

## 我国专项规划实施评估的现状、问题及完善建议

**【内容提要】** 开展专项规划实施评估，是确保完成规划任务目标的重要举措。为了客观评价规划实施情况、完善规划评估科学诊断及纠偏机制，提高我国专项规划实施评估的科学性和可操作性，赛迪智库电子信息产业研究所在总结我国专项规划评估工作的基础上，认为我国专项规划实施评估存在四方面问题，即评估主体单一，方法体系还需完善，评估标准亟待确立，评估工作制度不够规范。基于此，提出四点建议：完善多主体协同参与机制，健全信息采集途径和方法，加快构建信息反馈机制，培育专业独立的第三方评估机构。

**【关键词】** 专项规划 实施评估 对策建议

专项规划是以国民经济和社会发展特定领域为对象编制的规划，是政府指导该领域发展以及审批、核准重大项目，安排政府投资和财政支出预算，制定特定领域相关政策的依据。对专项规划实施进程和效果进行评估，能够监督规划执行情况，通过及时发现规划实施中出现的新问题和不足，调整规划实施的保障措施，为继续贯彻实施规划或者对规划进行修改提供可靠依据，从而提升规划实施的科学性和操作性。加强对专项规划实施评估理论方法的研究，制定切实可行的评估方案，对跟踪分析和监测评估“十三五”时期我国专项规划实施情况、持续推进规划落地，具有重要的理论指导意义和实践参考作用。

## **一、我国专项规划实施评估工作现状**

### **（一）评估主体以行业主管部门及相关机构为主**

当前，我国专项规划实施评估工作主要由政府部门发起并组织开展，因此评估主体多为政府部门自身或相关机构。例如，我国国家级专项规划的实施评估通常由制定规划的主管部门自评（具体多由编制相关规划的职能司局或处室牵头进行），或委托其下属研究机构进行评估。创新发展、创业创新等领域专项规划

的评估工作则分别委托国务院发展研究中心、中国科学技术协会、中国社会科学院等具有一定“官方”背景的单位负责。地方级专项规划评估的主体一般是各级政府部门或下属机构。

## **(二) 信息来源以官方资料和访谈观察为主**

从实际情况看，我国进行专项规划实施评估时收集相关信息材料的来源主要包括四种方式。一是来自于国家统计局、各级行业主管部门的官方资料，包括统计数据 and 行业动态及评论等信息。二是政府部门人员等评估人员组织开展实地调研，观察和收集专项规划实施情况。三是评估发起单位或评估工作负责单位组织开展专题会议或向同级或下级部门征集书面材料，了解规划实施情况，征求各方意见和建议。四是通过通信或大众传媒向群众征集了解专项规划的实施进展及面临的新情况新问题。总体来看，我国规划实施评估的信息来源渠道还较为传统，属于“直线型”收集方式。

## **(三) 评估方法流程主要取决于评估者素质能力和工作经验**

虽然国内外学术界在规划评估、公共政策评估、项目评估等方面已经开展研究多年，并形成了成套的理论方法和科学流程，

但在我国专项规划实施评估的实践中，由于领域特殊性、数据渠道有限等原因，使用成套评估理论方法和标准流程的案例并不多见，在实际专项规划实施评估工作中，方法和流程的选择更多是取决于评估者自身的素质能力和工作经验。评估方法主要集中于指标对比法、数值对比法等较为简单、直观的方法，部分规划加入了专家打分等量化评议方法。而流程设计则具有较大的随意性和个性化，以规划编制部门或实施部门或其委托下属评估单位为代表的评估者，往往根据规划实施的阶段性和反馈情况，在规划期截止前进行一次评估。

## **二、专项规划实施评估面临的主要问题**

### **（一）评估主体较为单一**

专项规划实施评估主体缺乏社会化的外部评估主体。虽然近几年我国已开始探索将社会组织和公众引入，但参与程度还不够深入，参与范围不够普及，评估工作成为实际上的“内部评估”，主观性较强，随意性较大。这使得专项规划实施评估容易受政府部门自身利益的限制和行政人员自身素质的影响，容易忽视其它社会组织、公民乃至其他非主导政府部门的利益诉求，导致其他

相关方在评估工作中被动消极应付，不能主动、积极配合，难以体现评估的客观性和公正性。从当前一般性评估报告的内容看，由于评估主体的局限性，许多专项规划实施评估已成为政府部门对本单位或本系统工作的简单汇总，流于形式，所得出的结论简单片面、准确度不高、可用性不强。

## **（二）评估方法体系还需完善**

目前，针对专项规划实施评估，尚未形成系统性、客观性、科学化的方法体系。特别是由于专项规划分别针对不同的行业领域，特征、规律、基础各不相同，发展环境、政策环境存在差别，因此待评估内容也大相径庭，如何结合并针对专项规划的具体情况确定合适的目标、指标体系和评估方法，目前仍处于探索阶段。方法体系的不完善会导致两方面问题。一是目前的专项规划实施评估主要集中在对规划目标、部分重点任务和工程相关量化指标的评估上，缺乏能够支撑分析规划整体文本和进行全方位评估的方法，不利于全面掌握专项规划的实施情况。二是针对定性问题的量化评估方法少，特别是针对主观指标缺少量化方法和数据采集方法，不利于提高评估的科学性。

### **（三）评估标准亟待确立**

目前尚缺少对专项规划实施评估的标准体系，在规划实际评估的评估方式、评估形式、评估程序、评估内容等方面，并未明确评估的严格标准，对专项规划评估工作的结论和形式缺乏统一要求。一方面，由于评估文本难以分解、指标及其权重的判断难以量化等客观原因，难以建立规范化、程序化的评估标准，可能忽视规划实施中的外部影响、环境因素和社会价值等因素，从而较难实现对规划制定、执行和效果进行客观评价。另一方面，更重要的原因还在于，专项规划实施评估的价值导向不够突出。当前我国规划实施评估标准以技术标准、经济标准和社会标准为主，重点强调专业性、经济性、社会性，对专项规划的特殊性、趋势性等的考虑偏少。

### **（四）评估工作不够规范**

我国专项规划实施评估制度尚未建立，各界对专项规划实施评估的内涵、流程、标准等方面还未能达成共识，导致专项规划实施评估工作在核心内容和步骤，以及如何开展、谁来开展、谁来监督等问题上存在争议。因此，各专项规划相关主管部门往往

更加重视规划编制工作，未对评估工作引起足够重视。由此会导致两方面问题。一是忽视评估工作的流程规范性。特别是在面临时间限制或数据可得性限制时，评估工作会大打折扣，导致评估结果不能反映该行业领域的发展实际。二是影响评估工作的实际效用。由于对前期规划的实施评估不能很好地进行，也会影响后期规划编制的调整和启示作用。

### **三、完善我国专项规划实施评估的对策与建议**

#### **（一）建立多主体协同参与机制**

一是确立专项规划实施评估的重要地位，将其作为专项规划工作体系的重要组成，明确专项规划制定单位和实施主体的绩效评估原则，规范实施评估主体、对象的权力和责任，对评估原则、评估类型、评估程序、评估结果的使用和公开等专项规划实施评估内容进行界定，对职能单位、评估机构、人员组成等提出要求。

二是明确建立“参与—反馈—再参与”的动态参与机制，改变以往专项规划项目一事一议容易造成的盲目性和随意性。在科学、有效引导和制定相应规范约束的条件下，确立不同主体参与专项规划的可操作路径，落实各主体对专项规划实施评估的知情

权、参与权，确保多主体参与机制的有效运转。

## **（二）拓展信息采集途径和方式**

一是明确并规范全流程信息采集内容。信息采集范围主要包括专项规划前期评估、中期评估和总结评估中需要的基础数据、实时数据，以及预测数据所需要的相关信息及数据。

二是加快专项规划编制和实施评估相关信息系统建设。做好专项规划内容中所涉及指标的基础信息库项目建设，建立基础信息资源采集渠道。

三是推进专项规划实施信息采集渠道多样化、客观化、实时化。采取实地调研与新媒体调研结合的方式，采取与权威门户网站进行第三方合作的方式，在专项规划实施中选择时点展开实施效果调研问卷，获取广泛调研数据；采用云计算、大数据等技术获取与专项规划实施相关的实时网页数据，增强对专项规划实施评估的持续跟踪和预测参考。

## **（三）加快构建信息反馈机制**

一是出台专项规划实施评估相关规范和标准，明确专项规划实施中政府部门、企业、社会组织等主体的信息采集渠道和汇总



方式，确保专项规划实施相关信息的准确性、客观性和标准化。

二是建立专项规划制定部门与统计部门的合作机制，就专项规划实施内容设计标准化表格，确立数据采集标准和规范，建立国家与地方、主管部门与企业、主管部门与协会的联动机制。

三是鼓励建立信息公共服务平台，汇总专项规划实施过程数据及其他信息，对专项规划编制和评估部门开放相关权限，掌握专项规划实施流程的实时信息，形成专项规划实施与评估的良性互动。

#### **（四）培育专业独立的第三方评估机构**

一是参考国际第三方评估经验，构建针对专项规划实施评估的第三方评估体系，明确第三方评估机构的专业资质，保证第三方评估机构与专项规划制定和实施相关单位的利益隔绝，保证评估工作的客观性和独立性。

二是建立市场化的评估机构选择机制，面向全社会公布评估方案、评估标准、评估程序和评估结果，确保评估的公正性，提高评估工作透明度。针对总体专项规划、专项规划和空间专项规划等的不同特性，培育面向不同专项规划类型的第三方评估机构。

三是建立专项规划编制和实施机构与第三方机构的反馈互

动机制，充分利用第三方机构评估的阶段性结果，扩大评估结果运用范围，更好地督促专项规划实施，确保评估结论有效指导专项规划的编制和实施。

本文作者：工业和信息化部赛迪研究院 李艺铭 安晖 张金颖  
联系方式：13552346952  
电子邮件：liyiming @ccidthinktank.com

# 赛迪智库

面向政府 服务决策

## 思想从这里升华

《赛迪专报》

《赛迪译丛》

《赛迪智库·软科学》

《赛迪智库·国际观察》

《赛迪智库·前瞻》

《赛迪智库·视点》

《赛迪智库·动向》

《赛迪智库·案例》

《赛迪智库·数据》

《智说新论》

《书说新语》

《两化融合研究》

《互联网研究》

《网络空间研究》

《电子信息产业研究》

《软件与信息服务研究》

《工业和信息化研究》

《工业经济研究》

《工业科技研究》

《世界工业研究》

《原材料工业研究》

《财经研究》

《装备工业研究》

《消费品工业研究》

《工业节能与环保研究》

《安全产业研究》

《产业政策研究》

《中小企业研究》

《无线电管理研究》

《集成电路研究》

《政策法规研究》

《军民结合研究》

编辑部：赛迪工业和信息化研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552 13701304215

010-68207922 13910685050

传真：0086-10-68209616

网址：www.ccidwise.com

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

---

报：部领导

送：部机关各司局，各地方工业和信息化主管部门及  
相关部门

---

编辑部：工业和信息化部赛迪研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院南门8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552      13701304215

010-68207922      13910685050

传 真：010-68200534

网 址：[www.ccidwise.com](http://www.ccidwise.com)

电子邮件：[liuying@ccidthinktank.com](mailto:liuying@ccidthinktank.com)

