



# 談公共利益的實際內涵

■江明修

公務人員應秉持立國精神及捍衛憲法，並在憲政傳統的蘊育下，以行政倫理（administrative ethic）的考量及依法行政的原則來為「公共利益」（public interest）而奮戰。此殆為萬國通論與行政常識，然而，究竟何謂公共利益則少有定論，且眾說紛紜，令吾人常生無所適從之嘆。

Glendon Shubert 在其名著「公共利益」（The Public Interest）一書中則悲觀地指出，人類社會並無所謂公共利益的存在，但是，對許多人而言，公共利益不僅確有其事，而且是構成人類公共生活的重要準則。大致言之，學者對何謂公共利益的看法，主要可分為下述三類觀點：一為功利觀點（utilitarian view），即視公共利益為（經由利益團體協議或成本效益分析後）個人偏好的綜合（the sum of individual preference）；另一為權利觀點（rights-oriented view），主張公共利益源於個人的權利。第三則為社群觀點（communitarian view），認為公共利益乃社群全體成員經由面對面的民主討論所形成的共識（此說亦可為社區發展和地方自治之理論基礎）。其實，不論是屬於哪一類理論，均已注意到公共利益應以保障基本人權為出發，進言之，吾人如欲護持公共利益，溯本追源，實應先能保障個人及其社群的權益。

至於 Rousseau 對公共利益的主張，則全從集體主義立場出發，與上述之公共利益觀，則多所不同，他指出「眾意」（the will of all）為個人利益的綜合而成，可能會有不利全體社會共同利益或不道德的情況產生，唯有「公意」（general will）才永遠不會犯錯，此說使得公共利益一詞，染有道德／宗教的意味。此種壓制個人權益的公益觀，不只無法彰顯現代公民資格（citizenship）的特色，亦可能成為極權主義的立論基礎。

不少的美國學者，如 John Dewey，即強調所謂利益團體（interest group）通常只能代表

某些政經優勢者的「集體」私利，則絕對不能算是「公共」利益團體，也無法界定公共問題與實現公共福祉和公共利益，即使空有「非營利組織」（non-profit organization）的外形，其實仍不脫其為特定政治和經濟勢力而服務的「私益」特質。因為，上下交征利的「私利」活動之總合，還是「集體」私利，並不會「理性地」匯整成公共利益；只有公民本身以獨立之身分，在公共責任感的指引下，參與討論所得到之共識和行動，方可稱之為公共利益。

事實上，公共利益的實踐，需要自覺公民的自助合作，而不可全仰賴政府之施捨。向來為公共利益奮戰極有成效的公民行動團體——John Gardner 於 1970 年結合二十萬群眾，在美國成立的公共利益遊說組織「共同使命」（Common Cause，）其三項主要工作重點即可為例證：其一，促使政客及官僚更能回應民意需求；其二，打擊擊利益團體及官商勾結；其三，推動重大法案及公共政策的公民投票。

此外，Theodore J. Lowi 在其「自由主義之終結」（The End of Liberalism）名著中，對利益團體政治提出嚴厲的批判，認為當前民主政府的腐敗危機，主要還是源於以利益團體來代表公共利益的政治哲學。Lowi 指控利益團體政治不但無法實現「共和國」（republic）之基石——正義（justice），也會因而毀損了政府統治的道德性（moral principle）、正當性及施政能力（capacity）。

此種警告適可以提醒吾人應對公共利益之實際內涵多加體察，使得公務人員在從事政策規劃與政策執行過程中（以及落實其自由裁量權時），不僅能「依法行政」，還能更深入地省思其所依恃之法，究竟是符合公共利益，還是符合特定政經優勢階層的利益？如此反思，才能真正落實公務人員捍衛公共利益的責任、天職及神聖使命，此亦即為實踐行政倫理之精義所在。◆