

**沂南县城乡融合发展规划**  
**（ 2022-2035 年 ）**  
**社会稳定风险评估报告**

2023. 08

# 目 录

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 前 言 .....             | 1  |
| 第一章 评估基础 .....        | 2  |
| 第一节 评估事项 .....        | 2  |
| 第二节 评估依据 .....        | 3  |
| 第三节 评估过程和方法 .....     | 4  |
| 第二章 评估主要内容 .....      | 6  |
| 第一节 合法性分析 .....       | 6  |
| 第二节 合理性分析 .....       | 11 |
| 第三节 可行性分析 .....       | 13 |
| 第四节 可控性分析 .....       | 14 |
| 第三章 风险识别及防范 .....     | 16 |
| 第一节 风险识别 .....        | 16 |
| 第二节 风险估计 .....        | 18 |
| 第三节 风险防范和化解措施 .....   | 22 |
| 第四节 应急预案 .....        | 24 |
| 第四章 风险分析结论 .....      | 31 |
| 第一节 主要风险因素 .....      | 31 |
| 第二节 主要风险防范和化解措施 ..... | 32 |
| 第三节 风险等级 .....        | 32 |

# 前 言

为全面贯彻落实《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，以县域为基本单元推进城乡融合发展，发挥县城连接城市、服务乡村作用，增强对乡村的辐射带动能力，强化县城与邻近城市发展的衔接配合，推动沂南县新型城镇化建设和城乡融合一体发展，加快建设“城乡融合试验区”，编制《沂南城乡融合发展规划（2022-2035年）》（以下简称《规划》）。

按照《沂南县人民政府重大行政决策程序规定》（沂政发〔2020〕10号）、《沂南县重大行政决策程序规定》等相关要求，沂南县自然资源局委托山东省城乡规划设计研究院对《规划》进行了风险评估。通过调查研究、召开座谈会、专家论证会、致函征求意见、公示等工作，全面排查了《规划》在政策及过程监管、技术经济、生态环境、经济社会、安全卫生和媒体舆情共6类风险领域，结合沂南县实际情况及自身特点，识别出了3项主要风险因素，采用层次分析法对风险等级进行了分析研判。

经评估，《规划》在社会稳定、公共安全、财政金融和其他风险方面均为低风险，因此《规划》整体风险等级为低风险。

# 第一章 评估基础

## 第一节 评估事项

### 1、规划目标

积极贯彻落实国家省市要求，以“做精县城、做靓周边、做优城镇、做美乡村、做强产业”为主要抓手，加强规划引领，形成加快发展新优势，开创县域崛起新局面，将沂南县建设成为：

**临沂城乡融合先行示范区 沂蒙特色乡村振兴样板区**

(1) **临沂城乡融合先行示范区：**依托自身发展优势，遵循城乡发展规律，建立城乡融合的体制机制，形成工农互助、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型城乡关系，推动城乡空间聚合、产业联合、要素整合，构建城乡融合发展新格局和县域崛起新局面，打造临沂市城乡融合先行示范区。

(2) **沂蒙特色乡村振兴样板区：**落实乡村振兴战略要求，把城乡融合发展作为促进乡村振兴的主阵地，以农民需求为导向，积极推进一二三产融合发展，有效推进各类设施向农村延伸，构建生态、宜居、宜业、宜游的美丽乡村，打造沂蒙特色乡村振兴标杆样板区。

### 2、发展策略

**区域联动、统筹发展。**积极融入区域发展格局，统筹区域经济需要、生活需要、生态需要、安全需要。

**生态优先，绿色发展。**牢固树立“两山”理念，推进山水林田湖草系统治理，探索生态环境共保共治新路径，打造安全高效的生产空间、舒适宜居的生活空间、碧水蓝天的生态空间。

**以人为本、共享发展。**坚持以人民为中心，增加优质公共服务供给，持续保障和改善民生，促进社会公平正义，推动共同富裕和促进人的全面发展，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

**产城融合，互促发展。**坚持城乡一盘棋理念，构建新型工农、城乡关系，推动城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置，带动农业农村现代化加快实现，加快新旧动能有机转换，整体提升城乡治理效能。

**创新机制，协调发展。**解放思想、守正创新，破除体制机制障碍，强化制度、政策、服务供给，提高资源配置效率，加快构建活力高效的高水平开放平台，推动城乡融合工作开展。

#### **4、主要内容**

规划以“做精县城、做靓周边、做优城镇、做美乡村、做强产业”为主要抓手，重点做好打造临沂卫星城市、增强县城承载能力、推动城乡深度融合、培育品质示范片区四个方面内容，推动县域整体城乡融合和高质量发展。

### **第二节 评估依据**

- 1、《中华人民共和国行政许可法》（2004）；

- 2、《重大行政决策程序暂行条例》（国务院令第 713 号）；
- 3、《中华人民共和国突发事件应对法》（2007）；
- 4、《国家突发公共事件总体应急预案》（国发[2005]第 11 号）；
- 5、《中央办公厅、国务院办公厅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》（中办发[2012]2 号）；
- 6、《山东省行政程序规定》（2012）；
- 7、《山东省人民政府关于印发山东省突发事件总体应急预案的通知》（鲁政发[2012]5 号）；
- 8、《山东省委办公厅、省政府办公厅关于深入推进重大决策社会稳定风险评估机制建设的意见》（鲁办发[2014]34 号）；
- 9、《山东省重大行政决策程序规定》（省政府令 336 号）；
- 10、《临沂市重大行政决策程序规定》（临政发〔2020〕10 号）；
- 11、《临沂市重大行政决策风险评估办法》（临政办字〔2019〕22 号）；
- 12、《沂南县人民政府重大行政决策程序规定》（沂政发〔2020〕10 号）。

### 第三节 评估过程和方法

#### 1、组织评估队伍

《规划》风险评估单位为以沂南县城乡规划中心主要领导为组长的风险评估小组，小组成员包括规划评审专家、山东省城乡规划设计研究院编制小组以及相关科室，从《规划》可能涉及的社会稳定风险问题进行评估分析，指定风险防范和化解措施。

## 2、深入调查研究

风险评估小组研究制定了风险评估工作重点任务，深入细致开展调查研究，对规划区域开展实地勘察，对主要利益相关方即沂南县政府及有关部门、规划范围内行政区及功能区等多家单位走访调查，通过座谈、问卷调查形式查找规划中的风险点。采用文献法，广泛收集相关文件资料，掌握准确可靠第一手资料。召开风险评估论证会，邀请战略规划、区域经济、社会稳定等方面的专家，对初步识别的风险进行广泛讨论和深入研究，评估风险程度，确定风险等别。



社会风险调查流程图

## 3、全面缜密分析

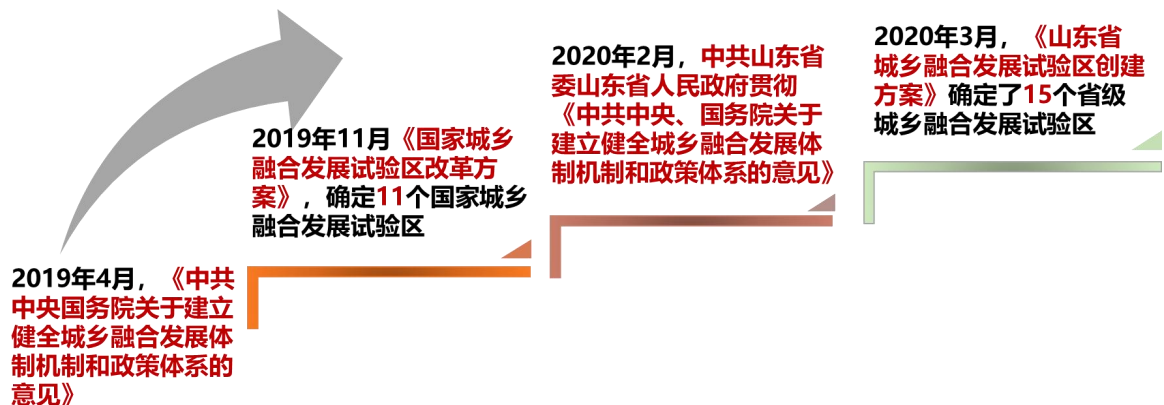
重点围绕《规划》的合法性、合理性、可行性和可控性四个方面，风险评估小组充分识别可能引发社会稳定风险事件的重要风险因素，判断风险影响的范围，考虑重要风险因素可能产生的原因及潜在的后果等。依据有关社会稳定风险评估要求，主要从规划实施过程中可能存在的风险点进行论证。

## 第二章 评估主要内容

### 第一节 合法性分析

#### 1、决策权限的合法性

党的十九大报告指出：“要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。”这标志着我国城乡关系及新型城镇化发展的重点任务从统筹发展、一体化发展正式进入到融合发展阶段。



2022年5月，中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》。工作要求中提到，以县域为基本单元推进城乡融合发展，发挥县城连接城市、服务乡村作用，增强对乡村的辐射带动能力，促进县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖，强化县城与邻近城市发展的衔接配合。

2022年2月，中国共产党临沂市第十四次代表大会报告中对县域崛起提出新要求：针对“市强县弱”特点，各县区要聚

焦高质量发展这个核心，深刻领会“新与精”的辩证关系，加快由外延到内涵、由粗放到集约的实质性转变。针对各县区不同的特点，提出县区未来发展的重点，其中明确“沂南县要加强与中心城区对接，建设工农联动、城乡融合试验区。”

《规划》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大、二十大等会议精神，结合县政府工作进行编制。通过编制《规划》并组织实施，使城乡融合发展质量显著提升，城乡空间布局形态更加优化，城乡产业发展全面深度融合，城乡民生社会福祉全面增进，城乡可持续发展能力稳步提升，城乡融合体制机制不断完善。

《规划》属于《重大行政决策程序暂行条例》第三条第二项规定的“制定经济和社会发展等方面的重要规划”，以及《山东省重大行政决策程序规定》第三条第三项规定的“制定经济和社会发展等方面重要的总体规划、区域规划和专项规划”，该项目依法应当属于重大行政决策事项。

《规划》符合《重大行政决策程序暂行条例》第二条“县级及以上地方人民政府（以下称决策机关）重大行政决策的做出和调整程序，适用本条例。”、第三十条“决策草案应当经决策机关常务会议或者全体会议讨论”、第三十一条“重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告”和《山东省重大行政决策程序的规定》第二条“本省行政区域内县级以上人民政府（以下统称决策机关）重大行政决策的作出、执行和调整程序，适用本规定。”第四十八条“决策草案应当经决策机关常

务会议或者全体会议讨论，决策机关行政首长集体讨论的基础上作出决定；未经集体讨论的，不得作出决定。”和第五十一条“重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告”的要求。

故《规划》的决策权限是合法的。

## **2、决策承办单位的合法性**

根据《重大行政决策程序暂行条例》（国务院令 第 713 号）第十一条、《山东省重大行政决策程序规定》（省政府令 336 号）第十二条，决策机关决定启动决策程序的，应当明确决策事项的承办单位，由决策承办单位负责重大行政决策草案的拟定等工作。

为做好沂南县国土空间总体规划编制工作，沂南县委、县政府要求市城乡规划中心牵头组织，有关单位积极做好规划编制配合工作等。

沂南县城城乡规划中心的主要职责：贯彻执行国家、省及临沂市有关城乡规划法律法规规章；负责组织拟订全市城乡规划相关配套政策并组织实施。负责市域城镇体系规划、城市总体规划、详细规划的组织编制、公告、审查报批和实施管理工作；负责配合镇国土空间总体规划、控制性详细规划、村庄规划、近期建设规划的编制和实施，并负责相关规划的技术审查；负责组织编制和审查城市公共服务设施、交通及市政管线等专项规划工作。负责城市、镇规划区内建设项目选址和布局的规划管理工作；负责城市、镇规划区内各项建设用地和各项建设工

程的规划管理工作。负责临时建设的规划管理工作。负责建设工程验线、规划竣工核实等规划实施监管工作；负责全市规划设计单位资质管理和规划设计市场管理工作。协助做好组织重要建设工程规划、建筑设计方案招投标职责；负责城市地理信息系统的建立、管理工作。负责市城乡规划委员会的日常工作。

故《规划》由沂南县城城乡规划中心牵头制定，具有合法的主体资格。

### 3、决策程序的合法性

根据《重大行政决策程序暂行条例》(国务院令第 713 号)、《山东省重大行政决策程序规定》(省政府令 336 号)，决策承办单位应当在广泛深入开展调查研究、全面准确掌握有关信息、充分协商协调的基础上，拟订决策草案。决策承办单位应当履行专家论证、风险评估等法定程序。

在规划编制过程中，沂南县委、县政府高度重视《规划》编制工作，建立以“城乡融合发展工作组”为核心的上下联动、协同推进工作机制，统筹协调 7 个工作专班和 8 个片区指挥部工作。负责研究制定实施城乡融合发展政策和措施，牵头制定全县村庄建设规划、产业发展规划，做好涉农资金整合。牵头推进农村人居环境整治、美丽乡村建设等工作。调度城乡融合发展重点项目推进情况，牵头组织城乡融合发展和乡村振兴督导考核工作。

县委、县政府主要领导先后多次主持召开规划编制工作会、推进会、专题会，通过现场调研、科学论证，认真研究推进规划编制工作。组织自然资源局、农业农村局、生态环境局、城乡建设局、文化和旅游局、交通运输局、水利水产局等有关部门开展座谈 对接，围绕城乡空间融合、城乡产业融合、城乡设施融合、城乡服务融合、城乡生态融合、城乡要素融合等情况进行调研。规划成果在沂南县人民政府网进行了社会公示，广泛听取公众意见，集中各方智慧开门编规划。

项目决策程序符合《重大行政决策程序暂行条例》、《山东省重大行政决策程序规定》的有关规定，故决策程序具备合法性。

#### 4、决策内容的合法性

《规划》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的二十大精神，全面贯彻落实习近平总书记视察山东重要讲话、重要指示批示精神，深入落实省委、省政府决策部署，与《2022 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》《山东省国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》等政策、规划进行了有效衔接，符合党的路线方针政策和国家、省、市相关文件精神。

### 第二节 合理性分析

#### 1、制定内容的合理性

《规划》本着“目标一路径一保障”的整体思路，综合国家、省市政策要求以及沂南县发展诉求，确定“1 个总规引领”的核心内容，科学制定整体技术框架体系。正文内容共分六章，分别为前言、审时度势 科学确定目标要求、积极对接 打造临沂卫星城市、集聚提升 增强县城承载能力、多措并举 推动城乡深度融合、突出特色 培育品质示范片区、改革创新 建立健全体制机制。《规划》贯彻落实国家省市要求，依托发展优势、遵循发展规律、加强规划引领，形成加快发展新优势，开创县域崛起新局面。

《规划》把系统观念贯穿到规划编制全过程，突出问题、目标和结果导向，协调保护和发展、全局和局部、当前和长远等关系，推动区域协同和城乡融合。

《规划》方案符合现状及未来发展趋势，规划内容基本完整、可靠，合理。

## 2、规划目标的合理性

《规划》提出的发展目标为：临沂城乡融合先行示范区 沂蒙特色乡村振兴样板区。

（1）临沂城乡融合先行示范区：依托自身发展优势，遵循城乡发展规律，建立城乡融合的体制机制，形成工农互助、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型城乡关系，推动城乡空间聚合、产业联合、要素整合，构建城乡融合发展新格局和县域崛起新局面，打造临沂市城乡融合先行示范区。

（2）沂蒙特色乡村振兴样板区：落实乡村振兴战略要求，把城乡融合发展作为促进乡村振兴的主阵地，以农民需求为导向，积极推进一二三产融合发展，有效推进各类设施向农村延伸，构建生态、宜居、宜业、宜游的美丽乡村，打造沂蒙特色乡村振兴标杆样板区。

《规划》立足新发展阶段，融入新发展格局，贯彻新发展理念，提出发展目标具有战略性、综合性、前瞻性，是科学合理的。

### 第三节 可行性分析

#### 1、规划实施的必要性

目前，沂南县城城乡融合发展取得一定成效，推进城乡融合发展的一系列政策方案陆续出台。《关于加快城乡融合发展全面推进乡村振兴的实施意见》等指导城乡融合发展的配套政策措施陆续出台，已建立“1630”城乡融合工作体系，在体制机制建设方面为城乡融合提供了良好发展环境。创新建立乡村振兴合伙人制度，搭建村企合作共赢平台，为乡村发展带来成效。但是，破除城乡体制机制障碍的制度创新不足，需进一步制定精准政策，细化实施细则，激发城乡融合发展的动力和活力，提升政策实效性。人才引进难，人才引进平台搭建广度和深度不够；农村土地等资源缺乏价值实现机制，集体土地权能受限严重；农村金融市场发展滞后，吸引资本难度大。

通过《规划》，科学指导沂南县不断完善实施保障机制，对上争取政策支持，根据城乡融合重点任务，紧盯上级资金投向和重点领域，分部门积极对上争取，通力合作，主动对接，积极争取国家、省政策和资金支持，推动在城乡要素融合、服务融合、设施融合、经济融合等领域创新政策试点；对下统筹项目推进，采取“任务分解+项目统筹”模式，各成员单位、片区指挥部编制分类分片区年度重点项目行动计划，建立具体推动各类、各片区城乡融合发展的施工台账和路线图，定期调度、汇总、汇报城乡融合发展工作重点任务、重点项目的进展情况，协调解决推动

过程中存在的主要问题和薄弱环节。

## 2、强化规划示范引导

探索建立县域城乡融合发展的“沂南模式”。创新探索县域城乡融合规划实施路径，根据 21 个城乡融合“示范片区”的工作推进情况，及时总结城乡融合“示范片区”模式的实施成效及成功经验，探索城乡融合发展的沂南模式，力争形成全市乃至全省、全国层面可推广、可复制的典型经验，打造县域城乡融合样板示范。

鼓励基层层面创新实践。鼓励各部门、各镇街、各片区从实际出发，立足特色优势，积极先行先试，充分尊重基层首创精神，进一步调动基层干部群众改革创新积极性、主动性，为推进城乡融合发展积累生动具体、切实可行的实践经验。争取各级财政每年安排专项资金作为城乡融合发展的引导资金，重点用于示范性项目建设

故《规划》的出台是在政策、机制充分保障的情况下开展的，是可行的。

## 第四节 可控性分析

《规划》的社会稳定风险整体可控，《规划》对沂南县经济社会发展具有重要的意义，作为一项重大决策与全市人民群众生活密切相关，影响深远。

在社会舆论方面，充分了解、广泛征求相关利益群体意见，

在前期调研、访谈和规划编制前期工作中，没有发生任何信访、群体性事件等危害社会稳定的事件发生。

《规划》致力打造成为生态优美、经济繁荣、社会文明、人民幸福、智慧高效的高品质生活宜居地，符合人民对美好生活的向往，通过加强公众参与、政策宣传、采取防范措施等，能够营造良好的社会舆论氛围，因此本项目整体可控。

## 第三章 风险识别及防范

### 第一节 风险识别

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、全过程查找可能引发社会稳定风险的各种风险因素。

沂南县在规划、实施、建设、运行过程中引发社会稳定风险的因素众多，主要可分为政策规划和审批程序、技术经济、生态环境影响、经济社会影响、安全卫生和媒体舆情六类风险领域 21 个风险因素。结合沂南县自身特点，在风险调查的基础上，针对 21 个因素进行逐条对照，初步识别本项目风险因素，具体情况汇总如下表：

社会稳定风险因素识别表

| 类型        | 序号 | 风险因素        | 是否为重要风险因素 | 备注                       |
|-----------|----|-------------|-----------|--------------------------|
| 政策规划和审批程序 | 1  | 立项、审批程序     | 否         | 项目立项、审批全过程合法、合规          |
|           | 2  | 产业政策、发展规划   | 否         | 项目符合国家、山东省、临沂市“十四五”规划    |
|           | 3  | 规划设计过程中公众参与 | 否         | 规划设计阶段已充分征求利益相关方的发展诉求、意见 |
| 技术        | 4  | 规划方案        | 否         | 规划方案经济合理，满足各方使用功能要求      |

|        |    |                         |   |                                         |
|--------|----|-------------------------|---|-----------------------------------------|
| 经济     | 5  | 资金筹措和保障                 | 否 | 项目资金筹措方案可行，资金保障措施充分                     |
| 生态环境影响 | 6  | 大气、水体、固体污染              | 否 | 本规划项目不会产生大气、水体、固体污染                     |
|        | 7  | 生态红线、文物、古木、墓地以及等环境敏感点破坏 | 否 | 本规划项目不涉及生态敏感点                           |
| 经济社会影响 | 8  | 文化、生活习惯                 | 否 | 本规划不会对当地传统文化、生活习惯产生不利影响                 |
|        | 9  | 宗教、习俗                   | 否 | 本规划不会与当地群众的宗教信仰和风俗习惯产生冲突                |
|        | 10 | 对周边土地、房屋价值的影响           | 否 | 本规划项目对周边土地、房屋价值起增值作用                    |
|        | 11 | 产业发展                    | 否 | 本规划项目对地方经济、产业发展具有促进作用                   |
|        | 12 | 就业影响                    | 否 | 本规划项目将给周边居民带来一定的就业机会                    |
|        | 13 | 相关生活成本                  | 否 | 本规划项目不会对周边生活成本产生较大影响                    |
|        | 14 | 对公共配套设施的影响              | 否 | 有利于完善周边公共设施配套能力                         |
|        | 15 | 流动人口管理                  | 是 | 规划实施期间流动人员有一定增加，将影响当地治安和公共安全，存在一定的不稳定因素 |
|        | 16 | 商业经营影响                  | 否 | 项目对周边商业起促进作用                            |
|        | 17 | 对周边交通的影响                | 否 | 项目有利于区域交通网络的完善                          |
| 安全卫生   | 18 | 社会治安和公共安全               | 是 | 规划实施期间流动人员有一定增加，将影响当地治安和公共安全，存在一定的不稳定因素 |

|      |    |            |   |                          |
|------|----|------------|---|--------------------------|
| 生    | 19 | 应急疏散安全     | 否 | 本规划运营期间有良好的应急疏散安全设施和管理办法 |
|      | 20 | 城市及社区卫生    | 否 | 本规划项目有利于塑造优美的卫生与环境       |
| 媒体舆情 | 21 | 媒体舆论导向及其影响 | 否 | 本规划项目基本不存在不良社会舆论         |

## 2、重要风险因素

分析小组在充分调研和广泛收集有关部门和利益相关者意见的基础上，对各风险因素的风险程度进行分析和估计，识别出经济社会影响、安全卫生两大风险领域，流动人口管理、社会治安、粮食安全三项单项风险因素。

规划实施期间，会造成流动人口量增加，对沂南县社会治安带来一定影响；并且规划建设用地侵蚀耕地，对粮食安全产生一定不利影响。通过加强流动人口的管理以及补划同等质量、规模耕地可以对上述风险进行防范。

## 第二节 风险估计

针对识别的主要风险因素，采取定性和定量相结合的方法进行分析。首先在对各风险因素发生概率及风险影响程度进行定性分析的基础上，采用层次分析法对各风险因素发生概率、影响程度进行定量分析，确定各风险因素的权重分配，并计算确定各因素的风险程度。

### 1、重要风险因素及其风险程度

根据国家发展改革委办公厅《关于征求对固定资产投

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），预判每一个主要风险因素可能引发风险的变化趋势，包括发生概率、影响程度、风险程度等。按照风险因素发生的可能性，将风险发生概率划分为很高、较高、中等、较低、很低五个档次；按照风险发生后对项目的影响大小，将影响程度划分为严重、较大、中等、较小、可忽略五档；风险程度可划分为严重、较大、一般、较小和微小五个等级。

分析小组经过实地调查及征求部门意见后，得出重要风险因素及其风险程度，见下表。

重要风险因素及其风险程度汇总表

| 序号 | 风险类型   | 风险因素      | 发生阶段 | 风险概率 | 影响程度 | 风险程度 | 备注   |
|----|--------|-----------|------|------|------|------|------|
| 1  | 经济社会影响 | 流动人口管理    | 规划实施 | 较低   | 较小   | 较小   | 短期影响 |
| 2  | 安全卫生   | 社会治安和公共安全 | 规划实施 | 较低   | 较小   | 微小   | 短期影响 |
| 3  | 安全卫生   | 粮食安全      | 规划实施 | 较低   | 较小   | 微小   | 短期影响 |

## 2、风险指数计算

根据国家发展改革委《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》第四条，重大项目社会稳定风险等级分为三级：

高风险：大部分利益相关者对项目有意见、反应特别强烈，可能引发大规模群体性事件。

中风险：部分利益相关者对项目有意见、反应强烈，可能引发矛盾冲突。

低风险：多数利益相关者理解支持但少部分人对项目有意见，通过有效工作可防范和化解矛盾。

按照《国家突发公共事件总体应急预案》和《特别重大、重大突发公共事件分级标准》中社会稳定风险分析和评估的指标体系和评判标准，社会稳定风险等级评判参考标准见下表。

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       | 大部分群众对项目建设实施有意见、反应特别强烈，可能引发大规模群体性事件                                        | 部分群众对项目建设实施有意见、反应强烈，可能引发矛盾冲突                   | 多数群众理解支持，但少部分群众对项目建设实施有意见         |
| 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 | 单次事件参与人数达到 200 人以上                                                         | 单次事件参与人数达到 20 人~200 人之间                        | 单次事件参与人数为 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                            |

分析小组在实地走访调查的基础上，确定了规划项目重要风险因素，邀请专家对重要风险因素的权重进行打分，汇总结果如下：

表 3-4 权重汇总表

| 序号 | 风险类型   | 风险因素      | 权重    |
|----|--------|-----------|-------|
| 1  | 经济社会影响 | 流动人口管理    | 0.573 |
| 2  | 安全卫生   | 社会治安和公共安全 | 0.287 |
|    |        | 粮食安全      | 0.140 |
| 合计 |        |           | 1.00  |

项目初始风险指标计算见下表：

表 3-5 项目风险指数计算表

| 序号 | 风险因素      | 权重    | 风险程度(R) |      |      |      |    | 风险指数    |
|----|-----------|-------|---------|------|------|------|----|---------|
|    |           | I     | 微小      | 较小   | 一般   | 较大   | 严重 | I×R     |
|    |           |       | 0.04    | 0.16 | 0.36 | 0.64 | 1  |         |
| 1  | 流动人口管理    | 0.573 |         | 1    |      |      |    | 0.09168 |
| 2  | 社会治安和公共安全 | 0.287 | 1       |      |      |      |    | 0.01148 |
|    | 粮食安全      | 0.140 | 1       |      |      |      |    | 0.0056  |
| 3  | 合计        | 1.00  |         |      |      |      |    | 0.10876 |

根据评判标准可知，本规划项目从单因素风险程度评判标准进行分析，3个因子均小于0.36，属于低风险；从调查结果方面进行分析，本规划项目没有明确反对者，属于低风险；从综合风险指数评判标准进行分析，本项目综合风险指数为0.10876，小于0.36，属于低风险；从其他方面进行分析，本项目均属于低风险。

综合考虑以上相关因素及评判标准，判定本规划项目风险等级为低风险级别。

### 第三节 风险防范和化解措施

#### 1、经济社会影响风险防范和化解措施

规划实施期间，外来经商、务工人员会逐渐增多，流动人口大量涌入，促进社会经济发展的同时，会影响当地治安和公共安全，存在一定的不稳定因素，应加强流动人口的管理与服务。

（1）加强领导，部门联动。积极构建政府主导、部门各司其职、乡街具体组织实施、社区协助的工作机制，形成公安、劳动保障、人口计生、建设、教育、卫生等部门之间密切配合、协调行动、资源整合、信息共享的流动人口服务管理工作体系。不定期召开部门联席会议，分析通报情况，综合治理，强化工作考评和责任追究。

（2）加强信息采集工作。建立统一的信息采集协管员队伍，配备电脑等相应设备，协管员队伍由乡镇、街道流动人口服务管理领导小组负责管理和考核。落实流动人口落脚之处的出租房屋业主、经营业主、用人单位管理责任，提高其法律意识、责任意识和协作意识，强化其向乡镇、街道流动人口管理办公室申报的主动性。

（3）建立城市人才入乡机制。实施“归雁兴乡”返乡创业行动，完善财政、金融、社会保障、平台支持等激励政策，吸引

各类人才回乡创业兴业。完善乡村人才“引育用留”机制，建立高等院校、科研院所等专业技术人员到乡村挂职、兼职和离职创新创业制度，吸引涉农领域高端领军人才通过项目合作、短期工作、专家服务、兼职等形式到基层开展服务活动。

## **2、安全卫生风险防范和化解措施**

规划实施期间，流动人口的大量涌入会给当地治安和公共安全带来一定影响，建议加强社会治安防控体系的建设。另外，规划建设对耕地和基本农田有一定侵蚀，对粮食安全造成一定风险，建议以占补平衡为原则，补划的耕地和基本农田规模不减少、质量不降低。

（1）加强社会面治安防控网建设。根据人口密度、治安状况和地理位置等因素，科学划分巡逻区域，优化防控力量布局，加强公安与武警联勤武装巡逻，建立健全指挥和保障机制，完善早晚高峰等节点人员密集场所重点勤务工作机制，减少死角和盲区，提升社会面动态控制能力。

（2）加强重点行业治安防控网建设。完善幼儿园、学校、金融机构、商业场所、医院等重点场所安全防范机制，强化重点场所及周边治安综合治理，确保秩序良好。切实加强旅馆业、旧货业、公章刻制业、机动车改装业、废品收购业、娱乐服务业等重点行业的治安管理工作，落实法人责任，推动实名制登记，推进治安管理信息系统建设。

（3）加强乡镇（街道）和村（社区）治安防控网建设。以

网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，推动社会治安防控力量下沉。把网格化管理列入城乡规划，将人、地、物、事、组织等基本治安要素纳入网格管理范畴，做到信息掌握到位、矛盾化解到位、治安防控到位、便民服务到位。因地制宜确定网格管理职责，纳入社区服务工作或群防群治管理，通过政府购买服务等方式，加强社会治安防控网建设。

### **3、其他风险化解措施**

社会稳定问题产生根源在于规划及建设中对群众造成的各种影响，但社会不稳定问题发生又具有很大的不确定性，其表现形式也复杂多样。因此相关单位部门应站在全局的高度，提高对社会问题工作的重视，全面加强信访防范和处置能力，在落实上述措施的同时，建议相关单位：

（1）加强与周围居民、乡镇政府的沟通和交流，倾听意见和建议，及时给予反馈，并在可能范围内尽量向他们提供方便和支持；化解群众不满情绪，引导有异议的群众采取合理合法的方式反映问题；

（2）加强风险预警制度，对不稳定因素进行重点排查，加强治安保障。治安事件一旦发生或出现苗头后，各方力量和人员立即到场，各司其职，有条不紊的开展工作。

## **第四节 应急预案**

为加强对规划实施过程中各类风险事件的应急处置能力，形

成各负其责、密切配合、协调联动的维稳工作机制，确保迅速有效地处置各类影响项目实施的风险事件，维护社会稳定，针对风险分析的结果和规划实施过程中可能出现的矛盾，制定风险应急预案。

## **1、指导思想**

根据《中华人民共和国突发事件应对法》、《山东省突发事件应对条例》等相关法律法规，按照构建和谐社会和以人为本的总体要求，正确把握、及时排查和妥善处理各类矛盾纠纷，保持社会稳定，促进经济发展。

## **2、组织机构及职责**

### **（1）领导小组**

建议成立规划风险应急工作领导小组，沂南县人民政府牵头负责，成员单位包括政法、维稳、发改、信访、应急管理、公安、财政、自然资源和规划等相关职能部门、涉及到征地拆迁各镇、村等。

### **（2）工作任务**

主要履行推动建立重大决策事项风险协调管理机制，加强舆论引导，强化网上监管，及时掌握涉稳信息攻台，密切关注群众反应；进一步完善突发事件应急处置能力建设，妥善处置可能发生的各类风险事件，确保规划有序推进，维护规划区社会稳定。

### **（3）工作职责**

根据特点可分设综合协调组、群众工作组、舆论引导组、应急处置组、劝返工作组。

综合协调组：负责综合汇总及通报相关信息，抓好信息综合研判，做好“上情下达、下情上传”工作。随时了解、掌握和分析本规划群体性事件的苗头和动态，及时向分管领导和维稳部门提供信息。

群众工作组：配合相关部门政策宣传、解释和排疑工作：做好利益相关者的接待、引导和疏导工作。

舆论引导组：配合县政府部门负责周边群众、媒体的应对工作：负责监控发现、封堵删除互联网等媒体上出现的有害信息，及时对网上网下出现的危害社会稳定的信息进行落地核查和正面的网络引导。

应急处置组：配合县民政府及相关部门进行突发事件现场处置部署和组织指挥，根据事态的变化和要求，部署安排相应的应急处置力量，组织对重点区域进巡控。

### **3、应急处置方法**

（1）尽快控制事态的发展。负责现场处置工作的工作人员应诚恳听取群众代表的意见和要求，面对面地做好群众的工作，对群众提出的要求，符合法律法规和政策规定的，当场表明解决问题的态度；无法当场明确表态解决的，及时向上级汇报。

（2）防止现场矛盾激化，对参与群体事件的群众以教育疏导为主，力争把问题解决在萌芽或初始状态。对群众提出的不合

理要求，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。

（3）查明挑头人或组织者，要与其谈话，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，要报告公安部门依法处理，密切配合公安部门的处置。要坚持依法果断处理、控制局势，防止事态扩大蔓延。

（4）慎用警力和强制措施。应根据突发事件的治安性质、起因和规模来决定是否使用、使用多少和如何使用，根据事态发展情况确定是否采取强制措施，要防止使用警力和强制措施不慎而激化矛盾、扩大事态。

（5）规划推进工作期间的突发性事件应对处置工作，紧紧围绕社会大局稳定，解决群众的合理诉求，坚持公平公正的原则。严格执行相关法律、法规、政策，切实维护群众的合法权益。充分落实“三到位、一处理”（诉求合理的解决到位、诉求无理的教育疏导到位、生活困难的帮扶救助到位、行为违法的依法处理），进一步规范突发性上访事件的应对处置工作，切实提高应急小组处置突发性事件的处理能力。

（6）因规划区项目建设和运营期引发上访等风险事件的，社会维稳应急小组应立即安排人员赶赴现场，迅速按照以下程序开展工作。一是迅速介入。迅速与风险事件相关人员代表接谈，了解其主要诉求，进行政策解释和教育疏导，引导风险事件相关人员到规定的接待场所反映问题。二是及时协调。通知相关负责

人第一时间赶赴现场做劝返工作。事态严峻的立即向公安机关报告信息，提请公安机关迅速介入，防止事扩大，三是及时接访。及时为突发性事件的接待提供必要的接待场所，做好接待记录，搞好后勤保障。四是及时报告。将现场处置工作进展情况及时上报上级主管部门。

#### **4、应急处置程序**

##### **（1）预测与报告**

1) 应急工作领导小组要加强与沿线周边各管理区、村居的联系沟通，对各类可能引发不稳定事件的有关信息进行及时地收集、风险分析和持续监测，做到早发现、早报告、早处置。

2) 应急工作领导小组对于可能发生或已经发生的不稳定事件，要快速做出反应，在立即采取措施控制事态的同时，报告政法、应急部门，报告事件主要情况。

3) 应急工作领导小组要根据事件性质及发展态势组织所涉及的相关部门赶赴现场控制事态、稳定人心，并指导应急工作，防止事态的进一步扩大。

##### **（2）先期处理**

决策单位相关责任部门及时向主要领导或分管领导汇报，在最短的时间赶到现场对事件进行先期处置。先期处置工作从以下几个方面开展：

1) 控制事态，制定现场应急预案，及时向有关部门汇报现场情况。

2) 了解上访人员提出的主要问题，有针对性做好解释疏导工作。

3) 通知上访人员所在单位或村社主要负责人赴现场进行劝导，动员家人参与做好思想工作。

4) 越级上访、群体性上访事件，相关部门要认真接待，并根据起因立即通知相关部门人员赶赴现场做好耐心细致的疏导工作，控制事态发展，做好相关人员的思想工作。

5) 对重大矛盾纠纷，先对当事人进行教育引导，待情绪稳定后分析处理。

6) 对发生的重大刑事案件，先做好群众及家属的思想稳定工作，再协助公安机关开展摸底排查。

7) 对遭遇的火灾、发生的生产安全事故，应立即启动生产安全事故应急预案，疏散人员，再组织救灾、抢险，并做好相关维稳工作。

8) 对发生的环境污染事件，应由项目单位立即采取临时性处置措施，控制污染的进一步扩大，再组织技术人员分析原因、制定整改措施。并将处置情况及时告知周边群众。

9) 对大规模的人员上访，要求群访对象推选 3~5 名代表反映问题

(3) 掌握上访人员的基本情况后，实行包案责任制，切实解决来访人反应的实际问题。

（4）指挥协调社会不稳定事件发生后，涉及的主管部门应成立现场应急指挥部，重大社会稳定事件由维稳应急工作领导小组组长担任总指挥，现场应急指挥部统一指挥协调现场应急工作，迅速控制事态，安抚群众情绪，调集和配置相关资源等，并及时将处置结上报。

#### （5）扩大应急

在社会稳定事件超出本级控制能力时，应及时上报上级有关部门，请求上级部统一协调，调派各方面资源参与事件的处置工作。

#### （6）应急结束

整个处置工作完毕后，由相应事件主管部门及时研究判断，适时决定应急工作结束；扩大应急的事件由直接指挥的上级机关作出应急结束的决定。

### 5、应急处置保障

队伍保障：强化社会维稳应急队伍能力建设，加强维稳工作人员知识技能培训不断提高维稳接待和处置能力。

物资和经费保障：建立健全社会维稳应急工作物资储备制度，建议相关部门制定社会维稳应急物资储备计划，加强应急物资储备，鼓励支持社会化应急物资储备，保障应急物资、生活必需品的生产和供给。

通信保障：建立健全社会维稳突发事件通信保障体系，确保应急期间通信联络和信息传递需要。交通运输部门负责健全紧急

运输保障体系，保障应急响应所需人员物资、装备、器材等的运输。公安部门负责加强应急交通管理，保障运送伤病员和应急救援人员、物资、装备、器材车辆的优先通行。

**6、善后处置工作**

召开会议专题总结，查找事件原因、汲取事件教训，相关涉事部门对风险事件事态情况、诱发原因、群众诉求、现场处置情况、善后处理情况、造成的社会影响、事件中暴露出来的有关问题、事件造成的影响与危害进行评估与总结，并写出详细的书

**7、责任查究与奖惩**

对应急处置工作中做出突出贡献的先进集体和个人要给予表彰和奖励。严格落实领导责任制、个人责任制、连带责任制、倒查追究制，对迟报、谎报、瞒报和漏报重要问题的或处置工作中不负责任导致工作被动的，依法对有关责任人给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四章 风险分析结论**

**第一节 主要风险因素**

从项目的整体风险分析结果来看，目前还没有出现不可抗拒的重大风险因素。本项目的主要风险因素有 3 项，如表 4-1 所示：

表 4-1 主要风险因素表

| 序号 | 风险类型 | 风险因素 | 发生阶段 |
|----|------|------|------|
|----|------|------|------|

|   |        |           |      |
|---|--------|-----------|------|
|   |        |           |      |
| 1 | 经济社会影响 | 流动人口管理    | 规划实施 |
| 2 | 安全卫生   | 社会治安和公共安全 | 规划实施 |
|   |        | 粮食安全      | 规划实施 |

## 第二节 主要风险防范和化解措施

1、加强流动人口的管理与服务。加强领导，部门联动；推进《居住证》制度实施；加强信息采集工作。

2、构建社会治安防控体系。加强社会面治安防控网建设，加强重点行业治安防控网建设，加强乡镇（街道）和村（社区）治安防控网建设。

3、严格落实耕地占补平衡制度。强化耕地保护意识，强化土地用途管制，强化耕地质量保护与提升，坚决防止耕地占补平衡中补充耕地数量不到位、补充耕地质量不到位的问题。

针对其他不可预见性的问题，相关部门在日常工作中，应注重与利益相关者沟通交流，及时分析和预测可能出现的不确定问题，采取预防或防范措施，注重及时发现和观察细微矛盾的出现，及时制定应对和采取相应措施加以解决，预防矛盾的积累和集中爆发。

## 第三节 风险等级

经过综合评价，该规划社会风险程度低，综合风险等级判定

为低风险。从合法性、合理性、可行性、可控性角度分析《沂南县城城乡融合发展规划》具备合法性条件和合理性要求，具有充分的可行性和可控性。在全面落实宣传工作、相关责任部门采取积极科学的风险管控措施、各相关方行为遵循法律法规的要求，社会稳定风险将会得到进一步控制或降低。