

行政决策成本效益分析的多重机制

陈 鹏^{*}

摘 要 对行政决策开展成本效益分析在我国虽有规范基础,但从目前的实践来看,具有可操作性的实施方案仍付诸阙如。理论界大多将成本效益分析等同于以货币化的方式呈现出决策的成本和效果,继而以净收益来衡量行政决策正当与否的成本收益分析工具。但货币化的成本收益分析既面临技术上的困难,又遭受价值层面的批评。虽然能够对货币化的成本收益分析进行理论层面的辩护,并且可以通过改进其操作机制来弥补它的固有缺陷,从而使其仍不失为一项可用的分析工具,但就当代中国的行政决策而言,亦应当重视成本有效性分析、可行性分析等分析工具的补充作用,并基于不同的行政任务,综合运用各种分析工具,从而构建多重的成本效益分析机制。

关键词 行政决策 成本效益分析 成本收益分析 成本有效性分析 可行性分析

一、问题的提出

人类生活在资源有限的世界里,这就要求理性的政府在作出决策之时,应当从经济效用的角度考虑资源的有效分配和利用。早在2004年,国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》便指出应“积极探索对政府立法项目尤其是经济立法项目的成本效益分析制度”。晚近颁布的《重大行政决策程序暂行条例》第12条第3款则规定:“决策承办单位根据需要对决策事项涉及的人财物投入、资源消耗、环境影响等成本和经济、社会、环境效益进行分析预测。”《湖南省行政程序规定》、海南省人民政府办公厅发布的《关于开展立法成本效益分析工作的实施意见》、杭州市人民政府颁布的《市政府重大行政事项实施开放式决策程序规定》等地方层面的立

^{*} 厦门大学法学院副教授。本文系教育部哲学社会科学重大攻关项目“大数据时代个人信息保护边界与策略研究”(项目编号:17JZD031)的阶段性成果。

法和规范性文件也要求对包括行政立法在内的行政决策实施成本效益分析。可以说,在我国,对行政决策开展成本效益分析已经具有了广泛的规范基础。^{〔1〕}

关于行政机关在实践中采取哪些具体方法分析行政决策的成本和效益,目前并不十分清晰。从海南省《关于开展立法成本效益分析工作的实施意见》来看,并非所有的成本和效益都被化约为量化的数字,如立法可能导致的社会心理、伦理道德变化的情况也被列入“无形的耗费”,而立法可能促进社会公平与正义的情况、对社会道德水平的提高和良好社会风尚形成的影响情况等也被归入了效益的行列。然而,伦理道德变化的潜在可能性应当如何影响决策?公平正义是否会成为一张“王牌”,从而湮没对其他因素的分析?若不能赋予这些抽象要素相对明确的地位,则此种成本效益分析在实务当中恐怕很难操作。当前甚少观察到运用成本效益分析对行政决策进行评估的实例,或许也部分地源于这种认知的不足。

在实务部门开始尝试引入成本效益分析工具辅助决策的同时,法学界也对行政决策的经济分析工具展开了研究。总体而言,当前的研究大多针对的是追求决策净收益最大化的成本收益分析(cost-benefit analysis, CBA)。有学者直接指出,立法的效益是收益除去成本后的净收益。^{〔2〕}虽然“成本收益分析”与“成本效益分析”在语词上较为接近,但将两者等同起来似乎有失偏狭。而对于成本收益分析方法,当前的研究主要关注的是将行政决策的成本和收益分别以货币化方式表达出来的分析方法。^{〔3〕}总体上说,学者对于货币化成本收益分析方法倡导有余,反思不足。虽有学者探讨过此种分析机制的缺陷,^{〔4〕}但尚不全面,也未指出弥补这些缺陷的方法。

此外,法学界对其他经济分析工具的探讨亦不周全。例如,有学者引入两种颇具理论创新性的分析工具,即被视作“成本—效能分析”的“寿命周期成本分析”,以及被视作

〔1〕 关于“行政决策”的概念能否容纳行政立法,目前学界似乎尚无一致意见,实定法的规定也并未统一。本文为了表述便利,将行政立法视作一种宽泛意义上的行政决策。

〔2〕 参见刘少军等:《立法成本效益分析制度研究》,中国政法大学出版社2011年版,第174页。

〔3〕 相关例证可参见于立深:“成本效益分析方法在行政法上的适用——以《行政许可法》第20、21条为例”,载胡建森主编:《公法研究》(第4卷),中国政法大学出版社2005年版,第106—121页(值得注意的是,于立深并未依照通行的译法,将cost-benefit analysis译作“成本收益分析”,而是译作“成本效益分析”);席涛:《美国管制:从命令—控制到成本—收益分析》,中国社会科学出版社2006年版,第95—149页;蒋红珍:“政府规制政策评价中的成本收益分析”,《浙江社会科学》2011年第6期,第136—144页;高秦伟:“美国规制影响分析与行政法的发展”,《环球法律评论》2012年第6期,第97—115页;赵雷:“行政立法评估之成本收益分析——美国经验与中国实践”,《环球法律评论》2013年第6期,第132—145页;刘权:“作为规制工具的成本收益分析——以美国的理论与实践为例”,《行政法学研究》2015年第1期,第135—144页;郑雅方:“论我国行政法上的成本收益分析原则:理论证成与适用展开”,《中国法学》2020年第2期,第201—219页。

〔4〕 参见王学辉、邓华平:《行政立法成本分析与实证研究》,法律出版社2008年版,第100—103页;席涛,同上注,第38—40页;赵雷,同上注,第138—140页;蒋红珍,同上注,第143页;刘权,同上注,第143页;蒋银华:“立法成本收益评估的发展困境”,《法学评论》2017年5期,第99—102、106页。

“成本—功能分析”的“价值工程”(value engineering, VE),但对这两种分析工具与成本收益分析之间究竟是替代关系抑或是补充关系,却并未给出答案。〔5〕又如,有学者曾提出与成本有效性分析(cost-effectiveness analysis, CEA)有所契合的分析方法,即计算某种手段的损害成本与收益之间的比值,但却认为可以借鉴成本收益分析方法计算不同规制手段的损害和收益,〔6〕这便未能体察到在成本有效性分析中对决策效益的描述可以不必以货币化的方式呈现。再如,有学者期待以多重标准分析(multi-criteria analysis)克服成本收益分析的不足,〔7〕但实际上,多重标准分析不仅无法弥补成本收益分析的缺陷,其自身的固有缺陷甚至更为明显,如决策成功的标准模糊不清、各个标准可能被重复计算、对不同标准重要性的评估取决于决策者的个人感觉、完全不考虑“什么也不做”这一选项、完全不考虑时间的价值等等。〔8〕此外,还有学者期待以脱离货币量度的主观福祉分析(well-being analysis, WBA)或曰“幸福分析”(happiness analysis)改造传统的成本收益分析,以容纳“任何在现行社会规范下人们认可的价值增减”,〔9〕但主观福祉分析所使用的定量评价受到量化区间之上下限的限制,〔10〕当前的科技也无法制造出完美的幸福指数测量仪,〔11〕因而尚未真正进入各国行政决策实践。

本文首先对货币化成本收益分析的缺陷加以系统梳理,探讨这些缺陷如何被辩解以及如何改进制度运作以弥补这些缺陷,继而描述成本有效性分析、经济可行性分析等其他分析工具的补充性作用和局限,以展示成本效益分析可能具有的丰富内涵,进而描绘出基于不同行政任务综合运用各种分析工具的多重分析机制。

二、货币化成本收益分析的技术难题与价值困境

传统的成本收益分析乃是以货币化的方式呈现行政决策的投入和产出,并以净收益来判断行政决策妥当与否。但此种分析工具既面临技术层面的成本收益计算难题,亦陷入价值层

〔5〕 参见王学辉等,见前注〔4〕,第37—38、47、141—142页。

〔6〕 参见刘权:“论必要性原则的客观化”,《中国法学》2016年第5期,第192—193页。

〔7〕 参见毕洪海:“作为规制决策程序的成本收益分析”,《行政法学研究》2016年第3期,第94—95页。

〔8〕 See The Treasury of New Zealand, “*Guide to Social Cost Benefit Analysis*”, 2015, p. 53, <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2015-07/cba-guide-jul15.pdf>, last visited on 1 June 2021.

〔9〕 参见戴昕、张永健:“比例原则还是成本收益分析——法学方法的批判性重构”,《中外法学》2018年第6期,第1525页。

〔10〕 See W. Kip Viscusi, “The Benefits of Mortality Risk Reduction: Happiness Survey vs. the Value of a Statistical Life”, *Duke Law Journal*, Vol. 62, No. 8, 2013, p. 1739.

〔11〕 See John Bronsteen, Christopher Buccafusco and Jonathan S. Masur, “Well-Being Analysis vs. Cost-Benefit Analysis”, *Duke Law Journal*, Vol. 62, No. 8, 2013, p. 1664.

面的困境。

(一) 货币化成本收益分析的技术难题

1. 成本计算的技术难题

在行政机关作出决策之前,所需要评估的成本通常包括行政成本、合规成本和间接成本。^{〔12〕}其中,行政成本包括作出决策以及监督决策的执行所耗费的资源,它主要由制定和执行相关标准的部门承担,且受制于财政预算,因而在计算时较为容易。相比之下,合规成本和间接成本的计算则较为困难。

合规成本是受规制者为了迎合决策所需要付出的成本。计算合规成本的困难在于:首先,合规成本方面的信息通常需要受规制者提供,这就导致其测算极易被受规制者所操纵。可以想见,通常情况下如果企业不希望承受某一决策,则倾向于为决策者提供合规成本较高的信息,诱使决策者放弃决策。另一种可能出现的情况是,由于不同的受规制者所承担的合规成本可能有所差异,^{〔13〕}如果面临低合规成本的企业可以获得竞争优势,或者合规成本构成新的企业进入某一经济领域的障碍,则具有竞争优势的企业或者业已进入该领域的企业便会倾向于提供合规成本较低的信息,以诱使决策者作出决策。^{〔14〕}其次,竞争压力可能会迫使企业寻找更为廉价的合规方式,且较高的合规成本也可能会诱发技术革新,从而抵消掉部分甚至全部成本,^{〔15〕}而企业和决策机构很难事先预料到这些结果,进而也可能会高估合规成本。

间接成本的牵涉面极为广泛,包括为了支持或反对决策而实施的诉讼或游说所产生的成本;因受决策影响的领域经济活力下降而造成的放弃生产、贸易或消费带来的损失;由于某一领域的高成本投入对整体经济造成影响,因而看似不相关的经济领域的活力也可能下降。^{〔16〕}可见,与行政决策相关的利益链条上的任何一环都可能产生间接成本,其计算也就颇为困难。

2. 收益计算的技术难题

虽然成本的计算已困难重重,但通常认为收益比成本更加难以量化。^{〔17〕}收益计算时常采取“支付意愿”(willingness to pay, WTP)这一媒介,即通过计算人们总体上愿意为达到决策所期待的状态支付多少金钱来计算决策的收益。测算支付意愿的常用方法有以下两种。

一种方法是“显示偏好法”(revealed preference)或曰“享乐价格法”(hedonic pricing)。这

〔12〕 参见(英)安东尼·奥格斯:《规制:法律形式与经济学理论》,骆梅英译,中国人民大学出版社2008年版,第157页。

〔13〕 同上注。

〔14〕 See John Graham, "Saving Lives through Administrative Law and Economics", *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 157, No. 2, 2008, p. 511.

〔15〕 See Sydney Shapiro and Robert L. Glicksman, *Risk Regulation at Risk: Restoring a Pragmatic Approach*, Stanford: Stanford University Press, 2003, pp. 106—107.

〔16〕 See Patrick A. MacLaughlin, "Ignoring Implementation Costs of the Clean Air Act: A Costly Mistake", *Journal of Law, Economics and Policy*, Vol. 7, No. 1, 2010, p. 122.

〔17〕 参见奥格斯,见前注〔12〕,第158页。

种方法假定人们在市场上的行为可以反映其偏好,也可反映其对于某种行政决策的价值几何的判断。以旨在降低过早死亡概率的决策为例,常用的收益计算步骤是:首先计算降低一定量级死亡风险的决策所能够拯救的统计学意义上的生命数量,再借助人们购买降低风险的产品价格除以该产品所降低的风险量级,或者以高风险职业的工资溢价除以风险量级的差值等方法来测算“统计学意义上的生命的价值”(value of statistical life, VSL),进而将两者相乘,得出决策的总收益。^[18] 这种方法看似规整,却不可避免地面临一些技术差错。首先,准确运用此种方法的前提是所有市场交易主体都充分了解相关信息,如劳动者对于不同工作风险量级的认知与研究者的风险测算一致,^[19]而这显然是不可能的。其次,交易价格未必完全由不同行为之间的风险差异所决定,而是同时取决于市场交易主体的议价能力。^[20] 再次,此种方法意在计算人们的支付意愿,但在工作场所风险等方面,实际上计算的是人们愿意因承担风险而接受多少金钱,即计算的是“接受意愿”(willingness to accept, WTA),而有研究表明,对于相同的风险量级差值,人们的接受意愿通常要高于支付意愿。^[21]

另一种方法是“表达偏好法”(stated preference)或曰“条件价值评估法”(contingent valuation theory),即借助调查问卷等方法,询问受访者愿意为达到某种决策效果支付多少金钱。相对于显示偏好法,此种方法有若干优势:其一,该方法可用于不存在明显的市场交易活动的领域;其二,由于调查者已经将相关信息告知充分受访者,因而可以避免受访者错误估计收益的价值;其三,此种方法能够直接排除其他变量,更有针对性地测算人们对于某种决策效果的支付意愿。但这种方法的缺陷在于受访者并不需要真的为某种决策效果支付金钱,因而其所表达的偏好可能与其真正处于相关情境时的选择不一致。^[22]

此外,两种测算方法也都面临一些共同的问题。

首先,两种方法当中的调查对象都可能面临情感方面的错误。对于显示偏好法来说,被调查者需要对过去和未来的某种状态做出评价,但人类既不擅长预测未来感受,也难以准确记忆过去某种情境带来的感受,如果被调查者在评估某种状态的价值时犯了错误,则收益计算自然也不准确。^[23] 对于表达偏好法来说,由于调查对象缺少为没有市场交易可能性的物品定价

[18] See W. Kip Viscusi, “Equivalent Frames of Reference for Judging Risk Regulation Policies”, *New York University Environmental Law Journal*, Vol. 3, No. 2, 1995, p. 434.

[19] See Maureen L. Cropper, James K. Hammitt, Lisa A. Robinson, “Valuing Mortality Risk Reductions: Progress and Challenges”, *Annual Review of Resource Economics*, Vol. 3, No. 1, 2011, p. 317.

[20] See Shapiro and Glicksman, *supra* note 15, p. 100.

[21] Steve P. Calandrillo, “Responsible Regulation: A Sensible Cost-Benefit, Risk Versus Risk Approach to Federal Health and Safety Regulation”, *Boston University Law Review*, Vol. 81, No. 5, 2001, pp. 1022—1023.

[22] See Viscusi, *supra* note 18, p. 445.

[23] See Bronsteen et al., *supra* note 11, pp. 1655—1656.

的体验,自然也无法准确测算决策的货币化收益。^[24]

其次,无论采取哪种测算方法,将收益货币化都会面临贴现率(discounting rate)的难题。金钱具有“时间价值”,如果决策的全部或部分效果显现于未来,则收益的货币化价值相对于当前而言便应打折扣。并且,社会的财富和科技水平日后均有望提升,从而使当前的决策效果在未来可能不再那么昂贵,因而如果行政决策面向未来发生作用,则相对于当前而言,所获得的回报也应相应打折扣。^[25] 为了应对此种情况,“贴现率”这一工具便应运而生。然而,以旨在避免过早死亡的措施为例,如果选择7%的贴现率,则成本收益分析方法会鼓励采取措施以拯救当前的一条生命,而不是在300年后拯救6亿条生命。^[26] 正由于这种结果匪夷所思,不少论者都对贴现率这一工具提出批评,认为这一工具忽视了社会对未来肩负的责任,^[27] 乃属未征得同意便牺牲他人。^[28] 即便忽略这种道德批判,如何确定贴现率本身也面临极大争议。正如凯斯·R. 桑斯坦(Cass R. Sunstein)所言:“任何特定的贴现率都很容易遭到人们质疑,人们会提出合理的主张认为它太低了或者是太高了。”^[29]

再次,采取上述两种方法将决策收益予以货币化的一些前提性工作也不免遇到困难。第一,以何种单位量化决策的效果可能存在争议。例如对于不同年龄段的人而言,减少致命因素所换取的预期寿命延长也有所不同,所以在计算某种安全措施能够带来多少货币化收益时,是否不应测算该措施能够拯救多少生命,而是应当测算决策所能延长的总体“生命年”(life years)? 若如此,则决策的货币化收益便不是“统计学意义上的生命的价值”,而是“统计学意义上生命年的价值”(value of statistical life year, VSLY)。^[30] 第二,旨在实现特定目标的行政决策往往还会额外产生正面或负面的附带性效果,这也使收益的计算更加立体、复杂。例如建立湿地以处理废水,除能够提供清洁的水源外,亦能保护生物栖息地、提供娱乐和科学研究的场所,^[31] 这便使得决策的收益额外提升。当企业需要为遵守某种安全规制而支付合规支

[24] See Frank B. Cross, “Natural Resource Damage Valuations”, *Vanderbilt Law Review*, Vol. 42, No. 2, 1989, p. 317.

[25] See Calandrillo, *supra* note 21, p. 1026.

[26] See Stephen Clowney, “Environmental Ethics and Cost-Benefit Analysis”, *Fordham Environmental Law Review*, Vol. 18, No. 1, 2006, p. 123.

[27] *Ibid.*, p. 119.

[28] See Douglas A. Kysar, “Climate Change, Cultural Transformation, and Comprehensive Rationality”, *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 31, No. 3, 2004, p. 580.

[29] (美)凯斯·R. 桑斯坦:《风险与理性——安全、法律及环境》,师帅译,中国政法大学出版社2005年版,第281页。

[30] W. Kip Viscusi, “Rational Discounting for Regulatory Analysis”, *University of Chicago Law Review*, Vol. 74, No. 1, 2007, p. 227.

[31] See Richard L. Revesz and Michael A. Livermore, *Retaking Rationality: How Cost-Benefit Analysis Can Better Protect the Environment and Our Health*, New York: Oxford University Press, 2008, pp. 58-59.

出时,便可能设法削减人力成本,从而造成更多的失业和贫困人群,由于贫困者通常无力将金钱投用于提升安全和健康的产品或活动,因而从“越富有越安全”这一命题出发,该措施收益也被打折扣。^{〔32〕} 第三,科学的不确定性使得收益计算面临很大的误差和不确定性,甚至可能被用来“粉饰行政机关真正的意图”。^{〔33〕} 譬如,唯有决策者确定降低某种物质排放水平可以带来多大程度的健康提升,才能测算决策的收益。然而,人类接触有害物质的方式通常是长期低水平暴露,但受制于研究条件,科学家只能从短期高剂量暴露的动物反应当中外推(extrapolate)低水平暴露的情况,虽然科学家开发了若干种外推模型,但并未形成共识,各种模型下低剂量风险的计算结果可能千差万别。^{〔34〕}

(二)货币化成本收益分析的价值困境

除具体计算方面的难题之外,货币化成本收益分析方法还面临若干价值层面的困境。

首先,成本收益分析所使用的“支付意愿”这一分析装置本身与个人的财富状况息息相关,它通常对富人的偏好估价较高,对穷人的偏好估价较低。^{〔35〕} 如此一来,对于性质上相同的决策结果,富裕人群支付意愿较高,而贫困群体的支付意愿则可能较低。如果严格适用成本收益分析,那么将会因净收益较高而鼓励决策者在贫困群体聚集的地区设置有益于环境或安全的设施,从而造成不平等。

其次,成本收益分析的货币化操作通常并不能完全反映社会主体的情感偏好和道德倾向。例如,虽然从事高山滑雪运动、从事建筑工作以及饮用含砷的水招致的死亡率大体相同,但可以料想,鉴于三种活动的自愿程度不同,政府也通过不同程度的规制性决策予以回应。^{〔36〕} 这表明行政机关在作出决策时应当考虑某些质性因素,而非仅仅考虑哪种决策的净收益最大。

再次,成本收益分析方法与放松规制的理念形影相随,西方国家的规制发展史也说明了这一点。^{〔37〕} 然而放松规制远非放之四海而皆准的真理,尤其在以公共健康、安全和环境保护为目标的社会性规制领域,放松规制的理念并不那么受欢迎。^{〔38〕} 而成本收益分析方法的普遍运用,便可能成为不适当地放松规制或规制怠惰的借口。

〔32〕 See Cass R. Sunstein, “Health-Health Tradeoffs”, *University of Chicago Law Review*, Vol. 63, No. 4, 1996, pp. 1543-1548.

〔33〕 参见洪延青:“藏匿于科学之后?——规制、科学和同行评审间关系之初探”,《中外法学》2012年第3期,第540页。

〔34〕 See Howard Latin, “Good Science, Bad Regulation, and Toxic Risk Assessment”, *Yale Journal on Regulation*, Vol. 5, No. 1, 1988, p. 98.

〔35〕 参见(美)理查德·波斯纳:《法律的经济分析》(上),蒋兆康译,中国大百科全书出版社1997年版,第15页。

〔36〕 See Frank Ackerman and Lisa Heinzerling, “Pricing the Priceless: Cost-Benefit Analysis of Environmental Protection”, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 150, No. 5, 2002, pp. 1567-1568.

〔37〕 关于美国放松规制与成本收益分析政策实施历史的简要描述,参见席涛,见前注〔3〕,第57-61页。

〔38〕 参见孙吉胜:“美国政府管制改革的分析和启示”,《中国行政管理》2005年第4期,第67-71页。

复次,即便成本收益分析未必意味着规制的怠惰,但由于复杂的分析过程本身需要耗费时间和金钱,因而如果要求行政决策必须调适至符合净收益标准,则一定会导致决策的推迟以及决策成本的增加,从而无形中影响决策的净收益,这就使得成本收益分析难以自治。

最后,成本收益分析还面临伦理层面的批评。可以想见,在许多人眼中,并非所有的利益都可以用金钱衡量,生命、健康、安全等时常被视作应当不惜代价予以保护的绝对价值。当政府借助成本收益分析决定是否实施某种决策时,个人实际上是将自身的生命、健康等交予他人之手予以权衡,其正当性疑虑更为突出。

三、对货币化成本收益分析的辩护与改进

尽管货币化的成本收益分析方法面临重重困难,遭受种种批评,但它直面资源的稀缺,可以为特定的行政决策是否“划算”提供答案,甚至可以直接回答若干决策选项中何者更为“划算”这一问题,因而仍备受重视。事实上,为货币化成本收益分析的辩护不乏其例,针对具体的技术性难题,理论界也曾提出若干改进其操作的建议。货币化的成本收益分析方法本身可被辩护、可改进,或许也是其在当代行政决策中仍然占据一席之地的原因。

(一)对货币化成本收益分析的辩护

对货币化成本收益分析的辩护,主要从以下几个方面展开:

第一,相比其他分析工具,货币化的成本收益分析更能强化行政决策的政治正当性。受行政活动政治化、行政任务社会化、行政立法兴起、全球化冲击对国家主权的等因素影响,现代国家的行政呈现出了“民主赤字”的局面。^[39]并且伴随着风险社会的到来,行政决策越来越多地依赖于专家的多学科知识以及行政官僚的行政管理知识和经验,^[40]普通民众在更为频繁地承受行政决策带来的直接或间接影响的同时,愈发难以有效参与决策过程并表达自身的意见和诉求,这也无可避免地动摇了行政决策的正当性根基。而货币化的成本收益分析则可在一定程度上对此加以补救。借助成本收益分析,决策者可以“授权每位公众对自己负责”,^[41]即通过测算民众对于决策效果的支付意愿或者接受意愿,将普通人的偏好融入决策过程,受决策影响的个人于此过程中有机会为行政决策投出一张无形的“经济选票”,成本收益分析由此成为践行经济民主的一种方式。^[42]在这一层面上,成本收益分析也被视作“针对价值判断的

[39] 参见王锡锌:“当代行政的‘民主赤字’及其克服”,《法商研究》2009年第1期,第44—46页。

[40] 行政官僚具有行政管理的专业知识和经验,因而在某种意义上亦属于“专家”。参见金自宁:“跨越专业门槛的风险交流与公众参与——透视深圳西部通道环评事件”,《中外法学》2014年第1期,第8—9页。

[41] 高秦伟:“‘科学’民主化与公众参与”,载沈岿主编:《风险规制与行政法新发展》,法律出版社2013年版,第365页。

[42] See Nick Hanley and Edward B. Barbier, *Pricing Nature: Cost-Benefit Analysis and Environmental Policy*, Cheltenham: Edward Edgar, 2009, pp. 7—8.

民主化过程”。〔43〕

第二,相较行政决策的其他分析工具,货币化的成本收益分析的透明度更高,更有助于提升决策的理性程度。在实施成本收益分析之际,决策者应当展示所掌握的数据、所使用的假设和对决策效果的预期,这使得外部监督和批评成为可能,由此可以避免闭门造车的决策失败,特别是对于特殊利益诉求发挥过多影响力的决策机制而言,采用此种分析工具尤具意义。〔44〕在某种意义上,货币化的成本收益分析以如此透明的方式运作,本身也是鼓励各方参与者围绕决策当中的各个重要变量展开论辩,〔45〕最终促使全社会形成“规制理性”,推动政府审慎行政。〔46〕

第三,货币化的成本收益分析时常被批评为可能造成决策的不公正、不平等,然而此种分析工具本身也有经济学理论的支撑,即契合于“卡尔多—希克斯效率”(Kaldor-Hicks efficiency),从而可以回应这一诘难。依照“卡尔多—希克斯效率”标准,任何政府决策皆不免同时造就受益者和受损者,如果受益者之所得超过受损者之所失,从而可以使前者在境况变好的同时潜在地补偿后者,则尽管特定群体的境况因该决策而变差,但由于社会总体福利扩大,因而在整体上社会的境况也将变得更好。〔47〕不难看出,货币化的成本收益分析同样是着眼于社会的总体净收益,因而与此种标准具有同样的关怀。不过,由于单次决策仍然可能造成不公正,决策的受益者对受损者的补偿又只是一种潜在可能性,因而能否在“把蛋糕做大”的同时确保分配的公平性,也是必须直面的问题。对此,以“卡尔多—希克斯效率”理论支持货币化成本收益分析的学者认为,应当着眼于决策的“长期、多次效果带来的均衡分布”,即“对某一人来讲,某次法规的社会冲击效果可能为负,但下次通过的法规对其影响就可能为正,因而长期的多项法规的总和效果,对个人的影响总体来看会趋向于均衡的分布。”〔48〕再者,对于在行政决策中运用货币化成本收益分析可能导致的不同群体之间的不平等,亦可采取更为直接的、更有效率的解决方式,即在货币化成本收益分析之外引入独立的矫正机制,例如通过社会保障制度或者税收来平衡受行政决策影响的人群之间的得失状况,〔49〕而不必径自否定成本收益分析的作用。

第四,货币化的成本收益分析被批评为无法反映社会主体的情感或者道德偏好,然而在某些支持者看来,去情感化和道德无涉恰恰是成本收益分析方法的优势。具体来

〔43〕 参见郑雅方,见前注〔3〕,第210页。

〔44〕 See Michael A. Livermore, “Can Cost-Benefit Analysis of Environmental Policy Go Global?”, *New York University Environmental Law Journal*, Vol. 19, No. 1, 2011, pp. 160—161.

〔45〕 See Nick Hanley and Edward B. Barbier, *supra* note 42, p. 308.

〔46〕 参见郑雅方,见前注〔3〕,第204页。

〔47〕 See Calandrillo, *supra* note 21, pp. 980—981.

〔48〕 赵雷,见前注〔3〕,第136页。

〔49〕 See Graham, *supra* note 14, pp. 420—421.

说,货币化的成本收益分析采取的是中立、普遍的标准,因此一方面,此种方法论层面的约束使得决策者不能利用成本收益分析来证立那些单纯被行政官僚支持的无用的决策;另一方面,由于成本收益分析乃是使用技术官僚式的话语对决策做出评价乃至批评,批评者无需诉诸具有煽动性的政治攻击或道德抨击,便能够引发对无效决策的关注,因而对于拥有强大影响力的政治参与者来说,此种批评也相对不那么具有威胁性。^{〔50〕}

第五,货币化成本收益分析所面临的伦理层面的质疑也未尝不可被消解。仍以旨在降低过早死亡风险的决策为例,桑斯坦即指出,人们时时刻刻都在进行着风险与金钱之间的权衡,例如人们在决定购买汽车方面花多少钱时,实际上是在用金钱购买安全,如果减少风险的成本过高,人们便不愿意承担;政府的决策也是如此,“如果政府允许多用途运载车以及小型节能汽车市场的存在,它清楚死亡是不可避免的”,因而“问题的关键在于,统计上的风险是否值得人们去承担”,即便成本收益分析当中使用的各种统计数据不能直接回答这一问题,“但是若没有这些原始数据,任何寻求答案的努力都将是白费的”。^{〔51〕}况且,在使用货币化成本收益分析工具时,虽然表面上看来决策者是在评估每拯救一条生命要耗费多少金钱,但决策者实际上评估的并不是生命本身的价格,而是将致命风险降低至特定水平的价格。^{〔52〕}

(二)对货币化成本收益分析的改进

成本收益分析的坚定支持者也认为应当从以下几个方面对它的具体操作方式加以改进,以尽可能摆脱制度运作的某些困境。

第一,为了解决公众表达支付意愿时面临的信息不足、情感预测错误等问题,并为测算成本或收益时不可避免的裁量决断提供正当性依据,可以在成本收益分析过程中适时引入慎议(deliberative)的公众参与程序。慎议的公众参与程序的操作方式包括:在采取条件价值评估法测算公众的支付意愿之时,为确保公众审慎、理性地表达支付意愿,行政机关可构建普通公民与专家互动的机制,如随机抽取人员与各类专家展开讨论,然后向决策者和公众提出决策建议,或采取类似于民意调查的方式,要求受访者在与专家面谈或听取持有不同意见的专家之间的对话前后,分别回答同样的问题,从而识别出在统计学上有意义的答案之变化,进而将其视作公众获得充足信息并充分参与后的得出的结论。^{〔53〕}而为了应对贴现率选择的难题,行政机关也可以要求相关领域的专家对采纳不同贴现率的合理性加以解释,公众在听取解释、展开

〔50〕 See Livermore, *supra* note 44, p. 161.

〔51〕 参见桑斯坦,见前注〔29〕,第156—158页。

〔52〕 See Cass R. Sunstein, “The Real World of Cost-Benefit Analysis: Thirty-six Questions (And Almost As Many Answers)”, *Columbia Law Review*, Vol. 114, No. 1, 2014, p. 182.

〔53〕 See Jennifer Nou, “Regulating the Rulemakers: A Proposal for Deliberative Cost-Benefit Analysis”, *Yale Law and Policy Review*, Vol. 26, No. 2, 2008, pp. 618—619.

论辩的基础上,在专家所提供的贴现率范围内做出选择,以形成共识。^[54]这样一来,慎议的公众参与程序便为普通公民提供了修正其偏好的机会。^[55]

第二,应当充分考虑行政决策所产生的难以通过货币化方式呈现出来的积极效果,从而避免低估行政决策的收益,避免成本收益分析成为规制怠惰的托辞。这意味着,当某种行政决策的货币化收益小于成本时,考虑到情感等质性因素的存在,也未必不可作出这一决策。不过,情感等质性因素毕竟处于“以收益证立成本”这一规范要求的结构之外,如果不对此种因素考量加以限制,则必然会影响不同行政机关决策的一致性,弱化对行政机关裁量权的约束,减损行政机关成本收益衡量程序的确切性和透明度。^[56]因而在制度层面,当某种措施相对于其他备选方案净收益较小甚至为负值时,决策的制定者至少应担负解释义务,阐明为何非量化收益应被特别重视,为何应当采取该措施。^[57]

第三,由于在行政决策作出之前实施成本收益分析会导致决策迟延,甚至会徒耗行政资源,因此决策者应当将成本收益分析工作的重心从事前分析转移到事后审查,并随之调整决策,从而既可以使决策更为及时,又能较少耗费分析资源。^[58]这意味着至少应当在事前计算决策效果的同时,辅以某种事后机制,来检验事前的计算是否准确以及决策达成预期目标的程度,使决策者能够吸取教训、复制成功经验,以便提高日后事前分析的质量和前瞻性。^[59]

第四,由于分析者预测客观事实的能力并不完备,且在采用何种贴现率、何种收益测算单位等问题上始终存在较大争议,因而展示出决策收益可能的最大和最小值,辅之以中位数标准,^[60]或者测算最大最小值范围内不同收益结果的发生概率,^[61]是较为务实的收益表达方式。

[54] Ibid., pp. 622—624.

[55] See Jennifer Nou, *supra* note 53, p. 606.

[56] See Michael A. Livermore, “A Brief Comment on ‘Humanizing Cost-Benefit Analysis’”, *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 2, No. 1, 2011, p. 15.

[57] 参见赵雷,见前注[3],第132—145页。

[58] See Shapiro and Glicksman, *supra* note 15, pp. 167—172.

[59] See Livermore, *supra* note 56, p. 16. 有学者指出,理论上讲,可以借助我国《行政许可法》第20条中规定的许可评价制度,从经济效益与行政成本等角度,对行政许可与事中事后监管这两种机制进行定性或者量化比较。参见卢超:“事中事后监管:理论、实践及反思”,《中外法学》2020年第3期,第785页。此一思路即与将成本收益分析作为事后评价机制有所契合。

[60] See Office of Management and Budget, “2011 Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities”, 2011, pp. 19—21, https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/inforeg/inforeg/2011_cb/2011_cba_report.pdf, last visited on 22 January 2021.

[61] See Sunstein, *supra* note 52, pp. 188—189.

四、补充性分析工具与多重分析机制的构建

虽然可对货币化成本收益分析予以理论辩护,也能改进其操作方式,但并不能完全解决成本收益分析面临的所有问题。为此,便需要在运用货币化成本收益分析的同时,引入其他补充性分析工具,构建多重的成本效益分析机制,以弥补成本收益分析方法的不足。

(一)补充性工具 I:成本有效性分析

成本有效性分析常与成本收益分析相混淆。^[62]事实上,两者的任务并不相同。成本收益分析乃是比较决策的收益与成本孰高孰低,或不同的决策选项中何者收益最高。而成本有效性分析则是测算出每一单位决策效果所耗费的成本,例如每清洁一平方公里的水体、每避免一例过早死亡、每增加一年人均寿命所耗费的成本,在决策所要达到的效果目标既定的情况下,抑或决策所能承受的成本既定的情况下,成本有效性分析可以辅助行政机关在不同决策选项中加以选择。

在实施成本有效性分析之时,决策成本的计算虽然与成本收益分析相同,亦面临同样的问题,但决策的效果却不需要通过货币化的方式呈现。如前所述,成本的测算难度通常低于收益计算,因此仅在免于货币化决策效果这一点上,便使得此种分析工具具备了以下优势:第一,它可以避免货币化决策效果时所面临的伦理争议和难题,从而不会有损决策的道德正当性。第二,由于采取更为直观的决策效果表达方式,行政系统内部的官员和民众都可以事后审视决策的效果是否与事前的计算相一致,^[63]从而使决策更加公开、透明,也更有利于对决策进行监督。第三,以非货币化的方式呈现出决策的效果,亦简化了分析步骤,从而不会像成本收益分析那样招致严重的决策迟延。

尽管成本有效性分析具有某些优势,但它本身不能替代成本收益分析。毕竟,成本有效性分析并不能够为判断某一行政决策本身是否“值得”提供答案,它的作用在于比较不同的决策选项何者更可取。即便决策的成本极高,但收益极低,也与成本有效性标准无关。如果只存在一种决策选项,成本与效果的比例数值更是无法提供决策指引。有经济学家曾试图提出单一决策是否符合成本有效性检验的标准,如每一单位决策效果的成本达到何种金额时,决策是可以接受的,^[64]但类似的建议也未必具有说服力。再者,不同的决策选项通常在成本和效果方

[62] See Peter Huber, “The Old-New Division in Risk Regulation”, *Virginia Law Review*, Vol. 69, No. 6, 1983, p. 1084.

[63] See Kathleen H. White and Josiah Neeley, “Who Regulates the Regulator?: Cost-Effectiveness Analysis in Texas State Agency Rulemaking”, *Texas Tech Administrative Law Journal*, Vol. 14, No. 2, 2013, p. 420.

[64] See Thomas J. Parisi, “How Much Did You Pay for Your Heart: Is a Centralized Entity Performing Health Technology Assessment with Cost-Effectiveness Analysis the Answer to the Rising Costs of Health Care?”, *Jurimetrics*, Vol. 49, No. 3, 2009, pp. 294—295.

面都有区别,在借助成本有效性分析加以抉择时应当采取何种标准,并不存在共识,除非某一措施成本最小且效果亦最好,否则很难决定应当选择哪一措施。相比之下,成本收益分析则能够提供相对明确的判断标准,即应当选择净收益最大的措施。〔65〕

此外,成本有效性分析也面临一些与成本收益分析类似的困难。譬如,如何确定决策效果的量化单位?决策的附带性效果如何进入考量过程?科学的不确定性如何解决?如何将情感等难以量化的质性因素考虑在内?对此有论者指出,应当建立公开、透明且包含了事后审查机制的决策程序,使不同的分析路径和非量化因素都能够在此种慎议程序中被考虑。〔66〕

总体而言,成本有效性分析虽然不是打开理性决策之门的万能钥匙,但它与成本收益分析相互补充、相得益彰,可以从不同侧面为行政决策提供指导。

(二)补充性工具 II:经济可行性分析

经济层面的可行性分析(feasibility analysis)是行政决策的另一种分析工具。

在我国,对行政决策展开可行性分析已经存在一定的规范基础。如《价格法》第 23 条、国务院《重大行政决策程序暂行条例》第 10 条第(2)项和第 19 条第 1 款、《国务院工作规则》第 25 条等皆要求注重相关政府决策的可行性。然而,当前我国学者论及可行性分析时,多是从抽象的整体意义上理解。〔67〕就实践的情况来说,也正如高秦伟所言,对立法进行的可行性分析,大多只是强调与国家法律体系的一致性和与上位法的不抵触性,即以合法性分析为主,此种可行性分析并不完整。〔68〕

事实上,当代行政法理论所论及的行政决策的可行性,包含技术可行性与经济可行性两个层面,其中经济可行性分析能够被置于成本效益分析的框架当中,成为行政决策经济分析的一种工具。所谓经济可行性分析是指,当某种决策会引发一定程度的经济紊乱时,该措施便不具有可行性,其指标包括受规制企业的合规成本与该企业的年利润或营业额之间的比例、可能因决策而导致破产的企业数量、决策所可能招致的失业规模等。〔69〕需要说明的是,该分析工具当中的各种指标并不具有确定的标准,而是有赖于决策机关的裁量判断,即便是可行性分析的支持者也承认这一点。〔70〕再者,相比成本收益分析而言,经济可行性分析既非更严格,也非更宽松,毋宁说这一分析工具可以发挥成本收益分析力有不逮的作用,即考虑受决策影响的主

〔65〕 See Wilhelmine Miller, Lisa A. Robinson and Robert S. Lawrence, *Valuing Health for Regulatory Cost-Effectiveness Analysis*, Washington, D.C.: The National Academies Press, 2006, p. 36.

〔66〕 Ibid., pp. 156—157.

〔67〕 相关例证可参见杨红:“地方政府重大行政决策程序研究——以文本分析为视角”,《甘肃政法学院学报》2013年第6期,第90—96页;崔卓兰、陈瑜:“构建行政规章自我评价的法律机制”,《社会科学战线》2014年第6期,第183—185页;单民、陈磊:“博弈与选择:以实名制遏制网络言论犯罪的可行性分析”,《河北法学》2015年第9期,第29—37页。

〔68〕 参见高秦伟:“行政许可与政府规制影响分析制度的建构”,《政治与法律》2015年第9期,第63页。

〔69〕 See Graham, *supra* note 14, p. 443.

〔70〕 See Graham, *supra* note 14, p. 444.

体的整体成本承受能力。例如,即便某一行政决策的货币化收益大于成本,也有可能因招致大规模经济紊乱而不具有正当性;相反,即便某一决策的收益小于成本,但如果总体成本并非不可接受,则该决策也未必不可实施。

在支持者看来,除了能够将成本承受能力纳入考量,从而弥补成本收益分析的缺失之外,经济可行性分析还具有以下优势:第一,它能够容纳成本分配方面的因素,从而有助于作出更为合理的决策。例如,一如前述,根据传统的成本收益分析方法,一项旨在降低企业污染物排放、提升公众健康水平的决策,由于会导致企业合规成本的增加从而诱使企业削减人力成本,因而在“越富有越安全”的语境中,该措施收益也要打折扣,使其可能无法通过成本收益分析的检验。但可行性分析的支持者却指出,为了符合限制排污的决策要求,企业需要安装和运转相应的设备,从而需要雇佣更多的人员。^[71] 在这种情况下,由于当个人的收入达到一定程度之后,财富的增长对于健康状况的改善呈现出边际效用递减的态势,^[72] 因此,虽然这一部分合规成本的消耗可能导致企业管理层人员高薪的降低,但却可能为失业人员带来更多的工作机会,同时也不会减损高薪人员的健康状况。^[73] 于是,只要企业的合规成本不会导致其无利可图或停业,该措施便是可行的。^[74] 此时,成本的分配赋予了此种可行性标准以正当性。相反,若采取成本收益标准,则当货币化的成本高于收益时,那些本可以增加就业人数,使更广泛的人群更富有、更健康的措施,便得不到支持。^[75] 第二,成本收益分析涉及了复杂的收益计算,因而很容易为行政机关的宽泛裁量披上科学的外衣,从而降低决策的可归责性(accountability)。相比之下,在采取可行性分析之时,尽管行政机关可能对何为“大规模停业”等问题保有裁量权,但可行性分析本身可以提供足够的相关信息,供监督者审视。^[76]

当然,经济可行性分析也不免受到批评。由于它完全没有将决策收益纳入考量,由此可能导致过度规制和规制不足。^[77] 其中,规制不足的问题尤受关注。围绕这一问题,经济可行性分析在以下两个层面上受到批评:

第一,以经济可行性标准排除本可实施的规制,并不具有充足的正当性。当行政决策的收益在性质上极为重要,且决策本身符合成本收益标准之时,如果其所造成的经济紊乱虽属过于昂贵的成本,但也并不是那么不可抗拒(compelling),那么该决策在可行性分析的指引下被禁

[71] See David M. Driesen, “Distributing the Costs of Environmental, Health, and Safety Protection: The Feasibility Principle, Cost-Benefit Analysis, and Regulatory Reform”, *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 32, No. 1, 2005, p. 35.

[72] See Thomas O. McGarity, “A Cost-Benefit State”, *Administrative Law Review*, Vol. 50, No. 1, 1998, p. 46.

[73] See Driesen, *supra* note 71, p. 67.

[74] See Driesen, *supra* note 71, p. 35.

[75] See Driesen, *supra* note 71, p. 68.

[76] See Driesen, *supra* note 71, pp. 79–81.

[77] See Graham, *supra* note 14, pp. 446–447.

止实施,便难以令人信服。〔78〕

第二,经济可行性分析可能使决策者错误地放弃那些本应优先实施的规制措施。例如,当行政机关同时实施多个决策会对某一群体造成过于严重的影响时,如果单纯依照可行性标准,只考虑各个决策的成本,而完全不考虑每一决策的净收益,那么行政机关实际上无从判断应当优先实施哪一项决策,从而可能错误地排列决策实施的次序。〔79〕再者,如果完全以经济可行性作为行政决策的标准,则决策的“先来后到”亦可能造成决策优先性方面的困境。例如,若某一规制性决策通过了可行性分析的检验从而付诸实施,但此后行政机关发现另一需要规制的更为严重的现象,而按照可行性分析的标准,由于企业已经承担了前一种决策带来的成本,其利润大幅减少,以致于无法同时承受针对另一现象的规制,此时决策者只能放弃实施后一种规制,这显然是荒谬的。〔80〕

平心而论,上述批评不无道理,但经济可行性分析至少能够从不同角度为行政决策提供参考。

(三)基于行政任务的多重分析机制

《全面推进依法行政实施纲要》等政策性文件和法规范当中所提及的“成本效益分析”本身可以具备丰富的规范内涵,它可以不仅仅指代我国学者所倡导的货币化成本收益分析,还可容纳在理论和实践层面都具有可操作性的成本有效性分析以及经济可行性分析。简言之,对行政决策开展成本效益分析不能仅仅依赖某种单一的分析工具,尽管每种分析方法都存在局限,都被认为遗漏了对于决策而言重要的信息,但通过不同分析方法之间的相互补充,行政决策的正当性与有效性也可望提升。

进言之,可以根据行政目标和任务的类型化区分,综合运用各种分析工具,并对不同分析工具在决策形成过程中的权重加以调适,形成多重的行政决策成本效益分析机制。

首先,若行政决策乃是以防止危险、保障安全、维护公众生命健康为目标,可首先依照成本收益分析之结果,区分两种不同情形:第一种情形是,各个决策选项的成本均高于收益,无法通过成本收益分析的检验。此时,由于行政目标和任务相对重要,且对公众生命、健康、安全的保障进行定价本身面临正当性拷问,因而成本收益分析不应成为全无变通空间的刚性标准,即便某些决策选项的货币化成本略高于收益,且不存在能够使决策进一步正当化的质性因素,实施该决策也未必全然背离理性。但此类决策本身应当能够通过可行性分析的检验,即应确保实施该决策不会导致大规模的企业破产或人员失业等经济灾难。若这一标准得以满足,则受决策影响的企业可能会为了合规而雇佣更多人员,从而使成本和收益的分配这一因素被潜在地

〔78〕 See Graham, *supra* note 14, p. 446.

〔79〕 See Graham, *supra* note 14, p. 446.

〔80〕 See Jonathan S. Masur and Eric A. Posner, “Against Feasibility Analysis”, *University of Chicago Law Review*, Vol. 77, No. 2, 2010, p. 696.

纳入决策效果当中。同时,如果存在多个决策选项,则可以基于预设的决策目标之范围(如期望减少因公共安全事件造成的死亡的人数)或者既定的成本之范围,进一步通过成本有效性分析筛选出最具效率的决策,以弥补可行性分析无法为决策优先性提供答案的缺憾。第二种情形是,如果多个决策选项本身皆符合净收益标准,那么不应当以这些决策不具有经济可行性为由拒绝实施。若决策将造成一定程度的经济紊乱,则应当通过减免税收、社会保障、提供补偿等方式,弥补受决策影响的企业或个人的损失。此时有必要注意的是,在对不同决策选项开展成本收益分析之时,也应将潜在的政府财政负担计入决策成本。同时,决策者亦可另行借助成本有效性分析来判断不同决策选项中何者效率最高。

应当特别说明的是,对于现代风险社会而言,防止危险、保障安全、维护公众生命和健康并不仅仅依赖传统的规制行政等手段,给付行政于其中也发挥重要作用,上述第二种情形实际上已经触及了这一问题。因此,相比传统的秩序行政,虽然给付行政在成本一端的测算包含了更多的政府直接支出,但此种支出决策所意在实现的目标与下述第二种行政任务有本质的区别,因此,围绕此类决策展开的成本效益分析,也仍然应当采取与危险防止型规制行政相同的模式和方法。

另需注意的是,虽然对于大多数旨在防止危险、确保安全的决策来说,货币化的成本收益分析可以是成本效益分析的第一步,但是,在若不及时采取措施便可能造成难以逆转的损失的情况下,由于成本收益分析在收益一端的测算过于复杂从而不免耗时过长,因而决策者应当适时放弃此种分析工具。但与此同时,为了确保行政决策不偏离理性的轨道,决策者仍然应当在确保不会导致决策过度迟延的前提下,对不同的决策选项开展一定程度的经济分析,从而作出最为适宜的选择。此时,若多个决策选项皆具有经济可行性,不至于造成大规模的经济紊乱,则应当在既定的决策目标或者决策成本范围内,通过成本有效性分析选取单位成本效用最大,或者单位效用成本最小的手段。

其次,若某一行政决策以改善人民的生活质量和水准、推动社会经济发展为目标,那么,由于行政任务本质上具有一定的经济属性,因而无论相关行政决策采取规制手段抑或给付手段,货币化的成本收益分析都应当成为重要的经济分析工具,即行政决策的货币化收益原则上应当高于成本。同时,按照可行性分析的标准,如果一项旨在增进人民福利、推动社会发展的行政决策虽然符合货币化的成本收益分析之标准,但却会造成大规模的企业破产或人员失业,实施此一决策则难谓妥当。对于能够满足货币化成本收益分析和经济可行性分析之标准的若干决策选项,成本有效性分析可以为哪一选项最有效率提供答案。尤其对于那些成本主要由政府财政而非社会主体直接承担的行政决策而言,由于财政支出的额度规模通常可以确定,成本有效性分析于此便可发挥更为重要的作用。

五、结 语

不可否认,相比采用单一的货币化成本收益分析工具,多重分析机制会导致决策过程冗长

繁复,对于社会经济尚处于发展阶段的当代中国而言,是否应当耗费巨大的人力、物力、财力,对行政决策实施复杂的成本效益分析,不无疑问。但正如有学者在阐述发展中国家是否适于采取成本收益分析时所指出的:相比发达国家,发展中国家更加经受不起产生社会净成本的措施。^[81]因此,从有限资源的有效利用出发,对行政决策开展完备的经济分析极具积极意义。况且,就当代中国行政决策过程的现状而言,经济分析机制的应用显然并非过多,而是过少。因此,行政决策者应当尽可能全面认识行政决策的各种成本效益分析工具,把握各种工具的应用场景,从而灵活、妥当地加以运用。

Abstract: There is the normative basis for conducting cost-performance analysis on administrative decision-makings in China, but judging from the current practice, operable implementation plans remain absent. Scholars generally equate cost-performance analysis with cost-benefit analysis which monetizes the costs and the effects of administrative decisions and regards net benefits as the criteria for judging whether certain decision-makings can be justified. However, cost-benefit analysis based on monetization methods faces both the difficulty at the technical level and the criticism of value. Monetized cost-benefit analysis may be defended theoretically, and its inherent defects could be remedied by improving its operation. Therefore, it remains a usable analytical tool, in terms of administrative decision-making in contemporary China. However, we should also attach importance to the supplementary function of other economic analysis methods such as cost-effectiveness analysis and feasibility analysis, and utilize various analytical tools comprehensively based on different administrative tasks to develop multiple mechanisms of cost-performance analysis.

Key Words: Administrative Decision-making; Cost-performance Analysis; Cost-benefit Analysis; Cost-effectiveness Analysis; Feasibility Analysis

(责任编辑:彭 鐔)

[81] See Livermore, *supra* note 44, pp. 159—160.