

公共利益本質與社會福利議題

——兼論社區問題與公共利益

吳明儒

一、前言

近年來國內某些社區居民因集體抗議某一特定社區議題所產生的社區衝突事件頻仍，這些事件背後即隱含社區利益與公共利益之間的衝突與矛盾，而成為社會大眾所關心的社會議題。例如某些縣市社區的民眾堅決反對政府在附近興建垃圾焚化爐，似乎因為垃圾問題的產生一時激起了居民「同舟共濟」、「同仇敵愾」的「社區意識」。但是另一方面某些縣市偷偷將垃圾傾倒到其他縣市的消息卻時有所聞，好像「社區衝突」又緊繃到一觸即發的地步。這樣的故事正在許多社區不斷地重複上演，只是主題及方式略有不同而已。再如，社會福利政策在目標與手

段之間所產生的失調，如家有良田萬頃卻又不能享受老農津貼，這種狀況若將其擺置於集體行動的邏輯中，如何理解社會政策在實現社會公平正義的同時，卻存在著少數假社會弱勢之名，乘機揩油，爭相搭便車的現象。無疑地，這些問題只是社會結構內在矛盾的一種反應。特別在此推動由上而下，左右聯合強調喚醒社區意識、重建社區文化的社區改造運動之時，如何釐清這些矛盾與失調本質是值得加以思考及探討的課題。換言之，透過社區共識所形成的社區行動本質是什麼？社區行動是不是一定代表公共利益的體現呢？如何來看待「私利」與「公益」之間的關係，成為本文所擬探究的中心議題。

本文將以Robert R. Mayer(1985)「公

共利益」(public interest)的概念來探討福利議題或社區衝突的內在邏輯。Mayer即認為在社會整體計畫的考量上，不管是社區行動所引發的社區衝突或是福利資源分配所造成的相對剝奪，其所蘊涵的均是一種公共利益(public interest)的本質。本文的討論在三、四、五節的部分主要以Mayer(1985)第三章「公共利益」(頁六三—七六)的架構為內容加以整理譯述，六、七、八節則依上述的內容加以探討分析。

二、公共利益與社區行動

在變遷的社會中，社會(公共)政策的計畫過程，不僅必須含蓋對可能發生的公眾或集體行動特定目標的假設，同時也必須預

先模擬解決的手段及方法；故在選取大眾行動(public action)的目標上，決策者必須清楚地瞭解達到公眾目標的範疇為何。換言之，如何去界定集體行動(collective action)的範疇，是釐清社區衝突事件的首要之務。例如有多少人含蓋在行動之內，是全國、全縣、全鄉或者全村的民眾，通常因錯誤的認為設立焚化場為特定地區的事，而忽略了解決垃圾問題集體行動的共識基礎。因此，社區衝突的發生正是對某些特定的公共決策，影響到社區居民的利益及權利時，進而成立自發性自救組織，採行抗議手段的過程。表面上，它阻礙了公共政策的推動，破壞社會和諧，然而底層所蘊涵的卻可能是一對公共利益本質認知上的誤差。

公共利益的集體行動也可以表現在社會福利上。社會福利被視為回應人類需求的一種機制安排，這些機制如人與人之間的互助、宗教慈善、公共福利、社會保險、社會服務及普及式的服務等(Johnson & Schwartz, 1994)。在這些機制當中有些是強制性的集體行動，如社會保險為解決不確定的風險。

但進一步分析並非人類所有的需求(want)和慾望(want)的滿足都具有集體性，透過個人的抉擇和行動，有些需求很容易的就能夠實現滿足，例如，我們日常所需的食、衣、住、行，在一個沒有壟斷的市場中，我們藉由市場交易而獲得滿足；但是其它而言，舉凡：新鮮的空氣、用水以及對社會正義的需求，卻只有藉由集體行動才能達成。「您所需要的什麼？」("What is needed")成為一個簡單的判斷為什麼那些議題會造成集體的介入與吸引大眾的參與。Law進一步認為政府是否要強力的介入集體行為必須端視所欲達到的政策目標而定，換言之，我們可能必須重新檢討是否這些政策的目的足以說服並迫使某些大眾或群體成員放棄其個人的利益並將自身的利益貢獻於公共利益。

傳統上向來認定公眾或政府的政策是以「公共利益」做為判準，但是在公共利益轉變成為社會中某些特定群體的利益或某些特定群體的犧牲時，這個標準就會受到挑戰。例如高雄仁武鄉區域性焚化廠整地工程，造成當地反對設立焚化廠的居民發生激烈的街

頭流血衝突；嘉義縣善埔村社區的馬路拓寬所引發的護樹爭議。再如老農津貼、中低收入戶津貼申請資格的認定差異，這些問題不能簡單的化約為這些事件中誰是利害的當事人，而是這些政策或措施是否符合社會總體的利益。

當「公共利益」概念的界定顯得模糊或差距太大時，政府就無力阻絕或避免社區民眾尋求更公平合理對待的集體行為或者對福利政策所產生的不滿。Mayer(1985:64-8)提出三種不同理論觀點，來增進我們對「公共利益」本質理解：(1)政治觀點：認為政府的行動超越了個別公民的利益；(2)經濟觀點：認為財貨及服務的提供由政府較之個人更具成效；(3)社會觀點：影響人類的社會本質和個體本質是有所差異的。

三、政治學、經濟學及社會學的觀點

(一)政治學的觀點

「公共利益」最初是由 Mayerson & Banfield(1955)在芝加哥公共住宅計畫的研究中所提出，他們認為認定政府行動具有三種代表性的利益：

第一、有機組織利益 (organic interest)——一種代表整體決策體系的利益，而且無法分成單一成員的利益。換言之，此利益屬於一個體系(system)所有，可以是一個社區、一種組織或是一社會團體，但不為其單一成員所有，舉凡政府效能的提升、法律與命令的建立及經濟所有權的保障等。是故，組織利益可謂一種公共利益。

第二、共享利益 (communalistic interest)——意指共同持有的個人利益，也就是說共有的利益為此體系中與計畫有關的所有成員所共享。例如：健康狀況算是個人的權益，但與一既定的社區中每一個人都息息相關，而教育水準、所得總數、以及居住品質亦然，因此共有的利益可視為公共利益，其中相關行動足以影響這一體系中的每一份子。

第三、個人主義 (individualistic interest) 的利益——一個人而非全體共同享有

的利益，Mayerson & Banfield又將此類的利益分成三種：

1. 效用主義利益 (utilitarian interest) 即是由體系中單一成員所擁有，或是選擇主要部分或某些部分進行，例如棒球場的設立，雖然僅提供有利於某些特定對象需求的滿足，它代表多數人的興趣及喜好，而且不排除或影響其它運動的發展。

2. 準效用主義利益 (quasi-utilitarian interest) 是指社區中的部分居民透過政治程序所享有的權利，因此它只是部分人享有，但是卻是經由某些政治過程 (political process) 取得，認為此種利益較其它利益更為重要。例如獎勵投資條例將帶動整體就業市場及經濟發展，對社會整體有益。再如台塑六輕在雲林麥寮興建，乃是雲林縣政府協助解決土地的問題，使其順利興建，因而帶動雲林沿海鄉鎮的發展與繁榮，這種「準利益」是假設未來將產生圖利全民的結果。

3. 準個人主義的利益 (quasi-individualistic interest) 意謂透過某種政治過程，經由第三者為其決定或選定的體系中，個

人所能追求的權益。換言之，個人可以決定自我利益的追求，並且透過某些政治過程來實現，它可能代表某一種社區規範，並賦予決策的權力。社區領袖可以決定社區活動的內容及發展方向，但同時卻可能隱含個人利益。例如：社區領袖在決定道路拓寬的議題時，為了避免所持自有農地免遭徵收，可能尋求意見相同者聯名支持，並刻意忽略支持者，以表達對道路拓寬的反對。如此一來，藉由某一政治過程（如村民大會或鄉代會），個人利益卻被認定為有益於該社區大部分成員或具有使其成員蒙利的次級效果 (secondary effects) 時，而視為公共利益的表現。

(一) 經濟學的觀點

古典的經濟學者認為財貨及服務可藉由自由市場體系的運作達到最佳分配。此類財貨或服務所界定的屬性 (proposition) 就是公共財政理論 (the theory of public finance)，它將需要政府提供的財貨服務分成三類：(1) 公共財 (public goods)；(2) 具外

部性(externality)以及(3)特殊需求(merit want)。

公共財是一種無法限定任何一個人使用，並且具有兩種特性：其一為不具排他性，換言之，無購買力或支付能力者並不影響與其他入相同分享利益的權利。其二為不獨厚於特定的團體，並且個人使用時也無損於其他人的消費。典型的例子如政府國防保障國民安全，社區內的公園綠地無法拒絕他人享受其所產生的清新空氣，因此具有不可拒絕的特性。此類財貨必須透過群眾或集體的行動來提供，如果由私人來提供，由於無法限制他人消費造成提供意願降低。此類的財貨或服務似乎較適宜透過公部門來提供，這就是純粹的公共財而言，但是例如垃圾場的興建雖然具有不具排他性的公共財性質，但是對其它社區的民眾來說，垃圾場的興建是具有敵對性的，因為垃圾場的容量有限，因此，此種非純粹的公共財稱為俱樂部財。(王正、徐偉初，一九九一)政府往往在設置地點遭到阻撓抗議時即動用警察權以維護政府公權力。

外部性係指個人的行為對社區中其他的個人也會產生影響，例如社區內一家工廠將污水排在河川之中，影響下游社區民眾飲用水的安全衛生。下游的社區民眾顯然是無辜的第三者(innocent bystander)，無辜的承擔原本該工廠所應負擔的污染成本，因此，公眾或集體行動將採取措施以防杜負面外部性社會化的情況發生，公共利益也使政府必須介入維護民眾的權益。

特殊需求或殊價財(merit want)係為一般人無法表達的利益，或者為了他們所不願支付且由他人決定他們所應需要之利益。例如，學校所提供的營養午餐及由政府輔建六萬元一坪的勞工住宅，政策可以源自於認為這些人即使給與金錢，也不會用於購買適當質量的食物與住屋，可見特殊需求的觀念乃立基於消費者無力行使其最佳權益的假設。依法學齡兒童應入學接受教育，因為若任其自由做決定，那麼可能很多學生選擇不去上學，因此透過立法的過程，特殊需求成為公共利益。

(三)社會學的觀點

社會科學將人類行為的分成兩種基本因素，第一是個人本質因素，例如人格特質。其次相對於個人以外的外在環境稱為社會本質因素。Lazarsfeld & Barton(1951)將這兩個因素區分成四類：(1)整體性(unit properties)；(2)相關性(relational properties)；(3)分配性(distributional properties)；及(4)個別性(individual properties)。

整體性(unit properties)：意指社會團體的一種屬性或特徵，對其各別的成員間的所有權沒有對抗性(counterpart)的特質。在本質上，整體性屬於純粹的社會因素，例如團體中的非正式規範，能約束其成員修正其個人的行為，或者是國家所制定的正式法律，人民必須加以遵守。政府的型式或經濟共同體都具有單位屬性的例子。

相關性(relational properties)：指兩個或兩個以上的個體間互相依賴或交互作用的性質，政治力量、種族衝突、犯罪者及聲望高者，這類特質適用於個體間的關係，但不適用於個體本身，因此可視為一種社會

因素，因為假使沒有他人受制權力，單一個體將不具政治力量。

分配性(distributional properties)

：以社區犯罪率、社會所得分配或產業失業率為例，分配性指的是一個社會團體成員間個人所有權的分配方式，因此分配被視為一種團體的特性，綜使是來自於團體中個別成員的所有權，但是這種所有權亦歸屬於團體。因此一個人的行為是否代表一種團體的屬性，其成員的同質程度，就是一種社會性特質的指標。Spaeth and Huson(1961)將這種情形稱之為「脈絡效果」(contextual effect)。舉例說明，以農業為主的社區民衆可能較支持農民年金的政策，職業別就具有分配的同質性，另外政黨可能是另外一個具有分配的屬性，因為黨員可能支持本身的政黨。然而，分配性並不是純然的社會因素，它涉及團體成員各別的行為，因此，某一個黨員可能不支持所屬政黨的政策，而支持有利於自己的政策。

個別性(individual properties)：

是一種個人的屬性，即使個人可以被合成一

個團體，除了透過具體分配的特性之外，個人並無任何的影響力。例如年齡六十五歲以上是一種個別性，但是將這些人加總起來佔全部人口的百分比或這些老年人的平均所得，這些簡略的統計數據就是說明老人團體的某些屬性。但是，如果只是描述某一個人年紀已經超過六十五歲，經濟上未具獨立自主能力，這便不構成一個社會因素。

因此整體性、相關性、分配性構成了公共利益的本質。因為，這些特性代表繫於非個人所能控制的社會因素，以及唯有透過集體行動的形式才得以變更的社會因素。個別性的因素並不是不受重視，而是這個屬性必得建立在其它屬性受到大眾認可的基礎之下。

四、公共利益的整合理論

從公共利益的本質來看，每一種理論觀點，均顯露出一些一般性和獨特性的特質。(參看表一)就三個觀點言之，單一或整體的利益可視為公共利益。對政治學者而言，其為有機組織體的利益，就經濟學者而言則

為公共財貨，社會學者則認為必須具有社會單位或團體的性質。經濟學者及社會學者一致認為，出自個人行為的互動，構成公共利益的本質。但是經濟學家認為，其本質是一種外部效果(externalities)，而社會學家卻認為是一種相關性。社會學家同時也認為「分配性」也是一種公共利益的本質，如相對剝奪的觀點即認為，在評估大部分個體本身福利的方式時，會受到其他成員間福利程度的影響。

表一 公共利益的比較觀點

政治學	經濟學	社會學
有機組織利益	公共財 外部性	整體性 相關性 分配性
共享利益 效用主義利益 準效用主義利益 準個人主義利益	特殊需求	集體性的個人需求

資料來源：Mayer(1985):p. 69.

因此，在認定某種利益團體是否屬於大眾所有的三個觀點中，社會學提供最完整的概念，經濟學則下了最精確的定義。如表一

所示，公共利益的連續性概念說明了原有個人主義利益與公共利益之間的分別，透過某一政治過程，這些概念變成確認大眾或集體行動的個人需求或屬性，公眾利益的實現並非賴此集體行動，而是假設其滿足公共利益的本質，例如，規模經濟、公共財、所有權，或是其他具有共同意義或社區規範的行動。

以教育為例，教育是一種共同的利益，是一種由社會所有份子所共享的個人利益，若此推論公立學校即符合此一標準，國民教育就是一種公共利益。但是，經由個人的自修也能達到教育的目的，況且每一個兒童也能在自己家中由私人的家庭教師教導。若此，共同的利益似乎又不符合公共利益的本質。另外的例子是假如為了提升經濟實力必須訓練一批高技術水準的勞工，或是增加消費能力刺激經濟的復甦，甚至為保存傳統文化而必須保障某些技藝師傅的工作等，此即可

認定為一種公共利益。因此，公共利益的本質應具有一致性及大眾性。

公共利益並不是天生賦予大眾所有的，也無法從集體行動上獲得滿足，只有當與其它具有公共本質的利益相結合形成一必要的集體行動，在此情況下，公共利益是以共同的利益滿足為基礎，而不在於滿足的方式。換言之，我們必須區分出「公共財貨或服務的提供」，及「財貨及服務由公部門提供」兩者的差異，只有前者滿足了公共利益的規範。

效用主義利益(utilitarian interest)及達到效用主義利益的集體行動的必要性之間的關係似乎最為薄弱，這類利益既非共同擁有，亦非出自任一社區規範，其公共利益的唯一意義是它們代表了大多數公民對於政府應該如何運用權力的政治意願。對於喜好打高爾夫球或網球的民眾來說，公立網球場及高爾夫球場的設立，無疑是最方便且經濟的，可是偏好其它消遣的人，他們所感受的好處就沒有那麼大。

準效用主義利益的認定在於一項計畫實

施時將導致其他大眾利益增加的理念上，也就是一種整體性的概念。例如降低營業稅的稅捐誘因將促使經濟成長，形成新興行業及提高平均所得。是故，準效用主義利益只不過是間接的公共利益；但是，公共利益是無法藉由這種間接的手段來達成，如此說明了「緩流理論」(the trickle-down theory)較少受到同情，意即公共行動所獲得的特殊利益是很難將之視為公共利益成就的一部分，因為這些利益應該透過私人的行動獲得。這種情況，不是政府缺乏強制力，投資與報酬間的時間延遲太久，就是效用如何決定，兩者存在無法實現的關係。因此，前述降低稅賦的例子最後總被認為不如直接增加就業機會來得實際。

準個人主義利益或特殊需求要符合公共利益的界定，惟有依其任一普遍具有價值的回應，或是對個人所應享有的生活水準，而個人卻假定尚未共享利益的社會規範。公共利益它的效用發揮在社區的參與上，大多繫於其共享的社區價值，因此，存在於共同和公共利益間相同的關係也可以在特殊需求的

情況中發現。公共利益的滿足不在於是否由政府來提供。因此，維持基本營養的獲得是符合公共利益的措施，但是並不是由政府完全來提供此類需求的滿足，而是當私人無法提供時，才由政府來提供。

總體言之，本質上屬於個人主義的利益亦可視為公共利益，因為當個人利益的滿足和某些隱含的公共利益相結合時，個人權利的維護就有賴集體行動來達成。因此，集體行動必需意含滿足個人的利益的因素，而是否由政府干預則較為次要。

五、社會政策與公共利益

將公共利益理論轉化為社會政策或落實成為可行的人類服務計畫時，公共利益的標準或是特色足以化為社會政策或人群服務的目標，表二即在說明界定公共利益的標準所反應在社會政策或人類服務內涵。例如以整體性及不可分割性利益的屬性來說，清潔的空氣及水源的保護，並不是一個人單獨的力量所能實現，必須透過集體的力量制定法令來約束個人破壞的行為。再如在醫療上血

表二 公共利益與社會政策

公共利益的標準	社會政策和人群服務的目標
1. 公共財貨 (Public goods) 2. 有機組織的利益 (organismic interest) 3. 單一性 (Unit Properties) 4. 外部性 (externality)	1. 清潔的空氣和飲水 2. 共同活動的土地和設施 3. 高技術的服務 4. 傳染病的防治
5. 相關性 (relational Properties) 6. 分配性 (distributional Properties) 7. 共享利益 (Communalistic interest) 8. 效用主義利益 (utilitarian interest) 9. 準效用主義利益 (quasi-utilitarian interest)	5. 防範團體間的衝突；保障公民權及自由 6. 公平的所得分配 7. 健康的狀態；教育水準；所得水準；住宅 8. 娛樂設施 9. 支持某項行動
10. 準個人主義利益 (quasi-individualistic interest) 11. 特殊需求 (merit want)	10. 兒童及成人的保護服務 11. 適當的營養

資料來源：Mayer(1985):p.73.

液透析器材的昂貴必須透過保險來加以負擔，倘若這些成本無法由全體成員共同負擔，而讓腎友望而卻步，如此就失去公共利益的實質了。

有時個人的利益與公共的利益之間是互相呼應的，例如傳染病的預防注射，個人直接免於得病危險而得利，但間接的公共的健康因而得以維護。因此民衆接受政府具有此類強制性的權力運作即是植基於「一人預防，衆人免疫」的認知上。此一概念可以類推到政府對社會衝突的介入，兩種集體行動被認為政府應該介入，第一、該團體成員難以控制衝突的發生；第二、衝突的範圍擴展得太大，已經危及到更多社會大眾的利益。這是政府為維護公共利益所不得不為的行動。但是政府對公民權和自由的侵犯卻是另種傳染病的社會類比(social analogue)。例如政府政策對不同族群的歧視或政府對人民自由的侵犯，即顯示出一種潛在對全民的侵害，因為公民權和自由的權利必須為每一個人而存在。因之，保障公民的權利和自由成為一種公共利益。

公共財貨的討論中，另外一個觀點卻認為個人的利益與公共的利益之間並不一定是協調的，甚至有時是衝突的，不一致的。在大群體中，如果每個人的貢獻與否，都不會影響公共財的提供，那麼就會有許多人企圖「搭便車」(free rider)坐享其成。例如，社區民衆並不一定要置身於抗拒垃圾的圍堵行動中，他們與其他人一樣可以坐享因該事件發生所造成社會輿論關注的效果及好處。Mancur Olson即強調即使在團體中，自利性的個人行為是一種常態，每個個體的理性決策行為，同時是基於對他人自利行為的假定、估計和預測，以理性的決定最有效達成目標的手段。(張世雄，一九九三：三八)個人的自利因素事實上是很難說明那麼多社會上集體行為最初是如何出現的，因此，搭便車可能只是一部分的人，或稱為「理性的自利主義者」。另一類人可能還在觀望，等到大多數人付出的時候，他才願意採取行動，或稱這些人為「理性的公平主義者」。最後，最能解釋最初社會行動倡導者可能是不計後果，不考慮個人利益，只為原則的付出，

或稱這些人為「道德主義者」。(張荳雲等，一九九三：四一三)。

再如社會政策中所得再分配的例子，所得再分配的政策是一種公共利益的行為，貨幣是滿足個人需求的媒介，所得分配的情況某種程度就決定符合人類需求的財貨及服務。這是資本主義體系運作的基本假設，但是主張所得再分配者在此一體系下，假定一個人相對另外一個人的地位，可以藉由自身的努力工作提高技術加以改變。然而，經濟體系若是成靜止狀態(static)，個人的提升在於他人的犧牲，那麼那些已經擁有(have)的人是不可能削弱自身的相對地位，因此就產生一種論證，認為所得再分配可以促進經濟成長，當貨幣更有效能且快速的流動時，每個人都能從中獲利。但是，所得再分配並無法改變原來所得分配情況；相對剝奪感依然存在。甚至有些人認為所得再分配的結果，富人的經濟效益增加的比窮人還多，這是因為富者掌握了致富的途徑，因此經濟愈成長，其所獲得的效益愈多。因此，在一個社會中，改變個人所得分配需要公共的行動，而

一個靜態的經濟中，個人努力追求促進經濟地位將受其他人的阻撓。

大多數的人群服務計畫的目的均離不開共享利益(communalistic interest)的範疇，每一個人的健康情況、教育水準、所得水準及合宜的住宅等，均涉及社會成員共享的權益。但是其所能滿足的公共利益的限度為何呢？大眾行動確保公共利益的兩個滿足條件是：(1)實現其他利益的工具本身必須是公眾的；(2)它是一種社會所選擇加以保證的權利。例如一個社會要達到高度技術、工業、民主之運作，教育普及就是一個共享利益的行動；又如為了發達消費性經濟，家庭應該將一部分的所得轉變為儲蓄，以利資金的累積。因此，在一個建立在大眾有利的基礎上，共享利益即可視為一種公共利益。

然而，在意識型態上也被視為共享利益。例如：確保老年人晚年經濟所得的保障、維持良好的健康以及適度的參與社會活動。也許有人認為照顧老人對國民所得並無貢獻，但是卻沒有一個人願意生活在晚年沒有生活保障的地方。因此，當共享利益的滿足為

該社會規範的一種權利，且全體國民形成共識，則可視之為公共利益。

共享利益視為公眾行動並非提供大眾財貨或服務，公共利益有兩種類型，其一為政府必須每一個人都能輕易的得到此種利益所提供的財貨或服務，這包括資源及經費的來源，服務品質的管理以及確保服務地點的可近性。其次，政府必須確保服務的公平性，因為既然共享利益代表一種公共利益，那麼大眾的行動必須保證服務力求公平、不偏於某一個地區、所得、教育等個人的屬性。

效用主義利益以各種休閒活動或運動的方式為例，運動活動的內容並非社會所規範，且任何一種運動的規則不一，此利益取決於個人的好惡選擇，唯有大多數人予以承認同意才可稱為公共利益，然要獲得社會大眾的支持，並確立其為公共利益實有賴於政治基礎。

準效用主義利益在社會政策中的例子，如積極行動(affirmative action)，就是對社會上某些個人(如受歧視的弱勢團體)，為了求得本質為公共利益之實現，而被賦予

超過社會其他個人利益的特權。其目的在追求各別團體中的個人，社會及經濟上的公平性。

準個人主義利益(quasi-individualistic interests)或所謂特殊需求(merit wants)的例子可以兒童及老年人為代表。此種利益立基於兒童及老年有權(公民權)擁有最基本的生活條件，以及無力自保的老人及兒童有權(生存權)脫離其飽受忽略或凌虐的居家環境。但是，公共利益的本質在約束這些老人及兒童的照顧態度上應該與社會規範一致。

六、公共利益與社會福利

到底共享利益及個人利益的分野何在？如何加以釐清？一直是社會政策上的一個難題，認定公眾或集體的責任並不容易。在社會福利的理論討論上也認為個人福利的加總並不等於社會福利，社會福利的提升也不能代表個人福利的提升。(古允文，一九八八：二)在古典的自由主義的政治哲學中，個人主義的利益並不代表完全的自由放任，個

人主義走到了盡頭反而變成極權主義。因此，個人利益要獲得群眾的支持並能落實，必須具備幾項條件：(一)這個利益能有效的和某個原屬於公共的其他利益相結合，關連的公共利益的強度愈高，其所獲得支持也愈高。(二)這個利益是考慮社會所有成員應有的基本生活（權利）保障，共識愈高，群眾的支持程度也愈高。

在民主國家中，福利國家的概念即是一種原屬於公共利益的個人主義利益的滿足，當民衆的共識愈弱的時候，爲了尋求福利政策的支持，必得依恃政治上的力量，這即是美國在一九八〇年代經濟緊縮的時期，許多社會福利政策改革的主要特性。時至今日，美國社會福利改革仍然無法擺脫恐懼福利受益浮濫所產生集體利益的損失。

在傳統社會福利範圍的架構中，運用公共利益的大眾或集體行動的概念，亦將更有助於我們對社會福利本質的認識，例如，普遍性及選擇性的社會福利只範定了兩種公共利益：「共享利益」及「準個人主義利益」；而制度化及殘餘式的福利模式則區分出兩

種不同的觀點：所有共享利益是政府的職責，及唯有當共享利益無法透過家庭或市場取得滿足時，此一利益才爲大眾責任的觀點。而後者更反應出公共利益的「準個人主義利益」的概念。但是，此兩個分析的架構太過狹窄，因此而忽略了「有機組織利益」與社會大眾對社會生活的相互依賴關係。

由此看來，將社會福利的行政觀點放在公共利益的概念上理解，將可把社會政策呈現在較細密的光譜中加以解析，這是有助於釐清社會福利在實施時理念與實際上所產生的差距。這個公共利益的光譜可以說明集體行動共識是如何形成及產生影響。

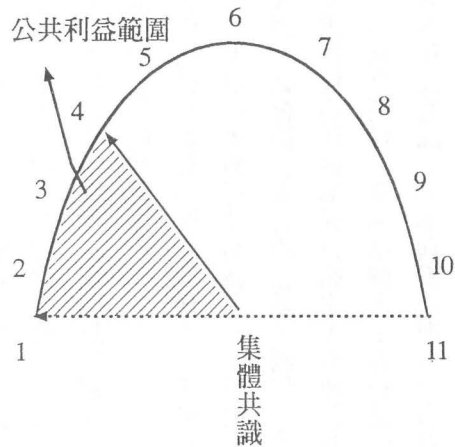
七、公共利益與集體 (社區) 共識

從表二的十一項公共利益的標準來分析，從第一項「公共財貨」到第十一項「特殊需求」代表著不同程度的個人利益與公共利益的多寡，愈是靠近滿足特殊需求的代表個人利益的追求愈多；反之，愈是靠近公共財貨的代表公共利益愈明顯，這些不同程度公

共利益的實現，端視集體行動共識的達成與否。舉例言之，若多數的國民認爲低收入者的營養維持是公眾所認定的利益，那麼政府就可依法訂定辦法提供營養補助方案；如果多數國民均體認到環境是具有公共財的特性，政府就有更強的民意基礎來實施環保政策。在這十一項連續性公共利益的光譜中，可以分成三種模式來加以討論。

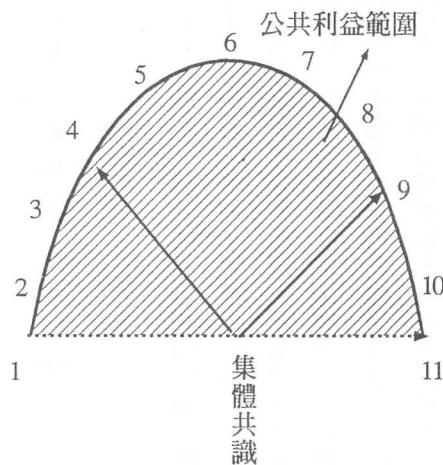
在模式一「個人主義共識模式」中，公共利益的範圍較爲狹窄，個人利益不容易被視爲公共利益而獲得保障，只有對不特定對象使用的第一項「公共財」、第二項「有機組織利益」、第三項「整體性利益」以及第四項具有「外部性」的特性下，政府才願意介入。因此，市場機制成爲滿足社會需求最主要的來源。

模式一：個人主義共識模式



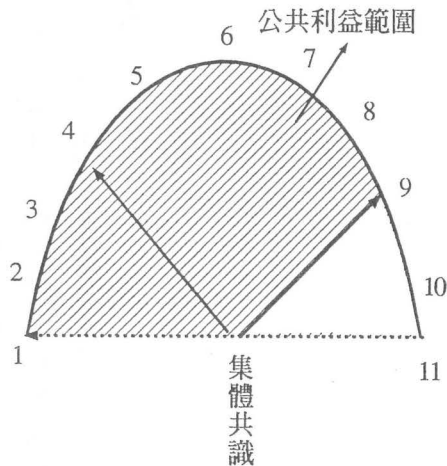
在模式二「父權主義共識模式」中，政府積極介入以確保個人利益獲得最大的保障，對於少數特定群體或團體需求的滿足有明確的集體共識。在這種模式下公共利益的範圍較為廣泛（從第一項到第十一項都是政府干預的範圍），個人利益在公眾的認可下成為公共利益的一部分；然而，在自願性集體共識形成不易的情形下，父權式的共識主義就容易因之而生。但是其基本前提必須是政府不存有特殊的政策偏好，完全以民意共識為依歸。

模式二：父權主義共識模式



在模式三「折衷主義共識模式」中，則可以說明前述兩者的綜合型態，政府積極介入除了模式一中論及的公共利益標準之外，更可以將第五項「相關性」、第六項「分配性」、第七項「共享利益」、第八項「效用主義」、第九項「準效用主義」納入公共利益的標準，試圖在個人利益與公共利益之間取得平衡。此種模式政府干預範圍逐漸擴大是立基於集體共識範圍的擴大，因此，民主過程是折衷主義共識最大的特色，政府干預代表由下而上的民主性集體共識，而不是由上而下的威權體制。

模式三：折衷主義共識模式



八、結論

公共利益本質的討論，最終還是必須回到原本區分公共利益範圍的決定和所欲尋求的利益之間的差異。判定公共利益並非取決於其「是否會」或「是否應」被滿足，而是取決於共識的形成與否。例如興建垃圾焚化場是一種公共利益，但是政府確保此項目標的達成，必須建立事先取得社會的共識上，或者說必須先畫定集體共識的槓桿範圍。因此，政府在選擇一項公共利益，或就數種公共利益中挑選實施的優先順序或劃定不同的標準時，均取決於國民期待什麼樣的社會。

(什麼樣的社會共識形成)在決策和計畫中，公共利益標準的運用，將產出適切的政策，它可以協助決策者在處理發掘共同追尋的目標時，判定是否或如何運用集體力量和資源。但是，顯然判定該行動是否符合公共利益，並不是完全由政府單方面來認定，而是民衆共同意志的表現；依此，決策者才能進一步對集體行動的範圍及標準加以評估。

Mayer, Robert R. (1985)企圖分析「公共利益」的特性，這是每一個社會政策制定、執行及評估過程中所必然關切的重點，但是民衆或計畫的制定者對於「公共利益」本質特性往往缺乏瞭解或存在認知落差的現象，使得決策及計畫的過程遭遇挫折。雖然Mayer認為共識的形成才是決定「公共利益」的最高法則，但是在一個多元社會中期待公眾對「公共利益」形成一致性共識是十分困難的。大如社會福利的再分配政策，小至一個社區道路的拓寬，其間存在著個人利益與公共利益之間的矛盾，但是當「公共利益」的本質經過民主的討論而逐漸形成共識時，在社區中有利於公利的集體行動力量即可自然的

展現。因此，「公共議題」的出現應該被視為「公共利益」凝聚共識的過程，若逕行視其為社會亂象，則此種亂象將永無寧日；因此，將社區內的不同聲音視為社區整合的起點，社區意識將容易從「公共議題」的討論中培養出來。一旦，這種關懷地方社區的精神運用到國家社區的層次，對於社會福利照顧弱勢族群的措施將較易形成共識，這種共識轉變成為國家立法的基礎，政府即可依法採取干預行動，以確保弱勢團體與其他國民共享同等的權利，國家集體的力量便產生了效果。因此，「社區意識」的形成與「公共利益」的範圍之間的互動關係提供了一個較為清楚的內在邏輯。換言之，社區意識中對於「公共利益」的認知，如果無法在地方社區上落實的話，期待社區內的居民能夠為整個國家社區利益著想將是捨本逐末的事。

(本文作者現任中正大學社會福利系講師)

參考書目

王正、徐偉初 財政學 國立空中大學印行
一九九一

古允文 政府角色於社會福利發展中的演變

與困境——理論觀點的探討 國立臺灣大學社會學研究所碩士論文 一九八八

張世雄 社會保險的社會邏輯 收錄於王國

羽主編之「社會安全問題之探討」 嘉義

國立中正大學社會福利研究所 一

九九三 頁三五—五九

張荳雲等合著 社會組織 國立空中大學印

行 一九九三