

环境政策的 费用效益分析 理论方法与案例

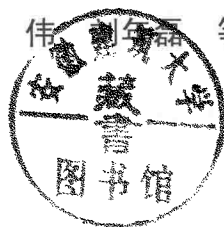
COST-BENEFIT ANALYSIS FOR
ENVIRONMENTAL POLICY:
THEORIES AND CASES

蒋洪强 程 曦 周 佳 卢亚灵 张 伟 刘年磊 等 / 著

环境政策的费用效益分析 ——理论方法与案例

**Cost-benefit Analysis for Environmental Policy:
Theories and Cases**

蒋洪强 程 曦 周 佳 卢亚灵 张 伟 等 著



中国环境出版集团·北京

图书在版编目(CIP)数据

环境政策的费用效益分析: 理论方法与案例/蒋洪强等

著. —北京: 中国环境出版集团, 2018.8

ISBN 978-7-5111-3712-8

I. ①环… II. ①蒋… III. ①环境政策—费用效益分析 IV. ①X-01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 139245 号

出版人 武德凯

责任编辑 葛莉

责任校对 任丽

封面设计 彭杉

出版发行 中国环境出版集团

(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)

网 址: <http://www.cesp.com.cn>

电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn

联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)

010-67113412 (第二分社)

发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京盛通印刷股份有限公司

经 销 各地新华书店

版 次 2018 年 9 月第 1 版

印 次 2018 年 9 月第 1 次印刷

开 本 787×1092 1/16

印 张 14

字 数 260 千字

定 价 55.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

前 言

环境政策的费用效益分析是对环境政策制定或实施后在经济社会和生态环境等方面所产生的费用及效益进行科学评判，并为环境管理决策提供依据的过程。开展此项工作将有助于全面掌握环境政策的费用效益信息，提升环境政策决策的科学化水平，提高环境政策的经济有效性和可操作性。由于环境政策费用效益分析的作用十分重要，美国、欧盟、日本等国家均高度重视，纷纷通过立法基本建立了环境政策的费用效益分析制度。目前，在我国，环境政策的费用效益分析尚未引起立法机构和政府部门的足够重视，其分析方法还有待科学化和规范化，工作机制和能力建设尚需进一步完善和推进。随着生态文明建设和污染防治攻坚战的实施，建立环境政策的费用效益分析制度已迫在眉睫。

本书是在原环境保护部财政预算项目——《环保标准实施的费用效益评估研究》《建立国家环境规划政策费用效益分析制度》和美国能源基金会项目——《环境政策的费用效益分析框架及案例研究》等相关研究成果的基础上形成的。针对我国目前重政策制定、轻政策执行评估等问题，借鉴美国、欧盟、日本等国家关于环境政策实施的费用效益分析理论方法与实践经验，构建了适合中国国情的环境政策费用效益分析理论框架和技术方法，介绍了火电厂大气污染物排放标准实施的费用效益分析案例和京津冀地区黄标车淘汰政策的费用效益分析案例，以便改进中国环境政策制定与实施的科学决策

基础，增强环境政策实施的有效性。本书适用于国家及各地各部门正在制定或已经实施的各类环境政策的费用效益评估分析和实际工作。

全书由蒋洪强研究员提出框架和撰写方案，指导主笔者完成各个章节撰写，并最终统稿定稿。生态环境部环境规划院国家环境规划与政策模拟重点实验室的程曦、周佳、卢亚灵、张伟、张静、刘年磊、吴文俊、杨勇、武跃文、段扬、胡溪、刘洁等参与了相关章节撰写。在本书撰写过程中，得到了生态环境部环境规划院王金南院长的指导。中国环境出版集团相关工作人员为本书的出版付出了大量心血，在此一并表示感谢。本书参考引用了大量的国内外研究成果和文献，但只列出了部分文献，尚有部分未列出，在此向这些文献的作者表示歉意和感谢。

作者

2018年4月25日

目 录

第 1 章 概 论	1
1.1 研究背景	1
1.2 基本概念	4
1.3 基本原则	5
1.4 主要作用	5
1.5 分析范围	6
第 2 章 环境政策的费用效益分析国内外经验	8
2.1 环境政策评估国内外研究进展	8
2.2 费用效益分析方法的国内外研究进展	9
2.3 国内外相关实践案例	13
2.4 费用效益分析存在的争议	28
2.5 环境政策的费用效益分析经验总结	33
第 3 章 环境政策的费用效益分析的理论框架	37
3.1 基本理论	37
3.2 基本内容	44
3.3 基本流程	46
第 4 章 环境政策的费用效益分析的技术方法	53
4.1 基本方法	53
4.2 成本分析的 C-PAC 模型	63

4.3	环境效益的 CMAQ 模型	64
4.4	健康效益的 BenMAP 模型	65
4.5	社会经济影响的 Input-out 模型与 CGE 模型	67
第 5 章	案例研究——火电厂大气污染物排放标准实施的费用效益分析	73
5.1	评估准备	73
5.2	实施评估	74
5.3	对经济影响分析	77
第 6 章	案例研究——京津冀黄标车淘汰政策的费用效益分析	88
6.1	黄标车淘汰政策概述	88
6.2	总体思路与技术路线	114
6.3	补贴政策的费用效益分析	116
6.4	禁行政策的费用效益分析	170
6.5	经济社会影响分析	195
6.6	对比总结与建议	210
参考文献		215

第 1 章

概 论

1.1 研究背景

环境政策（或环境决策）的费用效益分析是指环境政策制定或实施后对经济社会发展 and 生态环境等方面所产生的费用及效益进行科学评判的一种研究行为，是政策评估工作的一项重要内容。中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》中明确提出“建立健全政策评估制度”，指出“除涉密及法律法规另有规定外，重大改革方案、重大政策措施、重大工程项目等决策事项出台前，要进行可行性论证和社会稳定、环境、经济等方面的风险评估……加强对政策执行情况、实施效果和社会影响的评估……”国务院办公厅《关于进一步加强文件审核把关的通知》（国办函〔2016〕44号）也明确指出：“事关人民群众切身利益或备受舆论关注，涉及宏观经济稳定、市场稳定以及重要行业领域重大政策调整的文件，各部门要对政策内容和出台时机，特别是可能产生的负面影响等进行部门评估或开展第三方评估。”

由于环境政策的费用效益分析的作用十分重要，美国、欧盟、日本等国家均高度重视，纷纷通过立法基本建立了环境政策的费用效益分析制度，同时对于环境政策、法规等方面的费用效益分析研究较为深入，费用效益分析模型方法相对成熟，已经形成了系统的费用效益分析框架体系，应用领域较为广泛。随着环境政策在国家宏观调控中的作用日益突出，我国政府和学者也日益重视费用效益分析，近年来开展了大量研究和实践工作。到目前为止，我国环境政策的费用效益分析尚未引起立法和政府部门的足够重视，其分析方法还有待科学化和规范化，工作机制和能力建设尚需进一步完善和推进，主要

表现在以下几个方面。

（1）认识观念还未形成共识

观念指导实际行动。目前，在环境政策费用效益分析的认识观念方面，相当一部分政府决策者的认识还不成熟、不全面，这主要表现在以下三个方面。

第一，对费用效益分析的必要性认识不足。目前，仍有相当一部分领导和政策制定者对此认识不足，“重政策制定、轻政策实施评估”的观念仍根深蒂固，还没有树立正确的资源环境和健康价值观。环境政策一旦实施，除了对环境的影响外，必将带来经济社会的影响。许多决策者担心环境政策费用效益分析，特别是人体健康、社会效益、经济效益等的分析会遇到许多难度和问题，不愿意去花时间评估，存在“多一事不如少一事”的想法。因此，要使政府决策者完全接受费用效益分析的观念，提高其对实行环境政策评估必要性的认识，还需要较长一段时间。

第二，对费用效益分析的复杂性认识不够。目前，在理论界，环境政策费用效益分析只是提出了一个理论框架和指南，但环境政策费用-效益具体的范畴、分类、标准和界线尚不清晰，也没有达成广泛共识。许多人认为费用效益分析比较简单，只要完成直接成本或直接环境效益核算就足够了，方法上也只是加减乘除。事实上，由于费用、效益的界定和分类的复杂性（存在广义和狭义、直接和间接之分），由于环境政策实施影响的多样性、复杂性，由于间接成本、健康效益、宏观经济影响等在计量方法上的巨大困难以及数据、参数获取的困难，使环境政策费用效益分析目前仍然是一个充满探索、争论的研究领域，尚未形成一套成熟的、规范的、任何人都可以掌握的指南。这就是说，要使费用效益分析可以实际准确计量成本和效益，并形成广泛共识，目前还存在着许多理论上和实践上的困难。

第三，对费用效益分析业务要求认识不清。环境政策费用效益分析涉及面广，是一项专业性、技术性、综合性很强的工作，它要求评估分析人员既要精通成本费用的知识，又要熟悉环保法规、环境科学、宏观经济、健康损失等知识。从目前来看，政府决策者对此还缺乏认识，特别是在费用效益分析工作机制、知识培训、业务要求等方面还不到位，专业人员比较缺乏，现有的环境政策费用效益分析，仅仅围绕直接成本和重要环境效益展开，很少对经济领域、健康领域、社会领域等环节发生的间接成本、污染损失成本及人体健康效益、宏观经济效益、社会就业等进行计量、分析评价，费用效益分析模型方法和技术手册并没有成为政府决策者掌握的基本工具。

(2) 费用效益分析方法还不够完善

当前实行环境政策的费用效益分析存在许多技术难题。可以说,技术与方法的落后是费用效益分析从理论走向实践面临的障碍。一是市场定价困难较大。由于环境的天然性和生态服务功能外部性,虽然某些环境服务功能看似有价可循,但实际上由于市场机制的缺陷或不完备,其价格很难界定或被严重扭曲和低估,如资源价格、生态服务功能价格。同时,空气以及目前还不具有商业开发价值的地下矿藏等非生产性环境资产尚无价可循。如何为成本和效益进行合理确定单价进而确定成本和效益总额,一直是费用效益分析研究领域的一个主要难点。二是成本和效益计量较难处理。由于成本和效益的多因性,许多间接成本和经济效益、环境效益、健康效益等难以计量。例如,对减少水污染损失成本(效益)的量化,有毒污水排到河里,使渔业受损失,人们饮用受到污染的水而生病、精神上受损失,迫使人们不得不到很远的地方去寻找新的饮用水水源,这些损失都应计入环境政策实施减少水污染损失影响。在实际中,对这些效益的量化很难考虑全面。可以说,确定成本的内外范围范围和经济效益、社会效益是困扰环境政策费用效益分析和应用的关键问题。

(3) 费用效益分析制度基本空白

环境政策的费用效益分析从概念的提出已有相当长一段时间,之所以没有从理论到实践取得突破性进展,除了费用效益分析技术与方法的复杂性外,另一个挑战是与其相关的法规制度、机制规程还基本空白。美国环保局、欧盟等国际经验表明,对环境政策的费用效益分析实施,有必要将复杂的问题划分成几个相对简单的部分而逐一加以解决,例如,成本的内部与外部问题处理,环境效益、社会效益的直接与间接问题处理,费用效益分析在重点领域和行业的推行,费用效益分析在不同部门和工作人员的分工等。同时,费用效益分析的实施要建立工作规程、评价标准和操作指南,这是基于我国费用效益分析工作比较薄弱以及核算本身复杂性的考虑。工作规程和操作指南的建立必须注意以下几个方面:费用效益分析的理论基础,费用效益分析的基本流程,费用效益分析的技术方法选择,费用效益分析试点的内容,费用效益分析的培训与推广体系,费用效益分析的业务分工等。

随着生态文明建设的推进和重大污染防治攻坚战的实施,建立环境政策的费用效益分析制度已经迫在眉睫,特别是当前中国经济发展进入了新常态,经济持续下行,科学评估和回答环境政策实施对国民经济将会产生何种影响显得十分重要,将有助于全面掌

握环境政策的费用效益信息、提升环境政策决策的科学化水平、提高环境政策的经济有效性和可操作性。

1.2 基本概念

环境政策是指国家和地方立法机构以及政府部门制定的有关污染控制、自然保护和资源利用的法律和行政法规（包括条例、规定、办法和规章）以及战略和规划的总称。广义的环境政策是指国家在环境保护方面的一切行动和做法，环境政策包括环境法规、环境规划、行动计划等；狭义的环境政策是指与环境法规平行的一个概念，指在环境法规以外的相关政策安排。

本书所指的环境政策为广义的概念，是在一定范围内发生作用的环境保护政策的总和，包括国家环境保护总体方针、基本原则、具体措施、权益界限、奖惩规则等，既有强制性的，也有非强制性的。中国的环境政策，是政府总结了国内外社会发展历史和环境状况，为有效保护和改善环境而制定和实施的环保工作方针、路线、原则、法规、标准、制度及其他各种政策的总称，是中国环境保护和管理的实际行为准则。

若以纵向层次为主，综合考虑横向的影响范围和环境保护对象，可将环境政策分为四个层次：第一个层次包括宪法和环境保护基本国策；第二个层次包括环境保护基本方针，如环境保护的“三十二字”方针、“三同步、三统一”、“三个转变”“生态文明”等，环境保护基本政策包括“预防为主、防治结合”、“谁污染、谁治理”、“强化环境管理”以及可持续发展战略、建设环境友好型社会等；第三个层次包括国家环境与资源保护法律、环境与资源保护的行政法规和部门规章、标准、环境与资源保护的地方环境法规和地方行政规章等相关的政策法规以及加入的国际环境条约等；第四个层次包括环境管理政策，如环境社会政策、环境管理政策、环境经济政策和环境技术政策等。

结合环境政策的自身特点，环境政策的费用效益分析可以定义为：根据一定的标准和程序，对环境政策的制定或政策实施后在生态环境、经济和社会发展等方面所产生的费用及效益进行科学评判的一种研究行为，其目的：一是在于评估环境政策实施可能对经济社会和环境影响程度，决定是否采用，或改进、预防；二是获得环境政策执行后所产生的经济、社会、环境影响方面的可靠信息，准确把握环境政策的实施效率，为下一

步环境政策的调整、改进或制定新的环境政策提供依据。

1.3 基本原则

(1) 整体性原则

对环境政策要从国民经济整体角度考察效益和费用。凡政策实施项目为社会所做的贡献,如环境污染的治理、能源的节约、环境质量的改善等,均计为效益。凡是占用社会资源的均计为费用,无论费用和效益都需要考虑由该政策实施所引起的整个社会影响。费用效益分析将得出与单纯的盈利分析完全不同的结论。

(2) 两重性原则

环境政策具有公益性与企业性两重性,有些政策的实施会使部分企业经济效益变差,甚至没有经济效益,但社会效益与环境效益很好,这样的政策往往也应该采用。由于两重性的存在,环境政策实施的费用、效益识别还要研究那些不具有市场价格的效益和费用,对那些被市场价格歪曲了的效益和费用进行还原。

(3) 持续性原则

环境政策实施的评估往往是一个持续不断的过程。环境政策一般要经过长期、持续、有效地实施,才会真正发挥作用。因此,对环境政策实施效果做分析评价时,不能简单地以投资回收期的长短作为评价标准。

(4) 数据可得性原则

评估方法的设计必须考虑污染因子监测数据、主要污染物排放数据、技术经济数据、行业统计数据等必要数据的可获取性,以确保环境政策实施的费用效益分析评估过程和结果的科学性、规范性与可靠性。

1.4 主要作用

费用效益分析方法是检验重大环境政策的一个非常有用的工具与方法,加强环境政策的费用效益分析,可以科学评价政策实施效果,为政策的制定、修订提供科学依据。例如,污染排放、环境质量目标可达以及实现这些目标的途径,政策的社会经济效应(例如,GDP、产业结构、产业竞争力、进出口和就业等的变化),洞察环境政策实施对社

会经济造成的影响，主要表现在以下三个方面。

（1）全面掌握环境政策的费用效益信息

实施环境政策的费用效益分析制度能够科学提供环境政策制定和实施对经济和环境影响的可靠信息。任何政策，如果制定实施后没有相关的人员去做效果评价工作，那它的效果就不得而知。环境政策也不例外，环境政策的费用效益分析就是要密切关注环境政策的实施动向，通过收集相关的资料和信息，加上科学的分析、论证得出可靠的结论，并以货币化的形式分析环境政策对经济、环境和社会的影响，据此来判断环境政策的实施效果。特别是当前中国经济发展进入了新常态，经济持续下行引起了国内外的广泛关注，环境政策的实施对国民经济将会产生何种影响，是必须要回答的问题。

（2）提高环境政策的经济性和可操作性

实施环境政策的费用效益分析制度能够科学提供环境政策的实施效果与制定预期目标间的关系。任何一项环境政策的出台，总有其预期目标。环境政策实施过程中往往会与预期目标产生一定程度的偏差，为了准确把握环境政策的实施效果与预期目标的关系，必须对环境政策的实施效果进行评估，而费用效益分析是进行该项评估的重要方法。通过环境政策的费用效益分析，可有效判断环境政策执行是否取得了预期的效果，有助于了解政策目标的实现程度。

（3）促进环境政策和决策的科学化水平

建立环境政策的费用效益分析制度能够为环境政策的继续、修订还是终止提供科学依据，是环境决策科学化的必需程序。一项环境政策在实施过程中总会呈现出一定的走向，伴随着环境政策目标实现程度的不断推进，该政策是应该继续、修订还是终止，都必须建立在科学、系统、全面的政策实施效果评价基础上。环境政策的费用效益分析作为一个检验环境政策误差、提出政策调整建议的政策活动，能够回答“该项政策是否原本就无效率或低效率”的问题，总结政策制定和执行过程中的经验和教训，有利于在后期执行阶段或下一个政策周期中加以改进，逐步提高政策能力，完善政策运行机制，日益减少环境政策过程中的主观成分，向政策科学化的方向发展。

1.5 分析范围

环境政策费用效益分析需要明确分析的主体、对象及范围。

费用效益分析的主体是制定和实施政策的各级政府部门，具体技术工作应由相关科研单位、高校或第三方机构承担，为各级政府部门决策提供支持。

费用效益分析的对象包括环保法律、法规、规划（计划）、标准、政策、措施等。既包括国家（党中央、国务院、各部门）制定出台的环境政策，也包括各级政府部门制定出台的各项环境政策。

费用效益分析的范围主要包括：一是环境费用效益分析。费用包括增加的末端治理投资、运行费用，中间技术改进增加的投入成本，增加的管控成本、补贴成本，减少的环境税费等；效益包括增加的环境效益（污染排放减少、环境质量改善）以及环境改善的终端效益（人体健康效益，清洁费用的减少，农作物产量的增加，建筑材料腐蚀等污染损失的减少）。二是社会经济影响分析，包括环境政策实施对 GDP、产业结构、就业、税收、进出口等的影响。

第2章

环境政策的费用效益分析国内外经验

2.1 环境政策评估国内外研究进展

费用效益分析是常用的项目和政策评估方法之一，同时也可以用来评价环境政策制定和实施的经济社会和环境影响效果。环境政策的费用效益分析首先是在美国发展起来的，且在美国、欧盟等西方国家得到广泛应用。国外针对环境政策费用效益分析的相关工作和实践，对我国环境政策实施费用效益分析方法的建立具有重要指导意义。

环境政策评估主要是指对环境政策实施的有效性所进行的评估，包括效果评估、效率评估和影响评估、综合评估等。随着环境政策在国家宏观调控中的作用日益突出，环境政策评估也正在得到政府和学者越来越多的重视。

国外在环境政策评估方面的研究起步较早。在欧美等一些发达国家，环境政策评估已经纳入立法范畴。1982年2月，美国政府发布命令（EO12291，1981），要求所有重大管理行动都要进行费用效益分析，以保证政府任何决策措施所产生的效益都要大于它所引起的费用，从而第一次以法令的形式提出了环境法规影响分析（Regulatory Impact Analysis，RIA）。美国环保局也制定了用于环境保护规划和环境行动的费用效益分析手册，并且开始大量资助环境影响经济评价的基础研究和应用研究。在欧盟，任何一项环境政策的制定都必须由欧洲环境委员会提出提案，再由议会、经济和社会委员会及环境理事会交叉进行咨询和评估，提出修订意见，按照程序表决提案是否被接受。

我国在环境政策评估的理论研究上，也做出了初步尝试。如2003年12月宋国君等发表的《环境政策评估及对中国环境保护的意义》一文中，对环境政策评估的定义、内

容标准、过程、步骤和方法进行了系统的简单论述,并分析了环境政策评估面临的困难与完善的对策。2007年6月王金南在《中国环境报》上发表的《环境政策评估推动战略环评实施》一文中简要介绍了环境政策评估的定义、作用和意义;2007年11月再次在《中国环境报》上发表《为什么要对环境政策进行评估——关于环境政策评估九大问题解答》一文,对环境政策评估的基础理论的要点进行了介绍,并给出了评估方法选择的要点。2008年6月,王金南、蒋洪强等发表的《中国环境政策的系统评估与展望》对我国环境政策的演变历程和重要环境政策实施效果进行了系统评估,并提出了建议。

我国在环境政策评估应用实践方面,也做出了一些探索。如2001年,王金南发表了《环境政策评估案例:中国关闭小造纸厂政策评估》,对“十一五”期间国家出台的一系列关闭小造纸企业的环境政策进行了经济、社会影响的评估。宋国君等(2007)在《中国淮河流域水环境保护政策评估》中对淮河流域的水污染控制和防治政策进行了评估。另外,也有其他一些学者对我国环境政策评估的理论与应用进行了总结。

2.2 费用效益分析方法的国内外研究进展

费用效益分析的产生可追溯到19世纪,早在1844年,法国工程师Jules Dupuit在他发表的《公共工程的效益评估》一文中,提出了“消费者剩余”的思想,这种思想后来发展成为社会净效益的概念,成为费用效益分析的基础。费用效益分析(Cost-benefit Analysis, CBA)也称成本效益分析、国民经济分析或国民经济评价,主要用于对项目方案或政府决策的可行性分析。美国、欧盟等发达国家和地区对此开展了大量研究和应用,发展较为成熟。

2.2.1 美国费用效益分析发展历程

1902年,美国国会通过的《河流与港口法》(*River and Harbor Act of 1902*)规定了成本收益分析。该法相关条文规定:“工程师委员会应当考虑这些工程的现有商业的数量与性质或即将受益的合理前景和这些工程相关的最终成本,包括建设和维护成本、相关的公共商业利益,以及工程的公共必要性,建设、保持、维护费用的妥当性。”此规定可以看作是成本收益分析的最早规定。1936年,美国颁布的《洪水控制法案》(*Flood Control Act of 1936*)中提出了要检验洪水控制项目的可行性,要求“对任何人来

说收益都必须超过费用”，从而体现了费用效益分析的基本思想。在此期间美国把这种方法应用在军事工程上；第二次世界大战后，美国又进一步将其应用到交通运输、文教卫生、人员培训、城市建设等方面的投资建设项目评价上。随着应用范围的不断拓展，费用效益分析方法也不断得到完善与发展。1950年，美国联邦机构流域委员会发表了《关于流域项目经济分析的建议》，将项目评估与福利经济学联系起来，并试图总结出一套大家公认的费用和效益的规则。

自20世纪60年代开始，环境质量逐渐成为人们关注的焦点，对环境变化的费用效益分析研究日益丰富。1958年，哈曼德（Hammond）在《水污染控制的费用效益分析》一书中系统地分析了水污染控制的费用与效益评估技术原理，使费用效益评估方法在水和空气污染控制的环境质量管理领域得到了广泛应用。

对于费用效益分析的发展最有影响的当属总统签发的行政命令。从20世纪70年代至今，美国历届总统均在政府管制领域推行基于成本效益分析的执政思路。1974年福特总统签发了11821号行政命令：《通货膨胀影响声明》（*Inflation Impact Statements*），要求规制必须考虑消费者、商业、市场或联邦、州或地方政府的成本，对劳动者、商业或政府任何层面生产力的影响等，这些规定可以看作总统行政命令对成本收益的最早规定。1978年卡特总统签发了12044号行政命令：《改善政府规制》（*Improving Government Regulations*），要求规制应当有效地和高效地实现立法目的，必须考虑相关的成本与影响。由于经济等因素的影响，此两项行政命令关于成本收益的规定并没有得到有效实施。1981年里根当选总统，他在积极推行供应经济学、里根经济学提振美国经济的同时，签发了著名的12291号行政命令：《联邦规制》（*Federal Regulation*），要求行政机关对重要规章的制定必须进行成本收益分析，提交重要规章的规制影响分析报告（*Regulatory Impact Analysis*）。该行政命令要求，除非政府规制的潜在社会收益超过潜在的社会成本，否则就不应该采取规制行为。该行政命令还要求，在既定的目标下，如果有多种可选择的方式，应当选择社会成本最小的方式，并且使社会的净收益最大化。1993年，克林顿总统发布了12866号行政命令：《规制计划与审查》（*Regulatory Planning and Review*），同样也要求行政机关制定重要的规章时必须进行成本收益分析，提交相关规制分析报告。该行政命令要求行政机关应以最大化的成本效益方式实现规制目的，每一个行政机关都应对规制的成本与收益进行评估，但也应认识到某些成本和收益很难量化，拟提议或采用的规制必须基于合理的决定，也就是收益证明成本是正当的，而且还要求制定的