



西南政法大学博士文库

公共产品法律调整研究

钟雯彬 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

西南政法大学博士文库

公共产品法律调整研究

钟雯彬 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

公共产品法律调整研究/钟雯彬著. —北京:法律出版社, 2008. 9

ISBN 978 - 7 - 5036 - 8730 - 3

I. 公… II. 钟… III. 分配(经济)—经济法—研究—中国 IV. D922. 294. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 128670 号

© 法律出版社·中国

西南政法大学
博士文库

公共产品法律调整研究

钟雯彬 著

责任编辑 刘文科
装帧设计 李 瞻

开本 A5

版本 2008 年 9 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 13.125 字数 341 千

印次 2008 年 9 月第 1 次印刷

编辑统筹 法学学术出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 8730 - 3

定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

西南政法大学博士文库
编委会

主 任 陈 彬

委 员 (以姓氏笔画为序)

付子堂 田平安 孙长永

刘 俊 李昌麒



总 序

西南政法大学是一所学术积淀深厚、传承久远、在国内外享有极高声誉的知名学府。我校复办至今,已经历了三十个春秋。学校的办学历程,既是我国改革开放以来法学教育的缩影,又是我国依法治国方略形成与发展的历史见证。迄今为止,我校已为国家培养了十余万法律专门人才,其中不少已经成为各界特别是法学界的精英和骨干力量,为我国社会主义建设和法治的推进作出了重要的贡献。

我校复办以来,一直重视研究生的培养。在这一过程中,学校通过重点学科建设,大力促进博士教育的发展,取得了令世人瞩目的成就。从我校诉讼法学科首次取得博士授权资格开始,先后已有经济法学、民商法学、刑法学取得博士授权资格。2001年我校在取得法学一级学科博士授权资格以后,法理学、法律史学、国际法学、环境法学、宪法学和行政法学又相继取得了博士授权资格,覆盖了除军事法之外的所有法学二级学科。

博士教育是整个法学教育的重要组成部分,衡量一所学校的地位在很大程度上要取决于这所学校所培养的博士的质量。博士作为高层次的专门人才,应当是科研创新的一支重要力量。作为博士生导师,我们经常教育学生们,取得了博士学位就意味着登上了学位的最高峰。博士者,乃博学之谓也,因此,老师总是希望学生们在攻读博士学位期间,多读,多思,多写,多实践,力求在自己研究的学科领域内进行一些创造性思维活动。我们高兴地看到,西政的博士生们在这方面作出了不懈的努力,取得了许多显著的成绩。

在我校恢复法学教育三十周年之际,学校为了充分肯定获得博士学

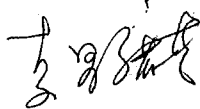
位的西政学子的成就,决定出版《西南政法大学博士文库》,旨在为展示我校博士论文水平提供一个交流平台。现在呈现在大家面前的10篇博士论文是各个学科首推的具有相当水平的优秀作品,它们都是本学科领域中的具有问题性、前瞻性、深刻性和现实性的研究成果。

《西南政法大学博士文库》作为展示我校培养博士研究生水平的一个重要载体,将会继续办下去,希望我校各个学科的博士生们把握本学科的前沿性、实务性、挑战性的课题,立足于我国经济转型时期的特殊背景,运用新的视角和研究方法,将理论创新和社会实践有机结合起来,产出更多更好的作品,为推进社会主义民主和法治建设作出应有的贡献。

我们相信《西南政法大学博士文库》作为我国法苑的一朵奇葩,将会在全校师生的共同浇灌下,绽放得更加鲜艳夺目!

是为序。

西南政法大学教授、博士生导师



2008年8月10日

序

公共产品概念源于西方福利经济学,是现代公共财政学的核心理论。它被当作一种极其有效的分析工具普遍运用于现代经济学、政治学、社会学、行政学及管理学等研究领域,更被公共经济学和新公共管理学的制度分析与公共政策研究奉为圭臬。在理论界,公共产品理论总是和公共选择理论紧密相联,这从一个侧面反映出研究公共产品理论不仅具有经济意义同时还具有政治意义。在法学研究中,无论是公法研究还是私法研究亦常常借用公共产品这个概念,在行政法、社会法和经济法的研究中更是如此。综观这些研究,多数只是将公共产品作为市场失灵的一种表征加以一般介绍,或者将其作为政府对企业实行经济管制的依据而加以分析。然而,公共产品作为一种传统的经济社会产物,尤其是作为国家公权介入市场经济关系的切入点,其所研究如果只停留于对其工具性地利用而不作深入的分析是远远不够的;同时,在当代,由于公共产品所面临的产业化挑战以及内生的“多元善治”的需求,客观上要求法学理论重新认识国家、市场及社会在提供和生产公共产品中的职责、权利(力)和义务以及保证这些职责、权利(力)和义务的有效和正当履行,并在此基础上重构公共产品的法律调整机制。

继2003年SARS肆虐、2008年特大冰冻雪灾和“5·12”汶川大地震等公共危机事件之后,政府、学界和社会公众将国家对公共产品的供给责任提高到了前所未有的高度去加以认识。公共产品及其相关问题,因其固有的“公共性”,小至公共图书馆、社区绿地,大至城市公共安全、生态环境、公共交通等及其相关法律制度供给,都与社会公众的个体利益

息息相关。随着公共事务领域的“泛市场化”的发展以及由于政府过度强调经济目标优先而导致社会公共利益基准价值的弱化,引起了政治学、经济学领域对过去理论研究的反思,相比之下,立足于独特价值和视野的法学领域对公共产品理论研究和探索却显得滞后和单薄。

公共产品供给与私人产品供给不同,它是一个特殊的领域,与较为单纯的私人产品供给相比,它是一个复杂的利益结构和运行机制,这就决定了法律对公共产品的调整无论是在价值取向,还是在调整对象、调整原则及调整方式等方面都不同于法律对私人产品的调整,这一现实使得试图用对待私人产品的同样的法学分析方法与法律调整手段去解读公共产品供给的法律路径可能是徒劳的。这就意味着今后要从公共产品的特殊性出发,去构建公共产品的法律调整模式和框架。

在我国,将公共产品纳入经济法的研究视野不仅是经济法的应有之义,同时它还可以为国家完善经济法治提供重要的理论资源。然而,在我国现在的经济法学研究中,鲜有学者将公共产品供给关系纳入经济法调整范围,即使有所研究,也显得零碎、分散、不系统,同时也未提出一个较为全面的法律调整思路。

基于我对市场失灵和政府失灵是经济法产生的客观基础的判断,我认为经济法应当把公共产品的法律调整纳入自己的研究视野。在我的建议下,我的博士生钟雯彬将公共产品的法律调整作为自己博士论文的研究方向,进行了较为系统的研究与探索。本书是在她的博士论文基础上修改而成的研究成果。

本书从公共经济的客体即公共产品这个源头入手,立足于作为国家干预经济之法的经济法视野,着眼于实现社会公共利益最大化目标,围绕着国家提供公共产品的责任,从整体上考察了公共产品从生产、提供到使用的全部经济活动过程,重点就公共产品的国家提供责任、公共产品供给主体、公共收支体系、公共生产体系及公共产品使用者权益保障等问题从法律调整体制上进行了较为全面的研究,并结合我国公共产品供给的法制现状,对我国公共经济法律关系的相关理论研究和制度构建和完善也提出了自己的见解。文章观点突出,逻辑鲜明,引证殷实,结构严谨,论证

充分,研究方法得当。尽管本书的基础结构来源于她4年前的博士论文,但至今仍然是我见到的目前国内较为全面、系统论述公共产品法律调整的学术专著,它在一定程度上弥补了目前我国经济法理论在这方面研究之不足,并为丰富和完善现代经济法调整机制理论作出了一定的尝试。

将公共产品纳入经济法的研究视野具有重要的理论和现实意义。从理论上讲,首先,公共产品领域是法学研究中公法理论与私法理论的临界交汇点,对公共产品进行法学研究可以提供一种范式来促进现代法学研究超越国家与市场、公法与私法的对立以及非此即彼的二元思维模式和分析方法,这就可以使经济法在主体、权利(力)义务和责任配置等方面发生深刻的变化,由此引发传统经济法观念的更新和变革;其次,对公共产品法律调整进行研究,可以展示一种参照系,帮助我们更加准确地把握国家经济职能的范围及其与市场机制的边界,最终真正厘清国家干预经济的边界;再次,对公共产品导出机制进行全面研究,可以从宏观与微观两个层面去设计能够充分反映公平、正义和效率的公共经济法律制度,从而将公共产品供给从资金征收、开支,到生产、运营,再到消费、使用的全部经济活动过程都置于依法治理的框架下,使其成为国家公共生产、国家宏观调控与国家微观规制法律调整的重要组成部分,这对于拓展经济法理论研究具有重要意义;最后,对公共产品供给主体制度的研究,可以探索非政府力量对公共产品的供给机制,进一步把握与认识市场主体和第三部门主体在公共经济活动中的资源分配与功能再造,进而对政府的治理结构产生重大影响,促进政府职能转变,促成公民社会的生成和“多元善治”局面的形成。从现实上讲,由于我国公共产品的供给长期以来均由国家垄断,其供给的现状与公众期望相去甚远,存在着总存量严重不足、增量发展不尽合理、分配及分布不够均衡以及单一的供给体制无法满足公众日益增加的多元化需求的问题;在制度构建上,传统的以国家意志为目的“行政中心主义”的决策方式,与公共产品供给应具备的公共选择和公共约束机制极不适应,不能很好地体现民意;在市场经济体制改革进程中,政府的公共经济职能的履行要么是从过度的行政化走向过度的市场化,或者在公共收支上产生种种结构性失衡等等;这些问题的存在,不

仅加剧了公共产品供给既有矛盾的激化,而且产生了更多的新的矛盾。与私人产品领域的情况相比,公共产品领域的总量不足与分配不公的问题显得更为严重。这表明,经济增长并没有惠及所有的人,经济繁荣也并没有自动导致人们安全感的上升及其对秩序的认同。为追求效率而罔顾公平,或颠倒效率与公平的次序,这就使作为集体消费的公共领域付出了沉重的代价。可以说,目前我国公共经济、公共财政、产业政策领域中出现的某些随意性、非理性、政策化、应急性和被动性等问题都与对公共产品及其供给机制的认识不够有着较强的关联性;而长期困扰我国的预算约束软化、投资规模和需求规模膨胀、政绩工程和形象工程屡禁不止等现象也无一例外与此有关。因此,应当对以往的政府公共经济权责的设立和相关制度进行基于法学视野的反思,以回应现实社会和现实经济对公共产品立法的迫切需求。

本书在不少方面表现出作者的创新性思维:其一,本书提出,在我国现代市场经济条件下,国家应通过建立公共经济进行公共产品提供,它与国家的宏观经济调控和国家的微观经济规制一起构成国家干预市场经济的基本内容。为此,国家应建立公共生产制度,组织、引导和开展公共经济活动,并以公共财政为资金支持,履行向社会公众提供公共产品的经济职能。因此,提供公共产品应当成为国家不可推卸的一项宪法责任,与此同时,应当把依法享用公共产品上升为纳税公民应有的一项宪法权利。其二,本书将公共产品作为一种参考框架去分析国家公共经济权力行使的范围,展示了一种描述国家经济职能的独特途经,它有助于更加准确地把握国家经济职能的范围及其与市场机制的边界。其三,本书围绕公共产品的生产与提供的全过程,从公共收支与公共生产两个方面构筑了较为全面的公共产品导出机制的法律框架。其对公共产品供给资金体系的法学分析有助于从源头上构建公平合理的公共财政法律体系;通过对公共生产体制的分析,按照政府主导、模拟市场、引入竞争、合理规制的设想,构筑了相应的公共产品生产运营法律制度框架。其四,本书认为,公共产品法律调整融合了公法和私法的因素,因此,应当经过宪制、立法、行政和司法几个环节去实现公共产品法律调整效用的最大化。公共产品领

域是市场经济体制下经济法最为淋漓尽致发挥效用的一个疆域,也是解读经济法独特法律价值和功能的一个最有效的视野。因此这种研究可以解读和认知经济法的存在、发展提供一个新的视角。其五,本书对公共产品使用者的权益保护进行了法学思考,认为公共产品使用者的权益保护与私人产品的消费者权益保护既有联系又有区别,应当从法律上完善公共产品使用者权利体系和权益受损救济途径。本书就公共产品使用中较为突出的安全问题即公共产品瑕疵致害的国家赔偿责任体系提出了立法构想。这些研究有助于完善政府实施、组织或管理公共经济的职责内容和职能组成,从而有助于促使公共产品的供给朝着趋利避害的方向发展。

公共产品作为社会公共利益的载体,为社会福利的增进与改善提供了一个最基本的平台,一个和谐、可持续发展的社会,有赖于公共产品的充分、有效和公平供给。公共产品的法律调整研究是一项创新性很强的课题,其所涉及的不仅仅是一个很复杂的理论问题,同时也是一个不断变化的现实问题。由于在我国法学界对公共产品的研究起步较晚,相关的理论和制度正在探索中。因此,本书的某些观点不可避免地会有一些疏漏或者有需要进一步商榷之处。例如,本书以公共产品法律调整为研究对象,许多内容的分析都是建立在福利经济学公共产品理论基础上的,然而,由于该理论仍然是一个发展中的理论,因此它并非无懈可击;再加上公共产品的法律调整是一个难度较大的课题,尽管作者已尽力,但某些领域的探索仍略显粗放,要勾勒出一个较为系统的公共产品法律调整框架还需要作进一步的探索。从某种意义上讲,抛砖能够引玉也是一种价值,我希望这部书的出版能够引起经济法学学界的关注和争鸣,也希望雯彬博士继续沿着已有的思路,在考察我国公共产品供给的经验和教训的基础上,与时俱进地对公共产品的法律调整作出进一步的深入思考。

是为序。

李昌麒

2008年9月7日于重庆

序

前 言

一、问题的提出

长久以来,社会主义国家都把通过公共生产建立公共经济看成是一种生产方式和一种社会制度,这几乎成了人们的一种思维和政策定式。这种情况的产生有其复杂的原因。就研究领域而言,诸多传统理论曾从不同角度论述过公共生产的合理性,^①中国当初选择建立公共生产制度与这些观点与认识不无渊源。客观地说,这些理论研究层面的众说纷纭有其一定的道理,然而回顾现实经济,人们不无失望地发现,用全面或大规模的公共生产来提高经济效率、促进经济发展、增进就业、改善社会公平状况的良好愿望,经由世界各国公共生产的实践检验,证明是落空了的。中国的公共生产制度也由以往轰轰烈烈的实践转入了现阶段举步维艰的改革。因此,在现代市场经济成为主流经济制度选择的当今世界,产权自由化、生产民营化逐渐成为各国公共经济领域内摇旗呐喊声音最高的主张,尤其是在曾经以公共生产作为基本社会经济制度的国家,如中国,公共生产的私人化或民营化的呼声更是喧嚣一时。

诚然,作为资源配置最基础方式的市场经济以其充满生机的能量创造了经济发展的无数奇迹,尤其在竞争充分的私人产品领域,通过市场交

^① 例如,政治经济学认为:资本主义制度下私有制与社会化大生产的矛盾,将会导致全面的经济危机和资源浪费,因此,必须以全面的公共生产对其加以代替;传统的发展经济学认为:在后起的工业化国家,私人和市场无法实现赶超战略,因而政府必须建立起本国较完整的工业体系,以实现经济独立和经济增长;国情论认为:从就业角度来看,中国特殊的人口问题,需要政府创办企业来加以解决;公平分配论认为:采用大规模的公共生产制度更有助于实现收入分配公平。

换开展经济活动成为交易费用较低而绩效较高的最优选择。但与此同时,市场经济自身无法克服的天然局限及市场失灵的内在逻辑也逐渐被人们所认识。了解选择理论的人都知道哈丁的“公地灾难”、不知何人首先发明的“囚徒困境”以及奥尔森的“集体行动的逻辑”。这些理论模式都说明,个人的理性行动最终导致的却是集体的非理性的结果,以及特定情况下公共事物总是得不到关怀的必然的悲剧性结果。经济学界的研究以及市场经济的实践证明:越是接近公共产品的领域,市场制度适用的条件就越少,它所遭遇的障碍就越多,直到市场完全失灵。市场失灵使得这些公共领域成为市场机制这个自由斗士鞭长莫及的边疆,并由此产生了国家干预经济的客观需要,国家应当建立起公共经济制度,来弥补市场失灵带来的缺陷。可见,即使是在市场经济条件下,国家主导的公共经济仍然有其存在的必要。对此,哪怕是自由市场主义最坚决的捍卫者也不得不同意。

然而,问题的关键在于,以国家为基本主体的公共经济的范围应当限制在哪些领域才能不影响市场机制的正常运行并对其进行有效的补充?公共经济与私人(民间)经济的划分标准是什么?市场经济机制下国家干预经济的方式和手段究竟是什么?对此,传统公共生产的实践与理论更多地遵循“生产主体决定产品类型”的认识途径,只是从生产现象与建立公共经济的国家意图,如保持公有制、实现国家经济政策等,去讨论公共生产与公共经济,并没有揭示出这个问题的本质。因此,我们有必要回到公共生产的源头,对国家所生产与提供的客体这个角度进行归根溯源的探讨。通过考察传统国家与现代国家建立的公共生产方式与公共经济制度,我们发现,其覆盖范围虽各有区别和侧重,但却始终如一地包含公共交通、公共水利、基本道路、供电、供气、供水、邮政、公共基础教育、公共医疗卫生保健、公共防疫、自然灾害或突发性事件的紧急救援、环境保护、基础科学、气象预报、消防、环境卫生、城市绿化、污水、垃圾处理、城市给排水、公共电视广播以及公共的图书馆、博物馆、养老院、福利院、公园、游泳池、广场、公厕等供社会公众集体消费和使用的社会产品在内。可见,公共经济供给的不是单纯的、具有完全交换意义的私人产品,而主要是以

公共设施、公共工程及其他公共物资或公共服务为表现形式的特殊产品。与私人产品相比,这类产品在消费与供给上具有特殊性,致使单纯依靠市场来提供不能实现或实现成本过高;相反,国家通过建立公共经济制度进行供给却更具优势。经济学上将这类产品称为公共产品,并认为,在市场经济条件下,市场无法自然地实现公共产品的有效供给,公共产品存在需求与供给的矛盾。公共产品供给失灵和外部性、垄断一起,成为市场失灵的典型体现。

公共产品对一国的政治、经济和社会发展有着重大功能和不可替代的作用。首先,公共产品中的基础设施是经济发展不可缺少的基础条件。美国经济学家罗斯托将其直接定义为“社会先行资本”,是经济起飞之前必须要有的最低限度的社会基础建设;^①创立经济非均衡增长理论的主要代表人艾伯特·赫希曼认为:对基础设施和公用事业的疏忽,将构成经济进步最严重的拖累;1994年世界银行的年度发展报告也认为:“基础设施如果不是经济发展的引擎,那也是经济活动的车轮”;^②该报告同时还提出,发展中国家基础设施存量每增长1%,就会导致GDP增长1%。^③其次,绝大多数公共产品是微观经济主体活动的基础。交通、水、电、气等是企业经济活动的中间投入要素,这些公共设施或服务成本的降低都将促成企业盈利能力的增加;基础设施与公共服务等可以提高其他要素(如劳动力和其他资本)的生产力。再次,公共产品供给发展的程度直接决定着社会福利水平的高低。充足、有效的公共产品能降低低收入者的生活成本,稳定其生活质量,有助于分配公平。此外,公共产品投资与就业增长有较强的正相关关系,利于社会稳定。公共产品供给成为检验一个社会发达与文明程度的一个重要标准。

无论是崇尚经济自由主义的经济学家,还是倡导国家干预主义的经

① [美]罗斯托:《从起飞进入持续增长的经济学》,四川人民出版社1988年版,第3页、第17页。

② World Bank, *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*, p. 14, Oxford University Press, 1994.

③ World Bank, *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*, p. 14, Oxford University Press, 1994.

济学家,都已认识到公共产品对社会经济的重要性,并无一例外地将提供公共产品视做国家干预市场经济的一个重要体现。国家需要在这块市场机制无法正常运行的领域建立起合理的公共生产制度,组织、引导、开展公共经济活动,以公共财政为资金支持,履行向社会公众提供公共产品的经济职能。这才是国家公共生产行为及公共经济活动得以产生与存在的真正客观原由。

在现代市场经济国家,国家通过建立公共经济进行公共产品提供与国家的宏观经济调控、国家的微观经济规制一起,成为国家干预市场经济的基本手段和方式。但是,综观中国法学理论界,公共产品的法学研究显然存在太长时间的沉默或缺席。国家提供公共产品的价值目标是什么?权限结构如何设计?执掌公共权力的国家机器内部横向各部门和纵向各层级之间围绕提供公共产品而发生的权责关系如何配置?国家直接进行公共生产或组织开展公共生产的相关制度如何构建?参与公共经济的市场主体和其他社会组织的权利、义务是什么?作为公共产品受益主体的社会公众的权利、义务是什么?其合法权益如何得到保障?如是种种基本问题,至今我国尚未形成相对成熟的理论共识,相关法律规定更是严重匮乏。在这块最集中体现社会公共利益和国家干预之道的领域存在如此程度的空白,这不能不说是以追求公平和正义为目的的法学研究存在的一个异常现象。

对公共产品认识的发展以及公共经济制度的演进,促使世界各国开始摸索与探讨引入民间经济力量参与公共生产,以打破公共经济政府独家垄断所导致的低效与腐败,由此掀起公共经济市场化的浪潮。然而,无论是其他国家的公共生产的民营化改革,还是中国的国有企业改制以及公用事业转制,无数的事实表明,在一个缺乏法治的框架下,过分强调产权改革和运营改革的经济效率,对社会公正的关注不够,一味追求民营化的结果,必然招致种种扭曲现象,使得公共产品供给改革面临政府机会主义与市场机会主义相结合的“双重陷阱”。

解决危机的途径是在法律层面上确立公共产品供给经济活动的总体原则,以及公共产品生产、提供及使用的相关制度,尤其是公共产品法律

关系主体的权限结构。以此,促使公共经济政策的决策跳出单纯经济学维度的考量,更多地从其是否合宪、是否合乎法治原则的角度,来促成国家公共经济活动按照绝大多数人民的利益和意志协调地开展,使公共经济部门与民间经济部门围绕最大限度地增进全体公民福祉这一轴心共生、互补以及互动,从而高效、充足、公平地向全社会提供公共产品。

二、研究公共产品法律调整的理论与现实意义

由于公共产品与私人产品具有不同的属性,以政府为代表的国家提供主体与其他参与供给的主体存在性质差异与不同的行为目标,其供给机制的法律设计受不同于私人产品供给制度设计的因素的影响。尤其是公共产品的供给决策,是公民与政府多对一的关系,公民的选择意向和需求偏好不能像在私人产品领域那样通过价格机制来表达与直接显示,公民共同需要的满足和公共利益的实现直接关联在一起,从而涉及公共选择的问题,这就需要通过现代民主制度在集体行为与个体行为之间架起桥梁。可见,公共产品的供给不仅是一个复杂的动态经济活动,也是一个重大的政治活动,供给机制同时具有较强的经济性和政治性。因此,将以公共产品提供为主要目的的公共经济活动纳入法学研究视野不仅必要,而且意义深远。

从某种意义上讲,公共产品供给机制中的法律制度是国家在生产、管理与提供公共产品这种特殊经济活动方面的政治意志与公民公共选择结果相平衡并上升到法律高度的结果的体现。因此,供给机制中的法律制度安排必须充分考虑技术因素、需求判断、社会分配公平、公共生产的管理与运营成本、经济体制、经济发展阶段和社会观念等因素对于供给效率与公平的决定性影响。基于公共产品法律关系的特点,从研究国家干预之法的经济法途径对公共产品进行法学研究更具基本理念与方法论的优势。公共产品供给社会关系的法律调整和公共产品受益主体的使用权保护,能够最为集中与典型地描述和体现经济法所倡导的以“政府干预”与“干预政府”来追求社会整体经济效益最大化实现的基本理念,以及经济法独特的调整原则、手段和方法,因此,公共产品是现代经济法理论大有作为的一个研究领域。

研究公共产品法律调整的意义可以从以下两方面来理解:

(一) 理论意义

首先,公共产品领域并非仅仅是经济学自由放任主义与国家干预主义理论冲突的领域,它更是法学研究中公法理论与私法理论的临界交汇点。对公共产品进行法学研究可以提供一种范式来促进现代法学研究超越国家—市场(或公法—私法)对立对等、非此即彼的二元思维模式和分析方法。公共产品社会关系法律调整的社会本位定位,使得主张在某些环节更多地依赖市场机制实现私法自治的同时在其他方面强调公有因素实行公权力干预之间并不矛盾。问题的关键在于,什么样的法学理论和规范制度能够在这个公共利益最集中的领域实现社会正义和人类幸福?对此,公共产品领域为我们提供了一个现实的分析视野,即在社会国家化和国家社会化的大背景下,将经济法对资源配置手段的认识从过去的非此即彼的二元思维(市场调节—国家干预)转向更为科学合理的三元思维(即市场调节—社会自治—国家干预)中去。按照这个思维方式,将国家关于公共产品的经济活动纳入经济法研究视野,会使经济法的权利义务和权力责任的配置以及经济法的主体、调整对象都发生深刻的变化,这将引发传统经济法观念的更新和变革。

其次,对公共产品法律调整进行研究,可以展示一种参照系(Frame of Reference),帮助我们更加准确地把握国家经济职能的范围及其与市场机制的边界。公共产品概念是我国主流经济法理论研究国家权力介入私权利的一个重要方面。只有在深入分析和认识公共产品的性质、层次分类及其供给机制的基础上,沿着经济学“关于经济活动的内在规律”的探讨,合理建立起经济法的“经济活动的外在规则”。为此,可以公共产品为分析工具,界定公共经济与民间经济的范围以及国家和市场的边界;划分国家经济权责在横向与纵向的配置;划分公共利益格局和公共财政资源在不同领域、不同层级、不同地区之间的分配。由此,才可能真正厘清市场经济的边界,解决公共经济在特定时期内“提供什么”、“谁来提供”和“怎样提供”的问题,由此奠定国家作为公共产品基本供给主体的客观基础,只用这样,国家经济权责定位才具合理性。否则,容易导致对