

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^{*}

黃丞儀^{**}

〈摘要〉

自從 1984 年聯邦最高法院作成 *Chevron* 判決後，美國行政法研究的核心議題即為行政機關法律解釋的司法審查。受到文本主義的影響，在探究 *Chevron* 第一階審查時，法院是否能夠援引立法史及立法資料作為法律解釋的依據，不無疑問。本文透過聯邦最高法院在 2007 年針對〈潔淨空氣法〉

^{*} 本文初稿曾於 2010 年 12 月發表於中央研究院歐美研究所舉辦之「美國最高法院重要判決之研究：2007-2009」學術研討會，感謝會議主辦人焦興鎧教授邀請及評論人成永裕教授提供的評論意見。本文經大幅改寫後，復於 2014 年 3 月發表於中央研究院法律學研究所個人年度學術研討會，感謝林子儀、李建良、簡資修、邱文聰、蘇彥圖、許家馨、吳宗謀、張永健、王必芳及劉淑範等教授提供寶貴意見。葉俊榮、湯德宗等教授長期以來多所點撥，增益筆者對於美國行政法理論及環境法之理解，特此致謝。Peter L. Strauss 教授於 2014 年訪問中央研究院時，針對本文有關 *Chevron* 判決與法律解釋理論的見解，提出深入的批評與指教，於此並申謝悃。兩位匿名審查人提供極為深入且富啟發性的審查意見，充分展現學術對話的真誠風範。如有未臻理想之處，實為筆者學力未逮。謝坤龍先生閱讀全文後，給予許多精細的意見。研究助理黃怡禎小姐付出龐大的時間與精力進行文字校勘、文獻整合及資料查證，由衷感謝。

^{**} 中央研究院法律學研究所副研究員。E-mail: chengyi@sinica.edu.tw。

- 投稿日：10/01/2014；接受刊登日：12/26/2014。
- 責任校對：曾子晴、詹詠媛、劉晏如。
- DOI:10.6199/NTULJ.2015.44.03.01

所作成的兩件重要判決：*Duke Energy* 和 *Mass. v. EPA*，分析行政機關運用目的性解釋方法進行法律解釋的趨勢，以及目的性解釋對於行政機關和司法部門的不同功能。本文進而分析美國行政法學者對於行政機關法律解釋的論述，指出行政機關由於曾經參與法案形成的民主過程，因此在解釋法律時援引立法史資料，更有正當性基礎。在此情形下，除非行政機關的法律解釋已經偏離國會透過法律預設的範圍，否則法院均應予以尊重。質言之，無論何種法律解釋理論，其背後均預設了特定的權力分立理論和民主理論的立場。自權力機關參與民主決策的角度來看，聯邦最高法院對於行政機關法律解釋的審查，從文本主義轉向目的性解釋，即意味著從形式主義的權力分立模式轉向制度動態平衡的權力分立模式。在動態的權力制衡過程中，以法條意義的詮釋為舞台，活化憲政制度的運作。若然，法律解釋即可視為民主政治的競技場。法院得以藉由目的性解釋重塑 *Chevron* 判決所蘊含的司法自制原則。

關鍵詞：法律解釋、*Chevron* 退讓、行政專業、目的性解釋、文本主義、潔淨空氣法、全球暖化、民主理論、權力分立

◆ 目 次 ◆

壹、緒言：〈潔淨空氣法〉與法律解釋

貳、白紙黑字 v. 立法目的：*Environmental Defense v. Duke Energy Corporation*（2007）

一、案件爭點：相同法條文字，可否為不同解釋？

二、制度背景：〈潔淨空氣法〉的演進與「預防嚴重惡化」機制

三、案件背景：「祖輩優遇」（grandfathered）的爭議

四、下級審法院判決：相同文字應作相同解釋

五、聯邦最高法院判決：脈絡影響解釋

六、文本主義的掙扎：Thomas 大法官的協同意見書與 Scalia 大法官的沈默

參、二氧化碳算是「空氣污染物質」嗎？：*Massachusetts v. Environmental Protection Agency*

一、案件背景：全球暖化的挑戰

二、案件爭點：環保署是否應該管制溫室氣體？

三、下級審法院判決：訴訟權能（standing）及政策理由的審查

四、聯邦最高法院判決：〈潔淨空氣法〉的管制彈性

五、*Chevron* 原則與文本主義的結合：Scalia 大法官的不同意見書

肆、認真看待行政機關的法律解釋

一、退讓的悖論：以司法為主，抑或以行政機關為主？

二、民主政治競技場：法律解釋與權力分立理論

伍、結語

「國會決定使用完全一樣的法條用語『改建』，這件事情就已經證明了國會要求這個用語即便在兩種不同的管制方案中也要作相同的解釋。『新污染源功能標準』(NSPS)和『預防空氣品質嚴重惡化』(PSD)兩種管制方案的不同立法目的不能夠超越這項要求。¹」

壹、緒言：〈潔淨空氣法〉與法律解釋²

〈潔淨空氣法〉(Clean Air Act)堪稱美國最重要的環境法律³。美國聯邦最高法院在 2007 年 4 月 7 日同時公布兩件重要的環境法判決，都和〈潔淨空氣法〉有關。其一為 *Massachusetts v. Environmental Protection Agency* (以下簡稱 *Mass. v. EPA*)⁴，涉及聯邦環保署是否應該管制溫室氣體。另一則為 *Environmental Defense v. Duke Energy Corporation* (以下簡稱 *Duke Energy*)⁵，涉及〈潔淨空氣法〉於 1977 年新增「預防空氣品質嚴重惡化」(Prevention of

¹ “Congress’ decision to create identical statutory definitions of the term “modification” has affirmatively mandated that this term be interpreted identically in the two programs. The different purposes of the NSPS and PSD programs cannot override that mandate.” *United States v. Duke Energy Corporation*, 411 F.3d 539, 550 (4th Cir. 2005).

² 本文所指「法律解釋」，係指成文法的條文解釋 (statutory interpretation)，不包含判例法的解釋 (common law interpretation)。至於成文法的條文解釋和憲法的解釋雖然有許多相近處，但無論從條文的效力、制定者的政治正當性來源、司法審查的限制 (國會優位 vs. 抗多數決困境)、政治部門修改的難易度等，均明顯不同。請參見 Kent Greenawalt, *Constitutional and Statutory Interpretation*, in *THE OXFORD HANDBOOK OF JURISPRUDENCE AND PHILOSOPHY OF LAW* 268, 271 (Jules L. Coleman, Kenneth Einar Himma & Scott J. Shapiro eds., 2004).

³ “The Clean Air Act may well be the most important of all environmental statutes.” Cass R. Sunstein, *Is the Clean Air Act Unconstitutional?*, 98 MICH. L. REV. 303, 307 (1999). 我國學者湯德宗教授亦曾指出「現行『清潔空氣法』(Clean Air Act)主要係由 1970 與 1977 年兩個修正案所構成，全文在『美國法典』(U.S.C.)中長達 120 頁，堪稱美國最複雜的國內法。」湯德宗 (1990)，〈美國清潔空氣法之理論與實際〉，氏著，《美國環境法論集》，頁 33，台北：自刊。

⁴ 549 U.S. 497 (2007).

⁵ 549 U.S. 561 (2007).

Significant Deterioration, PSD；以下簡稱「預防嚴重惡化」)⁶條款中的「改建」(modification)應如何解釋，此一解釋也涉及美國空氣污染管制從「命令及控制」模式(command and control)改為「總量管制與交易」模式(cap and trade)的重大政策轉向⁷。這兩件判決的結果均讓環境團體大感振奮⁸。*Mass. v. EPA* 被譽為「環境法上的經典案例」，其重要性不下於 *Brown v. Board of Education* 之於平等保障的地位⁹。而 *Duke Energy* 亦被環境團體形容為「潔淨空氣的巨大勝利」¹⁰。

與許多環境法案件一樣，這兩個判決雖然涉及複雜的環境管制議題，如空污總量管制的經濟分析、全球暖化的科學數據，但是其法律問題的關鍵在於：如何對〈潔淨空氣法〉當中模糊、甚至可能彼此矛盾的法條文字進行解釋。在 *Mass. v. EPA* 中，聯邦最高法院認為〈潔淨空氣法〉第 202 條第(a)款的「構成人民健康危害」條文(endangerment clause)已經賦予聯邦環保署管制溫室氣體的法律職權。而在 *Duke Energy* 判決中，聯邦最高法院認為「改建」(modification)一詞在同一部法典裡面可以有兩種不同的定義，一者以每小時排放率為標準，一者以年度總排放量為標準。無怪乎美國學者認為，這兩個影響深遠的環境法判決其實都是非常典型的行政法案件¹¹。

⁶ 國內亦有譯為「避免空氣品質嚴重惡化」，請參見湯德宗(1987)，〈美國空氣汙染管制策略之研究〉，《政大法學評論》，35期，頁306。

⁷ 關於環境行政上的管制革新，請參見葉俊榮(2014)，〈氣候變遷與行政法的轉型〉，葉俊榮(編)，《氣候變遷的制度因應：決策、財務與規範》，頁240-242，台北：國立臺灣大學出版中心。

⁸ 紐約時報資深司法記者Linda Greenhouse在判決公布翌日刊出的報導中評論：「這兩件判決讓環保人士極度興奮(exultant)。」Linda Greenhouse, *Justices Say E.P.A. Has Power to Act on Harmful Gases*, N.Y. TIMES, Apr. 3, 2007, http://www.nytimes.com/2007/04/03/washington/03scotus.html?pagewanted=all&_r=0.

⁹ Jonathan Z. Cannon, *The Significance of Massachusetts v. EPA*, 93 VA. L. REV. IN BRIEF 53, 62 (2007).

¹⁰ Environmental Defense Fund, *A Supreme Court Day for Clean Air in America*, Apr. 2, 2007, <http://www.edf.org/news/supreme-day-clean-air-america>.

¹¹ Jody Freeman & Adrian Vermeule, *Massachusetts v. EPA: From Politics to Expertise*, 2007 SUP. CT. REV. 51 (2007). Ryan Petersen, *Environmental Defense v. Duke Energy Corp.: Administrative and Procedural Tools in Environmental Law*, 2007 ENVTL. L.

從美國行政法的角度來看，聯邦最高法院在這兩個判決中要處理的議題就是：行政機關對於法律的解釋，是否合於法律。這個問題看似簡單，其實蘊含了複雜的美國行政法理論。一般來說，行政機關的解釋是否合法，大抵屬於「法律問題」(questions of law)，美國聯邦行政程序法第 706 條規定：「受訴法院必須決定所有相關的法律問題，解釋憲法及法律條文，並且判斷行政行為內涵的意義及適用範圍。¹²」從而，法院應該是掌控法律解釋的最終機關¹³。然而，法律問題和事實問題的區分，向來頗滋爭議¹⁴。更重要的是，法院對於法律的解釋往往也影響了政策的形成與選擇。自從 1984 年的 *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* (下稱 *Chevron*)，法院如何審理行政機關的法律解釋，即成為美國行政法學界纏繞不休的經典議題，甚至有論者認為 *Chevron* 判決帶來的衝擊，創造了所謂「抗司法審查」(counter-Marbury) 的結果¹⁵。

其實，*Chevron* 推波助瀾造成的「司法退讓」(judicial deference) 原則，和現代行政國家的崛起有密不可分的關係¹⁶。美國學者 Edward Rubin 在 1980

DIG. 1 (2007), <http://law.wlu.edu/deptimages/Environmental%20Law%20Digest/Ryan%20article%20final%20draft%20%28Duke%20energy%29%20edited.pdf>.

¹² 全句如下：「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.」

¹³ 樹立司法審查權威的經典判決 *Marbury v. Madison* 即謂：「闡述法律的內容，正是司法部門的職責和權限。」(It is “emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is.”) *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 177 (1803). 聯邦最高法院晚近相同見解參見，*FEC v. Democratic Senatorial Campaign Comm.*, 454 U.S. 27, 32 (1981).

¹⁴ STEPHEN G. BREYER, RICHARD B. STEWART, CASS R. SUNSTEIN, ADRIAN VERMEULE & MICHAEL HERZ, *ADMINISTRATIVE LAW AND REGULATORY POLICY: PROBLEMS, TEXT, AND CASES* 271-73 (7th ed. 2011).

¹⁵ Kenneth W. Starr, *Judicial Review in the Post-Chevron Era*, 3 YALE J. ON REG. 283 (1986). Cass R. Sunstein, *Beyond Marbury: The Executive's Power to Say What the Law Is*, 115 YALE L.J. 2580 (2006).

¹⁶ 聯邦最高法院在 *United States v. Mead* (2001) 當中將 *Chevron* 判決所呈現的司法審

年代即已指出，「在當代行政國家中，立法工作是由政府的政策或施政方案來推動，換言之就是透過政府權力的政治動員以達到特定目的，從金融管制到公共健保到環境保護皆然。¹⁷」無論透過行政命令的制定或經由行政裁決的累積，行政機關的法律解釋已然構成現代行政國家的主要管制內涵。而且行政機關基於職務上的專業知識和政策制訂的功能，對於法律條文如何運作，有其優勢。在法律文字意義未臻明確的狀況下，是否應由司法機關的法律解釋來取代行政機關的法律解釋，亦涉及管制國家（regulatory state）在權力分立體制底下如何獲得生存空間¹⁸。

然而，美國行政法學者 Jerry Mashaw 認為，傳統的行政法研究對於行政機關的法律解釋，所知十分有限¹⁹。Jerry Mashaw 曾經比較有關美國聯邦環保署和衛生部（Department of Health and Human Service）行政解釋的司法判決，他指出：「最令人驚訝的莫過於，行政機關高度精細的法律解釋，不管是基於條文、立法史、法規制定過程、機關慣例、立法目的彼此衡平、產業或科學專門知識，經常遭法院基於純粹的文義解釋、一般用語或文法規則

查模式，稱為Chevron Deference（以下簡稱「Chevron退讓」）。但美國行政法學者Peter Strauss認為，這樣的用語其實誤解了Chevron判決在權力分立制度下真正的涵義，並且與美國聯邦最高法院早年樹立的Skidmore Deference混淆不清。因此建議分別改為Chevron Space（「Chevron空間」）和Skidmore Weight（「Skidmore權重」）。Peter L. Strauss, "Deference" Is Too Confusing: Let's Call Them "Chevron Space" and "Skidmore Weight", 112 COLUM. L. REV. 1143 (2012). 中文文獻有關Chevron退讓的討論，參見林子儀（2009），〈審判獨立與行政釋示：法官是否應受主管機關釋示之拘束？〉，葉俊榮（編），《法治的開拓與傳承：翁岳生教授的公法世界》，頁76-79，台北：元照；張文貞（2014），〈解釋法律的權威：行政法院的挑戰與回應〉，葉俊榮（編），《轉型中的東亞法院：基本形貌、紛爭解決與行政治理》，頁364-371，台北：國立臺灣大學出版中心。

¹⁷ Edward L. Rubin, *Law and Legislation in the Administrative State*, 89 COLUM. L. REV. 369, 372 (1989). 同時請參考湯德宗（2005），〈三權憲法、四權政府與立法否決權：美國聯邦最高法院INS v. Chadha案評釋〉，氏著，《權力分立新論 卷一：憲法結構與動態平衡》，頁421-494，台北：元照。

¹⁸ Cass R. Sunstein, *Interpreting Statutes in the Regulatory State*, 103 HARV. L. REV. 405, 409, 412 (1989).

¹⁹ Jerry L. Mashaw, *Norms, Practices, and the Paradox of Deference: A Preliminary Inquiry into Agency Statutory Interpretation*, 57 ADMIN. L. REV. 501, 503-04 (2005).

所導出的法律解釋，加以排除，不予採納。²⁰」Mashaw 進而批評美國行政法學界過度重視法院的判決，而忽視行政機關本身的法律解釋。

如果說行政機關已經成為主要的法律解釋者，當行政機關的法律解釋和司法機關的法律解釋產生衝突時，應該以誰的解釋優先？要回答這個問題，必須先對美國的法律解釋傳統有所認知。論者曾指出，在 1980 年代以前，美國的法律解釋方法多半沒有清楚的理論基礎，混雜了所有可能的解釋途徑²¹。法官經常從抽象的立法目的去推導出法條涵義，綜合整體法律脈絡（the context of statute as a whole）、立法史、相關條文的關聯意義，或更空泛的政治社會背景，進行解釋。1980 年代初期，第七巡迴上訴法院的法官 Richard Posner 曾批評：「大部份的法律學者，就像大部份的法官或律師一樣，都會認為法律解釋是一個無用、不切實際的東西，卻又矯情地想要自己發展一套。」²²然而，從 1980 年代開始，法律解釋理論獲得了新生命，甚至在過去四分之一個世紀內，成為美國公法學界最重要的發展²³。

²⁰ “Perhaps most striking are the cases in which an agency’s highly nuanced interpretation – based on text, legislative history, statutory history, past agency practice, the balance of competing congressional purposes, and industry or scientific understandings – was rejected in favor of judicial approaches based on pure textual analysis, plain meaning or the invocation of grammatical rules.” Jerry L. Mashaw, *Agency-centered or Court-centered Administrative Law: A Dialogue with Richard Pierce on Agency Statutory Interpretation*, 59 ADMIN. L. REV. 889, 890 (2007).

²¹ Robert Weisberg, *The Calabresian Judicial Artist: Statutes and the New Legal Process*, 35 STAN. L. REV. 213 (1983).

²² Richard A. Posner, *Statutory Interpretation: In the Classroom and in the Courtroom*, 50 U. CHI. L. REV. 800 (1983).

²³ “One of the most significant developments in public law over the past quarter-century has been the resurgence of interest in statutory interpretation.” Glen Staszewski, *Introduction to Symposium on Administrative Statutory Interpretation*, 2009 MICH. ST. L. REV. 1 (2009). 類似的想法，如美國憲法學者 Richard Pildes 認為法律解釋的復興肇始於第一本具有當代意義的立法論教科書的出版，亦即 William N. Eskridge Jr. 教授與 Philip Frickey 教授（後來加入 Elizabeth Garrett 教授）在 1988 年聯合編撰出版的教科書 *CASES AND MATERIALS ON LEGISLATION: STATUTES AND THE CREATION OF PUBLIC POLICY*。請參見 Richard H. Pildes, *The Role of Legislation in the Field of Public Law*, 7 N.Y.U. LEGIS. & PUB. POL’Y 1, 2 (2003-2004).

一般來說，受到 1980 年代公共選擇學派及實證政治理論（positive political theory）的衝擊，美國法律解釋方法大致可以分為三種取徑²⁴：（一）意旨論（intentionalism）；（二）目的論（purposivism）；（三）文本論（textualism）。

（一）意旨論：以立法者的主觀意旨為依歸，其中又可分為「具體特定的意旨」（specific intent），和「抽象建構的意旨」（imaginative reconstruction）。前者指的是透過各種立法過程的材料去搜尋、確認個別立法者的明確意旨²⁵。但是，這種主張遭到強烈批評：美國國會有幾百位議員，究竟是以哪一位議員的意旨為準？如果說是以立法過程所記錄的內容為範圍，那麼眾議院各委員會、眾議院院會、參議院各委員會及參議院院會都各自有各自的意旨。這些意旨根本無法「加總」起來成為一個單一的「國會意旨」。再者，倘若僅以公報所載內容為準，反而無法掌握立法過程中真實的立法者意旨。很多法條文字之所以會如此，是出於複雜的討論與妥協，而非單純國會公報上的文字可以完整展現。

面對這些批評，意旨論者轉而從更廣泛的面向，提出「抽象建構意旨」的主張：由解釋者去想像自己處於立法者的位置，在法條制定的時空背景下，對於特定問題應該會抱持何種意見²⁶。但「抽象建構意旨」同樣無法迴避前述的問題，解釋者應該要站在誰的角度去想像？立法者並非單數，而是複數。無論是「具體特定意旨」或「抽象建構意旨」，都無法克服這些批評，因而逐漸式微²⁷。

²⁴ 以下分類參考Elizabeth Garrett, *Legislation and Statutory Interpretation*, in OXFORD HANDBOOK OF LAW & POLITICS (Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen & Gregory A. Caldeira eds., 2008). 以及 JOHN F. MANNING & MATTHEW C. STEPHENSON, *LEGISLATION AND REGULATION* 19-22 (2010). 另外請參見FRANK B. CROSS, *THE THEORY AND PRACTICE OF STATUTORY INTERPRETATION* 25-40, 59-67 (2009).

²⁵ William N. Eskridge, Jr. & Philip P. Frickey, *Statutory Interpretation as Practical Reasoning*, 42 STAN. L. REV. 321, 326 (1990).

²⁶ RICHARD A. POSNER, *THE FEDERAL COURTS: CRISIS AND REFORM* 286 (1985).

²⁷ WILLIAM N. ESKRIDGE, JR., PHILIP P. FRICKEY, & ELIZABETH GARRETT, *LEGISLATION AND STATUTORY INTERPRETATION* 221-28 (2d ed. 2006).

(二) 目的論 (purposivism)：目的性解釋²⁸存在已久，聯邦最高法院的知名判決如 *Church of Holy Trinity v. United States*²⁹ 或 *TVA v. Hill*³⁰ 均為使用目的性解釋的著例。1950 年代哈佛法學院教授 Henry Hart 和 Albert Sacks 所提倡的「法律過程論」(Legal Process Theory) 以及 1990 年代 William Eskridge 所提倡的「動態法律解釋」(dynamic statutory interpretation) 均屬於目的論的陣營³¹。目的論不探求特定立法者的意圖，因為根本無從確認，僅以整體的立法目的來掌握法條意義。至於立法目的，可以綜合各種立法史資料判斷得出³²。目的論者最常舉的例子就是當法律文字有明顯錯誤時，採用文義解釋將導致荒謬的結果。此時，解釋者必須遵照「避免荒謬」(avoidance of absurdity) 的法律解釋原則，採取目的性解釋³³。而且，當時代環境變動時，解釋法律時不能拘泥於立法者當時的想法，必須配合時代演進 (例如 1950 年代的立法者無從預見網際網路的誕生)，做出合乎立法目的的解釋。然而，目的性解釋和意旨論在解釋方法的操作上，都給予法官相當大的空間，引發違反權力分立的疑慮。

²⁸ 本文所指「目的性解釋」為採取目的論的解釋方法。

²⁹ 143 U.S. 457 (1892).

³⁰ 437 U.S. 153 (1978).

³¹ William N. Eskridge 和 Philip P. Frickey 曾將「意旨論」、「目的論」和「文本論」統括稱為「基礎主義」(foundationalism) 的解釋方法，均追求單一固定的解釋方法，以確定客觀的文義。相對於「基礎主義」，「實用主義」(pragmatism) 強調的是文義的相對性，不拘泥於一種解釋方法，解釋者應該依照不同的脈絡需求而採取不同解釋方法。See Eskridge & Frickey, *supra* note 25, at 379-82。在 John F. Manning 和 Matthew C. Stephenson 的分類中，William N. Eskridge 提倡的「動態法律解釋」，仍舊屬於目的性解釋的陣營。See MANNING & STEPHENSON, *supra* note 24, at 80-85.

³² HENRY M. HART, JR. & ALBERT M. SACKS, *THE LEGAL PROCESS: BASIC PROBLEMS IN THE MAKING AND APPLICATION OF LAW* 1374-80 (1994).

³³ See MANNING & STEPHENSON, *supra* note 24, at 85-86. STEPHEN BREYER, *MAKING OUR DEMOCRACY WORK: A JUDGE'S VIEW* 94-97 (2010).

（三）文本論（textualism）：在 1980 年代新文本主義崛起前，無論司法部門或行政部門的法律解釋多半著重於立法史的耙梳³⁴。1980 年代後，新文本主義在理論大將如聯邦最高法院大法官 Antonin Scalia 和聯邦第七巡迴上訴法院法官 Frank Easterbrook 的銳意推展下，在很短的時間內就成為美國法學界和司法實務最重要的法律解釋理論³⁵。根據 Patricia Wald 的研究指出，聯邦最高法院在 1981-1982 年會期作成的 141 件判決當中，有超過一半的判決援引立法史資料；進一步檢視，凡是涉及法律解釋的判決，全部都引用立法史作為解釋依據³⁶。但是到了 1992-1993 年會期，Thomas Merrill 的研究顯示，在 66 件涉及法律解釋的案件中，只有 13 件判決可以說實質引用立法史作為解釋方法，其中 40 件根本沒有提到立法史³⁷。立法史解釋大幅衰落，新文本主義躍居主要解釋方法，可見一斑。

新文本論者認為所有的法律解釋都不應該脫離文字的字義（plain meaning），否則將使民眾無法預期法律解釋的結果，也讓法院有自由判斷的餘地，有違民主原則。此一陣營又可依「如何掌握字面意義」而分為剛性文本主義（strong textualism），亦即以通用的客觀字義為限，例如運用字典或釋義法則（canons of interpretation）進行解釋，主要支持者為 Scalia 大法官。其次是，柔性文本主義（soft textualism），強調應該儘可能將文字放在整體

³⁴ 參見 WILLIAM N. ESKRIDGE JR., PHILIP P. FRICKEY & ELIZABETH GARRETT, *CASES AND MATERIALS ON LEGISLATION: STATUTES AND THE CREATION OF PUBLIC POLICY* 742-71 (3d ed. 2004)。

³⁵ 由於二者均曾為芝加哥大學法學院教授，因此又有認為新文本主義和芝加哥學派的自由放任（libertarianism）經濟學理論預設有關。不過，Frank Easterbrook採取明顯的新文本主義取徑；而Antonin Scalia較常以字典解釋法作為其文本主義的基礎。Id. at 772-82.

³⁶ Patricia M. Wald, *Some Observations on the Use of Legislative History in the 1981 Supreme Court Term*, 68 IOWA L. REV. 195, 195-96 (1983). 本文所指「立法史解釋」（legislative history），同時包涵目的性解釋和意旨論。蓋通常使用「立法史解釋」時，法官綜合運用各種立法資料論證立法目的和立法者意旨。而新文本主義者在批評「立法史解釋」時，也通常廣泛指涉「使用立法資料」的解釋方法。

³⁷ Thomas W. Merrill, *Textualism and the Future of the Chevron Doctrine*, 72 WASH. U. L. Q. 351, 356 (1994).

文義脈絡下進行理解，又稱為「第二代文本主義」³⁸。文本主義共同的主張就是否定法官在解釋法律時，應該參考立法過程的任何資料。他們認為立法史是極度不可靠的解釋方法，法官往往摘取立法過程的片面資料，權充立法者的意旨或立法目的，假借立法者之名，選擇自己所偏好的政策（法律解釋的結果）。

按照文本主義的立場，法官在解釋法律時，不能逸脫其可理解的文義範圍，否則有「司法造法」的嫌疑。然而，那是針對司法者而言。行政機關在進行法律解釋時，是否僅能採取文本主義的途徑，而非綜合各種政策資料、立法者的規範目的、民選首長肩負的政策期待，作出最符合專業判斷與民主課責的解釋？如果行政機關也要受到文本主義的拘束，當代行政國家的管制能力是否即受到大幅削弱？如果行政機關的法律解釋和司法者對於法律的解釋，二者導出的結果不同時，應該以誰的解釋為準？司法者是否應該尊重行政機關對於自身所執掌法律的解釋？還是說，司法者的法律解釋取得優先地位？在文本主義的立場底下，法院或許可以認為自己具有操作法律解釋、論理原則（legal canon）的專業。但若採取「目的性解釋」，法官往往顯露自己對於各種複雜的政策分析、制度選擇或政治判斷的陌生。行政機關所採取的解釋結果，未必較法院的解釋更偏離立法者意旨。

本文將透過 *Duke Energy* 和 *Mass. v. EPA*，分析美國法上有關行政機關法律解釋的理論爭議。如前所述，這兩件判決均涉及〈潔淨空氣法〉的條文如何解釋。但是，該等條文的解釋其實涉及空氣污染管制政策的演變，因此本文將先針對這兩件判決涉及的政策與法律背景進行說明。其次，透過深入的判決分析，本文指出這兩件判決雖然在結果上，一者尊重聯邦環保署的解釋，一者推翻聯邦環保署的解釋，但在方法上都是採取立法史解釋，透過立法史的耙梳，推導出相關條文的立法目的。然而，聯邦環保署在這兩件判決中所提出的主張，也包括了立法史解釋。為何聯邦最高法院在 *Duke Energy* 中接受了聯邦環保署的立法史解釋，卻在 *Mass. v. EPA* 中推翻聯邦環保署的立法史解釋？

³⁸ 參見 John F. Manning, *Second-Generation Textualism*, 98 CAL. L. REV. 1287 (2010)。

要回答這個問題，還必須回到聯邦最高法院在 *Chevron* 判決之後，所引發的「法律解釋」謎團。*Chevron* 判決中提到的「司法退讓」的前提要件，簡單來說包括：一、透過各種傳統的法律解釋工具，無法確認國會就其通過的法律已經表達明確意旨；二、如果國會沒有明確意旨，只要行政機關所採取的解釋是可以接受的（permissible），亦即合理的（reasonable），就應該獲得司法尊重³⁹。然而，在 *Duke Energy* 案中，國會已經明白透過〈潔淨空氣法〉的法條文字，指出「預防嚴重惡化」章的「改建」（modification），依從同法「新污染源功能標準」（New Source Performance Standards, NSPS）⁴⁰中「改建」的定義。就此而觀，在 *Duke Energy* 中，國會對於「改建」的定義已無模糊不清之處，應無須適用 *Chevron* 原則。不過，從判決結果來看，聯邦最高法院認為「改建」一詞的定義應該視當時立法脈絡而定，因此尊重行政機關的法律解釋。相反地，在 *Mass. v. EPA* 判決中，聯邦最高法院針對〈潔淨空氣法〉的管制對象是否包括二氧化碳，推溯至該法之立法目的，進而推翻聯邦環保署的法律解釋。事實上，聯邦環保署也指出〈潔淨空氣法〉在 1990 年修法時，國會對於全球暖化議題瞭然於胸，但當時並未制定任何相關的規範，僅只授權行政機關進行更進一步的調查。如果國會的意旨已臻明確，法院又怎能依賴〈潔淨空氣法〉的「立法目的」如此空泛的條文，來推論出國會有意規範二氧化碳等溫室氣體？在此情形下，法院似乎已經將 *Chevron* 原則拋諸腦後，反而非常勇敢地涉入有關全球暖化的複雜科學知識、政策判斷和跨國管制協調等議題。

這兩個案子正好呈現出一個有趣的對比：在國會意旨已經落實為白紙黑字的 *Duke Energy*，法院並未採取文本主義解釋方法，反而尊重行政機關的目的性解釋；在條文涵義仍有爭議的 *Mass. v. EPA*，法院反而以自己的目的性解釋取代行政機關的解釋。換言之，透過立法史而推導出來的目的性解釋，未必一定會和行政機關的法律解釋一致，呈現出相對不穩定的狀態。無

³⁹ *Chevron, U.S.A., Inc. v. Natural Resource Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

⁴⁰ 關於「新污染源功能標準」的定義與介紹，除下文所述，亦請參見湯德宗，前揭註6，頁304。

怪乎文本主義對於立法史解釋提出諸多批判：以不具有民主正當性的法院，來取代反映民意的國會和行政部門，作出重大政策決定。但是難道文本主義就沒有提供法院類似的操作空間嗎？只要是涉及法律解釋，其實就是在各種對於文字可能推導出（construe）的意義之間進行判斷、選擇。文本主義所提出的解釋方法，也無法確保法律文字只會得出唯一一種解釋結果。就 *Duke Energy* 判決來看，如果不從立法歷程的脈絡來掌握，單單從文本的角度來進行字義解釋，其結果恰恰好和立法者通過「預防嚴重惡化」的目的相違背。當行政部門所採取的法律解釋是在落實立法目的時，聯邦最高法院究竟應該扮演立法者意旨的忠實執行者，還是拘泥於法條文字的字面文義，宣告行政部門的法律解釋違法無效？受限於篇幅，本文無法詳細處理過去 30 年美國公法學界有關「文本主義」和「目的論」之間豐富而多層次的論戰。本文透過這兩件重要的環境判決，將聚焦於兩項理論問題：（一）行政機關進行法律解釋時，是否應該採取不同於司法者的法律解釋方法？以及（二）司法者在審查行政機關的法律解釋時，究竟應該採取何種標準？如果司法者堅持自己的法律解釋方法（如文本主義）所獲得的解釋結果，從而否定了行政機關採取的解釋方法（如目的論），如此一來是否違背了 *Chevron* 退讓原則？本文最後將從這兩個理論性問題延伸探討法律解釋背後涉及的民主理論課題。希望能夠透過此一討論呈現美國當代行政法學所發展出來有關法律解釋理論的深刻意涵。

貳、白紙黑字 v. 立法目的：*Environmental Defense v. Duke Energy Corporation*（2007）

一、案件爭點：相同法條文字，可否為不同解釋？

聯邦最高法院在 *Duke Energy* 案中面對的問題是：〈潔淨空氣法〉中的「改建」(modification) 一詞，究竟是指每小時排放量的增加 (hourly emissions)，或是整個年度總量的增加 (annual emissions)？

〈潔淨空氣法〉於 1970 年修正後，第 111 條第 (a) 款規定：「(改建係指) 靜態污染源的任何物理上改變或營運方法的改變，造成空氣污染物質排放數量的增加，或是產生先前未曾排放過之空氣污染物質。⁴¹」該條係有關「新污染源功能標準」(New Source Performance Standards, NSPS) 的規定，聯邦環保署於 1975 年針對「新污染源功能標準」公布行政命令，進一步解釋：「(改建係指) 對於既存設施的任何物理性或營運上改變，造成排放率 (emission rate) 的增加。⁴²」此一解釋將「改建」定義為以每小時為單位的排放量 (kg/hr) 的改變。

〈潔淨空氣法〉於 1977 年再次修正後，針對空氣品質良好地區，創造了號稱環境法當中最複雜的管制機制：「預防嚴重惡化」(Prevention of Significant Deterioration, 以下簡稱 PSD)，以避免該等地區空氣品質倒退⁴³。PSD 機制同時適用於新建和改建的污染源，而所謂「改建」的定義，法條規定準用前述第 111 條第 (a) 款。理論上，PSD 機制中的「改建」也應該適用聯邦環保署針對 NSPS 機制所發布的解釋。然而，聯邦環保署卻於 1980 年針對 PSD 機制，將「改建」(modification) 解釋為「主要靜態污染源任何物理上的改變或營運方法的改變，造成本法所規範之各種污染物質的總排放

⁴¹ “[A]ny physical change in, or change in the method of operation of, a stationary source which increases the amount of any air pollutant emitted by such source or which results in the emission of any air pollutant not previously emitted.” 42 U.S.C. § 7411 [CAA § 111] (a)(4).

⁴² “[A]ny physical or operational change to an existing facility which results in an increase in the emission rate to the atmosphere of any pollutant to which a standard applies shall be considered a modification within the meaning of section 111.” 40 C.F.R. § 60.14 (a) (1976).

⁴³ Craig N. Oren, *Detail and Delegation: A Study in Statutory Specificity*, 15 COLUM. J. ENVTL. L. 143, 149 (1990).

量顯著增加。⁴⁴」換言之，雖然 PSD 所稱「改建」在法律文字上和 NSPS 所稱「改建」雖然相同，但是行政機關卻作出完全不一樣的解釋。就 NSPS 而言，聯邦環保署的標準著重在每小時排放率的計算；但就 PSD 而言，標準在於每年排放的總量。

杜克電力公司（Duke Energy Corporation）認為既然立法者已經明白指出 PSD 的「改建」定義須按照 NSPS 關於「改建」的定義，那麼環保署針對「改建」所發布的行政命令，也必須依照 NSPS 的規定進行一致性的解釋，亦即每小時排放量。如此一來，該公司雖然在機組更新後，增加了營運時間，但是每小時排放量仍然與過去一樣，不構成「改建」，不至於啟動 PSD 機制的限制與要求。

聯邦第四巡迴上訴法院支持杜克電力公司的主張，但是聯邦最高法院在其判決中明確支持聯邦環保署對於 PSD 機制底下的「改建」解釋。聯邦最高法院認為如果讓 PSD 的「改建」變得和 NSPS 的「改建」一樣，不啻於宣告全面廢棄 PSD 機制，造成當初修法的目的落空⁴⁵。法院更進一步指出，「相同的法條用語，在不同的立法目的引導下，產生不同的執行策略，因而擁有各自獨特的意義。⁴⁶」由此可知，法院從 PSD 的立法目的推導出合乎立法者意旨的法律解釋。然而，如果立法者已經在法條中明白指出「改建一詞依照 NSPS 規定之改建」⁴⁷，司法者真的可以允許行政機關作出不同的法律

⁴⁴ “[A]ny physical change in or change in the method of operation of a major stationary source that would result in a significant net emission increase of any pollutant subject to regulation under the Act.” 40 C.F.R. § 51.166 (b)(2)(i).

⁴⁵ “It is true that no precise line runs between a purposeful but permissible reading of the regulation adopted to bring it into harmony with the Court of Appeals’s view of the statutes, and a determination that the regulation as written is invalid. But the latter occurred here, for the Court of Appeals’s efforts to trim the PSD regulations to match their different NSPS counterparts can only be seen as an implicit declaration that the PSD regulations were invalid as written.” *Environmental Defense v. Duke Energy Corp.*, 549 U.S. 561, 573 (2007).

⁴⁶ “A given term in the same statute may take on distinct characters from association with distinct statutory objects calling for different implementation strategies.” *Id.* at 574.

⁴⁷ “The term ‘construction’ when used in connection with any source or facility, includes

解釋嗎？要回答此一問題，必須追溯〈潔淨空氣法〉的立法背景，始能掌握其解釋脈絡。

二、制度背景：〈潔淨空氣法〉的演進與「預防嚴重惡化」機制

〈潔淨空氣法〉在 1963 年初次公布時，係以各州及地方政府為負責單位，將空氣污染設定為公共衛生議題，依照「土地利用」(land use)的管制架構發展出「空氣資源管理」(air resource management)的概念，並結合運用判例法(common law)提供的「公共侵擾」(public nuisance)，進行空氣污染的預防與控制⁴⁸。這套機制最大的問題在於地方政府的管制能力不足，加上空氣污染的成因與影響是跨區域的，判例法提供的侵權行為模式往往無法有效解決問題。因此，美國國會於 1970 年大幅翻修該法，將管制重心移轉到聯邦政府，賦予聯邦環境保護署更強大的管制權力(regulatory power)。

1970 年代環境法上的制度創新，大幅挑戰了新政時期(New Deal)以來對於行政機關(agency)的種種預設。新政帶來的管制理念當中最重要莫過於「專家政治」(expertise politics)，強調行政機關應該匯集各種具有專業技術知識的專家，不受選舉政治的影響，基於公益作出最佳的政策判斷。但是，經過將近 30 年的實踐，許多當時創設的機構及其背後預設的理念，廣受批評。例如獨立管制委員會(independent commission)，即被指為法律專家或利益團體挾持龐大政經利益的旋轉門，其所採行的合議制更造成「集體不決策」(collective indecision)的結果。而所謂「隔絕於政治過程」的專家決策，更是一種不切實際的理想，實際上行政機關的決策過程隱藏了許多實質的價值選擇和政治角力。因此，1970 年代展開的環境法改革即蘊含著「超越新政」的企圖，〈潔淨空氣法〉的修正也就正好反映了這樣的思維⁴⁹。

the modification (as defined in section 7411 (a) of this title) of any source or facility.”
42 U.S.C. § 7479 [CAA § 169] (2)(C).

⁴⁸ Lawrence W. Pollack, *Legal Boundaries of Air Pollution Control: State and Local Legislative Purpose and Techniques*, 33 LAW & CONTEMP. PROBS. 331 (1968).

⁴⁹ Bruce A. Ackerman & William T. Hassler, *Beyond the New Deal: Coal and the Clean Air Act*, 89 YALE L.J. 1466, 1473-75 (1980). 中文文獻請參考葉俊榮(1990)，〈論

1970 年修正的〈潔淨空氣法〉要求聯邦環保署署長必須根據各地區的不同污染程度，公布空氣污染物質（air pollutant or criteria pollutants）名單，並針對每一種空氣污染物質決定各區的「國家空氣品質標準」（National Ambient Air Quality Standards, NAAQS）⁵⁰。此一標準是整套〈潔淨空氣法〉的核心設計，該法將這麼重要的決策權力交給行政首長，而非另外委託專家委員會，用意即在於強調機關首長的決策應同時滿足科學理性和政治可課責性（accountability）的要求。此外，國會在制定〈潔淨空氣法〉時，極盡可能地將立法目的條陳縷析，明白指示行政機關應如何踐行國會賦予之職責，不得規避政策責任⁵¹。凡此皆係透過「目的強化」（ends-enforcing）的立法策略，一方面給予政策創造的彈性空間，以科技專業知識來調控政策進度，另一方面也清楚釐定國會控制的範圍，以免行政機關如脫韁野馬。學者形容這種管制新思維為「機關強化」（agency-enforcing），將行政決策的重心回歸機關本身⁵²。

依據〈潔淨空氣法〉第 111 條，各州應根據聯邦環保署頒佈的「國家空氣品質標準」，進一步制定「州履行計畫」（State Implementation Plan, SIP）⁵³，以改善州內的空氣品質直到符合「國家空氣品質標準」。此一設計讓各州保有制定環境政策的彈性空間。惟聯邦環保署可以依據〈潔淨空氣法〉第 110 條第（k）項規定的各項要件，審查各州提出的「州履行計畫」，並要求修正或重新提出。如果某一州遲遲無法提出「州履行計畫」或其內容始終無法通

環境政策上的經濟誘因：理論依據》，《臺大法學論叢》，20卷1期，頁87-111。

⁵⁰ 「國家空氣品質標準」包含主要（primary）和次要（secondary）。聯邦環保署依據〈潔淨空氣法〉第108條的授權，針對以下六種「基準」污染物質（criteria pollutants）分別制定主要和次要「國家空氣品質標準」，包括：二氧化硫（sulfur dioxide）、懸浮微粒（particle matter）、二氧化氮（nitrogen dioxide）、一氧化碳（carbon monoxide）、臭氧（ozone）和鉛（lead）。42 U.S.C. § 7408 (a). 國內亦有譯為「全國一致之國家周邊空氣品質標準」、「全國周邊空氣品質標準」，請參見湯德宗，前揭註6，頁300、332。

⁵¹ Ackerman & Hassler, *supra* note 49, at 1476-79.

⁵² *Id.* at 1566.

⁵³ 相關介紹請參見湯德宗，前揭註3，頁34。

過聯邦環保署的要求，聯邦環保署可以直接針對該州公布「聯邦履行計畫」⁵⁴。凡是未達到「國家空氣品質標準」的區域，屬於「未達標準地區」（non-attainment area）⁵⁵，將要求採取最嚴格的科技控制標準（technology-based control standards）⁵⁶，如「可達成之最低排放率」（lowest achievable emission reduction, LAER）⁵⁷。

在「州履行方案」之外，〈潔淨空氣法〉還規定了四種聯邦排放標準，直接限制不同種類污染源的排放，其中最重要的一種就是「新污染源功能標準」(NSPS)⁵⁸。聯邦排放標準採取所謂的「科技催生標準」(technology-forcing standards)，在可達成的成本範圍內要求廠商運用最新科技來降低污染源的排放。依據〈潔淨空氣法〉第 111 條規定，聯邦環保署必須針對可能危害公眾健康和福祉的「固定污染源」(stationary sources，如工廠)制定「新污染源功能標準」(NSPS)，要求業者採用「最佳廢氣排放量降低系統」(the best system of emission reduction)，以達到減排的效果。NSPS 提供全國各地統一的減排標準，因此產業可以清楚知道無論在哪裡設立新廠都應該遵守的標準。此舉減輕各地官員需要調查、制定個別科技催生標準的壓力。同時，就新設污染源而言，若欠缺全國統一的標準，將造成各州之間為了吸引廠商而彼此競爭、降低標準，反而讓原先逐漸改善的空氣品質又往下掉⁵⁹。

⁵⁴ CAA § 111 (K). DANIEL A. FARBER, JODY FREEMAN & ANN E. CARLSON, CASES AND MATERIALS ON ENVIRONMENTAL LAW 590 (8th ed. 2009).

⁵⁵ 國內亦有譯為「不及格地區」，請參見湯德宗，前揭註6，頁306。

⁵⁶ 國內亦有譯為「以科技為基礎而設定的標準」，請參見湯德宗，前揭註6，頁302。

⁵⁷ 相關介紹請參見湯德宗，前揭註3，頁43。

⁵⁸ 國內環境法研究先驅湯德宗教授曾經指出，州履行計畫和新污染源功能標準（NSPS）的差別在於：「（例如同為固定污染源之管制），理論上『新污染源功能標準』應考慮成本與科技能力；而州履行計畫中管制現存污染源之措施只問是否為達成國家周邊標準（NAAQS）所必要，完全不必考慮經濟與科技問題。」相關分析請參見湯德宗，前揭註3，頁35-37。

⁵⁹ HOLLY DOREMUS, ALBERT C. LIN, RONALD H. ROSENBERG & THOMAS J. SCHOENBAUM, ENVIRONMENTAL POLICY LAW: PROBLEMS, CASES AND READINGS 696-97 (5th ed. 2008).

1970 年版的〈潔淨空氣法〉並未針對「已達標準地區」(attainment area)有更進一步的要求。因此，在此等區域內，「國家空氣品質標準」變成是最低標準，只要在此標準之內，空氣品質不用再作進一步改善；甚至說假設該州的空氣品質比「國家空氣品質標準」優良甚多，在這個多出的範圍內，工廠可以盡情污染空氣。此一法律漏洞遂成為 1973 年 *Sierra Club v. Ruckelshaus* 一案爭訟的核心議題⁶⁰。哥倫比亞特區地方法院同意原告環保團體 Sierra Club 的主張，認為〈潔淨空氣法〉並沒有授權各州可以在符合「國家空氣品質標準」的狀況下，制定「將導致空氣品質降低」的「州履行計畫」。〈潔淨空氣法〉的立法目的是在「保護及加強全國空氣資源的品質，進而促進公眾健康、福利和全國人民的生產能力」(第 101 條第 (b) 款)。因此任何會導致空氣品質下降的「州履行計畫」，即便維持在「國家空氣品質標準」容許範圍內，都應予以禁止。此一判決亦獲得聯邦最高法院的支持⁶¹。

這則判決後來被批評毫無法律依據，因為〈潔淨空氣法〉根本沒有針對「已達標準地區」有此規定⁶²。判決所依賴的立法目的，在〈潔淨空氣法〉完全找不到相對應的實體規定。因此，35 年後，仍有學者批評該判決是極為牽強的目的性解釋⁶³。但是聯邦環保署在 *Sierra Club v. Ruckelshaus* 之後，制定了一連串「禁止倒退」(nondegradation) 行政命令以預防「已達標準地區」的空氣品質惡化，此即 PSD 的雛形⁶⁴。即便在〈潔淨空氣法〉欠缺明文規定的狀況下，此等行政命令的合法性亦獲聯邦哥倫比亞特區巡迴上訴法院

⁶⁰ *Sierra Club v. Ruckelshaus*, 344 F. Supp. 253 (D.D.C. 1972).

⁶¹ *Fri v. Sierra Club*, 412 U.S. 541 (1973).

⁶² Richard B. Steward, *The Development of Administrative and Quasi-Constitutional Law in Judicial Review of Environmental Decisionmaking: Lessons from the Clean Air Act*, 62 IOWA L. REV. 713, 741-45 (1976).

⁶³ Michael Herz, *Purposivism and Institutional Competence in Statutory Interpretation*, 2009 MICH. ST. L. REV. 89, 109-10 (2009).

⁶⁴ 39 Fed. Reg. 42, 514 (Dec. 5, 1974).

支持⁶⁵。不過，為了避免此等行政命令一再引來訴訟，國會於 1977 年修正〈潔淨空氣法〉時，總算將此等行政命令的內容含括到新版的法律當中⁶⁶。

簡單說，PSD 要求在「已達標準地區」所有新增或改建的「主要排放設施」(major emitting facility)，像是發電廠或工廠鍋爐，都必須採用「最佳可用控制技術」(best available control technology, BACT)。如果新建或擴建這些設施，會造成其排放量超過標準 (de minis amount)，就要事先獲得興建許可。在適用上，最常遇到的二個問題涉及：(一)何謂「主要排放設施」？(二)何謂改建 (modification)？

關於第一個問題，主要排放設施並未限定為單一排放點，一個工廠內包含許多排放點亦可構成一個主要排放設施。因此，在控制排放量時，其計算方式就不會是分開計算，而是將單一工廠內的所有排放點加總起來，只要總體來說仍未造成整個主要排放設施的排放量增加，即不需事先取得許可，此即所謂「攤平」(net out)⁶⁷。至於，第二個問題則涉及 *Duke Energy* 判決的核心議題，需要進一步說明。

三、案件背景：「祖輩優遇」(grandfathered)的爭議

杜克電力公司是南、北卡羅來納州的主要電力供應廠商，在該二州總計有 8 座不同的火力發電廠，其中包含了 30 組的燃煤電力營運機組。這些機組最早從 1940 年就設立，最晚不超過 1975 年。從 1988 年開始，杜克電力公司開始更新這些營運機組當中的鋼管組合，共計進行了 29 件更新計畫⁶⁸。美國聯邦環保署在 2000 年的時候，針對杜克電力公司的更新計畫提起訴

⁶⁵ *Sierra Club v. Environmental Protection Agency*, 540 F.2d 1114 (1976).

⁶⁶ CAA §§ 160-169. Craig N. Oren, *Prevention of Significant Deterioration: Control-Compelling Versus Site-Shifting*, 74 IOWA L. REV. 1, 11 (1988).

⁶⁷ See *id.* at 16-17. 亦請參見 *Alabama Power Co. v. Costle*, 636 F.2d 323, 399-403 (D.C. Cir. 1979). 此一見解也影響到日後聯邦最高法院在 *Chevron v. Natural Resources Defense Council*, 467 U.S. 837 (1984) 的法律論理。

⁶⁸ Philip Terwilliger, *Environmental Defense v. Duke Energy Corp: Why Pollution Is Still Pollution During Non-Business Hours*, 12 GREAT PLAINS NAT. RESOURCES J. 171, 172 (2008).

訟，認為它的機組更新計畫，已經符合 PSD 的「改建」定義，應該事先取得「興建前審查許可」(Preconstruction Review Permit)，否則有違〈潔淨空氣法〉的規定。然而，杜克電力公司抗辯：其更新計畫只不過是為了維持機組日常運作所必須的「經常性保養、維修及替換」(routine maintenance, repair and replacement, RMRR)，並未構成「改建」(modification)。杜克電力公司指出，〈潔淨空氣法〉「預防嚴重惡化」一節明白指示「改建」的定義依同法第 111 條⁶⁹「新污染源功能標準」(NSPS)的規定。而聯邦環保署針對 NSPS 制定的行政命令，將「改建」定義為每小時排放污染量的增加，而非年度總量的改變。而杜克電力公司的更新計畫並未讓機組每小時的排放率增加，因此不構成「改建」的定義，不需事先取得 PSD 的許可。

杜克電力公司的主張涉及〈潔淨空氣法〉對新、舊污染源給予的差別管制手段。在 1977 年修法時，美國的主流環境政策思維認為既存的燃煤發電廠應該會在未來 30 年之內逐步消失⁷⁰。因此，修法後增加的「新污染源審查」(New Source Review, NSR)一併針對「已達標準地區」(attainment area)和「未達標準地區」(non-attainment area)當中⁷¹，所有的新設或改建污染源，都必須採取現代化的防污設備，但此一機制刻意排除了修法前既已存在的污染源⁷²。此舉在於希望透過老舊電廠的自然淘汰，加上新電廠的現代

⁶⁹ 42 U.S.C. §§ 7411[CAA § 111].

⁷⁰ Shi-Ling Hsu, *Reducing Emissions from the Electricity Generation Industry: Can We Finally Do It?*, 14 TULANE ENVTL. L.J. 427, 435 (2001).

⁷¹ 「新污染源審查」(NSR)是一個許可機制，「新污染源功能標準」(NSPS)則是控制排放的標準，兩者名稱相近但功能和內容並不一樣。1977年修正的〈潔淨空氣法〉新增「新污染源審查」(NSR)機制，要求所有的大型工業設施在新設或擴建污染源時，必須採取特定的排放控制科技，才能取得興建許可。NSR所要求的排放控制科技在PSD地區為「最佳可得控制科技」(BACT)，在未達標準地區(non-attainment area)則為最嚴格的「可達成之最低排放率」(LAER)。Nathaniel Lord Martin, *The Reform of New Source Review: Toward a More Balanced Approach*, 23 STAN. ENVTL. L.J. 351, 358-60 (2004). 至於NSPS，則為全國一體適用的標準，它針對新污染源所要求的標準也是最低的標準。See FARBER, FREEMAN & CARLSON, *supra* note 54, at 697.

⁷² 40 C.F.R. §52.21 (b)(2)(iii)(a).

化，可以更有效率地達到減緩空氣污染的結果。但從實踐層面來看，「新污染源審查」(NSR)的設計反而造成多數燃煤發電廠延後退役。因為這個機制創造了廠商繼續使用老舊廠房的經濟誘因。一方面老舊電廠所適用的空污標準遠遠較新廠房來得更低，二方面老舊電廠的延役可以讓電力公司節省一大筆興建費用。其結果造成截至1999年為止，5分之4的燃煤發電廠都是興建於1980年以前的老電廠，不適用「新污染源審查」⁷³。再者，老舊電廠的維修或更新，往往有可能被認定為構成〈潔淨空氣法〉所定義的「改建」(modification)，從而必須適用「新污染源審查」，採取「現有最佳控制科技」(BACT)⁷⁴，以達到最大減量。此一審查程序時間冗長，且金錢負擔龐大，因此各家電廠都避免落入「改建」的範疇。然而，「保養、維護及替換」和「改建」之間的界線要如何畫，經常成為爭訟的內容，使得廠商更不願意致力於改善其現有設備⁷⁵。這就是所謂「祖輩優遇」(grandfathered)條款⁷⁶。

在柯林頓總統第二任後期，聯邦環保署開始針對這些利用「祖輩禮遇」條款、繼續使用70年代電廠的工業污染大戶，採取訴訟策略。聯邦環保署與包含紐約州和麻塞諸塞州在內的數州，於1999年起發動一連串的訴訟，主張12家大型電力公司（總計營運51家電廠）在進行維修和機組更新時，事實上已經達「新污染源審查」的門檻，必須事先獲得許可。但是，隨著小布希政府上台，聯邦環保署的政策立場轉變，該署在2003年時首次針對「經常性保養、維修及替換」(RMRR)作出定義，凡是「替換一模一樣或功能相仿的機組零件」，只要其費用並未超過替換現有零件的百分之二十費用，並且沒有改變其基本設計規格，都算是「經常性保養、維修及替換」，其污染排放量不在考量中⁷⁷。不過，此一行政命令在 *New York v. EPA* (New York

⁷³ See Hsu, *supra* note 70, at 434.

⁷⁴ 請參見湯德宗，前揭註6，頁305。

⁷⁵ Robert N. Stavins, *Vintage-Differentiated Environmental Regulation*, 25 STAN. ENVTL. L.J. 29, 54 (2006).

⁷⁶ Heidi G. Robertson, *If Your Grandfather Could Pollute, So Can You: Environmental "Grandfather Clauses" and Their Role in Environmental Inequity*, 45 CATH. U. L. REV. 131, 158 (1995).

⁷⁷ Equipment Replacement Provision of the Routine Maintenance, Repair and

II) 當中被聯邦哥倫比亞特區巡迴上訴法院認為明顯違反〈潔淨空氣法〉的法條文字，因而宣告無效⁷⁸。

聯邦哥倫比亞特區巡迴上訴法院在 *New York II* 判決中認為〈潔淨空氣法〉第 111 條第 (a) 款的用語是「任何物理上的改變」(any physical change)，從最簡單的文義解釋來看，只要不是「心理上、道德上、精神上或想像上」的改變，就都屬於「物理上的改變」，因此物件替換也算是「物理上的改變」。但聯邦環保署認為「物理上的改變」依照不同的情境而有其不同內涵，因此必須按照「新污染源審查」(NSR) 的目的，由具有行政專業知識的聯邦環保署來決定何謂「物理上的改變」⁷⁹。針對此點，法院採取上訴人的見解，法條已經言明「任何」(any) 物理上的改變都屬於改建，根本毋須再區分何種情境屬之、何種非屬。聯邦哥倫比亞特區巡迴上訴法院更進一步地引用該院 1979 年的重要判決 *Alabama Power Co. v. Costle*⁸⁰ 指出所謂「改建」並非要求超過一定程度的物理上改變，而是任何微小的改變都算⁸¹。同時，聯邦第七巡迴上訴法院在 1990 年作成的 *Wisconsin Elec. Power Co. v. Reilly* 判決中，也指出〈潔淨空氣法〉1977 年增修條文必須以包涵範圍最廣的原則來進行解釋，才能符合其立法目的⁸²。而聯邦哥倫比亞特區巡迴上訴法院在 *New York v. EPA* (New York I) 判決中，亦從立法史資料和文義解釋論證，即便是裝設可以改善空氣污染的防治裝置，也算是「改建」，必須通過「新污染源審查」的程序，聯邦環保署不能將之列為「經常性保養、維修及替換」的免除條款範圍⁸³。

Replacement Exclusion, 68 Fed. Reg. 61, 248, 61, 270 (Oct. 27, 2003).

⁷⁸ 443 F.3d 880 (D.C. Cir. 2006)，因為先前有另一判決也是 *New York v. E.P.A.* (New York I), 413 F.3d 3 (D.C. Cir. 2005)，法院和學者慣稱後者為 *New York I*，前者為 *New York II*。

⁷⁹ *New York v. E.P.A.* (or *New York II*), 443 F.3d 880, 885 (D.C. Cir. 2006).

⁸⁰ 636 F.2d 323 (D.C. Cir. 1980).

⁸¹ *New York v. E.P.A.* (New York II), 443 F.3d at 886.

⁸² *Wisconsin Elec. Power Co. v. Reilly*, 893 F.2d 901, 908-10 (7th Cir. 1990).

⁸³ *New York v. E.P.A.* (New York I), 413 F.3d at 40-41.

聯邦哥倫比亞特區巡迴上訴法院在 *New York I* 判決中指出，國會在 1977 年修訂〈潔淨空氣法〉時，即已區分 NSPS 和 PSD 的定義⁸⁴。NSPS 是一般性的排放標準，國會在〈潔淨空氣法〉第 111 條第 (b) 款中即表明靜態污染源應依照不同類別，分別適用不同的科技控制標準（亦即「最佳可用示範技術標準」，Best Demonstrated Available Technology, BDAT），藉以達成當初設定「國家空氣品質標準」的管制目的。至於 PSD 則是針對已經達到「國家空氣品質標準」的區域，為避免其空氣品質倒退而設計的，針對特定污染物質進行管制，寓有「精益求精」之意。而 NSR 則不區分各該地區是否已經達到 NAAQS，以控制新設和改建的廠房，來促使廠商增設最新的科技設備，因此只要落入〈潔淨空氣法〉的「新設」或「改建」定義範圍即應適用。在這一連串疊屋架床的管制框架下，聯邦環保署的行政命令不但沒有釐清彼此管制範圍，反而讓空氣污染防治體制益形複雜。以 NSPS 而言，聯邦環保署就曾經在 1975 年發布的同一道行政命令中，針對「改建」作出兩種的界定，一者以是否造成「空氣污染排放數量的增加」（to increase the amount of any air pollutant emitted）為判準，另一則以排放率作為標準（increase in the emission rate）。因此，聯邦哥倫比亞特區巡迴上訴法院在關於 NSPS 和 PSD 的訴訟中，不斷強調要從立法脈絡和條文目的去掌握各該管制機制如何解釋。不過，最棘手的問題，還在於 PSD 明文準用 NSPS 關於「改建」的定義，究竟該如何解釋？立法目的可以超越白紙黑字的準用規定嗎？無論在 *New York I* 或 *New York II*，聯邦哥倫比亞特區巡迴上訴法院都沒有處理這個難題。直到聯邦環保署訴杜克電力公司的案件中，才分別由聯邦第四巡迴上訴法院和聯邦最高法院，真正探觸到這個法律解釋的疑難問題（hard case）。

四、下級審法院判決：相同文字應作相同解釋

和聯邦哥倫比亞特區巡迴上訴法院一樣，聯邦第四巡迴上訴法院在 *U.S. v. Duke Energy* 判決中⁸⁵，很清楚地指出 NSPS 和 PSD 管制背景的歧異，該

⁸⁴ *Id.* at 11-14.

⁸⁵ *U.S. v. Duke Energy*, 411 F.3d 539 (2005).

院整理其他巡迴上訴法院的判決指出，最大的區別在於：NSPS 是以科技控制標準為主，因此著重在個別污染排放設施的功能；而 PSD 是以整個廠區的興建或改建造成的總體排放量是否增加為主，著重於整個廠區的排放控制⁸⁶。然而，該院認為本案系爭問題在於「聯邦環保署是否可以針對 PSD 條文中的『改建』（modification），作出不同於 NSPS 條文中『改建』一詞的定義」。此事係屬行政機關的法律解釋，應該進行 *Chevron* 的二階段審查。

在 *Chevron* 判決中，主筆的 Stevens 大法官寫道：「如果法院運用傳統的法律解釋方法，即可探知國會對系爭具體問題之意旨，則該意旨即為法律，應具有拘束效力。⁸⁷」因此，*Chevron* 第一階審查就是：「國會是否已經針對系爭問題表達過明確意旨」？就 PSD 對於「改建」的定義，聯邦第四巡迴上訴法院認為國會已經明確地對此表達意見。〈潔淨空氣法〉第 169 條第（2）款已經直接了當地表示 PSD 對於改建的定義應該如同（as defined）第 111 條第（a）款 NSPS 的改建定義。該法院表示：「當國會在同一法典內的兩個部分，針對同一用語作出相同的定義，主管機關不能對此相同的定義作出不同的解釋。⁸⁸」

接著聯邦第四巡迴上訴法院引用聯邦最高法院 1981 年的判決 *Rowan Cos. v. United States*⁸⁹，指出**同一法條文字必須作相同解釋**。該案涉及〈聯邦保險支出法〉（Federal Insurance Contribution Act, FICA）、〈聯邦失業稅法〉（Federal Unemployment Tax Act, FUTA）中「薪資」（wage）的定義，與所得稅法當中對於「薪資」的定義幾乎是一模一樣⁹⁰。然而國家稅務局（Internal

⁸⁶ *Id.* at 543.

⁸⁷ “[I]f a court, employing traditional tools of statutory construction, ascertains that Congress had an intention on the precise question at issue, that intention is the law and must be given effect.” 467 U.S. 837, 843 (1984).

⁸⁸ *Duke Energy Corp.*, 411 F.3d at 546-47.

⁸⁹ 452 U.S. 247 (1981).

⁹⁰ 〈聯邦保險支出法〉和〈聯邦失業稅法〉對「薪資」（wage）的定義：「各種因僱傭關係而生之報酬，包括各種非現金支付之報酬的現金價值。」（“all remuneration for employment, including the cash value of all remuneration paid in any medium other than cash”），所得稅預扣相關的法律規定則將「薪資」定義為：「（除

Revenue Service, IRS) 卻在所得稅法有關「預扣所得稅」的規定，作出與 FICA 及 FUTA 不同定義的「薪資」解釋，排除餐費和住宿費。聯邦最高法院依照「白紙黑字的法條用語」(plain language of the statutes) 和立法史資料，宣告國稅局的行政命令違法。首先，國會在制定 FICA 和 FUTA 不到 7 年的時間內，又制定了有關所得稅預扣的法律，二者用語幾乎雷同，從這種一致性發生的時序來看，幾乎可以論斷國會對於「薪資」的規定別無二想。其次，國會的這種作法旨在簡化相關稅法方面的衝突，減輕行政機關的負擔，如果對「薪資」作不同解釋，正好與此意旨相違。

在本案中，聯邦第四巡迴上訴法院表示，從立法史資料來看，完全無法找出國會意欲對「改建」採取不同定義的證據。而且，從國會對於 1977 年〈潔淨空氣法〉修法所作的摘要，可以看出國會的考量包含了 *Rowan* 案中聯邦最高法院所說的簡化 (simplicity) 和一致性 (consistency)。

至於原告主張兩個管制機制的差異性，該院認為與其他類似案件相比，沒有哪個條文像 PSD 這樣規定「改建」準用第 111 條第 (a) 款 NSPS 的「改建」。「一致性的預設」(presumption of uniform) 不是不能夠被推翻，但是在本案中，國會已經透過明白的法條規定，要求這兩個「改建」採取同樣定義。因此，「NSPS 和 PSD 的不同目的，不能凌駕立法者的要求 (mandate)」⁹¹。聯邦第四巡迴上訴法院認為本案法律解釋應遵循「一致性的預設」，這個原則則是顛撲不破的 (effectively irrebuttable)。

第四巡迴上訴法院作出有利於杜克電力公司的判決後，小布希政府決定不再上訴。但是因參加訴訟而成為共同原告的環境公益團體——Environmental Defense，自行聲請聯邦最高法院核予移審 (certiorari)。令人意外的是，聯邦最高法院竟核發移審令。這是自從 1971 年以來，聯邦最高

公務員薪資) 因提供僱傭人服務而生之各種報酬，包括各種非現金支付之報酬的現金價值。」 (“all remuneration (other than fees paid to a public official) for services performed by an employee for his employer, including the cash value of all remuneration paid in any medium other than cash.”)

⁹¹ *Duke Energy Corp.*, 411 F.3d at 550.

法院首次由政府明顯反對上訴的狀況下，仍予移審⁹²。依〈潔淨空氣法〉第 307 條第（b）項規定，對於聯邦環保署行政命令效力（validity）的審查必須在該命令公布之 60 日內向哥倫比亞特區巡迴上訴法院提出。如果第四巡迴上訴法院的判決實質上等同否定了聯邦環保署有關 PSD 的行政命令效力，顯然就違反了〈潔淨空氣法〉的規定。這一點是聯邦最高法院准予移審的關鍵因素。

五、聯邦最高法院判決：脈絡影響解釋

Souter 大法官主筆的 *Environmental Defense v. Duke Energy* 判決首先針對「同一法典中的相同用語，應作相同解釋」，認為聯邦第四巡迴上訴法院將此一原則理解為「顛撲不破」（effectively irrebuttable），實係誤解，法律解釋的原則並非一成不變⁹³。聯邦最高法院引用該院 1932 年所作的 *Atlantic Cleaners & Dyers, Inc. v. United States*，揭示重要的法律解釋原則：「大多數的文字有不同層次的意義，這種狀況不僅出現於不同法規當中，也會出現在同一法規、甚至同一法規同一章節反覆使用的同一用語。⁹⁴」基於此，該判決接著指出：「同一文字於同一法典之不同部分應為相同解釋的當然假設……，並非如此嚴格，當文字在同一法典的不同部分因不同意旨（intent）而合理地導致有不同結論時，前揭解釋原則必須對於這種變化有所退讓。⁹⁵」

⁹² Thomas Gremillion, *Environmental Defense v. Duke Energy Corporation*, 31 HARV. ENVTL. L. REV. 333, 338 (2007).

⁹³ *Environmental Defense v. Duke Energy Corp.*, 549 U.S. 561, 574 (2007).

⁹⁴ “[M]ost words have different shades of meaning and consequently may be variously construed, not only when they occur in different statutes, but when used more than once in the same statute or even in the same section.” *Id.* at 574; originally from 286 U.S. 427, at 433 (1932).

⁹⁵ “[N]atural presumption that identical words used in different parts of the same act are intended to have the same meaning ... is not rigid and readily yields whenever there is such variation in the connection in which the words are used as reasonably to warrant the conclusion that they were employed in different parts of the act with different intent” *Id.*

該判決進一步引用 1997 年的 *Robinson v. Shell Oil Co.*⁹⁶，證明聯邦最高法院向來對於法律解釋原則，並非墨守陳規，即便相同定義的法律用語（common statutory definition）也不見得總是做相同解釋。*Robinson* 案涉及 1964 年通過的〈民權法〉（Civil Rights Act of 1964）中，第 704 條第（a）項「雇員」（employee）一詞是否包括「前雇員」或僅限於「現任雇員」。聯邦最高法院在該案表示，〈民權法〉針對「雇員」一詞已經作了明確的定義，但是該定義同時可以被解釋包含現任雇員或前雇員，因此在解釋時，必須逐章討論，依照其脈絡（context）而定⁹⁷。

但是，*Robinson* 和下級審法院引用的 *Rowan* 案是否彼此扞格？Souter 大法官指出，如果這兩個判決互相抵觸，也是作成在後的 *Robinson* 優先適用。但事實上，這兩個判決並不相違。在 *Rowan* 案，FICA、FUTA 和所得稅法針對「薪資」有不同的定義，但是國會曾經明白指出為了「簡化和減輕行政負擔」，因此才會在各種稅法中使用同樣的名詞。聯邦最高法院即基於此一立法意旨，認定 FICA 和 FUTA 的定義與所得稅法不同，造成疊床架屋，違反立法者原意；該判決並非因為「相同文字必須作相同解釋」這個原則，而宣告 FICA 和 FUTA 的「薪資」規定必須和所得稅法一致⁹⁸。

Souter 大法官另舉一例，更接近本案〈潔淨空氣法〉的情形。在 2001 年作成的 *United States v. Cleveland Indians Baseball Co.* 當中⁹⁹，聯邦最高法院認為「已付薪資」（wages paid）在不同的稅務及收益資格規定中，並不需要作統一的解釋。該院認為國稅局長期且合理（longstanding and reasonable）的差別解釋，應受到法院的充分尊重。因此，「相同文字作相同解釋」並非顛撲不破的法律解釋原則。Souter 大法官歸納這些判決先例，簡潔地指出：「脈絡影響重大。」（Context counts.）¹⁰⁰。

⁹⁶ 519 U.S. 337 (1997).

⁹⁷ *Id.* at 342.

⁹⁸ *Duke Energy*, 549 U.S. at 575.

⁹⁹ 532 U.S. 200 (2001).

¹⁰⁰ “There is, then, no ‘effectively irrebuttable’ presumption that the same defined term in different provisions of the same statute must ‘be interpreted identically.’ Context

針對 Duke Energy 提出的抗辯，上述判決所適用的法條均未如 PSD 一般規定準用 NSPS。如果單純只是使用了相同的文字，那或許還可以說脈絡決定一切。但 PSD 是透過立法技術「準用」(cross reference)來連結 NSPS 的規定，已經具體表明了國會要將這兩個管制機制結合在一起的意旨。但主筆的 Souter 大法官表示，原先 PSD 只適用於「新建污染源」(newly constructed source)，是後來修法時新增的技術性文字增加了「改建」(modification)，而此一新增文字將「改建」的定義指向 NSPS。然而，從該新增文字的立法過程來看，我們無法確知立法者是否有意透過 PSD 的準用規定，來改變 PSD 和 NSPS 之間的區隔¹⁰¹。因此，聯邦最高法院認為，「準用」的文字無法證明國會的確打算排除行政機關針對 PSD 和 NSPS 具有不同管制方案的空間¹⁰²。因此法院認為，顧慮到 PSD 和 NSPS 的不同管制脈絡，沒有任何鐵律要求聯邦環保署對於「改建」必須作出相同定義。從而，聯邦環保署在 PSD 和 NSPS 兩個不同機制下，只要其「改建」的定義落在合理的解釋範圍內，法院都應予以尊重¹⁰³。反而是下級審法院的見解，將造成 PSD 實質上形同廢除，違反了〈潔淨空氣法〉的立法目的。

此外，聯邦最高法院也透過耙梳聯邦環保署的相關解釋性行政命令，確認聯邦第四巡迴上訴法院對於聯邦環保署在 1980 年發佈的 PSD 行政命令，有重大誤解。聯邦最高法院認為，自始至終，聯邦環保署就是以「實際排放量」(actual emission)來定義 PSD 的「改建」，而非「每小時排放率」(hourly rate)的改變。聯邦環保署在 1980 年公布的行政命令前言中即提到，如果強迫這些公司每次「排放率」有所改變就必須取得興建許可，將造成這些公司不願意改善空氣污染設備的品質，嚴重妨害以市場誘因而來鼓勵公司改善設備的原意¹⁰⁴。總而言之，從 1980 年 PSD 行政命令的文字來看，根本不存在任何試圖將 PSD 和 NSPS 聯結在一起的可能性。

counts.” *Duke Energy*, 549 U.S. at 576.

¹⁰¹ 549 U.S. at 568, 576.

¹⁰² 549 U.S. at 576.

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ *Id.* at 579.

六、文本主義的掙扎：Thomas 大法官的協同意見書與 Scalia 大法官的沈默

本案獲得九位大法官一致無異議通過。不過，Clarence Thomas 大法官提出協同意見書，他認為既然已經有白紙黑字的「準用」規定，多數意見為何認為這不必然導出相同的法律解釋，實屬費解。Thomas 大法官認為，立法者在 PSD 的規定，實係透過交互參照明確表示要「防止」聯邦環保署針對「改建」一詞作出不同定義，已經封閉了作出不同解釋的空間¹⁰⁵。他反覆強調 PSD 和 NSPS 的不同管制目的，並不能導出「交互參照」的立法條文應失去意義。

不過，奇怪的是，既然 Thomas 大法官的意見和判決本文的論理基礎有如此大的差異，他竟然還是贊成法院在本案作成的結論。究竟 Thomas 大法官是基於何種理由達成相同的結論呢？如果「改建」應該具有相同的定義，為何他仍支持杜克電力公司應該敗訴？更奇怪的是，一向強調文本主義的 Antonin Scalia 大法官，竟然對此一明白改變「白紙黑字」法律文字的解釋方法，沒有任何異議。難道他也同意 Souter 大法官說的，脈絡（context）影響重大，而不是文字（text）影響重大？

聯邦最高法院在本件判決中，雖然並未提到 *Chevron*，但是論者認為其論理鋪陳的方式其實已經將 *Chevron* 的二階審查結構「化」於其中¹⁰⁶。首先，不同於聯邦第四巡迴上訴法院，聯邦最高法院認為〈潔淨空氣法〉中準用的規定，並不代表國會對於 PSD 機制應該如何規範已有清楚的意旨。因此，重點在於 *Chevron* 第二階審查，亦即行政機關所作的法律解釋是否為法律所允許？在此，法院認為基於立法目的之差別，聯邦環保署對於「改建」作出的不同解釋，尚屬合理。並且透過判決先例，法院表示所謂「相同文字應作相同解釋」的法律解釋原則必須看脈絡而定，有時候行政機關長期

¹⁰⁵ *Id.* at 583.

¹⁰⁶ Benjamin E. Edwards, *Environmental Defense v. Duke Energy Corporation*, 33 COLUM. J. ENVTL. L. 197, 208 (2008).

（longstanding）且合理的解釋，雖然違反了該原則，但也會獲得法院的依從（deference）。

由此可知，本案的論理結構潛在地適用了 *Chevron* 審查模式。然而透過本案，亦可發現 *Chevron* 第二階著重的「合理性」審查，往往使得法律解釋原則朝「目的性解釋」（而非「文義解釋」）傾斜。亦即，行政機關的法律解釋是否合理，必須衡量其解釋是否符合立法者意圖（legislative intent），以致於目的性解釋（purposive interpretation）幾乎是無法避免的¹⁰⁷。但對於 *Chevron* 的堅定支持者之一 Scalia 大法官而言¹⁰⁸，目的性解釋正是他認為 *Chevron* 審查模式要極力避免的。為何 Scalia 大法官在本案中保持沈默？我們無法從此一判決中找到答案。但或許透過對照同一天宣判的 *Mass. v. EPA*，可以稍微明瞭，Scalia 對於法律解釋的立場，是否有所改變。

參、二氧化碳算是「空氣污染物質」嗎？：

Massachusetts v. Environmental Protection Agency

一、案件背景：全球暖化的挑戰

自從 2000 年的 *Bush v. Gore* 之後¹⁰⁹，*Mass. v. EPA* 大概是聯邦最高法院處理的案件中，最具爭議性者之一¹¹⁰。9 名大法官在本案中嚴重分裂，只有 5 位大法官加入多數意見，另外 4 位大法官分別提了二份不同意見書，其中

¹⁰⁷ Herz, *supra* note 63, at 111-15.

¹⁰⁸ Michael Herz, *Textualism and Taboo: Interpretation and Deference for Justice Scalia*, 12 CARDOZO L. REV. 1663, 1663 (1991).

¹⁰⁹ 531 U.S. 98 (2000).

¹¹⁰ 有論者認為該判決為聯邦最高法院數十年來最重要的環境判決。Jonathan H. Adler, *Massachusetts v. EPA Heats Up Climate Policy No Less than Administrative Law: A comment on Professor Watts and Wildermuth*, 102 NW. U. L. REV. COLLOQUY 32 (2007), http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1101&context=nulr_online.

一件由首席大法官 John Roberts 領銜主筆。本案在美國引起全國激烈的爭論，支持者認為這是極為進步、捍衛全球環境的判決；反對者則認為聯邦最高法院無視於訴訟法及行政法上諸多原則，刻意撕裂、扭曲法條，強加個人意識型態於國家政策上¹¹¹。由於減緩全球暖化（global warming）的政策將對美國國內工業（如汽車製造業）造成深遠的影響，而氣候變遷的科學證據亦不乏爭論，因此聯邦最高法院積極介入全球暖化的管制議題，引發眾多討論。

氣候變遷議題在 1977 年〈潔淨空氣法〉大幅修訂前，尚未浮現。在過去 30 年內，根據科學家的研究，全球平均氣溫於過去一世紀顯著增高，尤其在過去 30 年內，平均每 10 年增加攝氏 0.2 度¹¹²。聯合國「政府間氣候變化專門委員會」（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）指出，過去 50 年的氣候變遷和人為溫室氣體（anthropogenic greenhouse gas）的排放有密切關聯¹¹³。這些溫室氣體當中，以二氧化碳的影響最大，而燃燒化石燃料會增加二氧化碳的排放。同時，樹林覆蓋面積的急遽減少，也造成二氧化碳的集中。二氧化碳的密集增加將破壞臭氧層，造成地球溫度逐漸升高。因此，減少碳排放量乃成為因應氣候變遷而產生的重要對策之一。然而，氣候變遷本身是相當複雜的議題，充滿高度的不確定性。受其影響最大的是貧窮國家以及未來世代的人類，但要解決這些問題卻又要靠主要碳排放國，包括先進工業國家如美國，以及發展中國家如中國、巴西、印度和印尼等¹¹⁴。

¹¹¹ Ronald A. Cass, *Massachusetts v. EPA: The Inconvenient Truth about Precedent*, 93 VA. L. REV. IN BRIEF 75 (2007).

¹¹² 該科學報告指出氣溫升高有區域性差異，西赤道太平洋氣溫升高的幅度比東赤道太平洋來得更大，此一區域性差距增強了聖嬰現象。若全球暖化現象造成氣溫升高超過攝氏 1 度（以 2000 年為基準），將造成海平面上升及部分物種滅絕的氣候危險；若在 21 世紀內全球氣溫升高超過攝氏 3 度，60% 的地球物種將面臨滅絕。James Hansen, Makiko Sato, Reto Ruedy, Ken Lo, David W. Lea & Martin Medina-Elizade, *Global Temperature Change*, 103 PROC. NAT'L. ACAD. SCI. 14288, 14288-93 (Sep. 26, 2006), <http://www.pnas.org/content/103/39/14288.full.pdf.html>.

¹¹³ IPCC, *Climate Change 2007: Synthesis Report*, IPCC Fourth Assessment Report 26, 39 (2007), http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf.

¹¹⁴ ERIC A. POSNER & DAVID WEISBACH, CLIMATE CHANGE JUSTICE 10-13 (2010).

氣候變遷綱要公約參加國在 1997 年共同通過了京都議定書 (Kyoto Protocol)，開放各國正式簽署、批准。美國作為全世界碳排放量最高的國家，雖然在柯林頓總統任內已同意簽署京都議定書，但隨後上台的小布希總統在 2001 年宣布美國政府無意批准京都議定書，使得該議定書的努力幾近失敗¹¹⁵。事實上，在柯林頓政府任內，聯邦環保署的法律總顧問即曾出具意見書，表示二氧化碳和其他溫室氣體均屬〈潔淨空氣法〉所規範的空氣污染物質 (air pollutant)。但是，小布希總統任命的聯邦環保署法律總顧問一改該署先前出具的法律意見，認為聯邦環保署並無法律上的管制權力 (regulatory power)¹¹⁶。此一管制爭議隨即延燒到司法領域。

二、案件爭點：環保署是否應該管制溫室氣體？

本案涉及的法律條文，主要為〈潔淨空氣法〉第 202 條第 (a) 項第 (1) 款。該條文規定：「署長應透過管制作為，依本節各條規定，制定（並不時修改）各種標準，規範從各種型態的動力車輛或動力車輛引擎排放出來的**任何空氣污染物質，依其判斷該等污染物質將造成或有助於造成空氣污染，進而可以合理地預期將有害公眾健康或福祉。**」¹¹⁷而依同法第 302 條第 (g) 項規定，空氣污染物質 (air pollutant) 係指「**任何空氣污染媒介或此等媒介之結合體，包括任何物理上、化學上、生物上、放射性……物質或物件，經排放進入周圍空氣中。**」¹¹⁸（**重點為筆者所加**）

¹¹⁵ ZYGMUNT J. B. PLATER, ET AL., ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY: NATURE, LAW, AND SOCIETY 963 (2010).

¹¹⁶ Cannon, *supra* note 9, at 54.

¹¹⁷ “The Administrator shall by regulation prescribe (and from time to time revise) in accordance with the provisions of this section, standards applicable to the emission of any air pollutant from any class or classes of new motor vehicles or new motor vehicle engines, which in his judgment cause, or contribute to, air pollution which may reasonably be anticipated to endanger public health or welfare.” 42 U.S.C. § 7521 (a)(1).

¹¹⁸ “The term ‘air pollutant’ means any air pollution agent or combination of such agents, including any physical, chemical, biological, radioactive (including source material, special nuclear material, and byproduct material) substance or matter which is emitted

19 個環境團體於 1999 年向聯邦環保署提議 (petition) 依據〈潔淨空氣法〉第 202 條第 (a) 項第 (1) 款制定命令¹¹⁹，就新出廠汽車或汽車引擎產生四種導致溫室暖化效應的氣體進行管制，包括二氧化碳、甲烷 (methane)、氧化亞氮 (nitrous oxide)、氫氟氯碳化物類 (hydrofluorocarbons)¹²⁰。其後陸續有 12 州、3 個城市、1 個美國屬地及其他團體加入這件提議案¹²¹。聯邦環保署在受理本件提議案 15 個月後 (此時已為小布希政府)，公開徵求公眾評論 (public comment)，並在 5 個月內收到超過 5 萬則評論意見。2001 年 5 月，白宮邀請國家科學院 (National Academy of Science) 協助提供有關氣候變遷政策的意見。該院的執行機構，亦即國家研究委員會 (National Research Council)，作成結論：溫室氣體的排放和全球暖化之間的因果關係尚有相當不確定之處¹²²。嗣後聯邦環保署經內部評議，於 2003 年 9 月正式否決制定命令的提議案，主要理由有二：(1) 〈潔淨空氣法〉並未授權聯邦環保署制

into or otherwise enters the ambient air.” 42 U.S.C. § 7602 (g).

¹¹⁹ 美國聯邦行政程序法第 553 條第 (e) 款規定「行政機關應給予行政命令的利害關係人，有制定、增修或廢止該行政命令的提案權 (right to petition)。」行政機關在「合理時間內」(reasonable time) 應附具理由回覆提議人。如果未能在合理期限內回覆，即構成行政程序法第 706 條第 2 項第 (A) 款的「判斷濫用」(abuse of discretion)，提議人可以提起訴訟。我國於制定行政程序法時亦採取類似制度於第 152 條規定：「法規命令之訂定，除由行政機關自行草擬者外，並得由人民或團體提議為之。」第 153 條第 4 款規定：「(受理提議之行政機關認為) 有訂定法規命令之必要者，著手研擬草案」然而，我國行政程序法並未規定行政機關應於何等期限內回覆提議人，且受限於我國行政程序法第 174 條規定，行政機關倘若不予回覆或未附理由回覆，尚不能提起行政訴訟。請參見葉俊榮 (2006)，〈行政命令〉，翁岳生 (編)，《行政法》，頁 437-439，台北：元照。關於命令制定與民主原則之間的關係，請參見湯德宗 (2003)，〈論行政程序法的立法目的〉，氏著，《行政程序法論》，頁 52-55，台北：元照。另外，關於提議人的具體權利保障，湯德宗教授主張「行政處分之相對人於得間接主張法規命令實體違法時，應許其一併主張命令訂定之『程序違反』」。參見湯德宗 (2006)，〈行政程序法〉，翁岳生 (編)，《行政法》，頁 120，台北：元照。

¹²⁰ Massachusetts v. E.P.A., 549 U.S. 497, 510 (2007).

¹²¹ Massachusetts v. E.P.A., 415 F.3d 50, 53 (2005).

¹²² Id. at 57.

定命令以應付全球氣候變遷的挑戰；(2) 就算聯邦環保署取得授權，該署也不認為此時此刻應該制定任何溫室氣體排放標準¹²³。

關於第一點，聯邦環保署認為國會於 1990 年大幅修改〈潔淨空氣法〉時，其實已經對於全球氣候變遷議題瞭然於胸，但國會並未增訂任何條文去限制溫室氣體的排放量。相反地，國會還是授權行政機關再就氣候變遷進行更廣泛的調查。聯邦環保署進一步指出，〈潔淨空氣法〉制定目的在於管制國內的空氣污染物質，而非全球大氣層的溫室氣體增量問題。除非國會明白地透過法條文字表明聯邦環保署應該去管制溫室氣體，否則以目前〈潔淨空氣法〉的條文來看，聯邦環保署沒有權力發布相關行政命令¹²⁴。

關於第二點，聯邦環保署列舉為數甚夥的政策考量，說明為何其不應制定溫室氣體排放標準。首先，聯邦環保署認為在沒有更充分的科學研究和技術資料出現之前，很難判斷溫室氣體的管制是否有助於全球暖化現象的減少。其次，任何有關氣體排放標準的設定都將淪為零碎、無效率的管制手段（piecemeal approach），有害於總統從全方位角度來評估此一問題。第三、美國之所以不願意加入京都議定書，就是因為該議定書中發展中國家分擔的減碳比例太低，而當今世界上碳排放量最高的都是發展中國家。如果只有美國減碳，豈不縱容開發中國家繼續污染環境？現在國內要制定嚴格的排放標準，將使美國未來失去和發展中國家談判的籌碼。第四、目前對於減碳排放控制的技術尚未成熟。第五、在政策優先順序上，溫室氣體管制並非小布希政府最重要的議題¹²⁵。

¹²³ *E.P.A.*, 549 U.S. at 512.

¹²⁴ *Id.*

¹²⁵ Harvard Law Review, *D.C. Circuit Shields Environmental Protection Agency From Making Controversial Determination of Climate Endangerment – Massachusetts v. EPA*, 415 F.3d 50 (D.C. Cir.), *reh'g en banc denied*, 433 F.3d 66 (D.C. Cir. 2005), 119 HARV. L. REV. 2620, 2620-27 (2006).

三、下級審法院判決：訴訟權能（standing）及政策理由的審查

以麻塞諸塞州為首的提議人旋即向聯邦哥倫比亞特區巡迴上訴法院提起訴訟，主張聯邦環保署基於〈潔淨空氣法〉第 202 條，負有管制溫室氣體的作為義務，其否准（denial）制定命令之提議，違反法定作為義務。合議庭三位法官意見分歧，David B. Sentelle 法官提出一部協同、一部不同意見書，David Tatel 法官則提出不同意見書，因此由 A. Raymond Randolph 法官所主筆的判決雖然是該院最終的判決（controlling opinion），但不發生判決先例的拘束效力（no binding effect）¹²⁶。該院在其判決中首先處理程序問題：（一）否准制定命令之決定是否可為司法審查之標的？（二）麻塞諸塞州等聲請人於本案是否具有訴訟權能（standing，即民事訴訟上之「當事人適格」）¹²⁷？

關於第一個問題，依聯邦行政程序法第 704 條規定，凡是終局性的機關行為（final agency action）均可受司法審查。該院判斷，聯邦環保署之否准決定依照先例屬於終局性（final），並且依行政程序法第 551 條第（13）款的規定，「機關行為」（agency action）包括否決及不作為（denial and failure to act）¹²⁸。因此，該否准制定命令之決定，應為司法審查之標的。

關於第二個問題，該院引用聯邦最高法院判決 *Lujan v. Defenders of Wildlife*¹²⁹ 指出，如需具備憲法第 3 條下的訴訟權能，原告須具備以下條件：（1）遭受事實上的損害（injury in fact）；（2）該侵害可以追溯至（traceable to）所控行為；（3）勝訴判決可以救濟（redress）該侵害。在本案中，聯邦哥倫比亞特區巡迴上訴法院認為全球暖化的科學研究尚有不足，因此就因果

¹²⁶ *Id.*

¹²⁷ 關於我國環境法底下訴訟權能的討論，請參見李建良（2004），〈環境行政程序的法制與實務：以「環境影響評估法」為中心〉，《月旦法學雜誌》，104期，頁45-67。

¹²⁸ “‘agency action’ includes the whole or a part of an agency rule, order, license, sanction, relief, or the equivalent or denial thereof, or failure to act.” 5 U.S.C. § 551 (13).

¹²⁹ 504 U.S. 555 (1992). 另請參考葉俊榮（2001），〈邁向「自制」之路：美國最高法院對環保團體當事人適格的緊縮〉，氏著，《環境理性與制度抉擇》，頁409-424，台北：自刊。

關係 (causation) 或救濟實益 (redressability) 而言，都存有疑問。但是為了訴訟效益，加上這兩項程序問題其實也和實體問題纏繞在一起，該院決定直接進入實體審查。該院於論理 (arguendo) 上設定聯邦環保署具有法定職權可以管制新製汽車排放的溫室氣體，如此一來實體審理的重點便在於聯邦環保署拒絕制定命令是否有理由¹³⁰？

哥倫比亞特區巡迴上訴法院引用該院將近 30 年前的判決 *Ethyl Corp. v. EPA*¹³¹，作為審查聯邦環保署否准命令制定請求的架構。在 *Ethyl* 案中，聯邦環保署依照〈潔淨空氣法〉發布規定，要求汽油降低含鉛量，導致含鉛添加物製造公司及石油公司控告聯邦環保署在制定命令時摻雜了「政策判斷」(policy judgment)。該院認為聯邦環保署在判斷是否構成〈潔淨空氣法〉第 202 條第 (a) 項第 (1) 款「有害公眾健康」(endangerment) 時，當然涉及政策問題，而該政策問題是基於科學上對於風險的評估而來¹³²。基於此，Randolph 法官認為：「國會並沒有要求聯邦環保署長僅憑其對科學證據的評估，而行使其裁量。法院在 *Ethyl* 案中所稱『政策判斷』亦應納入其考量。¹³³」本案中，聯邦環保署以科學報告及政策上的判斷(如小布希政府的施政順序)為由拒絕制定命令，並詳細列舉其他替代方案，其決定即應獲司法之尊重¹³⁴。

但是，Tatel 法官在不同意見書中指出，該院於 *Ethyl* 判決中明白表示，將「政策判斷」納入命令制定的考量中，並非讓行政機關為所欲為，而是必須在法條文字劃定的範圍內去採納¹³⁵。因此，凡是與〈潔淨空氣法〉的法條文字無關的政策考量，即不應納入考量。從這個觀點來看，聯邦環保署所列

¹³⁰ *E.P.A.*, 415 F.3d at 56.

¹³¹ *Ethyl Corp. v. Environmental Protection Agency*, 176 U.S. App. D.C. 373 (D.C. Cir. 1976).

¹³² “[A] determination of endangerment to public health is necessarily a question of policy that is to be based on an assessment of risks.” *Id.* at 396.

¹³³ *E.P.A.*, 415 F.3d at 57.

¹³⁴ *Id.* at 58-59.

¹³⁵ *Id.* at 75-76. (Tatel, J., dissenting)

舉的一大堆政策考量都和所謂「危害公眾健康或福祉」無關，實已構成權力濫用¹³⁶。

綜上所述，本案有三項法律爭點：（一）麻塞諸塞州等 12 州是否具備訴訟權能（standing）？（二）法院是否有權審查行政機關否准命令制定之決定？（三）行政機關在決定是否制定行政命令時，應考量哪些因素？哥倫比亞特區巡迴上訴法院的判決認為法院有權審查行政機關否准命令制定請求之決定，但是聯邦環保署合理的行使其法定的裁量權，綜合評估科學及政策上的考量後，拒絕了制定命令的請求。

四、聯邦最高法院判決：〈潔淨空氣法〉的管制彈性

麻塞諸塞州等提議人於敗訴後，聲請聯邦最高法院核發移審令（a writ of certiorari）。聯邦最高法院於 2006 年 6 月 26 日准予移審。出乎各界意料之外，聯邦最高法院在嚴重分裂的情形下，支持麻塞諸塞州等提議人（petitioners）的法律意見，撤銷哥倫比亞特區巡迴上訴法院的判決，並要求聯邦環保署依據本判決之意旨重新進行行政程序¹³⁷。而且 Stevens 大法官在判決一開始就詳細縷述地球暖化現象的形成，乃至於其與溫室氣體之間的關係。學者 Ronald A. Cass 嘲諷說，這像是給讀者上了一個小型課程

¹³⁶ *Id.* at 61-82.

¹³⁷ 不少新聞媒體或論述認為在 *Mass. v. EPA* 中聯邦最高法院要求聯邦環保署制定減碳抗暖化的行政命令，事實並非如此。聯邦最高法院僅將本件發還（remand），要求聯邦環保署重新考慮其政策。不過，有此一判決在先，聯邦環保署後來也的確考量要對溫室氣體採取管制行為。參見 Kathryn A. Watts & Amy J. Wildermuth, *Massachusetts v. EPA: Breaking new ground on issues other than global warming*, 102 NW. U. L. REV. COLLOQUY 1029 (2007), <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/Colloquy/2007/17/>; Mufson & A. Fahrenthold, *EPA is preparing to regulate emissions in Congress's stead*, WASH. POST, Dec. 8, 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/07/AR2009120701645.html>.

(mini-lesson)，看完之後，大概就知道多數意見的大法官們抱持著何種政策立場¹³⁸。

就法律論點而言，在聯邦最高法院審理階段，提議人主要攻防仍在於：聯邦環保署依〈潔淨空氣法〉第 202 條第 (a) 項第 (1) 款有權並且應該對溫室氣體進行管制。聯邦環保署認為溫室氣體不構成「污染物質」，明顯違反〈潔淨空氣法〉第 302 條第 (g) 項的白紙黑字規定 (plain language of the statute)¹³⁹。

而聯邦環保署的防禦仍為前述三大法律爭議：訴訟權能、審查標的和實體審查的範圍。除此之外，如果一定要針對溫室氣體進行管制，恐怕也將侵犯其他機關的職權，例如管制二氧化碳排放涉及燃料管制的問題，屬於運輸部 (Department of Transportation) 的管轄事務。另外，聯邦環保署主張，依據聯邦最高法院在 *Food and Drug Administration v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*¹⁴⁰ 中抱持的見解：當法律條文出現字面上含義甚廣的文字時，行政機關在敏感的政治經濟議題上，更須廣泛地探求國會是否真正有意透過如此空泛的文字，授權行政機關就該敏感議題採取特定政策。顯然地，本案所涉議題極富政治及經濟敏感性，而〈潔淨空氣法〉的文字又過於空泛，因此行政機關認為在解釋時應採取較保守的見解，留待國會另外修法或立法，行政機關才能夠依其指示採取特定政策¹⁴¹。

¹³⁸ Cass, *supra* note 111, at 76.

¹³⁹ Michael Sugar, *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, 31 HARV. ENVTL. L. REV. 531, 535-36 (2007).

¹⁴⁰ 529 U.S. 120 (2000). 本案涉及FDA可否管制煙草製造和販賣。FDA認為尼古丁屬於藥物 (drug)，因此依據〈食品、藥物及化妝品法案〉 (Food, Drug, and Cosmetic Act)，該署有權可以管制或禁止煙草產品。但聯邦最高法院認為，從國會於制定該法之後的各種立法紀錄來看國會無意透過〈食品、藥物及化妝品法案〉授與FDA管制煙草的權力，因此FDA的解釋違反國會意旨而無效。

¹⁴¹ Sugar, *supra* note 139, at 534.

（一）訴訟權能（standing）的要件：對立構造（adversary process）與程序權保障

在訴訟權能部分，Stevens 大法官首先重新闡述憲法第 3 條有關法院審理「案件及爭議」（cases and controversies）的意義。所謂「案件及爭議」是指具有對立構造（adversarial context）的事件，可以透過司法來解決¹⁴²。本案中兩造對於國會制定的法律應該如何解釋產生爭議，這正是司法應該要解決的問題。他接著引用 Anthony Kennedy 大法官在 *Lujan* 一案提出的協同意見，駁斥聯邦環保署的主張。聯邦環保署認為全球暖化造成的損害是大規模、無法確知對象的危害（harm），因此「訴訟權能」（standing）是難以超越的障礙。但是，在 *Lujan* 判決中，Kennedy 大法官認為，訴訟權能的重點在於對立性，並不在有多少人受損害，只要當事人對於爭點的爭執是具體的（actual），而非僅只口頭宣稱，而且法院可以透過判決在具體的事實脈絡中解決紛爭，當事人即具有訴訟權能¹⁴³。在本案中，聯邦環保署拒絕制定命令以管制溫室氣體，將造成麻州「具體」且「立即」（imminent）的損害，因此 Stevens 大法官認為麻州等提議人已經滿足最嚴格的「對立構造」（adversary process）要件。

其次，Stevens 大法官認為國會透過〈潔淨空氣法〉賦予當事人向聯邦環保署提議制定行政命令的程序權（procedural rights），以保障其具體利益，因此麻州在訴訟權能的審查上將享有特殊的考量。同時，〈潔淨空氣法〉第 307 條第（b）項第（1）款已經賦予當事人可以向哥倫比亞特區巡迴上訴法院提起訴訟的權利，以審查聯邦環保署的命令制定行為。此一規定即已創造了當事人法定訴訟權能（statutory standing）。而各州雖然鮮少在聯邦訴訟程序中成為當事人，但是 Stevens 大法官引用一個世紀前的判決 *Georgia v. Tennessee Copper Co.*¹⁴⁴，認為州就其領土及領空，有獨立於其人民以外之利

¹⁴² *E.P.A.*, 549 U.S. at 516.

¹⁴³ *Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555, at 581.

¹⁴⁴ 206 U.S. 230 (1907).

益¹⁴⁵。當溫室暖化效應產生，海平面將上升吞蝕麻塞諸塞州的海岸，使其領土減少，這就是麻州將蒙受的特定侵害（particular injury）¹⁴⁶。

至於因果關係和救濟實益，聯邦最高法院也不採聯邦環保署的見解，反而指出聯邦環保署自己也沒有反駁溫室氣體排放和全球暖化之間的因果關係。而其不作為是否導致全球暖化更嚴重，聯邦環保署主張由美國一年所生產的新車數量來推算其碳排放量，對全球暖化而言，僅是九牛一毛。法院認為，此一主張並未有效解除聯邦環保署必須採取作為的應然義務。一小步雖然小，但也從來就沒有任何一套法案或行政命令可以把龐大的問題一舉解決。更何況跨出這一步後，接下來可能引起其他國家的仿效。何以見得無用¹⁴⁷？至於救濟實益，法院認為大概沒有人會爭論減低碳排放量無助於遏阻全球暖化效應。至於效果是多是少，並不構成排除當事人訴訟權能的理由。更何況，如果全球暖化無法遏止的話，聯邦環保署為什麼還要進一步採取其他措施來預防暖化效應？是不是根本就應該束手就範呢？既然聯邦環保署還願意採取其他措施，那就表示暖化效應的確是可以透過國內政策來改善的¹⁴⁸。綜合上述理由，聯邦最高法院認為本案當事人具有訴訟權能。

（二）法律解釋與論理義務

關於審查標的和實體審查範圍的問題，法院並沒有直接討論「否准制定行政命令的行政行為」是否可受司法審查，而是進入審查範圍的討論。法院首先引用 *Chevron* 表示行政機關可以在有限的人力及資源下，自由決定應如何實現立法者授權的任務。接著，法院表示行政機關在涉及行政執行（enforcement）的問題上，享有最大的裁量空間¹⁴⁹。但是本案所涉者並非行政執行的問題，而是法律已經賦予當事人向行政機關提議制定命令的程序

¹⁴⁵ *E.P.A.*, 549 U.S. at 518.

¹⁴⁶ *Id.* at 522.

¹⁴⁷ *Id.* at 524.

¹⁴⁸ *Id.* at 526.

¹⁴⁹ Stevens大法官在此引用*Heckler v. Chaney*, 470 U.S. 821 (1985). 關於是否訂定行政命令的裁量，中文文獻請參考葉俊榮，前揭註119，頁435-441。

權，行政機關拒絕制定命令。此一情形可以適用司法審查已如前述，但其審查範圍將極為有限並且必須展現高度的司法退讓。在此 Stevens 大法官雖然並未明白引用 *Chevron* 的二階段審查模式，但他指出法院應該審理的實體問題是：行政機關對於〈潔淨空氣法〉的解釋是否為可接受的¹⁵⁰？

Stevens 大法官認為〈潔淨空氣法〉第 202 條第 (a) 項第 (1) 款聯邦環保署署長應「依本節相關規定，制定（並不時修改）各種標準，以規範從各種型態的動力車輛或動力車輛引擎排放出來的任何空氣污染物質，依其判斷該等污染物質將造成或有助於造成空氣污染，進而可以合理地預期將有害公眾健康與福祉。¹⁵¹」即已明白揭示國會授權給行政機關針對空氣污染物質進行管制。聯邦環保署宣稱這項條文並未授權該署針對可能促成全球暖化的溫室氣體來進行管制，但 Stevens 大法官並不同意。他認為白紙黑字的法條文字已經排除了這種解釋的可能性。〈潔淨空氣法〉第 302 條第 (g) 項規定，空氣污染物質 (air pollutant) 係指「任何空氣污染媒介或此等媒介之結合體，包括任何物理上、化學上、生物上、放射性……物質或物件，經排放進入周圍空氣中。」（**重點為筆者所加。**）其用語為「任何」媒介或媒介結合體，足見立法者當初就採取「一網打盡」(sweeping) 的立法方式，以保持〈潔淨空氣法〉執行時的彈性。Stevens 大法官表示，立法者在 1970 年代修訂〈潔淨空氣法〉時，或許沒有想到有一天地球會面臨暖化危機，但是他們很清楚這個世界是不斷在變化的，科學的發展也往往超越人類的想像，為了避免行政上的僵化，就必須讓法律管制的型態保有彈性空間 (regulatory flexibility)¹⁵²。他引用 *Pennsylvania Dept. of Corrections v. Yeskey* 一案判決見解：「法律在適用時所遇的個案情形如非國會可明顯確知者，並非突顯法條的模糊 (ambiguity)，而是展現其包容度 (breadth)。¹⁵³」因此，Stevens 大法官認

¹⁵⁰ *E.P.A.*, 549 U.S. at 528.

¹⁵¹ 42 U.S.C. § 7521 (a)(1).

¹⁵² *E.P.A.*, 549 U.S. at 532.

¹⁵³ *Pennsylvania Dept. of Corrections v. Yeskey*, 524 U.S. 206, 212 (1998).

為法條文字在此並無曖昧空間，國會已經明白表示其意旨，行政機關應受其拘束。

至於聯邦環保署引用 *Brown & Williamson Tobacco Corp.* 的判決先例，法院認為在本案並不適用。第一、法院訴諸直觀的常識（common sense），煙草是不是含括在藥物的範圍，這明顯與一般人的理解有很大的差別。但是造成全球暖化的溫室氣體是不是一種對公眾健康或公共福祉有害的空氣污染物質，一般人的反應大概都是肯定的。第二、在 *Brown & Williamson Tobacco Corp.* 一案，有一系列、毫無間斷的國會立法可資證明：食品藥品監督管理局始終宣稱自己在〈食品、藥物及化妝品法〉之下，並無權力管制煙草。但是，在本案中，聯邦環保署歷來從未對外宣稱放棄溫室氣體的管制權力，與 *Brown & Williamson* 大相逕庭。至於其管制權力與其他部會的職權可能產生衝突一節，法院認為重疊的管轄權只不過代表國會希望更多行政機關去關注此一議題，並非要求其中一者自動放棄管制權力¹⁵⁴。事實上，Stevens 大法官指出，聯邦環保署列舉了國會在制定〈潔淨空氣法〉之後，有許多不同的國會決議或法案，指示不同部門對氣候變遷採取行動，凡此種種對法院而言更證明了國會希望各機關之間可以透過合作（collaboration）和研究，防免氣候變遷對公眾福祉造成危害的意旨，並非意圖削減聯邦環保署管制溫室氣體的權力¹⁵⁵。

至於，在下級審判決中哥倫比亞特區巡迴上訴法院的 Randolph 法官指出〈潔淨空氣法〉第 202 條第（a）項（1）款已經明白授權聯邦環保署署長判斷特定空氣污染物質是否將危害公共衛生和大眾福祉，在此情形下，環保署署長依照 *Ethyl* 判決應該可以將所謂的「政策判斷」納入考量。例如署長認為要對抗全球暖化不能單靠美國一方的作為，必須和其他國家協同一致，因此拒絕制定行政命令，類此考量尚屬合理¹⁵⁶。然而，如前所述，Tatel 法官反對這種見解，他認為該條款僅授權環保署署長在重要證據（substantial

¹⁵⁴ *E.P.A.*, 549 U.S. at 532.

¹⁵⁵ *Id.* at 530.

¹⁵⁶ 415 F.3d 50, at 58. 並請參見註125至註131部分之本文討論。

evidence) 的基礎上判斷特定汙染物質是否將造成公共衛生危害，並非各式各樣不相關的判斷標準都可以納入考量。換言之，環保署署長僅能依照「危害」(endangerment) 的法定標準來進行判斷¹⁵⁷。在 Stevens 大法官主筆的聯邦最高法院判決中，雖然沒有明確區辨 *Ethyl* 是否適用於本案，但是顯然採取了 Tatel 法官的見解。Stevens 大法官認為：「聯邦環保署無疑擁有很大的空間去決定其命令的方式、時間、內容，以及與其他機關的協調模式。¹⁵⁸」但是，一旦它對制定行政命令的提議有所回應，其作為或不作為之理由都必須符合授權法的規定。換言之，聯邦環保署在決定不制定行政命令時，不能以法律以外的考量為理由¹⁵⁹。即便是科學上的不確定性，也不能作為拒絕制定命令的理由，因為不確定性與該條款規定的法定要件無關。Stevens 大法官批評聯邦環保署提供了一長串的理由，像是「洗衣清單」(laundry list)，但是這些理由都不是法律規定應納入決策的考量。Stevens 大法官指出：「法律上的問題為：是否有**充足的**資訊讓聯邦環保署作出危害 (endangerment) 的判斷？」¹⁶⁰」(重點為筆者所加)

歸根結柢，Stevens 大法官認為，聯邦環保署並未充分論理以說明溫室氣體為何並未造成全球暖化。因此，其拒絕制定行政命令的行為已經構成「恣意、專斷及權力濫用」。法院判命聯邦環保署必須基於法律，說明其行為或不行為之理由¹⁶¹。

¹⁵⁷ *Id.* at 73-4.

¹⁵⁸ *E.P.A.*, 549 U.S. at 533.

¹⁵⁹ *Id.* at 533-34.

¹⁶⁰ “The statutory question is whether sufficient information exists to make an endangerment finding.” *Id.* at 534.

¹⁶¹ “We hold only that EPA must ground its reasons for action or inaction in the statute.” *Id.* at 535.

五、Chevron 原則與文本主義的結合：Scalia 大法官的不同意見書

雖然 Stevens 大法官主筆的判決並沒有明確地適用 *Chevron* 原則，但是其論理結構與 *Chevron* 的二階審查模式及其用語極為相仿。啟人疑竇者在於：法院也承認〈潔淨空氣法〉中對於「空氣污染物質」的規定彰顯了其「包容性」，那麼通常在適用 *Chevron* 原則的情形，行政機關對於這種「包容性」很大的文字通常都會取得優先解釋權，亦即司法機關應該尊重行政機關在政策上的判斷。可是在本案中，Stevens 大法官又說這種「包容性」很大的法條文字其實意旨很明顯，就是要保持管制彈性，以維護國民健康。那麼既然是要尊重管制彈性，為何不讓行政機關來判斷？Stevens 大法官的回應是，行政機關當然可以判斷，但是不能摻入與法條規定無關的考量。

由 Scalia 大法官主筆的不同意見書批評，多數意見書所持見解實質上已經剝奪了行政機關的裁量權，讓可能的裁量空間減縮到只有一個選項：唯有當聯邦環保署署長歸納出科學上的不確定性極為強大時，才能夠推遲命令之制定¹⁶²。除此之外，聯邦環保署都應該要制定行政命令以管制溫室氣體。Scalia 大法官質問：〈潔淨空氣法〉哪一條明白要求一旦人民提議制定行政命令，聯邦環保署長就一定要作出是否制定行政命令的決定¹⁶³？又有哪一條規定列舉了聯邦環保署作成決定時必須納入考量的因素¹⁶⁴？如果條文對這些問題都是「沈默」的，那麼聯邦環保署所列舉的理由難道都一定是未經充分論理（unreasoned）的嗎？Scalia 大法官質疑多數意見對於上述問題都沒有答案，也未說明為什麼本案不適用 *Chevron* 揭示的司法退讓原則。Scalia 大法官認為，聯邦環保署提出的各種政策理由已經說明其否准決定是「充分論理」的決定，因為這些都是在法律用語不明確的狀況，行政機關充分行使裁量權所獲致的「可接受理由」（permissible reasons）¹⁶⁵。

¹⁶² *Id.* at 550.

¹⁶³ *Id.* at 549-50.

¹⁶⁴ *Id.* at 550.

¹⁶⁵ *Id.* at 552-53.

Scalia 大法官接著攻擊多數意見對於「空氣污染物質」及「空氣污染」的解釋，背離文字的自然意義。首先，依照〈潔淨空氣法〉第 302 條的規定，空氣污染物質（air pollutant）意指「任何空氣污染媒介（agent）或此等媒介之結合體（combination of such agents），包括任何物理上、化學上、生物上、放射性……物質或物件，經排放進入周圍空氣中。」Stevens 大法官所主筆的多數意見認為溫室氣體符合「物理上、化學上、生物上、放射性……物質或物件，經排放進入周圍空氣中」的定義，因此屬於空氣污染物質。但是，Scalia 大法官認為溫室氣體固然是物理上或化學上的物質，但是他們仍必須是「空氣污染媒介」（air pollution agent）。不能因為符合後半段「包括」（including）裡面的定義，就忘記前面「媒介」或「媒介結合體」的定義，畢竟「包括」只是用來說明前行詞的內容而已，只有舉例（illustrative）的功能。比方說：「任何美國汽車，包括卡車或小型房車。」在解釋上，不會說凡是小型房車，即便是外國汽車，也是美國汽車¹⁶⁶？

至於說「空氣污染媒介」（air pollution agent）的定義，則必須先確定「空氣污染」究何所指？Scalia 大法官指出，〈潔淨空氣法〉根本沒有定義「空氣污染」的含義。因此，根據 *Chevron* 原則，法院必須接受行政機關對於「空氣污染」的合理定義。於是，Scalia 大法官轉向聯邦環保署對於溫室氣體是否構成空氣污染的說明。聯邦環保署曾經表示，大氣層的二氧化碳累積其實並不等於空氣污染¹⁶⁷。聯邦環保署一向以「空氣污染」指涉地面或靠近地球表層的空氣污染問題，並不包括大氣層（atmosphere）。

同時，Scalia 大法官再次展現其「字典釋義」的文義解釋法。他引用 Webster's New International Dictionary，認為「空氣」（air）的定義是：「（1）無色、無臭、無味的，靠近地表的混合氣體；（2）地球大氣的實體，特別是靠近地球的部分，以和高層稀薄的部分區隔；（3）空氣的一部份，或是被認為具有空氣的物理特徵者，或是被認為如空氣般影響人類感官者」¹⁶⁸。從字

¹⁶⁶ *Id.* at 556-57.

¹⁶⁷ *Id.* at 559.

¹⁶⁸ “(1) [t]he invisible, odorless, and tasteless mixture of gases which surrounds the earth;

典的定義來看，Scalia 大法官認為聯邦環保署對於空氣污染的定義與一般英語的自然意義相符合。因此，其對「空氣污染」的解釋，排除溫室氣體在大氣層造成的溫室效應，尚屬合理、可允許的法律解釋，應該獲得司法機關的尊重與退讓。

Scalia 大法官和 Stevens 大法官的見解，最大的差別就在於對於〈潔淨空氣法〉中「空氣污染物質」及「空氣污染」的解釋，南轅北轍。Stevens 大法官認為〈潔淨空氣法〉對「空氣污染物質」的定義，已經白紙黑字寫得非常清楚，立法者有意讓所有可能的物質都被含括在裡面，以肆應未來環境的快速變遷，因此行政機關沒有「曖昧模糊」的文字可供解釋。但是，Scalia 大法官卻認為「空氣污染物質」必須是「空氣污染的媒介」，而「空氣污染」一詞的定義模糊，應該尊重行政機關向來的使用習慣，並且參酌文字的意義（textual meaning）而定。在參考聯邦環保署過去的解釋和韋伯斯特大字典後，他認為空氣污染不包含大氣層累積的溫室氣體，僅限於地表氣流的污染問題，因此聯邦環保署當然不能依〈潔淨空氣法〉來管制溫室氣體。

Scalia 大法官認為本案當然必須適用 *Chevron* 原則，尊重並對行政機關的見解表示退讓。但是 20 多年前主筆 *Chevron* 判決的 Stevens 大法官反而認為，因為法條文字已臻明確，沒有適用 *Chevron* 原則的空間。在 *Mass. v. EPA* 一案看來，法律文字是否明確，即便連大法官們都莫衷一是，頻生齟齬。那麼 *Chevron* 的第一階審查在適用上是否經常陷於高度不確定？這便牽涉到 Scalia 大法官所代表的文義解釋（textual interpretation），和以 Stephen Breyer 大法官為首的立法目的解釋（legislative history/purposive interpretation）之間長期以來的爭論。

Scalia 大法官認為只要法律文字在字義上（textual）有不清楚之處，行政機關就依 *Chevron* 取得解釋的優先權。但是 Breyer 大法官認為，法律文字是否模糊不清，必須考察立法史，並綜合各種立法材料，進行目的性解釋。

(2) [t]he body of the earth's atmosphere; esp., the part of it near the earth, as distinguished from the upper rarefied part; (3) [a] portion of air or of the air considered with respect to physical characteristics or as affecting the sense." *Id.* at 559-60.

如果經過這些綜合考察，仍無法確定國會透過法律文字有何特定指示，行政機關的解釋即通過 *Chevron* 的第一階審查。前者重在樹立規則（rule），一體適用，減少猜測所產生的不確定風險；後者將 *Chevron* 當成原則（principle），必須衡平適用，視個案狀況而定，避免情理失衡。近年來，Breyer 大法官代表的立法目的審查逐漸勝出，本案即為著例。

肆、認真看待行政機關的法律解釋

一、退讓的悖論：以司法為主，抑或以行政機關為主？

自從 *Chevron* 判決以來，行政機關的法律解釋變成美國行政法研究的核心課題。事實上，隨著新政時期（New Deal）美國法律大量成文化（statutorification of American law），法律條文的解釋已經成為司法審查的重要任務¹⁶⁹。美國學者 Cass Sunstein 更進一步主張，行政機關透過制定命令或進行裁決的形式，將法條經由解釋化為具體的管制作為，成為實質上的判例法法院（common law court），負責將最新的「法律見解」灌注到法律當中¹⁷⁰。但是，行政機關在進行法律解釋時，是否有其特殊的釋義學方法論立場（interpretative methodology）？

在回答這個問題前，可能必須先理解現代行政機關從事法律解釋的背景與特性。Peter Strauss 曾在一篇先驅性論文中指出，行政機關幾乎整天都必須面對及處理法律解釋問題。從法案在國會審議開始，他們就必須針對草案條文，闡述行政機關的立場與專業意見；法案通過後，又必須不斷面臨各種利益團體的要求，同時在不同的總統任內，透過法律解釋來實踐總統的政策¹⁷¹。但法院與此不同，法官通常只有在訴訟中，就特定條文的適用，

¹⁶⁹ GUIDO CALABRESI, A COMMON LAW FOR THE AGE OF STATUTES 5-7 (1985). GRANT GILMORE, THE AGES OF AMERICAN LAW 95 (1977).

¹⁷⁰ Cass R. Sunstein, *Is Tobacco a Drug? Administrative Agencies as Common Law Courts*, 47 DUKE L.J. 1013 (1998).

¹⁷¹ “[A]gencies essentially live the process of statutory interpretation.” Peter L. Strauss,

進行法律解釋的操作。因此法院所面對的通常只是部分的法律條文，不像行政機關針對自己業務執掌範圍內的法律，必須通盤掌握。Peter Strauss 進一步比喻，法院在進行法律解釋時所面對的法律，就像是「一次性契約」(discrete contract)，案件審理完畢後就結束。而行政機關所面對的法律則像是「繼續性契約」(relational contract)，不會在某一個時間點停止，而是不斷繼續進行，處於動態的變化過程¹⁷²。更重要的是，行政機關處於政治力蓬勃流動的環境，不像司法機關和政治保持一定程度的隔絕，行政官員必須出席國會質詢、公聽會、回應總統及其幕僚的要求，行政官員必須對政治人物解釋其行政決策的考量。因此，對行政機關而言，其所採取的法律解釋自然不可能完全是「字典解釋」，而是綜合長時期的法律實施經驗和政策遞嬗歷程，透過不同時期政策軸線的轉換，來說明為何目前採取特定的解釋結果。

另外一位美國行政法權威學者 Jerry Mashaw 進一步提出十項判準，區分行政機關和司法機關法律解釋的差異，他認為行政機關的法律解釋具有以下特性：

(一)必須遵從總統的指示。由於美國憲法賦予總統忠實執行法律(take care that the laws be faithfully executed)的憲政義務，如果行政機關在解釋法律時，完全忽略總統的正當要求，等同漠視自己在憲政秩序當中的地位¹⁷³。

(二)行政機關不需要像法院一樣遵守「避免憲法問題」(avoidance of constitutional questions；constitutional avoidance)原則。如果行政機關在進行法律解釋時，始終擔心會引發憲法問題，那將「提前排除」(foreclose)司法者的有權解釋。Jerry Mashaw 認為：「怯於憲法問題的行政機關，在試圖調和國會權力和憲法要求的衝突時，將破壞其忠實執行法律的義務，並可能侵奪司法者的地位。¹⁷⁴」

When the Judge Is Not the Primary Official with Responsibility to Read: Agency Interpretation and the Problem of Legislative History, 66 CHICAGO-KENT L. REV. 321, 328-29 (1990).

¹⁷² See *id.* at 328.

¹⁷³ Mashaw, *supra* note 19, at 505, 507.

¹⁷⁴ “Constitutionally timid administration both compromises faithful agency and

（三）行政機關應該透過解釋法律，將行政的能量與視野灌注到原先由立法者規劃的施政方向裡面¹⁷⁵。

（四）行政機關應該積極地從事行政工作，而非消極地自我限縮，因此在從事法律解釋時，不能像法院一樣採取自抑（self-restraint）的方式，而必須從積極地讓行政法規充分落實。如同聯邦最高法院在 *Chevron* 判決中所說，行政機關在解釋法律時，不單單只是從事條文解釋而也是在從事法律制定（lawmaking）的工作，這是憲法允許並期待行政機關進行的任務¹⁷⁶。

（五）不需要受到司法判決先例（judicial precedents）的拘束。判決先例的目的在於解決各地區法院的見解歧異，而非在拘束行政機關。行政機關或許會尊重司法判決先例的見解，但是基於權力分立體制上的獨立地位，行政機關自然可以依照其專業與經驗來解釋其業務執掌法令¹⁷⁷。

（六）與法院不同，行政機關在解釋法律時，不需要特別注意其解釋是否符合整體法體系的融貫性（coherence）。雖然各機關都有自己的法規彙編，並且必須對於業務執掌有整體性的理解，但是這並非意謂行政機關必須照顧到整個法律體系的融貫性，因為如此一來，將造成其對於自身的特定行政任務有所偏廢。立法者往往賦予不同機關有不同的功能任務，透過彼此的強烈主張，進行對話，然後達成政策上的取捨平衡。如果行政機關一開始就對自身政策任務棄而不顧，顯然忽略了在憲政體制上的角色分工¹⁷⁸。

（七）在解釋法律時，行政機關必須特別注意那些能夠提高解釋效能的策略性指標，讓解釋能夠真正解決行政所面臨的問題¹⁷⁹。

（八）行政解釋可以拘束下級僚屬，因此在解釋時應該注意對於科層體制的影響¹⁸⁰。

potentially usurps the role of the judiciary in harmonizing congressional power and constitutional command.” See *id.* at 508.

¹⁷⁵ *Id.* at 522.

¹⁷⁶ *Id.* at 513-14.

¹⁷⁷ *Id.* at 515.

¹⁷⁸ *Id.* at 509, 522.

¹⁷⁹ *Id.* at 518, 522.

¹⁸⁰ *Id.* at 519.

（九）行政解釋並非全有全無，而是在立法者和總統的偏好，以及行政機關長期施政的既定立場之間進行角力，因此必須注意到外在的政治環境¹⁸¹。

（十）行政機關在解釋時，必須參考立法史及立法資料。

Jerry Mashaw 援引 Peter Strauss 的見解，認為立法史和立法資料在行政機關的法律解釋活動中，扮演了非常重要的角色。一個條文如何形成，背後可能有數以百計的資料檔案，記錄了國會和行政機關往來的各種備忘錄、聽證紀錄、文書附件，甚至也包含了白宮預算局（Office of Management and Budget）和總統辦公室所提出的公文和審查意見。這些都構成行政機關在解釋法律時的「制度記憶」（institutional memory），影響公務員對於法律的理解和運用。乃至於後繼的公務員在解釋法律時，也必須將這些曾經發生過的歷程帶入當下的判斷，才能完成一個延續性的法律解釋。「制度記憶」讓每一任公務員的解釋都能夠和後續的解釋發生連帶關係，讓行政成為一個連續的過程，而非無止盡的單一解釋、各說各話和推卸責任¹⁸²。Peter Strauss 指出，如果將法條的「過去」封閉起來，只會讓更多「當下」的政治惡鬥介入行政機關的法律解釋。如此一來行政機關就只能聽令於政治部門，無法援引過去立法資料以抵抗現實政治壓力¹⁸³。Peter Strauss 認為，以立法史為基礎的法律解釋可以讓作為「四權分立」下第四部門的行政機關（agency），維持其專業獨立空間。

但是立法史的運用，並非沒有問題。從 1980 年代開始，美國法律學者運用經濟學上的公共選擇理論強烈抨擊立法史解釋方法的不可靠，進而主張法院在進行解釋時，應該以文義解釋為優先，立法史解釋為輔助，甚至盡量不要使用¹⁸⁴。這種解釋方法被稱為「新文本主義」¹⁸⁵。新文本主義主張並非

¹⁸¹ *Id.* at 519, 522.

¹⁸² *See* Strauss, *supra* note 171, at 330.

¹⁸³ *See id.* at 336.

¹⁸⁴ Frank Easterbrook 在 1980 年發表的 *Domain of Statute*；當 Antonin Scalia 加入聯邦最高法院後，對立法史的無情打擊更是不遺餘力。參見 Antonin Scalia, *Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law*, 1989 DUKE L.J. 511 (1989)。本文囿於篇幅，無法處理有關文本主義和目的性解釋在憲法釋義學上的重大學術和實務爭論，將另為專文深入論述。

只看法條文字的字面意義（plain meaning），而是從一個一般讀者（ordinary reader）的角度，站在法律通過時的脈絡情境，去理解法律條文的意義，而非去揣測或假想立法者的意旨。公共選擇理論指出，沒有一個明確的「立法者意旨」（legislative intent），國會眾多議員對於法律條文的認知和想法可能是彼此衝突和矛盾的，更何況許多條文國會議員根本沒看過，是龐大的法案助理和國會行政人員在處理¹⁸⁶。立法史解釋所預設的「國會議員經過慎思明辨的討論而形成共識」，在現實的國會政治中根本不存在。立法過程充滿各種利益交換、肉桶分贓，許多條文是在跟其他條文進行交換後才被修改成現在的模樣，在解釋時根本欠缺正當的立法目的在背後支撐。難道法院或行政機關要以利益團體所交換的利益作為該條文的立法目的？新文本主義認為從龐大的立法資料和草案討論紀錄當中，去挖掘所謂的「立法者意旨」，恐怕只是司法者在找理由掩飾自己偏好的解釋選項而已。

新文本主義對於司法者採取立法史解釋的批評，強而有力。但是，Jerry Mashaw 認為，這些批評未必可以適用在行政機關的法律解釋。他認為，立法史可以提供比文義更精準的解釋依據¹⁸⁷。國會議員在討論時，是針對明確的法律爭議及草擬條文，進行交鋒與審查，不是單純寫下「神諭」般的法條文字。從這個角度來看，不管司法者究竟應該採取文本主義或目的性解釋，行政機關在進行法律解釋時，都可以從立法史資料中找更清楚且符合脈絡的解釋基礎。如同 Peter Strauss 的主張，Jerry Mashaw 認為行政機關唯有緊緊依靠國會立法過程中所產生的各種資料，才能夠維持法律體制的整全性

¹⁸⁵ William Eskridge指出新文本主義和過去的「字面意義」（plain meaning rule）解釋不同之處在於：（一）理論基礎不同，新文本主義建立在公共選擇理論對於國會立法過程的分析；（二）採取嚴格的、形式的權力分立理論，而非功能性的理解；（三）意識型態上的保守立場。William N. Eskridge, Jr., *The New Textualism*, 37 UCLA L. REV. 621, 623 (1990).

¹⁸⁶ Frank H. Easterbrook, *Statutes' Domains*, 50 U. CHI. L. REV. 533 (1983). DANIEL A. FARBER & PHILIP P. FRICKEY, *LAW AND PUBLIC CHOICE: A CRITICAL INTRODUCTION* (1991).

¹⁸⁷ Jerry L. Mashaw, *Textualism, Constitutionalism, and the Interpretation of Federal Statutes*, 32 WM. & MARY L. REV. 827 (1991).

(integrity of the statutory scheme)。「法條長存，而總統與國會經常更迭」(Statutes persist, while Presidents and Congresses change.)¹⁸⁸對 Jerry Mashaw 來說，行政機關要執行的是「制定法條」的國會和總統的政策偏好，而非後來總統或國會的政策偏好。這樣的說法似乎正好和前面所說的十個判準當中「行政機關在解釋法律時應該注意外在的政治環境」有所矛盾。但他也指出，通常在法條文義模糊而需要解釋的地方，也給予行政機關發展見解以及調整政策方向的空間¹⁸⁹。而援引過去的立法史資料，和現在的國會或總統抗衡，乃至於整合過去和現在的立法機關意見，得出一個合理的解釋，這正是行政機關維持其民主正當性的途徑¹⁹⁰。如果行政機關採取這樣的解釋方法，法院必須予以尊重，而非以自己的法律解釋取而代之。惟其如此，法院才能夠成為制定法律之國會的「忠實代理人」(faithful agent)，而避免被捲入當代政治紛爭。透過行政機關的法律解釋來調和法律與政治的衝突，Jerry Mashaw 認為這正是 *Chevron* 原則所蘊含的重要民主憲政理論¹⁹¹。

從 Jerry Mashaw 和 Peter Strauss 的觀點來看，當司法機關和行政機關對於法條文字的解釋，採取不同見解時，只要行政解釋能夠滿足 *Chevron* 原則二階審查，即應獲得法院尊重。但是，如同 Peter Strauss 在前揭論文質疑的：誰來決定「法條文字是模糊的」¹⁹²？*Chevron* 第一階審查「國會通過的法條文字是否模糊」，如果法院通過各種傳統的法律解釋方法而判斷法條文字並無不清楚之處，是否就可以以其見解取代行政機關的法律解釋？如此一來，有何「退讓」可言？相同的，在 *Chevron* 第二階是否「合理」，也是由法院來判斷。從後設的角度來看，要不要退讓（「模糊」、「合理」）都是法院的判斷權限，Jerry Mashaw 認為這是 *Chevron* 原則隱含的「退讓的悖論」(paradox of deference)¹⁹³。這個問題涉及美國行政法究竟應該以法院為中

¹⁸⁸ See Mashaw, *supra* note 19, at 511.

¹⁸⁹ See *id.* at 512.

¹⁹⁰ See *id.* at 513.

¹⁹¹ See *id.* at 512, 538-39, 541.

¹⁹² See Strauss, *supra* note 171, at 345.

¹⁹³ See Mashaw, *supra* note 19, at 537-38.

心，還是以行政機關為中心。如果仍舊是以法院為中心，則 *Chevron* 基本上並不是什麼「司法退讓」原則。但若能 180 度轉彎，認識到無論從憲法需求（constitutional need）或事務本質的考量（prudential considerations），行政機關擁有比法院更好的制度機能，可以將政治能量和專業意義灌注於法條文字中，因為他們是真正在政治第一線參與國會和行政部門辯論政策及立法用語的成員。Jerry Mashaw 進一步主張，法院只負責在宏觀的政治制度結構上做調控，而在微觀的政策取擇問題上，尊重行政機關的選擇¹⁹⁴。甚至，透過 *Chevron* 第二階的合理性審查，擺脫法律解釋問題，而展開更廣泛且深入的制度對話，以解決棘手的「退讓的悖論」。

對於這種「以行政機關法律解釋為中心」的主張，Richard Pierce 提出不同意見¹⁹⁵。他認為無論是 Peter Strauss 或 Jerry Mashaw 都誤解了「法律解釋」（statutory interpretation），「解釋」並不是「制訂政策」，解釋只是一種文義推論活動，因此 *Chevron* 判決才會指示法院要從各種「傳統的解釋方法」（traditional tools of statutory construction）去判斷國會是否已經透過法條文字針對系爭問題表達意見。而法院在審理行政機關的法律解釋時，應該依照「從新」（de novo）原則來全面重新審理，不受行政機關或立法機關的拘束。因此 *Chevron* 第一階純然是法院的法律解釋，政策問題留到 *Chevron* 第二階來處理，屬於合理性審查，適用美國行政程序法第 706 條所規定的「恣意專斷」（arbitrary and capricious）標準，亦即傳統的「嚴格檢視原則」（Hard Look Doctrine）¹⁹⁶。對 Richard Pierce 而言，*Chevron* 第一階和第二階，前者是法律問題，後者是政策問題，涇渭分明，無從混淆。而行政機關在解釋法律時，必須依照法院所採取的解釋方法，這才符合美國憲法以及行政程序法的設

¹⁹⁴ See *id.* at 541.

¹⁹⁵ 以下論點均出自 Richard J. Pierce, Jr., *How Agencies Should Give Meaning to the Statutes They Administer: A Response to Mashaw and Strauss*, 59 ADMIN. L. REV. 197 (2007).

¹⁹⁶ Richard Pierce 在此引用 D.C. Circuit Court 2006 的判決 *Covad Communications v. FCC*, 450 F.3d 528 (D.C. Cir. 2006)，證明美國法院實務在審查 *Chevron* Step 2 的時候，仍舊適用「恣意專斷」條款的「嚴格檢視」原則。See *id.* at 201.

計，法院對於法律問題有最終的控制權。所謂「專屬於行政機關的法律解釋方法」，在制度上都是沒有必要的。因為行政機關的法律解釋最終仍須通過法院的審查，否則其合法性仍可能被推翻。Richard Pierce 認為，行政機關並非法律解釋的主體，法院才是。所有的行政機關法律解釋都應該依照法院的解釋方法，受到法院的控制，法院說的才算。

針對 Richard Pierce 的抨擊，Jerry Mashaw 首先指出 Richard Pierce 的批評延續了美國行政法的傳統典範，亦即以法院的判決為中心¹⁹⁷。但他的主張正好相反，他認為長久以來美國行政法都忽略了存在於實務上的大量行政解釋，這些解釋根本沒有進入法院，法院也不可能逐一審查這些行政解釋，可是他們支撐了國家日常行政的持續運作。這恰好凸顯了行政法學者在現實認知上的重大不足。至於，行政機關和法院在解釋法律時，是否可以依其制度功能而採取不同的解釋方法？Jerry Mashaw 則認為 Richard Pierce 完全誤解了他的論點，他無意探討法院如何適用 *Chevron* 原則，他關心的是行政機關應該如何進行法律解釋。對於行政機關來說，*Chevron* 原則是針對司法者的，並非針對行政機關，因此討論 *Chevron* 原則的二階結構，無助於行政機關應該採取哪種解釋方法。而且，Jerry Mashaw 認為 Richard Pierce 對於 *Chevron* 判決的理解並不完全正確，聯邦最高法院並沒有用決斷的方式，將法律解釋和政策制訂完全切割開來。相反地，正是因為法律解釋和政策選擇之間有密切的關係，所以法院必須在國會沒有明確意旨的狀況下，尊重行政機關的法律解釋。事實上，當行政機關在解釋其所採取的政策是符合法律的目的時，就必須先解釋他們如何理解該法律。立法目的本身不會解釋自己，是適用者依著具體的情況來進行解釋。例如究竟〈潔淨空氣法〉是否要求聯邦環保署管制二氧化碳，這是無法直接從法條文字推導出來，而必須由行政機關來進行解釋。

Jerry Mashaw 認為 Richard Pierce 所說，行政機關應該按照司法機關的解釋方法進行解釋，只是一種策略性思考，並沒有規範上和實證上的論

¹⁹⁷ 以下論點均出自 Mashaw, *supra* note 20, at 893.

證¹⁹⁸。從規範上來說，美國憲法下的行政機關並非聯邦最高法院的下級審法院，而是受到總統的政治控制，必須在政治和專業之間維持平衡。Jerry Mashaw 甚至大膽地宣稱：「任何沒有在法庭裡面輸過官司的行政機關，大概都沒有認真地在執行任務。」¹⁹⁹而且，從 *Chevron* 原則第一階蘊含的「國會默示授權」來推論，行政機關在法律條文不清楚時，已經被預設為國會的代理人，其理論基礎在於行政機關實質上多已參與了國會的立法政治過程，對於法律的產生扮演了協同分工的角色。因此，依據權力分立及制衡的架構，美國憲法所預設的法律解釋，不會只有司法者單一的聲音，而是多重權力競逐下共構出來的意義平衡。Mashaw 認為，所謂「退讓的悖論」並非美國行政法的缺陷，相反的，它蘊含了美國行政法得以從「司法中心」走出的發展前景²⁰⁰。

由此可知，即便 Jerry Mashaw 或 Peter Strauss 都主張將法律解釋的視野移轉到行政機關本身，但其終極目的是在於開啟法律解釋的多元權力結構，在動態的權力制衡過程中，以法條意義的詮釋為舞台，活化憲政制度的運作²⁰¹。當新的政治權力對於舊的解釋有意見時，或者透過國會修法，或者透過行政機關解釋，或者透過法院判決，可以重新觸發法律意義的地殼變

¹⁹⁸ 關於實證上的論證，Jerry Mashaw在此引用William N. Eskridge, Jr. & Lauren Baer, *The Continuum of Deference: Supreme Court Treatment of Agency Statutory Interpretations from Chevron to Hamdan*, 96 GEO. L. J. 1083 (2008)，說明聯邦最高法院其實並未在所有涉及行政機關法律解釋的案件中引用*Chevron*，而是在他們贊成行政機關的法律解釋時，才會引用*Chevron*作為退讓的依據。而在決定立法者是否曾經針對此一議題表達過意見時，大多數的法院都會考察立法史資料。See *id.* at 899. 另外，Richard Pierce也進行了*Chevron*原則的實證研究，但限於行政機關解釋自己發布的命令。而其發現為：與聯邦最高法院相比，下級審法院並未給予行政機關對於自己所發布的命令進行的解釋較多的退讓。參見Richard J. Pierce, Jr. & Joshua A. Weiss, *An Empirical Study of Judicial Review of Agency Interpretations of Agency Rules*, 63 ADMIN. L. REV. 515 (2011).

¹⁹⁹ See Mashaw, *supra* note 20, at 901.

²⁰⁰ See *id.* at 903.

²⁰¹ 有關權力的動態均衡理論，請參見湯德宗，前揭註17，頁421-494。

動過程。換言之，法律解釋並非單純只是文義解釋而已，而是公民共和主義所標舉的民主政治競技場（constellation of democratic politics）²⁰²。

二、民主政治競技場：法律解釋與權力分立理論

美國聯邦最高法院在 *Duke Energy* 中認為行政機關基於不同的立法脈絡，對〈潔淨空氣法〉相同的法條用語作出不同的解釋，應予尊重。但是，提出協同意見書的 Clarence Thomas 大法官認為，〈潔淨空氣法〉有關「改建」的「法條參照」規定，字字分明，根本無法解釋為立法者默示授權行政機關進行解釋。David Souter 大法官主筆的多數意見則認為，雖然有「法條參照」規定，但是倘若直接照 NSPS 的「改建」定義來解釋 PSD 的「改建」，不啻於將整個 PSD 機制廢棄了。因此，應該從〈潔淨空氣法〉和 PSD 機制的立法目的來掌握 PSD 機制下的「改建」意義。雖然 Souter 大法官並沒有直接引用 *Chevron* 原則來作為審查標準，但他強調行政機關的法律解釋必須落在法律可以接受的解釋範圍（permissible construction of the statute），如此一來等於是跳過 *Chevron* 第一階審查，逕行認為國會已經授權行政機關進行法律解釋，而適用 *Chevron* 的第二階審查。

從〈潔淨空氣法〉的特色來看，*Duke Energy* 是最適合依從（to defer）行政機關目的性解釋的案例。首先，〈潔淨空氣法〉是一部高度科技專業的管制型法律，在立法和修法的過程中，有許多專家和聯邦環保署的官員參與、出席聽證、提出備忘錄，甚至和利益團體辯論，最後才形成該法的歷次版本。因此，行政機關官員對立法歷程及目的，有第一手的瞭解。其次，當中有許多規定涉及科技專業事項，需要隨著時代背景和技術發達而有所改變，國會不可能隨時修法，只能透過法律本身所創造的管制彈性（regulatory flexibility），讓行政機關得以不斷補充新的見解。因此，美國行政法學者 Michael Herz 評論此案時曾說：「行政機關在本案中深入繁複的立法過程，且其定義更與相關規定的時代意義緊密結合。行政機關在此提出了體系一致

²⁰² Glen Staszewski, *Statutory Interpretation as Contestatory Democracy*, 55 WM. & MARY L. REV. 221 (2013).

的法律，並掌握國會打算透過這兩套管制機制達到的目的，採取最有效的方法以推展此一目的，而非盲目地追求任務達成，從而削弱了當時的立法考量。²⁰³」因此，他從制度適任（institutional competence）的角度分析，認為聯邦最高法院在 *Duke Energy* 一案中充分展現了目的性解釋的正當性，避免了司法擴權的批評²⁰⁴。

在同一天所作的 *Mass. v. EPA*，聯邦環保署認為〈潔淨空氣法〉並未授權其管制二氧化碳等溫室氣體，但 Stevens 大法官主筆的判決則反駁認為〈潔淨空氣法〉旨在保障美國國民健康免受空氣惡化的影響，因此已經明白授權聯邦環保署對於「任何」空氣污染物質進行管制，包括造成地球暖化的溫室氣體。Stevens 大法官沒有引用 *Chevron* 原則作為審查標準，雖然他很明顯地認為〈潔淨空氣法〉的相關規定並無文字模糊地帶，因此如果適用 *Chevron* 原則的話，在第一階就已經排除行政機關法律解釋的優位。然而，Scalia 大法官卻認為〈潔淨空氣法〉當中的「空氣污染」是個模糊的詞語，因此 *Chevron* 原則有適用的空間。而且在第一階審查時，由於「空氣污染」的意義模糊，等於國會默示授權行政機關進行解釋；考察環保署過去對於「空氣污染」的定義都限於地表空氣，而且從字典的定義來看，「空氣」的自然語義也僅限於地表，而不包括大氣層的範圍，因此環保署拒絕制定溫室氣體管制的行政命令，是可以接受的法律解釋，法院應該予以尊重。

如果我們回過頭來看看 *Chevron* 審查的第一階，也會發現虛擬的立法授權其實正是 *Chevron* 原則的重點。在第一階審查時，如果法條用語不清楚，視為立法者默示授權行政機關優先解釋。司法者之所以要退讓，並不是退讓於行政權，而是向默示授權的立法者退讓。雖然已經有許多人批評 *Chevron* 原則下的「默示授權」是法院虛擬的（fictional）立法者意旨²⁰⁵。有時候法

²⁰³ Herz, *supra* note 63, at 115-16.

²⁰⁴ *Id.* at 107.

²⁰⁵ Scalia 大法官在一篇影響力深遠的論文中提到：“And to tell the truth, the quest for the “genuine” legislative intent is probably a wild-goose chase anyway. In the vast majority of cases I expect that Congress *neither* (1) intended a single result, *nor* (2) meant to confer discretion upon the agency, but rather (3) didn't think about the matter

條用語不清楚，立法者自己根本就沒有察覺，更遑論默示授權。因此，在適用 *Chevron* 原則時，如果一遇到法條用語模糊就讓行政機關的解釋優位，恐怕反而會違反立法者意旨。從這個角度來看，*Mass. v. EPA* 判決雖然並未適用 *Chevron*，但其精神不見得就違反了 *Chevron* 的精神。

更細緻地去看 *Mass. v. EPA* 的判決理由，我們會發現多數意見其實透過「國會優位」(congressional primacy) 的概念，嘗試重新雕塑司法對於行政解釋的審查軌道²⁰⁶。暫時不論「訴訟權能」(standing) 的部分，在實質審查的部分，聯邦環保署認為「否准命令制定」(denial of rulemaking) 不能進行司法審查(unreviewable)，因為在這一類情況，並無任何法律明文規定的審查標準(statutory standard)可供法院作為審查依據，純粹是行政機關的裁量範圍。聯邦最高法院完全不認同此一看法，多數意見提出的解決方案是：如果法律已經規定在何種情形下行政機關應該制定命令，倘若行政機關不打算制定命令，就應該依照同一法律標準提出「否准命令制定」的理由，否則就是論理不足，違反行政程序法第 706 條禁止「恣意專斷」的規定。如前所述，〈潔淨空氣法〉第 202 (a) 條規定，聯邦環保署長應該「制定（並不時修改）標準，以規範……任何空氣污染物質，該等污染物質依其判斷將造成或有助於造成空氣污染，進而可以合理地預期將危害(endanger)公共衛生與福祉」。聯邦最高法院以此為基礎，指出聯邦環保署署長的權限(authority)是在上述條件下去進行判斷，換言之即判斷該物質是否符合「造成」(cause)、「有助於」(contribute)、「空氣污染」、「危害」(endanger)、「公共

at all.” See Scalia, *supra* note 184, at 517. 另外，行政法學者 Thomas W. Merrill 和 Cass R. Sunstein 也都表達同樣的看法，認為 *Chevron* 第一階：「法條文字意義不明確時，視為國會授權行政機關進行法律解釋」，是聯邦最高法院在 *Chevron* 判決中創造的「國會意旨」。See Thomas W. Merrill & Kristin E. Hickman, *Chevron's Domain*, 89 GEO. L. J. 833 (2001); Cass R. Sunstein, *Chevron Step Zero*, 92 VA. L. REV. 187 (2006). 並請參考 Lisa S. Bressman, *Reclaiming the Legal Fiction of Congressional Delegation*, 97 VA. L. REV. 2009 (2011).

²⁰⁶ 「國會優位」(congressional primacy) 並非法院的用語，而是行政法學者 Jack M. Beermann 分析 *Mass. v. EPA* 時提出的概念，參見 Jack M. Beermann, *The Turn Toward Congress in Administrative Law*, 89 B. U. L. REV. 727 (2009)。

衛生或福祉」等要件。但是聯邦環保署迴避了這些涉及科學技術的實證問題，反而以「總統的政策優先順序」、「全球暖化需要開發中國家合作」、「零碎的管制沒有任何幫助」等與法律構成要件無關的政策或政治理由來拒絕制定命令。這已經違反了國會透過〈潔淨空氣法〉的條文，設計聯邦環保署的職權，以保障美國人民健康和福祉的用意。無論如何，行政機關是要執行法律，而非單純在執行總統的意志，更不應該陷入利益政治的泥淖。如果行政機關背離了法律的要求，也就失去了管制的正當性基礎²⁰⁷。

但是，這是不是和前面提到 Peter Strauss 或 Jerry Mashaw 所主張的「以行政機關為中心」的法律解釋背道而馳？其實未必。按照「民主政治競技場」理論，行政機關並非完全是總統的代理人，它必須忠實地去掌握「當時制定法律」的國會和「現任制訂政策」的總統彼此的考量，並且站在行政專業及行政業務延續性的基礎上，溝通行政與政治的差距，做出符合立法目的的行政決定。行政機關的法律解釋之所以值得尊重，並非單純因為它具有專業性，而是因為它曾經充分參與了立法歷程，並且能夠恰如其分地將總統和國會的意見整合到專業判斷的行政過程中，進而具有民主正當性，可受法院的尊讓。因此，明顯逸脫國會當時立法目的的行政解釋，法院就必須發揮「校準」(calibrate)的功能，提供行政機關擺脫政治不當干預的法律基礎，重新回到民主政治的權力平衡狀態。這便是隱藏在法律解釋背後的民主理論²⁰⁸。

如 Jody Freeman 和 Adrian Vermeule 所論，*Mass. v. EPA* 和 *Gonzales v. Oregon*²⁰⁹以及 *Hamdan v. Rumsfeld*²¹⁰一樣，都是當時聯邦最高法院在 Stevens 大法官和 Kennedy 大法官聯手下，對於小布希政府過度以政治干預行政專業的一系列司法反彈²¹¹。因此他們認為聯邦最高法院在該案採取了「強化專

²⁰⁷ *Id.* at 739-40, 742.

²⁰⁸ Jane S. Schacter 早在1990年代即指出：「法院的每一則法律解釋都涉及到民主理論，雖然經常是沒有明說，或並非預期之內。」參見 Jane S. Schacter, *Metademocracy: The Changing Structure of Legitimacy in Statutory Interpretation*, 108 HARV. L. REV. 593 (1995).

²⁰⁹ 546 U.S. 243 (2006).

²¹⁰ 126 S. Ct. 2749 (2006).

²¹¹ Freeman & Vermeule, *supra* note 11, at 52.

業」(expertise-forcing) 的策略，逼迫行政部門不能以政治取代專業。同樣的邏輯也出現在稍早的 *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*，當時聯邦最高法院認為柯林頓政府的食品藥品監督管理局打算擴張解釋〈食品、藥品及化妝品法〉的「藥物」，以將香菸（尼古丁）納入管制，也是以政治過度干預行政專業。但無論 *Mass. v. EPA* 或 *Brown & Williamson*，聯邦最高法院都未曾直接表示「政治不能干預行政專業」，而是認為行政機關不能曲解國會制定相關法律的目的。如果以「過」與「不及」來形容，行政機關在 *Mass. v. EPA* 的管制行為是「不及」(underreach)；在 *Brown & Williamson* 或 *Gonzales*，則是太「過」(overreach)。無論「過」與「不及」，都已經扭曲了國會制定該等法律的目的，而將法律解釋的結果導向總統偏好的政策。Jody Freeman 和 Adrian Vermeule 即認為 *Mass. v. EPA* 揭櫫了一項重要的法律解釋原則：「法院在解釋法律時，不能造成該法律的主要條文遭到切除 (circumvention of a statute's main provisions)」。²¹² 如果行政機關的法律解釋會造成「切除主要條文」時，法院就不應該給予 *Chevron* 退讓。一個採取「避免切除」原則 (anticircumvention) 的法院，在解釋方法論上就是偏好目的性解釋的法院。這種法院的作為並非司法擴權，也無意於擊倒強勢的「總統行政」(presidential administration)，而只是透過目的性解釋來「強化專業」，以治癒「官僚運作的病徵」(bureaucratic pathologies)。²¹²

「避免切除」原則同樣適用於 *Duke Energy* 判決。按照 Souter 大法官主筆的判決內容，若依字面上「交互參照」的法條文字作文義解釋，將造成〈潔淨空氣法〉「預防嚴重惡化」一節幾乎形同刪除。而在該案中，聯邦環保署的法律解釋不但忠實地反映了國會修訂〈潔淨空氣法〉的目的，而且其決策在專業上也站得住腳，沒有出現「官僚病徵」。因此，聯邦最高法院 9 位大法官裡面有 8 位（包括 Scalia 大法官）均贊同此一判決。以此而觀，吾人可以進一步演繹 Jerry Mashaw 所說「立法史提供了法律解釋更精確的基礎」，依靠立法目的和立法資料的解釋方法不但可以讓行政機關維持法律解釋的

²¹² See *id.* at 90.

整全性，也可以穩定法院解釋的不確定性，減少「以模糊空間放任行政機關」（agency-liberating ambiguity）的狀況²¹³。

結合 *Duke Energy* 和 *Mass. v. EPA* 來看，聯邦最高法院並未像 Jody Freeman 和 Adrian Vermeule 所主張：回到 *Chevron* 判決之前的「行政」和「政治」二元對立結構中²¹⁴。相反地，法院是以立法目的為基礎（亦即所謂「國會主導」），來審查行政機關的法律解釋，並沒有將政治切割於行政之外。國會的民主正當性是法律解釋的外部範疇，而法律解釋的內部核心則是行政機關結合專業與政治意見（總統、國會）的論證合理性（reasonableness）。無論行政機關或法院在解釋法律時，都不能逾越外部範疇；但行政機關在進行論理時，除非已經偏於特定政治意見，乃至於逸脫國會立法目的，否則法院仍應予以尊重。此一尊重是基於行政機關符合外觀上的民主正當性（*Chevron* 第一階），並非絕對²¹⁵。而且，在進行 *Chevron* 第一階審查時，法院和行政機關同樣都是在進行法律解釋的工作，法官的權力來自美國憲法第 3 條設定的司法權，行政機關的權力則是源自憲法第 2 條總統必須「注意法律經忠實執行」（the take care clause）的正當性傳送。法院和行政機關的憲法義務都是在維護國會透過法律形塑出來的政治秩序。

進一步言，*Chevron* 展現出來的法律解釋的動態循環，其實和美國憲法下三權分立的架構息息相關。行政權有自己獨立的民主正當性權源，也有憲法課與的忠實義務，因此行政機關所進行的法律解釋並非當然次於司法者所為之解釋。但是，美國憲法將制定法律的權力交給國會，因此無論行政機關或司法者都必須在國會優位（congressional primacy）的前提下，進行法律解釋。文本主義和目的性解釋之間最大的差異並非在於決定哪一個機關享有優

²¹³ Scalia 大法官曾批評以立法史為解釋方法的「意圖主義」（intentionalism）經常會找尋「放任行政機關的模糊空間」，但 Thomas Merrill 透過實證分析反駁，認為文本主義（textualism）才會導致這種模糊空間增加。參見 Merrill, *supra* note 37, at 367; Scalia, *supra* note 184, at 521.

²¹⁴ 這兩位作者將 *Mass. v. EPA* 視為是新世代的 *State Farm*，也就是「嚴格檢視原則」的復興。See Freeman & Vermeule, *supra* note 11, at 98.

²¹⁵ 類似的思考路徑，請參見 Strauss, *supra* note 16.

先解釋權，也不見得導出哪一個機關必須向哪一個機關退讓的結果。相反的，無論文本主義或目的性解釋，都在肯認國會優位，差別只在於文本主義認為國會在制定法律時，已經將法律的意義鎖入法條所選用的文字，凡是運用其他方式來解釋法律，都是僭奪國會制定法律的權力。然而，如同文本主義，以國會意圖為基礎的方法論學者（同時包括意旨論和目的論）同樣藉助當代經濟學或政治科學對於國會立法的實證研究，指出國會運作的過程中可能出現「立法過程瑕疵」（legislative process failure），造成文字意義不明確或出現漏洞（statutory gap）需要填補²¹⁶。如果單單靠文本主義的解釋方法，無法克服這些立法過程導致的瑕疵。

而且，在 *United States v. Mead Corp.*（2001）之後，不少行政法學者認為聯邦最高法院已經明白表示 *Chevron* 的證成基礎是國會授權²¹⁷。姑且不論此處「國會授權」是法院虛擬出來的，或實際上國會有意留白讓行政機關去填補，聯邦最高法院已經將它對行政機關的退讓定位為「國會授權」，是基於國會優位的民主原則，而非行政機關的專業性，也不是司法部門的反多數決特性。若採此論點，那麼司法者在探究法律文字是否意義不明時所採取的法律解釋方法，就不必然與行政機關採取的解釋方法一致。因為前者的目的在於確定「國會是否有意授權」，後者則是單純的「法條文字應該作如何解釋」。對於行政機關而言，無論國會是否有意授權，它都必須執行法律，因此對抽象的法律文字進行解釋，是它維持日常行政運作的職權。行政機關在進行此種解釋時，當然可以基於其專業知識或長期慣例，將法律的內容具體化。但是，在確定國會是否有授權意圖時，若僅從法條文字的字面意義是否模糊來判斷，恐怕是一種過於脆弱而危險的作法，因此文本主義在此反而會造成 *Chevron* 預設的「國會優位」被掏空，違反民主原則。此所以聯邦最高法院在 *Duke Energy* 和 *Mass. v. EPA* 兩件判決中，均採取目的性解釋的主要

²¹⁶ Mark Seidenfeld, *A "Process Failure" Theory of Statutory Interpretation*, 56 WM. & MARY L. REV. 467 (2014).

²¹⁷ David J. Barron & Elena Kagan, *Chevron's Nondelegation Doctrine*, 2001 SUP. CT. REV. 201, 212 (2001). Abbe R. Gluck, *What 30 Years of Chevron Teach Us about the Rest of Statutory Interpretation*, 83 FORDHAM L. REV. 607, 621 (2014).

原因。唯有目的性解釋才能清楚掌握國會是否意欲授權行政機關進行法律解釋。

倘若法院確認模糊不清的法條文字是國會的默示授權，行政機關的法律解釋就會進入第二階審查。此時，重點就變成行政機關的法律解釋是否合理。換言之，在此階段法院不需審查行政機關的法律解釋是否「符合法律」，因為法律就是沒有這樣的規定，才會進入第二階。就此意義而言，行政機關的法律解釋其實是政策的制訂與選擇，因此法院在審查時，只需視其政策是否與系爭法律的立法目的相違，倘若沒有明顯違背，就應該尊重行政機關的解釋。行政機關可以依其參與立法過程的經驗、各種專業知識以及政治判斷，來形成其解釋，無需採取文本主義的解釋方法。

事實上，*Chevron* 所刻劃出來的法律解釋架構，第一階是由國會優位來主導，第二階則充分保留行政機關的管制彈性。法院的功能則是在透過法律解釋，確保國會優位不會被僭奪，同時可以充分尊重行政機關政策制訂的權力，在行政和立法之間取得平衡，維持三權分立架構的有效運作。其實，嚴格來說，只要在第一階確保國會優位，即可同時達到這兩重效果。因為一旦確認法條文字的模糊，法院就必須基於「國會默示授權」而「尊重行政機關的合目的性解釋」。這兩件事情經常是同時發生的，無怪乎有學者認為 *Chevron* 其實只有一階²¹⁸。

Chevron 更重要的意義是調和美國憲法裡面設計的雙元民主制度。法院透過「預設國會授權」的方式，逼迫國會必須認真面對自己通過的法律，如果有不明確的地方，就會讓行政機關取得主控權。因此國會必須提升自己的立法品質，並且在立法過程中盡可能留下明確而一致的意旨。如果國會不願意面對利益衝突，或是在立法過程疏漏產生「不確定法律文字」，司法者應該讓同樣具有民主正當性的行政機關來填補這樣的法律漏洞。在此理解下，*Chevron* 原則一方面可以促進民主政治的責任政治，同時也可以讓法律的意

²¹⁸ Matthew C. Stephenson & Adrian Vermeule, *Chevron Has Only One Step*, 95 VA. L. REV. 597 (2009). 反對意見請見 Kenneth A. Bamberger & Peter L. Strauss, *Chevron's Two Steps*, 95 VA. L. REV. 611 (2009).

義從司法部門的控制中釋放出來，在不同權力間進行審議式論證（deliberative justification）²¹⁹；另一方面也再次凸顯了法院以判例法（common law）的論理方式，漸進微調成文法形式的美國憲法和美國行政程序法，以維持行政國家的憲政權力平衡²²⁰。或許這正是美國行政法在 *Chevron* 發展 30 年之後，漸漸聚累出來的「法律解釋」典範。

伍、結語

自從美國聯邦最高法院在 1984 年作成 *Chevron* 判決以來，過去 30 年美國行政法學界耗費無數心力在探討行政機關法律解釋的司法審查標準。其中，*Chevron* 的第一階審查要求法院探究國會是否已經針對特定問題在法條文字內表明其意旨。此一審查後來成為立法史解釋和文義解釋交鋒的主要戰場。在 Scalia 大法官高舉文本主義旗幟進入聯邦最高法院前，美國法律解釋因襲傳統，綜合採用各種解釋方法，但以立法意圖（legislative intent）為主。尤其是在 Henry Hart 和 Albert Sacks 創建的「法律過程學派」（legal process school）影響之下，美國法律學界幾乎一面倒地接受法律解釋就是闡明立法目的（legislative purpose）的論理過程²²¹。雖然立法者意圖和立法目的有所區別，前者以立法者的主觀認知為依據，後者以法律所呈現出來的客觀目的為主，但是對於文本主義來說，這些其實都是司法者自己建構出來的文義。文本主義援引社會科學家對於國會政治的研究，指出立法者並非單一人，

²¹⁹ Glen Staszewski, *Political Reasons, Deliberative Democracy, and Administrative Law*, 97 IOWA L. REV. 849 (2012).

²²⁰ Gillian E. Metzger, *Embracing Administrative Common Law*, 80 GEO. WASH. L. REV. 1293 (2012). Jack M. Beermann, *Common Law and Statute Law in Administrative Law*, 63 ADMIN. L. REV. 1 (2011). WILLIAM N. ESKRIDGE, JR. & JOHN FEREJOHN, *A REPUBLIC OF STATUTES: THE NEW AMERICAN CONSTITUTION* (2013).

²²¹ William N. Eskridge, Jr. & Philip P. Fricky, *An Historical and Critical Introduction to the Legal Process*, in Henry M. Hart, Jr. & Albert M. Sacks, *THE LEGAL PROCESS: BASIC PROBLEMS IN THE MAKING AND APPLICATION OF LAW* xci-xcii, cxxviii-cxxxiv (1994).

而是數百人，每個立法者對系爭條文的意見不見得一樣，如何可能探究出單一立法者意旨？立法目的更經常是很抽象、難以確定的，許多法條是立法過程中已經經過利益團體施壓、法案交換、法案助理不斷修改才形成，往往無法掌握清晰的立法目的。文本主義者認為，採用目的性解釋的法院經常只是要透過目的性解釋，偷渡自己偏好的政策選項而已，違反了權力分立原則，以不具有民主正當性的法院來取代政治上可課責的政治部門作出最終決定。在文本主義的影響下，*Chevron* 第一階的審查漸漸脫離當初判決所說的「採取各種傳統的解釋工具」，而變成是以非常形式的文義解釋為主。

Chevron 判決的主要爭點正是〈潔淨空氣法〉是否允許環保署以「總量管制」(bubble) 的方式，來管制工廠廠區的空污排放問題。事實上，〈潔淨空氣法〉是一部非常複雜且需要大量科學專業技術知識才能掌握、運作的法律。法院在解釋〈潔淨空氣法〉時，倘若像文本主義一般採取字典解釋法，恐怕會產生不可想像的管制災難。在此同時，許多行政法學者也批評前述法律解釋論戰完全忽略行政機關本身的法律解釋究竟有何特性。Peter Strauss 認為行政機關因為經常參與國會立法的過程，對於法律如何形成，有著第一手的認識，因此在解釋法律時，應該參酌立法史的相關資料，從其行政專業的角度來進行解釋。Jerry Mashaw 更進一步區分出司法部門和行政機關在進行法律解釋時，有十種功能上和結構上的重大差異。他更進一步指出 *Chevron* 的二階審查結構蘊含了「退讓的悖論」(paradox of deference)，也就是說從後設的角度來看，第一階所質問的「法條文字是否模糊」終究是由法院來判斷。換言之，即便是文本主義者運用字典等文義解釋方法，仍舊是由法院來決定文義到底有無模糊。是否退讓，全繫諸法院的判斷，並非在判斷之前就可以得到答案。

本文透過 *Duke Energy* 和 *Mass. v. EPA* 這兩個同樣涉及〈潔淨空氣法〉的聯邦最高法院判決，檢驗上述法律解釋理論的爭論。如果按照文本主義者的主張，*Duke Energy* 當中「預防嚴重惡化」(PSD) 機制的「改建」，理所當然要依照法條白紙黑字的指引，準用「新污染源功能標準」(NSPS) 對於「改建」的定義，從而聯邦環保署不能針對這兩套機制，訂出不同的管制標

準。而在 *Mass. v. EPA* 中，〈潔淨空氣法〉對於聯邦環保署是否有職權管制溫室氣體，法條文字意義不明確，應該尊重行政機關基於其專業而作之判斷。

然而，這兩個判決都推翻文本主義的主張。在 *Duke Energy* 中，聯邦最高法院認為，從當初〈潔淨空氣法〉的修法歷程和資料來看，如果 PSD 機制採取 NSPS 的「改建」定義，形同廢除整個 PSD 機制。法院認為聯邦環保署對於「改建」分別作出兩種管制標準，是符合立法目的的作為，因此尊重其法律解釋。而在 *Mass. v. EPA*，法院認為〈潔淨空氣法〉的立法目的至臻明確，聯邦環保署署長若認為某一污染物質將危害美國人民的健康福祉和公共衛生，就應該採取管制措施。根據 Jack Beermann 的研究，法院要求聯邦環保署必須針對法條規定的要件，進行是否制定行政命令的考量，此即以國會明確的指示為核心（congressional primacy）。Jody Freeman 和 Adrian Vermeule 更認為聯邦最高法院在本判決中採取的「避免切除」（anticircumvention）原則，展現了高強度的目的性解釋。

如同許多學者指出，法律解釋理論涉及的不只是論理法則，而是權力分立理論和民主理論。*Chevron* 判決所引發的法律解釋狂潮（orgy of statutory interpretation），其實反映了美國在 1980 年代以降，對於民主政治的理解出現重大分歧。文本主義其實是對於聯邦最高法院在 1970 年代所展現司法積極主義（judicial activism）的一種反彈，希望透過字面意義的束縛，提倡所謂的「司法自制」理論。但是，如同 Thomas Merrill 的論文指出，文本主義的判決並非當然就遵循「司法自制」，經常可以發現文本主義的解釋結果反而讓法官取得更多的權力，推展其保守主義的進程。在此同時，目的性解釋捲土重來，提倡公共理性的法律論辯，不以單一權力機關對於法律的詮釋為最終依據，而是將法律解釋視為民主政治的競技場。行政部門可依其參與國會立法過程及行政專業作出法律解釋，司法部門亦可基於「校準」民主政治的原則，當行政部門的法律解釋偏離了國會制定法律的宏觀目的時，拒絕行政機關的法律解釋。本文所分析的兩個判決即符合此一目的性解釋理論所揭櫫的原則，*Duke Energy* 中的聯邦環保署在符合〈潔淨空氣法〉的立法目的下所做的專業決定，即獲得法院的尊重；而 *Mass. v. EPA* 中的聯邦環保署因

為納入了國會並未要求的考量，其法律解釋已經偏離了國會制定〈潔淨空氣法〉的目的，因此法院介入，宣告其解釋無效。目的性解釋和文本主義的爭論雖然並未完全結束，但可預見地，至少在行政法領域，目的性解釋已經成為法院在適用 *Chevron* 原則時的重要基礎。聯邦最高法院從文本主義轉向目的性解釋，也象徵其從形式主義的權力分立模式轉向制度動態平衡的權力分立模式，重塑 *Chevron* 判決所蘊含的司法退讓原則，讓法院在民主政治的動態過程中扮演更衡平的角色。

參考文獻

一、中文部分

- 李建良（2004）。〈環境行政程序的法制與實務：以「環境影響評估法」為中心〉，《月旦法學雜誌》，104 期，頁 45-67。
- 林子儀（2009）。〈審判獨立與行政釋示：法官是否應受主管機關釋示之拘束？〉，收於：葉俊榮（編），《法治的開拓與傳承：翁岳生教授的公法世界》，頁 55-80。台北：元照。
- 張文貞（2014）。〈解釋法律的權威：行政法院的挑戰與回應〉，收於：葉俊榮（編），《轉型中的東亞法院：基本形貌、紛爭解決與行政治理》，頁 339-376。台北：國立臺灣大學出版中心。
- 湯德宗（1987）。〈美國空氣汙染管制策略之研究〉，《政大法學評論》，35 期，頁 297-333。
- （1990）。《美國環境法論集》。台北：自刊。
- （2003）。《行政程序法論》。台北：元照。
- （2005）。《權力分立新論 卷一：憲法結構與動態平衡》。台北：元照。
- （2006）。〈行政程序法〉，收於：翁岳生（編），《行政法》，頁 25-155，台北：元照。
- 葉俊榮（1990）。〈論環境政策上的經濟誘因：理論依據〉，《臺大法學論叢》，20 卷 1 期，頁 87-111。doi: 10.6199/NTULJ.1990.20.01.04
- （2001）。《環境理性與制度抉擇》。台北：自刊。
- （2006）。〈行政命令〉，收於：翁岳生（編），《行政法》，頁 389-474。台北：元照。
- （2014）。〈氣候變遷與行政法的轉型〉，收於：葉俊榮（編），《氣候變遷的制度因應：決策、財務與規範》，頁 235-259。台北：國立臺灣大學出版中心。

二、英文部分

- Ackerman, B. A., & Hassler, W. T. (1980). Beyond the New Deal: Coal and the Clean Air Act. *Yale Law Journal*, 89(8), 1466-1571. doi: 10.2307/795868
- Adler, J. H. (2007). Massachusetts v. EPA Heats Up Climate Policy No Less than Administrative Law: A Comment on Professors Watts and Wildermuth. *Northwestern University Law Review Colloquy*, 102, 1-54. Retrieved from http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1101&context=nulr_online
- Bamberger, K. A., & Strauss, P. L. (2009). Chevron's Two Steps. *Virginia Law Review*, 95, 611-625.
- Barron, D. J., & Kagan, E. (2001). Chevron's Nondelegation Doctrine. *Supreme Court Review*, 2001, 201-265.
- Beermann, J. M. (2009). The Turn Toward Congress in Administrative Law. *Boston University Law Review*, 89, 727-763.
- (2011). Common Law and Statute Law in Administrative Law. *Administrative Law Review*, 63, 1-30.
- Bressman, L. S. (2011). Reclaiming the Legal Fiction of Congressional Delegation. *Virginia Law Review*, 97, 2009-2050.
- Breyer, S. (2010). *Making Our Democracy Work: A Judge's View*. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Breyer, S. G., Stewart, R. B., Sunstein, C. R., Vermeule, A., & Herz, M. (2011). *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases* (7th ed.). New York, NY: Wolters Kluwer Law & Business.
- Calabresi, G. (1985). *A Common Law for the Age of Statutes*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cannon, J. Z. (2007). The Significance of Massachusetts v. EPA. *Virginia Law Review In Brief*, 93, 53-249.

- Cass, R. A. (2007). Massachusetts v. EPA: The Inconvenient Truth About Precedent. *Virginia Law Review in Brief*, 93, 75-84.
- Cross, F. B. (2009). *The Theory and Practice of Statutory Interpretation*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Doremus, H., Lin, A. C., Rosenberg, R. H., & Schoenbaum, T. J. (2008). *Environmental Policy Law: Problems, Cases and Readings* (5th ed.). New York, NY: Foundation Press.
- Easterbrook, F. H. (1983). Statutes' Domains. *University of Chicago Law Review*, 50(2), 533-552. doi: 10.2307/1599501
- Edwards, B. E. (2008). Environmental Defense v. Duke Energy Corporation. *Columbia Journal of Environmental Law*, 33, 197-214.
- Eskridge, W. N. Jr. (1990). The New Textualism. *UCLA Law Review*, 37, 621-691.
- Eskridge, W. N. Jr., & Baer, L. E. (2008). The Continuum of Deference: Supreme Court Treatment of Agency Statutory Interpretations from Chevron to Hamdan. *Georgetown Law Journal*, 96, 1083-1226.
- Eskridge, W. N. Jr., & Ferejohn, J. (2013). *A Republic of Statutes: The New American Constitution*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Eskridge, W. N. Jr., & Frickey, P. P. (1994). An Historical and Critical Introduction to The Legal Process. In Henry M. Hart, Jr. & Albert M. Sacks, *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law* (pp. xci-xcii, cxxviii-cxxxiv). New York, NY: Foundation Press.
- Eskridge, W. N. Jr., Frickey, P., & Garrett, E. (2004). *Cases and Materials on Legislation, Statutes and the Creation of Public Policy* (3rd ed.). St. Paul, MN: West Pub. Co.
- Eskridge, W. N. Jr., Frickey, P. P., & Garrett, E. (2006). *Legislation and Statutory Interpretation*. Westbury, NY: Foundation Press.

- Eskridge, W. N. Jr., & Frickey, P. J. (1990). Statutory Interpretation as Practical Reasoning. *Stanford Law Review*, 42(2), 321-384. doi: 10.2307/1228963
- Farber, D. A., & Frickey, P. P. (1991). *Law and Public Choice: A Critical Introduction*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Farber, D. A., Freeman, J., & Carlson, A. E. (2009). *Cases and Materials on Environmental Law* (8th ed.). St. Paul, MN: Thomson Reuters.
- Freeman, J., & Vermeule, A. (2007). Massachusetts v. EPA: From Politics to Expertise. *Supreme Court Review*, 2007, 51-110.
- Garrett, E. (2008). Legislation and Statutory Interpretation. In K. E. Whittington, R. D. Kelemen, & G. A. Caldeira (Eds.), *Oxford Handbook of Law & Politics* (pp. 360-377). New York, NY: Oxford University Press. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199208425.003.0020
- Gilmore, G. (1977). *The Ages of American Law*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Gluck, A. R. (2014). What 30 Years of Chevron Teach Us about the Rest of Statutory Interpretation. *Fordham Law Review*, 83, 607-632.
- Greenawalt, K. (2004). Constitutional and Statutory Interpretation. In J. L. Coleman, K. E. Himma, & S. J. Shapiro (Eds.), *The Oxford Handbook of Jurisprudence and Philosophy of Law* (pp. 268-310). New York, NY: Oxford University Press.
- Gremillion, T. (2007). Environmental Defense v. Duke Energy Corporation. *Harvard Environmental Law Review*, 31, 333-348.
- Hansen, J., Sato, M., Ruedy, R., Lo, K., Lea, D. W., & Medina-Elizade, M. (2006). Global Temperature Change. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 103(39), 14288-14293. doi: 10.1073/pnas.0606291103
- Hart, H. M., & Sacks, A. M. (1994). *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law*. Westbury, NY: Foundation Press.

- Harvard Law Review. (2006). D.C. Circuit shields environmental protection agency from making controversial determination of climate endangerment – Massachusetts v. EPA, 415 F.3d 50 (D.C. Cir.), reh'g en banc denied, 433 F.3d 66 (D.C. Cir. 2005). *Harvard Law Review*, 119, 2620-2627.
- Herz, M. (1991). Textualism and Taboo: Interpretation and Deference for Justice Scalia. *Cardozo Law Review*, 12, 1663-1683.
- (2009). Purposivism and Institutional Competence in Statutory Interpretation *Michigan State Law Review*, 2009, 89-122.
- Hsu, S.-L. (2001). Reducing Emissions from the Electricity Generation Industry: Can We Finally Do It?. *Tulane Environmental Law Journal*, 14, 427-462.
- IPCC (2007). Climate Change 2007: Synthesis Report. *IPCC Fourth Assessment Report*, 26-73. Retrieved from http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf.
- Manning, J. F. (2010). Second-Generation Textualism. *California Law Review*, 98, 1287-1318.
- Manning, J. F. & Stephenson, M. C. (2010). *Legislation and Regulation*. New York, NY: Foundation Press.
- Martin, N. L. (2004). The Reform of New Source Review: Toward a More Balanced Approach. *Stanford Environmental Law Journal*, 23, 351-383.
- Mashaw, J. L. (1991). Textualism, Constitutionalism, and the Interpretation of Federal Statutes. *William and Mary Law Review*, 32, 827-845.
- (2005). Norms, Practices, and the Paradox of Deference: A Preliminary Inquiry Into Agency Statutory Interpretation. *Administrative Law Review*, 57, 501-542.
- (2007). Agency-Centered or Court-Centered Administrative Law: A Dialogue with Richard Pierce on Agency Statutory Interpretation. *Administrative Law Review*, 59, 889-904.

- Merrill, T. W. & Hickman, K. E. (2001). Chevron's Domain. *Georgetown Law Journal*, 89, 833-921.
- Merrill, T. W. (1994). Textualism and the Future of the Chevron Doctrine. *Washington University Law Quarterly*, 72, 351-376.
- Metzger, G. E. (2012). Embracing Administrative Common Law. *George Washington Law Review*, 80, 1293-1370.
- Oren, C. N. (1988). Prevention of Significant Deterioration: Control-Compelling Versus Site-Shifting. *Iowa Law Review*, 74, 1-1261.
- (1990). Detail and Delegation: A Study in Statutory Specificity. *Columbia Journal of Environmental Law*, 15, 143-240.
- Petersen, R. (2007). Environmental Defense v. Duke Energy Corp.: Administrative and Procedural Tools in Environmental Law. *Environmental Law Digest*, 2007, 1-10. Retrieved from <http://law.wlu.edu/deptimages/Environmental%20Law%20Digest/Ryan%20article%20final%20draft%20%28Duke%20energy%29%20edited.pdf>
- Pierce, R. J. Jr., & Weiss, J. A. (2011). An Empirical Study of Judicial Review of Agency Interpretations of Agency Rules. *Administrative Law Review*, 63, 515-523.
- Pierce, R. J. Jr. (2007). How Agencies Should Give Meaning to the Statutes They Administer: A Response to Mashaw and Strauss. *Administrative Law Review*, 59, 197-205.
- Pildes, R. H. (2003-2004). The Role of Legislation in the Field of Public Law. *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, 7, 1-2.
- Plater, Z. J., Abrams, R. H., Graham, R. L., Heinzerling, L., Wirth, D. A., & Hall, N. D. (2010). *Environmental Law and Policy: Nature, Law and Society* (4th ed.). New York, NY: Wolters Kluwer Law & Business.

- Pollack, L. W. (1968). Legal Boundaries of Air Pollution Control: State and Local Legislative Purpose and Techniques. *Law and Contemporary Problems*, 33(2), 331-357. doi: 10.2307/1190922
- Posner, E. A., & Weisbach, D. (2010). *Climate Change Justice*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Posner, R. A. (1983). Statutory Interpretation: in the Classroom and in the Courtroom. *The University of Chicago Law Review*, 50(2), 800-822. doi: 10.2307/1599510
- (1985). *The Federal Courts: Crisis and Reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Robertson, H. G. (1995). If Your Grandfather Could Pollute, So Can You: Environmental “Grandfather Clauses” and Their Role in Environmental Inequity. *Catholic University Law Review*, 45, 131-180.
- Rubin, E. L. (1989). Law and Legislation in the Administrative State. *Columbia Law Review*, 89(3), 369-426. doi: 10.2307/1122862
- Scalia, A. (1989). Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law. *Duke Law Journal*, 1989 (3), 511-521. doi: 10.2307/1372576
- Schacter, J. S. (1995). Metademocracy: The Changing Structure of Legitimacy in Statutory Interpretation. *Harvard Law Review*, 108(3), 593-663. doi: 10.2307/1341917
- Seidenfeld, M. (2014). A “Process Failure” Theory of Statutory Interpretation. *William & Mary Law Review*, 56, 467-530.
- Starr, K. W. (1986). Judicial Review in the Post-Chevron Era. *Yale Journal on Regulation*, 3, 283-312.
- Staszewski, G. (2009). Introduction to Symposium on Administrative Statutory Interpretation. *Michigan State Law Review*, 2009, 1-6.
- (2012). Political Reasons, Deliberative Democracy, and Administrative Law. *Iowa Law Review*, 97, 849-912.

- (2013). Statutory Interpretation As Contestatory Democracy. *William and Mary Law Review*, 55, 221-304.
- Stavins, R. N. (2006). Vintage-Differentiated Environmental Regulation. *Stanford Environmental Law Journal*, 25, 29-63.
- Stephenson, M. C. & Vermeule, A. (2009). Chevron Has Only One Step. *Virginia Law Review*, 95, 597-609.
- Stewart, R. B. (1976). The Development of Administrative and Quasi-Constitutional Law in Judicial Review of Environmental Decision Making: Lessons from the Clean Air Act. *Iowa Law Review*, 62, 713-769.
- Strauss, P. L. (1990). When the Judge Is Not the Primary Official with Responsibility to Read: Agency Interpretation and the Problem of Legislative History. *Chicago-Kent Law Review*, 66, 321-353.
- (2012). “Deference” is Too Confusing: Let’s Call Them “Chevron Space” and “Skidmore Weight”. *Columbia Law Review*, 112, 1143-1173.
- Sugar, M. (2007). Massachusetts v. Environmental Protection Agency. *Harvard Environmental Law Review*, 31, 531-544.
- Sunstein, C. R. (1989). Interpreting Statutes in the Regulatory State. *Harvard Law Review*, 103(2), 405-508. doi: 10.2307/1341272
- (1998). Is Tobacco a Drug? Administrative Agencies as Common Law Courts. *Duke Law Journal*, 47(6), 1013-1069. doi: 10.2307/1373030
- (1999). Is the Clean Air Act Unconstitutional? *Michigan Law Review*, 98(2), 303-394. doi: 10.2307/1290342
- (2006). Beyond Marbury: The Executive’s Power To Say What the Law Is. *Yale Law Journal*, 115(9), 2580-2610. doi: 10.2307/20455706
- (2006). Chevron Step Zero. *Virginia Law Review*, 92, 187-249.
- Terwilliger, P. (2008). Environmental Defense v. Duke Energy Corp: Why Pollution Is Still Pollution During Non-Business Hours. *Great Plains Natural Resources Journal*, 12, 171-184.

- Wald, P. M. (1983). Some Observations on the Use of Legislative History in the 1981 Supreme Court Term. *Iowa Law Review*, 68, 195-216.
- Watts, K. A., & Wildermuth, A. J. (2007). Massachusetts v. EPA: Breaking New Ground on Issues Other than Global Warming. *Northwestern University Law Review Colloquy*, 102, 1029-1046. Retrieved from <http://www.law.northwestern.edu/lawreview/Colloquy/2007/17/>
- Weisberg, R. (1983). The Calabresian Judicial Artist: Statutes and the New Legal Process. *Stanford Law Review*, 35(2), 213-257. doi: 10.2307/1228663

**Interpreting “Clean Air”: Legislative Purpose, Agency
Interpretation, and Judicial Review in American
Administrative Law through the Lens of *Duke Energy* (2007)
and *Massachusetts v. EPA* (2007)**

Cheng-Yi Huang^{*}

Abstract

Since the U.S. Supreme Court’s decision in *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* (1984), theories of and debates over statutory interpretation has been blossoming in the past three decades. Step one of *Chevron* asks the reviewing court to decide whether Congress has expressed its choices through the language of statutes. Therefore, relentless efforts have been made to excavate meanings of statutory language. Textualism has its heyday in the 1980s and the 1990s since Justice Scalia was nominated to the bench. In the view of textualists, purposive interpretation resorting to legislative history gives judges leverage to exert their own preference over policies. A textualist’s reading of statutes would conform to the doctrine of judicial deference mostly compatible with *Chevron*. However, the Supreme Court has gradually returned to the approach of legislative history in recent years through a series of decisions overruling the executive branch’s overreaching or underreaching reading of statutes. This paper postulates this trend by analysis of two important environmental law cases, *Duke Energy* and *Mass. v EPA*. Clean Air Act is said to be the most complicated regulatory law in the United States. Considering the complexity of scientific knowledge and policy discretion in this area, the court rebutted the use of textualist interpretation of statutory language and detailed the history of legislative process to recover the purpose of the legislation. The

^{*} Associate Research Professor, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica.
E-mail: chengyi@sinica.edu.tw

resurgence of legislative history interpretation represents the court's changing of its view of separation of powers from the formal one to the structural and functional dynamics of powers.

Keywords: statutory interpretation, Chevron deference, agency expertise, purposivism, textualism, Clean Air Act, global warming, democratic theory, separation of powers