

# 济南市燃气专项规划（2021-2035年）

## 风险评估报告

济南济咨工程咨询有限公司  
二〇二三年三月

# 济南市燃气专项规划（2021-2035年）

## 风险评估报告

济南济咨工程咨询有限公司

二〇二三年三月





首页

办事大厅

相关业务系统

政策快递

公开公示

工程咨询行业管理

首页 &gt;&gt; 我的空间



用户名: 赵停付

我的项目

工程咨询单位备案

账号管理

备案状态: 已确认  
备案意见: 备案审核通过

## 基本情况

修改 &gt;&gt;

## 工程咨询单位基本信息

备案编号	91370102MA3M1A3Q72-21		
单位名称	济南济咨工程咨询有限公司	单位性质	民营企业
统一社会信用代码	91370102MA3M1A3Q72	营业/经营期限	2018-06-20~长期
注册地	山东省	法定代表人	张雷辉
证件类型	身份证	证件号码	372324199203025747
开始从事工程咨询业务时间	2018年	邮政编码	250014
通信地址	山东省济南市历下区十亩园东街1号203室	营业执照	济咨营业执照.jpg
职工总数	120	咨询工程师(投资)人数	25
从事工程咨询的专业技术人员	55	从事工程咨询的高级职称人数	18
从事工程咨询的中级职称人数	30	从事工程咨询的聘用退休人数	5
除上述情况外的补充说明			

## 联系人

备案联系人	姓名	赵停付	职务	
	固定电话	0531-82937801	手机	18650032795
	传真		电子邮箱	1217505737@qq.com
业务联系人	姓名	林雷辉	职务	
	固定电话	0531-82937801	手机	13176670165
	传真		电子邮箱	596300731@qq.com

## 专业和服务范围

修改 &gt;&gt;

序号	咨询专业	规划咨询	项目咨询	评估咨询	全过程工程咨询
1	石油天然气	√	√	√	√
2	公路	√	√	√	√
3	铁路、城市轨道交通	√	√	√	√
4	建筑	√	√	√	√
5	市政公用工程	√	√	√	√
6	生态建设和环境工程	√	√	√	√
7	电力(含火电、水电、核电、新能源)	√	√	√	√

## 专业技术人员配备情况

修改 &gt;&gt;

序号	备案专业	咨询工程师(投资)人数	人数				备注
			高级职称	中级职称	其它	合计	
1	石油天然气	5	3	1	1	5	无
2	公路	9	2	6	1	9	无
3	铁路、城市轨道交通	10	3	6	1	10	无
4	建筑	6	2	3	1	6	无
5	市政公用工程	8	2	3	3	8	无
6	生态建设和环境工程	6	3	3	0	6	无
7	电力(含火电、水电、核电、新能源)	6	2	3	1	6	无

## 非涉密咨询结果

修改 &gt;&gt;

序号	备案专业	服务范围	合同项目名称	委托单位	完成时间(年)	项目代码	备注
1	电力(含火电、水电、核电、新能源)	评估咨询	大唐齐河农光互补一期项目	大唐山东发电有限公司	2019	P-XJ-20-00050620	无

## 承诺书下载

承诺书

下载承诺书

请下载并签字盖章后, 将扫描文件上传至“承诺书上传”处。  
文件名称: XXXX公司承诺书

## 承诺书上传

承诺书

济咨济咨工程咨询有限公司承诺书.jpg

删除附件 \*

图片格式为jpg或png, 大小为100k~500k

打印



# 济南市燃气专项规划（2021-2035年）

## 风险评估报告

### 报告编制人员：

张一晴                      咨询工程师（投资）

刘静静                      咨询工程师（投资）

葛丽丽                      咨询工程师（投资）

### 报告审核人员：

王 伟                      高级工程师

韩传毅                      高级工程师

### 报告终审人员：

朱俊兰                      研究员

# 前 言

重大决策风险分析与评估，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《济南市燃气专项规划（2021-2035 年）》开展风险调查和评估工作。

受济南市住房和城乡建设局委托，我单位承担了《济南市燃气专项规划（2021-2035 年）风险评估报告》（以下简称“评估报告”）的编制工作，在济南市各相关部门配合下，我单位对《济南市燃气专项规划（2021-2035 年）》（以下简称“规划”）的风险进行调查和评估，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

<b>第一章 总论</b> .....	<b>1</b>
1.1 编制依据 .....	1
1.1.1 国家法律法规及规划 .....	1
1.1.2 地方性法规及规划 .....	2
1.1.3 技术规范 .....	3
1.1.4 直接依据 .....	4
1.2 规划概况 .....	4
1.2.1 决策机关 .....	4
1.2.2 决策承办单位 .....	5
1.2.3 规划背景 .....	5
1.2.4 基本原则 .....	6
1.2.5 规划范围、内容 .....	6
1.2.6 规划期限 .....	7
1.2.7 规划目标 .....	7
1.2.8 工程量及投资估算 .....	8
<b>第二章 风险调查</b> .....	<b>9</b>
2.1 调查内容 .....	9
2.2 调查范围及对象 .....	9
2.3 本规划实施的合法性、合理性、可行性及风险可控性评估	10
2.3.1 本规划的合法性评估 .....	10
2.3.2 本规划的合理性评估 .....	11

2.3.3 本规划的可行性评估 .....	11
2.3.4 本规划的风险可控性评估 .....	12
2.4 利益相关者的意见和诉求 .....	12
2.5 曾因决策事项引发的风险 .....	22
<b>第三章 风险识别 .....</b>	<b>24</b>
3.1 风险概念界定 .....	24
3.2 风险因素对照 .....	25
3.3 风险因素分析 .....	30
3.3.1 财政能力 .....	30
3.3.2 生态环境影响 .....	30
3.3.3 生活、生产影响 .....	30
3.3.4 配套服务影响 .....	31
3.3.5 基层群众舆情 .....	31
3.4 主要风险因素识别 .....	32
<b>第四章 风险估计 .....</b>	<b>33</b>
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 .....	36
<b>第五章 风险防范和化解措施 .....</b>	<b>38</b>
5.1 财政能力风险防范化解措施 .....	38
5.2 生态环境影响风险防范化解措施 .....	42
5.3 生产、生活影响风险防范化解措施 .....	44

5.4	配套服务影响风险防范化解措施 .....	45
5.5	基层群众舆情风险防范化解措施 .....	46
5.6	群体性突发事件应急处置预案 .....	51
<b>第六章</b>	<b>落实措施后风险等级 .....</b>	<b>58</b>
<b>第七章</b>	<b>风险分析结论 .....</b>	<b>60</b>
7.1	决策主要风险因素 .....	60
7.2	主要的风险防范化解措施 .....	60
7.3	风险等级 .....	60
7.4	落实风险防范、化解措施的有关建议 .....	61

# 第一章 总论

## 1.1 编制依据

### 1.1.1 国家法律法规及规划

1、《中华人民共和国宪法（2018年修正）》（全国人民代表大会公告第1号）

2、《中华人民共和国民法典（2021年）》（中华人民共和国主席令第45号）

3、《中华人民共和国土地管理法（2019修正）》（中华人民共和国主席令第32号）

4、《中华人民共和国城乡规划法（2019修正）》（中华人民共和国主席令第29号）

5、《中华人民共和国环境保护法（2014修订）》（中华人民共和国主席令第9号）

6、《中华人民共和国环境影响评价法（2018修正）》（中华人民共和国主席令第24号）

7、《中华人民共和国突发事件应对法（2007年）》（中华人民共和国主席令第69号）

8、《中华人民共和国土地管理法实施条例（2021年修订）》（中华人民共和国国务院令第743号）

9、中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加强新形势下重大决策社会稳定风险评估机制建设的意见》的通知（中办发〔2021〕11号）

10、《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）

11、中共中央国务院关于印发《信访工作条例》的通知（中发

〔2022〕11号）

12、《产业结构调整指导目录（2019年本）（2021修订）》（中华人民共和国国家发展和改革委员会令 第49号）

13、《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）

14、《关于促进天然气协调稳定发展的若干意见》（国发〔2018〕31号）

#### 1.1.2 地方性法规及规划

1、《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》

2、《山东省土地利用总体规划（2006年~2020年）》

3、《山东省突发事件应对条例（2012年）》（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（2008年）》（山东省人民政府令 第204号）

5、《山东省信访条例（2022年）》（山东省人民代表大会常务委员会公告第105号）

6、《山东省重大行政决策程序规定（2021年）》（山东省人民政府令 第336号）

7、中共山东省委办公厅 山东省人民政府办公厅印发《贯彻〈关于加强新形势下重大决策社会稳定风险评估机制建设的意见〉的若干措施》的通知（鲁办发〔2021〕14号）

8、《山东省规划环境影响评价条例（2022年）》（山东省人民代表大会常务委员会公告第188号）

9、《山东省燃气管理条例（2022年修正）》（山东省人民代表

大会常务委员会公告第 203 号)

10、《加快推进天然气利用发展的指导意见》(鲁发改能源〔2017〕84 号)

11、《关于统筹规划做好储气调峰设施建设运行的通知》(发改办运行〔2018〕563 号)

12、《关于加快储气调峰设施建设和完善储气调峰辅助服务市场机制的意见》(发改能源规〔2018〕637 号)

13、《关于加快天然气储气调峰设施建设的通知》(鲁政办字〔2017〕216 号)

14、《关于摸排报告城市燃气管道老化更新改造有关情况的通知》(鲁发改投资〔2021〕1032 号)

15、中共济南市委办公厅 济南市人民政府办公厅印发《关于加强新形势下重大决策社会稳定风险评估工作机制建设的实施意见》的通知(济办发〔2021〕11 号)

16、《济南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》

### 1.1.3 技术规范

1、中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加强新形势下重大决策社会稳定风险评估机制建设的意见》的通知(中办发〔2021〕11 号)

2、中共山东省委政法委员会关于《开展新形势下重大决策社会稳定风险评估工作的实施细则》(鲁政法〔2022〕13 号)

3、山东省发展和改革委员会《关于公布规范性文件清理结果的通知》(鲁发改法规〔2018〕578 号)

4、中共济南市委政法委员会关于印发《关于开展新形势下重大

决策社会稳定风险评估工作的实施细则》的通知（济政法〔2023〕10号）

#### 1.1.4 直接依据

- 1、《济南市燃气专项规划（2021-2035年）》
- 2、专家咨询意见
- 3、相关批复、审查意见
- 4、规划相关部门意见

### 1.2 规划概况

#### 1.2.1 决策机关

济南市人民政府

济南市是山东省省会，全国15个副省级城市之一，环渤海地区南翼和黄河中下游地区的区域中心城市，山东半岛城市群的核心城市，地理位置居中，辐射区位优势，产业基础雄厚，自古以来就是我国重要的政治经济和社会文化中心。

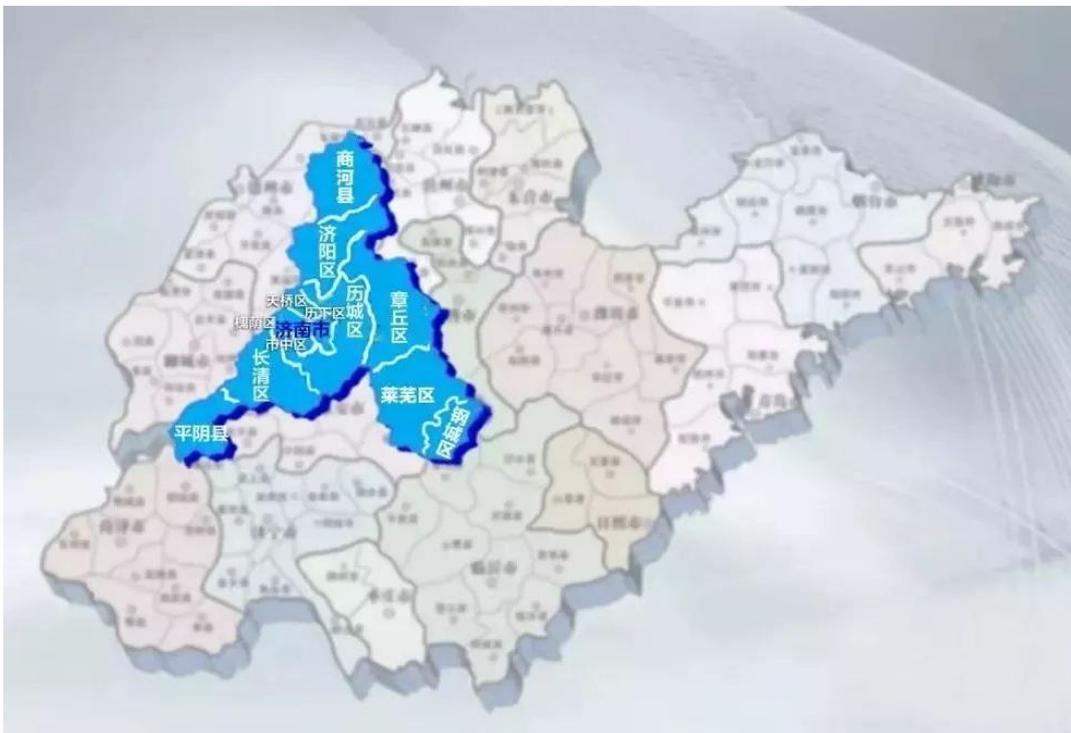


图 1-1 济南市区位图

### 1.2.2 决策承办单位

济南市住房和城乡建设局

济南市住房和城乡建设局是市政府工作部门，为正局级。

济南市住房和城乡建设局贯彻党的住房城乡建设工作方针和政策，落实党中央关于住房城乡建设工作的决策部署，按照省委工作要求和市委有关工作安排，推动全市住房城乡建设事业高质量发展，在履行职责过程中坚持和加强党对住房城乡建设工作的集中统一领导。

### 1.2.3 规划背景

天然气是清洁低碳的化石能源，在“碳达峰、碳中和”背景下，为全面落实黄河流域生态保护和高质量发展的重大战略，促进济南市经济和社会全面发展，天然气既要满足经济社会发展对清洁能源增量的需求，又要满足对传统高碳化石能源存量替代的要求，是现代能源体系下与新能源融合发展的重要基础能源，关系国计民生、生态保护和经济发展。

近年来，随着国务院批复同意莱芜划入济南市、济南新旧动能转换起步区总体建设方案，以及中俄东线及省网西、北干线的规划实施，全市规划范围、总体规划布局及上游气源也发生了重大变化；同时，国家持续推进打赢蓝天保卫战、北方地区冬季清洁取暖等一系列政策，济南市燃气市场和燃气基础设施等建设发展需求发生了巨大变化，上一版的燃气专项规划已不能满足济南市的发展需求，急需启动新一轮的燃气专项规划编制。

十三五期间全市天然气用气量稳步增长，2021年用气量约18.72亿 $m^3$ ，居民管道天然气气化率达96.9%。燃气设施建设基本按规划实施，全市已建高压344km、次高压495km，输配管网已基本成形，南曹范LNG储配站一期3万 $m^3$ 储罐已建成投产，供气的稳定性、可

靠性有了很大提高。但市域高压环网南线、西线尚未联通，中心六区次高压管网东西部尚未联通成环，城燃企业储气设施建设滞后，随着全市规划建设的全面推进、环保政策的持续实施、起步区规划产业的不断落实、城乡天然气采暖负荷的不断增大，现有燃气设施不能有效支撑济南市未来经济社会发展，需探索研究天然气在重点领域的清洁高效利用，科学合理预测天然气需求量，统筹规划市域天然气气源，优化完善市域高压天然气管网体系，稳步推进全市应急调峰储气设施建设，为济南市经济发展、新旧动能转换提供清洁能源动力支撑，推动济南市燃气行业的高质量发展。

#### 1.2.4 基本原则

- (1) 坚持能源安全、绿色低碳，实现高质量发展。
- (2) 坚持以问题为导向，统筹燃气发展。
- (3) 坚持统筹规划、分期实施，逐步实现全市高压供气“一张网”。
- (4) 坚持“保供一盘棋”，提高储气能力建设。
- (5) 坚持以人为本，注重安全。
- (6) 坚持技术进步，逐步完善智慧燃气。

#### 1.2.5 规划范围、内容

规划范围：济南市域（包含历下区、市中区、槐荫区、天桥区、历城区、长清区、济阳区、章丘区、莱芜区、钢城区、平阴县及商河县）。

规划内容：全市燃气需求预测，气源规划分析，燃气输配系统规划，加气站及液化石油气灌装站规划，环保、消防安全、职业卫生及节能等专篇规划。

### 1.2.6 规划期限

近期：2021-2025 年

中期：2026-2030 年

远期：2031-2035 年

### 1.2.7 规划目标

在能源清洁低碳高质量发展背景下，适当超前预测各类用气负荷，优化用气结构，积极拓展上游天然气气源供应渠道，应接尽接、内通外连、互联互通、相互调剂，实现全市高压天然气供气“一张网”，逐步提高应急调峰储气能力，规划期末济南市燃气设施接气、供气能力达 70 亿  $\text{m}^3/\text{a}$ 。优先保障民生用气，重点保证工业生产用气，积极发展天然气分布式能源、调峰发电、交通等领域用气，使济南市天然气能源消费比重达到省会城市先进水平。

#### 1、总量目标

为推动能源结构转型，满足绿色低碳循环经济发展需要，到 2025 年天然气用气量达 27.8 亿  $\text{m}^3$ ，天然气能源消费占比为 9.0%，城区居民管道天然气气化率达 97.5%；到 2030 年用气量达 37.3 亿  $\text{m}^3$ ，占比为 12.0%，气化率达 98%；到 2035 年用气量达 49.1 亿  $\text{m}^3$ ，占比为 15.7%，气化率达 98.5%。

#### 2、供应设施目标

(1) 管线及场站：规划期内新建高压管线 529km、次高压管线 603km、中压管线 1922km，新建门站 17 座、调压站 60 座，引入中俄东线和山东管网西、北干线等管道气源，燃气设施供气能力达 70 亿  $\text{m}^3/\text{a}$ 。

(2) LPG 灌装站：规划期内新建 5 座、撤销 22 座，总量控制逐步减少，保留使用现状 20 座 LPG 灌装站并进行升级改造，提升安全

性能。

(3) CNG 加气站：原则不再新建，具备条件的 CNG 加气站逐步改造为加氢站、充（换）电站。

(4) LNG 加气站：近期新建 12 座，中期 4 座，远期 6 座。

### 3、储气能力目标

#### (1) LNG 应急储配站

规划以南曹范 LNG 储配站为应急气源，总罐容达 7.38 万 m<sup>3</sup>（水容积），满足政府 3 天的应急储备要求。

#### (2) LNG 调峰储配站

规划各区县城燃企业以自建储气设施为主的方式解决调峰储气问题，规划期内建设调峰设施储气能力达 2.2 亿 m<sup>3</sup>，满足国家规定 5%年供气量的调峰储气要求。

### 4、燃气信息化目标

规划逐步建设智慧燃气管理系统，完善各项信息化功能，预防和减少燃气事故的发生

#### 1.2.8 工程量及投资估算

本投资估算范围为济南市城镇管网输配系统新增投资部分，其中包括门站、高中压调压站、LNG 储配站、加气站、高压、次高压管道、中压管道、智慧燃气管理系统及后方设施等。

经估算总投资约 126 亿元，近期投资总额为 76 亿元，中期增加投资 19 亿元，远期增加投资 31 亿元。

## 第二章 风险调查

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。根据发改办投资〔2013〕428号的要求，本决策社会风险调查重点从本规划的合法性、合理性、可行性以及风险可控性。规划实施可能对当地经济社会的影响、利益相关者对本规划实施的意见和诉求、当地政府及其有关部门本规划的态度等方面开展调查。

### 2.1 调查内容

根据济南市燃气专项规划（2021-2035年）的实际情况，围绕本规划的合法性、合理性、可行性和风险可控性，结合规划方案，运用收集整理现有资料、相关会议等形式相结合的方法，向本规划制定和实施的相关政府部门及专家学者征求针对本规划的意见和建议，深入开展风险调查。调查方向有：

- 1、规划决策的合法性、合理性、可行性及风险可控性评估。
- 2、济南市全域规划范围内的自然、社会及交通发展现状情况，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、济南市各级政府部门对该规划的态度、意见及建议。
- 5、公开报道的同类项目风险因素及曾经引发的风险事件。

### 2.2 调查范围及对象

本规划风险调查范围主要包括：规划制定和实施过程中可能引发影响的各种风险因素，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。

自 2021 年 12 月 29 日开始，济南市住房和城乡建设局面向各政府相关部门发起会签，征集各部门对《济南市燃气专项规划（2021-2035 年）》的意见建议。

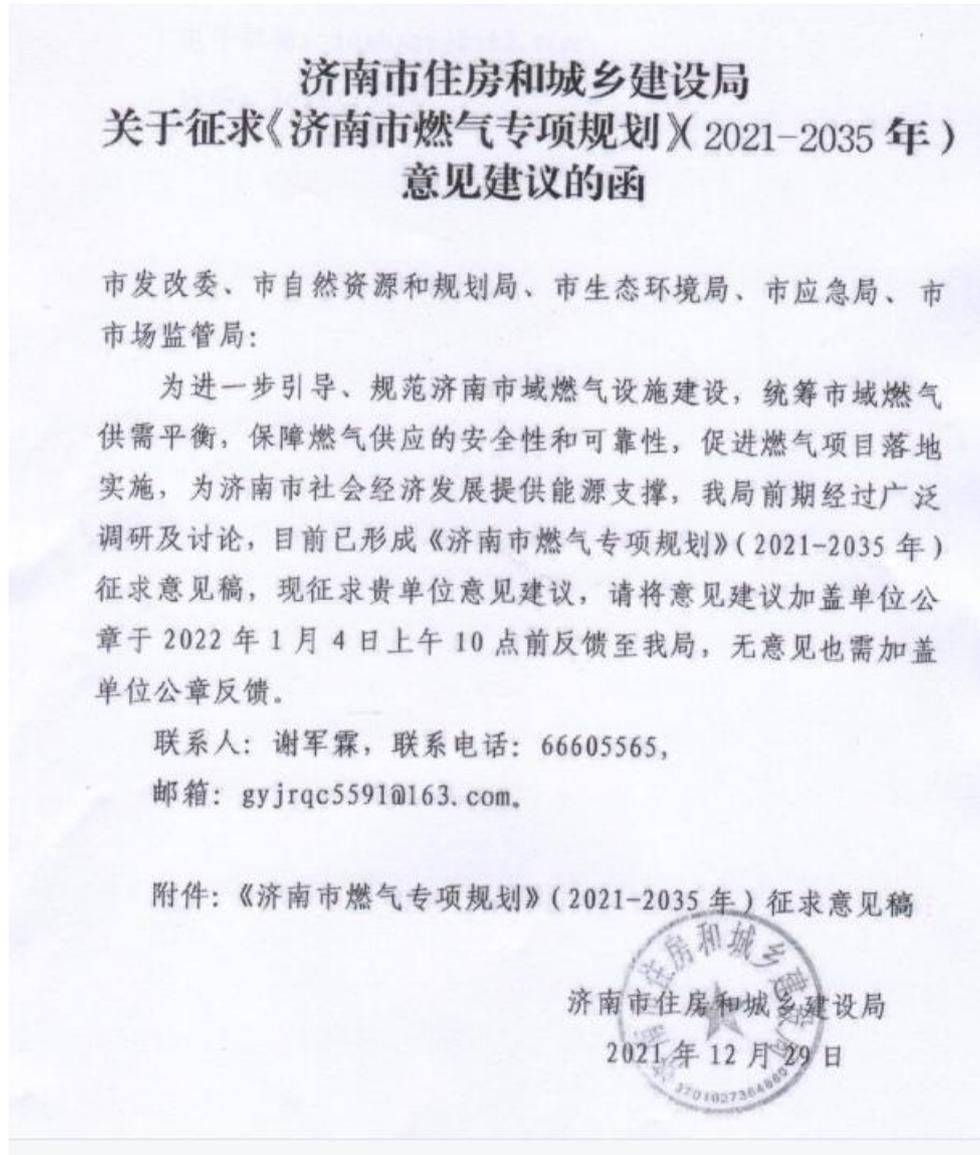


图 2-1 征求意见函（1）

## 2.3 本规划实施的合法性、合理性、可行性及风险可控性评估

### 2.3.1 本规划的合法性评估

本规划是按照《加快推进天然气利用发展的指导意见》（鲁发改能源〔2017〕84号）、《关于统筹规划做好储气调峰设施建设运行的通知》（发改办运行〔2018〕563号）、《关于加快储气调峰设施

建设和完善储气调峰辅助服务市场机制的意见》（发改能源规〔2018〕637号）、《关于加快天然气储气调峰设施建设的通知》（鲁政办字〔2017〕216号）、《关于摸排报告城市燃气管道老化更新改造有关情况的通报》（鲁发改投资〔2021〕1032号）等文件等总体要求并结合济南市发展实际编制，符合《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》、《济南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》等相关规划要求，符合土地利用总体规划、城乡规划和专项规划等文件的要求。

本规划在编制过程中，积极征求各方意见，相关程度符合法律法规的要求。

因此，本规划的政策及编制过程中是合法的。

### 2.3.2 本规划的合理性评估

1、本规划的实施符合经济社会发展规律和促进人的全面发展，是否贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念和体现以人为本理念。

2、本规划的实施兼顾现实利益和长远利益、整体利益和局部利益，符合大多数群众的根本利益，未对群众带来较重经济负担或对群众生产生活带来较大不便。

3、本规划编制过程中，公正公开，尽最大可能维护所涉及群众的合法权益。

综上所述，本规划的实施是合理的。

### 2.3.3 本规划的可行性评估

1、济南市作为山东省的省会城市，本规划的制定与济南市经济社会发展水平相适宜，包括人力、物力、财力是否在可承受范围以内。

2、规划对规划方案、现状以及规划情况作了详细描述。

3、本规划未超出大多数群众的承受能力，经公示，得到大多数群众认同和支持。

4、本规划不会导致相关行业、相邻地区群众攀比。

综上所述，本规划的实施是可行的。

#### 2.3.4 本规划的风险可控性评估

##### 1、风险因素识别

本报告对《济南市燃气专项规划（2021-2035年）》的风险因素做了全面的识别，对主要的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

自《规划》征求意见稿完成之后，济南市住房和城乡建设局向相关政府部门等相关利益群体广泛征求关于本《规划》的意见、建议，济南市住房和城乡建设局不断对本规划修改完善，不会出现大规模集体上访、非法聚集事件、群体性事件、个人极端事件，风险总体可控。

##### 3、风险防范化解措施的落实

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

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

#### 2.4 利益相关者的意见和诉求

为充分贯彻落实国务院《重大行政决策程序暂行条例》要求，济南市住房和城乡建设局在《济南市燃气专项规划（2021-2035年）》

编制过程中充分听取济南市各政府相关部门以及社会各界代表的意见和建议，不断对本计划修改和完善。

#### 1、各部门意见

自 2021 年 12 月 29 日起，济南市住房和城乡建设局面向各政府相关部门发起会签，征集各部门对《济南市燃气专项规划（2021-2035 年）》的意见建议。各部门反馈情况如下：

# 济南市市场监督管理局

---

---

我局对《济南市燃气专项规划》（2021-2035年）征求意见稿无意见。

济南市市场监督管理局  
2022年1月4日



图 2-2 意见反馈（市场监督管理局）

# 济南市应急管理局

## 反馈意见

市住建局：

关于征求《济南市燃气专项规划》（2021-2035年）意见建议的函已收悉。经认真研究讨论，我局对此规划无意见。

特此反馈。



图 2-3 意见反馈（应急管理局）

# 济南市自然资源和规划局

---

## 关于市住房和城乡建设局 《济南市燃气专项规划》(2021-2035年) 的反馈意见

市住房和城乡建设局:

你局《关于征求〈济南市燃气专项规划〉(2021-2035年)意见建议的函》收悉,经我局研究,意见如下。

一、建议增加国家、省关于油气管线设施总体布局和相关要求的内容。

二、加强与国土空间总体规划的衔接,进一步落实天然气门站、调压站、LNG应急调峰储配站、液化石油气灌装站等项目具体用地位置和范围;按照项目立项等级,确定拟使用土地位置(国家级规划明确的且符合国家产业政策的能源开采、油气管线项目方可在基本农田中落位),需要迁改的设施需在规划中明确迁改位置。

三、建议加强对现状加气站的梳理,手续齐备的现状加气站暂予临时保留,随市场需求和规划建设需要逐步淘汰、拆除,具备条件的可以用于充电站临时建设,相关用地规划性质结合国土空间规划合理确定(符合规划的且已办理相关规划手续的现状加

图 2-4 意见反馈(自然资源和规划局) (1)

气站除外), 新建加气站项目应符合城市规划, 按基本建设程序办理相关手续。

四、建议将习近平总书记关于燃气安全生产的重要论述和省市燃气安全排查整治相关要求落实到“第9章燃气供应系统安全保障”。

五、建议进一步研究落实燃气设施安全保护范围以及相关压力管线保护范围和控制范围, 尤其是梳理明确现状高压燃气管线准确位置, 合理划定保护控制范围。

六、建议落实拟建中压以上燃气管线管位实施可行性, 并在图纸中明确定位。

七、规划成果需纳入“一张蓝图”规划管理信息系统, 成果要求和数据要求需满足入库标准。

特此函复。



(联系人: 王美秋; 电话: 66605327、15866675102

邮 箱: ghjszc5328@jn.shandong.cn)

图 2-5 意见反馈 (自然资源和规划局) (2)

## 市发展改革委公文会签单

题目	《济南市燃气专项规划》 (2021-2035年)(征求意见稿)	主办处室	煤炭石油天然气处
		联系人	李帅
		联系电话	66608509
会签意见及修改依据(可另附页)			
<p style="text-align: center;">无意见</p> <div style="text-align: center;">  <p>单位负责人(签字): (请加盖单位公章)</p> </div> <p style="text-align: right;">年 月 日</p>			
转办日期	年 月 日	会签时限	年 月 日

会签单位联系人: \_\_\_\_\_ 联系电话: \_\_\_\_\_

济南市发展和改革委员会制

图 2-6 意见反馈(发展和改革委员会)

无意见



## 济南市住房和城乡建设局

### 济南市住房和城乡建设局 关于征求《济南市燃气专项规划》(2021-2035年) 意见建议的函

市发改委、市自然资源和规划局、市生态环境局、市应急局、市市场监管局：

为进一步引导、规范济南市域燃气设施建设，统筹市域燃气供需平衡，保障燃气供应的安全性和可靠性，促进燃气项目落地实施，为济南市社会经济发展提供能源支撑，我局前期经过广泛调研及讨论，目前已形成《济南市燃气专项规划》(2021-2035年)征求意见稿，现征求贵单位意见建议，请将意见建议加盖单位公章于2022年1月4日上午10点前反馈至我局，无意见也需加盖单位公章反馈。

联系人：谢军霖，联系电话：66605565，

邮箱：gyjrqc5591@163.com。

附件：《济南市燃气专项规划》(2021-2035年)征求意见稿

济南市住房和城乡建设局

2021年12月29日

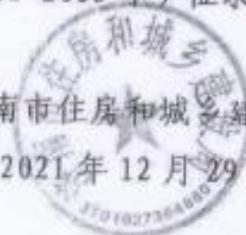


图 2-7 意见反馈（生态环境局）

其中市场监督管理局、应急管理局、发展和改革委员会、生态环境局表示无意见，自然资源和规划局提出意见如下：

（1）建议增加国家、省关于油气管线设施总体布局和相关要求的内容。

（2）加强与国土空间总体规划的衔接，进一步落实天然气门站、调压站、LNG 应急调峰储配站、液化石油气灌装站等项目具体用地位置和范围；按照项目立项等级，确定拟使用土地位置（国家级规划明确的且符合国家产业政策的能源开采、油气管线项目方可在基本农田中落位），需要迁改的设施需在规划中明确迁改位置。

（3）建议加强对现状加气站的梳理，手续齐备的现状加气站暂予临时保留，随市场需求和规划建设需要逐步淘汰、拆除，具备条件的可以用于充电站临时建设，相关用地规划性质结合国土空间规划合理确定（符合规划的且已办理相关规划手续的现状加气站除外），新建加气站项目应符合城市规划，按基本建设程序办理相关手续。

（4）建议将习近平总书记关于燃气安全生产的重要论述和省市燃气安全排查整治相关要求落实到“第 9 章燃气供应系统安全保障”。

（5）建议进一步研究落实燃气设施安全保护范围以及相关压力管线保护范围和控制范围，尤其是梳理明确现状高压燃气管线准确位置，合理划定保护控制范围。

（6）建议落实拟建中压以上燃气管线管位实施可行性，并在图纸中明确定位。

（7）规划成果需纳入“一张蓝图”规划管理信息系统，成果要求和数据要求需满足入库标准。

## 2、专家评审意见

2020 年 7 月 16 日，济南市住房和城乡建设局在济南市组织召开

了《济南市燃气专项规划（2021-2035年）》编制论证报告和设计任务书专家论证会。由山东建筑大学、山东省城乡规划设计研究院、山东城市建设职业学院、山东省交通规划设计院有限公司等单位的专家组成专家组（名单附后），对规划编制论证报告和设计任务书进行了论证。济南市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局的相关领导参加了论证会。会议听取了济南市住房和城乡建设局起草的编制论证报告和设计任务书汇报，审阅了相关资料，专家对有关内容进行了质询，与会领导发表了意见，专家组经讨论形成如下论证意见：

上一版的济南市燃气专项规划于2012年编制完成，随着济南市的行政区划调整、国家清洁取暖、储气调峰设施建设等政策的变化，各县区燃气市场、气源供应、燃气基础设施建设等发生了巨大变化，编制新的燃气专项规划非常必要。编制论证报告和设计任务书中提出的编制内容全面，深度要求符合相关规定，成果要求全面，工作计划较为科学，提出的编制经费预算合理。

同时，专家组还提出以下意见和建议：

（1）该规划应结合济南市的发展战略定位，提高规划编制的站位高度和技术要求，强调规划的科学性、前瞻性和可操作性。

（2）规划编制过程中应强调与上位规划及相关专项规划的衔接。

（3）编制内容中建议补充气源的保障性、可靠性分析要求；管网的互联互通要求；燃气设施的用地指标、用地性质等要求。

（4）编制计划中建议结合实际，在保障编制成果质量的前提下，适当调整时间节点和进度。

### 3、公众公示情况

济南市住房和城乡建设局于2023年2月27日在济南市人民政府网站进行了公示，期间无意见进行反馈。



图 2-8 网络截图

## 2.5 曾因决策事项引发的风险

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。

针对规划类项目引发风险因素的调查，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

因决策违法违规引发群体性事件处分直接责任者：李亚杰、余庆红。

中共中央纪委、监察部、人力资源和社会保障部、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今年的省“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，以致重生怨愤。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，省委、省政府于去年印发了《广东省信访工作责任追究暂行办法》。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，严重影响的，应当追究相关职能部门相关责任人的责任。

国内规划类项目曾引发的风险事件，主要原因有：决策失误、决策违规违纪、项目未履行公示公告、侵犯了当地居民知情知悉的权利；项目存在暴力拆迁、违规占用问题等。以上事件可以对本规划起到警示作用，应在制定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风险的各种风险因素。

结合本规划的特点，主要分析路径为在参考风险因素对照表的基础上，结合前期风险调查结果，通过查阅本规划相关资料，从公共政策、规划等方面查找本规划合法性和合理性方面存在的风险因素，了解规划范围和规划期限合理性、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 风险概念界定

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

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

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，将七种类型的风险可细分为 28 个风险因素，初步对照识别的各单因素风险，见表 3-1。

表 3-1 本决策风险因素对照一览表

风险类别	序号	风险因素	参考评价标准	是否为该项目特征风险因素	备注
公共政策与规划	1	合法性	事项实施主体是否符合国家法律、法规和规章的相关规定；内容是否符合国家的法律、法规和规章；是否符合党和国家的路线方针政策。	否	本规划符合国家法律法规，符合相关路线方针政策。
	2	合规性	决策事项的制定、审查及实施等程序是否合规，合规性是否充分。	否	目前，济南市住房和城乡建设局已按照程序要求对本决策进行了多次的意见征询，具备合规性，不涉及此类风险。
	3	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。	否	本规划已经过多次意见征询，具备合理性，不涉及此类风险
	4	可行性	规划实施是否经过充分论证，是否被相关部门、单位及公众所接受；对于未来自然环境和人文环境带来的影响是否能为群众接受。	否	本规划已广泛征求济南市各政府部门的意见，本规划实施可行。
	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，风险处于可控状态。
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	本规划法律依据充分，不涉及此类风险。
	8	政策内容	政策内容设置的规范性和合法性。	否	本规划内容符合济南市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纲要，具有一定的规范性和合法性。

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
	9	政策制定程序	公平、公正、公开程度。	否	本规划制定程序符合规定程序。
政策执行阶段	10	政策执行主体	主体价值、主体素质水平等。	否	本规划不涉及此类风险。
	11	配套政策支持	政策配套、部门间配合等。	否	本规划在制定和执行过程中各部门积极支持和配合，不涉及此类风险。
	12	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	本规划范围较大，周期较长，所需的财政支持较大，资金能否保障规划的顺利实施尚未可知，因此，本项是本规划主要风险因素。
	13	公众参与	座谈、听证、公示等环节。	否	本规划公众参与充分，不存在此类风险。
自然生态环境	14	地理环境	地理环境现状是否适合政策的有效发展。	否	本规划不涉及此类风险。
	15	气候环境	气候环境是否适应政策的发展。	否	本规划不涉及此类风险。
	16	自然灾害	自然灾害的发生频率和程度。	否	本规划不涉及此类风险。
	17	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	本规划的实施过程中，涉及配套管网、加气站建设，可能对原有生态环境产生一定的影响。
	18	政治环境	政府公信力、政府腐败状况、公众满意程度等。	否	济南市政治环境良好，不涉及此类风险。

风险类别	序号	风险因素	参考评价标准	是否为该项目特征风险因素	备注
社会环境	19	经济环境	收入水平、就业水平等。	否	济南市经济环境良好，不涉及此类风险。
	20	文化环境	受教育水平、价值观、民族宗教差异等。	否	济南市文化环境良好，不涉及此类风险。
	21	技术环境	社会科技水平、政策过程所需方法技术水平等。	否	济南市各方面技术环境良好，不涉及此类风险。
经济社会影响	22	对周边土地、房屋价值的影响	土地价值变化量和变化率、房屋价值变化量和变化率等。	否	本规划实施将推动当地经济发展建设，同时有利于提升房屋和土地的价值，不涉及此类风险。
	23	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，涉及项目的实施可能对群众生产、生活造成一定影响。
	24	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（检测设备、防火检查站）的建设的建立是否有保障，相关配套服务是否及时到位，是否与城市发展和人民需求相适应。	是	本规划涉及范围较大，可能出现燃气相关措施不齐全的现象，引发社会公众的不满。
社会	25	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	本规划前期征求了各个部门的意见，在人民政府网站进行了意见的征集。

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
舆论导向	26	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	本规划不涉及此类风险。
	27	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	全市群众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 财政能力

本规划时间跨度大，所需资金多，规划范围包括历济南市域（包含历下区、市中区、槐荫区、天桥区、历城区、长清区、济阳区、章丘区、莱芜区、钢城区、平阴县及商河县），规划涉及部分项目建设，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，因此在资金筹措与保障方面可能存在一定的风险。

#### 3.3.2 生态环境影响

本规划在实施过程中，需进行一定程度的工程建设，如规划期内济南拟新建高压管线 529 千米、次高压管线 603 千米、中压管线 1922 千米，新建、改造门站 17 座、调压站 60 座等，施工项目较多，总体工程量较大，在施工过程中不可避免地会造成一定程度的生态环境破坏，可能对实施范围内的土地物理结构与生态特性构成影响。另外，对生态环境的影响还包括噪声污染影响、空气污染影响、地下水污染影响、固体废物污染影响等。

#### 3.3.3 生活、生产影响

规划实施过程中，将会在历下区、市中区、槐荫区、天桥区、历城区、长清区、济阳区、章丘区、莱芜区、钢城区、平阴县及商河县等区域实施一系列燃气等基础设施的改造或新建，在此过程中可能会对周边土地、房屋价值、文化、宗教、习俗等产生一定影响。同时可能在一段时间内存在影响商业经营、影响群众收入的可能性。另外，工程施工过程中，施工安全、卫生与职业健康影响，火灾、洪涝灾害等方面也存在一定的风险可能性。本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。

#### 3.3.4 配套服务影响

规划的实施范围中包括管线、门站、调压站等多个项目的落地，工程落地之后的配套服务是否可以跟进到位，部分区县存在经营区域交叉分割、供气层级多、燃气企业供气规模小、部分燃气设施建设手续不全、燃气安全检查不到位等问题，导致政府燃气安全管理困难，燃气企业供气成本高、效益差，供气规模扩展困难。因此，规划实施之后，相关配套服务如果没有及时跟进，供气能力达不到相关群体的心里意愿，可能会引发一定的舆情。

#### 3.3.5 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，且相应的监督检查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。对于规划范围的利益相关者及其他社会团体，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，结合专家对各风险因素打分，共归纳总结出本决策 5 项主要风险因素，主要风险因素汇总如下表 3-2。

表 3-2 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	政策执行因素	执行阶段	财政能力(w1)	资金筹措方案的可行性，资金保障措施是否充分。本规划范围较大，所需的财政支持较大，改造或新建工程较多，资金能否保障规划的顺利实施尚未可知。
2	自然生态环境	实施阶段	生态环境影响(w2)	决策执行燃气管网、门站、调压站等基础设施的改造或新建，可能会对生态环境造成影响，如对动植物、大气、水体、土壤等产生污染影响。
3	经济社会影响	实施阶段	生产、生活影响(w3)	燃气管网、门站、调压站等基础设施的改造或新建，可能对周边群众、企事业单位的生产、生活造成影响。
			配套服务影响(w4)	本规划涉及范围较大，可能出现燃气管网配套服务不够及时的现象，引发社会公众的不满。
5	社会舆论导向	全过程	基层群众舆情(w5)	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，并邀请相关专家进行综合打分，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、财政能力

(1) 本规划时间跨度大，规范范围广，规划项目众多，需要资金支持。

(2) 规划项目实施过程中，农民工工资支付是否及时。

(3) 定性判断其单因素风险概率为中等、影响程度为中等，风险程度为一般风险。

### 2、生态环境影响

(1) 本规划在实施过程中，需进行部分工程建设，如配套管网、调压站、门站等，项目建设伴随着大气、水环境、固废、噪声等多方面影响。

(2) 定性判断其单因素风险概率为中等、影响程度较大，风险程度为较大风险。

### 3、生活、生产影响

(1) 规划实施过程中，对相关利益者交通出行、商业经营等多个方面产生一定影响。

(2) 定性判断其单因素风险概率为较低、影响程度中等，风险程度为一般风险。

### 4、配套服务影响

(1) 规划实施后，供气水平是否提高，供气质量是否提升，相关配套是否及时到位。

(2) 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、基层群众舆情

(1) 别有心意人群存在不稳定因素。

(2) 舆情监控是否到位。

(3) 针对出现的舆情动向，是否可以及时做出解释。

(4) 定性判断其单因素风险概率为较低、影响程度较小，风险程度为较小风险。

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	财政能力 (w1)	中等 (0.6)	中等 (0.6)	一般风险 (0.36)
2	生态环境影响 (w2)	中等 (0.6)	较大 (0.8)	较大风险 (0.48)
3	生产、生活影响 (w3)	较低 (0.4)	中等 (0.6)	一般风险 (0.24)
4	配套服务影响 (w4)	中等 (0.6)	中等 (0.6)	一般风险 (0.36)
5	基层群众舆情 (w5)	较低 (0.4)	较小 (0.4)	较小风险 (0.16)

### 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 I	风险程度 (R)					风险指数 (T)
		微小 R1	较小 R2	一般 R3	较大 R4	重大 R5	
W	I						T=I×R
财政能力 (w1)	0.18			0.36			0.0648
生态环境影响 (w2)	0.31				0.48		0.1488
生产、生活影响 (w3)	0.16			0.24			0.0384
配套服务影响 (w4)	0.19			0.36			0.0684
基层群众舆情 (w5)	0.12		0.16				0.0192
Σ	1.00						0.3396

本规划在措施前综合风险指数为 0.3396，存在 1 个较大风险、3 个一般风险还和 1 个较小风险。参考表 4-6 风险等级评判参考标准，在采取针对性措施前本次规划整体的初始风险等级为低风险等级。

表 4-6 风险等级评判参考标准

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

## 第五章 风险防范和化解措施

本《规划》符合国家产业政策及相关地方发展规划。评估得出，本《规划》风险的初始风险等级为低风险。为了进一步从源头上防范、化解本规划实施可能引发的社会风险，最大限度减少不和谐因素，真正把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 财政能力风险防范化解措施

#### 1、强化财政预算保障

（1）统筹预算资金安排。依据济南市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）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运营经营性公益项目。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，增强投资建设运营能力。

#### 4、完善项目工作机制

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

全覆盖投资成本的经营性公益项目，由社会资本投资建设，通过市场化融资投资。

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

（3）梯度安排项目计划。市住房和城乡建设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。市住房和城乡建设局应会同相关部门提出本级政府项目年度计划，提请市政府批准。凡建设用地未落实、无预算安排或未落实资金来源的项目，一律不得提请市政府批准实施。经批准下达的政府项目年度计划，不得擅自变更，执行中确需调整项目及有关内容的，市住房和城乡建设局应当会同有关部门提出调整意见，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；市住房和城乡建设局负责项目计划全过程监管；市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；市财政局负责项目资金安排、拨付、监督管理；市审计局负责对项目前期准备、建设实施、竣工决算阶段进行审计监督；其他相关部门按职责落实相关工作。

## 5.2 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、大气、噪音、土壤、固体废物及生态环境保护等方面，因此，主要针对项目实施过程中对水、大气、噪声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，禁止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，避免污水流入地下。

### 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。同时有关部门应加强道路施工中环保型材料的研发，减少沥青、油类材料等含有刺激性气体材料的使用。

### 3、噪声污染防治措施

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

### 4、土壤污染防治措施

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、固体废物污染防治措施

决策实施过程中所产生的固体废物要严格按照固体废物的分类标准进行分类，对于一般固体废物和有害固体废物进行分类处理，选

择有固体废物处理资质的企业进行合理，避免造成环境污染。

## 6、加强环境保护监测

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

### 5.3 生产、生活影响风险防范化解措施

1、制定合理的施工方案，加强文明施工和质量管理。应设计多个施工方案并进行技术经济分析从中选出工期短、质量好、材料省、劳动力安排合理、成本低的方案；加强对施工人员的教育和管理，合理安排施工时间，避免夜间及其他敏感时点施工，避免施工扰民；施工单位要与场址周边群众进行良好的沟通，营造和谐的关系。

2、施工期间考虑项目施工对交通的影响，施工单位要做好施工车辆组织与管理，进行安全培训，穿越村庄、人口密集地区要减速慢行；长期通过学校、市场、交通要道等地区，应派专人负责现场交通安全，严禁超载、超限车辆上路，工程车辆出行地段做好安全标志提示。

3、做好场地清理工作，减少工程对环境的影响。针对施工产生的料场、弃土场、垃圾和废渣等全部清除，运至监理工程师指定的场地进行堆放或掩埋。表土的清挖、堆放：按监理工程师指示的表土开挖深度进行开挖，并将开挖的有机土壤运到指定区堆放，防止土壤被冲刷或流失。

4、成立群众沟通工作专班。项目单位与施工单位协力合作，组成群众沟通工作专班，工作专班办公室设在项目单位，抽调项目单位人员担任专班组长，抽调施工单位、工程咨询单位、设计单位人员组成专班成员，专人专项解答群众对本项目存在的问题，消除群众疑惑，消除群众不满情绪。工作专班与当地街道办、社区协力合作，认真摸底，做好排查走访工作，及时查找各种不稳定因素，制定措施，堵塞漏洞，高度警觉，早发现、早报告、早化解，把问题消灭在萌芽中。同时保持与各区政府部门的联系沟通，建立起项目后期风险监测网络，并对后期可能出现的各类风险制定相应的控制预案和处理预案。

#### 5、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。

#### 5.4 配套服务影响风险防范化解措施

(1) 根据最新的安全生产法，强化企业主体责任和政府的安全监管职能，在工程建设和运行管理中，严格遵守安全生产法、燃气管理条例及相关规范标准，保证安全可靠供气。

(2) 对经营不善的燃气企业通过并购、重组、参股等方式进行整合，提高城燃企业集约化程度，降低生产成本，增强应对风险的能力。

(3) 鼓励发展天然气与风电、光电相结合的复合能源供应方式，促进能源的清洁化利用。

(4) 加快推进全市“一张网”及储气设施建设，相关部门在土地供应、建设手续、运行补贴等方面给予政策支持，尽快提升全市供气保障能力。

(5) 加大燃气科技支撑力度，加大科技投入，扩大信息化、智能化技术应用范围，建立智慧燃气管理平台，对场站、管网重要节点和关键部位、重点用户进行实时监控、远程控制等，提高燃气安全运行监管技术水平，保障燃气运行安全。

(6) 牢固树立安全第一的思想，彻底解决老旧燃气设施安全隐患，按国家有关要求对城乡燃气各类压力管道定期进行抽检，加强燃气安全运行检查，定期更换燃气表、灶前软管及燃烧器具等燃气设施，加强用户安全培训、教育，保证燃气运行安全。

(7) 根据当前燃气行业发展遇到的城燃管道定期抽检、燃气设施安全评估、调峰储气设施建设、智慧化数字化管网建设等实际问题，及时修订完善济南市燃气管理条例、调整相关政策，适应燃气行业新发展形势。

## 5.5 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，可以在家登录网页即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，其他媒体转发。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展的舆情环境下，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。

### 5.6 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，各部室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、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；对在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道由领导小组。

(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，制定有针对性地处置预案，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	财政能力 (w1)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、强化财政预算保障;</li> <li>2、引导社会资本融入;</li> <li>3、推动国企资本投入;</li> <li>4、完善项目工作机制。</li> </ol>	市住房城乡建设局、市发展改革委、市财政局、市司法局、市民政局、市人力资源社会保障局、市自然资源和规划局、市城管局、市商务局、市统计局等
2	生态环境影响 (w2)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、水污染防治措施;</li> <li>2、大气污染防治措施;</li> <li>3、噪声污染防治措施;</li> <li>4、固体废物污染防治措施</li> <li>5、土壤污染防治措施;</li> <li>6、加强环境保护监测。</li> </ol>	市住房城乡建设局、市生态环境局、市发展改革委、市民政局、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市城管局、市文化和旅游局、市统计局及基层政府和基层组织等
3	生产、生活影响 (w3)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1、制定合理的施工方案，加强文明施工和质量管理;</li> <li>2、交通影响风险防范化解措施;</li> <li>3、做好场地清理工作，减少工程对环境的影响</li> <li>4、创新社区发展理念，增强居民的归属感;</li> <li>5、强化社区服务功能，提升社区居民的认同感。</li> </ol>	市住房城乡建设局、市发展改革委、市自然资源和规划局、市财政局、市人力资源社会保障局、市民政局、市农业农村局、市住房城乡建设局、市城管局及基层政府和基层组织等

序号	风险因素	主要防范、化解措施	责任单位
4	资源开发和利用 (w4)	1、因地制宜，加强资源就地转换能力建设； 2、坚持“宜耕则耕、宜林则林、宜草则草、宜水则水”的治理原则； 3、解决历史遗留问题； 4、建立完善采煤沉陷区综合治理规划实施体系； 5、地质环境恢复治理和建设； 6、促进资源开发与城镇发展、生态保护相协调，统筹地下资源开发与地上城镇发展； 7、推广矿山绿色开采技术； 8、落实节水行动，全面提高土地利用效率； 9、完善城乡基础设施配套； 10、推进绿色制造体系建设。	市住房城乡建设局、市应急管理局、市工信局、市发展改革委、市自然资源和规划局、市财政局、市人力资源社会保障局、市住房城乡建设局、市城管局等
5	基层群众舆情 (w5)	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。	市住房城乡建设局、市委宣传部、网信办、市发展改革委、市新闻办、市委网信办、市信访局、市民热线、官方媒体、基层政府及基层组织等

## 第六章 落实措施后风险等级

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

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

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

表 6-1 措施前后各主要因素风险变化情况

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

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 I	风险程度 (R)					风险指数 (T)
		微小 R1	较小 R2	一般 R3	较大 R4	重大 R5	
W	I						T=I×R
财政能力 (w1)	0.18		0.16				0.0288
生态环境影响 (w2)	0.31			0.24			0.0744
生产、生活影响 (w3)	0.16		0.08				0.0128
配套服务影响 (w4)	0.19		0.16				0.0304
基层群众舆情 (w5)	0.12	0.04					0.0048
Σ	1.00						0.1512

参考表 4-6 决策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 0.1512，存在 1 个一般风险、3 个较小风险和 1 个微小风险，综合风险指数小于 0.36，判断本决策落实措施后风险等级为低风险等级。

## 第七章 风险分析结论

本规划符合国家产业政策及相关地方发展规划。《评估报告》在财政能力、生态环境影响、生产、生活影响、配套服务影响及基层群众舆情方面四个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 5 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	政策执行因素	执行阶段	财政能力(w1)	资金筹措方案的可行性，资金保障措施是否充分。本规划范围较大，所需的财政支持较大，改造或新建工程较多，资金能否保障规划的顺利实施尚未可知。
2	自然生态环境	实施阶段	生态环境影响(w2)	决策执行燃气管网、门站、调压站等基础设施的改造或新建，可能会对生态环境造成影响，如对动植物、大气、水体、土壤等产生污染影响。
3	经济社会影响	实施阶段	生产、生活影响(w3)	燃气管网、门站、调压站等基础设施的改造或新建，可能对周边群众、企事业单位的生产、生活造成影响。
			配套服务影响(w4)	本规划涉及范围较大，可能出现燃气管网配套服务不够及时的现象，引发社会公众的不满。
5	社会舆论导向	全过程	基层群众舆情(w5)	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》从财政能力、生态环境影响、生产、生活影响、配套服务影响和基层群众舆情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 0.3396，决策存在 1 个较大风险、3 个一般风险和 1 个较小风险，初始风险等级为低风险等级；采取风险防范化解措施后综合风险指数为 0.1512，决策存在 1 个一般风险、3 个较小风险和 1 个微小风险，措施后风险等级为低风险等级。

#### 7.4 落实风险防范、化解措施的有关建议

1、为更好地防范、化解本规划的风险，建议决策单位逐步建立和完善风险防范例会制度，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、决策单位、中介单位与当地有关部门共同配合，做好各项风险防范、化解措施实施的管理和监督工作，对本规划制定和实施过程中制定的相关措施的实施进度、质量和资金进行监控管理，保证规划的实施质量。

3、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。

4、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。

5、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和精细化。

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、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。