

《聊城市高唐县“十四五”生态环境保护规划》

风险评估报告

受聊城市生态环境局高唐县分局委托，山东斐然环保咨询有限公司对《聊城市高唐县“十四五”生态环境保护规划》（以下简称《规划》）进行了风险评估。具体情况如下：

一、前言

“十四五”时期是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五年，是全面贯彻落实习近平生态文明思想、谱写美丽高唐县建设新篇章、推动经济社会发展全面绿色转型的五年，是深入打好污染防治攻坚战、持续改善生态环境、奋力实现“生态环境更优”的五年。根据《“十四五”生态环境保护规划》《山东省“十四五”生态环境保护规划》以及《聊城市“十四五”生态环境保护规划》等，编制了《聊城市高唐县“十四五”生态环境保护规划》。通过系统总结高唐县“十三五”生态环境保护取得的积极成效，综合研判“十四五”生态环境保护面临形势，科学谋划、系统部署“十四五”生态环境保护工作的战略方向、目标任务、重点工程，对于全面推动高唐县“十四五”时期环境保护工作，具有十分重要的意义。

为了保障广大人民群众的根本利益，预防和减少社会矛

盾，维护社会稳定，根据高唐县人民政府《重大行政决策程序规定》相关要求，接受聊城市生态环境局高唐县分局委托，山东斐然环保咨询有限公司对《聊城市高唐县“十四五”生态环境保护规划》（以下简称《规划》）进行了风险评估。

二、决策项目背景

党的十八大以来，党中央、国务院十分重视科学、民主、依法决策。党的十八届四中全会提出，健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策的法定程序。党的十九届四中全会提出，健全决策机制，加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估，强化决策执行、评估、监督。2019年4月，国务院公布《重大行政决策程序暂行条例》（以下简称《暂行条例》）；2020年11月12日，山东省人民政府印发了《山东省重大行政决策程序规定》，县级以上人民政府负责本规定在本行政区域内的实施工作。

为进一步做好高唐县2023年度法治政府建设工作，规范区政府重大行政决策程序，依据《重大行政决策程序暂行条例》规定，决定对《聊城市高唐县“十四五”生态环境保护规划》进行风险评估。

三、评估主体、方法和进程

（一）评估主体

聊城市生态环境局高唐县分局委托山东斐然环保咨询有

限公司为评估主体，承担《规划》的风险评估工作。评估主体按相关规定程序和要求进行评估，遵守工作纪律和保密规定，对最终评估报告负责。

（二）评估方法

风险评估工作是将社会稳定工作纳入国家基本建设规划管理程序的具体体现。风险调查收集资料的具体方法有：问卷法、访谈法、实地观察法、文献法等。本评估小组主要运用资料查阅、实地观察、发放问卷、召开座谈会、走访相关部门等方法进行风险调查，通过对现场踏勘收集到的信息进行统计分析处理，确定受损群体的利益诉求。

风险识别一般可选用对照表法、打分法、实地观察法、类比法等方法，通过运用定性与定量相结合，估计可能引发的风险事件、概率、影响范围以及潜在后果。根据《规划》的实际情况，评估小组本次选用打分法，并结合实地观察法、类比法等对《规划》的风险进行识别评估。

（三）评估进程

根据风险评估工作有关要求，对《规划》的风险评估工作按如下步骤进行：

（1）制定风险评估方案。成立风险评估小组，建立分工协作机制，明确风险评估的职责分工、工作进度、工作方法与要求、拟征求意见对象及方法，确定风险评估报告编写大纲。

（2）收集和查阅资料。收集并查阅聊城市高唐县“十四五”

总体规划及其他相关等资料报告，国家和省市相关法律、法规和政策等资料。

(3)充分听取意见。征求《规划》影响范围内相关群众的利益诉求，通过公告公示、走访群众、问卷调查、意见征询等多种形式广泛征求利益相关群体意见，结合历史资料等进行科学论证，预测、分析可能出现的不稳定因素。

(4)全面评估论证。对调查结果进行汇总分析，梳理各类风险，重点围绕《规划》实施及所涉及建设项目的合法性、合理性、可行性、可控性进行客观、全面地评估论证。对《规划》实施潜在的风险调查、风险识别、风险估计、风险防范和化解措施，风险等级评判等内容逐项进行全面评估论证。

(5)确定风险等级。确定风险因素权重，确定综合风险指数，根据风险评估指标或评判标准，征求相关专家意见，在综合考虑各方意见和全面分析论证的基础上，按照《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》的风险等级划分标准，对《规划》的风险等级作出客观、公正的判断，确定项目风险的高、中、低等级。

四、风险调查评估及各方意见采纳情况

(一) 风险调查评估

根据相关文件的评估要求，聊城市生态环境局高唐县分局委托山东斐然环保咨询有限公司对《规划》实施可能引发的社会风险进行评估。评估组为充分发动社会各界积极性，

集中各方智慧和力量，共同推动高唐县生态环境保护“十四五”规划编制工作。

本次风险调查过程公众参与覆盖面广，被调查人员 20 人，多为直接受影响人群，具有一定的代表性。通过此次风险调查，评估小组获取了大量有关《规划》实施意见的公众信息，对指导此次风险评估工作起到了一定的积极作用。同时加深了全区公众对《规划》相关内容的理解和支持，为下一步《规划》实施打下了坚实基础。

政府部门和全区群众均支持《规划》实施，均表示《规划》实施对完善高唐县环境质量、带动经济发展具有重大促进作用，可促进城乡环境优美宜居，人与自然和谐共生。

（二）社会各方意见反映情况

结合规划编制工作，组织开展了“十四五”规划各方意见征求及大讨论活动。相关委办局、人大常委会等机构以及社会各方对《规划》中重大瓶颈问题分析、目标指标设定、实施路径部署和社会风险防范等方面献言建策，规划编制组也充分采纳各方反馈的意见建议，在《规划》编制过程中尽最大努力形成全社会共识。

社会各方对《规划》的合理性、可行性、安全性总体较为认可。《规划》围绕将高唐县建设成为“国土空间开发保护格局得到优化，生产生活方式绿色转型成效显著，能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，生态环境持续改善，

主要污染物排放总量大幅减少，碳排放强度持续降低，城乡环境优美宜居，人与自然和谐共生。”的总体目标，坚持目标导向、问题导向和需求导向，聚焦“以人为本，生态惠民；生态优先，绿色低碳发展；坚持精准治污、科学治污、依法治污；协同治理，保障环境安全；改革创新，共治共享。”五项原则，提出了未来五年高唐县生态环境保护的目标指标体系、主要任务和重点工程。总体上，《规划》对推动高唐县绿色高质量发展和生态环境改善具有重要的指导作用。

五、风险分析、评判及风险识别清单

（一）风险分析

1、合法性

《规划》根据《“十四五”生态环境保护规划》、《山东省“十四五”生态环境保护规划》、《聊城市“十四五”生态环境保护规划》以及《高唐县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》等文件资料，结合本区实际情况编制，《规划》本身完全合法，不存在合法性风险。

2、合理性

《规划》出台是指导聊城市高唐县“十四五”开展环境保护和生态建设的战略性、纲领性文件。通过编制《规划》，构建高唐县“十四五”生态环境保护目标指标体系，提出具体任务措施，对“谱写美丽高唐建设新篇章”具有指导意义，

是指导高唐县环境保护体系建设的规范性文件。

3、可行性

《规划》充分征求经济开发区、镇、街道、各职能部门意见，进一步明确了各部门职责，建立健全了工作机制，出台的时机和条件都已经成熟。

4、可控性

对于《规划》的可控性，主要分析《规划》实施是否存在引发群体性事件的苗头性、倾向性问题，是否会引发群体性事件、集体上访、社会负面舆论、恶意炒作等事件。本《规划》实施旨在以“改善环境质量、保障环境安全、维护公众健康”为根本出发点，以“捍卫蓝天、碧水、净土，积极构建生态保护空间格局、提升生态环境治理水平、构建环境风险防范体系、扩大优质生态产品供给，实现生态环境质量持续改善。”为目的，不会发生群众性事件、集体上访等现象。且本《规划》已建立健全各级机制，完善应急预案，加强政策宣传，营造良好的社会舆论氛围。通过一系列的措施，该《规划》具备可控性。

(二) 风险识别

经分析论证，《规划》主要涉及社会稳定、环境、财政、经济或法律纠纷、廉洁性等方面的 12 项风险因素，详见表 1。

表 1 《规划》风险因素识别统计表

序号	风险类型	风险因素	重要性	风险概率 p	影响程度 q
----	------	------	-----	--------	--------

1	社会稳定性风险因素	涉及征地、房屋拆迁安置的决策事项是否能被相关利益群体所接受			
2		决策事项是否与群众基本生活需求相适应			
3		特定群体受益决策事项是否可能引发相关或类似群体攀比			
4		决策事项是否会对居民收入、就业造成不利影响			
5		决策事项是否会引发社会负面舆论、恶意炒作			
6	环境方面风险因素	决策事项是否增加废气、污水、固体废弃物等污染物的排放			
7		决策事项是否会对大气、土壤、河流等生态环境造成破坏			
8	财政方面风险因素	决策事项是否会造成政府债务增加、超出政府偿债能力			
9		决策事项是否会造成财政支出扩大、收入降低、出现财政赤字			
10	经济或法律纠纷风险	涉及企业裁减分流职工、企业淘汰、改革重组等事项可能引起的经济或法律纠纷			
11		决策内容、决策程序是否符合法律法规和党的方针政策，决策方式、步骤、时限等程序是否依法合规等			
12	廉洁性风险因素分析	决策事项是否会造成权力滥用、权力失控、行为失范等			

(三) 风险评判

1、风险评估方法及等级判断

采用打分法。对各主要风险因素重要性、风险概率(p)、风险事件发生后的影响程度(q)进行定量打分评判。

将打分结果进行归一化处理，确定各主要风险因素的权重(I)，然后将每个风险因素权重(I)与风险程度($R=p \times q$)相乘，得到每个风险因素的风险等级指数($I \times R$)，最后将所有风险因素的风险指数相加，得出综合风险指数 $\Sigma(I \times R)$ 。

根据综合风险指数 $\Sigma(I \times R)$ 的计算结果，评判采取风险防范、化解措施前的项目风险等级，分值越大，等级越高。一般把风险等级分为3级：高风险、中风险、低风险，具体评判标准见表2。

表2 风险等级评判标准

等级	定量评判标准
高	$\Sigma(I \times R) > 0.64$
中	$0.64 \geq \Sigma(I \times R) \geq 0.36$
低	$\Sigma(I \times R) < 0.36$

2、打分评判标准

(1) 风险因素重要性评判标准

对各主要风险因素的重要性打分。打分范围为0~10，分数越高，表示该风险因素越重要。分数为0，表示该风险因素可以忽略不计。

(2) 风险概率(p)评判标准

风险因素发生的概率等级，分为很高($1.0 \geq p > 0.8$)、较高($0.8 \geq p > 0.6$)、中等($0.6 \geq p > 0.4$)、较低($0.4 \geq p > 0.2$)和很低($0.2 \geq p > 0$)五个等级。详见表3。

表3 风险因素发生的概率评判标准

等级	定性评判标准	定量评判标准
很高	几乎确定	$1.0 \geq p > 0.8$
较高	很有可能发生	$0.8 \geq p > 0.6$
中等	有可能发生	$0.6 \geq p > 0.4$
较低	发生的可能性很小	$0.4 \geq p > 0.2$
很低	发生的可能性很小，几乎不可能	$0.2 \geq p > 0$

(3) 风险影响程度(q)评判标准

风险影响程度是指一旦发生风险事件，对项目目标所产生的影响的大小，可划分为严重($1.0 \geq q > 0.8$)、较大($0.8 \geq q > 0.6$)、中等($0.6 \geq q > 0.4$)、较小($0.4 \geq q > 0.2$)和可忽略($0.2 \geq q > 0$)五个等级。详见表 4。

表 4 风险事件发生后的影响程度评判标准

等级	定性评判标准	定量评判标准
严重影响	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	$1.0 \geq q > 0.8$
较大影响	在市内造成一定影响(社会稳定、形象等方面)，需要通过较长时间才能消除，并需付出较大代价	$0.8 \geq q > 0.6$
中等影响	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，并需付出一定代价	$0.6 \geq q > 0.4$
较小影响	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	$0.4 \geq q > 0.2$
可忽略影响	在当地造成很小影响，可自行消除	$0.2 \geq q > 0$

(4) 风险程度(R)评判标准

风险程度($R=p \times q$)是评价风险大小的指标，可分为重大风险($R > 0.64$)、较大风险($0.64 \geq R > 0.36$)、一般风险($0.36 \geq R > 0.16$)、较小风险($0.16 \geq R > 0.04$)和微小风险($R \leq 0.04$)

五个等级。详见表 5。

表 5 风险事件发生后的风险程度评判标准

风险程度	发生的可能性和后果	定量评判标准
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	$R > 0.64$
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	$0.64 \geq R > 0.36$
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	$0.36 \geq R > 0.16$
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	$0.16 \geq R > 0.04$
微小风险	可能性很小，且社会影响和损失很小，对项目影响很小	$R \leq 0.04$

六、应急处置方案和风险化解措施

根据对《规划》可能诱发的风险，可从以下三个方面防范：一是加强对《规划》实施工作的组织领导，完善配套政策措施，健全工作协同机制，落实规划实施责任。二是强化政策扶持，制定完善的废气、污水、固体废弃物等污染物排放应急措施。三是制定实施计划，细化重点任务和工程项目实施方案，各级环保部门应加强环境监控和事项监督检查，及时防控、发现、处置各类环境影响事件，明确责任目标、责任单位、责任人，及时化解社会风险。

七、评估结论

(一) 综合风险指数 $\Sigma(I \times R)$ 加权计算

对各主要风险因素重要性的打分结果进行加权平均计算得出风险因素权重(I)，再根据打分结果求出综合风险指数 $\Sigma(I \times R)$ 。详见表6。

表6 打分综合风险指数计算表

序号	风险因素	权重 (I)	风险程度 (R)	风险指数 (I×R)
1	涉及征地、房屋拆迁安置的决策事项是否能被相关利益群体所接受	0.095	0.064	0.006
2	决策事项是否与群众基本生活需求相适应	0.089	0.067	0.006
3	特定群体受益决策事项是否可能引发相关或类似群体攀比	0.092	0.046	0.004
4	决策事项是否会对居民收入、就业造成不利影响	0.095	0.048	0.005
5	决策事项是否会引发社会负面舆论、恶意炒作	0.087	0.041	0.004
6	决策事项是否增加废气、污水、固体废弃物等污染物的排放	0.087	0.087	0.008
7	决策事项是否会对大气、土壤、河流等生态环境造成破坏	0.087	0.079	0.007
8	决策事项是否会造成政府债务增加、超出政府偿债能力	0.091	0.061	0.006
9	决策事项是否会造成财政支出扩大、收入降低、出现财政赤字	0.091	0.063	0.006
10	涉及企业裁减分流职工、企业淘汰、改革重组等事项可能引起的经济或法律纠纷	0.076	0.051	0.004

11	决策内容、决策程序是否符合法律法规和党的方针政策，决策方式、步骤、时限等程序是否依法合规等	0.085	0.074	0.006
12	决策事项是否会造成权力滥用、权力失控、行为失范等	0.088	0.084	0.007
综合风险指数 $\Sigma(I \times R)$				0.068

(二) 风险等级判断

《规划》综合风险指数 $\Sigma(I \times R)$ 为 0.068，根据风险等级评判标准，判断为较小风险。

八、对策建议

依据高唐县人民政府《重大行政决策程序规定》，风险评估应提出相应的风险防范、减缓或者化解措施。《规划》各项风险因素风险指数较小，因此应研究制定全面、详细的防范措施，尽可能避免《规划》实施可能造成的风险。

(一) 社会稳定风险

1. 《规划》实施过程中，应严格执行国家、省市及高唐县委、区政府关于社会稳定风险相关政策、法规及规章制度的相关规定和程序，如国家发展改革委《关于印发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的通知》(发改投资〔2012〕2492号)、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》、聊城市委、市政府《关于建立健全社会稳定风险评估机制的意见》《关于深入推进社会稳定风险评估的实施意见》等文件。

2. 涉及土地、房屋征收征用的事项，建设单位及当地政府应根据相关征收补偿规定、同类或可比项目征收补偿情况等综合考虑、合理确定征收标准；依据相关法律、法规和政策规定的程序，制定切实可行的征收补偿方案，依法合规推进征收补偿工作。

3. 《规划》推进实施过程中，调整补助、救助保障、职工裁减分流、企业淘汰、改革重组等涉及较多群体时，应充分考虑利益相关者自身诉求和切身利益，通过座谈会、听证会、问卷调查、公示等多种方式广泛听取意见，并制定切实可行的保障措施。

4. 企业淘汰搬迁、改革重组过程中涉及的职工裁减分流，相关企业和政府部门应在职工安置、过渡补偿、社会保障、再就业培训的方面制定切实可行的保障措施和方案。

5. 强化各级政府部门、企业领导和职工社会稳定风险管理意识，将稳定风险管理融入具体事项或项目的决策、规划、建设和运行的全过程。必要时构建风险管理协调联动工作机制、快速灵敏的应急处置机制和矛盾分级分责化解机制，落实风险预防化解工作职责。

6. 具体事项或项目实施过程中，充分重视媒体舆情和信息沟通。一方面建立有效的舆情引导机制，充分利用各类媒体和宣传平台，进行主动宣传引导；建立健全舆情监控搜集机制和舆情监控应急处理机制，及时监控媒体舆情并作出恰

当的应对方案。另一方面，加强与政府职能部门、基层组织、相关企业领导、投资者、债权人、职工、居民等利益相关者的信息沟通，及时了解思想动态和利益诉求，针对性制定防范化解措施。

（二）环境影响风险

1. 《规划》实施过程中涉及的事项和项目，严格按照国家、省市相关法律法规和规章制度，执行环保审批程序、建设项目“三同时”制度等相关程序和规定，落实相关环境保护措施。

2. 各级环保部门应加强环境监控和事项监督检查，及时防控、发现、处置各类环境影响事件。

（三）财政风险

1. 各级财政部门增强风险意识，建立财政风险预警机制，定期进行财政承受能力分析、论证，加强债务统一管理。

2. 加强财政预算管理，保证政府财政投入按相关法律、法规的相关规定执行，确保财政支出在可承受范围内。

（四）经济或法律纠纷风险因素

1. 加强各级政府、职能部门相关政策、法律法规和规章制度的学习、宣贯，保证相关人员充分了解相关法律法规和规章制度制定。

2. 加强监督管理，各级政府和相关职能部门的监督、法务部门和人员应注意对涉及政策、法律的事项进行事前、事

中和事后的监督管理，降低政策、法律风险。

3. 涉及企业裁减分流职工、企业淘汰、改革重组等相关决策事项、办理程序方式、法律文件、经济或补偿标准等需经过充分的论证，并与必要的利益相关者进行充分的沟通，保证依法合规和公平、公正、合理。

(五) 廉政风险因素

1. 《规划》推进过程中，严格贯彻执行区委、区政府关于廉政建设的相关政策法规和规章制度精神。

2. 强化廉政风险防控管理，深化信息公开，自觉接受社会监督。

评估单位：山东斐然环保咨询有限公司

