

行政人員界定公眾利益途徑之探討



顧慕晴*

摘要

公眾利益雖為公共行政所追求的最重要目標之一，然其含義卻至為模糊，眾說紛紜，是一充滿問題的概念。在現今社會中，行政人員在公眾利益的界定與實踐上，承擔舉足輕重的角色，故其公眾利益的認知，影響著公眾利益的面貌。本文除了分析行政人員在公眾利益界定上之重要性與所產生的問題外，還從實質途徑、過程途徑與主觀途徑三觀點認知公眾利益，以作為行政人員界定公眾利益時的參考。

關鍵詞：行政人員、公眾利益

* 台北大學公共行政暨政策學系教授

A Study of the Approaches Public Administrators Defining Public Interest

Guh Muh-Chyng

Abstract

Public interest, no doubt, is the most important goal and concept in Public Administration. However, its definition is still quite vague now. So, it is clearly a problematic concept. Most people in modern society confirm public administrators are the number one definers and executers for public interest. Three different approaches, content approach, process approach and subjective approach, are mentioned in this article to help public administrators to define public interest. Content approach emphasizes to ascertain the real substance of public interest. Process approach intends to set the necessary processes to define public interest. Subjective approach centre on the inner world of public administrators when they define public interest. The relationships of these three approaches are mutually supportive in stead of mutually exclusive.

Keywords : public administrators 、 public interest

壹、前言

民主政治中，持續政府運作的行政人員乃公眾代理人 (public agents)，亦即其代表民眾，且使用民眾所授予之權威與金錢，規劃與執行公眾事務，完成民眾之託付。故其行事合法、合理的基本判準，即在於是否合乎公眾利益。此正如行政學者 David H. Rosenbloom 的看法，公共行政 (public administration) 與私人行政 (private administration) 的重大差異之一，即是公共行政在於追求一「較高目標」(a higher purpose)，也就是公眾利益 (public interest)。(2005 : 7) Federick Mosher 亦言：公共行政的最核心問題為必須確保行政人員代表公眾利益 (1981)，唯有如此，方能避免行政人員於行政之時以其自我、派系或機關的偏狹利益為決策標準。又依據行政學者 Nicholas Henry 的觀點，認為公務人員於行政過程中須隨時自問何謂公眾利益 (1995 : 400)。Richard M. Merelman 更認為公眾利益屬一後設符號 (meta symbol)，其為許多較低層次之政治符號合理化及存在的基礎 (1966 : 548—561)。因之，公眾利益的目標在公共行政上的重要性完全顯露。此外，於實際的行政運作中，無論是公務員的

誓詞、相關法律條文或公務員倫理守則以及最高政治人物的訓詞中，都在在要求行政人員行為須合於公眾利益。然而，此一學界、政界、行政界與民眾最經常使用的符號，也是政治和行政活動中最重要的規範指引，至今卻仍為一充滿問題的概念 (problematic concept) (Cooper : 69)，未能衍生出一眾所接受的定義與明確具體的決策標準 (McEachern Al-Arayed : 439-453 ; Mitnick : 5-28 ; Ingraham & Ban : 152-160)。行政人員於使用此一概念之時，往往必須非常苦惱的面對一連串差異懸殊的定義，但何種意義是真正的公眾利益，又實難加以確定。由於定義的模糊，導致公眾利益於政策制定與執行上的功用，引人質疑。此正如 David Braybrook 所體認的，公眾利益涵義太複雜、太模糊了，以致無法指引出適當的政策，其效用亦非常曖昧不明。其言：

「公眾利益」並不是公共政策與行政的最高目標。政府在倫理上所要做的事，亦與公眾利益無關。雖然公眾利益是政府與人民偶而的考量對象，但絕非公共政策中的共識基礎；更非公共政策-而且永遠不是-的目標。吾人不必奢望其能指引出適合之政策；亦不必指望其能解決事實問題。(1962 : 129)

由於公眾利益雖為公共行政所追求的最重要目標之一，然其含義為何，卻至為模糊，眾說紛紜。而在現今社會中，行政人員已是公共事務推動的最重要角色，其無論在政策制定與執行的過程中，必然會觸及公眾利益，必須對之做一嚴肅審慎的思考及界定。因之，本文不揣淺陋，欲對公眾利益的界定，做一探討，以作為行政人員思考此問題時的參考。

貳、行政人員對公眾利益的界定地位重要

行政人員是否在公眾利益的界定上，扮演一定之角色，人們有不同的看法。傳統的三權分立觀點，認為立法部門的國會議員已能充分反映民意，行政人員的角色，只是中立的執行者，其只須忠實的依據立法部門所制定的法律與政策，加以奉行即可。因之，在公眾利益的界定上，毫無角色。然而，就整體社會的發展，行政人員在公眾利益界定上實有其特殊的重要性。事實上，已遠遠超過國會議員與民眾。1936年 Pendleton Herring 在其出版之「公共行政與公眾利益」(Public Administration and Public Interest)一書中，指出美國國會已受特殊利益(special interest)所包圍，無法完成羅斯福

總統建立積極國家的目標。而唯一能抗拒國會偏狹、自我考量之規則的力量，就屬有能力的、具回應性的行政機關；他並且要求重整行政的力量，以有效對抗迫使國會特殊利益化的各種強勢團體與人士(1936:5)。對於行政的重整，他認為極需要公眾利益之概念作為堅強的規範基礎，以導引官僚們的行為。1980年代的黑堡宣言(Blacksburg Manifesto)亦認為民意並不能全然由民選公職人員代表。事實上，行政人員比民意代表、民選首長更具代表性，因為行政人員在組成份子的結構上，與一般民眾更為相似，因而使行政人員在政策的制定與執行過程中的思考，是與民眾更為接近。(余致力:12)行政人員在公眾利益的界定上重要性的提升，主要可歸納如下原因：

一、專業能力與資訊的大幅擴增。現代行政機關和人員職能、權力不斷擴張，最根本的因素是其所擁有之專業知識與資訊。蓋現代社會問題複雜多變，非靠高度專業知識無法解決。是故，行政官僚權力不斷擴大。行政人員所擴大的權力，依據 Francis E. Rouke 的看法，包含了政策建議權(policy recommendation)、貫徹執行權和自由裁量權(discretion)(1976:2; 林鍾沂，

1991：64-66)。所以，Anthony Downs 認為官僚在公眾利益界定上，承擔了領導的功能 (a leadership function)。由於行政人員較之一般人民，可說是位居專家地位，故能以較有利之位置，判定出較佳之政策和政策的後果；不僅如此，行政人員還要扮演更積極的角色，即其應發展出真知灼見，有別於流俗的看法；且發現民眾觀點有誤之時，不可坐視不管，而是要以證據的顯現與說服的方式，取信於民 (1962：4，9，16-17)。Goodsell 則指出行政人員因具備高度專業知識，乃成為界定公眾利益的首要參與者，影響力並超越立法、司法部門 (1990：107)。

二、行政機關的優勢地位與力量。意指行政機關以其管理眾人之事的法定地位與公權力，致使在公眾利益界定上居重要地位。如 Flathman 認為行政人員基於管理眾人事務的職責，在公眾利益的界定上，居關鍵性角色。因其可透過機關之力量，積極收集與評估各種資訊，以擴大相關人士的參與，形成更廣泛的共同基礎，產生更適當的判斷 (1966：48)。行政機關可透過溝通與對談，明白顯示對公眾的最佳決策，或是籲請人

們放棄個人私益，以追求能和其他人共享之利益 (Downs，1962：16--17；Barry，1965：191-192)。

參、行政人員界定公眾利益時所生之問題

雖然，行政人員在公眾利益的界定上占舉足輕重之地位，但是下列數項因素影響其對公眾利益涵義的瞭解，甚至是無視公眾利益的存在。其一，行政人員的背景差異。行政人員生長背景、社會階層、教育訓練，乃至於服務機關的差異，影響其對公眾利益涵義之瞭解，甚至造成誤解。其二，行政人員於界定公眾利益時，偏向強勢團體之利益。其三，行政人員私利的作祟。

首先就行政人員的背景差異論之。背景差異包括：

1、社會階層。一般而言，公務人員尤其是高層且具政治影響力的公務人員，並不是來自所有的社會階層。他們多半來自中上社會階層。社會階層的背景相當影響人們的欲望、需求、價值觀、行為規範、世界觀及對問題的認知等。政治社會學者 Seymour Lipset 嘗言：政府官僚的行為是依隨社會背景與利益的不同而產生變化 (1952：230)。因此之故，公

務人員是男是女、是何族群，是何社會階層，絕非中立的力量，因為它們會大幅且深遠的影響行政人員的公眾利益觀點。

2、專業化訓練。由於不同領域的公務人員所受之專業教育不同，往往決定了其對公眾利益的看法。他們總認為自我的觀點是重要的、正確的，而他人的是不重要的或錯誤的。專業化訓練也塑造了固定的思考方式，使行政人員無法瞭解其他類別人員的觀點或承認其他觀點的重要性。例如，長期接觸某一類別服務對象的公務人員，往往就將此服務對象視為民眾的最重要代表或民眾的整體。專業化訓練的確會影響人們的觀點。例如 Anthony Downs 認為官僚會發展出官僚意識形態 (bureau ideology)，以吹捧自我之能力。官僚意識形態為：

- (1)官僚有意地強調其活動的正面效果而忽略負面成本；
- (2)指出行政機關服務的擴展是可欲的，而行政措施的減少是荒謬的；
- (3)強調行政機關是為社會整體民眾提供利益而非特定團體；
- (4)凸顯行政機關的現階段績效；
- (5)強調行政機關的成就與未來之潛能，

忽視可能的失敗和力猶未逮之處。
(1967 : 279)

此種官僚意識形態會自然而然為其他官僚所接受，因為公務人員基於職位安穩與升遷之考量，是相當忠於所在之機關 (Anthony Downs, 1967 : 276)。

3、行政人員與服務團體 (clientele group) 或選民 (constituency) 的密切關係。因許多勢力龐大之社會團體尋求設置能夠代表或增進其利益之行政機關，而這些行政機關一旦建立，便對此類社會團體強烈的偏袒，甚至成為其俘虜。職是之故，這些行政機關時常將服務團體的偏狹利益誤認為公眾利益。

其二，行政人員對於公眾利益界定，理想上，行政機關須對整體民眾加以回應，但何謂民眾？值得深思。民眾是一模糊且未經組合的群眾，其中包含了許多意見、觀點不同的團體。他們的需求往往不一。政治學者認為行政機關不應只對已出過聲音之團體的利益加以回應，亦要對在決策過程中未出過聲音的團體的利益作一比較 (Leiserson & Marx, 1959 : 46)。但事實上，行政機關往往只對利益較狹隘、組織力量較大、組織整合力較強或抗議聲音動作較大之團體有較高的回應。此之謂：會吵的小孩有糖吃。例如，

美國農業部對富農的回應程度較高。這種對少數團體過於回應的情況，導致行政機關於決策之際，無視大眾的偏好與需求。準此，行政機關於回應性上極可能產生兩種弊端：一為對大眾之需求的回應程度不足；二為對少數團體的回應程度又過高。

究之於實際，要求行政機關回應一盤散沙、毫無結構的大眾利益是極困難的。因為對散漫之組織高度回應，常會引致行政機關的挫敗。因組織鬆散的團體不易產生強大的支持力量。相對之下，卻極易造成利益較狹隘、組織力量較大且組織整合力較強團體的強烈抗拒。因之，在此種情況下，若非強有力政治領袖施以援手，堅強支持，否則就必須妥協退讓。故政治領袖的強力支持，是行政機關能夠回應無組織之大眾利益的基本憑藉。

其三，行政人員私利的作祟。現代政府中行政人員擁有龐大的權力，是不可否認的事實。就民眾的角度而言，並不懼怕行政機關擁有龐大權威，祇要行政人員正直地、公正地以公權力謀取公眾利益即可。民眾所畏懼的是，行政人員拿著權力，卻謀取個人私利、派系私利、機關私利；甚或濫權，傷害民眾福祉。是故，行政人員操持偌大權力，而其實際所為，就變得非常重要了。Herbert

A. Simon 曾指出決策 (decision-making) 在行政過程中的重要性，但他也認為行政人員於決策過程中，並非完全以理性 (rationality) 與效率 (efficiency) 為基礎。事實上，社會與心理因素亦占有重要角色。Harold. D. Lasswell 和 Chester I. Barnard 均有類似看法 (1930 ; 1938)，這種看法意味著行政人員往往以感覺 (feeling)、情緒 (emotion) 為決策基礎，而此一基礎是極有問題的，甚至是不合倫理的。

早期學者點出了行政人員實際運用權力的可能偏差，而後來的學者更強烈指出此種憂慮。Paul H. Appleby 指出在實際的行政過程中，行政人員的良知與官僚組織的層級節制，常處於緊張狀態之中 (1952 : 38)；Norton Long 則提出官僚組織的生存理論 (survive thesis)，即行政機關決策時，是以機關的生存為首要目標 (1962)。Gordon Tullock 認為行政機關是以操持其預算、編制大權之政客的觀點為鵠的，而非公眾利益。行政人員重視公眾利益祇是偶然的考量 (incidental consideration) (1965 : 76)。

由於行政人員在界定公眾利益時，角色吃重，民眾無不期望其是一公正的界定者。然而，行政人員亦是一具有私利的個體，在識見上亦有其盲點，本文爰提出公眾利益界

定的三類的主要思考，作為行政人員認定公眾利益時的參考。

肆、公眾利益界定的實質途徑

本文所提出之公眾利益界定的三類的主要思考，一為實質面向的思考，此是企圖對公眾利益的實質含義有所掌握。另一為過程面向思考，此是欲對如何界定公眾利益的過程有所要求，亦即在界定公眾利益時，必須合乎某些過程上的要件，若不符過程要件，即使在實質含意上有所獲得，亦不能算是真正的公眾利益。第三類為主觀面要求，此是對行政人員在界定公眾利益時，應有之內心態度，即行政人員須不應妄自菲薄，僅將自己視為中立的機器，放棄對公眾利益界定的參與責任；亦不應畏懼強權、甘受利誘或瞻徇私情，不敢對公眾利益有所堅持。這三類的努力並非是互斥的，而是互補的；而且也無法截然劃分，三者的區分，僅具有分析上（analytically）之意義。學者們對這三類探討方式，固然有所側重，但並非單採其一，而是往往兼顧三者。

政治學者 Charles T. Goodsell 強調公眾利益可導引出一連串政治與行政的基本價值前提。公眾利益則可樹立：合法--道德（legality-morality）、政治回應（political

responsiveness）、政治共識（political consensus）、考量邏輯（concern for logical）、考量後果（concern for effects）和議程知覺（agenda awareness）等基本價值前提。由此六項基本價值前提，大致可勾勒出公眾利益的實質內涵與界定的過程要求。其中，合法--道德、政治共識、考量邏輯、考量後果四項較屬公眾利益的實質含意。

合法--道德意味著公眾利益的最低共識（minimal consensus）即在遵守憲法、法律和某些道德標準，如誠實、正直等。因之，以此觀點視之，凡是合法的（lawful）、倫理的（moral），基本上是“好”的；而欺騙、偷竊、藐視法庭、違反法律是不合乎公眾利益的。

政治共識意指愈能涵蓋愈多人的利益，愈能被稱為公眾利益。社會中各種人士、團體之利益，在公眾利益的稱號下，須相互妥協與契合。任何一待通過之法案，涵蓋愈多數的觀點，通過的可能性愈大。因此，參與政策制定的團體必須祛除狹隘的自我觀點，擴大眼界，和其他團體觀點妥協、融合，建立一觀點的共同基礎（common ground），則易形成共識，形成聯盟，有助法案的通過。

考量邏輯意指行政機關所倡導的政策，必須與公眾利益間有邏輯的關聯性。行政機

關常為政策推行的順利，宣稱其倡導的政策或措施，將可達成公眾利益內的某些規範性價值。而行政機關對社會、民眾的責任之一，就是要確認其所倡導的政策與規範性價值之間的邏輯關聯性。行政機關須避免其政策有公眾利益的外表，卻在邏輯上無法達成公眾利益。具體而言，考量邏輯包含下列意涵：1、此規範性價值須具有某種程度的清晰，2、行政機關所倡導的政策要能達成規範性價值，3、行政機關所倡導的政策本身是合理的與一致的。

考量後果意味合乎公眾利益，即考量政策實施後，各界的人士與團體所受到的後果與衝擊；並儘可能的使每一方面均受惠。後果考量包括時間上的長遠效果考量（long-term consideration）；亦包括廣度（comprehensiveness）的考量，亦即儘量將受影響的人們所受之衝擊納入考慮。中國古代官箴中，亦有類似的要求。自宋代以來，中國為觀之箴言為清、慎、勤三字。其中的「慎」字，即是注重後果之意。對於「慎」，官箴書籍提出「堂上一點硃，民間千滴血」的訓示。蓋官於大堂上做成決策，用毛筆將紅色墨水一滴，點在公文書上，完成決策。若是思考不夠周密，民間的老百姓將會承受苦難，流下比一滴紅墨水不知多多

少倍的紅色血液。這句話在於告誡決策者當謹慎周密，不可貿然行事。

行政學者 Michael Harmon 亦曾提出公眾利益的八項標準：公民權利（rights of citizens）、倫理和道德標準（ethical and moral standard）、民主過程（democratic process）、專業知識（professional knowledge）、非預期的後果（unanticipated consequences）、共同利益（common interest）、輿論（public opinion）、公開（openness）。其中較與公眾利益實質含意相關者為公民權利、倫理和道德標準、專業知識、非預期的後果及共同利益五項，現敘述如下：

- 一、公民權利（rights of citizens）：是否公民的各項權利均已考量？新的政策是否會傷害民眾權利？
- 二、倫理和道德標準（ethical and moral standard）：新的政策與措施攤開在陽光下，是否能禁得起民眾倫理與道德正直的考驗？
- 三、專業知識（professional knowledge）：機關的建議，是否一秉專業良知，考量了專業意見？是否在政策與公眾利益之間建立了執行上的邏輯關係？
- 四、非預期的後果（unanticipated consequences）

quences)：對於政策所產生的各種後果，是否均已思慮過？長期後果的分析是否足夠？長期與短期利弊得失如何調和、並處？

五、共同利益 (common interest)：機關的建議是否超越特殊利益？以及是否考量過大多數人利益？

政治學者 Martin Meyerson 和 Edward C. Banfield 則從公共支出的角度分析公眾利益。根據他們的研究，能以公共預算支出的政策，主要在於追逐下列的利益：一、整體的利益 (organismic interest)，二、社區利益 (communalistic interest)，三、個人利益 (individualistic interest)。凡是符合這三種利益的行政活動，被視為公眾利益，以公共預算加以支出。整體利益為對政治系統、國家社會生存有益之利益，其無法化約至個人身上，為專屬國家社會者。例如維繫處理公共事務之政府的存在、建立法律秩序之存在，對一個國家或社會是必需的。因為人類是營群居生活，必然居住於社會與政治系統之中；而人類亦必須依賴政府與法律解決其獨力無法完成之公共事務，故整體利益構成公眾利益。

社區利益，可化約至個人身上，為政治社區中每一成員一致需要者，毫無例外。例

如，健康的身體、便捷的交通與良好之教育，是每一個人所亟求的。因之，如何提升醫療保險，興建公路與改善教育的品質，遂為政府的施政要項之一。

個人利益為政治社區內少數人所享有之利益，其是透過政治運作過程（如法律、行政規章之制定）使其成為公眾利益。個人利益又分為 1、功利主義型利益 (utilitarian interest)：即政治社區中多數人主張之利益；2、準功利主義型利益 (quasi-utilitarian interest)：為少數人所享受之利益，但政府有鑑於其能衍生出許多其他利益，遂將之視為公眾利益。例如，政府透過「獎勵投資條例」對企業家提供免除或降低租稅的優惠措施，讓其能享受免稅的好處。政府之所以減免這些「大戶」的稅負，是為了能讓企業家易於累積資本，作更大的投資；而投資增加了，經濟自然繁榮；經濟繁榮了，就業機會增多；就業機會增多，人民的所得自然提高。所以，由減免企業家稅負可衍生出一連串的其他利益，故政府將之視為公眾利益。3、準個人利益 (quasi-individualistic)：此為真正少數人所享有之利益，乃政府基於某些價值規範 (norm) 的考量而給予，如基於社會正義 (social justice)，提供貧窮學童免費營養午餐 (1955：323-324)。



由 Goodsell、Harmon、Meyerson 和 Banfield 的界定，吾人可知：1、凡愈合乎廣泛人群的利益，則愈屬公眾利益。這亦即是 Dwight Waldo 所言：要能包括愈多的人群（more inclusive populations）愈能稱為公共道德（public morality）或公眾利益；而不道德（immorality）則祇是考慮一小群人們的利益，如自我、家族、派系等（1974：269 – 270）。2、必須合乎法律，合於倫理道德，合於專業，並考量執行的邏輯與執行的後果。

伍、公眾利益界定的過程途徑

1969 年 Michael Harmon 提出了界定公眾利益的個別（individualistic）、描述（descriptive）、程序（procedural）和動態（dynamic）的方式。個別的方式認為公眾利益乃許許多多個人之個別目標所匯聚而成；描述的方式意指公眾利益為實際的政治過程的結果；程序的著重形成公眾利益的程序；動態的認為公眾利益隨時間、情境等動態因素而有不同，故變動不羈。因之，在 Harmon 眼中，公眾利益乃政治系統內個人與團體間政治活動的持續不斷變遷的結果（the public interest is the continually changing outcome of political activity among individuals

and groups within a democratic political system）（1969：483-491）。

Jong S. Jun 認為公眾利益的界定須透過社會過程（social process）完成。他並認為公眾利益的體現，是透過行政人員對無數行動過程（course of action）加以抉擇所完成的。這是一極為複雜的過程，每每有許多不同觀點的團體競逐其間，向行政人員傳達著相左之訊息，而如何在這治絲愈棼的情境中，掌握公眾利益，最重要之步驟即發展出一適當的過程，以制定決策。而此適當的過程，最重要的是要確保行政人員，能透過社會互動和對話過程，留意更多的利益和觀點。對於行政人員與民眾之間的溝通，Jun 強調雙方的平等地位。因為唯有如此，彼此的真正聲音方能呈現。（1986：261；265）。行政學者 Ralph Hummel 曾批判行政人員與民眾之間溝通所持之差等地位，這是行政人員界定公眾利益實須極力避免的。他認為官僚往往使用權力語言，他們有權力不去聽取民眾說什麼，但民眾必須聽他們說。（Hummel：16；史美強：25）

前述 Goodsell 在公眾利益的界定上，亦提出政治回應性與議程知覺的過程要求。政治回應性乃行政人員於界定公眾利益時，必須保持開放的態度，不斷聽取外界的輿論觀

點；而且為了兼容並蓄更多不同人士與團體的需求，行政人員不僅須考量多數人之利益，亦要顧及少數人之權益；行政人員並且須讓公眾利益的內涵彈性化，隨時可包含更多意見。議程知覺效果是指社會中不清晰、弱小的利益訴求，或是某些被忽略的聲音，能被涵納至溝通對談的過程與政策議程中。此一效果提醒行政人員，在公共論辯過程中，極可能有某些弱小的、鬆散的、缺乏運作技巧之團體的觀點未被顯示出來，因此，公共論證的議程（agenda）是持續開放與未完成的（Goodsell, 1990：102—111）Terry Cooper 亦認為在現今多元社會中，行政人員所面對的是各種風俗習慣、思想觀念、社會資源差異極大的民眾，行政人員必須以多元社會的調處者（manager of multiplicity）自居，多照顧弱勢團體的利益，多體會弱勢團體的觀點，強調公正（equity）的重要性高於公平（equality），要能補貼或降低弱勢團體的參與成本（cost of participation）與消費成本（cost of consumption）。

Harmon 認為公眾利益界定在過程上應具備民主過程、輿論以及公開的要求。一、民主過程指涉與政策相關的各種聲音是否都已聽到？行政人員是否已盡力找尋各種相關聲音進入政治對談中？民眾的參與是否有

效？二、輿論意指行政人員是否已考量在媒體、公聽會中所反映的輿論看法？三、公開意味著政策制定的協商與決策過程中所使用的背景資訊和專業意見，是否經過仔細察看？是否在官方程序、機密性和官樣文章下，遭到隱瞞？（1986：263）

由以上四位學者的論點，公眾利益的界定必然是一極為複雜的程序。在程序上要以平等的地位隨時隨處與更多人士、團體對話及溝通，並聽取、吸納其觀點，尤其是弱勢團體聲音不清晰、弱小的訴求；行政人員對公眾利益進行決策的資訊均予以呈現並仔細檢視。

陸、公眾利益界定的主觀途徑

由於在現代社會中，行政人員具備了不可或缺的專業知識、充分的資訊以及逐漸增長的公權力，使界定公眾利益成為其日常行政工作中極為重要的一環，也使其承擔著界定公眾利益的舉足輕重角色。畢竟公眾利益的界定，由觀念轉化為文字，由文字轉化為行動的決策，很大一部分是由行政人員做成。因之，行政人員在內心中對公眾利益的態度，影響著公眾利益的界定。於是，亦有某些行政學者提出公眾利益界定的主觀途徑，以為彌補實質與過程途徑的不足。

月旦知識庫

學者 Walter Lippman 曾言：「公眾利益是當行政人員在看得非常清楚、深思熟慮、不偏不倚與仁慈的情況下，所做的決定。」（Held：205）換言之，Lippman 強調公眾利益界定時行政人員的心理狀態，必須是處於看得非常清楚、深思熟慮、不偏不倚與仁慈的情境下。吾人依據 Lippman 觀點加以闡釋，行政人員的心理狀態如何能看得非常清楚、深思熟慮、不偏不倚與仁慈，一方面，行政人員不可侷限自我角色，僅視自我為無生命的機器，完全聽命於法規或長官命令，放棄對公眾利益界定的參與責任。二方面，行政人員需要開放內心世界，聽取與吸納更多的觀點，獲致更廣泛的觀點；三方面，須表現出內心的真誠，絕非虛應敷衍，大作表面；亦非有意操控訊息，引導輿論方向；四方面，則是行政人員界定公眾利益時，應有所堅持，不可因為受到威脅、利誘、人情或些微浮言，而有所動搖，以致傷害整體利益之思考。五方面，要勇於改錯。此即當公務人員於公眾利益界定的過程中，如有所失漏、偏差時，應迅速改正彌補，不可漠視、逃避或掩飾。

首先，就行政人員角色的認定而言，其不可劃地自限，將自我物化、矮化，視自己為無靈魂、無價值觀的中立機器，其須成為

獨立思考判斷的個體，以公眾利益、自我良心、專業知識等檢視法規或長官命令，當其發現法規或命令有誤之時，須嚴正的提出不同意見。第二次世界大戰後，紐倫堡大審（Nuremberg Trail）中的德國戰犯，就以此種將自我物化、矮化為龐大德國軍事機器中的一個螺絲丁，無自由意志，唯長官命令是從的觀點，為自我屠殺猶太人推卸責任。歷史中太多的錯誤，往往是因當事者貶抑或不敢實踐自我觀點而發生。假若，當事者不是如此唯命是從，多一分自我的良心、多一分公民責任、多一分專業的堅持，也許問題不至於那麼惡化。

就開放內心世界而言，行政學者 Dwight Waldo 就曾認為，公眾利益概念的作用，是使行政人員在心中隨時提供一個大問號（question mark），以便自問是否所有相關利益都已考量？是否超越自我、家族、派系私利的更廣泛利益已納入思考？（1974：267）換句話說，公眾利益提醒行政人員於決策時，應儘量擴大觀點的範圍（range of viewpoints），傾聽和自己意見相左人士的看法；行政人員亦要重視不曾介入參與過程人士的觀點，以及推斷政策對他們的影響。此即 Michael Walzer 所強調的「整體意識」（a sense of wholeness），以超越偏狹的個人意

識。

行政倫理學者 Terry L. Cooper 則提出「一絲不安」(to feel a little uneasy) 與「防禦之情節」(rehearsal of defenses) 的論點。他以為行政人員雖然已經經過長期審慎的思考何謂公眾利益，但對於是否已聽取與考量了各方面意見，仍然感到一絲的不安，唯恐有所遺漏。他認為這是公眾利益的實際功能。(1998 : 77) 防禦情節意指行政人員必須預想，一旦其做成公眾利益的決定後，即必須攤在陽光下，呈現在眾人面前，接受批判。行政人員須自問：「我要如何防禦此方案，是否一定要如此做？我是否能拿出充分的理由，說服他人？」(1998 : 23) 這種檢視在於證明所選之方案是有理的，以及評估每一方案是否合乎專業規範、政治規範、倫理道德等。Harlan Cleveland 亦倡導類似的思考，建議行政人員在採取任何行動之前，自問下列問題：「此一行動在公眾的檢視下，是否能站得住腳？它是否仍然是我認為應該要作的嗎？以及我該如何作？」(1972 : 104) 某些倫理學者稱此過程為「公眾性的檢測」(the test of publicity)、「六十分鐘檢測」(sixty minutes test) 或「紐約時報檢測」(New York Times test)。(Cooper , 1998 : 26)

三就真誠言之，行政人員在界定公眾利益的過程中，很重要的要出於真誠，絕非虛應故事或有意操控。真誠為界定公眾利益時，應發自內心的誠懇，傾聽各方意見，認真思考；並就所知的事實真相善意的表達，而非有意的操縱、誤導與愚弄。在此前提下，行政人員須避免說謊，須向民眾、民意代表與長官提供正確訊息，尊重他人觀點與對自我看法的懷疑與挑戰。(林鍾沂：206；Warwick：119-121)

四就有所堅持的部份而言。行政人員在界定公眾利益時，須依據法令規章、正當事理公平、公開的認定，並有所堅持，不因人情因素、關說因素、利誘、威嚇或為討好特定人士而違背法令、徇私或虛應故事。有所堅持是建立在定見、自信與任怨之上。定見為行政人員依據相關法令、事實情勢以及和各種人士團體溝通對話，從各種不同角度審慎思考判斷後，所得之主見。在形成定見之時，尤其要「平心」。平心為行政人員於執行公務時，積極上，須依據事理，虛心分析探討；消極上，須去除先入為主的成見。確立主見後，行政人員即不輕易受到他人的浮言、上司或民意代表的不當壓力或人情關說而迷惑動搖，一切本於自信；即使遭到他人怨恨、詆毀、醜化，亦不為所動；此為任

怨。因為，在多元社會中，任何行政工作絕對無法讓所有民眾滿意，少數不滿者自然攻訐毀謗。若行政人員就此輕易更改立場，反失立場，令更多民眾不滿。相對之下，行政人員所作所為若合於公眾利益，受到民眾或上司贊賞，亦不必過分高興，因為一切皆是秉於定見所應做的。即使不受到贊賞，亦是會如此做。當然，行政人員於定見產生後，當有所堅持，但亦絕非是僵硬封閉，自以為是，仍須不斷的「自我反省」，不斷的捫心自問：是否已正確瞭解所要處理問題的性質；是否在相關資訊的選取與使用上，甚為恰當、可靠與作過審慎評估；是否所堅持的價值，真正能帶給民眾實利；價值、政策方案與問題解決之間的聯結是否合理與具說服力。(林鍾沂：206；Warwick：117-119)五方面，尤其是行政人員於界定公眾利益時，發現自我有所不足、偏差時，要能勇於承認與改過，不可因面子問題或懲罰問題而居心回護。

吾人對行政人員界定公眾利益時主觀途徑的強調，即是對行政人員在現代社會中所扮演的角色，有高度的期待。我們期待行政人員如黑堡宣言(Blacksburg Manifesto)學者所主張的，行政人員應扮演賢明少數的角色，常任文官要做到眾人皆醉我獨醒，不可

人云亦云，要能做到「自反而縮，雖千萬人吾往也」。常任文官要扮演「賢明的少數」(judicious few)，而不是隨波逐流追求時尚「喧嚷的多數」(vociferous many)或「有權的少數」(the powerful few)。民主政治可貴之處乃在於人人有表意與良知的自由，而賢明的少數在充份討論後，應能說服理性無知的多數而變成為賢明的多數，常任文官有責任透過吸引民眾參與公共事務的過程，使賢明的少數變成多數。(余致力：15)

柒、結論

公眾利益在公共行政中的重要性，不言而喻。本文以此為出發點，先就行政人員在公眾利益界定上的重要性，及所可能衍生的問題做一分析。而由這些所產生的問題，本文提出界定公眾利益的三種途徑：實質途徑、過程途徑與主觀途徑。其各有見地，也都掌握了公眾利益的部份要點，行政人員於界定公眾利益之時，應從這三個角度來思考公眾利益。當然，我們無法確知以上所提出的途徑，是否充分足夠，但是，可以確定的是，以上的界定途徑並不能提供行政人員公眾利益的「正確答案」(correct answer)，其作用正如 Michael M. Harmon 所言，僅能協助行政學者與行政人員多提出一些「正確的

問題」(right questions) 而已。(Harmon , 1986 : 490)

參考書目

史美強譯 (1997) 。 **官僚經驗：對現代組織方式之批判** 。台北：五南圖書出版公司。

余致力 (2000) 。論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示。 **公共行政學報** , 4 , 1-29 。

江岷欽、林鍾沂 (1995) 。 **公共組織理論** 。台北：國立空中大學。

林鍾沂譯 (1988) 。 Herbert A. Simon 著。 **人類事務的理性** 。台北：森大圖書有限公司。

林鍾沂 (1991) 。 **公共事務的設計與執行** 。台北：幼獅文化事業公司。

施能傑 (1991) 。以「公共」做為公共行政研究與教育的起點。紀念張金鑑教授八秩晉九誕辰行政學術研討會。

Appleby, Paul H.(1952). *Morality and Administration in Democratic Government*. Bartton Rouge : Louisiana University Press.

Asmerom, Haile K. & Reis, Elisa P. (Eds.) (1996). *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. New York : St. Martin's Press,

Inc.

Bailey, Stephen K. (1962). *The Public Interest: Some Operational Dilemmas*. In Carl J. Friedrich (Ed.), *The Public Interest*. New York: Atherton.

Barnard, Chester I. (1938). *The Functions of Executive*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

Barry, Brian. (1965). *Political Argument*. London : Routledge & Kegan Paul.

Barth, Thomas J. (1996). Administering in the public interest: The facilitative role for public administrators. In Gary L. Wamsley & James F. Wolf (Eds.), *Refounding democratic public administration : Modern paradoxes, postmodern challenge* (pp.168-197). Thousand Oaks: Sage Publications.

Bellone, C. (1994). The Public Interest Dialogue : Discussing the Public Good in Space and Time. *Administrative Theory & Praxis*, 16, 223-230.

Bowie, Norman & Freeman, R. Edward. (Eds.) (1992). *Ethics and agency theory*. New York: Oxford University Press.

Braybrook, David. (1962). The public interest : The present and future of the

- concept. In Carl J. Friedrich (Ed.), *The public interest*. New York: Atherton.
- Cleveland, Harlan. (1972). *The future executive*. New York : Harper & Row.
- Cooper, Terry L.(1998). *Responsible administrator*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- Cooper, Terry L. (1991). *An ethic of citizenship for public administration*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall.
- Downs, Anthony. (1962). The public interest: Its meaning in a democracy. *Social Research*, 29, 1-36.
- Downs, Anthony (1967). *Inside bureaucracy*. Boston : Little & Brown Company.
- Frederickson, H. George. (1997). *The spirit of public administration*. San Francisco : Jossey-Bass.
- Flathman, Richard E. (1966). The public interest : *An essay concerning the normative discourse*. New York : Wiley Publishing Company.
- Goodsell, Charles T. (1990). Public Administration and public interest. In Gary L. Wamsley, etal. (Eds.), *Refounding public administration*(pp.96-113). Newbury Park: Sage Publications.
- Harmon, Michael M.(1969). Administrative policy formation and the public interest. *Public Administration Review*, 44, 483 - 491.
- Harmon, Michael M. (1986). *Publica administration : Design and problem solving*. New York : Macmillan Publishing Company.
- Hart, David K.(1984). The virtuous citizen, the honorable bureaucrat, and public administration. *Public Administration Review*, 44,11.
- Held, V. (1970). *The public interest and individual interest*. New York : Basic Books.
- Henry , Nicholas (1995). *Public administration and public affairs*(6th ed.). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Herring, E. Pendleton. (1936). *Public administration and public interest*. New York: : McGraw-Hill Publishing Company.
- Hummel, Ralph P. (1994). *The Bureaucratic Experience*(3th ed.). New York : St. Martin's Press.
- Ingraham, Patricia W.& Carolyn R. Ban. (1986). Models of public management: Are they useful to federal managers in the 1980's?

- Public Administration Review* 46 : 152-160.
- Jun, Jong S.(1986). *Public administration: Design and problem solving*. New York : Macmillan Publishing Company.
- Kane, Robert. (1994). *Through the moral maze*. New York : North Castle Books.
- Lasswell, Harold. D. (1930). *Psychopathology and politics*. New York : Viking Press.
- Leiserson, Allen & Marx, Fritz. (1959). The formulation of administrative policy. In Fritz Marx, (Ed.). *Elements of Public Administration*(pp.337-351). New York : Harper & Row.
- Lipset, Seymour M. (1952). Bureaucracy and social change, In Robert K. Merton et al. (Eds.), *Reader in Bureaucracy*. Glencoe, Ill. : The Free Press.
- Long, Norton. (1962). *The Polity*. Chicago : Rand McNally.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1995). *Democratic Governance*. New York : The Free Press.
- McEachern, A. W.& Al-Arayed, Jawad (1984). Discerning the Public Interest. *Administration and Society*, 15,439-453.
- McSwite, O. C. (1996). Postmodernism, public administration, and the public interest. In Gary L. Wamsley & James F. Wolf (Eds.), *Refounding democratic public administration: Modern paradoxes, pos-modern challenge*(pp.198-224). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Merelman, Richard M. (1966). Learning and legitimacy. *American Political Science Review*, 60,548-561.
- Meyerson, Martin and Banfield, Edward (1955). *Politics, and public interest*. New York : The Free Press.
- Mitnick, Barry M. (1976). A Typology of conceptions of the public interest. *Administration and Society*, 8,5-28.
- Morgan, Douglas F. (1994). The public interest. In Terry L. Cooper (Ed.), *Handbook of administrative Ethics* (pp.125-146). New York : Marcel Dekker.
- Mosher, Federick. (1980). *Democracy and the public service*. New York : Oxford University Press.
- National Performance Review (1995). *Putting customers first '95: Standard for serving the American people*. Washington Government Printing Office.
- Norton, David L.(1999). *Democracy and moral*

- development : *A politics of virtue*. Los Angeles : University of California Press.
- North, Douglas C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Rawls, John.(1971). *A theory of justice*. Cambridge, Mass. : The Belknap Press of Harvard University Press.
- Richert, William L., Burke, Fraces and Doig, Jameson W. (1990). *Combating corruption encouraging ethics*. Washing-ton, D. C. : American Society for Public Administration.
- Robinson, Glen O. (1991). *American bureaucracy: Public choice and public law*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Rosenbloom, David H. & Kravchuk, Robert S.(2005). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York: McGraw-Hill.
- Rourke, Francis E. (1976). *Bureaucracy, politics and public policy*. Boston : Little, Brown and Company.
- Schubert, Glendon. (1957). The public interest in administrative decision making: Thereom, theosophy or theory. *American Political Science Review*, 51 : 346-368.
- Schubert, Glendon. (1960). *The public interest: A critique of the theory of a political concept*. Glencoe, Ill. : The Free Press.
- Singer, M. (1997). *Ethics and justice in organization*. Hong Kong: Avebury.
- Smith, Howard (1960). *Democracy and the public interest*. Athens, Georgia : University of Georgia.
- Sorauf, Frank J. (1957). The public interest eeconsidered. *Journal of Politics*, 19,616-639.
- Sorauf, Frank J. (1962). The conceptual Muddle. In Carl J. Friedrich, (Ed.), *The public interest*(pp.162-190). New York : Atherton.
- Starling, Grover. (1998). *Managing the public sector*(5th Ed.). New York: Harcourt Brace College Publishers.
- Tullock, Gordon. (1965). *The politics of bureaucracy*. Washington D C : Public Affairs Press.
- Ventriss, C. (1994). Public administration and the changing nature of space. *American Review of Public Administration*, 24,11-23
- Waldo , Dwight. (1974). Reflection on public morality. *Administration and Society*,

- Wamsley, Gary L. & Wolf, James F. (Eds.) (1996). *Refounding democratic public administration: Modern Paradoxes, postmodern challenge*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Wamsley, Gary L. et al. (Eds.) (1990). *Refounding public administration*(pp.96-113). New-bury Park : Sage Publications.
- Walzer, Michael (1970). *Obligations: Essays on disobedience, war and citizenship*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Wilson, James Q. (1993). The moral sense. *American Political Science Review*, 87,1-11.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy*. New York : Basic Books.