

从利益到公共利益的解析 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/485/2021\\_2022\\_\\_E4\\_BB\\_8E\\_E5\\_88\\_A9\\_E7\\_9B\\_8A\\_E5\\_c122\\_485104.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__E4_BB_8E_E5_88_A9_E7_9B_8A_E5_c122_485104.htm) 在法学中公共利益一直令人困惑，是一个典型的不确定的法律概念，在很大程度上只可能被描述而无法对其定义。本文从对利益的分析入手，审视公共利益，以期对其有更深刻的认识。一、利益利益，《辞海》的解释为，“1、好处。如：集体利益、个人利益。2、佛教用语。犹言功德，指有益于他人的事。《法华文句记》：‘功德利益，一无而异。若分别者，自益名功德，他益名利益。’” [1] 现实生活中，人们用作对自己有利之处，即好处，而非它益之物。英文的利益“interest”一词来源于拉丁文“ininteresse”。它是由ininteresse构成的，原义为“处于……之中”，因为在其中就必然关心，产生兴趣，直至认识利害关系，即为利益。《布莱克法律辞典》对利益的解释说，利益是以交换为目的的，在承诺某种作为或不作为后而得到的东西。在此承诺以前是不能得到的；是“因疾病、无生活能力或失业等而从诸如社会保险等政府计划中得到的财政援助。”该辞典称的利益是指法律利益即经过法律调整的利益。但却表明利益是主体所要求和得到的客观事物。 [2] 叶必丰教授认为，“利益是人们所追求的能满足某种需要的事物。” [3] 霍尔马赫认为，利益是“我们每个人看作是对自己的幸福所不可缺少的东西” [4]。庞德认为把个人的一些要求、愿望或需要称为利益，认为利益是“人们个别地或通过集团、联合或亲属关系，谋求满足的一种需求或愿望，因而在安排各种人们关系和人们行为时必须将其估计进去”。 [5]

庞德在此基础上还把利益划分“个人利益”、“公共利益”和“社会利益”。功利主义者边沁认为利益就是福利，快乐是利益的代名词。他认为人生的规律就是“趋苦避乐”，正是这个“趋苦避乐”的人的本能，支配着人的一切行为，成为人生的目的。自然界把人类置于两个至上的主人——苦与乐——的系统之下。苦与乐就是功利，“所谓功利，意指一种外物给当事者求富避祸的那种特性，由于这种特性该外物就趋于产生福泽、利益、快乐、善或幸福(所有这些在目前情况下都是一回事)，或者防止对利益悠关之当事者的祸患、痛苦、恶或不幸（这也都是一回事）。假如这里的当事者是泛指整个社会，那么幸福就是社会的幸福；假如是具体指某一个人，那么幸福就是那个人的幸福。”[6]德国学者认为，“利益”在拉丁语中的含义是在场、有份，是指主体对客体（其他人、事物或者关系）的参与（实在关联性）。利益表现为某个特定的（精神或者物质）客体对主体具有意义，并且为主体自己或者其他评价者直接认为、合理地假定或者承认对有关主体的存在有价值（有用，必要、值得追求）。[7]20世纪初，又有德国学者把利益分为“主观利益”与“客观利益”两类。“主观利益”是指团体内各个成员之直接的利益，而“客观的利益”是指超乎个人利益所具有之重大意义的事务、目的及目标。[8]美国学者理查德.B.斯图而特将利益分为实质利益、意识形态的利益和法律实施的利益三种。实质利益是指与其经济保障或身体健康有关的利益。意识形态的利益是指个人维系其道德或宗教原则的利益。法律实施的利益是一个国家的公民对法律得到正当遵循的普遍关怀。[9]借鉴学者们的理解，我们认为，利益首先是指主体与客体间的

一种关系。主体是人，客体是物，一种能满足主体需要的物。这种物是一种客观存在，这种能满足人们需要的物可以归纳为以下几类：1、物理意义上的物。这种物可能是有形的，如车辆、房屋等，也可能是无形的，如电力、天然气等。2、人身。人可以是利益的主体，也可以是利益的客体。人身是由各个生理器官组成的生理整体（有机体），它是人的物质形态，也是人精神利益的体现。虽然人身作为利益客体在某些方面可能不为法律、道德所容许，但不能否认它的这种特性。3、精神产品。又称为智力成果。它是人类大脑思维的成果，无形的，可以通过一定的介质表达、记载。精神产品不同于主观的精神活动本身，它是精神活动的结果，是精神活动的物化。精神活动本身是非物质性的，不能作为利益的客体。4、行为结果。人们行为的结果有两种情况：一是物化结果，即行为凝结于一定的物体，产生一定的物化产品。二是没有物化结果，仅表现为一定的过程。此过程也可以满足他人的某种精神或物质需要。另一方面，利益是主体对客体的一种价值判断，是客体对主体的价值，是客体的机能，即能满足主体的需要、愿望或要求。也就是说对人们是有用的，这里的主体是人，满足的是人的需要。如果一个物能满足其他物的需要，也可以说它是有用的，但这不是法律上的利益，法律规范的人与人的关系，而非物与物间的关系。人们的需要多种多样。美国心理学家马斯洛根据其重要性和发生的先后次序，把人们的需要分为阶梯状的五类：1、生理需要2、安全需要3、社会交往和归属的需要。4、尊重需要5、成就需要。并认为只有在低层次的需要得到满足后，才会发生高层次的需要。但这也不是绝对的，不同层次的需要有时也会

有交叉。再一方面，利益具有多变性。利益是主体与客体的关系，是主体对客体的价值判断。在作出价值判断时，离不开主体判断的主观性，离不开个人的好恶感觉。利益内容包含精神利益和物质利益。人们的需要在不断变化中，对事物性质的认识、对事物的利用也在不断深化中。满足人们需要的物也在不断变化中。另外人们的判断标准不可能完全一样，随历史的变化而变化，随国家的情形而有所不同。因此利益的多变性是自然的。

## 二、公共利益

如果以利益主体为标准进行分类，可以将利益分为个人利益和集体利益。个体利益是单个社会成员所控制的利益。整体利益是指由一定社会组织所控制的该社会组织全体成员或绝大多数成员的集合利益。

[10]人是社会中的人，人只有生活在社会中，与他人发生联系，才能真正为人，人在其本质上是其一切社会关系的总和。杜克海姆认为，“人必须生活在社会中。社会的结合以两个原则为根据：第一，人类有相同的需要。通过合作来满足需要。这就构成社会协作的一个基础，这是求同关系。第二，人类有不同的能力和不同的需要，通过交换或劳务来满足这种需要。这是分工关系。”[11]“社会的基础便是社会全体成员由于需要相同和劳动分工而产生的相互依存关系。”[12]人类天生是一种社会动物，其活动只能在集团中进行。人在社会中自觉不自觉地处于某一集团中。原始社会的人生活在氏族组织中。阶级社会中的人要么处于统治阶级，要么处于被统治阶级。统治阶级还有不同的阶层不同的集团。由于利益的有限性，人需要的无限性，利益冲突不可避免。霍布斯在《利维坦》中对这种冲突有充分的描述。他认为在自然创造之初，人本来是平等的，这种平等表现在人身体和

心灵能力上的平等。“由这种能力上的平等出发，就产生达到自己目的的希望的平等。因此，任何两个人如果想取得同一东西而又不能同时享有时，彼此就会成为仇敌。”“他们的目的主要是自我保全，有时则是为了自己的欢乐；在达到这一目的的过程中，彼此都力图摧毁或征服对方。”[13]造成这种竞争的原因有三：竞争、猜疑和荣誉。竞争为了求利；猜疑为了求得安全；荣誉则是为了保全自身和亲友的尊严不受侵犯。这是一种一切人反对一切人的战争状态。霍布斯的描述虽然是一种主观想象，但他还是揭示出利益冲突的普遍性。我们认为由社会生产方式决定的人们的社会关系，其实质是利益关系，利益关系是人们社会关系的本质内容。司马迁在《史记》中说“世上熙熙，皆为利来；世上攘攘，皆为利往。”利益是人们发生相互关系的出发点和归宿。人为自己的利益而存在，为自己的利益而从事社会活动，进行社会交往，从而现成各种利益关系。利益冲突在人类社会是普遍的，为调和这种冲突，出现了社会公共管理机构。这些社会公共管理机构代表着该组织体全体成员或绝大多数成员的利益，行使某种权力。社会公共管理机构的出现意味着原本属于个人的利益可能与其自己分离，被另一主体（社会公共管理机构）所集合、代表和行使。在原始社会这样的组织比较单一，主要是代表整体利益的氏族组织。在阶级社会中，这种组织很多，如社区组织，行业组织，社团组织，政党组织，宗教组织等等。生产力的发展，剩余产品的出现，私有制的产生，社会裂变为剥削和被剥削阶级。利益冲突以阶级对立的形式表现出来，难以调和。于是国家和法律产生了。“这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调

和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级不致在无谓的斗争中把自己消灭，就需要凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在“秩序”范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量，就是国家。” [14]国家集合、代表的利益就是公共利益。在专制时代，国家代表的主要是统治阶级的整体利益，这个统治阶级的整体利益上升为公共利益。在民主时代国家代表的是大多数人的利益，经由民主政治程序，特别是立法过程，大多数人的利益上升为公共利益。国家有代表、维护、实现和发展这些公共利益的责任。在现代国家，关乎多数人利益的事项及其繁多。国家在某一时期的政策、任务各有不同。具体那些利益应上升为国家代表的公共利益？那些利益可转化为公共利益？德国公法学者雷斯纳认为，下列利益可以转化为公共利益：一、不确定多数人的利益。这种不确定多数人的利益应按民主原则即通过立法程序来决定，否则会丧失法律的可预见性。二、具有相同性质的个人利益；也就是个人的自由、生命和财产安全方面的利益。这些利益应上升为公共利益，使国家负起排除危险的责任。三、少数人的特殊利益；他认为社会上的某些特殊团体（如乡镇等小行政组织）的成员数量不足，不足以形成较大的多数。但按照民主的方式，可以承认他们的某些利益为公共利益。 [15]。陈新民教授认为，界定公共利益时应首先考虑因素是国家的任务和国家的基本原则 [16]。所谓国家的任务是指，在国家发展的不同阶段上，由于受不同的社会经济、政治以及理论的影响，国家的任务是有所不同的，而不同的国家任务则在很大程度上影响

着其宪法的制定和实施，从而影响着对公共利益的理解。所谓“国家基本原”则是指，宪法所确立的國家的基本原则包含着许多价值要素，而这些价值要素均可以作为公共利益具体化的出发点。他认为，十九世纪的警察国家，国家的任务范围仅仅是保障个人的自由、生命和财产安全，因此国家仅将这一限度内的个人利益转化为公共利益，国家也只是为个人提供这一范围内的利益。二十世纪，国家权力扩张，进入福利国家时代，国家的任务范围除了个人的自由、安全和财产外，还包括个人的生存和发展。因而国家要在这一限度内将个人利益转化为公共利益。并在这一限度内分配公共利益。叶必丰教授认为，个人利益转化为公共利益既要考虑转化的可能性又要考虑转化的必要性。一般来说只有各社会成员具有共同性的利益，才能转化为公共利益。如果个人利益不存在共同性，就无法进行分离和集合，就无法由国家来代表。并非所有的共同利益都有必要转化为公共利益，只有单个社会成员无法实现的利益（如环保），需要由国家进行协调的个人利益（如资源的开发利用），或作为公共利益更有利于发展的利益（如国民教育和文物保护）才有必要转化为公共利益。个人利益上升为公共利益有两个途径：一、执政党的政策；二、立法机关通过的法律；政策有着快速、灵活的优点。但也有容易变化、模糊和缺少稳定性的缺点。基于依法治国、依法行政的法治理念，特别是公共利益吞匿、泯灭个人利益的历史教训，人们越来越多地依法律规定的方式界定公共利益，特别是涉及征收、征用等侵害个人利益的情况。我国台湾地区《土地法》第208条规定：因下列公共事业之需要，得依本法之规定征收私有土地。但征收之范围，

以其事业所必需者为限：（一）国防设备；（二）交通事业；（三）公用事业；（四）水利事业；（五）公共卫生；（六）政府机关、地方自治机关及其他公共建筑；（七）教育学术及慈善事业；（八）国营事业；（九）其他由政府兴办以公共利益为目的之事业。这里前八项为“公共事业”即是实现公共利益需要之事业，对此处公共利益的范围作了明确的界定。学者们对公共利益的分析、界定极富洞见。我们认为对公共利益的界定除上述考量外，还应包括下列因素：1、公共利益的程序性。从逻辑上讲，国家应维护实现所有的公共利益。但不同时期的不同情况，国家政策的不同考量，决定了国家不可能将所有的公共事项都纳入自己的任务范围。另一方面公共利益和个人利益也并非泾渭分明。具体公共利益的确定可能因政策的不同而有所变化。再一方面随着时代的变迁，公共利益也在变化。一定时期的公共利益在另一时期可能就不是了。封建社会一定时期有盐铁专营，盐铁的生产销售事关国家的公共利益。但现代铁的生产销售主要靠市场调节了，成为一种私益物品。因此需要一定的程序来确定一个时期的公共利益，并上升为国家任务。在现代民主国家，人民通过民主程序选举代表，制定法律，大多数人的利益上升为公共利益，以法律的形式得以表达。立法过程是最典型的汇集、整合民意的过程，是聚合社会个体的利益而形成公共利益的一种初始化过程；只有在经过立法者的“创制”之后，公共利益才会显现出其基本轮廓。然而，立法者所形成的公共利益只是一个抽象的价值观念和原则性的框架，其具体的内容还有赖于行政与司法的最后确定。[17] 行政机关在维护和实现公共利益方面肩负法定的责任。由于行政



机关有着广阔的自由裁量权，同时政府官员同样具有自身的独立利益和“经济人”的理性特征，因而始终有一种扩大行政权力的本能冲动，甚至会假借公共利益之名而谋取私利，致使与立法者所表达的公共利益之间发生断裂或扭曲。因此在公共利益具体化的过程中，借助具体的行政程序制度，如听证制度、复议制度等，公共利益的确立才会更富合理性，立法中公共利益才可能正确的维护、实现。另一方面，个人利益与公共利益，不同公共利益之间未免会发生交叉、重叠而产生矛盾。其纠纷应由司法最终解决。司法判决同样也有利益表达与整合的功能。这种表达与整合，在一定意义上，就是通过司法程序确定公共利益的过程。而且，鉴于立法对公共利益的界定过于原则和概括，利用诉讼程序，在个案中进行具体的利益衡量可能更有价值和意义。

2、公共利益的可还原性。即公共利益最终能还原为大多数人的利益，要“为最大数人谋最大的幸福。” [18] “公共是由个体构成的，公共利益也是个人利益的某种组合，并最终体现于个人利益……不存在超越个人的社会或国家一样，超越个人的“公共利益”也同样是不存在的。” [19] 界定公共利益的程序限制和还原性限制是为了避免公共利益成为少数人盘剥压迫多数人的借口，避免公共利益成为某些人谋一己私利的专政工具，避免个人利益在公共利益面前泯灭。

3、公共利益的层次性。公共利益是由国家集合、代表的大多数人的利益。国家从纵向看有中央政府和地方政府，横向上有行政机关、立法机关和司法机关。公共利益由这些不同的机关代表、行使、实现和维护。三个机关职权的划分均涉及公共利益，可以认为三个机关均是不同公共利益的代表者。具体情况由于各国

不同的政治、经济条件和历史、文化传统的不同而有所差异，特别受各国的政治传统的影响。一般来讲，公共利益的代表实现维护主要是行政机关的责任。“立法机关在制定法律时所体现的是公共利益的代表与被代表的公共利益与公共利益间的关系。但与立法机关内部工作人员的关系却是公共利益与个人利益关系。”[20]司法机关是行使司法权，应该是中立的，在诉讼中不应该代表维护任何一方的利益。但“司法机关在与其他国家的关系上可以作为一个利益主体既公共利益主体，在与内部工作人员的关系上也应作为公共利益的代表者既行政主体。”[21]纵向上由于中央和地方的权力各有不同，中央和地方代表实现维护公共利益的范围也有所区别。中央代表实现维护全国范围内的公共利益，如国防、全国范围内的治安，国民义务教育等，地方政府负责地方的公共利益事务，如地方治安，地方道路建设，扶贫救灾等。这些事项虽然不是事关全国大多数人的利益，但它关乎地方范围内不特定多数人的利益，是具有地方性质的公共利益。各个地方的这些事项的总和事关国家范围内大多数人的利益，属于全局性的公共利益。另外，国家可以通过法律设定不同的国家机关代表、维护不同的公共利益，也可以授权其他的事业组织、企业组织甚至个人行使这一职能。如我国行政法中法律法规授权的组织，法国行政法中的地方团体和公务法人，德国行政法中的公法团体、公法设施、公法基金会和被授权人等。

4、公共利益的优位性。个人利益和公共利益未免会发生冲突。我们认为在公法领域，公共利益优位。个人利益应服从公共利益。为了保障和促进个人利益，调节个人利益间的冲突，才从个人利益中分离出公共利益。只有公共

利益维护好了，发展好了，个人利益才能更好地实现，才不会在相互冲突中无所谓的消耗。如果个人利益不服从公共利益，社会将陷入无政府状态，国家和法也就失去了存在的基础。但是这种服从也是有一定限度的。首先，个人的生存、尊严等基本人权应得到保证。不能为公共利益而无限剥夺个人利益。其次，法律应明确规定为公共利益而剥夺个人权利的情况，包括公共利益的种类，剥夺的手段方法及救济方式。个人权利作为法律保障的个人利益，保障权利的实现是国家的职责。为公共利益而剥夺个人权利，是国家的“反言”，是国家的失信，应有法律明确规定，严格限制，并且给予充分、合理的补偿。基于法治的理念和依法行政的要求，对于其他个人合理利益的剥夺，法律至少应作出原则性规定，秉承公平正义的理念，给予合理、适当的补偿。

三、结论

总之，我们认为，利益是指主体与客体间的一种关系，是客体对主体的价值，是主体对客体的一种价值判断。利益是人们活动的出发点和归宿。利益关系是社会关系的本质内容。利益的有限性和人们需求的无限性决定了利益冲突的普遍性。为调和利益冲突，出现了集合、代表、维护和实现共同利益的社会公共管理机构。随着生产力的发展，剩余产品的出现，私有制的产生，利益冲突以阶级对立的形式表现出来，不可调和。为了不致在无谓的斗争中把自己消灭，出现了凌驾于社会之上的力量——国家，它集合、代表、维护、实现社会的共同利益。这种集合、代表、维护和实现通过一定的民主程序而实现，包括立法程序、行政程序和司法程序。立法程序把多数人的利益上升为公共利益，把多数人的意志上升为国家意志。通过行政程序实现立法程序确定的公共利益，把

立法程序确定的原则性的公共利益具体化。通过司法程序，解决公共利益纠纷，依靠司法的利益表达和整合功能，确定争执的公共利益。国家是公共利益的代表者，实现公共利益是国家的任务。公共利益是国家通过一定程序，集合代表的不特定多数人的利益。这种利益最终能还原为大多数人的利益，相对个人利益而言，具有优越地位。现实中国家是一个抽象的概念，横向上，由不同的机关构成；纵向上表现为中央和地方政府。它们依法履行不同的职能，代表维护实现不同的公共利益。国家也可以将维护公共利益的职能授权给一些组织和个人。因此公共利益具有一定的层次性。公共利益的这些特点决定了其维护方式的多样性。【参考文献】 [1] 夏征农主编《辞海》，上海辞书出版社，1979年版，第1736页。 [2] 《布莱克法律辞典》，美国西方出版公司，1979年版，“Benefit”条。 [3] 叶必丰：《行政法的人文精神》，北京大学出版社2005年版，第22页。 [4][法]霍尔巴赫：《自然的体系》商务印书馆，1999年第1版，第259页。 [5][美]罗#8226.J#8226.巴霍夫、罗尔夫#8226.施托贝尔：《行政法》高家伟译，商务印书馆2002年第1版，第324页。 [8] 转引自陈新民：《德国公法学基础理论》山东人民出版社，2001年版第1版 第182页。 [9][美]理查德.B.斯图而特：《美国行政法的重构》，沈岿译，商务印书馆，2002年版，第93页。 [10] 同[3]，第28--29页。 [11] 王名扬：《法国行政法》，中国政法大学出版社，1988年版，第760页。 [12] 同[6]，第397页。 [13] 同[6]，第106页。 [14] 中共中央编译局：《马克思经典著作选读》，出版社，2000年版，第265页。 [15] 同[3]，第110页。 [16] 陈新民：《宪法基本权利之理论基础》，元照出版

公司1999年第1版，第141---157页。 [17] 苗连营：《和谐社会的宪政之维》，载中国民商法律网。 [18] 同[6]，第308页。 [19] 张千帆：《公共利益是什么？---社会功利主义的定义及其宪法上的定义》载北大法律信息网。 [20] 同[3]，第68页。 [21] 同[3]，第68页。 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)