

冠县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风险评估报告

济南济咨工程咨询有限公司
二〇二一年三月

冠县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风险评估报告

济南济咨工程咨询有限公司

二〇二一年三月



冠县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风险评估报告

报告编写人员：

王文海 白毛毛

赵翰超 王俊康

王柏盛 张林鑫

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》开展社会稳定风险调查和评估工作。受冠县发展和改革局委托，我单位承担了《冠县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风险评估报告》（以下简称“评估报告”）编制工作，在冠县各级相关部门配合下，我单位对本规划纲要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和群众意见，查找并列出现风险点、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 地方相关法规及规划	2
1.1.3 技术规范	2
1.1.4 直接依据	3
1.2 规划概况	3
1.2.1 决策机关	3
1.2.2 决策承办单位	5
1.2.3 规划背景	5
1.2.4 《纲要》的基本框架	5
1.2.5 指导思想和主要目标	6
1.2.6 规划程序的进展情况	9
第二章 风险调查	11
2.1 调查内容	11
2.2 意见征询范围及对象	12
2.3 本规划纲要的合法性、合理性、可行性及风险可控性评估	12
2.3.1 本规划纲要的合法性评估	12
2.3.2 本规划纲要的合理性评估	13
2.3.3 本规划纲要的可行性评估	14
2.3.4 本规划纲要的风险可控性评估	14

2.4 利益相关者的意见.....	15
2.5 媒体舆情调查.....	19
2.6 曾因决策事项引发的社会稳定风险.....	19
第三章 风险识别.....	21
3.1 社会稳定风险概念界定.....	21
3.2 风险因素对照.....	22
3.3 风险因素分析.....	27
3.3.1 规划的合理性.....	27
3.3.2 规划程序的合规性.....	27
3.3.3 财政能力.....	28
3.3.4 公众参与.....	29
3.3.5 生态环境影响.....	29
3.3.6 生活、生产影响.....	30
3.3.7 基层群众舆情.....	30
3.4 主要风险因素识别.....	31
第四章 风险估计.....	33
4.1 单因素风险评判标准.....	33
4.2 主要风险因素发生的原因、影响程度分析.....	35
4.3 综合风险等级判定.....	38
第五章 风险防范和化解措施.....	41
5.1 规划合理性风险防范化解措施.....	41
5.2 规划程序的合规性风险防范化解措施.....	44

5.3 财政能力风险防范化解措施.....	47
5.4 公众参与风险防范化解措施.....	54
5.5 生态环境影响风险防范化解措施.....	56
5.6 生产、生活影响风险防范化解措施.....	61
5.7 基层群众舆情风险防范化解措施.....	65
5.8 群体性突发事件应急处置预案.....	70
第六章 落实措施后风险等级.....	78
第七章 风险分析结论.....	80
7.1 决策主要风险因素.....	80
7.2 主要的风险防范化解措施.....	81
7.3 风险等级.....	81
7.4 落实风险防范、化解措施的有关建议.....	81

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》（2018 年修订）
- 2、《中华人民共和国土地管理法》（2019 修正）
- 3、《中华人民共和国城乡规划法》（2019 修正）
- 4、《中华人民共和国节约能源法》（2008 年）
- 5、《中华人民共和国环境保护法》（2014 修订）
- 6、《中华人民共和国环境影响评价法》（2018 修正）
- 7、《中华人民共和国突发事件应对法》（2007 年）
- 8、《中华人民共和国物权法》（2007 年）
- 9、《中华人民共和国城市房地产管理法》（2019 修正）
- 10、《中华人民共和国铁路法》（2015 年修正）
- 11、《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》
- 12、《中共中央关于制定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的建议》
- 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 地方相关法规及规划

- 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、关于印发《山东省生态保护与建设规划（2014-2020 年）》的通知（鲁发改农经〔2016〕444 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、《中共山东省委关于制定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的建议》
- 9、《中共聊城市委关于制定聊城市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的建议》
- 10、《冠县县城总体规划（2017-2035 年）》
- 11、《冠县国土空间总体规划（2020-2035 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 决策机关

冠县人民政府

冠县位于山东省最西部，面积 1161 平方公里，辖 18 个乡镇（街道）、1 个省级经济开发区，总人口 87 万。

冠县历史悠久、人杰地灵。春秋时期系晋国冠氏邑，元升冠州，明定冠县，拥有千年历史。孔子高徒冉子曾长期在此游学，亚圣孟子在此留下“贫贱不能移、富贵不能淫、威武不能屈”的至理名言，宋辽澶渊古城萧城至今余存，是著名平民教育家武训先生的故乡。抗日战争时期，冠县成为冀鲁豫根据地的重要组成部分，邓小平、宋任穷、杨勇等老一辈无产阶级革命家都曾在这里工作和战斗过，被誉为“鲁西北的小延安”。

冠县区位优势、交通便利。是齐鲁西进、晋冀东出的必经之地，是重要物流集聚区之一。邯济铁路、青兰高速、309 国道贯穿东西，106 国道纵穿南北，紧邻京广铁路、京九铁路、大广高速、德商高速等交通干线。邯济铁路客运站明年上半年开通；途径冠县南部的聊邯长高铁正在规划，初步确定在冠县设站；位于冠县南部的聊城机场已完成选址。

冠县产业配套、集群集聚。全县精品钢板年加工能力 1100 万吨，拥有纱锭 150 万枚、服装生产能力 1200 万件，年产工程机械车辆 4 万台、轴承 10 亿套，交通安全设施产品占全国市场份额 60%以上，

以稀土永磁材料、晶体材料、新型建材为代表的新兴产业初具规模。着力搭建产业发展大平台，深入推进经济开发区体制机制改革，被省委省政府授予“勇于创新奖”，盘活闲置标准厂房 24 万平方米，建设新兴产业园，签约入园项目 31 个，总投资 50 亿元；启动占地 8.29 平方公里的南部新城建设，着力打造高质量发展、高品质生活的现代新城；实施占地 3100 亩的内陆港项目，总投资 65 亿元，已列入省重大基础设施项目，全力打造区域重要的物流集散地。

冠县生态优美、资源丰富。拥有生态湿地、百里林海、万亩梨园、宜人温泉，是全国平原绿化先进县和著名的“鸭梨之乡”、“毛白杨之乡”，森林覆盖率达到 35% 以上。全县林果面积达到 35 万亩，蔬菜面积 34 万亩，灵芝产量占全国的 50% 以上，年产优质果品 4 亿斤、瓜菌菜产品 20 亿斤，是省级农产品质量安全县和省级出口农产品质量安全示范区。

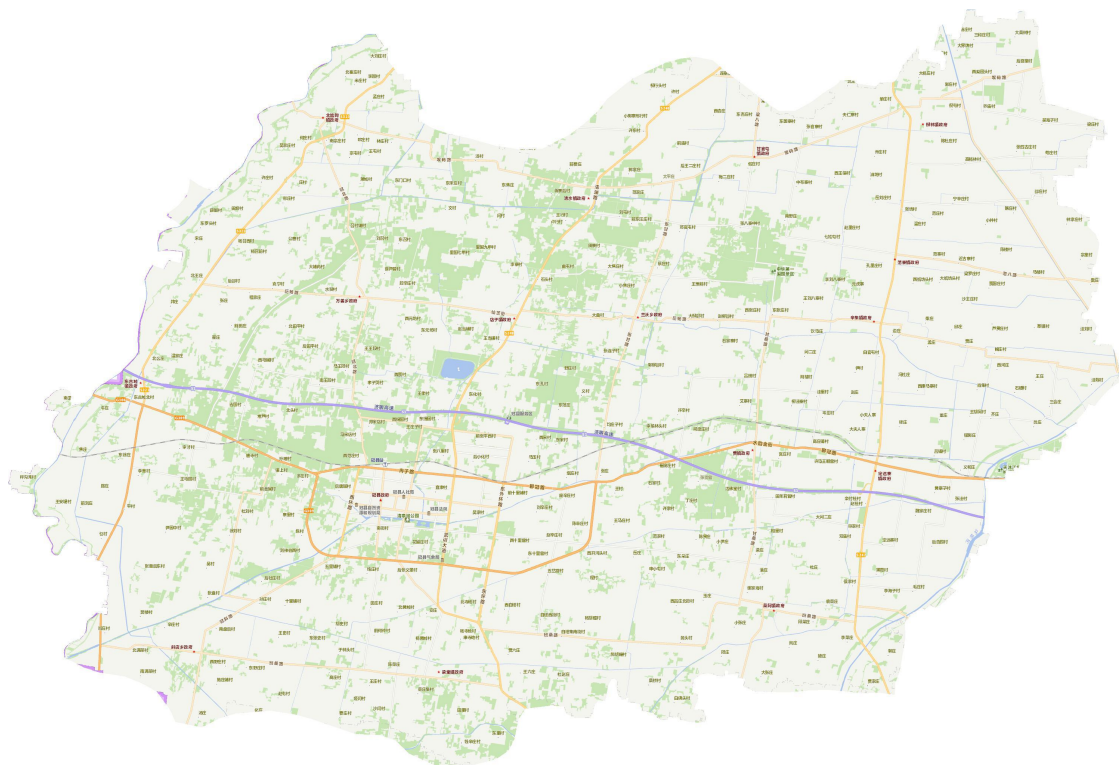


图 1-1 冠县行政区划图

1.2.2 决策承办单位

冠县发展和改革局

1.2.3 规划背景

“十四五”（2021-2025 年）时期是我县融入多重国家战略、新旧动能转换取得实质成效、乡村振兴稳步推进、实现跨越式发展的关键五年，制定一个切实可行的五年规划，对推动全县经济社会持续健康发展、增强发展活力和竞争力意义重大。县政府高度重视《冠县国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》（以下简称“《纲要》”）编制工作，根据上级和县委的总体要求，2019 年下半年开始进行前期研究，2020 年下半年正式启动编制。《纲要》的起草，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实中共山东省委十一届十二次全会、中共聊城市委十三届十一次全会和中共冠县县委十四届十一次全会精神，与国家和省、市“十四五”规划和二〇三五年远景目标建议有机衔接，体现“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，突出以推动高质量发展为主题，坚持目标导向和问题导向相统一，充分考虑冠县经济社会发展基础、趋势和要求，统筹安排“十四五”期间的发展方向、思路、重点任务和举措。《纲要》从前期研究、框架形成，到草案起草、调整修改，注重听取社会各界的意见建议，努力扩大公众参与面，充分体现了开门编规划的要求，是群策群力、集思广益的成果。

1.2.4 《纲要》的基本框架

《纲要》共分三个部分：第一部分，即第一篇，包括第一章至第五章，阐述了“十四五”时期冠县发展的基础条件、形势环境、指导

思想和基本原则、发展目标、发展定位。第二部分，即第二篇至第十三篇，包括第六章至第五十一章，围绕新发展理念，对“十四五”时期经济社会发展任务进行了规划部署。第三部分，即第十四篇，包括第五十二章至第五十五章，阐述了确保规划顺利实施的保障机制。同时，在重点章节中设置了7个专栏，列举了“十四五”时期规划实施的系列重大平台和重大项目，明确了发展支撑，增强了规划的可操作性。

1.2.5 指导思想和主要目标

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，是冠县必须紧紧抓住并且可以大有作为、实现高质量发展的关键五年。未来五年，我们将准确把握新形势、新要求，立足冠县发展环境、现实基础和比较优势，坚持党的全面领导，坚持以人民为中心，坚持新发展理念，坚持主动融入新发展格局，坚持深化改革开放，坚持系统观念，全力推动经济社会高质量发展。

1、指导思想

“十四五”时期冠县经济社会发展的指导思想：高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的总体布局，协调推进全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，坚定不移贯彻创新、协调、

绿色、开放、共享的新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以振兴实体经济和扩大内需为基本立足点，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，推进冠县治理体系和治理能力现代化，实现经济行稳致远、社会安定和谐，奋力开创现代化建设新局面。

2、主要目标

“十四五”时期经济社会发展主要目标：到 2025 年，全县综合实力迈上新台阶，基本建成支撑高质量发展的市场体系、产业体系、城乡区域协调发展体系、绿色发展体系、全面开放体系、民生保障体系，实现现代化建设新征程良好开局。

——经济实力稳步提升。坚持高质量发展导向，全县经济保持平稳较快增长，主要经济指标年均增速高于全市平均水平。城乡融合、区域协调发展水平显著提高。现代化经济体系和强大市场机制更趋成熟。全县生产总值年均增长 6%以上，财政收入年均增长 6%左右，固定资产投资年均增长 7.5%。

——发展质效持续改善。全县新旧动能实现平稳接续、协同发力，“四新”经济、九大产业集群蓬勃发展，研发经费支出占生产总值比重明显提高，基本形成新动能主导经济发展的新格局，经济发展的质量和效益明显提升，现代产业体系建设和高质量发展取得重大突破。

“四新”经济增加值占生产总值比重年均增加 2 个百分点左右，研发经费投入年均增长 10%左右，到 2025 年研发支出占生产总值比重达到 2.5%。

——生态环境不断优化。主体功能区战略和制度深入实施，国土空间规划体系初步建立。能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，

主要污染物排放总量大幅减少。城乡环境优美宜居，人与自然和谐共生。全面完成上级下达的约束性指标任务，到 2025 年全县森林覆盖率达到 23%。

——改革开放深入推进。产权制度、要素市场、创新发展等重点改革率先突破，流程再造、“放管服”改革持续取得新成效，保护发展、服务发展、支持发展的法治体系更加完善，诚信建设成效突出。主动融入“一带一路”、黄河流域生态保护和高质量发展等战略，推动对内对外开放相互促进，构建开放型经济新体制。货物和服务贸易总额年均增长 5%。

——治理效能显著增强。法治政府建设取得新的更大进步，治理法治化、制度化、规范化、程序化、信息化水平稳步提升，城市治理体系和治理能力现代化迈上新台阶。人民民主不断扩大，广泛多层制度化的协商民主深入发展，社会更加公平正义。

——人民生活更加美好。社会主义核心价值观更加深入人心，公民文化素质和社会文明程度明显提升。就业、教育、文化、社保、卫生健康、住房保障等公共服务体系更加健全，基本公共服务均等化水平持续提升。人民生活水平和质量普遍提高，城乡居民收入差距进一步缩小，低收入群体收入持续较快增长。城镇登记失业率控制在 4.5% 以内，拥有职业（助理）医师数（人）年均增长 4.5%，到 2025 年人均预期寿命达到 78 岁左右。

3、二〇三五年远景目标

二〇三五年远景目标：中央部署，到二〇三五年我国基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。省委要求，到二〇三五年我省基本建成新时代现代化强省。市委提出，到二〇三五年基本建成新时代现代化强市。落

实新任务新要求，冠县必须攻坚克难、主动作为，在社会主义现代化建设中争先创优，全面开创新时代现代化强县新局面。展望二〇三五年，冠县经济实力、科技实力、综合竞争力将大幅跃升，经济总量和人均地区生产总值实现大的跨越；基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，建成现代产业体系；基本实现治理体系和治理能力现代化，基本建成法治冠县、法治政府、法治社会，建成更高水平的平安冠县；文化软实力显著增强，国民素质和社会文明程度达到新高度；绿色生产生活方式广泛形成，与全市同步实现碳排放达峰，生态环境根本好转，美丽冠县目标基本实现；形成对外开放新格局，参与“双循环”合作和竞争新优势明显增强；城乡居民人均收入迈上新的台阶，城乡发展差距和居民生活水平差距显著缩小，基本公共服务实现均等化；人民生活更加美好，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展，充分展示现代化建设丰硕成果。

1.2.6 规划程序的进展情况

自启动规划编制以来，县发展和改革局始终坚持开门编规划原则，不断提升公众参与力度。2020年4月14日，正式启动开展“十四五”规划编制调研工作，自4月15日至4月22日，县发展和改革局陆续召开座谈会，主要包括产业领域座谈会、社会民生领域部门座谈会、城建领域座谈会、乡镇（街道）座谈会等，并根据前期座谈会情况走访了相关部门进一步了解情况，9月27日，县发展和改革局在冠县人民政府网站发布了关于征集冠县“十四五”规划编制意见建议的公告，向广大市民朋友，社会各界人士征求意见。

2021年1月11日，县发展和改革局组织县经济开发区、县直有关部门等召开“十四五”规划建议征求意见建议座谈会，进一步征求有关部门意见建议。

县发展和改革局根据县委县政府相关部门及社会各界代表的意见和建议不断对“十四五”规划进行了修改和完善，并按照程序要求对本规划进行了多次的论证和完善，符合相关规划的要求。

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纲要的合法性、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纲要实施的意见和诉求、当地政府及其有关部门本规划纲要的态度等方面开展调查。

2.1 调查内容

根据冠县国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要的实际情况，围绕该本规划纲要的合法性、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纲要的意见和建议，深入开展风险调查。调查内容有：

- 1、对“十四五”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、各类媒体对本规划纲要的舆论导向分析。
- 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 意见征询范围及对象

本规划纲要社会稳定风险调查范围主要包括：规划制定和实施过程中可能引发的影响社会稳定的各种风险因素，主要包括规划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、建议以及规划过程中可能产生的各类负面影响等。

在社会稳定调查期间，通过与县发展和改革局沟通，县发展和改革局自 2020 年 4 月起开始向相关政府部门、企事业单位、社会公众等相关利益群体广泛征求关于“十四五”规划的意见、建议。规划编制过程中始终坚持开门编规划原则，不断提升公众参与力度。公众参与情况如下：

1、面向社会征求意见。2020 年 9 月 27 日，县发展和改革局在冠县人民政府网站发布了关于征集冠县“十四五”规划编制意见建议的公告，主要围绕产业提升、科技创新、城市建设、乡村振兴、基础设施建设、社会事业、改革、对外开放、生态环境、公共服务等领域向广大市民朋友，社会各界人士征求意见。经充分梳理研究，对较有参考意义的意见和建议在规划编制中予以吸收。

2、召开各界座谈会。2020 年 4 月 15 日至 4 月 22 日，县发展和改革局陆续召开座谈会，主要包括产业领域座谈会、社会民生领域部门座谈会、城建领域座谈会、乡镇（街道）座谈会等，并根据前期座谈会情况走访了相关部门进一步了解情况。2021 年 1 月 11 日，县发展和改革局组织县经济开发区、县直有关部门等召开“十四五”规划建议征求意见建议座谈会，进一步征求有关部门意见建议，经不断沟通对接，对“十四五”规划进行了修改和完善。

2.3 本规划纲要的合法性、合理性、可行性及风险可控性评估

2.3.1 本规划纲要的合法性评估

本规划纲要充分衔接了《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》、《中共聊城市委关于制定聊城市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的建议》等相关规划要求。

本规划符合中央政府、地方政府、产业园等通过主体功能规划、土地利用规划、城市总体规划、五年发展规划、详细性控制规划、修建性详细规划、能源与交通等专项规划的编制和修订，有助于构建完善地方的城市发展规划体系，指导地方经济和城市重大决策。

因此，本规划纲要的制定和实施是合法的。

2.3.2 本规划纲要的合理性评估

2021年1月12日，冠县人民政府组织召开了2021年第1次县政府常务会议，会议听取了关于《冠县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》起草情况的汇报，为规划编制指明方向，全会提出了要深入贯彻中央和省市相关会议精神，坚持实事求是，准确把握目标定位，广泛征求意见建议，进一步提升完善，高质量编制好规划纲要，确保经得起实践和历史检验。

“十四五”规划纲要的起草全面贯彻了党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实中共山东省委十一届十二次全会、中共聊城市委十三届十一次全会和中共冠县县委十四届十一次全会精神，与国家、省、市“十四五”规划和二〇三五年远景目标建议有机衔接，体现“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，突出以推动高质量发展为主题，坚持目标导向和问题导向相统一，充分考虑了冠县经济社

会发展基础、趋势和要求，统筹安排“十四五”期间的发展方向、思路、重点任务和举措。

规划编制过程中注重听取社会各界的意见建议，努力扩大公众参与面，充分体现了开门编规划的要求，本规划是群策群力、集思广益的成果。

综合分析，本规划纲要的制定是合理的。

2.3.3 本规划纲要的可行性评估

“十四五”（2021—2025 年）是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年目标奋勇迈进的开局五年；是冠县深入实施“攻坚克难十大工程”，努力实现在全市跨越赶超的重要五年。科学编制国民经济和社会发展第十四个五年规划，对于实现冠县经济社会高质量发展，具有重大而深远的意义。

未来五年，冠县人民将准确把握新形势、新要求，立足冠县发展环境、现实基础和比较优势，坚持党的全面领导，坚持以人民为中心，坚持新发展理念，坚持主动融入新发展格局，坚持深化改革开放，坚持系统观念，全力推动经济社会高质量发展。到 2025 年，全县综合实力迈上新台阶，基本建成支撑高质量发展的市场体系、产业体系、城乡区域协调发展体系、绿色发展体系、全面开放体系、民生保障体系，实现现代化建设新征程良好开局。

综上所述，本规划纲要的实施是可行的。

2.3.4 本规划纲要的风险可控性评估

1、风险因素识别

本报告对《冠县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》的社会稳定风险因素做了全面的识别，对主要的社会稳定风险因素做了充分评估分析，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

2020年4月起县发展和改革局向相关政府部门、企事业单位、社会公众等相关利益群体广泛征求关于“十四五”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，县发展和改革局不断对本规划纲要修改完善，社会稳定风险总体可控。

3、风险防范化解措施的落实

报告对本规划纲要主要的社会稳定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；在县发展和改革局与各职能部门的共同协调下，可以对本规划纲要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落实到位的情况下，本规划纲要在实施过程中可能引发的社会稳定风险是可控的。

2.4 利益相关者的意见

为充分贯彻落实习近平总书记对“十四五”规划编制工作重要指示，根据国务院《重大行政决策程序暂行条例》要求，县发展和改革局在“十四五”规划编制过程中充分听取县政府相关部门、社会各界代表以及广大市民朋友的意见和建议，不断对本规划纲要修改和完善。意见征询情况如下：

1、社会公众征求意见情况

2020年9月27日，县发展和改革局在冠县人民政府网站发布了关于征集冠县“十四五”规划编制意见建议的公告，主要围绕产业提升、科技创新、城市建设、乡村振兴、基础设施建设、社会事业、改

革、对外开放、生态环境、公共服务等领域向广大市民朋友，社会各界人士征求意见。经充分梳理研究，对较有参考意义的意见和建议在规划编制中予以吸收。



冠县

人民政府

www.guanxian.gov.cn

首页

要闻动态

政务公开

办事服务

政民互动

走进冠县

搜索

首页 > 县政府部门信息公开 > 冠县发展和改革委员会

冠县发展和改革委员会关于征集冠县“十四五”规划编制意见建议的公告

时间：2020-09-27 16:13:31

索引号	000014348/2020-00179	分类	通知公告
发布机构	冠县发展和改革委员会	发文日期	2020年09月27日
名称	冠县发展和改革委员会关于征集冠县“十四五”规划...	文号	无

关于征集冠县“十四五”规划编制意见

建议的公告

尊敬的广大市民朋友，社会各界人士：

“十四五”（2021—2025年）是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年目标奋勇迈进的开局五年；是我县深入实施“攻坚克难十大工程”，努力实现在全市跨越赶超的重要五年。科学编制国民经济和社会发展第十四个五年规划，对于实现冠县经济社会高质量发展，具有重大而深远的意义。规划是人民的规划，是为人民编制的规划，是需要人民广泛参与的规划。目前，我县“十四五”规划编制工作已经全面启动，为了实现问需于民、问计于民、汇聚全县人民的智慧和力量，现开展“十四五”规划编制意见建议征集活动。诚挚邀请广大冠县市民朋友、关心关注冠县发展的各界人士积极参与，请您畅所欲言、建言献策，共同擘画冠县“十四五”高质量发展新蓝图。

一、征集时间：即日起至2020年12月31日。

二、征集内容：主要围绕产业提升、科技创新、城市建设、乡村振兴、基础设施建设、社会事业、改革、对外开放、生态环境、公共服务等领域，广泛征集社会各界的意见建议。

三、参与方式：

1、电子邮件：冠县发展和改革委员会 sdgxghk@163.com；

2、电话反馈：冠县发展和改革委员会 0635-5232962；

3、邮寄信件：冠县红旗北路109号冠县人民政府532房间。

冠县发展和改革委员会
2020年9月27日



扫一扫在手机打开当前页面

分享

打印

收藏

关闭



主办：冠县人民政府

鲁ICP备07000568

网站标识码：3715250012

鲁公网安备371525000166号

郑重声明

隐私保护

关于我们

网站地图

图 2-1 关于征集冠县“十四五”规划编制意见建议的公告

2、召开各界座谈会情况

2020年4月15日至4月22日，县发展和改革局陆续召开座谈会，主要包括产业领域座谈会、社会民生领域部门座谈会、城建领域座谈会、乡镇（街道）座谈会等。2021年1月11日，县发展和改革局组织县经济开发区、县直有关部门等召开“十四五”规划建议征求意见座谈会。会议主要围绕各部门各领域“十三五”规划实施取得的主要成效、发展过程中存在的主要问题或者亟需解决的问题；围绕“十四五”规划研究重点，结合本单位职能，谈谈“十四五”时期本单位工作思路及重点；重大工程项目、重大政策、重大改革举措等方面的考虑及有关建议开展座谈和交流。参会部门代表如下：

（1）产业领域座谈会

座谈部门：县经济开发区、县工业和信息化局、县农业农村局、县商务和投资促进局、县文化和旅游局、县市场监督管理局、县统计局、县林业局、县经济发展服务中心、县农业综合服务中心、县旅游发展中心。

（2）社会民生领域部门座谈会

座谈部门：县教育和体育局、县公安局、县民政局、县司法局、县财政局、县人力资源和社会保障局、县卫生健康局、县医疗保障局、县扶贫办、县供销合作社、人民银行冠县支行。

（3）城建领域座谈会

座谈部门：县自然资源和规划局、县住房和城乡建设局、县交通运输局、县水利局、县应急管理局、县综合行政执法局、市生态环境局冠县分局、县公路局、县水务集团。

（4）乡镇（街道）座谈会

座谈人员：清泉街道、崇文街道、烟庄街道、东古城镇、北馆陶

镇、清水镇、柳林镇、桑阿镇、贾镇、店子镇、定远寨镇、辛集镇、梁堂镇、范寨镇、甘官屯乡、斜店乡、万善乡、兰沃乡。

（5）激发创新驱动新活力、构建现代产业新体系、发展数字经济新引擎篇章座谈会

参加部门：县委组织部（人才、干部）、县经济开发区、县政府办公室（大数据）、县公安局（大数据）、县工业和信息化局（含科技部分）、县统计局、县人社局（平台）、县交通运输局（现代物流）、县综合行政执法局（城市智慧管理）、县旅游发展中心、县卫生健康局（医养健康）、县商务和投资促进局（电子商务）、金融与企业服务中心、人民银行。（县工信局负责通知冠洲集团、仁泽复合材料、冠星集团、耀盈纺织、肯石重工、双力农装、两家轴承锻造企业、新瑞实业、百佳食品）、各乡镇（街道）。

（6）融入循环发展新格局、打造乡村振兴新样板、实现城乡协调新发展、增强内生动力篇章座谈会

参加部门：县商务和投资促进局（消费、外贸、外资）、县交通运输局（铁路、公路、机场）、县水利局（水利工程）、县水务集团（水利工程）、县供电公司（电力工程）、县综合行政执法局（天然气工程）、县农业农村局、县卫生健康局（村卫生室）、县自然资源和规划局（土地出让等）、县综合行政执法局、县住建局、县财政局（国资改革）、县税务局、县金融与企业服务中心、县行政审批服务局、县政府办公室（放管服改革）、县市场监管局、县司法局、县林业局（苗木、林果产业）、县农业综合服务中心、县扶贫办。

（7）开创文化建设新局面、谱写绿色发展新篇章、建设对外开放新高地、打造幸福生活新样板篇章座谈会

参加部门：县文化和旅游局、县委宣传部（文明办）、市生态环

境局冠县分局、县水务局（水污染攻坚）、县农业农村局（土壤污染攻坚）、县自然资源规划局、县林业局（生物保护、毛白杨林场、马颊河林场）、县商务投资和促进局、县经济发展服务中心、县土地储备集团、县乡村振兴集团、县国资公司、县人社局（就业）、县教育和体育局（教育、体育）、县民政局、县医保局、县妇联、县退役军人事务局、县残联、县卫生健康局（卫生、老龄、人民医院、妇幼保健院、爱卫办、疾控中心、中心医院、中医院）、市场监管（食品药品）、应急管理局、县公安局、县信访局、县委政法委。

各界代表针对本规划提出了具有现实意义和极具参考价值的建设性意见、建议，县发展和改革局经多次沟通和对接，对本规划不断进行修改和完善。

2.5 媒体舆情调查

通过查找各类网络媒体、网络论坛等，未见发现关于本规划纲要的负面报道，未发现相关负面舆论。

2.6 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、接访活动流于形式、部门缺乏配合、互相推诿和“踢皮球”问题等。以上事件可以对本规划纲要起到警示作用，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。

结合本规划纲要的特点，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，通过查阅本规划纲要相关资料，从公共政策与规划、社会稳定等方面查找本规划纲要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。

本规划纲要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：本规划纲要对社会产生的负面影响风险和规

划与社会的互适性（社会对本规划纲要的认可接纳）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	本规划纲要符合国家法律法规，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，但公众对本规划纲要缺乏系统性了解，在规划落实过程中部分社会公众的意愿可能与本规划纲要不符。
	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。	是	目前，县发展和改革局已按照程序要求对本规划纲要召开了多次会议和多次的论证，具备合规性。但在后续的审查及规划实施过程中还需进行经过论证、集中讨论、公布、调整等环节，本规划纲要合规性方面还可能存在不确定性风险。
	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	本规划纲要征求了冠县相关政府部门、社会各界代表及广大市民的意见，县委县政府组织召开了多次专题论证和专家论证会议，认为本规划纲要的实施是可行的。
	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。

风险类别	序号	风险因素	参考评价标准	是否该项目特征风险因素	备注
政策制定阶段	6	政策制定主体	主体资格、主体能力素质等。	否	本规划纲要政策制定主体单位为冠县人民政府，主体能力较好，不涉及此类风险。
	7	制定依据	法律依据、客观实际依据。	否	本规划纲要法律依据充分，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	本规划纲要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	本规划纲要执行主体单位为冠县发展和改革局，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	本规划纲要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	本规划纲要范围较大，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，本项是本规划纲要主要风险因素。
	12	公众参与	座谈、听证、公示等环节。	是	由于保密要求，本规划纲要的信息公开度、透明度不够明显，前期公众参与广度不充分，群众对本规划纲要缺乏具体了解，因此本项是主要风险因素。

风险类别	序号	风险因素	参考评价标准	是否该项目特征风险因素	备注
自然生态环境	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，本规划纲要不涉及此类风险。
	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，本规划纲要不涉及此类风险。
	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，本规划纲要不涉及此类风险。
	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	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	本规划纲要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	本规划实施过程中可能涉及居民的征地拆迁和对群众生产、生活造成影响的问题。

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
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。	否	本规划纲要是对冠县国民经济和发展的全面规划，具有战略意义，是对冠县配套服务的全面提升，有利于促进冠县全域内经济和社会的全面发展。
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	县委县政府相关部门对本规划纲要持支持的态度，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	本规划纲要实施过程中，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	全县群众解释对本规划纲要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

“十四五”（2021-2025 年）时期是冠县融入多重国家战略、新旧动能转换取得实质成效、乡村振兴稳步推进、实现跨越式发展的关键五年，本规划主要针对深入激发创新驱动新活力、构建现代产业新体系、培育数字经济新引擎、融入循环发展新格局、打造乡村振兴新样板、实现城乡协调新发展、增强内生发展新动力、开创文化建设新局面、建设对外开放新高地、共筑幸福和谐新生活、铸就安全发展新秩序等方面提出了规划发展的方向，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 规划程序的合规性

重大行政决策是指国家行政机关工作人员在处理国家行政事务时，为了达到预定的目标，根据一定的情况和条件，运用科学的理论和方法，系统的分析主客观条件，在掌握大量的有关信息的基础上，对所要解决的问题或处理的事务，做出决定的过程，是对某事项进行宏观性和战略性的指导和把控，因此，对重大决策程序的合规性具有很高的要求，从决策启动、论证、风险评估、审查、讨论决定与公布、执行与调整等方面都需要严格按照相关程序办理。

2020 年 4 月 14 日，正式启动开展“十四五”规划编制调研工作，自 4 月 15 日至 4 月 22 日，县发展和改革局陆续召开座谈会，主要包

括产业领域座谈会、社会民生领域部门座谈会、城建领域座谈会、乡镇（街道）座谈会等，并根据前期座谈会情况走访了相关部门进一步了解情况，9月27日，县发展和改革局在冠县人民政府网站发布了关于征集冠县“十四五”规划编制意见建议的公告，向广大市民朋友，社会各界人士征求意见。2021年1月11日，县发展和改革局组织县经济开发区、县直有关部门等召开“十四五”规划建议征求意见建议座谈会，进一步征求有关部门意见建议。县发展和改革局根据县委县政府相关部门及社会各界代表的意见和建议不断对“十四五”规划进行了修改和完善，并按照程序要求对本规划进行了多次的论证和完善，符合相关规划的要求。但在后续的审查、审批及规划实施过程中还需进行进一步论证、集中讨论、公布、调整等环节，因此，本规划纲要程序的合规性方面还可能存在一定的不确定性风险。

3.3.3 财政能力

本规划纲要范围较大，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。同时本规划纲要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。

3.3.4 公众参与

本规划纲要的制定和实施过程中，需要广泛征求公众意见，但由于本规划存在一定的特殊性和局限性，部分内容涉密，前期并不适合进行大规模的公众参与，因此，对有关的规划信息对外公布和宣传力度不足，本规划的公众参与程度较低，公众的参与的深度和广度较为不足，公众参与不够充分。再加公众参与模式上长期处于被动的地步，导致社会公众对本规划纲要的参与意识就更薄弱了。

除此之外，目前本规划的公众参与在参与管理上缺乏合理的机制，在法律上和制度上也缺乏必要的支持与保障。在现行的法律法规中，对公众参与的具体方法和形式尚未明确，公众参与的相关规划比较抽象，对具体的内容都没有做出详细的法律说明，存在着明显的不足和差距。公众参与具体程序和形式等问题有待进一步完善和明确。

3.3.5 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，冠县历史悠久、生态优美，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。

3.3.6 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、土地房屋征拆补偿标准影响、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，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。

3.3.7 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纲要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 7 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，但公众对本规划纲要缺乏系统性了解，在规划落实过程中社会公众的意愿可能与本规划纲要不符。
			规划程序的合规性 (w2)	县发展和改革局已按照程序要求对本规划纲要召开了多次会议和多次的论证，具备合规性。但在后续的审查及规划实施过程中还需进行经过论证、集中讨论、公布、调整等环节，本规划纲要合规性方面还可能存在不确定性风险。

序号	风险类型	发生阶段	风险因素(w)	备注
2	政策执行因素	执行阶段	财政能力(w3)	本规划纲要范围较大，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，本项是本规划纲要主要风险因素。
			公众参与(w4)	本规划纲要的信息公开度、透明度不够明显，前期公众参与也可能存在遗留，群众对本规划纲要缺乏具体了解，因此本项是主要风险因素。
3	自然生态环境	实施阶段	生态环境影响(w5)	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(w6)	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。
6	社会舆论导向	全过程	基层群众舆情(w7)	规划范围内周边群众解释对本规划纲要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“十四五”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

冠县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开启了全面建设新时代现代化城市的新征程，主要针对深入激发创新驱动新活力、构建现代产业新体系、培育数字经济新引擎、融入循环发展新格局等方面提出了规划发展的方向。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、规划程序的合规性

重大行政决策往往是对某事项进行宏观性和战略性的指导和把控，对决策程序的合规性具有很高的要求，从决策启动、论证、风险评估、审查、讨论决定与公布、执行与调整等方面都需要严格按照相关程序办理。目前，县发展和改革局已按照程序要求对本规划纲要进行了多次论证并征求了社会各界意见，县委县政府召开了多次会议，具备一定的合规性。但在后续的审查、审批及规划实施过程中还需进行进一步论证、集中讨论、公布、调整等环节，因此，本规划纲要在程序的合规性方面还可能存在一定的不确定性风险。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。

3、财政能力

本规划纲要范围较大，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中等、影响程度为较大，风险程度为较大风险。

4、公众参与

社会公众对于本规划纲要的参与只是某些环节的，在本规划纲要的制定和实施过程中，需要广泛征求公众意见，目前，本规划纲要的公众参与程度较低，公众的参与的深度和广度较为不足。除此之外，目前本规划纲要的公众参与在参与管理上缺乏合理的机制，在法律上和制度上也缺乏必要的支持与保障，对公众参与的具体方法和形式尚未明确，使整个规划实施过程的公众参与效率和效果降低。公众参与相关的法律法规非常抽象，对具体的内容都没有做出详细的法律说明，存在着明显的不足和差距。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。

5、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。

6、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，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中等、影响程度中等，风险程度为一般风险。

7、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）
2	规划程序的合规性（w2）	较低（0.4）	较小（0.4）	较小风险（0.16）
3	财政能力（w3）	中等（0.6）	较大（0.8）	较大风险（0.48）
4	公众参与（w4）	中等（0.6）	中等（0.6）	一般风险（0.36）
5	生态环境影响（w5）	中等（0.6）	中等（0.6）	一般风险（0.36）
6	生产、生活影响（w6）	中等（0.6）	中等（0.6）	一般风险（0.36）
7	基层群众舆情（w7）	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)	0.03		0.16				0.0048
规划程序的合规性 (w2)	0.05		0.16				0.0080
财政能力 (w3)	0.28				0.48		0.1344
公众参与 (w4)	0.21			0.36			0.0756
生态环境影响 (w5)	0.11			0.36			0.0396
生产、生活影响 (w6)	0.17			0.36			0.0612
基层群众舆情 (w7)	0.15			0.36			0.0540
Σ	1.00						0.3776

本规划纲要在措施前综合风险指数为0.3776,存在1个较大风险,4个一般风险和2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中风险等级。

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	$0.36\sim0.64$	<0.36

第五章 风险防范和化解措施

冠县国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要符合国家产业政策及相关地方发展规划。分析表明，虽然本规划纲要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、化解本规划纲要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

冠县国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要开启了全面建设社会主义现代化城市的新征程，需要针对激发创新驱动新活力、构建现代产业新体系、培育数字经济新引擎、融入循环发展新格局、打造乡村振兴新样板、实现城乡协调新发展、增强内生发展新动力、开创文化建设新局面、建设对外开放新高地、共筑幸福和谐新生活、铸就安全发展新秩序等方面提出规划发展方向。

1、激发创新驱动新活力

落实创新发展理念，坚持创新在冠县现代化建设全局中的核心地位，强化科技创新的支撑引领能力，深入实施科教兴县、人才强县、创新驱动发展战略，突出企业主体、平台建设、人才集聚，全面激发全社会创造力和发展活力。主要包括：提升企业技术创新能力、加快创新平台载体建设、激发人才创新创造活力、完善科技创新体制机制。

2、构建现代产业新体系

以新发展理念为引领、以高质量发展为导向，坚持把发展经济着力点放在实体经济上，实施产业突破工程，加大建链、补链、延链、

融链、强链力度，着力推动传统产业提质量、新兴产业壮规模、现代服务业强品质，不断强化园区支撑，推进产业基础高级化、产业链现代化，提高经济质量效益和核心竞争力。主要包括：发展先进制造业、发展现代服务业、提升产业链现代化水平、强化园区发展支撑。

3、培育数字经济新引擎

深化数字化引领，加快发展数字经济，重点推进数字产业化和产业数字化。推进数字产业化，积极引进培育电子信息制造、大数据、物联网、人工智能等新一代信息技术产业。推进产业数字化，加快推进农业、工业、服务业数字化转型融合，持续打造数字化现代生产经营体系。主要包括：建设新型基础设施、培育发展数字经济、加快数字政府建设、推进数字社会建设。

4、融入循环发展新格局

坚持把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，把激活内力与借助外力更好结合起来，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求，促进消费与投资协调互动、供给与需求动态平衡、国内市场与国际市场相互贯通。主要包括：主动融入新发展格局、促进消费扩容提质、扩大精准有效投资、加强基础设施建设。

5、打造乡村振兴新样板

坚持把解决好“三农”问题作为重中之重，深入实施乡村振兴重大工程，推动乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，完善城乡融合发展的机制体制和政策体系，打造具有鲁西特色的乡村振兴样板。主要包括：推动农业高质量发展、实施乡村建设行动、构建新型城乡关系、巩固脱贫攻坚成果。

6、实现城乡协调新发展

坚持以工补农、以城带乡，健全城乡融合发展体制机制，推动城

乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化，构筑工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的城乡协调发展新格局，加快新型城镇化步伐。主要包括：加快推进新型城镇化、推动乡镇经济发展。

7、增强内生发展新动力

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，聚焦影响和制约发展的重要领域和关键环节，完善各项制度建设，将改革进行到底，不断增强发展动力，激发发展活力。主要包括：推进要素配置改革、激发市场主体活力、深化财政金融改革、打造一流营商环境、加快建设法治冠县。

8、开创文化建设新局面

坚持以社会主义核心价值观 引领文化建设，加强社会主义精神文明建设,提升文化公共服务水平，挖掘文化资源，培育城市文化品牌，提升冠县知名度和美誉度。主要包括：建设文明冠县、提高文化软实力。

9、谱写绿色发展新篇章

深入贯彻落实习近平生态文明思想，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，推进生态文明建设，实现绿色发展，促进人与自然和谐共生。主要包括：推动绿色低碳发展、开展污染防治攻坚、加强生态系统保护。

10、建设对外开放新高地

坚持开放发展理念，主动对接国家和区域发展战略，深度参与国际和区域性竞争合作，不断拓展对外开放的力度、广度和深度，努力构建开放型经济新体制，塑造开放型经济发展新优势。主要包括：全面深化区域合作、提升外资利用质效、推动外贸高质量发展、打造对外开放优质载体。

11、共筑幸福和谐新生活

坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点，努力办好各项民生事业，改善人民生活品质，扎实推动共同富裕，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。主要包括：提高居民收入水平、稳定和扩大就业、加快建设教育强县、健全社会保障体系、推进健康冠县建设、积极应对人口老龄化。

12、铸就安全发展新秩序

牢固树立安全发展理念，把安全发展贯穿冠县发展各领域和全过程，防范和化解发展进程中的各种风险，筑牢安全屏障，建设“平安冠县”。主要包括：保障人民生命安全、维护经济发展安全、提升社会治理水平、维护社会安全稳定。

新蓝图催人奋进，新跨越使命光荣。全县上下要更加紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，众志成城、开拓进取，勇挑重担、逐梦前行，奋力创造新时代冠县发展新辉煌，共同谱写新时代现代化城市建设新篇章。

5.2 规划程序的合规性风险防范化解措施

冠县国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲在程序方面严格按照《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）等文件要求执行。尤其从决策启动、公众参与、专家论证、风险评估、审查、讨论决定与公布、执行与调整等方面都需要严格按照相关程序办理。

1、决策启动

县发展和改革局应当深入调查研究，全面、准确掌握决策所需信

息，充分协商协调，结合实际拟定决策草案。县发展和改革局法制工作机构应当对决策草案进行合法性审查，出具合法性初审意见书；在审查过程中应当听取法律顾问和公职律师的意见。

县发展和改革局根据需要对决策事项进行成本效益分析预测的，应当形成分析预测报告。分析预测报告包括基本信息和来源、分析预测方法和过程、分析预测结论及其对决策事项的影响等内容。决策事项涉及冠县人民政府所属部门、下级人民政府等单位的职责的，县发展和改革局应当采取适当方式征求意见，并与其充分协商；不能取得一致意见的，应当向县人民政府说明争议的主要问题、有关单位的意见以及县发展和改革局的意见、理由和依据，必要时可以报请冠县人民政府有关负责人协调。

2、公众参与

县发展和改革局根据决策事项对社会和公众影响的范围和程度，可以采取座谈会、书面征求意见、向社会公开征求意见、实地走访、听证会、问卷调查、民意调查等多种方式广泛听取意见。

冠县人民政府应当建立完善公众参与平台，及时发布重大行政决策相关信息、征求意见及其反馈情况，充分利用政府门户网站、社交媒体、移动互联网等信息网络，拓展公众参与渠道，增强公众参与效果。

3、专家论证

对专业性、技术性较强的决策事项，县发展和改革局应当组织专家、专业机构论证其必要性、可行性、科学性等，并提供必要保障。

县发展和改革局选择专家、专业机构参与论证，应当坚持专业性、代表性和中立性，注重选择持不同意见的专家、专业机构，不得选择与决策事项有直接利害关系的专家、专业机构。

参与论证的专家应当包括行业专家和法律专家，以行业专家为主。参与论证的行业专家、专业机构，其专业特长应当与决策事项相符合，并在本专业领域具有一定的权威性、代表性。决策事项涉及多个专业领域的，应当选择相应领域的专家、专业机构参与论证。参与论证的专家一般不少于 5 人；对涉及面较广、争议较大或者内容特别复杂、敏感的决策事项，参与论证的专家一般不少于 7 人。

4、风险评估

（1）制定评估工作方案。明确评估目的、评估对象与内容、评估标准、评估方法与步骤等。

（2）开展调查研究。采取舆情跟踪、抽样调查、会商分析、召开座谈会等方式，充分听取有关部门、利益相关方和社会公众的意见，对受决策事项影响较大的单位、有特殊困难的群体进行重点走访，当面听取意见。

（3）全面分析论证。对收集的相关资料组织有关部门和专家进行综合分析研究，查找风险点，运用定性分析和定量分析等方法，对决策实施的风险进行科学预测、综合研判。

（4）确定风险等级。根据分析论证情况，确定高风险、中风险、低风险三个风险等级。

风险评估结果应当作为重大行政决策的重要依据。县发展和改革局可以根据风险评估结果，调整决策草案、降低风险等级后再提交冠县人民政府。冠县人民政府认为风险可控的，可以作出决策；认为风险不可控的，在采取调整决策草案等措施确保风险可控后，可以作出决策。经评估，本规划风险等级为低风险，风险总体可控。

5、合法性审查

县发展和改革局应当在履行公众参与、专家论证、风险评估等法

定程序，由本单位法制工作机构进行合法性初审和部门会签，并经本单位办公会议讨论通过后，将决策草案及相关材料送请冠县司法局进行合法性审查。决策草案未经合法性审查或者经审查不合法的，不得提交冠县人民政府讨论。

6、集体讨论决定和决策公布

冠县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应当经冠县人民政府常务会议、县委常委会和是人大常委会审议，通过后印发实施；未经集体讨论的，不得作出决定。作出重大行政决策后，应当依照《中华人民共和国政府信息公开条例》等有关规定，通过本级人民政府公报、政府网站、政务新媒体以及在本行政区域内发行的报纸等途径及时公布。对社会公众普遍关心或者专业性、技术性较强的决策事项，应当说明公众意见、专家论证意见的采纳情况，通过新闻发布会、接受访谈等方式进行宣传解读。依法不予公开的除外。

7、决策执行和调整

冠县人民政府应当明确负责重大行政决策执行工作的单位（以下简称决策执行单位），并对决策执行单位应当承担的任务及责任进行分解。

决策执行单位应当依法全面、及时、正确执行重大行政决策，并定期向冠县人民政府报告决策执行情况，不得拒不执行、推诿执行、拖延执行。决策执行单位发现重大行政决策存在问题、客观情况发生重大变化，或者决策执行中发生不可抗力等严重影响决策目标实现的，应当及时向冠县人民政府报告，不得瞒报、谎报或者漏报。

5.3 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

市与区县（功能区）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。依据冠县国民经济和社会发展规划，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，报请县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。县发展和改革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。县发展和改革局应会同专业机构提出本级政府项目年度计划，提请县政府批准。凡建设用地未落实、无预算安排或未落实资金来源的项目，一律不得提请县政府批准实施。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，县发展和改革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；县发展和改革局负责项目计划全过程监管；县国土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；县财政局负责项目资金安排、拨付、监督管理；县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、做好预算管理，不断提升预算管理的科学性

财政资金效率的提升离不开预算管理的优化。各个主管部门以及各级财政要提升自身对预算管理的重视度，并做好如下几个方面的工作：第一，提升部门预算编制的精细化和科学化程度，并不断提升预算编制的准确性。第二，做好综合预算改革工作，不断提升财政支出预算执行的有效性、均衡性以及及时性。为了推动预算管理效果的提升，还要做好其他工作，如全面执行进度通报制度、构建预算执行进度管理方面的约束与激励机制、提升预算执行主体的责任意识、财政部门系统工作力度等。使财政部与其他各级部门之间实现良好沟通，并结合实际情况对支出标准进行改正，尽量更加精细化地编制预算。

6、落实政府绩效考评体系以及奖惩制度

为了提升绩效考评的准确性和公正性，可以适当引进第三方绩效考评机构，使其开展更为专业性、科学性的考评，提升预算评价的有效性，降低误差，更好地体现政府的行政功能。还要在绩效考评工作中落实奖惩制度，及时对绩效考评的结果进行公布，绩效考评工作不佳的部门，及时做出惩罚，而绩效考评好的部门应当进行奖励，提升各部门之间的竞争意识，使其更主动地参与工作，提升工作的有

效性。在奖惩的同时相关领导还要积极与绩效结果不好的部门进行沟通，分析出现这种结果的原因，并采取有效措施进行改善，争取下次考核中提高成绩。

7、做好人员管理工作

人是执行各项制度和规范的主体，在地方政府财政资金使用中人发挥着主要作用，要对人员加强管理。财政部门应当督促预算单位提升责任意识，并根据实际情况构建科学化的预算执行管理责任制，合理划分职费，做好工作分解、还要对人员加强教育。当所有人员都将预算执行作为自身的事情来做，才能够提升预算的执行效率，还可以在关键岗位中引进专家学者型人才，更好发挥自身的的专业性、带动其他人员有效开展工作、避免出现“外行领导内行”“岗位决定政策”等方面的现象。

8、在强化财政管理上要有新作为

一要精打细算过紧日子。加强财政收入研判和财力运筹，加大存量资金资产盘活力度，弥补收支缺口；打破基数概念和预算支出固化格局，大力压减一般性支出和非急需、非刚性支出，腾出资金保重点、办大事；把严预算支出关口，严禁无预算、超预算安排支出，严格执行各项经费开支标准，坚决杜绝铺张浪费行为。二要持续深化预算绩效管理改革。在巩固提升预算绩效管理改革成果的基础上，向绩效管理要财力，向绩效管理要效益，进一步拓展预算绩效管理范围，实现预算绩效管理对财政资金的全覆盖，将部门整体绩效管理试点范围扩大至县直预算单位半数以上，推动提升部门整体履职成效和核心业务实施效果。三要稳妥抓好政府债务风险管控。统筹好促发展与防风险的关系，在合规举债融资支持发展的同时严防债务风险，完善政府债务监控、预警和应急处置机制，坚决遏制隐性债务增量，稳妥化解

债务存量，牢牢守住不发生系统性风险的底线。四要深入推进财政法治建设。将法治建设贯穿到财政工作的各个环节，加强法治学习，开展法治宣传教育，提升财政干部的法治意识和执法能力，坚持做到依法行政、依法理财，加大财政信息公开力度，主动接受社会监督。五要深化国资国企改革。实施国资国企改革三年行动计划，健全治理机构，优化调整布局，做强做优做大国有资本和国有企业。六要加强库款管理。强化库款动态监测分析，科学合理调度资金，切实防范支付风险；管好用好直达资金，支持做好“六稳”“六保”工作。七是强化财务会计监管。加大财务知识培训力度，夯实行政事业单位会计基础工作，提升会计管理工作水平，进一步促进财经法规政策落实，确保财政资金规范安全高效运行。

5.4 公众参与风险防范化解措施

1、积极组织公众参与

公众指的是政府为之服务的主体群众。通过一定方法和程序让群众能够参加到那些与他们的生活环境息息相关的政策和规划的制定及决策过程中来，从而保证规划的公平、公正和公开，使规划能切实体现公众的利益要求，并确保规划工作能够成功实施。

2、公众参与三个必备条件和八项原则

三个条件是：信息公开、利害相关人的参与与反馈。八项基本原则是：包容性，透明、公开，尊重允诺，可达性，有责性，代表性，相互学习，有效性。

3、公众参与对策

（1）拓宽公众参与范围，增加公众参与深度

首先要注重多层次、多形式的规划宣传，让广大群众了解本次规划；其次在规划的各个过程中听取广大群众的意见；最后在规划实施

的过程中要接受群众的监督。政府部门可采取咨询或召开情况通报会及通过电视、网络等媒体向公众通报规划管理的内容、范围、技术指标要求等，给公众提供了解规划的机会。同时还可采取邀请公众参加本次规划的展示会、论证会和听证会，聘请公众为本次规划监督员等方式加强公众参与的深度。

在公众参与的初期阶段，参与的主体应以专业人士为主，这一阶段是公众参与的萌芽阶段。当公众对规划有一定认识时，可以扩大公众参与的范围，由公众选出社区代表，参与规划的编制和决策。规划设计人员组织各种座谈会、展览会，编制手册、目录等方便公众查询与参与。这一阶段为公众参与的发展阶段。第三阶段则是公众参与的成熟阶段，要求规划的审批应有规划对公众意见的处理目录。最后使公众参与的深度从规划的编制阶段过渡到规划决策和实施的阶段。

（2）普及规划知识，加强公众教育

首先，应该加强对规划知识的宣传与普及，比如选专业人员对社区居民进行问答讲解；其次，在设立的公众参与机构里，对选出来的机构代表、工商界领导、政府官员，组织专门的讲座，进行系统地规划知识的教育；最后，大众文化水平的普遍提高，参与兴趣与意识的不断增强，才能为公众参与的实现提供稳固的基础。因此应该提高大众的受教育水平，从小培养公众的公众意识，对公益事业的热情。

4、公众参与方法

（1）信息交流：信息交流包括提供信息和收集信息。信息交流的方法包括：微信、QQ、公众号、信息包、小册子、传单、情况说明书、网站、展览，电视和广播，调研、问卷调查等。

（2）咨询：咨询通常针对更加具体的计划和政策，让公民参与其中、各抒己见，而不是像调查一样做各种选择题。咨询的方法包括：

研究、公示、问卷、民意调查、公共会议、焦点小组、座谈会等。

(3) 参与：参与的形式是互动工作小组、利益相关人的对话、公民座谈和访谈等。

(4) 协作：协作是让公众积极参加、同意规划方案并做出相关决定。

(5) 构建村委会公众参与形式

召开党员大会、群众代表会议，入户征求群众意见。政策制定过程中，严格按照民主程序，经集体研究确定了实施方案，并充分倾听群众的声音。

(6) 做好矛盾易发点的公众解释工作

项目前期针对矛盾易发点的多个问题，在政策制定之初，全区已经进行系统梳理、统筹考虑、充分研判，确定严格依法依规与结合民主决策相结合的原则，明确了可能出现的相关问题的解决方式与处理意见。对于有政策支撑的严格按照政策文件要求依法依规推进，对于无明确政策支撑的事项履行村集体民主程序。

5.5 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、绿化等方面，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，施工场区等尽量远离集中居民区、学校等敏感建筑物；第四，合理安排输运路线，施工物料运输应尽量避免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建设施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。

6、土壤环境保护措施

开展重点行业企业用地土壤环境质量调查，开展已回收建设用地土壤环境质量详细调查。优先保护未污染和轻微污染农用地，严格管

控重度污染农用地，安全利用轻度和中度污染农用地。开展农用地土壤环境安全性评估，根据具体用途评定和划分农用地土壤环境安全等级，建立农用地土壤环境质量数据库及信息管理系统。将达到土壤环境质量标准的基本农田集中分布区域划定为农用地土壤环境保护区，发布政府公告，明确保护区的范围，设立保护标识，建立和完善保护区防护设施，建立健全保护区档案。对农用地土壤环境保护区实施动态管理，及时将整治后达到国家有关标准的基本农田纳入保护区管理范围。农用地土壤环境保护区建立土壤定点监测点、综合监测点，开展定期监测，建立农用地土壤环境质量动态数据库。结合土壤环境优先保护区的划定，对保护区内严重影响土壤环境的污染源，提出搬迁和整改的计划。

7、聚力生态环保，走好更有质量、更可持续的发展道路

践行绿水青山就是金山银山理念，坚持生态优先，推进绿色发展，持续改善环境质量，为人民群众创造良好生产生活环境。

（1）让天更蓝。落实最严格的环境保护制度，依法严惩违法行为，让环保成为不可触碰的高压线。全面实施“三线一单”，推进生态环境分类管控。抓好压煤、抑尘、控车、减排、禁烧等工作，加强成品油监管，推进企业作业车辆电动化替代，全面消除县城区、乡镇驻地和企业厂区裸露土地。加强工业污染源治理，推进绿色标杆企业创建，积极应对重污染天气。实施制造业、建筑业等重点领域能效提升行动，全面推行清洁生产。发展绿色金融，推广“蓝天环保贷”，支持重点行业绿色化改造。开展绿色生活创建，推动形成简约适度、绿色低碳的生活方式。

（2）让水更清。强化河湖长制，保护水资源、防治水污染、修复水生态。实施地下水压采项目，推进水资源可持续利用。健全供水

工程运行管理制度,加强水源地保护和水质检测,确保群众饮水安全。抓好河道排污口整治,推进农村生活污水治理,确保河流断面水质稳定达标。推进大沙河水库建设。

(3) 让土更净。严格落实土壤环境管理制度,确保人居安全。推进化肥农药减量化和土壤改良修复,有效控制农业面源污染;做好危险废物、医疗废物收集处理,加强白色污染治理,持续改善土壤质量。做好畜禽粪污资源化利用,加强储存处理设施配建。开展国土绿化行动,深入推进林长制,巩固绿化成果、保护林木资源。

8、绿化问题风险防范化解措施

(1) 道路绿化和生态恢复应和道路规划设计同步进行。一是在道路规划设计阶段应充分根据道路等级、路面宽度留足绿地面积,使绿化带和道路规划、城市规划相适应;二是在建设过程中,应做好道路建设用地的规划,尽量减少对绿地区域的占用和破坏,为后期绿化提供较好的土壤条件;三是要充分保护好绿化区域现有植物,尽量就地利用;四是对于新建城市道路,在规划设计阶段就应该做好绿化设计,充分利用建设地点地形地貌,做好环境保护和规划;五是对于旧路改造,应制定好现有行道树的保护和移栽工作,做到少挖除、少移栽。

(2) 完善城市道路绿化管理体系,提高建设标准。

1) 实施绿化工程施工报批手续。城市道路绿化主管部门应对设计方案的景观性、生态性、功能性及其与周边环境的协调性等方面加大审查力度,批准后,方可按此施工。这不仅有助于提高道路绿化工程的水平和品位,杜绝和避免绿化设计华而不实,浪费财力、物力、人力,也便于绿化主管部门掌握全社会的绿化情况,以便制订宏观计划,进行宏观调控。

2) 提高道路绿化施工企业的准入门槛, 实行招投标制。对达到一定规模的绿化工程, 实行招投标制, 让具有一定绿化施工资质和绿化施工业绩的施工单位参加, 实行优胜劣汰制, 提高道路绿化工程施工质量。

3) 严格按设计图纸施工。绿化工程施工就是按设计要求艺术地种植植物并使其成活, 设法使植物发挥绿化美化的作用。推行设计现场交底制度 通过图纸会审、现场调整, 使一线的作业人员理解设计意图, 了解工序的技术、工艺和验收要求, 是保证绿化工程质量的基本前提。如不严格按图施工, 将会歪曲整个设计意念, 影响绿化、美化效果。

(3) 加强养护工作, 提高道路绿化景观效果。

道路绿化植物具有美化环境, 净化空气, 降低噪音, 吸收尾气的功能, 同时还有交通导行, 维护交通的功能。因此, 城市道路绿化管理部门应成立专门的道路养护小组, 加强对道路绿化植物的浇水、施肥、病虫害防治、养护和修剪工作, 人为的控制绿化植物的生长形态, 充分发挥道路绿化植物的双重作用。养护工作要做到全面、细致、到位。

5.6 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，提高群众满意度。必要时可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。

根据《山东省人民政府关于调整山东省征地片区综合地价的批复》（鲁政字〔2020〕74号）、《山东省国土资源厅 山东省财政厅关于聊城市征地地上附着物和青苗补偿标准的批复》（鲁国土资字〔2017〕356号）等相关文件要求解决好群众的征地补偿问题。

（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。

7、聚力改善民生，共建更有温度、更为和谐的幸福家园

坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点，努力办好各项民生事业，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，完善公共服务、夯实社会保障、维护社会稳定。

5.7 基层群众舆情风险防范化解措施

本规划纲要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。突出宣传本规划纲要的合法性、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，对于那些对本规划纲要有理解偏差的人群应着重进行沟通，使其正确了解本规划纲要的必要性、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，使本规划纲要相关内容平稳实施。

5.8 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、激发创新驱动新活力； 2、构建现代产业新体系； 3、培育数字经济新引擎； 4、融入循环发展新格局； 5、打造乡村振兴新样板； 6、实现城乡协调新发展； 7、增强内生发展新动力； 8、开创文化建设新局面； 9、谱写绿色发展新篇章； 10、建设对外开放新高地； 11、共筑幸福和谐新生活； 12、铸就安全发展新秩序。	县发展和改革局、县委组织部、县委宣传部、 县经济开发区、县公安局、县工业和信息化局、 县统计局、县人社局、县交通运输局、 县综合行政执法局、县旅游发展中心、县卫生 健康局、县商务和投资促进局、县水利局、 县农业农村局、县自然资源和规划局、县住建 局、县财政局、县税务局、县行政审批服务 局、县市场监管局、县司法局、县林业局、 县文化和旅游局、市生态环境局冠县分局、 县经济发展服务中心、县民政局、县医保局 等
2	规划程序的合规性（w2）	按照《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）等文件要求执行。尤其 从决策启动、公众参与、专家论证、风险评估、审查、 讨论决定与公布、执行与调整等方面都需要严格按照相 关程序办理。	县司法局、县发展和改革局、县公安局、县 工业和信息化局、县统计局、县人社局、县 交通运输局、县综合行政执法局、县卫生健 康局、县商务和投资促进局、县水利局、县 农业农村局、县自然资源和规划局、县住建 局、县财政局、县税务局、县行政审批服务 局、县市场监管局、县林业局、县文化和旅 游局、市生态环境局冠县分局、县民政局等

序号	风险因素	主要防范、化解措施	责任单位
3	财政能力（w3）	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； 5、做好预算管理，不断提升预算管理的科学性； 6、落实政府绩效考评体系以及奖惩制度； 7、做好人员管理工作； 8、在强化财政管理上要有新作为。	县财政局、县发展和改革委员会、县统计局、县人社局、县综合行政执法局、县商务和投资促进局、县自然资源和规划局、县住建局、县财政局、县税务局、县行政审批服务局、县市场监管局、县司法局、县民政局等
4	公众参与（w4）	1、积极组织公众参与； 2、公众参与三个必备条件和八项原则； 3、公众参与对策； 4、公众参与方法。	县发展和改革委员会、县统计局、县人社局、县综合行政执法局、县商务和投资促进局、县自然资源和规划局、县住建局、县行政审批服务局、县民政局等
5	生态环境影响（w5）	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 6、土壤环境保护措施； 7、聚力生态环保，走好更有质量、更可持续的发展道路； 8、绿化问题化解措施。	市生态环境局冠县分局、县发展和改革委员会、县工业和信息化局、县统计局、县综合行政执法局、县卫生健康局、县住建局、县行政审批服务局、县市场监管局、县林业局、县文化和旅游局、县民政局等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	生产、生活影响（w6）	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； 7、聚力改善民生，共建更有温度、更为和谐的幸福家园。	县自然资源和规划局、县住建局、县财政局、县发展和改革局、县统计局、县人社局、县交通运输局、县综合行政执法局、县农业农村局、县税务局、县行政审批服务局、县市场监管局、县民政局、县医保局等及基层政府和基层组织等
7	基层群众舆情（w7）	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。	县委宣传部、县信访局、县政府办公室、县发展和改革局、新闻办、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	规划程序的合规性 (w2)	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)
3	财政能力 (w3)	中等 (0.6)	中等 (0.6)	较大 (0.8)	中等 (0.6)	较大风险 (0.48)	一般风险 (0.36)
4	公众参与 (w4)	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)
5	生态环境影响 (w5)	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)
6	生产、生活影响 (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)
7	基层群众舆情 (w7)	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)	0.03	0.04					0.0012
规划程序的合规性 (w2)	0.05	0.04					0.0020
财政能力 (w3)	0.28			0.36			0.1008
公众参与 (w4)	0.21		0.16				0.0336
生态环境影响 (w5)	0.11		0.16				0.0176
生产、生活影响 (w6)	0.17		0.16				0.0272
基层群众舆情 (w7)	0.15		0.16				0.0240
Σ	1.00						0.2064

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 0.2064，存在 1 个一般风险、4 个较小风险和 2 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

本规划纲要符合国家、省、市有关产业政策和法律法规等，充分协接了国家、省、市“十四五”规划纲要。评估报告在规划的合理性、规划程序的合规性、财政能力、公众参与、生态环境影响、生产、生活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 7 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，但公众对本规划纲要缺乏系统性了解，在规划落实过程中社会公众的意愿可能与本规划纲要不符。
			规划程序的合规性(w2)	县发展和改革局已按照程序要求对本规划纲要召开了多次会议和多次的论证，具备合规性。但在后续的审查及规划实施过程中还需进行经过论证、集中讨论、公布、调整等环节，本规划纲要合规性方面还可能存不确定性风险。
2	政策执行因素	执行阶段	财政能力(w3)	本规划纲要范围较大，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，本项是本规划纲要主要风险因素。
			公众参与(w4)	本规划纲要的信息公开度、透明度不够明显，前期公众参与也可能存在遗留，群众对本规划纲要缺乏具体了解，因此本项是主要风险因素。
3	自然生态环境	实施阶段	生态环境影响(w5)	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 (w6)	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。
6	社会舆论导向	全过程	基层群众舆情 (w7)	规划范围内周边群众解释对本规划纲要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、规划程序的合规性、财政能力、公众参与、生态环境影响、生产、生活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0.3776，决策存在1个较大风险、4个一般风险和2个较小风险，初始风险等级为中风险等级；采取风险防范化解措施后综合风险指数为0.2064，决策存在1个一般风险、4个较小风险和2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、化解本规划纲要的社会稳定风险，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，对本规划纲要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，宣传本规划纲要

对改善居民生活质量、提高当地经济水平的正面影响，为本规划纲要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”，推进县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。

《冠县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年
远景目标纲要风险评估报告》专家签名表

2021年3月19日

序号	姓名	工作单位	专业	职称/职务	签 名
1	泥安儒	山东大学	社会学	教 授	
2	李善峰	山东社科院	社会学	研究员	
3	熊文正	山东省工程咨询协会	工程咨询	研究员	
4	李 梅	山东建筑大学	工程管理	教 授	
5	李兴奎	山东省文化和旅游厅	法律	调研员	

**《冠县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年
远景目标纲要风险评估报告》评估意见**

专业：社会学

姓名：张永

日期：2021年3月19日

分析报告逻辑清晰，风险点分析全面，提出的风险防范化解措施可行。同意采取措施后低风险结论。针对规划实施和报告提出以下几点建议：

- 1、完善规划的合法性分析，充分做好与上位规划的协接。
- 2、建议结合本规划最新规划方向和规划内容，下一步做好国土空间规划、土地利用规划、城镇总体规划等各专项规划。
- 3、进一步扩大意见征集的范围，充分挖掘可能存在的风险点。
- 4、调整部分风险因素的风险程度和权重值。
- 5、补充完善公众参与、财政、舆情等方面的风险防范和化解措施，增强措施的针对性和可操作性。
- 6、加大规划宣传力度，增强舆情监控。

您认为本项目措施后风险等级为（在方框内打√）：☒低风险 ☐中风险 ☐高风险

**《冠县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年
远景目标纲要风险评估报告》评估意见**

专业：社会学

姓名：李永坤

日期：2021年3月19日

通过对《冠县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风险评估报告》的阅读和了解，根据个人看法，提出以下修改的建议：

- 1、对“规划程序的进展情况”中“具备一定的合规性”的说法进行更契合的描述。
- 2、对规划的合法性内容进行补充完善。
- 3、本报告 2.6 中应不涉及“暴力拆迁、违规占用问题”等问题。
- 4、风险识别中“公众参与”需整体说法明确。
- 5、风险估计中“财政”应把风险程度调整为“较大”；财政风险权重进行上升，规划合理性和合规性进行下降。
- 6、财政、生态环境分别增加“财政运用方面的措施”和“土壤方面的措施”的风险化解措施。

您认为本项目措施后风险等级为（在方框内打√）：☒低风险 ☐中风险 ☐高风险

**《冠县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年
远景目标纲要风险评估报告》评估意见**

专业：工程咨询

姓名：张永正

日期：2021年3月19日

《评估报告》的编制内容和深度符合国家和山东省关于重大决策社会稳定风险评估的有关要求，风险点查找比较全面，化解措施具有针对性，同意报告采取措施后低风险的结论。具体建议如下：

- 1、更新相关法律法规及规范性文件的时效性。
- 2、加强对本规划公众参与力度，扩大宣传的范围，让民众广泛了解本规划带来的积极意义。
- 3、进一步完善规划合规性分析，按照重大决策的相关流程进行充分论证和审查。
- 4、调整个别单风险因素的风险程度和权重值。
- 5、针对生产、生活影响、公众参与及舆情等方面细化相关措施。
- 6、建议畅通民意表达渠道，及时监控基层舆情，做好突发事件应急预案，抓好风险防范措施的落实。

您认为本项目措施后风险等级为（在方框内打√）：☒低风险 ☐中风险 ☐高风险

**《冠县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年
远景目标纲要风险评估报告》评估意见**

专业：工程管理

姓名：李梅

日期：2021年3月19日

1、对别法律法规的时效性进行调整，报告中《中华人民共和国民法通则》已经废止。

2、风险估计里面，财政能力的风险程度为较小，公众参与风险程度为中等，但是表 4-4 主要社会稳定风险程度汇总表财政能力风险程度为中等，公众参与风险程度为较大，需进一步核实。

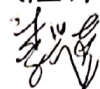
3、对于生态环境影响里面的绿化问题应该再细化风险防范化解措施。

您认为本项目措施后风险等级为（在方框内打√）：☒低风险 ☐中风险 ☐高风险

《冠县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年
远景目标纲要风险评估报告》评估意见

专业：法律

姓名：



日期：2021年3月19日

- 1、报告中注意“我县”描述，最好改为“冠县”。
- 2、调整个别风险因素的权重值和风险程度（如 w3、w4）。
- 3、完善财政能力、生态环境和生产生活影响风险防范化解措施。
- 4、加强规划的宣传力度，增强工作透明度。

您认为本项目措施后风险等级为（在方框内打√）：☒低风险 ☐中风险 ☐高风险