

东昌府区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

社会稳定风险评估报告

聊城易道企业管理咨询有限公司

二〇二一年七月



营业执照

统一社会信用代码

91371502MA3P8A5B8F



扫描二维码登录
'国家企业信用
信息公示系统'
了解更多登记、监
备案、许可、监
管信息

(副本) 1-1

名称 聊城易道企业管理咨询有限公司

注册资本 壹佰万元整

类型 有限责任公司(自然人投资或控股)

成立日期 2019年 03 月 05 日

法定代表人 吴明睿

营业期限 2019年 03 月 05 日至 年 月 日

经营范围 企业管理咨询服务(不含期货、证券及相关业务咨询;不含金融业务咨询;不含消费储值卡等相关业务);人力资源信息咨询;企业管理咨询(不含登记注册前置许可项目);企业及个人项目策划;企业营销策划;企业品牌设计;翻译服务;软件开发;教育信息咨询(不含出国留学咨询及学历教育);电子产品、办公用品、五金交电销售。(依法须经批准的项目,经相关部门批准后方可开展经营活动)

住所 山东省聊城市高新区中华南路99号聊城人力资源服务产业园8楼809室



登记机关

2019年 11 月 14 日

目 录

第一章 总论.....	1
1.1 编制依据.....	1
1.2 政策概要.....	3
1.3 分析目的及意义.....	7
1.4 工作程序及评判标准.....	8
第二章 风险调查.....	10
2.1 调查内容.....	10
2.2 调查范围.....	11
2.3 调查的方式和方法.....	12
2.4 公众意见征求.....	12
第三章 风险识别.....	16
3.1 风险识别的内容.....	16
3.2 风险识别的方法.....	16
3.3 风险因素分析.....	17
3.4 主要风险因素识别.....	20
第四章 风险估计.....	22
第五章 应急处置方案和风险化解措施.....	30
5.1 应急处置方案.....	30
5.2 风险化解措施.....	32
第六章 风险评估结论及建议.....	35
6.1 项目主要风险因素.....	35
6.2 风险等级.....	35
6.3 落实风险防范、化解措施的有关建议.....	36
附件：1 社会稳定风险评估会签到表	
附件：2 社会稳定风险评专家组意见和建议签字表	
附件：3 社会稳定风险评估会现场照片	

第一章 总论

1.1 编制依据

1.1.1 国家法律法规及规划

1. 《重大行政决策程序暂行条例》（国务院令 第 713 号）
2. 《中华人民共和国人民调解法》（主席令〔2010〕第 34 号）
3. 《中华人民共和国突发事件应对法》（主席令〔2007〕第 69 号）
4. 《中华人民共和国安全生产法》（2014 年 8 月 31 日修正）
5. 《政府性基金管理暂行办法》（财综〔2010〕80 号）
6. 《信访条例》（国务院令 第 431 号）
7. 《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）
8. 《中共中央、国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见》（中发〔2007〕5 号）
9. 《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）
10. 《国家突发公共事件总体应急预案》（2006 年 1 月 8 日发布）

11. 《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2035年远景目标纲要》

1.1.2 地方法律法规及规划

1. 《山东省重大行政决策程序规定》（2020年10月13日省政府第85次常务会议通过）

2. 《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》

3. 《山东省突发事件应对条例》（山东省人大常委会公告[2012]第120号）

4. 《山东省信访条例》（山东省人民代表大会常务委员会公告[2015]105号）

5. 《山东省信访事项复查复核办法》（山东省人民政府令[2008]第204号）

6. 《山东省人民政府信访事项复查复核规程》（鲁政办字〔2015〕74号）

7. 《山东省人民政府关于印发支持实体经济高质量发展的若干政策的通知》（鲁政发〔2018〕21号）

8. 《山东省委办公厅、省政府办公厅印发关于在全省建立健全社会稳定风险评估机制的意见的通知》（鲁办发〔2010〕12号）

9. 《山东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》

10. 《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纲要》

11. 聊城市城市总体规划（2014-2030 年）；
12. 聊城市土地利用总体规划（2017 年调整完善版）；
13. 东昌府区土地利用总体规划（2006-2020 年）实施评估报告；
14. 聊城市城市综合交通体系规划（2017-2030 年）；
15. 东昌府区新旧动能装换重大工程实施规划（2018-2022 年）；
16. 聊城市东昌府区区域乡村建设规划（2017-2030 年）；
17. 聊城市东昌府区服务业发展规划（2017-2025 年）；
18. 已批准的其他各类专项相关规划。

1.1.3 直接依据

1. 《中共东昌府区委关于制定东昌府区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》
2. 关于《东昌府区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》征求意见稿

1.2 政策概要

1.2.1 制定依据

- (1) 《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 2035 年远景目标纲要》
- (2) 《山东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》

(3) 《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纲要》

(4) 《中共东昌府区委关于制定东昌府区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》

1.2.2 政策措施

(1) 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“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚定不移贯彻新发展理念，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，主动融入新发展格局，统筹发展和安全，聚焦突破“九大改革攻坚”，聚力“新时代兴聊十大工程”，做大做强现代优势产业集群，持续提升社会治理效能，加快建设冀鲁豫交界区域中心城市，全力打造新时代现代化强区，为推动聊城在鲁西大地率先崛起贡献东昌力量。

(2) 坚持创新驱动战略 激发高质量发展内生动力。坚持创新在现代化建设中的核心地位，深入实施创新驱动发展战略、人才强区战略，树立“天下人才为我所用”的创新观、人才观，大力吸引集聚优质创新资源，全面提升创新驱动发展水平，构建产业链、资金链、人才链、创新链“四链合一”创新发展生态，打造鲁西“创新生态核心区”

。

(3) 加快新旧动能转换 构建现代产业体系。坚持把发展经济着力点放在实体经济上，持续推进“腾笼换鸟、凤凰涅槃”，推动产业基础高级化和产业链现代化，培育壮大特色产业，推动传统产业高端化、智能化、绿色化，加快构建现代产业体系，提升经济质量效益和核心竞争力，构建区域“动能转换示范区”，打造新时代县域高质量发展新标杆。

(4) 传承弘扬两河文化 提升文化软实力。深入挖掘黄河、大运河文化资源，大力弘扬新时代孔繁森精神，构建以优秀传统文化为根基、革命文化为标识、先进文化为引领的现代文化体系，培育以“江北水城·运河古都”为引领的文化旅游品牌体系，提高东昌府区的知名度和美誉度，打造“两河文化活力区”。

(5) 融入国内国际双循环 打造对外开放先行区。坚持把扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，在激活内力与借助外力上下功夫、做文章，主动融入国家“双循环”新发展格局，以创新驱动、高质量供给为引领，创造新需求，更好促进产业循环、市场循环、经济社会循环，构建冀鲁豫区域性消费中心，打造山东西部“对外开放先行区”。

(6) 推动绿色发展 促进人与自然和谐共生。贯彻落实习近平生态文明思想，坚持生态优先、绿色发展，践行“绿水青山就是金山银山”发展理念，深入实施蓝天碧水净土工程，守住自然生态安全边界，推进绿色低碳集约发展，加快形成节约资源、保护环境的

空间结构和生产生活方式，促进经济社会发展全面绿色转型，建设美丽东昌。

(7) 推进新型城镇化 打造现代化宜居宜业新城区。大力推进以人为核心的新型城镇化，牢固树立精品、精致、精良、精准、精细、精诚“六精”理念，提升城市规划、建设、管理水平，持续优化城市形态、完善城市功能、提升城市品质，放大中心城区在区域城市建设中的龙头作用，打造“本地人留恋、外地人向往”的现代化宜居宜业新城区。

(8) 大力实施乡村振兴战略 加快实现城乡协调发展。把解决好“三农”问题作为重中之重，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，全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快农业农村现代化，打造东昌特色“乡村振兴样板区”。

(9) 完善基础设施建设 强化统筹发展支撑。坚持优化提升、适度超前的原则，系统布局新型基础设施建设，以高速铁路为骨干、高速公路、5G 新基建为支撑，构建系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。

(10) 完善基础设施建设 强化统筹发展支撑。坚持优化提升、适度超前的原则，系统布局新型基础设施建设，以高速铁路为骨干、高速公路、5G 新基建为支撑，构建系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。

(11) 全面加快改革开放步伐 塑造开放型经济新优势。坚持深化市场化改革、扩大高水平开放，遵循开放发展理念，持续深化与周边地区的融合发展，推动有效市场和有为政府更好结合，推动高质量“引进来”和高水平“走出去”，培育开放发展新动能，以深化改革激发新发展活力，塑造开放型经济发展新优势。

(12) 加强公共服务保障 不断增进民生福祉。坚持以人民为中心的发展理念，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，办好各项民生实事，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，打造“民生改善模范区”。

(13) 凝心聚力为建设新时代现代化强区而奋斗。坚持党的全面领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，建立健全规划实施机制，调动方方面面的积极性，抓好各项任务落实，形成推动发展的强大合力，确保完成“十四五”规划目标任务。

本政策措施自 2021 年 3 月 1 日起施行，有效期 5 年。

1.3 分析目的及意义

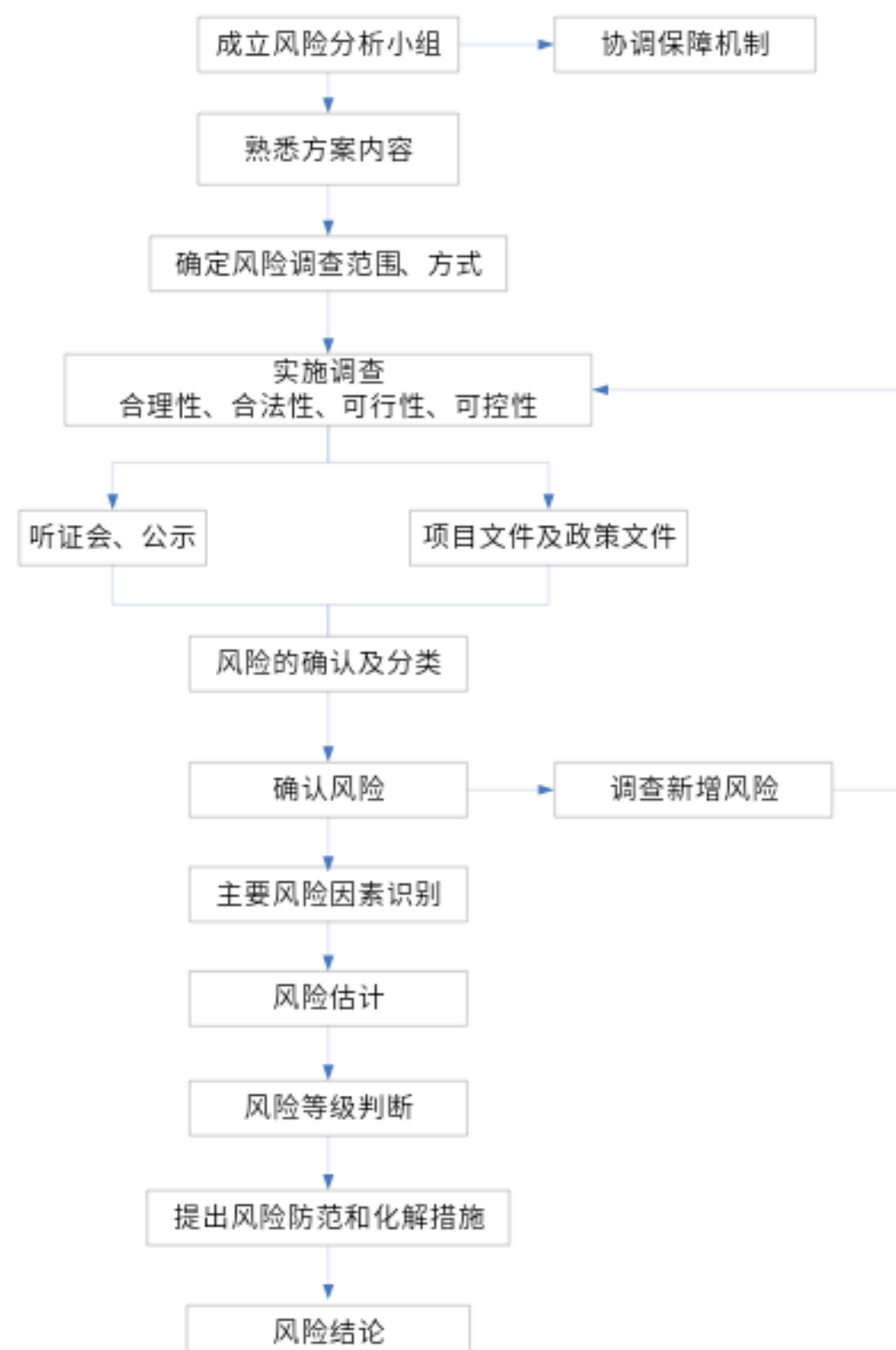
进行社会稳定风险评估是为了深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本、执政为民，把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为决策的出发点和落脚点，正确处理改革发展稳定的关系，着力从源头上预防和化解社会矛盾，最大限度增加和谐因素，保障和促进经济社会又好又快发展。

通过深入调查研究、广泛听取意见和全面分析论证，进行科学客观分析，实事求是地反映可能引发的各种社会稳定风险及其影响程度，并针对性地采取措施加强解释引导，预防和化解社会矛盾。同时把分析结果作为决策的重要依据，实现决策的合法性、科学性以及民主性，从决策制定层面减少决策实施可能引发的社会风险，维护社会稳定和谐发展。

1.4 工作程序及评判标准

1.4.1 工作程序

本次社会稳定风险评估的工作程序见图 1-1。



1.4.2 评判标准 图 1-1 社会稳定风险评估的工作程序

(1) 风险等级评判标准

在开展社会稳定风险评估工作时，需要确定相关的指标体系和评判标准，参照发改投资[2012]2492号，风险等级分为高、中、低风险。

高风险：大部分群众对项目有意见、反应特别强烈，可能引发大规模群体性事件；

中风险：部分群众对项目有意见、反应强烈，可能引发矛盾冲突；

低风险：多数群众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。

(2) 风险等级判断

目前，山东省、聊城市政府及其相关部门尚未出台社会稳定风险评估和评估的指标体系和评判标准。本次分析参照《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》，采用的社会稳定风险评估指标体系和评判标准见下表所示。

表 1-1 本次社会稳定风险评判的指标体系和评判标准

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	200人以上	20人~200人	20人以下

人数评判标准			
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

第二章 风险调查

受东昌府区发展和改革委员会委托，聊城易道企业管理咨询有限公司对《东昌府区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》进行了社会稳定风险评估。

风险调查是风险评估的基础工作，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。

本项目风险调查主要包括：风险调查内容、调查范围、调查方式和方法。

2.1 调查内容

根据《东昌府区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》政策措施实际情况，围绕决策实施的合法性、合理性、可行性和可控性，运用公示、专家论证会、听证会等方法，向拟受影响的相关企业、相关部门了解情况，当面听取意见，深入开展风险调查。调查内容有：

1. 合法性。
2. 合理性。
3. 可行性。
4. 可控性。
5. 企业、利益相关者对决策实施的意见和诉求。

6. 项目所在地政府及其有关部门的态度。
7. 媒体对决策实施的态度。
8. 同类事项是否引发社会稳定风险等方面。

2.2 调查范围

根据社会稳定风险评估的特点，结合方案实际情况，所有在决策制定、发布、实施、监管过程中涉及到的利益相关者的切身利益、容易引发社会稳定风险的因素，都纳入本次社会稳定风险评估调查范围。本次社会稳定风险评估调查范围为：

(1) 政府部门：东昌府区商投局、东昌府区人力资源和社会保障局、区发展和改革委员会、区教育和体育局、区科技局、区工业和信息化局、区住房和城乡建设局、区民政局、区卫生健康局、区地方金融监督管理局、区财政局、区交通运输局、区农业农村局、区商务和投资促进局、区大数据局、区文化和旅游局、区旅游发展中心、区水利局、区自然资源和规划分局、区生态环境分局、区统计局、区行政审批服务局、区司法局、区市场监督管理局、区综合行政执法局、区应急管理局、区统计局等相关部门为重点调查对象。

(2) 镇街代表和重点企业：凤凰工业园区、嘉明工业园区、广平、韩集、郑家、柳园、梁水镇、张炉集等镇街代表以及金帝、中通、数据湖、立海、万达等企业代表进行了访谈。

(3) 群众，是本次方案直接影响的利益相关群体，为主要调查对象。

2.3 调查的方式和方法

本次调查以公告公示为主，结合专家论证会、公众及相关部门听证会等方法对社会稳定风险进行调查。

2.3.1 调查方式

风险调查的方式有全面调查、抽样调查、个案调查和典型调查。本次社会稳定风险调查采取抽样调查和典型调查的方式。

对农业、工业、服务业等经营单位以及群众采用了抽样调查的方式，对相关部门采用了典型调查的方式。

2.3.2 调查方法

针对不同的调查内容，工作组采取了文献法、访谈法、听证会、公告公示等不同的调查方法。

(1) 对于受本次方案直接影响的利益相关群体和部门的调查采用听证会的方法。

(2) 在本次风险调查阶段，工作组对征求意见稿相关内容进行了网络公示，就社会稳定分析进一步征求公众意见。

2.4 公众意见征求

2.4.1 网站公示

2020年9月29日，东昌府区发展和改革委员会在“东昌府区人民政府”网站发布了《东昌府区“十四五”国民经济和社会发展规划编制公

开征集建议》的通知，面向社会公开征求意见，公开征求意见的时限为2020年9月29—10月31日。

公示期间未收到反对意见。

东昌府区人民政府
www.dongchangfu.gov.cn

首页 要闻动态 **政务公开** 办事服务 政民互动 专题专栏 走进东昌府

当前位置: 首页 > 区政府部门信息公开 > 东昌府区政府办公室

名称:	【已结束】东昌府区“十四五”国民经济与社会发展规划编制公开征集建议的通知		
索引号:	000014348/2020-00466	文号:	无
发布日期:	2020年09月29日	发布单位:	东昌府区政府办公室
主题:		组配:	决策意见征集

【已结束】东昌府区“十四五”国民经济与社会发展规划编制公开征集建议的通知

时间: 2020-09-29

“十四五”时期（2021-2025年）是我区加快新旧动能转换、实现高质量发展的关键时期。为提高规划编制透明度、民主参与度，坚持开门编规划，健全公众参与机制，现向社会各界征集我区“十四五”规划编制意见建议。

此次征集从9月29日开始至10月31日截止，社会各界可以围绕我区经济建设、乡村振兴、动能转换、文化旅游、深化改革、公平法治、思想文化、教育卫生、社会保障、应急安全、生态文明、党的建设等方面，提出意见建议。

- 网络投稿：将意见建议电子版发送至东昌府区发改局规划和环境资源股邮箱dcfqgjhk@lc.shandong.cn，邮件主题和附件请标注“‘十四五’规划意见建议+关注领域名称”。
- 书面投稿：将意见建议稿件邮寄到东昌府区发改局规划和环境资源股（聊城市东昌府区松桂路77号东昌府区人民政府办公楼1号楼1217室），邮编：252000，信封注明“东昌府区‘十四五’规划意见建议”。
- 来稿请注明作者姓名、工作单位、联系方式。参与者的个人信息和建言内容，我们将严格保密。

相关链接：关于《东昌府区“十四五”国民经济与社会发展规划编制公开征集建议的通知》的反馈情况

相关新闻：关于《东昌府区“十四五”国民经济与社会发展规划编制公开征集建议的通知》的反馈情况

东昌府区人民政府
www.dongchangfu.gov.cn

首页 要闻动态 **政务公开** 办事服务 政民互动 专题专栏 走进东昌府

当前位置: 首页 > 区政府部门信息公开 > 东昌府区发展改革局

名称:	关于《东昌府区“十四五”国民经济与社会发展规划编制公开征集建议的通知》的反馈情况		
索引号:	000014348/2020-00173	文号:	无
发布日期:	2020年11月02日	发布单位:	东昌府区发展改革局
主题:		组配:	决策结果反馈

关于《东昌府区“十四五”国民经济与社会发展规划编制公开征集建议的通知》的反馈情况

时间: 2020-11-02

东昌府区“十四五”国民经济与社会发展规划，经过30日公开征求意见，现将相关意见反馈情况如下：

我们收到曾先生对“十四五”和社区生活服务体系的建议，我们将充分考虑曾先生提出的建议，经专家论证后积极采纳。除此外未收到其他意见建议。

相关链接：[【已结束】东昌府区“十四五”国民经济与社会发展规划编制公开征集建议的通知](#)

相关新闻：[【已结束】东昌府区“十四五”国民经济与社会发展规划编制公开征集建议的通知](#)

图 2-1 《关于《东昌府区“十四五”国民经济与社会发展规划编制公开征集建议的通知》的反馈情况

2.4.2 相关职能部门访谈

调查小组对东昌府区商投局、东昌府区人力资源和社会保障局、区发展和改革委员会、区教育和体育局、区科技局、区工业和信息化局、区住房和城乡建设局、区民政局、区卫生健康局、区地方金融监督管理局、区财政局、区交通运输局、区农业农村局、区商务和投资促进局、区大数据局、区文化和旅游局、区旅游发展中心、区水利局、区自然资源和规划分局、区生态环境分局、区统计局、区行政审批服务局、区司法局、区市场监督管理局、区综合行政执法局、区应急管理局、区统计局等主要经济部门负责人；凤凰工业园区、嘉明工业园区、广平、韩集、郑家、柳园、梁水镇、张炉集等镇街代表以及金帝、中通、数据湖、立海、万达等企业代表进行了访谈。

访谈结果归纳、总结如下：

(1) 规划以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导制定，可行性、可操作性强、涵盖广泛，目的明确，符合人民群众对美好生活的向往。

(2) 规划制定的非常合理，符合东昌府区实际情况，可操作性强，认为社会风险为低风险。

(3) 规划和远景目标纲要制定的符合经济发展趋势，也符合人民群众对美好生活的向往，符合国家的“创新、开发、共享、协调、绿色”五大发展理念。

2.4.3 专家论证会

2021年7月2日，东昌府区发展和改革委员会分别主持召开了《东昌府区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》（征求意见稿）听证会。

听证会代表发表意见及询问阶段，各代表表述了个人对规划内容和执行过程的疑问及相关意见，听证人进行了解释。各代表均赞同产业规划内容。

专家论证会上，专家组充分肯定了此次会议的召开，提出了一些前瞻性、建设性的意见建议。

2.4.4 听证会

2021年7月2日，东昌府区发展和改革委员会分别主持召开了《东昌府区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》（征求意见稿）听证会。

听证会代表发表意见及询问阶段，各代表表述了个人对规划内容和执行过程的疑问及相关意见，听证人进行了解释。各代表均赞同产业规划内容。

第三章 风险识别

3.1 风险识别的内容

风险识别是指运用各种相关的知识和方法，全面、系统、连续地认识所面临的各种风险以及分析风险事件发生的潜在原因；其目的是便于衡量风险的大小和为了选择最佳的风险处置措施方案；风险识别是风险评估和评价的重要内容，主要是通过对风险特征的充分认识，识别项目潜在的社会稳定风险和引起这些风险的具体风险因素，为开展风险评估和风险对策研究提供基础。

围绕拟定事项的实施是否可能使相关利益人的合法权益遭受侵害，从合法性、合理性、可行性、可控性等方面，全面、动态、全程识别拟定事项决策、发布、实施、监管中可能诱发的社会矛盾和社会稳定风险因素，同时，要识别出主要的、关键的风险因素。识别的主要内容如下：

1.风险事件：拟定事项可能引发的各种损害人民群众切身利益和影响社会稳定的群体性事件与个体极端恶性事件。

2.风险因素：导致风险事件发生的直接因素、或者是促使风险事件发生概率和（或）负面影响程度增加的因素。包括各种主观或客观的潜在原因或影响因素。

3.2 风险识别的方法

运用对照表法、专家调查法以及访谈法、实地观察法、案例参照法、项目类比法等风险识别方法，通过调研、走访、咨询等研究分析，本次社会稳定风险评估从政策制定、发布和实施三个方面对单项风险因素进行识别分析，并进行风险估计。

3.3 风险因素分析

3.3.1 合法性分析

(1) 政策符合性

《东昌府区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》（征求意见稿）符合《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 2035 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 2035 年远景目标纲要》、《聊城市国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要（2021-2025 年）》等文件精神。

(2) 政策制定部门是否具有制定相应政策的职权。

东昌府区发展和改革局职能之一为：拟订并组织实施全县国民经济和社会发展战略、中长期规划和年度计划，统筹协调相关总体规划、区域规划专项规划；组织拟订综合性产业政策草案，负责协调第一、二、三产业发展的重大问题并衔接平衡相关发展规划和重大政策，负责综合交通运输体系规划与国民经济和社会发展规划的衔接平衡；负责社会发展与国民经济发展的政策衔接；组织拟订社会发展战略、总体规划和年度计划。

(3) 政策制定审查、审批程序合法性

东昌府区发展和改革委员会根据《重大行政决策程序暂行条例》规定，规范决策程序，通过网站公告、听证会的形式征求公众意见，并组织专家论证。政策制定程序合法。

3.3.2 合理性分析

东昌府区发展和改革委员会立足东昌府区区情，充分考虑东昌府区经济社会发展、地方财力情况，通过反复调研全区企业、各个政府部门和专家，制定出《东昌府区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》（征求意见稿），有效支持全区经济发展。

3.3.3 可行性分析

(1) 公众意见征询

公众参与是现代民主制度下的一项基本公民权利，也是民主政治的重要标志之一。随着我国政治体制改革的逐步深入，政治过程正在向民主化和法制化发展，公民的独立自主意识、政治参与意识、法制意识以及政治民主化的要求也在逐步增强。他们不再愿意像过去那样被动地认可和接受政府的政策安排，不再满足于仅仅通过他们的代表行使决策权，而是越来越强烈地要求介入政策过程和公共事务的管理。

本次通过政府网站公示、听证会、访谈等形式征询公众意见，在充分了解主管部门、街道社区、农业、工业、服务业等经营单位发展需求的基础上，制定相关规划。

(2) 专家论证及政策出台时机

《东昌府区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》（征求意见稿）围绕践行新发展理念，融入新发展格局，加快高质量发展，按照“一二七”的战略定位，聚焦“建成新时代现代化强区”这一目标，抢抓国家“两新一重”建设和省“一群两心三圈”两大战略机遇，重点在“创新生态、动能转换、两河（黄河和大运河）文化、对外开放、宜居宜业、乡村振兴、民生改善”等七个领域聚焦突破、塑成优势，充分考虑了东昌府区经济的比较优势，贴合实际，可操作性较强。同时，东昌府区发展和改革局组织经济学、管理学、公共管理等方面专家对纲要进行专家论证，专家组充分肯定了此次会议的召开，赞同纲要措施。

3.3.4 可控性分析

(1) 规划发布方面潜在的风险因素

随着互联网的发展，人们参与社会事务意识的提升，政策发布越来越成为舆论关注的焦点。新媒体的发展“赋权”于社会公众，简单的政策公开、媒体报道，在许多情况下已经难以实现高质量传播。

规划实施过程涉及不同群体利益，如果在政策发布过程中政策信息不能达到准确传播、有效抵达，不能准确把握舆论走势，将会存在一定的风险。

(2) 实施方面潜在的风险因素

本规划所涉及的区域范围为聊城市东昌府区行政区划范围(不包含市辖聊城经济技术开发区、聊城高新技术产业开发区和江北水域旅

游度假区)，总面积 945 平方千米（东经 115°14"—116°06"、北纬 36°16—36°42"）。地处冀鲁豫三省交界，东依东阿县、茌平区，南接阳谷县，西连冠县、莘县。规划区内辖新区办事处、柳园办事处、古楼办事处、闫寺办事处、道口铺办事处、沙镇镇、郑家镇、张炉集镇、斗虎屯镇、梁水镇、堂邑镇、侯营镇、广平镇、韩集镇等 14 个镇（街道），嘉明经济开发区、凤凰工业集聚区等 2 个园区，613 个村，62 个社区，2020 年末常住人口 97 万人、常住人口城镇化率为 69.53%。此次规划涉及的区域、人员范围较多，一旦其中任一环节出现问题，将引发相关利益群体不满，影响扶持资金规划的使用效益。因此，规划实施方面存在一定的风险。主管部门在规划实施过程中应坚持公平、公开、科学的原则，一旦其中任一环节出现问题，将引发相关利益群体不满，影响规划的使用效益。因此，规划实施方面存在一定的风险。

3.4 主要风险因素识别

根据各因素对政策制定、发布和实施不同阶段的影响，共归纳总结出 4 项主要社会稳定风险因素，风险因素识别情况详见下表：

表 3-1 主要风险因素

序号	主要风险因素	备注	发生阶段
1	公众参与	规划涉及区域不同、不同主体以及群体利益，公众参与难免会出现遗漏和不到位的情况，公众对本次政策的制定及后续实施、监管情况的了解程度有所欠缺。	制定、发布
2	基层组织舆论及其影响	群众不太了解相关方案和规划制定的依据，公众对相关政策的理解不到位，可能存在对其合理性的质疑。	发布、实施
3	规划实施过程	规划在实施过程应坚持公平、公开、科学的原则，一旦其中任一环节出现问题，将引发相关利益群体不满，影响规划的使用效益。	实施

序号	主要风险因素	备注	发生阶段
4	规划保障措施	规划的保障部门、措施、人员在保障规划实施过程中，有可能未按照规划实施，影响了企业、群众利益，引发各个利益相关者不满。	实施

第四章 风险估计

根据风险因素的成因、影像表现、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评估方法，对主要风险因素的风险程度进行估计。

要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。

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。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	影响程度	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，影响和损失时可以接受的，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，一般不影响项目的可行性，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，不影响项目的可行性	$0.04 < R \leq 0.16$	L
微小风险	可能性很小，且社会影响和损失很小，对项目的影响很小	$R \leq 0.04$	N

2. 各主要风险因素发生的原因、影响程度和发生可能性分析

(1) 公众参与

如果在制定、发布等过程中意见征求不充分，容易使扶持政策忽视部分利益方的利益，从而引发相关冲突。

本次扶持政策在制定、发布期间采用了听证会、公示等方法进行公众参与，因此，此类事件发生概率较低，一旦发生，影响程度中等。

(2) 基层组织舆论及其影响

方案制定、发布期间如果不能全面及时向各利益方宣传解释本次扶持政策的适用对象、奖补条件及其他相关保障措施，可能会出现基层组织舆论的风险因素。

通过调查，此类事件发生概率中等，风险事件的影响程度为中等。

(3) 规划实施过程

在规划实施过程中应坚持公平、公开、科学的原则，一旦其中任一环节出现问题，将引发相关利益群体不满，影响规划的使用效益。通过调查，此类事件发生概率较低，一旦发生，影响程度较大。

(4) 规划保障措施

为了保障规划的顺利实施，应建立健全政府、市场、社会协同推进机制，科学配置资源，鼓励创新创造，强化责任落实，广泛动员全社会力量，切实形成本规划实施的强大合力，保障“十四五”规划战略的顺利实施。

3. 各主要风险因素概率及其影响程度

首先根据公众调查确定每个风险因素发生的概率，其次根据影响

后果分析表确定每个风险因素的影响程度，最后根据风险概率、影响程度，通过绘制风险概率-影响矩阵，得到每个风险因素的风险程度。

各个因素发生概率、影响程度汇总详见下表：

表 4-4 主要风险因素概率及其影响程度汇总表

序号	风险因素 (W)	风险概率	影响程度
1	公众参与	较低	中等
2	基层组织舆论及其影响	中等	中等
3	规划实施过程	较低	较大
4	组织保障措施	较低	中等

4. 风险权重衡量

为了在采取控制措施时能分清轻重缓急，常常给风险划一个等级。按照风险事故发生后果的严重程度划分每类风险因素的权重 W，取值范围为[0, 1]，W 取值越大表示该类风险在所有风险中的重要性越大，所有风险权重累计为 1。

在综合分析的基础上，调查小组对专家评分和问卷调研结论进行加权综合，确定该项目各社会稳定风险因素权重见下表。

表 4-5 风险因素权重

序号	社会稳定风险因素	风险权重
1	公众参与	0.2
2	基层组织舆论及其影响	0.2
3	规划实施过程	0.4
4	保障措施	0.2
	合计	1.0

5. 综合风险指数

在风险衡量过程中,社会稳定风险被量化为关于风险程度和损失严重性的函数,将风险事件发生的程度值和风险权重相乘(即 $W \times R$),然后把各单项社会稳定风险得分加总求和(即 $\Sigma W \times R$)得到整体综合风险等级指数。综合风险的分值越高,说明风险越大。采用定量方法确定各单因素风险在整体风险中的权重,采用综合分析指数法、层次分析法等风险评估方法,计算整体风险指数,详见下表 4-6。

表 4-6 风险指数计算表

序号	风险因素	发生阶段	风险概率 (P)	影响程度 (Q)	风险程度 (R)					权重 (I)	风险指数 (T=I×R)
					微小 (0,0.04]	较小 (0.04,0.16]	一般 (0.16,0.36]	较大 (0.36,0.64]	重大 (0.64,1.0]		
1	公众参与	制定、发布	0.3	0.52			0.158			0.20	0.0316
2	基层组织舆论及其影响	发布、实施	0.5	0.54			0.318			0.20	0.0636
3	规划实施过程	实施	0.3	0.78			0.244			0.40	0.0976
4	规划保障措施	实施	0.2	0.53			0.215			0.20	0.043
合计										1.0	0.2358

6. 风险等级判定

(1) 风险等级评估标准

参照发改投资[2012]2492号，风险等级分为高风险、中风险、低风险。

高风险：大部分群众对项目有意见、反应特别强烈，可能引发大规模群体性事件；

中风险：部分群众对项目有意见、反应强烈，可能引发矛盾冲突；

低风险：多数群众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。

(2) 风险等级评估

综合各单因素风险对整体风险的影响，将整体风险估计结果与风险评判标准（见表4-7）进行对比，确定风险等级。根据总体评判标准、预测可能引发的风险事件及可能参与的人数、单因素风险程度和综合风险指数等方面综合评判风险等级。整体风险等级依据“就高不就低”的原则和“叠加累积”的原则进行判断。

表 4-7 项目社会稳定风险等级评判参考标准表

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	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	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。

风险等级	高（重大负面影响）	中（较大负面影响）	低（一般负面影响）
	件，非法集会、示威、游行， 罢工、罢市、罢课等。	情等。	
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

参考社会稳定风险等级评判参考标准表，综合风险指数为0.2358，小于 0.36，对照上表，风险等级判断为低风险。

第五章 应急处置方案和风险化解措施

决策事项在前期准备阶段应高度重视各个阶段可能引起的社会稳定风险，明确风险控制节点和时间，真正把社会稳定风险化解在萌芽状态，最大限度的减少不和谐因素，尽可能削减决策事项对各利益方的负面影响。

5.1 应急处置方案

为维护正常工作秩序和社会稳定，及时、妥善处置突发信访问题和群体性事件，特制定本应急预案。

一、工作目标

确保“三个不发生”（确保不发生大规模上访和聚集，确保不发生因信访问题引发的重大群体性事件，确保不发生因工作不当引起的负面炒作）全力保证“零非访”，为营造和谐稳定的社会环境做好基础工作。

二、工作要求

信访事件应急处置的要求是：发现得早，化解得了，控制得住，处置得好。

三、工作措施

1、统一领导、分级负责。按“谁主管、谁负责”的原则，信访事件由引发事件的相关责任部门负责解决。

2、认真排查、积极化解。组织专人排查信访隐患，将事件控制在萌芽阶段，及时消除诱发群体性、非访事件的各种因素。

3、加强教育，正确引导。预防和处置群体性事件，要将法制宣传、教育疏导工作贯穿事件处置的整个过程。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。

4、接访劝访，快速反应。群体性突发等事件发生后及时启动应急预案，严格落实应急处置工作责任，各有关小组、股室要相互协作、相互配合，做好处置各环节的紧密衔接，在最短时间内控制事态。确保人员零滞留、不倒流、不过夜。

四、领导机构和职责

1、成立处置群体性突发事件应急领导小组（以下简称应急领导组），主要职责：

- (1) 统一领导、指挥、协调群体性突发事件的应急处置工作；
- (2) 决定事件处置决策和应对措施，指挥、协调有关部门、单位组织实施；
- (3) 决定启动和终止应急预案；
- (4) 对在预防和处置群体性突发事件工作中因失职、渎职或其他原因造成严重后果的责任股室和责任人员，依法依规追究其责任。

2、下设机构及职责

应急领导小组下设办公室，接访劝访组，教育说服组，综合资料组，后勤保障组。安排有关人员坚持 24 小时值班，确保应急工作的正常运转。

在发生突发性、群体性等非访事件时，要立即启动此预案，由应急领导小组组长指挥，各相关工作小组人员及时到位，服从领导组的安排，协调配合，保证通讯全天畅通。积极妥善处置信访事件，尽快平息事态。

5.2 风险化解措施

1. 在规划制定和发布前，线上和线下开展相关调研工作，了解群众对拟发布政策的认知水平、认可程度、争议焦点等。在群众普遍关心的问题或者是敏感问题上，需要与媒体之间保持良好的沟通，政策发布前，与传统媒体做好沟通交流，让他们充分理解新政内容，促进新政准确推广和落地。在政策发布时，需要借力媒体传播，同时通过媒体传播配套消息。在政策执行和后期，需要将媒体视为一扇窗口，通过他们了解政策反馈，及时修正和完善相应配套措施，推动政策落地。

2. 普通民众不是业内行家，没有相应的专业知识积累，很难一下子把握产业规划的真实内涵。在这种情况下，管理部门就有必要作出详细精准的阐释解读，而不是把信息简单地抛出来，让民众被动接受。规划发布后，要分析舆论反馈，及时回应关切，防范出现衍生的问题，其中要特别重视各级各类媒体的反应，把眼光落在与政策直接相关的群体上。

2. 及时、主动公开信息，最大限度地减少噪音杂音，挤压谣言传播的空间。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。

3. 包容不同意见、理性疏导情绪、着力化解矛盾，依靠法律、道德、情感抢占舆论制高点

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，切忌以硬制硬，以暴制暴。

4. 在规划实施过程中，坚持公开、公平、公正的原则，完善细化奖补政策措施和操作指南并加强宣传引导，加强资金管理，确保资金足额到位，确保资金分配公开公平公正，奖补资金发挥应有效益。

5. 结合实际情况，完善内部管理制度，明确规划实施措施，梳理细化工作权限和权力运行中的风险环节及防范措施，推动“嵌入式”监督向事前预防、事中控制拓展。针对规划实施的关键环节加强常态化监督检查，加强领导、组织、制度保障。

第六章 风险评估结论及建议

6.1 项目主要风险因素

通过以上分析，《东昌府区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》政策措施的风险因素如下表所示：

表 6-1 项目主要风险因素

序号	主要风险因素	备注	发生阶段
1	公众参与	规划涉及不同群体利益，公众参与难免会出现遗漏和不到位的情况，公众对本次政策的制定及后续实施、监管情况的了解程度有所欠缺。	制定、发布
2	基层组织舆论及其影响	群众不太了解相关方案和规划制定的依据，公众对相关规划的理解不到位，可能存在对期合理性的质疑。	发布、实施
3	规划实施过程	规划实施过程中应坚持公平、公开、科学的原则，一旦其中任一环节出现问题，将引发相关利益群体不满，影响扶持资金的使用效益。	实施
4	规划保障措施	规划保障措施包括领导、组织、人员、制度等从各个方面保障规划实施，同时防止突发事件的发生，并能尽快解决。	实施

6.2 风险等级

根据对各方面情况的全面分析，参照综合风险等级评判参考标准，根据《综合风险等级度量标准》划分，综合风险等级指数为 0.2358（<0.36），属于一般负面影响，风险等级为低级。

6.3 落实风险防范、化解措施的有关建议

在决策事项的发布、实施过程中需对社会稳定风险全程跟踪，及时发现新的社会稳定风险隐患，调整完善相应的防范、化解措施和应急预案，更好的维护社会稳定和谐发展。

其他主要建议：

(1) 提高部门响应速度，协调部门联络，提前演练，特别是公安、司法、城管等部门的响应速度和协调机制；制定和完善防范风险预案，做到有备无患；

(2) 工作中密切关注各种风险的发展和变化，及时反馈，务必将风险化解在萌芽阶段。

总之，发挥当地政府及其相关职能部门在社会稳定风险管理工作中的主导作用，构建合理、通畅的风险管理联动机制，通过制定风险管理工作计划，深入开展调查分析，加强对决策事项的正面宣传，全方位地落实、开展风险管理工作，风险发生概率将进一步降低、风险影响程度亦将减小。