

运用新方法提升专项规划实施评估的科学性

【内容提要】 现代规划更强调实现系统功能，需要协调的因素也越来越多，因而在规划实施评估中，更应增强动态调整能力、全局判断和区域适用能力，从而提升规划实施评估的科学性。赛迪智库规划研究所和电子信息产业研究所认为，提升专项规划实施评估的科学性应聚焦四类评估新方法：以交互评估方法协调利益主体多元目标冲突，以随机实验方法精准衡量规划实施效应，以价值评估方法满足不同利益群体价值诉求，以对照实验方法分析区域迁移的适用性。为此，提出四点建议：构建平等互动的评估网络，建立面向精准评估的微观数据库，在规划实施关键环节嵌入协商机制，促进多地区规划实施评估数据共享。

【关键词】 专项规划 规划评估 科学性

随着政府职能由“管理型”向“服务型”转变，现代专项规划内容也更关注系统性，强调多元化的资源保障，激发多主体的积极性。因而，在规划实施和评估过程中，需要参与的主体、采集的数据、协调的变量不断增加，规划实施成效也变得越来越难以预判，规划任务和工程项目等所引发的风险因素也变得更加复杂。这就需要运用新的科学评估方法来促进专项规划的系统反应能力和主动适应能力，以提升我国专项规划实施评估的科学性。

一、运用规划实施评估新方法的重要意义

（一）有助于提高规划实施的动态调整能力

在专项规划实施过程中，由于技术的进步或规划细节的漏洞等，常常会发生一些突发状况。比如，在部分地区新能源汽车产业发展规划中规定的补贴政策，就被部分车企用来骗补，致使规划实施效果大打折扣。实际上，这就要求规划实施及评估嵌入自我纠偏的动态机制，以不断增强规划的自我学习和调整能力。可以通过对专项规划所在行业和领域进行趋势判断，以及对周围环境感知的不断适应，从两方面来增强规划学习和

动态调整能力：通过内生性学习过程，规划实施者和评估者可以对有限范围内的措施与工具进行选择，实施局部的战术性调整；在外生性学习过程中，通过获取广泛的外部信息，规划实施者和评估者可以进行更为宏观的战略调整。

（二）有利于增强规划实施的全局判断能力

现代专项规划越来越强调系统性，涉及到众多的利益相关主体，且这些利益相关主体之间也存在关联关系。专项规划涉及的利益主体越多，利益主体之间的交互程度越高，规划实施所处的环境就会更加复杂，实施效果与期望不一致的风险出现的可能性也就越大。若要科学评估综合环境下的规划实施效果，就必须给专项规划辅之更加科学、客观和全方位的预判及观测能力，借助规划实施评估的实时信息，进而辅助评估者增强全局判断能力。

（三）有利于提升规划制定和实施的区域适用性

我国各地资源禀赋差异较大，区域经济结构与发展水平不一，同样的规划任务和工程在不同地区的实施成效可能出现千差万别。同时，区域间经济联系密切，国家和地方政策具有较

高的一致性。因而，要开展对专项规划实施评估，还需要分析某项规划任务和工程在不同区域的依存关系和条件，将某项规划制定和实施的环境从过去贯通到现在，或实现从某一区域到另一区域的成果迁移。通过对比，每个地区都可分析学习其它地区的专项规划实施评估数据，从中汲取先进做法与经验，提升规划编制和实施的区域适用性。

二、提升规划实施评估科学性应聚焦四类新方法

（一）采用交互评估方法，协调利益主体多元目标冲突

专项规划通常涉及到产业链的不同环节、不同利益相关者等跨界主体，多个利益主体势必导致多元价值和目标冲突，不同主体之间也存在交错叠加效应，这就增加了专项规划实施的复杂程度，因而规划实施评估难度也大大增加。交互规划实施评估方法将利益相关者的心理体验、情感等主观、非理性因素也纳入框架，将主观评价融入专项规划制定和实施的全过程中。交互评估本身也是一个多方沟通和协商的过程，有利于提高专项规划的大众认同感。比较有代表性的是政策 Delphi 法。该方法是在传统 Delphi 基础上改进而来，就重大问题的潜在解决方

案产生尽可能多的相互对立的意见，通过辩论和协商来调和矛盾，这一方法在规划制定和实施过程中都可以使用，适合应用于某项规划措施的群决策。

（二）采用随机实验方法，精准衡量规划实施效应

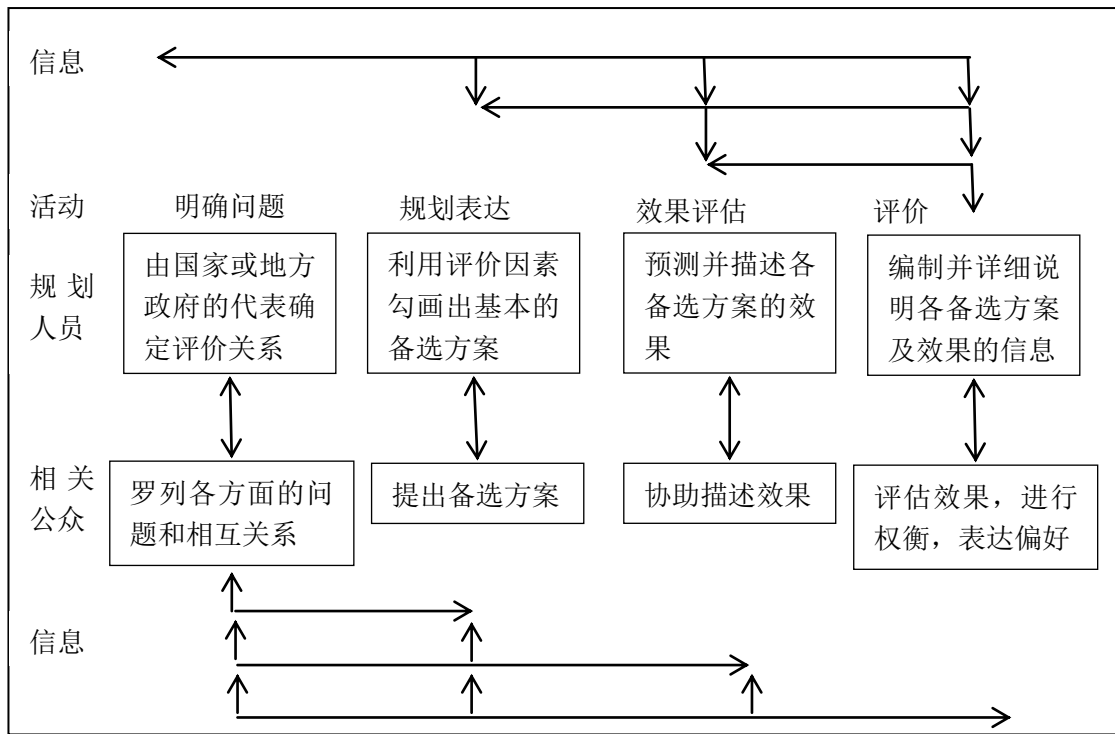
评估某项任务或工程，现行做法通常是选取一些受该任务或工程影响的企业或个体，然后对其影响进行评估。这个过程中可能已内嵌了选择偏误，最终会导致评估结果与真实情况出现较大偏差。例如，在评估试点示范工程对新产品应用的影响时，对参加示范工程的企业与不参加示范工程的企业进行比较，就可能出现选择误差，因为比较的往往不是相同规模或同等实力的企业。同样，如果参与报名示范工程是自愿的而非随机分配的，那么主动报名企业的积极性就可能高于那些不主动的企业，无论是否参与到示范工程中，其新产品获得成功应用的可能性都会高于那些不主动企业。这种对比结果难以反映该工程的真实效果。基于此，建议采用随机实验评估方法。该评估方法要求建立“反事实”情景，即某规划任务或工程未发生情景下的结果。比如，英国国家科技艺术基金会（NESTA）和美国

卡夫曼基金会近期推广的随机控制实验法，就实现了对产业和创新政策的精准评估，从而解决了评估中的选择误差问题。

（三）采用价值评估方法，满足不同利益群体价值诉求

价值的实现成为专项规划是否成功实施的主要检验标准，任何专项规划实施评估都以突出价值因素为特征，需反应决策的价值考量和价值目标。价值评估方法需要在目标效果测度的基础上，判断某项规划内容是否达到价值要求或契合不同利益群体的价值诉求。比较有代表性的是迭代公共规划方法，为使所做规划能更准确地反映公众的不同利益诉求，该评估方法需要公众全面参与规划的制定、实施及评估过程。其中包括明确问题、确定方案、效果分析、方案排序四个过程。值得注意的是，这四个过程是并行进程而非串行进程，而且任何过程的任何活动都会对其它过程构成影响，通过互相的关联信息反应不同利益群体的价值诉求。

反应多主体价值评估的迭代公共规划法框图



(四) 采用对照实验方法，分析区域迁移适用性

新的任务措施或工程通常会事先在某些地区进行试点示范，区域对照试验将帮助其它地区在引入之前进行比对分析，以增强实施成功的概率。在区域对照实验中，符合要求的企业或个人会在试点区域和对照区域中分别选出并形成样本，进一步追踪，随着时间的推移不断记录观测值。规划实施的影响将体现在两地区样本之间的效应差别上，通过匹配区域对照实验设计，对标地区可通过控制除该规划因素外的其它因素，探讨规划内容在本地迁移的适用性。

三、提升专项规划实施评估科学性的建议

(一) 构建平等互动的评估信息网络

一是建立新的平等互动的共享互动模式，改变规划决策者与执行评估者之间的从属式关系。在传统模式下，规划实施评估者被视为底层操作者，被上层机构严格管理和控制，其对规划评估的主动性和创造性丧失殆尽。底层操作者的观点和意见难以传播和扩散到规划高层决策者那里，个体的隐性知识也难以转化为信息网络中的显性知识。在共享互动模式下，评估执行者被视为具有创造力的管理协调者，这样有助于提升评估执行的能动性和科学性。

(二) 建立面向精准评估的微观数据库

为精准衡量专项规划的实施效应，应长期积累两方面数据，即与规划实施相关的个体和企业的数据，以及不受规划实施影响的参照系数数据，两者对比才能得出专项规划实施的真实效果。可借鉴世界银行对中国非农企业抽样调查的方法，调查样本根据企业注册域名采用分层随机抽样的方法获取，调查内容包括企业基本信息、企业绩效、销售和供货、市场竞争程度，以及

行政许可、创新方法、融资、用工、营商环境等方面，通过比照分析，客观衡量规划实施对于行业和领域发展的影响。

（三）在规划实施关键环节嵌入协商机制

运用政策 Delphi、迭代规划实施评估等新方法，在专项规划实施的某些关键环节嵌入协商机制，综合审视规划实施过程中利益相关方提出的诉求与方案。单个主体提出的理念或方案往往带有个体偏好，而协商过程则是对这些偏好进行加总整合，进而促进个体反思和学习。评估信息网络中的规划协商过程，实质上就是打破传统隔阂、引发多元争议、形成新共识的过程。相关利益方的价值诉求和知识等信息在评估信息网络互动交流，更有利于实现规划实施目标。

（四）促进多地区规划实施评估数据共享

分析规划区域迁移可能性的前提，是要促使各区域专项规划实施评估数据实现共享。当前，我国区域间评估数据存在数据孤岛，不利于相互学习与提升。应整合各地现有规划实施评估数据，结合各地区资源储备和已有政策环境，形成全国范围内的实施评估数据共享中心。各地区再以采购评估数据共享中心服务等形

式，针对规划迁移的匹配性做成功可能性分析，尤其是分析规划内容和规划实施迁移到本地可能遇到的阻碍因素。

本文作者：工业和信息化部赛迪研究院 陆平 李艺铭 安晖
联系方式：18811067149
电子邮件：luping@ccidthinktank.com

思想，还是思想 才使我们与众不同

《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

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

