

第 1 章 导 论

1.1 问题的提出和研究思路

信息披露¹制度是各主要证券市场监管制度的核心内容，而会计信息²披露又是信息披露制度的核心。根据阿克洛夫^①（1970）的柠檬理论，证券市场上信息不对称的危害是严重的，它会导致混同均衡使得证券市场资源配置无效，证券市场变窄甚至关闭。如果说会计信息披露的目的就是试图以最低的成本缓解证券市场信息不对称问题，那么会计信息的信息含量³如何？会计信息与其他渠道信息相比是否更具成本效益方面的优势？会计信息披露能在多大程度上解决证券市场上的信息不对称问题？强制性会计信息披露管制有无必要？

20 世纪 60 年代早期的会计文献中蕴含着一个共同的假设：上市公司财务报告是获取上市公司信息的唯一来源，即会计信息供给垄断论。在这个假设前提下，会计信息沦为操纵上市公司市场价值的工具，而且由于多重计量方法并用使得会计盈余显得毫无意义，诸多会计学者就为了得到“真实收益”而“应该”采用

^① Akerlof, G.A., 1970, "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", Quarterly Journal of Economics (August 1970), pp.84: 488 - 500.

何种会计方法、何种会计程序争论不休。20 世纪 60 年代末期出现的有效市场假说⁴为会计信息供给做出了全新的诠释。首先，会计信息供给垄断论并不成立，在有效市场中，价格综合了所有相关的信息，会计信息仅仅是所有相关信息当中的一部分，会计信息正在与其他信息渠道的信息甚至是市场价格本身展开一场竞争，市场并不会总是受到会计信息的蒙蔽的；其次，有效市场理论认为，价格所包含的信息含量的高低决定了市场的有效程度，据此考察，会计信息还是具有一定的信息含量的。根据有效市场理论，会计信息公开后就不能赚取非正常报酬，否则会计信息就是不相关的，实证研究以此为理论依据建立数学模型来考察会计信息的相关性，并由此导出了决策有用性的信息观和决策有用性的计量观。决策有用性的信息观以资本市场有效为前提，把决策有用性等同于信息含量，通过股价对会计信息的反应程度来考察会计信息的决策有用性，认为会计人员可以根据市场价格对会计信息的反应来不断优化财务报告信息供给，并以此作为制订财务会计准则的指导思想；到 20 世纪 80 年代末 90 年代初，计量观替代信息观成为证券市场会计研究的主流，因为人们发现股票价格不仅反映了相关的信息而且还反映了噪音交易信息，证券市场本身并不总是那么有效，又怎么可能根据证券市场的价格对会计信息的反应来增加会计信息的决策有效性呢？因而计量观强调会计信息的根本作用是决定公司的价值，奥尔森⁵的净盈余理论为计量观提供了理论支持，之后的种种研究促使公认会计准则扩展了计量观，促进了更多公允价值在财务报告中的应用。公开披露的会计信息其信息含量的共同认知程度如何？会计信息能否完全取代其他渠道信息真实地反映企业价值？信息观与计量观的分歧实质上在于到底应该是价格决定信息还是信息决定价格。会计信息在一定程度上反映了企业的价值，但是企业的价格又受到多种

因素作用并不总是等于企业价值，在这里存在一个赫尔维格^①提出的“精神分裂”现象（具体表述如图 1-1），即投资者既是市场价格的影响者也是市场价格的接受者，具体地可以描述为：个体投资者存在一个先验信念⁶，在接受信息之后利用“贝叶斯法则”修正后形成后验信念，后验信念结合个体投资者的风险偏好形成期望效用函数，个体投资者的投资决策取决于个体条件约束下的期望效用函数最大化，在众多个体投资者的投资决策相互作用下，证券市场出现供需均衡并表现于均衡价格，市场均衡价格作为一种信息源又作用于各个投资者的先验信念上，如此循环，价格决定信息还是信息决定价格似乎陷入了一种“先有鸡还是先有蛋”的循环论证之中。

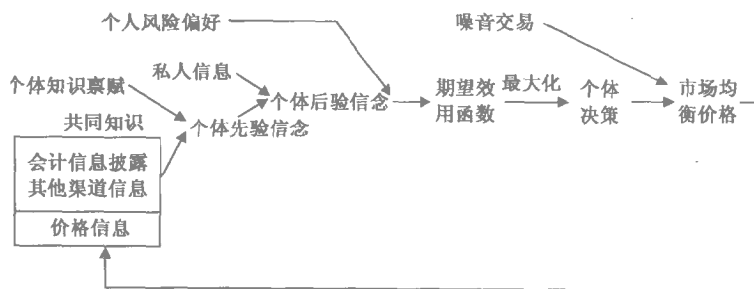


图 1-1 知识、信念、偏好、信息与
市场均衡价格逻辑关系图

“共同知识⁷”概念的引入有助于我们更深入地理解信息与价格形成的关系。“交易的发生是由于交易者在禀赋、风险偏好和

^① Hellwig, M.R. (1980), “On the Aggregation of Information in Competitive Markets”, *Journal of Economic Theory*, 22, pp.477 - 498.

信念上存在差异”^①，均衡价格是各种渠道的信息（会计信息是信息渠道之一）、风险偏好等各种因素综合作用下形成的动态均衡，均衡价格反映的是对“共同知识”的认同程度。“共同知识”包括公开的信息（会计信息披露）、价格信息及其他渠道信息，一般情况下“共同知识”发挥作用表现在两个方面：其一，一部分拥有私有信息的人（套利者）愿意出售证券以补偿所花费的信息搜寻成本并实现套利，通过价格机制将私有信息从信息拥有者传递给无信息者；其二，通过公开信息（即会计信息披露）与价格信息及其他渠道信息的相互检验和确认，不断地有一部分人出于对“共同知识”的认同而购买证券，“共同知识”的确认层次不断增高，成为市场中普遍认同的知识后，均衡价格形成。均衡价格形成期间，公开信息与“共同知识”之间一定存在着一个合理的信息差，否则信息流不可能流动交易也不可能达成，而会计信息披露正是检验这个信息差大小和合理程度的重要依据之一。会计信息披露来自专业制作同时又经过了审计，本身就具有较高的“共同知识”性，在一定程度上它有助于防止因个体偏好和个体禀赋差异等其他因素所导致的严重价格背离。因此本文认为会计信息披露的目的就是要充分利用其“共同知识”性，使之成为先验信念形成的重要基础，并且成为检验价格信息及其他渠道信息的重要依据，而强制性会计信息披露管制比市场机制中产生的自律性会计信息披露管制更有助于提高这种共同认知的程度。

^① S.Grosman, “Essays on Rational Expectations” unpublished doctoral Sissertation, Univ.Chicago 1975.

“The Existence of Futures Markets, Noisy Rational Expectations and Informational Externalities,” Rev.Econ.Stud., Oct.1997, 64, 431-449.

“Further Results on the Informational Efficiency of Competitive Stock Markets,” J.Econ.Theory, June 1978, 18, 81-101.

虽然理论上可以认为，证券市场中的信号传递机制（自律性披露）有利于将业绩优良的公司与其他公司区分开来，不向市场传递信号的公司被认为是隐瞒了不好的消息从而会导致该公司市场价值下降，因而各类公司都有动力主动向市场传递信号，但是这个信号的“共同知识”性有限，它既包括了投资者需要的信息，也可能包括了管理当局主观判断偏差或是主观故意行为所造成的一些噪声，虽然经过审计其客观性有所提高，但如果没有强制性会计信息披露管制的统一刚性约束，一般投资者还是不能完全看穿财务报告，难以进行投资决策比较，影响了资本市场资源配置的有效性。不仅如此，信号传递机制是忽略契约成本的，如果追究因虚假信号造成损害的法律成本远远高于使用信号的收益，那么这个信号传递机制是失灵的，而且没有充分披露原则的刚性约束，选择性信号传递加剧了投资者之间的信息不对称，损害了公平竞争的基础，而这也是造成市场萎缩和无效率的重要因素之一。随着企业规模不断扩大，企业利益相关者⁸增多，股权流动性增加，私人契约的交易成本将不断上升，因而利用私人契约来约束会计信息披露变得越来越不可能，为了节约交易成本，资本市场中的交易者在客观上产生了对“公共契约”——强制性会计信息披露管制的需求。如果强制性会计信息披露管制下的会计信息披露遵循的是充分程序下（due process）的会计规范，是公众意愿的共同认知与表达，而且由于强制性会计信息披露管制的约束力远远强于自发性的会计信息披露下的一般约束力，那么强制性会计信息披露管制下的会计信息披露其共同认知程度更高，更具有“共同知识”的特点。强制性会计信息披露的优势不仅仅表现为它遵从的是经过长期发展而形成的、被广泛认可的会计理论体系，而且它在一定程度上避免了各个信息使用者重复搜集、重复鉴证会计信息，避免了私人信息搜集者由于自身知识结

构局限或是企业家的管理行为难以观察等因素所导致的信息搜集处理偏差或是遗漏，而且强制性会计信息披露管制使得公开披露的会计信息在使用者之间的分布是等量的、同时到达的、非选择性的，所以说，在资本市场不完善、不完全的前提下，适度的强制性会计信息披露管制应当是更有利于降低资本市场交易成本、降低资本市场交易风险、促进资本市场更趋理性的交易。

然而强制性会计信息披露管制是一种公共物品，根据阿罗的不可能理论（Impossibility Theory），在竞争市场中价格机制作用下，市场可以通过供需均衡点去发现集体社会偏好，实现社会资源有效配置，然而一旦价格机制失灵或被废除，市场就无法确定集体社会偏好，因而管制作为一种公共物品，不同的利益集团对强制性会计信息披露管制制度的影响能力不一样，对管制制度评价也不一样，确认强制性会计信息披露管制是否有效、是否适度的确是一个难题，是管制过度了应该放松管制？还是管制不足应该加强管制？管制的需求供给是否均衡？与强制性会计信息披露管制相竞争的理论^①认为，管制哲学已经过时了，随着资本市场不断发展，其效率也在不断提高，大量的专业人士包括套利者、组合证券的投资分析师以及银行所雇用的行业专家等通过搜寻存在价格差异的市场大量交易，保证了股票价格能反映发行公司的基本价值，而且利用各种衍生金融工具可以使投资者们更有效地避险，因而会计信息披露管制是不必要的。然而安然、世通事件的发生使我们警醒，轻言资本市场效率提高为时过早，衍生金融工具的利用有时反而放大了市场风险，美国在安然事件之后对于

杰拉萨·梅斯，SEC恐龙扩大地盘，Reprinted by permission of The Wall Street Journal 1993 Dow Jones & Company, Inc. All Rights Reserved Worldwide，转引自 William R.Scott, Financial Accounting Theory, Copyright 1999 by Prentice-Hall Inc.

强制性会计信息披露管制实质上是加强了。通过以上分析我们可以看到，问题的焦点在于各种形式的管制供给不仅与市场在货币资源配置中的功能地位密切相关，而且还与市场配置货币资源的有效程度的密切相关。

各个国家的政治经济体制、经济结构、文化传统和法律环境不一样，会计信息披露管制的制度安排也不一样，而且不同国家的管制模式表现出对不同资本市场特征的适应性。为了更好地分析管制激励与管制的效率效果，本文按照管制的实施主体将会计信息披露管制划分为三个层次：即司法管制、公共管制（又称政府管制）、自律性管制。其中，自律性管制作为非正式制度安排，由企业自己或是行业自律性组织实施；强制性会计信息披露管制作为正式的制度安排，分别由司法机构和政府行政机构来实施，司法机构实施司法管制，政府机构实施公共管制。正式的制度安排具有强制性和权威性，而非正式制度是正式制度实施的基础，正式制度和非正式制度之间存在相互联系和潜在的替代性。各国会计信息披露的非正式制度基础不同，因而各国的正式制度安排也不一样，会计信息披露管制的模式各具特色：有立法型公共管制导向的会计信息披露管制模式，如美国有专门的公共管制机构SEC对会计信息披露实施公共管制，它隶属于国会独立于政府；也有行政型公共管制导向的会计信息披露管制模式，如日本、韩国，其公共管制机构隶属政府行政机构；也有司法管制导向的会计信息披露管制模式，如德国；也有自律管制导向的会计信息披露管制模式，如英国就没有专门的公共管制机构存在，总体而言英国的会计信息披露管制主要还是由会计团体的行业自律和证券交易所协会来执行的。那么为什么绝大部分国家都采用了不同形式的强制性会计信息披露管制？强制性会计信息披露管制与披露的均衡点在那里？针对不同的市场经济环境，何种管制模式更为

有效？管制理论的运用对于中国的证券市场的管制实践有何启示？应当加强管制还是放松管制？发展中的中国证券市场对会计信息披露管制的目标、重点应该在那里？这些问题，作者认为都是当前中国证券市场监管当中亟待解决的极具理论意义与实践意义的问题，本文选题也正是基于这种理论与现实的需要，试图从管制与市场的角度来研究会计信息披露立法型公共管制模式、行政型公共管制模式、行业自律管制模式与市场功能效率的关系，揭示披露与管制的均衡，以及司法管制、公共管制、自律性管制这三种管制模式的均衡，并通过分析具有典型特征市场的成长变迁与各种相应的管制模式形成的历史过程，比较一些国家所采用的代表性的管制模式，结合分析我国资本市场会计信息失真以及利用会计信息操纵股价等问题产生的根源，探讨现阶段成长中的中国资本市场中会计信息披露的有效管制模式。

1.2 基本概念定义与相关理论综述

1.2.1 信息披露制度的经济学理论基石

关于证券市场中证券价格与信息披露关系的理论，经济学主流观点有三种：随机理论（Random Walk Theory）、有效市场理论（Efficient Capital Market Hypothesis）、现代证券组合理论（Modern Portfolio Theory），下面分别详述之。

一、随机理论

随机理论产生于 1905 年^①，它是现代证券市场关于信息披

杨志华：《证券法律制度研究》，中国政法大学出版社，1995 年出版，P83。

露经济学理论的发端，该理论主张如果股价公平地代表其实际价值，那么股价就应当无偏地、非系统化运动，股价只有在某些不可预测的事件发生时才变动，每个人不可能预测到股价的波动方向，也不可能影响股价，只能是股价的被动接受者，理论上把这种股价波动的随机性、无方向性以及无规律运动的现象称之为“随机漫步”。随机理论反对的是技术分析学派，否认了“在历史上存在的并且被数字图表方式观察和描述的证券价格走势将在未来重现”^①，认为人们无法用历史信息预见未来信息，未来具有不可重复性。到了 20 世纪 50 年代，随机理论有了很大的发展，在承认股价随机波动的前提下，进一步考察了股价与信息的相关性。该理论认为，尽管证券价格是随机的，但是如果投资者事前知晓某些信息，则该信息的确可以影响股价。随机理论并不否认信息与股价的相关性，但认为股价仅仅反映了过去的信息，由于信息的发布与获得具有一定的随机性，所以对证券价格的影响也是随机的、不确定的。

二、现代证券组合理论

现代证券组合理论从风险投资的角度来论证系统风险对股价的影响，它把投资风险区分为系统风险和非系统风险。系统风险指某种因素对市场所有证券都会带来投资损失的可能性，包括市场风险、汇率风险、利率风险、购买力风险等等，系统风险作用于市场中的每一种证券，投资者无法避免或消除这种危险；非系统风险指存在于某个公司或某一行业的风险，它只对相关证券造成影响，而不与整个市场发生关联，非系统风险包括违约风险和经营风险，非系统风险可以通过证券投资组合等方法分散，从而提高投资收益。现代证券组合理论将所有与证券市场相关的信息

齐斌：《证券市场信息披露法律监管》，法律出版社，2000 年出版，P76。

均纳入影响股价的因素范畴，体现了证券市场发展与政治经济文化大环境的高度相关性，信息披露的意义在于：一方面使得投资者可以选择具体信息组建良好的投资组合，另一方面又可以使投资者可以通过更新信息继而更新和优化投资组合。

三、有效市场理论

20 世纪 50 年代末 60 年代初，在随机理论的基础上发现证券价格随机波动的状态与价格全面反映证券市场信息传播存在一定的相关性，因而导致了有效市场假说（ECMH）的提出。金融学中的“有效市场假说”（ECMH）其有效性包括两层含义：其一是指证券价格的信息有效性，其二是指证券市场资源配置有效性。其中证券价格的信息有效性指它是否能自由地根据有关信息而变动以及是否完全反映了可利用的信息；资源配置的有效性是指通过价格对信息的有效反应，能够使经营好的企业获得相应的资金并淘汰经营差的企业，实现社会财富的最优增长和社会福利最大化。根据对可利用信息的不同理解，哈里·罗伯茨（Harry Roberts）^① 于 1967 年 5 月在芝加哥大学举行的证券价格讨论会上，首次划分了三个层次的市场有效性：弱势有效市场，即现行价格反映了历史交易信息；次强势有效市场，即现行价格反映了历史价格信息以及所有公开信息；强势有效市场，即现行价格反映了所有相关信息，既包括历史价格信息也包括所有公开信息还包括内幕信息。1970 年芝加哥大学教授 Eugene Fama^② 在吸收了哈里·罗伯茨的关于有效市场的信息的三分法基础上概括和发展了 ECMH，他将 ECMH 的特征表述为：如果有用的信息以不带任何偏见的方式全部在证券价格中得到反映，那么可以认为市场

^① Eugene Fama, Efficient Capital Market: A Review of Theory Empirical Work, Journal of Finance, May.1970.PP383-417.

是有效的。1978 年，Jesen^① 再次将有效市场假说的特征概括为：如果根据一组信息从事交易而无法赚取经济利润，那么资本市场是有效的。

概括地说，有效市场假说是对随机理论地继承和发展，即认为在理想状态——强势有效市场中，信息与股价是符合随机游走关系的。有效市场概念与经济学中完全竞争市场概念一脉相承，可以说是经济学中完全竞争市场概念的延伸，它的成立有着严格的前提假设，这些前提假设包括：

（一）存在一个完全竞争的证券市场。只有在这样的条件下证券价格才能随机地自由变动，交易的各方都是价格的被动接受者，没有人能决定证券价格，市场的预期是无偏的（英雄所见皆同）。换言之，相关的、非预期的信息才是影响证券价格的唯一原因，价格在特定的时间区域内表现为随机波动。

（二）全部决策有用的信息必须立即或极少延误地、不以任何偏见地反映在证券价格上。如果信息没有立即反映在股价上，只为少数人掌握成为内幕消息，那么就会有人争取到非正常回报，而这是与 A 中完全竞争市场假设相悖的，如果是完全竞争市场，则每个投资者都只能赚取平均利润而不可能有非正常回报。

（三）信息无成本，交易无成本。信息无成本是指所有决策有用的信息对于证券市场交易各方来说都可以免费取得，即使发生信息成本也是微不足道、可以忽略不计的，而且在证券交易中也不存在交易成本。

然而有效市场存在的前提假设是如此严格，以至于在任何时

^① Jensen, M.C., Some Anomalous Evidence Regarding Market Efficiency, *Journal of Financial Economics*. 6th, Jun - Sept. 1978.

点、任何情况下的完全有效市场是不存在的。首先，完全竞争市场难以达到。完全竞争市场即意味着产权明晰、信息完全、交易费用为零，科斯^①本人也认为明晰产权与降低交易费用如同一个硬币的正反两面，产权明晰就等于交易费用为零，但是界定产权首先必须获得必要的信息，而信息的搜集和利用是需要成本的，信息费用是交易成本的核心^②，正是高昂的信息成本成为约束完全竞争市场形成的关键。假设信息无成本就像假设自然界中不存在摩擦力一样，信息成本是一种客观存在，然而通过揭示信息成本与交易费用乃至市场效率的关系有助于为提高市场的有效程度指明方向，信息成本越低则交易费用越低，因而市场有效程度也就越高。其次，信息要完全、无偏、立即反映在股价上，股价只有在完全自由的情况下变动才能真正体现市场的有效性，然而市场中各个投资者对信息的反应必然是非同步的，这个差异取决于如投资者个体的知识禀赋差异、投资者对信息的综合能力、投资者的风险偏好等等诸多因素，因而股价对信息的消化必然是一个逐步趋向有效的渐进的过程，因此否认个体禀赋差异及认知差异，认为股价对信息的有效反映可以一蹴而就是不现实的，然而我们可以认为这个时滞越短市场越有效，因为它缩短了内幕消息获利的空间减少了内幕消息获利的价值。

市场有效性体现为披露制度所带来的可获得的有用信息的量的增加和质的保证，以及获取速度和获取公平性的提高。可以说，有效市场假说对于建立信息披露制度的意义表现在：它为信息披露制度奠定了理论基础及其有效性检验的方向，为规范会计

张五常：《关于新制度经济学》，科斯、哈特、斯蒂格里茨等，《契约经济学》，经济科学出版社，2000年11月出版，P69。

② 道格拉斯 C. 诺斯，《制度、制度变迁与经济绩效》，上海三联出版社，1994年出版，P37。

理论和实证会计理论研究拓展了新的空间。早期有效市场会计理论研究的代表性文章《FASB 的目标是什么》（W.H.Beaver, 1973）认为“它使得披露导向的思想大放异彩，并导致了 FASE 在 SFAC1 中对有用性原则的正式接纳。”^①，比弗在此文中将有效市场假说对财务报告中会计信息披露的意义归纳为 3 个方面：如果会计政策选择不会引起未来现金流量变化，充分披露能使投资者看穿由于会计政策选择所导致的差别，则无论公司如何选择会计政策都不会影响该公司的股价；有效市场与充分披露密不可分，只要有足够多的投资者能理解披露的信息，则披露时不必过分考虑无知的投资者，只要披露的收益大于成本则有必要披露，披露越多越有利于公众正确决策，也越有利于市场有效配置资源使市场越有效；会计信息正在与其他渠道信息展开竞争，包括财务分析师的综合分析、有关媒体的相关信息报道等等。

1.2.2 格罗斯曼－斯蒂格里茨悖论^②

桑德福·格罗斯曼与约瑟夫·斯蒂格里茨在他们合著的一篇著名的论文（论信息有效市场的不可能性）中，着重论述了为什么信息完全（perfect information）和完全竞争（perfect competition）不可能同时出现。格罗斯曼－斯蒂格里茨悖论可以表达为：如果市场竞争是完全的，没有人能左右市场价格，市场中人人都是价格的被动接受者，所有的相关信息都立即迅速反应在价格上，那么就没有人会花费成本去搜集信息，所以说价格不可能完全反映有成本的信息；从另一方面讲，假设市场是完全竞争

转引自 William R.Scott, 《财务会计理论》，机械工业出版社，2001 年 4 月出版，P63。

桑德福·格罗斯曼与约瑟夫·斯蒂格里茨，《论信息有效市场的不可能性》，《阿克洛夫、斯蒂格里茨论文精选》，商务印书馆，2002 年出版，P139。

的，每个人都是无信息的，那么一定会有人花费成本去搜集信息，以期获得高于无信息者的效用，所以说，完全竞争市场与完全竞争市场的前提假设——信息完全是不相容的，完全相悖的。

举例而言，有观点认为信号传递机制（signaling）会使分离均衡出现，但是信号传递机制只是单纯考虑信息供给者的动机，而忽略了信息搜寻者之间的相互竞争。假如信息搜寻者花费了信息成本找到了便宜的劳动力，愿意花更高的代价雇用他，但是如果其他的人知道了这个劳动力的价格被低估，那么这个人的工资就会被抬高，因而这个信息搜寻者就无法独占信息搜寻的全部回报，因而信息搜寻者的竞争是不完全的。信息搜寻者竞争不完全才会有人花费成本搜集信息，通过价格机制将信息从拥有信息的人传递给无信息的人，交易才会发生，所以说信息完全和完全竞争的市场不可能同时存在。因而，经济也必须在两种不完全中选择：信息不完全或是竞争不完全，而现实经济当中，这两种不完全都是存在的。

根据“格罗斯曼－斯蒂格里茨悖论”可以得出几个推论：信息的质量越高，价格对信息的反映越灵敏；信息的成本越低，价格对信息的反映越灵敏；拥有信息的人越多，价格对信息的反映越灵敏，但是，信息拥有者的预期效用越低；信息拥有者的数量取决于信息的成本、价格体系的灵敏程度（存在多少影响信息传递的噪声）、拥有信息者如何传播信息；信息完全和缺乏信息时（即信息拥有者占有所有交易人群中的比例趋向于 100% 或是零时），市场将变得贫瘠，市场中的交易将变得清淡。

1.2.3 管制经济学理论

一、管制的定义

管制（regulation），又称规制、监管，多数情况下是指“国

家以经济管理的名义进行干预”^①，凯恩斯（Keynes）认为在经济政策领域，管制是指通过一些反周期的预算或货币干预手段对宏观经济活动进行调节。狭义地看管制仅指公共管制（Public Regulation）（又称政府管制 Government Regulation），即政府在微观层次对经济的干预。并且一般来说公共管制又可以具体划分为经济性管制、社会性管制和反托拉斯管制这三大领域：经济性管制研究领域主要是自然垄断领域和存在严重的信息不对称的领域（如金融保险）；社会性管制是围绕如何达到一定的社会目标实行的跨产业、全方位管制，其中，外部性理论和信息不对称理论是社会性管制的理论基石；反托拉斯管制主要针对垄断企业，目的是为了维护社会公平竞争。广义的看，管制的范围可以扩展到所有的公共-私人关系中，管制的主体可以是司法机构、行政机构，也可以是行业组织和商业团体，鉴于公共管制机构半立法、半司法、半行政的特殊性质，本文根据管制实施的主体不同将其归纳为：司法管制、公共管制（政府管制或行政管制）和行业管制三个层次，其中司法管制和公共管制的管制依据是正式的法律法规，行业管制的管制依据是一些非正式的行业自律性规范。

首先让我们先狭义地从经济学角度定义一下管制。早期的管制研究集中于公共事业管制，其研究成果集大成者卡恩^②认为，“管制的实质是政府命令对竞争的明显取代，作为基本的制度安排，他企图维护良好的经济绩效。”卡恩将管制者对公用事业的管制定义为：“对该种产业的结构及其经济绩效的主要方面的直

① 《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，经济科学出版社，1992年6月出版。

② Kahn, A.E. . 1970, The Economics of Regulation: Principles and Institutions, 1, New York: Wiley.1970, P20

接的政府规定……如进入控制、价格决定、服务条件及质量的规定以及在合理条件下服务所有客户时应尽的义务的规定……”卡恩的定义局限于公共事业，缺乏普遍性，难以一般化推广到其他管制领域，而且他把政府制度看成是竞争市场的外生因素，因而其定义有一定的局限性。植草益^①把政府管制定义为“在自然垄断和存在信息偏在的领域，主要为了防止发生资源配置低效和利用者的公平利用，政府机关用法律权限，通过许可和认可等手段，对企业的进入和退出、价格、服务的数量和质量、投资、财务会计等有关行为加以管制。”丹尼尔·F.史普博^②所定义的管制其范围也是狭义上的管制即公共管制，他认为“管制是由行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者的供需决策的一般规则或特殊行为”。国内学者王俊豪^③对于管制的研究也是锁定于狭义的管制即公共管制，他认为“管制是具有法律地位的、相对独立的政府管制者（机构），依照一定的法规对被管制者（主要是企业）所采取的一系列行政管理与监督行为。”

从法学的角度狭义地定义管制，一个有广泛影响的管制定义是由 Gellhorn 和 Pierce^④提出的，他们认为“管制是管制者的判断对商业或市场判断的决然取代”，在区分直接管制与法律限制时，认为前者主要是规定性的（prescriptive），后者则是禁止的（proscriptive），他们指出“政府的产业管制仅仅是对众多私人经

植草益：《微观规制经济学》，中国发展出版社，1992年中文版，P1~2。

丹尼尔·史普博：《管制与市场》，上海三联书店，上海人民出版社1999年中文版，P45。

③ 王俊豪：《政府管制经济学导论》，商务印书馆，2001年12月出版，P2。

④ Gellhorn E. & R.J.Pierce, Jr, 1982, Regulated Industries, St.Paul: West Publishing Co. P7~8.

济力量的法律控制形式中的一种。”波斯纳^①认为，政府管制有时会优于法律的执行，因为法律的执行存在规模效应，如果单个原告诉讼成本大于其所遭受的损害后获得的法律赔偿，在无法提请集团诉讼时他就会放弃诉讼，而行政机构可以将个体损害汇集起来随时对违法者处以赔偿性惩罚，因此与大量违法行为发生以后再提出损害诉讼的法律程序相比，管制体制的成本更低。

从政治学角度狭义地定义管制，米尼克^②认为“管制是针对私人行为的公共行政政策，它是从公共利益出发而制定的规则。”梅尔^③将管制定义为“政府控制市民、公司或准政府组织行为的任何企图……是政治家寻求政治目的的有关的政治过程。”

从管制的狭义定义来看，其目的实际上就是为了区别管制与法律，区分行政主体与立法主体、执法主体的权限范围，然而我们从管制兴起的历程来看，管制已经打破了立法、司法、行政三权分立的原有内涵，形成了行政机构拥有半立法、半司法、半行政的管制制度，因此卡塔琳娜·皮斯托与许成钢^④从“不完备法律”的角度为管制的定义做出了新的诠释，“法律不完备时，剩余立法权及执法权的分配方式会影响执法的有效性……剩余立法权及执法权的最优分配取决于法律不完备性的程度及性质、对导致损害的行为进行标准化的能力、以及此种行为产生的预期损害和外部性的大小。在高度不完备的法律下，如果损害行为能加以

① Posner, R.A. . 1977, *Economic Analysis of Law*, Boston: Little, Brown. P449.

② Mitnick, B.M. . 1980, *The political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press, P7.

③ Meier, K.J. . 1985, *Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics*, New York: St. Martins Press, P8.

④ 卡塔琳娜·皮斯托、许成钢：《不完备法律》，《比较 3》，中信出版社，2002年11月出版，P112。