些殘酷的迫害則是政府設立國教所不可避免的結果。麥迪遜的抗議書受到整個維吉尼亞州的強力支持，同時使得州議會（Assembly）將建議採取此一課稅措施的提案延至下個會期討論。當這項徵稅提案在下個會期再次被提出時，它不但在委員會就無疾而終，而且州議會還頒佈了著名的由湯瑪士傑佛遜起草之「維吉尼亞州宗教自由法」。該法律的序言其中提到：

全能的上帝創造了自由的心智；所以任何藉由俗世之懲罰、壓迫或剝奪其公民資格，來左右自由心智的企圖，終將只會造就種種虛偽和卑鄙的習慣，而背離了我們宗教的神聖創始者之美意（plan），因為祂是軀體與精神之主，祂無所不能，但祂並不採取向我們軀體或精神施以強制的方式來宣揚祂的旨意；強迫一個人，作金錢的奉獻，用以宣揚他自己所不相信的主張，這是罪孽深重且專制的行為；甚至逼迫一個人去支持其本身所信教派的某個傳教士，也是剝奪該人樂於向足為其道德典範的特定牧師捐獻之隨心所欲的自由。

同時，該法律本身則規定：

任何人都應該被強迫經常接觸或支持任何宗教儀式、場所、或牧師；其身體與利益亦不該被逼

迫、限制、妨害、或是加重其負擔；在另一方面，也不該因其宗教見解或信仰而受苦

本院之前承認，聯邦憲法增修條文第一條中的規定（在草擬與通過時，麥迪遜與傑佛遜扮演著主導的角色）與維吉尼亞州上開法律有著相同的目的，同時也試圖提供同樣的保護，以對抗政府妨礙宗教自由。在聯邦憲法增修條文第十四條通過施行之前，聯邦憲法增修條文第一條並不能用來對各州加以限制。大部分的州很快地也對於宗教自由提供了類似的憲法（州憲）上保護。然而，某些州卻堅持了近半世紀，對於信教自由施以諸多限制，同時歧視與排斥一些特定的宗教團體。近幾年來，就禁止設立國教之規定所關注的重點來看，經常產生疑問的是關於州補助教會學校的提案，以及力求在公立學校中，依照特定教派之教義展開宗教教學。某些教會，若非尋求就是接受了州對其學校財務上的支持，而在這裡，努力獲取州補助或接受州補助的，並不限於特定的信仰。大體而言，州法院均忠實地遵守各該州憲法條文所明定之保護宗教自由和政教分離的規定。然而，他們的判決卻顯示關於課稅的立法，究係為了提供資金以用於一般大眾的福利，或是企圖支持傳佈宗教的

組織，實難劃出一條明確的界線。

聯邦憲法增修條文第一條的意義及範圍，係基於過去的歷史與弊害，設計用以永久壓制與防止設立國教或禁止信教自由，關於此一部分，早在聯邦憲法增修條文第十四條使聯邦憲法增修條文第一條之規定得適用於州以前，已多次透過本院的判決詳加說明。自從聯邦憲法增修條文第十四條的規定，被解釋為得使聯邦憲法增修條文第一條的禁令適用於限制各州剝奪宗教自由的行為上，本院在處理個人宗教自由案件的判決中，一直以來都接受這些更早期的案例所賦予上開憲法增修條文的廣泛意義。這是充分的理由，對於「禁止設立國教條款」，也給予相同的適用與廣義的解釋。這些彼此互補的條款，其相互之間的關係，完整總結於南卡羅萊納州上訴法院（Court of Appeals of South Carolina）的宣示之中，其經本院認可，引用於 *Watson v. Jones* 一案：「為了維護公民自由，我國政府的架構已將世俗的典章制度，從宗教干預下解救出來，另一方面，也同時確保宗教自由免於受到政府公權力（civil authority）的侵犯。」

聯邦憲法增修條文第一條的「禁止設立國教條款」，至少包含

下列意義：無論是州或者聯邦政府都不能建立教會；不得通過法律，以援助某一宗教，或援助所有宗教，或偏袒某一宗教而給予其他宗教所沒有的優惠；不得強迫或左右一個人違背其意志去上或者不去上教會，或是強迫其表白一種信仰或不信仰任何宗教；任何人不得因其接受或表明信仰或是不信仰某個宗教，或者參加或不參加教會而受到處罰；不得以任何數額的課稅，支持任何宗教活動或組織（不管其以何名義或採用何種形式來傳佈或實踐宗教）；無論州或聯邦政府皆不得公開或秘密地參與任何宗教組織或團體的任何事務，反之亦然。在傑佛遜藉由法律條款以反對設立國教的用語中，即試圖建立「政教分離的隔牆」（a wall of separation between Church and State）。

我們必須依照之前聯邦憲法增修條文第一條所加諸的限制，考量紐澤西州的法律，然只要該州法律是在該州憲法權力範圍以內，即使接近其權力的邊緣，我們仍不可以宣告該州法律違反憲法而無效。紐澤西州以加稅基金支持傳佈任何教會教義及信仰的機構，係不符聯邦憲法增修條文第一條「禁止設立國教」條款的規定。另一方面，憲法增修條文的其他文義，也

要求紐澤西州不能剝奪個別的天主教徒、路德教徒、伊斯蘭教徒、浸禮教徒、猶太教徒、衛理公會教徒、無神論者、長老會教友，或其他任何信仰的成員獲得公共福利立法的利益——只因為他們的信仰，或缺乏信仰。然而，我們並非意在宣告州不能夠只針對就讀公立學校的學童提供通勤服務，當保護紐澤西州公民對抗州所設立的教會時，我們必須謹慎，以確保不會在無意之中，禁止了紐澤西州對全體公民擴大無關於宗教信仰的一般性州法上的利益。

在這些標準的衡量之下，我們不能就此認定，聯邦憲法增修條文第一條禁止紐澤西州以加稅基金支付教區學校小學生交通車費用的方式，作為該州一般性計畫之一部分，根據該計畫，州得給付就讀於公立學校與其他學校的小學生交通費用。雖然毫無疑問的，這的確幫助了孩童就讀教會學校。同樣也還有一種可能，即若該州支付了學童到公立學校上課的交通費用，而某些上教會學校孩童的家長卻必須自掏腰包支付小孩交通車費時，這些孩童可能便不會被送到教區學校就讀。同樣情形也會發生在州要求當地交通運輸公司提供學生較低的費用，當然也會包含就讀於教區學校的學生；或者，市營

的交通運輸系統答應免費搭載所有學生。此外，由州支付費用的警察，被派去保護往返於教會學校的孩童，免於遭受交通上實際存在的危險，這與州規定試圖保證免費交通這類州認為係對學童是最好的福利一樣，在於滿足相同的目的，也達到同樣的效果。然父母親可能也會拒絕自己的小孩在沒有警察保護的路上，冒著發生交通意外的嚴重危險，往返於教區學校之間。在類似的情形下，父母親可能不情願讓自己的小孩，就讀那些州已經對其削減了一般性政府服務的學校——像是普通警察與防火設施、下水道管線的貫通、公共快速道路及人行道等。的確，削減提供給教會學校的這些一般性政府服務，以此種隔離且斷然的方式區隔了宗教功能的界限，將使得這些學校更難運作下去。但是，這顯然並非為聯邦憲法增修條文第一條的目的。該條款要求，州在與宗教信徒團體，以及非宗教信徒團體之關係中，能夠保持中立；該條款並非要求州成為宗教的反對者。州的權力並非用來妨礙宗教，亦非用以促進宗教。

本院曾經表示，為了履行州的義務教育法所規定之義務，若該校符合政府依其權力對於世俗教育所為的要求，父母可能會將他們的小孩送到教會學校而非公立學

校,這顯示這些教區學校符合紐澤西州的需求。該州並未撥款給這些學校,也並沒有支持這些學校。該州的立法,只不過是提供一個一般性的計劃以協助父母親,不論其宗教信仰為何,都能讓他們的小孩可以安全且快速地往返於那些立案學校。

聯邦憲法增修條文第一條已

經築起政教分離的隔牆,這道隔牆必須維持其高度,並且堅不可摧,我們不容許任何輕微的破壞。然紐澤西州在本案中並沒有破壞此一政教分離的隔牆。

本院維持原判決。

(本案之協同意見書與不同意見書略)