

冠县南部新城片区控制性详细规划 社会稳定风险评估报告

济南济咨工程咨询有限公司

二〇二二年十二月



前 言

重大决策社会稳定风险分析与评估，系指制定出台、审批审核或组织实施重大决策事项可能引发影响社会稳定的隐患和风险，在合法性、合理性、可行性、可控性等方面开展调查、预测、分析和评估，先期制定预防和化解风险方案，严格落实风险防范化解和应急处置措施，为科学民主依法作出决策、推动重大决策事项实施提供坚实保障。

根据《重大行政决策程序暂行条例》（中华人民共和国国务院令 第 713 号）和《山东省重大行政决策程序规定》（山东省人民政府令 第 336 号）关于风险评估的有关规定：“重大行政决策的实施可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响的，决策承办单位或者负责风险评估工作的其他单位应当组织评估决策草案的风险可控性，开展风险评估，并形成风险评估报告”，因此，根据相关法律法规要求需对《冠县南部新城片区控制性详细规划》开展社会稳定风险调查和评估工作。受冠县自然资源和规划局委托，我单位承担了《冠县南部新城片区控制性详细规划风险评估报告》（以下简称“评估报告”）编制工作，在冠县相关部门配合下，我单位对本规划风险进行调查和评估，采取走访调查、相关会议等方式征询相关部门意见，查找并列出风险点、风险发生的可能性及影响程度，提出防范和化解风险的方案措施，提出采取相关措施后的风险等级建议，在此基础上，编制完成了评估报告。

目 录

第一章 总论	1
1.1 编制依据	1
1.1.1 国家法律法规及规划	1
1.1.2 地方性法规及规划	2
1.1.3 技术规范	2
1.1.4 直接依据	2
1.2 规划概况	3
1.2.1 决策名称	3
1.2.2 决策承办单位	3
1.2.3 规划背景	3
1.2.4 功能定位	4
1.2.5 规划范围	5
1.2.6 总体布局	5
第二章 风险调查	6
2.1 调查内容	6
2.2 调查范围及对象	6
2.3 本规划实施的合法性、合理性、可行性及风险可控性评估	7
2.3.1 本规划的合法性评估	7
2.3.2 本规划的合理性评估	7
2.3.3 本规划的可行性评估	8
2.3.4 本规划的风险可控性评估	8
2.4 公示公告反馈结果	9
2.5 利益相关者的意见	9
2.6 媒体舆情调查	11

2.7 曾因决策事项引发的社会稳定风险	11
第三章 风险识别	13
3.1 社会稳定风险概念界定	13
3.2 风险因素对照	14
3.3 风险因素分析	19
3.3.1 规划的合理性	19
3.3.2 财政能力	19
3.3.3 生态环境影响	20
3.3.4 生活、生产影响	20
3.3.5 配套服务影响	21
3.3.6 基层群众舆情	21
3.4 主要风险因素识别	22
第四章 风险估计	24
4.1 单因素风险评判标准	24
4.2 主要风险因素发生的原因、影响程度分析	26
4.3 综合风险等级判定	29
第五章 风险防范和化解措施	31
5.1 规划合理性风险防范化解措施	31
5.2 财政能力风险防范化解措施	34
5.3 生态环境影响风险防范化解措施	38
5.4 生产、生活影响风险防范化解措施	40
5.5 配套服务影响风险防范化解措施	43
5.6 基层群众舆情风险防范化解措施	45
5.7 群体性突发事件应急处置预案	50
第六章 落实措施后风险等级	58

第七章 风险分析结论	60
7.1 决策主要风险因素	60
7.2 主要的风险防范化解措施	60
7.3 风险等级	61
7.4 落实风险防范、化解措施的有关建议	61

第一章 总论

1.1 编制依据

1.1.1 国家法律法规及规划

- 1、《中华人民共和国宪法》（节选）
- 2、《中华人民共和国民法通则》（节选）
- 3、《中华人民共和国土地管理法》（2019 修正）
- 4、《中华人民共和国城乡规划法》（2019 修正）
- 5、《中华人民共和国节约能源法》（2018 年修正）
- 6、《中华人民共和国环境保护法》（2014 修订）
- 7、《中华人民共和国环境影响评价法》（2018 修正）
- 8、《中华人民共和国突发事件应对法》（2007 年 8 月 30 日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过）
- 9、《中华人民共和国物权法》（2007 年 10 月 1 日起施行）
- 10、《中华人民共和国城市房地产管理法》（2019 修正）
- 11、《中华人民共和国铁路法》（2015 年修正）
- 12、《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于建立健全重大决策社会稳定风险评估机制的指导意见（试行）〉的通知》（中办发〔2012〕2 号）
- 13、《重大行政决策程序暂行条例》（中华人民共和国国务院令 第 713 号）
- 14、《信访条例》（中华人民共和国国务院令 第 431 号）
- 15、《国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》（发改投资〔2012〕2492 号）
- 16、《关于积极预防和妥善处置群体性事件的工作意见》（中办发〔2004〕33 号）

1.1.2 地方性法规及规划

- 1、《山东省土地利用总体规划（2006 年-2020 年）》
- 2、《山东省城乡规划条例》（鲁政发〔2012〕29 号）
- 3、《山东省突发事件应对条例》（山东省人大常委会公告第 120 号）
- 4、《山东省信访事项复查复核办法》（山东省人民政府令第 204 号）
- 5、《山东省信访条例》（山东省人民代表大会常务委员会公告第 105 号）
- 6、《中共山东省委山东省人民政府关于改进和完善城乡规划工作的意见》（鲁发〔2015〕7 号）
- 7、《山东省重大行政决策程序规定》（山东省人民政府令第 336 号）
- 8、《山东省国土空间规划（2021-2035 年）》
- 9、《聊城市国土空间规划管理技术规定》（2021 年）
- 10、《冠县县城总体规划（2018-2035 年）》
- 11、《冠县土地利用总体规划（2006-2020 年）》

1.1.3 技术规范

- 1、《国家发展改革委办公厅关于印发重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章和评估报告编制大纲（试行）的通知》（发改办投资〔2013〕428 号）
- 2、《山东省发展和改革委员会关于印发山东省发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法的通知》（鲁发改投资〔2014〕471 号）

1.1.4 直接依据

- 1、专家咨询意见
- 2、相关审查意见及会议纪要

3、相关部门及社会公众意见

1.2 规划概况

1.2.1 决策名称

冠县南部新城片区控制性详细规划

1.2.2 决策承办单位

冠县自然资源和规划局

1.2.3 规划背景

2019年5月《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》指出：详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。

2021年5月《住房和城乡建设部等15部门关于加强县城绿色低碳建设的意见》指出：县城是县域经济社会发展的中心和城乡融合发展的关键节点，是推进城乡绿色发展的重要载体。立足新发展阶段，贯彻新发展理念，推动构建新发展格局，坚持以人民为中心的发展思想，统筹县城建设发展的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要，推动县城提质增效，提升县城承载力和公共服务水平，增强县城综合服务能力，以绿色低碳理念引领县城高质量发展，推动形成绿色生产方式和生活方式，促进实现碳达峰、碳中和目标。其中与控规编制关系密切的有以下几项：（一）严守县城建设安全底线。县城建设要坚持系统观念，统筹发展与安全，明确县城建设安全底线要求；（二）控制县城建设密度和强度。县城建设应疏密有度、错落有致、合理布局，既要防止盲目进行高密度高强度开发，又要防止摊大饼式无序蔓延。县城建成区人口密度应控制在每平方公里0.6万至1万人，县城

建成区的建筑总面积与建设用地面积的比值应控制在 0.6 至 0.8; (三) 限制县城民用建筑高度。县城民用建筑高度要与消防救援能力相匹配。县城新建住宅以 6 层为主, 6 层及以下住宅建筑面积占比应不低于 70%。鼓励新建多层住宅安装电梯。县城新建住宅最高不超过 18 层; (四) 县城建设要与自然环境相协调; (五) 大力发展绿色建筑和建筑节能; (六) 建设绿色节约型基础设施; (七) 加强县城历史文化保护传承; (八) 建设绿色低碳交通系统; (九) 营造人性化公共环境; (十) 推行以街区为单元的统筹建设方式。

《冠县县城总体规划(2018—2035 年)》已批复, 县城内各分区控制性详细规划的编制工作已全面展开, 根据《中华人民共和国城乡规划法》, 控制性详细规划将作为地块出让指标的法定依据。

同时, 随着《冠县国土空间总体规划(2020-2035)》工作的正式开展, 以及国土空间规划相关规范文件的出台, 对控制行详细规划的编制工作提出了更高的要求。

随着冠县中心城区的快速发展, 房地产开发、公共配套设施、商业服务业项目、各类企业的落地建设, 控制性详细规划的编制工作已经迫在眉睫。

1.2.4 功能定位

南部新城总体定位: 打造以行政办公、公共服务、旅游接待、文化体育、现代商业、居住等服务功能为主的绿色生态、宜居宜游的南部新城。

规划愿景: 借助片区优越的区位优势和良好的发展基础, 完善城市功能配套、提升城市品质, 形成优势互补、高质量发展的绿色生态宜居新城。

1.2.5 规划范围

本规划是冠县中心城区南部新城片区，东起甲二十二路、西至西环路、南起团结路、北至南环路，国土空间总用地面积为 841.14 公顷。

1.2.6 总体布局

结合冠县南部新城片区发展现状和未来功能定位，规划确立了“一主三副、一轴两带、三区联动”的空间结构布局。

“一主三副”：一主即依托周边行政办公和公共服务设施打造综合服务中心；三副分别为市民中心、活动中心和休闲中心。

“一轴两带”：一轴即串联商业中心、综合服务中心和服务副中心的中央发展轴；两带即沿红旗路和柳林路分别打造南北向红旗路发展带和东西向柳林路发展带。

“三区联动”：以行政办公、商务服务、综合管理、体育健身等功能为核心的核心活动区、以居住功能为主的活力社区和以游览观光、休闲游憩和文化体验等功能为主的文化公园。

第二章 风险调查

风险调查是风险分析的基础工作，风险调查的成果不仅是评估报告的重要组成部分，同时也是风险识别、风险估计、风险等级判断和制定风险防范、化解措施的基础和依据。根据发改办投资〔2013〕428号的要求，本决策社会风险调查重点从本规划的合法性、合理性、可行性以及风险可控性。规划实施可能对当地经济社会的影响、利益相关者对本规划实施的意见和诉求、当地政府及其有关部门本规划的态度等方面开展调查。

2.1 调查内容

根据冠县南部新城片区控制性详细规划的实际情况，围绕该本规划的合法性、合理性、可行性和风险可控性，结合规划方案，运用收集整理现有资料、相关会议及意见征询等形式相结合的方法，向相关政府部门、专家学者及社会公众征求针对本规划的意见和建议，深入开展风险调查。调查内容有：

- 1、对规划纲要的合法性、合理性、可行性及风险可控性评估。
- 2、冠县全域规划范围内的自然、社会及经济发展现状情况，规划实施可能产生的负面影响。
- 3、利益相关者对规划实施的意见和诉求。
- 4、冠县各级政府部门对本规划的态度、意见及建议。
- 5、各类媒体对本规划的舆论导向分析。
- 6、公开报道的同类项目社会稳定风险因素及曾经引发的风险事件。

2.2 调查范围及对象

本决策风险调查范围主要包括：决策制定和实施过程中可能引发

的影响的各种风险因素，主要包括决策范围内的相关各级政府部门、利益群体对决策所持态度、意见、建议以及决策过程中可能产生的各类负面影响等。

自 2022 年 11 月 22 日起，冠县自然资源和规划局面向区县相关部门、社会公众征集对《冠县南部新城片区控制性详细规划》的意见建议。共计有 2 个单位/部门反馈意见。

2.3 本规划实施的合法性、合理性、可行性及风险可控性评估

2.3.1 本规划的合法性评估

1、本规划充分衔接了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》、《山东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》、《冠县县城总体规划（2018-2035 年）》等相关规划要求，符合国土空间规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划等文件的要求。

《冠县县城总体规划（2018-2035 年）》规划确定冠县未来遵循“东进、西控、北优、南展”的城市发展方向，未来将积极向南拓展城市建设，重点培育金融保险、商务、企业总部、物流信息、旅游接待、文化、体育、现代商业、居住等服务功能。南部新城建设对完善城市功能、提升城市品位、推进全县经济社会高质量发展具有重要意义，因此应高标准规划建设南部新城，着力优化拓展城市空间，精准导入优质教育资源、优化完善医疗体系、科学布局文旅项目，不断提升南部新城公共服务水平，着力打造宜居宜业的美丽家园。

因此，本规划的制定和实施是合法的。

2.3.2 本规划的合理性评估

南部新城建设对完善城市功能、提升城市品位、推进全县经济社会高质量发展具有重要意义，贯彻落实冠县城市总体规划确定的“东

进、西控、北优、南展”的用地发展方向，积极向南拓展城市建设，重点培育金融保险、商务、企业总部、物流信息、旅游接待、文化、体育、现代商业、居住等服务功能。加快南部新城建设，重点丰富现代商业、医疗卫生、文化休闲、教育体育、居住等功能，进一步拓展城市发展格局，完善设施配套、彰显生态活力产业景观风貌，提升城市品质，建设成为城市形态布局优美、城市功能配套完善、服务能力辐射全面覆盖的绿色生态宜居的南部新城。

综合分析，本规划的制定是合理的。

2.3.3 本规划的可行性评估

本《规划》的制定与当地社会发展水平相适应，所需人力、物力、财力在可承受范围以内，同时充分考虑了群众的接受程度，未超出大多数群众的承受能力，通过公众参与调查了解到，本《规划》实施后能够为冠县国土规划和经济发展带来积极的作用，也未出现的大规模集体上访、非法聚集事件、群体性事件、个人极端案事件等。

综上所述，本规划的实施是可行的。

2.3.4 本规划的风险可控性评估

1、风险因素识别

本报告对冠县南部新城片区控制性详细规划的风险因素做了全面的识别，对主要的风险因素做了充分分析评估，并制定了具有针对性的风险防范化解措施。

2、各方意见、态度反馈情况

冠县自然资源和规划局向相关政府部门、企事业单位、社会公众等相关利益群体广泛征求关于冠县南部新城片区控制性详细规划的意见、建议，相关利益群体纷纷建言献策，提出很多优秀建议，冠县自然资源和规划局不断对本规划修改完善，风险总体可控。

3、风险防范化解措施的落实

报告对本规划主要的风险因素做了系统分析，并提出了具有针对性的风险防范化解措施，在各有关单位落实风险防范化解措施的情况下可以将影响降至最低；在冠县自然资源和规划局与各职能部门的共同协调下，可以对本规划实施过程中产生的不稳定情况及各种突发事件做到早发现、早预防、早解决，将不稳定情况或突发事件抑制在萌芽阶段。

综合以上分析，在保证风险防范化解措施可以落实到位的情况下，本规划实施可能引发的社会稳定风险是可控的。

2.4 公示公告反馈结果

公示公告期内，未收到群众反馈意见。



图 2-1 公示照片

2.5 利益相关者的意见

为充分贯彻落实国务院《重大行政决策程序暂行条例》要求，冠县自然资源和规划局在冠县南部新城片区控制性详细规划编制过程中充分听取政府相关部门以及社会各界代表的意见和建议，不断对本方案修改和完善。意见征询情况如下：

1、关于冠县南部新城片区控规草案征询意见

冠县自然资源和规划局将关于冠县南部新城片区控规草案转发给各个区县部门，其中包括：冠县发改局、冠县教育和体育局、冠县工业和信息化局、冠县民政局、冠县住建局、冠县水利局、冠县审计局、冠县应急管理局、冠县综合行政执法局、冠县统计局、冠县林业局、冠县交通运输局、冠县卫生健康局、冠县文化和旅游局、冠县商务和投资促进局、聊城市生态环境局冠县分局、冠县气象局、冠县消防大队、冠县交警大队、冠县经济开发区、冠县清泉街道、冠县崇文街道、冠县烟庄街道、国网冠县供电公司；其中，聊城市生态环境局冠县分局提出以下建议：规划文本应补充《聊城市“三线一单”生态环境分区管控方案》符合性分析内容。冠县消防救援大队建议 1、建议消防站的位置尽量靠近辐射区的中央；2、应同步规划市政消火栓管网。各部门反馈意见如下所示：

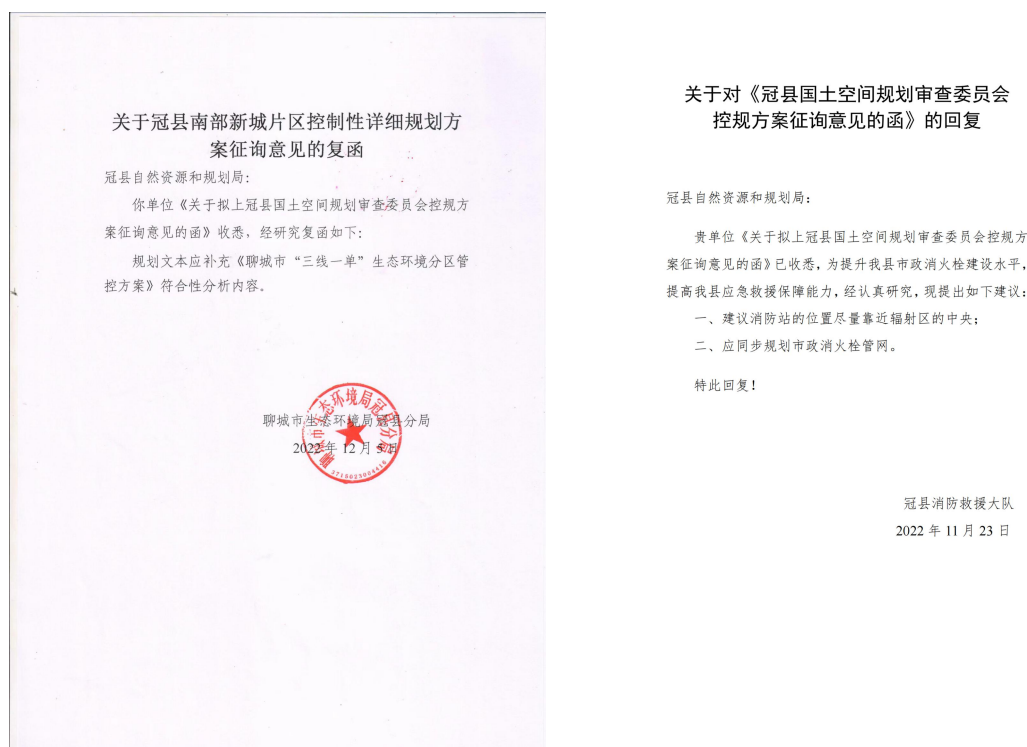


图 2-2 部门意见反馈

2.6 媒体舆情调查

通过媒体、网络论坛等了解，未见有关于本项目的负面报告。

2.7 曾因决策事项引发的社会稳定风险

中国社会科学院发布的 2013 年《社会蓝皮书》指出，近年来，每年因各种社会矛盾而发生的群体性事件多达数万起甚至十余万起。群体性事件的形成原因，以决策制定和规划的合理性、征收拆迁冲突、环境污染冲突和劳动争议为主。

针对同类项目引发社会稳定风险因素的调查，通过网络媒体报道、相关网站的稳评公示和环评公示信息、报刊以及咨询当地相关部门等渠道获得，汇总如下：

1、因决策违法违规引发群体性事件处分直接责任者

中共中央纪委、监察部、人力资源社会保障部、国家信访局颁布实施的《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》指出，对于决策违反法律法规和政策，严重损害群众利益，引发信访突出问题或群体性事件的，负有直接责任者，给予记大过、降级、撤职或者开除处分。

2、广东规定政府决策失误引发群体事件将追责

广东省政协委员郑尤坚在省“两会”上提交提案，建议进一步落实信访工作责任追究制度。“部分领导在接访中常常借口工作忙，只做表面工夫，敷衍应付了事，使大接访活动流于形式。”郑尤坚称，职能部门之间也缺乏配合，出现了互相推诿和“踢皮球”现象，让群众疲于奔命，以至重生怨愤。此外，一些部门解决问题方法简单、僵化、粗暴，埋下了上访隐患。他表示，深究上述问题的症结，就是没有建立和健全信访责任追究制度。

据介绍，广东省委、省政府印发了《广东省信访工作责任追究暂行办法》（简称“办法”）。省信访局坦言，《办法》中的很多条款

都还仅限于原则性的规定，下一步将制定相应的《实施细则》。据悉，《实施细则》将提出，如果因为政府职能部门的决策失误引发群体性事件，严重影响社会稳定的，应当追究相关职能部门相关责任人的责任。

国内同类项目曾引发的社会稳定风险事件，主要原因有：决策失误、决策违规违纪、项目未履行公示公告、侵犯了当地居民知情知悉的权利；项目存在暴力拆迁、违规占用问题等。以上事件可以对本规划起到警示作用，应在制定社会稳定风险防范和化解措施、规划决策阶段和规划实施阶段予以充分考虑。

第三章 风险识别

根据《国家发展改革委办公厅关于印发重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章和评估报告编制大纲（试行）的通知》（发改办投资〔2013〕428号），风险识别是在风险调查的基础上，针对利益相关者不理解、不认同、不满意、不支持的方面，或在日后可能引发不稳定事件的情形，全面、全程查找并分析可能引发社会稳定风险的各种风险因素。

结合本规划的特点，主要分析路径为在参考风险因素对照表的基础上，结合前期风险调查结果，通过查阅本规划相关资料，从公共政策与规划、社会稳定等方面查找本规划合法性和合理性方面存在的风险因素，了解规划范围和规划内容合理性、规划布局的系统性、自然生态环境影响、经济社会影响、媒体舆论导向等方面潜在的风险因素。

3.1 社会稳定风险概念界定

社会稳定风险，广义上是指一种导致社会冲突，危及社会稳定和社会秩序的可能性，是一类基础性、深层次、结构性的潜在危害因素，对社会的安全运行和健康发展会构成严重的威胁。一旦这种可能性变成现实性，社会风险就会转变成公共危机。广义的社会风险是一个抽象概念，它涵盖了生态环境领域、政治领域、经济领域、社会领域和文化领域等各种风险因素。在狭义上，社会风险是指由于所得分配不均、征拆纠纷、发生天灾、政府施政对抗、结社群斗、失业人口增加造成社会不安、宗教纠纷、社会各阶级对立、社会发生内争等社会因素引起的风险，仅指社会领域的风险。

本规划在制定和实施过程中引发社会稳定风险的因素众多，但归纳起来主要有两类：本规划对社会产生的负面影响风险和规划与社会的互适性（社会对本规划的认可接纳）风险。运用层次分析法，项目

对社会稳定风险可分解为七种类型：公共政策和规划、政策的制定、政策的执行、自然生态环境、社会环境、经济社会影响、社会舆论导向。

3.2 风险因素对照

通过对前期风险分析阶段所收集风险因素的分析，参考类似规划决策过程总结的有关经验，对照风险因素对照表，运用层次分析法，将七种类型的社会稳定风险可细分为 26 个风险因素，初步对照识别的各单因素风险，见表 3-1。

表 3-1 本决策风险因素对照一览表

风险类别	序号	风险因素	参考评价标准	是否为该项目特征风险因素	备注
公共政策与规划	1	合法性	事项实施主体是否符合国家法律、法规和规章的相关规定；内容是否符合国家的法律、法规和规章；是否符合党和国家的路线方针政策。	否	本规划符合国家法律法规，符合相关路线方针政策。
	2	合理性	所涉及的利益相关方的界定是否准确、全面；对利益相关方的信息公开是否到位；群众满意度测评是否达标；专家组评定是否达标。	是	本规划属长期计划，虽已经通过多次论证和修改，但公众对本规划缺乏系统性了解，在规划落实过程中社会公众的意愿可能与本规划不符。
	3	合规性	决策事项的制定、审查及实施等程序是否合规，合规性是否充分。	否	目前，冠县自然资源和规划局已按照程序要求对本规划进行了多次的论证，具备合规性。不涉及此类风险。
	4	可行性	规划实施是否经过充分论证，是否被相关部门、单位及公众所接受；对于未来自然环境和人文环境带来的影响是否能为群众接受。	否	本规划征求了聊城市及冠县相关政府部门以及部分社会各界代表的意见，政府组织召开了多次专题论证和专家论证会议，认为本规划的实施是可行的。
	5	可控性	风险识别是否全面，风险防范化解措施的措施是否落实到位，能否保证风险处于可控状态，是否存在引发群众大规模集体上访或群体性事件。	否	报告针对规划可能产生的风险进行了全面识别，并提出相应措施，总体上社会稳定风险处于可控状态。
政策	6	政策制定主体	主体资格、主体能力素质等。	否	本规划政策制定主体单位为冠县自然资源和规划局，主体能力较好，不涉及此类风险。

风险类别	序号	风险因素	参考评价标准	是否为该项目特征风险因素	备注
制定阶段	7	制定依据	法律依据、客观实际依据。	否	本规划法律依据充分，不涉及此类风险。
	8	政策内容	政策内容设置的规范性和合法性。	否	本规划内容符合冠县当地的经济社会发展，符合国家和地方国民经济和社会发展规划需求，具有一定的规范性和合法性。
政策执行阶段	9	政策执行主体	主体价值、主体素质水平等。	否	本规划执行主体单位为冠县自然资源和规划局，主体各项能力水平较好，不涉及此类风险。
	10	配套政策支持	政策配套、部门间配合等。	否	本规划在制定和执行过程中各部门积极支持和配合，不涉及此类风险。
	11	财政能力	资金筹措方案的可行性，资金保障措施是否充分。	是	规划片区内涉及大量的项目落地，总体上来看拆迁和建设成本较大，所需的财政支持较大，资金能否保障规划的顺利实施尚未可知，因此，本项是本规划主要风险因素。
	12	公众参与	座谈、听证、公示等环节。	否	本规划公众参与充分，不存在此类风险。
自然生态	13	地理环境	地理环境现状是否适合政策的有效发展。	否	规划范围内地理环境较好，本规划不涉及此类风险。
	14	气候环境	气候环境是否适应政策的发展。	否	规划范围内气候条件适宜，本规划不涉及此类风险。

风险类别	序号	风险因素	参考评价标准	是否为该项目特征风险因素	备注
环境	15	自然灾害	自然灾害的发生频率和程度。	否	规划范围内发生的自然灾害频率极低，本规划不涉及此类风险。
	16	生态环境影响	政策的制定和执行是否会对生态环境造成影响，如对动植物、大气、水体、土壤等是否产生污染影响。	是	规划的实施可能对原有生态环境，如植被、河流以及对大气、水体及土壤等产生一定的影响。
社会环境	17	政治环境	政府公信力、政府腐败状况、公众满意程度等。	否	冠县政治环境良好，不涉及此类风险。
	18	经济环境	收入水平、就业水平等。	否	冠县经济环境良好，不涉及此类风险。
	19	文化环境	受教育水平、价值观、民族宗教差异等。	否	冠县文化环境良好，不涉及此类风险。
	20	技术环境	社会科技水平、政策过程所需方法技术水平等。	否	冠县技术水平良好，不涉及此类风险。
经济社会影响	21	对周边土地、房屋价值的影响	土地价值变化量和变化率、房屋价值变化量和变化率等。	否	本规划实施将推动当地建设，同时有利于提升房屋和土地的价值。
	22	生产、生活影响	政策制定和执行对周边居民总体就业率影响和群众的正常生产、生活影响。	是	本规划实施可能涉及居民的征地拆迁带来的影响，对群众生产、生活造成影响。
	23	配套服务影响	政策规划对市域内配套服务的影响，如硬件基础设施（学校、医院、交通等）的建设、软件公共服务（教育、科技、文化等）的建立是否有保障，是否与城市发展和人民需求相适应。	是	本规划涉及各个方面，可能出现配套服务不够及时的现象，引发社会公众的不满。

风险类别	序号	风险因素	参考评价标准	是否为该项目特征风险因素	备注
社会舆论导向	24	政府政策宣传和舆论导向	政府政策宣传是否细致到位；是否充分尊重民意。	否	冠县相关部门对本规划持支持的态度，同意规划的实施。
	25	媒体舆论导向及其影响	是否获得媒体支持，是否协调安排有权威、有公信力的媒体公示规划信息、进行正面引导，是否受到媒体的关注及舆论导向性的信息。	否	本规划实施过程中，通过主流媒体进行了充分的宣传，未见其他不正规媒体的转载和传播，未见媒体负面舆论。
	26	基层群众舆情	群众是否了解政策实施详细信息；是否了解相关政策；是否有畅通的民意表达渠道以及群众对政策实施的基本态度等。	是	全县群众对本规划的相关情况缺乏了解，群众沟通渠道尚不完善，可能存在沟通不到位的情况，易产生不利舆情。

3.3 风险因素分析

3.3.1 规划的合理性

规划强调功能的多元复合，在主导功能分区前提下强调功能的复合利用，多元复合的功能不仅指其功能的完善，更反映出物质环境的集中化，功能活动的多元化和整体运营的高效化，使城市更具有创新活力。强调人、建筑、环境的共存和融合，注重环境、崇尚自然、关注人文。充分利用规划区内丰富的水生态系统以及内部生态景观资源，提升空间环境生态品质。同时，贯彻土地、水、能源的节约和合理利用，提高资源利用效率，实现城市的可持续发展。在上述规划项目的实施过程中不可避免带来一定的社会稳定风险。一方面，实施规划的各项工程需要外部环境的支持，即所在区域政治、经济、社会环境和群众的认可及可承受力，建设和运营规划项目可能会加剧当地社会矛盾。另一方面，规划的合理性能否被利益主体所接受，会否引起利益冲突等，若规划不合理容易在经济领域、社会治安、生态环境及制度等方面均会带来一定的风险。

3.3.2 财政能力

本规划范围较大，所需的财政支持较大，重大事项的财政能力及资金筹措方案是规划顺利进行的基本保障，包括前期的研究，各项审批程序都需要资金的保障。同时本规划在实施和项目建设过程中需要结合城市人口分布和商务、商业、生活等空间布局需要大量的资金保障，金融业、现代物流业、商务服务业、科技服务业的发展和建设更需要强大的资金保障，各项规划的实施需要大量的财政支出；另外，政府关于财政资源统筹、财政保障机制、预算管理制度改革、政府投融资渠道和融资结构、信贷风险分担机制和政策性融资担保体系、现代地方金融监管体系、地方金融监管透明度和法治化水平等方面还需

要进一步加强管理和导控，否则，会在财政资源统筹、财政保障机制等方面产生一定的风险，因此，在政府财政能力和规划实施过程中的资金筹措与保障方面可能存在一定的风险。

3.3.3 生态环境影响

规划的实施伴随着各类项目的建设和运营，众多且庞大的工程项目对环境影响的体量也是巨大的，因此，在项目建设过程中容易造成生态环境的破坏。

第一，对生态环境的影响包括土地绿化和水质等。配套基础设施项目的建设需要土地，相应的对其范围内土地的物理与生态特性构成影响，包括项目建设破坏的绿地与树木等当道路设施经过水体时，水体生态系统，包括水的质量水体动植物也会受到一定的影响。第二，对生态环境的影响还包括噪声污染影响、振动污染影响、空气污染影响、地下水污染影响、固体废弃物污染影响。项目在规划实施和运营的期间，能否做到满足群众的需求同时，减少对群众的不利影响，尤其是对于项目周边居民区的影响，在噪音、震动等方面是否做到无害，将决定群众对项目的支持度，保持社会稳定。第三，在规划阶段要正确处理好项目的建设需求与城市生态景观的协调统一；尤其是对于生态敏感区、城市重要生态区以及部分名古树区等；如果不能妥当处置项目与相关区域的关系，容易引发群众、媒体对项目的反对，引发群体情绪的不满，导致社会稳定问题。第四，规划实施对城市整体布局具有一定的影响，对于重点景观区域，不能做好相关的协调处理，容易引发群众的不满，引起社会稳定问题。

3.3.4 生活、生产影响

规划的实施对居群众的生产生活影响主要集中在两个方面，一方面是征地拆迁及补偿方面，主要包括土地房屋征拆范围影响、被征拆

农民就业及生活影响、拆迁安置影响、土地房屋征拆迁补偿标准影响、土地房屋征拆迁补偿程序和方案影响、土地房屋征拆迁补偿资金分配和发放影响、拆除过程影响、特殊土地和特殊建筑物的征收征用（坟墓、林地、草地等）影响、临时占地和土地复耕影响等各个方面。另一方面是规划实施对居民的生产、生活及就业方面，主要包括文化、生活、宗教、习俗影响，对周边土地、房屋价值的影响，交通出行影响，就业影响，群众收入影响，相关生活成本影响，流动人口管理影响，商业经营影响，施工安全、卫生与职业健康影响，火灾、洪涝灾害影响，社会治安和公共安全影响等方面。因此，规划的实施对居民生产、生活影响不容忽视。如不能采取有效措施和合理的方案，可能引发一定的风险。

3.3.5 配套服务影响

规划的实施范围中包括各项工程的落地及生态惠民政策的制定，工程落地之后的配套服务是否可以跟进到位，停车位是否配套充足，超市购物是否可以满足当地群众及外来游客的需要，雨季排水措施是否完善等；政策颁布之后，相关服务是否可以及时跟进，执行是否到位等。因此，方案实施之后，相关配套服务要及时跟上，如有某些方面不好，可能会引发一定的舆情。

3.3.6 基层群众舆情

随着人们的文化素质、民主意识的普遍提高，人们表达诉求的意愿在不断提高，对群众的诉求绝不能轻视。特别是随着自媒体时代的到来，个人依托网络向社会传播信息，使网民以极低的门槛成为信息的创造者和传播者，舆论信息随时随地互动传播。在信息化发展迅速的当今社会，群众舆论的传播及导向对本次规划的实施具有重要的影响。因此，基层群众舆情是本规划的一个不可忽视的风险影响因素。

随着各种舆情反映渠道的出现、群众公民意识的正常，公众可以随时随地发表自己的看法，持有反对意见的人可以通过多种途径传播自己的思想，构成一项重要的风险因素，如果对民众反映、对舆情风险评估重视不够，群众就会依托媒体带着情绪甚至偏见加大诉求反映的强度，而当群众的诉求与其它舆论交织，就会向不确定方向发展甚至出现矛盾激化的状况。部分群众不太了解本次规划相关方案和政策制定的依据，且相应的监督监察机制以及决策与相关政府部门的社稳工作联动机制尚未完善。可能会对社会稳定造成一定影响。

随着本次规划项目的深入进展，一些负面舆论或反对意见可能会逐步显现。对于规划范围的村居及其他社会团体，如果规划制定和实施期间出现事故或矛盾，利益相关者可能会通过 12345 表达诉求，对规划实施的产生较大范围负面影响。

3.4 主要风险因素识别

通过综合风险调查中发现的风险因素及参考风险因素对照表，根据规划过程中可能发生的风险，共归纳总结出本决策 6 项主要社会稳定风险因素，主要风险因素汇总如下表 3-2。

表 3-2 社会稳定风险因素识别汇总表

序号	风险类型	发生阶段	风险因素(w)	备注
1	公共政策与规划	决策阶段	规划的合理性(w1)	本规划属长期计划，虽已经通过多次论证和修改，但公众对本规划缺乏系统性了解，在规划落实过程中社会公众的意愿可能与本规划不符。
2	政策执行因素	执行阶段	财政能力(w2)	本规划范围较大，所需的财政支持较大，资金能否保障规划的顺利实施尚未可知，因此，本项是本规划主要风险因素。
3	自然生态环境	实施阶段	生态环境影响(w3)	规划的实施可能对原有生态环境，如植被、河流以及对大气、水体及土壤等产生一定的影响。

序号	风险类型	发生阶段	风险因素(w)	备注
4	经济社会影响	实施阶段	生产、生活影响（w4）	规划实施可能涉及周边居民的征地拆迁问题，对周边群众生产、生活造成影响。
5			配套服务影响（w5）	方案的实施可能出现项目周边配套设施不到位的情况。
6	社会舆论导向	全过程	基层群众舆情（w6）	规划范围内周边群众解释对本规划的相关情况缺乏了解，群众沟通渠道尚不完善，可能存在沟通不到位的情况，易产生不利舆情。

第四章 风险估计

根据风险因素的成因、影响表现、风险分布、影响程度、发生可能性，采用定性与定量相结合的风险分析方法，对主要风险因素的风险程度进行估计。对识别出的主要风险因素层层剖析引发风险的直接和间接原因，预测和估计可能引发的风险事件，分析其引发风险事件的可能性，判断其风险程度。

4.1 单因素风险评判标准

单因素风险估计采用定性分析与定量分析相结合的方法，对识别出的每个主要风险因素的风险程度进行深入分析、预测，分析引发风险的直接原因和间接原因，预测和估计可能引发的风险事件及其可能性、发生概率，分析其影响程度，判断其风险程度。

单因素风险方面，参考单因素风险影响程度分级及评判标准表，按照风险因素发生的可能性，可将风险概率划分为很高、较高、中等、较低、很低五档，本决策中，影响程度依据风险调查情况参考专家意见后具体确定。按照风险发生后对决策的影响大小，将影响程度划分为严重、较大、中等、较小和微小五个等级。

表 4-1 单因素风险概率分级及评判标准表

等级	发生概率	定量评判标准	表示
很高	几乎确定发生	$0.8 < P \leq 1$	S
较高	很有可能发生	$0.6 < P \leq 0.8$	H
中等	有可能发生	$0.4 < P \leq 0.6$	M
较低	发生的可能性很小	$0.2 < P \leq 0.4$	L
很低	发生的可能性很小，几乎不可能发生	$0 < P \leq 0.2$	N

表 4-2 单因素风险影响程度分级及评判标准表

等级	影响程度	定量评判标准	表示
严重	在全市或更大范围内造成一定负面影响（社会稳定、形象等方面），需要通过长时间的努力才能消除，且付出巨大代价	$0.8 < Q \leq 1$	S
较大	在全市造成一定影响（社会稳定、形象等方面），需要通过较长时间才能消除，且付出较大代价	$0.6 < Q \leq 0.8$	H
中等	在当地造成一定影响（社会稳定、形象等方面），需要通过一定时间才能消除，且付出一定代价	$0.4 < Q \leq 0.6$	M
较小	在当地造成一定影响（社会稳定、形象等方面），但可在短期内消除	$0.2 < Q \leq 0.4$	L
可忽略	在当地造成很小影响，可自行消除	$0 < Q \leq 0.2$	N

表 4-3 单因素风险程度参考标准表

等级	影响程度	定量评判标准 $R=P \times Q$	表示
重大风险	可能性大，社会影响和损失大，影响和损失不可接受，必须采取积极有效的防范化解措施	$0.64 < R \leq 1.0$	S
较大风险	可能性较大，或社会影响和损失较大，影响和损失是可以接受的，需采取一定的防范化解措施	$0.36 < R \leq 0.64$	H
一般风险	可能性不大，或社会影响和损失不大，一般不影响决策的可行性，应采取一定的防范化解措施	$0.16 < R \leq 0.36$	M
较小风险	可能性较小，或社会影响和损失较小，不影响决策的可行性	$0.04 < R \leq 0.16$	L
微小风险	可能性很小，且社会影响和损失很小，对决策的影响很小	$R \leq 0.04$	N

4.2 主要风险因素发生的原因、影响程度分析

通过对冠县南部新城片区控制性详细规划的风险点，群众关注点、关心程度以及群众对规划可接受度、容忍度及意愿度等方面综合考虑，结合借鉴以往类似规划经验值及参考社稳相关文献等多种方式确定了单因素风险程度及权重值。

1、规划的合理性

规划强调功能的多元复合，在主导功能分区前提下强调功能的复合利用，多元复合的功能不仅指其功能的完善，更反映出物质环境的集中化，功能活动的多元化和整体运营的高效化，使城市更具有创新活力。强调人、建筑、环境的共存和融合，注重环境、崇尚自然、关注人文。充分利用规划区内丰富的水生态系统以及内部生态景观资源，提升空间环境生态品质。一方面，实施规划的各项工程需要外部环境的支持，即所在区域政治、经济、社会环境和群众的认可及可承受力，建设和运营规划项目是否会加剧当地社会矛盾。另一方面规划的合理性能否被利益主体所接受，会否引起利益冲突等，若规划不合理容易在经济领域、社会治安、生态环境及制度等方面带来一定的风险。定性判断其单因素风险概率为较低、影响程度为较小，风险程度为较小风险。

2、财政能力

本规划范围较大，所需的财政支持较大，重大事项的财政能力及资金筹措方案是规划顺利进行的基本保障，包括前期的研究，各项审批程序都需要资金的保障。政府关于财政资源统筹、财政保障机制、预算管理制度改革、政府投融资渠道和融资结构、现代地方金融监管体系等方面还需要加强管理和导控，因此，在政府财政能力和规划实施过程中的资金筹措与保障方面可能存在一定的风险。定性判断其单

因素风险概率为较高、影响程度为较大，风险程度为较大风险。

3、生态环境影响

规划的实施伴随着各类项目的建设和运营，众多且庞大的工程项目对环境影响的体量也是巨大的，因此，在项目建设过程中容易造成生态环境的破坏。对生态环境的影响包括土地绿化和水质等；还包括噪声污染影响、振动污染影响、空气污染影响、地下水污染影响、固体废弃物污染影响；在规划阶段要正确处理好项目的建设需求与城市生态景观的协调统一，对于重点景观区域，不能做好相关的协调处理，容易引发群众的不满，引起社会稳定问题。定性判断其单因素风险概率为中等、影响程度中等，风险程度为一般风险。

4、生活、生产影响

规划的实施对居群众的生产生活影响主要集中在两个方面，一方面是征地拆迁及补偿方面，主要包括土地房屋征拆范围影响、拆迁安置影响、土地房屋征拆补偿程序和方案影响、土地房屋征拆补偿资金分配和发放影响、拆除过程影响、特殊土地和特殊建筑物的征收征用（坟墓、林地、草地等）影响、临时占地和土地复耕影响等各个方面。另一方面是规划实施对居民文化、生活、宗教、习俗影响，交通出行影响，就业影响，商业经营影响，施工安全、卫生与职业健康影响等方面。因此，规划的实施对居民生产、生活影响不容忽视。如不能采取有效措施和合理的方案，可能引发一定的风险。定性判断其单因素风险概率为较高、影响程度中等，风险程度为较大风险。

5、配套服务影响

方案的实施范围中包括各项工程的落地及生态惠民政策的制定，工程落地之后的配套服务是否可以跟进到位，停车位是否配套充足，超市购物是否可以满足当地群众及外来游客的需要，雨季排水措施是

否完善等；政策颁布之后，相关服务是否可以及时跟进，执行是否到位等。因此，方案实施之后，相关配套服务要及时跟上，如有某些方面不好，可能会引发一定的舆情。定性判断其单因素风险概率为较低、影响程度为中等，风险程度为一般风险。

6、基层群众舆情

目前，公众表达诉求的意愿在不断提高，加之自媒体时代的到来，个人依托网络向社会传播信息，使网民以极低的门槛成为信息的创造者和传播者，舆论信息随时随地互动传播，在信息化发展迅速的当今社会，舆论传播及导向对规划实施具有重要的影响。因此，基层群众舆情是本次规划的一个不可忽视的风险影响因素。随着各种舆情反映渠道的出现、群众个人意识的增强，公众可以随时随地发表自己的看法，持有反对意见的人可以通过多种途径传播自己的思想，构成一项重要的风险因素，部分群众不太了解规划相关方案和政策制定的依据，且相应的监督监察机制以及决策与相关政府部门的社稳工作联动机制尚未完善，可能会对社会稳定造成一定负面影响。定性判断其单因素风险概率为中等、影响程度中等，风险程度为一般风险。

在对定性判断的单因素风险概率及影响程度的量化上，采取最不利原则，取单因素风险概率分级及评判标准表及单因素风险影响程度分级及评判标准表上限，将各单因素风险概率乘以单因素影响程度得出各单因素风险程度，汇总如下表：

表 4-4 主要社会稳稳定风险程度汇总表

序号	风险因素 (w)	风险概率 (P)	影响程度 (Q)	风险程度 (R)
1	规划的合理性 (w1)	较低 (0.4)	较小 (0.4)	较小风险 (0.16)

序号	风险因素 (w)	风险概率 (P)	影响程度 (Q)	风险程度 (R)
2	财政能力 (w2)	较高 (0.8)	较大 (0.8)	较大风险 (0.64)
3	生态环境影响 (w3)	中等 (0.6)	中等 (0.6)	一般风险 (0.36)
4	生产、生活影响 (w4)	较高 (0.8)	中等 (0.6)	较大风险 (0.48)
5	配套服务影响 (w5)	较低 (0.4)	中等 (0.6)	一般风险 (0.24)
6	基层群众舆情 (w6)	中等 (0.6)	中等 (0.6)	一般风险 (0.36)

4.3 综合风险等级判定

根据规划的特点和通过风险概率和影响程度确定的主要风险因素的风险程度，对单因素风险进行权重分配。对于每个风险因素，用权重乘以风险程度得出该因素的风险指数，并进行叠加汇总，得到本次规划的初始单因素风险指数和综合风险指数：

表 4-5 本决策风险指数定量计算表（采取措施前）

风险因素 (w)	权重	风险程度 (R)					风险指数 (T)
W	I	微小	较小	一般	较大	重大	T=I×R
		R1	R2	R3	R4	R5	
规划的合理性 (w1)	0.07		0.16				0.0112
财政能力 (w2)	0.25				0.64		0.1600
生态环境影响 (w3)	0.18			0.36			0.0648
生产、生活影响 (w4)	0.22				0.48		0.1056

风险因素 (w)	权重	风险程度 (R)					风险指数 (T)
配套服务影响 (w5)	0.11			0.24			0.0264
基层群众舆情 (w6)	0.17			0.36			0.0612
Σ	1.00						0.4292

本规划在措施前综合风险指数为 0.4292，存在 2 个较大风险，3 个一般风险和 1 个较小风险。参考表 4-6 社会稳定风险等级评判参考标准，在采取针对性措施前本次规划整体的初始风险等级为低风险等级。

表 4-6 社会稳定风险等级评判参考标准

风险等级	高（重大负面影响）	中（较大负面影响）	低（一般负面影响）
总体评判标准	大部分群众对决策实施有意见、反应特别强烈，可能引发大规模群体性事件。	部分群众决策实施有意见、反应强烈，可能引发矛盾冲突。	多数群众理解支持，但少部分群众对决策实施有意见。
可能引发风险事件评判标准	如冲击、围攻党政机关、要害部门及重点地区、部位、场所，发生打、砸、抢、烧等集体械斗、聚众闹事、人员伤亡事件，非法集会、示威、游行，罢工、罢市、罢课等。	如集体上访、请愿，发生极端个人事件，围堵施工现场，堵塞、阻断交通，媒体（网络）出现负面舆情等。	如个人非正常上访，静坐、拉横幅、喊口号、散发宣传品，散布有害信息等。
风险事件参与人数评判标准	200 人以上	20 人~200 人	20 人以下
单因素风险程度评判标准	2 个及以上重大或 5 个及以上较大单因素风险	1 个重大或 2 到 4 个较大单因素风险	1 个较大或 1 到 4 个一般单因素风险
综合风险指数评判标准	>0.64	0.36~0.64	<0.36

第五章 风险防范和化解措施

冠县南部新城片区控制性详细规划符合国家产业政策及相关地方发展规划。分析表明，虽然本规划社会稳定风险的初始等级为低风险，但部分单风险因素为较大风险和一般风险。为了进一步从源头上防范、化解本规划实施可能引发的社会风险，最大限度减少不和谐因素，真正把社会稳定风险化解在萌芽状态，需要针对主要风险因素点提出风险防范化解措施。本报告针对梳理出的主要风险因素点，提出了相关的风险防范化解措施。

5.1 规划合理性风险防范化解措施

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实山东省“一群两心三圈”区域发展总体布局和关于加快省会经济圈一体化发展的指导意见，对接聊城市“一核、五星、多点”的市域城镇空间结构，支撑冠县打造成为冀鲁豫三省交界区域中心城市之一、先进制造业和现代农业基地和生态田园宜居城市的发展目标。南部新城是冠县完善城市布局，提升城市品质，谋求快速发展的重大工程，应积极探索适合南部新城长期高效发展的路径，促进经济增长方式从外延式、资源消耗型向经济、社会、环境协调发展的内涵式、技术提升型转变，完善城市功能，提升环境品质，突出比较优势，实施错位发展。促进城镇空间布局由均质走向重点、由分散走向紧凑、由粗放走向集约，全面提升城市的竞争力、吸引力、认同感和归属感。

1、集约智能、紧凑发展

冠县在近十年经济高速发展，得益于城市建设用地的快速扩张，迅速拉大城市框架。大量村庄被拉入建成区，城市建设呈现出斑块式的开发状况，土地开发利用非常不经济。南部新城区域内涉及大量村宅基地，拆迁成本较高，在土地资源高度稀缺的情况下，必须大力提

高南部新城城市建设用地的利用率，合理安排用地布局，充分利用城中村、城中闲置地等城市框架以内的土地，建设集约、节约、紧凑型城市。构建智能的基础设施保障体系，应用尖端技术和工艺，实现节水、节能和减少污染排放。提高资源配置和设施运行效率，提高城市应对重大灾害的能力。

2、生态低碳、绿色发展

按照“减少碳排、增加碳汇、自然和谐”的规划思路，将绿色低碳理念融入到布局、交通、市政、建筑、绿化和生态等规划内容的各个方面。以片区内自然水系和生态绿地为本底，促进城市与自然环境的有机融合，沿流水系和主要视线通廊形成导风通廊，促进三生空间协调发展；建立绿色低碳的综合交通体系，处理好对外交通和城市交通之间的关系，大力发展公交，规划连续的慢行系统，

道路断面设计注意一定宽度的绿带。大力推广节能建筑，采用新的建筑材料和建筑技术加强建筑保温。构建总量适宜、布局合理、固碳高效的绿地系统，规划针对交通、职住、环境等人民群众关心的热点难点问题，坚持生态优先、绿色发展，科学配置各类资源要素，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。

3、功能复合、协调发展

功能复合是将生产、居住、交通、游憩四大功能高度复合，一体化发展，转变原有功能分区带来的产业布局和城市功能隔离。职住平衡，即居住和就业在一个空间范围内相对平衡。居住和就业相对保持平衡，减少了包括交通在内的很多资源成本。南部新城应建设宜居宜业宜游的功能复合的城市片区，但由于开发建设较晚，目前缺乏必要的生活性服务，功能配套不足，未来应促进居住和就业的平衡，改善城市交通，激发城市活力，协调城市各功能组团的内

在联系，建设适度分工，有机互动的城市片区；协调城市开发时序，有效推动城市扩张和内部用地挖潜；协调各方利益，有效推动城中村改造，使城市居民和弱势群体在城市开发与发展中真正受益。

4、保护传承、特色发展

加大支路网密度，梳理支路系统，尊重城市原有肌理，保留城市原有街巷，疏通和改造部分与城市历史、城市记忆密切相关的街道、街巷；对旧城建筑进行甄别归类，对于有历史价值和与城市重大事件相关的建筑和场所进行保留、修缮、保护，在城市开敞空间和城市节点的打造上应注重本土文化的传承。应充分利用滨河生态公园的景观价值，利用城市景观道路、绿楔等渗透到城市空间中，放开水岸界面形成绿道、绿网，提升城市环境品质。城市空间形态、规划建设用地边界要与耕地界面相互结合，形成具有冠县特色的城市型田园景观风貌。

5、远近结合、弹性发展

对城市土地资源在时空上进行合理分配。规划布局应在城市发展的不同时期起到相同的作用，不能因为追求短期经济效益而损害了长远架构，也不能因为长期目标实施阻碍当前的发展。建设本着可持续发展的规划原则，统一规划、分期实施，现实与目标相结合，近期与中远期相结合，保证规划的顺利实施。适时适量地以公开招标形式按规划批租地块，控制并掌握土地资源和土地价格。地块开发宜先沿街后内部，争取较大的景观效益。先开发拆迁量比较少的地块，有利于滚动开发。结合公共服务设施的建设和各项基础设施的建设，通过城市运营途径、借助市场力量优化城市结构、提升服务能级、完善居住品质，结合绿地系统建设，打造生态、高效、可持续的核心区。

5.2 财政能力风险防范化解措施

加强财政资源统筹，建立集中财力办大事的财政保障机制。优化财政事权与支出责任，增强基层公共服务保障能力。深化预算管理制度改革，加强中期财政规划管理和政府债务管理，强化预算约束和绩效管理。拓展政府投融资渠道，用好各类专项债，发挥好财政股权基金作用，规范推行 PPP 模式。优化间接融资结构，提高直接融资比重，加快培育一批优质上市企业，形成适应不同类型、不同发展阶段企业差异化融资需求的多层次资本市场体系。大力发展普惠金融，构建金融有效支持实体经济的体制机制。健全信贷风险分担机制和政策性融资担保体系，提高金融服务覆盖率与可得性。完善现代地方金融监管体系，提高地方金融监管透明度和法治化水平。具体措施及建议如下：

1、强化财政预算保障

（1）统筹预算资金安排。依据冠县南部新城片区控制性详细规划，与中期财政规划相衔接，统筹预算安排政府性项目投资。有序开展土地收储，坚持把按计划化解债务存量后的剩余财力主要用于政府直接投资项目建设。坚持开展预算执行中期评估和财政资金存量定期调度，及时收回预算结余资金和一年以上结转资金，调整用途统筹用于保障项目建设。

（2）强化政府债券争取。坚持项目载体，提前实施重点项目筛选甄别，规范上报资料，争取最大支持。注重专项争取，结合项目收益与融资平衡情况等因素，建立政府专项债券与项目资产、收益相对应的保障制度，最大限度争取土地储备、收费公路、棚户区改造、医院、学校等专项债券资金。严格新增债券使用管理，规范统筹用于到期存量债务化解、重点政府性项目建设。

（3）争取专项建设基金支持。加强基金项目谋划储备，加快推进项目前期工作，提高项目成熟度，争取更多项目获得国省专项建设基金支持。探索政策性担保、市场化运作方式，切实解决基金项目担保难题。

2、引导社会资本融入

（1）推广运用 **ppp** 模式。严格执行政府和社会资本合作（**ppp**）法规，从严识别项目公共属性，科学测算项目建设成本、运营成本、合理回报，规范落实规划立项、土地管理、国有资产审批等前期工作程序，严谨开展物有所值评价和财政承受能力论证，切实守住财政承受能力“红线”。加快符合规范的 **ppp** 项目落实落地，畅通社会资本投资政府性项目建设营运通道。

（2）深化政府购买服务。全面贯彻落实“先有预算、后购买服务”和购买期限限定在年度预算和中期财政规划期限内的政策规定，将购买服务涉及的财政支出滚动纳入中期财政规划和年度预算。用好政府购买棚户区改造、易地扶贫搬迁服务政策，通过单一来源、竞争性磋商等方式，支持市属国有企业作为服务承接主体。支持服务承接主体通过应收账款（即应收政府购买服务资金）质押等方式，撬动信贷资金投入项目建设。

3、推动国企资本投入

（1）增强市场化融资能力。加大市属国有企业市场化转型政策支持，加强自我发展能力。推进财政资金由“补项目”变为“补充资本金”方式，增强企业资本实力。加快优质资产注入，采取无偿划转、有偿转让方式，将优质国有经营性资产（资源）注入市属国有企业，做大资产规模。通过运营补贴、委托管理费补助等办法，采取直接融资补助、间接融资贴息等方式，增加企业现金流量，增强企业盈利能

力，提高市属企业资信等级。

（2）鼓励设立投资基金。支持市属国有企业按照“利益共享、风险共担”原则，通过出资引导、出资适当让利、争取中央省级投资基金增资等方式，联合社会各类资本共同出资，自主设立产业发展、创新创业、环境保护等不同行业不同领域的各类投资基金。支持各类投资基金采用股权投资、债权投入、融资担保等市场化运作方式，投资政府性重点项目。

（3）支持建设营运政府项目。采取以奖代补、先建后补等方式，支持市属国有企业承接政府以财政资金直接投资项目的建设营运。支持市属国有企业通过市场化方式获得并投资建设营运经营性公益项目，支持通过控股、参股等混合所有制方式联合其他社会资本共同投资建设营运经营性公益项目。拓展政府性经营项目实施思路，通过特许经营权赋予、政府资源配置、运营内容植入、价格管制放松等方式，将非经营性项目转化为有稳定收益、能实现收益平衡的经营性公益项目。

（4）授权国企资本经营。允许市属国有企业通过开展投资融资、产业培育、资本整合等方式，优化国有资本布局结构。支持市属国有企业实施股权运作、价值管理，促进有序进退。支持市属国有企业依法自主开展国有资本运作，对所出资企业行使股东职责，促进国有资产保值增值。

（5）强化国企项目融资。建立与各类债权投资机构及融资服务机构信息共享机制，引导各类投资机构主动对接项目融资需求，推动投融资产品创新。采取贷款贴息、建立贷款风险金等方式，鼓励金融机构通过债权、股权、资产支持计划等多种方式，支持市属国有企业项目融资。采取融资奖补等方式，支持符合条件的市属国有企业在银

行间市场发行短期融资券、企业债券、中期票据、永续票据、项目收益票据，以及双创、扶贫、绿色等专项债券债务融资工具，扩大直接融资比重。支持市属国有企业通过存量项目资产证券化实现再融资，增强投资建设营运能力。

4、完善项目工作机制

（1）建立分类投资办法。对无收益且不能转化为有收益的纯公益项目，由财政资金直接投资建设，实行市、县（区）分担，分级按承担额度纳入同级财政年度预算保障，由财政部门按规定程序拨付建设资金。对无收益但通过资源配置能转化为有收益的纯公益项目、有一定收益且通过资源配置能实现收益平衡的准公益项目和收益能完全覆盖投资成本的经营性公益项目，由社会资本投资建设，通过市场化融资投资。

（2）推进项目储备管理。项目储备库包括3年项目储备计划、年度投资项目建设计划。列入3年项目储备计划的项目，由发起项目部门（单位）对项目的必要性、可行性进行论证、可研阶段进行资金保障方案研究论证，报请市政府批准后开展项目前期工作。项目立项批复后，方可开展初步设计等前期工作。

（3）梯度安排项目计划。冠县自然资源和规划局应结合政府项目前期工作完成情况，征询有关部门意见并综合平衡后，与中期财政规划相衔接，编制3年滚动计划及年度项目实施计划。年度计划内项目原则从政府投资3年滚动计划项目库中筛选，按照轻重缓急确定项目实施时序。

（4）严格项目实施审批。冠县自然资源和规划局应会同专业机构提出本级政府项目年度计划，提请市政府批准。凡建设用地未落实、无预算安排或未落实资金来源的项目，一律不得提请市政府批准实

施。经批准下达的政府项目年度计划，不得擅自变更，执行中确需调整项目及有关内容的，冠县自然资源和规划局应当会同专业机构提出调整意见，提请市政府审定。

（5）实行分工监督管理。项目法人单位应按照投资概算、建设标准、建设工期等要求，严格概算执行和造价控制，严格按照计划确定的建设内容专款专用资金；冠县自然资源和规划局负责项目计划全过程监管；冠县自然资源局负责项目用地预审、用地报批、征地供地、不动产登记等工作；冠县财政局负责项目资金安排、拨付、监督管理；市审计局负责对项目前期准备、建设实施、竣工决算阶段进行审计监督；其它相关部门按职责落实相关工作。

5.3 生态环境影响风险防范化解措施

生态环境影响主要发生在规划实施过程中项目对水环境、大气环境、噪声及生态环境保护等方面，因此，主要针对项目实施过程中对水、大气、噪声及生态环境保护等方面提出以下风险防范化解措施。

1、水环境污染防治措施

规划项目施工过程中，要特别注重对水环境尤其饮用水源的保护，应做好科学施工、文明施工，避免对水环境造成污染。禁止在饮用水源保护区内设置临时用地，避免道路施工影响饮用水安全。在道路施工中，应规范施工废水和生活污水的处理方式，避免施工废水直接流入河流或者水库。其中，施工生产废水应经沉淀、隔油等处理达标再排放，隔离出的油类物质集中收集后交由专门机构处置。施工人员生活污水经化粪池处理后可用作农肥。施工形成的裸露地表尤其是高填深挖边坡应及时硬化或覆盖等，防止水土流失造成水环境污染；施工场地的雨水汇水处应多开挖沉淀池，地表径流经沉淀后用于外排或回用。施工材料如油料、化学品等不宜堆放在地表水体附近，涉水

工程尽量安排在枯水季节施工。

2、大气环境污染防治措施

规划项目实施期间，在易产生扬尘作业时段、作业环节可采用洒水、遮盖等方式减轻扬尘污染。道路施工的堆料场、灰土拌和站应远离居民区或其他人口密集处，置于较为空旷的地方，选址下风向 300m 内不应有居民区、学校等敏感目标。拌和设备应进行密封，并配有除尘装置，同时加强施工生产区内的洒水降尘措施。施工散料运输车辆采用加盖篷布和湿法相结合的方式，减少扬尘对大气的污染，物料堆放时加盖篷布。对于道路施工机械尾气的处理，可通过对机械设备使用来控制，如加强对环保型设备燃料的使用，减少机械设备的废气排放量。沥青拌和站应采用集中场站拌和的方式，拌和站应远离集中居民区等，同时有关部门应加强道路施工中环保型材料的研发，减少沥青、油类材料等含有刺激性气体材料的使用。

3、噪声污染防治措施

项目施工使用的机械设备种类较多，且源强高，容易对周边声环境造成不利影响，应根据实际情况采取措施防止或减轻噪声污染，减缓施工噪声对周围生活环境的影响。道路施工噪声防治措施主要有以下几个方面：第一，优先选用低噪声施工机械、设备和工艺，加强施工机械的保养和维护；第二，合理安排施工时序，在靠近噪声敏感建筑物的路段尽量避免夜间进行高噪声施工；第三，合理设置施工生产区，拌和站、预制场等尽量远离集中居民区、学校等敏感建筑物；第四，合理安排运输路线，施工物料运输应尽量避开集中居民区等敏感建筑物。

4、生态环境保护对策

规划项目建设期间应采取适宜措施防治水土流失、生态破坏，减

少对生物及其栖息环境的影响，维护生态平衡。主要措施有以下几个方面：第一，严格控制施工占地，拌和站、预制梁场及施工驻地等临时建设优先利用地方建设用地、道路用地，减少新增临时占地数量；第二，取、弃土场等临时用地及时进行植被恢复，高填深挖路段应及时做好水土保持、植被恢复和地质灾害防治工作；第三，加强施工过程中的植被与表土资源保护和利用，落实环境保护、水土保持要求，做好临时用地的生态恢复；第四，加强对施工人员的环保教育工作，禁止施工人员随意破坏植被和捕杀野生动物。

5、加强环境保护监测

规划项目建设过程中要做好环境保护管理工作，加强对施工人员的环境保护教育，提高施工人员的环保意识，做好安全施工、文明施工。在道路施工期的环境保护工作中，落实环境保护监测具有重要意义，通过开展环境监测工作，对施工现场进行全方位的施工监管，将环境保护理念融入道路施工的全过程中。同时，通过监测还能够及时发现施工中环境污染的情况，以便及时治理，避免对周边环境产生更大的影响。

5.4 生产、生活影响风险防范化解措施

规划的实施对群众的生产生活影响主要集中在两个方面，一方面是征地拆迁及补偿方面，另一方面是规划实施对居民的生产、生活及就业方面，因此，此项风险防范化解措施主要从这两方面制定。

1、征地拆迁及补偿风险防范化解措施

（1）确定合理的补偿标准

建议征地补偿标准根据有关文件的相关内容进行对地上附着物和青苗补偿。在根据各级法律、法规和有关政策文件的同时，要考虑地区村民实际收入情况，兼顾地区差异与公平，适当提高补偿标准低

的地区村民的补偿标准，提高群众满意度。引入第三方评估机构对地块补偿价格做出更符合实际的评估。

（2）落实有关征地补偿政策

征地补偿是政府对于失去土地的农民给予经济上的安置，一个重要的原则，就是确保他们原有的生活水平不降低，工作条件不恶化，能够持续性地生存和发展，不能以损害群众的利益来换取暂时的繁荣。在征地工作中要严格遵照政策规定的补偿标准，不能违法违规地任意克扣，也不能胡乱许愿。既要保护国家、集体的利益，也要满足群众的合理要求。征地补偿标准要根据本地土地市场的价格区间来制定，不可统一定价，要根据地块的区域、类型、环境等因素细分，切实落实有关征地补偿政策。

（3）征地补偿资金及时到位

根据《中华人民共和国土地管理法》有关要求，征收土地应当给予公平、合理的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用。征收农用地以外的其他土地、地上附着物和青苗等的补偿标准，由省、市制定。对其中的农村村民住宅，应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿，并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿，保障农村村民居住的权利和合法的住房财产权益。

2、生产、生活及就业影响风险防范化解措施

（1）对征用的土地按程序申报由当地政府部门做好补划工作，做好等质等量补偿，保证耕地总量不变；施工过程中控制占地，尽量

避免压占周围农田，控制施工废水、固体废物排入周围农田；对占地区原有农田表层熟土单独堆存，用于新开垦农田覆土、低产农田的改造或场区绿化等。

（2）积极开展形式多样的职业技能培训

针对被征地农民高年龄、低学历、低技能的实际状况，职业技能培训一定要坚持因人而异、区别对待、有的放矢和切合市场用工需求的原则。在培训层次上，应该侧重第三产业的上岗培训，让被征地农民持证上岗。这些行业社会需求大、培训期短、对技能要求不高，能够较快的实现农民再就业。

3、创新社区发展理念，增强居民的归属感

从社区发展的角度来看，社区的对外联系限制在“镇-村”管理体制内。而城镇社区在“街道-社区”的新体制下，具有社区管理和资源提供方面的优势。城镇管理，应当把社区纳入其中，对社区的管理应当且必须参照城镇社区的管理办法。必须加强对于整合社区的管理，探索适合社区特点的社区管理模式。针对个社区及其居民的实际情况，创新社区发展理念，以建立兼具城乡特色的社区为目标，加快社区管理制度改革和社区文化建设，活跃社区氛围，促进社区融合，促进社区管理由农村范式向城镇范式转变，让社区居民尽早实现从“农民、村民”向“市民、社区人”的转变，使他们重新找到“家”的感觉，这将是居民顺利融入城镇，真正实现其市民化转变的关键所在。

4、强化社区服务功能，提升社区居民的认同感

社区服务是现代社区各项功能中最基础的也是最重要的社会功能。提升社区公益性服务的数量和质量，最大限度地满足社区居民的各种需求，不仅对于保持社区这一小型社会、微观社会的稳定有着重

要作用，而且对于有效化解邻里冲突、家庭矛盾，充分调动居民参与社区建设和社区管理的主动性和积极性具有重要意义。在社区，要建立起多元化、多功能、多层面的社区服务体系，以向居民提供优质的社区服务为目标，把解决居民的就业问题和最低生活保障问题作为社区中心工作，帮助居民解决实际困难，提高其抗风险能力，增强社区居民的凝聚力和认同感。

5、建立和完善社区参与机制

某种程度上讲，社区居民参与管理社区事务是公民参与的重要组成部分，是公民参与在社区的具体体现，是公民参与的重要条件。只有当居民在参与的过程中增强了主体意识，对社区有了感情，对城镇有了感情，才能对城镇生活产生认同感与归属感。

6、建立健全农民就业管理、监督机制

主要是建立多层次、多机构的农民社会监督管理体系，发挥基层社区等群众组织的监督、管理体系作用，对那些带有对进城农民歧视观念的用人单位、企业加强说服教育和管理，并建立监管机构，教育、惩戒对农民就业的歧视行为。对进城农民就业行为提供法律、政策及其他合理有效的帮助。组织倡导农民了解掌握与就业有关的劳动合同法等相关的法律知识和常识，有关部门应把农民在择业、就业阶段与企业用人单位发生的争议纳入劳动争议的受案范围，保护他们的合法权益免受侵害，让农民同城镇居民一样有一个平等的就业机会和条件。

5.5 配套服务影响风险防范化解措施

1、针对于景区配套服务影响风险防范化解措施

(1) 要求景区加大交通沿线的基础设施和服务设施建设，科学设计交通线路，确保景区良好的通达性和相关道路标识系统的设置、

完善和醒目。在有条件的景区内部，可以设计自驾游旅游者专门的、凸显景区不同特色的游道。

（2）加快景区周边补给设施的建设、完善相关配套设施，做好汽车宿营地、汽车旅馆以及停车场的建设，配备汽车检测、加油、简单维修等设施，为自驾车游客顺利完成行程排除障碍。

（3）加快景区数字化的建设步伐，编印出详尽的自驾车旅游地图和消费指南，既要有本景区的全面旅游信息，又要有邻近景区或相关的餐饮、住宿、交通、气象等全面旅游信息。着重标明旅游区、可行线路、行车里程、加油站和吃住娱购相关的配套服务设施地点，尤其是新增的旅游景点和新建的公路应保证位置准确、数字清晰。

2、社区建设配套服务影响风险防范化解措施

（1）社区公共配套：设置社区公共休闲和健身配套。如健身器械、户外活动中心、喷水池、凉亭、书吧等。社区配套成熟度是衡量社区的一个重要指标，它将直接影响到群众入住后的生活便利性、舒适性，也是决定一个社区档次及品位的重要因素。

（2）医疗服务配套：在小区内分设门诊，为住户及特殊群体提供及时服务。

（3）休闲娱乐配套：高档社区休闲娱乐配套主要指，是否有星级豪华住客专属会所。高档会所可为生活预留更多的休闲空间。健身房、乒乓球、桌球、羽毛球馆、棋牌室等成人康乐设施让你一展身手，放松身心，或是在阅览室小坐，在咖啡馆的一角细酌。会所内专设儿童游乐室，益智益身益心，为天真无邪的童趣提供绽放空间。

（4）文化活动中心：社区文化引导，社区主题会议，公共节日庆祝等，建设独有文化品位区。

（5）网络社区管理中心：社区综合资讯定期发布、网络预定会

所设施等，创建信息时代 e 线社区。

5.6 基层群众舆情风险防范化解措施

本规划的制定和实施过程中发生事故、发生纠纷、发生危机的可能性贯彻规划全过程。防范舆论风险，化解舆论危机，应做到以下几点：

1、拓展基层群众参与渠道

（1）建立健全事前参与机制。在规划决定作出之前，主动邀请利益群众参与到规划前期的各个环节中来，变“被动参与”为“主动参与”，才能使政府与公众之间产生实质性的交流关系。这既有利于决策的科学性，也能促进双方地位的平等，实现双方利益的最大化，减少风险事件的发生。

（2）规划程序公开透明，健全信息沟通机制。政府应主动公开调查登记结果、评估信息、规划方案等，做到公开透明，打消群众的疑惑和抵触情绪。通过电视、报纸、网站等平台，及时发布相关信息。此外，还应为群众查询规划信息提供便利。改变原先群众查询信息难，查询信息必须上门的情况，通过政务信息化，可以在家登录网页及可查询所需要的信息。

（3）要充分征询公众的意见，健全沟通对话机制。政府应拓展各个渠道倾听群众的心声，增强对政府的信任，利用对话机制控制和化解风险。在项目立项环节设置听证环节，听取群众对项目公益性的看法。规划方案征求意见时，要及时收集个人及部门意见，对其关心的问题要认真解答，不满意的地方要想办法解决。严格落实方案听证会制度，根据征求的意见科学优化方案。同时，设立规划决策宣传解释点，现场解决群众提出的疑问，做好宣传教育工作。

（4）积极引导公众参与机制，在充分尊重公众意愿的前提下实

施，有利于进一步维护利益相关者的权益，将政府责任、百姓意愿和社会评判有机结合，充分调动公众参与决策、自主决策的积极性，也体现了《重大行政决策程序暂行条例》中的决策民主的基本原则。

2、加强网络舆情监测和舆情风险评估

随着人们的文化素质、民主意识的普遍提高，人们表达诉求的意愿在不断提高，对群众的诉求绝不能轻视。特别是随着自媒体时代的到来，个人依托网络向社会传播信息，使网民以极低的门槛成为信息的创造者和传播者，舆论信息随时随地互动传播。因此，要结合实际，做好宣传解释工作，把不利舆情处置在萌芽状态；要建立舆情站、舆情监测点、舆情信息员等多层次构成的舆情监测网络，形成上下联动、左右互通的工作格局，准确把握网民关注热点，及时掌握舆情发展态势。

3、建立健全网络公关预警应急机制

进行网络舆论危机预测目的在于把握潜在的危机，及早采取对策，以便消解可能出现的不利因素。必须建立网络舆情监测系统，形成立体监控机制，实时追踪分类研判。采取系统监测与人工监测结合、动态监测和定时监测结合、部门监测和关联监测结合的方式，有效监测各种涉及规划实施的媒体舆情，并根据舆情性质、内容以及影响力进行分类研判，分级预警。通过该机制可以抓取到互联网中对本次规划不利的信息，建设单位从中可提取有效信息，积极预测可能存在的网络舆论危机和突发事件，制定相应的有效应对方案，即便舆论已经形成，也能在舆论高峰出现之前掌握化解危机的主动权。

4、信息公开

信息传播具有先入为主的特点，互联网尤其如此。应对突发事件舆情，谁首发谁占先机。舆情一旦发酵升级，就要迅速启动应急预案，

第一时间按照“快报事实，慎报原因，重报态度”的要求及时发声、主动引导。在舆论危机处置进程中，报什么不报什么，要依网民的关切而定，应积极回应社会关切的问题，让网民相信事件能公正解决，正在公正解决。

5、掌控信息源和主导权

舆论引导的公信力取决于信息的真实、准确、权威。因此必须牢牢掌控信息源，确保信息源占领法律、道德、情感的制高点。掌控信息源包括两层含义：一是确保信息源的真实、准确。新闻发布与舆论引导者，必须直接掌握第一手素材，包括具体细节、具体数字，特别是对涉及生命安全的具体数据要绝对准确，不要因微小的误报、漏报加重网民的质疑甚至误解，影响信息公信力，引发“次生危机”。二是确保信息源不被扭曲。在突发事件处置过程中，除非全程现场直播，才会避免小道消息和谣言传播；在网络背景下，“当事人本意”容易被别有用心的人利用甚至“绑架”，当事人的言行作为重要的信息源，容易被人加工、编造。

6、抢占舆论制高点

舆论引导一定要抢占法律制高点，同时也要抢占地道德制高点、情感制高点，面对复杂的舆论危机，面对群众各种质疑和情绪，有时候真实事实、法律条款与群众的情感、行为不一定完全一致，因此在处置群体性突发事件、化解突发事件引起的舆论危机的特殊时候，要处理好法律与群众情感、群众情绪、群众过激行为的关系，在舆情高发期要坚持以情感人。

7、增强舆论引导的有效性

属地处置、先网处置、就事论事不论战，不断增强舆论引导的有效性，回应的行政层级、发布载体、发布方式决定回应效果。回应的

行政层次不能过高，宜属地处置。舆情处置、新闻发布的级别不能很快就提到很高的层次，要放在发生地，实行属地负责，上级指导。先网处置，就是网络关注的热点，一般在网络上回应，尽量不用平面媒体，否则有可能将事态扩大、升级，使后续处置工作没有余地。一般来说舆情发生在哪里，就在哪里的网上回应，其它媒体转发。先网处置是对一般舆情而言的，如果遇到重大舆情需要权威声音以正视听时，要借助传统媒体甚至是中央媒体发出权威声音。就事论事不论战，就是要有针对性地回应社会关切又不针锋相对地论战，这样有利于网民接受。

8、成立舆情工作小组，建立舆情监测工作机制

做好舆情监测是防范舆情风险的前提条件，为了做到第一时间了解舆情动向，基层单位应当成立舆情工作小组，实现对相关舆情的监测。在当下网络和新媒体高速发达的舆情环境下，基层单位若是只通过人工的方式进行舆情监测，显然无法达到要求，因而可以借助网络舆情系统工具，对与基层单位相关的舆情进行全网全时段监测，一旦出现舆情信息，基层可以即刻知晓，为舆情处理争取时间。

当发现与之相关的舆情信息后，舆情工作人员要及时做好收集，并按月归类汇总向上级领导反馈，遇到敏感的信息或预计会造成较大影响的信息，要求第一时间向相关领导汇报，确保舆情风险第一时间得到控制或第一时间得到解决。

9、开展舆情风险应对培训，提高舆情风险应对能力

思想认识到位，舆情风险应对得当，是防范舆情风险的有力保证。基层单位应高度重视基层干部的培训学习工作，把防范舆情风险作为基层干部的必修课程，定期或不定期地组织基层干部开展防范舆情风险培训学习，以提高基层干部的思想认识和防范舆情风险的能力，防

止舆情事故的发生，确保基层单位的安全稳定。

10、制定舆情应急预案，建立舆情预警机制

一是加强领导，明确责任。对工作领导组，强调部门责任人的工作责任，强调舆情工作人员的监控职责，确保舆情监控工作落实到人。二是做好舆情风险排查，及时掌握舆情隐患。基层单位专责人员需定期、不定期开展舆情风险排查工作，对工作中可能引发负面舆情的敏感、热点案件或事件进行深入的排查，及时掌握舆情隐患，做到情况明确，底子清楚，及时做好宣传化解工作，提前做好舆情处置预案，把隐患消除在萌芽之中。三是制定应对处置措施，做好舆情风险应对工作。认真对待舆情所反映的问题，对舆情所述事情在调查核实的基础上及时做好正面回应和处置，并建立舆情上报制度，确保舆情处置工作在主管部门的领导下有序地开展。

11、加强规划项目宣传

（1）明确宣传重点。突出宣传本规划的合法性、合理性及可行性，提升全市经济社会发展的带动作用，加大对实施成效和区域内其他事项成效的宣传力度，不断提升群众支持工程建设积极性。

（2）要通过电视、广播、报纸等多种新闻媒体，宣传项目建设对拉动地方经济发展、带动周边土地升值等诸多能给群众带来长期福利改善、收入增加等这些正面影响。

（3）加强解疑释惑。引导群众了解、参与、监督决策的实施，增强群众维护自身权益的意识，赢得群众对本次规划工作的理解和支持。

（4）明确宣传的重点、对主要关心的问题进行答疑解惑，对于那些对本规划有理解偏差的人群应着重进行沟通，使其正确了解本规划的必要性、合理性及可行性，消除误解。

（5）决策单位要提高认识，增强对舆论风险的防范意识，提前掌控，坚持做好宣传工作，消除大众的跟风心理。对可能出现的负面报道及自媒体的不良言论，并按照“快速反应、确认事实、有效应对、妥善处理”的原则，及时预警加强掌控，积极应对，及时准确公布，消除顾虑，将损害控制在最小状态，使本规划相关内容平稳实施。

5.7 群体性突发事件应急处置预案

1、总则

为预防和妥善处置群体性突发性事件，维护正常工作秩序和社会和谐稳定，根据国家相关法律、信访工作条例和突发事件总体应急预案等相关规定，特制定本应急预案。

2、工作原则

处置群体性突发性事件总体要求：发现得早，化解得了，控制得住，处置得好，遵循以下原则。

（1）统一领导、分级负责。按谁主管、谁负责的原则，落实责任制，在引发事件的部门的直接指挥下负责问题的应急处置和妥善解决。

（2）预防为主、防患未然。坚持预防为主的工作方针，正确处理改革、发展、稳定的关系，在充分考虑群众利益、取得群众理解和支持的基础上，制定各项政策措施；加强和规范信访工作，从源头上防止涉及群众切身利益的群体性突发性事件发生；健全稳定预警工作机制，切实做到早发现、早报告、早控制、早解决，把群体性事件掌控在萌芽状态，及时消除诱发大规模群体性事件的各种因素。

（3）依法处置、防止激化。坚持依法行政、依法处置，注意工作方法和策略，充分运用法律、经济、行政手段和宣传、协商、调解等方法处置群体性突发性事件，加强对群众的说服教育，引导群众以

理性、合法的方式表达利益诉求，解决矛盾，防止矛盾激化的事态扩大。

（4）快速反应，相互配合。群体性突发事件发生后，要及时启动应急预案，落实应急处置工作责任制，市直各部门、单位要及时给予配合和支持，并确保信息收集、情况报告、指挥处置各环节的紧密衔接，在最短时间内控制事态；对发生暴力行为、严重损害社会治安秩序、危害公共安全的群体性事件，要及时、果断采取措施，坚决制止违法行为、尽快平息事态。

（5）加强教育，正确引导。预防和处置群体事件，要把法制宣传、教育疏导工作贯穿事件处置的全过程，教育群众遵守法律法规，依法维护自身合法权益，通过合法、正当渠道和方式反映问题。

（6）连续性和阶段性相结合。做到事前处置信息反应灵敏，事中处置依法、及时、稳妥，事后处置精确处理，追踪掌控。

3、适用范围

本应急预案适用于范围内群体性突发事件的应急处置。群体性突发事件主要包括以下严重危害人民群众财产安全、扰乱社会治安秩序的群体性行为，以及造成重大社会影响的群体性行为：

- （1）大规模集体上访。
- （2）人数较多的非法集会、游行、示威。
- （3）影响社会稳定的非法宗教活动。
- （4）罢工、聚众围堵、冲击党政机关、要害部门、重要场所。
- （5）聚众堵塞交通枢纽、交通干线、破坏公共交通秩序或非法占据公共场所。
- （6）重大文体、商贸活动中发生的群体性突发性事件。
- （7）其他严重破坏社会秩序、影响社会稳定、危害公共安全的

活动或行为。

4、组织机构与职责

成立处置群体性事件应急领导小组（以下简称应急领导小组），负责群体性事件处置工作的指挥、决策。

应急领导小组主要职责：

统一领导、指挥群体性突发事件的应急处置工作；决定事件处置决策、应对措施，启动或终止本预案；组织和协调相关部室参加应急处置；负责收集、整理、上报相关信息；对预防和处置群体性突发事件工作中失职、渎职或造成严重后果的责任人员依法依规追究责任。

5、现场处置

（1）凡出现涉及发生群体性突发事件苗头或尚处在酝酿过程中的，由直接涉事部门主管出面做好化解疏导工作，听取群众意见和要求，能够解决的要明确答复群众，不能解决的，要说明原因、讲明道理，并做好思想教育和法制宣传工作，化解矛盾，避免事态扩大。同时及时将情况报告应急领导小组，并准备好处置预案。

（2）一旦群体性事件发生后，涉事部门的主管立即向应急领导小组报告，应急领导小组接到报告后应立即率相关人员到达现场指挥、开展处置工作；必要时可取得当地政法机关的有力支持，并协助、配合政法机关对现场维护秩序，保护现场财产安全；协调和落实处置工作中的具体事宜，现场接访对话由领导小组及相关部门负责；对外接待及媒体新闻报到应领导小组。

（3）尽快控制事态的发展。负责现场处置的人员应诚恳听取群众代表的意见和要求，面对面地做群众工作，对群众提出的符合法律法规和政策规定的意见和要求，当场明确解决问题的态度；无法当场表明解决问题，限相关部门限期研究解决；对确因决策失误或工作不

力造成群众利益受损失的，据实向群众讲明情况，公开承认失误，并尽快予以纠正；对群众提出的不合理的要求，应讲清道理，耐心细致地做好政策宣传解释和说服教育工作，稳定群众情绪，及时疏导化解矛盾和冲突，控制事态发展；查明挑头或组织者，现场处置领导要亲自与其谈话，表明态度，进行思想工作和法制教育；对煽动群众闹事、散布谣言的，由政法机关依法予以训诫，并视现场事态发展情况可强行其带离，并及时收集证据，为事后处理做准备。

6、善后工作

群体性突发事件现场平息后，对已承诺解决的问题，必须尽快解决到位，不得搞虚假承诺或者久拖不决；对法律法规和政策有明确规定而没有落实到位的，应急办公室要加强监督检查，督促相关部门加以落实；对群众因不了解有关规定而存在误解的，要说明真相，做好深入细致的思想工作和法制教育工作；对相关规定不够完善的，应及时修订完善。坚决避免违背承诺、失信于民、重新引发群体性事件。

7、防范预警

（1）定期开展不稳定因素的排查、调处、化解，及时发现和掌握可能引发群体性事件的苗头、倾向性问题；要严格落实责任制，切实将不稳定因素解决在基层、解决在萌芽状态；要高度重视群众反映强烈的热点、难点问题，认真听取群体的意见，并依法按政策研究解决群众反映的问题。

（2）对存在的不稳定因素，要具体落实到部门、责任人，提出及时化解、消除隐患的工作要求，切实做到责任不落实不放过、工作不到位不放过、隐患不排除不放过，限期解决问题。

（3）对不稳定因素的产生进行分析，研究处置对策，制定有针对性的处置预案，做到预防在先，防止和避免群体性突发事件。

将各项主要措施进行汇总，形成风险防范和化解措施汇总表，详见表 5-1。

表5-1 风险防范和化解措施汇总表

序号	风险因素	主要防范、化解措施	责任单位
1	规划的合理性（w1）	1、集约智能、紧凑发展； 2、生态低碳、绿色发展； 3、功能复合、协调发展； 4、保护传承、特色发展； 5、远近结合、弹性发展。	冠县自然资源和规划局、冠县发展和改革局、冠县民政局、冠县住建局、冠县交警大队、冠县公安局、冠县医保局、冠县工业和信息化局、冠县司法局、冠县商务和投资促进局、冠县行政审批服务局、县发展改革局、县水利局、县综合执法局、县卫健局、县应急管理局、县财政局、聊城市生态环境冠县分局、县市场监管局等
2	财政能力（w2）	1、强化财政预算保障； 2、引导社会资本融入； 3、推动国企资本投入； 4、完善项目工作机制。	冠县自然资源和规划局、冠县司法局、冠县民政局、县财政局、冠县住建局、冠县商务和投资促进局等
3	生态环境影响（w3）	1、水污染防治措施； 2、大气污染防治措施； 3、噪声污染防治措施； 4、生态环境保护对策； 5、加强环境保护监测。	冠县自然资源和规划局、冠县司法局、冠县民政局、县财政局、冠县住建局、冠县商务和投资促进局及基层政府和基层组织等

序号	风险因素	主要防范、化解措施	责任单位
4	生产、生活影响（w4）	1、征地拆迁及补偿风险防范化解措施； 2、生产、生活及就业影响风险防范化解措施； 3、创新社区发展理念，增强居民的归属感； 4、强化社区服务功能，提升社区居民的认同感； 5、建立和完善社区参与机制； 6、建立健全农民就业管理、监督机制。	冠县自然资源和规划局、冠县司法局、冠县民政局、县财政局、冠县住建局、冠县商务和投资促进局及基层政府和基层组织等
5	配套服务影响（w5）	1、景区配套服务影响风险防范化解措施； 2、社区建设配套服务影响风险防范化解措施。	冠县自然资源和规划局、冠县司法局、冠县民政局、县财政局、冠县住建局、冠县商务和投资促进局及基层政府和基层组织等

序号	风险因素	主要防范、化解措施	责任单位
6	基层群众舆情（w6）	1、拓展基层群众参与渠道； 2、加强网络舆情监测和舆情风险评估； 3、建立健全网络公关预警应急机制； 4、信息公开； 5、掌控信息源和主导权； 6、抢占舆论制高点； 7、增强舆论引导的有效性； 8、成立舆情工作小组，建立舆情监测工作机制； 9、开展舆情风险应对培训，提高舆情风险应对能力； 10、制定舆情应急预案，建立舆情预警机制； 11、加强规划项目宣传。	冠县自然资源和规划局、冠县司法局、冠县民政局、县财政局、冠县住建局、冠县商务和投资促进局、市民热线、官方媒体、基层政府及基层组织等

第六章 落实措施后风险等级

风险等级确定是在充分考虑风险化解和防范措施后,对决策风险等级的判断。本次规划的风险防范和化解措施在充分考虑决策特点、场址环境以及本次规划风险特征因素及已发生过的风险事件特征的基础上提出,具有较强的针对性、可行性和有效性。

预期判断,规划实施风险措施后,各风险因素的发生概率、影响程度均有所降低,风险程度相应降低。在采取相关防范和化解措施后,各因素风险变化对比情况见表 6-1。对于每个风险因素,用权重乘以风险程度得出该因素的风险指数,并进行叠加汇总,得到本决策采取措施后预期的单因素风险指数和综合风险指数,见表 6-2。

根据表中分析结果并结合评判标准,可以认为本决策得到了大部分群众的理解和支持。

表 6-1 措施前后各主要因素风险变化情况

序号	风险因素	风险概率 (P)		影响程度 (Q)		风险程度 (R)	
		措施前	措施后	措施前	措施后	措施前	措施后
1	规划的合理性 (w1)	较低 (0.4)	很低 (0.2)	较小 (0.4)	可忽略 (0.2)	较小风险 (0.16)	微小风险 (0.04)
2	财政能力 (w2)	较高 (0.8)	中等 (0.6)	较大 (0.8)	中等 (0.6)	较大风险 (0.64)	一般风险 (0.36)
3	生态环境影响 (w3)	中等 (0.6)	较低 (0.4)	中等 (0.6)	较小 (0.4)	一般风险 (0.36)	较小风险 (0.16)
4	生产、生活影响 (w4)	较高 (0.8)	中等 (0.6)	中等 (0.6)	较小 (0.4)	较大风险 (0.48)	一般风险 (0.24)
5	配套服务影响 (w5)	较低 (0.4)	很低 (0.2)	中等 (0.6)	较小 (0.4)	一般风险 (0.24)	较小风险 (0.08)
6	基层群众舆情 (w6)	中等 (0.6)	较低 (0.4)	中等 (0.6)	较小 (0.4)	一般风险 (0.36)	较小风险 (0.16)

表 6-2 本决策风险指数定量计算表（采取措施后）

风险因素 (w)	权重	风险程度 (R)					风险指数 (T)
W	I	微小	较小	一般	较大	重大	T=I×R
		R1	R2	R3	R4	R5	
规划的合理性 (w1)	0.07	0.04					0.0028
财政能力 (w2)	0.25			0.36			0.0900
生态环境影响 (w3)	0.18		0.16				0.0288
生产、生活影响 (w4)	0.22			0.24			0.0528
配套服务影响 (w5)	0.11		0.08				0.0088
基层群众舆情 (w6)	0.17		0.16				0.0272
Σ	1.00						0.2104

参考表 4-6 决策社会稳定风险等级评判参考标准，在采取针对性措施后综合风险指数为 0.2104，存在 2 个一般风险、3 个较小风险和 1 个微小风险，综合风险指数小于 0.36，判断本决策落实措施后风险等级为低风险等级。

第七章 风险分析结论

本规划符合国家、省有关产业政策和法律法规等，充分协接了国家、省“十四五”规划纲要。评估报告在规划的合理性，财政能力，生态环境影响，生产、生活影响，配套服务影响及基层群众舆情等方面进行了风险识别及评估，得出如下评估结论：

7.1 决策主要风险因素

通过调查研究，共识别出本决策 6 个单风险因素：

表 7-1 决策主要风险因素

序号	风险类型	发生阶段	风险因素(w)	备注
1	公共政策与规划	决策阶段	规划的合理性(w1)	本规划是国民经济计划重要组成部分，属长期计划，虽已经通过多次论证和修改，但公众对本规划缺乏系统性了解，在规划落实过程中社会公众的意愿可能与本规划不符。
2	政策执行因素	执行阶段	财政能力(w2)	本规划范围较大，所需的财政支持较大，资金能否保障规划的顺利实施尚未可知，因此，本项是本规划主要风险因素。
3	自然生态环境	实施阶段	生态环境影响(w3)	规划的实施可能对原有生态环境，如植被、河流以及对大气、水体及土壤等产生一定的影响。
4	经济社会影响	实施阶段	生产、生活影响(w4)	规划实施可能涉及周边居民的征地拆迁问题，对周边群众生产、生活造成影响。
			配套服务影响(w5)	方案的实施可能出现项目周边配套设设施不到位的情况。
6	社会舆论导向	全过程	基层群众舆情(w6)	规划范围内周边群众解释对本规划的相关情况缺乏了解，群众沟通渠道尚不完善，可能存在沟通不到位的情况，易产生不利舆情。

7.2 主要的风险防范化解措施

针对识别的风险因素，评估报告从规划的合理性，财政能力，生态环境影响，生产、生活影响，配套服务影响及基层群众舆情等方面

提出了风险防范和化解措施，明确了责任主体，详见风险防范化解措施汇总表。

7.3 风险等级

经评估报告分析评判，采取防范化解措施前，综合风险指数为0.4292，决策存在2个较大风险、3个一般风险和1个较小风险，初始风险等级为低风险等级；采取风险防范化解措施后综合风险指数为0.2104，决策存在2个一般风险、3个较小风险和1个微小风险，措施后风险等级为低风险等级。

7.4 落实风险防范、化解措施的有关建议

1、为更好地防范、化解本规划的社会稳定风险，建议决策单位逐步建立和完善社会稳定风险防范例会制度，维稳部门负责监督防范和化解措施实施和总体协调工作。

2、县政府统筹，县直各部门共同配合，做好各项风险防范和化解措施实施的管理和监督工作，对本规划制定和实施过程中制定的相关措施的实施进度、质量和资金进行监控管理，保证规划的实施质量。

3、加强规划的正面宣传，通过多种新闻媒体，宣传本规划对改善居民生活质量、提高当地经济水平的正面影响，为本规划创造良好的社会舆论氛围。

4、在规划实施过程中，相关各方应密切注意，发现问题立即研究，寻找解决问题的办法，来化解可能的社会矛盾和冲突。

5、县政府应逐步建立风险预警制度，并编制应急预案，各单位之间应加强协调和联系，对规划过程中发生的不稳定因素进行定期排查。加强现场的治安保障，突发事件一旦发生或出现苗头后，各方力量和人员都能立即投入到位，各尽其职，有条不紊开展工作；相关单位的主要领导要亲临现场，对能解决的问题要现场给予承诺和答复，

确保事态不扩大，把不稳定因素的影响控制在最小范围内。

6、加强规划实施和项目建设有关问题的解释力度，畅通民意表达渠道，及时监控基层舆情，做好突发事件应急方案，抓好风险防范措施的落实。

7、坚持和发展新时代“枫桥经验”，推进市域社会治理现代化试点城市建设，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，提升“12345”热线功能和服务水平。

8、落实重大决策社会稳定风险评估机制，有效防范和妥善处置群体性事件，加强重大舆情和突发事件舆论引导。持续开展信访突出问题专项治理，完善信访积案常态化化解机制。推动社会治理和服务重心向基层下移，推进网格化服务管理规范化、精细化。

9、坚持人民调解、行政调解、司法调解联动，推动社会矛盾纠纷多元化解。健全社会心理服务体系和危机干预机制。完善现代化社会治安防控体系，创建社会治安防控体系示范城市，加强政法基层基础建设，依法打击各类违法犯罪活动，推进扫黑除恶常态化，保持社会和谐稳定。