原文第 1 页 · 中文译文

1
（滑页意见书）
2023年10月开庭期

判词摘要

注：在可行的情况下，判词摘要（前注）将与本意见书同时发布，本案即如此处理。判词摘要不构成本院意见的任何部分，而是由判决汇编者为方便读者而编写。参见 United States v. Detroit Timber & Lumber Co., 200 U. S. 321, 337。

美国最高法院

判词摘要

LOPER BRIGHT ENTERPRISES 等诉 RAIMONDO，
商务部长，等。

调卷令申请针对美国哥伦比亚特区巡回上诉法院

第22 – 451号。2024年1月17日辩论——2024年6月28日判决*

本院在这些案件中准许调卷令，仅限于以下问题：Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U. S. 837，是否应予推翻或澄清。根据Chevron原则，法院有时被要求遵从行政机关对其所管理法律的“ 可允许的 ”解释——即使审查法院对法律的解读不同。Id., at 843。在以下各案中，审查法院适用Chevron框架，就申请人针对国家海洋渔业局依据Magnuson-Stevens Act, 16 U. S. C. § 1801 et seq. 颁布的一项规则提出的挑战，作出了有利于政府的裁决，该法纳入了Administrative Procedure Act（APA），5 U. S. C. § 551 et seq.

判决：Administrative Procedure Act要求法院在裁定行政机关是否在其法定权限内行事时行使独立判断，法院不得仅因法律存在歧义而遵从行政机关对法律的解释；Chevron被推翻。第7 – 35页。

(a) 宪法第三条赋予联邦司法机构裁决“ 案件 ”和“ 争议 ”——对当事方具有后果的具体纠纷——的责任和权力。制宪者认识到，法官在解决这些纠纷时必然适用的法律并不总是清晰的，但设想

———————
*与第22 – 1219号，Relentless, Inc., et al. v. Department of Commerce, et al. 一并审理，调卷令申请针对美国第一巡回上诉法院。

2
LOPER BRIGHT ENTERPRISES 诉 RAIMONDO

判词摘要

最终的“ 法律解释 ”将是“ 法院适当且特有的职权范围 ”。《联邦党人文集》第78篇，第525页（A. Hamilton）。正如Marshall首席大法官在Marbury v. Madison这一奠基性判决中所宣告的，“ 明确地说，司法部门的职权和职责就是说明法律是什么。 ”1 Cranch 137, 177。在Marbury之后的数十年中，当某一制定法的含义成为争点时，司法角色是“ 解释国会法案，以确定当事方的权利。 ”Decatur v. Paulding, 14 Pet. 497, 515。

然而，本院从一开始就认识到，行使独立判断往往包括对行政部门对联邦制定法的解释给予应有的尊重。当行政部门的解释与制定法的颁布大致同时作出并长期保持一致时，这种尊重被认为尤其必要。本院还仅仅因为“ 相关官员通常是能干之人，且精通该主题 ”，可能起草了所涉法律，而对行政部门的解释给予“ 最尊重的考虑 ”。United States v. Moore, 95 U. S. 760, 763。“ 尊重 ”也仅此而已。行政部门的观点可以为司法机关的判断提供参考，但不能取代它。“ 在[法院]自己的判断……与其他高级官员的判断不同的案件中 ”，法院“ 无权放弃或让渡该判断。 ”United States v. Dickson, 15 Pet. 141, 162。

在New Deal时期发生的“ 行政程序的迅速扩张 ”期间，United States v. Morton Salt Co., 338 U. S. 632, 644，本院常常将行政机关对事实的认定视为对法院具有约束力，前提是存在“ 支持该认定的证据 ”，St. Joseph Stock Yards Co. v. United States, 298 U. S. 38, 51。但本院并未将类似的遵从延伸至行政机关对法律问题的裁断。“ 对制定法含义的解释，在适用于可司法裁决的争议时 ”，仍然“ 专属于司法职能 ”。United States v. American Trucking Assns., Inc., 310 U. S. 534, 544。本院还继续指出，行政部门的知情判断可以享有“ 重大权重 ”。Id., at 549。本院指出，“ 这种判断在特定案件中的权重 ”将“ 取决于其审议中所体现的周全性、其推理的有效性、其与先前和后来声明的连贯性，以及所有赋予其说服力（如果缺乏控制力）的因素。 ”Skidmore v. Swift & Co., 323 U. S. 134, 140。

在此期间，本院偶尔在认定某一特定制定法授权行政机关决定某一宽泛的制定法术语如何适用于行政机关所认定的事实后，适用遵从性审查

判词摘要

该机关。参见 Gray v. Powell, 314 U. S. 402；NLRB v. Hearst Publications, Inc., 322 U. S. 111。但这种遵从性审查——本院在适用上远非一致——仅限于以事实为限的裁断。而且本院并未声称要重塑长期以来对法律问题的司法处理方式。相反，本院宣告：“ 毫无疑问，制定法解释问题……应由法院解决，并对那些负有管理所涉制定法特殊职责者的判断给予适当权重。 ” Id., at 130 – 131。因此，在New Deal时期或其之前，没有任何东西类似于本院数十年后根据Chevron开始适用于各类行政机关制定法解释的遵从规则。第7 – 13页。

(b) 国会于1946年颁布APA，“ 作为对行政官员的制约，否则他们的热情可能使他们走向设立其职位的立法未曾设想的过度行为。 ” Morton Salt, 338 U. S., at 644。APA规定了行政机关行为的程序，并界定了对此类行为进行司法审查的基本轮廓。并且，它为行政案件编纂了一个平凡却基本的命题，该命题反映在可追溯至Marbury的司法实践中：法院通过适用自己的判断来决定法律问题。就此处相关而言，APA规定，法院而非行政机关将裁决在审查行政机关行为时产生的“ 所有相关法律问题 ”，5 U. S. C. § 706（着重号为后加）——即使涉及有歧义的法律。尽管APA规定对行政机关的政策制定和事实认定进行遵从性司法审查，但它并未规定法院在回答这些法律问题时采用任何遵从标准。参见 § § 706(2)(A), (E)。并且，通过指示法院“ 解释宪法和制定法条款 ”而不在两者之间作区分，§ 706明确表明，行政机关对制定法的解释——如同行政机关对宪法的解释——无权获得遵从。APA的历史和多位受尊敬评论者的同期观点强调了其文本的明确含义。

法院在确定制定法条款含义时行使独立判断，符合APA，可以——正如它们从一开始所做的那样——寻求负责实施特定制定法者的解释的帮助。参见Skidmore, 323 U. S., at 140。而当对制定法的最佳解读是其将裁量权授予行政机关时，审查法院在APA下的角色一如既往，是独立解释制定法并在宪法限制范围内实现国会的意志。法院通过承认宪法性授权、确定所授权力的边界，并确保行政机关在这些边界内进行了“ ‘ 有理由的决策 ’ ”，来履行该角色。Michigan v. EPA, 576 U. S. 743, 750（引用Allentown Mack Sales &

判词摘要

Service, Inc. v. NLRB, 522 U. S. 359, 374）。通过这样做，法院维护了APA所采纳的司法职能的传统概念。第13 – 18页。

(c) Chevron要求审查行政机关行为的法院所遵循的遵从，无法与APA相协调。第18 – 29页。

(1) Chevron于1984年由仅六名大法官的法定人数作出，引发了与传统司法处理方式的显著偏离，传统方式是对每部制定法进行独立审查以确定其含义。该案的问题是Environmental Protection Agency（EPA）的一项法规是否与Clean Air Act中使用的“ stationary source ”一词相一致。467 U. S., at 840。为回答该问题，本院阐明并采用了一种如今广为人知的、广泛适用于审查行政机关行为的两步法。第一步是辨别“ 国会是否已直接针对所涉确切问题表态。 ”Id., at 842。本院解释称，“ 如果国会意图明确，事情到此为止 ”，ibid.，因此法院应“ 拒绝与明确国会意图相悖的行政解释 ”，id., at 843, n. 9。但在“ 制定法对所涉具体问题沉默或有歧义 ”的案件中，审查法院不能“ 简单地将自己的解释强加于制定法，如同在没有行政解释的情况下所必需的那样。 ”Id., at 843（脚注省略）。相反，在Chevron第二步，如果行政机关提供了“ 对制定法的可允许的解释 ”，法院必须遵从该机关，ibid.，即使那不是“ 如果该问题最初在司法程序中产生时法院本会得出的解读 ”，ibid., n. 11。采用这一新标准，本院认定国会并未以必要的“ 具体程度 ”处理所涉问题，且EPA的解释“ 有权获得遵从 ”。Id., at 865。

尽管法院起初并未将Chevron案视为其注定要成为的分水岭判决，但法院和上诉法院很快便在其涉及机构权限法定问题的案件中例行援引其框架作为 governing standard。法院最终认定，Chevron案基于“ 一项推定，即国会在为机构实施而制定的法律中留下模糊之处时，理解该模糊之处将首先且首要由机构解决，并希望机构（而非法院）拥有该模糊之处所允许的任何程度的自由裁量权。 ”Smiley v. Citibank (South Dakota), N. A., 517 U. S. 735, 740 – 741。第18 – 20页。

(2) Chevron案及法院任何后续判决均未试图将其框架与《行政程序法》相协调。Chevron案违背了《行政程序法》的命令，即“ 复审法院 ”——而非其行为受复审的机构

摘要

应“ 裁决所有相关法律问题 ”并“ 解释……法定条款 ”。§ 706（强调 added）。它要求法院忽视而非遵循“ 法院若按《行政程序法》要求行使独立判断本会达成的解读 ”。Chevron, 467 U. S., at 843, n. 11。Chevron案坚持的不仅仅是历史上给予行政部门解释的“ 尊重 ”；它要求法院机械地给予机构解释具有约束力的遵从，包括那些随时间推移而不一致的解释，见同上，at 863，甚至当先前存在的司法先例认为模糊的法规意味着其他内容时也是如此，National Cable & Telecommunications Assn. v. Brand X Internet Services, 545 U. S. 967, 982。该制度与《行政程序法》所规定的历史悠久的做法截然相反。

Chevron案不能通过推定法定模糊之处是对机构的隐含授权来与《行政程序法》相协调。该推定并不接近现实。法定模糊之处不一定反映国会意图由机构而非法院解决由此产生的解释问题。许多或大多数法定模糊之处可能是无意的。当法院在不涉及机构解释或授权委托的案件中面对法定模糊之处时，它们并不会以某种方式被免除独立解释法规的义务。在此类案件中，法院不是宣布某一方的解读“ 可允许 ”，而是使用其掌握的一切工具来确定法规的最佳解读并解决模糊之处。但在机构案件中，如同在任何其他案件中一样，同样存在最佳解读——“ 法院若无机构介入本会达成的解读 ”。Chevron, 467 U. S., at 843, n. 11。因此，谈论一种并非法院在适用所有相关解释工具后认为最佳的“ 可允许 ”解释是毫无意义的。

也许最根本的是，Chevron案的推定是错误的，因为机构在解决法定模糊之处方面没有特殊能力。法院有。制宪者预计法院会经常面对法定模糊之处，并期望法院通过行使独立法律判断来解决它们。Chevron案严重错误地认定，仅仅因为涉及行政解释，调查就根本不同。传统法定解释工具的要点正是解决法定模糊之处。当模糊之处涉及机构自身权力的范围时——也许这是最不适合向机构让权的情形——这一点同样适用。第21 – 23页。

(3) 政府回应称，国会通常必须意图由机构解决法定模糊之处，因为机构对其管理的法规具有主题专业知识；

摘要

因为遵从机构据称促进联邦法律的统一解释；并且因为解决法定模糊之处可能涉及最好留给政治行为者而非法院的政策制定。见第22 – 1219号案件被上诉人简报，第16 – 19页。但这些考虑因素均不能证明Chevron案对国会意图的宽泛推定是合理的。

正如法院最近指出的，与监管计划相关的解释问题“ 可能更自然地属于法官的职权范围 ”而非机构的。Kisor v. Wilkie, 588 U. S. 558, 578。然而，根据Chevron案宽泛的遵从规则，各种模糊之处都会触发遵从，即使在几乎不涉及机构技术主题专业知识的案件中也是如此。而且，即使模糊之处恰好涉及技术事项，也不能推断国会已将权威解释法规的权力从法院手中夺走并交给机构。国会期望法院处理技术性法定问题，而在Chevron案之前，法院在机构案件中处理此类问题并无问题。毕竟，特别是在机构案件中，复审法院将利用机构的“ 经验体系和知情判断 ”以及其他信息来完成任务。Skidmore, 323 U. S., at 140。机构对法规的解释“ 不能约束法院 ”，但“ 在其基于[机构]专业知识范围内的事实前提的程度上 ”可能特别具有信息性。Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms v. FLRA, 464 U. S. 89, 98, n. 8。将最终解释权委托给机构并非确保法定模糊之处的解决充分了解主题专业知识的必要之举。

对联邦法律统一解释的渴望也不能证明Chevron案是合理的。目前尚不清楚Chevron原则整体上实际在多大程度上促进了这种统一性，而且无论如何，我们认为没有理由推定国会为了统一而统一，而非为了正确解释其颁布的法律而偏好统一性。

最后，认为解释模糊法定条款等同于适合政治行为者而非法院的政策制定的观点尤其错误，因为它基于对司法角色的深刻误解。解决法定模糊之处涉及法律解释，而该任务不会仅仅因为法院有“ 机构可以依靠 ”就突然变成政策制定。Kisor, 588 U. S., at 575。法院解释法规，无论背景如何，都基于传统法定解释工具，而非个人政策偏好。为了不介入留给政治部门的自由裁量政策制定，法官只需履行《行政程序法》下的义务，独立识别和尊重此类权力委托，监管这些委托的外部法定边界，并确保机构行使自由裁量权符合《行政程序法》。

摘要

通过迫使法院转而假装模糊之处必然是委托，Chevron案阻止法官进行判断。第23 – 26页。

(4) 因为Chevron案的正当化推定，正如法院成员经常承认的，是一种虚构，法院在四十年的大部分时间里对Chevron案施加了一个又一个限制。面对由此产生的拜占庭式的前置条件和例外，一些法院干脆绕过了Chevron案或未能遵守其各种步骤和细微差别。就法院而言，自2016年以来，它未根据Chevron案遵从机构的解释。但由于Chevron案仍在有效，诉讼当事人必须继续与之角力，而下级法院——受甚至法院摇摇欲坠的先例约束——可以理解地继续适用它。充其量，Chevron案是对重要问题的分散注意力：法规是否授权被质疑的机构行为？最坏的情况下，它要求法院违反《行政程序法》，将“ 复审法院 ”所负的“ 裁决所有相关法律问题 ”和“ 解释……法定条款 ”的明确责任让给机构。§ 706（强调 added）。第26 – 29页。

(d) 遵循先例原则，即指导司法遵守先例的原则，并不要求法院坚持Chevron案项目。此处最相关的遵循先例考虑因素——“ [先例]推理的质量、其确立规则的可行性……以及对判决的依赖 ”，Knick v. Township of Scott, 588 U. S. 180, 203（引用Janus v. State, County, and Municipal Employees, 585 U. S. 878, 917）——均支持放弃Chevron案。

Chevron案已被证明从根本上错误。它重塑了对机构行为的司法审查，却未与《行政程序法》——规定此类审查如何运作的法规——进行角力。其缺陷从一开始就显而易见，促使法院修订其基础并不断限制其适用。

经验还表明，Chevron案不可行。其框架的定义特征是识别法定模糊之处，但模糊之处的概念一直难以进行有意义的定义。这种印象派且可塑的概念“ 不能作为分配 ”法院和机构之间解释权的“ 日常测试 ”。Swift & Co. v. Wickham, 382 U. S. 111, 125。法院还被迫一次又一次地澄清该原则，只会增加Chevron案的不可行性，而且该原则继续产生困难的阈值问题，如果保留Chevron案，这些问题将进一步复杂化调查。其持续的重要性远非明确，因为法院经常拒绝参与该原则，称其没有区别。

Chevron案也没有培养有意义的依赖。鉴于法院不断修补并最终背离Chevron案，很难看出任何人如何能合理期望法院在任何特定案件中依赖Chevron案或期望它产生可预见的结果。而且，Chevron案不是保护依赖利益，而是肯定性地破坏它们，允许机构改变方向，即使国会未赋予它们这样做的权力。

摘要

很难看出任何人如何能合理期望法院在任何特定案件中依赖Chevron案或期望它产生可预见的结果。而且，Chevron案不是保护依赖利益，而是肯定性地破坏它们，允许机构改变方向，即使国会未赋予它们这样做的权力。

“确保法律不会仅仅反复无常地变化，而是以有原则且可理解的方式发展”的唯一方式，Vasquez v. Hillery, 474 U. S. 254, 265，是本院将Chevron抛在身后。然而，通过推翻Chevron，本院并未对依赖Chevron框架的在先案件提出质疑。那些案件中关于特定机构行为合法的裁判——包括Chevron案本身关于《清洁空气法》的裁判——尽管本院在解释方法上发生了变化，仍受制定法上的遵循先例原则约束。见CBOCS West, Inc. v. Humphries, 553 U. S. 442, 457。仅仅依赖Chevron不能构成推翻此类裁判的“‘特殊正当理由’”。Halliburton Co. v. Erica P. John Fund, Inc., 573 U. S. 258, 266（引用Dickerson v. United States, 530 U. S. 428, 443）。第29 – 35页。

第22 – 451号，45 F. 4th 359及第22 – 1219号，62 F. 4th 621，撤销并发回重审。

ROBERTS, C. J.，发表本院意见，THOMAS、ALITO、GORSUCH、KAVANAUGH和BARRETT大法官加入。THOMAS大法官和GORSUCH大法官分别提交协同意见。KAGAN大法官提交异议意见，SOTOMAYOR大法官加入，JACKSON大法官就其适用于第22 – 1219号案件的部分加入。JACKSON大法官未参与第22 – 451号案件的审议或裁判。

1
引用为：603 U. S. ____ (2024)

本院意见

通知：本意见在发表于《美国判例汇编》之前须经正式修订。请读者将任何排版或其他正式错误通知美国最高法院判例汇编官，地址：Washington, D. C. 20543，pio@supremecourt.gov。
美国最高法院

_____

第22 – 451号和第22 – 1219号

_____

LOPER BRIGHT ENTERPRISES等，
申请人
22 – 451
诉
GINA RAIMONDO，商务部长等

调卷令状来自美国哥伦比亚特区巡回上诉法院

RELENTLESS, INC.等，申请人
22 – 1219
诉
商务部等

调卷令状来自美国第一巡回上诉法院

[2024年6月28日]

ROBERTS首席大法官发表本院意见。

自本院在Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U. S. 837 (1984)案中作出裁判以来，我们有时要求法院遵从机构对其所执行法律的“可允许的”解释——即使审查法院对法律的解读不同。在这些案件中，我们考虑该原则是否应被推翻。

I
我们的Chevron原则要求法院使用两步

框架来解释联邦机构执行的法律。在确定案件满足我们为适用Chevron设定的各项前提条件后，审查法院必须首先评估“ 国会是否已就所涉确切问题直接表态 ”。Id., at 842。如果且仅如果国会意图“ 明确 ”，调查即告结束。Ibid。但如果法院认定“ 法律对所涉具体问题沉默或含糊 ”，则法院必须在Chevron第二步遵从机构的解释，如果该解释“ 基于对法律的可允许的建构 ”。Id., at 843。在我们面前各案的审查法院均适用Chevron框架，以支持政府而解决对同一机构规则的挑战。

A

在1976年之前，不受管制的外国船只在距美国海岸仅12海里的国际水域捕鱼中占据主导地位。见，例如，S. Rep. No. 94 – 459, pp. 2 – 3 (1975)。认识到由此产生的过度捕捞以及对渔业资源进行健全管理的需要，国会制定了《Magnuson-Stevens渔业保护和管理法》（MSA）。见90 Stat. 331（经修订编纂于16 U. S. C. §1801 et seq.）。MSA及后续修正案将美国管辖权扩展至美国领海以外200海里，并对该区域（称为“ 专属经济区 ”）内的“ 所有鱼类 ”主张“ 专属渔业管理权 ”。§1811(a)；见第5030号总统公告，3 CFR 22 (1983 Comp.)；§§101, 102, 90 Stat. 336。国家海洋渔业局（NMFS）根据商务部长的授权执行MSA。

MSA设立了八个区域渔业管理委员会，由沿海各州、渔业利益相关者和NMFS的代表组成。见16 U. S. C.

本院意见

§§1852(a), (b)。各委员会制定渔业管理计划，由NMFS批准并作为最终法规颁布。见§§1852(h), 1854(a)。为服务于该法的渔业保护和管理目标，见§1851(a)，MSA要求这些计划中必须包含某些条款——例如“一种规定年度捕捞限额的机制……其水平应确保不发生过度捕捞”，§1853(a)(15)——见§1853(a)。计划还可包含额外的自由裁量条款。见§1853(b)。例如，计划可以“禁止、限制、设定条件或要求使用特定类型和数量的渔具、渔船或设备”，§1853(b)(4)；“保留渔业可允许生物捕捞量的一部分用于科学研究”，§1853(b)(11)；以及“规定经确定对渔业保护和管理必要且适当的其他措施、要求或条件和限制”，§1853(b)(14)。

与此相关，计划还可要求“在船上搭载一名或多名观察员”，以“为收集渔业保护和管理所需的数据”，§1853(b)(8)。MSA明确规定了必须承担观察员相关费用的三类群体：(1) 在专属经济区内作业的外国渔船（必须搭载观察员），见§§1821(h)(1)(A), (h)(4), (h)(6)；(2) 参与某些有限准入特权计划的船只，该计划施加配额，允许渔民仅捕捞渔业总可允许捕捞量中的特定数量，见§§1802(26), 1853a(c)(1)(H), (e)(2), 1854(d)(2)；以及(3) 北太平洋委员会管辖范围内的船只，全国许多最大和最成功的商业渔业企业在该区域运营，见§1862(a)。在后两种情况下，MSA明确将相关费用上限设定为船只所捕捞鱼类价值的2%或3%。见§§1854(d)(2)(B), 1862(b)(2)(E)。并且一般而言，该法授权

本院意见

部长在“ 向所有者或经营者提供或由其承包的观察员服务所需的任何付款……未获支付 ”时实施“ 制裁 ”。 § 1858(g)(1)(D)。

MSA不包含类似条款来处理大西洋鲱鱼渔民是否可被要求承担计划可能规定的任何观察员相关费用。并且曾有一段时间，NMFS全额资助新英格兰渔业管理委员会在其大西洋鲱鱼渔业计划中要求的观察员覆盖。见79 Fed. Reg. 8792 (2014)。然而在2013年，该委员会提议修订其渔业管理计划，授权其在联邦资金不可用时要求渔民支付观察员费用。数年后，NMFS颁布规则批准了该修订。见85 Fed. Reg. 7414 (2020)。

关于大西洋鲱鱼渔业，该规则创建了一个行业资助计划，旨在确保持有某些类型许可证的船只所进行航次的50%有观察员覆盖。根据该计划，船只代表必须在开始航次前“ 申报进入 ”某一渔业，通知NMFS该航次并宣布船只打算捕捞的物种。如果NMFS确定需要观察员，但拒绝指派政府付费的观察员，则船只必须与政府认证的第三方观察员签约并支付费用。NMFS估计此类观察员的费用最高为每天710美元，使船东的年回报减少最多20%。见id., at 7417 – 7418。

B

申请人Loper Bright Enterprises, Inc.、H&L Axelsson, Inc.、Lund Marr Trawlers LLC和Scombrus One LLC是在大西洋鲱鱼渔业经营的家族企业。2020年2月，他们根据MSA，16 U. S. C. § 1855(f)，挑战该规则，该条纳入

本院意见

《行政程序法》（APA），5 U. S. C. § 551 et seq.。在相关部分，他们主张MSA未授权NMFS强制要求他们为渔业管理计划所要求的观察员付费。地区法院作出有利于政府的简易判决。它认定MSA授权该规则，但指出即使这些申请人的“ 论点足以在成文法文本中引起歧义 ”，根据Chevron，遵从机构的解释也是正当的。544 F. Supp. 3d 82, 107 (DC 2021)；见id., at 103 – 107。

哥伦比亚特区巡回法院的合议庭以分歧意见维持原判。见45 F. 4th 359 (2022)。多数意见处理了MSA的各个条款，并认定NMFS是否可以要求大西洋鲱鱼渔民支付观察员费用并非“ 完全明确 ”。Id., at 366。由于关于国会意图仍存在“ 一些问题 ”，id., at 369，法院进入Chevron第二步，并遵从机构的解释，将其视为对MSA的“ 合理 ”建构，45 F. 4th, at 370。Walker法官在异议意见中认定，国会对于大西洋鲱鱼渔业行业资助观察员的沉默——加上其他渔业和外国船只对此类观察员的明确规定——明确表明NMFS缺乏“ 要求[大西洋鲱鱼]渔民支付海上监测员报酬 ”的权力。Id., at 375。

C

申请人Relentless Inc.、Huntress Inc.和Seafreeze
Fleet LLC拥有两艘在大西洋鲱鱼渔业作业的船舶：F/V Relentless号和F/V Persistence号。1
这些船舶使用小网目底拖网渔具，并可在海上冷冻渔获，因此它们能捕获更多种类的鱼，且比其他船舶航行更长时间（约10至14天，而

———————

1对于任何旱鸭子来说，“ F/V ”只是渔船的名称。

法院意见

通常为2至4天）。因此，它们通常每次航行申报进入多个渔业，以便捕获海洋提供的任何渔获。如果船舶为特定航行申报进入大西洋鲱鱼渔业，且NMFS选择该航行进行覆盖，则它们必须为该航行携带观察员，即使它们最终捕获的鲱鱼少于其他船舶——或根本没有鲱鱼。

这组申请人，如同哥伦比亚特区巡回法院案件中的申请人一样，提起诉讼，质疑该规则未经《马格努森-史蒂文斯渔业养护和管理法》（MSA）授权。地区法院与哥伦比亚特区巡回法院一样，根据Chevron案遵从NMFS的相反解释，因此对政府作出简易判决。见561 F. Supp. 3d 226, 234 – 238 (RI 2021)。

第一巡回法院维持原判。见62 F. 4th 621 (2023)。它依据一项“ 默认规范 ”，即受监管实体必须承担合规成本，以及MSA的制裁条款第1858(g)(1)(D)条。见同上，第629 – 631页。它驳回了申请人的论点，即三项行业资助计划的明确法定授权表明NMFS缺乏其主张的广泛默示权力来为大西洋鲱鱼渔业实施此类计划。见同上，第631 – 633页。法院最终得出结论，“ [a]gency对其要求受监管船舶船东支付海上观察员费用的权力的解释并未‘ 超出允许的范围 ’。 ”同上，第633 – 634页（引用Barnhart诉Walton案，535 U. S. 212, 218 (2002)；原文有改动）。在得出该结论时，第一巡回法院表示其适用了Chevron的两步框架。62 F. 4th，第628页。但它未解释其分析的哪些方面与Chevron两步中的哪一步相关。
同样，它拒绝裁定结果是否是“ Chevron第一步或第二步的产物 ”。同上，第634页。

我们在两案中均批准了调卷令，仅限于Chevron是否应被推翻或澄清的问题。见

7
引用为：603 U. S. ____ (2024)

法院意见

601 U. S. ___ (2023)；598 U. S. ___ (2023)。2

II

A

宪法第三条赋予联邦司法机构裁决“ 案件 ”和“ 争议 ”——对当事方有后果的具体纠纷——的责任和权力。制宪者认识到，法官在解决这些纠纷时必然适用的法律并不总是明确的。考虑到人类语言和远见的局限，他们预计“ 所有新法律，尽管以最高技术技巧撰写，并经最充分和最成熟的审议通过 ”，在其含义“ 通过一系列具体的讨论和裁决 ”得到确定之前，将“ 或多或少模糊和含糊不清 ”。《联邦党人文集》第37篇，第236页（J. Cooke编，1961年）（J. Madison）。

制宪者还设想，最终的“ 法律解释 ”将是“ 法院的适当和特有领域 ”。同上，第78篇，第525页（A. Hamilton）。与政治分支不同，法院按设计将行使“ 既无武力也无意志，而仅有判断 ”。同上，第523页。为确保“ 稳定、正直和公正地执行法律 ”，制宪者构建宪法，允许法官行使该判断，独立于政治分支的影响。同上，第522页；见同上，第522 – 524页；Stern诉Marshall案，564 U. S. 462, 484 (2011)。

本法院早期就接受了制宪者对司法职能的理解。在奠基性判决Marbury诉Madison案中，首席大法官Marshall著名地宣称：“ 确定法律是什么，明确是司法部门的领域和职责。 ”1 Cranch 137,

———————

2两份调卷令申请还提出了该规则与MSA一致性的问题。见第22 – 451号调卷令申请，第i页；第22 – 1219号调卷令申请，第ii页。我们未就这些问题批准调卷令，因此不予处理。

法院意见

177 (1803)。在随后的几十年里，法院将“ 最终解释法律 ”理解为司法机构的一项“ 庄严职责 ”。United States诉Dickson案，15 Pet. 141, 162 (1841)（Story大法官代表法院撰写）。当法规含义存在争议时，司法角色是“ 解释国会法案，以确定当事方的权利 ”。Decatur诉Paulding案，14 Pet. 497, 515 (1840)。

然而，法院从一开始也认识到，行使独立判断通常包括对行政部门对联邦法规的解释给予应有尊重。例如，在Edwards ’ Lessee诉Darby案，12 Wheat. 206 (1827)中，法院解释称：“ 在对一项存疑和模糊的法律进行解释时，那些被要求根据该法律行事并被任命将其条款付诸实施的人的同时代解释，有权获得极大的尊重。 ”同上，第210页；另见United States诉Vowell案，5 Cranch 368, 372 (1809)（Marshall首席大法官代表法院撰写）。

当行政部门的解释与法规颁布大致同时发布并随时间保持一致时，这种尊重被认为尤其必要。见Dickson案，15 Pet.，第161页；United States诉Alabama Great Southern R. Co.案，142 U. S. 615, 621 (1892)；National Lead Co.诉United States案，252 U. S. 140, 145 – 146 (1920)。这是因为“ 政府的长期‘ 实践 ’ ”——如同任何其他解释辅助手段——“ 可以告知[法院]对‘ 法律是什么 ’的确定 ”。NLRB诉Noel Canning案，573 U. S. 513, 525 (2014)（首先引用McCulloch诉Maryland案，4 Wheat. 316, 401 (1819)；然后引用Marbury案，1 Cranch，第177页）。法院还给予行政部门解释“ 最尊重的考虑 ”，仅仅因为“ [t]相关官员通常是能干的人，且是主题的专家 ”，他们“ [n]ot unfrequently……是其后来被要求解释的法律的起草人 ”。United

9
引用为：603 U. S. ____ (2024)

法院意见

States诉Moore案，95 U. S. 760, 763 (1878)；另见Jacobs诉Prichard案，223 U. S. 200, 214 (1912)。

然而，“ 尊重 ”仅此而已。行政部门的观点可以告知司法机构的判断，但不能取代它。无论行政部门的解释应得到何种尊重，法官“ certainly不会被迫采纳部门首脑给出的解释 ”。Decatur案，14 Pet.，第515页；另见Burnet诉Chicago Portrait Co.案，285 U. S. 1, 16 (1932)。否则，司法判断将根本不独立。正如Story大法官所言，“ 在[法院]自己的判断……与其他高级官员不同的案件中 ”，法院“ 无权放弃或放弃它 ”。Dickson案，15 Pet.，第162页。

B
新政带来了“ 行政程序的迅速扩张 ”。United States诉Morton Salt Co.案，338 U. S. 632, 644 (1950)。但随着拥有新权力的新机构激增，法院继续坚持传统理解，即法律问题由法院行使独立判断来决定。

在此期间，法院通常将机构的事实认定视为对法院具有约束力，前提是有“ 证据支持该认定 ”。St. Joseph Stock Yards Co.诉United States案，298 U. S. 38, 51 (1936)。法院推理称，“ 当立法机关本身在广泛的立法裁量领域内行事时，其决定是决定性的。 ”同上。因此，国会可以“ 任命一名代理人在该立法权力范围内行事 ”，并“ 赋予该代理人作出具有决定性的事实认定的权力，前提是满足特别适用于此类机构的正当程序要求，如给予公平听证并基于证据而非任意行事。 ”同上（强调为后加）。

但法院未将类似的遵从延伸至机构

法院意见

对法律问题的解决。相反，它反复明确表示，“ 对法规含义的解释，适用于可司法裁决的争议 ”，是“ 专属的司法职能 ”。United States诉American Trucking Assns., Inc.案，310 U. S. 534, 544 (1940)；另见Social Security Bd.诉Nierotko案，327 U. S. 358, 369 (1946)；Medo Photo Supply Corp.诉NLRB案，321 U. S. 678, 681 – 682, n. 1 (1944)。用Brandeis大法官的话说，法院理解“ 法律至上要求有机会让某个法院决定是否适用了错误的法治规则 ”。St. Joseph Stock Yards案，298 U. S.，第84页（同意意见）。它还继续指出，正如长期以来一样，行政部门的知情判断——特别是以与法规颁布同时发布的解释形式——可能有权获得“ 重大权重 ”。American Trucking Assns.案，310 U. S.，第549页。

或许在这方面最值得注意的是，在Skidmore诉Swift & Co.案，323 U. S. 134 (1944)中，法院解释称，相关机构的“ 解释和意见 ”，“ 根据官方职责作出 ”并“ 基于……专门经验 ”，“ 构成[了]经验和知情判断的体系，法院和诉讼当事人[可以]适当地求助以寻求指导 ”，即使在法律问题上也是如此。同上，第139 – 140页。法院观察到，“ 此类判断在特定案件中的权重 ”将“ 取决于其审议中明显的彻底性、其推理的有效性、其与先前和后来声明的 consistency，以及所有赋予其说服力的因素，如果缺乏控制力的话。 ”同上，第140页。

诚然，法院有时在认定某一特定法规授权行政机关决定某一宽泛的法定术语如何适用于该机关所认定的具体事实后，会适用尊重性审查。例如，在Gray v. Powell, 314 U. S. 402 (1941)案中，法院尊重了一项行政结论，即一家与若干煤矿有安排的燃煤铁路公司

根据1937年《烟煤法》不是煤炭“ 生产者 ”。国会已“ 专门 ”授予该机关作出该认定的权力。Id., at 411。因此，法院推理称，“ 在如同本案这样将认定留给行政机关的情况下，只要该机关的决定构成‘ 对判断的合理行使 ’，这一授权将受到尊重，行政结论将不受触动。 ”Id., at 412 – 413。同样，在NLRB v. Hearst Publications, Inc., 322 U. S. 111 (1944)案中，法院尊重了国家劳资关系委员会的认定，即报童属于《国家劳资关系法》意义上的“ 雇员 ”。在法院看来，该法“ 主要 ”将界定“ ‘ 雇员 ’一词的确定性界限 ”的任务分配给了该委员会。Id., at 130。因此，法院将其自身角色视为“ 限于 ”评估该委员会的认定是否具有“ ‘ 记录中的依据 ’以及法律上的合理基础 ”。Id., at 131。

然而，这种尊重性审查仅限于像Gray和Hearst案中所涉那样受事实约束的认定。Gray和Hearst均未声称要重塑长期以来对法律问题的司法处理方式。在Gray案中，法院在尊重行政机关关于某一特定实体不是煤炭“ 生产者 ”的认定后，继续根据其自身对文本的解读，判断另一法定术语——煤炭的“ 其他处置 ”——是否涵盖一项缺乏所有权转移的交易。See 314 U. S., at 416 – 417。法院显然认为，就该纯粹法律问题而言，没有尊重行政机关的依据。而在Hearst案中，法院宣告，“ 毫无疑问，法定解释问题……应由法院解决，并应给予那些负有执行所涉法规特殊职责者的判断以适当权重。 ”322 U. S., at 130 – 131。至少就

法院意见

法院认为涉及“ 法定解释 ”的问题而言，法院因此并未动摇传统规则。它只是认为，在法定术语的适用与行政机关的事实认定充分交织的情况下，应适用不同的处理方式。

无论如何，即使对此类受事实约束的法定认定，法院在给予尊重性审查方面也远非一致。法院常常只是解释和适用其面前的法规。See K. Davis, Administrative Law § 248, p. 893 (1951)（“ 关于Gray v. Powell原则的适用性，可以有把握地作出的一项陈述是：有时最高法院适用它，有时则不适用。 ”）；B. Schwartz, Gray vs. Powell and the Scope of Review, 54 Mich. L. Rev. 1, 68 (1955)（指出“ 数量多得令人尴尬的最高法院判决未遵循Gray v. Powell原则 ”）。在一个说明性例子中，法院拒绝了美国价格管理局局长的认定，即某一特定仓库是“ 公用事业 ”，有权豁免于局长的《一般最高价格条例》。尽管该行政认定与Gray和Hearst案中触发尊重的认定极为相似，法院仍拒绝“ 基于对行政解释的尊重而接受局长的观点 ”。Davies Warehouse Co. v. Bowles, 321 U. S. 144, 156 (1944)。法院解释称，局长的观点“ 几乎尚未经过历练或扩展为已确立的行政实践 ”，因此并未“ 压倒法院就法规的正确解释所‘ 提出的考虑因素 ’ ”。Ibid.

因此，在新政时期或其之前，没有任何东西类似于法院数十年后开始对所有类型的行政机关法规解释适用的尊重规则。相反，在Gray案之后仅五年、Hearst案之后仅两年，国会就将相反的规则编纂成法：即法院必须“ 决定所有相关法律问题 ”的传统理解

法律问题。 ” 5 U. S. C. § 706。3

C

国会于1946年颁布《行政程序法》， “ 作为对行政官员的制约，否则他们的热情可能使其作出设立其职位的立法未曾预见的过度行为。 ” Morton Salt, 338 U. S., at 644。这是 “ 对行政机关在分权分立体制中地位的全面重新思考 ” 的顶点。Bowen v. Michigan Academy of Family Physicians, 476 U. S. 667, 670 – 671 (1986)。

除规定行政行为的程序外，《行政程序法》还勾勒了对该类行为进行司法审查的基本轮廓。就本案相关而言，第706条规定， “ 在

———————

3异议意见摘出Gray、Hearst以及——用其原话说，为了 “ 锦上添花 ” ——另外三个1940年代的判决，声称它们反映了相关的司法审查历史传统。Post, at 21 – 22, and n. 6 (opinion of KAGAN, J.)。但对于Gray和Hearst本身曾在一案中默示、在下一案中明示地认可传统规则这一事实，它没有实质性回应，该规则是 “ 法定解释问题……应由法院解决，并应给予适当权重 ” ——而非完全尊重——“ 给那些负有执行所涉法规特殊职责者的判断 ” 。Hearst, 322 U. S., at 130 – 131。而且，在它涉及该传统时（如果有的话），它未能认识到该规则在我国司法传统中的深厚根基。See post, at 20 – 21, n. 5。相反，与政府一样，它竭力将传统上给予行政部门解释的 “ 尊重 ” 或 “ 权重 ” 等同于有约束力的尊重。See ibid.; Brief for Respondents in No. 22 – 1219, pp. 21 – 24。这种所谓的等同是虚构的。异议意见所引案件确立的是， “ 不仅……法院 ” 而且 “ 各部门 ” 共同持有的 “ 同期解释 ” 可以是 “ 控制性的 ” ，Schell ’ s Executors v. Fauch é , 138 U. S. 562, 572 (1891)（着重号为原文所加），并且法院可以 “ 倾向于 ” 行政部门的 “ 同期 ” 且 “ 持续 ” 的解释，将其作为法规含义的有力证据，United States v. Alabama Great Southern R. Co., 142 U. S. 615, 621 (1892)。它们并未确立行政部门对模糊法规的解释——无论多么不一致、多么晚近或多么有缺陷——总是约束法院。实际上，法官从未 “ 有义务采纳部门首长的解释 ” 。Decatur v. Paulding, 14 Pet. 497, 515 (1840)。

法院意见

作出裁判所必需的范围内且问题被提出时，审查法院必须决定所有相关法律问题，解释宪法和法定条款，并确定行政行为条款的含义或适用性。”5 U. S. C. § 706。它还要求法院“认定行政行为、认定和结论……不符合法律”时，应“裁定其为非法并予以撤销”。§ 706(2)(A)。

因此，《行政程序法》为行政案件编纂了可追溯至Marbury案的司法实践所体现的平凡却基本的主张：法院通过运用自身判断来决定法律问题。它明确规定，法院而非行政机关将决定在审查行政行为时出现的“所有相关法律问题”，§ 706（着重号为原文所加）——甚至包括涉及模糊法律的问题——并撤销任何与其所解释的法律不一致的此类行为。而且，它未规定法院在回答这些法律问题时可采用任何尊重性标准。这一省略意味深长，因为第706条确实规定，对行政机关政策制定和事实认定的司法审查应是尊重性的。See § 706(2)(A)（行政行为如“任意、反复无常[或]滥用裁量权”应予撤销）；§ 706(2)(E)（正式程序中的行政机关事实认定如“无实质性证据支持”应予撤销）。

在一部旨在“充当行政国家基本宪章”的法律中，Kisor v. Wilkie, 588 U. S. 558, 580 (2019)（复数意见）（内部引号省略），如果国会意图背离《行政程序法》之前已确立的理解，即决定此类问题是“专属于司法职能”，American Trucking Assns., 310 U. S., at 544，它肯定会阐明一项同样适用于法律问题的尊重性标准。但《行政程序法》中没有任何内容暗示如此重大的背离。相反，通过指示法院“解释宪法和法定条款”而不在两者之间作区分，第706条明确表明

行政机关对法规的解释——如同行政机关对宪法的解释——无权获得尊重。因此，根据《行政程序法》，“ 决定法律是否如行政机关所言，仍然是法院的责任。 ” Perez v. Mortgage Bankers Assn., 575 U. S. 92, 109 (2015)（Scalia, J., concurring in judgment）。4

《行政程序法》的文本就是它所说的意思。而审视其历史，如果说有什么作用的话，只会更加凸显这一平实含义。根据众议院和参议院关于该立法的报告，第706条“ 规定法律问题最终由法院而非行政机关裁决。 ” H. R. Rep. No. 1980, 79th Cong., 2d Sess., 44 (1946)（着重号为后加）；同见 S. Rep. No. 752, 79th Cong., 1st Sess., 28 (1945)。该立法一些最著名的支持者也表达了同样的观点。见 92 Cong. Rec. 5654 (1946)（Walter 众议员的发言）；P. McCarran, Improving “ Administrative Justice ”: Hearings and Evidence; Scope of Judicial Review, 32 A. B. A. J. 827, 831 (1946)。甚至司法部——一个完全有动机支持有利于行政分支的《行政程序法》观点的机关——也在其颁布后认为，第706条仅仅“ 重述了关于司法审查范围的现行法律 ”。Dept. of Justice, Attorney General ’ s Manual on the

———————

4异议意见指出，第706条并未明确规定法院应使用“ 重新审查标准 ”来裁决法律问题。Post, at 16。这一点属实。但只有“ 结合上下文审视文本 ”才能合理地理解制定法。Pulsifer v. United States, 601 U. S. 124, 133 (2024)。自我国建国以来，法院一直通过运用自身的法律判断来“ 裁决……法律问题 ”并“ 解释宪法和制定法条款 ”。§ 706。抛开其对Gray和Hearst的错误依赖，异议意见并未且不能否认这一传统。但它仍坚持认为，为将这一传统编纂成法，国会需要明确拒绝一种法院此前从未适用——且在随后数十年也不会适用——的遵从类型。国会并未这样做。“ 认为某些事情 ‘ 不言而喻 ’ 的观念既适用于立法，也适用于日常生活。 ” Bond v. United States, 572 U. S. 844, 857 (2014)。

法院意见

Administrative Procedure Act 108 (1947)；另见 Kisor, 588 U. S., at 582（复数意见）（同此）。正如我们所描述的，那一“ 现行法律 ”遵循了关于司法职能的传统观念。见上文第9 – 13页。

多位受尊敬的评论者当时同时主张，《行政程序法》要求审查法院对法律问题行使独立判断。例如，John Dickinson教授将《行政程序法》解读为“ 施加了一项明确授权，即所有[法律问题]均应由审查法院本身在行使其自身独立判断时予以裁决。 ”Administrative Procedure Act: Scope and Grounds of Broadened Judicial Review, 33 A. B. A. J. 434, 516 (1947)。Bernard Schwartz教授指出，第706条“ 似乎……仅仅是对熟悉的审查原则——法律问题由审查法院负责——的立法重述，同时将逐案确定何为法律问题的任务留给法院。 ”Mixed Questions of Law and Fact and the Administrative Procedure Act, 19 Ford. L. Rev. 73, 84 – 85 (1950)。而Louis Jaffe教授——他在新政之初曾在多个机关任职——认为第706条将“ 作为‘ 法律问题 ’裁决前提中是否存在‘ 裁量权 ’ ”一事留给审查“ 法院 ”决定——也就是说，所涉制定法是否将特定裁量权授予行政机关。Judicial Control of Administrative Action 570 (1965)。

简言之，《行政程序法》纳入了关于司法职能的传统理解，据此法院在确定制定法条款的含义时必须行使独立判断。然而，在行使此种判断时，法院可以——正如它们从一开始所做的那样——寻求负责实施特定制定法者的解释之助。此类解释“ 构成经验与明达判断的体系，法院和诉讼当事人可以正当地诉诸其指引 ”，这与《行政程序法》相一致。Skidmore, 323 U. S., at 140。而

与所涉制定法同时发布、且随时间推移保持一致的解读，在确定该制定法的含义时可能特别有用。见 ibid.；American Trucking Assns., 310 U. S., at 549。

当然，在涉及行政机关的案件中，制定法的含义很可能就是该机关被授权行使一定程度的裁量权。国会经常颁布此类制定法。例如，一些制定法“ 明确授予[] ”行政机关赋予某一特定制定法术语含义的权力。Batterton v. Francis, 432 U. S. 416, 425 (1977)（着重号已删除）。5 另一些则授权行政机关制定规则以“ 填补细节 ”，Wayman v. Southard, 10 Wheat. 1, 43 (1825)，或在“ 为行政机关留有灵活性 ”的术语或短语——如“ 适当 ”或“ 合理 ”——所施加的限制范围内进行规制，Michigan v. EPA, 576 U. S. 743, 752 (2015)。6

当对制定法的最佳解读是它授予

———————

5见，例如，29 U. S. C. §213(a)(15)（将“ 任何以临时方式受雇于家庭服务就业、为（因年龄或体弱）无法自理的个人提供陪伴服务的雇员（该等术语由部长条例界定和限定） ”豁免于《公平劳动标准法》的规定（着重号为后加））；42 U. S. C. §5846(a)(2)（要求当依据《原子能法》获得许可或受规制的设施或活动“ 含有经委员会应颁布的条例所界定的、可能造成重大安全隐患的缺陷 ”时，通知核管理委员会（着重号为后加））。

6见，例如，33 U. S. C. §1312(a)（要求“ 每当[环境保护局（EPA）]局长判断……来自点源或点源群的污染物排放……会妨碍达到或维持该水质……而该水质应确保 ”各种结果，如“ 保护公众健康 ”和“ 公共供水 ”时，制定排放限制）；42 U. S. C. §7412(n)(1)(A)（指示EPA“ 如局长认定此类规制适当且必要 ”则规制发电厂）。

法院意见

将裁量权授予行政机关时，审查法院在《行政程序法》下的角色一如既往，是独立解释制定法并在宪法限制范围内实现国会的意志。法院通过承认宪法性授权、“ 确定[被]授予权力的边界 ”， H. Monaghan, Marbury and the Administrative State, 83 Colum. L. Rev. 1, 27 (1983)，并确保行政机关在这些边界内进行了“ ‘ 有理由的决策 ’ ”， Michigan, 576 U. S., at 750（引用 Allentown Mack Sales & Service, Inc. v. NLRB, 522 U. S. 359, 374 (1998)）来履行这一角色；另见 Motor Vehicle Mfrs. Assn. of United States, Inc. v. State Farm Mut. Automobile Ins. Co., 463 U. S. 29 (1983)。通过这样做，法院维护了《行政程序法》所采纳的关于司法职能的传统观念。

III

Chevron要求审查机关行为的法院所遵循的遵从，无法与《行政程序法》相协调。

A

在《行政程序法》颁布至本法院对Chevron作出裁决之间的数十年里，法院通常继续通过独立审查每部制定法以确定其含义，来审查行政机关对其所执行制定法的解释。参 T. Merrill, Judicial Deference to Executive Precedent, 101 Yale L. J. 969, 972 – 975 (1992)。正如Chevron的一位早期支持者（后来的批评者）所述，这一时期的法院因此以 “ 逐部制定法的方式 ” 认定对行政机关的裁量权授予。A. Scalia, Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law, 1989 Duke L. J. 511, 516。

Chevron于1984年由仅六名大法官的法定人数作出裁决，引发了对传统做法的显著偏离。该案的问题是，一项EPA条例 “ 允许各州将同一工业类别内所有排放污染的设备视为被包裹在单一 ‘ 气泡 ’ 内 ” 是否与《清洁空气法》所使用的 “ 固定源 ” 一词相一致。467 U. S., at 840。为回答这一制定法解释问题，法院阐述并采用了一种如今已为人熟知的、广泛适用于审查机关行为的两步法。

将同一工业类别内的排放装置视为包裹在单一“ 气泡 ”内，这与《清洁空气法》中所使用的“ 固定源 ”一词相一致。467 U. S., at 840。为回答该成文法解释问题，法院阐述并采用了一种如今已为人熟知的、广泛适用于机构行为审查的两步法。

第一步是辨别“ 国会是否已就所涉确切问题直接表态 ”。Id., at 842。法院解释说，“ 如果国会的意图是明确的，事情就到此为止 ”，ibid.，因此法院应“ 拒绝与明确的国会意图相悖的行政解释 ”，id., at 843, n. 9。法院指出，为辨别此种意图，审查法院应“ 运用[]制定法解释的传统工具 ”。Ibid.

法院未提及《行政程序法》，也未承认任何理论上的转变，却阐述了适用于“ 国会[未]直接处理争议中的确切问题 ”时的第二步。同上，第843页。在此类案件中——即“ 法规[在]具体问题上[沉默或含糊] ”的案件——复审法院不能“ 简单地将自己的解释强加于法规，如同在没有行政解释的情况下所必需的那样 ”。同上（脚注省略）。法院反而必须搁置传统的解释工具，如果行政机关提供了“ 对法规的允许解释 ”，则服从该机关，同上，即使那不是“ 如果该问题最初出现在司法程序中法院本会得出的解读 ”，同上，第11页注。据法院称，该指令的正当性在于这样一种理解：执行法规“ 需要制定政策 ”以填补法规“ 空白 ”；在于长期司法传统赋予行政部门解释“ 相当分量 ”；以及在于其他一系列考量，包括监管方案的复杂性、环保署“ 详细的

和有理有据的 ” 考量、据称所要求的充满政策色彩的判断，以及该机关通过总统对人民承担的间接问责。同上，第843、844页及第14页注、第865页。

法院采用这一新标准，认定国会未以必要的 “ 具体程度 ” 处理争议中的问题，且环保署的解释 “ 有权获得服从 ” 。同上，第865页。在法院看来，国会为何未正面处理该问题，见同上，或者 “ 该机关[曾]不时改变其解释 ” ，同上，第863页，都无关紧要。环保署的最新解释是对《清洁空气法》的允许解读，因此根据法院的新规则，该解读具有控制力。

起初，Chevron “ 似乎注定默默无闻 ” 。T. Merrill，《Chevron的故事：一个偶然里程碑的形成》，66 Admin. L. Rev. 253, 276（2014）。法院起初并未将其视为它注定要成为的分水岭判决；在涉及行政机关权限的法规问题的案件中，它几乎未被援引。见同上。但几年之内，本法院和各上诉法院便惯常援引其两步框架作为此类案件中的 governing 标准。见同上，第276 – 277页。法院在这样做时，重新审视了该理论的正当性理由。最终，法院认定Chevron建立在 “ 一项推定之上，即国会在一部拟由行政机关实施的法规中留下含糊之处时，理解该含糊之处将首先且主要由行政机关解决，并希望行政机关（而非法院）拥有该含糊之处所允许的任何程度的裁量权 ” 。Smiley v. Citibank (South Dakota), N. A., 517 U. S. 735, 740 – 741（1996）；另见，例如，Cuozzo Speed Technologies, LLC v. Lee, 579 U. S. 261, 276 – 277（2016）；Utility Air Regulatory Group v. EPA, 573 U. S. 302, 315（2014）；National Cable & Telecommunications Assn. v. Brand X Internet Services, 545 U. S. 967, 982（2005）。

21
引注：603 U. S. ____（2024）

法院意见

B
无论是Chevron还是本法院此后的任何判决，都未试图使其框架与《行政程序法》相协调。本法院建立在Chevron所奠定基础之上的“ 服从之法 ”，反而“ [不]顾及 ”《行政程序法》的“ 原初设计 ”。Perez, 575 U. S., at 109（Scalia大法官，对判决意见的协同意见）。

1
Chevron违背了《行政程序法》的指令，即“ 复审法院 ”——而非其行为受审查的行政机关——应“ 裁决所有相关法律问题 ”并“ 解释……法规条款 ”。§706（着重号为原文所加）。它要求法院忽视而非遵循“ 如果法院按《行政程序法》要求行使独立判断本会得出的解读 ”。Chevron, 467 U. S., at 843, n. 11。尽管行使独立判断与历史上给予行政部门解释的“ 尊重 ”相一致，见，例如，Edwards ’ Lessee, 12 Wheat., at 210；Skidmore, 323 U. S., at 140，但Chevron坚持的要求远不止于此。它要求法院机械地给予行政机关解释以约束性服从，包括那些随时间推移前后不一致的解释。见467 U. S., at 863。更糟的是，它迫使法院这样做，即使既有的司法先例认定该法规含义不同——除非先前法院恰好也说过该法规“ 明确无误 ”。Brand X, 545 U. S., at 982。该制度与《行政程序法》所规定的历史悠久的做法截然相反。在法院审理的争议中，Chevron担忧“ 允许 ”对法规的司法解释“ 推翻行政机关的 ”解释，同上，从而将行政机关行为司法审查的法定制度颠倒过来。
正如政府和异议意见所主张的，不能通过推定法规含糊之处是对行政机关的默示授权来使Chevron与《行政程序法》相协调。见

22
洛珀 · 布莱特企业诉雷蒙多

法院意见

第22 – 1219号案件被上诉人答辩状，第13、37 – 38页；后文，第4 – 15页（KAGAN大法官意见）。推定在法规解释中自有其位置，但仅限于其近似现实的程度。Chevron的推定并非如此，因为“ 含糊之处根本不是法律解释权的授权。Chevron混淆了二者。 ”C. Sunstein，《在监管型国家中解释法规》，103 Harv. L. Rev. 405, 445（1989）。正如Chevron本身所指出的，含糊之处可能源于国会无法正面回答当前问题，或源于未能以必要的精确度甚至“ 考虑该问题 ”。467 U. S., at 865。在这两种情况下，含糊之处都不必然反映出国会意图由行政机关而非法院来解决由此产生的解释问题。而且许多或大多数法规含糊之处可能并非有意为之。正如制宪者所认识到的，含糊之处不可避免地源于“ 对象的复杂性……人类能力的不完善 ”，以及一个简单事实，即“ 没有任何语言丰富到能为每一个复杂观念提供词语和短语 ”。《联邦党人文集》第37篇，第236页。

毕竟，法院在与Chevron无关的案件中——不涉及行政机关解释或权限授予的案件——经常面对法规含糊之处。当然，在此类案件中面对法规含糊之处时，该含糊之处并非对任何人的授权，法院也不会以某种方式被免除独立解释法规的义务。处于该情形的法院不会因为据称“ 国会的指示已经 ”用尽、留下法规“ 空白 ”而束手无策。后文，第2页（KAGAN大法官意见）。法院反而理解，此类法规无论多么晦涩难懂，事实上都——而且必须——具有单一的最佳含义。这正是成文法规的意义所在；“ 每部法规的含义在颁布时即已确定 ”。Wisconsin Cen -

23
引注：603 U. S. ____（2024）

法院意见

tral Ltd. v. United States, 585 U. S. 274, 284（2018）（着重号删除）。因此，在此类案件中，法院不会宣布某一特定当事人的解读“ 允许 ”，而是运用其掌握的一切工具来确定法规的最佳解读并解决含糊之处。

然而，在行政机关案件中如同在任何其他案件中一样，即使某些法官可能（或可能不）认为法规含糊，也仍然存在一个最佳解读——“ 如果无行政机关介入法院本会得出的解读 ”。Chevron, 467 U. S., at 843, n. 11。因此，谈论一种并非法院在适用所有相关解释工具后认定最佳的“ 允许 ”解释是毫无意义的。在法规解释这一行当里，如果不是最佳的，就不是允许的。

也许最根本的是，Chevron的推定之所以错误，是因为行政机关在解决法规含糊之处方面并无特殊能力。法院才有。如前所述，制宪者预见到法院将经常面对法规含糊之处，并期望法院通过行使独立法律判断来解决它们。甚至Chevron本身也重申“ 司法机关是法规解释问题的最终权威 ”，并承认“ 在没有行政解释的情况下 ”，法院“ 有必要 ”“ 将自己的解释强加于法规 ”。同上，第843页及第9页注。然而，Chevron在认定仅因存在行政解释调查就根本不同时犯了严重错误。传统法规解释工具——法院每天使用的工具——的核心要点正是解决法规含糊之处。当含糊之处涉及行政机关自身权限的范围时——这或许是最不适合让位于行政机关的场合——这一点同样成立。

2
政府回应称，国会通常必须

24
洛珀 · 布莱特企业诉雷蒙多

法院意见

意图由行政机关解决法规含糊之处，因为行政机关对其执行的法规拥有主题专长；因为服从行政机关据称促进联邦法律的统一解释；以及因为解决法规含糊之处可能涉及最好留给政治行为者而非法院的政策制定。见第22 – 1219号案件被上诉人答辩状，第16 – 19页。异议意见提供了更多同样的内容。见后文，第9 – 14页。但这些考量都不能证成Chevron对国会意图的宽泛推定。

从专门知识入手，我们最近指出，与监管制度相关的解释问题往往 “ 可能更自然地属于法官的职权范围 ”，而非行政机关的。Kisor, 588 U. S., at 578（法院意见）。因此我们观察到，“ 当行政机关在解决监管歧义方面没有比较性专门知识时，国会想必不会授予其该权力。 ” 同上。然而，Chevron的宽泛遵从规则要求法院推定恰恰相反。根据该规则，各种类型的歧义都会触发遵从。事实上，政府和——似乎——异议方继续捍卫这一主张：即使在与行政机关技术性主题专门知识几乎无关的案件中，Chevron也适用。见第22 – 1219号案被上诉人简报第17页；post, at 10。

但即使歧义恰好涉及技术性事项，也不能由此推断国会已将权威解释制定法的权力从法院取走并交给行政机关。国会期望法院处理技术性制定法问题。“ 许多制定法案件 ” 要求 “ 法院解释作为法律日常食粮的大量技术性细节 ”，Egelhoff v. Egelhoff, 532 U. S. 141, 161 (2001)（Breyer大法官异议意见），而在Chevron之前的行政机关案件中，法院正是这样做的且未出现问题，见post, at 30（GORSUCH大法官协同意见）。毕竟，法院并非盲目裁决此类问题。当事人和

此类案件中的法庭之友深谙主题事项，审理法院得以受益于其观点。尤其在行政机关案件中，法院将借助行政机关的“ 经验积累和知情判断 ”以及其他信息来完成任务。Skidmore, 323 U. S., at 140。尽管行政机关对制定法的解释“ 不能约束法院 ”，但“ 在其以[行政机关]专门知识范围内的事实前提为基础时 ”，可能特别具有参考价值。Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms v. FLRA, 464 U. S. 89, 98, n. 8 (1983)。这种专门知识一直是可能赋予行政部门解释特殊“ 说服力（如果缺乏控制力） ”的因素之一。Skidmore, 323 U. S., at 140；另见，例如，County of Maui v. Hawaii Wildlife Fund, 590 U. S. 165, 180 (2020)；Moore, 95 U. S., at 763。

基于上述理由，将最终解释权授予行政机关，对于确保制定法歧义的解决充分吸收主题事项专门知识而言，根本没有必要。因此，更恰当的推定是，国会期望法院履行其解释制定法的通常职责，同时对行政部门的观点给予应有尊重。如果国会和行政部门在特定案件中不同意法院履行该职责的方式，他们当然始终可以通过修订制定法来采取行动。

对联邦法律统一解释的渴望也不能为Chevron提供正当理由。鉴于法官适用Chevron的方式不一致，见下文第30 – 33页，尚不清楚该原则整体上（而非其高度遵从的第二步骤）实际上在多大程度上促进了这种统一性。无论如何，如果对制定法的统一解释是错误的，那么强加这种解释几乎没有价值。我们认为没有理由推定国会偏好为统一而统一，而非对其所颁布法律的正确解释。

法院意见

认为对歧义制定法条款的解释等同于适合政治行为者而非法院的决策，这种观点尤其错误，因为它建立在深刻误解司法角色之上。可以合理假定国会意图将决策留给政治行为者。但解决制定法歧义涉及法律解释。仅仅因为法院有“ 行政机关可以依靠 ”，该任务并不会突然变成决策。Kisor, 588 U. S., at 575（法院意见）。无论背景如何，法院都基于制定法解释的传统工具而非个人政策偏好来解释制定法。事实上，制宪者设计宪法正是为了确保联邦法官能够在不受政治部门影响的情况下行使判断力。见The Federalist, No. 78, at 522 – 525。他们应以“ [清]醒的头脑……和诚实的心 ”来解释法律，而非着眼于未能进入制定法的政策偏好。1 Works of James Wilson 363 (J. Andrews ed. 1896)。

这并不是说国会不能或没有向行政机关授予自由裁量权。国会可以在宪法限制范围内这样做，而且经常这样做。但为了不介入留给政治部门的自由裁量决策，法官只需履行其在APA下的义务，独立识别并尊重此类权力授予，把守这些授权的外部制定法边界，并确保行政机关依照APA行使自由裁量权。Chevron迫使法院反而假装歧义必然是授权，这并不能阻止法官制定政策。它阻止的是法官进行裁判。

3
事实上，正如本法院成员经常承认的那样，Chevron的正当化推定是一种拟制。见Buffington v. McDonough, 598 U. S. ___, ___ (2022)（GORSUCH大法官，

对拒绝调卷令的异议意见）（slip op., at 11）；Cuozzo, 579 U. S., at 286（THOMAS大法官协同意见）；Scalia, 1989 Duke L. J., at 517；另见post, at 15（KAGAN大法官意见）。因此，我们在过去四十年的大部分时间里，对Chevron施加了一个又一个限制，基于以下理解修剪其推定：“ 在国会是否实际意图将特定解释权授予行政机关存有疑问时，Chevron ‘ 不适用 ’ 。 ” United States v. Mead Corp., 533 U. S. 218, 230 (2001)（引用Christensen v. Harris County, 529 U. S. 576, 597 (2000)（Breyer大法官异议意见））；另见Adams Fruit Co. v. Barrett, 494 U. S. 638, 649 (1990)。

试想我们为使Chevron的推定符合现实而作出的诸多细化。我们曾指出，Chevron仅适用于 “ 当国会似乎授予行政机关一般性制定具有法律效力的规则的权力，且主张遵从的行政机关解释是在行使该权力时颁布的 ” 。Mead, 533 U. S., at 226 – 227。在实践中，该门槛要求——有时称为Chevron “ 第零步 ” ——在很大程度上将Chevron限于 “ 通知-评论规则制定或正式裁决的成果 ” 。533 U. S., at 230。但即使使用了这些程序，“ 在法规 ‘ 程序上有缺陷 ’ ——即行政机关因未遵循正确程序发布法规而犯错——时 ” ，仍不应当给予遵从。Encino Motorcars, LLC v. Navarro, 579 U. S. 211, 220 (2016)（引用Mead, 533 U. S., at 227）。

即使清除了这些程序障碍，实质性障碍仍然存在。最值得注意的是，如果所涉问题是具有 “ 重大 ‘ 经济和政治意义 ’ ” 的问题，Chevron不适用。King v. Burwell, 576 U. S. 473, 486 (2015)。我们反而期望国会 “ 明确 ” 授予此类权力（如果有的话），同上，因为 “ 监管权力的非常授予很少通过 ‘ 温和的词语 ’ 、 ‘ 模糊的术语 ’ 或 ‘ 微妙的装置 ’ 来实现 ” ，

法院意见

West Virginia v. EPA, 597 U. S. 697, 723 (2022)（引用Whitman v. American Trucking Assns., Inc., 531 U. S. 457, 468 (2001)；原文有改动）。我们也没有将Chevron适用于行政机关对司法审查条款的解释，见Adams Fruit Co., 494 U. S., at 649 – 650，或适用于非由寻求遵从的行政机关管理的制定法制度，见Epic Systems Corp. v. Lewis, 584 U. S. 497, 519 – 520 (2018)。对于制定法具有刑事适用时Chevron是否适用，我们发出了混杂的信号。比较Abramski v. United States, 573 U. S. 169, 191 (2014)，与Babbitt v. Sweet Home Chapter, Communities for Great Ore., 515 U. S. 687, 704, n. 18 (1995)。

面对这套拜占庭式的前提条件和例外，一些法院干脆绕过了Chevron，称出于某种原因它无关紧要。7 而且即使它们确实援引Chevron，法院也并不总是遵守这一不断演变原则的各种步骤和细微差别。例如，在今日摆在我们面前的其中一个案件中，第一巡回法院既跳过了“ 第零步 ”，见62 F. 4th, at 628，又拒绝“ 将其结论归类为Chevron第一步或第二步的产物 ”——尽管它最终似乎是在第二步下给予了遵从，同上，at 634。

———————

7见，例如，Guedes v. Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, 45 F. 4th 306, 313 – 314 (CADC 2022)，被Garland v. Cargill, 602 U. S. ___ (2024)废止；County of Amador v. United States Dept. of Interior, 872 F. 3d 1012, 1021 – 1022 (CA9 2017)；Estrada-Rodriguez v. Lynch, 825 F. 3d 397, 403 – 404 (CA8 2016)；Nielsen v. AECOM Tech. Corp., 762 F. 3d 214, 220 (CA2 2014)；Alaska Stock, LLC v. Houghton Mifflin Harcourt Publishing Co., 747 F. 3d 673, 685, n. 52 (CA9 2014)；Jurado-Delgado v. Attorney Gen. of U. S., 498 Fed. Appx. 107, 117 (CA3 2009)；另见D. Brookins, Confusion in the Circuit Courts: How the Circuit Courts Are Solving the Mead-Puzzle by Avoiding It Altogether, 85 Geo. Wash. L. Rev. 1484, 1496 – 1499 (2017)（记录了下级法院对Chevron的规避）；A. Vermeule, Our Schmittian Administrative Law, 122 Harv. L. Rev. 1095, 1127 – 1129 (2009)（同上）；L. Bressman, How Mead Has Muddled Judicial Review of Agency Action, 58 Vand. L. Rev. 1443, 1464 – 1466 (2005)（同上）。

法院意见

本院自2016年以来，在Chevron案下未曾遵从行政机关的解释。见Cuozzo案，579 U. S.，第280页（最近一次）。但Chevron案仍然有效。因此，诉讼当事人必须继续与之周旋，而下级法院——即使受我们日益衰败的先例约束，见Agostini诉Felton案，521 U. S. 203, 238（1997）——也理所当然地继续适用它。

因此，过去40年的经验几乎未能使Chevron案恢复名誉。它只是清楚地表明，Chevron案关于国会意图的虚构推定，始终偏离了《行政程序法》的要求，即法院在解释由行政机关执行的法规时应行使独立判断。充其量，我们复杂的Chevron原则只不过是对重要问题的一种干扰：该法规是否授权被质疑的行政机关行为？而最坏的情况下，它要求法院违反《行政程序法》，将“ 审查法院 ”所享有的“ 决定所有相关法律问题 ”和“ 解释……法定条款 ”的明确职责让渡给行政机关。§ 706（着重号系原文所加）。

IV

剩下的唯一问题是，遵循先例原则——规范司法遵循先例的原则——是否要求我们继续坚持Chevron项目。它并不要求。遵循先例原则并非“ 不可动摇的命令 ”，Payne诉Tennessee案，501 U. S. 808, 828（1991），而此处最相关的遵循先例考量——“ [先例]推理的质量、其确立规则的可操作性……以及对裁决的依赖 ”，Knick诉Township of Scott案，588 U. S. 180, 203（2019）（引用Janus诉State, County, and Municipal Employees案，585 U. S. 878, 917（2018））——均倾向于让Chevron案退出历史舞台。

Chevron案已被证明从根本上存在错误。尽管它重塑了对行政机关行为的司法审查，但无论是它还是我们适用它的任何案件，都未曾认真对待《行政程序法》——

30
LOPER BRIGHT ENTERPRISES诉RAIMONDO案

法院意见

该法规规定了此种审查如何运作。尽管如此，其缺陷从一开始就显而易见，促使本院修订其基础并不断限制其适用。它催生并维持了一个由学者组成的“家庭手工业”，试图解读其依据和含义。而本院的成员长期以来一直质疑其前提。见，例如，Pereira诉Sessions案，585 U. S. 198, 219 – 221（2018）（Kennedy大法官，协同意见）；Michigan案，576 U. S.，第760 – 764页（THOMAS大法官，协同意见）；Buffington案，598 U. S. ___（GORSUCH大法官意见）；B. Kavanaugh，Fixing Statutory Interpretation，129 Harv. L. Rev. 2118, 2150 – 2154（2016）。甚至Scalia大法官，作为Chevron案的早期拥护者，也开始严重怀疑它能否与《行政程序法》相协调。见Perez案，575 U. S.，第109 – 110页（判决协同意见）。在其整个存在期间，Chevron案一直是一项“寻求正当理由的规则”，Knick案，588 U. S.，第204页，如果它曾经足够连贯以至于能被称为规则的话。

经验还表明，Chevron案不可操作。其框架的决定性特征是识别法定模糊性，这要求在该原则的第二步予以遵从。但模糊性的概念始终逃避有意义的定义。正如Scalia大法官在Chevron案裁决后仅五年所指出的困境：“多清楚才算清楚？”1989 Duke L. J.，第521页。

与四十年前相比，我们对这个问题的答案并没有更接近。“‘模糊性’是一个对不同法官可能有不同含义的术语。”Exxon Mobil Corp.诉Allapattah Services, Inc.案，545 U. S. 546, 572（2005）（Stevens大法官，异议意见）。一位法官可能处处看到模糊性；另一位法官可能从未遇到。比较L. Silberman，Chevron—The Intersection of Law & Policy，58 Geo. Wash. L. Rev. 821, 822（1990），与R. Kethledge，Ambiguities and Agency Cases: Reflections After (Almost) Ten Years on the Bench，70 Vand. L. Rev. En Banc 315, 323（2017）。一项法律规则如果完全“取决于观察者的眼光”，

Exxon Mobil Corp.案，545 U. S.，第572页（Stevens大法官，异议意见），就会在类似案件中招致不同结果，因此“ 在实践中是任意的 ”， Gulfstream Aerospace Corp.诉Mayacamas Corp.案，485 U. S. 271, 283（1988）。这种印象主义的、可塑的概念“ 不能作为日常检验标准来分配 ”法院和行政机关之间的解释权。Swift & Co.诉Wickham案，382 U. S. 111, 125（1965）。

异议意见证明了这一点。它告诉我们，当法院“ 在其解释工作结束时 ”发现“ 国会留下了模糊性或空白 ”时，就应进入Chevron案的第二步。Post，第1 – 2页。（政府提供了类似的检验标准。见Brief for Respondents in No. 22 – 1219，第7、10、14页；Tr. of Oral Arg. 113 – 114, 116。）这根本不是什么指南。再次强调，法规的基本性质和含义不会仅仅因为恰好涉及行政机关而改变。也不会仅仅因为行政机关恰好通过获得遵从所必需的那类程序提供了其解释，或者因为Chevron案的其他前提条件恰好得到满足而改变。法规仍然具有最佳含义，法院运用其全部解释工具包必然能够辨识出来。因此，要使异议意见的检验标准具有任何意义，它必须认为在行政机关案件中（不同于任何其他案件），法院应在确定该最佳含义之前放弃其“ 解释工作 ”。但法院如何知道何时这样做？在这一点上，异议意见留下了自己的空白。它仅抗议说，某些其他解释工具——所有这些工具的谱系都比Chevron案更强大，且都旨在帮助法院识别文本的含义，而不是允许行政部门取代它——也适用于模糊文本。见Post，第27页。经过四十年试图在Chevron案下识别模糊性的司法经验，异议意见所能提出的全部内容不过如此，这揭示了该做法的徒劳。8

行使。8

由于Chevron最初的两步式结构如此不确定且宽泛，我们反而被迫一次又一次地澄清该原则。我们这样做的尝试只会加剧Chevron的不可操作性，将最初的两步变成了令人眼花缭乱的霹雳舞。见Adams Fruit Co., 494 U. S., at 649 – 650；Mead, 533 U. S., at 226 – 227；King, 576 U. S., at 486；Encino Motorcars, 579 U. S., at 220；Epic Systems, 584 U. S., at 519 – 520；等等。而且，如果保留Chevron，该原则继续衍生出棘手的门槛问题，这些问题预示着将进一步复杂化相关审查。见，例如，Cargill v. Garland, 57 F. 4th 447, 465 – 468 (CA5 2023)（复数意见）（政府可以放弃依赖Chevron吗？Chevron适用于机构对设定刑事处罚的法规的解释吗？Chevron取代宽宥规则吗？），维持原判，602 U. S. ___ (2024)。

因此，在其诞生四十年后，Chevron案已成为完成“ 说明法律是什么 ”这一基本司法任务的障碍，而非助力。Marbury案，1 Cranch，第177页。而且其持续的重要性远非明确。法院经常拒绝适用该原则，称其没有区别。见前注7。并且如前所述，我们自2016年以来一直避免在Chevron案下遵从。这一趋势并不新鲜；几十年来，我们经常拒绝援引Chevron案，即使在那些它可能看似适用的案件中。见W. Eskridge & L. Baer，The Continuum of Deference: Supreme Court Treatment of Agency Statutory Interpretations From Chevron to Hamdan，96 Geo. L. J. 1083, 1125（2008）。至此，所有

———————

8异议意见引用一项实证研究补充说，Chevron案“ 促进法官之间达成一致 ”。Post，第28页。一项研究发现如此并不奇怪；Chevron案的第二步本应对行政机关的解释持欢迎态度。因此，当法官到达那里时，他们倾向于同意行政机关获胜。这并不能证明最初识别模糊性所谓的容易或可预测性。

法院意见

Chevron案所剩下的不过是一个腐朽的空壳，却有着大胆的野心。Chevron案也不是那种促进有意义依赖的“‘稳定背景’规则”。Post，第8页，注1（KAGAN大法官意见）（引用Morrison诉National Australia Bank Ltd.案，561 U. S. 247, 261（2010））。鉴于我们不断修补并最终背离Chevron案，以及下级法院对其适用不一致，反而很难看出任何人——包括国会——如何能合理预期法院在任何特定案件中依赖Chevron案。而且，即使能够准确预测法院何时会适用Chevron案，该原则“并未提供‘一个清晰或易于适用的标准，因此基于其清晰性的依赖论点是不恰当的。’”Janus案，585 U. S.，第927页（引用South Dakota诉Wayfair, Inc.案，585 U. S. 162, 186（2018））。指望Chevron案产生特定结果，就是赌该原则不仅会被援引，而且会产生可预见的结果以及随之而来的稳定性。历史证明这两个赌注都不是稳赢的命题。

Chevron案非但没有保障依赖利益，反而肯定性地摧毁了它们。在Chevron案下，法定模糊性，无论出于何种原因，都成为授权行政机关随意改变立场的许可证，“[未]解释的不一致”“至多……是认定解释……任意和反复无常的理由。”Brand X案，545 U. S.，第981页。但正如我们已经解释的，法定模糊性并不是向行政机关实际授予自由裁量权的可靠指标。因此，Chevron案允许行政机关在国会未赋予其权力的情况下改变方向。由于其绝对的广度，Chevron案助长了法律中不必要的不稳定性，使那些试图围绕行政机关行为进行规划的人陷入永恒的不确定性迷雾中。因此，Chevron案破坏了遵循先例原则旨在确保的“法治”价值。Michigan诉

Bay Mills Indian Community, 572 U. S. 782, 798 (2014)。
而且，不能通过告诫法院要格外小心，或通过附加一批新条件来加以约束。
我们将需要再次“ 修订其理论基础……以弥补其实践缺陷。 ”Montejo v. Louisiana, 556 U. S. 778, 792 (2009)。遵循先例原则并不要求我们这样做，尤其是因为我们可能作出的任何改进只会将法院引回其在APA下的职责，即“ 裁决所有相关法律问题 ”并“ 解释……法定条款 ”。 § 706。也没有任何理由无助地等待国会纠正我们的错误。法院已经抛弃了许多国会同样本可以通过立法推翻的先例。参见，例如，Patterson v. McLean Credit Union, 485 U. S. 617, 618 (1988)（per curiam）（收集案例）。而“ 司法谦抑 ”的一部分，post, at 3, 25（KAGAN大法官意见），就是承认并在某些情况下纠正我们自己的错误，尤其是当这些错误严重时，参见post, at 8 – 9（GORSUCH大法官意见）。

这是那些案件之一。Chevron是一项司法发明，要求法官无视其法定职责。而“ 确保法律不会仅仅 erratic 地变化，而是将以有原则且可理解的方式发展 ”的唯一方式，Vasquez v. Hillery, 474 U. S. 254, 265 (1986)，就是让我们将Chevron抛在身后。

然而，这样做，我们并不质疑依赖Chevron框架的先前案件。那些案件中关于特定机构行为合法的裁定——包括Chevron本身关于《清洁空气法》的裁定——尽管我们改变了解释方法，仍受法定遵循先例原则的约束。参见CBOCS West, Inc. v. Humphries, 553 U. S. 442, 457 (2008)。仅仅依赖Chevron不能构成推翻此类裁定的“ ‘ 特殊理由 ’ ”，因为说一个先例依赖Chevron，充其量只是“ 一个关于该先例被错误裁决的论点。 ”Halliburton Co. v. Erica P. John Fund,

Inc., 573 U. S. 258, 266 (2014)（引用Dickerson v. United States, 530 U. S. 428, 443 (2000)）。这不足以证明推翻法定先例是合理的。

*

*

*

异议意见最后引用Chevron：“ ‘ 法官不是该领域的专家。 ’ ” Post, at 31（引用467 U. S., at 865）。当然，这取决于“ 领域 ”是什么。如果是法律解释，那至少221年来一直“ 明确地 ”是“ 司法部门的职责和本分 ”。Marbury, 1 Cranch, at 177。异议意见所选题词的其余部分是，法官“ ‘ 不属于任何一个政治分支。 ’ ” Post, at 31（引用Chevron, 467 U. S., at 865）。确实如此。在解释政治分支颁布的法律时，法官一直应独立于政治分支运用其“ 判断 ”。《联邦党人文集》第78篇，at 523。而这些法律之一，即APA，禁止法官仅仅因为行政分支机构对法规有不同看法就无视该责任。

Chevron被推翻。法院在裁决机构是否在其法定权限内行事时，必须行使独立判断，正如APA所要求的那样。仔细关注行政分支的判断可能有助于为该调查提供信息。当特定法规在符合宪法限制的情况下将权力授予机构时，法院必须尊重该授权，同时确保机构在该授权范围内行事。但法院不必且根据APA不得仅仅因为法规含糊不清就遵从机构对法律的解释。

由于D. C. 巡回法院和第一巡回法院在决定是否维持该规则时依赖了Chevron，其判决被撤销，案件发回重审，以按照本意见进行进一步程序。

特此命令。

美国最高法院

Nos. 22 – 451 and 22 – 1219

LOPER BRIGHT ENTERPRISES, ET AL.,
申请人
22 – 451
v.
GINA RAIMONDO，商务部长，等

调卷令状来自美国哥伦比亚特区巡回上诉法院

RELENTLESS, INC., ET AL., 申请人
22 – 1219
v.
商务部，等

调卷令状来自美国第一巡回上诉法院

[2024年6月28日]

THOMAS大法官，协同意见。
我完全加入法院意见，因为它正确得出结论，Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U. S. 837 (1984)，必须最终被推翻。根据Chevron，法官被要求采纳机构对含糊法规的解释，只要该机构有“ 对法规的允许建构 ”。参见id., at 843。正如法院所解释的，这种遵从不符合《行政程序法》，该法要求法官在审查机构行为时裁决“ 所有相关法律问题 ”并“ 解释宪法和法定条款 ”。5 U. S. C. § 706；另见ante, at 18 – 23；Baldwin v. United States, 589 U. S. ___, ___ – ___ (2020)（THOMAS大法官，反对拒绝调卷令）（slip op., at 4 – 5）。

我单独撰写意见，以强调一个更根本的问题：Chevron遵从也违反了我们宪法中的权力分立，正如我此前详细解释的那样。参见Baldwin, 589 U. S., at ___ – ___（反对意见）（slip op., at 2 – 4）；Michigan v. EPA, 576 U. S. 743, 761 – 763 (2015)（协同意见）；另见Perez v. Mortgage Bankers Assn., 575 U. S. 92, 115 – 118 (2015)（对判决的协同意见）。而且，我同意GORSUCH大法官的意见，即在推翻Chevron时我们不应忽视其宪法缺陷。* Post, at 15 – 20（协同意见）。

为了“ 为个人自由提供实际而真实的保护 ”，制宪者起草了一部将立法、行政和司法权分立于政府三个分支之间的宪法。Perez, 575 U. S., at 118（THOMAS大法官意见）。Chevron遵从以两种方式损害这种权力分立。它限制了赋予法院的司法权，同时将机构的行政权扩展到宪法限制之外。

Chevron迫使法官放弃其第三条“ 司法权 ”。§1。“ [司]法权，按最初理解，要求法院在解释和阐述法律时行使独立判断。 ”Perez, 575 U. S., at 119（THOMAS大法官意见）；一致，post, at 17 – 18（GORSUCH大法官意见）。制宪者理解“ 法律文本……常常包含含糊之处 ”，而司法权包括“ 随着时间推移解决这些含糊之处的权力 ”。Perez, 575 U. S., at 119（THOMAS大法官意见）；一致，ante, at 7 – 9。但是，根据Chevron，法官必须接受机构对含糊法律的解释，即使他认为另一种解释是正确的。Ante, at 19。因此，Chevron遵从阻止法官

———————

*GORSUCH大法官从第一原则出发对我们应赋予先例多少权重所作的审慎考量，有许多值得称赞之处。我同意其协同意见的绝大部分。参见Gamble v. United States, 587 U. S. 678, 710 (2019)（THOMAS大法官，协同意见）。

行使独立判断以解决含糊之处。Baldwin, 589 U. S., at ___（THOMAS大法官意见）（slip op., at 3）；另见Michigan, 576 U. S., at 761（THOMAS大法官意见）；另见Perez, 575 U. S., at 123（THOMAS大法官意见）。通过束缚法官的手脚，Chevron阻止司法部门作为对行政部门的宪法制约。它允许“ 行政部门……通过错误解释来决定案件结果。 ”Baldwin, 589 U. S., at ___（THOMAS大法官意见）（slip op., at 4）；Michigan, 576 U. S., at 763, n. 1（THOMAS大法官意见）；另见Perez, 575 U. S., at 124（THOMAS大法官意见）。因为司法权要求法官行使独立判断，Chevron所要求的遵从违反第三条的授权。

Chevron遵从还允许行政分支行使未赋予它的权力。“ 当政府被要求履行需要行使立法、行政或司法权的职能时，只有该权力的既受授予者才能履行。 ”Department of Transportation v. Association of American Railroads, 575 U. S. 43, 68 (2015)（THOMAS大法官，对判决协同意见）。因为宪法只赋予行政分支“ [行]政权 ”，行政机构在宪法上只能行使该权力。Art. II, § 1, cl. 1。但是，Chevron给予机构行使司法权的许可。通过允许机构对含糊法律作出最终解释，Chevron“ 将司法部门的解释判断转移给机构 ”。Perez, 575 U. S., at 124（THOMAS大法官意见）；另见Baldwin, 589 U. S., at ___（THOMAS大法官意见）（slip op., at 4）；Michigan, 576 U. S., at 761 – 762（THOMAS大法官意见）；post, at 18（GORSUCH大法官，协同意见）。

Chevron遵从“ 无法通过 ”将其重新表述为对机构“ 政策制定 ”的遵从来“ 挽救 ”。Baldwin, 589 U. S., at ___（THOMAS大法官意见）（内部引号省略）（slip op., at 3）。如果那是真的，Chevron

THOMAS大法官，协同意见

将意味着“ 机构违宪地行使了赋予国会的‘ 立法权 ’。 ” Baldwin, 589 U. S., at ___（THOMAS大法官意见）（slip op., at 3）（引用Art. I, § 1）。通过“ 赋予机构关于国会实际上并无意图的私人行为事项的声明以法律效力 ”，Chevron“ 允许国会以外的机构履行需要行使立法权的职能。 ” Michigan, 576 U. S., at 762（THOMAS大法官意见）（内部引号省略）。无论对其作何粉饰，Chevron都通过允许机构行使保留给政府另一分支的权力，将机构权力扩展到第二条边界之外。

Chevron尊重“ 并非无害的权力转移 ”。Baldwin, 589 U. S., at ___（THOMAS大法官意见）（slip op., at 3）。“ 宪法精心对所有三个分支施加结构性约束，而在不受这些伴随约束的情况下行使权力，颠覆了宪法批准者的设计。 ” 同上。特别是，制宪者设想“ 法院[将]通过适用法律的正确解释来制约行政分支。 ” Id., at ___（slip op., at 4）。因此，Chevron是对我们权力分立的根本性破坏。它同时增加行政机构的权力，从而不当剥夺法院的司法权力。通过推翻Chevron，我们恢复了我们权力分立的这一方面。为保障个人自由，“ [结]构就是一切。 ” A. Scalia, Foreword: The Importance of Structure in Constitutional Interpretation, 83 Notre Dame L. Rev. 1417, 1418 (2008)。尽管本院最终结束了我们与Chevron尊重长达40年的错误冒险，但其更深刻的问题不应被忽视。无论法规如何规定，Chevron所要求的那种尊重都违反宪法。

美国最高法院

Nos. 22 – 451 and 22 – 1219

LOPER BRIGHT ENTERPRISES, ET AL.,
申请人
22 – 451
v.
GINA RAIMONDO, 商务部长, ET AL.

调卷令复审哥伦比亚特区巡回上诉法院

RELENTLESS, INC., ET AL., 申请人
22 – 1219
v.
商务部, ET AL.

调卷令复审第一巡回上诉法院

[2024年6月28日]

GORSUCH大法官，协同意见。

在个人与政府之间关于联邦法律含义的争议中，联邦法院传统上寻求就“ 法律是什么 ”提供独立判断，而不偏袒任何一方。Marbury v. Madison, 1 Cranch 137, 177 (1803)。然而，从1980年代中期开始，本院试验了一种截然不同的方法。适用Chevron尊重，法官开始遵从行政机构官员关于联邦法规含义的观点。见Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U. S. 837 (1984)。随着时间推移，这种方法的错误被广泛认识。以至于本院自2016年以来一直拒绝适用Chevron尊重。今天，本院在Chevron上立起了一块无人能错过的墓碑。在这样做时，本院使法官回归自国家建国以来一直指导联邦法院的解释规则。我另行撰写意见，讨论为何正确适用遵循先例原则支持这一路径。

GORSUCH大法官，协同意见

时，本院使法官回归自国家建国以来一直指导联邦法院的解释规则。我另行撰写意见，讨论为何正确适用遵循先例原则支持这一路径。

I

A

今天，“ 普通法法官 ”一词可能让人想到过去一位凭借自身才华出色设计新法律规则的司法巨擘。“ 遵循先例 ”一词可能让人产生一种感觉，即后来在时间上出现的法官严格受制于遵循其前任的工作。但这两种直觉都没有公正地描述传统普通法对法官角色的理解或遵循先例原则。

在普通法上，法官裁决案件的职责通常不被理解为制定新法律的许可。在英格兰早期历史的许多时期，不同的统治者和不同的法律体系在不同地区占主导地位。随着英格兰巩固为一个由单一法律体系治理的单一王国，法官的任务是审查那些先前存在的法律传统，并在提交给他的争议中适用那些“ 为整个土地和所有英格兰人所共有 ”的法律规则。F. Maitland, Equity, Also the Forms of Action at Common Law 2 (1929)。那就是“ 普通法 ”审判。

这种对法官角色的看法对司法判决应有的权威产生了后果。因为法官的工作是发现和适用法律，而不是制定法律，“ 法官的意见 ”和“ 法律 ”不被视为“ 同一回事 ”。1 W. Blackstone, Commentaries on the Laws of England 71 (1765)（Blackstone）（强调删除）。法官的判决可能约束手头案件的当事人。M. Hale, The History and Analysis of the Common Law of England 68 (1713)（Hale）。但这一切都不意味着法官有权为社会大众“ 制定真正意义上的法律 ”，“ 因为只有国王和议会才能这样做。 ”同上。

为社会大众，“ 因为只有国王和议会才能这样做。 ”同上。

先例在未来司法程序中所起的作用还带来了其他后果。因为过去的判决代表某种“ 低于法律 ”的东西，它们不约束未来的法官。同上。同时，正如Matthew Hale所说，未来的法官可以给予过去的判决“ 权重 ”作为法律的“ 证据 ”。同上。表达同样的想法，William Blackstone将司法先例视为“ 普通法 ”的“ 证据 ”。1 Blackstone 69, 71。而且与其他形式的证据非常相似，普通法上的先例被认为其应有的权重各不相同。一些过去的判决可能为未来的法院提供相当大的指导。但另一些可能只应获得较小的权重，尤其是因为法官并不比其他人更不容易犯错，他们有时可能“ 误解 ”法律的要求。Id., at 71（强调删除）。在那样的情况下，两人都认为，未来的法官不应机械地重复过去的错误，而应“ 从虚假陈述中 ”“ 维护 ”法律。Id., at 70。

在将过去的判决作为法律的证据进行审查时，普通法法官广义上说并没有给予任何“ 单一先例 ”压倒性的权重。J. Baker, An Introduction to English Legal History 209 – 210 (5th ed. 2019)。相反，先前判决的说服力在很大程度上取决于其“ 与以往时代的决议和判决的一致性和契合性 ”。Hale 68。单个判决可能反映一个法院在某一时刻的观点，但代表许多世代许多头脑智慧的一致判决路线通常被认为是对法律含义更强的证据。同上。

带着这种先例概念，Mansfield勋爵告诫不要将“ 具体案件 ”置于“ 贯穿案件并支配其裁决的一般原则 ”之上。Rust v. Cooper, 2 Cowp. 629,

632, 98 Eng. Rep. 1277, 1279 (K. B. 1777)。他观察到，通过摒弃异常裁决并转而追求过去判决的主流，普通法随着时间的推移倾向于“ 使自身纯化 ”。Omychund v. Barker, 1 Atk. 22, 33, 26 Eng. Rep. 15, 23 (Ch. 1744)（强调删除）。反映类似思想，Edmund Burke提出了评估过去司法判决的五项原则：“ 它们应当被表明：第一，数量众多而非零散分布；——第二，相互一致而非相互矛盾、相互破坏；——第三，是在良好和宪政时期作出的；——第四，不是为应付某一场合而作出的；——第五，符合法律原则的总体要旨。”Speech of Dec. 23, 1790, in 3 The Speeches of the Right Honourable Edmund Burke 513 (1816)。

不仅不同判决具有不同权重，判决内不同语言也是如此。意见的判决要旨及对其必不可少的推理（ratio decidendi）值得仔细关注。附带意见、零散言论和离题话应获得较小权重。见N. Duxbury, The Intricacies of Dicta and Dissent 19 – 24 (2021)（Duxbury）。这些不过是“ 法律的蒸汽和烟雾 ”。F. Bacon, The Lord Keeper ’ s Speech in the Exchequer (1617), in 2 The Works of Francis Bacon 478 (B. Montagu ed. 1887)（Bacon）。

这并不是说那些“ 蒸汽 ”毫无价值。通常附带意见可能为特定争议的当事人提供“ 对法院裁决路径或相关关注领域的更充分理解 ”。B. Garner et al., The Law of Judicial Precedent 65 (2016)（Precedent）。附带意见也可能为未来的法院提供“ 深思熟虑的建议 ”的来源。同上。但未来的法院必须小心，不要将每一“ 草率表达……视为严肃和深思熟虑的意见 ”。Steel v. Houghton, 1 Bl. H. 51, 53, 126 Eng. Rep. 32, 33 (C. P. 1788)。这样做将“ 不公正地对待 ”其前任的“ 记忆 ”，他们不能期望司法

言论在一个语境中发表就能完全适用于其他语境，也许尤其是他们无法预见的语境。同上。此外，必须牢记对抗制程序的局限，这是英国法的一个显著特征。当一名法官或一个小合议庭在一案件中作出裁决时，他们是基于手头当事人选择发展的事实记录和法律论据这样做的。考虑到这些限制，未来的法官必须保持开放心态，认识到不同事实和不同法律论据可能在后来争议中导致不同结果。见Duxbury 19 – 24。

B

当然，这只是对传统普通法关于法官角色及先例在其中地位之理解的快速勾勒。它同样聚焦于司法先例的水平效力，而非垂直效力。但有充分理由认为，上文概述的普通法对法官与先例的理解横跨大西洋，并塑造了宪法赋予联邦法院的“ 司法权 ”之性质。Art. III, § 1.

不仅宪法是在这些理解的背景下获得通过的，而且仅凭这一点，它们便可作为证据，说明制宪者在论及“ 司法权 ”时所指为何。宪法中许多其他更为具体的规定，也反映了普通法在造法与寻法职能之间所作的极为相似的区分。宪法规定，其条款只能通过某些规定的民主程序予以修正。Art. V. 它将制定联邦立法的权力专属授予国会中由人民选举产生的代表。Art. I, § 1. 同时，宪法将司法权描述为解决案件与争议的权力。Art. III, § 2, cl. 1. 此外，它将该权力授予终身任职的法官，见 § 1，而如果法官能够

6
LOPER BRIGHT ENTERPRISES 诉 RAIMONDO

GORSUCH 大法官，协同意见

篡夺授予定期选举产生的代表的造法权力，这一指派就几乎没有意义。但如果所寻求的是一位中立的当事方，在他人之间的争议中“ 解释和适用 ”法律而不畏不偏，那么这一指派就完全合理。2 The Works of James Wilson 161 (J. Andrews ed. 1896) (Wilson)；见 Osborn 诉 Bank of United States, 9 Wheat. 738, 866 (1824)。

贯穿我国宪法的对司法权的受限看法带有一些熟悉的含义，制宪者对此欣然承认。例如，James Madison 宣称，认为法官或其先例可以“ 废除或改变 ”宪法或美国法律，将是一种“ 谬误 ”。Letter to N. Trist (Dec. 1831), in 9 The Writings of James Madison 477 (G. Hunt ed. 1910)。James Wilson 补充说，法院的意见可以被视为“ 对[于]当事人 ”的“ 有效法[律] ”。Wilson 160 – 161。但 Wilson 说，如同在英格兰一样，先前的司法判决在未来的争议中只能作为法律应有解释的“ 证据 ”。同上，第160页；参见 1 J. Kent, Commentaries on American Law 442 – 443 (1826)。

制宪者还认识到，我国宪法所描述的司法权，如同英格兰的司法权一样，意味着在评估过去判决中所体现的“ 证据 ”时，拥有（并负有）区分的权力（和义务）。因此，例如，Madison 指出，被“ 反复确认 ”的司法裁决可能比孤立的或异常的裁决提供更好的法律含义证据。Letter to C. Ingersoll (June 1831), in 4 Letters and Other Writings of James Madison 184 (1867)（着重号为后加）。推而广之，Thomas Jefferson 认为，新制定法的含义往往需要“ 众多判决 ”才能真正“ 确定 ”。Letter to S. Jones (July 1809), in 12 The Writings of Thomas Jefferson 299 (A. Bergh ed. 1907)。

同样从一开始，美国法院就认识到，先前判决中的一切并非都享有同等

权重。正如 Marshall 首席大法官所警告的，“ 这是一条不可忽视的格言：每一意见中的一般性表述，都必须结合使用这些表述的案件来理解。 ” Cohens 诉 Virginia, 6 Wheat. 264, 399 (1821)。如果过去的法院提出了“ 超出案件范围 ” 的观点，这些表述在以后的案件中“ 可以受到尊重 ”，“ 但不应当控制判决 ”。同上。Marshall 继续说，这样做的一个“ 明显 ” 原因与我们继承自英格兰的对抗制程序的局限有关：只有“ []法院实际审理的问题才受到仔细调查，并得到全面考虑。其他可能有助于说明该问题的原则，是结合已决案件来考虑的，但它们对所有其他案件可能具有的意义则很少得到完全调查。 ” 同上，第399 – 400页。

Abraham Lincoln 在与 Stephen Douglas 的辩论中拥护这些传统理解。Douglas 认为，本法院的单一判决——无论多么有缺陷——都可以为所有人且永远最终解决一个有争议的问题。他说，那些持不同想法的人“ 旨在对我们整个共和政体给予致命一击 ”。Speech at Springfield, Ill. (June 26, 1857), in 2 The Collected Works of Abraham Lincoln 401 (R. Basler ed. 1953) (Lincoln Speech)。但 Lincoln 更清楚。虽然他接受司法判决“ 绝对确定 ” 法院判决当事人的权利，但他拒绝接受任何单一司法判决可以“ 完全解决 ” 一个问题，尤其是当该判决偏离宪法时。同上，第400 – 401页。Lincoln 解释说，在此类案件中，“ 将[该判决]视为尚未为国家确立确定的学说，并不是抵抗，不是煽动，甚至不是不尊重。 ” 同上，第401页。

内战后，本法院呼应了其中一些相同观点。它强调，司法意见中的每一陈述

8
LOPER BRIGHT ENTERPRISES 诉 RAIMONDO

GORSUCH 大法官，协同意见

“ 都必须结合其直接上下文来理解 ”， In re Ayers, 123 U. S. 443, 488 (1887)，零散的 “ 评论 ” 不得被抬高到成文法之上，见 The Belfast, 7 Wall. 624, 641 (1869)；另见，例如，Trebilcock 诉 Wilson, 12 Wall. 687, 692 – 693 (1872)；Mason 诉 Eldred, 6 Wall. 231, 236 – 238 (1868)。在 Chase 首席大法官任期内，撰写法院多数意见的大法官似乎通常独自工作，并在会议上以口头和摘要形式向同僚提交其成果，这意味着其他大法官在发表前往往甚至没有审阅该意见。6 C. Fairman, History of the Supreme Court of the United States 69 – 70 (1971)。法院可以这样做，因为它理解单一司法意见可以解决 “ 案件或争议 ”，并在此过程中为当事人制定 “ 有效法 ”，但它不为整个国家立法，也不应与立法相混淆。

C

从这一切中，我看到至少三条关于遵循先例原则的教训，与今天摆在我们面前的判决相关。每一条都涉及一种司法谦抑。

第一，过去的判决可以约束争议的当事人，但它在未来案件中不赋予本法院任何偏离宪法或美国法律所规定的权威。

相反，宪法承诺，美国人民是主权者，只有他们可以通过民主回应程序修正我们的基础宪章或修改联邦立法。未经选举的法官不享有这种权力。见上文第一部分B。

认识到这一点，本法院经常说遵循先例并非 “ ‘ 不可动摇的命令 ’ ”。State Oil Co. 诉 Khan, 522 U. S. 3, 20 (1997)。它不时认为有必要纠正过去的错误。在纠正宪法解释错误方面，本法院强调了这样做的重要性，因为这些

错误只能通过修正程序来纠正。见，例如，Franchise Tax Bd. of Cal. 诉 Hyatt, 587 U. S. 230, 248 (2019)。在纠正制定法解释错误方面，本法院或许更为谨慎。但在该领域，它也推翻了甚至长期存在但“有缺陷”的判决。见，例如，Leegin Creative Leather Products, Inc. 诉 PSKS, Inc., 551 U. S. 877, 904, 907 (2007)。

近期历史说明了这一切。在 Warren 和 Burger 首席大法官任期内，本法院似乎平均每开庭期推翻约3个案件，仅1960年代至1980年代就包括约50个制定法先例。见 W. Eskridge, Overruling Statutory Precedents, 76 Geo. L. J. 1361, 1427 – 1434 (1988)（收集案件）。其中许多判决所处的背景与今天同样重要。近年来，我们尚未接近前任设定的速度，平均每开庭期仅推翻一两个先前判决。1 但要点仍然存在：与成文法不一致的司法判决并不必然具有控制力。

第二，另一条教训缓和了第一条。虽然司法判决不能取代或修改宪法或联邦制定法，但它们值得我们“尊重，因为它们体现了先人的深思熟虑”。Ramos 诉 Louisiana, 590 U. S. 83, 105 (2020)。作为职业责任问题，法官不仅必须避免将自己的著作与法律相混淆。当案件摆在他面前时，他还必须将自己的法律要求观点与前任的深思熟虑观点相权衡。毕竟，“[先]例是积累和传承过去世代学识的一种方式，是既定智慧的源泉

———————

1关于相关判决数据库，见 Congressional Research Service, Table of Supreme Court Decisions Overruled by Subsequent Decisions, Constitution Annotated, https://constitution.congress.gov/resources/decisions-overruled/；另见 H. Spaeth et al., 2023 Supreme Court Database, http://supremecourtdatabase.org。

GORSUCH 大法官，协同意见

比任何单个法官或法官合议庭所能提供的都更丰富。 ” Precedent 9。

毫无疑问，过去的司法判决可能——正如它们一直以来那样——根据具体情况，作为先例具有或多或少的权威。Lincoln Speech 401。但是，如同我们之前的英国法官一样，我们长期以来一直借助熟悉的考量因素来指导我们对过去判决应给予多大权重的评估。因此，例如，正如本法院所言，先例应得的权重可能取决于其推理的质量、其与相关判决的一致性、其可操作性以及围绕其形成的信赖利益。参见 Ramos, 590 U. S., at 106。第一个因素承认，任何先例的主要力量在于其说服力——推理拙劣的判决可能无法提供关于法律含义的可靠证据。第二个因素反映了一个事实：当先例体现了世代相传、久经考验的智慧时，比其脱离周围法律而 “ 悬空 ” 时，更可能是正确的、更值得尊重。同上。其余因素，如可操作性和信赖，通常不足以单独提供充分理由来维持一个有缺陷的判决，因为几乎任何过去的判决都可能有利于某个渴望维持现状、对现状感到满意的群体。参见，例如，同上，at 108。但这些因素有时可以发挥与其他因素类似的功能，通过指向可能表明过去判决在法官个人尚未立即察觉的方面是正确的线索。

在询问是否遵循或背离先例时，一些法官会使用副词。他们谈论先例是否构成 “ 明显错误 ”， Gamble v. United States, 587 U. S. 678, 711 (2019)（THOMAS 大法官，协同意见），或 “ 严重错误 ”， Ramos, 590 U. S., at 121（KAVANAUGH 大法官，部分协同意见）。但副词所传达的强调并非为了戏剧效果。它试图充当对更实质性教训的提醒。这一教训是，在评估权重时

对于过去的判决，法官不应仅凭自己的印象行事，而必须有意识地用前人的观点来检验自己的看法，并对先例可能在其最初看来不明显的方面是正确的这一可能性保持开放。

第三，将司法意见当作制定法来解读将是一个错误。制定法通过强有力的民主程序获得通过，通常其所有细节适用于所有人。相比之下，当法官在我们的对抗制中作出裁决时，他们仅基于当事人所选择发展的案件事实记录和法律论据作出判决。因此，后来评估过去判决的法院必须认识到，不同的事实和不同的法律论据可能导致不同的结果。他们还必须认识到，与任何其他人一样，法官“ 天生具有离题倾向 ”，他们的意见有时可能会对更广泛的话题提供一些听起来几乎像立法命令的附带议论。Duxbury 4。通常，有进取心的律师会寻求最大限度地利用此类陈述。参见同上，at 25。但是，尽管这些离题议论有时可能包含有价值的建议，它们仍然是“ 法律的蒸汽和烟雾 ”，Bacon 478，不能“ 控制后续诉讼中的判决 ”，Cohens, 6 Wheat., at 399。

这些原则长期以来也指导着本法院和其他法院。正如 Easterbrook 法官所言，“ 意见不是一部综合法典；它只是对法院处理决定的解释。司法意见不得与制定法混淆，一般性表述必须结合所审议的主题来理解。”United States v. Skoien, 614 F. 3d 638, 640 (CA7 2010)（全体庭审）；另见 Reiter v. Sonotone Corp., 442 U. S. 330, 341 (1979)（强调意见不是“ 制定法 ”，其语言不应像制定法那样被“ 解析 ”）；Nevada v. Hicks, 533 U. S. 353, 372 (2001)（同上）。如果遵循先例原则要求尊重前人的思考，它也告诫不要通过

GORSUCH 大法官，协同意见

过度依赖他们的每一句话而“ 对[他们的]记忆造成不公 ”。Steel, 1 Bl. H., at 53, 126 Eng. Rep., at 33。作为法官，“ 我们既不期望也不希望我们的继任者梳理 ”我们的意见，寻找对我们从未充分探索的事项的神谕式答案。Brown v. Davenport, 596 U. S. 118, 141 (2022)。否则就有“ 将遵循先例原则从司法谦逊的工具变成司法傲慢的工具 ”的风险。同上。

II

现在直接转向遵循先例原则赋予 Chevron 尊重的效力问题，在我看来，这些教训中的每一个都坚定地支持本法院今天所规划的路线：教训1，因为 Chevron 尊重违背了国会在《行政程序法》中规定的法律。教训2，因为 Chevron 尊重与我国法律中关于权力分立、正当程序以及巩固这些宪法承诺的数百年解释规则的主流趋势相悖。教训3，因为若不如此认定，将实际上要求我们赋予 Chevron 中的附带陈述以制定法语言的权威，同时忽视同一判决中更为审慎的语言以及经验的教训。

A

从教训1开始。1946年《行政程序法》（APA）指示“ 复审法院 ”“ 裁决所有相关法律问题 ”并“ 解释 ”相关“ 宪法和制定法条款 ”。5 U. S. C. § 706。在适用 Chevron 尊重时，复审法院并不解释所有相关制定法条款并裁决所有相关法律问题。相反，法官将这一责任的很大一部分让渡给行政机关官员。他们对“ 模糊 ”法律解释的控制力，即使这些解释与独立的“ 复审法院 ”所能得出的最公正的法律解读相悖。行政机关

官员也可以随时改变他们对法律含义的看法，即使国会未以任何方式修改相关制定法语言。National Cable & Telecommunications Assn. v. Brand X Internet Services, 545 U. S. 967, 982 – 983 (2005)。而且这些官员甚至可以不同意并实际上推翻不仅他们自己过去对法律的解释，还有法院过去的解释。同上。这一切都不符合 APA 的明确授权。

严酷的事实是，Chevron “ 甚至懒得引用 ” APA，更不用说寻求适用其条款。United States v. Mead Corp., 533 U. S. 218, 241 (2001)（Scalia 大法官，异议意见）。相反，正如其最热心的捍卫者所承认的那样，Chevron 尊重建立在 “ 虚构的立法意愿陈述 ” 之上，即司法推定国会隐含地希望法官遵从行政机关对法律的解释，即使国会从未说过此类话。D. Barron & E. Kagan, Chevron's Nondelegation Doctrine, 2001 S. Ct. Rev. 201, 212 (Kagan)（着重号为原文所加）。在支持者看来，这一虚构代表了 “ 关于什么……构成良好政府的政策判断 ”。同上。2 但在我们的民主制度中，未经选举的法官无权将他们自己的虚构凌驾于国家民选代表所通过的法律之上。有些人可能认为国会在 APA 中提供的法律指令不明智；有些人可能认为不同的安排更可取。参见，例如，post, at 9 – 11（KAGAN 大法官，异议意见）。但控制的是国会对 “ 良好政府 ” 的看法，而不是我们的看法。

———————

2另见 A. Scalia, Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law, 1989 Duke L. J. 511, 516 – 517 (1989)（将 Chevron 关于国会向行政机关 “ 委托 ” 解释权的理论描述为 “ 虚构的 ”）；S. Breyer, Judicial Review of Questions of Law and Policy, 38 Admin. L. Rev. 363, 370 (1986)（将存在 “ ‘ 委托法律解释职能的立法意图 ’ 这一观念描述为一种法律虚构 ”）。

GORSUCH 大法官，协同意见

关于 Chevron 与 APA 的不一致，还可以说很多。但我过去已经说过。参见 Buffington v. McDonough, 598 U. S. ___, ___ – ___ (2022)（对调卷令驳回的异议意见）（slip op., at 5 – 6）；Gutierrez-Brizuela v. Lynch, 834 F. 3d 1142, 1151 – 1153 (CA10 2016)（协同意见）。而且本法院今天也详细提出了许多相同的观点。参见 ante, at 18 – 22。就目前而言，简而言之，继续遵循 Chevron 尊重将要求我们违背遵循先例原则的第一课——要求法官谦逊地认识到我们的判决必须服从于人民民选代表所通过的法律。3

B

教训2无法挽救 Chevron 尊重。如果遵循先例原则要求在成文法面前保持司法谦逊，它也告诫我们要仔细用前人的工作来检验我们当前的结论。同时，正如我们所见，这第二种形式的谦逊告诫我们要记住，那些赢得许多世代法官认可、表现出与更广泛法律的一致性的先例，以及经受住时间和经验考验的先例，比那些没有的先例应得到更多考虑。参见上文第一部分。从这些角度来看，Chevron 尊重的理由只会变得更加薄弱。

———————

3异议意见认为，我们不必如此认真地对待 APA 的指示，因为来自哈佛的“ 最优秀的行政法学者 ”声称在其中看到了一些回旋余地。Post, at 18（KAGAN 大法官的异议意见）。但 APA 中没有任何内容要求遵从教授的观点，正如它不要求遵从政府的观点一样。异议意见所列的哈佛最优秀行政法学者的名单也并非完全完整。参见 S. Breyer et al., Administrative Law and Regulatory Policy 288 (7th ed. 2011)（承认 Chevron 尊重“ 似乎与……706 的明显相反语言相冲突 ”）；Kagan 212（同样承认 Chevron 尊重建立在“ 虚构的立法意愿陈述 ”之上）。

15
引用为：603 U. S. ____ (2024)

GORSUCH 大法官，协同意见

1
首先看看我们的先辈传统上如何理解司法在解释法律含义争议中的角色。从国家建立之初，他们就认为在案件和争议中“ 法律的解释 ”是“ 法院的适当和特有领域 ”。《联邦党人文集》第78篇，第467页（C. Rossiter编，1961年）（A.汉密尔顿）。也许法院最著名的早期判决正是反映了这一观点。在那里，马歇尔首席大法官宣布“ 明确属于司法部门的职责和义务是说出法律是什么 ”。马伯里案，1 Cranch，第177页。因为法官“ 既没有武力也没有意志，而只有判断 ”——并且有义务独立行使该判断。《联邦党人文集》第78篇，第465页。无论“ 该职责可能多么令人不快 ”，本院曾表示，法官“ 无权放弃或豁免它 ”。美国诉迪克森案，15 Pet. 141, 162（1841年）（斯托里大法官）。这种独立判断的职责也许是“ 第三条法官的定义性特征 ”。斯特恩诉马歇尔案，564 U. S. 462, 483（2011年）。

诚然，本院也长期对协调分支关于法规术语含义的“ 同时期 ”和一致观点给予“ 极大尊重 ”。爱德华兹承租人诉达比案，12 Wheat. 206, 210（1827年）；另见麦卡洛克诉马里兰州案，4 Wheat. 316, 401（1819年）；斯图尔特诉莱尔德案，1 Cranch 299, 309（1803年）。4 但传统上，这并不意味着法院必须“ 遵从 ”任何“ 合理的 ”

———————

4 一致意见，国家铅业公司诉美国案，252 U. S. 140, 145 – 146（1920年）（对行政部门的“ 同时期解释 ”给予“ 极大权重 ”，该解释“ 长期持续 ”）；雅各布斯诉普里查德案，223 U. S. 200, 214（1912年）（“ 发现该法案没有歧义 ”，但也从行政部门的“ 对该法案的立即和持续解释 ”中找到法院解释的“ 力量 ”）；谢尔遗嘱执行人诉福谢案，138 U. S. 562, 572（1891年）（将法律“ 不仅[由]法院而且[由]各部门 ”认可的“ 同时期解释 ”视为“ 控制性 ”）。

16
洛珀 · 布莱特企业诉雷蒙多案

戈萨奇大法官，协同意见

对“ 模糊 ”法律的解释，行政机构可能提供。这并不意味着政府可以某一天提出法律含义的“ 合理 ”观点，第二天提出不同的观点，并始终约束司法机构服从其最新说法。也不意味着行政部门可以取代先前存在的对法规术语的司法解释，用自己的解释取而代之，并在此过程中有效地推翻司法先例。简而言之，在解决案件和争议时，本院“ 不受 ”对模糊法规的任何和所有合理“ 行政解释 ”的“ 约束 ”。伯内特诉芝加哥肖像公司案，285 U. S. 1, 16（1932年）。虽然行政部门的一致和同时期观点值得尊重，但它们“ 绝不控制本法院在阐述法律时关于当事人权利的行动或意见 ”。欧文诉马歇尔案，20 How. 558, 567（1858年）；另见A.巴姆扎伊，《司法尊重行政解释的起源》，126 Yale L. J. 908, 987（2017年）。

意识到雪佛龙案与本院许多长期先例讨论司法在法律含义争议中的角色性质是多么不协调，政府和异议意见努力寻求回应。他们所能拼凑的最好的是1940年代初的几个案件，他们说，本院首次“ 将[尊重]原则付诸行动 ”。后文第21页（卡根大法官，异议意见）。而且，诚然，有一段时间本院尝试了一种类似于雪佛龙案的尊重形式，至少对于所谓的法律和事实混合问题。见，例如，格雷诉鲍威尔案，314 U. S. 402, 411 – 412（1941年）；全国劳资关系委员会诉赫斯特出版公司案，322 U. S. 111, 131（1944年）。但是，正如本院详细说明的，即使那个有限的实验也没有持续。见前文第10 – 12页。罗伯茨大法官在其格雷案异议中谴责这些判决“ 放弃[我们]作为复审法院的职能 ”并“ 完全颠倒……解释法规的正常和通常方法 ”。314 U. S.，第420 – 421页。而仅仅几年后，在斯基德莫尔诉斯威夫特公司案，323

17
引用为：603 U. S. ____（2024年）

戈萨奇大法官，协同意见

U. S. 134（1944年），本院回到了其久经考验的道路。

呼应从我国法律开始就贯穿始终的主题，罗伯特·H·杰克逊大法官在斯基德莫尔案中为法院写道。在那里，他说，法院可以对另一分支对法律的解释给予尊重的考虑，但那些解释应得的权重必须始终“ 取决于其[的]彻底性……，其[的]推理的有效性，其[的]与先前和后来声明的 consistency，以及所有赋予其[的]说服力的因素 ”。同上，第140页。同年另一个案件中，再次为法院写作，杰克逊大法官明确拒绝了类似于雪佛龙案的法官制定尊重原则的呼吁，提出，“ 如果国会认为有必要甚至适当 ”让法院“ 遵从行政解释……，它不会找不到话说 ”。戴维斯仓库公司诉鲍尔斯案，321 U. S. 144, 156（1944年）。

在适当尊重先例要求（一如既往）特别尊重长期和主流判决的范围内，雪佛龙案表现糟糕。它代表的不是一长串判决的延续，而是与它们的决裂。更糟的是，它不仅仅偏离了我们的先例。更近乎，雪佛龙案违抗了它们。

2
接下来考虑雪佛龙尊重与我们法律许多其他既定方面是多么不协调。亲眼目睹乔治国王努力获得对殖民地法官的影响和控制，见《独立宣言》第11段，制宪者做出了深思熟虑的判断，将司法独立构建到宪法设计中。他们将司法权授予终身任职的决策者。第三条，第1款。他们在法官任期内将司法薪水置于政治控制之外。同上。他们拒绝了任何使司法判决受政治行为者审查的提议。《联邦党人文集》第81篇，第482页；

18
洛珀 · 布莱特企业诉雷蒙多案

戈萨奇大法官，协同意见

美国诉汉森案，599 U. S. 762, 786 – 791（2023年）（托马斯大法官，协同意见）。所有这些都服务于确保同一件事：“ 公平法庭中的公平审判 ”。关于默奇森案，349 U. S. 133, 136（1955年）。在法庭上，公正的法官，而不是当前在政治分支掌权的人，将在提交法院的案件中“ 说出法律是什么 ”。马伯里案，1 Cranch，第177页。

雪佛龙尊重破坏了这一切。它阻止法院行使第三条赋予它们的司法权来说出法律是什么。它迫使法官放弃对法律的最佳解读，转而支持当前掌握行政分支缰绳的人的观点。它要求法官根据政府的要求改变，再改变他们对法律的解释。而这种权力转移正好具有人们可能预期的那种后果。雪佛龙尊重不是将裁决与权力和政治隔离开来以确保“ 不考虑个人 ”的公平听证（如联邦司法誓言所要求，28 U. S. C. § 453），而是要求法院“ 将手指放在正义的天平上，偏向最强大的诉讼当事人，联邦政府 ”。布芬顿案，598 U. S. ，第___页（滑行意见，第9页）。在此过程中，雪佛龙尊重保证了“ 系统性偏见 ”，偏向于当前掌握行政权力的任何政党。P.汉堡，《雪佛龙偏见》，84 Geo. Wash. L. Rev. 1187, 1212（2016年）。

Chevron尊重原则也损害了我们既定法律的其他方面。在这个国家，我们常常夸耀宪法对正当法律程序的承诺，见第5、14修正案，意味着“ ‘ 没有人可以在自己的案件中担任法官。 ’ ” Williams v. Pennsylvania, 579 U. S. 1, 8 – 9 (2016)；Calder v. Bull, 3 Dall. 386, 388 (1798)（Chase大法官意见）。当然，这一原则有着更深的根源，可追溯至普通法，在那里它以拉丁格言nemo iudex in causa sua而闻名。见1 E. Coke, Institutes

19
引用为：603 U. S. ____（2024年）

戈萨奇大法官，协同意见

第212节，*141a。然而，在雪佛龙制度下，这一切意义不大，因为行政机构可以有效地判断自己合法权力的范围。见，例如，阿灵顿诉联邦通信委员会案，569 U. S. 290, 296 – 297（2013年）。

传统上，法院也寻求像“ 法律制定时 ”的合理读者那样解释法规。布莱克斯通第59页；见美国诉费希尔案，2 Cranch 358, 386（1805年）。今天，有些人称之为“ 文本主义 ”。但实际上这是一个非常古老的想法，它通过将法官的工作集中在法规文本、其语言上下文和各种解释规则上，约束法官成为法律发现者而非法律制定者。这样，文本主义作为正当程序承诺的公平通知的基本守护者。如果法官可以丢弃旧含义并赋予法律术语新含义，而没有任何立法修订，人们如何能确保约束他们的规则？
新普莱姆公司诉奥利维拉案，586 U. S. 105, 113（2019年）。如果规则相反，布莱克斯通警告说，人民将沦为“ 他们地方法官的奴隶 ”。4布莱克斯通371。

然而，将“ 地方法官 ”替换为“ 官僚 ”，当法院采用雪佛龙尊重时，布莱克斯通的恐惧成为现实。每当我们面对法律中的歧义时，法官并不寻求根据法律原意的最佳证据公正地解决它。相反，我们诉诸一个更粗糙的启发式：“ 合理的官僚总是赢。 ”而且因为合理的官僚可能年复一年、选举接选举地改变主意，人们永远无法确切知道哪些新的“ 解释 ”可能被用来对付他们。这种“ 流动 ”的法规解释方法“ 对无辜者来说就像卡利古拉的古代法律一样是个陷阱 ”，那些法律张贴在墙上如此之高，印刷如此之小，以至于普通人永远无法确定它们要求什么。美国诉卡迪夫案，344 U. S. 174, 176（1952年）。

20
LOPER BRIGHT ENTERPRISES 诉 RAIMONDO

GORSUCH 大法官，协同意见

古老的从宽解释规则（rule of lenity）仍是 Chevron 的又一个受害者。自建国以来，美国法院一直对刑法中的歧义作不利于政府的解释，并对受影响的人从宽处理。Wooden 诉 United States，595 U. S. 360，388 – 390（2022）（GORSUCH 大法官，对判决结果协同）。该原则在面对含义模糊的法律时保障个人自由，从而维护正当程序。Ibid. 它还通过将惩罚权牢牢地“ ‘ 留在立法部门，而非司法部门 ’ ”来巩固权力分立。Id.，at 391（引 United States 诉 Wiltberger，5 Wheat. 76，95（1820））。但权力滋生权力。而政府将 Chevron 遵从推至其极限，有时设法利用成文法中的“ 歧义 ”来惩罚国会从未明确禁止的行为。比较 Guedes 诉 ATF，920 F. 3d 1，27 – 28，31（CADC 2019），与 Garland 诉 Cargill，602 U. S. 604（2024）。

在所有这些方面，Chevron 的拟制将我们引向了一个奇怪的地方。在那里，长期以来被认为保留给第三条的权限被移交给第二条，正义的天平系统性地向最有权势者倾斜，法律要求可以随每次选举而改变，即使法律本身并未改变，人民则被留下猜测自己的法律权利和责任。与我们的法律秩序如此众多基础性特征存在如此多的紧张关系，无疑又是一个迹象，表明我们“ 在途中走错了方向 ”。Kisor 诉 Wilkie，588 U. S. 558，607（2019）（GORSUCH 大法官，对判决结果协同）。5

———————

5异议意见认为，Chevron 遵从与周围法律至少有一些共同之处，因为它类似于一种推定或传统的解释准则，而两者“ 都很常见 ”。Post，at 8，n. 1，28 – 29（KAGAN 大法官的意见）。但即便那根细弱的芦苇，一眼看去也在摇晃。异议意见所引用的许多推定和解释准则——包括从宽解释规则、 contra proferentem 以及其他——“ ‘ 体现……比我们的共和国还要古老几个世纪的法律原则 ’ ”。Opati 诉 Republic of Sudan，590 U. S. 418，425（2020）。Chevron 遵从不能作此夸口。异议意见所引用的许多推定和准则还

3
最后，考虑可操作性和信赖。如果如我所试图指出的，这些因素有时可以作为有用的替代指标，用来判断某一先例是否符合司法实践的历史潮流，或者是否代表一种异常的失误，见上文第一部分至第三部分，那么它们在这里当然确实如此。

以 Chevron 的“ 可操作性 ”为例。在其短暂的生命中，本法院被迫多次补充和修订 Chevron，以至于没有人能就它需要多少“ 步骤 ”达成一致，甚至不能就每个“ 步骤 ”包含什么达成一致。有人建议分析从“ 第零步 ”开始（这本身或许就是一个提示），这一创新可追溯至 United States 诉 Mead Corp.，533 U. S. 218。Mead 裁定，在甚至考虑 Chevron 是否适用之前，法院必须确定国会是否意图将某一领域解释法律的权力委托给行政机关。533 U. S.，at 226 – 227。但这一作业面临一个直接挑战：因为 Chevron 依赖于司法上默示的、而非立法上明示的、将解释权委托给行政机关，见上文第二部分至第一部分，那么该拟制何时应适用、何时不应适用？Mead 为法官设计了一种多因素检验。533 U. S.，at

———————
服务于宪法，保护其划定的权限界线。仅举两个例子：联邦主义准则指示法院推定联邦法律不优先于州法律，因为各州根据宪法享有主权。Bond 诉 United States，572 U. S. 844，858（2014）。不溯及既往的推定是宪法正当程序承诺及其禁止溯及既往法律的守护者，Landgraf 诉 USI Film Products，511 U. S. 244，265（1994）。然而，再一次，Chevron 遵从不能作出类似的声称。Chevron 遵从非但不服务于宪法通常的规则，即诉讼当事人有权由独立法官解释有争议的法律术语，反而在破坏这一承诺。如上文所探讨的，Chevron 遵从还与许多传统法律推定和解释原则处于紧张关系之中，几乎是从宽解释规则、nemo iudex 和 contra proferentem 的反面。

GORSUCH 大法官，协同意见

229 – 231。但该检验在适用中已被证明与其在起源上的刻意设计一样不确定。或许由于这些原因，或许由于其他原因，本法院有时适用 Mead，而常常忽视它。见 Brand X，545 U. S.，at 1014，n. 8（Scalia 大法官，异议意见）。

当我们沿着 Chevron 的阶梯向上移动时，情况并没有改善。在“ 第一步 ”，当手头的法律“ 含义模糊 ”时，法官必须遵从行政官员的解释。但即使在今天，Chevron 的主要受益人——联邦政府——仍然说不出法律何时足够模糊以触发遵从。见，例如，American Hospital Assn. 诉 Becerra 案口头辩论记录，O. T. 2021，No. 20 – 1114，pp. 71 – 72。或许由于这一特定的混乱，对歧义的寻找已演变成一种 Snark 狩猎：一些法官声称几乎到处都能发现它，而另一些同样优秀的法官则声称从未见过它。比较 L. Silberman，Chevron—The Intersection of Law & Policy，58 Geo. Wash. L. Rev. 821，826（1990），与 R. Kethledge，Ambiguities and Agency Cases: Reflections After (Almost) Ten Years on the Bench，70 Vand. L. Rev. En Banc 315，323（2017）。

法院在“ 第二步 ”上也不一致。在那里，法官必须评估行政机关对含义模糊法律的解释是否“ 合理 ”。但该调查要求什么？一些法院进行相对深入的审查；另一些法院几乎条件反射地遵从行政机关的观点。在这里，法院再次在类似案件中采取了“ 截然不同 ”的方法并得出了截然不同的结论。见 B. Kavanaugh，Fixing Statutory Interpretation，129 Harv. L. Rev. 2118，2152（2016）（Kavanaugh）。

今天的案件体现了其中一些问题。我们面前有两个巡回法院的判决、三份意见，以及 Chevron 菜单上至少同样多的解释选项。一方面，我们有 D. C. 巡回法院多数意见，其认为 Magnuson-Stevens 法“ 含义模糊 ”并维持了

GORSUCH 大法官，协同意见

行政机关的法规为“ ‘ 可允许的 ’ ”。45 F. 4th 359，365（2022）。另一方面，我们有 D. C. 巡回法院异议意见，其主张该法“ 含义明确 ”并且明确排除了行政机关的新规则。Id.，at 372（Walker 大法官的意见）。还有第三个方面，我们有第一巡回法院，其声称已为该法规找到了“ 明确的文本支持 ”，却拒绝说明它是否会“ 将[其]结论归类为 Chevron 第一步或第二步的产物 ”。62 F. 4th 621，631，634（2023）。正如这些案件所表明的，Chevron 已将法律解释变成了一场蒙眼玩宾果的游戏，各方猜测有多少个格子以及他们的案件最终可能落入哪一个。

现在从可操作性转向信赖。Chevron 遵从远非产生信赖利益，其全部要点就是破坏信赖利益。在 Chevron 之下，行政官员可以随时用一个“ 合理 ”的解释替换另一个，而法律本身没有任何变化。结果是：受影响的个人“ 永远无法确定自己的法律权利和义务 ”。Buffington，598 U. S.，at ___（slip op.，at 12）。

问题有多严重？仅举一个例子。Brand X 涉及一部规范宽带互联网服务的法律。在那里，法院维持了乔治 · W · 布什总统政府通过的一项行政机关规则，因为该规则以对法律的“ 合理 ”解释为前提。后来，巴拉克 · 奥巴马总统的政府废除了该规则并以另一规则取而代之。再后来，在唐纳德 · J · 特朗普总统的政府期间，官员们又用不同的规则替换了该规则，这一切都发生在约瑟夫 · R · 拜登总统的政府宣布其打算第四次改变方向之前。见 Safeguarding and Securing the Open Internet，88 Fed. Reg. 76048（2023）；Brand X，545 U. S.，at 981 – 982。每一次，政府都声称其新规则与上一个同样“ 合理 ”。Chevron 遵从非但没有通过固定法律的含义来促进信赖，

反而即使在所涉法律本身保持不变的情况下，也造成了持续的不确定性和剧烈变化。

这些反信赖损害也并非平均分配。成熟的实体及其律师或许能够跟上影响其权利和义务的规则变化。他们或许能够游说争取新的“‘合理的’”行政机关解释，甚至俘获发布这些解释的行政机关。Buffington，598 U. S.，at ___，___（slip op.，at 8，13）。但普通人做不到这些。他们才是承受 Chevron 所招致的最严重监管急转弯的人。

考虑几个例子。美国空军退伍军人托马斯·巴芬顿在执行任务时受伤。离开空军后的一段时间里，退伍军人事务部（VA）依法向他支付了应得的伤残福利。但后来政府要求巴芬顿先生重新服役。在此期间，大家都同意，VA可以（也确实）暂停他的伤残津贴。然而，在他第二次离开现役后，VA却将他的爱国心反过来对付他。根据法律，国会仅允许VA在“服役人员领取现役薪资的任何期间”暂停伤残津贴。38 U. S. C. §5304(c)。但VA通过了一项有利于自身的法规，要求退伍军人在第二次（或后续）服役后提交表格申请恢复伤残津贴。38 CFR §3.654(b)(2) (2021)。巴芬顿先生不知道该法规，未能立即重新申请。当他终于弄清楚发生了什么并重新申请时，VA同意恢复未来的支付，但拒绝向巴芬顿先生支付其扣留的全部过往伤残津贴。Buffington, 598 U. S., at ___ – ___ (slip op., at 1 – 4)。

巴芬顿先生对该机构的行为提出质疑，认为其与国会的指示不一致，即VA仅可在退伍军人

重返现役的期间暂停伤残津贴。但凭借Chevron，该机构击败了巴芬顿先生的诉求。法院表示，VA援引作为其行为正当理由的利己法规或许并非基于对法律的最佳解读，但它代表了一种“‘可允许的’”解读。598 U. S., at ___ (slip op., at 7)。通过这种方式，行政部门得以规避国会向一位多次为国效力的人所作出的承诺。

在另一起案件中，即我担任上诉法院法官时审理的De Niz Robles v. Lynch, 803 F. 3d 1165 (CA10 2015)，移民上诉委员会援引Chevron推翻了许多移民所依赖的司法先例，见In re Briones, 24 I. & N. Dec. 355, 370 (BIA 2007)（意图推翻Padilla – Caldera v. Gonzales, 426 F. 3d 1294 (CA10 2005)）。该机构随后试图追溯适用其新解释来惩罚那些移民——包括阿方索·德尼兹·罗布尔斯，他曾依赖该司法先例作为与其美国妻子和四个孩子留在本国的依据。见803 F. 3d, at 1168 – 1169。我们法院裁定，追溯适用BIA对法律的新解释侵犯了德尼兹·罗布尔斯先生的正当程序权利。Id., at 1172。但作为下级法院，我们只能治标，不能治本。因此，Chevron允许该机构今后以其自身不同的“合理”解释推翻关于法律最佳解读的司法判决，并以此方式拒绝给予无数未来移民救济。

这些只是联邦法官能够讲述（且已经讲述）的众多故事中的两个，关于Chevron尊重对与联邦政府打交道的普通人意味着什么。见，例如，Lambert v. Saul, 980 F. 3d 1266, 1268 – 1276 (CA9 2020)；Valent v. Commissioner of Social Security, 918 F. 3d 516, 525 – 527 (CA6 2019)（Kethledge法官异议）；Gonzalez v. United States Atty. Gen., 820 F. 3d 399, 402 – 405 (CA11 2016)（per curiam）。

联邦政府对此有何说法？

它承认，Chevron在天平上作为有利于政府的沉重砝码，与许多“ 个人类别 ”“ 相对立 ”。Tr. of Oral Arg. in No. 22 – 1219, p. 133 (Relentless Tr.)。但据政府称，Chevron尊重是一项过于重要的创新，不能撤销。政府说，在其短暂的统治期间，它已成为“ 政府三个分支如何共同运作的基本……基本规则 ”。Relentless Tr. 102。但实际上，宪法、APA和我们长期以来的先例早已设定了这些基本规则。根据这些规则，机构不能援引法官创造的虚构来动摇我们国家对个人的承诺，即他们有权在公正的听证会上就法律对他们的要求提出论点，在听证会上他们与政府在独立法官面前享有平等地位。

C

一个法院，在200年来以马歇尔首席大法官为榜样指引下，怎么会接受一场反马伯里的革命，一场与APA、历史悠久的先例以及如此多相关法律相冲突的革命？要回答这些问题，请转向第3课，见证将司法判决中的一段孤立文字赋予特殊权威的诱惑。称之为“ 权力引用 ”。

Chevron本来不太可能成为革命的起点。该案涉及《清洁空气法》要求各州在其边界内监管空气污染的“ 固定来源 ”。见42 U. S. C. § 7401 et seq.。当时，整个工业工厂还是其组成部分的污染部分算作“ 固定来源 ”是一个悬而未决的问题。环境保护局将整个工厂定义为来源，这种方法允许公司更换单个工厂部件而不会自动触发适用于新来源的许可要求。Chevron, 467 U. S., at 840。

本法院维持EPA的定义，认为其与适用法规一致。Id., at 866。该判决由法院的法定人数不足作出，没有协同意见或异议意见，声称适用“ 公认原则 ”。Id., at 845。“ 如果法院运用传统法律解释工具，查明国会对所涉具体问题有意图，”Chevron规定，“ 那么该意图就是法律，必须予以实施。”Id., at 843, n. 9。Chevron为支持其判决而引用的许多案例都支持传统主张，即法院对行政解释给予尊重性考虑，而非尊重。见，例如，Burnet, 285 U. S., at 16；United States v. Moore, 95 U. S. 760, 763 (1878)。该判决唯一引用的法律学术著作是罗斯科 · 庞德，他长期倡导重新审查司法审查。467 U. S., at 843, n. 10；见R. Pound, The Place of the Judiciary in a Democratic Polity, 27 A. B. A. J. 133, 136 – 137 (1941)。

当然，与此同时，该意见包含了一些不同的片段。该判决还说，“ 如果[法规]对[具体问题]沉默或含糊，法院的问题是机构的答案是否基于对法规的可允许解释。”467 U. S., at 843。但政府似乎没有在其简报中提出这一表述，因此没有就此进行对抗性交锋。T. Merrill, The Story of Chevron: The Making of an Accidental Landmark, 66 Admin. L. Rev. 253, 268 (2014)（Merrill）。正如我们所见，法院也没有停下来考虑（甚至提及）APA。见上文第二部分-A。它没有讨论自建国以来法院作出的相反先例，更不用说意图推翻任何先例。见上文第二部分-B-1。法院也没有试图解决其新颖的尊重规则如何与如此多相关法律相协调。见上文第二部分-B-2。正如甚至其辩护者也承认的，“ Chevron几乎懒得为其尊重规则辩护，关于此事的少数简短段落指向不同

方向。”Kagan 212 – 213。他们承认，“推理的质量不高，”C. Sunstein, Chevron as Law, 107 Geo. L. J. 1613, 1669 (2019)。

如果Chevron意在开启法官解释法律的革命，当时似乎没有人意识到这一点。Chevron的作者史蒂文斯大法官将该判决描述为“对现有法律的简单……重述，不多不少。”Merrill 255, 275。在接下来的开庭期“提出了某种关于法院是否应尊重机构对成文法解释的问题的19个辩论案件”中，本法院仅引用Chevron一次。Merrill 276。根据某些说法，该判决似乎“注定默默无闻”。Ibid.

仅仅三年后，斯卡利亚大法官撰写了一份协同意见，革命才开始成形。Buffington, 598 U. S., at ___ (slip op., at 8)。在那里，他主张一项新规则，要求法院在“‘法规沉默或含糊’”时尊重行政机构对法律的解释。NLRB v. Food & Commercial Workers, 484 U. S. 112, 133 – 134 (1987)（斯卡利亚大法官意见）。最终，法院多数遵循了他的引导。Buffington, 598 U. S., at ___ (slip op., at 8)。但从一开始，斯卡利亚大法官就毫不掩饰其雄心范围。见Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law, 1989 Duke L. J. 511, 521 (1989)（Scalia）。他解释说，他所主张的规则与先前实践如此决裂，以至于他那个时代的许多法官还不“理解”“旧标准”“不再相关”。Ibid.。尽管如此，他说，推翻过去是值得的，因为新的尊重规则将“更容易遵循”。Ibid.

事实证明并非如此。随着岁月流逝，法院对Chevron的新颖且激进的解读逐渐暴露其不可行、不公平且与我们的分权原则相悖，斯卡利亚大法官本可以加倍投入该项目。但他没有。他认识到

遵循先例不是“ 如果我昨天这么想，明天也必须这么想 ”的规则。而不是固守个人先例的骄傲，大法官开始对他曾努力建立的该项目表示怀疑。见Perez v. Mortgage Bankers Assn., 575 U. S. 92, 109 – 110 (2015)（对判决的协同意见）；参见Decker v. Northwest Environmental Defense Center, 568 U. S. 597, 617 – 618, 621 (2013)（部分协同、部分异议意见）。如果Chevron的崛起证明了大法官的独创性，那么它的消亡则是对他谦逊的更大致敬。6

斯卡利亚大法官并非唯一重新考虑的人。在Chevron案下辛勤工作多年，试图理解它并使其发挥作用后，本法院一位又一位成员开始质疑这一工程。参见，例如，Pereira v. Sessions, 585 U. S. 198, 219 – 221 (2018)（肯尼迪大法官，协同意见）；Michigan v. EPA, 576 U. S. 743, 760 – 764 (2015)（托马斯大法官，协同意见）；Kisor, 588 U. S., at 591（罗伯茨首席大法官，部分协同意见）；Gutierrez-Brizuela, 834 F. 3d, at 1153；Buffington, 598 U. S., at ___ – ___（slip op., at 14 – 15）；Kavanaugh 2150 – 2154。最终，法院放弃了。尽管一再邀请，自2016年以来它从未适用Chevron尊重。Relentless Tr. 81；App. to Brief for Respondents in No. 22 – 1219, p. 68a。因此，一项仅始于1980年代中期的实验实际上在八年前就结束了。在此过程中，异常大量的联邦上诉法官表达了他们自己深思熟虑且广泛的

———————

6应当回顾，当斯卡利亚大法官发起Chevron革命时，有许多法官“ 憎恶……‘ 平义 ’ ”而宁愿将“ 立法史 ”和他们自己精心策划的法律“ 目的 ”叙述置于已颁布的法定文本之上。Scalia 515, 521。他预测，Chevron将为此类做法提供新的护栏。Scalia 515, 521。正如这位大法官后来的著作所示，他的诊断正确，只是药方错误。对于回避法定术语的法官来说，答案不是顺从可能试图做同样事情的机构，而是要求所有人回归更忠实地遵守成文法。当然，那是斯卡利亚大法官倡导的另一项工程。正如我们喜欢说的，“ 我们现在都是文本主义者。 ”

对Chevron的批评。Buffington, 598 U. S., at ___ – ___（slip op., at 14 – 15）（收集例子）。许多州法院也是如此，拒绝将Chevron尊重引入他们自己的行政法判例。参见598 U. S., at ___（slip op., at 15）。

即使上述所有内容及其他一切均为真实，政府建议我们应保留Chevron尊重，因为法官简直离不开它；有些法规对于法院“明智地”解释来说过于“技术性”。Post, at 9, 32（反对意见）。但这一反对意见并不能回答Chevron与国会在APA中的指示、如此多的相关法律或其实践中多步骤制度所构成的挑战之间的不一致。历史也不支持这种失败主义。当然，暗示1980年代中期Chevron兴起之前的前辈们无法明智地处理技术性法定争议将是一个错误。遵循他们的先例，在过去八年中，本法院在没有Chevron尊重的情况下设法解决了甚至高度复杂的案件，而且即使在政府寻求尊重时也是如此。据我所知，法院任何成员都没有建议Chevron尊重对于明智解决任何这些事项是必要的。7 如果说有什么不同，通过在处理是否应保留Chevron尊重之前给予其一段休眠期，法院使其成员能够检验该先例的适当性，并更深入地反思它如何融入我们法律的更广泛架构。其他人可能有不同看法，参见post, at 26 – 27（反对意见），但谨慎

———————

7参见，例如，Becerra v. Empire Health Foundation, for Valley Hospital Medical Center, 597 U. S. 424, 434 (2022)（仅通过“文本”、“上下文”和“结构”解决复杂的Medicare争议）；另见Sackett v. EPA, 598 U. S. 651 (2023)（在复杂的《清洁水法》争议中同样如此）；Johnson v. Guzman Chavez, 594 U. S. 523 (2021)（在技术性移民案件中同样如此）。

法院在推翻Chevron之前所表现出的谨慎可能说明了当前法院比某些前任法院更慢推翻先例的原因之一，参见上文第一部分 – C。

当然，这一切都不能免除本法院任何成员今天为自己决定Chevron尊重本身是否值得尊重的任务。但当本法院和全国如此多过去和现在的司法同僚告诉我们我们的学说是错误的，并且当我们自己几个世纪以来没有Chevron也应付自如，今天也是如此，遵循先例核心的谦逊迫使我们停下来仔细反思那一经验中蕴含的智慧。而且，最终，在我看来，经验的教训明智地劝诫不要继续依赖Chevron的偏离和未经深思的离题。本法院的意见书填满了超过500卷，也许“可以找到一些印刷的司法文字来支持几乎任何看似合理的命题。”R. Jackson, Decisional Law and Stare Decisis, 30 A. B. A. J. 334 (1944)。我们不应挑选我们碰巧喜欢的段落并要求永远完全服从它们。那将把遵循先例从谦逊的学说变成司法机会主义的工具。Brown, 596 U. S., at 141。

III

对先例的适当尊重有助于“保持正义的天平平稳”，通过强化与所有人可依赖的法律相一致的裁判规则。1 Blackstone 69。但这种尊重既不要求，也不轻易容忍，顽固拒绝纠正错误。早在1810年，本法院就已经推翻了自己的一个案件。参见Hudson v. Guestier, 6 Cranch 281, 284（推翻Rose v. Himely, 4 Cranch 241 (1808)）。近年来，法院推翻先例的频率可能低于沃伦法院和伯格法院时期。参见上文第一部分 – C。

但重新考虑过去判决的工作仍然是本法院每位成员不时面临的任务。8

威廉 · O · 道格拉斯大法官在本法院任职时间比国家历史上任何人都长。在他的任期内，他观察到一位新同事可能最初倾向于 “ 崇敬 ” 在他到任之前发布的意见中的每一个字。W. Douglas, Stare Decisis, 49 Colum. L. Rev. 735, 736 (1949)。但道格拉斯大法官反思道，随着时间的推移，他的新同事会 “ 记得……他宣誓支持和捍卫的是宪法，而不是他的前任可能对宪法所作的注释。 ” 同上。并且 “ [所以]他[会]逐渐形成自己的观点，拒绝一些早期的观点为错误并接受其他观点。 ” 同上。道格拉斯大法官解释说，这种重新审查的过程是 “ 我们制度的必然结果 ”，在这个制度中，每位法官都宣誓——既是 “ 个人的 ” 也是有约束力的——为自己辨别法律的含义，并在提交给他的案件中忠实地适用它。Id., at 736 – 737。

道格拉斯大法官也看到，对先例的诉诸可能被夸大，有时甚至过度紧张。他反思道，法官们有时会首先发布 “ 新的和令人吃惊的判决 ”，然后后来转而 “ 获得一种敏锐的保守主义 ”，积极捍卫 “ 他们的

———————

8今天的反对者也不例外。他们投票推翻了他们认为 “ 错误 ” 的先例，Hurst v. Florida, 577 U. S. 92, 101 (2016)（法院意见，由SOTOMAYOR大法官撰写，KAGAN大法官等加入）；Obergefell v. Hodges, 576 U. S. 644, 665, 675 (2015)（法院意见，由SOTOMAYOR和KAGAN大法官等加入）；与宪法 “ 原意 ” 冲突的先例，Alleyne v. United States, 570 U. S. 99, 118 (2013)（SOTOMAYOR大法官撰写，KAGAN大法官等加入，协同意见）；以及已被证明 “ 不可行 ” 的先例，Johnson v. United States, 576 U. S. 591, 605 (2015)（法院意见，由SOTOMAYOR和KAGAN大法官等加入）；另见Erlinger v. United States, 602 U. S. ___, ___ (2024)（JACKSON大法官，反对意见）（slip op., at 1）（主张Apprendi v. New Jersey, 530 U. S. 466 (2000)及适用该案的许多案件均 “ 被错误判决 ”）。

新的现状。 ” Id., at 737。通过这种方式，即使是最新颖和最不可能的判决也变成了 “ 令人垂涎的锚地 ”，在 “ 遵循先例 ” 的旗帜下被激烈地、如果讽刺地捍卫。同上；另见Edwards v. Vannoy, 593 U. S. 255, 294, n. 7 (2021)（GORSUCH大法官，协同意见）。

这就是Chevron的故事：一场伪装成现状的革命。对其的辩护遵循道格拉斯大法官所描述的相同过程。尽管我们的反对派同僚过去毫不犹豫地质疑其他先例，但他们今天对Chevron的 “ 惊人 ” 发展表现出道格拉斯大法官所称的 “ 敏锐的保守主义 ”，坚持认为如果这个 “ 令人垂涎的锚地 ” 被放弃，天就会塌下来。但在1980年代中期Chevron革命开始形成之前很久，国家就设法与各种繁忙的行政机构共存。而今天裁决的全部意义在于，今后，联邦法院将完全像本法院自2016年以来所做的那样，完全像1980年代中期之前所做的那样，完全像建国以来所做的那样：解决案件和争议，而不对政府有任何系统性的偏袒。

对先例的适当尊重并不开始表明相反。相反，它建议尊重成文法，坚持一致的教学而非异常，并抵制将我们自己的偏离言论视为法规的诱惑。而每一个教训今天都指向同一个结论：Chevron尊重与国会在APA中给我们的指示不一致。
与历史司法实践的总体相比，它代表了一个严重的异常。该裁决破坏了从公平通知的承诺到公平听证的承诺的核心法治价值。即使就其本身而言，它已被证明不可行，并且运作起来破坏而非促进依赖利益，往往损害普通美国人的利益。而且从一开始，整个工程就依赖于过度积极地使用一个意见中的片段和偏离言论，该意见承载了

混杂的信息。遵循先例原则在今天真正的教训并非我们必须尊重Chevron案那“ 令人震惊的发展 ”， 而是必须将其埋葬。

1
引用为：603 U. S. ____ (2024)

KAGAN大法官，持异议

美国最高法院

_____

第22 – 451号和第22 – 1219号

_____

LOPER BRIGHT ENTERPRISES等，
申请人
22 – 451
诉
GINA RAIMONDO，
商务部长等

基于调卷令，来自美国哥伦比亚特区巡回上诉法院

RELENTLESS, INC.等，申请人
22 – 1219
诉
商务部等

基于调卷令，来自美国第一巡回上诉法院

[2024年6月28日]

KAGAN大法官，与SOTOMAYOR大法官和JACKSON大法官共同加入，* 持异议。

40年来，Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U. S. 837 (1984)一直是行政法的基石，在法院和行政机关之间分配法定解释的责任。根据Chevron案，法院使用其所有正常的解释工具来确定国会是否已就某一问题表态。如果法院认定国会已表态，则此事到此为止；行政机关的意见无关紧要。但如果法院在解释工作结束时认定

———————

*JACKSON大法官未参与第22 – 451号案件的审议或裁决，仅就本意见适用于第22 – 1219号案件的部分加入。

KAGAN大法官，持异议

国会留下了歧义或空白，则必须作出选择。当国会的指示用尽时，谁应为法规赋予内容？应该是法院吗？还是应该是国会委托负责执行该法规的行政机关？Chevron案给出的答案是，通常应该是行政机关，在合理性的范围内。该规则数十年来构成了国会、法院和行政机关——以及受监管各方和公众——共同运作的背景。它已被适用于数千项司法裁决中。它已成为现代政府结构的一部分，支持各种监管努力——仅举几例，保持空气和水清洁、食品和药品安全、以及金融市场诚信。

而且该规则是正确的。本法院长期以来一直将Chevron尊重理解为反映国会所愿，因而植根于立法意图的推定。国会知道它不会——事实上不能——写出完美完整的监管法规。它知道这些法规将不可避免地包含歧义，须由其他行为者解决，以及空白，须由其他行为者填补。而且它通常更希望该行为者是负责的行政机关，而非法院。监管背景下产生的一些解释问题涉及科学或技术主题。行政机关在这些领域具有专业知识；法院则没有。有些问题需要对复杂且相互依存的监管项目有详细理解。行政机关对这些项目了如指掌；同样，法院则不然。还有些问题呈现政策选择，包括相互竞争的善之间的权衡。行政机关向总统负责，总统又就其政策决定向公众负责；法院没有这种问责性，也没有制定政策的适当基础。当然，国会已将该专家性、经验丰富且政治上负责的行政机关授予管理——制定规则以及以其他方式实施——产生歧义或

3
引用为：603 U. S. ____ (2024)

KAGAN大法官，持异议

空白的法规的权力。将所有这些结合起来，对行政机关的尊重几乎是显而易见的选择，基于隐含的国会解释权委托。本法院解释说，我们予以尊重，“ 因为存在一项推定，即国会 ” 会 “ 希望行政机关（而非法院） ” 行使法规所允许的 “ 任何程度的自由裁量权 ” 。Smiley v. Citibank (South Dakota), N. A., 517 U. S. 735, 740 – 741 (1996)。

今天，本法院翻转了剧本：现在当国会留下解释自由裁量领域时，将是 “ 法院（而非行政机关） ” 行使权力。司法谦抑的规则让位于司法傲慢的规则。近年来，本法院过于频繁地将国会分配给行政机关的决策权据为己有。本法院以自己对工作场所健康的判断取代了职业安全与健康管理局的判断；以自己对气候变化的判断取代了环境保护局的判断；以自己对学生贷款的判断取代了教育部的判断。参见，例如，National Federation of Independent Business v. OSHA, 595 U. S. 109 (2022); West Virginia v. EPA, 597 U. S. 697 (2022); Biden v. Nebraska, 600 U. S. 477 (2023)。但显然，对本法院来说，那都太过零碎了。今天，多数意见一举将涉及监管法律含义的每一个未决问题——无论多么专业驱动或充满政策——的专属权力赋予自己。仿佛它盘子里的东西还不够多，多数意见将自己变成了该国的行政沙皇。它辩称这一举动是（突然）由（近80年历史的）《行政程序法》所要求的。但该法并未提出此类要求。今天的裁决不是国会所指示的。它完全是多数意见的选择。

而且多数意见不能在不使第二个原则成为笑柄的情况下摧毁一个司法谦抑原则。（如果意见有标题，今天的一个好候选标题将是《傲慢的平方》。）遵循先例原则，除其他事项外，是一种

KAGAN大法官，持异议

提醒法官智慧往往在于前任法官所做之事的方式。它是对将“ 每一位新法官的意见 ”转化为新法律规则或制度的冲动的制动。Dobbs v. Jackson Women ’ s Health Organization, 597 U. S. 215, 388 (2022)（Breyer、SOTOMAYOR和KAGAN大法官共同异议意见）（引用1 W. Blackstone, Commentaries on the Laws of England 69 (7th ed. 1775)）。Chevron案是根深蒂固的先例，有权获得遵循先例原则的保护，正如多数意见也承认的那样。事实上，Chevron案有权获得该原则的加强版本，因为国会始终可以推翻该裁决，而且如此多的政府和私人行为者长期以来一直依赖它。正因为如此，多数意见需要为其行动提供“ 特别特殊的理由 ”。Kisor v. Wilkie, 588 U. S. 558, 588 (2019)（法院意见）。但多数意见没有任何合格的理由。它几乎未尝试推进本法院为推翻先例而援引的通常因素。其理由最终归结为：法院必须对监管——对医疗保健的提供、环境的保护、消费品的安全、交通系统的效能等等——有更多发言权。因此，处于行政治理核心的长期先例沦为司法权威的赤裸裸主张的牺牲品。多数意见蔑视克制，攫取权力。

I

从产生Chevron案（以及其更早的前身）的问题开始：国会通过的监管法规往往包含歧义和空白。有时它们是有意的。也许国会“ 有意识地希望 ”执行机关填补立法方案的某些方面，认为监管专家比立法者“ 处于更好的位置 ”来这样做。Chevron, 467 U. S., at 865。或者“ 也许国会无法就某一问题的任何一方形成联盟 ”，而争论的

5
引用为：603 U. S. ____ (2024)

KAGAN大法官，持异议

各方“ 决定碰碰运气 ”，交由行政机关解决。同上。然而，有时空白或歧义可能是可预见的事故。它们可能是草率起草的结果，这是立法中并不罕见的现象。或者它们可能源于语言或预见力的众所周知局限。参见，前文，第7、22页。“ 法定条款的 ”“ 主题事项 ”可能过于“ 专业化和多变 ”，以至于无法“ 捕捉其每一个细节 ”。Kisor, 588 U. S., at 566（复数意见）。或者该条款可能在数年或数十年后引发制定该法的国会无法预见的问题。无论哪种情况——无论原因如何——结果都是对条款含义的某些方面产生不确定性。

考虑判例法中的几个例子。它们将有助于展示典型的Chevron问题是什么样子——或者说，典型的Chevron问题实际上是什么。因为在选择是否将某类问题主要交给法院，还是主要交给行政机关时，抽象分析只能走到这一步；事实上，它可能掩盖最重要的事情。因此我从具体例子开始：

根据《公共卫生服务法》，食品和药物管理局（FDA）监管“ 生物制品 ”，包括“ 蛋白质 ”。42 U. S. C. §262(i)(1)。α-氨基酸聚合物何时有资格作为此类“ 蛋白质 ”？它必须具有特定、确定的氨基酸序列吗？参见Teva Pharmaceuticals USA, Inc. v. FDA, 514 F. Supp. 3d 66, 79 – 80, 93 – 106 (DC 2020)。

根据《濒危物种法》，鱼类和野

生动物管理局必须指定濒危的“ 脊椎鱼类或野生动物 ”物种，包括这些物种的“ 独特种群片段 ”。16 U. S. C. §1532(16)；参见§1533。是什么使一个种群片段与另一个“ 独特 ”？管理局是否必须将华盛顿州西部灰松鼠种群视为“ 独特 ”

KAGAN大法官，持异议

因为它在地理上与其他西部灰松鼠隔离？还是管理局可以考虑华盛顿种群的基因构成与其余种群没有显著差异？参见Northwest Ecosystem Alliance v. United States Fish and Wildlife Serv., 475 F. 3d 1136, 1140 – 1145, 1149 (CA9 2007)。

根据联邦医疗保险计划，向医院

医院资本经过调整，以反映跨“ 地理区域 ”的“ 医院工资水平差异 ”。42 U. S. C. § 1395ww(d)(3)(E)(i)。卫生与公众服务部应如何衡量“ 地理区域 ”？按城市？按县？按大都市区？见Bellevue Hospital Center v. Leavitt, 443 F. 3d 163, 174 – 176 (CA2 2006)。

国会指示内政部和联邦航空管理局减少飞越科罗拉多大峡谷国家公园的飞机噪音——具体而言，是“ 为自然宁静的实质性恢复作出规定 ”。 § 3(b)(1), 101 Stat. 676；见 § 3(b)(2)。多少噪音才符合“ 自然宁静 ”？公园的多少面积、每天多少小时，必须保持这种宁静，才能满足“ 实质性恢复 ”的要求？见Grand Canyon Air Tour Coalition v. FAA, 154 F. 3d 455, 466 – 467, 474 – 475 (CADC 1998)。

或者以Chevron案本身为例。在《清洁空气法》修正案中，国会要求各州对改造或建造空气污染“ 固定源 ”实行许可。42 U. S. C. § 7502(c)(5)。“ 固定源[] ”一词是指工厂内每一台排放污染的设备？还是指整个工厂，从而当一台设备的排放增加被另一台设备的减排所抵消时，可以逃避许可要求？见467 U. S., at 857, 859。

在每一个案件中，一个法定短语都有不止一种合理的解读。而国会并未在其中作出选择：它没有在“ 现实意义上 ”于“ 颁布之时 ”“ 固定 ”下“ 唯一、最佳的含义 ”（用多数意见的措辞）。Ante, at 22。于是产生一个问题：谁来决定哪一种可能的解读应当适用？

本法院长期以来认为，这一选择通常应归于行政机关，法院则广泛尊重其判断。过去40年来，这一原则被称为Chevron遵从，得名于1984年将其正式化并奉为经典的判决。在Chevron案中，法院为审查行政机关对其所执行法律的解释设定了一个简单的两步框架。首先，审查法院必须确定国会是否“ 已就所涉确切问题直接表态 ”。467 U. S., at 842。这一探究是严格的：法院必须穷尽所有“ 传统法律解释工具 ”以探明法定含义。Id., at 843, n. 9。而当法院能够找到该含义——一个“ 唯一正确答案 ”——那便是“ 事情的终结 ”：法院不能遵从，因为它“ 必须使国会明确表达的意图生效 ”。Kisor, 588 U. S., at 575 (opinion of the Court)；Chevron, 467 U. S., at 842 – 843。但如果法院在使用其全部法律工具包之后，得出结论认为“ 该法律就争议的具体问题保持沉默或存在歧义 ”——出于上文讨论的任何并非不常见的原因——那么法院必须让出首要解释角色。Ibid.；见supra, at 4 – 5。在第二步，法院只问行政机关的建构是否处于“ 合理 ”解读的范围之内。Chevron, 467 U. S., at 844。如果是，则行政机关对其日常执行的法律的解释将起支配作用。

法院长期以来解释说，该规则基于一种关于立法意图的推定——即当国会委托行政机关执行的法律包含歧义或空白时，国会想要什么。见id., at 843 –

845；Smiley, 517 U. S., at 740 – 741。如上所述，颁布法律的国会知道这些不确定性会出现，即使它不知道它们最终会是什么。见supra, at 4 – 5。而国会偶尔会针对这种或有情况提供明确指示——将首要责任分配给法院，或者分配给行政机关。但更多时候，国会并不明说。于是就需要一种推定——实际上是一种默认规则——来规定在这种情况下应当发生什么。法定的沉默或歧义是交由法院解决？还是交由行政机关？本法院长期以来认为国会会选择行政机关，法院仅作为后备，确保行政机关在可能的解读中作出合理选择。换言之，国会会选择其已置于监管体系控制之下的行政机关，来行使法律的不清晰或不完整所允许的“ 自由裁量程度 ”。Smiley, 517 U. S., at 741。当然，国会始终可以推翻这一推定选择——可以说，实际上它更希望由法院来行使该自由裁量权。但在那之前，推定有利于行政机关。1 下一个问题是为什么。

———————

1注意，此类推定在法律中很常见。在其他语境中，法院也通过采用关于国会想要什么的推定来回应国会缺乏指示的情况，而不是试图在每个案件中弄清楚这一点。然后国会可以针对该“ 稳定背景 ”规则立法，产生“ 可预测的效果 ”。Morrison v. National Australia Bank Ltd., 561 U. S. 247, 261 (2010)。以反域外适用推定为例：法院假定，除非有相反的“ 明确指示 ”，国会的意思是其法律仅在美国境内适用。Id., at 255。或者反溯及力推定：法院假定国会希望其法律仅向将来适用，除非它“ 明确无误地指示 ”不同做法。Vartelas v. Holder, 566 U. S. 257, 266 (2012)。或者反对以默示方式废止法律的推定：法院假定国会不打算让后法取代前法，除非它使该意图“ 清晰而明确 ”。Epic Systems Corp. v. Lewis, 584 U. S. 497, 510 (2018)。或者（迄今未命名的）反对将程序性要求视为“ 管辖权 ”的推定，除非“ 国会

其一，因为行政机关往往了解有关法律主题的事项，而法院无法企及。当法律具有“ 科学或技术性质 ”时，这一点尤为明显。Kisor, 588 U. S., at 571 (plurality opinion)。行政机关配备有“ 该领域的专家 ”，他们能够将自己的训练和知识运用于开放的法定问题。Chevron, 467 U. S., at 865。例如，考虑上面第一个项目符号案件。α -氨基酸聚合物何时有资格作为“ 蛋白质 ”？见supra, at 5。我不认识多少法官会有信心解决该问题。（第一个问题：α -氨基酸聚合物到底是什么？）但FDA很可能有数十名科学家在编，他们能够对此进行明智思考，也许就细节相互协作，并得出一个合理的答案。或者以听起来或许更易理解的第二个案件为例，涉及《濒危物种法》。见supra, at 5 – 6。判定一个松鼠种群何时与另一个“ 不同 ”（从而值得保护），需要的是关于物种的知识，而不是查阅字典。应要求何种、多少变异——地理的、遗传的、形态的或行为的？法院如果被迫，也可以勉强处理该问题并宣布一个结果。但鱼类和野生动物管理局凭借其全部专业专长，难道不会把这项任务——说出在物种保护语境下，开放式术语“ 不同 ”意味着什么——做得更好吗？Chevron推定背后的一个理念是，国会——

———————

明确表示如此。 ”Boechler v. Commissioner, 596 U. S. 199, 203 (2022)。我还可以继续，只是本脚注已经够长了。Chevron遵从规则也是同样效果：法院通常假定，除非有相反指示，国会打算赋予行政机关处理法定歧义或空白的自由裁量权。多数意见称该推定为“ 虚构 ”，ante, at 26，但它并不比上面列出的任何推定更是虚构。它们都是法院对国会意图的最佳猜测——而且通常是相当好的猜测。

KAGAN大法官，异议

——委托该局执行该法的同一个国会——会以响亮的“ 是 ”回答该问题。

第二个理念是，国会会重视行政机关关于复杂监管体系如何运作以及需要什么才能使其有效的经验。让我们暂时继续谈松鼠，但把镜头放宽。在关于松鼠的案件中解释“ 不同 ”这样的术语时，该局很可能受益于其对该术语如何涵盖其他物种种群片段的“ 历史熟悉度 ”。Martin v. Occupational Safety and Health Review Comm ’ n, 499 U. S. 144, 153 (1991)；见，例如，Center for Biological Diversity v. Zinke, 900 F. 3d 1053, 1060 – 1062 (CA9 2018)（北极茴鱼）；Center for Biological Diversity v. Zinke, 868 F. 3d 1054, 1056 (CA9 2017)（沙漠鹰）。正如普通法法院在见到同一主题的多种变体时作出更好的裁判，行政机关对法定术语的建构也受益于其对该术语所有相关适用方式的独特接触。或者，作为监管熟悉度重要的另一种方式，考虑关于调整医疗保险报销以反映地理工资差异的例子。见supra, at 6。根据字典，“ 地理区域 ”一词可以大到多州区域，也可以小到人口普查区。如何选择？合理的做法是收集关于每种方法将产生何种报销水平的硬信息，探究在全国范围内实施每种方法的难易程度，调查监管者过去如何处理类似问题，并与医院本身协商什么合理。见Kisor, 588 U. S., at 571 (plurality opinion)（指出行政机关能够“ 进行事实调查 ”并“ 咨询受影响各方 ”）。国会知道卫生与公众服务部能做所有这些事情——而法院不能。

更进一步，Chevron的推定反映了解决

正如国会深知的那样，法定模糊性“ 往往更多是政策问题而非法律问题 ”。Pauley v. BethEnergy Mines, Inc., 501 U. S. 680, 696 (1991)。这项任务与其说是解释文本，不如说是平衡相互竞争的目标和价值。试想实现“ 大幅恢复[大峡谷]自然宁静 ”的法定指令。见上文第6页。总得有人来决定该法规对峡谷上空空中交通的确切含义。多少架次航班、在什么地点和什么时间，才与恢复地面足够的自然宁静相一致？这是一种机构所熟悉的政策权衡——但特别不适合法官来做。或者想想Chevron案本身。正如该院在那里所理解的，将“ 固定源 ”定义为整个工厂还是定义为污染排放装置，是关于如何“ 调和 ”两种“ 明显相互竞争的利益 ”的选择。467 U. S., at 865。全厂定义为了促进经济增长而放宽许可要求；装置特定定义则加强该要求以更好地减少空气污染。见同上，第851、863、866页。这同样是一个法官不应做出的选择，但机构可以适当地做出。机构“ 受总统监督，而总统又对公众负责 ”。Kisor, 588 U. S., at 571 – 572（复数意见）。因此，当面对法定模糊性时，“ 国会已授予政策制定职责的机构 ”可以依赖一位可问责行为者的“ 明智政策观点来为其判断提供依据 ”。Chevron, 467 U. S., at 865。

这一切并不是说对机构的遵从总是适当的。该院多年来已对Chevron制度进行了微调，在国会没有理由偏好机构而非法院的各类案件中拒绝给予遵从。多数意见将这些“ 微调 ”视为该制度的一个缺陷，见上文第27页，但它们绝非如此。试想这样一条规则：机构在解释其不负责执行的法规时得不到遵从。见Epic Systems

KAGAN, J., 异议意见

Corp. v. Lewis, 584 U. S. 497, 519 – 520 (2018)。嗯，当然不是——如果国会没有让某个机构负责实施某部法规，国会就不会赋予该机构在其解释中的特殊角色。或者拿这样一条规则来说：如果机构在未使用——或未适当使用——其规则制定或裁决权的情况下作出决定，则不会获得遵从。见United States v. Mead Corp., 533 U. S. 218, 226 – 227 (2001); Encino Motorcars, LLC v. Navarro, 579 U. S. 211, 220 (2016)。这同样不应令人惊讶：国会期望关于法律含义的权威性宣告将来自其为促进机构决策中的“ 公平与审议 ”而制定的程序。Mead, 533 U. S., at 230。或者最后，想想涉及具有巨大“ 经济和政治意义 ”问题的“ 特殊案件 ”，该院在这些案件中拒绝给予遵从。King v. Burwell, 576 U. S. 473, 485 – 486 (2015)。其理论是，国会不会将如此重要的事项留给机构，而会坚持保持控制。因此，Chevron的微调与原始学说起源于同一处。合在一起，它们在机构——但仅在机构——如国会所规定的那样在其被授权权限的核心地带行事时，赋予机构解释优先权。

这一精心校准的框架“ 反映了对政治分支和司法分支适当角色的敏感 ”。Pauley, 501 U. S., at 696。在国会已发言之处，就是国会已发言；只有其判断才重要。而只有法院确定这种情况何时发生：运用其所有正常的解释工具，它们裁定国会是否已处理某一特定问题。但当法院裁定国会未这样做时，就出现了一个选择。在缺乏立法指令的情况下，要么由执行机构、要么由法院来牵头。而该事项更适合由机构处理。该决定很可能涉及机构的主题事项专长；属于其监管

经验的范畴；并涉及政策选择，包括成本效益评估以及相互冲突价值之间的权衡。因此，一个没有相关专长或经验、也没有作出政策决定授权的法院，适当地退后一步。法院仍可发挥作用：它监督机构以确保其在合理选项的范围内行事。但法院不会将自己插入机构由专长驱动、充满政策的职能之中。那是最适合让每个行为者各守其位的安排。也是最适合确保国会法规以国会意图的方式运作的安排。

多数意见在答复中提出两点，都不令人信服。第一，它坚称“ 机构在填补监管法规的空白或解决其模糊性方面没有特殊能力 ”；相反，“ [法]院有 ”。见上文第23页。自信得一分；也许自我反思或自我认识就没那么高分了。当然，法院经常解释法律文本，但愿解释得好。而Chevron的第一步充分利用了这种才能：在那里，法院试图推断国会的意思，即使是在最复杂或最深奥的法定方案中。只有当法院无法做到时——当法院必须承认标准法律工具无法填补法定沉默或赋予模糊术语以内容时——才会出现遵从。那时问题就像我一开始提出的那些：α-氨基酸聚合物何时符合“ 蛋白质 ”的资格？对于松鼠种群，“ 独特 ”有多独特？多大的“ 地理区域 ”才能确保适当的医院报销？在对“ 固定源 ”两种同样可行的理解之间，应当选择更保护环境的那一种，还是更有利于经济增长的那一种？认为法院在裁决此类问题上有“ 特殊能力 ”而机构“ 没有 ”的想法，如果我可以这么说的话，是胡扯。正确回答这些问题主要并不需要法院所拥有的解释技能。相反，它需要以下一项或多项：主题事项专长、

KAGAN, J., 异议意见

对监管方案的长期参与，以及政策选择。当一项决定需要这些东西时，“ 没有特殊能力 ”——甚至没有正当性——的是法院（而非机构）。

第二，多数意见抱怨说，模糊性或空白并不“ 必然反映国会意图由机构 ”拥有主要解释权。见上文第22页。在这一点上，我同意这个前提：它并不“ 必然 ”如此。Chevron建立在一种推定之上。该决定并不主张国会在每个案件中都希望由机构而非法院来填补空白。该决定主张，当国会没有明确选择其中之一时，我们需要一条默认规则；而最佳的默认规则——机构还是法院？——是我们认为国会一般会想要的那一条。至于为什么国会一般会想要机构：答案在于上文关于国会将监管权力授予机构以及机构特殊能力的所有论述。见上文第9 – 11页。多数意见似乎认为，指出许多法定空白和模糊性是“ 无意的 ”就是一个决定性的反驳。见上文第22页。但首先，许多并非无意；两者之间的比例并不确定。见上文第4 – 5页。最后，这无论如何为什么重要？国会可能并非故意将空白或模糊性引入法规；但它知道它起草的几乎一切有朝一日都会被认定含有这样的“ 缺陷 ”。鉴于这种认识，Chevron问，国会会想要什么？推定的答案再次相同（出于相同理由）：机构。而如同任何默认规则一样，如果国会另有决定，它只需说出来即可。

在这方面，证据确实在于布丁之中：国会基本上从未另有表示，这表明Chevron选择了与立法意图相一致的推定（或者，用多数意见的话说，“ 近似现实 ”，见上文第22页）。在过去四十年里，国会已授权

或重新授权了数百部法规。这些法规的起草者完全了解Chevron。见A. Gluck & L. Bressman, Statutory Interpretation From the Inside—An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons: Part I, 65 Stan. L. Rev. 901, 928 (fig. 2), 994 (2013)。因此，如果他们想要不同的解释职责分配，他们就会插入一条为此目的的规定。据我所知，除了两项例外，他们并没有这样做。见12 U. S. C. § 25b(b)(5)(A)（例外#1）；15 U. S. C. § 8302(c)(3)(A)（例外#2）。同样，国会已拒绝颁布将全面废除Chevron的拟议立法。见S. 909, 116th Cong., 1st Sess., § 2 (2019)（仍是一项法案，不是法律）；H. R. 5, 115th Cong., 1st Sess., § 202 (2017)（同上）。因此，就多数意见担心Chevron推定是“ 虚构的 ”而言，见上文第26页——正如所有法律推定在某种意义上都是虚构的一样——它在40年里每一天都越来越不那么虚构了。国会的反应最能表明Chevron案法院对国会的理解是正确的。

II

多数派的主要论点另辟蹊径。在《行政程序法》颁布约80年后、Chevron案判决40年后，多数派认定前者排除了后者。多数派称，《行政程序法》第706条“ 明确表明 ”行政机关对法律的解释“ 无权获得遵从 ”。见前文第14 – 15页（原文强调）。多数派接着称，该条款编纂了当时的法律，而当时的法律同样不允许遵从。见前文第9 – 13页、第15 – 16页。但无论是《行政程序法》还是《行政程序法》之前法律的状态，都不能支撑多数派的主张。二者均与Chevron遵从完全兼容。

第706条与《行政程序法》其余部分于1946年一同颁布，规定对行政机关行为的司法审查。该条规定：“ 在作出裁判所必需的范围内，且在相关事项被提出时，

审查法院应当裁决所有相关法律问题，解释宪法条款和法定条款，并确定行政机关行为条款的含义或适用性。 ”5 U. S. C. § 706。

与多数派相反，该文本 “ 并未解决Chevron问题 ”。C. Sunstein, Chevron As Law, 107 Geo. L. J. 1613, 1642 (2019)（Sunstein）。或者换个稍有不同的说法，第706条在遵从问题上 “ 总体上是不确定的 ”。A. Vermeule, Judging Under Uncertainty 207 (2006)（Vermeule）。多数派强调 “ 裁决所有相关法律问题 ” 这一短语（将 “ 所有 ” 以斜体标出），并指出该条款 “ 未规定任何遵从性标准 ” 来回答这些问题。见前文第14页。但正如该条款未规定遵从性审查标准一样，它也未规定重新审查标准（即法院从头开始、不给予遵从）。事实上，第706条并未规定任何解释法律的审查标准。见Kisor, 588 U. S., at 581（复数意见）。而当法院使用遵从性标准时——在此即通过判断行政机关的解读是否合理来裁决——它与使用重新审查标准时一样，都是在 “ 裁决 ”“ 相关法律问题 ”。§ 706。给予遵从的法院随后通过 “ 确定行政机关是否在其被授予的裁量权范围内行事——即行政机关是否合理地解释了[其执行的法律] ” 来遵守第706条。J. Manning, Chevron and the Reasonable Legislator, 128 Harv. L. Rev. 457, 459 (2014)；见Arlington v. FCC, 569 U. S. 290, 317 (2013)（罗伯茨首席大法官，异议）（ “ 当我们对行政机关的法律解释给予Chevron遵从时，我们并未忽视[第706条]的命令；我们是在尊重它 ”）。2

———————

2多数派试图用《行政程序法》立法史中一两句零散的句子来支撑其论点，但同样的回应依然成立。正如多数派所指出的，见前文第15页，众议院和参议院报告均指出，第706条 “ 规定法律问题最终由法院而非行政机关决定 ”。H. R. Rep. No. 1980, 79th Cong., 2d Sess., 44 (1946)；S. Rep. No. 752, 79th Cong., 1st Sess., 28 (1945)。但该陈述同样未涉及法院随后应使用的审查标准。当法院根据Chevron给予遵从时，它是在 “ 最终 ” 审查行政机关解释的合理性。多数派还引用了沃尔特众议员的观点，这进一步印证了我的观点。他表示，《行政程序法》将要求法院 “ 独立确定所有相关法律问题 ”，但他也表示，法院在适用实质性证据标准（如果有过遵从性标准的话，这就是一个）时将被要求 “ 行使……独立判断 ”。92 Cong. Rec. 5654 (1946)。因此，他并未将 “ 独立 ” 审查等同于重新审查；他认为法院可以使用遵从性标准对行政机关行为进行独立审查。

第706条在其他语境中对审查标准的提及，只会进一步削弱多数派的论点。多数派指出，第706条要求对行政机关的事实认定和政策制定给予遵从性审查（分别依据实质性证据标准和任意且反复无常标准）。见前文第14页。多数派称，国会“ 如果打算偏离 ”重新审查，“ 就肯定会阐明一个同样适用于法律问题的遵从性标准 ”。同上。肯定会吗？在第706条的另一部分，国会明确提到了重新审查。§ 706(2)(F)。在所有这些对审查标准的提及——既有遵从性的也有非遵从性的——散布于第706条各处的情况下，真正“ 说明问题 ”的（前文第14页）是缺乏任何审查行政机关法律解释的标准。如上所述，这种沉默使该问题“ 总体上不确定 ”：第706条既未强制也未禁止Chevron式遵从。Vermeule 207。3

——————

而非由行政机关最终决定。 ” H. R. Rep. No. 1980, 79th Cong., 2d Sess., 44 (1946)；S. Rep. No. 752, 79th Cong., 1st Sess., 28 (1945)。但该陈述同样未涉及法院随后应使用的审查标准。当法院根据Chevron给予遵从时，它是在“ 最终 ”审查行政机关解释的合理性。多数派还引用了沃尔特众议员的观点，这进一步印证了我的观点。他表示，《行政程序法》将要求法院“ 独立确定所有相关法律问题 ”，但他也表示，法院在适用实质性证据标准（如果有过遵从性标准的话，这就是一个）时将被要求“ 行使……独立判断 ”。92 Cong. Rec. 5654 (1946)。因此，他并未将“ 独立 ”审查等同于重新审查；他认为法院可以使用遵从性标准对行政机关行为进行独立审查。

3在回应最后两段的脚注中，多数派在第706条的文本上举起了白旗。见前文第15页注4。是的，它最终承认，第706条并未规定对行政机关的法律解释必须进行重新审查。相反，多数派称，“ 有些事情不言而喻 ”，重新审查就是这样的东西。见同上。但为什么呢？有什么文本之外的考量迫使我们按多数派的方式解读第706条？在其脚注中，多数派只能求助于历史。

与多数意见相反，大多数“受尊重的评论者”是以那种方式理解第706条的——即允许、即使不要求遵从。Ante，第16页。当时最杰出的行政法学者（不妨称他们为那一代的马宁、桑斯坦和弗米勒）当然是这样理解的。路易斯·贾菲教授将非常类似于Chevron两步法的做法描述为根据APA审查行政机关解释的首选方法。他说，法院首先“必须作为‘法律问题’决定该前提中是否存在‘裁量权’。”Judicial Control of Administrative Action 570（1965）。这类似于第1步：国会是否就该问题表态，还是留下了开放性？如果是后者，贾菲继续写道，行政机关的观点“如果‘合理’，就不受控制。”Ibid. 这当然看起来像第2步：如果合理就遵从。而万一那种描述过于复杂，贾菲这样传达了他的要点：法院“必须决定所有法律问题”——仿佛画面中不存在行政机关——这一论点“在我看来是不成立的。”Id.，第569页。同样，当时行政法权威论著的作者肯尼斯·卡尔普·戴维斯教授赞同地指出，对行政机关解释的“合理性”审查——其中法院“拒绝以自己的判断取而代之”——“在APA之后存续了下来”。Administrative Law 880, 883, 885（1951）（Davis）。其他同时代的学者和专家也同意。See R. Levin, The APA and the Assault on Deference, 106 Minn. L. Rev. 125, 181 – 183（2021）（Levin）（列举了许多此类学者）。他们在自己的时代并没有看到多数意见今天在那里发现的东西。4

———————

但正如我将在下文解释的，多数派还弄错了最相关的历史，即《行政程序法》颁布前数年对行政机关解释的司法审查如何运作。见下文第19 – 23页。

4我承认有一个例外（其观点“几乎完全孤立”，Levin 181），但他对第706条的评论驳斥了多数派论点的另一个方面。正如多数派所指出的，约翰·迪金森教授认为第706条禁止法院遵从行政机关的解释。见Administrative Procedure Act: Scope and Grounds of Broadened Judicial Review, 33 A. B. A. J. 434, 516 (1947)

卡根大法官，异议

显然，最高法院也没有。在《行政程序法》颁布后的数年里，法院“ 从未表示第706条否定了法院可以遵从行政机关法律解释的观点 ”。Sunstein 1654。事实上，没有一位大法官哪怕提出过这种对《行政程序法》的看法。相反，法院在那几年作出了若干判决，遵从行政机关的法律解释。见，例如，Unemployment Compensation Comm ’ n of Alaska v. Aragon, 329 U. S. 143, 153 – 154 (1946)；NLRB v. E. C. Atkins & Co., 331 U. S. 398, 403 (1947)；Cardillo v. Liberty Mut. Ins. Co., 330 U. S. 469, 478 – 479 (1947)。这种情况一直持续到Chevron案。见，例如，Mitchell v. Budd, 350 U. S. 473, 480 (1956)；Zenith Radio Corp. v. United States, 437 U. S. 443, 450 (1978)。需要明确的是：那些年的遵从并不总是给予根据Chevron本应获得遵从的解释。当时的做法比后来更为不一致，也远未充分阐述。这里的要点仅仅是，法院远未接受多数派对《行政程序法》的看法。以多数派最依赖的第706条措辞为例：“ 裁决所有相关法律问题 ”。见前文第14页。在《行政程序法》颁布后的十年里，这些措辞在最高法院意见中仅被使用过四次（均在脚注中）——且从未暗示法院不能遵从行政机关的解释。见Sunstein 1656。

多数派对第706条的看法同样得不到《行政程序法》颁布前数年司法审查运作方式的支持。那段先前历史很重要：正如多数派所承认的，第706条通常被理解为“ 重述了关于司法审查范围的现行法律 ”。

———————

（Dickinson）；前文第16页。但与多数派不同，他将该禁止视为对《行政程序法》之前法律的“ 一项改变 ”，而非重述。比较Dickinson 516与前文第15 – 16页。因此，如果多数派真的想依赖迪金森教授，它就必须放弃我在下文所回应的主张，即《行政程序法》之前的法律禁止遵从。见下文第19 – 23页。

卡根大法官，异议

司法部，《司法部长行政程序法手册》108（1947）；前引，第15 – 16页。多数意见面临的问题是，在《行政程序法》颁布之前的年代，法院对行政机关越来越顺从。新政行政项目到那时已经确立了自己的地位。而本法院和其他法院在相当短的时间内，就放弃了最初的抵制并加入了这一行列。布雷耶大法官以行政法学者的身份，这样描述《行政程序法》之前的时期：“ 对行政行为的司法审查被削减，具体的行政机关决定常常因司法对行政专门知识之奥秘的顺从得以维持。 ” S. Breyer等，《行政法与监管政策》21（第7版2011）。这一描述也延伸至对行政机关制定法解释的审查。一项在《行政程序法》颁布前五年出版的、有影响力的行政实践研究描述了当时的状况：司法 “ 审查在某些情形下至少可能限于询问行政解释是否是一个可允许的解释。 ”《司法部长行政程序委员会最终报告》（1941），重印于《政府机构中的行政程序》，S. Doc. No. 8，第77届国会第1会期，78（1941）。或者又说：“ [在]制定法合理容许一种以上解释时，法院可以接受行政机关的解释。 ” 同上，第90 – 91页。5

———————

5因为《行政程序法》意在 “ 重述现行法律 ”，所以1940年代的司法审查实践对于理解该制定法，比任何更早的传统（例如多数意见所详述者）都更为重要。但在我详细阐述那些与《行政程序法》同时期的实践之前，我先停一下指出，它们 “ 并非建立在沙子上 ”。Kisor v. Wilkie, 588 U. S. 558, 568 – 569 (2019)（复数意见）。自共和国早期以来，本法院一直对 “ 模糊法律 ” 的官方解释给予重大权重。Edwards ’ Lessee v. Darby, 12 Wheat. 206, 210 (1827)。随着时间推移——以及行政领域的增长——那些 “ 司法上的顺从表达增加了 ”。H. Monaghan, Marbury and the Administrative State, 83 Colum. L. Rev. 1, 15 (1983)。到

1940年代两项著名的最高法院判决将这些原则付诸实践。Gray v. Powell, 314 U. S. 402 (1941)，当时被广泛理解为关于审查行政机关解释的“ 主要判例 ”。Davis 882；见同上（指出它“ 确立了所谓的‘ Gray v. Powell 原则 ’ ”）。在该案中，法院顺从行政机关对制定法价格管制豁免中所用“ 生产者 ”一词的解释。法院解释说，国会已将豁免范围交由行政机关决定，因为其“ 在该领域的经验有望带来对相互冲突利益的更知情、更公平的调整。 ”Gray, 314 U. S., 第412页。因此，法院得出结论，“ 替代其判断 ”并非“ 法院的职责 ”。同上。三年后，法院判决了NLRB v. Hearst Publications, Inc., 322 U. S. 111 (1944)，这是另一个公认的“ 主要判例 ”。Davis 882；见同上，第884页。法院再次顺从，这次是顺从行政机关对《国家劳动关系法》中“ 雇员 ”一词的解释。法院解释说，该词的范围“ 属于 ”行政机关根据其“ 在制定法日常管理中的经验 ”来回答。Hearst, 322 U. S., 第130页。因此，法院将其审查“ 限于 ”行政机关的解读是否有“ 记录中的根据以及合理的依据

———————

在20世纪初，法院表示，面对制定法的“ 不确定性或模糊性 ”，它将给予行政机关解释“ 重大权重 ”。National Lead Co. v. United States, 252 U. S. 140, 145 (1920)；见Schell ’ s Executors v. Fauch é , 138 U. S. 562, 572 (1891)（在“ 所有模糊案件中 ”给予“ 控制性 ”权重）；United States v. Alabama Great Southern R. Co., 142 U. S. 615, 621 (1892)（“ 在模糊案件中 ”给予“ 决定性 ”权重）；Jacobs v. Prichard, 223 U. S. 200, 214 (1912)（提及在“ 存在模糊性 ”时赋予官方解释“ 力量的规则 ”）。因此，甚至在新政之前，本法院判例中的一条脉络就体现了对行政机关模糊制定法解释的顺从。然后，正如我在正文中所展示的，新政到来，顺从激增——创造了《行政程序法》“ 重述 ”的“ 现行法律 ”。

法律。”同上，第131页。6 这里回顾一下，甚至多数意见也接受第706条意在就司法审查“重述现行法律”。见前引，第15 – 16页；前文，第19 – 20页。那么呢？看来该条款确实允许一种顺从制度。

多数意见无法绕开那两项值得注意的判决。它首先似乎区分“纯法律问题”与Gray和Hearst中所谓的混合问题，后者涉及将法律标准适用于一组事实。前引，第11页。如果多数意见在作出这一区分时，意图将其裁决限于纯法律问题类型——从而使法院在法律与事实交织时可以顺从——我会很高兴。但我怀疑多数意见并无此意图，因为那种做法将在Chevron当前领域的很大一部分保留Chevron。参Wilkinson v. Garland, 601 U. S. 209, 230 (2024)（ALITO, J.，异议）（在移民语境中指出，混合问题的范围远远超过纯法律问题）。正是在考虑混合问题时，制定法术语的范围才得以确立，其含义才得以界定。见H. Monaghan, Marbury and the

———————

6多数意见说我“挑出”了Gray和Hearst，暗示是从大量不那么有用的案件中挑出的。前引，第13页，注3。说一位法官“挑出”Universal Camera Corp. v. NLRB, 340 U. S. 474 (1951)来讨论实质性证据审查，或“挑出”Motor Vehicle Mfrs. Assn. of United States, Inc. v. State Farm Mut. Automobile Ins. Co., 463 U. S. 29 (1983)来讨论任意和反复无常审查，也同样合理。如上所述，Gray和Hearst是《行政程序法》颁布前那些年里关于行政机关解释的主要判例。但为了锦上添花，以下是《行政程序法》颁布前五年间其他若干最高法院判决，它们与此一致：United States v. Pierce Auto Freight Lines, Inc., 327 U. S. 515, 536 (1946)；ICC v. Parker, 326 U. S. 60, 65 (1945)；Federal Security Administrator v. Quaker Oats Co., 318 U. S. 218, 227 – 228 (1943)。真正的“挑出”罪过是多数意见的——它从Hearst中取出一句孤立的句子（前引，第13页，注3），以暗示Hearst和Gray都支持与其实际做法相反的观点。

23
引用为：603 U. S. ____ (2024)

KAGAN, J.，异议

行政国家，83 Colum. L. Rev. 1, 29 (1983)（“ 只要涉及对制定法规范的阐述，法律在行政上的适用就是法律在行政上的形成 ”）。制定法解释者如何像在Hearst中那样决定什么是“ 雇员 ”？在很大程度上是通过询问该词是否涵盖从事特定工作的人，例如（在该案中）“ 报童 ”。322 U. S., 第120页。或者考虑我上面提供的一个例子。解释者如何决定一个物种的一个种群片段何时与另一个“ 不同 ”？通常是通过考虑该要求与特定物种的关系，例如西部灰松鼠。因此，多数意见提供的区分在现实世界（甚至理论上）都没有意义。如果Hearst法院在“ 雇员 ”一词是否涵盖报童的问题上顺从行政机关，那么它就是在该词的范围和含义上顺从行政机关。

多数意见的下一个反驳——即“ 法院远非一致 ”地顺从——同样站不住脚。前引，第12页。我完全愿意承认，在《行政程序法》之前的时期，顺从制度尚未完全确立。我甚至更进一步：让我们假设顺从当时是一种时有时无的功能（正如多数意见似乎暗示的那样，见前引，第11 – 12页，以及第13页，注3）。即使在这一假设下，多数意见的主要论点——即第706条禁止顺从性审查——也崩溃了。再一次，多数意见同意第706条并非意在改变当时通行的法律。见前引，第15 – 16页。而且即使不一致，该法律也不可能被认为禁止顺从。或者换句话说：“ 如果第706条没有改变司法审查的法律（正如我们长期以来所承认的），那么它就没有禁止当时已知并使用的顺从标准。 ”Kisor, 588 U. S., 第583页（复数意见）。

多数意见推翻Chevron的全部论证都依赖第706条。但第706条的文本并不支持这一结果。同时期的

实践——该文本本应反映的实践——也不支持。因此，今天的裁决在多数意见认为相关的唯一法律中毫无根据。它建立在空气之上。

III

更糟的是，因为放弃Chevron颠覆了遵循先例原则的每一项已知原则。当然，尊重先例并非“不可动摇的命令”。Payne v. Tennessee, 501 U. S. 808, 828 (1991)。但推翻先例所需的条件远超多数意见在此提出的内容。Chevron有权获得遵循先例原则最强形式的保护。因此，多数意见需要远超于认为该判决错误的特殊强力理由来推翻该判决。而它没有任何接近此类理由的东西，仅提出了一个关于Chevron“不可行性”的令人困惑的理论。Ante, at 32。就在五年前，本法院在Kisor案中驳回了一项推翻Auer v. Robbins, 519 U. S. 452 (1997)的请求，该案要求对行政机关对其自身法规的解释给予司法尊重。见588 U. S., at 586 – 589（法院意见）。反对推翻Chevron的理由至少同样有力。特别是，多数意见今天的判决将对法律体系造成巨大冲击，“对许多已确立的法律解释投下疑问”，并威胁到许多多年来依赖这些解释的当事人的利益。588 U. S., at 587（法院意见）。

遵循先例是“法治的基石”。Michigan v. Bay Mills Indian Community, 572 U. S. 782, 798 (2014)。遵循先例“促进法律原则的公平、可预测和一致的发展”。Payne, 501 U. S., at 827。它使人们能够依赖司法判决来安排自己的生活。它“有助于司法程序的实际和感知的完整性”，确保这些判决建立在法律之上，而非法官的“个人偏好”之上。Id., at 828; Dobbs, 597 U. S., at 388（反对意见）。

也许最重要的是，遵循先例是“ 一种司法谦抑的学说 ”。Id., at 363。在这一点上，它与Chevron有重要的共同之处。两者都告诉法官，他们并非无所不知，最好关注他人的观点。因此，今天，多数意见不仅一次而是两次拒绝了司法谦抑所建议的做法。

而Chevron有权获得特别强有力的遵循先例保护，原因有两个。第一，“ 国会仍然可以自由改变我们已做的事情 ”，这一点很重要。Patterson v. McLean Credit Union, 491 U. S. 164, 173 (1989); 见Kisor, 588 U. S., at 587（法院意见）（就Auer尊重提出相同观点）。在宪法案件中，只有本法院可以纠正错误。但此处并非如此。“ 我们的尊重判决是抛入国会法庭的球，由该分支选择接受与否。 ”588 U. S., at 587 – 588（法院意见）。而几代人以来，国会选择了接受。
在那些年里，国会本可以全面废除Chevron，最容易的方式是修改APA。或者它可以通过修改旧法律或起草包含反Chevron条款的新法律，在特定领域消除尊重性审查。相反，国会“ 多次拒绝了 ”全面否定Chevron的机会，而且几乎从未进行过有针对性的否定。Kimble v. Marvel Entertainment, LLC, 576 U. S. 446, 456 (2015); 见supra, at 14 – 15。或者更肯定地说，国会40年来一直保持Chevron原样。即使本法院成员开始质疑Chevron，它仍维持该立场。见ante, at 30。从一切迹象来看，国会并不同意某些大法官的观点，即他们和其他法官应拥有更多权力。

第二，Chevron如今远不止是一个单一判决。仅本法院，按照Chevron所允许的方式行事，就至少70次维持了行政机关对法规的合理解释。见Brief for United States in No. 22 – 1219,

p. 27; App. to id., at 68a – 72a（收集案例）。下级法院已在成千上万次场合适用Chevron框架。见K. Barnett & C. Walker, Chevron and Stare Decisis, 31 Geo. Mason L. Rev. 475, 477, and n. 11 (2024)（指出据最新统计，Chevron在超过18,000份联邦法院判决中被引用）。Kisor法院在维持Auer时指出，“ 对行政机关对模糊规则合理解释的尊重遍及整个行政法体系。 ”588 U. S., at 587（法院意见）。对行政机关对模糊法规合理解释的尊重也是如此——只是更甚。Chevron在法律中的嵌入程度已无以复加。

多数意见说法不同，因为本法院近来忽视了Chevron；该判决所剩下的只是一个“ 带有大胆妄称的腐朽空壳 ”。Ante, at 33。把这话告诉D. C. Circuit——审查大量行政机关解释的法院，在那里Chevron依然生机勃勃。见，例如，Lissack v. Commissioner, 68 F. 4th 1312, 1321 – 1322 (2023); Solar Energy Industries Assn. v. FERC, 59 F. 4th 1287, 1291 – 1294 (2023)。但更重要的是：多数意见的论点是循环论证。本法院“ 自2016年以来一直避免根据Chevron给予尊重 ”（ante, at 32），因为它大约从那时起就一直在准备推翻Chevron。这种在推翻先例之路上的自助行为在本法院已几乎成为常规。在应当适用判决时停止适用；“ 在几份意见中塞入一些无端批评 ”；发表几份单独意见“ 质疑[该判决的]前提 ”（ante, at 30）；给整个过程几年时间……瞧！——你就有了推翻该判决的理由。Janus v. State, County, and Municipal Employees, 585 U. S. 878, 950 (2018)（KAGAN, J.，反对意见）（讨论推翻Abood v. Detroit Bd. of Ed., 431 U. S. 209 (1977)）；另见，例如，Kennedy v. Bremerton School Dist., 597 U. S. 507, 571 – 572 (2022)（SOTOMAYOR, J.，反对意见）（类似

27
引用为：603 U. S. ____ (2024)

KAGAN, J.，反对意见

针对Lemon v. Kurtzman, 403 U. S. 602 (1971)）；Shelby County v. Holder, 570 U. S. 529, 587 – 588 (2013)（Ginsburg, J.，反对意见）（类似针对South Carolina v. Katzenbach, 383 U. S. 301 (1966)）。我曾评论说，这种通过削弱来推翻的技术“ 嘲弄了遵循先例 ”。Janus, 585 U. S., at 950（反对意见）。我没有看到改变想法的理由。

多数意见在推翻Chevron的主要理由——该判决“ 不可行 ”——方面也未见更好。Ante, at 30。多数意见在这方面的第一个理论是，关于“ 模糊性 ”的含义没有单一“ 答案 ”：一些法官比其他人看到更多模糊性，导致“ 不同结果 ”。Ante, at 30 – 31。但即便如此，法律体系多年来在许多情境下已完美应对这种差异。以合同法为例。当（且仅当）合同模糊时，解释合同的法院可以查阅外部证据，这是教科书内容。见CNH Industrial N.V. v. Reese, 583 U. S. 133, 139 (2018)（per curiam）。而当所有解释工具仍留下模糊性时，合同应作不利于起草人的解释。见Lamps Plus, Inc. v. Varela, 587 U. S. 176, 186 – 187 (2019)。所以我猜50个州的合同规则现在都不可行了。或者看看更近的、本法院经常适用的学说。在裁定政府是否放弃主权豁免时，我们将“ 法定语言中的任何模糊性 ”作“ 有利于豁免 ”的解释。FAA v. Cooper, 566 U. S. 284, 290 (2012)。同样，宽宥规则告诉我们作有利于刑事被告的解释。见United States v. Castleman, 572 U. S. 157, 172 – 173 (2014)。而宪法回避准则指示我们解释模糊法律以避免困难的宪法问题。见United States v. Oakland Cannabis Buyers ’ Cooperative, 532 U. S. 483, 494 (2001)。我可以继续列举，但要点已明。法律中到处都是模糊性触发条件。不知何故，每个人似乎都能应付。

KAGAN, J.，反对意见

而Chevron是一个特别令人费解的判决，若以产生过多司法分歧为由加以批评的话。关于这一主题有良好的实证——即非印象式的——证据。它表明，与de novo审查相比，使用Chevron两步框架促进了法官之间的一致。见K. Barnett, C. Boyd, & C. Walker, Administrative Law ’ s Political Dynamics, 71 Vand. L. Rev. 1463, 1502 (2018)（Barnett）。更具体地说，Chevron对司法决策中的党派性具有“ 强大的约束效果 ”。Barnett 1463（斜体删除）；见Sunstein 1672（“ 推翻Chevron的一个可预测效果将是确保司法政策偏好在法规解释中发挥更大作用，以及更常见的意识形态分歧 ”）。因此，如果法官之间的一致性是多数意见的指路明灯，那么本法院不应推翻Chevron，而应恢复使用它。

多数意见关于可行性的第二个理论同样是凑数的。多数意见抱怨说，Chevron有一些例外，这些例外（据多数意见说）“ 难以 ”适用且“ 复杂化 ”。Ante, at 32。回想一下，当解释法规的行政机关（1）未被赋予执行该法律的职责；（2）未使用审议程序——即通知评论规则制定或裁决；或（3）介入具有重大经济和政治意义的“ 重大问题 ”时，法院不应给予尊重。见supra, at 11 – 12; ante, at 27 – 28。正如我所解释的，这些例外——多数意见也恰当地称之为“ 改进 ”——符合Chevron的理由：它们界定了国会不太可能希望行政机关观点主导的情形。Ante, at 27; 见supra, at 11 – 12。而在困难程度上，它们没什么大不了的。国会是否让行政机关负责执行该法规？在100个案例中的99个，每个人几乎不假思索就会同意答案。行政机关在作出裁决前是否使用了通知评论或裁决？

29
引用为：603 U. S. ____ (2024)

KAGAN, J.，反对意见

解释？再一次，我可以绞尽脑汁想出几个边缘案例，但大体上，答案不过是简单的“ 是 ”或“ 否 ”。我承认，重大问题的例外有所不同：在那里，许多法官确实对其性质和范围提出了争议。比较，例如，West Virginia, 597 U. S., at 721 – 724, 与 id., at 764 – 770 (KAGAN, J., dissenting)。但按照所有人的观点，这一分歧涉及的只是所有机关解释中极小的一部分。大体上，那些令多数派如此不安的例外仅需一种机械的、逐项勾选的审查。如果这就是多数派所谓的“ 令人眩晕的霹雳舞 ”，ante, at 32，那多数派真该多出去走走。

而且无论如何，与什么相比算困难？多数派规定的行事方式绝非闲庭信步。首先，多数派明确表示，通常所称的Skidmore遵从仍然适用。见ante, at 16 – 17。根据该判决，机关解释“ 构成经验与明智判断的集合 ”，可能“ 值得尊重 ”。Skidmore v. Swift & Co., 323 U. S. 134, 140 (1944)。如果多数派认为，今天争论“ 歧义 ”所在（见ante, at 30）的同一批法官明天不会争论“ 尊重 ”要求什么，我担心它会大失所望。其次，多数派指示法院遵守国会实际上“ 授予机关自由裁量权 ”的各种方式。Ante, at 17 – 18。例如，国会可以授权机关“ 界定 ”或“ 划定 ”法定术语或概念，或“ 填补 ”某一法定方案的“ 细节 ”。Ante, at 17, and n. 5。或者国会在描述机关的监管权时，可以使用本质上“ 灵活 ”的措辞，如“ 适当 ”或“ 合理 ”。Ante, at 17, and n. 6。如多数派所言，在一个没有Chevron的世界里，关注每一项此类授权是必要的。但这项任务本身也包含复杂性。事实上，Scalia大法官支持Chevron的一个原因就是它取

代了这种“ 逐法评估（这无疑是不确定性和诉讼的源泉），代之以一项全面适用的推定。 ” A. Scalia, Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law, 1989 Duke L. J. 511, 516。作为规则所创造的可预测性的爱好者，Scalia大法官认为后者“ 无疑更好 ”。Id., at 517。

在天平的另一端，最重要的遵循先例因素——称之为“ 对法律体系的冲击 ”问题——强烈不利于推翻Chevron。Dobbs, 597 U. S., at 357 (ROBERTS, C. J., concurring in judgment)。在过去40年的大部分工作中，国会和机关都依赖Chevron——都假定其存在。在此期间通过的法规反映了这样一种预期：Chevron将在机关与法院之间分配解释权。该期间发布的规则同样预设，法定歧义应由机关（合理地）解决。那些机关解释可能有利于受监管实体；也可能保护了更广泛公众的成员。无论哪种情况，私人当事方都已围绕机关行为安排了自己的事务——其商业和财务决策、其医疗保健决策、其教育决策——而这些行为如今突然受到质疑。在Kisor案中，本法院拒绝推翻Auer，因为这样做会“ 使人们怀疑 ”许多长期存在的规则解释，从而扰乱已确定的预期。588 U. S., at 587 (opinion of the Court)。推翻Chevron，从而对机关的法条解释产生新的怀疑，将更具破坏性。

多数派试图缓解对该问题一部分的担忧：它指出，根据Chevron维持机关行为合理的司法判决，不应仅因此而被推翻。见ante, at 34 – 35。这完全值得欢迎：此类判决有数千件，许多已确定数十年。见supra, at 26。但首先，

合理依赖无需以先前的司法判决为前提。一些从未在Chevron下受到质疑的机关解释现在将受到质疑；围绕那些解释形成的预期因此可能被扰乱，而多数派的保证并未触及这一点。而且无论如何，那个保证到底有多大价值？多数派说，判决“仅仅依赖Chevron”不足以对抗遵循先例的效力；挑战者需要额外的“特殊理由”。Ante, at 34。多数派很乐观；我没那么乐观。有动机推翻旧Chevron判决的法院总能想出点什么来贴上“特殊理由”的标签。也许法院会说“[先例]推理的质量”很差。Ante, at 29。或者法院会在判决中发现某种“不可行”之处——比如某个必须适用的例外。Ante, at 30。法院只需看看今天的意见书，就知道该怎么做。

IV

法官不是该领域的专家，也不属于政府的任何一个政治分支。

—— Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U. S. 837, 865 (1984)

那是过去的日子，那时我们知道我们不是什么。那时我们知道，在法院与机关之间，国会通常认为机关是解决监管法规中的歧义和填补空白更好的选择。因为机关是“该领域的专家”。因为它们属于政治分支，有权制定填补空隙的政策。因为国会已委托它们——而非我们——执行包含未决问题的法规。Chevron的核心在于尊重这种责任分配——将监管事项的主要权力授予机关，而非法院。

KAGAN, J., dissenting

今天，多数派不尊重这一判断。它赋予法院作出各种科学和技术判断的权力。它赋予法院作出各种政策决定的权力，包括如何权衡相互竞争的善与价值。（见Chevron案本身。）它使法院处于行政程序的顶点，涉及每一个可以想象的主题——因为监管法规中总是存在空白和歧义，而且往往极为重要。可以采取什么行动来应对气候变化或其他环境挑战？未来几十年，国家的医疗保健系统会是什么样子？或者金融或交通系统？什么规则将约束A.I.的发展？在当前或未来的联邦监管的每个领域，从现在起，可以预期法院将发挥主导作用。这不是国会通过APA或任何其他法规赋予它们的角色。这是本法院现在为自己以及其他法官主张的角色。

而这一主张还要求不尊重本法院的先例。没有通常用于推翻先例的那种特殊理由来消除Chevron遵从。鉴于Chevron的普遍性，这样做很可能造成大规模混乱。支持今天判决的只是多数派的信念：Chevron错了——它给了机关太多权力，给了法院太少。但关于监管行为者及其工作价值的观点变化，并不能成为彻底改革行政法基石的理由。在这个意义上，今天的多数派也忘记了自己的适当角色。

而且，无论在对机关的处理还是在对先例的处理上，都不可能假装今天的判决是一次性的。关于第一点，本任期就提供了又一个例子，表明本法院决心削减机关权力，尽管国会指示相反。见SEC v. Jarkesy, 603 U. S. ___ (2024)；另见supra, at 3。关于第二点，仅我本人对遵循先例的辩护——

我本人对本法院推翻既定法律的异议——如今已可汇成一小卷。见Dobbs, 597 U. S., at 363 – 364 (joint opinion of Breyer, SOTOMAYOR, and KAGAN, JJ.)；Edwards v. Vannoy, 593 U. S. 255, 296 – 297 (2021)；Knick v. Township of Scott, 588 U. S. 180, 207 – 208 (2019)；Janus, 585 U. S., at 931 – 932。再次，我谨此提出异议。