

25. Chevron U.S.A Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.

467 U.S. 837 (1984)

林春元、郭思岑* 節譯

判 決 要 旨

法院審查行政部門對其主管之法律所為的解釋時，面臨兩個問題。第一個問題是國會對系爭特定問題是否曾有直接的表述。若國會的意旨十分清楚，則再無爭議，因為法院以及行政機關都必須遵守國會已清楚表明的意旨。然而，如果法院認定國會未曾就系爭特定問題有所直接表述，法院不應直接將其自身的解釋加諸於該法律；法院只有在行政部門對該法律不曾有任何解釋時，才有必要自行解釋之。若一法律對於特定議題表示沉默或含糊不清，法院所面臨的問題是行政機關對該法律的解釋是否為合理而可接受的解釋。

(When a court reviews an agency's construction of the statute which it administers, it is confronted with two questions. First, always, is the question whether Congress has directly spoken to the precise question at issue. If the intent of Congress is clear, that is the end of the matter; for the court, as well as the agency, must give effect to the unambiguously expressed intent of Congress. If, however, the court determines Congress has not directly addressed the precise question at issue, the court does not simply impose its own construction on the statute, as would be necessary in the absence of an administrative interpretation. Rather, if the statute is silent or ambiguous with respect to the specific issue, the question

¹ 美國杜克大學法學碩士、司法院大法官助理。

for the court is whether the agency's answer is based on a permissible construction of the statute.)

關 鍵 詞

statutory interpretation（法律解釋）；Clean Air Act（潔淨空氣法）；congressional intent（國會意旨）；judicial deference（司法退讓）；stationary source（固定污染源）；bubble（污染泡）；permit（排放許可）；non-attainment area（未達標準地區）。

（本案判決由大法官 Stevens 主筆撰寫）

事 實

國會在 1997 年修正潔淨空氣法（Clean Air Act）時，針對那些尚未符合環保署依修法前潔淨空氣法制定的全國空氣品質標準的州，制定一些規範。修正後的潔淨空氣法要求這些「未達空氣品質標準」的州，必須制定排放許可制度，規範「新增或變更的主要固定污染源」。一般而言，新增或變更的主要固定污染源必須符合數項嚴格的要件，才能獲得排放許可。環保署訂定一行政命令，以執行此排放許可制度，該命令允許各州就「固定污染源」一詞採用全廠範圍（plantwide）的定義。根據此定

義，既存的工廠若有數個排放設備，該工廠新增或變更的設備若沒有增加該工廠總排放量，則無須依照規定申請排放許可。

環保署在 1981 年 10 月 14 日發布此命令。被上訴人立即向哥倫比亞特區巡迴上訴法院聲請審理該命令。上訴法院認為，修正後的潔淨空氣法相關條文中，「對於國會認為『應受排放許可制度規範的固定污染源』究係何指，並沒有明白的定義」，其更進一步指出，「立法史中也沒有直接處理」此議題。上訴法院指出，「制定規範未達標準地區相關制度的目的，應是引導本院判斷的方針」。上訴法院根據該院關於污染泡理論是否適用於潔淨空氣法中相關制度的兩個判決先

例，認為污染泡理論「必須」適用於僅為維持現有空氣品質的計畫，但「不適合」用於目的在於改善供氣品質的計畫。由於上訴法院認為排放許可制的目的在於改善空氣品質，其從而認為，根據判決先例，污染泡理論於本案中並不適用。上訴法院因此判決該命令採用污染泡定義，違反潔淨空氣法。本院頒發移審令。

判 決

系爭命令允許各州就「固定污染源」一詞採用全廠範圍之定義，係屬對潔淨空氣中固定污染源之合理解釋，上訴法院判決應予駁回，

理 由

本案的爭點在於，環保署允許各州將同廠區中的所有污染源視為單一污染泡的決定，是否基於對潔淨空氣法中「固定污染源」此一用語的合理解釋。

[本案事實已摘譯如前，

略]。

II. 法院審查行政部門對其主管之法律²所為的解釋時，面臨兩個問題。第一個問題是國會對系爭特定問題是否曾有直接的表述。若國會的意旨十分清楚，則再無爭議，因為法院以及行政機關都必須遵守國會已清楚表示的意旨。然而，如果法院認定國會未曾就系爭特定問題有所直接表述，法院不應直接將其自身的解釋加諸於該法律；法院只有在行政部門不曾對該法律有任何解釋時，才有必要自行解釋之。若一法律對於特定議題表示沉默或含糊不清，法院所面臨的問題是行政機關對該法律的解釋是否為合理而可接受的解釋。³

「行政部門為執行國會制定的制度，必須擁有政策形成以及制定規則的權力，以填補國會明示或默示的法律漏洞。」若國會已明示將此漏洞留予行政機關填補，則明白授與行政機關有透過法規命令闡明法律中特定條文的權限。這些立法性 (legislative) 的行政命令，除非專斷、恣

² 譯者註：本案中所稱之法律，係指狹義的法律，即國會所通過的成文法 (statute)。

³ 原註 11；法院無須決定行政部門的解釋是否為該行政部門依其權限唯一的合理解釋，也無須決定，若一開始是由司法機關解釋該法律時，法院所為的解釋是否相同。

意或顯與法律相違 (arbitrary, capricious or manifestly contrary to the statute)，皆為有效之命令。有些時候，立法者是以默示而非明示的方式，授權行政部門填補漏洞。此時，若行政部門所為的解釋是合理的解釋，法院不得以其自身對法律條文之解釋取代之。

本院一直以來都認為，司法部門對於行政解釋應予以謙抑退讓 (deference)，司法部門對於行政部門就其所主管的法律所為的解釋，應給予相當之尊重。

依照這些長久以來確立的原則，上訴法院顯然誤認其在審查系爭命令時的角色本質。一旦上訴法院在審視法律後，決定國會事實上並未就污染泡是否適用於排放許可制度有所表述時，上訴法院所應考慮的問題，並非法院是否認為污染泡此概念「不適合」目的在於改善空氣品質的計畫，而是行政部門認為污染泡的概念適於此計畫的見解，是否為合理之解釋。上訴法院認為，國會並未就污染泡是否適用於這些情形表示過明確的意旨，本院在檢視潔淨空氣法本身及其相關的歷史後，同意上訴法院此見解，同時本院結論認為，環保署在本案中運用污染泡的概念，就環保

署而言係屬合理的政策選擇。

III

1950 與 1960 年代，國會通過了一連串的法律，以鼓勵與協助各州降減緩空氣污染。1970 年修正的潔淨空氣法中「大幅增加聯邦就持續對抗空氣污染一事的權限與責任」，但仍舊將「確保空氣品質的主要責任」交予各州。1970 年修正的潔淨空氣法第 109 條指示環保署建立全國空氣品質標準；第 110 條則指示各州制定計畫（州執行計畫），在一定期限內達到全國空氣品質標準的要求。此外，第 111 條規定，主要的新污染源必須遵守科技功能標準 (technology-based performance standard)；環保署必須公布污染源類型清單，為每一類的污染源建立新污染源功能標準 (new source performance standard)。第 111 條 (e) 項則規定，違反功能標準的污染源不得運作。

第 111 條 (a) 項定義了建立與執行新設固定污染源功能標準時會使用的名詞。其規定：「為本條之目的……3) 固定污染源係指任何排放或可能排放空氣污染物的建築、建物、設施或設

備。」

根據 1970 年修正的潔淨空氣法，固定污染源的定義不僅適用於第 111 條規定的新污染源功能標準，也適用於第 110 條的某一規定中。該規定要求，州執行計畫中應包含審查新污染源位址的程序，若新污染源將使得該區無法達到或維持全國空氣品質標準時，即不允許其設立。

環保署在法定期限內，建立全國空氣品質標準、核定各州提出的州執行計畫，並訂定規範各類設備的新污染源功能標準的相關規定。環保署在其中一個計畫中，就「固定污染源」採取全廠範圍的定義。環保署於 1974 年時，發布非鐵金屬冶煉業的新污染源功能標準，規定主要的冶煉設備有所變更時，若其因變更而增加的排放量可經由同工廠其他設備減少的排放量抵換，相關標準即不適用。

未達標準地區

1970 年的潔淨空氣法規定，全國必須在 1975 年前達到第一級全國空氣品質標準。然而，許多地區都沒有達成上述目標，尤其是那些工業鼎盛的州。第 94 屆國會在 1976 年面臨未達空氣

標準此一嚴重的問題，以及其他關於污染控制的問題。一如既往，立法者的掙扎基本上是擺盪兩種利益間：要求嚴格的標準以快速減少污染，並降低污染的社會成本；為經濟考量，認為嚴格的環境標準將阻礙工業發展並伴隨社會成本。面對這些相互競逐的利益，第 94 屆國會無法就何種回應才符合公共利益達成共識。

由於這樣的情況，環保署在 1976 年發布排放抵換解釋性裁決，以「填補立法的空白」。該裁決中說明，該裁決是為解決「根據潔淨空氣法訂定的全國空氣品質標準是否可能以及於何種程度上，限制或禁止主要的新設或擴增的固定空氣污染源成長的問題。」整體而言，該裁決規定，「主要的新污染源只有在符合嚴格的要件，才可設置於空氣品質較全國標準為差的地區中。」該裁決強調必須盡快達成潔淨空氣法的環境標準。因此，在未達標準地區內新設立污染源，必須符合現行規定就該類設施之「可達成之最低可排放率」。然而，1976 年發布的排放抵換解釋性裁決並沒有明白採用或拒絕「污染泡概念」。

IV

1977 年的潔淨空氣法修正條文，其內容冗長、充滿細節與技術性、非常複雜而全面。該次修正中的一小部分條文明文處理未達標準地區的問題。本案的爭議的焦點即是這些條文中的一句話。

基本上，潔淨空氣法要求屬於未達標準地區中的各州，必須在 1979 年 7 月 1 日前備妥新的州執行計畫，並獲得環保署的核定。各州在過渡期間中，必須遵守環保署 1976 年 12 月 21 日發布的解釋性裁決。達成第一級全國空氣品質標準的期限，延至 1982 年 12 月 31 日，在某些情況中，則可延至 1987 年 12 月 31 日，但州執行計畫中必須有讓該州能盡快符合空氣標準的條款。

就本案而言，最重要的是潔淨空氣法規定每一個州執行計畫都應「(6) 根據第 173 條要求新設或變更之主要固定污染源，必須取得建造與營運的許可。」

第 173 條要求：(1) 各州的主管機關在發給許可前，必須確定該區有足夠的排放減量以抵換新污染源的排放量，且該區的空

氣品質能繼續改善，以符合全國空氣品質標準；或新增的排放量不會超出依第 172 條 (b) 項 (5) 款所定之排放量；(2) 申請人證明其於該州的其他污染源符合州執行計畫的規定；(3) 主管機關確定相關的州執行計畫切實地執行中；(4) 申請許可的污染源符合可達成之最低可排放率。

潔淨空氣法 1977 年的修正條文中，並沒有包含任何與「污染泡概念」有關的特定用語，也沒有關於「固定污染源」一詞的明確定義。不過，第 302 條 (j) 項將「主要固定污染源」定義為：「(j) 除另有明確規定外，『主要固定污染源』與『主要排放設施』係指任何每年直接或可能排放至少 100 噸以上任何空氣污染物的固定設施或污染源。」

V

1977 年修法時關於未達空氣品質標準區的立法史中，沒有任何關於「污染泡概念」的特定紀錄，亦無關於排放許可制中是否得以全廠範圍的方式定義固定污染源的資料。不過，立法史卻清楚顯示，國會透過排放許可制，嘗試折衝經濟利益與環境利益間的衝突。實際上，眾議院的

委員會報告中曾指出，經濟利益是該條「兩個主要目的」之一。該報告寫道：「草案的第 117 條有兩個主要目的：(1) 在持續合理地在一定期限前符合相關標準的同時，也允許該區的經濟能合理地繼續成長；(2) 允許各州就如何達成前述目的，有比環保署現行解釋性裁決更大的彈性空間。」「新的條文讓未達空氣品質標準的各州有兩種選擇。第一，州可以根據環保署現行的『交易』或『抵換』裁決辦理。環保署長有權根據本條之目的修改或修正相關裁決。」「州的第二個選擇是根據新的條文，修改其執行計畫。」

參議院委員會報告在關於未達標準地區的部分則指出，系爭條文是為「取代環保署的行政解釋」，若州可「證明其整體的執行計畫可以容納這些設施，不影響其達成空氣標準」，則應允許污染設施的擴增。參議院的報告指出「對欲設置在未達標準地區的每一個新增或變更之主要污染源，進行個案審查」的價值，其指出，這樣的個案審查「要求新污染源預估增加的排放量，必須從既存污染源中找到可抵換的減量，以確保引進新的污染源不會妨害該地區在法定期限前達成空

氣品質標準。」這段文字是關於增加工廠應採個案審查，強調新增或變更污染源的淨結果，以及其對該地區達成全國空氣標準的影響，不過這段文字卻非針對本案爭議。

Muskie 參議員的意見如下：「我必須強調，新增或變更之污染源是否應受環保署的解釋性規則規範，以及其是否受依草案而修訂的執行計畫中排放許可制度的規範，端視該污染源是否將空氣污染物排放至未達標準的地區。因此，即便設置新污染源的目的是為取代舊的設施，且取代的結果是減少整體的排放量，該污染源依舊必須符合『達成之最低可排放率』。」

「污染源若有物理上的變更，因而增加其任一污染物之排放量，而該污染物在該地區的品質超出全國標準，則該污染源即應遵守未達標準地區關於變更污染源的所有要求。」

VI

如前所述，環保署在潔淨空氣法 1977 年的修法前，對於新污染源功能標準計畫中「污染源」的用語已經採用全廠範圍的定義。1977 年潔淨空氣法修

法通過後，以全廠範圍的方式來提出定義污染源的提案，至少曾於3個正式行政程序中被提出討論。

1979年1月，環保署討論其1976年12月的裁決中關於未達標準地區中新建污染源的限制，是否應適用於那些將於1979年7月生效的修訂後州執行計畫。環保署注意到，1976年的裁決對於「擁有數個不同製程與排放點的工廠，是否可被認為是單一污染源」一事的見解十分模糊，其提出了雙重定義。環保署認為，對於那些沒有在1979年7月將生效的修訂後州執行計畫的地區，不得採全廠範圍的定義；反之，環保署認為，若經核定的州執行計畫符合一定要件，則可以在該計畫中採全廠範圍的定義。

環保署在1979年的4月及9月，公布附加評論，指出修正後的州執行計畫在一定情形中，可以在未達標準地區中採取全廠範圍的定義。嗣後，環保署提出正式規則訂定提案，允許廠區中新增設備以及既存設備的變更可採「污染泡概念」。

然而，環保署在1980年8月通過一個命令，該命令的立論基本上採取上訴法院在相關案件

中的見解。環保署特別指出上訴法院在當時甫作成的兩個判決。這兩個判決清楚指出，「污染泡概念」應用於維持空氣品質的計畫，但不得用於改善空氣品質的計畫。環保署依據這些判決，對污染源採取雙重定義，即在未達標準地區中，若整個廠區或廠區某部分的任一變更將大幅增加排放量，即便增加的排放量可經由同廠區其他部分的減量而抵換，該變更仍必須取得排放許可。環保署表示，此解釋比全場範圍的定義「更符合國會的意旨」，因為此解釋「讓更多的新設或變更之污染源都必須經過審查」。

1981年新政府執政，展開「政府管制負擔與複雜性的總體檢」。在此之下，環保署重新評估如何適切定義「污染源」一詞的幾個立論，其結論認為，污染源在未達標準地區與避免空氣品質惡化地區（Prevention of Significant Deterioration）的定義皆應相同。

環保署在解釋其結論時，首先指出，潔淨空氣法或立法史都沒有直接處理如何定義污染源的議題，故此涉及行政部門「關於如何妥善執行潔淨空氣法的判斷。」環保署繼而指出其為何認為全廠範圍定義更為妥適的

理由。環保署指出，雙重定義「對於新的投資與更新可能成為反誘因，會阻礙既存設施進行變更」，也「可能阻礙廠商將老舊、骯髒的製程或設備更換為新穎、乾淨的製程或設備，此將妨礙空氣污染防治的進展。」再者，全廠範圍的定義「因為對未達標準地區與避免空氣品質惡化地區的新污染源審查都採取一樣的定義，將簡化環保署的相關規定。此可降低混淆及不一致的情形。」

VII

本案被上訴人明白拒絕上訴法院判決中的基本論理。上訴法院認為潔淨空氣法中對「污染源」一詞定義保留很大的空間，污染源可以是全廠範圍的定義、可以狹義地指工廠內的每一個排放點，也可以是雙重定義，即同時包括整個「污染泡」及污染泡內單一的排放點。然而，上訴法院詮釋潔淨空氣法的政策目的，認為該法要求在維持空氣品質的計畫中的污染源須採全廠範圍的定義，但禁止在改善空氣品質的計畫中就污染源採全廠範圍的定義。被上訴人對潔淨空氣法的解釋與此截然不同。他們主張潔淨

空氣法的文本要求環保署必須採取雙重定義：若工廠中的排放設備或整個工廠排放的污染物超過100噸，即為主要固定污染源。他們因此主張，環保署在1980年訂定的命令（在其適用於維持空氣品質計畫的範圍內）以及適用於未達標準地區1981年的命令，皆抵觸潔淨空氣法。

潔淨空氣法的用語

第111條(a)項(3)款中的「固定污染源」一詞係指「任何」排放空氣污染物的「建築、建物、設施或設備」。根據潔淨空氣法的文本，此定義僅適用於新污染源功能標準；潔淨空氣法的文本並未將此定義適用於排放許可制中。上訴人因而主張除了定義「主要固定污染源」的第320條(j)項之外，潔淨空氣法中根本沒有任何關於確定排放許可制中的固定污染源究係何指的用語。本院不贊同上訴人此一主張。

第320條(j)項的定義告訴我們「主要」這個字的意義：污染源必須至少排放100噸的污染物才構成主要污染源；但其對於「固定污染源」這個詞的意義完全沒有任何說明。不過，該條文將污染源與排放設施劃上等號，

根據第 320 條 (j) 項，「主要排放設施」與「主要固定污染源」是同義詞。「設施」這個詞的一般意義是指為達到某目的而設計、建造的各組成部分的集合。再者，從一般英語用法的觀點而言，認為主要設施或主要污染源意味著整個工廠，而非構成工廠的一部份，也完全不突兀。然而，基本上第 320 條 (j) 項的用字根本就沒有賦予「污染源」此用字任何特定的解釋。

被上訴人瞭解這一點，因此其指向第 111 條 (a) 項 (3) 款。如被上訴人所言，使用「建築、建物、設施或設備」等用語來定義污染源，可以解讀為是讓構成工廠一部份的個別建築必須適用排放許可制。「一個字可能會有其特有的意義，此意義不會因為與其他字連結就因而喪失。」另一方面，我們也必須在特定目的之脈絡中探求一個字的意義，從與該字相連的用字觀察，或許可以看出這一串字的真實意義是要傳遞共同的概念。將潔淨空氣法的用語解釋為相關規定應適用於任何個別但卻同時構成同一集合的部分的排放源，是合理的解讀。這樣的解釋讓所有的用語都有了意義：若一個並非其他工廠一部份的單一的建築排放超

過 100 噸的污染物，就應受該法拘束；任何設施、建物或設備亦同。事實上，法條的用語本身就隱含「污染泡的概念」：每個列舉出來的項目都像是被放在一個泡泡中一樣。雖然被上訴人主張我們必須賦予每個用語單獨的意義，但他們也主張第 111 條 (a) 項 (3) 款規定的「污染源」定義與第 320 條 (j) 項的意義相同。然而，第 320 條 (j) 項將污染源等同於設施，而第 111 條 (a) 項 (3) 款卻將污染源定義為設施以及其他。

我們不認為針對法律文本的用語進行語法分析，即能揭露國會的真正意旨。如果能從法條的用語察覺到任何國會的「意旨」，即必須留意法條中若列出意義相互重疊、具有例示意義的用語，其目的是在於擴增而非縮減行政部門為有效執行該法而必須管制一定污染源的權力。

立法史

此外，被上訴人爭執，立法史與潔淨空氣法的政策都排除全廠範圍定義的可能性，而且法院不應對環保署的解釋為司法退讓，因為此解釋與潔淨空氣法先前的解釋有明顯的斷裂。

根據本院對立法史的檢視，

我們同意上訴法院認為立法史沒有提供任何訊息的見解。被上訴人立論於立法史的主張，主要是根據 Muskie 參議員關於新污染源應受可達成之最低可排放率規範的發言。然而 Muskie 參議員的發言全文就此並沒有清楚的表態，而且這段發言跟第 173 條的文本一樣，並未告訴我們新污染源究係何指，當然也沒有指出新污染源的定義沒有任何詮釋的彈性。本院認為，整體而言，立法史對本案爭議並沒有提供任何訊息。此結論與環保署就如何執行 1977 年修正之潔淨空氣法有廣泛裁量一事，並無衝突。

更重要的是，立法史明白揭示該次修法的政策考量，全廠範圍的定義方式完全符合允許經濟合理成長之政策考量。再者，不論我們認為全廠範圍的定義方式是否比其他定義能更有效地執行潔淨空氣法，都必須承認，環保署已經合理說明其所訂定的命令也可以達成該法的環境目標。規則訂定程序的相關紀錄以及一些私人研究，都支持保署的論證。

本院檢視環保署在 1977 年修法前及修法後幾個關於「污染源」的解釋後，認為主管潔淨空氣法的行政機關對污染源的解釋一直保有彈性，其並非呆板地在

文本真空中解釋之，而是在技術與複雜性的背景下，從應如何執行該法的觀點解釋之。本院不贊同被上訴人主張，本院不認為由於行政部門不時改變其對「污染源」一詞的解釋，本院即不應退讓尊重其解釋。為能讓規則訂定更為深思熟慮，行政部門必須考慮各種不同的解釋，並持續從政策的觀點思考之。再者，行政部門在不同的脈絡中採用不同定義，更強化定義本身有所彈性主張；國會不曾對彈性解讀該法一事表示任何異議，更鞏固此主張。

政策

基於政策的主張比較適合向立法者或行政部門提出，而不適合向法官提出。環保署長在這些案件中的解釋，代表其在各種明顯相斥的利益間所做的權衡，本院應尊重退讓之。管制充滿技術性與複雜性，行政部門在合理仔細地考量後，在各種競逐的政策間做出權衡。國會也想平衡這兩種利益，但並未親自為之。也許國會刻意要由行政部門在行政命令的層次來取得平衡，因為其認為行政部門有專業且負責執行這些條文，比國會更為適合。也許國會只是單純不想在法律的層次

考慮此問題。也許國會就任何意見都沒有辦法形成聯盟，而兩種意見的支持者都決定要在行政部門的層次決勝負。從司法的觀點而言，實際上究竟是前述何種情況並不重要。

法官並非此領域的專家，也不是政府的政治部門。在某些案件中，法院必須調和相互競爭的

政治利益，但不能基於法官的個人政策偏好為之。相反地，國會將政策決定的責任授權給行政部門，行政部門在授權的範圍內，可從當時執政者的政策觀點而為判斷。雖然行政部門並不直接對人民負責，但總統直接對人民負責，由此政治部門來作成此政治決定，再合適不過。