



政府管制与公共政策研究系列丛书

STUDY ON IPO REGULATION
OF CHINA

中国股票发行 监管制度研究

(第二版)

辜宏强◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



政府管制与公共政策研究系列丛书

STUDY ON IPO REGULATION
OF CHINA

中国股票发行 监管制度研究

(第二版)

辜宏强◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国股票发行监管制度研究/辜宏强著. —2 版. —北京: 经济管理出版社, 2016.5
ISBN 978-7-5096-4507-9

I. ①中… II. ①辜… III. ①股票发行—金融监管—监管制度—研究—中国 IV. ①F832.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 157614 号

组稿编辑: 张 艳

责任编辑: 张 艳 丁慧敏

责任印制: 黄章平

责任校对: 新 雨

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 12.25

字 数: 213 千字

版 次: 2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-4507-9

定 价: 45.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题的缘起	1
第二节 目的和意义	6
第三节 研究思路、创新点及研究方法	8
第二章 股票发行监管制度研究的理论基础及文献回顾	11
第一节 股票发行监管理论	11
第二节 相关文献回顾	26
第三章 中国股票发行监管制度回顾	33
第一节 中国股票发行监管制度演变时代背景	33
第二节 中国股票市场发行监管制度演变历程	38
第四章 股票发行监管制度的国际比较	49
第一节 国外主要证券市场的发展和管理体制介绍	49
第二节 发达市场经济国家股票发行监管制度研究	53
第三节 新兴市场经济国家股票发行监管制度研究	59
第四节 发达国家和新兴市场经济国家股票发行监管制度简要比较	63
第五节 我国股票发行监管制度的国际比较	64
第五章 利益集团理论基础上的股票发行监管制度分析	71
第一节 利益集团理论	71

第二节	中国证券市场利益集团的形成、特点及利益冲突	74
第三节	中国股票市场发行监管制度变迁的利益集团理论分析	79
第六章	诚信理论基础上的股票发行监管制度分析	97
第一节	关于诚信的基础理论	97
第二节	什托姆普卡的信任文化社会生成模型及其实践性建议	100
第三节	中国股票发行监管制度变迁：基于什托姆普卡诚信 理论的解释	107
第四节	加强和完善股票市场诚信建设的对策	122
第七章	完善股票发行监管制度对中国资本市场发展的意义	125
第一节	资本市场之于国家意义	125
第二节	我国资本市场安全性需提高	131
第三节	优化股票发行监管制度，促进资本市场发展	134
第八章	中国股票发行监管制度优化建议	143
第一节	重塑股票发行监管理念和原则	143
第二节	优化中国股票发行监管制度的建议	152
参考文献		175

第一章 导 论

第一节 选题的缘起

一、背景

1. 中国股票市场具有鲜明的“新兴+转轨”特色

中国股票市场产生于从计划经济向市场经济转轨时期，是在计划经济的缝隙中、在政府的积极推动下迅速发展起来的，在体制上有着先天不足。多年来，中国股市承担了为国有企业筹集资金和解困服务的角色，使国有企业改革的压力得到了逐步释放，保证了改革全局的顺利推进，也有助于缓解国有银行的压力。由于股票市场扮演了为国企服务的特殊角色，所以股市一有风吹草动，政府就出来干预。股市的涨跌很大程度上都依赖于政府的政策，久而久之，中国的股市就和宏观经济脱钩，成了一个畸形的市场。

2002年6月，周小川首次提出中国股市是“新兴+转轨”的市场。新兴市场的股市有很多共性如投机性偏高、阶段性波动较大、各类违法违规案件相对较多。转轨经济中也有很多的共性，例如行政干预比较多，国有成分占的比重较大，法律、会计和投资者成熟程度等方面尤其薄弱，转轨中还会形成一些历史遗留问题。

2. 对股票市场的工具化态度打击了投资者信心

我国改革开放后的股票市场并不是在市场化的背景下自然产生的，而是作为具有资本主义特色的事物引进的，是在充满争议和怀疑中产生发展的。“政策市”、“资金市”是我国股票市场具有的两个显著特征，股票市场在很长时间内并不被管理层重视，而只是作为一个为政府政策服务的工具。例如20世纪90年代末期曾有的口号是“股市为国企解困服务”，并在实际中具体实施，比如国企上市一路绿

灯，甚至亏损的国企稍做包装也能上市。

一个国家的股票市场要健康发展，至少需要充沛的资金和大量资质良好并有信誉的上市公司。政府对股票市场采取工具化态度，破坏了股票市场的公平与效率，打击了投资者信心，影响了股票市场发挥社会资源配置的功能。

3. 过度管制制约了股票发行市场的健康发展

我国股票发行监管制度具有“新兴+转轨”的特殊背景，这是造成我国股票发行监管制度现状的一个决定性因素，也是造成发行监管市场制度性与结构性缺陷的根源之一。

股票发行监管制度是股票市场的一个重要内容，我国股票发行监管实行过的审批制和额度制都是建立在以政府干预为特点的集中型管理体制上的，我国的股票发行监管制度具有浓厚的计划色彩。在中国的发行监管制度中，一个重要的特点是行政干预。政府对股票发行决定权的垄断构成我国股票发行监管制度的基本内容。近年来，虽然经历了从审批到审核，再到核准的制度改革，但是政府对申请发行股票的企业实质性审查和最终决定权没有变化，只是发行程序的调整而已。我国的股票发行监管制度不仅体现了政府对企业的实质性要求，也体现了政府严格控制股票发行市场，任何政策意图都可以通过行政手段强加到证券市场中。

这种计划色彩浓厚的股票发行监管制度在我国有其一定的合理性。首先，额度计划分配使证券市场规模迅速扩大至全国。其次，我国证券市场诞生不久，还不成熟、不完善，对企业进行严格审查有利于保护投资运行时的利益，维护证券市场健康发展。随着证券市场规模的不断扩大，政府对发行市场实行严格管制造成的弊端就逐步暴露出来，过度管制制约了股票发行市场的发展，也产生了严重的腐败。

4. 不完善的股票发行市场造就了很多劣质上市公司

在一个功能扭曲的市场环境下产生和成长起来的上市公司也必然存在着先天不足和后天缺陷。上市公司的先天不足主要表现在两个方面：一是股权结构的缺陷。由于强调为国有企业筹资服务，局限于对国企改革、国有经济和国有资产的片面认识，形成了国有股“一股独大”的绝对控股地位和国有股、法人股不能转让和流通等制度，给后来上市公司的治理结构和股市的发展带来许多负面影响。二是企业弄虚作假，包装上市。企业上市和增发新股要靠政府的额度管理和行政审批，上市被看成是从政府手中获取的资源，其关键不是依靠企业真正实现转制

和拥有优良资产，而是靠获得政府同意。这就导致了上市公司存在着较为普遍的包装上市、打包上市和突击改制等现象，政府也存在很大的寻租空间。这些企业虽然上市了，但仍然沿袭原来国有企业的经营机制和管理方式，企业的治理结构、激励和约束机制并没有建立起来，盈利能力也很弱。2001年4月实行的通道制下的核准制及2004年实行的保荐制下的核准制代替了原来的股票发行指标制和审批制，这虽然是发行监管制度建设上的一个进步，但并没有从根本上改变政府严格控制股票发行市场的局面。

二、问题的提出

1. 缺乏信用文化是股票发行市场存在严重问题的一个重要原因

股票市场归根结底是一种信用关系，^①但是股票这种信用关系所要求的一个社会的道德基础条件却比一般信用关系强得多。韦伯（Max Weber）指出建立在现代信息技术基础上的股票市场可以被理解为一种（大众参与的）过程，这里的大众超越了私人联系所能维系的群体的规模，金融也超脱了一般信用的层面。传统社会里相当常见的借据，只要求借贷方对出据方的信任关系，这种关系可以而且经常仅仅依托于私人联系（血缘、地缘、业缘），而在大众参与的金融过程中，出具这张借据的个人的信誉，对多次转让以后的债权人而言几乎没有什么意义，没有谁会因为不认识一家企业的老板而拒绝购买普遍被看好的该企业的股票。金融过程所依赖的，不再是几乎每一个能够生存下来的社会的道德传统中都具备的人与人之间的私人信任关系，而是必须依赖于非个人（Super-individual）的、超越私人联系的，被哈耶克（F. A. Hayek）称作抽象规则（Abstract Rules）的那种制度。这种制度在韦伯那里被称作资本主义的支撑体系（Supportive System），包括独立的审计和会计系统、独立的司法与法庭抗辩系统，以及使自由契约制度（Free Contracting）得以有效的其他种种制度。

社会主义市场经济既是一个交换经济，也是一个信用经济。中共十六届三中全会明确提出了“要增强全社会的信用意识，形成以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度”，这是我国信用建设的指导方向。

^① 托宾（James Tobin，诺贝尔经济学奖获得者）在为《新帕尔格雷夫经济学大词典》撰写的“金融”词条里说：一张借据，仅当它进入流通领域时，即被债权人拿来当做信用转让给第三方时，才具有金融的意义。

中国素来以礼仪之邦著称于世，诚实守信是中国传统道德建设再三强调的重要方面。但 20 世纪 80 年代以来，由于个人、企业甚至政府失信造成的社会信任度下降问题凸显，成为社会各界关注的热点。失信行为已经侵入到社会生活的各个领域，有继续蔓延加重的趋势。1990 年由英格莱哈特（Ronald Inglehart）主持的“世界价值研究计划”将中国包括在调查对象中，在被调查的 41 个国家中，中国的社会信任度高达 60%，仅次于瑞典、挪威、芬兰，排列第四位；1996 年新一轮世界价值调查涵盖 47 个国家和地区，中国又在其中，结果有 50% 的中国人认为大多数人值得信任；1998 年，美国、中国香港、中国内地学者在中国内地四个城市（上海、天津、武汉、深圳）所作的调查显示，平均只有 30% 的人认为社会上大多数人值得信任，其中深圳的社会信任度仅为 16.8%。

在我国，失信行为情况严重、涉及领域广泛、失信人数众多，说明失信已经成为一种社会公害。从社会学观点来说，这种超出个人的特殊生活环境，与人类社会生活、制度或历史有关的威胁社会多数成员价值观、利益和生存条件的公共问题，是一种社会问题，它的根源在社会而非个人。诚信问题也是如此。对于任何失信行为，失信者都难辞其咎，他们利欲熏心，不讲道德，败坏了社会诚信环境，对他人及社会造成极大危害，理应受到舆论的谴责和法律的制裁。

在我国股票发行的早期阶段，一台新中国成立前的只能称作废铜烂铁的设备竟被评估为好几千万元并成为某个即将倒闭企业的上市资产中的重要部分，其行为之恶劣，难以想象。在特定背景下，中国股票发行市场在一些特定利益集团的左右下，曾被视作对贫困地区、相关部门发放福利的工具，全国妇联、台联这些没有任何企业资源的部门也都能分配到上市指标，当然，这些部门只需也只能将这些指标转手卖给想上市的企业，就可获得不菲的收益。^① 股市曾被视作国企解困的提款机、相关利益集团寻租的主战场。

^① 比如严重虚假上市被公开处罚的蓝田股份原是一家小校办企业，买了农业部的上市指标上市；另一个被公开处罚的江苏综艺股份有限公司是一家江苏的私人企业买了农业部的上市指标上市的；原江苏鼎球实业股份有限公司（现江苏澄星股份有限公司）也是一家民营企业买了原劳动部的上市指标后上市的，后买指标之事案发，监管部门进行了内部处理，未公开。

2. 转型期利益集团的特别提出^①

很多国家或民族在发生重大历史变革进程中，都不可避免地受到不同利益集团的影响。重大社会变革的背后，实质上是不同利益集团之间为维护自身利益而以不同方式进行的激烈争斗。对于中国 20 多年来的由中国共产党自觉自主进行的、以经济改革为主导的整个社会大变革，则是人类社会演进史中一段非常特殊的历程，特殊就特殊在这这是既得利益集团发动的旨在从根本上保护自己而又不得不针对自己进行的改革，这一漫长的改革虽然非常艰难、痛苦，却又成就“非凡”。^②

我国股票市场是在“新兴+转轨”的背景下发展起来的。原来计划经济下，所有的资产都属于国家，利益主体只有一个，国有资产虽然在法律上属于全民所有，但事实上一般国民基本上无法分享这些资产，而且由于他们比较松散，难以形成有效的利益集团（群体）。

改革开放后，随着多种所有制的出现，出现了不同的利益主体（集团）。经过多年的发展，虽然我国经济总量发展很快，国家实力大增，但极不和谐的是社会贫富分化越来越严重。从长远来看，只有不同利益集团能够公平地表达利益诉求，保护自身合法权益，一起和谐发展，改革才能更深入、更健康地进行，因为这有利于解决改革中最大的一个难题，即贫富差距问题。贫富差距扩大到一定程度，将影响、制约甚至断送改革，这一点早已被古今中外的历史所证明。

在我国，实际的各种民意调查都表明，目前收入分配上的极度不公正所造成的社会心理失衡可能引发社会冲突、甚至是暴力冲突。在其他实行市场化改革的原社会主义国家里，分配不公的情况都没有像在中国这样恶化得如此之快。世界银行的一个研究表明，^③ 中国改革开放以来造成的贫富鸿沟是十分惊人的，社会的整体不平等是所有报告国家中恶化最快的，该国际组织警告中国政府，在下一步政策措施中必须充分注意到由此可能造成的后果。

^① 有关利益集团的描述与定义见本书第五章。在 2006 年的“中国经济 50 人论坛年会”上，中国人民银行副行长吴晓灵提出：“在新的阶段当中，要想更好地推进改革，必须承认不同的利益阶层和利益集团的存在，协调利益关系，用完善法律法规体系的过程来推进改革。”她表示要通过法律手段界定利益边界，允许不同的利益群体组织起来，相互帮助自我约束，并通过法律的渠道表达自身的利益诉求。这是高层政府官员在公开场合罕见地表达了对利益集团的看法。

^② 中国香港环球经济电讯社（GEDA）财经分析师对中国人民大学行政管理学系主任毛寿龙教授进行的访谈内容。

^③ 皖河：《利益集团、改革路径与政治合法性危机》，《当代中国研究》2001 年冬季号。

我国股票市场是我国社会分配不公的一个具体表现，一些强势利益集团利用手中的权力通过虚假上市或违规操纵就轻易地从市场上掠夺了巨额的财富，中小投资者辛辛苦苦赚来的血汗钱轻易地就在股市上蒸发了。中国股票市场发展过程中，尽管由于国家信誉的存在，没有出现某些转轨经济国家的证券市场几近崩溃的局面。但同样存在信息不透明、缺乏对中小股东的保护、上市公司不断更改募集资金的用途、不按规定披露信息等情况，严重损害了中小投资者的利益。

股票发行是股份公司在中介机构的参与帮助下进行的筹资活动。就股票发行市场而言，企业在上市过程中，产生了很多与上市企业相关的利益集团，包括监管部门、中介机构、投资者等。在构建和谐社会的背景下，我们应把建立和谐的股票发行市场作为股票发行市场监管的首要目标。实际上，只有建成“公开、公平、公正”的发行市场环境、约束强势利益集团、保护中小投资者，才能保证股票市场的公平与效率，才能使股票发行市场对经济的快速发展和优化资源配置起到促进作用。

第二节 目的和意义

一、目的

股票发行监管制度^①是与股份制相匹配的一种制度安排，是证券市场制度建设中最为基础性的工作，也是保持整个证券市场运行秩序和效率的最关键环节。证券资产的虚拟特性以及投资活动和资产经营活动的分离，决定了证券投资是一项高风险活动。因此，股票发行监管的目标就在于使投资者的投资活动和筹资者的筹资活动公平、公正、高效、顺畅地进行。

我国证券市场经过多年的发展，取得了举世瞩目的成就，但也是最为广大投资者和舆论责难的一个市场。作为一个以信用为基础的股票市场的信誉可以说是

^① 新中国成立前，我国也曾有过股票市场，所以严格讲，讨论中国股票发行制度，应该将新中国成立前的证券市场也包括在内。但由于新中国成立前的股票市场离现在年代久远，且没有什么关联性，所以本书只讨论改革开放后的中国股票发行监管制度。

荡然无存，被吴敬琏称为连赌场都不如。^①这不仅失去了广大中小投资者对股票市场的信心，也导致了广大民众对监管部门的不信任。

诚然，造成我国股票市场现在被严重边缘化的原因有很多，比如监管不力、股权分置、市场操纵严重、公司治理水平不高、信息披露不够、投资者素质不高。但最根源的问题首先是市场参与者的诚信普遍不足，特别是监管者的诚信不足。我们知道，股票市场实际上是一种信用市场，如果市场没有信用了，那是无论如何也没有办法持久发展的。其次是股票发行市场上强势利益集团肆无忌惮地作假、操纵与违法违规，严重损害了中小投资者的利益，也最终贻害了股票市场的健康发展。

本书试图从我国经济转轨期不可避免出现的不同利益集团及作为股票市场基石的信用两个特定角度对中国股票发行监管制度进行分析，并提出中国股票发行监管制度的优化建议。

二、意义

首先，证券市场处于国民经济的核心。证券业涉及面非常之广，单从主体上来看，上市公司、中介机构、广大投资者以及监管机构，涉及社会方方面面。其次，证券活动已受到全社会的普遍关注。无论是电视、广播、报纸，还是网络，证券始终是中心内容、焦点问题。可见，证券已经深入我们生活的每个角落。再次，证券市场风险一旦爆发，必然造成社会经济巨大的震荡，从而引发国家的经济危机甚至政治危机。最后，在融通长期资金的资本市场上，股票发行是资金需求方步入该领域的第一个步骤。因此，对股票发行行为和发行市场的监管直接关系到融资的效果乃至整体资源配置的效率，并由此成为证券监管的首要内容之一。股票发行是股票市场的起点，对股票发行进行科学的监管，有利于证券市场的可持续发展。

从国外看，由于各国政治、经济体制、文化背景和市场成熟程度不同，在股票发行监管方面各具特色。从国内看，我国股票发行监管工作经历了多年的发展，积累了一定的经验，并初步形成了一套有中国特色的发行监管制度体系和规则。一方面，我国股票发行监管制度是在体制转轨过程中形成的，带有较强的计划经

^① 2001年1月，当股指从1000点走到2000点时，在一次接受中央电视台的采访时，吴敬琏以“中国股市连一个规范的赌场都不如”、“全民炒股不是正常的现象”、“中国股市市盈率过高”等言论语惊四座，引发了一场股市大辩论。

济特征；另一方面，我国股票市场是新兴市场，历史较短，监管制度建设具有探索性，许多监管手段、措施和内容具有过渡性。因而随着实践的发展，股票发行监管制度需要不断调整和完善。

近年来，许多上市公司上市后不久，业绩就大幅度下降甚至亏损，个别上市公司在上市过程中上演一幕幕惊天骗局，尤其是大股东利用关联交易操纵公司利润，盘活不良资产，甚至掏空上市公司等肆无忌惮地损害小股东利益的行为普遍化现象，不仅严重打击了投资者信心，而且已经危及了整个证券市场的可持续发展。此种现象表明，我国股票发行监管制度中所内含的“实质性管理”并没有实现制度设计者的初衷，股票发行监管制度还存在着较大缺陷。加入世界贸易组织（WTO）后，市场经济规则开始全面主导我国经济生活，整个社会经济生活的民主化和分权化进程加快。我国股票发行过程中的“实质性管理”原则和过多的政府干预，也将因与市场经济体系的总体目标不一致而不得不做出相应的调整，原来的监管手段和方式需要做出重大改变。如何适应这种要求，按照市场化原则重构和完善我国股票发行监管制度体系框架和细则，探索新的有效监管方式和手段，是我国股票发行监管工作面临的迫切任务。

以斯蒂格利茨（J. Stiglitz）、伯克曼（P. Beckerman）等人为代表的金融深化理论学派认为：市场并不必然在充分的就业水平下自发均衡；强调有效需求和政府的作用；对于新兴市场的监管，第三世界的政府不可避免地要比发达国家的政府承担更大的责任。但是，新兴市场的证券监管不但成本高昂，成效不明显，甚至产生反效果，而且还严重阻碍了市场本身的自发演进，使该国的经济在金融上受到抑制。也就是说，证券监管也会失败。^①

基于中国独特的制度环境和制度变革的大背景，深入系统地探讨股票发行监管制度有极其现实的意义。

第三节 研究思路、创新点及研究方法

一、研究思路

本书遵照问题提出、理论构建、理论实证、理论应用的逻辑展开，具体的研

^① 陈岱松：《论对证券市场的适度监管》，《证券法律评论》2003年卷。

究思路如图 1-1 所示。

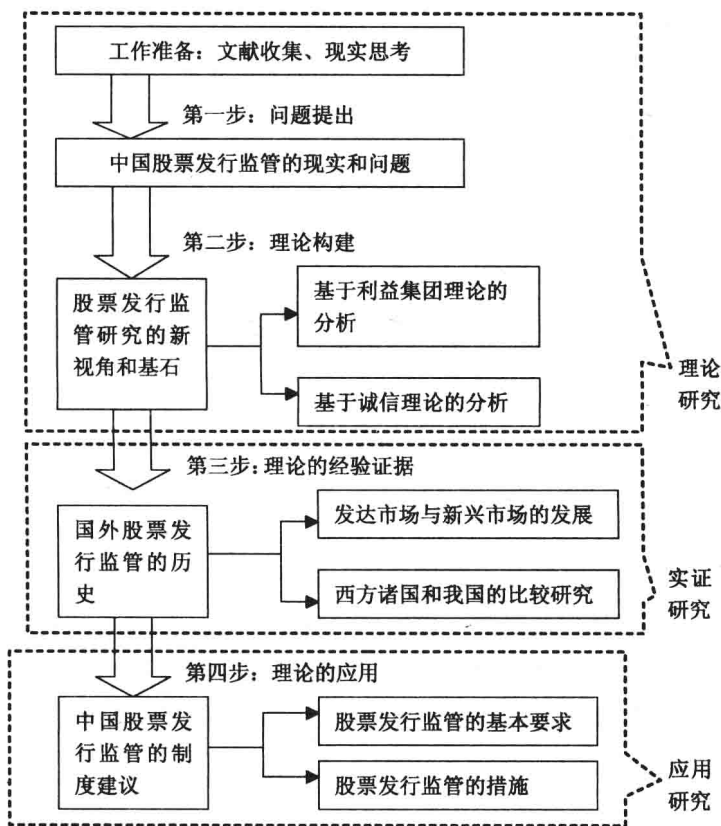


图 1-1 研究思路

二、创新点

1. 为对中国股票发行监管制度进行分析提供了一个新的理论视角：利益集团理论

本书用利益集团理论，尤其是基于不同利益集团的行为互动对转轨和新兴市场经济背景下的中国股票发行监管制度进行了分析。利益集团理论，本来不是一个新提法，但是，真正把利益集团理论作为一个新的分析视角，并在多方博弈的基础上对我国股票发行监管问题进行分析，这还是第一次。

2. 为对中国股票发行监管制度进行分析提供了一个新的理论基石：诚信理论

本书从构成资本市场基石的信用角度对中国股票发行监管制度进行分析。具

体而言，是用什托姆普卡的“信任文化社会生成模型”对我国股票发行监管制度变迁进行了系统考察，并从重建社会信任关系的高度对股票发行监管制度的理念重新定位。

3. 基于诚信与利益集团的理论框架，为中国股票发行监管制度的优化提供了一套有建设意义的方案

本书未拘泥于股票发行监管的具体技术细节，而是在诚信和利益集团两个特定并具有特别现实意义角度分析的基础上，站在完善发行监管制度、提高股票市场的公平与效率、促进资本市场发展以至提高国家竞争力的高度对我国股票发行监管制度的优化提出建议，从而为我国的政府决策和市场主体的决策提供参考依据。

三、研究方法

1. 理论分析和实证研究相结合

股票发行监管制度研究是一项理论性、实践性和操作性都非常强的工作。因此，在本书的研究和写作过程中，采用理论分析和实证研究相结合的方法，力求在理论指导下，全面分析和总结国内外的实践经验和教训，立足实践发展需要，确立股票发行监管制度建设的指导思想和原则，完善制度体系和细则。

2. 比较分析法

我国证券市场是个新兴市场，市场发育水平和成熟程度有限。在发达国家和其他一些新兴市场经济国家，因为市场较为成熟，发行监管制度建设比较完备，经验也很丰富。因此，本书将利用比较分析方法，分析发达国家股票发行监管制度，并与我国股票发行监管制度相比较，借鉴发达国家的成熟经验和做法，建立适合我国证券市场发展的需要，又具有一定的前瞻性的股票发行监管制度体系。

第二章 股票发行监管制度研究的 理论基础及文献回顾

第一节 股票发行监管理论

证券监管是指以矫正和改善证券市场内在的问题（广义的市场失灵）为目的，政府和监管部门通过法律、经济、行政等手段对参与证券市场各类活动的各类主体行为进行的干预、管制和引导。证券监管制度是指政府（证券监管机构）实施于证券市场各个方面的各种监管法律、法规、制度、政策、规定、做法等。

证券监管的目标：一是克服各种证券市场的缺陷（证券市场失灵），保护市场参与者的合法利益（尤其是投资者利益），维护证券市场公平，透明和效率，促进证券市场机制的运行和证券市场功能的发挥，这是证券监管的现实目标；二是保证证券市场的稳定、健全和高效率，促进整个国民经济的稳定和发展，这是证券监管的最终目标。

一、监管的理论分析

1. 监管的经济学、法学含义和特征

经济学上的监管，是指依据一定的规则对构成特定社会的个人和构成特定经济的经济主体的活动进行限制的行为。进行监管的主体主要有私人和社会公共机构两种形式，而经济学上主要指后者。日本的植草益教授把“公共监管”界定为微观领域的广义的公共监管，即社会公共机构依照一定的规则对企业活动进行限制的行为。它包括“间接规制”和“直接规制”。前者是为了防止不公正的竞争而制定的针对垄断行为、不公正竞争和不公正交易等行为的监管；后者可以视为“狭义的公共监管”，是针对一些具有自然垄断性质或者存在信息偏在的产业，对其“进入”、“退出”、“价格”、“投资”等进行的各种规制或者外部性和有害物品

等做的监管。^①

监管主要指政府在微观层面对经济的干预，为防止有损“公共利益”的私人决策而通过公开方式以控制厂商的价格、销售和生产决定的行为，分为“经济的”（如反托拉斯，对某些部门的价格监管）和“社会的”（如环境保护）两类。

从法学上看，广义上讲，监管是指国家机关、各个政党、社会团体、公民对于法律运行和操作过程，包括法律制定和实施活动的程序和结果是否合法实施评价和督导；狭义上讲，专指有关国家机关依照法定职权和法定程序，对立法、执法活动的合法性进行监察和督促。

从法律上看，监管的主要特征如下：

（1）法律监管具有法定性。首先，法律监管是一种法律权力，这种权力来源于它本身的合法性；其次，法律监管的分配、运行和操作，都应该有法律的统一规范和引导，包括行使监管权的主体必须有合法的资格，监管的方式和次序必须合法，行使监管权的条件必须合法。

（2）法律监管权与法律权力具有对应性和统一性。法律每创造出一种权力形态，就应该同时产生出相应的监管权的形态。法律监管权运用的最大阻力，一般来自于特权现象。为了保障法律监管权的有效实施，特别有必要建立一套完整的、独立的、自成体系的法律监管体系。

（3）国家法律监管是一项特定的国家权力，具有国家权威性。法律监管是一种权力的行使，目的是为了维护国家法制的统一和尊严，保障国家权力运行的合法性。而国家法律监管只有拥有适用法律的权力的机关和个人才能行使。

2. 为什么需要监管

一个很自然的问题是，为什么我们需要监管？按照竞争均衡的逻辑，完全竞争下的市场配置总是有效率的，从而不需要政府干预。但是，在很多时候，由于市场并不是完全竞争的，或者说存在非对称信息，市场的均衡并不会达到有效配置。在这种情况下，管制就是政府对市场失灵的一种特殊回应。

（1）市场的效率：①判断市场效率的标准。一般的理解，有效率的经济体制是指一个以最小的成本生产出人们所需要产品的经济。经济体系的存在目的就是满足人们的欲望和需求，并且，如果人们的欲望和需求可以用更低成本方式满足，那么经济体系就会选择这种方式。严格地说，市场机制的效率可以用帕

^① 植草益：《微观规制经济学》，中国发展出版社，1992年。