

河北省土地征收社会稳定风险 评估技术指引

第二十五期社会稳定风险评估专题培训本周六开课
详情请咨询薛老师13120000675

河北省自然资源评价评估行业协会

前 言

为严格土地征收（以下简称“征地”）管理，维护人民群众合法权益，切实减控征地矛盾纠纷，落实征地及补偿安置工作中的社会稳定责任，根据《中华人民共和国土地管理法》、《中共中央办公厅、国务院办公厅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）、《河北省多元化解纠纷条例》（2020年）、《河北省维护稳定工作领导小组关于重大事项社会稳定风险评估工作的实施意见》（冀稳发〔2014〕2号）、《河北省人民政府办公厅关于做好近期建设用地报批工作的通知》（冀政办字〔2020〕37号）、《河北省自然资源厅关于明确近期建设用地报批要求的通知》（冀自然资字：〔2020〕24号）等文件要求，指导开展征地社会稳定风险评估工作，保证风险评估工作的规范性、科学性和有效性，制定本技术指引。

第二十五期社会稳定风险评估专题培训，本周末开班，

详情可咨询薛老师 13120000675

目录

1 适用范围.....	1
2 评估原则.....	1
2.1 依法合规原则.....	1
2.2 公众参与原则.....	1
2.3 源头预防原则.....	1
2.4 全面客观原则.....	1
2.5 科学评估原则.....	2
3 评估依据.....	2
3.1 法律法规及政策依据.....	2
3.2 技术依据.....	3
3.3 基础资料.....	3
4 评估内容.....	3
4.1 合法性.....	4
4.2 合理性.....	4
4.3 可行性.....	4
4.4 可控性.....	4
5 调查对象与方法.....	5
5.1 调查对象.....	5
5.2 调查方法.....	5
5.2.1 走访座谈法.....	5
5.2.2 问卷法.....	6
5.2.3 公示公告法.....	6
5.2.4 专家调查法.....	6
5.2.5 文献调查法.....	6
5.2.6 实地踏勘.....	6

5.2.7 媒体舆论.....	6
5.2.8 会议座谈法.....	7
6 主要风险因素.....	7
6.1 合法性因素（必选）.....	7
6.2 合理性因素（必选）.....	7
6.3 可行性因素（必选）.....	8
6.4 可控性因素（必选）.....	8
6.5 利益相关群体因素（备选）.....	9
6.6 其他因素（备选）.....	9
7 风险评估.....	9
7.1 单因素风险概率等级.....	9
7.2 单因素风险影响程度等级.....	10
7.3 单因素风险等级指数.....	10
7.4 确定单因素风险权重值.....	11
7.5 确定综合风险等级指数.....	11
7.6 综合评判初始风险等级.....	12
8 风险防范和化解措施.....	13
9 采取风险防范措施和处置预案后的风险等级确定.....	13
10 风险评估的种类.....	13
11 评估程序.....	13
11.1 确定评估事项，制定评估方案.....	13
11.2 资料收集、实地查勘、民意调查.....	14
11.3 风险分析和评估预测.....	14
11.4 风险防范和化解措施.....	14
11.5 风险等级确定.....	14

11.6 编制风险评估报告及工作预案.....	15
11.7 评估报告评审.....	15
12 成果要求.....	16
12.1 成果内容.....	16
12.2 成果形式.....	16
13. 其他.....	16
附录.....	17
附录 1：报告提纲.....	17
土地征收社会稳定风险评估结论.....	18
第一章概述.....	19
第二章风险调查.....	19
第三章风险分析.....	19
第四章风险评估.....	19
第五章风险防范措施和处置预案.....	19
第六章采取措施后的预期风险等级.....	20
第七章结论与建议.....	20
附件.....	20
附录 2：表格体例.....	21

1 适用范围

河北省内各类投资项目在申请征地前开展的社会稳定风险评估工作。

2 评估原则

2.1 依法合规原则

严格依据法律法规和政策，按照法定权限和程序开展相关工作。

2.2 公众参与原则

加强调查研究，广泛征求意见，拓宽公众参与决策的渠道。对争议较大、专业性较强、影响面较广的评估事项，要组织相关部门和人员进行听证、论证，做到公众参与、专家论证和政府决策相结合，使决策能够体现和反映广大人民群众的根本利益。

2.3 源头预防原则

征地过程中，主要利益相关者极易因利益不均衡、心里不平衡、信息不对称等产生质疑，进而诱发社会稳定风险。因此需要在源头上采取预防措施，针对征地过程中有可能引发社会稳定风险的基础性、重要性风险因素进行分析，从而有效减小相关风险发生的概率。

2.4 全面客观原则

定性与定量分析相结合，全面分析论证，客观公正评估，

实事求是反映决策可能引发的各种风险及其影响程度，确保评估工作全面、客观、准确、合理。

2.5 科学评估原则

尊重发展规律，运用科学的方式方法实施评估，做到现实性和前瞻性相结合，使决策符合社会发展规律，切实增强评估的科学性、可行性、权威性。

3 评估依据

3.1 法律法规及政策依据

- (1) 《中华人民共和国土地管理法》；
- (2) 《中华人民共和国城乡规划法》；
- (3) 《中华人民共和国环境保护法》；
- (4) 《中华人民共和国民法典》；
- (5) 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于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）；
- (6) 《建设用地审查报批管理办法(2016修正)》（中华人民共和国国土资源部令第69号）；
- (7) 《重大行政决策程序暂行条例》（国务院令第713号）；
- (8) 《政府投资条例》（国务院令第712号）；
- (9) 《关于切实做好重大事项社会稳定风险评估工作的通知》（冀国土资办字〔2011〕32号）；

（10）《河北省自然资源厅关于明确近期建设用地报批要求的通知》（冀自然资字〔2020〕24号）；

（11）《河北省人民政府办公厅关于做好近期建设用地报批工作的通知》（冀政办字〔2020〕37号）。

（12）其他相关文件

3.2 技术依据

（1）《风险管理原则与实施指南》（GBT-24353-2009）；

（2）《国家突发公共事件总体应急预案》（2006.1.8）；

（3）《风险管理风险评估技术》（GBT-27921-2011）；

（4）其他相关文件。

3.3 基础资料

（1）国土空间规划（土地利用总体规划、城乡总体规划）；

（2）土地现状变更调查成果和项目区土地利用现状调查结果；

（3）项目区勘测定界图；

（4）社会经济统计资料；

（5）征地启动公告；

（6）征地区片综合地价标准；

（7）其他相关资料。

4 评估内容

评估内容主要包括：合法性、合理性、可行性和可控性。

4.1 合法性

征地的决策是否符合《中华人民共和国土地管理法》及其配套的行政法规、地方性法规和规章；征地范围是否符合《中华人民共和国土地管理法》规定的公共利益范围；是否符合本地区经济社会发展近期和长远规划、国土空间规划和专项规划；征地程序是否符合中央、省、市有关征地文件的规定。

4.2 合理性

征地是否符合大多数群众的根本利益，是否兼顾了群众的现实利益与长远利益，给予当事人的补偿是否符合省政府和相关部门批准的补偿标准，其他救济措施是否合理，利益分配是否公平、公正，是否尽最大可能维护了所涉及群众的合法权益，拟采取的手段或措施是否必要、适当。是否保持了征地有关政策的连续性、相对稳定性以及与相关政策的协调衔接性，是否可能引发地区、行业、群体之间的相互攀比。

4.3 可行性

征地是否经过科学的可行性论证，是否与当地经济社会发展水平相适应，所需人力、物力、财力是否在可承受范围以内，是否为大多数群众接受和支持。

4.4 可控性

征地是否存在公共安全隐患，是否可能引发群体性事件；是否可能引发社会负面舆论、恶意炒作及其他影响社会稳定

的问题；征地可能引发的社会稳定风险是否可控；是否制定了相应有效地防范、化解和应急处置预案；宣传解释和舆论引导工作是否充分。

5 调查对象与方法

5.1 调查对象

凡涉及到拟征地利益相关者切身利益、容易引发社会稳定风险的因素的，都应列入社会稳定风险调查对象。如：

- (1) 征地涉及的各级政府及相关部门；
- (2) 征地涉及的集体经济组织；
- (3) 被征地农民及其他集体经济组织成员；
- (4) 拟征地相邻企事业单位；
- (5) 同类征地项目案例；
- (6) 媒体舆情；
- (7) 征地涉及村（街）近五年发生的征地矛盾、纠纷情况；
- (8) 其他。

5.2 调查方法

5.2.1 走访座谈法

听取基层政府对征地的建议和要求，讨论、分析在征地实施阶段基层政府可能遇到的问题，探讨在征地、拆迁、安置、补偿、赔偿、失地农民就业等方面带来的负面影响。与村两委、村（居）民代表进行座谈了解民情民意。

5.2.2 问卷法

向基层政府发放讲解调查问卷，便于书面解答；向村两委、村（居）民发放讲解调查问卷答疑解惑，真实了解直接利益群体的想法和诉求，以便其更好地理解与参与。

5.2.3 公示公告法

在基层政府、村委会等人员密集场所张贴公示、公告。

5.2.4 专家调查法

采用网络咨询或现场会议等形式征询有关专家或权威人士的意见和建议。

5.2.5 文献调查法

查阅相关的法律法规、行业与区域发展规划、政府部门相关的批复意见、前期审批文件等相关资料，调查征地的背景情况。

5.2.6 实地踏勘

对拟征地及周边进行实地踏勘、调研，了解周边环境现状与村（居）民生活的基本情况，调查用地现状，了解土地权属有无争议。

5.2.7 媒体舆论

主要通过网络、报纸等媒体收集本区域媒体舆论信息，收集公众的意见和建议，了解征地所在区域舆情与征地相关的社稳事件。

5.2.8 会议座谈法

按照《土地管理法》第四十八条等相关条款，召开不同类别人群参加的会议，对政府拟征地的位置、范围、土地现状、征地目的、补偿标准、安置方式、征地后土地利用类型、社会经济发展、城乡规划、发展计划等进行座谈，征询发改、自然资源、环保、城市规划、农业农村、水利水务等主管部门及村（居）民代表意见。

6 主要风险因素

风险因素分为合法性因素、合理性因素、可行性因素、可控性因素、利益相关群体因素和其他因素六种风险类型。

6.1 合法性因素（必选）

- （1）征地实施主体是否合法；
- （2）征地程序是否合法；
- （3）征地是否符合规划；
- （4）是否做到信息公示与公众参与。

6.2 合理性因素（必选）

（1）征地是否符合大多数群众的利益，是否兼顾了群众的现实和长远利益，是否符合社会公共利益；

（2）土地权属是否明晰，拟给予的补偿、安置或者救助是否合理、公平、及时；

（3）是否保持了征地政策的连续性、相对稳定性及协调衔接性；

- （4）拟采取的措施和手段是否必要、适当；（备选）
- （5）是否影响周边区域生态环境；（备选）
- （6）是否有利于改善区域发展环境；（备选）
- （7）是否兼顾文物保护；（备选）
- （8）是否避让军事敏感设施。（备选）

6.3 可行性因素（必选）

- （1）征地是否经过科学的可行性论证，是否与当地经济社会发展水平相适应；
- （2）是否得到村（居）民的支持；
- （3）征地费用及补偿是否有保障；
- （4）土地现状是否调查清楚；
- （5）征地时机与条件是否成熟。（备选）

6.4 可控性因素（必选）

- （1）征地是否存在公共安全隐患，是否可能引发群体性事件；
- （2）是否可能引发社会负面舆论、恶意炒作及其他影响社会稳定的问题；
- （3）是否存在历史征地遗留问题；
- （4）是否制定了有效地防范、化解和应急处置预案，宣传解释和舆论引导工作是否充分。

6.5 利益相关群体因素(备选)

利害关系人年龄结构，文化程度，性别比例，生活习惯，民族信仰等；

6.6 其他因素(备选)

7 风险评估

风险评估是在风险因素识别的基础上，对各个因素的初始风险程度进行衡量，以揭示影响社会稳定的关键风险因素，并通过相应指标体系和评判标准，综合评判风险等级，决定是否需要采取相应防范、化解措施的过程。

7.1 单因素风险概率等级

风险概率（P）即风险发生的可能性大小，根据调查评判结果，将社会稳定风险事件发生概率划分为高、较高、中等、较低、低五个等级，具体见表 7-1。

表 7-1 风险概率等级参照表

序号	参考依据	概率等级
1	几乎确定（ $80\% \leq P \leq 100\%$ ）	高
2	很有可能发生（ $60\% \leq P < 80\%$ ）	较高
3	有可能发生（ $40\% \leq P < 60\%$ ）	中等
4	发生的可能性很小（ $20\% \leq P < 40\%$ ）	较低
5	发生的可能性很小，几乎不可能（ $0\% \leq P < 20\%$ ）	低

7.2 单因素风险影响程度等级

风险影响程度（Q）即风险一旦发生，造成影响的严重程度。依据影响程度的大小，划分为高、较高、中等、较低、低五个等级，具体见表 7-2。

表 7-2 风险影响程度等级参照表

序号	参考依据	等级
1	关系到相关群体的基本权利、重大利益；可能引发严重风险事件，造成极大负面影响（ $0.8 \leq Q \leq 1.0$ ）	高
2	关系到相关群体的重要权利和利益；风险影响规模较大；可能引发较大风险事件，造成较大负面影响（ $0.6 \leq Q < 0.8$ ）	较高
3	对相关群体合法权益构成不利影响；风险影响规模中等；可能引发一般风险事件，在当地造成一定负面影响（ $0.4 \leq Q < 0.6$ ）	中等
4	风险影响规模较小；可能零星引发一般风险事件，局部范围造成不利负面影响（ $0.2 \leq Q < 0.4$ ）	较低
5	风险影响规模有限，可能引发个别矛盾，影响短时间可以消除（ $0 \leq Q < 0.2$ ）	低

主要风险因素分析表（见附表 1）。

7.3 单因素风险等级指数

单因素风险等级指数 $R=P$ （发生概率） $\times Q$ （影响程度），将社会稳定风险等级分为 5 个级别，即高、较高、中等、较低、低，具体如下表 7-3 所示：

表 7-3 风险等级指数参照表

序号	参考依据（定量判断）	风险程度等级
1	$R > 0.64$	高
2	$0.64 \geq R > 0.36$	较高
3	$0.36 \geq R > 0.16$	中等
4	$0.16 \geq R > 0.04$	较低
5	$0.04 \geq R > 0$	低

单因素风险程度等级表（见附表 2）。

依据单因素风险程度等级表确定风险等级。

7.4 确定单因素风险权重值

采用特尔菲测定法、因素成对比较法或层次分析法确定单因素风险的权重值。

（1）特尔菲测定法

邀请不少于 10 名专家参与打分，分别对各项风险因素进行甄选并确定其权重。

（2）因素成对比较法

对所选风险因素进行相对重要性两两比较赋值，计算权重。

（3）层次分析法

对风险因素相对重要性进行判断，组成判断矩阵，计算权重值。

7.5 确定综合风险等级指数

根据各单因素风险等级指数（R）及权重（I），按照下

式计算：

T （综合风险等级指数）= $\sum (R_n \times I_n)$ 计算。（ R_n 单因素风险程度； I_n 单因素权重值， n 指风险因素数量）。

综合风险等级指数表（见附表 3）。

7.6 综合评判初始风险等级

根据单个风险因素和主要特征风险因素对征地的影响程度，综合评判初始风险等级。

表 7-4 风险等级综合评判标准表

风险等级	高风险 (重大负面影响)	中风险 (较大负面影响)	低风险 (一般负面影响)
总体判断标准	大部分群众对项目建设实施有意见、反应特别强烈，可能引发大规模群体性事件	部分群众对项目建设实施有意见、反应强烈，可能引发矛盾冲突	多数群众理解支持，但少部分人对项目建设实施有意见，通过有效工作可防范和化解矛盾
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	10 人~200 人	10 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
调查结果	征求意见结果，明确反对者超过 33%	征求意见结果，明确反对者占 10%到 33%	征求意见结果，明确反对者低于 10%
综合风险指数评判标准	> 0.64	0.36~0.64	< 0.36

注：综合考虑上述条件后确定风险等级，一般只要满足其中的一项就判定相应的风险等级（等级就高判定）。

8 风险防范和化解措施

研究风险防范和化解措施，为从源头上减少和控制征地引发的风险提供决策依据。

针对主要风险因素，应重点关注规范征地程序、实施过程和补偿资金管理，同时从保障利害关系人利益、防控纠纷、宣传工作和应急预案等角度，提出在物力、财力、人力以及技术上可行的风险防范和化解措施。

9 采取风险防范措施和处置预案后的风险等级确定

采取风险防范措施和处置预案后，社会稳定风险概率值将有不同程度的下降，进而影响到风险等级指数的确定，需计算采取措施后的风险等级指数，此过程中风险等级指数的评估方法同上。

10 风险评估的种类

本指引适用批次用地的风险评估；单独选址类型的用地除参考本指引外，建议添加选址合理性分析、经济和社会效益分析、项目单位简介、预审等情况介绍。

11 评估程序

11.1 确定评估事项，制定评估方案

根据评估的要求和原则，结合拟征地实际情况，制定评估方案，明确评估具体内容、方法步骤和时限要求等。必要时可组织有关部门和单位成立专门小组，组织开展评估工作。

11.2 资料收集、实地查勘、民意调查

收集拟征地的基本资料，包括公告照片、规划图件、补偿标准等，并对征地现场进行查勘。

通过查阅资料、走访群众、问卷调查、民意测评、开会座谈等形式，广泛征求意见，准确把握群众对评估事项的反应及心理动态，为征地社会稳定风险评估提供科学、真实、准确的第一手资料。

11.3 风险分析和评估预测

针对征地事项的合法性、合理性、可行性、可控性等主要风险因素，对待评项目进行风险分析。

参照表 7-1、表 7-2、表 7-3 对可能出现的风险因素进行单因素风险识别、综合研判预测风险概率和相关风险的可控程度，评判初始风险等级。

11.4 风险防范和化解措施

根据风险分析和评估预测的结果，研究提出风险防范和化解措施，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。

11.5 风险等级确定

按照征地决策实施可能对社会稳定造成的影响程度确定风险等级。风险等级参照表 7-4 分为高风险、中风险、低风险三类。被征地农民、周边居民及相关权利人对征地持反

对意见，且反应特别强烈，可能引发大规模群体性事件或个人极端事件的，为高风险；持反对意见且反应较为强烈，可能引发矛盾冲突的，为中风险；个别反对意见为低风险。

11.6 编制风险评估报告及工作预案

综合征求民意的资料、相关意见建议、分析预测、风险等级等情况，编制征地社会稳定风险评估报告，并邀请相关专家和社会组织、专业机构，以及征地所涉及村（居）民代表等成立评估论证小组进行论证，并作出实施、暂缓实施、暂不实施的论证结论。评估报告有效期为一年。若社会条件持续稳定，一年后未执行的应视情况对报告进行修订（补充说明）。

针对实施过程中可能出现的问题制定工作预案，按照“发现得早、控制得住、解决得好”的原则，加强预防，及时妥善化解社会稳定风险，保证征地顺利实施。

11.7 评估报告评审

评估报告完成后，应当组织不少于三位专家进行评审，专家中应至少 1 名自然资源评价评估行业专家。对报告规范性、风险因素筛查的合理性、风险等级判定的准确性予以评审，报告经评审通过后方可使用。评估报告认为征地存在高风险的，应当作出“不予实施”的决策，或者调整征地方案、降低风险等级后再实施；存在中风险的，作出“暂缓实施”的决策，待采取有效的防范、化解风险措施后再实施；存在

低风险的，可以作出“准予实施”的决策，但要妥善处理利害关系人的合理诉求。

12 成果要求

12.1 成果内容

（1）按照报告提纲（附录 1）进行编写。

（2）描述和分析应客观、公正，不得带有任何贬低或恭维、诱导性或评估过程无关的言论。

12.2 成果形式

（1）应采用幅面为 209×295 毫米规格的纸张（相当于 A4 纸张规格）

（2）封面

“土地征收社会稳定风险评估报告”应为二号宋体。其他内容应为三号楷体。

（3）正文

各部分标题字体应为三号标宋。

其他内容字体应为四号仿宋。

正文内容两端对齐后居中排列。

13. 其他

（1）国家出台土地征收社会稳定风险评估具体要求后，遵照国家规定执行。

（2）本指引的解释权属于河北省自然资源评价评估行业协会。

附录

附录 1：报告提纲

土地征收社会稳定风险评估报告

第二十五期社会稳定风险评估专题培训，本周末开班，

详情可咨询薛老师 13120000675

批次或者单独选址项目名称：

评估单位：

报告编号：（地名）机构简称（年度）第**号

评估报告出具日期：年 月 日

土地征收社会稳定风险评估结论

一、基本情况，包括但不限于：

征地实施主体；

是否符合国土空间规划（土地利用总体规划、城市总体规划）；

是否已经向社会发布征地启动公告；

实施主体和程序是否符合相关法律规定；

采取何种风险调查方式、方法。

二、评估结论：

（一）主要风险因素

（二）拟征地的初始风险等级

（三）主要的风险防范措施和处置预案

（四）落实风险防范措施后风险等级

第二十五期社会稳定风险评估专题培训，本周末开班，

详情可咨询薛老师 13120000675

第一章概述

一、概述

（宜包含但不限于：批次或项目名称、位置、面积、拟用途，规划要求）。

二、评估依据

三、评估原则

四、评估报告编制背景

五、评估报告有效期限

第二章风险调查

一、调查范围和对象及所在区域情况

二、调查方式和方法

（建议添加问卷填写现场照片以及风险公示现场照片）

第三章风险分析

主要从征地的合法性、合理性、可行性、可控性等方面重点进行因素分析。

（风险分析表）

第四章风险评估

一、单因素风险识别

二、综合评判初始风险等级

第五章风险防范措施和处置预案

（根据第四章确定的主要风险因素，提出风险防范措施和处置预案）

第六章采取措施后的预期风险等级

一、措施后的单因素风险汇总

二、按照上述方法确定风险防范措施和处置预案后，评判最终风险等级。

三、采取措施前后风险变化情况对比

第七章结论与建议

一、结论

二、建议

附件

一、（评估机构）营业执照

二、建设用地勘测定界图

三、土地现状调查成果和项目区土地利用现状调查结果

四、土地征收地块国土空间规划（土地利用总体规划、城乡总体规划）图

五、土地征收地块土地利用现状图

六、土地征收启动公告（张贴照片）

七、社会稳定风险评估公示（张贴照片）

八、风险调查问卷

附录 2：表格体例

表 1 主要风险因素分析表

序号	风险类型	风险因素	风险描述	备注
1				
2				
3				
4				
5				
...				

注：风险类型指合法性、合理性、可行性、可控性等风险大类；风险因素指征地程序是否合法等风险具体类。

表 2 单因素风险等级表

序号	风险类型	风险因素	风险概率	影响程度	风险程度	风险等级
			P	Q	R=P*Q	
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
11						
12						
13						
14						
15						
16						

表 3 综合风险等级指数表

序号	风险因素	单因素风 险指数	风险因素 权重 (I)	指数计算
		R	I	$T=R*I$
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				
11				
12				
13				
14				
15				
16				
...				
合计	T 综合风险等级指数			