

海岛保护规划实施效果评价体系构建

蔡晓琼, 朱嘉, 张悦, 傅世锋, 吴海燕

(国家海洋局第三海洋研究所 厦门 361005)

摘要: 2010 年《中华人民共和国海岛保护法》实施后, 海岛保护规划编制取得显著进展, 海岛保护规划进入实施评价阶段。文章以海岛保护规划实施结果为评价对象, 从规划目标实现情况出发, 提出海岛保护规划实施后评价指标体系, 给出海岛保护规划实施后评价指标体系设置原则、评价方法和评价标准。

关键词: 海岛保护规划; 规划实施评价; 评价指标体系

中图分类号: P74 文献标志码: A 文章编号: 1005-9857(2016)06-0092-06

The Construction of Evaluation System after the Implementation of Island Protection Plan

CAI Xiaoqiong, ZHU Jia, ZHANG Yue, FU Shifeng, WU Haiyan

(Third Institute of Oceanography, State Oceanic Administration, Xiamen 361005, China)

Abstract: After the implementation of the “Island Protection Law of the PRC” in 2010, the island protection planning has been made significant progress, into an evaluation stage. In this paper, island protection planning evaluating index system was proposed based on the implementation results for evaluation objects, from the planning target situation. The index system was also given in the paper with the set principles, evaluation methods and evaluation standard.

Key words: Island protection planning, Planning evaluation, Evaluating index system

海岛保护规划是根据海岛的区位、自然资源与环境、保护和开发利用现状, 并着重考虑社会需求, 对海岛的保护与开发利用提出阶段性的保护目标与利用方向, 是为海岛管理提供科学依据的基础性工作。海岛保护规划实施后评价是在规划实施一个阶段或规划期结束后对规划实施效果的总结和分析, 包括对规划的目标、规划的效益以及规划的

影响所进行的分析。

2010 年 3 月 1 日《中华人民共和国海岛保护法》实施后, 建立了以全国海岛保护规划、省级海岛保护规划、县市可开发利用无居民海岛保护和利用规划(单岛规划)3 个层次构成的海岛规划体系。国家海洋局和沿海各地也组织编写了各级海岛保护规划, 目前除海南省外均已颁布实施, 海岛保护规

收稿日期: 2015-11-18; 修订日期: 2016-06-13

基金项目: 国家海岛保护与管理(2200204)。

作者简介: 蔡晓琼, 工程师, 硕士研究生, 研究方向为海岛管理、海岛保护规划、海岛生态修复, 电子信箱: caixiaoqiong@tio.org.cn

划编制工作取得显著进展,有必要对规划实施的效果等进行阶段性的评价,以检验规划编制的科学性和有效性。目前我国有关海岛保护规划实施后评价的研究尚处于起步阶段,对规划实施的评价仅见于土地利用、城市规划、海洋功能区划等其他规划和区划中。本研究主要探讨“海岛保护规划实施后评价体系”的构建,试图建立一套适合海岛保护规划实施后评价的指标体系,对海岛保护规划执行的效果进行分析、比较与综合判断。

1 评价体系构建的基本思路

考虑到海岛保护规划实施目前尚处于初级阶段,在评价体系的构建中所提出的指标均容易量化。以海岛保护规划总体目标的实施情况作为主线,结合社会、生态、经济及其他公众因素来共同构建海岛保护规划实施后评价体系(图 1)。

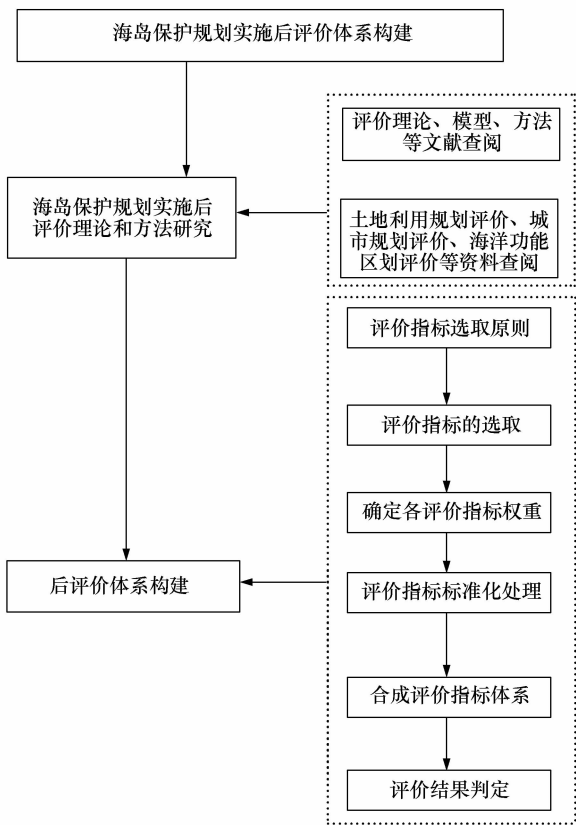


图 1 海岛保护规划实施后评价体系构建思路

2 评价体系构建原则^[1]

(1)全面性原则。由于海岛的特殊性,规划评价指标选择涉及的范围要广泛,全面反映出海岛保

护规划的自身内容和主要特点,避免遗漏。因此,在选取指标时要考虑生态、环境、社会、经济等方面,构建出科学、完整的评价系统。

(2)层次性原则。海岛是一个具有层次结构的复杂系统,构建评价系统时应将这个比较大的系统解析为具有内在逻辑关系的子系统,再将子系统分解为各个小系统,采用树状结构,最后选取可测量、可比较、可获得的指标给予直接度量。一般的指标体系可以分为 3~5 个等级,且等级越往上、指标越综合,等级越往下、指标越具体。

(3)可操作性原则。由于海岛保护规划处于起步阶段,指标的设计必须考虑可操作性,所有的指标数据都能够通过第一手调查资料得到结果,或者将调查资料进行简单处理后也能得到结果。因此,指标的选择要易于从各个部门获取数据。

3 评价体系构建的内容^[2-3]

海岛保护规划实施后评价体系的核心内容是构建出综合反映规划实施情况的指标综合体。这些指标是通过大量文献阅读,在总结已有关于规划评价的相关研究与实践进展的基础上建立起来的,涉及自然、经济和社会等各个方面,各因素的影响程度各不相同。指标体系建立后,再建立海岛保护规划实施后评价等级标准,通过层次分析法结合专家咨询法给指标因子赋予权重系统,并采用多因素综合评价法获取海岛保护规划实施后评价结果。

3.1 指标体系的设计

海岛保护规划实施后评价体系的评价对象是规划实施结果,指标体系是综合反映规划实施效果的指标集合体。根据评价体系构建的基本思路 and 原则,对规划实施结果进行综合评价,对影响评价因子进行归纳分类,得出指标体系包含两类:一类是执行指标,主要是规划目标的落实完成情况、重点工程实施情况和规划实施管理能力建设情况;另一类是效益/影响指标,主要是规划实施后所产生的社会、经济和生态效益,同时也包括社会公众对规划的认知度以及对规划实施管理的满意度。

两类指标总体上包括 5 个方面:①规划目标实现情况;②重点工程实施情况;③规划实施管理能力建设情况;④规划实施效益评价;⑤规划认知情

况评价。根据这 5 个方面向下展开为 11 个二级指标,依次再分别向下展开成可进行定量或定性分析的具体指标层,初步建立起海岛保护规划评价指标体系,并将指标体系设计为问卷发放至海岛保护行业专家,由专家依据指标设置的目标和原则进行评判,筛选出合适的指标体系。结合实地调研并整理专家意见,得出海岛保护规划评价指标体系,27 个三级指标(表 1)。

表 1 海岛保护规划实施后评价各层指标、指标权重及权重值

指标类型	评价指标			
	一级指标	二级指标	三级指标	权重值
执行指标	规划目标实现情况(33%)	海岛生态与资源环境保护(33%)	海洋保护区建设情况(20%)	0.022
			海岛生态修复情况(20%)	0.022
			有居民海岛污水垃圾处理情况(20%)	0.022
			新利用无居民海岛污水垃圾规范化处理情况(20%)	0.022
			乡镇级以下有居民海岛基础设施建设情况(20%)	0.022
		海岛开发利用(28%)	海岛基础数据掌握情况(34%)	0.031
			海岛开发利用数量(33%)	0.031
			清理非法用岛数量(33%)	0.031
		海岛权益保护(39%)	领海基点所在海岛保护范围划定情况(25%)	0.032
			领海基点所在海岛立碑情况(25%)	0.032
			领海基点海岛修复情况(25%)	0.032
			国防用途海岛保护情况(25%)	0.032
	重点工程实施情况(26%)	工程实施率(100%)	规划中制定的各类重点工程完成情况(100%)	0.260
	规划实施管理能力建设情况(22%)	海岛分类实施管理的有效性(32%)	海岛主导功能定位的落实情况(50%)	0.035
			与其他规划中的功能定位协调情况(50%)	0.035
		技术保障建设情况(17%)	执法监督能力建设(34%)	0.013
			信息化管理能力建设(33%)	0.013
			防灾减灾能力建设(33%)	0.013
		法律法规建设情况(17%)	政策落实、配套政策出台情况(100%)	0.037
		人才队伍建设情况(17%)	海岛管理队伍人员数量(50%)	0.019
			海岛科学研究技术支撑单位数量(50%)	0.019
		资金投入保障情况(17%)	保障规划实施的资金投入情况(100%)	0.036
效益/影响指标	规划实施效益评价(12%)	海岛地区经济对区域支持能力提高(100%)	海岛地区人均城乡可支配收入提高程度(50%)	0.060
			海岛地区 GDP 占省 GDP 比例提高程度(50%)	0.060
	规划认知情况评价(7%)	规划实施后社会认知情况评价(100%)	行政主管部门对规划的认知度和实施的满意度(34%)	0.023
			用岛单位对规划的认知度和实施的满意度(33%)	0.023
			社会公众对规划的认知度和实施的满意度(33%)	0.023

3.2 各评价指标权重的确定

海岛保护规划指标权重的确定采用定性与定量相结合的方法,即采用层次分析法(AHP)并结合专家咨询法(德尔菲法)。通过对海岛保护规划领

域的 40 位专家发放问卷调查,将评价体系中的各层指标要素通过构造判断矩阵进行两两的判断比较和计算,对回收问卷进行数据分析和处理,得出各指标要素的权重,判断矩阵的一致性检验 CR 值小

于 0.1,因此认为判断矩阵的一致性可以接受。在权重设定时,为提高权重赋值的可把握性并增加其准确性,把规划实施作为一个整体进行评价,其权重系数之和为 100。在指标体系结构中,三级指标是最重要、最具有代表性和针对性的具体指标考核要素,其考核的角度和内容都有其自身的意义,无法给出各自权重的大小,因此三级指标所占的权重赋予相等的值^[4](表 1)。

3.3 指标的等级评定

指标等级的确定采用分级赋分法,本研究在分级范围 and 对应分值确定上广泛咨询专家的意见和建议,并在汲取专家意见和建议的基础上结合其他相关研究成果,按指标逐个给出得分标准来标准化处理各类数据,从而将各指标进行统一量纲化^[5]。

3.3.1 海岛生态与资源环境保护指标和分值

分值在 80~100 分:海洋保护区建设较好,建设率大于 80%;海岛生态修复良好,修复率大于 80%;有居民海岛污水垃圾处理达标率大于 80%,建立一套完善的处理机制;新利用无居民海岛污水垃圾规范化处理达标率大于 80%,建立一套完善的处理机制;大于 80%的乡镇级以下有居民海岛基础设施得到建设,海岛居民生产生活条件得到良好改善。

分值在 60~80 分:海洋保护区建设率在 60%~80%;海岛生态修复率在 60%~80%;有居民海岛污水垃圾处理达标率在 60%~80%;新利用无居民海岛污水垃圾规范化处理达标率在 60%~80%;已建有基础设施的有居民海岛数量占本省有居民海岛总数的 60%~80%。

分值在 40~60 分:海洋保护区建设率在 40%~60%;海岛生态修复率在 40%~60%;有居民海岛污水垃圾处理达标率在 40%~60%;新利用无居民海岛污水垃圾规范化处理达标率在 40%~60%;已建有基础设施的有居民海岛数量占本省有居民海岛总数的 40%~60%。

分值在 20~40 分:海洋保护区建设率在 20%~40%;海岛生态修复率在 20%~40%;有居民海岛污水垃圾处理达标率在 20%~40%;新利用无居民海岛污水垃圾规范化处理达标率在 20%~40%;已建有基础设施的有居民海岛数量占本省有居民海

岛总数的 20%~40%。

分值在 0~20 分:海洋保护区未建设;海岛生态修复率小于 20%;有居民海岛污水垃圾均未有处理,随处排放;未按规划进行垃圾处理;已建有基础设施的有居民海岛数量占本省有居民海岛总数小于 20%。

3.3.2 海岛开发利用指标和分值

分值在 80~100 分:进行海岛现场调查并建立海岛数据库,掌握海岛基本情况;海岛开发利用数量占规划总开发利用数的比例大于 80%;清理非法用岛数量占全省非法用岛数量 80%以上。

分值在 60~80 分:对 80%左右的海岛进行现场调查,熟练掌握海岛基本情况;海岛开发利用数量占规划总开发利用数的比例在 60%~80%;清理非法用岛数量占全省非法用岛数量的 60%~80%。

分值在 40~60 分:进行 60%以下海岛的现场调查,对海岛基本情况的了解仅限于已有资料记载;海岛开发利用数量占规划总开发利用数的比例在 40%~60%;清理非法用岛数量占全省非法用岛数量的 40%~60%。

分值在 20~40 分:未进行海岛调查,对海岛基本情况的了解仅限于已有资料记载;海岛开发利用数量占规划总开发利用数的比例在 20%~40%;清理非法用岛数量占全省非法用岛数量的 20%~40%。

分值在 0~20 分:未进行海岛调查,不熟悉海岛状况;海岛开发利用数量占规划总开发利用数少于 20%;清理非法用岛数量占全省非法用岛数量少于 20%。

3.3.3 海岛权益保护指标和分值

分值在 80~100 分:大于 80%的领海基点海岛划定保护范围;领海基点所在海岛立碑率大于 80%;领海基点海岛修复率大于 80%;国防用途海岛有效保护率大于 80%。

分值在 60~80 分:60%~80%的领海基点海岛划定保护范围;领海基点所在海岛立碑率在 60%~80%;领海基点海岛修复率在 60%~80%。

分值在 40~60 分:40%~60%的领海基点海岛划定保护范围;领海基点所在海岛立碑率在 40%~60%;领海基点海岛修复率在 40%~60%。

分值在 20~40 分:20%~40%的领海基点海岛划定保护范围;领海基点所在海岛立碑率在 20%~40%;领海基点海岛修复率在 20%~40%。

分值在 0~20 分:基本上没有划定领海基点保护范围;小于 20%的领海基点海岛有立碑;领海基点海岛修复率小于 20%;国防用途海岛未得到保护,海岛破坏严重。

3.3.4 工程实施率指标和分值

分值在 80~100 分:规划中制定的各类重点工程实施效果良好,实施率大于 80%。

分值在 60~80 分:规划中制定的各类重点工程实施率在 60%~80%。

分值在 40~60 分:规划中制定的各类重点工程实施率在 40%~60%。

分值在 20~40 分:规划中制定的各类重点工程实施率在 20%~40%。

分值在 0~20 分:规划中制定的各类重点工程实施力度不大,小于 20%。

3.3.5 海岛分类实施管理的有效性指标和分值

分值在 80~100 分:海岛主导功能定位落实情况良好;与其他规划具有完善的协调机制。

分值在 60~80 分:较大部分海岛开发符合规划定位主导功能。

分值在 40~60 分:小部分海岛开发符合规划定位主导功能。

分值在 20~40 分:只有极少量开发与主导功能相符合。

分值在 0~20 分:海岛开发建设未按照规划主导功能实施,且与其他规划不协调。

3.3.6 技术保障建设情况指标和分值

分值在 80~100 分:具有完善的巡视巡查制度,配备专业执法队伍;建立完善的海岛数据库和海岛监视监测系统;防灾减灾、应急系统建设完善,建立海岛防灾减灾示范区。

分值在 60~80 分:开展防灾减灾基础设施建设,未建立应急系统。

分值在 0~20 分:未加强执法监督能力建设,海岛巡视巡查系统不完善;未开展任何海岛监视监测系统建设;未开展任何防灾减灾基础设施建设。

3.3.7 法律法规建设情况指标和分值

分值在 80~100 分:出台相应政策措施,保障规划实施。分值在 0~20 分:未出台相应政策措施。

3.3.8 人才队伍建设情况指标和分值

分值在 80~100 分:成立专门的海岛管理队伍,增加海岛管理工作人员数量;成立专门的海岛科研技术支撑单位。分值在 0~20 分:未扩充海岛队伍建设,未成立专门的海岛管理队伍;未有海岛科研技术支撑单位。

3.3.9 资金投入保障情况指标和分值

分值在 80~100 分:投入极大资金,保障规划正常实施。分值在 60~80 分:投入较大数量资金。分值在 40~60 分:投入少量资金。分值在 20~40 分:只投入极少量资金。分值在 0~20 分:没有投入任何资金。

3.3.10 海岛地区经济对区域支持能力提高指标和分值

分值在 80~100 分:海岛地区人均城乡可支配收入提高程度大于 80%,海岛地区居民生产生活条件得到质的改善;海岛地区 GDP 占省 GDP 比例提高程度大于 80%。

分值在 60~80 分:海岛地区人均城乡可支配收入提高程度在 60%~80%;海岛地区 GDP 占省 GDP 比例提高程度在 60%~80%。

分值在 40~60 分:海岛地区人均城乡可支配收入提高程度在 40%~60%;海岛地区 GDP 占省 GDP 比例提高程度在 40%~60%。

分值在 20~40 分:海岛地区人均城乡可支配收入提高程度在 20%~40%;海岛地区 GDP 占省 GDP 比例提高程度在 20%~40%。

分值在 0~20 分:海岛地区人均城乡可支配收入提高程度小于 20%;海岛地区 GDP 占省 GDP 比例提高程度小于 20%。

3.3.11 规划实施后社会认知情况评价指标和分值

分值在 80~100 分:行政主管部门对规划的认识度和实施的满意度大于 80%,规划实施良好;社会公众对规划的认识度和实施的满意度大于 80%,规划实施良好。

分值在 60~80 分:行政主管部门对规划的认识

度和实施的满意度在 60%~80%;社会公众对规划的认知度和实施的满意度在 60%~80%。

分值在 40~60 分:行政主管部门对规划的认知度和实施的满意度在 40%~60%;社会公众对规划的认知度和实施的满意度在 40%~60%。

分值在 20~40 分:行政主管部门对规划的认知度和实施的满意度在 20%~40%;社会公众对规划的认知度和实施的满意度在 20%~40%。

分值在 0~20 分:行政主管部门对规划的认知度和实施的满意度小于 20%;社会公众对规划的认知度和实施的满意度小于 20%。

3.4 评价结果判定^[6]

综上所述,对指标进行打分后,还必须将指标与相应权重相结合,从而得出海岛保护规划实施后评价的总体得分;根据得分情况的不同,便可对海岛保护规划实施情况作出初步判断。规划评价结果分值在 80 分以上的,表明海岛保护规划实施效果较好,海岛保护和开发利用各项工作顺利展开,海岛经济社会可持续发展,规划作用明显;分值为 60~80 分,表明海岛保护规划在实施中各方面比较协调,规划起到一定效果;分值在 40~60 分,表明海岛保护规划实施作用不大,各方面不太协调;分值在 20~40 分,表明海岛保护规划实施情况较差,多

数目标难以完成,各方面协调机制较差;分值低于 20 分,表明规划实施情况很差,规划形同虚设,规划作用无法体现。

4 结语

科学合理地进行海岛保护规划实施后评价、构建规划实施评价机制,是促进规划成功实施的关键步骤。海岛保护规划实施后评价指标体系的建立,可为促进海岛保护规划顺利实施提供一些思路。

参考文献

[1] 张浩,戴铄隐. 海岛整治工程绩效评价指标体系研究[J]. 海洋开发与管理,2013,30(4):19-25.

[2] 孙施文,周宇. 城市规划实施评价的理论与方法[J]. 城市规划汇刊,2003(2):15-20,27.

[3] 吕晓蓓,伍炜. 城市规划实施评价机制初探[J]. 城市规划,2006(11):41-45,56.

[4] 李王鸣. 城市总体规划实施评价研究[M]. 杭州:浙江大学出版社,2007.

[5] 田莉,吕传廷,沈体雁. 城市总体规划实施评价的理论与实证研究:以广州市总体规划(2001-2010 年)为例[J]. 城市规划学刊,2008(5):90-96.

[6] 孙明达,高吉云. 城市规划执行情况的评价指标体系研究[J]. 山东建筑大学学报 2009,24(2):138-155.