

政府自利性:问题与对策

陈国权, 李院林

(浙江大学 公共管理学系, 浙江 杭州 310027)

[摘要]政府代表公共利益是其不可推卸的职责,与此同时,政府追求自身利益也是不容忽视的客观事实。由此可知,政府是具有公利性和自利性的矛盾统一体。当“官意与民意”相左、“公意与私意”背离时,政府的自利性与公利性就会出现严重的不兼容,政府自利性的消极影响随之显现出来。政府自利性的消极影响主要表现为政府在承担其职能时将会根据自身的利益偏好而行动,从而导致政府实有职能的扩张和应有职能的萎缩等问题。这些问题的最终解决有赖于建立以报酬激励和晋升激励为导向的功绩制、以适薪养廉为依托的薪金制、以及以约束为基础的权力平衡和制约机制。即建立健全兼容的激励机制和高效的约束机制,是解决政府自利性问题的基本制度安排。

[关键词] 政府职能; 自利性; 制度; 公共利益

[中图分类号] D523

[文献标志码] A

[文章编号] 1008 - 942X(2004)01 - 0148 - 07

政府不仅是公共利益的代表,内在地具有公利性的典型特征;而且政府也是自身利益的使者,从而必然地具有自利性的利益驱动。政府的公利性既是政府赖以存在的合法性基础,也是政府存在的终极性价值目标。政府作为公共管理机构应首先建立在公利性的基础之上,并优先代表公共利益,这是它得以存在的逻辑前提和根本基础。这一理念已成为现代合法政府的基础。同时,任何形式的政府都必然具有自利性的要求和冲动,因为这与人的生存需要、发展需要和享受需要是密不可分的。众所周知,政府是由现实中的具体的个人组成的,而不是由观念中的抽象的个人构成的,所以,政府自利性就通过政府官员维护、追求、争夺自身利益而表现出来。换言之,政府自利性的属性归根结底是人的利益要求和愿望。从以上分析我们可以得出一个基本的结论,政府公利性与自利性之间是主要矛盾和次要矛盾的关系。当政府在面临利己与利公的两难选择时,政府如何在自利性与公利性的动态博弈中获致适度均衡,是困扰我国行政管理改革与发展的一个重大问题。

一、政府自利性:事实及其理论阐释

政府自利性的存在是毋庸置疑的客观事实,在我国从计划经济向市场经济转轨的过程中,政府的自利性空前地释放出来。严重且普遍的地方保护主义、层出不穷的腐败现象、多次反复的大规模政府机构改革,都反映了政府自利性的客观存在及其严重性。政府自利性可以划分为政府组织的自利性与政府官员个体的自利性,而政府组织的自利性则可依据我国的现实情况进一步具体细分为中央与地方的利益分配与再分配、“条条管理”与“块块管理”的利益博弈、狭义政府与广义政府的利益分合以及政府与公众之间的利益损益。根据这种细分,笔者将政府自利性概括为政府官员个

[收稿日期] 2003 - 08 - 29

[作者简介] 1. 陈国权(1961 -),男,浙江温州人,浙江大学经济学院公共管理学系教授、主任,主要从事公共管理学原理与监督理论等方面的研究; 2. 李院林(1979 -),男,江西波阳人,浙江大学经济学院公共管理学系硕士研究生,研究方向为公共管理。

体的自利性、政府部门组织的自利性和政府整体的自利性。其中,政府官员个体的自利性主要表现为政府官员从政首先是从事一种职业,是一种谋生手段,因此,追求物质利益和其他利益的满足是个体从政首要的本能要求和现实反应。正如马克思、恩格斯所说:“任何人如果不同时为了自己的某种需要和为了这种需要的器官做事,他就什么也不能做。”[1](p.286)政府部门组织的自利性在当前突出地表现为部门主义和本位意识,建国以来一直未能很好地加以解决的“条条管理”和“块块管理”问题,是组织自利性的最好注脚。

对政府自利性,马克思主义政治学说和西方政治学说都有十分精辟的论述。恩格斯指出,“以往国家的特征是什么呢?……随着时间的推移,这些机关——为首的是国家政权——为了追求自己的特殊利益,从社会的公仆变成了社会的主人”[2](p.12)。恩格斯因所处时代的历史条件的限制,没有详细论述社会主义制度下政府的自利性问题,因为在马克思恩格斯时代,社会主义制度虽然已经躁动于资本主义的母腹之中,但毕竟没有获得真正的新生。不过,政府的自利性很快被随后建立起来的各社会主义国家的政府实践所证实。这足以说明,在人类社会已经实践过的政府形式中,政府的自利性从来都没有消失。而推崇君主制的霍布斯也认为,政府公职人员“在政治身份方面虽然留意谋求公共福利,但他会同样谋求他自己以及他的家属和亲友的私人利益。在大多数情况下,当公私利益冲突的时候,他就会先顾个人的利益,因为人们的感情的力量一般来说比理智更为强大”[3](p.144)。这就是说,当“为公”和“为私”发生冲突时,更容易受到损害的将是公共利益,因为政府官员具有“理性经济人”的特点,会根据自身的利益进行趋利避害的选择。卢梭也指出,在行政官个人的身上,有三种本质上不同的意志:“首先是个人固有的意志,它仅只倾向于个人的特殊利益;其次是全体行政官的意志……第三是人民的意志或主权的意志……是公意”[4](pp.82-83)。并进一步论证道,在一个与完美立法状态相反的情况下,“政府中的每个成员都首先是他自己本人,然后才是行政官,再然后才是公民”[4](p.83)。卢梭的“三意志论”与笔者述及的政府官员个体、政府部门组织和政府整体的自利性基本上是吻合的。从理论上讲,民主政治下的政府是公共利益的代表,但在实际操作中,往往发生“官意驱逐民意”、“私意驱逐公意”的现象。这种“二意背反”现象说明政府的自利性已经凌驾于公共利益之上了。

关于政府具有双重利益的特殊属性,公共选择理论进行了深入的剖析,而对于政府自利性的一面,公共选择理论更是进行了详实、系统而深刻的阐释。布坎南指出,“个人的行为天生要使效用最大化,一直到他们遇到的抑制为止……个人必须要像预计或期望那样,追求增进他们的自己利益,即狭义的以纯财富状况衡量的自己利益。”[5](p.23)布坎南这里所指的个人不仅适用于市场中的个人,同样适用于政治舞台上的个人。“公共选择的显著特征是假设政治舞台上的个人像市场上的个人一样,理性地按照他们自己的自利方式行动。”[6](p.423)“当选的政治家乐于将公众的钱花在能给他们的选民带来明显利益项目上,却不愿意向这些选民征税。……他们之所以这样做,主要是由于他们希望这样做能博得选民的支持。”[7](pp.91-92)如果政治家们不给公民们提供面包和马戏这类东西,他们(指公民们)就会选举其他的政治家来取而代之。有鉴于此,极少有政治家拒绝施行这种小恩小惠[7](p.86)。由此可知,政府官员对自身利益的追求是不会因其地位、职责和使命的特殊性而自觉放弃的。而地方基层政府的自利性则在我国改革开放实践中表现得淋漓尽致。屡禁不止、屡见不鲜的“上有政策,下有对策”和“阳奉阴违”现象,用事实证明了地方基层政府争夺自身利益的积极性和主动性,其中最为典型的例证是中央和地方基层政府在围绕农民减负这一问题上的利益博弈:中央的精神是为农民减负增收,但在基层尤其是广大不发达地区乡镇执行的结果却往往是年年减负岁岁增赋。无庸赘言,政府必须代表公共利益,这既是政府得以存在的理由,也是政府合法性的惟一来源。但是,我们必须理性地审视这样一个事实,即“在市场经济中,政府利益并不完全等同于公共利益,只不过政府利益与其他利益主体相比,公共利益关系更加密切和规范更加严格。一系列的法规政策都对政府组织的

欲望严加控制管束,以免政府在自利的驱动下,利用自身的权力不适当地瓜分市场份额”[8](p.257)。但是,政府为了表明自身的合法性,总是不承认自己除了代表公共利益之外还有自身的特殊利益,从而在实践中将政府利益与公共利益直接等同起来。这种同化处理事实上为日后政府自利性问题的集中性爆发留下了隐患。上述中央政府机构改革的循环、地方保护主义的盛行以及政府官员腐败的严重蔓延,直接体现了政府自利性内在冲动的外部化。

二、表现与问题:政府自利性对政府职能的影响

政府职能是政府本质性规定,决定着政府的组织建构与行为模式。政府自利性的存在对政府职能的规定和政府职能的履行都产生重大的影响。在厘清这些问题之前,笔者需要对政府职能进行简明的划分,即将政府职能区分为实有职能(包含法定职能和法外职能)与应有职能,在此基础上分析政府自利性对政府职能带来的不良影响。

(一)政府自利性导致政府实有职能的扩张

实有职能简单来说就是政府在运转过程中实际所承担的职能。政府在自利性的强烈驱使下,从自身利益出发对市场、社会和个人进行全面直接的干预或介入,从而导致政府实有职能的扩张。这主要表现在以下三方面:

1. 政府越俎代庖,僭越市场规则。不少政府总是热衷于用行政干预手段来代替市场机制的作用,沿袭计划经济体制下的工作方式来处理经济事务,尤其是对国有企业推行“父爱主义”,从而造成了政企不分的严重后果。尽管时至今日市场经济在我国已经走过了十多年的发展历程,但由于积淀数十年的“父爱主义”具有巨大的历史惯性,从而导致政企不分的现象依然普遍存在。在市场经济条件下政企不分,是政府实有职能扩张的突出表现。

2. 政府角色错位,包揽社会事务。多年以来,在我国特有的政治经济环境中成长起来的政府与社会的关系是“大政府,小社会”,或者说是政府办社会。于是严重抑制社会组织健康发展,使我国陷入了经济发展水平快速提高与人类发展指数(HDI)^① [9](p.253)缓慢爬升的发展悖论。政社不分,是政府实有职能扩张的重要表现。

3. 政府对公民私人生活的广泛干预。建国以来,个人与政府的关系体现在制度安排上是这样一种设计:“个人(公民)为国家,政府为人民”。在大多数场合,国家与政府是可以等同的;而个人与人民则很难直接画等号,除非分散的个人联合起来组成休戚与共的利益共同体。这就造成了政府与个人之间事实上的权利义务的不平等,从而极大地抑制了本该张扬的个性发展,并严重阻碍了经济发展的提速,如众所周知的户籍制度,不仅束缚了公民个人的全面自由发展,而且成为我国城市化进程的一大制度瓶颈。虽然户籍制度已经在悄然松绑,但现实与理想之间仍然存在着相当大的差距。政民不分,是政府实有职能扩张的显著表现。

政企不分、政社不分、政民不分,实际上是政府自身利益渗透和过度膨胀的结果。政府与其相对应的企业、社会、公民之间的关系愈是模糊不清,则政府可活动的空间、可选择的余地以及可创设的租金就愈大,政府职能也伴随着政府追求自身利益的强烈冲动和导向偏好而相应地扩张。在利益的分配或再分配过程中,如果参与分配的主体出现角色紊乱,即主体关系模糊不清,则作为权力行使主体的政府很有可能倾向天平上放置自身利益的托盘,因为权力在待分配利益的产权关系界定上享有优先权,而这种优先权在有效的约束机制尚未建立起来的时候是比较容易被滥用的,这是

^① 人类发展指数是由联合国开发计划署制定的衡量人类社会进步的综合指标,由三个衡量指标组成:收入、寿命和教育。

政府自身利益导向的必然结果。

此外,政府自利性导致政府职能扩张的另一个引人注目的表现是政府法定职能的日益扩大化。政府的法定职能是指宪法和法律明确赋予政府的职能。随着改革开放不断引向深入,人们对自身及他人利益的追求采取越来越宽容的开明态度,对政府自身利益的追求也越来越能够容忍并给予客观合理的评价。人们逐渐接受了这样一个事实:虽然我们的政府是为人民服务的政府,是人民政府,但政府除了代表人民利益之外,事实上还代表着自己的利益。政府是权力的拥有者,在与社会、市场、公民及其他组织的利益博弈中处在优势地位,政府的优势地位又为政府追求自身利益最大化提供了制度性保障。政府是各种法律和规则的制定者,政府很容易通过自己的立法地位使自利性的法外政府职能合法化和制度化。一旦原本属于法外的非政府职能由于政府所作的努力而合法化,政府就可以在法定职能的掩护下理直气壮地谋取自己的利益,从而推动政府法定职能的不断扩大化。

(二)政府自利性导致政府应有职能的萎缩

对政府应有职能的理解多有分歧,对政府在市场经济条件下应该担负什么样的职能也没有统一明确的界定,但也已形成了一些基本共识,如政府必须提供诸如国防、治安、基础教育、基础设施建设等的公共产品和公共服务。但是,政府自利性往往导致政府更加偏好于履行容易显示政绩的职能。政府基本职能中的基础教育和基础设施建设等,是投资巨大而回报期特别漫长的先导性、战略性工程,虽然其长远收益非常可观,但由于与政府及其公务人员的任期相左,因此,政府在承担应有职能时就会自然地趋向于急功近利的选择,造成政府在履行职能时背离公共利益。

1. 政府基本职能被边缘化。基本职能是指政府应当承担的关系到社会长远发展的基础性、先导性职能,如基础设施建设、义务教育等。政府及其公务人员受到政绩(仕途发展)、报酬(经济收入)、待遇(福利提升)等与自身利益休戚相关的利益因素的激励,在面对职能选择时因基本职能往往具有“前人栽树、后人乘凉”的利他性,并影响到自身政绩工程、形象工程等利己性工程的投入,这显然与自身利益最大化原则相悖。虽然近年来我国各级政府在接受基本职能方面比以前更加积极认真,绝对投入在不断加大,但相对于基本职能的重要地位来说,其在GDP中的比重明显偏少,如建国以来我国教育投入一直没有达到占GDP 4% [10](pp. 150 - 151)的目标,基础教育在整个教育投入中的比重更少。而地方政府由于追求显性政绩的内在冲动更为强烈,需要“数字化”的账面政绩为其仕途发展铺路搭桥,因此,地方政府在接受应有职能时选择“政绩工程”是不难理解的,政府基本职能由此被边缘化。

2. 政府主要职能被异化。一般而言,政府职能可以笼统地划分为政治职能和公共管理职能,而二者在政府职能中的地位权重则随着社会的发展而发生相应变化。在和平与发展成为时代主题的国际环境中,在我国市场经济体制逐步建立健全并日趋完善的基础上,在社会转型的大前提下,政府职能中的政治职能被剥离出来,且退居次要地位,而公共管理职能正在成为政府的主要职能,但在实际生活中,政府自利性导致政府公共管理职能发生了异化。如政府的经济管理职能被扭曲为直接干预微观经济活动,而社会管理职能则被曲解为管理社会的职能。前者表现为众所周知的政企不分,后者则表现为习以为常的政社不分。

3. 政府根本职能被弱化。社会主义政府的根本职能是服务,这是由社会主义政府的性质所决定的。我国政府是人民政府,原本应该更自觉地履行好自己的根本职能,真正做到全心全意、诚心诚意“为人民服务”。然而,事实上我们又不得不承认政府自身利益存在的客观性。政府是典型的利益“双面人”,正如上文所指出的那样,政府具有双重利益属性。在利己与利公的角色冲突中,政府的服务职能受到侵蚀是不可避免的事实。在不断遭受自利性侵蚀的过程中,政府服务社会、服务

民众的根本职能被弱化。

政府应有职能日益被边缘化、异化和弱化,真切地反映了政府应有职能和实有职能此消彼长的力量博弈过程,明示了对自身利益的追求客观上是政府的重要目标之一。在既有财力、物力和精力的限制下,出于对自身利益的本能反应和保护自身利益的回应,政府在承担相应职能时自然会倾向于理性经济人的利益最大化选择。政府的实有职能因之而出现非正常增长,与此同时,政府的应有职能由此而出现不合理萎缩。源于政府自利性而引致的政府应有和实有职能的矛盾,是政府普遍效率不高、腐败严重的重要原因。

三、激励兼容:约束政府自利性的制度安排

传统西方公共管理的人性预设是“性恶论”,但随着对公共管理效率的日益关注,以“性恶论”为基础的传统公共管理存在严重的缺陷,因为完全以“人性恶”为基础的预设很容易导致这样一个结果:严厉精确的惩罚机制致使激励贫乏,政府及其公务人员因刺激机制不灵而动力受阻;而要克服动力受阻,则必须并用重罚重奖的激励机制,但是这样的制度安排,其效果是十分不理想的;前者可能诱致激励贫困,后者可能诱致激励过剩。与此相对应,新中国成立后政府激励机制则是以“人性善”为出发点建立起来的,实质上是以公共利益的一致性抹煞政府自身利益的特殊性,导致政府自利性与公利性严重的不相容,所谓的“激励不兼容问题”^[11]也随之出现。而我国现有的政府激励机制的重大缺陷突出表现为工作性激励严重贫乏,而非工作性激励明显过剩^①。

政府利益的激励不兼容可能会带来两方面消极的后果:一方面,政府的工作性激励缺乏内在的利益驱动,政府因自身利益得不到有效的满足而消极地代表公共利益,从而造成公共利益无法达到帕累托最优的局面,最终结果是政府自身利益与公共利益都遭受严重的损失,这是一种“囚徒困境”中当事人都选择不合作的“双输”博弈;另一方面,政府的非工作性激励在转型期因相应的约束机制的缺位而迅速膨胀,政府及其公务人员受非工作性激励的利益驱使,大规模地、公开或半公开地从事设租、创租活动,这不仅直接产生了行政效率的低下问题,而且也是我国现阶段腐败呈多发、频发和高发态势的重要制度成因之所在。

欧文·E·休斯在《新公共管理的现状》一文中指出,“虽然公务员可能受到公共利益的奖励,但现在看来政治游戏者有他们自身的利益这一点也是无可争辩的。他们也可能是为了自身的进步或所在部门的发展而工作,而不再是原来想像的那样时刻都是出于纯洁和无私的动机。”^[12]这说明随着形势的发展,政府利益的激励兼容问题也随之产生,并发展成为政府管理中一个迫切需要解决的难题。笔者以为建立并健全一个激励兼容和约束高效的协作机制是解决问题的关键,而这一协作机制的建立健全必须通过以下制度安排:

(1)建立并实行差异化、多样化、人性化的功绩制,既要做到不避亲疏论功行赏,又要做到因人因地因时因事给予弹性化的奖励,同时,要摒弃原有考核体制下单纯以经济增量和增速为中心的政绩制。既要杜绝数字里面“搞”出来的政绩,又要防止工程、项目“扮”起来的政绩,这是理解激励兼容机制的关键,也是建立激励兼容机制的基本途径。功绩制与政绩制的一个根本差别就在于,前者在促进公共利益最大化的前提下实现自身的价值,且其自身价值会得到社会和公众一致的认同,这是一种制度化的良好的互动双赢模式;后者则是依靠权力占有的大量资源为自身谋求各种好处,尤其是政府官员为“经营”自己仕途上的发达,不惜以牺牲当地民众的长远利益和根本利益为代价,这

^① 翁华健在《论民营经济的发展与上海经济的活力》提出了生产性激励和非生产性激励,但这是针对国有企业经理人而提出的。笔者认为对政府及其公务人员而言,则以工作性激励和非工作性激励更为确切。

是一种短期化的捞取政治资本的投机行为。实行功绩制,会有助于促进公务人员的工作热情,并有利于实现公共利益最大化。功绩制兼顾了政府的双重利益,使公共利益与政府的自身利益在合理的限度内获得了较好的兼容,所以,功绩制是达致政府双重利益激励兼容的基本路径。这种利益导向的激励机制的引入,是解决激励兼容问题的重要环节。

(2)建立量力而行的积极薪金制,改革旧有体制下的消极薪金制。原来的薪金制以低货币收入、不可变现的高福利待遇为基本特征,企求实现“以德养廉”和“低薪保廉”。事实证明这是不成功的吏治实践。积极薪金制以“适薪养廉”为着眼点,以政府公职人员的价值实现为出发点,以公共利益的最大增进为根本点和落脚点,这样,既可以摆脱过去“以德养廉”的软约束尴尬,也可以跳出置国情国力于不顾的“高薪养廉”的陷阱,这是达到政府自身利益与公共利益激励兼容的基本措施。

(3)建立互相监督和制约的权力平衡机制,使权力制约成为保障政府依法行政的基本制度,从而有效规避行政权“一权独大”的局面。当政府利益明显偏离公共利益时,必须有一整套有效的约束机制对权力形成有力的制约。首先是来自监督方面的约束机制。要达到监督有效,首要的是法律监督到位,其中最根本的是立法监督要富有成效。只有立法监督真正发挥应有的作用,才能使政府规范用权,为民造福,否则,其他一切监督都将会因有心无力而流于形式。因为一旦政府权力处于高位时,它可以很容易地将监督者置于被监督者之下。我国反腐败斗争中出现的群众监督失灵、新闻监督不力现象,从根本上来说,反映了立法监督的缺位。当严明的惩罚机制和有效的监督机制建立起来后,政府自利性就被置于约束高效的制度框架内,从而规范地追求正当合法的自身利益,并模范地追求公共利益最大化。其次是来自权力平衡方面的约束机制。政府是拥有强势权力的实体,权力不仅是一种能量,而且也是一种动量,也就是说,权力富于扩张性、侵略性和进犯性。当权力不受制约或制约乏力时,权力主体就能够很方便地利用权力为自己牟取不当和非法的利益,从而使公共利益遭受损失。针对政府及其官员以公权谋私利的大量事实,需要及时引进并切实推行政政责任追究和追究制度,同时,立法权、司法权双管齐下,形成立法机关、司法机关各司其职、各负其责、各归其位、各竟其功的平衡局面。这些措施的出台是建立高效约束机制的基本保障。诚如洛克指出的:“在一切情况和条件下,对于滥用职权的强力的真正纠正办法,就是用强力对付强力。”^[13](p.95)当然,制约的目的不是相互掣肘,而是相互促进,尤其是要促进政府勤政为民、执政为公。

概而言之,解决政府利益双重属性不兼容问题的关键在于能否建立健全兼容的激励机制和高效的约束机制。激励兼容,意味着及时并客观地回应了政府自身的正当合法利益要求,在公共利益得到有力保障和有效维护的前提下,力求达到政府自身利益与公共利益的协调发展,使二者始终保持着合理、合法和公正的关系。有效监督,意味着科学合理地将政府的自利性置于公开、公正、公平和透明的监督制约机制之下,从制度安排上约束自利性的膨胀和泛滥。只有同时做到激励兼容与监督有效,才能处理好政府自利性与公利性的矛盾,才能进一步为政府自利性所带来的诸多政府职能问题的解决提供坚实的制度保证。

[参 考 文 献]

- [1] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第3卷[M].北京:人民出版社,1979.
- [2] 恩格斯.法兰西内战导言[A].马克思.法兰西内战:第三版[C].北京:人民出版社,1964.
- [3] 霍布斯.利维坦[M].北京:商务印书馆,1986.
- [4] 卢梭.社会契约论[M].北京:商务印书馆,1982.
- [5] 布坎南.自由市场和国家[M].北京:北京经济学院出版社,1988.
- [6] 丹尼斯·C·缪勒.公共选择理论[M].北京:中国社会科学出版社,1994.

- [7] 布坎南,瓦格纳.赤字中的民主[M].北京:北京经济学院出版社,1988.
- [8] 乔林碧,王耀才.政府经济学[M].北京:中国国际广播出版社,2002.
- [9] 联合国计划开发署.“人类发展与经济增长”[A].胡鞍钢,王绍光.政府与市场[C].北京:中国计划出版社,2000.
- [10] 楼继伟.新中国50年财政统计[M].北京:经济科学出版社,2000.
- [11] 翁华健.论民营经济的发展与上海经济的活力[J].上海经济研究,1999,(2):13-18.
- [12] 欧文·E·休斯.新公共管理的现状[J].北京:中国人民大学学报,2002,(6):8-16.
- [13] 洛克.政府论:下篇[M].北京:商务印书馆,1981.

[责任编辑 曾建林]

The Government Self-interest: Problems and Solutions

CHEN Guo-quan, LI Yuan-lin

(Department of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: As known to us all, the government must act on behalf of the common benefit, which is the government originates on law. However, the government not only is the delegate of the common benefit, but also is the delegate of the self benefit. Moreover, the government selfishness is gathering people's eyes because of many serious problems coming from it. More and more scholars, as well as more and more common people are paying much attention to this point. The government selfishness can put plenty of bad influences on its function essentially and severely. These influences will result in expansionization of the being government function and shrinkage of the ought-to-be government function.

What to do and how to do when we confront these problems? First, we should set up Achievement System that is based on governments' or civil servants' hard-working, service quality and working abilities; at the same time, we should give up Governmental-deed System that is only depended on GDP's increasing quantity and speed. Because officials can be made by digits, most of the local governments have a good dream of GDP's speedily growing-up. We know exactly that GDP's growth doesn't mean a true development of the economy. Consequently, a government that is busy circling with its GDP is not a good one.

Second, we should set up Salary System that is based on adequate payment so as to keep the government honest; and, we should give up High-welfare System that is based on non-money income. The current Institution of China Civil Servant, characterized by its low money income and high non-money income, can't adapt to the developing and developed situation. In the past China Civil Servant is the cheapest one in the world, but the cost of the Institution of China Civil Servant is the most expensive one in the world owing to its astonishing high-welfare and hundreds of government corruption.

Furthermore, we should set up Constraint System that is based on public power's inter-supervision. These systems will make up a set of institutions that can lead to a double-won result, that is to say, the public benefit and the private benefit of the government as well as her servants can grow together peacefully, compatibly and healthily. The government's benefit includes public and private benefit. Therefore, the government is a contradictory unit. How to make those two benefits maximize? We maintain that it is the fundamental way to set up a series of Compatible Incentive Institutions. This is our conclusion.

Key words: government function; selfishness; institutions/systems; public benefit