

# 佛山市高明区城市更新（“三旧”改造） 社会稳定风险评估操作指引（试行）

## 第一章 总则

**第一条** 为正确处理改革、发展、稳定三者之间的关系，切实加强风险源头防范，从源头上预防和减少因城市更新（“三旧”改造）引发的社会矛盾，确保社会稳定，推进科学决策、民主决策、依法决策，保障城市更新（“三旧”改造）工作平稳推进，根据《佛山市人民政府办公室关于深入推进城市更新（“三旧”改造）工作的实施意见（试行）》（佛府办〔2018〕27号）、《佛山市人民政府关于深化改革加快推动城市更新（“三旧”改造）促进高质量发展的实施意见》（佛府〔2019〕14号）、《佛山市国土资源和城乡规划局关于进一步做好重大事项社会稳定风险评估工作的通知》（佛国土规划通〔2013〕58号）及相关规定，制定本操作指引。

**第二条** 佛山市高明区行政区域范围内旧城镇、旧村居改造项目应按照本指引开展社会稳定风险评估工作，其他城市更新（“三旧”改造）项目（以下简称：城市更新项目）需开展社会稳定风险评估工作的，可参照本指引执行。

本指引所称社会稳定风险评估,是指对城市更新项目实施改造是否可能引发群众大规模集体上访或群体性事件,可能产生的不稳定因素进行先期预测、先期评估、先期化解。

城市更新项目涉及开展农村土地征收事项的(含“三旧”改造集体建设用地转为国有建设用地、完善土地征收、“三地”涉及土地征收),按市、区征地事项社会稳定风险评估相关政策执行。

**第三条** 城市更新项目社会稳定风险评估坚持“以人为本、科学决策、客观民主;属地管理、分级负责、谁主管谁负责;全面综合、先行防范、重在化解”的原则。评估时综合考虑各种因素,权衡各种利弊,防止引发新矛盾和新问题。

**第四条** 城市更新项目社会稳定风险评估的主要任务是:识别城市更新项目改造过程中可能面临的各种风险;评估风险概率和可能带来的负面影响;研判风险等级和承受风险的能力;制定风险防范和化解的对策。

## 第二章 评估主体

**第五条** 区“三旧”改造工作领导小组负责统筹、指导全区城市更新项目社会稳定风险评估工作,区综治维稳部门负责全区城市更新项目社会稳定风险评估日常工作,指导、协调和检查全区开展城市更新项目社会稳定风险评估工作。

**第六条** 城市更新项目社会稳定风险评估工作由评估责任主体组织实施,可由项目实施主体负责具体评估工作。项目实施主

体可以委托具备相应评估能力的第三方专业评估机构辅助开展城市更新项目社会稳定风险评估工作。

（一）涉及区政府或区级部门统筹实施改造的项目，评估责任主体为区政府指定部门。

（二）涉及镇政府（街道办）、管委会或村集体实施改造的项目，评估责任主体为项目所在镇人民政府（街道办事处）、西江产业新城管委会指定部门。

### 第三章 评估内容和程序

**第七条** 城市更新项目应在编制项目实施方案前开展社会稳定风险评估工作。同步办理实施方案和“三旧”用地报批的项目，需在实施方案和“三旧”用地报批上报区自然资源分局前完成社会稳定风险评估工作。

**第八条** 城市更新项目社会稳定风险评估应当从合法性、合理性、可行性、可控性等方面，识别城市更新项目开展风险因素并评估可控程度，主要包括以下内容：

1. 合法性评估。项目实施是否符合有关法律法规及政策要求。

2. 合理性评估。是否符合本地区经济社会发展近期和长远规划；是否兼顾群众的现实利益和长远利益。

3. 可行性评估。是否征求广大群众和相关部门意见并进行可行性论证；各项准备工作是否到位（前期宣传解释工作是否开展、相关表决工作是否开展、补偿安置途径是否可行等）。

4. 可控性评估。项目实施是否可能引发矛盾冲突、群体性上访等不稳定事件；对群众提出的合理异议和诉求是否予以采纳并妥善解决，对提出的不合理异议和诉求是否充分论证并解释说明；影响社会稳定的风险隐患是否在可控范围之内，能否得到有效防范和化解。

### **第九条 城市更新项目社会稳定风险评估程序。**

（一）开展城市更新项目社会稳定风险评估应成立社会稳定风险评估工作小组，小组成员组成由评估责任主体提出，应包括项目实施主体、评估责任主体、相关部门、专家学者或第三方机构。

（二）城市更新项目社会稳定风险评估应当参考相同或者类似项目的社会稳定风险情况，预测评估项目实施前、实施过程中、实施后可能对社会稳定造成的影响程度及风险发生概率；综合分析研判确定风险等级，并提出相应有效的应急处置预案和化解对策措施。

（三）社会稳定风险评估按以下程序实施：

1. 制订评估方案。制订具体评估工作方案，明确指导思想、工作目标、具体要求、组织形式、时间安排、评估方法、经费预算等。

2. 充分听取意见。针对项目实施涉及的内容，采取查阅资料、问卷调查、公示听证、专家论证、重点走访等形式进行充分调研，广泛征求公众特别是直接利益群体的意见，为评估工作提供准确

可靠的资料。

3. 组织开展评估。评估工作小组综合征询意见情况，围绕项目实施的合法性、合理性、可行性、可控性进行综合研判，进行全面社会稳定风险识别，列出风险点清单，基于风险识别的初步结论进行社会稳定风险分析，评估预测风险发生概率，可能引发矛盾纠纷的激烈程度和持续时间、涉及人员数量和影响范围，以及相关风险的可控程度。

4. 编制评估报告。评估工作小组在全面汇总和分析论证的基础上，得出风险等级评估结论（重大风险、较大风险、较小风险或无风险），提出评估建议（不予实施、暂缓实施、部分实施或准予实施），形成城市更新项目社会稳定风险评估报告。评估报告应当包括项目实施基本情况、评估过程及公众意见情况、稳定风险因素分析、风险等级评估及实施建议，风险防范化解措施及应急处置预案等内容。

5. 风险先行化解。对经评估社会稳定风险等级为重大风险或较大风险的城市更新项目，评估责任主体应牵头并协调有关部门，针对风险评估过程中发现的风险因素及矛盾，采取措施排查化解后，重新予以评估。对上级部门统一部署、亟需抓紧实施的城市更新项目，采取风险化解后仍存在较大风险的，评估责任主体应提请区人民政府研究制定协调化解措施。

6. 上报备案。

评估责任主体综合城市更新项目社会稳定风险评估报告（基本样式详见附件4），组织专家采取会议评审的形式进行审定。风险评估报告审定通过的，评估责任主体填写《高明区城市更新项目社会稳定风险评估备案表》，连同风险评估报告一并上报备案。

（1）评估责任主体为镇人民政府（街道办事处）、西江产业新城管委会指定部门的，报镇人民政府（街道办事处）、西江产业新城管委会审核，审核后由评估责任主体分别报区“三旧”改造工作领导小组办公室、区综治维稳部门备案。

（2）评估责任主体为区政府指定部门的，由区“三旧”改造工作领导小组办公室审核后，报区综治维稳部门备案。

#### **第四章 评估结果应用**

**第十条** 对准予实施或者部分实施的城市更新项目，评估责任主体应当按照风险防范化解措施及应急处置预案开展工作，最大限度降低或消除项目实施过程中可能出现的风险；做好风险的动态监控和后续评估，及时发现新的不稳定因素，及时研究调整、完善相应化解对策，确保社会稳定和城市更新项目稳妥有序推进。

**第十一条** 对暂缓实施或者不予实施的城市更新项目，评估责任主体应当予以公布，及时研究对策，化解矛盾和稳定风险，有针对性地做好群众工作，待风险化解到可控范围后重新评估上报。

**第十二条** 城市更新项目实施主体应及时向各级综治维稳部门报告项目实施中的稳定情况,并按照预案落实好不稳定因素的化解工作。出现群体性事件苗头及时化解,在重大不稳定因素化解前应暂停实施。

**第十三条** 各镇(街道、管委会)综治维稳部门应建立城市更新项目风险评估台账,定期向区综治维稳部门报告本镇(街道、管委会)开展城市更新项目社会风险评估化解工作情况。区综治维稳部门应针对各镇(街道、管委会)城市更新项目实施中存在的问题,抓好整改督办。

## **第五章 责任追究**

**第十四条** 责任追究由区“三旧”改造工作领导小组会同区综治维稳部门、区纪委监察机关组成联合调查组实施。

**第十五条** 评估责任主体应当积极主动落实风险评估工作的各项要求,因下列情形引发大规模集体上访或群体性事件,造成影响社会稳定严重后果的,将对责任单位、主要责任人及直接责任人予以责任追究:

(一) 应进行社会稳定风险评估而未实施的;

(二) 虽有进行社会稳定风险评估,但组织实施不力或者弄虚作假的;

(三) 对准予实施或者部分实施的城市更新项目,未落实风险防范化解措施及应急处置预案的;

(四) 对明确要求暂缓实施或者不予实施的城市更新项目,

仍然实施的。

**第十六条** 城市更新项目社会稳定风险评估审核部门应当落实相关审核责任，严格把好审核关口。因审核意见与评估建议不一致造成社会稳定严重后果的，将对出具有关评估审核意见的责任单位、主要责任人及直接责任人予以责任追究。

**第十七条** 参与城市更新项目社会稳定风险评估的第三方专业评估机构在评估工作中隐瞒真实情况，出具虚假评估结论的，自发现之日起不得参与我区社会稳定风险评估业务；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法追究刑事责任。

## 第六章 附则

**第十八条** 本指引由佛山市自然资源局高明分局负责解释。

**第十九条** 其他事项。

（一）涉及城市更新项目实施改造风险评估的，一个项目原则上只进行一次评估，但面积较大的项目可根据项目实施情况分期（或分地块）分别进行风险评估。

（二）由于项目实施方案重大变化（包括改造方向、改造范围、土地开发方式变化等方面）而需增加或调整风险评估内容的，须根据实际情况修改风险评估报告，重新上报备案。

**第二十条** 本指引从印发之日起实施，相关法律、法规依据变化或实施情势变化时，可依规评估修订。



|   |   |
|---|---|
| <p>镇人民政府/<br/>街道办事处/<br/>西江产业新城<br/>管委会意见</p> | <p>(是否同意实施等意见)</p> <p style="text-align: right;">签名: (盖章)<br/>年 月 日</p> |
| <p>区“三旧”改<br/>造工作领导小<br/>组办公室意见</p>           | <p>(是否同意实施等意见)</p> <p style="text-align: right;">签名: (盖章)<br/>年 月 日</p> |
| <p>备案情况</p>                                   | <p style="text-align: right;">单位 (盖章):<br/>年 月 日</p>                    |

(评估责任主体为镇街一级的适用此表; 此表双面打印)



|                           |  |
|---------------------------|--|
| <p>区“三旧”改造工作领导小组办公室意见</p> | <p>(是否同意实施等意见)</p> <p style="text-align: right;">签名：                    (盖章)</p> <p style="text-align: right;">                                  年    月    日</p> |
| <p>备案情况</p>               | <p style="text-align: right;">单位 (盖章)：</p> <p style="text-align: right;">                                  年    月    日</p>                                       |

(评估责任主体为区级部门的适用此表；此表双面打印)

附件 2-3:

# 高明区城市更新项目社会稳定风险 重点评估报告编制大纲

(模板, 可根据实际情况修改)

## 一、项目概况

阐明项目基本情况, 包括项目名称、立项情况、位置范围、面积、权属、用途、改造模式、改造计划等; 相关部门对项目符合法律法规、政策文件的认可材料或批准文件等。

## 二、评估过程及公众意见情况

### (一) 评估依据

阐明社会稳定风险评估所依据的相关文件。

### (二) 评估主体

阐明社会稳定风险评估的组织领导及职责分工情况, 责任单位及责任人员。

### (三) 评估过程及方法

阐明社会稳定风险评估的具体工作过程及组织实施情况, 评估的方式方法。

### (四) 公众参与及各方意见采纳情况

阐明实施涉及内容的公众意见征求情况, 包括群众的反映、有关部门的意见、专家的建议等及其意见采纳情况。

## 三、风险因素识别及社会稳定影响分析

### （一）风险识别原则

阐明社会稳定风险识别遵循的基本原则。

### （二）风险因素识别

从项目实施的合法性、合理性、可行性、可控性等方面，阐明实施可能存在的社会稳定风险点。

### （三）风险影响分析及预测

阐明对社会稳定风险点的影响范围、涉及人员、持续时间、发生概率和激烈程度等进行预测分析的相关情况。

## 四、已采取风险防范措施及其评估

阐明针对项目实施产生影响社会稳定的风险因素及矛盾问题，已经采取或正在开展的风险防范措施，并评估风险化解效果情况。

## 五、落实措施后的风险等级确定

根据项目实施可能对社会稳定造成的影响程度，结合已采取的风险防范措施及其化解效果，采取定量或定性方式确定风险等级，并对项目是否实施提出意见和建议。界定标准如下：

（一）与有关法律法规、政策规定相冲突，可能损害群众合法权益导致大部分群众有意见（若有采取问卷调查方式的，反对意见超过 50%）、反应特别强烈，存在引发大规模群体性事件或严重个人极端行为的，可评定为重大风险，建议不予实施；

（二）符合有关法律法规、政策规定，决策正确，但部分群众不理解、不支持（若有采取问卷调查方式的，反对意见占

21-50%) 或者超出群众承受能力, 可能引发群体性矛盾冲突的, 可评定为较大风险, 建议暂缓实施;

(三) 符合有关法律法规、政策规定, 决策正确, 多数群众理解支持 (若有采取问卷调查方式的, 反对意见占 5-20%) 但可能存在少数群众上访事件的, 可评定为较小风险, 建议部分实施;

(四) 符合有关法律法规、政策规定, 决策正确, 实施时机和条件已较为成熟, 普遍获得群众理解支持 (若有采取问卷调查方式的, 反对意见低于 5%) 或者只可能引起极个别矛盾纠纷的, 可评定为无风险, 建议准予实施。

## 六、下一步风险化解对策及应急处置预案

### (一) 风险防范及应急处置措施选取原则

阐明社会稳定风险防范及应急处置措施选取遵循的基本原则。

### (二) 风险防范对策措施

结合已评估的社会稳定风险因素及影响分析, 提出相应的风险防范对策和具体措施。

### (三) 应急处置工作预案

针对实施过程中可能引发的大规模集体上访或群体性事件, 制定切实可行的应急事件处置工作预案, 应对随时可能发生的社会稳定风险。

### (四) 风险化解责任落实

阐明实施风险防范及维护稳定的相关组织机构及职责分工,

责任单位及责任人员。

## 七、风险评估结论

### （一）主要风险因素及其影响评估结论

阐明事项的合法性、合理性、可行性、可控性等方面的社会稳定风险因素及评估结论。

### （二）已采取风险防范措施及其评估结论

阐明已经采取或正在开展的风险防范措施及其风险化解效果评估结论。

### （三）风险等级评估及征地实施建议

阐明风险等级评估结论及征地事项是否实施的意见建议。

### （四）下一步风险化解对策及措施

阐明落实风险防范、化解措施的有关建议。

### （五）应急处置预案及责任落实

阐明应急事件处置工作预案及责任落实的有关建议。