

杭商研究丛书

杭州

社会稳定风险评估案例

周旭霞 沈芬 洪洁等著



浙江工商大学出版社 | 杭州

序 言

社会稳定风险评估就是在决策做出之前,围绕可能存在的社会风险,进行“合法性、合理性、可行性、可控性”评估,在实施前对可能引发的矛盾冲突及其激烈程度做出评估预测,梳理风险点,并提出防范措施与解决方案,及时化解或缓解可能发生的风险,从源头防范,为决策提供依据。

在发展中维护社会稳定是人们必须直面而无法回避的现实问题,杭州的社会发展正进入一个特殊敏感期,民众的权利意识在迅速提升,社会各个领域引发的多元利益主体之间的矛盾与冲突,有的以复杂化、尖锐化的方式出现。利益冲突既是社会进步的体现,也成为发展转型的一种折射。涉及城市政治、经济、社会和文化事业发展的重大项目与重大决策,在实行过程中或多或少存在潜在风险。

近年来,杭州市社会科学院围绕城市发展中心工作,承担大量重大项目、重大决策的社会稳定风险评估工作。重点围绕重大项目与重大决策的合法性、合理性、可行性和可控性,通过对项目、决策涉及的主管单位、政府部门、街道、社区和当地群众等利益相关者进行调查,全面了解项目、决策的社会背景、政策安排、干部群众意愿、舆情导向及同类项目风险情况,全面收集并充分听取群众的意见和建议,包括合理与不合理、现实与潜在的诉求。

风险的防范和化解是保证重大项目、重大决策顺利推进及维



持社会稳定的重要手段。在预测和识别出项目和决策推进过程中可能出现的风险因素之后,对各风险因素采取有针对性的防范和化解措施,能减少项目和决策中产生的各种矛盾。为了将识别出的风险因素可能导致的影响降至最低,杭州市社会科学院针对决策的各个阶段所产生的不同类型的风险,制订有针对性的化解措施,并明确了措施的责任主体、协助单位及其防范职责和工作内容。

重大项目、重大决策必须要兼顾各方主体的利益诉求,不仅要看到多数人的利益,也要聆听少数利益群体的声音,如果只从公共利益出发而忽视了个人利益,或是只照顾一部分人的利益不兼顾另一部分人的利益,就有可能引发社会风险。社会保障、人事制度改革、劳动关系等民生领域,是各种矛盾与问题的高发区,不少群体性事件都是因为对涉及广大群众切身利益的重大项目和决策考虑不周或者估计不足而发生的。

本著作精选了杭州社会稳定风险评估的6个案例,所涉及的项目均已顺利实施,所涉及的政策已经顺利出台。

本著作从鲜为人知的视角入手,梳理与剖析重大项目、重大政策背后深层次的复杂关系,具有较高的参考价值。

由于作者认知有限,书中难免存在错误,恳请读者批评指正!

杭州市社会科学院 周旭霞

2018年秋于杭州

目 录

案例1 桐庐县城南、凤川街道行政区划调整社会稳定风险评估 (完整版)

第一章 项目基本情况	003
第二章 评估依据、主体及方案	006
第三章 风险调查	010
第四章 风险识别	028
第五章 风险估计	033
第六章 风险防范和化解措施	040
第七章 落实措施后的预期风险等级	050
第八章 风险评估结论	055

案例2 淳安茶苑小区经济适用房申购社会稳定风险评估(简化版)

第一章 项目基本情况	065
第二章 评估依据、主体及方案	069
第三章 风险调查	072
第四章 风险识别	086
第五章 风险估计	089
第六章 风险防范和化解措施	094
第七章 落实措施后的预期风险等级	096

第八章 风险分析结论 100

案例3 闲林华元康复医院项目社会稳定风险评估(简化版)

第一章 华元康复医院上访事件的起因 113

第二章 华元康复医院上访事件的风险调查 115

第三章 风险识别 130

第四章 风险估计 132

第五章 风险防范和化解措施 137

第六章 风险分析结论 139

案例4 余杭公路管养分离体制改革社会稳定风险评估(简化版)

第一章 项目基本情况 145

第二章 评估依据、主体及方案 152

第三章 风险调查 154

第四章 风险识别 171

第五章 风险估计 178

第六章 风险防范和化解措施 183

第七章 落实措施后的预期风险等级 187

第八章 风险评估结论 191

案例5 余杭街道旧城改造拆迁社会稳定风险评估(简化版)

第一章 项目基本情况 203

第二章 评估依据、主体及方案 206

第三章 风险调查 208

第四章 风险识别 222

第五章 风险估计 226

第六章 风险防范和化解措施 231

第七章 落实措施后的预期风险等级 234

第八章 风险评估结论 238

案例6 02省道和104国道余杭收费所提前撤销工作 社会稳定风险评估(简化版)

第一章 项目基本情况	245
第二章 评估依据和评估主体	249
第三章 风险调查	251
第四章 风险识别	262
第五章 风险估计	268
第六章 风险防范和化解措施	274
第七章 落实措施后的预期风险等级	280
第八章 风险分析结论	284
后 记	289

◎ 案例1

桐庐县城南、凤川街道行政区

划调整社会稳定风险评估

(完整版)

第一章

项目基本情况

一、项目名称及实施单位

项目名称：桐庐县城南、凤川街道行政区划调整（简称“桐庐县行政区划调整”）

项目主管单位：桐庐县委、县政府

项目指导单位：桐庐县政法委

社会稳定风险评估单位：杭州市社会科学院

二、桐庐县行政区划调整的宏观背景

桐庐县“五大平台”在带动创新发展、引领经济转型升级方面起着至关重要的作用。为进一步适应经济新常态，抢抓发展新机遇，迎接“高铁时代”的到来，桐庐县委、县政府着力将开发区（科技城）打造成经济发展的主引擎、产业经济的主平台、产业投资的主阵地。目前该区存在规划、考核和行政村管理等三方面的问题，特别在行政村的管理问题上，开发区（科技城）与所涉乡镇（街道）各自的立场不同，有必要对其进行行政区划调整。

三、桐庐县行政区划调整的最终目标

行政区划属于上层建筑,是政治、经济、军事、民族、文化和习俗等各种要素在地域空间上的客观反映。行政区域的划分既有提高行政管理效能方面的考虑,又有理顺利益关系、合理配置资源的要求;既关系到相关地区的利益再分配,又牵涉一定区域内群众的切身利益。为确保行政区划调整做到科学决策,更好地服务和促进经济社会发展,在调整方案制订中需综合考虑以下七方面因素:

一要有利于经济发展。行政区划的调整将为区域经济发展提供崭新平台和合理空间。应注重资源整合与生产要素的科学配置,促进生产力优化布局和产业结构调整,释放经济活力,服务区域经济又好又快发展。

二要有利于加强和创新社会管理。要通过区划调整,转换管理体制,强化政府社会管理和公共服务职能,促进经济社会协调发展。尤其要注重促进基层政府转变职能,转移工作重心,加强和创新社会管理的体制机制建设,健全社会管理和社会服务体系,不断提高社会建设水平。

三要有利于推进城市化和城乡一体化。行政区划调整要注意与城市发展总体规划和城镇体系规划衔接。要通过调整,解决城镇发展空间问题,促进大中小城市和小城镇建设,优化城镇体系格局,更好地发挥城镇对农村的辐射带动作用,提高地区城市化和城乡一体化发展水平。

四要有利于传承历史文化。行政区划调整要尊重历史,传承文化,在地域空间划分、政区名称选择等方面,注重历史渊源、文化底蕴和民风民俗等。涉及历史文化名城名镇、重点中心镇、经济发达镇的行政区划调整要特别慎重。

五要有利于群众生产生活。政区的划分和驻地的选择,要充分考虑地形地貌、区位条件、交通状况、人口分布和风俗习惯等,坚持政区规模合理适度,方便群众生产生活。

六要有利于提高行政效率。要通过行政区划调整,撤并规模过小的政区,精简行政机构,降低行政成本,减轻财政负担,提高行政效能,促进服务型

政府的建设。

七要有利于社会和谐稳定。行政区划调整涉及相关地区和相关群体利益的重新分配,在调整过程中要注意处理好干部安置、人员分流和债权债务等问题,保障好相关群众利益,确保在和谐稳定的前提下实施行政区划调整。

四、桐庐县行政区划调整的阶段任务

开发区(科技城)范围涉及3个乡镇(街道)、12个行政村、1个社区,其中包括城南街道上洋洲村、下洋洲村、滩头村、桑园村、金东村、东兴村、岩桥村和仁智村8个行政村,1个梅林社区;凤川街道园林村、翔岗村、柴埠村3个行政村;江南镇舒川村1个行政村。桐庐县按照既保重大平台主业发展,又理顺相互责任权利关系的原则,提出了由一个或多个乡镇(街道)服务保障一个平台的工作理念,同时充分考虑到工作关联度、群众认可度和具体操作性等因素,将城南街道的上洋洲村、下洋洲村、滩头村、桑园村、岩桥村及梅林社区并入凤川街道管理。

五、桐庐县行政区划调整的利弊分析

利的方面:一是不用向上报批就可以形成一个或多个街道只服务保障一个县级重大平台的格局,使街道能一心一意为平台做好各项服务保障工作;二是进一步理顺开发区(科技城)与辖区街道的关系,不会牵扯开发区(科技城)太多的精力用于处理涉农涉村等社会事务。

弊的方面:城南街道的5个村、1个社区并入凤川街道管理范畴,从主城区变为副城区,涉及的群众认可度不高,归属感不强,存在不稳定因素。

同时,开发区(科技城)要对规划范围内的村在基础设施建设上给予一定的资金扶持。由于将城南街道一定数量的行政村划到新的街道管理,其工作量相应减少,应核减相应的人员编制划转给新的街道。

第二章

评估依据、主体及方案

一、评估依据

- 1.《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)》(中办发(2012)2号);
- 2.《人力资源和社会保障部重大决策社会稳定风险评估实施办法(试行)》(2012年人社部根据中央2号文件制定);
3. 中华人民共和国《风险管理原则与实施指南》(GB/T 24353—2009);
- 4.《浙江省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》;
- 5.《浙江省重大决策社会稳定风险评估实施办法(试行)》(浙委办(2012)51号);
- 6.《杭州市社会稳定风险评判标准和指标体系》(参考国家发改委);
- 7.《杭州市重大决策社会稳定风险评估实施细则(试行)》(市委办发〔2012〕109号);
- 8.《杭州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(杭政函〔2016〕63号);
- 9.《杭州市人民政府关于印发杭州市突发公共事件总体应急预案的通知》(杭政函〔2006〕6号);

- 10.《桐庐县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》;
- 11.《关于进一步优化完善我县重大平台管理体制运行机制的建议》(桐庐县联合调研组,2017年5月8日);
12. 其他相关规范、标准、文件及技术资料。

二、评估主体

根据中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发的《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)》《杭州市重大决策社会稳定风险评估实施细则(试行)》等相关文件的要求,为了切实从源头上预防、消除行政区划调整引发的社会稳定隐患,确保行政区划调整顺利推进,需对行政区划调整方案的社会稳定风险开展评估论证,分析判断并确定其风险等级,编制社会稳定风险评估报告。

(一)评估责任主体

根据“评估主体由项目所在地人民政府或其有关部门指定”“项目社会稳定风险评估由项目所在地的区、县(市)人民政府(开发区)或其指定部门、单位作为评估主体”等相关文件条款,桐庐县行政区划调整项目的评估责任主体是桐庐县政法委。

(二)评估实施主体

根据相关文件要求,评估责任主体可以委托具有工程咨询甲级资质或法定评估职能的咨询机构对社会稳定风险开展评估论证,受委托的评估机构为评估实施主体,评估责任主体不发生转移。

受桐庐县政法委的委托,杭州市社会科学院作为评估实施主体,负责组建评估专家团队、成立项目评估工作组,在桐庐县政法委的协调配合下,具体负责桐庐县行政区划调整的社会稳定风险评估工作。

杭州市社会科学院是杭州市人民政府直属事业单位,主要从事经济建设与社会发展相关的研究工作,是市、区各级政府的重要智库。杭州市社会科

学院在杭州市政法委(维稳办)等相关业务部门的指导下,接受政府、企事业单位的委托,向其提供专业化、规范化的社会稳定风险评估服务。

三、评估方案

承担对该项目的评估任务后,杭州市社会科学院成立了课题组,制订了评估方案。具体评估过程及方法如下。

(一)评估过程

1. 制订评估工作方案。杭州市社会科学院组建了课题组,明确了课题职责,落实了课题保障,制订了评估工作方案,明确了工作内容、工作方法、工作计划及需要地方政府配合的工作,细化了评估报告大纲,评估工作方案征得桐庐县政法委同意后实施。

2. 收集和审阅相关资料。课题组主要收集与审阅了相关法律法规、社会稳定风险评估文件及桐庐县《关于进一步优化完善我县重大平台管理体制运行机制的建议》等相关资料,并认真研读与分析了桐庐县行政区划调整方案。

3. 风险调查并听取意见。根据对相关资料的分析结果,结合桐庐县行政区划调整的实际情况,课题组通过发放调查问卷、访谈干部群众、收集其他材料等多种形式,了解干部群众对行政区划调整的意见和建议,并在调查过程中清晰地解释了行政区划调整的背景、方案的优缺点、可能产生的影响等,以保证受访各方能够表达真实意见。

4. 全面分析论证。课题组分门别类地梳理各方意见,参考相同或类似项目实施所引发的社会稳定风险情况,重点围绕桐庐县行政区划调整的合法性、合理性、可行性和可控性,客观全面地进行评估论证。对桐庐县行政区划调整所涉及的风险调查、风险识别、风险等级评判、风险防范和化解措施等内容逐项进行评估论证,特别是对风险因素、风险发生概率,可能引发的矛盾纠纷的激烈程度和持续时间、涉及人员数量,可能产生的各种负面影响及相关风险的可控程度进行评估论证。

5. 确定风险等级。课题组在综合考虑各方面意见和全面分析论证的基

础上,运用多种风险评估方法,估计各主要风险因素可能发生的概率和影响程度,对所实施项目的社会稳定风险做出客观、公正的评判,确定其风险等级。针对项目存在的主要风险,课题组提出相应的对策措施和建议,并对采取防范、化解措施后的项目风险等级进行评判。

6. 编写评估报告。课题组根据上述评估分析,编写评估报告。评估报告包括桐庐县行政区划调整概况、评估依据、评估过程、风险调查、风险识别、风险估计、风险防范及化解措施等主要内容,并在最后提出风险评估结论和建议。

(二)评估方法

1. 定性评估。定性评估就是对评估对象进行“质”的方面的分析评价。针对项目中难以量化的指标,收集各种相关材料,并运用归纳和演绎、抽象和概括、分析和综合等方式进行加工整理,最终做出客观评价。

2. 定量评估。定量评估就是对评估对象进行“量”的方面的分析评价。对于该项目社会稳定风险评估中的风险概率、影响程度和风险等级等定量指标,采用函数计算、数理统计等方法进行分析,并根据所构建的指标体系做出客观评价。

第三章

风险调查

风险调查是风险分析的基础工作,同时也是风险识别、风险估计、风险等级判断及制订风险防范、化解措施的基础。为此,课题组进行深入细致的调查,掌握了大量的第一手资料。

一、调查的内容、范围和方式

(一)调查的内容

课题组重点围绕桐庐县行政区划调整的合法性、合理性、可行性和可控性,通过对行政区划调整涉及的主管单位、政府部门、街道、社区和当地群众等利益相关者进行调查,全面了解行政区划调整的社会背景、政策安排、干部群众意愿、舆情导向及同类项目风险情况,全面收集并充分听取干部群众的意见和建议,包括合理与不合理、现实与潜在的诉求。

(二)调查的范围

凡改革涉及的利益相关者的切身利益和容易引发社会稳定风险的因素,都纳入调查范围。该项目的调查范围包括行政区划调整可能导致负面影响并引发社会稳定风险的因素,重点是干部群众的意愿。调查对象为桐庐县城南、凤川街道的干部群众。

(三)调查的方式

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等。课题组对该项目的调查坚持全面调查与抽样调查相结合、个案调查与典型调查相结合的原则,采取个人访谈、发放问卷、网上舆情收集与分析等多种手段收集相关资料,以达到广泛调查、充分收集各方意见和诉求的目的。

二、城南、凤川街道基本情况调查

(一)城南街道基本情况调查

城南街道是桐庐县政府所在地,由原桐君街道分设而成,以富春江为界,江南区块为城南街道,新分设的城南街道下辖2个社区、17个行政村和3个经联社,区域面积达97.11平方千米,人口约9.73万人。近年来,城南街道坚持围绕工业化、城镇化和新农村建设三大重点工作,秉承县委、县政府“工业强县、环境立县、开放活县、和谐兴县”四大战略,依托山灵水秀和历史文化相契合的优势,使各项事业蓬勃发展。城南街道在工业经济、农业农村发展取得长足进步的同时,城市建设步伐也在不断加快。城南街道积极参与、全力协助县有关部门做好县重点项目工作,即下轮区块、荇塘坞区块拆迁改造与杭黄高铁、树人大学、剪坞等项目的建设及320国道整治工作。由此,城乡统筹工作取得了明显成效。

(二)凤川街道基本情况调查

凤川街道位于桐庐县东南部,2011年撤销镇建制,设立凤川街道办事处且改由桐庐县政府直辖,总面积达151.93平方千米,下辖8个行政村,总人口1.77万人,是桐庐县富春江以南地区的经济、文化、交通和旅游中心。北端柴埠向有泊船码头,水路运输直通江上各埠;320国道、江南公路和柴新公路贯穿全境,长深高速(G25)也设有凤川互通,村村通车,交通方便。近年来,凤川经济和社会各项事业取得了长足发展,现已成为省绿色小城镇、省教育强镇、市小康乡镇、市“东海明珠”工程镇。