

公共权力的公共性:价值异化与理性回归

唐 鸣,杨中艳

(华中师范大学政治学研究院,湖北 武汉 430079)

摘 要:理论上,公共利益是公共权力产生和运行的合法性与正当性基础。公共权力源起于维护和增进公共利益的实际需求,是增进与维护公共利益的工具与保障,公共利益则是公共权力的目的与旨归。实践中,由于受公共权力运行悖论、公私利益冲突、政府职能转变不到位等因素的影响,公共权力与公共利益的天然联结常常面临着大量体制、机制与技术等方面干扰的现实困境,出现公共权力递延化、私有化、商品化等失灵现象,并催生腐败,加剧社会利益失衡,造成政治信任流失和党的执政基础的削弱。在我国大力推进依法治国的时代背景下,法治化理应成为公共权力服务公共利益的路径选择。因此,要以维护和实现公共利益最大化为原则,以公共权力依法运行为基准,使公共权力回归到服务公共利益的本质特征,实现公共权力维护和增进公共利益的目的性和工具性的统一。

关键词:公共权力;公共利益;法治化

中图分类号:D 523

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2016)02-0103-06

公共权力与公共利益是一个敏感而复杂的政治问题,也是政治关系中的核心问题。两者在本源上相互统一、相互认同。公共权力的产生和运作源于公共利益强制性的限制和约束需求,脱离了公共利益,公共权力便无从谈起。据此,公共利益是公共权力的伦理价值基础和现实逻辑起点,公共权力应以实现公共利益为出发点和最终价值归宿。然而,长期以来,公共权力的实际运作过程中,始终存在着应然状态和实然状态的差距,公共利益的实现困境尤为突出。合法、高效、有序是公共权力运行的应然状态,而实然状态并非如此,在现实制度环境、权力主体素质及社会伦理道德等多重因素的影响下,公共权力和公共利益被追逐私利的个体分解,被私有化、商品化和交易化等,使公共权力常常偏离法定的公共轨道,演变成为吞食公共利益的利器。这种由公共权力运行状况不佳带来的不合理的利益格局,对公共权力和公共利益造成巨大侵蚀,加剧社会利益失衡,造成政

治信任流失和党的执政基础的削弱,危害党和国家的合法性基础,与我国当代发展格局格格不入。为此,强化公共权力的公共属性,尊重公共权力的公共价值导向,协调和平衡好公共权力与公共利益的关系,是确保公共权力依法运行、服务于公共利益的关键所在。

一、公共权力的逻辑起点与本质属性

17~18世纪,英国哲学家洛克从社会契约论视角出发描绘了权力的形成过程,认为公共权力是全体公民通过政治契约的方式将自己权利的一部分让渡出来给政府后形成的总体力量,作为人们“联合意志”的代表,它的主要作用是避免人类因缺乏“共同权力”而导致的“战争状态”^[1]和维护社会的公共利益。在马克思主义权力观看来,公共权力是一种“从社会上产生但又自居于社会之上,并且日益同社会

收稿日期:2015-10-04

作者简介:唐鸣,华中师范大学教授,博士生导师,从事政治学、公共管理研究;杨中艳,华中师范大学博士研究生,从事基层法治建设研究。

脱离成为一种独立的力量,”其目的是“缓和阶级冲突,把冲突控制在秩序的范围内,”以防止“在无谓的斗争中毁灭自己。”^[12]而现代民主政治内在地规定,公共权力作为高级形式的政府权力,来源于全体成员的普通授权,体现的是一种凝聚公共意志的力量,是使人类社会和群体组织有序运转的指挥、决策和管理能力,在实质上 and 名义上归全体社会成员共同拥有^[13]。显然,这些观点均认为维护社会公共秩序和增进社会全体成员的公共利益是公共权力的设立初衷。作为一种由全体成员相互作用而产生的关注共同体命运和福祉的全局性权力,公共权力的内在价值只能以维护和实现公共利益为判断准则,最大程度地保障和实现公共利益。因此,公共权力可以界定为:由全体人民让渡和赋予,政府和其它公共组织掌握并行使的,用以处理社会公共事务,维护公共秩序,增进公共利益,并且能够给公众带来保护和幸福的集体性权力。

公共利益是什么?公共利益是法学领域中一个十分重要又颇具争议的概念。在马克思唯物史观看来,公共利益“不是作为一种人的东西或众人普遍的东西存在于观念之中,而是首先作为彼此分工的个人之间的相互关系存在于现实”^[14]。从“功利主义”出发,边沁认为:“公共利益决不是什么独立于个人利益的特殊利益。共同体是个虚构体,由那些被认为可以说构成其成员的个人组织,那么,共同体的利益是什么呢?是组成共同体的若干成员的利益的总和。”^[15]国内学者近些年也从不同角度对公共利益的界定进行诸多研讨:齐明山等认为,公共利益是社会客观存在的,与公众有关的,为满足社会成员的需要而对个体利益综合和整体性抽象,是一种整体性、长远性和根本性的利益^[16]。刘玉蓉认为,公共利益是在特定社会条件下,能够满足作为共同的人类的生存、享受、发展等公共需求的各种资源和条件的总称,即具有社会共享性的全社会的整体共同利益^[17]。张千帆认为,作为一个法律概念,公共利益是全部私人利益之和,而“公共”是由一个个实实在在的个体组成。公共利益的认定和判断必须经过正当的法律程序,法律的基本目标就是这个个人利益总和的最大化^[18]。

作为一种价值理念,公共利益是一个高度抽象的概念。公共利益是人类社会发展的一种重要资源,是利益的一种形式,具有利益的基本属性。而利益的本质是社会关系,是社会主体为了维持自身的生存和发展,通过一定的经济分配关系表现出来一种对需求对象的分配,它是主体需求和需求对象之间、社

会主体和社会劳动产品之间的对立统一关系,且这种关系只有通过对社会劳动产品的占有和享受才能实现^[19]。在具备利益基本属性共性的同时,公共利益亦表现出独特个性:(1)社会性:主要表现在人们累积公共利益是为了营造合作互惠的交换条件和社会环境,形塑良性的社会关系,促进集体行动的网络和规范,造就具有公共精神的共同体;(2)无形性:公共利益嵌入公共权力运行的社会关系网络中,不仅难以精准地理性计算,而且难以具体形态化,始终处于无形之中;(3)集体性:公共利益体现的是社会主体间的共生关系,属于社会成员共享的公共物品,不是专属于某一人或某一集团。虽然公共利益的界定体系庞杂,我们依然可以综合其基本属性对当代公权伦理中的公共利益作出一个系统的概括,即公共利益是客观存在于一定的社会体制之下,凝聚社会全体公民的共同意志,代表和满足社会全体成员或绝大多数人并由其共享的正当性利益存量总和。

综上,公共权力与公共利益之间具有与生俱来的内在关联性,两者既彼此独立,又相互依存,主要表现在:第一,公共利益是公共权力存在的正当性理由。公共权力及其合法性源自于维护和增进社会公共利益的现实需求,没有了公共利益,公共权力便无从生起,公共权力的行使便失去意义。第二,利益关系是公共权力关系的基础。人类社会发展的生存法则决定了利益关系是人类最为基础的社会关系。作为一种对社会具有强制力量的工具性手段,公共权力的内在规范要求其维护一种对谁都有利的社会关系,以确保稳定的社会秩序,而利益关系是一切社会关系的基础,因而,公共权力的首要任务就是以普遍的公共利益为依归,调整利益关系、自觉维护公共利益。第三,公共权力是调节利益矛盾的基本手段。从某种意义上看,人们让渡自身权利组成公共权力是为了更好地追求利益和解决由此而带来的利益矛盾。也就是说,在多元利益相冲突的社会发展进程中,公共权力是调节不同受益主体之间矛盾的润滑剂,是作为缓解利益实现要求与利益实现途径矛盾的必要手段而产生和存在的。第四,公共利益是公共权力运作的价值归属。公共权力的分配和行使是为了公共利益,整体的幸福是他们的出发点^[10]。公共权力的行使范围正是公共利益所涉及的范围,公共权力在管理社会活动和调整社会关系的过程中有义务和责任来确保公共利益处于最高的支配地位,因此,凡是涉及到公共权力的决策和运作都应以保障民众的公共利益为前提,所有的行政活动都必须有效地

凝聚和表达公共利益的诉求。

二、公共权力的价值异化:非公共运行

“人们奋斗所争取的一切,都是同他们的利益有关;追求利益是人类一切社会活动的动因”^[11]。人类社会的发展过程是一个权利与权力、权力与利益不断调整配比的过程。在公共利益的实现问题上,公共权力如果没有得到有效行使,便会偏离为公众谋取公共福利的法定轨道,异化为个人谋取利益的工具,异化成为私人权力,造成公共利益和公民的私有权利受到公共权力滥用侵犯的危害。同时,公共权力超出界限运行会导致政府失灵,使政府失去了它本应为公共利益服务的职能,而转变为对自身利益的追求^[12]。这一现象的直接结果就是“权力部门化、部门利益化、利益个人化、个人利益法定化”,导致社会公共利益损失严重,利益分配不公,以及社会阶层的分化与断裂。这种困境普遍存在于各个国家,可以说是公共权力运行中的世界性难题。

(一)公共权力的“悖论”

在全面深化改革的时代背景下,政府承担着既要大力推进现代化进程,又要建立市场经济公平秩序的双重目标,在公共利益与自身利益最大化的选择困境中,摇摆于权力的“退出”和“介入”的需求之间^[13],而政府公共权力作用的这种“双刃剑”现象是在我国体制转轨特殊条件下“诺斯悖论”的具体表现,可称之为一种为“政府权力悖论”^[14]。作为一个独立主体,政府具有双重角色——既是利益分配机制的制定者,同时也会作为公共利益实现者参与到利益竞争过程中。这一角色的双重性在一定程度上受到内在利益渴求驱动和外在于约束乏力的双重作用,难以有效承担法律赋予的角色职责。在实际的政治运行过程中,很多情况下由于受到内在利益渴求驱动,政府往往通过行使自由裁量而最大限度地实现利益占有和利益寻租,而公共利益则因政府的趋利而异化成为政府单方的利益,失去了作为独立意义上公共利益的应有内容^[15]。

尤其是在市场经济体制转轨的特殊过程中,公共权力本身就是体制变迁中的一个变量,政府不但拥有高于市场经济的绝对权力,强力控制和高度介入经济体制的内部活动,并且构成其核心部分。政府权力寻租的方式也由“体制内”迅速向“市场领域”扩展。政府部门与私营部门接触、合作以及市场交易机

会越来越多,如政府主导招商引资,投资开办国有企业,直接经营城市,垄断土地征用与出让等,公职人员直接参与政府工程、采购、公共项目招投标等公共性经济活动的机会也越来越多,最终导致公共权力参与市场,公共权力控制市场,政府与民争利,自身特殊利益膨胀^[14]。政府既是经济发展的推动者,同时也是腐败问题的制造者,这种由政府公共权力主导的体制转轨对市场化制度变迁产生了双重效应,也使公共权力的运行悖论倍加凸显。

(二)公共权力的“递延化”

改革开放后,公共权力的递延和泛化是公共权力运行中最突出的新问题。权力家族化、权力部门化和权力集团化是公共权力当代实际运行中异化的新形式,部门利益固化、既得利益集团、权力家族成为深化改革、促使公共权力回归本位的最大障碍^[16]。权力家族化是公共权力递延的最简单和直接的方式。公职人员与亲属同处于一个家庭利益关系网内,凭借与公共权力执掌者的特殊关系,公职人员的亲属无形中被赋予一定特殊地位和递延权力,公共权力异化为家庭权力。一边是公职人员发挥公共权力的作用,施加权力影响;另一边是亲属借助权力影响参与市场交易,获取大量非法利益^[17]。这种递延性权力使得公共权力泛化,以公共利益为代价,把公共权力当作个体发家致富的工具,从根本上扭曲了人民授权法则,违背公众意志,颠覆公共权力的价值理念,导致公众对公共权力运行结果的不满情绪加重。

权力递延还常常包裹在正常的人际交往中。这种行为暗藏于看似正常的人情世故和礼尚往来之中,介于情与理、纪与法、是与非、公与私之间,常处于程序和规则的边缘地带,具有隐蔽性和普遍性。

(三)公共权力的“商品化”

市场经济社会不再是一个道德规则庞杂的熟人空间,而是一个素不相识的陌生人社会,其中唯一的准则是个体利益最大化,人们之间的社会交往更多的是基于即时性的功利考量,利益顺理成章地将情义取而代之,成为人们缔结社会关系的主要准则。市场经济的快速发展也促使大量私人利益的觉醒,人们对于利益的追求愈发多元复杂,从而亦滋生出更多样式的不正当利益需求和追求利益的途径。无疑,在追求各式利益的道路上,公共权力是获取利益的最便捷通道。权力的大小与利益的获取能力直接呈正比例关系,为此,人们竭力追求权力去获得更多的

利益^[18]。这一现实法则也表明,在公共利益的实现问题上,如果不对公共权力进行合理、有效的规制,公共权力便会成为私人权力,造成公共利益和公民的私有权力受到公共权力滥用侵犯的危害。

(四)公共权力的“私有化”

从实质上看,权力的异化是公共利益和私人载体之间的博弈,也就是权力行使者背后所代表两种不同性质利益之间的博弈和冲突,而博弈的双方均会想方设法采取一些机会主义来实现自身利益最大化。从权力实现的角度来讲,公共权力的设置到运行这一过程也是一个“人格化”的过程,权力的行使者既是代表公共利益的“政治人”或“道德人”,又是维护自身利益的“经济人”,维护公共利益与实现私人利益的双重责任会让同一主体陷入角色内冲突,而这种角色的多重性也决定了公共利益实现的难度和限度^[19]。另外,公共权力兼具工具和效用二重性,一旦由个人掌握,其即可以用来服务于公众利益也可能追求个人利益。权力的双重效用和为人角色混乱叠加在一起,无疑会使权力的运行常常面临利益选择困境,当私人利益进入到公职人员的公务过程并对他们的客观判断产生现实的或者潜在的影响时^[20],便会发生公共权力被“私有化”的情境。

三、公共权力的理性回归

我国新一轮的政治改革历程伴随着法治的脚步。在全面深化改革和推进依法治国的背景下,无论是规范公共权力运行,维护国家和社会公共利益,还是保障公民的个人权利,都必须严格在宪法和法律的框架内进行。十八大以来,党的体制改革对公共权力提出了新的治理要求,即“把权力关在制度的笼子”、“让政府在阳光下运行”,表明通过不断完善制度和机制,创造出科学合理的权力运行环境,才是解决当前权力服务公共利益问题的根本路径。这就要求政府、社会和公民更加突出“法治意识”,树立新的法治利益观,最大限度地保障个人利益、增进社会的公共利益。

(一)推进权力清单制度,明确权力职责范围

权力的天然扩张本性是使其必然要受到限制的逻辑起点。“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力,一直到遇到有界限的地方才会休止。”^[21]党的十八届三中

全会、四中全会纷纷提出推行政府权力清单制度,依法公开权力运行流程,坚决消除权力设租寻租空间。就实践而言,通过采取多种措施将权力内容明确化,权力边界清晰化,权力运行方式具体化,权力运行过程规范化,从而达到对公共权力的有效控制^[22]。第一,科学合理地配置权力和职能。优化政府机构设置和公职人员的职能配置,健全权力分工负责,确保权责一致。完善决策权、执行权和监督权,构建科学合理的权力运行机制,使三者既相互制约又相互协调配合,权力运行科学化、规范化和法制化,防止权力寻租和失控。第二,细化政府部门权力清单制度。通过权力清单,依法公开权力运行流程,尽可能地细化和明确公职人员的岗位职责和工作任务,避免概括授权和笼统责任。各级政府及其部门在全面梳理其所行使的公共权力的基础上,依法界定各个部门、各个岗位的职责与权限,将实施主体、职权目录、办理流程等以清单的方式进行列举和图解,主动公开并接受社会监督。第三,严格职能责任划分。厘清权力边界和职责,使个人职责法定化,显性权力规范化,隐性权力公开化^[23]。权力行使主体应牢固树立“用权为公”、“服务于民”理念,摒弃“绝对权力”的传统思维,以维护公共利益为首要责任,严格按照公共权力的职能范围、法定手段与程序行使公共权力,做到有所为、有所不为、不越位、不错位。用责任和法律来斩断权力与利益的瓜葛,解决因公共权力职责交叉而无法把责任落到实处的问题,以保证公共利益通过公共权力的行使得以实现。

(二)创新化解利益冲突机制,降低权力异化风险

公共利益和个人利益、公共权力和个人权利的矛盾和冲突是现实存在的,它在某种意义上还构成了社会发展的基本内容。因此,必须寻求一个预防和化解冲突的机制,这个机制就是防止利益冲突机制。十八届三中全会报告指出:“健全反腐倡廉法规制度体系,完善惩治和预防腐败、防控廉政风险、防止利益冲突。”防止利益冲突的实质就是强化公共权力的私人性质约束,实现公共权力价值判断的回归^[24],利益冲突的有效防治可以说是处理好公共权力与公共利益关系的现实根源。首先,重视防止利益冲突制度建设。防止利益冲突制度建设是反腐倡廉法规制度体系建设的重要组成部分,虽然目前有些地方已经出台相关规定,但这些规定尚未上升到法律层面,其约束力远不及社会的快速发展变化,因此,应重视利益

冲突制度建设,完善相关法律法规。其次,建立公共利益和个人利益平衡机制。构建利益平衡机制的关键在于使公共利益和个人利益达到平衡,其实现需要利益的激励与制约。结合公职人员的职责情况,从经济和精神两个层面,如薪金、福利、工作环境等进行双重激励,既可以加大腐败的外在成本,也可以减少权力异化的内在动因。制约的手段则是通过完善行政组织内部治理结构,实行事务公开、科学决策、权责明确、管理科学的内部运行机制和引入竞争机制,减少公共权力的垄断机会。再者,完善公职人员私人利益的监督机制。完善公职人员财产申报制度,公职人员个人及其家庭成员的财产状况都应公开,加强对财产申报工作的监督和管理,制定《公职人员财产申报法》。还要建立健全国家工作人员利益冲突回避信息档案,按干部管理权限,实行分级管理、定期更新和补充信息。

(三)权力依法运行,确保权力的公共走向

权力运行法治化是当前我国推进法治国家建设的必然要求,也是确保权力服务于公共利的根本保障。将公共权力运行纳入法治轨道,让法律成为权力与利益互动的准绳,使权力与利益之间既要“合作”,也要有“边界”,最关键的是还要有“法治”。其一,建立完备的权力运行法律规范体系,让权力运行有法可依、有章可循。要有针对性地进行制度设计和措施预防,提高权力运行相关法律法规的针对性、可操作性和贯彻执行措施的配套性和周延性。以权力运行法治化、科学化、正当化为核心,规范权力与市场、国家与社会的关系,重点加快立法、司法、执法、行政四个部门公共权力的配置、运行、监督方面的法律法规建设,形成系统完善的规范公共权力的法律体系。其二,加强权力运行制度设计的刚性成分,明确和细化权力运行程序。程序虽不能绝对地保障结果的正当,但程序却是唯一能令人信服的“看得见的公正”^[25]。因此,对公共权力的形成、运行和控制,还必须提供一种正当合理的、具有可操作性的程序性机制,尤其是加强对行政自由裁量权的管控,对于自由裁量权的行使条件、适用范围、裁量幅度、实施种类等方面进行合理的分解和细化,制定出量化标准,减少公共权力运行过程中的主观因素。其三,监控权力运行过程,平衡权力与利益的关系。借助现代网络、计算机科学技术等技术手段,让权力运行自动化、模式化、程序化,使权力的运行过程全程留痕,减少人为成分;提高权力运行的透明度,建立

健全规范化的信息披露机制,加大政府政务公开力度和范围,促进权力的运行阳光化和公开化。

(四)重视权力道德建设,强化公共利益的价值导向

党的十八届四中全会强调,建设社会主义法治国家,必须坚持依法治国和以德治国相结合。不可否认,任何公共权力的运行都是置于一定价值判断之下,事实上具有一定道德伦理价值。从公共利益的实现过程来看,公共利益应该起到对公共权力行使的规范作用,使公共权力行为合乎道德评价标准。因此,除了依靠以“经济人假设”为基础的正式制度设计对于权力行使主体形成不能腐、不敢腐的制度影响外,还要通过道德约束使其形成不想腐的思想意识;通过道德建设唤起权力行使者对规则的尊重,注重权力的公共价值,打破传统的伦理困境,发挥道德的内在制约和导向作用。首先,提高公职人员的道德水平建设。健全和完善思想道德教育制度与体系,提升行政主体的道德认知,将法律规范所倡导的道德价值及公共权力内在的固有价值判断内化为内在信念;通过道德唤起人们对规则的尊重,对权力的尊重,对公共利益的尊重,使人们能够受到自身良知的感染而不断完善和矫正自身行为,向社会认可的方向发展,充分发挥道德的制约和导向作用。其次,强化道德规范的控制与调节功能。将部分与当前社会发展相一致的道德规范以法律规范的形式固定下来,细化组织规则与惩治措施,把道德建设这一软约束化为可以随时考核的程序,以构建有效预防和控制腐败行为的道德体系,使道德规范成为行使职权的必备要求。再次,强化公共行政道德建设。及时修改现行的一些不合理的、却盛行的社会文化,对于不适当的价值观念和传统文化进行改造,注重提高社会大众的道德修养,通过加强社会宣传教育,增强权力公共性的责任感,从而形成良好的社会风气,营造正常的寻利活动。

参考文献:

- [1] (英)托马斯·霍布斯·利维坦[M].北京:商务印书馆,1985.94.
- [2] 马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995.166.
- [3] 王飞南.公共权力与腐败——一个分析的框架[J].内蒙古农业大学学报,2005,(1).
- [4] 马克思恩格斯全集:第3卷[M].北京:人民出版社,1996.37.
- [5] (英)边沁.道德与立法原理导论[M].时殷弘译.北京:商务印书馆,2000.58.

- [6] 齐明山,李彦娅.公共行政价值、公共利益与公共责任[J].学术界,2006,(6).
- [7] 刘玉蓉.析政府利益与公众利益的关系[J].四川行政学院学报,2004,(4).
- [8] 张千帆.“公共利益”是什么?——社会功利主义的定义及宪法上的局限性[J].法学论坛,2005,(5).
- [9] 吴梅,王建军.公共权力运用的利益诉求分析[J].湖北社会科学,2004,(12).
- [10] 黄科.浅谈公共权力两种起源的论证[J].湖南工业职业技术学院学报,2005,(4).
- [11] 马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1956. 439,82.
- [12] 邓志平.国家悖论与市民社会的构建[J].东方论坛,2011,(6).
- [13] 江彤.政府权力悖论与中国经济转轨[M].北京:中国发展出版社,2010.86.
- [14] 朱丽颖,任鹏.政府权力悖论下的群体性事件审视[J].上海大学学报,2014,(4).
- [15] 靳红萍.论公益和私益的和谐之路[J].法制与社会,2011,(1).
- [16] 孙代尧.公权力异化新形式及其根源[J].人民论坛,2014,(4月下).
- [17] 庄德水.公共权力腐败的利益冲突根源[J].中共中央党校学报,2011,(8).
- [18] 马华.利益冲突视域下的公共权力价值判回归[J].廉政文化研究,2013,(2).
- [19] 金世斌.公共权力中公共利益悖论及消解[J].上海城市管理,2014,(5).
- [20] 庄得水.利益冲突——一个廉政问题的分析框架[J].上海行政学院,2010,(5).
- [21] (法)孟德斯鸠.论法的精神(上册)[M].北京:商务印书馆,1961.154.
- [22] 关保英.权力清单的行政法价值研究[J].江汉论坛,2015,(1).
- [23] 阙枫.报告吁厘清政府权力边界,促隐形权力公开化[EB/OL].http://jour.cssn.cn/zx/xshshj/xsnew/201412/t20141227_1458768.shtml,2015-09-10.
- [24] 马华.从学理到路径:防止利益冲突机制构建[J].行政论坛,2013,(5).
- [25] 房绍坤.论征收中“公共利益”界定的程序机制[J].法学家,2010,(6).

【责任编辑:张西山】

Public Attribute of Public Power: Value Alienation and Rational Return

TANG Ming, YANG Zhong-yan

(Institute of Politics, Central China Normal University, Wuhan, Hubei, 430079)

Abstract: Theoretically, public interest is the basis for public power to come into being and operate legally and properly. Public power originates from the actual demand to safeguard and enhance public interest. It is an instrument and guarantee to maintain and enhance public interest. Whereas, public interest is the purpose and fundamental aim of public power. In practice, due to operation paradox of public power, conflict between public interest and private interest, and incomplete transformation of government function, the natural connection between public power and public interest often faces many interference from the system, the mechanism, and technology. Public power fails to function properly as it is often deferred, privatized, and commercialized. This breeds corruption, aggregates social interest imbalance, leads to the loss of political trust and the weakening of CPC's ruling foundation. As China is vigorously advocating ruling the country by law, legislation should be the choice for public power to serve public interest. Therefore, we have to take safeguard and maximization of public interest as principle, and exercise of public power in accordance with law as baseline to make public power return to its essence—serving public interest, achieving both its purpose value and instrument value.

Key words: public power; public interest; legalization