司法順從原則 (Judicial deference) —美國法漫談*（28）

文／黃義豐

壹 序言

民國 105 年 3 月 18 日司法院釋字第 736 號大法官解釋理由書中曾謂：「教師因學校具體措施（諸如曠職登記、扣薪、年終成績考核留支原薪、教師評量等）認其權利或法律上利益受侵害時，自得如一般人民依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟，始符合有權利即有救濟之憲法原則。至受理此類事件之法院，對於學校本於專業及對事實真象之熟知所為之判斷，應予以適度之尊重，自屬當然（本院釋字第 382 號、第 684 號解釋參照）[1]。」其後段所稱：法院對於學校本於專業所為之判斷應予尊重，此在美國法上即為司法順從原則（principle of judicial deference 或 judicial deference doctrine）。

貳 司法順從原則之形成與此原則之內容

一、1984 年 6 月 25 日美國聯邦最高法院（The United States Supreme Court）Chevron U.S.A., Inc. v. Nateral Resources Defense Council, Inc. 案（下稱**雪弗龍案**）[2] **判決前，美國法院對行政機關行為**（Agency action）**之審查方法：**

美國行政程序法（Administrative Procedure Act 簡稱 APA，編列為：美國聯邦法律彙編〔United States Code 簡稱 U.S.C.〕第 5 編第 551 條至第 559 條及第 701 條至第 706 條）第 702 條規定：任何人如因行政機關之行為有法律上之錯誤而受損害，或因行政機關依有關法律之行為而受到不利之影響或受到侵害者，有權請求法院對之加以審查。但同法第 701 條 a 項亦規定：如 (1) 法律另有明定排除司法審查；或 (2) 行政機關之行為屬於其依法裁量者，即不得請求司法審查 [3]。而美國行政機關之行為，對人民權利義務發生影響者有二，其一為對個案之裁決（adjudication），其二為通案性對一般人民發生效力之規則制定（rulemaking）。

在雪弗龍案判決以前，美國法院在決定是否順從行政機關之行為，係採用多種、無位階的因素來決定。例如：

1. 該爭執之問題，所涉及的為純法律問題？或將法律適用到事實之問題？如：1947 年的 Packard 案 [4] 認為：如該案為純法律問題，法院應獨立判斷。1944 年的 Hearst 案 [5] 認為：對特定的事實而要適用廣泛的標準者，則宜順從。

2. 待解決的問題是否需要行政機關的專業？如：1984 年的 Aluminum Company of America 案 [6] 認為：如所涉之事件之規則（regulations）有技術性、複雜性，且該行政機關對該領域有長期性的專業者，法院將特別的予以順從。

3. 該行政機關是否曾幫助起草立法？如：1967 年的 Zuber 案 [7] 認為：如果行政機關之人員，曾參與起草法案，法院將會對該機關對該法律之解釋，特別重視。

4. 行政機關對法律之解釋，是否為其長期以來的立場？如：1933 年的 Norwegion Nitrogen Products Co. 案 [8] 曾提到：行政上的實務，常有持續性，如未受到挑戰，除非有強烈的原因，將不會被改變。

二、司法順從原則之形成與內容：

對於行政機關之行為，美國法院於審查時，原無特定之方法，至 1984 年 6 月 25 日之雪弗龍案中，聯邦最高法院史迪芬斯大法官（Stevens Justice）將該院以往之審查方法，詳加整理分析，於該案中提出司法順從原則，其所提之判斷方法，嗣後為絕大部分美國法官審理行政訴訟時所遵循。

1. 雪弗龍案案情摘要 [9]：

美國聯邦環境保護署（Environmental Protection Agency 簡稱 EPA）發布之規則（regulation）（經編為美國聯邦規則彙編〔Code of Federal Regulations 簡稱 C.F.R.〕第 51.18 條 j 項第 1 款）規定：准許各州將所有排放廢氣設備，在同一工業群（industrial group）者，視為屬於單一的廢氣排放點（a single bubble）[10]。此一規則，是依據 1977 年修正之清淨空氣法（Clean Air Act Amendments of 1977）第 172 條 b 項第 6 款（經編為美國聯邦法律彙編第 42 編第 7502 條 b 項第 6 款）[11] 而發布。此條要求未達到環境保護署所設定之全國空氣品質標準之州，應訂定排放許可計畫，以重新規範或修正主要、固定污染源（Stationary sources）的空氣污染。依前述規則，一個現存的廠房，如有數個污染排放設備，如果其中某一設備之裝設或修改，其變更並未增加其全廠之排放量到應取得許可之條件者，其得為之。數個環境團體向美國哥倫比亞特區聯邦上訴法院（The United States Court of Appeals for the District of Columbia）請求審查此規則。該法院廢棄該規則，認為：為改善空氣品質而訂定之計畫中所用的廢氣排放點之概念（bubble concept）是不當的。

聯邦最高法院提審（certiorari）此案，將該聯邦上訴法院之判決廢棄。6 個參與審理此案之大法官意見一致（Unanimous view）。由史迪芬斯大法官主筆之判決謂：環境保護署之規則，允許各州將在同一工業群之所有污染排放設備，視為屬於單一的廢氣排放點，是其對於 1977 年修正之清淨空氣法第 172 條 b 項第 6 款固定污染源一詞之合理解釋（a reasonable construction）。廢氣排放點之概念如何適用，國會並未曾有特別的意見，環境保護署之使用該概念，係屬該署合理的政策選擇。行政機關對法律之解釋，如係合理的調和各種相互競爭之利益者，即應受到順從（尊重）。

2. 史迪芬斯大法官在雪弗龍案中對司法順從原則之論述 [12]：

當法院在審查行政機關對其所應適用之法律之解釋或所發布之規則時，要面對兩個問題，第一個總會面對的問題是：國會對該爭執之真正問題（the precise question at issue），是否曾直接說明其看法？如果國會曾明確表示其意見，事情即結束，法院及行政機關，均應將國會所無疑義地明示之意見，賦予效力。（嗣後學者稱此為「步驟 1」，step 1）。但是，如果法院認為國會對該爭執之真正問題，並未曾表示意見，除非無行政機關之解釋或規則，且有必要外，法院不要逕行提出其對有關之法律的解釋。如法律對特定爭執之事項未曾提及或有疑義時，法院應考量行政機關對該事項之回答，是否為對該法律所許可之解釋（a permissible construction of the statute）。（嗣後學者稱此為「步驟 2」，step 2）。

國會於制定某計畫，賦與行政機關權力去執行該計畫者，當然含有要求行政機關去形成政策及訂定規則，以填補國會明示或默示留下的漏洞（gap）。如果國會已明示其留有漏洞要行政機關去補充，此即明示授權行政機關以規則去更詳細地闡明法律的某一特別規定。此種立法性質的規則（legislative regulation），除非其為恣意、妄為或顯然違反法律之規定外，應有決定性的效力（controlling weight）。有時候，針對某些特定的問題，國會對於行政機關之授權，並非明示而係默示，此時，行政機關就某一法律之解釋或規則，如係合理的，法院亦不得以其自己對該法律之解釋，取而代之。

我們長期以來認為：行政部門對於法律所為之解釋，如在其法定所賦與之職權範圍內者，應給與相當的重視（considerable weight）；且如行政機關之決定，為關於某一法律之意義或效力範圍，而該法律涉及調和各種相互衝突之政策；或者，某些情況，其事務所依賴者超乎普通知識，法律之政策上，乃賦與行政機關就該等事務訂定規則，諸如此類情形，本院一直遵守順從行政解釋原則（the principle of deference to administrative interpretations）……。

行政機關之決定，如係合理的協調各種相互衝突政策，且屬於法律所賦與該機關之事項者，除非該決定從法律本身或其立法歷史來看，並非國會所要採取者外，我們不應加以干擾。

參 採取司法順從原則之理由

一、在雪弗龍案判決中，美國聯邦最高法院曾以該院以前之案例，說明採取司法順從原則之理由：

行政機關對於法律之解釋，如係表示對於各種相互競爭之利益為合理之協調，法院即應加以順從，例如：行政機關所訂定之規範計畫係屬技術性與複雜

（文轉三版）

註釋

* 編按：本系列文章前自 76 年 5 月 27 日起至 91 年 2 月 27 日於本刊陸續刊載，至第 27 篇。

1. 見司法院秘書處編印、司法院公報第 58 卷第 4 期，民國 105 年 4 月，第 2 頁。
2. Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837, 81 L. Ed. 2d 694, 104 S. Ct. 2778 (1984).
3. §702. Right of review
   A person suffering legal wrong because of agency action, or adversely affected or aggrieved by agency action within the meaning of a relevant statute, is entitled to judicial review thereof.
   §701. Application
   (a) This chapter applies, according to the provisions thereof, except to the extent that--
   (1) statutes preclude judicial review; or
   (2) agency action is committed to agency discretion by law.
4. Packard Motor Car Co. v. National Laber Relation Board, 330 U.S. 485, 493 (1947).
5. National Labor Relations Board v. Hearst Publications, Inc., 322 U.S. 111, 130-131 (1944).
6. Aluminum Company of America v. Central Lincoln Peoples' Utility District, 467 U.S. 380, 393 (1984).
7. Zuber v. Allen, 396 U.S. 168, 192 (1969).
8. Norwegian Nitrogen Products Co. v. United States, 288 U.S. 294, 315 (1933).
9. 81 L. Ed. 2d 694-695.
10. (i) 'Stationary source' means any building, structure, facility, or installation which emits or may emit any air pollutant subject to regulation under the Act.
    (ii) 'Building, structure, facility, or installation' means all of the pollutant-emitting activities which belong to the same industrial grouping, are located on one or more contiguous or adjacent properties, and are under the control of the same person (or persons under common control) except the activities of any vessel. 40 CFR §§ 51.18(j)(1)(i) and (ii) (1983).
11. Section 172(b)(6), 42 U.S.C. § 7502(b)(6), provides:
    "The plan provisions required by subsection (a) shall–
    "(6) require permits for the construction and operation of new or modified major stationary sources in accordance with section 173 (relating to permit requirements)." 91 Stat. 747.
12. 81 L. Ed. 2d 702-704, 104 S.Ct. 2781-2783.
13. 81 L. Ed. 2d 716, 104 S.Ct. 2792-2793. "In

植根法律關係（稅法總論 第三冊）
稅捐法律關係（稅法總論 第三冊）
教育法律資訊
黃茂榮 著作 定價 800 元
買賣法（增訂七版）
劃撥帳號：07929998 戶名：植根雜誌社有限公司 TEL:(02)2707-2848 FAX:(02)2708-4428
訂購未滿 請自付郵
植根法律書
JUDICIAL 司法 訂閱 辦法
本刊每 全年
費用新臺
如蒙 請郵政 帳 5005 帳
司法院

法律網 最佳平台
稅法解釋與司法審查（稅法總論 第二冊增訂第三版）黃茂榮 著 定價 800 元
法學方法與現代稅法（稅法總論 第一冊增訂三版）黃茂榮 著 定價 800 元
1000元者 贈 65 元
書城熱賣中
WEEKLY 周刊
周出刊 訂閱
全年優惠價400元
訂閱 劃撥 號 4377 戶 司法周刊

（文接二版）

性者；行政機關對某事件已做詳細及合理的考量者；行政機關之決定涉及調和相互衝突之政策者[13]。

二、在 2002 年的 Jo Anne B. Barnhart v. Cleveland B. Walton 案，聯邦最高法院以：該案之法律問題（社會安全局〔Social Security Administration〕發布二規則〔經編為美國聯邦規則案編第 20 編第 404・1520 條 b 項及第 404・1592 條 d 項第 2 款〕，以補充社會安全法〔Social Security Act〕及補充安全收入法〔Supplemental Security Income〕中關於失能〔disability〕之規定），在法律上有漏洞，行政機關（即社會安全局）對此具有相關的專業知識，該問題在法律之執行上具有重要性，亦有複雜性，且該行政機關對該問題業經長期、詳細考慮，凡此種種因素，以雪弗龍案所提供之適當的法律觀之，行政機關對於本件所爭執之問題之解釋，是合法的（lawful）[14]。

肆 司法順從原則之性質

關於此原則之性質，30 多年來，一直為美國學者或實務界所論及，說法不一，主要者有二：

1. 認為此原則為司法機關之自我規範（self-regulation）：

自我規範係任何機關或團體本身自己監督其自己。雪弗龍案所創之司法順從原則，係由司法機關對其司法權所加的限制。依此原則，從事裁判之法官，於從事其司法業務時，即受有某種程度之拘束[15]。美國學者 Mark Seidenfeld 認為：雪弗龍案所創立之司法順從原則，是基於該國憲法第 3 條權力分立之司法權而生之一種司法自限（self-restraint）[16]。

2. 認此原則為由法院之法官以判決所創造且與行政有關之法律（Administrative common law）[17]。

但美國聯邦最高法院認為：關於刑事法律，法院不必順從檢察官對於刑事法律之解釋。最明確表示此見解者為史卡利亞大法官（Scalia Justice）於 1990 年在 Crandon v. United States 案[18]所提出之協同意見書（concurring in the judgment）。在該協同意見書中，史卡利亞大法官說明其理由為：刑法係由法院執行，而非其他機關（The law in question, a criminal statute, is not administered by any agency, but by the courts）；且檢察機關對於刑法適用範圍之解釋，通常採從寬之態度，容易失入（inclusion），較不會失出（exclusion）；又檢察機關如從嚴（narrow view）解釋刑法，如有錯誤，將無可改正，如從寬（broad view）解釋刑法，如有錯誤，法院可以改正[19]。

伍 對於司法順從原則之回應

一、正面

迄 2015 年 9 月 18 日止，有 13,454 件聯邦案件曾引用雪弗龍案[20]。美國學者 Richard J. Pierce 認為該案是歷史上曾被引用有關行政法最重要判決之一[21]。美國聯邦地方法院、聯邦上訴法院之法官，於審理移民被拘留是否妥適之案件時，亦遵循此原則[22]。

二、負面

此原則雖廣受法官遵循，但近年來亦有對之批評者，如 2015 年聯邦最高法院湯姆斯大法官（Thomas Justice），在 Michigan v. EPA 案[23]，其個人所提出協同意見書認為：雪弗龍案所確立之原則是違憲的，因為該院在 1803 年的 Marbury v. Madison 案中即曾說：法律是什麼，以司法部門所說的為準[24]，但雪弗龍案之原則，卻將應由司法機關獨占之法律解釋權，讓與行政機關[25]。

陸 適用司法順從原則時，法院對行政訴訟之審查標準

如採司法順從原則，法院審理行政訴訟時，美國聯邦最高法院認為：除非行政機關之決定或對法律之解釋，有恣意、或妄為、或顯然違反法律，否則，即應維持行政機關之決定或解釋。一般稱此為恣意、妄為標準（arbitrary and capricious test 或 standard）[26]，不必全面重新審查（de novo review）。

採此標準，其主要依據為美國行政程序法第 706 條第 2 項 A 款規定：法院為了作成裁判，應審理該案有關之所有法律問題、憲法及法律之解釋，及行政機關對該有關規定之定義及適用。法院應……(2)，如發現行政機關之行為、認定或決定，有下列情形者，宣告其為非法，並予以廢棄。……(A) 恣意、妄為、濫用裁量權，或其他與法律不合之情形[27]。

柒 美國聯邦最高法院採司法順從原則之案例

前述雪弗龍案所涉及者，為行政機關對法律之解釋，即行政機關所訂定之規則，原則上法院應予順從（尊重），除此情形外，美國聯邦最高法院在某些案件，亦顯示其順從行政機關或其他機關之其他行為。茲舉例如下：

一、1985 年的 Heckler 案[28]：

此案為數位監獄之受刑人，被判處死刑，並應以藥物注射死亡，乃主張：以藥物執行死刑違反聯邦食品、藥物及化粧品法（the Federal Food, Drug and Cosmetic Act），即聯邦法律彙編第 21 編第 301 條以下之規定，而請求食品及藥物局（The Food and Drug Administration 簡稱 FDA）採取必要之措施，以阻止此種違反。食品及藥物局認為：其不應干涉州刑事司法系統，因而拒絕採取任何措施。監獄之受刑人乃依行政程序法（聯邦法律彙編第 5 編第 701 條至第 706 條）之規定，請求哥倫比亞特區之聯邦地方法院（the United States District Court for the District of Columbia）審查該食品及藥物局之行為。該地方法院以簡易判決判該食品及藥物局勝訴。哥倫比亞特區之聯邦上訴法院卻將該地方法院判決廢棄，該上訴法院多數意見認為：食品及藥物局拒絕採取措施，係可受司法審查，亦濫用裁量權。聯邦最高法院又將該上訴法院之判決廢棄。該院認為：食品及藥物局未照受刑人之要求採取任何措施，屬於該局依法裁量範圍，依行政程序法第 701 條 a 項第 2 款之規定，不受司法審查。

由此案及行政程序法此款規定來看，行政機關之決定，如為其法定裁量之作為或不作為，法院應予順從，不得加以審查。

二、1938 年 Erie Railroad Company 案[29]：

此案聯邦最高法院判決認為：聯邦法院如遇有應適用各州法律之問題者，應適用該聯邦法院所在地之州之法院所認為應適用之法律。即聯邦法院應適用州法律時，應順從各該州法院之裁判意見。

三、1962 年 Baker 案[30]：

此案中，聯邦最高法院列舉 6 類性質上屬政治問題（political questions）之事項，法院不加以審查（nonjusticiable）[31]。美國著名的 Black 法律辭典，亦舉例謂：如為政治問題，法院順從立法機關之意見[32]。

四、1993 年的 Nixon 案[33]：

此案中，聯邦最高法院判決認為：參議院彈劾聯邦法官所進行之程序，聯邦法院不得加以審查。

五、2000 年的 United States v. Morrison 案[34]：

此案中，聯邦最高法院表示：國會所通過之法律，推定合憲。國會所通過之決定（法律），基於政府部門間相互協調之需要，應給與適當的尊重，本院僅於其立法讓人一看即知逾越其憲法界限時，才宣告該立法無效[35]。

（作者為前最高法院法官）

註釋

these cases the Administrator's interpretation represents a reasonable accommodation of manifestly competing interests and is entitled to deference: the regulatory scheme is technical and complex, the agency considered the matter in a detailed and reasoned fashion, and the decision involves reconciling conflicting policies."

14. Jo Anne B. Barnhart v. Cleveland B. Walton, 535, U.S. 212, 222; 152 L. Ed. 2d 330, 341 (2002). " In this case, the interstitial nature of the legal question, the related expertise of the Agency, the importance of the question to administration of the statute, the complexity of that administration, and the careful consideration the Agency has given the question over a long period of time all indicate that *Chevron* provides the appropriate legal lens through which to view the legality of the Agency interpretation here at issue.……For these reasons, we find the Agency's interpretation lawful."
15. Michael Herz, Chevron is dead; Long live Chevron, 115 Columbia Law Review, 1867, 1873,1878 (2015).
16. Mark Seidenfeld, Chevron's Foundation, 86 Notre Dame Law Review, 273, 288-294 (2011) (arguing that "Chevron is a doctrine of judicial self-restraint" grounded in an Article III separation of powers rationale).
17. Gillian E. Metzger, Foreword: Embracing Administrative Common Law, 80 George Washington Law Review, 1293, 1300-1303 (2012) (describing Chevron and it's progeny as examples of administative common law).
18. Crandon v. United States, 494 U.S. 152, 108 L. Ed. 2d 132, 110 S.Ct. 997 (1990).
19. 494 U.S. 177-178, 108 L. Ed . 2d 152.
20. Westlaw Next, https://a.next.westlaw.com, (last visit September 18, 2015).
21. Richard J. Pierce, Jr., Administrative Law Treatise, 140 (4th ed. 2002).
22. Alina Das, Unshacking Habeas Review: Chevron Deference and Statutory Interpretation in Immigration Detention Cases, 90 New York University Law Review, 146-147 (2015).
23. Michigan v. EPA, 135 S.Ct. 2699 (2015).
24. Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 177 (1803). "it is emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is."
25. 135 S. Ct. 2712. "that the Chevron Doctrine is unconstitutional because it cedes to the executive the exclusive judicial authority to say what the law is."
26. 參見 Astrue v. Capato ex rel. B.N.C. 182 L. Ed. 2d 887, 902; 132 S.Ct. 2021, 2034 (2012). "The Commissioner's regulations are neither arbitrary or capricious in substance, nor manifestly contray to the statutes. They thus warrant the court's approbation"。另見 Judulang v. Holler, 181 L. Ed. 2d 449, 460; 132 S.Ct. 476, 483 (2011). "This case requires us to decide whether the Board of Immigration Appeals (BIA)'s policy for applying 8 U.S.C. §1182 (c) in deportation cases is 'arbitrary or capricious' under the Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. §706 (2)(A)."
27. § 706. Scope of review
To the extent necessary to decision and when presented, the reviewing court shall decide all relevant questions of law, interpret constitutional and statutory provisions, and determine the meaning or applicability of the terms of an agency action. The reviewing court shall–
……
(2) hold unlawful and set aside agency action, findings, and conclusions found to be–
(A) arbitrary, capricious, an abuse of discretion, or otherwise not in accordance with law;
28. Heckler v. Chaney, 470 U.S. 821 (1985).
29. Erie Railroad Company v. Tompkins, 304 U.S. 64 (1938)
30. Baker v. Carr, 369 U.S. 186, 217 (1962).
31. 參閱黃義豐：司法自限與政治問題－美國法漫談（18），司法周刊第 680 期第 3 版，民國 83 年 7 月 6 日出版。
32. Black's Law Dictionary, 513 (10th ed. 2014): "Because it was a polilical question, the courts deferred to the legislature."
33. Nixon v. United States, 506 U.S. 224 (1993).
34. United States v. Morrison, 529 U.S. 598, 607; 146 h. Ed. 2d 658, 669 (2000). (referring to "presumption of constitutionality" and noting "due respect for the decisions of a coordinate branch of Government demands that we invalidate a congressional enactment only upon a plain show that Congress has exceeded its constitutional bounds.")
35. 本文部分資料轉引自前述註 15 Michael Herz，註 22 Alina Das 之論文。