美國*Chevron*案及司法退讓之審查基準譯介

文／郭玉林

壹 簡介

Chevron 案[1]為美國聯邦最高法院以一致（unanimous）意見對於「清潔空氣法」（Clean Air Act）1977 年修正條文所作成的裁判，發展出「司法退讓」（judicial deference 或 Chevron deference）的審查基準，是美國法上關於審查行政機關所為法律解釋（或行政規則）的指標性案件，經廣泛引用。司法與行政機關均受法律規範，然而立場不同，行政機關的法律解釋，乃基於職務上專業知識和政策制定功能，發自積極從事行政工作的考量及該時期所著重的行政目的。法院則本於司法獨立的本質，隔絕於政治之外，維持法律解釋的一貫性，並為行政機關免除不當的政治力干擾[2]，兩者時有衝突，*Chevron* 案中，法院以權力分立原則及司法自制的觀點，試圖釐清其界限。

貳 背景及事實[3]

美國清潔空氣法於 1970 年生效，由聯邦環保署（United States Environmental Protection Agency, EPA）根據各地區不同汙染程度，設定各地區的國家空氣品質標準，由聯邦環保署的行政首長決定空氣品質環保政策，而非委託專家委員會，以強調在政治層面之可追究權責（Accountability）。程序上則由聯邦環保署採雙軌的行政管制措施。其一，就個別的廢氣排放汙染源管制，各州制定州履行計畫 (state implementation plan) 的具體方案，交由聯邦環保署審核（州標準而聯邦監督）；其二，聯邦環保署同時也針對特定的產業類別，設定 4 種聯邦排放標準對全國加以管制（聯邦標準），其中包含新汙染源的功能標準（new source performance standards, NSPS）。

但執行結果，成效不佳，清潔空氣法於是在 1977 年進行修法，以各地區的空氣品質是否已達法定標準作為區別，設立 2 新規範，在空氣品質已符合標準地區，適用「避免空氣品質嚴重惡化」程序（prevention of significant deterioration of air quality, PSD），透過對新設或擴建固定汙染源的建廠審查來達成管制目的；針對空氣品質不符合標準地區，設立「不及格計畫」程序（nonattainment program），要求「新設或更新主要『汙染源』（stationary source）須取得許可才能設立或操作」，一般而言，除非符合非常嚴格的條件，否則無法取得許可[4]。但關於「汙染源」一詞的解釋，於雷根總統 1981 年執政後，行政機關改變以往見解，認為「汙染源」僅指其「所增加」的排氣量，同一廠商的所有排氣設備如同一個「氣泡」（single “bubble”）般，視為一個整體汙染源，亦即，擁有許多廢氣排放設施的廠商，在同一工廠內部機組的調整，如果沒有增加整體總排氣量，其增建或更新就不構成「汙染源」，不須取得許可（下稱氣泡理論）[5]。雷根政府的解釋結果，優點在於可使廠商選擇較符合成本效益的方式控制既有汙染源，缺點則在於未執行清潔空氣法的嚴格許可程序，沒有積極促進空氣品質改善。公益組織 Natural Resources Defense Council（NRDC）針對雷根政府下聯邦環保署就「汙染源」的解釋，認為將導致空氣品質惡化，提起訴訟，聯邦上訴法院認為聯邦環保署對清潔空氣法「汙染源」的解釋，將破壞清潔空氣法的立法目的，判決認定聯邦環保署在清潔空氣法的「不及格計畫」程序裡，不應採用氣泡理論以解釋「汙染源」[6]。受聯邦上訴法院裁判影響的廠商 Chevron 公司，提起上訴至聯邦最高法院，由 Stevens 法官執筆的一致意見裁判，將上訴法院裁判廢棄，並支持聯邦環保署以氣泡理論，來解釋清潔空氣法中「不及格計畫」程序裡的「汙染源」一詞。

參 美國聯邦最高法院見解：行政機關法律解釋之二階段審查

聯邦最高法院在 *Chevron* 案判決中，指出當法院審查行政機關就其主管法規的法律解釋時，可區分二階段。第一階段，法院先審查立法機關就涉案問題是否已有明確的安排，司法審查是法律解釋的最終決定，其義務在於防止行政機關作出違反立法機關明確意思的法律解釋，法院如果認為立法意旨明確，即依立法機關的意思決定問題，法院與行政機關均受立法機關拘束；第二階段，法院如果認為立法機關對於涉案問題未作安排或意思不明確（silent or ambiguous），法院不應直接對法規進行解釋，而應為司法退讓，審查行政機關對於其主管法規的解釋是否為該法規可容許的法律解釋結果，因行政機關可在立法機關明示或默示授權下，運用其政策決定或規則制定權限以填補立法的空隙，當立法機關明示授權於行政機關時，行政機關就主管法規所為的法律解釋或行政命令，除非是恣意、任意變更、或明顯違反法律（arbitrary, capricious or manifestly contrary to the statue），法院應退讓，而尊重行政機關見解；當立法機關默示授權於行政機關時，只要行政機關所為的法律解釋或行政命令為合理的解釋，法院亦應退讓，而予以尊重，不能為相反之解釋結果。*Chevron* 案判決進一步解釋說明其原因：行政機關就其主管事項有較高之專業，當其為妥協各項衝突政策，在充分知悉法律的規定內容下，據以作出合理的解釋，應被尊重，以本案系爭清潔空氣法而言，關於「汙染源」一詞的定義，立法機關的意思不明確，則司法審查在本案的界線，不是審查聯邦環保署對「汙染源」的解釋能否適當達成清潔空氣法裡改善空氣品質的目的，而是審查聯邦環保署對「汙染源」的解釋是否屬於清潔空氣法的合理解釋[7]。

一、第一階段審查：法規文本與立法史料分析

聯邦最高法院首先以綜合觀察整部清潔空氣法的方式進行分析，指出聯邦環保署在 1974 年發布 NSPS 新汙染源的功能標準時，就部分類別的「汙染源」已有採用氣泡理論的廣義定義[8]，本件爭執在於「不及格計畫」程序裡關於「汙染源」之規定，是否也能採用氣泡理論。立法機關於 1977 年修正清潔空氣法時，已經知道聯邦環保署氣泡理論的解釋方式，也知道州履行計畫大都未達成，但在 1977 年長篇幅、細節性法律的修正內容文本裡，只要求州履行計畫要迅速完成[9]，並就「不及格計畫」程序所要求之「新設或更新主要汙染源須取得許可才能設立或操作」，以清潔空氣法第 173 條嚴格限制其許可要件[10]，然而法院認為第 173 條卻沒有提及氣泡理論，也沒有對「汙染源」進行定義[11]。

其次，法院分析聯邦環保署關於「汙染源」的行政解釋，在清潔空氣法 1977 年修正案之前，聯邦環保署曾在 1974 年發布 NSPS 新汙染源的功能標準時，對於「汙染源」採取氣泡理論的廣義定義。在 1977 年修正案後，聯邦環保署就此的法律解釋有 3 次演變。卡特政府期間，聯邦環保署於 1979 年時，採二元化解釋，認為清潔空氣法在許多章節均有使用「汙染源」一詞，但對「汙染源」以氣泡理論的廣義定義只適用在 NSPS 新汙染源的功能標準，而不適用在州履行計畫；而後 1980 年時，聯邦環保署維持二元化解釋，更進一步指出氣泡理論只在清潔空氣法裡關於「維持」空氣品質的程序（比如 PSD 程序）適用，關於「改善」空氣的程序（如不及格計畫程序之許可），則不適用，所以清潔空氣法裡關於「汙染源」一詞，在不同程序有不同解釋。但雷根政府於 1981 年執政後，以清潔空氣法法規文本及立法資料都未明確定義「汙染源」，顯示關於「汙染源」的定義必須由行政機關依其執行法律之最佳判斷來決定（judgment of how to best carry out the Act），不再以二元化解釋區分「維持」空氣品質的程序與「改善」空氣的程序，氣泡理論因此可以適用於「不及格計畫」程序，其理由為二元化解釋會降低廠商改善、增進既存廠房設備的動機，使廠商無意願更新老舊零件，阻礙空氣汙染的管制，且認為統一適用氣泡理論後，可簡化法律關係，清潔空氣法各章節所規定的標準，較易為各廠商了解[12]。

聯邦最高法院在綜合觀察整部法律、分析行政機關歷來法律解釋的演變後，進而就清潔空氣法裡關於「汙染源」一詞，進行分析。法律條文文本方面，清潔空氣法第 173 條只單純使用「汙染源」一詞，未加定義，雖然清潔空氣法第 302 條 (j) 曾經定義「主要汙染源」（major stationary source）[13]，但不能因此限制同一部法律中其他使用「汙染源」之條文的解釋，當一字詞在同一法律內重覆使用時，可為不同解釋，必須考量該字詞所處的脈絡（context）所欲達成的特定目的，及其前後文之組合來獲得一般人所理解的意思（common idea）[14]，「來源」（source）一詞在清潔空氣法裡，有時為汙染排放設施整體，有時又為許多設施之一部分，在此情形下，聯邦最高法院認為「汙染源」一詞無法自清潔空氣法文本中得知立法機關明確的意思[15]，立法機關在清潔空氣法重複使用、得彈性解釋（illustrative）的字詞，顯示該法無意限縮行政機關對「汙染源」的解釋空間，而是授權行政機關較大之裁量、以政治決策來決定管制方式[16]。在立法資料方面，「不及格計畫」程序的「汙染源」定義，在立法過程中未被特別討論，且資料顯示立法機關係在「經濟發展觀點下允許彈性改善」與「環境保護觀點下積極改善空氣品質」兩方針間徘徊，兩者均為清潔空氣法的目的，在 1977 年的修法時，立法機關自己無法在兩相衝突的目的間進行選擇，而有意讓聯邦環保署取得更大的裁量權限[17]。

聯邦最高法院就第一階段審查結果，認為立法機關在清潔空氣法裡，就「不及格計畫」程序的「汙染源」應如何解釋，立法意旨不明確，因此進入第二階段審查。

二、第二階段審查：司法退讓

聯邦最高法院審查聯邦環保署以氣泡理論解釋「汙染源」，是否適用司法退讓時，認為聯邦環保署根據其行政記錄、草案研擬資料及所完成的研究，對於「汙染

（文轉三版）

註釋

1 Chevron, U.S.A., Inc. v. Natural Res. Def. Council, Inc., 467 U.S. 837 (1984).

2 黃丞儀（2015），〈潔淨空氣，如何解釋？從 Duke Energy（2007）與 Massachusetts v. EPA（2007）論美國行政法中立法目的、行政解釋和司法審查之關係〉，《臺大法學論叢》，第 44 卷第 3 期，頁 713-722。

3 關於本案的背景事實，參考，湯德宗（1988），〈美國清潔空氣法之理論與實際〉，《美國環境法論集》，頁 33-58，臺北：自版；黃丞儀，註 2 文，頁 668-669、681-685；張升星，〈授益處分之司法審查〉，《104 年度行政訴訟實務研討會實錄》，最高行政法院編印，2016 年 5 月，頁 35-41；謝坤龍（2015），《美國法律解釋方法研究以立法目的主義與文本主義之爭論為中心》，國立政治大學法律研究所碩士論文，頁 59-72。

4 Clean Air Act of 1977, Section 172(b)(6), 42 U.S.C. § 7502(b)(6).

5 40 CFR §§ 51.18(j)(1)(i) and (ii) (1983).

6 Natural Res. Def. Council Inc. v. Gorsuch, 685 F.2d 718 (D.C. Cir. 1982).

7 467 U.S. at 842-845.

8 此見解曾經為上訴法院支持。*See* Asarco Inc. v. Envtl. Prot. Agency, 578 F.2d 319, 325-326 (D.C. Cir. 1978).

9 如清潔空氣法第 172 條 (b) 規定。*Supra* note 4.

10 42 U.S.C. § 7503.

11 467 U.S. at 846-852.

12 *Id*. at 853-859.

13 42 U.S.C. § 7602(j). It defines the term “major stationary source” as follows: “(j) except as otherwise expressly provided, the terms ‘major stationary source’ and

（文接二版）

源」採取氣泡理論的解釋，已符合清潔空氣法就「經濟發展觀點下允許彈性改善」面向的目的，不論法院是否有其他更適合的解釋結果，均必須承認聯邦環保署的解釋是多數可能存在的合理解釋之一種。行政機關既被授權執行該主管法規，其所為的法律解釋，並非永恆不變，政策擬定過程，因應不斷變動的社會有改變解釋或政策的必要，聯邦環保署過往就「汙染源」一詞不斷變更解釋的過程，只是行政機關執行此項技術性且細節性法律，所必須保持的彈性；且行政機關在同一部法律中關於「汙染源」的規定，於不同章節作出不同解釋，是本於該字詞本身的彈性，立法機關有意以重複、彈性字詞來制定法律，法院不應限制行政機關就該字詞為解釋之彈性。就以氣泡理論解釋「汙染源」的政策是否適宜，應由立法機關或行政機關決定，而不是法院[18]。

本案而言，立法機關同時考量經濟發展與環境保護兩項衝突的利益，卻未作出抉擇，可能因為其有意交由行政機關決定、可能僅是單純漏未決定、也可能無法形成共識而未決定，不論立法機關未有明確意思的原因為何，均非法院所關心。法院的專業不是在於立法權或行政權，法院在一般情形下，必須接受立法權和行政權相制衡下所決定的重大政治價值（competing political interests），而非使用法官個人的政策偏好，行政機關本於其民主基礎及所負之政治責任，在立法機關有意或無意遺留給行政機關的立法空隙裡，必須就每日的現實情狀為政策決定。若行政機關所為的解釋為一個合理的解釋，則質疑其適當性的訴訟，如同質疑行政權的行政智慧，在此情形，法院沒有為政策決定的憲法權力，只有義務去尊重行政機關的解釋。解決各種衝突利益所需要的政策決定，不是法院的責任，憲法已將這項決定交由行政部分負責。判決結論：聯邦環保署對「汙染源」採取氣泡理論的解釋，可有效達成清潔空氣法關於「經濟發展觀點下允許彈性改善」面向之目的，為可容許 （permissible）的解釋之一，法院應為司法退讓，尊重其解釋[19]。

肆 影響概述

Chevron 案後，聯邦最高法院於 2001 年作成 *Mead* 案[20]，建立「完全沒有授權之法律解釋」與「明示或默示授權之法律解釋」二分法，認為只有立法機關明示、默示、或間接衍伸之內容可以推論立法機關授權意思之情形，才適用 *Chevron* 案的司法退讓，若完全沒有授權的情形，則仍適用 *Skidmore* 案[21]的原則，由法院審查行政機關考量的完整性、所據理由的有效性、前後相關解釋的一致性、以其他足以說服的理由，來審查行政機關解釋結果的適當性[22]。而聯邦最高法院於 2013 年作成 *City of Arlington* 案[23]，除了 *Mead* 案所限縮的部分外，再次肯認上開司法退讓的適用，因此 *Chevron* 案的見解，仍為美國目前實務所採。

Chevron 案的二階段審查原則下，第一階段審查時，如果立法機關在立法時沒有明確透過文字表明清楚，這時候該字詞意思的不確定法律概念，可能被視為立法機關的默示授權，而適用司法退讓，立法機關如果不願發生此項默示授權，應該將其意向透過法條文字表示清楚[24]。在第二階段時，只要行政機關對於涉案問題所為的法律解釋，是各種可能解釋中一種合理的解釋時，法院就必須予以尊重[25]。

針對權力分立原則，*Chevron* 案肯定法院對於法律的最高解釋權限，但卻設立明確的方法，避免法院進入立法者的角度，而不當介入行政權[26]。前美國聯邦最高法院法官 Scalia 法官進一步闡釋，認為 *Chevron* 案司法退讓的正當性基礎，不是因為當法律規定不明確時，行政機關的行政專業的政策判斷能力，適於填補其模糊地帶，因為法院在決定是否得由行政機關加以解釋的第一階段審查時，只審查法律是否有明確意旨，不考慮各項政策可能的後果，司法退讓的正當性在於立法機關在系爭法律條文中顯示其將解釋權力賦與行政機關的意旨（不論立法者主觀意思與條文文義是否相符，均以條文文義為主要判斷基礎）。以至於立法機關制定法律時，應慎重思考文義用語，倘文義不明時，行政機關將取得解釋法律之權限；當行政機關解釋法律時，亦可本於新的資訊、社會意思，以更彈性、政治適當性的行政程序來解釋法律，並藉由「政治責任」及「法律條文文義的可容許範圍」來避免行政機關恣意解釋[27]。

當行政機關就涉及專家知識、政治判斷事項進行法律解釋時，若認為國家行政業已民主成熟，藉由行政專業及政治責任來管控法律解釋的妥適性，較能適應社會變遷並滿足行政的技術面需求；反之，若國家行政常陷於恣意，則必須由公正法院介入，方能維繫行政的專業性[28]。*Chevron* 案乃在這兩種極端假設中，試圖建立折衷管道，使行政機關在司法機關建立的可容許範圍內，依政治判斷採取最好的解釋[29]。結果上，行政機關進行法律解釋時，不是尋求司法法律觀點上的最佳解釋，而是在司法法律觀點許可的程度內，尋求其最能達成行政目的成效的解釋。

伍 對我國之啟示：權力分立視野下的司法法律解釋（代結論）

關於行政機關法律解釋的審查，我國行政法已發展建構出授權明確性、行政裁量與判斷餘地等許多理論，各項理論實際適用時，無可避免將涉及法院的價值判斷，若肯認行政機關的法律解釋，係基於其政治決策及專業判斷，而與依法獨立審判的司法各自本於不同的法律解釋立場，以致產生不同的解釋傾向，*Chevron* 案對於我國司法實務的啟示，在於強調權力分立視野下的司法法律解釋，促使法院於進行上揭價值判斷時，正視立法、行政、司法三者之權力分立界限，並著重司法自制、被動的面向。細言之，我國司法權採集中式違憲審查制度，僅有司法院大法官得宣告法律違憲，是以探討權力分立時，可進一步將司法權區分為大法官行使違憲審查權的憲法解釋權、與一般法院的法律解釋權兩者[30]。

大法官進行憲法解釋，常考量憲政制度裡權力相互制衡的關係，而此項權力分立原則，同時也可以是一般法院在進行法律解釋時的考量因素，即：法律解釋不止於法學本身，而兼考量司法之所以具有解釋權力之原因及其背後的權力分立制衡關係，將憲政制度上權力分立、制衡的概念，應用於法律解釋的方法上。一方面，法院依立法機關制定的法律，從中探求、判斷立法機關於條文中所欲劃定的規範目的，以及行政機關為執行法律時可容許的解釋範圍；另一方面，法院面對行政機關所作成的法律解釋結果，正視行政機關亦屬於具備相當民意基礎的憲法機關，在判斷其解釋本身的內容是否適當之層面時，須同時慎重思考系爭法律是否著重政治責任、是否有意且合法地將解釋權力（命令或規則制定權）賦與行政機關。

當法律的內容涉及基本社會政策、對將來發展的預測、衝突利益間的損益評估、及推定事實的評價等四種領域的價值判斷時，立法機關可於制定法律時，逕以立法解釋來劃定具體內容，也可將解釋權力賦與行政機關[31]，這些領域的價值判斷，與決策者對風險及利益的顧慮相關，不是經法律論證可得，而必須藉由定期選舉的民主機關來決定[32]。立法機關制定法律時，以民主的多數決作為其成立的基礎，但多數決的結果仍受司法違憲審查的檢驗，以確保法律的內容不能違背憲法設立之基本門檻與核心價值。當我國大法官目前已能有效發揮其憲法解釋權在違憲審查的功能，足以確保多數決結果的憲法正當性，則立法權濫用多數決的風險，已隨之降低，其所制定的法律規範，因之更具重要性[33]。在一般法院進行法律解釋時，成文法成為實現司法、立法、行政三者權力分立的重要因素[34]，立法機關將民主的意見表達於法律文字，而一般法院在法律解釋時，可以依憑法律條文所客觀呈現的文義，判斷行政權是否被賦與進行法律解釋；在法律將解釋權限賦與行政權的場合，行政權不僅須依循其政治責任，亦同時受立法、司法制衡，立法機關藉由法律文義於事前限制「行政權進行法律解釋的容許範圍」，法院則藉由法律文義於事後判斷「行政機關解釋法律有無恣意」。

（作者為臺灣臺東地方法院法官）

註釋

‘major emitting facility’ mean any stationary facility or source of air pollutants which directly emits, or has the potential to emit, one hundred tons per year or more of any air pollutant (including any major emitting facility or source of fugitive emissions of any such pollutant, as determined by rule by the Administrator).”

14 “the meaning of a word must be ascertained in the context of achieving particular objectives, and the words associated with it may indicate that the true meaning of the series is to convey a common idea.” *See* 467 U.S. at 861.

15 本案被上訴人 NRDC 主張：NSPS 新汙染源的功能標準關於「汙染源」的採取氣泡理論的廣義定義，只適用在「維持」空氣品質的程序（如 PSD 程序），而不適用在州履行計畫，或關於「改善」空氣的程序（如不及格計畫程序之許可），因此不及格計畫程序裡關於何者為應依清潔空氣法第 173 條申請許可之「汙染源」，應參考清潔空氣法第 302 條 (j)「主要汙染源」的定義等內容。因此聯邦最高法院，特別說明第 302 條 (j) 關於「主要汙染源」的定義規定，不能限制本案系爭「汙染源」的解釋。同註 1，頁 859、860。

16 467 U.S. at 859-862.

17 *Id*. at 862.

18 *Id*. at 863-864.

19 *Id*. at 864-866.

20 United States v. Mead Corp., 533 U.S. 218 (2001).

21 Skidmore v. Swift & Co., 323 U.S. 134 (1944).

22 張文貞（2014），〈解釋法律的權威：行政法院的挑戰與回應〉，收錄於葉俊榮編，《轉型中的東南亞法院：基本形貌、紛爭解決與行政治理》，頁 367-371，臺北：國立臺灣大學出版中心。

23 City of Arlington v. F.C.C., 133 S. Ct. 1863 (2013).

24 黃丞儀（2011），〈環境決策、司法審查與行政合理性－試析台灣與美國環境影響評估訴訟中行政判斷之合法性控制〉，收錄於黃丞儀主編，《2010 行政管制與行政爭訟》，頁 386，臺北：中央研究院法律研究所。

25 張文貞，註 22 文，頁 366。Chevron 案判決的註 11 也說明：第二階段審查中，法院要支持行政機關的見解時，不需要認為行政機關的解釋為唯一可容許的解釋，也不需要判斷法院自己是否會作出與行政機關相同的解釋，同註 1， 頁 843。

26 Kenneth W. Starr, *Judicial Review in the post-Chevron Era*, 3 Yale J. on Rge. 283, 309 (1986).

27 Antonin Scalia, *Judicial Deference to Administrative Interpretations of law*, 1989 Duke L.J. 511, 515-521 (1989).

28 Cass R. Sunstein, *Beyond Marbury: The Executive's Power To Say What the Law Is*, 115 Yale L.J. 2580, 2596 (2006).

29 *Id*. at 2598.

30 一般法院法官只在確信法律牴觸憲法時，得依司法院釋字第 371 號、572 號、590 號解釋，聲請大法官進行司法違憲審查，其法律上限制與事實上困難，參考，徐璧湖（2015），〈法官聲請解釋憲法之研析〉，《月旦法學雜誌》，241 期，頁 156、173。在法律已趨成熟的現行法秩序下，「確信違憲」的法律究屬少數，一般法院就所審理的案件中，絕大多數案件所涉及的法律，均屬於「非確信違憲」的法律，應以該法律為裁判的前提規範，是以，通常而言，一般法院在審理案件時，焦點在於系爭法律應如何解釋，而不在於系爭法律是否符合憲法價值。

31 Antonin Scalia, *Responsibilities of Regulatory Agencies Under Environmental Laws*, 24 Hous. L. Rev. 97, 99-102 (1987).

32 *Id*. at 107.

33 關於多數決引發的「惡法是否亦法」問題，由於立法權的正當性，除來自民主的多數決，亦受憲法拘束，如果肯認大法官在違憲審查層面已充分發揮功能，則立法機關所制定的法律，除了是多數決的民主結果，也藉由違憲審查制度，防止多數決遭濫用，進一步確保法律內容符合憲法價值（道德性）。

34 郭玉林，〈美國文本主義解釋方法為我國審判實務繼受之可能性及方法－以 Justice Antonin Scalia 見解為例示〉，《高大法學論叢》，13 卷 2 期，2018 年 3 月，頁 172-174。