

公共产品政府垄断的 高成本机理与治理研究

何翔舟 ● 著

中国社会科学出版社

公共产品政府垄断的高成本机理与治理研究

何翔舟 · 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共产品政府垄断的高成本机理与治理研究/何翔舟著. —北京:
中国社会科学出版社, 2013. 7

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2515 - 1

I. ①公… II. ①何… III. ①公用事业—行政干预—研究—
中国 IV. ①F299. 241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 080651 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯 斌
特约编辑 丁玉灵
责任校对 周 昊
责任印制 戴 宽

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

印刷装订 三河市君旺印装厂
版 次 2013 年 7 月第 1 版
印 次 2013 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18.5
插 页 2
字 数 303 千字
定 价 56.00 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

序

在公共管理领域，一切都在发生着突飞猛进的变革，唯一不变的就是变革本身。

公共产品的高成本是当前国际上普遍存在的问题，在中国，政府垄断体制形成于传统的计划经济，随着社会经济的发展和公共福祉的逐渐提高，传统服务体制的生命周期也日趋衰老，深化公共产品服务体制与机制的改革已经是相当重要的课题。自 20 世纪 70 年代末以来，随着全球化、信息化、市场化时代的到来，西方各国政府为了摆脱财政危机、决策危机和信任危机，掀起了新一轮声势浩大且影响持久的公共管理改革浪潮。尽管西方各国公共管理改革的起因、策略、目标以及改革的范围、步骤、力度都不完全相同，但所有这些改革，归结起来，实际上都是公共产品服务体制与运作机制的创新。这一轮改革以公共选择理论、决策主义为理论基础，引入市场竞争机制、工商企业决策方法，以提高政府决策水平，因而，被称为“新公共管理”（New Public Management）运动。在这样的背景下，我欣喜地看到了《公共产品政府垄断高成本机理与治理研究》，把新公共管理理论与我国现实的公共管理实践很好地结合起来，从而深层次透析公共资源配置活动中的问题，这在当前以人为本、建设和谐社会，坚持科学发展观背景下，是很有借鉴意义的。

公共产品的服务，是任何时代、任何社会最为广泛的公共管理活动。在现代社会的运转活动中，从经济决策、社会服务到国家外交和安全战略、外层空间的竞争，政府都要以某种方式介入，承担着责无旁贷的决策与服务职能。但政府管理的职能是有限的，要有政府决策的半径，就是要体现政府管理的基本范畴，既包括区域方面的决策与决策范围，更大程度上则是政府决策内容的规范界定。作为掌舵于社会的政府，要有所为而有

2 公共产品政府垄断的高成本机理与治理研究

所不为，即不能把掌舵与划桨的权力都统揽在政府手中。例如，就市场而言，政府该管什么，不该管什么，必须有规矩尺度。任何意义上的政府决策，包括了组织、计划、决策、指挥、协调和监督等职能，都应当有一定的理论与实践操作上的决策尺度，包括政府决策的范围与纵深程度，即就是本书所提出并深入研究的公共产品的服务体制问题。公共产品政府垄断高成本问题的提出，把政府决策的范围、决策的内容进行了理性规范，从而使政府决策研究与实践活动进一步科学化、清晰化，特别是作者把政府垄断公共产品的分析放到国民收入分配层面，并把公共产品划分为有形的公共产品与无形公共产品，进一步深入解剖，归纳出不同类型的成本渊源，展示了一个系统分析并相互之间有机联系的分析判断，在不同的公共产品高成本问题上采取不同的治理方式，这是本书的亮点之一，更是本书针对性解决问题的独到之处。

在揭示公共产品的政府垄断过程中，应用管理学、数学方法以及逻辑思维有机结合的手段与工具，找出公共产品经营体制与机制创新模式，使有形公共产品的提供由既往的政府垄断走向公平竞争，使政府由传统的“划桨”走向“掌舵”，由经验性经营管理转向科学性经营管理，在提高公众福祉的理念下确立有形公共产品科学经营管理的理论模型与公共资源优化配置的理念；建立低成本经营管理的体制与机制理论，设计出优化公共资源配置的方法体系和操作途径；探索有形公共产品多中心治理制度、方法、模式、思维的创新（以定量分析为标志的长远、近期和多维度预测为研究支点），特别是把控制有形公共产品经营管理中的体制与机制、操作途径完整地设计出来；构建起现代公共管理时代有形公共产品经营管理理念、组织结构、运行机制、效益机制、管理技术和方法，并获得对降低有形公共产品成本实践应用的效果，为揭示有形公共产品经营管理的新规律和管理思路提供理论支持。这种把定性、定量相结合，使政府决策的操作实践进一步有的放矢，特别是政府垄断无形公共产品理论的提出与研究，对于进一步研究公共产品与公共管理理论具有很大的启示意义，这是本书的亮点之二。

政府职能，亦称政府功能，是政府管理活动中为实现决策目标或目的所设计的运转方式与运转规律。回顾政府管理历史，对照政府管理公共产品现实，放眼政府管理未来，公共产品政府垄断的高成本现象是影响社会

经济发展的重要因素，那么造成政府垄断公共产品成本越来越高的原因是什么？本书的研究认为，现行的政府决策在组织构架、运转方式、决策法则、决策途径以及决策内容、决策思维等多维层面都存在制造高成本、高风险的土壤，即所谓的政府管理职能与业务流程问题。如果不大刀阔斧地改革现行的公共产品服务体制与机制，只在传统政府职能框架下进行细枝末节的修理，是无法从根本上体现公共产品服务的帕累托改善效应的。这样，提出并深入讨论重塑公共管理的基本职能，可谓找到了改革政府、重塑政府的对接点，找到了为社会提供公共产品服务体制与机制的操作支点，这是本书的亮点之三。

作者以前写作出版过本领域的许多著作，例如《政府管理半径及其成本的研究》、《政府管理活动中的风险成本问题实证研究》、《重塑政府决策的基本职能》、《政府决策的机会成本实证研究》等书，已经形成了系列研究丛书。同时，在《政治学研究》、《中国行政管理》、《新华文摘》等刊物发现本领域的研究文章上百篇，作者在本领域的许多研究成果被国务院《经济要参》等决策刊物刊载，直接形成了各级政府决策依据，这对于多年辛勤耕耘于公共管理的学者来说是非常欣慰的。如果把作者的这些研究成果包括几本专著、期刊论文、提供给国务院《经济要参》等重要决策部门的研究成果放在一起，仔细阅读，就会发现从内容上看，这些研究成果都是浑然一体的，论著更是直接环环相扣的，具有形散而神不散特征。还可以从这些书及其他成果的逻辑关系上分析出来。如果说《政府管理半径及其成本的研究》铺垫了研究政府成本以及政府决策活动中的机会成本的理论基础，或者说是打造了研究政府决策成本或机会成本的理论平台的话，那么可以认为《政府管理活动中的风险成本问题实证研究》、《政府决策的机会成本实证研究》抓住了政府日常管理决策活动中普遍存在的高风险、高机会成本的实际问题，进行深入解剖与分析，为提高政府在管理决策方面的水平提供了基本依据，亦即说找到了研究并控制或降低政府管理决策成本的坚实支点，而《公共产品政府垄断的高成本机理与治理研究》明确了控制或降低政府决策成本或机会成本的理论依据、制度依据、体制依据、政治依据和法律依据，也就是说给出了提高政府决策与服务能力的杠杆，撬起了在政府决策活动中制造政府决策高成本的顽石。成果之间的这种紧密关系，使整个研究凝结为一个板块，形成

4 公共产品政府垄断的高成本机理与治理研究

了一种在内在联系方面的辩证统一体，使整个研究概念明晰，论证恰当，推理过程体现了完整的逻辑性。过去，我们也看到过这方面的研究与论述，但都是零星的，不系统的，本书以及作者在本领域的研究从某种角度给人们一个研究政府管理非常完整的体系，尽管在内容上也有缺陷乃至错弊，但研究方法、研究途径、研究技术以及研究结论对我国公共管理理论与学术研究的贡献值得肯定。

中国的政府成本研究虽然起步相对较晚，但却涌现了不少优秀学者与优秀成果。进入 20 世纪 80 年代以来，我国政府决策方面的研究取得了很大的成就，使政府决策理论和学术地位在整个行政决策学中占了一定的分量，其研究特征一般以定性研究为主。本书作为系统提出并研究政府管理半径、政府决策机会成本、政府决策职能、公共产品成本的成果，一方面它把传统的政府决策研究与现代公共决策理论有机地结合起来，研究过程贯穿了实证分析与理论抽象研究相结合、系统分析与系统集成相结合的方法，采用数学模型（博弈论、Gompertz 模型、Pearl 模型），Delphi 法，决策树，制度经济学分析，组织行为科学，现代公共决策理论的分析方法，以及数理统计和计算机数值模拟方法建立政府决策半径、政府决策成本、政府决策的机会成本、公共产品成本，等等。对于公众承受公共产品服务成本系数和控制与降低公共产品成本的模型，界定政府决策的活动范围，解剖公共产品成本个案，找出控制或降低公共产品服务成本的规律，重塑公共产品服务体制进行了大胆探索。另一方面，本书既大胆探索政府管理理论与方法，又求真务实地抓住若干个案进行深入分析解剖，理论联系实际，把企业成本决策的基本方法嫁接到公共产品成本决策，同时，政府工作任务也可以归纳为对社会需要的产品的生产（包括有形公共产品与无形公共产品），成本控制研究的特征是定量与定性相结合，归纳与推理相结合，个案解剖与综合分析相结合。

何翔舟本人既有政府部门工作的经历，又有多年专门的公共管理学科的教学科研工作的实践，能够把现代公共管理理论与公共产品现实的服务体制实践紧密地联系起来，使研究成果能够切合中国实际，更好地解决公共管理活动中的现实问题。另外，从整体内容上看，本书是作者主持的国家自然科学基金项目（71073144）研究成果，得到了国家有关部门的大力支持。根据中国公共管理与公共产品服务实践，该书对人们有如下

启示：

第一，要转变传统政府管理理念。从传统的行政管理理念向公众服务理念转变，中国党和政府提出建立和谐社会，落实科学发展观，撒切尔政府提出把公众作为顾客，政府应为顾客服务的原则，梅杰政府进一步提出政府应以公众为中心的观点，克林顿政府提倡企业家政府，总的思想都具有统一性，代表了当代国际社会公共管理最先进的理论与实践观点，要求抛弃墨守成规的观念，规范政府行为和决策范围，提高政府服务质量和水平，而提高政府的服务质量与服务水平，控制或降低公共产品的服务成本应该是最实在的体现。

第二，要转变政府公务员的权威基础。引入私人部门与市场竞争方式，是现代公共产品服务体制的改革方向，要求政府决策不能像传统的行政人员那样，依靠权力、资历决策社会，而是依靠专业知识服务社会，把服务公众的思路进一步拓宽，例如，《公共产品政府垄断的高成本机理与治理研究》中引用的杭州湾大桥的决策实例，政府组织应用民间资本生产大型的公共产品，作者的观点是“用富人的钱为穷人做福利”，这一理论认识，是对传统公共管理的挑战，对从事公共管理理论与实践的人非常有启发。

第三，要转变政府的管理方式。控制或降低公共产品成本，必须把政府绩效建立在政府成本基础上分析，要求摒弃传统的行政决策方式，重塑政府决策职能，建立新的政府决策方式。从过去的强调投入预算转为关注公众福利，从官僚化的程序决策转为激励主动性决策，从控制转向授权，从垄断转入竞争，从标准化服务转为个性化、以公众为导向的服务，从以政府为中心的服务转到以公众为中心的服务。

第四，要转变对公务员的考核办法。考核要强调市场与公众的回应，把政府与公务员绩效与成本指标细化，本书提出了指标体系应该是非常可行的。做到效率与效能有机结合，通过公共产品成本的控制测评政府的投入产出绩效，特别是公共产品机会成本的提出研究，对政府的考核由表面深入到机理。

学习和贯彻中国共产党十八大报告及十八大产生的各种新理念，瞄准全面小康建设，坚持科学行政、民主行政、依法行政，关注公共产品低成本服务问题是推动社会经济可持续发展，提高各级政府的决策能力与服务

6 公共产品政府垄断的高成本机理与治理研究

水平的迫切任务。为此，我们把这本处于公共管理研究前沿的书推荐给各级政府领导和公务员，从事政府决策的理论研究工作者，以及关心或关注我国政府决策理论与学术研究的同志们，希望从中受到理论与实践操作的启迪。

中国行政管理学会前会长 郭济

2012 年 12 月

前 言

本书是国家自然科学基金项目“公共产品政府垄断的高成本机理与治理研究”(71073144)的研究成果,在整个课题研究过程中,正是我国公共管理理论深入发展(出现企业家政府、政府效率、政府效能、公共行政、服务型政府,等等。可以概括为我国公共管理理论“丛林”现象),政府管理实践发生脱胎换骨的改革阶段,特别是中共中央十七届五、六次全会,温家宝总理在全国人民代表大会上的政府工作报告,以及党中央、国务院关于社会管理、文化体制改革的大背景。在这种背景下进行政府垄断公共产品高成本问题研究,使我们感到在思路、观点、方法、制度建设以及实证分析等方面有了操作载体,研究过程确实顺利了。

前中国行政管理学会郭济会长在总序中指出,自20世纪70年代以来,随着全球化、信息化、市场化以及知识经济、循环经济时代的到来,在保守主义的政治意识形态、新自由主义经济主张和现实政治改革压力的影响下,西方各国出现了声势浩大且影响持久的公共管理改革浪潮。尽管西方各国公共管理改革的起因、策略、目标以及改革的范围、步骤、力度都不同,但在发展过程上大致经历了20世纪70年代重新界定政府和市场的关系,80年代关注科层组织运行机制的有效性,90年代探索国家和社会公共事务的决策模式的发展历程。所有这些改革,归结起来,实际上是公共产品服务体制与运作机制的创新,多年来的政府管理改革在价值取向上大致以公共选择理论、决策主义理论为基础,引入市场竞争机制、工商企业决策方法、以提高公共产品水平及公共服务水平为特征的“新公共管理”(New Public Management)运动。无论是美国学者萨瓦斯的《民营化——公司伙伴关系》,还是诺贝尔经济学奖得主奥斯特罗姆夫妇的《公共事物的治理之道》等累累硕果的优异成果,不仅在研究方法上把传统

2 公共产品政府垄断的高成本机理与治理研究

的公共管理由单纯的定性分析引入定性、定量研究相结合的轨道，而且在研究工具上采用数学模型与理论抽象的有机结合。本书在研究中吸纳这些先进的研究方法的同时，注重中国公共产品服务现实，使本人在本领域的所有研究浑然一体，可以说，本书与《政府管理半径与成本的研究》、《政府管理活动中的风险成本问题实证研究》、《政府决策的机会成本研究》等书构成一个研究整体，形成一套“马车”。就本书研究的基本内容，可以概括如下：

1. 提出了公共产品成本研究的基本理论与研究方法。包括对政府垄断公共产品高成本理论的述评及其提出的主要观点，公共产品服务成本相关的各种要素、影响环境和基本模型，公共产品服务体制与管理机制，以及公共产品服务成本、绩效指标体系与测评方法，以及控制公共产品成本的基本方法。

2. 研究提出了公共产品低成本服务的基本模式。根据国际公共产品流行的服务体制，重点设计了有形公共产品与无形公共产品成本模式，各级政府决策公共产品中的机会成本模式，以及行业垄断公共产品决策的机会成本模式等。这部分内容主要是通过实证研究，解剖个案，分析公共产品高成本的机理。

3. 通过对农村、城市公共产品成本案例解剖对公共产品成本模型检验。特别是对影响公众基本福祉的普遍性公共产品进行的定性、定量分析，检验宏观方面的模型及其应用情况；通过对重要公共政策与影响公平配置公共资源的相关问题解剖，检验政府区域决策的公共产品成本模型。这部分内容的研究，公共产品成本与企业成本一样，可以硬性约束了。

4. 对公共产品的分类。为研究思路的清晰，把公共产品分类为有形公共产品与无形公共产品，进一步深入讨论政府垄断的低效率和公共产品成本存在的基本形态，以分门别类地对公共产品成本进行规范约束与决策。通过分类，使各级政府对不同类型的公共产品成本采取针对性对策，以建立科学合理的公共产品服务体制与管理机制。

5. 公共产品政府垄断高成本的预测与化解途径。重点研究了对政府垄断公共产品成本的预测技术，提出了化解或控制公共产品成本的长远战略，制定了降低公共产品成本的短期对策。注重理论与实践的有机结合，模拟了研究成果的应用。

6. 为指导政府决策实践,就公共产品成本的治理之道提出了建设性办法。具体就两个方面进行讨论,即从技术的角度和制度建设角度提出了观点。特别是以硬约束为前提,一方面吸收企业决策的技术,嫁接到政府管理活动中,强化对政府公共产品服务成本的规范约束;另一方面结合国际公共管理发展的理论与特点,针对中国公共产品政府垄断造成高成本现状,从社会制度、政府自身的制度建设方面进行了讨论。

7. 针对中国公共产品服务高成本现状,就问题相对突出的有形公共产品生产领域进行了重点分析。提出了公共产品生产活动中显性与隐性成本的分析与判断,提示各级政府,要在公共产品成本最容易发生且最容易忽略的方面建立可行的管理机制,把公共产品的可控性成本解决在萌芽状态,对那些不可控的公共产品成本及时提出科学有效的应对性措施,从而最大限度地扩大公众的福祉。

8. 公共产品服务成本最小化,是本书研究的最终目的。在这方面,我们提出了理论模式,找到了制度选择。通过数学方法、现代政府决策理论方法、制度经济学方法、企业决策方法等,提出多维途径与渠道,不仅对各级政府决策活动的指导性强,而且便于掌握与操作,实现了研究目的。

公共产品政府垄断的高成本问题,实际上是一个非常现实的社会发展活动中的重大问题,但也几乎是被理论工作、学术研究以及各级政府忽略或遗忘的角落。我们认为研究它,是现代公共管理与政府决策理论升华的重要方面。因此,本研究成果的意义可以归纳如下。

首先,引入公共福祉理念。这使传统的行政管理理念向公共治理转变,公共产品由政府垄断向市场化、为公众服务理念转变。撒切尔政府时期曾提出公众的顾客,政府应为顾客服务的原则,梅杰政府进一步提出政府应以公众为中心的观点,要求抛弃墨守成规的观念,规范政府行为和决策范围,提高政府服务质量和服务水平。从决策层面讲,提高公共产品的服务质量与服务水平,就是限制公共产品的政府垄断,建立多元竞争的格局。因此,确立公众福祉理念,可以建立公共产品多元服务体制,也可以使传统的政府软约束变为硬约束,能够使稀缺的公共资源起到帕累托改善效应。

其次,通过对无形公共产品硬约束制度建立,转变政府公务员的服务

4 公共产品政府垄断的高成本机理与治理研究

理念。引入私人领域与市场化方式，是硬约束政府提供公共产品的基础，要求政府决策不能像传统的行政人员那样，依靠权力、资历决策公共产品，而是依靠专业知识和社会福祉。使公务员的一切决策活动有其客观的尺度，公务员可以从根本上通过服务社会来规范行为。

再次，公共产品服务有了新思路，拓宽了新的服务渠道。限制政府对公共产品垄断，降低公共产品服务成本以公平公共资源分配，要求摒弃传统的政府垄断方式，从新的视角、用新的观点和方法深入研究与国际接轨后的公共产品服务问题，对于再造政府管理的业务流程、提高政府绩效产生相应的作用与意义。“从过去的强调投入预算转为关注公众福利，从官僚化的程序决策转为激励主动性决策，从控制转向授权，从垄断转入竞争，从标准化服务转为个性化，以公众为导向的服务，从以组织为中心的服务转到以公众为中心的服务”，不仅对社会公众和可持续发展具有现实的指导意义，而且对于改进政府决策、提高政府所供给的公共产品的质量，以及揭示政府决策的新规律、新特点有着理论意义与深远的实践意义。

本书研究在公共产品领域引入私人资本和私人服务元素，使传统的政府垄断公共产品在管理上的软约束变为硬约束，符合现代公共决策发展的基本趋势，同时，政府的许多工作任务也可以归纳为对社会提供的产品（包括有形公共产品与无形公共产品），成本控制的标的是公共产品消除政府垄断体制，公共产品低成本服务的研究思维是定量与定性相结合，归纳与推理相结合，个案解剖与综合分析相结合。这样，本书设计的有关模型及其实证检验等研究方法，不仅是建立公共产品服务体制的当务之急，而且是硬约束公共产品成本的最佳选择。例如，公共产品的有形与无形成本、长期与短期成本、显性与隐性成本、机会与沉没成本都是客观存在的，而公共产品服务体制与管理机制理论模型、指标体系的建立正好是恰如其分的硬约束。就如何选择成本的硬约束制度而言，通过管理机制的确立，控制公共产品服务的硬约束机制就必然出现了。因此，本书的研究解决了越来越膨胀的政府垄断服务的公共产品成本问题，对社会公众现实福利产生积极作用，增加公共福祉，特别是对可持续发展战略的落实有非常大的功效，同时，也探索了政府决策理论与实践操作方面的新途径。

就研究工具与研究方法来讲，把自然科学中的数学、计算机技术与决

策科学中的系统理论、控制理论以及预测学、决策学有机地结合起来，所得的结果既便于操作，又便于普遍意义上的指导。这种自然科学与社会科学杂交的研究成果，从根本上改变了历史上公共产品管理活动中的软约束现象，建立了公共产品成本硬约束决策制度，既克服了自然科学研究管理问题过于色彩化的弊端，也避免了社会科学研究管理问题方面所表现的过于抽象化弊端，这也是本书的基本特色。

由于本人的研究水平有限，错弊在所难免，真诚希望广大读者批评指正。

何翔舟

2012 年 12 月

目 录

序	郭 济 (1)
前言	(1)
第一章 绪论	(1)
第二章 公共产品的基本理论概述	(13)
第一节 公共产品机理	(13)
第二节 公共产品政府垄断的理论述评及其主要观点	(18)
第三节 本研究所依托的经典理论	(32)
第四节 公共产品政府垄断及其高成本原因	(43)
第五节 控制公共产品成本的途径	(47)
第三章 公共产品服务的成本与绩效评价模型的建立	(51)
第一节 公共产品服务成本与绩效评价的一般指标	(51)
第二节 政府提供公共产品的成本评价指标	(63)
第三节 政府提供公共产品的绩效评价指标	(69)
第四章 无形公共产品政府垄断下的高成本问题	(78)
第一节 无形公共产品概述	(78)
第二节 无形公共产品政府垄断的高成本	(83)
第三节 无形公共产品政府垄断的高成本剖析	(93)
第四节 无形公共产品政府垄断高成本的治理	(99)

2 公共产品政府垄断的高成本机理与治理研究

第五章 混合型公共产品政府垄断的高成本现象	(108)
第一节 混合型公共产品高成本现象及其机理	(108)
第二节 混合型公共产品高成本原因分析	(126)
第三节 混合型公共产品高成本治理	(140)
第六章 政府垄断情境下公共产品高成本案例解剖	(155)
第一节 通过“盯梢”节省政府成本 17.8 亿元的案例分析	(155)
第二节 一个典型的公务员“占座”或“帕金森定律”案例	(171)
第三节 国家医院高成本解密——从高价药品入手	(181)
第七章 公共产品至善服务的体制设计	(191)
第一节 无形公共产品至善服务体制设计	(191)
第二节 农村公共产品至善服务体制设计	(202)
第三节 城镇有形公共产品至善服务体制设计	(220)
第八章 公共产品至善服务的管理机制设计	(233)
第一节 消除公共事业内部管理者官员化	(233)
第二节 建立需求导向的公共产品服务机制	(237)
第三节 有形公共产品硬约束管理机制——以盈亏平衡 分析法为例	(254)
第九章 结束语:重塑公共产品的管理体制与机制	(261)
参考文献	(274)

第一章

绪 论

一 选题背景

2011年5月30日由胡锦涛主持的中共中央政治局会议指出,要紧紧围绕全面建设小康社会的总目标,牢牢把握最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素的总要求,积极推进社会管理理念、体制、机制、制度、方法创新,建设中国特色社会主义社会管理体系。从总体上分析,许许多多的影响中国公共福祉的重大或者一般性的决策问题,最终落实的载体要归结到公共产品的生产经营是否能够体现至善服务或供给上。研究发现,在整个公共产品范畴,^①无形公共产品的生产成本是有形公共产品高成本的前提,而有形公共产品的高成本是公共产品高成本供给的具体体现,研究公共产品的高成本供给问题对于提高公共资源优化配置并提高对公众的福祉尤其重要,同时在很大程度上可以以几何级数的性质提高公众的幸福指数。随着社会经济发展和公共管理理念的不断深入,公共产品的高成本问题已经是摆在世人面前的重要课题,特别是政府垄断造成的公共产品成本问题,已经严重地影响着社会经济的发展和公众的生活福利、生活质量,同时,对政治文明、坚持科学发展观及和谐社会的建立,以及全面实现小康社会也造成了不可估量的障碍。然而,

^① 传统的经济学理论上把公共产品界定为纯公共产品、准公共产品和混合型公共产品。即把在使用过程中没有排他性、没有竞争性、不可分割的公共产品称为纯公共产品;把有排他性、有竞争性、可分割的公共产品称为准公共产品;同时把介于上述之间的公共产品称为混合型公共产品。本书为研究问题方便,使读者能够直观理解,把公共产品划分为有形公共产品和无形公共产品。即政府出台的公共政策等涉及政府管理半径内形态上看不见但规范人类活动的一切公共产品称为无形公共产品;将通过直接投资生产的物质性质的公共产品则称为有形公共产品。