

ICS 01.110

CCS A 01

# 团 体 标 准

T/CI 294-2024

## 重大固定资产投资项目社会稳定风险 评估分析篇章和评估报告编写规范

Writing standards for social stability risk assessment analysis  
chapter and evaluation report for major fixed assets investment project

2024-3-07 发布

2024-3-07 实施

中国国际科技促进会 发布

# 目 次

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| 前言 .....                          | 1 |
| 1 范围 .....                        | 2 |
| 2 规范性引用文件 .....                   | 2 |
| 3 术语和定义 .....                     | 2 |
| 4 基本要求 .....                      | 1 |
| 4.1 按照政策要求和编制规范编制社会稳定风险评估文件 ..... | 3 |
| 4.2 把握社会稳定风险评估与可行性研究的关系 .....     | 3 |
| 4.3 把握社会稳定风险与项目技术经济方案的因果关系 .....  | 3 |
| 4.4 注意编制社会稳定风险评估文件的资信要求 .....     | 3 |
| 5 社会稳定风险分析篇章的编制 .....             | 2 |
| 5.1 分析篇章的结构和内容 .....              | 3 |
| 5.2 “编制依据”的编写 .....               | 4 |
| 5.3 “风险调查”的编写 .....               | 4 |
| 5.4 “风险识别”的编写 .....               | 5 |
| 5.5 “风险估计”的编写 .....               | 5 |
| 5.6 “风险防范和化解措施”的编写 .....          | 6 |
| 5.7 “落实措施后的预期风险等级”的编写 .....       | 6 |
| 5.8 “风险分析结论”的编写 .....             | 6 |
| 6 社会稳定风险评估报告的编制 .....             | 7 |
| 6.1 评估报告的编制步骤 .....               | 7 |
| 6.2 “基本情况”的编写 .....               | 7 |
| 6.3 “评估内容”的编写 .....               | 7 |
| 6.4 “评估结论”的编写 .....               | 8 |

# 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。

本文件由中国经济体制改革研究会培训中心、北京中硕伟业管理咨询集团有限公司提出。

本文件由中国国际科技促进会归口。

本文件起草单位：中国经济体制改革研究会培训中心、榆林生态人水土资源服务有限公司、威海同兴信息咨询有限公司、江西俊伟资产价格评估有限公司、贵州凯龙实业有限公司、广西吉力勘测设计有限公司、辽宁中能咨询管理有限公司、四川典度律师事务所、常州市深策社会咨询服务有限公司、青海地理信息产业发展有限公司、宁夏恒升元安全技术服务有限公司、西藏盈合工程顾问有限责任公司、四川和鉴检测技术有限公司、滨州新锐测绘技术有限公司、湖南省新希望城市建筑设计有限公司、宜春市华普测绘有限公司、太原理工大学建筑设计研究院有限公司、江苏慧仁生态科技有限公司、西藏权丰信息技术有限公司、北京万澎科技有限公司、河北金鯤房地产评估有限公司、宁夏飞天测绘科技有限公司、新疆八方达交通勘察设计院有限公司、江苏正浩社会稳定风险评估有限公司、广东广量资产土地房地产评估与规划有限公司、西藏快达工程咨询服务有限责任公司、三亚中天土地房地产资产评估有限公司、江西禄碳科技咨询有限公司、云信泽(天津)技术服务有限公司、云南振蓝信息科技有限公司、渭南市水利水电勘测设计院、陕西上洛管理咨询有限公司、北京中硕伟业管理咨询集团有限公司

本文件主要起草人：马小丁、于波、刘峰、朱英伟、钟泽欢、王俊、伍海耀、王海静、林国庆、吴继东、王霞、王立公、武占祖、万洪、王永茂、杨志鹏、李阳、彭大清、辛增泉、赵洪波、赵志刚、贾仁甫、徐玉凤、闫琮、高春山、孙冠军、兰先亮、夏云峰、何翠群、简浩标、张学印、聂肖好、邬林燕、解晓艳、杨永锋、吴增文、石蕊线、白凡、孙明华、张伟、吕岩

# 重大固定资产投资项目社会稳定风险评估

## 分析篇章和评估报告编写规范

### 1 范围

本文件规定了重大固定资产投资项目社会稳定风险评估工作中“社会稳定风险分析篇章”和“社会稳定风险评估报告”文件的编制格式要求。

本文件适用于重大固定资产投资项目社会稳定风险评估工作中“社会稳定风险分析篇章”和“社会稳定风险评估报告”两个文件的编制。。

### 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 重大固定资产投资项目 major fixed assets investment project

需要报政府投资主管部门审批的政府投资项目,或需要报政府投资主管部门核准的企业投资项目。

#### 3.2 社会稳定风险 social stability risk

由于重大固定资产投资项目建设产生的影响所导致的项目与当地社会相关利益群体之间的矛盾冲突未能得到有效控制、减缓而形成的风险。

#### 3.3

**社会稳定风险评估 social stability risk assessment**

针对重大固定资产投资项目引发的社会风险进行的分析、评价、论证,以及研究提出风险防范化解措施。

#### 3.4 社会稳定风险分析篇章 social stability risk analysis chapter

由项目单位组织编制的对重大固定资产投资项目社会稳定风险的分析评价报告。

社会稳定风险分析篇章可由项目单位自行编制,也可委托第三方工程咨询机构编制。

#### 3.5 社会稳定风险评估报告 social stability risk evaluation report

由项目所在地地方政府组织编制的对重大固定资产投资项目社会风险的分析评价报告。

#### 3.6 项目单位 project entity

负责固定资产投资项目策划、申报、建设、管理的责任主体。

注:政府投资项目的项目单位是行政管理部门或其指定、授权的代理机构。

#### 3.7 评估主体 evaluation entity

由政府或其有关部门指定的、负责社会稳定风险评估报告编制的责任主体。

注:评估主体是政府的行政管理部门或经授权委托的工程咨询机构。

### 4 基本要求

#### 4.1 按政策要求和规范编制社会稳定风险评估文件

4.1.1 社会稳定风险分析篇章和评估报告都必须按照各级政府颁布的规范性要求进行编制。

4.1.2 国家发展改革委颁布的《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》、《重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章编制大纲及说明（试行）》和《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估报告编制大纲及说明（试行）》构成了社会稳定风险评估文件编制的基本要求和编制规范。各级地方政府参照国家发展改革委的政策要求和编制规范，结合本地实际情况，制定适合本地区的政策要求和编制规范。

4.1.3 社会稳定风险分析篇章的内容包括七个部分：编制依据、风险调查、风险识别、风险估计、风险防范和化解措施、落实措施后的预期风险等级、风险分析结论。编制时应注意前后各个部分之间的因果逻辑关系。

4.1.4 社会稳定风险评估报告的内容包括三个部分：基本情况、评估内容和评估结论。编制时应注意前后各个部分之间的因果逻辑关系。

#### 4.2 把握社会稳定风险评估与可行性研究的关系

4.2.1 社会稳定风险评估是可行性研究的重要内容，项目的技术经济论证以及环境影响评价、土地利用、能源利用、资源利用、安全评价等方面分析的结论构成社会稳定风险评估的工作基础。

4.2.2 社会稳定风险分析篇章与可行性研究报告同步编制，但在项目技术经济方案基本确定后进行。企业投资项目的社会稳定风险分析篇章要结合项目可行性研究报告和项目申请报告进行编制。

4.2.3 社会稳定风险评估报告的编制应充分考虑可行性研究报告、项目申请报告的结论。

#### 4.3 把握社会稳定风险与项目技术经济方案的因果关系

4.3.1 社会稳定风险因项目对当地造成的影响而形成，项目的技术经济方案及建设经营预期对当地社会的影响可诱发社会稳定风险。

4.3.2 社会稳定风险因项目而形成，反之，社会稳定风险的化解需要项目单位与受影响群体进行充分的沟通交流，了解社会诉求，对项目技术经济方案进行必要的优化调整，以减少对当地社会的负面影响。

#### 4.4 注意编制社会稳定风险评估文件的资信要求

4.4.1 社会稳定风险评估文件编制单位的资信要求与可行性研究报告、项目申请报告的资信要求一致。

4.4.2 报地方各级政府审批或核准的项目，其社会稳定风险评估文件编制单位的资信要求按照地方政府的要求执行。

4.4.3 报国家发展改革委审批或核准的项目，其社会稳定风险评估文件编制单位的资信要求按照国家发展改革委的要求执行。

### 5 社会稳定风险分析篇章的编制

#### 5.1 结构和内容

5.1.1 社会稳定风险分析篇章包括七个部分，依次是编制依据、风险调查、风险识别、风险估计、风险防范和化解措施、落实措施后的预期风险等级、风险分析结论。

5.1.2 分析篇章应对上述七个部分进行详细说明，相关内容应全面、完整、准确。除正文外，还应附上必要的支撑材料，如社会调查问卷、相关专题报告等。

5.1.3 分析篇章的七个部分内容应当形成清晰的因果逻辑关系和支撑关系，即前一部分的内容和结论支撑后一部分的分析。

## 5.2 编制依据

5.2.1 编制依据部分应当说明编制分析篇章所依据的法律、法规、规章和规范性文件、拟建项目所在地区的社会稳定风险评估要求，以及拟建项目建设方案等相关资料，通过列表的方式逐一罗列、说明。

5.2.2 法律法规规章和规范性文件，包括国家法律法规规章和规范性文件、项目审批或核准管理权限层级地方政府行政法规规章和规范性文件。具体包括相关法律、法规、规章、规范性文件和其他政策性文件，以及国家出台的区域经济社会发展规划及国务院及有关部门批准的相关规划。

5.2.3 拟建项目所在地区的社会稳定风险评估要求，是当地政府根据本地实际情况制定的社会稳定风险评估管理政策、编制规范、指标体系和评判标准。编制分析篇章和评估报告时，应遵守上述要求。

5.2.4 拟建项目建设方案决定了项目对当地社会影响的范围、种类、强度，是诱发社会稳定风险的直接原因，在编制依据中对此予以说明，是为了建立项目与社会稳定风险之间的因果关系。由于可行性研究报告或项目申请报告中已经对项目建设方案予以了详细说明，分析篇章中可简化项目建设方案的说明，但应全面、准确、完整。

5.2.5 若分析篇章由第三方机构承担编制任务，编制依据中应包括相关的任务委托书或合同文件。

## 5.3 风险调查

5.3.1 风险调查部分要说明围绕项目可能诱发的社会稳定风险展开的调查工作，包括调查范围、调查对象、调查方式方法、调查过程、调查结果及其分析等内容。通过风险调查，论证拟建项目建设实施的合法性、合理性、可行性和可控性等重点问题。

5.3.2 根据项目选址地理分布“点、线、面”的特点、项目影响的范围以及影响的种类等因素确定调查范围。调查范围应覆盖项目所影响区域内的各类利益相关者，包括受项目直接影响和间接影响的各类利益相关者。调查过程中，应充分听取、全面收集群众和各利益相关者的意见，包括合理和不合理、现实和潜在的诉求等。

5.3.3 根据项目和当地实际情况确定调查对象，包括受到项目不同影响的利益相关者以及与项目相关的管理者。调查对象包括但不限于因项目导致物质利益变化的群体、因项目导致生产生活环境发生改变的群体、因项目导致社会人文环境发生变化的群体、脆弱群体、项目管理机构、地方政府相关行政管理部门、社区基层组织、非政府组织等。

5.3.4 根据调查范围、对象和内容确定适合的调查方式方法，包括直接调查方法和间接调查方法。其中，直接调查方法分为访谈法（个别访谈法和集体访谈法）、专家讨论法、现场观察法；间接调查方法包括文献法、问卷调查法（开放式问卷和封闭式问卷）。不同的调查方法各具长短，应结合实际灵活采用。

5.3.5 确定调查方法后，开展社会调查。社会调查过程中，应根据调查工作需要及时对拟定的调查方案进行调整，如调查范围、调查对象、调查方法、调查问卷的调整，以准确了解项目与当地社会的实际情况。

5.3.6 调查结束后，结合拟建项目特点，对风险调查工作及调查结果进行说明。重点阐述以下部分或全部方面：调查的内容和范围、方式和方法；拟建项目的合法性；拟建项目自然

和社会环境状况；利益相关者对拟建项目建设实施的意见和诉求；公众参与情况；拟建项目所在地政府及其有关部门、基层政府和基层组织的态度；媒体舆情导向；同类项目曾引发的社会稳定风险。

## 5.4 风险识别

5.4.1 进行风险识别的目的是在风险调查基础上找出并确定潜在的、可能诱发项目与当地之间的矛盾与冲突的风险因素。

5.4.2 根据项目对当地社会的影响及受影响群体对项目的反应确定风险因素。项目对当地社会产生负面影响的主要事项，如征地拆迁、环境污染、就业减少、收入下降、公共安全、公共卫生等，是主要的风险因素。

5.4.3 风险识别的切入点是不同利益相关者对项目的反对或质疑。基本的逻辑关系是：项目产生影响，导致利益相关者利益受损，诱发人们对项目的反对或质疑，产生项目与当地社会之间的矛盾和冲突，若矛盾冲突无法减缓或化解，将形成社会风险。

5.4.4 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社会稳定风险的各种风险因素。“全面”指的是项目在经济利益、社会人文、生态环境、特殊群体等方面的影响导致的风险，“全程”指的是项目周期不同阶段产生的影响导致的风险。

5.4.5 风险识别过程中，重点分析政策规划和审批程序、土地房屋征收方案、技术和经济方案、生态环境影响、项目建设管理、当地经济社会影响、质量安全和社会治安、媒体舆论导向等方面是否可能诱发风险，分析查找风险因素。

5.4.6 “风险识别”的编写内容包括风险因素识别的过程和结论。在描述风险识别过程时，应当说明项目、项目影响、社会反应、矛盾冲突、风险因素之间的因果关系，以证明风险识别的合理性。在形成风险识别结论时，应当对筛选出的风险因素分类列表排列，说明各风险因素可能诱发的风险及其表现形式。对相互影响或存在叠加效应的风险因素，要予以重点说明。

## 5.5 风险估计

5.5.1 进行风险估计的目的是在风险调查、风险识别的基础上，根据各项风险因素的成因、影响表现、风险分布、影响程度、发生可能性等对识别出的风险因素进行进一步分析，确定主要的风险因素并判断初始风险等级。

5.5.2 风险估计中，针对每一个风险因素，应结合项目与当地社会之间的互动关系以及该风险因素可能导致的风险事件展开详细分析，对该风险因素可能诱发的风险及其程度进行判断。在分析单个风险因素进行分析的同时，还应注意各个风险因素之间是否存在相互关系、是否相互叠加形成更大的影响并导致更加严重的风险事件。在此基础上，确定主要的风险因素。

5.5.3 风险估计应充分考虑各个风险因素在项目周期不同阶段可能导致的风险事件，对风险发生的可能性、强度等进行全过程分析。分析过程中，应充分考虑项目周期不同阶段项目内外部环境和条件的变化对风险因素的作用。

5.5.4 风险估计中，应根据每一个风险因素可能诱发的风险事件可能产生的风险后果，再对消除风险后果的代价进行分析，代价越高，风险程度越高。风险代价，涉及到责任追究以及损害赔偿，风险程度可根据责任追究涉及到的管理层级以及经济补偿的额度对地方政府财政、项目财务收益的影响进行判断。

5.5.5 风险估计的编写内容包括风险估计的过程和结论。过程描述应当详细说明主要风险因素的筛选过程，主要风险因素可能导致的风险事件，确定风险等级的理由。风险估计的结论应当采用列表方式，按风险因素诱发风险事件的可能性及风险程度排列。

## 5.6 风险防范和化解措施

5.6.1 提出风险防范和化解措施的主要目的是针对主要风险因素及其诱发的风险提出有针对性、实用性、可行性和可操作性的降低或减缓风险的应对办法和相关措施。

5.6.2 风险防范和化解措施包括多种，根据项目和当地社会的实际情况灵活设置和采用。通常情况下，包括调整优化政策、调整优化项目、提高补偿标准、实行利益共享、促进利益平衡等。在保持针对性的同时，风险防范和化解措施要适度超前，留有余地。

5.6.3 风险防范和化解措施要针对风险估计中确定的每一个风险事件提出，做到风险防范和化解措施与风险事件一一对应，保证风险防范和化解措施的实用性。针对综合性风险，要提出综合性防范和化解措施。

5.6.4 风险防范和化解措施应当有具体的实施方案，要提出落实各项措施的责任主体和协助单位、防范责任、具体工作内容、风险控制节点、实施时间和要求的建议。同时，实施方案中，应明确政府相关部门、项目单位、受影响的各个利益相关者的定位、责任和义务，确保可行性和可操作性。

5.6.5 风险防范和化解措施，要能够为各个利益相关者所接受，即各个利益相关者，包括地方政府及其相关管理部门、项目单位、受项目影响的各类利益群体都能够接受各种风险防范和化解措施及其实施方案。

## 5.7 落实措施后的预期风险等级

5.7.1 确定落实措施后的预期风险等级的主要目的是分析论证在采取了风险防范和化解措施后，相关的措施能否产生作用并有效消除风险因素，降低或减缓风险发生的可能性、强度和风险程度，为投资者决策提供落实措施后的预期风险等级结论。

5.7.2 落实措施后的预期风险等级的判断，建立在提出的风险防范和化解措施能够生效的基础上。在项目前期论证阶段，风险防范和化解措施都是预测性的，在假设相关措施能够生效前提下得到的预期风险等级结论也是预测性的。

5.7.3 在假设的条件下，应当对落实各项风险防范、化解措施的过程进行详细分析，预测各主要风险因素变化趋势及结果，综合判断落实措施后预期风险等级。相关的分析可使用逻辑框架分析方法来进行。

## 5.8 风险分析结论

5.8.1 编写风险分析结论的目的是在前述各个部分分析论证的基础上，提出拟建项目社会稳定风险分析的主要结论。主要包括：拟建项目主要的风险因素；主要的风险防范、化解措施；拟建项目风险等级，包括初始风险等级和落实相关措施后的预期风险等级；落实风险防范、化解措施的有关建议。

5.8.2 提出风险分析结论时，注意前后各个部分之间因果逻辑关系的严密性以及前后分析内容的一致性。

5.8.3 风险分析结论中，应对初始风险等级和落实措施后的预期风险等级进行充分说明，可用初始等级与预期等级对比的方式进行表述，而风险防范化解措施的落实是风险等级变化的原因。

5.8.4 落实风险防范、化解措施的相关建议，应从项目单位的角度提出。

5.8.5 风险等级根据项目所在地地方政府制定的有关社会稳定风险等级的标准确定。

## 6 社会稳定风险评估报告的编制

### 6.1 编制步骤

6.1.1 社会稳定风险评估报告的编制包括两个步骤：先由地方政府或其有关部门指定的评估主体对项目单位提交的社会稳定风险分析篇章进行评估咨询，再在评估的基础上补充或完善编制评估报告所需必要资料，形成评估报告。评估报告包括三个部分：基本情况、评估内容、评估结论。

6.1.2 编制评估报告的第二部分“评估内容”时，注意采用“三段论”的写法。先说明对社会稳定风险分析篇章对应部分的评估意见，再说明要求分析篇章编制单位补充调研或评估主体自行调研的情况，然后提出评估意见。

### 6.2 基本情况

6.2.1 基本情况部分，应对项目概况、评估依据、评估主体、评估过程和方法等四个方面进行说明。

6.2.2 项目概况部分应对项目的基本情况进行说明，以建立项目与社会稳定风险之间的因果逻辑关系。评估报告中，项目概况应与项目可行性研究报告、社会稳定风险分析篇章等文件对项目的描述保持一致。

6.2.3 项目概况的内容主要包括项目单位、拟建地点、建设必要性、建设方案、建设期、主要技术经济指标、环境影响、资源能源利用、征地搬迁及移民安置、社会环境概况(含当地经济发展及社会治安、群体性事件、信访等情况)、投资及资金筹措等内容。

6.2.4 评估依据部分应当对评估工作的主要依据进行说明，包括社会稳定风险评估工作所依据的相关法律、法规和规范性文件等；国家出台的区域经济社会发展意见、国务院及有关部委批准的相关规划、采用的项目所在地人民政府确定的社会稳定风险评判标准或指标体系。评估依据与分析篇章的编制依据大部分相同，但从地方政府的角度对相关法律法规、规范性文件、相关政策等进行解读。

6.2.5 评估主体部分要对项目社会稳定风险评估的评估主体指定方、评估主体的组成及职责分工，以及相关部门、社会组织、专业机构、专家学者、群众代表等参与评估工作的具体情况进行说明，以验证评估工作的真实性。

6.2.6 评估过程和方法部分要对评估工作的程序、步骤和主要程序，以及评估工作所采用的主要方法进行说明。原则上，评估报告采用的方法应与分析篇章采用的方法相同，以保证可比性。如果评估工作中采用了新的方法，要说明采用新方法的理由和适用性。

### 6.3 评估内容

6.3.1 评估内容是评估报告的主体，包括对风险调查评估及各方意见采纳情况、风险识别和估计的评估、风险防范和化解措施的评估、落实措施后的风险等级确定等四个部分。

6.3.2 评估内容中的每一个部分，都采用“三段论”的写法。首先对分析篇章中完成的工作进行评估，提出需要修正的内容；其次说明评估工作针对分析篇章中的不足采取的补救、补充措施；最后在分析篇章以及评估主体补充调查的基础上形成评估工作的结论。

6.3.3 落实措施后的风险等级是评估报告的最重要结论，是判断项目社会可行性、审批或核准该项目的重要依据。确定落实措施后的风险等级时应保持谨慎。

### 6.4 评估结论

- 6.4.1 评估报告的结论主要包括以下内容：拟建项目存在的主要风险因素；拟建项目合法性、合理性、可行性、可控性评估结论；拟建项目的风险等级；拟建项目主要风险防范、化解措施；根据需要提出应急预案和建议。
- 6.4.2 评估结论应站在地方政府的立场上形成。相关的风险防范和化解措施以及相应的应急预案和建议，从地方政府能有效维护社会稳定的角度提出。
- 6.4.3 风险等级根据项目所在地地方政府制定的有关社会稳定风险等级的标准确定。

#### 参考文献

- 【1】《中华人民共和国土地管理法》（2019年8月26日修正）
  - 【2】中华人民共和国土地管理法实施条例（中华人民共和国国务院令 第743号，2021年4月21日国务院第132次常务会议修订通过，自2021年9月1日起施行）
  - 【3】政府投资条例（中华人民共和国国务院令 第712号）
  - 【4】《企业投资项目核准和备案管理条例》（中华人民共和国国务院令 第673号）
  - 【5】《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》（发改投资〔2012〕2492号）
  - 【6】《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）
  - 【7】《重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章编制大纲及说明（试行）》（发改办投资〔2013〕428号）
  - 【8】《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估报告编制大纲及说明（试行）》（发改办投资〔2013〕428号）
-