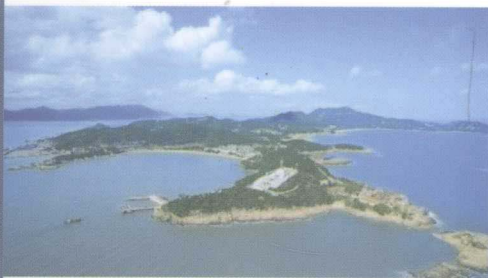


海岛整治工程管理与 绩效评价研究

许长新 张浩 编著

HAIDAO ZHENGZHI GONGCHENG GUANLI YU
JIXIAO PINGJIA YANJIU



海洋出版社

海岛整治工程管理与 绩效评价研究

许长新 张 浩 编著

海洋出版社

2011年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

海岛整治工程管理与绩效评价研究/许长新, 张浩编著. —北京: 海洋出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5027 - 8172 - 9

I. ①海… II. ①许… ②张… III. ①岛 - 环境综合整治 - 研究 - 中国
IV. ①K928.44 ②X321

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 263421 号

责任编辑: 钱晓彬

责任印制: 刘志恒

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编: 100081

北京画中画印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所经销

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

开本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 19

字数: 311 千字 定价: 88.00 元

发行部: 62147016 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

序

联合国《21世纪议程》明确指出：21世纪是海洋世纪。

如果说成吉思汗的伟大西征使得几千年来的内陆地缘达到了顶峰，那么15世纪地理大发现则无疑展开了全球海洋地缘的蓝色卷轴。海洋，是全球生命支持系统的基本要素，亦是世界可持续发展进程中的宝贵资源。数百年来，海洋问题是关乎国家兴衰的重要议题，随着海洋在社会经济中地位的不断攀升和人类开发海洋能力的提高，围绕海洋权益和海洋国土的斗争复杂交错，并呈愈演愈烈之势。自近代以降，改革开放和经济全球化的进程使人们再度将目光聚焦海洋，对海权的保护与管理被提到新的战略位置。审视现实，当前扑朔迷离的海权争夺格局亟需政府时刻保持高度的思想警惕，穿越历史，那些具有里程碑式意义的“海权”理论也许可以指引国人有益的理性思辨。

一、海权之争的解读与反思

（一）海域之争

海权理论始肇于美国著名海洋历史学家马汉。1890年，《海权对历史的影响》一书正式出版，西方列强对其推崇有加，

序



奉若神明，著作被迅速翻译成多国语言，第二次世界大战时期的德国根据马汉的观点制定了德国海军战略；明治维新的日本更将海权的思想作为海军扩张的重要理论来源。“海权至上”的核心思想，导致各国外交政策与军事走向发生了巨大变化，并对世界历史的进程产生了深远影响。马汉思想的创立，不仅象征着海权理论的重要突破，并预示着世界各国对于海洋利益的争夺与控制将更趋明朗与激烈。

怀有非凡智慧和洞见的马汉，并非单纯将海权思想架构于军事理论之上，而是同当时已经初现端倪的政治秩序和经济趋势紧密关联，事实证明，先进发达国家大多依赖于全球海洋贸易的兴盛，而几乎所有国家的各个方面都与海洋息息相关，没有经过海洋贸易洗礼的国家基本都已走向没落与消亡。以美国为代表的大国崛起策略对此形成了有力的佐证与支撑。

追溯到18世纪后期，长期作为英国殖民地的美国初步独立，历经内部的纷争与战乱，从西欧远涉重洋而来的清教徒们满怀“上帝选民”的浓郁情结与“西部开垦”的牛仔精神，在这片远离欧洲专制主义和宗教迫害的新国土上，建设着心目中理想的自由之国，英国的工业化时代变换时空般地开始在美国加速上演，其“世界工厂”的称号也不得不在19世纪拱手相让，美国的经济实力逐渐超过大英帝国而冠居全球。而后，随着工业化的加速发展和市场贸易的飞速增长，年轻的美利坚越来越依赖对外贸易的发展和海外市场的开拓，海外的原料供应也越来越成为美国经济发展不可或缺的一部分，美国五大湖城市群和东北沿海也相应地成为美国经济发展的重心。美利坚民族不得不选择摒弃了曾长期坚持的“光荣孤立”的外交政策，以“大国思维”的战略定位取而代之，通过建立与世界市场完全融合的开放式经济体系，逐步成为世界经济链条体系的中心。

当美利坚的商业繁荣和工业化的进程被大批满载国内产品的商业船队运往世界各个销售市场时，当世界各地的原料源源不断地从海外又运抵美国时，一系列尖锐的问题由此而生：谁来保卫美国商船的安全？谁来捍卫美国原材料输入海路的畅通？如果欧洲列强封锁或是攻击美利坚的东北沿海重要工业区，美国该怎么办？如果原料来源或是商品运输遭到不可预见外力的阻挠和攻击，美国这家巨大的“世界工厂”是否就会熄火？马汉在《海权论》中对历史教训的深刻而又独到的阐述，成为美国不断加强海洋控制和保护的重要参考，也成为美国从美洲强国走向世界舞台中心的坚实保障。

历史上，因为丧失海权而沉痛蒙羞的国家不胜枚举。从军事上来说，以海运的方式来投送兵力，是一种廉价且有效的方法，并可以以此来获得足够的威慑力。利用其无与伦比的海军和海运力量，日不落帝国曾一度成功掌握了几乎所有的海洋，其影响力甚至到了遥远的东方，印度沦为大英帝国的殖民地，而中国则被坚船利炮打开了几千年高傲神秘的大门，成为西方列国统治了几乎一个世纪的半殖民地。甲午战争中，正在进行明治改革的日本有识之士认识到必须建立强大的海防，而清帝国近代海军的不断发展壮大更加剧了日本人与生俱来的危机意识。总体实力更胜一筹的日本海军在随后爆发的战争中占得绝对优势，北洋水师全军覆没，泱泱中国门户告急。马关条约签署的背后，是八旗、绿营的腐败无能与日本海军的训练有素，由此成为海权之争的典型案列。

半个世纪后的诺曼底之战，纳粹德国在欧洲西海岸修建一系列的军事壁垒，碉堡、水雷、障碍物应有尽有，陆军战队可谓训练有素，装备也与美英军队旗鼓相当，而最终所谓的“大西洋壁垒”却在盟军的“霸王行动”面前土崩瓦解。此外，从公元前10世纪的特洛伊战争，到20世纪的美国入侵格林纳

序



达，众多的海洋战争篇章凸显了掌握海权对于国家兴衰其决定性的意义，并无一不在充分印证：消极的一味的防御是不可能抵挡住主动积极的进攻的，最好的防守便是主动的进攻。战争和政治艺术的联合以及它们实现方式的多样化，使得积极主动的进攻方式的实现成为可能。从军事战略及地理位置的敏感性考虑，马汉认为取得制海权最理想的位置在于争夺中央位置的岛屿，据此控制周围的海域水道，在海战乃至现代局部战争中都具有攻防双重作用，既可作为防御作战的前沿阵地，又能充当主动进攻的重要纵深。正因如此，海洋权益的博弈对象发生了深度转变，沿海国家不再单纯依赖自身海防力量的强大，而是不约而同地将目标转向那些兼具军事意义与政治意义的重要据点——海岛。

（二）海岛之争

《联合国海洋法公约》第一百二十一条规定：四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的岛屿可以同陆地领土一样拥有自己的领海、毗连区、专属经济区和大陆架。按照规定，一个再小的岛屿或岩礁都可以获得 $1\,500\text{ km}^2$ 的领海区，12 海里的毗连区；如果这个岛屿可以维持人类的经济生存，那么还可再划出 200 海里专属经济区。正如前面指出的，海岛和海洋之争牵动着越来越多国家的神经，海岛及其所代表的资源意味着国家对海岛的争夺有着非常现实和长远的战略意义。

当然，海岛的战略意义并不局限于军事与政治。从国家权益来讲，海岛是划分内水、领海及其他管辖海域的重要标志，并与毗邻海域共同构成国家领土的主要组成；从经济发展来讲，海岛是对外开放的门户，是建设深水良港、开发海上油气、从事海上渔业和发展海上旅游等的重要基地。在陆地资源岌岌可危、太空资源遥不可及的今天，全球面临着人口、资

源、环境与发展的巨大压力，拓展海洋发展空间的重要性已在世界范围内达成共识，海岛作为海洋生态系统的重要组成部分，其特殊的地理位置和资源环境，对于沿海国家甚至是全球未来的可持续发展格局利弊攸关。

纵观全球的海岛争端，诸如马六甲海峡、台湾海峡、苏伊士运河、巴拿马运河等水道以及像火奴鲁鲁（檀香山）、冰岛、台湾岛、马耳他等具有重要战略意义的岛屿，都是大国竞相角逐的目标。英阿马岛战争中，英国不顾历史史实和阿根廷人民的呼声，派出特混舰队跨越了一万多海里与阿军展开激战将马尔维纳斯群岛夺回；西班牙与英国就直布罗陀半岛的归属权展开长达三百年的对话却争执不下，直至近年来才达成共识。再如韩国与日本间的独岛之争，中日之间的钓鱼岛之争以及南海事态的紧张，各国源于海岛问题的对立态势日益凸显，外交龃龉不断。

时至今日，面对复杂多变的国际环境，虽不能完全沿用马汉的思想来解释当前的海权之争，但某些超越历史时空具有普遍意义的观点却值得我们认真辩证与思考。因此，重要海峡、海道和海岸线的控制权可以决定一个国家经济命脉的看法对今天而言依然具有深远意义。尤其是一个外向型经济国家，当其国民经济产出与海外贸易和海外市场高度依赖关联的时候，当其经济体制深深依赖世界能源市场和海外能源基地时，那么该国为了维护本国在全球的商业、贸易和能源利益，必然相应地要求发展与该经济体制相适应的海洋力量和海权。“海权是国民经济的基础安全因素，失去海权会导致国运衰退”的观点依然振聋发聩，促使我们保持高度警醒的头脑去思考今天中国面临的世界文明总体发展趋势和中国海权发展战略。后马汉时代的中国，已在全球化的历史潮流下逐步迈向世界舞台的中央，而我们对海洋权益和海岛权益的诉求，也从未像今天这样



强烈。

二、中国的海岛现状，周边海域及海岛之争

中国是一个海陆兼备的国家，海疆辽阔，濒临太平洋与边缘海，在渤海、黄海、东海、南海四个海区共有海洋岛屿7 372个，其中台湾省有224个，香港有183个和澳门有3个，常驻居民的岛屿有460多个，其余均为无居民海岛。

令人震惊的是，自20世纪70年代以来，我国周边海域（包括海岛）一直很不安宁，八个海洋邻国对我海洋国土和权益均提出不同程度的无理要求，我国海域被分割、海岛被侵占、海洋资源被非法掠夺的情况十分严重。受此影响，海岛主权的争端也更加复杂。在南沙群岛中，属于中国控制的岛礁只有8个，而被越南、菲律宾、马来西亚等国所侵占或要求的岛礁却超过45个！日本则在东海利用钓鱼岛问题一再向中国挑衅。韩国为了掠夺我东海和黄海资源，于2003年抢占我苏岩礁，并命名为“离於岛”。现在韩国又将魔爪伸向了我黄海的日向礁，企图以此为基点和中国平分黄海水域。前日，在越南河内举行的东盟地区论坛会议上，美国国务卿希拉里·克林顿宣称“南海岛屿领土争议事关美国国家利益”，公开干预我国关于南海问题的争端解决。南海周边一些国家也试图将侵占我国南海岛礁、侵犯我国南海主权的行为事实化、合法化和国际化。中国的海权面临着前所未有的机遇和挑战。

中外领海划界上多年来各执一词，其实质是理性主权国家间对利益最大化的争夺，维护海权成为国家的核心利益之所在，亦是实现和平崛起的必由之路。海岛争夺之所以出现这样的局面，与其说是中国海洋实力的匮乏，不如说中国人被历史

基因所毒害，被一些本就不合理的所谓“国际惯例”约束了手脚，被“中国威胁论”的既定思维所捆绑。正是在这样的一个大环境、大背景之下，中国需要仔细审视自己的国家战略，确立维护国家利益的手段与方式，订立国家的整体发展战略目标。根据中国的国情与国际政治现状，面对未来的海岛争端，中国既需象征大国风范的“韬光养晦”，同时更需要加以抽象思辨后的“有所作为”。

三、我国海岛的整治、管理等

如果将中国周边海域的战略博弈称为需要多边协调和平解决的系统工程，那么我国海岛的有序开发与管理则是短期更为迫切的关键议题。随着我国经济的高速发展和人口的增多，陆地资源日益紧张，环境压力日趋增大，与世界其他国家一样，我国将海洋定位为后备资源基地及某些主要战略资源的接替区。作为海洋开发的关键要素，海岛是海陆兼备的重要海上疆土，具有丰富的资源和特殊的功能区位，海岛与其周围的海域组成的海岛生态系统，是生产力最高的海洋生态系统之一，蕴藏着丰富的生物资源、矿物资源、港口资源、旅游资源等。大力发展海洋产业，利用海洋资源，是解决我国人口、资源、环境压力，实现可持续发展最现实、最有效的途径之一。在内陆地区渐趋饱和的空间制约下，海岛迎来了巨大的发展空间。不少海岛大省都已将海岛经济列入重要的发展对象，并制定了具体的开发计划。海岛经济，正以一种全新的姿态在中国沿海地区飞速兴起。

作为重要的第二海洋经济带，海岛的整治和保护是国家有效利用海岛资源和海洋资源的长期战略任务。随着人类海洋开发的急剧升温，海岛作为人类开发海洋的天然平台，其生态与



环境不可避免地受到人类活动的干扰。由于隔离性和受气候环境影响大,海岛生态系统在干扰下极易退化且不易恢复。海岛生态系统的脆弱性和它在国民经济及国家权益中的重要性,决定了生态保护的必要性和迫切性,尤其是在20世纪末期,世界性的海洋开发热潮加剧了海岛的开发力度,海岛生态环境恶化成为海洋生态保护的突出问题。

在现代商品经济冲击之下,加上对生态功能和国防功能的认识不足,海岛往往逐渐演变成人类过剩欲望追逐的宝地,对海岛的保护意识薄弱,管理秩序混乱。炸岛、炸礁、填海连岛、开山采石、滥捕滥采等急功近利的开发方式,造成许多无居民海岛资源和生态的毁灭性破坏,中国海岛正面临前所未有的生存危机。领海基点海岛、国防用岛等一些特殊用途海岛因保护不力,已严重危害国家安全和主权权益。作为海洋开发与管理研究工作者,面对遭到严重破坏后满目疮痍的海岛生态,触目惊心之余,无不深感痛心与无奈。如何在开发与保护之间寻找平衡,成为海岛经济发展面临的巨大难题。

四、团队从基础设施、岸线等研究发展到海岛

以河海大学基础设施投融资研究中心为创新平台,许长新教授的研究团队长期致力于投资学、金融工程和行为金融学理论的融合,探索基础设施投融资管理的新理论和新方法,从事的研究方向包括:水利、交通、能源基础设施融资投融资管理,国民基础设施的战略规划与可持续发展,复杂系统的投资决策与金融工程设计以及重大工程项目投融资战略、后评价与公共政策选择。研究领域与我国重大基础设施的发展密切结合,努力形成风格明显的学科方向,引领国内同类学科方向的发展前沿,并期对社会生产实践进行有益指导。

鉴于岸线资源在构建综合交通体系和国民经济发展中的战略意义，团队将作为第一海洋经济带的岸线纳入研究视野，系统设计国内外岸线资源的价值评估体系，科学制定岸线资源有偿使用的定价标准，并着力研究可持续视角下的岸线资源代际配置问题，旨在为我国沿海港口岸线资源的科学合理开发提供决策支持。

近年来，团队已进一步将研究领域拓展至第二海洋经济带——海岛，关注在海洋开发热潮如火如荼与海岛生态环境不断恶化的背景下，海岛生态环境保护的保障机制构建，海岛及周围海域的资源利用规划设计，海岛特色经济产业结构优化路径以及海岛整治工程的管理模式选择等关键问题。

五、未来的研究成果展望

随着《中华人民共和国海岛保护法》的推出和对海岛保护意识的提高，中央及各地方政府高度重视海岛整治工程，科学合理地进行项目管理及绩效评价是海岛整治工程成功实施的关键支撑。有鉴于此，本书尝试从工程项目管理与绩效评价的视角研究我国海岛整治工程项目的实施，为政府提供科学合理决策的依据，基于工程管理、绩效评价及政策保障三个专题的系统研究，全面服务于海岛综合整治的顺利实施，促使海岛的明天更加美好。

当下，“和平与发展”的潮流已经预示着人类在逐渐远离那个讲求“丛林规则”的霍布斯船长时代，然而，“紧张与冲突”的暗涌却在不断提醒我们仍然无法摆脱“弱肉强食”的逻辑法则。全球化背景下的我国海洋发展战略，既不能盲目乐观地期待康德描述的“大同世界”，又不可刻舟求剑地复制马汉时代的“海权思想”；既需要从军事理论和政治理论的角度在



中外对话中不断做出动态调整，更需要从经济和管理的视角激发出民族自身的创新精神和战略智慧。

作为从事海洋开发与管理研究的一员，我们责无旁贷！

2011年11月11日于北京

前 言

海岛是海陆兼备的重要海上疆土，拥有丰富的资源和特殊的功能区位。海岛资源兼具主权、经济、生态等多重价值，必须得到有效保护。然而长期以来我国沿海地区对海岛开发利用无序，导致海岛环境受到严重的污染，海岛资源被肆意开发与侵占，岛屿主体逐渐缩小，岛屿数量锐减，加之海岛的生态系统比较脆弱，自我修复能力较差，因此需要及时开展和加强海岛整治工程项目，恢复和修复受损海岛的生态、环境和岛体等资源，加强海岛整治工程，促进国家实施海洋发展战略。

科学合理地进行项目管理及绩效评价是海岛整治工程成功实施的关键。目前关于海岛的研究主要集中于海岛保护立法、海岛旅游开发、海岛生态保护等方面。随着《中华人民共和国海岛保护法》的实施和对海岛保护意识的提高，中央及各地方政府高度重视海岛整治工程，海岛整治工程管理及绩效评价的研究愈加凸显其重要性。本书将尝试从工程项目管理与绩效评价的视角研究我国海岛整治工程项目的实施，为政府提供科学合理决策的依据，从而更好地服务于海岛综合整治。

本书一共分为三大部分：第一篇工程管理篇，第二篇绩效评价篇和第三篇政策保障篇。第一篇从工程管理的角度，结合



海岛整治工程的实际情况,在借鉴国内外相关行业工程项目管理的基础上,设计出适合海岛整治工程的管理模式和管理流程。第二篇在第一篇海岛整治工程管理的基础上给出整治工程绩效评价的方法和标准。首先利用专家打分法、调查问卷法等手段经过层层甄别和筛选,构建了海岛整治工程绩效评价指标体系;随后对指标体系中的各子指标进行详细的解释并进行数据收集和进一步处理;最后对比工程绩效评价的方法之后,选择层次分析法对海岛整治工程进行绩效评价,在评价中重点在于权重的确定和评分标准的设置,本书对此给出了详细的说明,在研究的基础之上给出海岛整治工程综合评价方法。第三篇是在前两篇的基础上给出相应的宏观层面和微观层面的政策保障,以促进海岛整治工程的顺利实施,促使海岛的明天更美好。

编著者

目次

专题一	笔架山连岛沙坝(天桥)修复工程项目	(1)
专题二	宁波市韭山列岛渔山列岛综合整治与保护工程项目	(6)
专题三	唐山湾“三岛”及周边海域综合整治项目	(11)
专题四	深圳小铲岛管护工程实施方案	(16)

第一篇 工程管理篇

第1章	我国海岛整治工程管理现状	(25)
1.1	海岛整治工程的定义与分类	(26)
1.2	海岛整治工程的作用与意义	(31)
1.3	海岛整治工程的范围和内容	(37)
1.4	管理工作的成绩	(42)
1.5	海岛整治工程管理中存在的主要问题	(46)
第2章	海岛整治工程管理模式的国际比较及借鉴	(50)
2.1	国外海岛工程整治管理模式	(50)
2.2	其他行业工程管理模式	(59)
2.3	国内无居民海岛工程项目管理模式	(63)
2.4	国内外管理模式的对比分析与经验借鉴	(72)
第3章	海岛整治工程管理模式的构建	(75)
3.1	海岛整治工程管理的指导思想与原则	(75)
3.2	海岛整治工程管理体制设计	(80)
3.3	海岛整治工程管理方式设计	(88)
第4章	海岛整治工程管理流程设计	(99)
4.1	海岛整治工程项目生命周期	(99)



4.2	海岛整治工程项目准备阶段流程	(102)
4.3	海岛整治工程项目实施阶段流程	(105)
4.4	海岛整治工程项目总结阶段流程	(117)

第二篇 绩效评价篇

第5章	海岛整治工程绩效评价概述	(125)
5.1	海岛整治工程绩效评价的内涵	(125)
5.2	海岛整治工程绩效评价的特点	(129)
5.3	海岛整治工程绩效评价的相关主体及其职责	(131)
5.4	海岛整治工程绩效评价的内容	(133)
第6章	国内外相关工程项目绩效评价现状	(138)
6.1	国际金融组织项目绩效评价现状	(138)
6.2	国内财政支出项目绩效评价现状	(148)
6.3	对海岛整治工程项目绩效评价的借鉴	(157)
第7章	海岛整治工程绩效评价指标体系的构建	(159)
7.1	海岛整治工程绩效评价指标设置的指导思想与原则	(159)
7.2	海岛整治工程绩效评价指标体系层次的划分	(162)
7.3	海岛整治工程绩效评价的指标及其解释	(169)
第8章	海岛整治工程绩效评价的数据收集与处理	(179)
8.1	绩效评价数据收集的方法及比较	(179)
8.2	海岛整治工程绩效评价数据收集的方法	(181)
8.3	海岛整治工程绩效评价指标数据收集的流程设计	(184)
8.4	绩效评价指标数据的处理	(185)
第9章	海岛整治工程绩效评价方法与评价标准	(187)
9.1	海岛整治工程绩效评价方法的选择	(187)
9.2	海岛整治工程绩效评价指标权重的确定	(191)
9.3	海岛整治工程绩效评价指标的评分标准	(204)
9.4	海岛整治工程绩效综合评价方法	(212)