

河北省社会科学基金项目

中国宪法公共利益原则研究

褚江丽 著

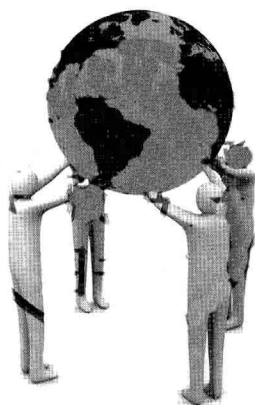


中国社会科学出版社

河北省社会科学基金项目

中国宪法公共利益原则研究

褚江丽 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国宪法公共利益原则研究 / 褚江丽著. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 4

ISBN 978-7-5161-2345-4

I. ①中… II. ①褚… III. ①宪法—研究—中国 IV. ①D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 061497 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张玉霞
责任印制 王炳图

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 4 月第 1 版
印 次 2013 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 13.75
插 页 2
字 数 235 千字
定 价 39.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010-64009791

版权所有 侵权必究

本书系河北省社会科学基金项目
《宪法学视野中的公共利益原则研究》
(项目批准号: HB10HFX028) 的最终成果。

本书得到河北师范大学、河北师范大学
法政学院学术出版基金的资助

目 录

引言	(1)
一 问题的提出及意义	(1)
二 研究框架与方法	(4)
(一) 研究框架	(4)
(二) 研究方法	(6)
三 研究重点难点与创新	(7)
第一章 公共利益的基本理论	(9)
一 公共利益的含义分析	(9)
(一) 公共利益观点概说	(9)
(二) “原生性公共利益”与“创设性公共利益”	(12)
(三) 公共利益的主要特征	(13)
(四) 公共利益与相关利益的关系	(14)
二 马克思主义经典作家关于公共利益的理论特质	(16)
(一) 共同利益是国家利益的虚幻形式	(17)
(二) 共同利益与个别利益冲突的原因	(18)
(三) 个别利益服从共同利益应该有一个“合适程度”	(19)
三 中国共产党关于公共利益的理论贡献	(20)
(一) 毛泽东关于人民利益的思想	(20)
(二) 邓小平关于人民利益的观点	(21)
(三) 江泽民关于人民利益的阐述	(21)
(四) 党的十六大以来关于公共利益思想的论述	(22)
四 西方思想史上的公共利益观	(23)
(一) 古希腊时期公共利益思想的萌芽	(23)
(二) 文艺复兴时期公共利益思想的演变	(24)
(三) 西方近代公共利益思想的两种倾向	(25)

(四) 西方现代公共利益思想的发展	(26)
五 马克思主义公共利益理论与西方公共利益思想之比较	(28)
第二章 公共利益与宪法关系论说	(30)
一 宪法范式变迁	(30)
(一) 宪法理念演变	(30)
(二) 宪法制度发展	(32)
(三) 宪法与宪政	(34)
二 公共利益与宪法理论之关联	(39)
(一) 宪法: 实现公共利益的法律保障	(39)
(二) 公共利益: 国家权力运行合法化的依据	(41)
(三) 人权保障: 公共利益与宪法精神的内在契合	(42)
三 宪法范式变迁与公共利益供给机制转变	(44)
(一) 公共利益的政府供给	(44)
(二) 公共利益的合作供给	(47)
第三章 公共利益原则的宪法表达	(52)
一 公共利益原则的宪法规范	(52)
(一) 宪法文本中的公共利益原则	(52)
(二) 公共利益原则的宪法正当性阐释	(55)
(三) 公共利益原则与宪法基本原则的关系	(57)
二 中国宪法关于公共利益原则的特殊性分析	(60)
(一) 一般意义上的公共利益原则含义	(60)
(二) 中国宪法公共利益原则的特殊性	(64)
三 公共利益原则的作用	(67)
(一) 道德指导与法律规范	(67)
(二) 规范国家权力 保障公民权利	(69)
(三) 协调公民社会与政治国家之间的关系	(72)
第四章 公共利益原则的域外实践	(75)
一 美、德、日宪法公共利益条款分析	(75)
(一) 美国自由市场模式中的“公共使用”条款	(76)
(二) 德国社会市场模式中的“重大公共利益”判断	(79)
(三) 日本政府主导模式中的“公共福祉”思想	(80)
二 美、德、日实施宪法公共利益条款的主要特点	(82)

(一) 美国：普通法院的“公正补偿”	(82)
(二) 德国：宪法法院的合宪性审查	(83)
(三) 日本：公共利益条款的程序性保障	(84)
三 域外国家实施宪法公共利益条款的评价与启示	(85)
(一) 域外国家实施公共利益条款的借鉴意义	(85)
(二) 域外国家实施公共利益条款的缺陷	(94)
第五章 公共利益原则在中国的实施	(97)
一 社会主义不同历史时期的公共利益原则	(97)
(一) 计划经济条件下的公共利益原则	(97)
(二) 市场经济条件下的公共利益原则	(100)
二 公共利益原则在中国宪政实践中的运用	(104)
(一) 实施公共利益原则的内在要求	(104)
(二) 公共利益原则在民主制度中的运用	(106)
(三) 公共利益原则在法治建设中的运用	(108)
(四) 公共利益原则在人权保障中的运用	(112)
三 公共利益原则实践运用中存在的主要问题	(119)
(一) 主体不明确	(119)
(二) 方法不科学	(121)
(三) 程序不规范	(124)
(四) 标准不统一	(126)
四 影响中国公共利益原则实施的因素分析	(129)
(一) 宪法权威的缺失	(129)
(二) 传统公共观念的影响	(131)
(三) 政府部门利益的扩张	(132)
(四) 公民参与机制不完善	(134)
(五) 公共利益原则运行的法律机制不健全	(135)
第六章 中国完善和实施公共利益原则的宪法之道	(138)
一 完善公共利益原则的总体思路	(138)
(一) 树立宪法权威 保障宪法实施	(138)
(二) 重塑政府公共性理念	(146)
(三) 加强社会建设 构建服务型政府	(152)
(四) 完善公民参与机制	(162)

(五) 推进公共利益原则运行的法治环境建设	(169)
二 实施公共利益原则的具体设想	(176)
(一) 实施路径设想: 由单一向整体的转变	(177)
(二) 实施方法设计: 类型化、利益衡量与司法审查	(181)
(三) 实施程序设定: 社会共识、听证程序、公益 目的性审查	(186)
(四) 实施标准设立: 形式标准与实质标准的统一	(192)
结语	(199)
参考文献	(202)
后记	(214)

引言

一 问题的提出及意义

利益问题是一个关涉人的存在和发展的根本性问题。马克思曾经明确指出：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”^①然而，人类社会并不是某一独特利益的天下，而是许许多多利益的天下。其中，公共利益（public interest）由于“质最高”、“量最广”而成为利益体系中不可或缺的组成部分。党的十六大以来，以胡锦涛为总书记的党中央积极推进理论创新，提出了构建社会主义和谐社会与科学发展观等一系列重大战略思想，并强调指出：统筹协调各方面利益关系，必须不断强化各级政府的公共服务职能，必须增强各级政府公共产品和公共服务的供给能力。这表明，满足公共需求和实现公共利益是当前中国政府工作的重要目标。此外，近年来的实践也表明，随着中国公民权利意识的逐渐增强，以及由土地征用和城市房屋拆迁所引发的以维护公共利益为名，侵犯公民财产权利的诸多事件发生，公共利益问题日益成为全社会关注的焦点问题。换言之，解决实践中越来越凸显的公共利益问题，通过满足群众的公共需求来维护好、实现好最广大人民的根本利益，已成为构建社会主义和谐社会面临的重大理论和实践课题。

公共利益需要政府来维护，这几乎是一个不容置疑的命题。然而，政府在维护公共利益的过程中普遍存在着公共利益泛化的倾向，即政府谋求利益的行为都被冠以“公共利益”之名。公共利益的泛化，不仅在一些地方容易形成抢食、分食公共利益的恶性循环，而且也会对公民权利造成严重侵害。自19世纪后半叶起，随着国家与社会的融合，西方发达国家基于全能国家的理念，以公共利益的名义广泛干涉社会事务，发生了大量

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第82页。

侵害公民权利事件；我国也曾经在计划经济体制下，把个人的自主活动与公共利益对立起来，并且在许多情况下，国家利益成为公共利益的当然形式，个人利益、集体利益被国家利益覆盖。目前，随着我国社会主义市场经济体制的建立，国家与社会趋于二元化，国家利益与公共利益逐渐分离，个人利益愈来愈受到重视。然而，不可否认的是，一些地方和部门还留有公共利益过度扩张的痕迹，打着“公共利益”旗号侵犯公民权利的事件屡有发生。为从根本上解决这些问题，政府与社会频频采取应对措施，包括道德教化、制度规范、经济制裁、法律惩戒等；与此同时，理论界也纷纷从政治学、经济学、社会学、法学等多学科、多角度对公共利益的产生背景、概念特征及相关理论进行深入研究。应该说，政府的措施与理论界的研究对遏制公共利益泛化起了一定的积极作用，也为本书进一步探讨奠定了基础。但如何从根本上解决这些问题仍需要理论工作者进行长期的、多方面的努力。实际上，本书之所以选择宪法学视野中的公共利益原则作为研究主题，也是在借鉴上述研究的积极成果，并发现其研究漏洞的基础上确定的。具体而言，以往的研究无论是从政治学、法学还是其他学科的角度，都是将公共利益作为一种观念或概念来看待，但本书认为，公共利益不仅是一种观念，也是实在法上的一项原则，该原则作用于宪法领域具有特殊含义。研究我国宪法中的公共利益原则，并对这一原则的特殊性进行分析，对于从根本上防止公共利益的泛化具有重要意义。

首先，公共利益原则是宪法中的一项重要原则，其正当性不仅在于宪法文本上的宣示，更在于公共利益原则的运用和保障。公共利益原则的确立，一方面浸渍着伦理要素，另一方面也极具法律色彩，该原则的有效实施对于规范国家公权、保障公民权利具有重要作用，同时，还将为社会成员之间、国家机关之间以及社会与国家之间形成利益协调关系创造条件，从而最终达至社会和谐的目的。反观近代以来的宪政发展历程，虽然各国宪法无一例外地宣告国家的公共利益目的，但是，宪政实践中的公共利益原则体现的并不是很完整，特别是在我国当前社会中，该原则有时只是起到一种形式上的作用。这种现象的产生固然受多种因素的影响，但与目前我国理论界对宪法中的公共利益原则缺乏深入研究不无关系。因此，本书对宪法中的公共利益原则进行剖析具有一定的理论意义。

其次，之所以将研究的主题设定在宪法领域，主要基于以下两方面原因：一方面，宪法作为人类社会迄今为止所能发现的较为理想的法制形

态,内含民主、法治、人权等价值理念。宪法以人民主权为政治基石,为公共利益的实现提供基本的政治前提;宪法确认的权力制约体制为公共利益的实现提供制度支撑;宪法的保障基本人权原则,确认了个人自由的根本地位,为促进公共利益与个人利益的有机统一提供了方向、目标;宪法中的法治原则为公共利益的衡量提供基本准则^①。此外,宪法还通过确立民主原则,弥补公共利益原则的不足。总之,从宪法的视角来分析,一切与宪法基本价值相抵触的都被认为是违反正义和公共利益的。另一方面,2004年3月,十届全国人大二次会议通过了现行宪法第四次修正案。新修订后的宪法第10条第3款规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”;第13条规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”。根据宪法文本的规范含义,政府对土地或公民私有财产权进行限制的前提必须是“公共利益的需要”,只有“为了公共利益的需要”,政府才能合宪地征收私人财产。由此,公共利益已经从一般的理论发展为一项重要的宪法原则。然而,宪法所表达的理念往往和现实之间有很大差距。宪法上的公共利益原则作为指导、规范国家机关的行为准则,应广泛运用到立法、行政和司法等领域。换言之,宪法中的公共利益原则只有在宪政实践中具体运用,才能发挥其指导作用。由于公共利益概念本身的模糊性和内容的不确定性,目前我国的大多数部门法律并未将这一原则具体化。2011年1月,国务院颁发的《国有土地上房屋征收与补偿条例》,以列举的方式对公共利益的具体情形做了六项规定。应该说这些规定对于防止公共利益的虚化和泛化起到了一定作用。但由于公共利益的内容涉及经济、政治、文化、观念的各个层面,并且公共利益的边界随着社会的不断发展而发生着改变,因此,列举式的表述可能很快就无法规范日新月异的新情况。另外,即使《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定了公共利益的具体情形,但由于其将公共利益界定的不少权限给了地方政府,换言之,地方政府界定公共利益的地方权力过大,容易形成政府独享“公益”解释的话语权的局面,从而成为公益扩张的主要原因。因此,从宪法的角度对公共利益及其在实践中的运用情况进行研究,可以拓宽公共利益理论研究的维度,同时,对于国家立法机关制定公共利益的概括性条

① 张向东:《宪政价值与公共利益》,《湖北省社会主义学院学报》2006年第1期。

款、政府做出妥当的公共利益判定以及人民法院的公共利益裁决等都具有重要的实践价值。

最后，由于政府是实现公共利益的过程中发挥着重要作用，因而，公共利益研究必须对政府行为背后的理论认知形成共识。这种共识至少包括两方面内容：其一，根据传统观念，公共利益是个人利益的源泉和目的，没有公共利益，也就不存在个人利益。公共利益被披上神圣外衣之后，便被赋予了完美无缺的外表和不受质疑的特权，只要举起“公共利益”的旗帜，其所作所为就是合乎道德从而具有正当性的。公共利益的传统观念在计划经济时代畅行无阻，但在利益形态和人们的利益观念已经多元化的市场经济的新形势下，继续沿用过去的思维和利益机制必然会引发新的矛盾。其二，受公权本位观念的影响，我国行政机关一直单方面垄断着公共利益的话语权，即什么是公共利益、如何保障公共利益实现，以及对为实现公共利益做出牺牲的当事人如何进行补偿，都是由国家行政机关说了算。而行政机关特别是基层公共机构（如乡镇政权机关、村委会等）负责人，为满足自身利益的需求，常常滥用权力，加之公众又缺少适当的手段来约束政府，因此，政府以公共利益名义侵害私人利益的事件时有发生。另外，《国有土地上房屋征收与补偿条例》在对公共利益的界定方面给予地方政府的权限太大，其明确将政府作为征收补偿主体后，政府与被征收人就房屋征收补偿问题直接发生矛盾纠纷的概率增加。虽然设定了听证会等监督程序，但现在一些听证会和公众参与往往只是一种形式，并未真正体现民众的心声，使公众参与很难摆脱地方政府决策的影响。因此，对公共利益进行系统研究，转变公共利益认识的传统观念，在界定公共利益的内涵、范围和法定程序等方面形成共识，对于防止公共利益泛化、保障公民权利具有一定的现实意义。

二 研究框架与方法

（一）研究框架

本书在考察我国宪政实践中公共利益原则的确立和实施情况后，提出了核心论点：即公共利益原则是我国宪法中的一项重要原则，宪法确立该原则的基点不仅在于维护公共利益，而且在于尊重和保障公民的基本权利。其中，对我国公共利益原则的特殊含义，以及该原则在宪政实践中的

实施情况的研究，构成了本书的主体框架。

本书除引言和结语外，共包括六章内容。

第一章主要阐述公共利益的基本理论。本章的任务在于界定公共利益的概念，并阐明马克思主义关于公共利益的基本思想。包括公共利益的含义分析、马克思主义经典作家关于公共利益的理论特质、中国共产党关于公共利益的理论贡献、西方思想史上的公共利益观，以及马克思主义公共利益理论与西方公共利益思想之比较等内容。其中，“原生性公共利益”与“创设性公共利益”是本书对于公共利益含义的新理解。

第二章主要分析公共利益与宪法之间的关联。本章在分析宪法理念、制度的变迁和宪法与宪政的关系基础上，认为宪法为公共利益的实现提供了基本的制度保障，成为人类追求实现公共利益的较好的政治选择；公共利益是宪法致力于实现的价值追求，是国家权力运行合法化的理由和依据。没有宪法制度的保障，公共利益难以实现；反之，不追求和保护公共利益，国家权力运行便面临着“合法性”的危机。

第三章是从宪法的角度对公共利益原则进行规范分析。本章认为，公共利益不仅是一种观念，也是宪法上的一项原则，该原则与民主、法治、人权保障等其他宪法原则互为补充，共同促进宪法价值的实现；宪法上的公共利益原则因宪法自身的特性而在含义和实施等方面呈现出特殊性；研究我国宪法公共利益原则的特殊性，对于构建社会主义和谐社会，促进社会成员之间、国家机关之间以及社会与国家之间的和谐具有重要意义。

第四章是对国外发达资本主义国家宪政进程中公共利益原则的实施情况进行评述。本章认为，探寻发达资本主义国家公共利益原则的实施情况，其目的是要寻找出蕴藏在世界各国宪法和宪政中的规律性的东西，以便吸取其合理因素，促进我国宪法公共利益原则的实施。本章在对美、德、日公共利益原则实现模式进行比较的基础上，认为国外发达资本主义国家实施公共利益原则的模式各有所长，它们对本国公共利益的实现起到了关键作用，其具体做法对我国公共利益原则在实践中的运用具有重要的借鉴意义和参考价值。

第五章是对我国宪政进程中公共利益原则实施的问题和发生原因进行深入剖析。本章认为，随着社会主义市场经济体制的建立，我国的立宪宗旨已从国家本位转向个人本位，与此同时，人们对公共利益原则的认识也发生了相应的改变，公共利益绝对优先于个人利益的观点受到挑战；此

外,本章通过对我国民主制度、法治建设和人权保障中公共利益原则运用情况的分析,认为公共利益原则在适用主体、适用方法、适用程序以及适用标准等诸多方面存在若干问题;这些问题的发生因素有许多,主要包括:宪法权威的缺失、传统公共观念的影响、政府部门利益的扩张、公民参与机制不完善以及公共利益原则运行的法律机制不健全等。

第六章是我国实施公共利益原则的宪法考量。本章认为,公共利益原则的实施和完善是一个复杂的社会工程,需要多方面、多层次、多角度的努力。针对前文分析的我国宪法公共利益原则缺失的原因,本章从完善公共利益原则的总体思路 and 具体设想等方面,提出了解决这些问题的对策。总体思路是从宏观角度对这些问题做出的思考,包括树立宪法权威、重塑政府公共性理念、构建服务型政府、完善公民参与机制以及推进公共利益原则运行的法治环境建设等;而具体设想则是从微观角度阐述解决这些问题的具体环节,包括公共利益原则的实施路径、实施方法、实施程序以及实施标准等。

(二) 研究方法

传统理论的超越需要借助科学的研究方法。研究方法的科学性是研究结论科学性的重要保障,正如马克思所说:“不仅探讨的结果应当是合乎真理的,而且引向结果的途径也应当是合乎真理的。真理探讨本身应当是合乎真理的,合乎真理的探讨就是扩展了真理。”^①基于对方法论的上述理解,本书试图在群体利益分析法、比较法等“方法之手”的牵引下,梳理和构建公共利益原则研究的新路径。

1. 群体利益分析方法

由于公共利益是与多数人有关的利益,因此,利用群体利益分析方法进行研究,不仅在理论上可以丰富和发展马克思主义历史唯物主义理论,而且在实践中对于解决公共利益原则运用中的问题具有方法论上的指导意义。群体利益分析方法是对马克思主义阶级分析方法的补充,是从人与人的具体利益关系入手,来分析具体的社会历史问题。利益群体的划分标准有许多,除了从基本经济关系出发来进行利益群体的划分和分类以外,还可以按照其他标准来划分和区别利益群体。本书讨论的主要是按照受益人

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第8页。

数的“量”的标准和受益内容的“质”的标准来划分利益群体，是从“公共性”角度来划分利益群体。

2. 比较方法

本书欲借鉴发达国家和地区的理论和实践经验，故比较的方法必不可少。本书涉及比较方法的论述有：马克思主义公益观与西方公益观的比较；中西方公共利益理论的不同发展轨迹比较；中西方国家公共利益原则运用实践的比较等。

3. 历史方法

本书在对公共利益理论史和公共利益原则具体适用的历史进行梳理中，力图运用历史的方法揭示一些隐藏的线索。例如：公共利益理论的历史考察、社会主义宪政实践中的公共利益原则的审视等论述，都离不开历史的方法。

4. 规范分析方法

在进行具体制度的分析和建构中，规范分析的方法将成为常用的工具。规范分析方法在本书体现在：公共利益概念和公共利益原则的规范分析、宪政和宪法适用的规范分析等方面。

5. 法学研究方法

这是贯穿全文的一个重要研究方法。法学研究是对法律现象从感性认识上升到理性认识的研究方法，具体包括法学理论的研究方法、法律适用和法律程序的研究方法等。本书透过公共利益原则泛化的事实，运用法学理论中的宪政分析方法，对公共利益原则的法律适用和适用程序等问题进行研究。

三 研究重点难点与创新

公共利益原则的研究涉及哲学、法学、政治学、社会学等多个学科领域，研究的难度较大。针对我国宪政实践中愈来愈凸显的公共利益问题，本书研究的重点和预计突破的难题有：我国宪法关于公共利益原则的特殊性分析、公共利益原则在我国宪政实践运用中的问题以及如何完善这一原则。根据传统观念，一般意义上的公共利益原则以公共利益绝对优先为主要内容，随着市场经济条件下多元利益主体的出现，公共利益的有限性以及公共利益最大化问题逐渐引起人们的关注，从而也被认为是一般意义上

公共利益原则的应有之义。然而，从宪法的视角研究这一原则，不同于一般意义上公共利益原则的理解，其特殊性主要体现在：宪法中的公共利益原则强调补偿的重要性，其最终目的是为了保障公民权利、公共利益的优先性在宪法上并非必然的逻辑或唯一的选择等。另外，我国宪政实践中的公共利益原则在适用主体、适用方法、适用程序以及适用标准等方面存在着诸多问题，这些问题已经严重影响了公共利益原则作用的发挥，造成了公共利益被泛化的局面。因此，如何完善公共利益原则并解决该原则在实践运用中存在的主要问题，既是宪政发展的客观要求，也是本书研究的重点和难点。

本书的创新之处主要集中在以下几个方面：第一，将以往的公共利益概念区分为原生性公共利益和创设性公共利益。这种区分规范了公共利益的可能范围，对于改变由政府官员主观价值所支配的对公共利益的随意认定，充分发挥公共利益原则在实践中规范国家公权、保障公民权利的作用、建立严格有序的公共利益研究平台至关重要。第二，针对各国宪法文本中的公共利益表述，本书提出了“公共利益原则是宪法中的一项重要原则”的观点，并对该原则的宪法正当性以及我国宪法公共利益原则的特殊性进行了阐述，同时剖析了这一原则在构建社会主义和谐社会中的作用及局限。第三，对于公共利益原则在实践中的运用方法，本书较为具体地提出了立法机关的类型化方法、行政机关的利益衡量方法以及司法机关的违宪审查方法等建议。此外，对于实施公共利益原则的路径、程序、标准等具体设想，以及国外发达国家实施公共利益原则的模式比较等，也是以往的研究中没有明确提到的。

公共利益问题，是一个涉及政治、经济、文化、法律、社会等诸多方面的重大问题，由于笔者学识和能力所限，研究仍然存在许多不足之处。主要表现为：第一，对公共利益原则的规范含义，还应结合我国实践中的公共利益问题做深入论证。第二，近年来，我国发生了一些以公共利益为名侵犯公民权利的事件，由于篇幅所限，本书对此没有做更深入的个案分析。

第一章 公共利益的基本理论

一 公共利益的含义分析

什么是公共利益？这个问题在政治学、社会学、经济学、伦理学和法学等学科领域都必然涉及或无可回避，学者们从构建自己的理论体系出发，对其解释可谓见仁见智。

（一）公共利益观点概说

目前，我国理论界从不同的角度和价值观出发，对公共利益的概念有多种认识，我们把这些观点以是否承认公共利益的客观存在为标准进行分类、整理，归纳为以下几种。

首先，“公共利益”否定说。这一观点认为，现实社会中根本就不存在公共利益，公共利益只是一种抽象的社会秩序，只有个人利益是唯一现实的利益。持这一观点的有英国的边沁和哈耶克等。例如，边沁把公共利益看作是一种抽象，是个人利益的总和。哈耶克则干脆否认公共利益作为一个实在的政治法律概念的意义，在他看来：“自由社会的共同福利和公共利益的概念，决不可定义为所要达至的已知的特定结果的总和，而只能定义为一种抽象的秩序。”^①

其次，“公共利益”肯定说。这一观点肯定公共利益是客观存在的、具体的。按照这一思路，公共利益的内容完全可以根据某些客观的标准来确定。其中，国家任务说、国家原则说以及公共货物说是这一观点的典型代表。以国家任务作为公共利益的认定标准是德国法学家纽曼（F-J. Neumann）的发明，他认为，客观公益是“基于国家、社会所需要的重要

^① [英] 哈耶克：《经济、科学与政治——哈耶克思想精粹》，冯克利译，江苏人民出版社2000年版，第393页。