

美國的宗教土地使用 國會的立法與法院的判例*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

摘要

在這裡，我們想要透過美國國會的立法、以及各級法院的判例，來了解政府對於宗教土地使用的作法；具體而言，我們想要知道，當地方政府的土地管制、甚至於徵收侵犯到人民的宗教自由之際，國會及法院採取怎麼樣的態度。我們先將了解土地對於宗教信仰的重要性、以及反對立法保障宗教土地使用的理由；接著，我們要回顧美國國會與聯邦最高法院針對這個議題的長期拔河；再來，我們要介紹 *RLUIPA* 的內容，特別是關鍵的概念；其次，我們將探討土地使用法規涉及是否包含土地徵收；在結語之前，我們要考察一些在 *RLUIPA* 立法以後的判例。

關鍵詞：宗教土地使用、宗教自由、土地徵收、*RLUIPA*、判例

* 發表於李登輝民主協會主辦「土地與政治學術研討會」，台北，台灣大學社會科學院國際會議廳，2012年12月22日。

那時，有上主的話傳於提市貝人厄里亞說：

你起來，下去會晤住在撒瑪黎雅的以色列王阿哈布；看，他現在正在納波特的葡萄園內，他下到那裡去霸佔了那葡萄園。

你要對他說：「上主這樣說：『你殺了人，還要霸佔他的產業嗎？』」繼而對他說：「上主這樣說：『狗在什麼地方，舔了納波特的血，也要在什麼地方舔你的血』」。

《聖經》〈列王紀（上）〉（21: 17-19）

Indeed, it could not so claim without adopting the absurd argument that any single-family home that might be razed to make way for an apartment building, or any church that might be replaced with a retail store, or any small business that might be more lucrative if it were instead part of a national franchise, is inherently harmful to society and thus within the government's power to condemn.

Justice Sandra Day O'Connor (Kelo v. City of New London, 2005)

壹、前言

生命、自由、以及財產是人民的「自然權利」（natural rights）（Paul: 1987: 248）。John Lock 認為，對於財產的取得、保有、以及享受，是人們享有生命權、以及自由權所必須（p. 3）。基本上，財產權（property rights）包含財產的取得、使用、以及轉移等三個面向（p. 195）；政府對於人民財產的限制有三種方式，包括徵稅、管制（regulatory takings）、以及徵收（eminent domain）（p. 3）。宗教土地使用（religious land use）最常面對的挑戰是土地使用分區管制（zoning）、以及土地徵收，不僅涉及宗教自由、以及歧視／平等課題，甚至於有可能限制到言論自由（Tuttle, 2000）。

在「苗栗大埔農地事件」、以及「台北文林苑事件」引起全國百姓矚目之後，台中市南屯區天主教堂也面對土地將被徵收開發的困境，「民間自辦」重劃會以人頭戶灌水取得過半人數同意，一千三百多坪堂區面積的一半被強行納入，只獲得地上物拆除賠償金額約三百萬元，還要補兩千八百萬地價差額（蔡明，2012）。在 5 月 26 日，約有三、五千名來自全國的

天主教神父、修女、以及教友，前往台中市政府遞交超過兩萬五千人的連署書¹，控訴南屯天主堂遭重劃會不公不義之巧取豪奪，這是天主教在台傳教 150 年來的第一次上街頭（陳韋鑑，2012；陳振貴，2012）。

同樣遭遇都更霸凌的是木柵中華基督教便以利教會，台北市政府的土地重劃案已經完成，才接到拆除執行的掛號通知，一百坪的土地只能拿回半數，被政府評為優等的幼兒園因而面臨停辦（李容珍，2012）。近日，台東市公所已開發觀光、及發展城鄉為由，要求知本卡地布部落、及加路蘭部落公墓線其遷葬（施曉光、范正群，2012）；在 1987 年，也發生過南投縣政府公告：「本基地編定為東埔風景區，觀光旅社區；基於風景區觀瞻及地方繁榮實須廢止」，要求布農族限期遷葬位於信義鄉公墓的祖靈第（賴春標，2001）。廣義來看，都算是地方政府度對於宗教的迫害，特別是少數族群。

從 1950 年代起，美國盛行在郊區興建住宅，許多地方政府開始使用土地使用分區管制，試圖限制在工商業、或是住宅區成立聚會所，或是不准從事收容遊民等救濟行為，特別是宗教建築的規模越來越大，讓人擔心是否會妨礙到地方的安寧；在過去三十年來，美國也發生過諸多地方政府徵收教會土地、或是土地使用的爭執，地方首長往往以促進經濟繁榮為由，不惜徵收教會的土地轉移給大型連鎖商²、或是進行都市更新，以免金雞母被免稅的宗教團體浪費，因此被譏為由信奉「全能的上帝」(God almighty) 轉為崇拜「金錢至上」(almighty dollar)(Owens, 2009: 1; Carnell, 2002; Rice, 1988; Blumenthal, 2006)。不管政客是出於公共利益、還是競租的考量，多少還是要反應多數選民的看法，加上土地使用的裁量、或是土地徵收難免

¹ 台灣目前的天主教徒（舊教）約 24 萬人（天主教會台灣地區主教團，2010）、基督教徒（新教）有 120 萬人（吳佳玲、張嘉慧，2012），相較之下，佛教徒約有 800 萬人、道教徒約有 755 萬人（含民間信仰）（維基百科，2012）。

² 譬如家居建材量販店 Home Depot(家得寶)、以及大賣場 Costco(好市多)、或是 Wal-Mart(沃爾瑪)。有關於好市多，見 *Cottonwood Christian Center v. Cypress Redevelopment Agency* (2002)；有關於家得寶，見奧克拉荷馬州 Sand Spring 市公所打算徵收 Centennial Baptist Church(Mathues, 2006, 1656-57, 1673-74)；有關於沃爾瑪，見 Blumenthal(2006)、以及 Davis(2006)。

流於主觀，爭議衝突不免 (Weinstein, 2012: 8-9)。

在這樣的脈絡下，美國國會為了保障宗教自由，先後通過 *Religious Freedom Restoration Act* (1993)、以及 *Religious Land Use and Institutionalized Persons Act* (2000)，要求以嚴格的方式進行司法審查³，以防止地方政府的濫權，也就是「地方政府管制」對抗「聯邦政府保護」；在這同時，聯邦最高法院也透過一連串的判例來表達不同的看法，尤其是 *Employment Division v. Smith* (1990)、以及引起全國百姓公憤的 *Kelo v. City of New London* (2005)，雙方你來我往、各顯神通 (Ziegler, 2009)。

目前，學術界對於 *RLUIPA* 的立場南轅北轍，反對者擔心如果擴張解讀，很可能會造成宗教團體在土地使用上的特權；相對地，支持者則指出在歷史上，宗教土地使用者往往遭到歧視，特別是躲在看來中性的土地法規背後的非宗教土地使用者 (MacLeod, 2010: 3; Finetti, 2008)。另一個學術上的爭議，則是到底土地徵收是否屬於 *RLUIPA* 所謂的土地使用法規⁴；就實務而言，這是一個門檻問題：宗教土地是否適用於 *RLUIPA* 的保障，以及宗教團體是否能以 *RLUIPA* 對抗政府的徵收 (Baker, 2008; Bollettino, 2009; Finetti, 2008; Leonczyk, 2009; Lerman, 2008; MacLeod, 2010; Mathues, 2006; Saxer, 2004; Scaduto, 2008; Serkin & Tebbe, 2009)。

我們先前已經針對政府徵收民地，作過初步的政治與經濟分析；大體而言，儘管美國憲法有明文保障人民的土地，以防止政府和用徵收權，然而，司法單位基本上是臣服於立法單位，不願意積極介入具有民意基礎的行政、或是立法部門的作為 (施正鋒、吳珮瑛, 2012)。在這裡，我們想要透過美國國會的立法、以及各級法院的判例，來了解政府對於宗教土地使用的作法；具體而言，我們要知道，當地方政府的土地管制、甚至於徵收侵犯到人民的宗教自由之際，國會及法院採取怎麼樣的態度，也就是

³ Ostrow (2008: 724) 指出，照說美國聯邦最高法院在進行違憲審查之計，面對通盤的「字面挑戰」(facial challenge) 才要採取嚴格審查，至於「適用挑戰」(as-applied challenge)，其實沒有必要大費周章，不過，由於地方政府的土地使用裁量權太大、加上法院一向臣服 (pp. 729-32)，因此，國會才會要求高標準審查。

⁴ 另一種問法是：根據 *Kelo* 判例，政府從此是否可以依據經濟發展或是增加稅收為由，來徵收宗教團體所擁有的土地 (Mathues, 2006: 1662)。

說，在政府權力的行使、以及人民權利之間，立法及司法部門如何自處。

我們先將了解土地對於宗教信仰的重要性、以及反對立法保障宗教土地使用的理由；接著，我們要回顧美國國會與聯邦最高法院針對這個議題的長期拔河；再來，我們要介紹 *RLUIPA* 的內容，特別是關鍵的概念；由於土地使用法規涉及是否包含土地徵收，我們將另外以專節分開討論；在結語之前，我們要考察一些在 *RLUIPA* 立法以後的判例。

貳、宗教土地使用

在過去三十多年來，美國的地方政府與宗教團體因為土地使用分區管制爭執不斷，特別是教會為了方便傳教而擴張現有的功能，將宗教活動多元化，除了一般的禮拜聚會，還設立學校及托兒所、舉辦各式各樣慈善活動；此外，由於新興的小教派不再隱藏於人煙稀少的邊遠地區，加上新移民的非基督信仰因為人口聚居而引人注目，宗教場所並不被社會大眾所普遍歡迎⁵ (Weinstein, 2012: 4-7)。對於住家而言，隨著教會而來的是車輛、吵雜、以及人潮；對於商家、或是都市計劃者來說，教會與商業區的氣氛或是景觀格格不入⁶，因此，恐怕會影響人潮商機；另外，由於教會免稅，地方首長也不是那麼高興；甚至於，有些宗教不管如何就是不討老百姓的歡心，譬如九一一以後的回教清真寺 (Carmella, 2009: 496-98; Laycock & Goodrich, 2012: 1021-22, 1039)。

然而，對於大部分宗教的信徒而言，信眾必須聚在一起來表達信仰，而實體的禮拜空間是聚會所必要的先決條件，因此，對於宗教建築物的限

⁵ 在 *RLUIPA* (2000) 的三年立法過程中，國會總共舉辦了九次聽證會，充分顯示地方政府在進行土地使用分區管制之際，排斥教會的傳聞並非空穴來風 (Laycock & Goodrich, 2012: 1022-23; Chaffee & Merriam, 2009: 446; Ostrow, 2008: 741-42; Lenington, 2006: 811-12)。

⁶ 譬如在 *Cambodian Buddhist Society of Connecticut, Inc. v. Planning and Zoning Commission of the Town of Newtown* (2008)，康乃狄克州高等法院同意鎮公所的看法，廟宇跟當地的整體景觀並不協調、會使當地的房價大大降低、而且有可能對居民有健康及安全上的風險 (Saxer, 2009: 627)。

制，其實就是對於宗教自由的限制 (Laycock & Goodrich, 2012: 1022; Carmella, 2009: 491)。儘管美國憲法第一修正案明文保障宗教自由，也就是所謂的「行使宗教自由條款⁷」(Free Exercise Clause)，不過，官員往往以社區居民的健康、安全、福祉、或是與街坊特色不符為由，拒絕核發土地使用執照；由於地方政府有相當大的行政裁量權⁸，即使沒有官商勾結，他們可以透過表面上看來相當標準化的作業程序，實質掩藏法規上的專斷、甚至於歧視性規定，枉顧憲法的保障 (Laycock & Goodrich, 2012: 1022)。

Laycock 與 Goodrich (2012) 歸納出三種反對立法保障宗教土地使用的理由。首先，某些宗教所面對的反對，其實在本質上屬於種族／族群歧視，包括回教徒⁹、傳統猶太教徒、錫克教徒、以及佛教徒等非基督宗教，特別是對於回教徒的普遍敵視；不過，即使是基督徒，黑人（非洲裔美國人）教會、或是新興的福音教派也難逃被拒絕的命運¹⁰。當然，通常這種敵意不會公開表達出來，而是假藉交通擁擠、停車不便、製造噪音、或是財產價值下跌等含混的理由，有時候，乾脆就明言表示不歡迎，認為群聚就是一種威脅 (pp. 1025-28)。根據司法部的統計，在 *RLUIPA* 通過的第一個十年，有關於該部所介入的宗教土地使用案子，34% 有關於非基督宗教，另外有 30% 關於少數種族／族群的基督教會 (p. 1029)。

⁷ 文字如下：「Congress shall make no law . . . , or prohibiting the free exercise thereof.」。

⁸ 見 Ostrow (2008: 719-21, 727, 733-37) 對於地方政府行使土地分區管制的檢討。

⁹ 譬如在 *Moxley v. Town of Walkersville* (2009) 案中，二十多個回教家庭在馬里蘭州的農業小鎮 Walkersville 買了 224 英畝的土地，打算興建清真寺；公所職員評估土地使用合乎規定，然而，土地分區管制委員會卻一致投反對票，最後，公所賠錢打發了事 (Laycock & Goodrich, 2012: 1030-31)。

¹⁰ 譬如在賓州的小鎮 Mifflin，白人浸信教會將會堂賣給黑人友會，公所卻拒絕核發建築物使用執照；又如新澤西州的小鎮 Rockaway，一個以黑人為主的會眾想要嵌入建教堂，公所乾脆通過新的土地分區管制規定來阻撓。兩件案子都是經過聯邦政府司法部介入，地方政府才乖乖地讓步 (Laycock & Goodrich, 2012: 1029)。在 *Rocky Mountain Christian Church v. Board of County Commissioners of Boulder Country* (2010) 案中，教會申請擴張會所及教會學校，被郡政府否決，理由是擔心車子增加、公共空間減少、以及影響郡民的福祉；法院經過調查後發現，郡政府對於旁邊的私立學校比較好 (Laycock & Goodrich, 2012: 1035)。

第二個理由是處理「鄰避效應¹¹」。對於大部分的現有居民來說，不是已經有信仰、或是根本對宗教沒有興趣，因此，移入新的宗教會所沒有甚麼好處，相對之下，電影院或是大賣場還有點好處。問題是，宗教自由是憲法所保障的權利，如果因為當地百姓的反對就不准興建，那麼，只要隨便找個理由就可以恣意加以否決，根本無從判斷是合理的考量、誇大反對的理由、還是根本就是惡意的託詞¹²(Laycock & Goodrich, 2012: 1032-36)。

第三個理由是針對影響稅收的看法。對於地方政府來說，如果允許教會建在商業區，不只是課不到稅，由於一個禮拜有六天空著沒人用¹³，形同在寸土寸金的土地上挖了一個大洞，倒不如拿來建大樓、或是停車場，也就是說，嫌人太少而影響商機。然而，地方政府如果因為稅收的考量反對宗教用地，那麼，由於宗教事業是免稅的，豈不無處可去？法官在 *Cottonwood Christian Center v. Cypress Redevelopment Agency* (2002) 案的判決文這樣說：「如果稅收是國家的重大利益，那麼，任何市政府豈不可以排除所有宗教機構？」(Laycock & Goodrich, 2012: 1036-37) 基本上是反對地方政府以興利的理由排除教會進入、或是徵收教會的土地作為他

¹¹ Not In My Back Yard，也就是「不要在我家後院」，簡寫為 NIMBY。

¹² 譬如在 *Guru Nanak Sikh Society v. County of Sutter* (2006) 案，錫克教徒申請在一個低密度的住宅區興建神殿，都市計劃委員會以街坊擔心造因及交通阻塞而打回票；教徒不屈不撓，根據公所的建議更改計畫，又買了一塊 29 英畝的鄉間土地，縮小範圍，還是被拒絕，理由是反對「蛙跳式的發展」(leapfrog development)，恐怕會割裂農地的完整性；因此，前面的理由是距離住宅區太近，後面的理由是離鄰居太遠，就是惡整 (Laycock & Goodrich, 2012: 1033; Carmella, 2008: 529-30)。又如在 *Lighthouse Institute for Evangelism, Inc. v. City of Long Branch* (2007) 案，是政府原本支持教會的申請案，因為該區可以設置教堂，然而由於開發商提案興建住宅區，官員反悔，開始找出各種法條拒絕給教會許可證 (Chaffee & Merriam, 2009: 442)。類似的刁難見 *Albania Associated Fund v. Township of Wayne* (2007)。

¹³ 譬如在 *Elijah Group, Inc. v. City of Leon Valley* (2011)，市政府禁止在百貨大街設立教會，就是使用這個理由；問題是，市政府卻自打嘴巴，允許教會由週一到週五經營托兒所，因此，實質上是反對教會在禮拜天開門；相對地，市政府卻核准該地設置私人俱樂部，因而被法院判定違反公平待遇 (Laycock & Goodrich, 2012: 1037)。同樣地，在 *Centro Familiar Cristiano Buenas Nuevas v. City of Yuma* (2011) 案，市政府想要進行老街整建打造一個兼具商業、文化、住宅、以及政府單位的混合區，願意給教會有條件使用許可 (conditional use permit)；不過，當有教會真的申請，市政府擔心教堂會讓酒吧、或是俱樂部褪色而加以拒絕，表示寧願空著也不要教堂 (Laycock & Goodrich, 2012: 1038; Raccuia, 2012: 1879-81)。

用。

在這樣的擔憂下，議者不免質疑，*RLUIPA* 會不會因此造成宗教土地使用從此不用受地方土地分區管制法規的約束 (Lennington, 2006: 806)。參議員 Orrin Hatch 與 Ted Kennedy (2000) 在 *RLUIPA* 的提案聲明「Not Land Use Immunity」中表示，立法的用意並非要讓宗教機構在土地使用時享有豁免的特權、或是全盤免除申請各種許可證的麻煩，而是要確保不受歧視、或是不合理的耽擱：

This Act does not provide religious institutions with immunity from land use regulation, nor does it relieve religious institutions from applying for variances, special permits or exceptions, hardship approval, or other relief provisions in land use regulations, where available without discrimination or unfair delay.

參、聯邦最高法院與國會的拉鋸戰

其實，從 *Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co.* (1926) 案開始，美國聯邦最高法院大致尊重地方政府的土地使用法規 (MacLeod, 2010: 5)。針對土地使用的分區管制法規，根據 Carmella (2009: 486-87) 的觀察，美國六十多年對於宗教土地使用的憲法保障，大致上依違於兩個途徑：平等途徑強調形式上的平等，也就是土地使用的分區管制不能有差別待遇；自由途徑則認為即使沒有歧視，還要防止這些管制給宗教土地使用者帶來沉重的負擔。在二次大戰結束後，州級的法院往往採取自由的觀點，以「正當程序」(due process)、或是行使宗教自由為由，宣判地方政府的土地使用的分區管制法規違憲，有些州法院甚至於認為宗教信仰有公共利益、可以促進大眾的福祉；相對之下，採取平等途徑的聯邦法院就比較沒有那麼客氣，對於宗教土地遭受不合理的管制只願意採取從寬的審查¹⁴，特別是 1983 的 *Lakewood, Ohio Congregation of Jehovah's Witness, Inc. v. City of Lakewood, Ohio* 起¹⁵，終於有引人注目的 *Employment Division v. Smith*(1990)

¹⁴ 也就是 rational basis review (Carmella, 2009: 496)。

¹⁵ 爭議是除了多家戶住宅區、或是商業區，市政府禁止大部分的住宅區建教堂，因此，教會能去的地方不到 10% 市地。法院認為，市政府的法規只是限制教會的地段、並未全

大逆轉。國會認為聯邦最高法院只看到反歧視的面向，主張應該也重視自由的層面，因此通過 *Religious Freedom Restoration Act* (1993) 來反制，而聯邦最高法院也不認輸，在 *City of Boerne v. Flores* (1997) 宣判該法違憲。

Sherbert v. Verner (1963)¹⁶

根據 *Seventh Day Adventist* 的教義，禮拜六是安息日，不應該工作。教友 *Sherbert* 是紡織廠女工，原本一周工作五天，由於公司調整工時，先是因為不願意接周六上班而被解聘，接著又被政府以防弊為由拒絕發放失業救濟金，她因此控訴南卡羅來納州政府違反憲法第一修正案。聯邦最高法院同意，認為州政府在對於百姓造成宗教自由的沉重負擔之前，必須先證明此舉在促進重大的政府利益、而且必須採取嚴密裁剪 (*narrowly tailored*) 的管制方式，也就是說，即使是中性的法律¹⁷ (*neutral law*)，如果對於不同宗教有差別待遇，法院將採取嚴格的司法審查標準；此時，只要宗教團體證明政府的作為已經對自己的信仰造成沉重的負擔，政府必須證明有重大的政府利益、而且這是比較不具限制性的途徑。法官認為，州政府逼迫

面禁止，因此，看不出會如何造成宗教信仰的沉重負擔 (Owens, 2009: 11)。

¹⁶ 此後，在 *Wisconsin v. Yoder* (1972) 案，法官認為，威斯康辛州政府的義務教育雖然立意良好，卻不足以因此侵犯到 *Amish* 的信仰，況且，小孩子在社區還是可以獲得充分的教育，因此，政府的作法已經不合理地造成他們宗教信仰的沉重負擔；不過，在隨後的 *United States v. Lee* (1982)、以及 *Lyng v. Northwest Indian Cemetery Protective Association* (1988) 案，法院有所退卻 (Bollettino, 2009: 1273; Gerwig-Moore, 2012: 128)。其他近年的判例見 Bollettino (2009: 1273-76)。

¹⁷ *Saxer* (2009) 提醒，即使是表面上看來中性 (*facially neutral*) 的建築安全法規，真正的意圖可能是用來對付特定對象。在 *Wisconsin v. Yoder* (1972) 案，法官這樣說：

A regulation neutral on its face may, in its application, nonetheless offend the constitutional requirement for governmental neutrality if it unduly burdens the free exercise of religion.

譬如在 *Yick Wo v. Hopkins* (1886) 案，舊金山郡已安全為由通過條例，要求木造房子的洗衣店必須先取得許可才可以經營，實際上是歧視華裔店家。因此，表面上是中性的通則，譬如土地用法規、或是分區管制條例，有可能造成個案上的負擔，尤其是對於少數族群、或是特定宗教，此時，當然需要透過嚴格的司法審查來加以保障。又如 *United States v. Village of Airmont* (2008) 案，明眼人都知道，表面上是土地分區管制條例禁止所有的寄宿學校，實際上是用來防止 *Hasidic* 正統猶太教寄宿學校在村內任何地方進駐。

原告在信仰、以及工作跟福利之間擇一¹⁸，已經給宗教信仰造成重大負擔；另外，法官雖然同意州政府保護失業基金的用意良好，卻不足構成剝奪信仰自由的重大政府利益 (Williams & Souchuns, 2003: 1; Owens, 2009: 2; Bollettino, 2009: 1273; Chaffee & Merriam, 2009: 443) 。

Employment Division v. Smith (1990)

兩名 Native American Church 的教友是戒毒收容所的治療師，因為使用管制品烏羽玉仙人掌 (hallucinogenic peyote) 被以行為不檢為由解僱；由於吸食管制藥物致幻劑是宗教儀式的一部分，奧瑞岡高等法院採用 *Sherbert v. Verner* (1963) 的判準，認為維護失業基金並非重大的政府利益，不該讓他們的信仰造成沉重的負擔，因此判決應該可以領失業救濟金。不過，聯邦最高法院放棄 *Sherbert* 案的判例，無預警放寬對於宗教自由訴訟嚴格審查的標準，改採低標準，宣佈未來針對一般適用 (general applicability) 的中性法規¹⁹，只要是通則、而非針對特定的對象、或是個人，政府所推動的政策是為了促進「合理的政府利益」 (rational governmental interest)，那麼，即使給信眾的宗教自由附帶 (incidental) 造成重大的負擔，也不算是侵犯到憲法第一修正案所保障的宗教自由，因此，將不會允許有豁免權²⁰ (Owens, 2009: 3)。這樣的宣判，本質上是縮小對於宗教自由地詮釋、以及司法審查的範圍，因而引起宗教界強烈反彈²¹。

¹⁸ 根據該州的失業條例，如果州民沒有正當理由去職、或是拒絕工作，那麼，就沒有領取失業救濟金的資格 (Ostrow, 2008: 743)。

¹⁹ 稱為 *Smith test*、或是「一般適用檢驗」 (general applicability test) (Ziegler, 2009: 13)。意思是說，將只會從寬採取「合理審查」 (rational basis review) (Bollettino, 2009: 1268)。因此，法院不會對所有造成嚴重宗教自由負擔的政府作為都要採取嚴格審查，只要不是特別針對宗教，一般適用的法規就不用擔心是否違反憲法第一修正案；譬如在 *Thiry v. Carlson* (1995)，法院認為只要對於宗教土地的徵收屬於政府計畫的一部分，對所有土地擁有者一體適用，沒有特別針對教會，就沒有違反憲法第一修正案之虞 (Doyle & Felder, 2008: 4)。

²⁰ 不過，法官對於 *RLUIP* 的適用，大體還是維持同樣的態度，只要土地使用法規不是特別針對宗教土地進行管制，合乎程序及實質上的要件，通常被認定不會構成宗教信仰上的沉重負擔 (Kamptner, 2012: 34-6-34-8)。

²¹ 此案引起非議還有一個理由，因為法官表示，除了宗教自由被限制，必須同時還要有另

Religious Freedom Restoration Act (1993)

針對 *Employment Division v. Smith* (1990)，宗教團體向國會遊說，希望能恢復法院過去所採取的嚴格審查標準。根據 *RFRA*²² (見附錄一)，即使是一般適用的中性法規²³，除非政府能證明是為了重大的政府利益，而且為了達成目標所採用的是最不具限制性的手段，否則，不能讓百姓的宗教信仰有沉重的負擔。國會的立法意圖相當清楚，就是要推翻 *Smith* 案²⁴，恢復 *Sherbert* 案所要求的嚴格審查 (Owens, 2009: 4)。可惜這個法案的壽命很短，四年後就被宣判違憲。

City of Boerne v. Flores (1997)

此案涉及一間天主教堂打算擴建，當地史蹟保存委員會不願意發給許可證。聯邦最高法院認為，*RFRA* 對於州政府及地方政府的適用是違憲的，因為國會雖然可以依據憲法第十四修正案對於國會從事立法補償，然而，手段與目標必須合乎比例原則、以及一致性 (proportional and congruent)，不能矯枉過正、踰越授權，否則就實質更動憲法，違反三權分立的精神 (Bollettino, 2009: 1269)。法官是認為，現代管制型的國家要訂定很多法規，譬如土地使用分區管制法規，難免附帶 (incidentally) 給一些人的宗教信仰產生沉重的負擔，既然是一般適用，大家都會受到影響，並不是特別針對這些人的信仰 (Owens, 2009: 4)。

Religious Land Use and Institutionalized Persons Act (2000)

在 *RFRA* 被宣判違憲後，共有十一個州議會還是堅持通過自己的宗教自由法²⁵ (Antos, 2008: 567-68)。國會不甘受制於聯邦最高法院，分別在

一個憲法保障的權利被侵犯，才會進行嚴格審查，也就是所謂的「混合」(hybrid)情況，把司法審查的難度大幅提高 (Stout, 2011: 470-71)。

²² 康乃狄克州在同年也通過類似的法案，見 *Connecticut General Statutes, section 52-571b* (2002)。

²³ 其實，中性又分為形式、以及實質兩種，而 *RFRA* 關心的是實質中立 (Saxer, 1995-96: 527)。

²⁴ 國會議員在 *RFRA* 的條文直接批判 *Smith* 案。

²⁵ 譬如 *Florida Religious Freedom Restoration Act (1998)*。

1998 及 1999 嘗試通過通盤的『宗教自由保護法』 (*Religious Liberty Protection Act*)，針對各州的法律是否侵犯人民的宗教自由，希望能恢復嚴格審查標準，不過，因為爭議性過大、兩度鎩羽而歸 (Chaffee & Merriam, 2009: 446-47; Baker, 2008: 1213-14)。有了前車之鑑，推動者為了降低阻力而改弦更張，將保護的範圍限定在宗教土地使用、以及犯人的宗教自由，才獲得兩黨無異議通過，宗教土地終於能有明確的法律保障，可以在面對不合理的地方土地分區管制法規時訴諸司法途徑，因此，相當程度限制了地方政府的土地分區管制權力。

Carmella (2009: 488-89) 認為 *RLUIPA* 的主要功能在於，一方面能保護宗教土地使用，另一方面，讓地方政府能合理從事管制。她指出，由於司法不假思索地臣服於土地使用管制 (p. 496)，只看到經濟發展、以及美化市容上的考量 (pp. 493-94)，以致於忽略掉三種重要的關連，而該法只是重新加以找回：(一) 宗教信仰自由與土地使用之間的關係²⁶；(二) 宗教自由與土地的所有權，也就是保障人民在私有土地上行使宗教信仰的自由²⁷；以及 (三) 宗教自由對於社會公益 (common good) 的貢獻。

有關於宗教土地的使用，*RLUIPA* 包含兩大部分²⁸ (見附錄二)：當地方政府的「土地使用法規」(land use regulation) 造成「宗教信仰²⁹」(religious exercise) 上的「重大負擔」(substantive burden) 之際，恢復法院嚴格審查的標準；禁止歧視、或是排除任何宗教機構。首先，就重大負擔部份的規定，除非政府能證明這是為了促進「重大的政府利益」(compelling governmental interest)，而且沒有其他「比較不具限制性的方式」(least restrictive means)，否則，政府的土地使用法規不得給個人、聚會所、或是宗教機構造成信奉宗教的重大負擔：

²⁶ 譬如在 *Lakewood, Ohio Congregation of Jehovah's Witness, Inc. v. City of Lakewood, Ohio* (1983) 案，法官認為宗教信仰跟土地使用沒有甚麼關係，因此拒絕對宗教土地管制採取自來的嚴格審查 (Carmella, 2009: 492)。

²⁷ 另一個層面是幫助沒有錢的小教會承租公有地 (Carmella, 2009: 509)。

²⁸ 其實，我們可以歸納為重大負擔、平等對待、不得歧視、不可排除、不可限制等五個部份；Kamptner (2012: 34-1) 則將後兩者合併，認為 *RLUIPA* 有四個關鍵組件。

²⁹ 也就是「行使宗教的自由」的意思；有人把 exercise 翻譯為「行使」，然而，「宗教行使／行使宗教」並非日常用語。

No government shall impose or implement a land use regulation in a manner that imposes a substantial burden on the religious exercise of a person, including a religious assembly or institution, unless the government demonstrates that imposition of the burden on that person, assembly, or institution--

(A) is in furtherance of a compelling governmental interest; and

(B) is the least restrictive means of furthering that compelling governmental interest.

再來，有關於歧視及排斥的部份，*RLUIPA* 規定政府的土地使用法規必須平等對待所有聚會所、或是宗教機構³⁰，不得歧視任何宗教或是教派，而且不可全然排除、或是不合理加以限制：

(1) Equal terms

No government shall impose or implement a land use regulation in a manner that treats a religious assembly or institution on less than equal terms with a nonreligious assembly or institution.

(2) Nondiscrimination

No government shall impose or implement a land use regulation that discriminates against any assembly or institution on the basis of religion or religious denomination.

³⁰ 平等包括教派之間（基督教 vs. 非基督教；主流教會 vs. 新興教會）、以及宗教與世俗之間（Carmella, 2009: 518-24）。譬如在 *Midrash Sephardi, Inc. v. Town of Surfside* (2004)，鎮公所的條例禁止在市中心商業區的兩條街區段內設立宗教聚會所，卻允許世俗的戲院、餐廳、俱樂部進駐，這是歧視；在 *Digrugillers v. Consolidated City of Indianapolis* (2007)，市政府的條例規定要在商業緩衝區段設立教堂，必須取得地區規劃特別許可證（zoning variance），其他非宗教用途卻不必大費周章，巡迴法庭認為看不出有必要採取差別待遇的道理；在 *Islamic Center of Mississippi, Inc. v. City of Starkville* (1989)，市政府以鄰居抗議為由不准回教徒在住宅區設置清真寺，卻允許基督教會建教堂，因此被法院判定歧視；相對地，在 *Lighthouse Institute for Evangelism, Inc. v. City of Long Branch* (2007)，市政府的再發展計畫及土地使用分區管制禁止在商業娛樂區設置教會或學校，卻允許劇院、戲院、餐廳等進駐，法官判定並未歧視（Owens, 2009: 18-21; Carmella, 2009: 521-24; Raccuia, 2012: 1875-78）。參見 Kamptner (2012: 34-17-34-19)。Alden (2010: 1802) 認為，由於，即使地方政府敗訴，還是可以使用特許的方式核准非宗教事業經營，相對之下，*RLUIPA* 並未強制政府進行補救，因此，這頂多只是「打折的平等」（reductive equalization）。

(3) Exclusions and limits

No government shall impose or implement a land use regulation that --

(A) totally excludes religious assemblies from a jurisdiction; or

(B) unreasonably limits religious assemblies, institutions, or structures within a jurisdiction.

基本上，這是一個攻防戰，宗教團體必須先證明地方政府的管制已經造成重的信仰負擔，才能要求法院啟動 *RLUIPA* 的嚴格審查機制；接下來，官員必須證明其管制是為了達成重大政府利益、而且所採用的手段是比較不具限制性（Antos, 2008: 566）。Raccuia（2012）觀察到，有些法官認為舉證的責任在宗教團體，有些則認為在政府；他認為，會提出訴訟的往往是少數族群、或是非主流的宗教，因此，被告的地方政府應該分配到較多的舉證責任，才合乎 *RLUIPA* 的公平精神。對於重大負擔、重大的政府利益、以及比較不具限制性的方式等概念，*RLUIPA* 並沒有加以定義，必須由判例來推斷；相對之下，宗教信仰、以及土地使用法規，則有比較明確的定義。除了土地使用法規將在下一節與土地徵收一起討論，我們參考 Kamptner（2012），將這些概念整理如下³¹。

一、重大負擔

當宗教團體打算向法院提出訴訟之際，必須證明地方政府的土地使用規定造成宗教信仰的重大負擔³²，譬如違反核心教義、被迫修正舉止、阻礙

³¹ 另外，*RLUIPA* 提供三種啟動司法審查的機制（也就是適用範圍），包括受到沉重負擔的活動有接受聯邦政府補助、地方政府的管制會影響外貿或是州際商業、以及對於土地使用涉及個案審查（individualized assessment），絕大多數的 *RLUIPA* 案子都是根據第三項條件，因為申請土地使用許可證在本質上就必須個案審查，並在 *Freedom Baptist Church of Delaware County v. Township of Middletown*（2002）獲得確認；不過，法院在 *Cambodian Buddhist Society of Connecticut, Inc. v. Planning and Zoning Commission of the Town of Newtown*（2008）案將定義縮小（MacLeod, 2011: 5-7, 47-51; Glover, 2011: 117; Bollettino, 2009: 1284）。

³² 最常見的問題是官員的管制決策過於恣意、延宕審查過程、標準太含混及主觀、限制不合理、引用錯誤法規或是無知、政策不一致、以及雙重標準（Kamptner, 2012: 34-11）。Chaffee 與 Merriam（2009）也歸納了六種考量的因素，包括增加的財務負擔、現有設備是否充足、是否還有其他地塊可買、對於教友是否造成不方便、執法公平或是故意為難、以及是否有可能經過計劃修改而獲得許可證。

宗教活動、或是被迫在信仰與政府的福利擇一³³，而非只是單純的不方便（inconvenient）、麻煩（troublesome）、或是困難（formidable）（Williams & Souchuns, 2003: 4; MacLeod, 2011: 26-27）。前面的情況直接衝擊信仰自由，雖然顯而易見，卻很少直接與土地使用的管制有關聯，最常見的沉重負擔是現地無法擴建、而附近又無等值的土地可購，往往讓宗教團體走投無路（Kamptner, 2012: 34-8-34-11）。由於該法並未對所謂的重大負擔加以定義³⁴，法官卻沒有相當的共識，這是 *RLUIPA* 理面最難認定的地方（Kamptner, 2012: 34-5）；法官大多採取比較狹隘的定義³⁵，規避 *RLUIPA* 的保障，因此宗教團體的提告很難成案（Alden, 2010: 1788-93）。

在造成教友不方便、以及根本無法解套（insuperable）這兩個極端之間，沉重負擔有多種可能的定義³⁶（MacLeod, 2010: 20-28; 2011: 26-39）。Chaffee 與 Merriam（2009: 449-52）以光譜的方式，由難到易、由窄到寬，整理了不同判例對沉重負擔的定義。第七巡迴法庭擔心如果定義過於鬆散、門檻太低、包山包海，實質上是免除宗教團體接受土地使用的管制，因此在 *Civil Liberties for Urban Believers v. City of Chicago*（2003）案採取最高的門檻，必須「實質上不可行」（effectively impracticable）才算造成沉重負擔³⁷：

We therefore hold that, in the context of RLUIPA's broad definition of religious exercise, a land-use regulation that imposes a substantial burden on religious exercise is one that necessarily bears direct, primary, and fundamental responsibility for rendering religious exercise-including the use of real property for the purpose thereof within the regulated jurisdiction generally- effectively impracticable.

³³ 這是 *Sherbert v. Verner*（1963）案的標準，不過，誠如 MacLeod（2010: 19）指出，宗教土地使用者不太可能會陷入這種抉擇。

³⁴ 參議員 Orrin Hatch 與 Ted Kennedy 在 *RLUIPA* 的提案說明表示，之所以對沉重負擔未加定義，是因為這是聯邦最高法院的事，不想越俎代庖（Infranca, 2012: 4, note 7）。同樣地，Baker（2008: 1215）推斷國會之所以用字含混，應該是不想一下子就把界線劃死。

³⁵ 迄今，法官的態度大致是與其採取「明確劃分規則」（bright line rule），不如進行「調查個案特定事實」（fact-specific inquiry）（Owens, 2009: 9）。

³⁶ 除了早期的 *Sherbert v. Verner*（1963），有關其他判例的定義，見 Horner（c. 2008: 7）。

³⁷ 有關採取這種高門檻的案例，譬如 *Lighthouse Institute for Evangelism, Inc. v. City of Long Branch*（2007），見 Lennington（1006: 824-29）、Crisalli（2005: 276-80）、以及 MacLeod（2011: note 105）。

在光譜上稍弱的定義是地方政府施加「重大壓力」(significant pressure)、或是進行「實質裹脅」(substantive coercion)，譬如第十一巡迴法庭在 *Midrash Sephardi, Inc. v. Town of Surfside* (2004) 案的條件：

a “substantial burden” must place more than an inconvenience on religious exercise; a “substantial burden” is akin to significant pressure which directly coerces the religious adherent to conform his or her behavior accordingly. Thus, a substantial burden can result from pressure that tends to force adherents to forego religious precepts or from pressure that mandates religious conduct.

接下來，在光譜上相近的是第九巡迴法庭在 *Guru Nanak Sikh Society v. County of Sutter* (2006) 案中的條件，地方政府的法規限制必須是「相當沉重」(significantly oppressive)：

For a land use regulation to impose a “substantial burden,” it must be “oppressive” to a “significantly great” extent. That is, a “substantial burden” on “religious exercise” must impose a significantly great restriction or onus upon such exercise.

最鬆散的是所謂的「沉重負擔強化版」(substantial burden plus)，意思是說，如果地方政府駁回宗教團體的土地使用申請案、卻又提不出合情合理的(intelligible)說詞，那就已經構成沉重負擔；基本上，這樣的定義是要地方政府在核准許可證時透明化，實際上是以程序上的反歧視來定義是否有沉重負擔(MacLeod, 2011: 28-32)。譬如在 *Sts. Constantine and Helen Greek Orthodox Church, Inc. v. City of New Berlin* (2005) 案，法官的用字鬆散的「延宕、不確定、以及所費不貲」(delay, uncertainty, and expense)³⁸。

二、重大的政府利益³⁹

與民眾的沉重宗教信仰負擔相對的，是政府的重大利益。當地方政府面對教會依據沉重的宗教自由負擔提出 *RLUIPA* 訴訟之際，必須先證明自

³⁸ 有關採用如此鬆散定義的判例，見 Lenington (2006: 831-34)。

³⁹ 有關於在 *Kelo* 案脈絡下，對於徵收的公共利益要件討論，特別是為了振興經濟而將土地權轉移給私人，見 Davis (2006)、Haddad (2006)、以及施正鋒與吳珮瑛 (2012)。

己的作為是出自於重大政府利益的考量。由於 *RLUIPA* 的文字沿用 *RFRA*，未加以定義甚麼是重大的政府利益，可以看出國會是想要交給法官，也就是進行傳統的「重大利益檢驗」(*compelling interest test*)(*Saxer, 2009: 644*)。到目前為止，法官只有駁斥地方政府所提重大的利益，並未直接加以定義，譬如防弊(*Sherbert v. Verner, 1963*)、義務教育(*Wisconsin v. Yoder, 1972*)、稅收(*Elsinore Christian Center v. City of Lake Elsinore, 2003*)、以及 *Cottonwood Christian Center v. Cypress Redevelopment Agency, 2002*)、或遮蔽率及基地退縮(*Mintz v. Roman Catholic Bishop of Springfield, 2006*)，都不能算是重大政府利益(*Bollettino, 2009: 1273-75; Mathues, 2006*)。

一般來說，管制的理由越具體越好，如果過於抽象，就很難說服法官的支持；特別是如果讓人覺得對宗教土地使用有差別待遇，地方政府在法庭上會顯得理虧(*Horner, c. 2008: 4*)。大體而言，居民的健康、以及安全上的顧慮，最有可能被接受為重大的政府利益；再來，停車位不足、交通擁塞、噪音、或是對於環境的影響，除非相當嚴重，否則不能算是重大政府利益，大致上介於兩者之間；至於史蹟保存、或是街坊的相容性⁴⁰，就讓人覺得比較沒有那麼重要，除非這塊地太小，小廟容不下大佛；最後，若只是左鄰右舍反對，很難稱得上是重大政府利益(*Horner, c. 2008: 4; Williams & Souchuns, 2003: 4; Owens, 2009: 16*)。

三、比較不具限制性的方式

一旦地方政府證明土地使用管制符合重大政府利益，接著還要證明自己所採用的手段，對於宗教信仰是比較沒有限制性，也就是說，已經沒有其他更好的途徑來促成重大的政府利益(*Owens, 2009: 17*)。其實，宗教土地使用未必與地方格格不入，地方政府不一定要認定兩者水火不容而全面禁止，譬如說，或許可以想辦法讓教會融入社區、或是降低新建物對於週遭的影響；另一個考慮的方向，是政府能否幫教會在附近找到類似條件

⁴⁰ 譬如說以建築物「枯萎」(*blight*)為理由，認為有損社區的整體美觀(*Kamptner, 2012: 34-14*)。

的土地，降低管制所帶來的負擔，當然，這時候就必須衡量地主是否願意出售、價格是否合理、以及會眾是否會留失等問題 (Horner, c. 2008: 5) 。以 *Cottonwood Christian Center v, Cypress Redevelopment Agency* (2002) 為例，法官認為市政府如果想要增加稅收，可以有多種方法，未必一定要趕走教會、引入商家：

Even if Defendants had compelling reasons to burden Cottonwood's religious exercise, they must do so in the least restrictive means. Far from doing that, the City has done the equivalent of using a sledgehammer to kill an ant. Assuming that removing the blight from the Cottonwood Property was a compelling state interest, the City could eliminate the blight simply by allowing Cottonwood to build its church. The area would be developed, would provide substantial community services, and Cottonwood's religious exercise would not be infringed. Similarly, the City has not demonstrated that there is no other way to provide for revenue without taking the property and preventing Cottonwood from building its church. Municipalities have numerous ways of generating revenue without preventing tax-free religious land uses.

同樣地，在 *Lighthouse Institute for Evangelism, Inc. v. City of Long Branch* (2007) 案，法官認為市政府祭出停車場條例來禁止教會使用土地，看不出這是最不具限制性的解決交通流量手段。

四、宗教信仰

RLUIPA 明確定義宗教信仰為「any exercise of religion, whether or not compelled by, or central to, a system of religious belief」；同時，不動產的使用、建築、以及變更，只要是以行使宗教為目的，也視為宗教信仰：

The use, building, or conversion of real property for the purpose of religious exercise shall be considered to be religious exercise of the person or entity that uses or intends to use the property for that purpose.

至於適用對象，則包含個人、聚會、機構、或是結構⁴¹。基本上是看是

⁴¹ Infranca (2012) 提醒，大部份的判例只看到個人的宗教自由，卻往往忽略到擁有土地者多半是宗教機構。

目的、而非行為者，不過，並非所有宗教團體所從事的工作都算是宗教信仰，譬如教會的世俗活動、或是營利行為，就絕對要接受一般的土地使用管制（MacLeod, 2011: 41-45; Saxer, 1995-96: 513-25）。宗教信仰不限於禮拜活動⁴²，輔助性／周邊的活動也大體被認定屬於宗教信仰的延伸，包括傳教活動、教育工作、慈善事業、或是社會服務，因此，除了信徒聚會禮拜的場所是要接受保護，包括教會的辦公室或是交誼廳、外展中心、托兒設施、宗教學校、佈施所、收容所⁴³、或是醫院，也是屬於 *RLUIPA* 所要保護的宗教土地範圍；當然，非傳統的建物使用是否適用，譬如服務大學生的宗教社團，端賴法官採用的定義⁴⁴（Owens, 2009: 8; Kamptner, 2012: 34-2-34-4; Saxer, 2009: 635-38; MacLeod, 2011: 51-58）。

肆、土地使用法規是否包含土地徵收

到底 *RLUIPA* 是否適用宗教土地徵收，癥結在於土地使用法規的定義，也就是說，土地使用法規是否涵蓋土地徵收？條文的內容如下：

The term “land use regulation” means a zoning or landmarking law, or the application of such a law, that limits or restricts a claimant’s use or development of land (including a structure affixed to land), if the claimant has an ownership, leasehold, easement, servitude, or other property interest in the regulated land or a contract or option to acquire such an interest.

我們可以看到，「土地使用法規」包含「土地使用分區管制法規」、

⁴² 核心的活動包含禮拜、靈修、以及福傳（Reilly, 2009: 35）。John Garvey 的分法是禮儀（含禮拜）、傳教、以及社會活動（MacLeod, 2011: 54-56）。

⁴³ 在 *St. John’s Evangelical Lutheran Church v. City of Hoboken*（1983），紐澤西高等法院支持教會在地下室收容遊民，理由是多少百年來，這就是教會的工作、而且有利社區。不過，在 *Smith* 案後，法院就比較不願意支持教會違反土地使用管制法規（Stoul, 2011: 479）；譬如說，將 *RLUIPA* 狹隘地適用在「基本的」（fundamental）活動（Alden, 2010: 1793-95）。

⁴⁴ 有關於 *RLUIPA* 用字過於鬆散的批判，特別是幾乎所有的建築物使用都被認定為宗教活動，譬如 *Civil Liberties for Urban Believers v. City of Chicago*（2003），見 Lernnington（2006: 834-36）。

及其「運用」。不過，究竟宗教土地徵收是否包含於土地使用分區管制法規，見仁見智，還必須看個案來判斷。譬如說，要是法官如果咬文嚼字，認為看不到「土地徵收」這個字眼，或者根本不提及 *RLUIPA* 的文本，就沒有討論的空間。

Scaduto (2008) 綜合學者、以及法官的見解，歸納出三種的觀點：土地徵收與土地使用分區管制沒有關聯、土地徵收原本就是土地使用分區管制法規的一部份、以及兩者在特殊情況下有關聯。首先，無關聯論者⁴⁵認為這是兩個完全不同的概念、不是同義詞，加上來自不同的權力來源，因此，土地使用分區管制法規不應該自動涵蓋土地徵收；再者，從及 *RLUIPA* 的內文來看，從頭到尾根本找不到土地徵收，法官不能添加文字來修正國會的疏漏；此外，如果檢視立法過程的紀錄⁴⁶，也看不出國會議員有連結的意圖。

相對地，有關聯論者⁴⁷主張，儘管這是兩回事，卻未必代表不能有相關。首先，雖然 *RLUIPA* 沒有直接提及土地徵收，不過，卻可以涵蓋在「土地使用分區管制法規」的「運用」，而該法也明文訓示，為了保護宗教信仰，應該盡量做廣義解釋⁴⁸；再來，在實務的運作上，所有的土地徵收都是通盤土地計畫的一部份，也就是前者是為了促進後者；此外，絕大多數的土地徵收都是採取個案審查⁴⁹，更是符合 *RLUIPA* 的要件。由於擔心會影響到其他基本權利的行使，國會議員因此刻意修飾文字，而非要排除土地徵收的適用；事實上，當年推動 *RLUIPA* 的參議員 Edward Kennedy，已經著手修訂，明文把土地徵收納入適用的範圍⁵⁰ (Finetti, 2008: 668-69; Saxer, 2004: 669-70)。

⁴⁵ 譬如 Lerman (2008)、以及 Finetti (2008)。而 MacLeod (2010) 依據分與合的程度，以判例的名稱，也有所謂的 *Prater*、*Taylor*、以及 *Cottonwood* 等三種途徑。

⁴⁶ 其實，即使是對立法過程的檢視，學者的結論還是南轅北轍；請比較 Scaduto (2008: 832-34)、Mathues (2006: 1680-81)、Leonczyk (2009: 325-37)、Baker (2008: 1234-41)、Lennington (2006: 816-19)、以及 Lerman (2008: 2075-79)。

⁴⁷ 譬如 Saxer (2004)、以及 MacLeod (2010)。

⁴⁸ 文字如下：「shall be construed in favor of a broad protection of religious exercise, to the maximum extent」。

⁴⁹ 不過，Finetti (2008: 692-95) 認為土地徵收是一般適用的法律。

⁵⁰ 相反的修法建議，希望能縮小國會所架設的安全網範圍，見 Lennington (2006: 836-41)。

採取折衷論者⁵¹ 主張有條件關聯，以為即使土地徵收與土地使用分區管制在本質上不同，不過，如果土地徵收的實施是在整體土地使用分區管制計畫的一部份，兩者交結絞纏⁵²（*intertwined*）；也就是說，土地徵收是為了達成土地重劃、或是振興經濟的一種手段、那麼，自然就涵蓋在「土地使用法規」下面，這時候，*RLUIPA* 當然可以適用；既然兩者往往同步進行，如果審查的標準，顯然不合理（*Bollettino*, 2009: 1267）。大體而言，法官採取這樣的立場，認為還有發展的空間，不希望就此定調⁵³。

RLUIPA 立法後的地方法院判例⁵⁴

在 *Beckett Fund for Religious Liberty* 及司法部的支持下，相關 *RLUIPA* 的司法訴訟約 250 件⁵⁵，主要針對地方政府的土地使用法規是否給宗教信仰造成重大的負擔、以及是否公平待遇，以至於必須進行嚴格的司法審查；另一個爭議，則是到底土地徵收是否屬於 *RLUIPA* 所提及的土地使用法規範疇⁵⁶（*Weinstein*, 2012: 13, 18; *Doyle & Felder*, 2008: 2-3; *Antos*, 2008: 566）。

⁵¹ 譬如 *Baker* (2008)、*Scaduto* (2008)、*Mathues* (2006)、*Bollettino* (2009) 以及 *Serkin* 與 *Tebbe* (2009)。

⁵² 這是法官在 *St. John's United Church of Christ v. City of Chicago* (2007) 案的用字，*Bollettino* (2009) 的用字是「同步」(conjunction)。

⁵³ 包括 *Cottonwood Christian Center v. Cypress Redevelopment Agency* (2002) 案、*City and County of Honolulu v. Sherman* (2006) 案、以及 *St. John's United Church of Christ v. City of Chicago* (2007) 案。

⁵⁴ 先前的判例見 *Lakewood, Ohio Congregation of Jehovah's Witness, Inc. v. City of Lakewood, Ohio* (1983)、以及 *Lyng v. Northwest Indian Cemetery Protective Association* (1988) 案 (*Mathues*, 2006: 1668-71)；另外，在 *Prater v. City of Burnside, KY* (2002) 案，市政府為了按照原來的街道擴寬計畫，徵收教會所購買的兩塊土地，妨礙教會的興建計畫；上訴巡迴法庭判定該市的土地使用法規不適用 *RLUIPA* (*Horner*, c. 2008: 18)。在 *Living Faith Ministries v. Camden County Improvement Authority, N.J.* (2005) 案，*Living Faith Ministries* 向聯邦法院提告，控告郡政府的徵收行為違反 *RLUIPA*，雙方後來和解了事 (*Doyle & Felder*, 2008)。參見 *Giaino* (2004) 的摘要、以及 *Horner* (c. 2008) 有系統的分類整理，最近的判例見 *Dalton* (2010)。

⁵⁵ *Weinstein* (2012: 18-19) 認為美國有大大小小 39,000 個政府，多少都有土地使用法規，因此，這樣的件數不算多。

⁵⁶ 當然，也有少數學者認為 *RLUIPA* 可能違憲 (*Smolik*, 2004)。

到目前為止，美國聯邦最高法院尚未受理任何依據 *RLUIPA* 而來的宗教土地徵收案件，而地區法官的看法不一 (Bollettino, 2009: 1277)。大體而言，法官認為土地使用分區管制與土地徵收是兩回事，因為前者來自於政府的公權力 (police power)，而後者來自於美國憲法第五修正案的徵收權 (eminent domain power)，背後是國家主權 (Baker, 2008: 1227-30; Scaduto, 2008: 841-42)。從目前的判例來看，除非土地徵收的法規包含於土地使用分區管制法規、或是徵收計畫屬於通盤土地使用分區管制計畫的一部份，否則，法官通常會認為 *RLUIPA* 不適用於宗教土地徵收 (Wikipedia, 2012)。

Cottonwood Christian Center v. Cypress Redevelopment Agency (2002)

這是法院首度面對土地使用分區管制法規是否包含土地徵收的案例。*Cottonwood Christian Center* 經過五年的努力，集合收購了六塊未開發的土地 (共 18 英畝)，計畫興建大教堂等建物⁵⁷，*Cypress* 市府則認為購物中心利用的價值較高，因此，把這塊土地納入再開發計畫；隨後，市政府縮小開發的計畫，主張稅收是政府的重大利益，一方面拒絕教會申請條件使用許可證 (conditional use permit, CUP)，另一方面，在收購土地不成後，依據土地使用分區管制條例，以消除枯萎為由逕自徵收給好市多 (Baker, 2008: 1218)。教會向聯邦地區法院提告，主張土地徵收在該市的法原來自土地使用分區管制法，因此適用 *RLUIPA*。法官在判決書的注腳這樣說：「Even if the Court were only considering the condemnation proceedings, they would fall under RLUIPA's definition of "land use regulation"」，(Alden, 2010: 1796)，同意核發禁制令並受理⁵⁸，經過採取嚴格的標準來進行審查，認為教會已經巨額投資，市政府的作法給教會帶來沉重的信仰負擔；此外，不

⁵⁷ 稱為「巨型教會」(mega church)，包含一個可以容納 4,700 人的會堂 (Doyle & Felder, 2008: 3)。該教會在 1983 年成立時只有 50 位教友，後來增加到 5,200 人 (大人 4,000，小孩 1,200)，而目前的設施只夠容納 700 人，周末必需辦六次禮拜；由於停車位嚴重不足，只好讓教徒把車子停在遠處，再用巴士載到教堂 (Chaffee & Merriam, 2009: 459)。有關於巨型教會與都市蔓延現象 (urban sprawl) 的關係，見 Weiss 與 Lowell (2002)。

⁵⁸ 市政府認為，土地徵收並非依據 *RLUIPA* 所謂的土地使用規定，不過，法院指出，既然市政府拒絕核發條件使用許可證，明顯涉及土地使用法規 (Doyle & Felder, 2008: 3)。

管是增加稅收、還是消除枯萎，都不能夠成重大的政府利益，而市政府也未能證明，要增加稅收只能徵收教會的土地⁵⁹（Bright, 2010; Wikipedia, 2012; Bollettino, 2009: 1277-79）。

Civil Liberties for Urban Believers v. City of Chicago (2003)

原本，幾間教會聯手根據 *RFRA* 告芝加哥市政府的土地使用分區管制歧視，在聯邦最高法院作出 *City of Boerne v. Flores* (1997) 判例後只好撤告，而市政府也在 2000 年修改相關條例，不只教會，包括俱樂部、旅店、休閒中心、社區中心、以及會議廳都必須申請特別使用許可證。隨後，教會又根據 *RLUPIA* 提告，認為在土地稀少的情況下，市政府申請許可證的過程既複雜又冗長，已經造成宗教信仰的沉重負擔；不過，法官認為，既然新的條例一視同仁，就不能算是沉重負擔，因此並不牴觸 *RLUPIA* 的反歧視規定（Bright, 2010; Weinstein, 2012: 22-24; Williams & Souchuns, 2003: 8; Crisalli, 2005: 272-76）。

Faith Temple Church v. Town of Brighton (2005)

Faith Temple Church 購買 66 英畝的土地打算大興土木擴建教堂，然而，鎮公所的通盤發展計劃先前已將這塊土地列為公園擴充的預定地，只不過因價格談不攏而作罷，因此乾脆在教會買賣完成後進行徵收（Baker, 2008: 1220）。教會認為該鎮的發展計劃就是土地使用分區管制法規，因此適用 *RLUPIA*。然而，法院認為根據紐約州的法律，土地分區管制與土地徵收是兩個截然不同的概念（two distinct concepts），加上徵收並非冷僻的概念，很難想像國會在立法之際忽略掉了；既然國會刻意限制 *RLUPIA* 的適用範圍，並沒有「土地徵收」字眼，法院不應該增添文字；因此，既然土地徵收與土地使用分區管制法規的關聯不大（too attenuated），不適用 *RLUPIA*（Wikipedia, 2012; Doyle & Felder, 2008: 4; Bollettino, 2009: 1279-80; Baker, 2008: 1220-21）。

⁵⁹ 在 2003 年初，政府同意頒發所有建許可證給教會，開發機構同意向教會購買有爭議的土地，而教會也同意買下現有 29 英畝的高爾夫球場（Williams & Souchuns, 2003: 7）。

City and County of Honolulu v. Sherman (2006)

檀香山市政府徵收 First Methodist Church 所擁有的大樓公寓，教會認為市政府徵收的依據屬土地使用法規，因此援引 *Cottonwood*，主張適用 *RLUPIA*，而徵收已經給他們的宗教信仰帶來沉重的負擔。高等法院同意巡迴法庭的看法，認為土地徵收與土地使用分區管制是不同的概念，同時，既然國會在立法過程並未明文提及徵收，並非忽略掉了，而是不想加以納入，很難想像國會是要法官假設土地使用分區管制法規包含土地徵收，因此駁回教會的上訴 (Wikipedia, 2012: Alden, 2010: 1796)。雖然法院判定當徵收土地的條例單獨行使時，並不屬於土地分區管制法，然而卻隱含著，要是兩者一併出現之際，也就是土地徵收被當作土地使用分區管制的工具時，*RLUPIA* 還是有可能適用 (Bollettino, 2009: 1280-81)。

Township of O'Hara v. Condemnation of a Permanent Fee Simple Interest for Public Park and Recreational Area and Facilities of 4.65 Acres, More or Less in O'Hara (2007)

原本，鎮公所在 St. Mary's Catholic Church of Sharpsburg 的同意下，在教會擁有的土地上建運動場、以及其他休閒設施；後來，由於教會打算擴充墓園，因此要求收回土地，鎮公所乾脆加以徵收。教會認為，賓州法律明文禁止教會土地、或是墓園，而鎮公所的法規也沒有授權。不過，法院指出，鎮公所法規過去雖然有這樣的規定，然而，既然條文已經刪除，文字的更動表達立法的意圖，也就是說，法規並未禁止徵收宗教土地或是墓園；法官同時指出，儘管現有的法規禁止公所徵收教會的土地開路、或是建公家機關，不過，並未提及公園、或是休閒設施，鎮公所因此並未違法⁶⁰ (Doyle & Felder, 2008: 1-2)。

St. John's United Church of Christ v. City of Chicago (2007)

由於芝加哥是政府打算擴建 O'Hare 國際機場，徵收 St. John's United

⁶⁰ 教會同時控告鎮公所徵收侵犯到憲法第一修正案所保障的宗教自由，而法院則以教會未提出先決反對 (preliminary objection)，技術性加以駁回 (Doyle & Felder, 2008: 2)。

Church of Christ 所擁有的墓園。教會根據 *RLUPIA* 提告，認為政府的徵收已經造成宗教自由的嚴重負擔；此外，教會認為，授權徵收土地的法規就是一種土地使用分區管制，因此適用 *RLUPIA*。第七巡迴法院引用 *Faith Temple Church v. Town of Brighton* (2005)，認為土地徵收與土地使用分區管制是不同的概念，徵收土地的特別法並不包含在 *RLUPIA* 所定義的土地使用法規；此外，法官認為，如果國會認為 *RLUPIA* 的適用涵蓋土地徵收，應該會有明文規定，因此拒絕受理上訴 (Bright, 2010; Wikipedia, 2012; Baker, 2009: 1221-23)。不過，法官也表示，並非所有的土地徵收都不適用，要是徵收後經過都市計畫變更 (rezoning) 轉移產權，那又是另一回事，預留空間 (Bollettino, 2009: 1282; Baker, 2008: 1226)。

Albanian Associated Fund v. Township of Wayne (2007)

Albanian Associated Fund 回教會眾買了一塊 11 英畝的低度開發土地，希望能就清真寺。原本，只要申請條件使用許可證就可以建教堂，鎮公所接獲申請案後，以保留公共空間為由加以拒絕，並且發動公投進行徵收。問題是，會眾發現公所建議的其他用地並不出售，此外，他們發現被公所列為公共空間的土地，只有他們這一塊要被徵收。法院出面阻止公所的惡意徵收，不過，只是委婉地說，或許徵收可以收視為執行土地分區使用管理的方法，不願意直接討論徵收與 *RLUPIA* 適用的關係 (Baker, 2008: 1224-26, 1231)。

伍、結語

有人認為 *RLUPIA* 為宗教團體普開大門，嚴重損害到地方政府管理土地的能力，甚至於破壞聯邦主義的精神，加上打官司的費用及賠償金額相當大，已經造成寒蟬效應⁶¹ (Hamilton, 2009; Weinstein, 2012: 19-20; MacLeod, 2011: 8-21)。另外，MacLeod (2010: 62) 提出 *RLUPIA* 「利益缺口」 (interest

⁶¹ 譬如紐約州的 Mamaronek 村被 Westchester Day School 求償美金 1,725 萬，最後賠償了美金 475 萬 (Chaffee & Merriam, 2009: 441)。

gap) 的概念，也就是說，在 *RLUIPA* 下，地方政府的有些土地管制措施雖然不具重大政府利益，卻也未必真的是歧視宗教組織、或是特定宗教，而是純粹站在保護或是推動社區的利益著想；不過，根據國會的研究，許多看來中性、或是用意良好的管制，其實暗藏歧視的意圖，因此，上述情況並未如想像地多。不過，若非有 *RLUIPA*，宗教團體原本是投訴無門；往好處想，或許可以讓地方政府在立法、或是行事可以更加小心翼翼 (Weinstein, 2012: 21-22)。基本上，除非遭到歧視、或是產生重大宗教自由負擔，否則，教會的土地使用還是要接受一般土地使用法規約束 (Horner, c. 2008: 4)。

由於歷史的因素，除了台灣基督長老教會比較具有社會政治性，其他的基督徒相對上並不顯露抗議性⁶²。對於台灣的天主教徒來說，西螺天主教聖伯多祿堂在 1995 年經歷「拆堂闖路」的苦難，歷歷在目 (劉振忠, n.d.)。

⁶² 以天主教為例，外國神職人員有簽證許可的限制。愛爾蘭籍的馬赫俊 (Neil Magill) 神父在 1979 年前來新竹宣教，長期關心勞工，在 1989 年被政府驅逐出境 (傅恩平, 2000)。本國籍的李再卿神父在西螺天主教堂「護教保堂」事件中被革職 (庄仔, 2008; Wenliang, 1995)。

附錄 1 : *Religious Freedom Restoration Act (1993)*

SECTION 1. SHORT TITLE.

This Act may be cited as the “Religious Freedom Restoration Act of 1993”.

SEC. 2. CONGRESSIONAL FINDINGS AND DECLARATION OF PURPOSES.

(a) FINDINGS.-- The Congress finds --

- (1) the framers of the American Constitution, recognizing free exercise of religion as an unalienable right, secured its protection in the First Amendment to the Constitution;
- (2) laws “neutral” toward religion may substantially burden religious exercise as surely as laws intended to interfere with religious exercise;
- (3) governments should not substantially burden religious exercise without compelling justification;
- (4) in *Employment Division of Oregon v. Smith* the Supreme Court virtually eliminated the requirement that the government justify burdens on religious exercise imposed by laws neutral toward religion; and
- (5) the compelling interest test as set forth in *Sherbert v. Verner* and *Wisconsin v. Yoder* is a workable test for striking sensible balances between religious liberty and competing governmental interests.

(b) PURPOSES. -- The purposes of this Act are --

- (1) to restore the compelling interest test as set forth in Federal court cases before *Employment Division of Oregon v. Smith* and to guarantee its application in all cases where free exercise of religion is substantially burdened; and
- (2) to provide a claim or defense to persons whose religious exercise is substantially burdened by government.

SEC. 3. FREE EXERCISE OF RELIGION PROTECTED.

(a) IN GENERAL. -- Government shall not substantially burden a person’s exercise of religion even if the burden results from a rule of general applicability, except as provided in subsection (b).

(b) EXCEPTION. -- Government may burden a person’s exercise of religion only if it demonstrates that application of the burden to the person --

- (1) furthers a compelling governmental interest; and
- (2) is the least restrictive means of furthering that compelling governmental interest.

(c) JUDICIAL RELIEF. -- A person whose religious exercise has been substantially

burdened in violation of this section may assert that violation as a claim or defense in a judicial proceeding and obtain appropriate relief against a government. Standing to assert a claim or defense under this section shall be governed by the general rules of standing under article III of the Constitution.

SEC. 4. ATTORNEY FEES.

- (a) JUDICIAL PROCEEDINGS. -- Section 722 of the Revised Statutes of the United States (42 U.S.C. 1988) is amended by inserting “the Religious Freedom Restoration Act of 1993,” before “or title VI of the Civil Rights Act of 1964”.
- (b) ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS. -- Section 504(b)(1)(C) of title 5, United States Code, is amended --
 - (1) by striking “and” at the end of clause (ii);
 - (2) by striking the semicolon at the end of clause (iii) and inserting “; and”; and
 - (3) by inserting “(iv) the Religious Freedom Restoration Act of 1993” after clause (iii).

SEC. 5 DEFINITIONS.

As used in this Act --

- (1) the term “government” includes a branch, department, agency, instrumentality, and official (or other person acting under color of law) of the United States, a State, or a subdivision of a State;
- (2) the term “State” includes the District of Columbia, the Commonwealth of Puerto Rico, and each territory and possession of the United States;
- (3) the term “demonstrates” means meets the burdens of going forward with the evidence and of persuasion; and
- (4) the term “exercise of religion” means exercise of religion under the first article of amendment to the Constitution of the United States.

SEC. 6. APPLICABILITY.

- (a) IN GENERAL. -- This Act applies to all Federal and State law, and the implementation of that law, whether statutory or otherwise, and whether adopted before or after the enactment of this Act.
- (b) RULE OF CONSTRUCTION. -- Federal statutory law adopted after the date of the enactment of this Act is subject to this Act unless such law explicitly excludes such application by reference to this Act.
- (c) RELIGIOUS BELIEF UNAFFECTED. -- Nothing in this Act shall be construed to authorize any government to substantially burden any religious belief.

SEC. 7. ESTABLISHMENT CLAUSE UNAFFECTED.

- (a) **IN GENERAL.** -- Nothing in this Act shall be construed to affect, interpret, or in any way address that portion of the First Amendment prohibiting laws respecting the establishment of religion. Granting government funding, benefits, or exemptions, to the extent permissible under the Establishment Clause of the First Amendment, shall not constitute a violation of this Act.
- (b) **DEFINITION.** -- As used in this section, the term “granting government funding, benefits, or exemptions” does not include a denial of government funding, benefits, or exemptions.

附錄 2 : Religious Land Use and Institutionalized Persons Act (2000)

SEC. 2. PROTECTION OF LAND USE AS RELIGIOUS EXERCISE.

(a) Substantial burdens

(1) General rule

No government shall impose or implement a land use regulation in a manner that imposes a substantial burden on the religious exercise of a person, including a religious assembly or institution, unless the government demonstrates that imposition of the burden on that person, assembly, or institution--

(A) is in furtherance of a compelling governmental interest; and

(B) is the least restrictive means of furthering that compelling governmental interest.

(2) Scope of application

This subsection applies in any case in which--

(A) the substantial burden is imposed in a program or activity that receives Federal financial assistance, even if the burden results from a rule of general applicability;

(B) the substantial burden affects, or removal of that substantial burden would affect, commerce with foreign nations, among the several States, or with Indian tribes, even if the burden results from a rule of general applicability; or

(C) the substantial burden is imposed in the implementation of a land use regulation or system of land use regulations, under which a government makes, or has in place formal or informal procedures or practices that permit the government to make, individualized assessments of the proposed uses for the property involved.

(b) Discrimination and exclusion

(1) Equal terms

No government shall impose or implement a land use regulation in a manner that treats a religious assembly or institution on less than equal terms with a nonreligious assembly or institution.

(2) Nondiscrimination

No government shall impose or implement a land use regulation that discriminates against any assembly or institution on the basis of religion or religious denomination.

(3) Exclusions and limits

No government shall impose or implement a land use regulation that--

(A) totally excludes religious assemblies from a jurisdiction; or

(B) unreasonably limits religious assemblies, institutions, or structures within a jurisdiction.

.....

SEC. 4. JUDICIAL RELIEFS.

(b) Burden of persuasion

If a plaintiff produces prima facie evidence to support a claim alleging a violation of the Free Exercise Clause or a violation of section 2000cc of this title, the government shall bear the burden of persuasion on any element of the claim, except that the plaintiff shall bear the burden of persuasion on whether the law (including a regulation) or government practice that is challenged by the claim substantially burdens the plaintiff's exercise of religion.

.....

SEC. 5. RULES OF CONSTRUCTION.

(g) Broad construction

This chapter shall be construed in favor of a broad protection of religious exercise, to the maximum extent permitted by the terms of this chapter and the Constitution.

.....

SEC. 8. DEFINITIONS.

(5) Land use regulation

The term "land use regulation" means a zoning or landmarking law, or the application of such a law, that limits or restricts a claimant's use or development of land (including a structure affixed to land), if the claimant has an ownership, leasehold, easement, servitude, or other property interest in the regulated land or a contract or option to acquire such an interest.

.....

(7) Religious exercise

(A) In general

The term "religious exercise" includes any exercise of religion, whether or not compelled by, or central to, a system of religious belief.

(B) Rule

The use, building, or conversion of real property for the purpose of religious exercise shall be considered to be religious exercise of the person or entity that uses or intends to use the property for that purpose.

引用法案、判例

- Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co.*, 1926 (<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/365/case.html>) (2012/10/25)
- Sherbert v. Verner*, 1963 (<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/374/398/case.html>) (2012/10/19)
- Wisconsin v. Yoder*, 1972 (<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=CASE&court=US&vol=406&page=205>) (2012/10/19)
- United States v. Lee*, 1982 (<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/455/252/case.html>) (2012/10/19)
- Lakewood, Ohio Congregation of Jehovah's Witness, Inc. v. City of Lakewood, Ohio*, 1983 (<http://aalto.arch.ksu.edu/jwkplan/cases/lake.pdf>) (2012/10/20)
- St. John's Evangelical Lutheran Church v. City of Hoboken*, 1983 (http://www.leagle.com/xmlResult.aspx?xmldoc=1983609195NJSuper414_1566.xml&docbase=CSLWAR1-1950-1985) (2012/10/30)
- Lyng v. Northwest Indian Cemetery Protective Association*, 1988 (http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0485_0439_ZS.html) (2012/10/19)
- Islamic Center of Mississippi, Inc. v. City of Starkville*, 1989 (<http://openjurist.org/876/f2d/465/islamic-center-of-mississippi-inc-v-city-of-starkville-mississippi>) (2012/10/24)
- Employment Division v. Smith*, 1990 (<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=494&invol=872>) (2012/10/19)
- Religious Freedom Restoration Act*, 1993 (<http://www.prop1.org/rainbow/rfra.htm>) (2012/10/19)
- Thiry v. Carlson*, 1995 (http://www.leagle.com/xmlResult.aspx?xmldoc=19952294887FSupp1407_12104.xml&docbase=CSLWAR2-1986-2006) (2012/10/23)
- City of Boerne v. Flores*, 1997 (<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/521/507/case.html>) (2012/10/19)
- Religious Land Use and Institutionalized Persons Act*, 2000 (<http://www.lc.org/resources/rluipa.htm>) (2012/10/16)
- Cottonwood Christian Center v. Cypress Redevelopment Agency*, 2002 (<http://law.wustl.edu/landuselaw/cottonwood.htm>) (2012/10/17)
- Prater v. City of Burnside, KY*, 2002 (<http://caselaw.findlaw.com/us-6th-circuit/1302789.html>) (2012/10/23)
- Connecticut General Statutes, section 52-571b*, 2002 (<http://essexuu.org/ctstat.html>) (2012/10/23)

- Freedom Baptist Church of Delaware County v. Township of Middletown*, 2002 (<http://www.paed.uscourts.gov/documents/opinions/02d0355p.pdf>) (2012/10/26)
- Civil Liberties for Urban Believers v. City of Chicago*, 2003 (<http://caselaw.findlaw.com/us-7th-circuit/1410892.html>) (2012/10/17)
- Elsinore Christian Center v. City of Lake Elsinore*, 2003 (http://www.leagle.com/xmlResult.aspx?page=10&xmldoc=20031433270FSupp2d1163_11323.xml&docbase=CSLWAR2-1986-2006&SizeDisp=7) (2012/10/28)
- Midrash Sephardi, Inc. v. Town of Surfside*, 2004 (<http://caselaw.findlaw.com/us-11th-circuit/1344709.html>) (2012/10/23)
- Faith Temple Church v. Town of Brighton*, 2005 (http://www.leagle.com/xmlResult.aspx?xmldoc=2005655405FSupp2d250_1629.xml) (2012/10/17)
- Living Faith Ministries v. Camden County Improvement Authority, N.J.*, 2005 (<http://dockets.justia.com/docket/new-jersey/njdce/1:2005cv00877/174574/>) (2012/10/20)
- Sts. Constantine and Helen Greek Orthodox Church, Inc. v. City of New Berlin*, 2005 (http://www.uchastings.edu/site_files/cs1gl/396_F_3d_895.pdf) (2012/10/25)
- Guru Nanak Sikh Society v. County of Sutter*, 2006 (<http://caselaw.findlaw.com/us-9th-circuit/1363129.html>) (2012/10/24)
- City and County of Honolulu v. Sherman*, 2006 (<http://www.state.hi.us/jud/opinions/sct/2006/26896.htm>) (2012/10/17)
- Mintz v. Roman Catholic Bishop of Springfield*, 2006 (http://www.leagle.com/xmlResult.aspx?xmldoc=2006733424FSupp2d309_1702.xml&docbase=CSLWAR2-1986-2006) (2012/10/28)
- Albanian Associated Fund v. Township of Wayne*, 2007 (<http://www.njeminentdomain.com/26-7-9057%20ALBANIAN%20ASSOCIATED%20FUND%20%20ET%20AL%20V.%20TWP.%20OF%20WAYNE%20%20ET%20AL.pdf>) (2012-10-26)
- Digrugillers v. Consolidated City of Indianapolis*, 2007 (<http://caselaw.findlaw.com/us-7th-circuit/1335576.html>) (2012/10/23)
- Township of O'Hara v. Condemnation of a Permanent Fee Simple Interest for Public Park and Recreational Area and Facilities of 4.65 Acres, More or Less in O'Hara*, 2007 (<http://caselaw.findlaw.com/pa-commonwealth-court/1162536.html>) (2012/10/20)
- St. John's United Church of Christ v. City of Chicago*, 2007 (<http://caselaw.findlaw.com/us-7th-circuit/1250066.html>) (2012/10/17)
- Lighthouse Institute for Evangelism, Inc. v. City of Long Branch*, 2007 (<http://www.rluipa-defense.com/docs/Lighthouse%20Community%20Church%20v%20%20Southfield.pdf>) (2012/10/23)

Cambodian Buddhist Society of Connecticut, Inc. v. Planning and Zoning Commission of the Town of Newtown, 2008 (<http://caselaw.findlaw.com/ct-supreme-court/1365739.html>) (2012/10/24)

United States v. Village of Airmont, 2008 (http://www.justice.gov/crt/spec_topics/religiousdiscrimination/airmont_brief.pdf) (2012/10/25)

Centro Familiar Cristiano Buenas Nuevas v. City of Yuma, 2011 (<http://caselaw.findlaw.com/us-9th-circuit/1573824.html>) (2012/10/26)

參考文獻

- 《聖經》〈列王紀(上)〉 (http://www.ccreadbible.org/Chinese%20Bible/sigao/1_Kings_bible_Ch_21_.html) (2012/10/16)。
- 天主教會台灣地區主教團，2010。〈2010 年台灣地區天主教會教務統計表〉 (http://www.catholic.org.tw/catholic/2012/New%20Book/2012HandBook/2010_Statistics.pdf) (2012/10/16)。
- 庄仔，2008。〈五叔的二兒子庄谷峰要結婚了〉 (<http://jimmyzhuang.blogbus.com/logs/2008/01/d28.html>) (2012/10/18)。
- 吳佳玲、張嘉慧，2012。〈2011 台灣教勢報告，基督徒人口 5.44%〉《今日基督教報》9 月 12 日 (<http://news.dhf.org.tw/News.aspx?cate=01&key=2788>) (2012/10/16)。
- 施曉光、范正群，2012。〈同為民請命，她行他碰壁：李鴻源獨厚高金？廖國棟不平〉《自由時報》10 月 21 日 (<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/oct/21/today-t3.htm>) (2012/10/21)。
- 郝雪卿，2012。〈反對南屯天主堂重劃，教友遊行〉《中央社新聞網》5 月 26 日 (<http://www.cna.com.tw/News/aLOC/201205260171.aspx>) (2012/10/16)。
- 陳韋鑑，2012。〈南屯天主堂，每月打卡抗議重劃〉《台灣教會公報》6 月 15 日 (<http://www.tenn.org.tw/news.asp?ID=943>) (2012/10/16)。
- 陳振貴，2012。〈支持 526 南屯天主堂遊行祈福〉《天主教博愛會刊》78 期，6 月，頁 4。
- 傅恩平，2000。〈馬赫俊神父 2000 年台灣紀行〉《台灣教會公報》2545 期，12 月 10 日 (<http://labor.ngo.tw/news/n201220.htm>) (2012/10/18)。
- 劉振忠，n.d。〈浴火重生的西螺天主堂〉《新聖堂落成紀念冊》 (<http://www.cdd.org.tw/Costantinian/508/50818.htm>) (2012/10/18)。
- 賴春標，2001。〈山刀出鞘一記東埔挖抗[墳]議事件〉 (http://www.abohome.org.tw/index.php?option=com_content&view=article&id=597:records-record16-597&catid=47:record15&Itemid=246) (2012/10/21)。
- Alden, Bram. 2010. "Reconsidering RLUIPA: Do Religious Land Use Protections Really Benefit Religious Land Users?" *UCLA Law Review*, Vol. 57, pp. 1779-818.
- Antos, Karen L. 2008. "A Higher Authority: How the Federal Religious Land Use and Institutionalized Persons Act Affects State Control over Religious Land Use Conflicts." *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 35, pp. 557-91.
- Baker, Matthew. 2008. "RLUIPA and Eminent Domain: Probing the Boundaries of

- Religious Land Use Protection.” *Brigham Young University Law Review*, pp. Vol. 2008, No. 4, 1213-42.
- Blumenthal, Ralph. 2006. “Humble Church Is at Center of Debate on Eminent Domain.” *New York Times*, January 25 (http://www.nytimes.com/2006/01/25/national/25depot.html?_r=0) (2012/10/26)
- Bollettino, Vikki. 2009. “The Quest for Congruence: Why the Religious Land Use and Institutionalized Persons Act Should Apply to Eminent Domain.” *Seton Hall Law Review*, Vol. 39, No. 4, pp. 1263-97.
- Carmella, Angela C. 2009. “RLUIPA: Linking Religion, Land Use, Ownership and the Common Good.” *Albany Government Law Review*, Vol. 2, pp. 485-536.
- Carnell, E. Darren. 2002. “Zoning Churches: Washington State Constitutional Limitations on the Application of Land Use Regulations to Religious Buildings.” *Seattle University Law Review*, Vol. 25, pp. 699-729.
- Chaffee, Karla L., and Dwight H. Merriam. 2009. “Six Fact Patterns of Substantial Burden in RLUIPA: Lessons for Potential Litigants.” *Albany Government Law Review*, Vol. 2, pp. 437-83.
- Crisalli, Noelle. 2005. “Civil Liberties for Urban Believers v. City of Chicago: A Defining Case for the Substantial Burden Test under the Religious Land Use and Institutionalized Persons Act.” *Pace Environmental Law Review*, Vol. 23, pp. 263-87.
- Dalton, Daniel. 2010. “The Religious Land Use and Institutionalized Persons Act—Recent Development.” *Urban Lawyer*, Vol. 42, No. 3, pp. 561-80.
- David, Robin M. 2006. “GOD v. WAL-MART: The Battle over the ‘Better Use’ of Land: Has the Supreme Court Allowed for Economic Development at the Cost if Invaluable Religious Rights?” *Penn State Law Review*, Vol. 111, No. 1, pp. 239-61.
- Doyle, Martin, and David Felder. 2008. “Condemnation of Church Property Presents Unique Legal Issues.” *Legal Intelligencer*, April 21 (http://www.saul.com/media/article/1094_pdf_1619.pdf) (2012/10/30)
- Finetti, Cristina. 2008. “Limiting the Scope of the Religious Land Use and Institutionalized Persons Act: Why RLUIPA Should Not Be Amended to Regulate Eminent Domain Actions Against Religious Property.” *Seton Hall Law Review*, Vol. 38, pp. 667-713.
- Gerwig-Moore, Sarah. 2012. “Saving Their Own Souls: How RLUIPA Failed to Deliver on Its Promises.” *Legislation and Policy Review*, Vol. 4, No. 1, pp. 119-58.

- Gaiimo, Michael S. 2004. "Summary of Land Use Case Law under Religious Land Use and Institutionalized Persons Act." (<http://www.rc.com/documents/LandUseCaseLaw%20Gaiimo.doc>) (2012/10/30)
- Glover, Andrew. 2011. "The Pit and the Pendulum: How Far Can RLUIPA Go in Protecting the Amish?" *Penn State Environmental Law Review*, Vol. 19, No. 1, pp. 109-30.
- Haddad, Nicholas William. 2006. "Public Use or Private Benefit? The Post-*Kelo* Intersection of Religious Land Use and the Public Use Doctrine." *Fordham Law Review*, Vol. 75, pp. 1105-42.
- Hamilton, Marci A. 2009. "The Constitutional Limitations on Congress's Power over Local Land Use: Why the Religious Land Use and Institutionalized Persons Act Is Unconstitutional." *Albany Government Law Review*, Vol. 2, No. 2, pp. 366-436.
- Hatch, Orrin, and Ted Kennedy. 2000. "Not Land Use Immunity." *Congressional Record*, Vol. 146, Pt. 2 (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRECB-2000-pt12/html/CRECB-2000-pt12-Pg16698.htm>) (2012/10/25)
- Horner, Roger. 2006. "Land Use Decisions Under the Religious Land Use and Institutionalized Persons Act of 2000: A Guide to RLUIPA." (<http://www.tmaa.us/pdfs/rluipa.pdf>) (2012/10/19)
- Infranca, John. 2012. "Institutional Free Exercise and Religious Land Use." New York University, Public Law and Legal Theory Working Papers, No. 322 (http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1323&context=nyu_plltwp) (2012/10/30)
- Kamptner, Greg. 2012. *The Albemarle County Land Use Law Handbook*. Albemarle County, Va.: County Attorney's Office.
- Laycock, Douglas, and Luke W. Goodrich. 2012. "RLUIPA: Necessary, Modest, and Under-Enforced." University of Virginia School of Law, Public Law and Legal Theory Research Paper Series, No. 2012-44 (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2135201) (2012/10/30)
- Lenington, Daniel P. 2006. "Thou Shalt Not Zone: The Overbroad Applications and Troubling Implications of RLUIPA's Land Use Provisions." *Seattle University Law Review*, Vol. 29, pp. 805-42.
- Leomczyk, Canon Kenneth G., Jr. "RLUIPA and Eminent Domain: How a Plain Reading of a Flawed Statue Creates an Absurd Result." *Texas Review of Law and Politics*, Vol. 13, pp. 311-64.
- Lerman, Daniel N. 2008. "Taking the Temple: Eminent Domain and the Limits of RLUIPA." *Georgetown Law Journal*, Vol. 96, pp. 2057-101.

- MacLeod, Adam J. 2010. "A Non-Fatal Collision: Interpreting RLUIPA Where Religious Land Uses and Community Interests Meet." *Urban Lawyer*, Vol. 12, No. 1 (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1533015) (2012/10/30)
- MacLeod, Adam J. 2011. "Resurrecting the Bogeyman: The Curious Forms of the Substantial Burden Test in RLUIPA." *Real Estate Law Journal*, Vol. 40 (http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1014&context=adam_macleod) (2012/10/30)
- Mathues, G. David. 2006. "Shadow of a Bulldozer?: RLUIPA and Eminent Domain after Kelo." *Notre Dame Law Review*, Vol. 81, No. 4, pp. 1653-96.
- Ostrow, Ashira Pelman. 2008. "Judicial Review of Local Land Use Decisions: Lessons from RLUIPA." *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 31, pp. 717-60.
- Owens, David W. 2009. "Regulation of Religious Land Uses." Paper presented at the City Attorneys Conference, March 26 (http://www.sog.unc.edu/programs/attorney_conferences/docs/2009-city%20winter-owens-religious%20uses.pdf) (2012/10/30)
- Raccuis, Thomas E. 2012. "RLUIPA and Exclusionary Zoning: Government Defendants Should Have the Burden of Persuasion in Equal Terms Cases." *Fordham Law Review*, Vol. 80, pp. 1853-88.
- Reilly, Elizabeth. 2009. "Empathy and Pragmatism in the Choice of Constitutional Norms for Religious Land Use Disputes." Akron Research Paper, No. 08-10 (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1416847) (2012/10/30)
- Rice, Terry. 1988. "Re-Evaluating the Balance between Zoning Regulations and Religious and Educational Uses." *Pace Law Review*, Vol. 8, No. 1, pp. 1-61.
- Saxer, Shelley Ross. 1995-96. "When Religion Becomes a Nuisance: Balancing Land Use and Religious Freedom When Activities of Religious Institutions Bring Outsiders into the Neighborhood." *Kentucky Law Journal*, Vol. 84, pp. 507-52.
- Saxer, Shelley Ross. 2004. "Eminent Domain Actions Targeting First Amendment Land Uses." *Missouri Law Review*, Vol. 69, pp. 653-95.
- Saxer, Shelley Ross. 2009. "Assessing RLUIPA's Application to Building Codes and Aesthetic Land Use Regulation." *Albany Government Law Review*, Vol. 2, pp. 623-52.
- Scaduto, Allison. 2008. "RLUIPA as a Possible Shield from the Government Taking of Religious Property." *Seton Hall Law Review*, Vol. 38, pp. 823-57.
- Serkin, Christopher, and Nelson Tebbe. 2009. "Condemning Religion: RLUIPA and the Politics of Eminent Domain." *Notre Dame Law Review*, Vol. 85, No. 1, pp. 1-54.
- Smolik, Sara. 2004. "The Utility and Efficacy of the RLUIPA: Was It a Waste?" *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 31, pp. 723-59.

- Stout, Kelli. 2011. "Tent Cities and RLUIPA: How New Religious Land-Use Issue Aggravates RLUIPA." *Seton Hall Law Review*, Vol. 41, pp. 465-99.
- Tuttle, Robert W. 2000. "How Firm a Foundation? Protecting Religious Land Use after *Boerne*." *George Washington Law Review*, Vol. 68, pp. 861-924.
- Weinstein, Alan C. 2012. "The Effect of RLUIPA's Land Use Provisions on Local Government." (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2051014) (2012/10/30)
- Weiss, Jonathan D., and Randy Lowell. 2002. "Supersizing Religion: Megachurches, Sprawl, and Smart Growth." *Saint Louis University Public Law Review*, Vol. 21, pp. 313-29.
- Wenliang (Wen-Liang Chen) , 1995 。 〈 哀 , 教友死諫 〉 (<http://bbs.nsysu.edu.tw/txtVersion/boards/catholic-youth/M.809424442.A.html>) (2012/10/18) 。
- Wikipedia. 2012. "Religious Land Use and Institutionalized Persons Act." (http://en.wikipedia.org/wiki/Religious_Land_Use_and_Institutionalized_Persons_Act) (2012/10/30)
- Williams, Joseph P., and Amy E. Souchuns. 2003. "Religious Land Use and Institutionalized Persons Act of 2000." (http://www.Shipmangoodwin.com/files/Publication/7829583a-4f62-4a3c-8b2e-3a6c721558df/Presentation/PublicationAttachment/9bd8f6a7-7a35-41c5-a783-538bdf0a9a8d/religious_land_use.pdf) (2012/10/30)
- Ziegler, Edward H. 2009. "American Cities, Urban Planning Laws, and Places of Worship: Local Controls and National Protection in the United States." (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1441320) (2012/10/30)

Religious Land Use in the United States: Legislations and Court Cases

Cheng-Feng Shih

*Professor, Department of Indigenous Affairs and Development
National Dong Hwa University, Shoufeng, Hualien, TAIWAN*

Abstract

In this article, we explore how the American government has dealt with the issues of religious land use through Congressional legislations and judicial interpretations by court cases. Specifically, we look into how the legislative and the judicial branches have expressed themselves when religious lands are taken by the local government via eminent domain and whether the peoples' freedom of religion of the people has been infringed. We shall start with an understanding of the importance of lands to freedom of religion and the rationales underlying the oppositions against any attempts at regulating religious land uses. After reviewing the tug-of-war between Congress and the Supreme Court on this issue over the years, we shall introduce the *Religious Land Use and Institutionalized Persons Act (RLUIPA)* passed in 2000 with a special focus on some key concepts. In addition, we will examine whether eminent domain is under the jurisdiction of land use regulations. Before we come to the conclusions, we will also investigate some court cases after the promulgation of the *RLUIPA*.

Keywords: religious land use, freedom of religion, eminent domain, *RLUIPA*, court cases

