

团 体 标 准

T/JSWP 03—2021

事项类决策社会稳定风险评估规范

Specification of social stability risk assessment for events decisions

2021-03-01 发布

2021-03-01 实施

江苏省社会稳定风险评估促进会 发 布

目 次

前言 III

引言 IV

1 范围 1

2 规范性引用文件 1

3 术语和定义 1

4 基本要求 1

5 评估主体 2

6 评估范围 2

7 评估内容 2

8 评估程序 3

附录 A（资料性） 主要风险因素及其风险程度汇总表 8

附录 B（资料性） 风险防范和化解措施汇总表 9

附录 C（资料性） 江苏省社会稳定风险评估报告大纲 10

附录 D（规范性） 江苏省社会稳定风险评估评审表 12

参考文献 20

前 言

本文件按照 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由江苏省社会稳定风险评估促进会提出并归口。

本文件由江苏省社会稳定风险评估促进会牵头组织制定。

本文件起草单位：国浩律师（南京）事务所、河海大学社会稳定风险评估研究中心、南京大学社会风险与危机管理研究中心、江苏省工程咨询中心、徐州中矿社会稳定风险评估研究中心。

本文件主要起草人：张志学、徐玮、沈旭东、张晓晨、张迪、钟宗炬。

本文件审查专家组：童星、朱正威、郭馨、徐贵权、姜建元、赵威、时金芳。

引 言

为了认真贯彻落实党中央、国务院和江苏省委、省政府的决策部署,健全科学、民主和依法决策机制,推进社会治理体系和治理能力现代化,全面提升江苏省事项类决策的社会稳定风险评估工作水平,增强评估工作的规范化、制度化和常态化,维护群众正当权益和社会公平正义,确保拟实施事项的科学性、针对性和实效性,从源头上、根本上预防和化解拟实施事项可能引发的社会矛盾,为事项实施营造和谐稳定的社会环境,制定本文件。

事项类决策社会稳定风险评估规范

1 范围

本文件规定了事项类决策(以下简称“决策”)社会稳定风险评估的基本要求,以及评估主体、评估范围、评估内容、评估程序等要求。

本文件适用于江苏省事项类决策的社会稳定风险评估工作。

2 规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

3.1

社会稳定风险评估 social stability risk assessment

与人民群众利益密切相关的政策、工程、事项在决策前,评估责任主体或其委托的第三方评估机构对决策可能影响社会稳定的风险因素开展全面调查,充分听取利益相关者意见、建议,科学预测、分析和研判各类风险因素发生的概率、影响程度和风险等级,针对各类社会稳定风险研究提出防范、化解措施、评估结论和建议,以从源头上、根本上有效预防、规避或控制决策可能存在的社会稳定风险的决策咨询活动。

3.2

事项类决策社会稳定风险评估 social stability risk assessment for events decisions

通过舆情跟踪、重点走访、会商分析、听取有关部门意见等方式,运用定性分析与定量分析等方法,对事项实施的社会稳定风险进行科学预测、综合研判,提出风险防范化解措施建议,形成社会稳定风险评估报告,以维护社会和谐稳定。

3.3

利益相关者 stakeholder

与决策有直接或者间接利害关系,对决策的组织、颁布或实施具有明确的意见、建议或者利益诉求的党政机关、企事业单位、社会组织、个人和群体。

注:分为直接利益相关者和间接利益相关者。直接利益相关者是指决策的制定者、执行者和决策实施后经济社会利益会直接受到影响的个人和群体;间接利益相关者是指决策的制定和实施导致经济社会利益可能会间接受到影响的个人和群体。

4 基本要求

4.1 应进行社会稳定风险评估的决策,尤其是涉及社会公共安全和民生问题,且利益群体牵涉面广、容易引发矛盾纠纷、可能产生社会风险的决策,未经评估不应作出决策。

4.2 评估责任主体应提供客观真实、完整详细的资料与数据。

4.3 评估实施单位应遵循服务决策、客观公正、科学规范、注重实效的评估原则。

5 评估主体

5.1 评估责任主体

评估责任主体包括拟实施事项的决策部门或其指定的部门,具体分为以下几类:

- 中央事权项目在地方实施的,由中央决策部门和项目所在地政府共同作为评估责任主体;
- 中央部门和地方共同决策的项目,由双方商定评估责任主体;
- 地方党委和政府有关部门作出决策的,由作出决策的部门作为评估责任主体;
- 多个部门共同作出决策的,由牵头部门作为评估责任主体;
- 需要多级党政机关作出决策的,由初次决策的党政机关作为评估责任主体。

5.2 评估实施单位

评估实施单位可为江苏省社会稳定风险评估促进会会员单位,也可作为评估责任主体或其指定的部门(单位)。

6 评估范围

凡政策类、工程类决策之外的决策均为事项类决策,包括但不限于:

- a) 直接关系人民群众切身利益且对社会稳定、公共安全等方面可能造成较大影响的决策;
- b) 涉及民生的教育、住房、就医、就业、养老、食品安全、服务收费等决策;
- c) 涉及人员安置和重大利益调整的事业单位改革、国有企业和集体企业改制等重大举措;
- d) 涉及对群众生产生活秩序造成较大影响的行政执法、经贸、文化、体育、节日、民族、宗教类重大活动;
- e) 可能引发较大社会矛盾的经济社会发展总体规划、区域规划、专项规划等;
- f) 市场、学校等的迁移,与一定范围群众利益密切相关的学区的划分、调整等;
- g) 关系到较大范围人民群众切身利益的其他事项类决策。

7 评估内容

7.1 合法性

合法性评估包括以下内容:

- 是否符合国家事项相关的国家政策和法律法规;
- 是否符合国家和地区的国民经济和社会发展规划、事项相关产业政策等;
- 事项前期各项前置程序和审批文件是否齐备,相关审批部门是否具有相应的审批权限;
- 事项的审批手续是否符合事项相关的政策和法律法规及其他规范性文件的规定。

7.2 合理性

合理性评估包括以下内容:

- 是否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;
- 是否符合社会公共利益、人民群众现实利益和长远利益;

- 是否反映了不同利益相关者的合理诉求；
- 对利益相关者的补偿、安置和救助措施是否充分、合理、公平、及时；
- 是否维护社会公共秩序与善良风俗；
- 是否体现以人为本的原则。

7.3 可行性

可行性评估包括以下内容：

- 是否与本地经济社会发展总体水平相适应；
- 是否具备人力、物力、财力等决策条件；
- 决策方案、配套措施是否经过科学严谨周密论证；
- 决策时机和条件是否成熟；
- 是否符合大多数群众利益，得到大多数群众支持；
- 是否超越了群众的承受能力，是否会给群众带来过重的经济负担或者对群众的生产生活造成过多不利影响；
- 是否会引发不同地区、行业、群体之间的攀比；
- 实施后利益可能受损群体的利益保障措施是否到位，拟给予的补偿补助方案和措施是否可行。

7.4 可控性

可控性评估包括以下内容：

- 是否存在公共安全隐患；
- 是否会引发大规模集体上访、非法聚集事件、群体性事件、个人极端事件；
- 是否会对当地居民的文化、生活方式、宗教信仰、生活习俗等会产生负面影响；
- 是否会引发社会负面舆论、潜在的网上网下跨界联动传导风险、舆论恶意炒作和重大舆情事件；
- 可能引发的社会稳定风险是否可控，能否得到有效防范和化解；
- 是否建立了相应的组织机构和工作机制，制定了风险防范和化解措施，并落实了责任主体；
- 宣传解释和舆论引导工作是否切实有效。

8 评估程序

8.1 制定评估方案

8.1.1 资料收集

8.1.1.1 评估实施单位应根据事项的实际情况收集、梳理下列资料：

- a) 评估事项的申请文件、实施方案等；
- b) 评估事项已取得的前置审批文件；
- c) 与评估事项相关的法律、法规和其他规范性文件；
- d) 事项评估工作所需的其他文件资料。

8.1.1.2 文件资料的收集应在评估初期进行，评估过程中根据需要进行必要的补充收集。

8.1.2 影响分析

评估实施单位应在初步审核拟实施事项相关文件资料的基础上，在事项影响区域范围内，开展初步勘查和分析。具体包括：

- a) 分析事项实施后可能产生的各种不利影响及其波及的地理空间范围；
- b) 分析事项决策和实施可能涉及的直接、间接利益相关者；
- c) 分析利益相关者的诉求以及对事项实施的意见和建议。

8.1.3 方案制定

8.1.3.1 评估实施单位应根据前期掌握的文件资料及影响分析,编制评估实施方案。

8.1.3.2 评估方案主要包括以下内容:

- a) 评估工作的人员组成及职责分工；
- b) 评估公示的内容和方式；
- c) 事项风险调查的范围、对象和方法；
- d) 评估工作的程序、要求和进度安排；
- e) 评估工作可能涉及的其他内容。

8.1.4 方案审定

评估方案由评估责任主体审定,评估实施单位按照评估责任主体的审定意见进行修改、完善。

8.2 评估事项公示

8.2.1 公示内容

评估实施单位在组织实施风险调查前,应在事项影响区域范围内公示拟实施事项的下列信息:

- a) 拟实施事项的名称和概况；
- b) 评估责任主体及其联系方式；
- c) 评估实施单位及其联系方式；
- d) 征求公众意见的主要内容；
- e) 公众提出意见、表达利益诉求的主要方式。

8.2.2 公示要求

8.2.2.1 评估实施单位应根据事项的影响区域范围、涉及的利益相关者的分布情况、自然和社会环境状况等因素,确定合理的公示范围和时间,采取有效的公示方法,确保利益相关者的知情权和诉求表达渠道的畅通。

8.2.2.2 评估实施单位可通过地方政府网站、评估责任主体网站、报纸、电视、官方微信、官方微博等媒体进行事项公示,或通过乡镇(街道)等公告栏张贴告示等形式进行事项公示。

8.2.2.3 评估实施单位应关注事项的舆情导向和发展动态,必要时协助评估责任主体做好答疑解惑的宣传工作。

8.2.2.4 决策的公示期限不宜少于7个工作日,涉及群众利益比较集中的决策公示期限不宜少于10个工作日。

8.3 风险调查

8.3.1 调查内容

风险调查内容主要包括:

- a) 事项拟实施区域的自然环境,以及人民群众的生活方式、宗教信仰、社会习俗等社会环境；
- b) 事项影响区域范围内的县(区)及以上党委政府及其部门和基层组织对拟实施事项的态度、意见和建议；

- c) 利益相关者对拟实施事项的意见、建议和诉求；
- d) 媒体对拟实施事项的意见、建议和舆论导向；
- e) 同类事项在前期申请、方案制定、组织实施过程中是否引发过社会稳定问题，以及引发的原因、危害后果和处置情况等。

8.3.2 调查对象

8.3.2.1 主要包括与事项实施存在直接或者间接利害关系、可能影响事项顺利实施和实施效果的县（区）及以上党委政府及其部门、基层组织、企事业单位和个人及其群体。

8.3.2.2 应具有全面性和代表性，能如实反映利益相关者对事项实施的意见、建议和利益诉求。

8.3.3 调查方法和要求

8.3.3.1 应充分考虑事项影响区域范围内的社会环境状况，综合运用以下一种或多种调查方法：

- a) 访谈法。组织专人走访群众，当面听取意见：
 - 1) 走访时，应讲清决策的法律和事项依据、实施方案、实施可能产生的影响；
 - 2) 走访后，应对意见进行梳理、归类和汇总。
- b) 座谈会。包括座谈会、研讨会等形式：
 - 1) 应提前向与会者明确主题，提供决策的相关材料；
 - 2) 座谈会参与人员由部门及行业专家、科研院所专家、评估专家、地方政府代表和利益群体代表构成，也可邀请人大代表、政协委员代表参加；
 - 3) 研讨会参会人员由相关专家和具有一定专业知识的公众代表、直接利益相关者构成；
 - 4) 会议结束后，应形成会议记录或纪要，并附参会人员名单。
- c) 问卷调查法：
 - 1) 围绕决策的合法性、合理性、可行性、可控性等内容，科学设计调查问卷，问题表述应客观中立、明确具体，避免诱导性问题，对于敏感性问题应注意提问技巧；
 - 2) 根据实际情况设定问卷发放对象、数量、范围，问卷回收达到合理比例，调查对象较为敏感的，问卷发放数量和回收比例应高于常规情况；
 - 3) 保证调查对象是在事先知情、无干扰的情境下作出回答。
- d) 网络舆情分析法。利用网络平台，收集以下资料并分析：
 - 1) 决策直接利益相关者的特征、结构和诉求；
 - 2) 类似决策引起的历史事件和矛盾纠纷的资料；
 - 3) 事项影响区域范围内舆情动态；
 - 4) 各类新媒体对决策的关注程度和关注重点。

8.3.3.2 如已有前期调查，评估实施单位应合理使用前期调查数据。

8.4 风险识别

8.4.1 识别内容

根据风险调查的情况，梳理综合各方意见、诉求，识别风险因素：

——直接风险：因未化解的现实矛盾和问题可能引发的各类风险因素；

——间接风险：因潜在利益受损或攀比、媒体炒作等因素可能引发的各类风险因素。

8.4.2 识别方法

可通过以下方法识别可能存在的风险因素：

- a) 对照表法:对照评估事项惯常存在的风险因素列表,逐项排除与拟实施事项无关的风险因素,确定拟实施事项可能存在的风险因素(对照表参见附录 A 的表 A.1);
- b) 专家咨询法:通过专家咨询的方式,识别拟实施事项可能存在的风险因素;
- c) 案例参照法:参照相同或类似事项已经造成的社会稳定影响,分析、识别事项实施可能存在的风险因素。

8.4.3 识别步骤

按以下步骤进行风险识别:

- 分析决策事项的影响及其范围:分析事项实施后可能产生的各种有利、不利影响及其所波及的地理空间范围,并列出清单;
- 分析利益相关者对决策事项的可接受性:分析利益相关者特别是利益受损群体对决策事项的接受程度,并列出利益群体担心、有异议、反对或抵制的原因;
- 识别风险因素:结合对利益相关者的分析与清单列出的各种影响,识别出决策事项可能存在的风险因素;
- 风险筛选:对识别出的各类风险因素进行筛选,去除影响极小的风险因素,筛选出不可避免的风险因素并进行归类,对筛选出的各类风险因素发生的概率和影响程度进行初步研判。

8.5 风险分析

8.5.1 对每个主要风险因素的风险程度进行分析、预测和估计,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,估计发生的概率,分析影响程度,判断其风险程度。

8.5.2 由评估责任主体聘请社会稳定风险评估专家和其他相关方面的专家,在收集到的各方面的意见建议基础上,对决策的合法性、合理性、可行性、可控性进行分析论证,并研判初始风险等级。

8.5.3 针对识别、确认的风险因素(风险因素及其风险程度汇总表参见表 A.1),应逐条提出具体的风险防范和化解措施(措施汇总表参见附录 B 表 B.1),并分解到决策实施的各个环节,逐项落实责任主体。

8.6 风险等级评判

8.6.1 等级分类

风险等级按以下要求分为三个等级:

- a) 大部分群众有意见、反应特别强烈,可能引发大规模群体性事件或严重个人极端行为的,评定为高风险;
- b) 部分群众有意见、反应强烈,可能引发矛盾冲突的,评定为中风险;
- c) 多数群众理解支持但少部分人有意见,通过有效工作可防范和化解矛盾的,评定为低风险。

8.6.2 评判方法

应采取定量分析与定性分析相结合的方法对拟实施事项进行社会稳定风险等级评判:

- a) 定量分析法:根据分析识别出的各类风险因素影响程度进行排序,通过预测各主要风险因素发生的可能性和影响程度,适当采用权重分析、统计分析、概率评估、相对评估等方法对决策风险等级进行估算;
- b) 定性分析法:对各类风险因素进行综合分析研判。

8.6.3 评判要求

评判风险等级时应符合以下要求:

- a) 实事求是:坚持独立、客观、公正的评判原则,不受任何组织、团体或者个人的非法干预;
- b) 把握核心:重点围绕利益相关群体可能采取的诉求表达方式,综合评判主要风险因素降低措施的实效性和事项实施可能引发社会稳定事件的可控性;
- c) 底线思维:以少出事、不出大事为目标,确保社会和谐。

8.7 评估结论与建议

评估结论与建议包括以下内容:

- a) 可能存在的主要风险因素;
- b) 合法性、合理性、可行性、可控性评估结论;
- c) 风险等级评估结论与建议:
 - 1) 若评定为高风险,建议该决策不予实施,或调整决策方案降低风险等级后再做决策;
 - 2) 若评定为中风险,建议该决策暂缓实施,待落实有效的风险防范和化解措施后再做决定;
 - 3) 若评定为低风险,建议实施,但对群众反映的问题应做好解释等工作。

8.8 报告编制

8.8.1 应围绕风险评估过程、评估方法、各方意见情况,以及可能引发的矛盾和涉稳风险、降低风险措施建议、风险等级、评估结论等方面编制决策社会稳定风险评估报告。

8.8.2 评估报告应内容全面、数据完整、客观公正。报告大纲参见附录 C。

8.9 报告评审

8.9.1 评估责任主体应从评估专家库中挑选 5 名及以上社会稳定风险评估专家以及相关专业专家组成评审组(总数为单数),通过会议形式对评估报告进行评审。

8.9.2 评审应以会议形式进行,重点围绕评估报告的规范性、评估过程的真实性、评估方法的科学性、降低风险措施的针对性和有效性、评估结论的可信性等方面进行评审。

8.9.3 评审组应形成评审意见,填写在《江苏省社会稳定风险评估评审表》中(格式应符合附录 D 的要求),由评审组组长及成员签字确认。

8.9.4 评估责任主体根据评估情况及专家评审意见,形成最终评估结论与建议。

附 录 A

(资料性)

主要风险因素及其风险程度汇总表

表 A.1 给出了主要风险因素及风险程度汇总表的样式。

表 A.1 主要风险因素及其风险程度汇总表

序号	风险类型	风险因素	发生阶段	影响范围	风险概率	影响程度	风险程度
1							
2							
3							
...							

附 录 B
(资料性)

风险防范和化解措施汇总表

表 B.1 给出了风险防范和化解措施汇总表的样式。

表 B.1 风险防范和化解措施汇总表

序号	风险因素	发生阶段	主要防范、化解措施	责任主体	协助单位
1					
2					
3					
...					

附 录 C

(资料性)

江苏省社会稳定风险评估报告大纲

1 封面标题

事项类决策名称、评估责任主体、评估实施单位、评估时间。

2 评估概况

2.1 评估目的

2.2 评估依据

2.3 评估方法

2.4 评估过程

包括公示、风险调查、公众参与、风险识别、专家评审、评估结论等。

3 事项类决策的基本情况

3.1 事项类决策的背景和必要性

3.2 事项类决策的依据

3.3 事项类决策的主要内容

3.4 决策主体、评估责任主体收集的上级主管部门意见、相关职能部门意见等

4 评估公示

5 风险调查

5.1 确定调查对象

5.1.1 利益相关者分析

5.1.2 抽取调查样本

5.2 调查过程与方法

5.2.1 调查过程

5.2.2 调查方法

5.3 调查分析与结果

5.3.1 风险调查分析

5.3.2 风险调查结果

6 风险识别与分析

6.1 风险因素识别

6.2 主要风险因素分析

6.3 风险估计和评判

6.3.1 风险估计

6.3.2 初始风险评判

7 风险防范和化解措施

8 风险等级评判

评判落实风险防范和化解措施后的风险等级。

9 评估结论与建议

9.1 评估结论

9.2 评估建议

针对落实各类风险防范和化解措施,提出相应的对策建议。

10 附件

罗列评估过程中收集和引用的主要政策文件、合法性手续、评估公示、调查问卷、会议纪要、会议签到表、会议照片等证明材料。

附 录 D

(规范性)

江苏省社会稳定风险评估评审表

江苏省社会稳定风险评估评审表

决策名称：_____

评估责任主体：_____

评估实施单位：_____

填表日期：_____

江苏省社会稳定风险评估促进会制

决策名称				
评估 责任 主体	单位名称			
	负责人		职 务	
	联系人		联络方式	
评估 实施 单位	单位名称			
	负责人		职 务	
	联系人		联络方式	
参与 评估 单位				
决策概况				

法律政策依据及必要性	
利益相关者情况	

各方意见	利益相关者主要诉求	
	基层组织意见	

各方意见	县级以上党委政府或主管部门意见	
	相关专家意见	

主要 风险 因素	
降低 风险 措施	

评估实施单位意见	<div>负责人(签章): 年 月 日</div>
专家评审意见	<div>组长: _____ 组员: _____ 年 月 日</div>
评估责任主体结论	<div>负责人(签章): 年 月 日</div>

- 注 1: 评估责任主体是指工程实施单位、政策制定部门、事项执行部门。中央事权项目在地方实施的,由中央决策部门和项目所在地政府共同作为评估责任主体;中央部门和地方共同决策的项目,由双方商定评估责任主体;地方党委和政府有关部门作出决策的,由作出决策的部门作为评估责任主体;多个部门共同作出决策的,由牵头部门作为评估责任主体;需要多级党政机关作出决策的,由初次决策的党政机关作为评估责任主体。
- 注 2: 评估实施单位可为江苏省社会稳定风险评估促进会会员单位,也可作为评估责任主体或其指定的部门(单位)。
- 注 3: 参与评估单位是指根据工作需要,被评估责任主体邀请参与稳评工作的单位、部门和机构。
- 注 4: 法律政策依据及必要性是指本决策与国家、省或当地相关规划、产业政策、准入标准的符合性,相关前置审批文件取得及其合法合规性,以及符合国家、省或当地经济发展、社会管理需要,解决群众迫切需求的实施理由。
- 注 5: 利益相关者情况是指与本决策有利益关系的各类群体的名单、数量、范围、知晓度及参与等情况。
- 注 6: 利益相关者诉求是指本决策利益相关者的态度、意见和建议等。
- 注 7: 基层组织意见是指本决策所在地基层政府(乡镇、街道办事处)、相关基层组织(村委会、居委会等)等的意见和建议。
- 注 8: 相关专家意见是指与本决策相关的专业技术人员提出的意见和建议。
- 注 9: 评估实施单位意见是指评估实施单位按照合法性、合理性、可行性、可控性的要求对本决策进行全面分析后,得出“高、中、低”风险等级的评估意见。
- 注 10: 专家评审意见是指根据稳评工作需要,由评估责任主体组织评审组,对评估报告进行评审形成的意见建议。
- 注 11: 评估责任主体结论是指评估责任主体对本决策风险等级及能否实施的结论。
- 注 12: 除评估实施单位意见、评审意见、稳评结论分别由评估实施单位、评估责任主体和评审组组长签字和盖章外,其他各栏均由评估实施单位调查和填写,并对其真实性负责,不需要再签字盖章。
- 注 13: 本表系全省社会稳定风险评估工作规范化运作统一制式,评估责任主体、评估实施单位、稳评工作主管部门、省稳评促进会各执 1 份。
- 注 14: 会员单位每年 6 月和 12 月将本表的 word 版和盖章后纸质版的扫描件发送至省稳评促进会官方邮箱,每年 12 月下旬将本表纸质版报送至省稳评促进会。

参 考 文 献

- [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] 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)
 - [3] 江苏省委办公厅、江苏省政府办公厅印发《关于印发建立风险防控四项机制指导意见》的通知(苏办发〔2020〕6 号)
-