**工程咨询单位甲级资信证书**

**123700004955726160-18ZYJ18**

**济南市中经济开发区**

**风险评估报告**



二〇二二年六月

|  |  |
| --- | --- |
|  | 济南市中经济开发区 |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  | **风险评估报告** |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |  |
|  |  |
|  |
|  | 院 长：李天生  部 主 任：何 健  项目负责人：张 勇 |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  | 2022年6月 |

参加风险评估报告编制人员

何 健 高 级 工 程 师

潘咸华 研 究 员

咨询工程师（投资）

张 勇 高 级 工 程 师

咨询工程师（投资）

韩宗娜 高 级 工 程 师

咨询工程师（投资）

牛 锛 高 级 工 程 师

咨询工程师（投资）

韦雪岩 工 程 师

咨询工程师（投资）

邵 伟 工 程 师

咨询工程师（投资）

赵 曦 工 程 师

曹德海 工 程 师

目 录

**[1.评估事项情况 1](#_Toc3633)**

[1.1 起草背景 1](#_Toc10529)

[1.2 主要内容 2](#_Toc6008)

**[2.风险评估单位、依据、范围及过程 3](#_Toc32105)**

[2.1 评估单位 3](#_Toc11623)

[2.2 评估依据 3](#_Toc23020)

[2.3 评估范围 5](#_Toc14604)

[2.4 评估过程 5](#_Toc24340)

**[3.评估内容 9](#_Toc3701)**

[3.1 项目合法性评估 9](#_Toc6357)

[3.2 项目合理性评估 11](#_Toc15645)

[3.3 项目可行性评估 19](#_Toc21616)

[3.4 项目可控性评估 22](#_Toc28386)

**[4.主要风险因素识别、分析和防范措施 24](#_Toc9849)**

[4.1 调查研究 24](#_Toc12897)

[4.2 主要风险因素识别、分析 29](#_Toc24654)

[4.3 风险估计 36](#_Toc22204)

[4.4 风险防范化解措施 38](#_Toc6413)

[4.5 落实措施后的预期风险等级 60](#_Toc31008)

**[5.应急预案 62](#_Toc23040)**

[5.1指导思想和工作原则 62](#_Toc4486)

[5.2应急预案适用范围 62](#_Toc1074)

[5.3组织机构及职责 63](#_Toc10598)

[5.4应急处置方法与处置程序 64](#_Toc10068)

[5.5应急处置保障 68](#_Toc30045)

[5.6善后处置工作 69](#_Toc17013)

[5.7责任查究与奖惩 69](#_Toc18817)

[6、评估结论 70](#_Toc28053)

附件目录

附件1：会议纪要

附件2：专家签字表

1.评估事项情况

**1.1 起草背景**

2021年10月20日至22日，习近平总书记亲临[山东](https://baike.baidu.com/item/%E5%B1%B1%E4%B8%9C/155740" \t "https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%89%E4%B8%AA%E8%B5%B0%E5%9C%A8%E5%89%8D/_blank)考察调研，在[济南](https://baike.baidu.com/item/%E6%B5%8E%E5%8D%97/135066" \t "https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%89%E4%B8%AA%E8%B5%B0%E5%9C%A8%E5%89%8D/_blank)主持召开深入推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会，对山东作出了“三个走在前”的指示要求，指出要努力在服务和融入新发展格局上走在前、在增强经济社会发展创新力上走在前、在推动黄河流域生态保护和高质量发展上走在前。

济南市市中区全面落实习近平总书记对山东工作的重要指示要求，坚定不移贯彻新发展理念，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，主动融入和服务新发展格局，紧扣“走在前列、全面开创”，深化实施八大发展战略，聚力突破九大改革攻坚，聚焦“十强”现代优势产业集群，围绕构建“一群两心三圈”区域发展布局，突出园区主体功能，聚力提升园区创新驱动、产业基础、要素支撑、开放引领、绿色发展和安全保障能力，进一步促进开发区建设为国际化、现代化、特色化园区，引领和推动全省加快质量变革、效率变革、动力变革，成为新时代现代化强省建设的强劲引擎。

该区区位条件优越，北临京津冀，南接长三角，东临半岛蓝色经济区，西处“一带一路”桥头堡，位于济南“一心、三轴、十六群”的市域城镇空间结构中的“一心”。根据《省会经济圈一体化发展“369”行动方案》，省会经济圈7市将规划编制共绘一幅图，在交通互联、产业协同、生态共保、公共服务、文旅合作、对外开放等领域开展合作，进一步增强省会经济圈综合竞争力、区域辐射力，凝聚起一体化发展合力。该区距[济南站](https://baike.baidu.com/item/%E6%B5%8E%E5%8D%97%E7%AB%99/5898786" \t "https://baike.baidu.com/item/%E5%B8%82%E4%B8%AD%E5%8C%BA/_blank)5分钟车程，距高铁[济南西站](https://baike.baidu.com/item/%E6%B5%8E%E5%8D%97%E8%A5%BF%E7%AB%99/2623869" \t "https://baike.baidu.com/item/%E5%B8%82%E4%B8%AD%E5%8C%BA/_blank)20分钟车程，距[济南遥墙国际机场](https://baike.baidu.com/item/%E6%B5%8E%E5%8D%97%E9%81%A5%E5%A2%99%E5%9B%BD%E9%99%85%E6%9C%BA%E5%9C%BA/3165329" \t "https://baike.baidu.com/item/%E5%B8%82%E4%B8%AD%E5%8C%BA/_blank)40分钟车程。“米字型”高铁网络直达全国236个城市，从市中区出发，最快1.5小时内到达北京，3小时内到达上海。

近年来，该区大力实施“产业兴区”战略，加快新旧动能转换，全力构建现代产业体系，经济社会发展取得显著进步。但为解决在推进高质量发展过程中面临的经济下行压力较大，区（县）间资源、要素争夺激烈、产业聚集的不高等一系列问题挑战。为打造区域融合战略支点，培育新的经济增长动力源，提升城市发展能级，创新提出以能源电力、装备制造等龙头企业为带动，采取“一区多园”模式规划建设“省级经济开发区”。

因此，该区提出建设济南市中经济开发区是贯彻习近平总书记视察山东重要讲话精神，深入落实习近平总书记对山东提出的“三个走在前列”的目标定位，扎实推进黄河流域生态保护和高质量发展国家战略的重要实践，是深入落实省委、省政府推进济南“省市一体化”、支持济南建设国家中心城市的重大举措，对加快济南建设“大强美富通”现代化国际大都市具有重要推动作用。

**1.2 主要内容**

市中区申请设立省级经济开发区，确定了开发区规划范围，并结合产业发展现状、土地利用现状及基础设施现状情况，重点分析了开发区的重点产业规划及布局、土地利用规划、基础设施规划等内容，明确了开发区的经济社会发展目标、组织机构与保障措施等内容。

2.风险评估单位、依据、范围及过程

**2.1 评估单位**

项目风险评估单位为山东省工程咨询院（省政府投资项目评审中心），是经山东省政府批准成立为投资决策咨询服务的综合性工程咨询机构，主要任务是按照政府的委托和要求，对全省固定资产投资项目进行论证、咨询评估，为政府审批、核准项目提供决策依据。拥有工程咨询单位甲级资信证书，政府和社会资本合作（PPP）咨询的甲级专项资信，以及所有专业规划咨询和评估咨询的甲级综合资信，在规划与政策研究方面具有丰富的专业知识和从业经验。

评估过程中，省工程咨询院充分利用自身在政策解读、研究等方面的优势，组织社会稳定、风险治理、区域经济、城乡规划、产业技术、生态环保、安全生产、法律咨询等方面专家，从规划准备阶段和实施阶段查找项目主要风险因素，制定风险防范和化解措施。

**2.2 评估依据**

1. 《中华人民共和国行政许可法》（自2004年7月1日起施行）；
2. 《中华人民共和国土地管理法(2019修正)》（2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议）；
3. 《风险管理 原则与实施指南》（[GBT 24353-2009](https://wenku.so.com/d/f77adeb20556cc75788c039b452c7cce?src=www_rec" \t "https://www.so.com/_blank)）；
4. 《公路安全保护条例中华》（国务院令第593号）；
5. 《[铁路安全管理条例](https://baike.baidu.com/item/%E9%93%81%E8%B7%AF%E5%AE%89%E5%85%A8%E7%AE%A1%E7%90%86%E6%9D%A1%E4%BE%8B/10141855" \t "https://baike.baidu.com/item/_blank)》（国务院令第639号公布）；
6. 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于建立健全重大决策事项社会稳定风险评估机制的指导意见（试行）》(中办发〔2012〕2号）；
7. 《中共中央办公厅、国务院办公厅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》(中办发[2021]11号)；
8. 《国家发改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）；
9. 《重大行政决策程序暂行条例》（国务院令第713号）；
10. 《中华人民共和国突发事件应对法》（国家主席令〔2007〕第69号）；
11. 《国家突发公共事件总体应急预案》（国发〔2005〕第11号）；
12. 《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》（中办发〔2012〕2号）；
13. 《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第590号）；
14. 《国有土地上房屋征收评估办法》（建房〔2011〕77号）；
15. 《山东省行政程序规定》（自2012年1月1日起施行）；
16. 《山东省人民政府关于印发山东省突发事件总体应急预案的通知》（鲁政发〔2012〕5号）；
17. 《山东省委办公厅、省政府办公厅关于深入推进重大决策社会稳定风险评估机制建设的意见》（鲁办发〔2014〕34号）；
18. 《山东省重大行政决策程序规定》（省政府令336号）；
19. 《山东省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》；
20. 项目可行性研究报告及委托方提供的技术资料；
21. 其他必要性技术支撑文件。

**2.3 评估范围**

风险评估范围包括项目决策、实施涉及到的利益相关者切身利益、受项目直接或间接潜在的影响容易引发风险的因素。

**2.4 评估过程**

按照《山东省重大行政决策程序规定》要求，风险评估的主要流程应包括制订评估工作方案、开展调查研究、全面分析论证和确定风险等级。

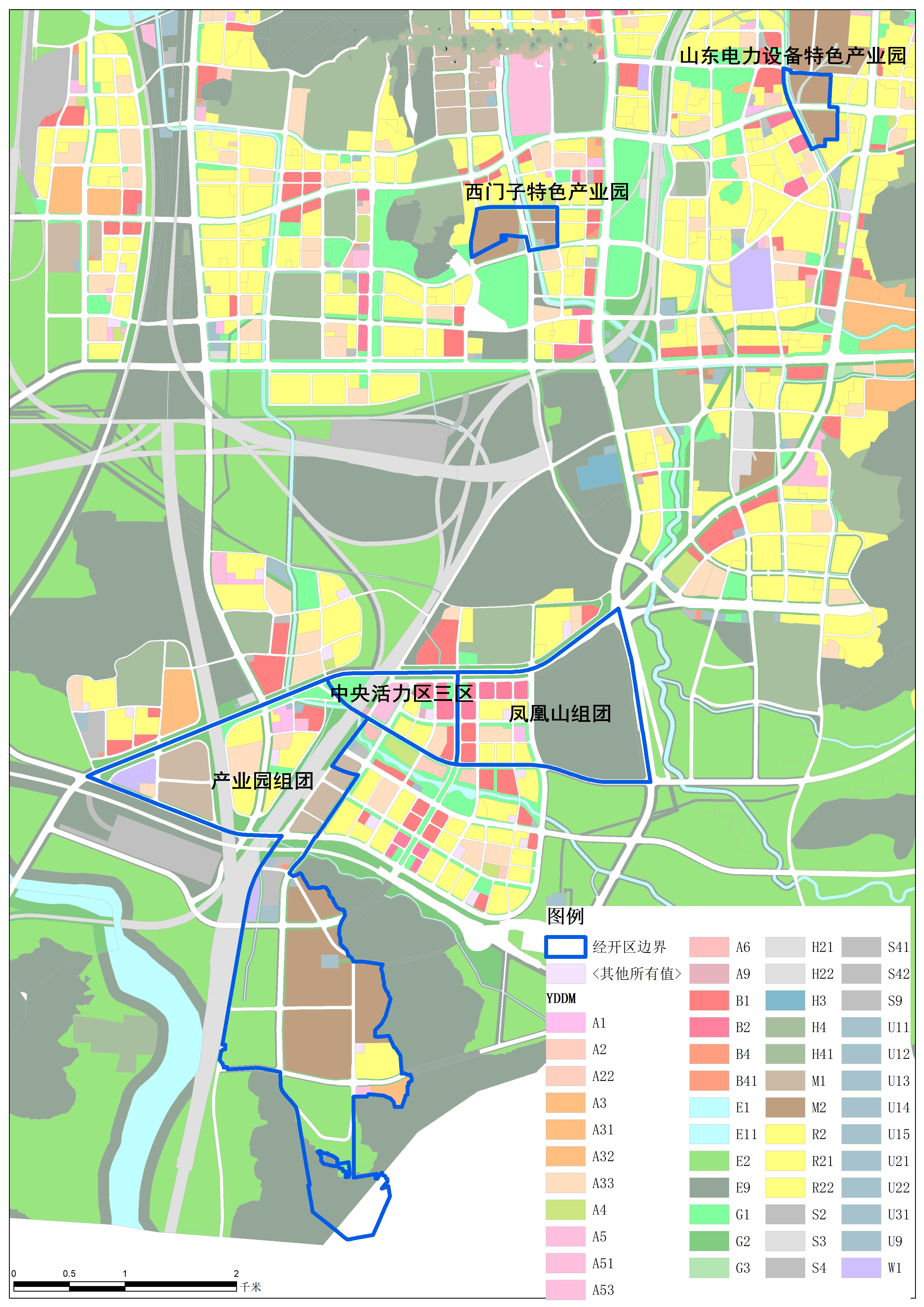
按照要求组建了评估工作组，制订了评估工作方案，并成立了专家顾问组，通过舆情跟踪、召开座谈会等方式充分听取了政府有关部门、企业等利益相关方的意见，对收集的相关资料进行综合分析，查找风险点，运用定性分析和定量分析等方法，对决策实施的风险进行了科学预测、综合研判，评估风险发生的可能性及其影响，并相应提出风险防范和化解措施，制订应急预案，经专家论证，评价项目的风险等级。

**2.4.1确定评估范围并识别利益相关方**

风险评估的范围覆盖开发区规划的地理范围以及可能受决策实施影响的扩展范围。

主要利益相关方：市中区政府机关单位或部门；开发区规划范围内和周边政府相关单位及基层组织、居民；企（事）业单位及社会团体；以及决策制定、实施过程可能影响到的其他单位或个人。

开发区的规划范围：开发区采取“一区多园”模式，涉及党家街道、白马山街道和王官庄街道，“一区”即经济开发区核心区，包括产业园组团（含重汽）、东凤凰山组团、中央活力区三区，“多园”即西门子、电力设备2个特色产业园区，规划总用地面积782.91公顷。其中，开发区核心区北至国道104，南至规划九曲路、伏虎山风景区（唐棋石崖）、规划东西四号路，东至二环西路、规划党东路、老虎洞山，西至国道104、京沪高铁联络线，占地面积734.20公顷（产业园组团498.50公顷、济南中央活力区三区61.01公顷、凤凰山组团174.69公顷）；西门子特色产业园区北至魏华南街（规划魏华南路），南至克朗山南路、前魏华庄村，东至魏华西路，西至规划克朗山东路，园区占地面积25.51公顷；山东电力设备特色产业园区北至王官庄北街（规划王官庄路），南至贵都花园，东至王官庄小区，西至龙窝沟路（规划龙窝东路），园区占地面积23.19公顷。



济南市中经济开发区区域位置（控规）

**2.4.2 调查研究**

在决策启动以来，区委、区政府主要领导多次召开开发区设立工作会、推进会、专题会，通过现场调研、科学论证、认真研究，明确开发区建设工作思路和重点，并积极与国家和省战略规划、政策等的衔接。

积极开展调查研究，与党家街道、王官庄街道、白马山街道、中央活力区、新城工业园等的相关职能部门、重点企业负责人，围绕产业发展、科技创新、对外开放、公共服务等情况进行了摸底调研，充分征求政府、企业等相关方的诉求、意见和建议。多次召开座谈会，充分听取区委编办、政法委维稳办、工信局、规划服务中心、生态环境局、水务局等相关职能部门关于开发区规划内容的意见，并征求专家学者的建议。

**2.4.3专家论证**

邀请社会稳定、风险治理、域经济、行业技术、城乡规划、生态环境、安全生产、法律咨询等行业领域的专家组成专家组，对项目的合法性、合理性、可行性、可控性进行全面的分析论证，并对风险因素的识别、估计、风险防范和化解措施以及风险等级的评判等提出了意见和建议。

**2.4.4 编制报告**

根据调查研究资料以及专家论证形成的意见，对该项目申报、实施可能引发的风险进行分析和论证，做出客观、公正的评估，编制风险评估报告。

3.评估内容

**3.1 项目合法性评估**

**3.1.1 决策权限的合法性**

济南市中经济开发区建设系市中区高质量发展的重大公共建设项目，对该区当前和今后一个时期的建设开发，对省、市经济社会发展有重大影响，属于《重大行政决策程序暂行条例》第三条第二项规定的“制定经济和社会发展等方面的重要规划”，第四项规定的“决定在本行政区域实施的重大公共建设项目”，以及第五项规定的“决定对经济社会发展有重大影响、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项”和《山东省重大行政决策程序规定》第三条第三项规定的“制定经济和社会发展方面重要的总体规划、区域规划和专项规划”和第六项规定的“决定在本行政区域实施的重大公共建设项目”，以及第七条规定的“决定对经济社会发展有重大影响、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项”，该项目依法应当属于重大行政决策事项。

济南市中经济开发区建设是按照市委、市政府和区委、区政府的部署要求开展的，由市政府常务会议、市委常委会议审议通过后，上报省政府审批，符合《重大行政决策程序暂行条例》第二条“县级以上地方人民政府（以下称决策机关）重大行政决策的作出和调整程序，适用本条例。”、第三十条“决策草案应当经决策机关常务会议或者全体会议讨论”、第三十一条“重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告”和《山东省重大行政决策程序规定》第二条“本省行政区域内县级以上人民政府（以下统称决策机关）重大行政决策的作出、执行和调整程序，适用本规定。”、第四十八条“决策草案应当经决策机关常务会议或者全体会议讨论，决策机关行政首长在集体讨论的基础上作出决定；未经集体讨论的，不得作出决定。”和第五十一条“重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告。”的要求。

故项目的决策权限是合法的。

**3.1.2决策承办单位的合法性**

根据《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）第十一条，《山东省重大行政决策程序规定》（山东省人民政府令第336号）；第十二条，决策机关决定启动决策程序的，应当明确决策事项的承办单位，由决策承办单位负责重大行政决策草案的拟订等工作。决策事项需要两个以上单位办的，应当明确牵头的决策承办单位。

《山东省经济开发区条例》第十三条规定“申报省级开发区，设区的市人民政府应当向省人民政府提交申请报告，经省商务主管部门会同省发展改革、国土资源、住房城乡建设等部门进行论证、审查后，报省人民政府审批。”

该项目由市中区政府组织，由市政府报省政府审批，具有合法的主体资格。

**3.1.3 决策程序的合法性**

根据《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）、《山东省重大行政决策程序规定》（山东省人民政府令第336号），决策承办单位应当在广泛深入开展调查研究、全面准确掌握有关信息、充分协商协调的基础上，拟订决策草案。决策承办单位应当履行专家论证、风险评估等法定程序。

区委、区政府高度重视开发区申报建设工作，成立了由区委、区政府主要领导任组长、副区任副组长，区直部门和有关街道主要负责同志为成员的领导小组。区委、区政府主要领导先后多次主持召开开发区建设工作会、推进会、专题会，通过现场调研、科学论证、认真研究，明确开发区建设工作思路和重点，研究推进设立和建设工作，并积极与国家和省级发展战略、规划、政策等衔接。

深入开展调研普查，走访考察了各相关街道、企业，与相关职能部门、重点企业负责人，围绕产业发展、科技创新、基础设施建设、公共服务等情况进行大调研、大摸底，充分征求政府、企业等相关群体的诉求、意见和建议。充分吸纳各方意见，集中各方智慧开门征求意见，先后召开多次座谈会，充分听取政府机关、人大代表、政协委员及专家学者的意见建议。

开发区设立工作由区政府统筹推进设立开发区前期事项，通过召开座谈会、论证会、实地调研、专家论证会等途径，并征求专家学者、政府机关、人大代表、政协委员、企业等多方意见，全面、充分地进行了调查研究。决策程序基本符合《山东省重大行政决策程序规定重大行政决策程序暂行条例》的有关规定。

**3.2 项目合理性评估**

**3.2.1建设内容的合理性**

该项目以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，全面落实习近平总书记对山东工作的重要指示要求，坚定不移贯彻新发展理念，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，主动融入和服务新发展格局，紧扣“走在前列、全面开创”，深化实施八大发展战略，聚力突破九大改革攻坚，聚焦“十强”现代优势产业集群，围绕构建“一群两心三圈”区域发展布局，突出园区主体功能，聚力提升园区创新驱动、产业基础、要素支撑、开放引领、绿色发展和安全保障能力，进一步促进市中区省级经济园区建设为国际化、现代化、特色化园区，引领和推动全省加快质量变革、效率变革、动力变革，成为新时代现代化强省建设的强劲引擎。

该项目实施基础设施提升战略、产业结构调整战略、创新驱动发展战略和高质量发展战略四大产业发展战略。以建设全省“新型都市工业样板区”为目的，以创新优化“管委会+公司”园区管理体制为突破口，按照“统一规划、市场主导、产业集聚、产城融合、差异化发展”的原则，盘活整合分散、闲置、低效工业用地，实施园区再造工程，创新构建以能源电力、装备制造等龙头企业为带动，以“专精特新”企业为基础的现代化都市型工业体系，致力于建设建设协调发展的先行区、优化绿色发展的示范区，打造产城融合发展的引领区。

按照产业发展需求，调整制定的开发区主要土地性质及面积中工业仓储用地为339.11公顷，占比43%；商业用地为35.30公顷，占比5%；居住用地为32.10公顷，占比4%。各用地类型及面积下一步将按照审定的国土空间规划进行土地性质的划分。根据规划，开发区由五大组团形成，即产业园组团、凤凰山组团、西门子、山东电力设备、中央活力区三区组成，各组团之间既相互独立，又有联系的干道使之成为一个整体，促进产业集聚，因此可动态调整，适应未来发展的需要。为保障开发区的建设实施，在基础设施配套方面进行了规划布局，包括给排水工程、供电、燃气、供热、道路、防汛等方面，为创造良好的投资环境、生活环境提供了基础保障。

该项目坚持核心引领、融合互动，推动各功能片区合理分工、功能互补、协同发展，构建“一区多园”的空间布局，以“立足差异化、突出集聚化、促进高端化”为导向，大力优化产业生态，改造提升传统动能，重点聚焦现代金融等领域，加快发展现代产业体系，提高区域经济规模、质量效益和核心竞争力，塑成新的更大优势，助力区域经济实现新的转型跨越。

该项目根据国家、省有关决策部署，结合省、市经济社会发展情况，全面充分征求意见而制定。聚焦黄河下游生态保护和高质量发展示范区战略定位，以改革创新为根本动力，以高端高新产业为主攻方向，以绿色生态为优势特色，以优质营商环境为核心竞争力，着力打造省内经济的强劲活跃增长极、具有较强集聚辐射能力的内陆开放新高地和黄河流域绿色智慧、宜居宜业、彰显人文魅力的现代化济南，指导思想明确，方案和内容符合现状及未来发展趋势，项目总体可行、可靠，是合理的。

**3.2.2 发展目标的合理性**

《山东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标》提出，先进制造业强省建设实现重大突破。产业基础高级化、产业链现代化水平明显提高，高新技术产业产值占比大幅提升，动力装备、海工装备、轨道交通装备、智能家居等竞争力进入全国领先行列，形成一批具有全球影响力的产业集群、领航型企业和知名品牌。该项目做到与《山东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标》的充分衔接。

该项目明确了产业定位和重点产业。依托济南市市中区省级经济开发区的建设，构架完善的产业发展体系，以推进高质量发展为主线，依托龙头企业，大力发展能源装备制造、交通运输装备（汽车及其零配件）制造、智能高端装备等高端制造产业和电子信息制造、人工智能、BIM等数字经济产业、生产性服务业，打造“点线面体”的产业发展体系，推动产业规模化、集聚化发展，打造黄河流域高质量、创新型发展高地。产业园组团主要以能源装备制造产业、交通装备制造为主；中央活力区三期和凤凰山组团主要以生产性服务业、数字经济产业为主；西门子特色产业园和山东电力设备特色产业园主要以能源装备产业为主。

该项目进一步明确发展基础、指导思想、基本原则、战略定位和发展目标，提出建设全省“新型都市工业样板区”为目的，以创新优化“管委会+公司”园区管理体制为突破口，按照“统一规划、市场主导、产业集聚、产城融合、差异化发展”的原则，盘活整合分散、闲置、低效工业用地，实施园区再造工程，创新构建以能源电力、装备制造等龙头企业为带动，以“专精特新”企业为基础的现代化都市型工业体系。

该项目立足新发展阶段，融入新发展格局，贯彻新发展理念，坚持高起点规划、高水平建设、高质量发展，以改革创新为根本动力，深化对内对外开放，加快创新资源集聚，发展现代产业体系，推进新型城镇化建设，加强生态环境保护，保障和改善民生，建成经济繁荣、功能完善、社会文明、生态宜居、人民幸福的崭新城市，为实现济南“西兴”、建设社会主义现代化强省提供重要支撑。

该项目发展目标主要包括以下几点：

基础设施建设目标。到2025年，现代智慧、活力宜居的新城区框架基本建成，科技创新力、产业竞争力、综合承载力明显增强。动能转换取得新突破，全面完成规模以上工业企业智能化改造；高端智能产业与城市活力空间有机融合，以产促城，以城兴产，产城融合；经济社会全面数字化转型取得突破性进展，实现5G和固定网络“双千兆”全覆盖，物联网感知节点全面部署；人居环境显著改善，完成东凤凰山、陡沟河等山体水系修复工程，市政公用、公共服务、基础设施领域投资年均增速超过10%，一批标志性、支撑性工程项目和一批现代化新型社区建成投用。公共供水普及率、燃气供应覆盖率、生活垃圾处理率、污水处理率达到100%。

创新创业目标。以体制机制创新为主线，以新型企业为主体，着力破解科技成果转移转化瓶颈，增强区域科技成果转移转化承接承载能力、中试产业化能力、协同创新能力、对接服务能力，推动大众创业万众创新和新旧动能转换，促进科技与经济、文创与商业融合发展，努力打造全省乃至全国重要的科技成果转移转化中心、创新设计服务中心。到2025年末，科技文创方面，万人有效发明专利拥有量达59件，高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重90%，高新技术产业产值占比保持全市前列。

经济发展目标。开发区主要经济指标平均增速在全市保持前列。到2025年规模以上工业企业产值645亿元（2021年446亿元，预计到2025年新增199亿元，详见第十二章），年均增长8%以上，固定资产投资年均增长10%左右，一般公共预算收入年均增长8%左右，城乡居民可支配收入年均增长7%左右，基本养老保险适龄覆盖率达到99%以上。

绿色发展目标。绿色发展的示范引领效应更加凸显，工业绿色化改造稳步推进，单位生产总值能源消耗量、污染物排放量、用水量得到有效控制，节能减排主要指标行业领先，生态环境质量明显提升。单位GDP能耗降幅、单位GDP用水量降幅、单位GDP二氧化碳排放量降幅顺利完成上级下达任务。

对外开放目标。对外开放不断扩大，高能级开放载体建设取得重大突破，制造业招商引资水平持续提升，高质量引进来和高水平走出去取得显著成效，初步构建更深层次、更宽领域的园区对外开放格局。

体制机制改革目标。体制改革持续深化，管理体制改革深入推进，市场化运营机制基本建立，高素质领导班子和干部队伍建设全面加强，支持政策体系和统筹协调机制更加完善，现代化智慧园区建设加快推进。营商环境达到更高水平，市场主体更加充满活力，高效能公共服务体系基本建成。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **表3-1 总体发展战略目标** | | | |
| **类别** | **指 标** |  | **2025年目标值** |
| 经济发展 | 规模以上工业产值 | 数量（亿元） | 645 |
| 年均增长（%） | 8 |
| 固定资产投资 | 年均增长（%） | 10% |
| 一般公共预算收入 | 年均增长（% | 8 |
| 创新驱动 | 数字经济GDP比重（%） |  | 51.8 |
| 高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重（%） |  | 90% |
| 研发经费支出占GDP比重（%） |  | 1.05 |
| 万人有效发明专利拥有量（件） |  | 59 |
| 生态集约 | 单位GDP能耗降幅（%） |  | 完成区下达任务 |
| 单位GDP用水量降幅（%） |  |
| 单位GDP二氧化碳排放量降幅（%） |  |
| 民生 保障 | 城镇登记失业率（%） |  | 3 |
| 城乡居民可支配收入年均增长（%） |  | 7 |
| 基本养老保险适龄覆盖率（%） |  | 99 |
| 基础 设施 | 公共供水普及率（%） |  | 100 |
| 燃气供应覆盖率（%） |  | 100 |
| 生活垃圾处理率（%） |  | 100 |
| 污水处理率（%） |  | 100 |

该项目从经济发展、创新驱动、生态集约、民生保障和基础设施等方面制定了发展目标任务，目标相对全面，与当地经济发展水平相适应， 具有合理性。

**3.2.3 项目实施的合理性**

设立济南市中经济开发区是贯彻习近平总书记视察山东重要讲话精神，深入落实习近平总书记对山东提出的“三个走在前列”的目标定位，扎实推进黄河流域生态保护和高质量发展国家战略的重要实践，是深入落实省委、省政府推进济南“省市一体化”、支持济南建设国家中心城市的重大举措，对加快济南建设“大强美富通”现代化国际大都市具有重要推动作用，使命光荣，任务艰巨，前景广阔。因此济南市市中区建设好省级经济开发区的意义十分重大。

该项目以完善基础设施为基础，以重大项目为重点，以服务企业为核心，加快转变经济发展方式，努力实现开发区布局集中、用地集约、产业集聚、结构优化，使开发区成为“带动产业升级、带动实体经济、带动居民就业、带动百姓致富”的平台和载体。

该项目实施措施主要有以下几点：坚持系统思维，统筹规划，因地制宜，分类施策，分步实施，优化区域内空间功能布局，完善配套设施，改进园区产业发展协调联动机制，加强对园区工作的总体谋划，破难点、补短板、强弱项，提升发展的整体性、协同性；坚持“生态优先、集约发展”理念，深入落实黄河流域生态保护和高质量发展战略；推进现代智造中心建设，集聚更多创新要素，大幅提升企业创新能力，完善创新创业孵化链条；建立健全项目建设全流程服务机制，强化要素支撑，优化区内重点行业、企业生产供应体系，引导龙头企业增资扩产、改造升级、延伸链条、补齐短板，促进企业提速提质提效。

该项目坚持统筹推进、突出重点、精准发力，推动要素向开发区汇集、项目向开发区布局、政策向开发区倾斜，形成开发区建设高速、高效、高质发展的强大合力，确保规划任务目标顺利实现，提出项目实施的保障措施：一是加大要素供给力度，包括强化用地、财政、金融保障。二是强化重大项目支撑，包括科学策划论证项目、加大项目招商力度、优化项目管理服务。三是统筹推进项目落实落地，包括加强党的领导、健全推进机制、完善评价体系、强化督导评估。

该项目坚持问题导向和目标导向相统一，突出改革创新，靶向破解，从管理体制、政策支持、营商环境，再到组织领导，给出具体的保障措施，以此为抓手，推动济南市市中区省级经济开发区落地实施。

项目规划内容全面贯彻新发展理念，融入新发展格局，主动对接国家区域发展战略，发展目标坚持提升标杆、远近结合，项目实施有保障，可带动区域产业转型升级和高质量发展，助力济南市加快建成“大强美富通”现代化国际大都市；项目调查研究过程中，充分吸纳了政府机关、有关企业、部分人大代表和政协委员等的意见和建议，兼顾了不同利益相关方的不同需求，并获得了普遍支持。项目实施具有合理性。

**3.3 项目可行性评估**

**3.3.1 项目实施的必要性**

济南市中经济开发区在当前新旧动能转换和黄河流域生态保护和高质量发展战略推进背景下，有其实施的现实必要性和重要性。

一是打造济南竞争新优势的迫切需要。市中区地处济南市主城区中南部，是济南市中心四区之一，目前，济南中央活力区、济南中央商埠区和山东能源互联网产业集聚区“三大战略”已上升为市级战略，活力品质强区建设在新的起点上驶入高质量发展快车道，对济南空间拓展、产业集聚、功能聚焦进行了战略支撑。为使济南在时代发展大势和全国、全省发展大局中找准定位、明确目标、扛起责任、更好作为，进一步增强济南市发展能级和综合竞争力，设立省级经济开发区显得尤为迫切和重要。

二是加快新旧动能转换的迫切需要。市中区大力实施“产业兴区”战略，新旧动能转换初见成效，以重汽卡车、山东电力设备、西门子为代表的规模以上工业企业达到54家，累计增长74%，增速列全市第一；规模以上工业营业收入达到597.6亿元，累计增长38.8%。市中区工业总量尽管目前位居全市前列，但集聚度不高，而且现有园区载体小而散，企业扩容缺乏空间。设立济南市中经济开发区区，将为新旧动能转换搭建新平台，通过强链、延链、补链，不断聚集上下游产业生态，打造成为市中区智能制造的新龙头和工业强市经济循环的新引擎，全面增强发展实力和发展后劲，推动形成新的以“专精特新”企业为基础的现代化都市型工业体系。

三是实施黄河流域生态保护和高质量发展战略的迫切需要。2021年，国家发展和改革委员会、工业和信息化部、生态环境部、水利部四部委印发了《关于“十四五”推进沿黄重点地区工业项目入园及严控高污染、高耗水、高耗能项目的通知》（发改办产业[2021]635号），明确提出“十四五”时期沿黄重点地区拟建的工业项目，一律按要求进入合规工业园区。济南全市均为重点地区，合规工业园区指经省级及以上人民政府批准设立或认定备案的园区。随后，山东省发改委联合7部门印发了《关于持续推进沿黄重点地区工业园区梳理规范的通知》（鲁发改工业〔2021〕1155号），要求对于沿黄重点地区合规工业园区外的拟建工业项目，各级发展改革部门不予立项，各级自然资源部门不予供地，各级生态环境部门不予办理办理环评，各级水利部门不予办理取水许可手续。因此，设立省级经济开发区，将会加强区域内各工业企业的监管力度，进一步防范安全、环境风险，有利于市中区生态产业集聚发展、传统产业改造提升，为黄河流域生态保护和高质量发展注入强劲动力。

综上，开发区的建设符合国家及地方的发展规划，能够促进社会各项事业持续发展，项目建成后能够为企业的成长、壮大提供良好的发展平台，从而促进城市各行业的发展。项目建设还有利于优化城市空间布局，调整产业结构，完善精细化、智能化长效机制，合理配置生产、生活、生态空间，优化产业园区行政管理体制，促进与所依托行政区深度融合发展，更好地对接融入“五个济南”、贯彻实施“西兴南美中优”战略，使经济发展的速度、结构、质量、效益更加统一，城乡建设取得新的更大突破。项目建设还对加快建设具有市中特色的现代化经济体系，推进治理体系和治理能力现代化具有积极的意义，将对市中区、济南市、山东省和黄河流域生态保护和高质量发展产生重要贡献。

3.3.2 政策、机制得到充分保障

区委、区政府高度重视开发区申报建设工作，在领导小组领导下，由区发展改革局牵头成立工作专班，负责项目申报等工作。区委、区政府主要领导多次主持召开专题会议，研究推进开发区申报建设工作。

一方面，开发区探索建立职能定位合理、条块关系顺畅、组织结构优化、行政运行高效的行政管理新体制。为实现“政企分开、政资分开”，拟采用“管委会+公司”的管理模式，即建立专业运营公司，和管委会共同承担产业园区管理工作，逐步实现由政府主导型向市场主导型的转变。同时健全薪酬制度，下放薪酬管理权限，由开发区管委会自主确定人员薪酬水平、分配办法，实行以岗定薪、优绩优酬，建立符合市场规则的薪酬激励机制，制定差异化绩效评价办法。另外，设立专家咨询委员会，聘请从事科学研究、经济管理、工程技术等领域的专家组建市中区经济开发区专家咨询委员会，建立定期咨询议事制度，对产业发展和产业园区建设提供咨询指导，提高决策的科学性。

另一方面，在政策、要素等方面预先制定了保障措施，不断加强组织领导，健全监督治理机制。完善“项目跟着规划走、要素跟着项目走”的投资保障机制，强化对重大项目的政策支持和资源要素保障。建立重大工程项目清单，实行动态调整、分类管理，对清单内工程项目简化审批核准程序，探索实施点状供地、混合供地和建筑复合利用等多元化方式保障项目建设用地。优先保障开发区项目规划选址、土地供应，单体重大工程项目用地需求给予重点保障。

开发区建设贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府战略部署，与当地的经济社会发展水平相适应，且具备相应的财政保障能力，决策提出的时机和条件相对成熟，拟定了政策、要素等方面的配套保障措施，并得到了各级政府及有关部门的总体支持和认可。项目实施具有可行性。

**3.4 项目可控性评估**

该项目明确了市中区未来的工作任务，全面落实了国家《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》和《山东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标》，各项举措具体可行，符合市中区的发展需求，能够有效解决市中区生态保护和高质量发展存在的问题。

该项目从决策启动到至今，区委、区政府也多次召开专题会议，研究推进开发区设立相关事项，从加强党的领导、完善推进机制、强化政策支持、加强督导落实等方面保障落实落地。

开发区建设符合济南市市中区高质量发展方向，但在实施过程中需要注意防范可能存在的以下风险因素：政策规划符合性；决策过程的公众参与；区域经济发展协调性；产业布局和产业结构合理性；征地拆迁及移民安置风险；资源要素制约风险；安全生产风险；生态环境风险；财政金融风险；经济社会影响媒体舆论导向及其影响。

评估报告在政策规划和决策程序、经济发展、建设管理和媒体舆情等方面进行风险识别及分析，在采取风险防范和化解措施后，属于低风险等级，风险可控，可以正常实施。

4.主要风险因素识别、分析和防范措施

**4.1 调查研究**

**4.1.1 项目前期调研**

为提高项目实施的科学性、指导性和准确性，在开发区设立的启动和推进工作过程中，积极主动听取各方面的意见建议，得到各方面的一致认可。

项目申报工作启动后，随即成立了领导小组，区委、区政府主要领导先后多次主持召开开发区建设工作会、推进会和座谈会，通过现场调研、科学论证、认真研究，研究推进设立建设工作，并积极争取省级政策、加强与省级规划、政策等的衔接。

深入开展前期调研，走访考察了各相关街道、企业，与相关职能部门、重点企业负责人，围绕产业发展、科技创新、基础设施建设、公共服务等情况进行大调研、大摸底，充分征求政府、企业等相关群体的诉求、意见和建议。

项目前期调查研究工作主要从市中区未来发展面临的内外环境、区位特点、优势禀赋、问题短板，现有产业基础、优势、产业布局，及未来产业发展导向，基础设施建设情况，国土空间规划、土地资源利用情况、土地产出绩效，以及产业园区发展情况、重点产业、龙头企业、土地利用情况等方面开展。

**4.1.2 风险调查**

风险评估过程，主要采用实地察看法、问卷调查法、召开座谈会等方法进行了风险调查。

（1）问卷调查法

①问卷调查基本情况

工作组共发放调查问卷28份，其中单位调查问卷/19份，人大代表调查问卷4份、政策委员调查问卷5人，回收调查问卷28份，收回率100%，有效单位调查问卷28份，有效率100%。调查对象主要为政府机关、街道办、主要企业代表以及人大代表、政协委员，问卷统计情况详见下表。

**表4-1 问卷数量统计表**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 调查对象分类 | 具体调查对象 | 数量（份） | 备注 |
| 政府机关 | 区发改局  区自然资源局  区城市规划协调服务中心  市生态环境局市中分局  区财政局  区工信局  区投资促进局  区水务局  区委编办  区委政法委  区商务局  区城管局  新城工业基地服务中心 | 13 |  |
| 街道办 | 白马山街道办事处  王官庄党政办  党家街道办事处 | 3 |  |
| 主要企业代表 | 西门子变压器有限公司  山东电力设备有限公司  济南五冠集团 | 3 |  |
| 其他机关或组织 | 政协委员  人大代表 | 9 |  |
| 合计 | | 28 |  |

②问卷统计结果

经统计，调查对象对项目建设情况有一定程度的了解；均认为项目的建设有利于本地区的经济发展，有利于促进当地群众就业，均支持开发区的设立。

针对开发区设立和实施可能产生的风险，经统计，征地拆迁补偿和安置风险占比60.71%，产业布局方面的风险占比39.29%，生态环境风险占比46.43%，规划发展目标与经济水平不匹配可能产生的风险占比28.57%，安全生产风险占比28.57%，资金保障方面的风险占比10.71%，同时，受访者重点强调在开发区设立和实施过程中，应注重完善周边环境、兼顾周边业态，提高当地就业水平，科学规划加快发展，保障周边群众利益意见和诉求，确保社会稳定。其中，政府有关部门及人大代表、政协委员提出了如下意见和建议：

1. 在开发区设立前应进行全面详尽的可行性研究与各项风险评估及应对预测，力争进入实施后的平稳推进。
2. 精准实施，注重安全和环保，给当地带来利益最大化。
3. 在项目建设全过程中加强对群众利益、群众意见的关注，妥善处置涉及群众利益的相关事件，避免引发涉群众利益的矛盾风险，保障社会稳定。
4. 不要一味上新项目，而不重视现有的有利于民生的好企业。
5. 根据开发区建设需求，引进发展潜力大、科技含量高的企业落户园区，加大招商力度，加强完善园区设施建设。

企业代表建议兼顾周边企业业态，共同发展，提高当地就业水平，同时还关注水、电、暖（热）等市政配套设施应及时就位。具体详见下表。

**表4-2 征求意见统计表**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **问题** | **选项** | **百分比** |
| 贵方认为，市中区设立省级经济开发区是否有利于当地经济与社会的发展？ | 利大于弊 | 100.00% |
| 利弊相当 | 0.00% |
| 弊大于利 | 0.00% |
| 无影响 | 0.00% |
| 贵方认为，该项目建设是否有利于促进当地群众就业 | 利大于弊 | 100.00% |
| 利弊相当 | 0.00% |
| 弊大于利 | 0.00% |
| 无影响 | 0.00% |
| 贵方对该项目了解程度如何 | 很了解 | 39.29% |
| 有所了解 | 57.14% |
| 不了解 | 3.57% |
| 开发区规划范围内，是否发生过群体纠纷或群众上访事件？ | 发生过 | 3.57% |
| 没有发生过 | 60.71% |
| 不清楚 | 28.57% |
| 开发区的设立和实施过程中，贵方认为可能存在的风险有哪些（可多选） | 规划发展目标与当地经济水平不匹配，造成经济发展不协调 | 28.57% |
| 规划发展未兼顾其他街道，引起其他街道的攀比、不满等 | 3.57% |
| 产业布局不合理，与济南市其他开发区产业同质化，造成要素资源浪费 | 39.29% |
| 当地资金保障能力不匹配，增加财政压力 | 10.71% |
| 土地开发过程征地拆迁补偿和安置不合理引发社会稳定风险 | 60.71% |
| 对周边生态环境造成破坏 | 46.43% |
| 园区生产安全问题引起周边居民不满 | 28.57% |
| 社会舆论影响 | 0.00% |
| 其他 | 3.57% |
| 如果在开发区设立及实施过程中发生群体纠纷或上访等风险事件，贵方最倾向于采取的解决方式是（可多选） | 接受相关部门调解 | 100.00% |
| 诉诸法律 | 25.00% |
| 联合群众上访 | 0.00% |
| 寻求媒体帮助 | 42.86% |
| 贵方认为，本项目实施可能对贵单位产生的影响能否接受？ | 可以接受 | 50.00% |
| 不能接受 | 0.00% |
| 经采取保障措施后可以接受 | 50.00% |
| 综合考虑，贵单位是否支持开发区的设立？ | 支持 | 100.00% |
| 不支持 | 0.00% |
| 不关心 | 0.00% |

（2）召开座谈会暨评估论证会

组织区域经济、社会稳定、风险治理、城乡规划、生态环境、安全生产、法律咨询等方面专家召开座谈会暨评估论证会，听取了区委编办、区委政法委维稳办、区发改局、工信局、司法局、财政局、自然资源局、住建局、城管局、水务局、商务局、应急管理局、信访局、生态环境局市中分局、规划协调服务中心、新城工业基地、中央活力区专班、党家街道办事处、王官庄街道办事处、白马山街道办事处等政府机关，以及中国重型汽车集团有限公司、西门子变压器有限公司、山东电力设备有限公司等相关企业的意见和建议，专家组从项目的合法性、合理性、可行性、可控性方面进行了全面的评估论证，形成了会议纪要，其中主要意见和建议如下：

①严格按照重大行政决策程序和开发区设立的有关规定，依法进行公众参与、专家论证、合法性审查、集体讨论等决策程序，依法依规推进开发区的设立工作。

②充分考虑后续区域环评等审批环节可能存在的风险，并针对后续审批过程可能带来的功能区调整提出应对措施。

③规划发展目标任务需与区域经济发展水平相适应，并根据执行环境和发展形势的变化及时进行评估和动态调整。

④加强财政金融支持能力方面的保障措施，充分考虑财政收支风险的防范化解。

⑤积极搭建公众参与平台，充分吸纳社会公众对开发区设立和实施的意见和诉求，确保项目实施兼顾了不同利益相关群体的不同需求。

⑥重点监控园区建设实施过程可能引发的土地征用及拆迁安置、生态环境、生产安全等方面的风险，后续园区基础设施和项目建设建议按照项目建设管理程序规定要求相应开展社会稳定风险评估工作，科学、合理制定相应措施予以防范和化解。

⑦建立健全风险应急处置机制，应急预案应做好与《山东省突发事件总体应急预案》、济南市及市中区相关应急预案的充分衔接，并按照《山东省生产安全事故应急办法》等相关规定，监控园区企业编制应急预案，并进行应急演练，依法依规采取保障措施，维护社会安全稳定。

**4.2 主要风险因素识别、分析**

针对可能导致主要利益相关者不理解、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、全程查找可能引发风险的各种因素。

**4.2.1 风险因素识别**

主要从政策规划和决策程序、经济发展、建设管理、媒体舆情等4个方面，对该项目进行风险因素分析，通过分析、筛选、归纳，共识别出11个主要风险因素。

**表4-2 主要风险因素识别表**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **风险类型** | **风险因素** | **主要发生阶段** | **备注** |
| 1 | 政策规划和决策程序 | 政策规划符合性 | 准备阶段 | 长期影响 |
| 2 | 决策过程的公众参与 | 准备阶段、实施阶段 | 长期影响 |
| 3 | 经济发展 | 区域经济发展协调性 | 准备阶段、实施阶段 | 长期影响 |
| 4 | 产业布局和产业结构合理性 | 准备阶段、实施阶段 | 长期影响 |
| 5 | 建设管理 | 征地拆迁及移民安置风险 | 准备阶段、实施阶段 | 长期影响 |
| 6 | 资源要素制约风险 | 准备阶段、实施阶段 | 长期影响 |
| 7 | 安全生产风险 | 实施阶段 | 长期影响 |
| 8 | 生态环境风险 | 实施阶段 | 长期影响 |
| 9 | 财政金融风险 | 实施阶段 | 长期影响 |
| 10 | 经济社会影响风险 | 实施阶段 | 长期影响 |
| 11 | 媒体舆情 | 媒体舆论导向及其影响 | 准备阶段、实施阶段 | 长期影响 |

**4.2.2 主要风险因素分析**

1、政策规划和决策程序的风险识别

政策规划和决策程序方面主要识别出2项风险因素。

1. 政策规划符合性：该项目的产业布局、土地利用及基础设施等的规划应与济南市和市中区城市总体规划、国民经济和社会发展规划、土地利用规划、国土空间规划、泉水保护规划、相关城镇体系规划、控制性（详细）规划等规划体系相适应，否则会影响决策的科学性，或者在决策实施过程中引发不稳定风险；另外还应关注开发区设立后续审批手续的完备性，以及后续审批过程可能带来的功能区调整引发的相关风险。
2. 决策过程中的公众参与：市中区设立省级经济开发区是济南市做出的重大决策部署，要根据当地经济发展水平和实际需要，实事求是、讲求实效、量力而行、逐步推进，实施中的全过程监督和管控力度将直接影响到项目能否真正落到实处。按照《山东省重大行政决策程序规定》，重大行政决策需经过决策草案的形成、公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定至决策公布等环节，该项目通过召开多轮座谈会方式征求了政府相关主管部门以及项目涉及基层政府的意见和建议，并组织了专家论证会，但是由于开发区规划总用地面积782.91公顷，利益相关群体涉及政府、企事业单位、社会团体、个人、施工单位等，项目涉及范围广，利益相关群体多，可能会存在识别不全或征求意见不充分的情况，容易引发不稳定因素。

2、经济发展方面

该方面识别的引发不利于社会稳定的风险因素点主要为2项。

（1）区域经济发展协调性：应关注发展指标是否与地区发展水平相适宜，是否考虑因地制宜，重汽集团搬迁可能会对开发区的规划发展有一定的影响，需权衡统筹考虑开发区规划发展指标和产业布局；还应关注开发区的设立否兼顾了发展效率和公平导向，实现经济增长与地区间协调关系的双重目标。该项目能否在区域发展中起到带动作用，要平衡好济南其他区县在政策支持等方面的差异，在充分发挥市场作用的同时促进区域协调发展，推动先发展起来的地区带动其他地区共同发展。

（2）产业布局和产业结构合理性：一方面，产业布局是否符合当地规划、产业政策和实际发展要求，是否考虑了对周边居住区的影响，尤其是西门子、山东电力设备2个特色产业园区均位于城区，下一步的产业布局和规划需适应周边城市的发展需要；另一方面，经济开发区作为改革开放的试验田与排头兵，不管是在吸引外资、税收收入还是产出方面，都发挥着当地经济发展的“领头羊”作用，在当前产业结构需要不断优化升级的背景下，规划产业结构是否合理，能否通过产业集聚与溢出效应带动市中区乃至济南市产业结构调整升级至关重要，否则会影响决策的科学性，或在决策实施过程中因产业扎堆造成拥挤效应及产业同质化现象；第三方面，产业布局还需结合市中区对外开放的发展现状，积极吸引外资流入，通过经济辐射与技术溢出带动地区的经济的发展，同时还要考虑国际经济环境变化可能产生风险。

3、建设管理方面

该方面识别的引发不利于社会稳定的风险因素点主要为6项。

1. 征地拆迁及移民安置风险：开发区规划总用地面积782.91公顷，涉及市中区、党家街道、王官庄街道、白马山街道等的土地，用地性质涉及工业仓储用地（占比43%）、商业用地（占比5%）和居住用地（占比4%），按照产业布局及基础设施规划建设需要，尚有部分用地需要进行征收及拆迁安置，在决策实施过程涉及土地利用及房屋征拆安置的风险，主要包括征地拆迁补偿方案、补偿标准、补偿资金发放过程、安置方案以及社会保障等方面风险，是否充分保障利益相关群体的切身利益，补偿方案和补偿标准是否适用各类利益相关群体和个人，是否按照国家和当地法规进行，补偿资金是否发放及时、足额到位，安置房源的数量和质量、安置条件和配套水平是否能够保障群体切身利益，失地农民的就业、福利等社会保障问题等如若得不到及时处理均有可能影响开发区乃至地方经济发展和社会稳定。
2. 资源要素制约风险：土地、能耗、环境、人才、资金、政策等资源要素往往成为制约开发区发展的重要因素。土地供应不足是制约开发区招引项目落地的关键瓶颈，但土地资源受城市规划和国土规划“两规”制约，符合“两规”的土地不足，土地指标紧缺，该项目规划工业仓储用地占比43%，可利用工业仓储用地占比有限，且西门子、电力设备有限公司两大特色产业园区几乎无新增工业用地，土地制约首当其冲；受能耗“双控”制度的管控，能耗制约也是当前招引项目的重要制约因素，同时双碳目标下，如何解决环保问题成为产业布局和招引项目的关注重点，下阶段需结合区域环评要求落实开发区环评审批及环保措施；人才缺乏、机制激励不够也是制约开发区招商工作的重要瓶颈，开发区需建立与市场经济相匹配的高端人才引进机制，确保人才引进来、留得住；开发区政策落实是否到位，是否配套具体实施细则等均有可能对开发区未来招引项目造成一定影响。分析开发区中能耗、环境对区域指标影响以及项目资金、地方具体政策等能否落地，直接影响到开发区的具体实施，一套完整的、具有可操作性的配套政策、措施以及生产要素等是确保各项重点任务落到实处、取得实效的关键。
3. 生产安全风险：开发区产业布局以智能制造产业、智能汽车装备制造、数控机床装备等领域为主，西门子、山东电力设备2个特色产业园区均位于城区，产业园组团包含重汽，机械加工、汽车生产行业可能会涉及喷漆工段、油漆储存等环节，尤其是油漆储存为甲类仓库，与周边厂内、厂外道路的防火间距应严格执行相关标准、条例的规定，若存在天然气加热炉等设备，还存在天然气泄漏甚至爆炸风险，整车喷漆工艺如涉及铝粉，存在粉尘爆炸风险，若管理操作不当或措施不到位，容易引发安全风险。另外，项目施工和运营期间的安全卫生危害因素包括粉尘伤害、机械伤害、高处坠落、车辆伤害等，如不采取有效防护措施或措施不当，将会造成人身危害。项目涉及到容易发生爆炸、火灾事故的危险物质，可能发生火灾、爆炸和有毒有害物质泄漏事故。项目实施过程可能对周边人群、建筑物、构筑物、道路及地下管线等产生的危害及损失，以及项目生产运营过程中，可能存在其它生产安全方面的风险。
4. 对生态环境的影响：济南市坚持“东强西兴南美北起中优”城市发展格局，并持续推进“南美”建设，不断加大保泉、护山等方面的工作，开发区范围涉及生态保护红线、重点渗漏带、保泉禁建区等重点区域，在产业布局及未来招引项目规划建设过程中须加强对生态环境的保护工作，否则容易引发生态安全风险、环境污染风险以及由此引发的社会不稳定风险；且开发区基础设施和产业项目在施工建设及运营期间可能存在大气、水体、噪音、固废及振动、电磁辐射等多方面负面影响，特别是西门子、山东电力设备2个特色产业园区位于市区，直接关系到居民日常生活，容易引发社会稳定风险。
5. 财政金融风险：开发区实施基础设施水平提升战略、产业结构调整战略、创新驱动发展战略、高质量发展战略等发展战略，从基础设施建设、创新创业、经济发展、绿色发展、对外开放等方面提出了高质量发展目标，基础设施建设建设预计投入高，采用“管委会＋公司”的运作模式，政府性基础设施在建项目均在开发区设立的“公司”实施，且政府性基础设施建设作为开发区选商引资的基石，其投入呈逐年上升趋势，鼓励创新创业发展、优化资源配置和产业结构、重大项目建设等均需要大量的资金作为后盾，开发区筹措资金保障支出的压力较大，容易造成政府隐性债务。

（6）经济社会影响风险：开发区的设立和建设对带动当地就业具有积极影响，但开发区建设实施过程中，势必会带来流动人口的增加和聚集，尤其是西门子、山东电力设备2个特色产业园位于市区，周边人口密度较大，加之当前疫情常态化形势，对周边社会治安和稳定可能造成不利影响，同时，开发区建设实施过程中可能对周边交通造成一定的影响，增加周边道路交通负荷，对附近居民出行造成不利影响，如影响期过长，程度较大，可能会引起周边群众的不满。

4、媒体舆情

主要为媒体舆论导向及其影响。随着传统媒体和各类新媒体手段的逐渐普及，普通群众维权意识和法律观念不断提高，一旦自身利益受损或相关诉求未能得到及时回应，容易造成矛盾发酵。同时，网络媒体由于具有及时、快捷报道的特点，成为当前群众了解信息的主要途径，因此在涉及社会高度关注的事件方面极有可能被不法分子有机可乘，伺机散播谣言，从而对社会产生不良影响。

**4.3 风险估计**

“风险评估报告”针对该项目识别的主要风险因素，采用定性和定量相结合的方法进行分析。首先在对各风险因素发生概率及风险影响程度进行定性分析的基础上，采用0-4评分法对各风险因素发生概率、影响程度进行定量分析，确定各风险因素的权重分配，并计算确定各因素的风险程度。

参考国家发展改革委办公厅《关于征求对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（征求意见稿）意见的通知》（发改办投资〔2012〕2873号）附件2中提供的标准，在采取风险防范和化解措施前，11个主要风险因素中有2个单因素风险的风险程度为“较大”，8个单因素风险的风险程度为“一般”，1个单因素风险的风险程度为“较小”，综合风险指数为0.2866，综合风险指数小于0.36，判断本项目整体的初始风险等级为“低”。

依据重点风险因素影响程度分析的结论，采用风险指数计算的风险综合评价方法，计算本项目综合风险指数为0.2866，风险等级属于低风险（＜0.36）。项目风险指数计算表如下：

**表4-3 采取措施前风险指数计算表**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **风险类型** | **风险因素** | **权重** | **采取措施前** | | | | | | |
| **风险概率** | | **影响程度** | | **风险程度** | | **风险** |
| **数值** | **等级** | **数值** | **等级** | **数值** | **等级** | **指数** |
| 1 | 政策规划和决策程序 | 政策规划符合性 | 0.05 | 0.25 | 较低 | 0.50 | 中等 | 0.1250 | 较小 | 0.0062 |
| 2 | 决策过程的公众参与 | 0.09 | 0.55 | 中等 | 0.70 | 较大 | 0.3850 | 较大 | 0.0347 |
| 3 | 经济发展 | 区域经济发展协调性 | 0.09 | 0.30 | 较低 | 0.75 | 较大 | 0.2250 | 一般 | 0.0202 |
| 4 | 产业布局和产业结构合理性 | 0.11 | 0.35 | 较低 | 0.75 | 较大 | 0.2625 | 一般 | 0.0289 |
| 5 | 建设管理 | 征地拆迁及移民安置风险 | 0.14 | 0.50 | 中等 | 0.80 | 较大 | 0.4000 | 较大 | 0.0560 |
| 6 | 资源要素制约风险 | 0.07 | 0.40 | 较低 | 0.55 | 中等 | 0.2200 | 一般 | 0.0154 |
| 7 | 安全生产风险 | 0.08 | 0.35 | 较低 | 0.85 | 重大 | 0.2975 | 一般 | 0.0238 |
| 8 | 生态环境风险 | 0.09 | 0.40 | 较低 | 0.80 | 较大 | 0.3200 | 一般 | 0.0288 |
| 9 | 财政金融风险 | 0.11 | 0.40 | 较低 | 0.85 | 重大 | 0.3400 | 一般 | 0.0374 |
| 10 | 经济社会影响风险 | 0.08 | 0.55 | 中等 | 0.40 | 较小 | 0.2200 | 一般 | 0.0176 |
| 11 | 媒体舆情 | 媒体舆论导向及其影响 | 0.09 | 0.30 | 较低 | 0.65 | 较大 | 0.1950 | 一般 | 0.0176 |
| 采取措施前综合风险指数（加权） | | | | | | | | | | 0.2866 |

注：

1、风险因素权重作归一化处理。

2、风险概率（p），按照风险因素发生的可能性将概率划分为五个档次，很高(概率在81%-100%)、较高(概率在61%-80%)、中等(概率在41%-60%)、较低(概率在21%-40%)、很低(概率在0-20%)，可依据经验或预测进行确定。

3、影响程度（q），按照风险发生后对工程的影响大小，划分为五个影响等级，严重（定量判断标准81%-100%）、较大（定量判断标准61%-80%）、中等（定量判断标准41%-60%）、较小（定量判断标准21%-40%）、可忽略（定量判断标准0-20%）。

4、风险程度（R），具体数值根据本项目特点，结合项目所在地的经济社会发展状况与项目适应性确定，可分为重大（定量判断标准为：R＞0.64）、较大（定量判断标准为0.64≥R＞0.36）、一般（定量判断标准为0.36≥R＞0.16）、较小（定量判断标准为0.16≥R＞0.04）、微小（定量判断标准为0.04≥R≥0）五个等级。

**4.4 风险防范化解措施**

针对识别出的10项风险因素，制定了风险防范化解措施（详见风险防范和化解措施表），主要措施如下：

1、政策规划符合性

项目申报要严格按照设立省级开发区的有关程序和有关政策，政府相关职能部门认真履行职责，加强监管。项目要加强与国家和省、市相关发展规划、专项规划、区域规划、空间规划等的衔接，落实好与济南市城市总体规划、土地利用规划、国土空间规划、泉水保护规划、相关城镇规划体系等的衔接和融合；重点考察规划目标特别是约束性指标、发展方向、总体布局、重大政策、重大工程、风险防控等方面的衔接。

2、决策过程的公众参与

政府相关部门应积极搭建公众参与信息平台，建立信息沟通的专门渠道，坚持线上与线下相结合、传统宣传与新兴媒体相呼应，保障公众及时、充分了解项目，并参与到开发区申报中来。强化组织保障，加强协同联动，形成工作合力，加强开发区项目实施的日常监管以及实施情况的跟踪分析，做好各项工作和政策措施落实的督促检查，定期组织开展项目实施情况评估；同时完善完善社会监督机制，鼓励社会公众积极参与开发区的申报、实施和监督，确保开发区的实施兼顾了不同利益相关群体的不同需求。

3、区域经济发展协调性

发挥济南市中经济开发区的辐射带动作用，加速各类高能级要素资源集聚，培育高质量发展的新动力源，提升城市能级和首位度，带动济南整体崛起，实现区域协调发展；同时其他地区发展战略要与开发区发展战略结合起来，把差异化发展和产业地区间转移、公共服务均等化以及基础设施的互联互通等结合起来。项目实施可全面推进产业转型升级，对于调整优化区域产业结构，加快新旧动能转换具有极为重要的战略意义；同时，项目落地后可有效改善就业状况，直接创造大量的就业岗位，从而提高当地人民的生活质量；增加地方财政收入，加快区域城市化提档升级步伐，推进区域高质量发展等具有重要意义。

4、产业布局和产业结构合理性

产业规划依托城市资源优势,充分发挥比较优势,因地制宜、因时制宜,专业化发展主导产业；不盲目追求高新技术产业,不盲目学习复制,避免严重的产业同质化现象的出现。

以新旧动能转换为总抓手，以总部经济、优势产业、新兴产业为主攻点，构建与城市定位相匹配、与区域功能相协调、与发展优势相适应的现代产业体系。强化项目策划论证，强化城乡统筹、区域统筹、节能减排统筹，围绕国家战略、产业布局、科技创新和市场导向，更重要的是对质量效益提升、科研创新能力提高、产业结构优化的带动作用，主动谋划兼顾生态保护和高质量发展的好项目。

5、征地拆迁及移民安置风险

重点加强对土地、房屋征迁等工作的组织领导，确保依法有序进行，加强必要信息公开，充分保证群众的知情权；合法、合情、合理地划定土地、房屋征收及补偿范围，依规制定并协商公开补偿标准，落实更加具体可行的就业和生活安置措施，确保其原有生活有改善、长远生计有保障；规范补偿资金的管理、使用程序，制定征地拆迁补偿资金的管理、建议成立内部监督实施机构，对征地程序执行和政策落实进行全面监督。

6、资源要素制约风险

强化政策支持力度，在体制机制、科技创新、产业升级、产城融合、要素保障、开放合作等方面给予济南市市中区省级经济开发区集中支持；出台鼓励促进政策，切实在土地、能耗、污染物排放、水资源、资金等要素保障，严格落实碳排放减量任务，以及资金引导、财税支持、科技创新、人才引进、效能服务等方面给予大力支持，强化技术要素供给，培育数据要素市场，提升要素交易监管水平，健全交易风险防范处置机制，增强要素应急配置能力。

7、生产安全风险

严格执行国家有关规定及安全生产风险管控办法等文件，加强政府对安全生产风险管控工作的领导，建立健全安全生产风险管控责任体系和工作协调机制，对生产经营单位安全生产风险管控工作进行监督检查。

严格贯彻落实《济南市安全生产专项整治三年行动计划》等相关文件规定，围绕“从根本上消除事故隐患”实施专项整治，有效防范各类生产安全事故发生，同时，由于园区位于城市内部，周边社会经济活动和居住人群密集，应着重加强措施，杜绝或减少生产安全风险的外溢。

坚持事故可防可控的观念，坚持从源头抓起，从每个项目、每个环节抓起，把安全生产贯穿规划布局、设计、建设、管理和企业生产经营活动的全过程，建立风险分级管控和隐患排查治理预防工作体系和责任制度，坚持高危项目审批必须把安全生产作为前提条件，加强危险源辨识，建立完善重大安全风险评估与论证机制。

8、对生态环境的影响

严格贯彻落实《济南市名泉保护条例》、《济南市山体保护办法》、《济南市山体保护规划(2018-2025年)》等文件规定，秉承“保泉必先保山，保山必先保林”的思路，坚持泉水直接补给区、泉水重点渗漏带、城市河道水系、城市山体四条保泉生态控制红线，着力构建“点—线—带—区”的保护格局，依托法律法规实行最严格的林地保护、山体保护和水库周边、河道两岸的生态保护，努力维护完整的泉水生态系统；进一步完善保泉、护山工作体制机制，强化责任管理，建立惩处机制，通过最高规格的组织领导、最细致的责任划分、最严格的惩处机制来推动保泉护山工作。

按照国家规定开展环境影响评价工作，严格执行国家、省和地方政府有关环保方面要求，落实相关部门批复提出的各项措施，使项目建设可能引发的环境污染等相关风险能够得到有效的防范和化解，可适当开展生态恢复和补偿工作，对生态保护者给予合理补偿。

9、财政金融风险

建立市场化、多元化的投融资机制，积极创新投融资模式。比如积极鼓励和引进民间资本和外资投入；加强与社会资本合作，探索设立产业投资基金；鼓励PPP、BOT等合作建设模式，大力吸引社会资本参与济南市市中区省级经济开发区基础设施、产业园区和公共服务项目建设运营；探索引入基础设施REITs模式，有效盘活基础设施存量资产。

10、经济社会影响风险

开发区设立和实施过程中，应关注流动人口或者人口聚集可能带来的社会治安和公众安全方面的影响，加强治安机构对流动人口的登记和管理，强化开发区的法制建设，完善法制教育工作制度，健全矛盾纠纷、安全隐患排查工作制度，综合治理工作各项制度的落实，及时分析预测园区治安发展趋势，强化应急救援队伍建设、应急资源普查储备、应急保障、宣传培训和演练等工作，预防各类突发事件，维护开发区良好的社会环境；合理安排施工计划，监督施工和运营期间相关单位制定并执行严格的车辆管理计划，加强对大型机械车辆的管理，防治渣土掉落，确保文明行车，尽量减少对周边交通出行的影响。

11、媒体舆论导向及其影响

重视民情民意，加强传统媒体和网络舆情监测和舆情风险评估，尤其是网络媒体的管控和引导。一方面，相关关责任主体要正确认识舆情监管与引导的重要意义，加强对突发敏感舆情的预警和研判。对于突发舆情事件，要及时成立由各职能部门人员和专家组成的应急小组，加强对突发事件的分析研判，在最短的时间内作出回应。另一方面，要不断健全舆情引导处置机制。在舆情事件发生后，相关部门要遵循实事求是、公开透明的基本原则，及时、主动向社会通报相关信息，变被动为主动，掌握舆论引导的主动权。同时加强和创新基层社会治理，坚持和完善新时代“枫桥经验”，加强城乡社区建设，强化网格化管理和服务，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，切实把矛盾化解在基层，维护好社会稳定。

**表4-4风险防范和化解措施表**

| **序号** | **风险因素** | **主要防范和化解措施** | **计划责任**  **主体** | **计划协助单位** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 政策规划符合性 | 1、严格按照省级经济开发区申报和审批有关程序规定，进行公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论等相关程序，按照程序规定由济南市人民政府向省人民政府提交申请报告，经省商务主管部门会同省发展改革、国土资源、住房城乡建设等部门进行论证、审查后，报省人民政府审批，并在下阶段按照要求做好规划、环评等相关审批程序，并做好因后续审批造成功能区调整风险的预防措施。  2、开发区的产业布局、基础设施建设等要加强与国家和省、市相关发展规划、专项规划、区域规划、空间规划等的衔接，与市城市总体规划、国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、国土空间规划、相关城镇体系规划、控制性（详细）规划等规划体系相适应，加强与正在编制的济南市国土空间总体规划对接；重点考察规划发展目标、发展方向、总体布局、重大政策、重大工程、风险防控等方面的衔接。  3、开发区的规划设计要加强与“十四五”规划紧密衔接，与各专项规划相互统一、融为一体，同时又要因地制宜，突出产业特色，形成定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。 | 政府及相关主管部门 | 决策咨询单位 |
| 2 | 决策过程的公众参与 | 1、济南市市中区政府相关部门及建设单位应积极谋划，主动作为，整合宣传力量，创设宣传载体，加大宣传力度，打造全方位、多媒体、立体化宣传格局，为开发区纵深开展营造浓厚宣传舆论氛围。坚持线上与线下相结合、传统宣传与新兴媒体相呼应，在项目建设全阶段通过广播电视、微博微信APP、发放宣传册、设置宣传栏等多种手段，全面深入报道开发区设立情况，保障公众及时、充分了解项目。  2、项目建设单位和政府相关部门应积极搭建公众参与信息平台，建立信息沟通的专门渠道，保障利益相关者的知情权；着力打通“互联网+”渠道，推出移动端、PC端、信访APP等工具，方便群众可以通过网上表达的形式，更加快捷地提出自己的意见建议和诉求。  3、建设相关主体以更加严格的标准对自身进行要求，严格执行安全环保相关标准及措施，定期公布安全环保运营数据，特别关注项目可设立“公众开放日”，定期组织民众参观，建立彼此良好的沟通、信任关系。  4、要加强和创新基层社会治理，坚持和完善新时代“枫桥经验”，加强城乡社区建设，强化网格化管理和服务，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，切实把矛盾化解在基层，维护好社会稳定。  5、在风险防范、预警信息发布、风险应对和事件调查处理、追责等各个环节及时公布信息，保持与公众和媒体的有效沟通，随时了解公众的需求和反馈。  6、完善社会监督机制，鼓励社会公众积极参与开发区的申报、实施和监督，确保开发区的实施顺应人民意愿、符合人民所思所盼；建立完善公众参与的相关制度，确保公众参与权的有效行使和参与渠道的畅通。  7、引导利益相关各方的平等参与、相互信任和相互合作，并通过与社会公众的沟通、协作、激励、扶持等措施，调动公众参与风险治理的积极性，提高风险防控的水平。  8、建立必要反馈及跟踪机制。公众提出的种种担忧和建议都期待建设单位以平等的姿态给予积极回应。公众意见得不到及时反馈会影响到公众参与的热情，并可能导致反对开发区设立、项目建设等情况。政府相关部门及建设单位应及时发布项目进展动态，积极回应舆情热点和公众合理关切。咨询机构、行业协会要积极发挥桥梁纽带作用，组织有关专家、专业机构、公益组织等第三方力量为公众参与决策提供咨询指导，及时解疑释惑。 | 区政府、相关主管部门 | 政府及有关主管部门 |
| 3 | 区域经济发展协调性 | 1、要深度对接国家战略，贯彻新发展理念、构建新发展格局，把济南市市中区省级经济开发区建设融入黄河下游生态保护和高质量发展示范区对接合作先行区等国家区域发展大局，统筹谋划、一体推进。  2、加强顶层设计，突出产业特色，坚持问题导向，深入挖掘在生态保护、产业结构、交通网络、智慧城市、区域发展等方面的问题，将高质量发展寓于济南发展之中，推动济南高质量发展。  3、要在区域发展中起到带动作用，要平衡好济南其他区县在政策支持等方面的差异，在充分发挥市场作用的同时促进区域协调发展，推动先发展起来的地区带动其他地区共同发展。  4、发挥开发区的辐射带动作用，加速各类高能级要素资源集聚，培育高质量发展的新动力源，提升济南城市能级和首位度，带动济南西南整体崛起，全面提升西部地区在济南经济发展版图的地位，尽快改变济南“东强西弱”的发展不平衡不充分现状，实现区域协调发展。  5、从地方实际出发，发展区域特色经济，优化资源配置。针对区域经济在地理环境上的差距，充分发展当地的优势资源，鼓励企业不断培育自主品牌，提升产品质量和科技含量，增强市场竞争力。在对当地的优势资源利用和开发过程中，合理配置产业结构，转变经济发展方式，以优势资源带动区域经济的发展。  6、开发区发展战略要与其他地区发展战略结合起来，加快产业发展，提高开发区经济、人口和社会的承载力，同时要加快其他地区战略的实施。同时，要把差异化发展和产业地区间转移、公共服务均等化以及基础设施的互联互通等结合起来。  7、从不同地域层次加强区域经济协调性风险化解，如加强开发区之间的产业链联动、创新资源分配、信息服务共享、工作绩效考评等制度化保障；加快构建新发展格局、融入全国统一大市场等；并考虑方案决策的动态性，在增强产业链供应链稳定性、搭建产业组团之间的利益链接机制等方面做一些探索。  8、发展目标任务与区域经济发展水平相适应，并根据执行环境和发展形势的变化及时进行评估和调整，各项任务在落实过程中应加强统筹协调，既要保证整体推进，又要兼顾因地制宜，同时针对重汽搬迁计划，应提前做好预案，对可能产生的功能区调整提前做出规划和部署，并合理制定规划发展目标。 | 政府及有关主管部门 | 运营公司、项目建设单位 |
| 4 | 产业布局和产业结构合理性 | 1、规划产业选择上应注意因地制宜，依托城市资源优势，充分发挥比较优势,因地制宜、因时制宜,专业化发展主导产业。开发区的产业选择要充分考虑实际情况,最大化利用所在地区的资源优势，发展地区特色产业，使开发区与城区优势互补，产生“1+1>2”的效果，同时应充分考虑重汽集团搬迁或规划调整对园区产业布局的影响。  2、在产业选择方面不盲目追求高新技术产业,不盲目学习复制,避免严重的产业同质化现象的出现。 盲目的跟风复制与企业扎堆，会增加额外成本，带来负向的拥挤效应；同质化严重会导致部分产业产能过剩。 同质化发展使区域资源分散，难以形成有效集聚,从而使企业集中于产业链低端产品的生产，进而转向价格竞争，导致低水平发展。产业同质化的问题会造成要素资源的极大浪费，也削弱了区域间相互合作、功能互补的可能性，制约了区域的整体发展水平和发展潜力。  3、围绕行业龙头企业、上下游企业开展精准招商和重点培育，打造覆盖产业链各个环节的“雁阵型”产业集群。鼓励制造企业向“产品+服务”模式转变，加快“走出去”开展工程服务，促进新产品新模式推广应用。一方面，改变单纯比拼土地、税收优惠的传统招商方式，围绕主导产业认真分析产业链结构，寻找和弥补产业链的薄弱环节，从引企业向引产业转变，从产业集聚向产业集群转变，实施产业链招商，达到引进一个项目、带动一个产业的目的。另一方面，努力延伸主导产业链条。加强产业集群龙头企业与中小配套企业的协作联系，提升龙头企业的辐射带动作用，加强每个产业集群内部企业之间的联系，深化具有上下游或产品互补关系的产业集群之间的关系，进而形成有竞争力的产业体系。  4、重大工程项目要注意与相关产业发展政策和专项规划、国土空间规划保持一致，严防短期投机套取政策红利，谨防产能过剩；强化项目策划论证，强化城乡统筹、区域统筹、陆海统筹、节能减排统筹，围绕国家战略、产业布局、科技创新和市场导向，更重要的是对质量效益提升、科研创新能力提高、产业结构优化的带动作用，主动谋划兼顾生态保护和高质量发展的好项目。在具体产业布局以及项目选址过程中，应进行科学论证，在遵循标准规范的基础上重点考虑对周边居住区、保泉区、山体保护区的影响，充分征求群众意见，最大化地保障周边群众及其他利益相关群体的切身利益。  5、实施过程产生的土地利用及房屋拆迁、生产安全等风险因素应重点监控并采取措施进行防范和化解，应重点加强对土地、房屋征迁工作的组织领导，确保依法有序进行，加强必要信息公开，充分保证群众的知情权；合法、合情、合理地划定土地、房屋征收及补偿范围，依规制定并协商公开补偿标准，补偿资金和安置方案应充分考虑利益相关者的合法利益，落实更加具体可行的就业和生活安置措施，确保其原有生活有改善、长远生计有保障；国家有关规定及安全生产风险管控办法等文件，加强政府对安全生产风险管控工作的领导，建立健全安全生产风险管控责任体系和工作协调机制，对生产经营单位安全生产风险管控工作进行监督检查；政府及有关单位开展安全生产风险管控宣传，增强生产经营单位及其从业人员和公众的安全生产风险防范意识。 | 政府及有关主管部门 | 运营公司、项目建设单位 |
| 5 | 征地拆迁及补偿 | 1、严格按照《山东省土地征收管理办法》规定，确保土地征收相关费用专款专用，及时足额到位。当地自然资源和规划局应当根据年度建设用地计划，编制年度土地征收相关费用支出计划，报当地财政局审核，纳入年度土地出让收支预算，确保土地征收相关费用及时足额到位。侵占、截留、挪用、私分土地征收补偿安置费用的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。当地自然资源和规划局和其他有关部门及其工作人员在土地征收工作中，滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。土地征收补偿安置费应当专款专用，不得挪作他用。征地补偿相关费用发放和使用要公开透明，以便互相监督，确保公平、公正，确保利益相关者的基本利益得到保障。对征地补偿相关费用的统计、核算、支付等过程严格落实经办人、审核人、主管领导签字把关，确保万无一失，审计部门要加强对征收补偿费用发放情况监督，并公布调查结果。  2、公开房屋拆迁补偿金计算方法、发放流程，建立有效的补偿运行机制，使权力沿着制度化、法制化的轨道运行。房屋拆迁补偿金必须按规定期限到位，设立专门账户，专款专用，并足额补偿给被拆迁人。加强房屋拆迁补偿金的使用监管。若房屋拆迁主管部门、审计部门等工作人员在房屋拆迁补偿金使用、监督管理等工作中玩忽职守、徇私舞弊、滥用职权，导致房屋拆迁补偿金被挪用等，相关人员应依法承担相关责任，构成犯罪的，依法追究刑事责任。  3、重点加强对土地、房屋征迁工作的组织领导，确保依法有序进行，加强必要信息公开，充分保证群众的知情权。  4、合法、合情、合理地划定土地、房屋征收及补偿范围，依规制定并协商公开补偿标准，补偿资金和安置方案应充分考虑利益相关者的合法利益，落实更加具体可行的就业和生活安置措施，确保其原有生活有改善、长远生计有保障。  5、按照《国务院办公厅转发劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》（国办发〔2006〕29 号）、《济南市人民政府办公厅关于被征地农民参加居民基本养老保险有关问题的通知》（济政办发〔2018〕12 号）等国家及地方相关文件落实被征地农民社会保障措施，建立被征地农民基本生活保障水平的动态调整机制，根据物价水平以及城乡居民收入水平的变动，及时调整被征地农民的待遇，使他们能够分享经济社会发展带来的成果；要加强被征地农民基本生活保障制度与新型农村社会养老保险制度的衔接，探索建立“保障+保险”的模式；解决失地农民和进城农民工社会保障问题，失地农民社会保障政策既要针对其自身的实际情况，因地制宜，因人而异，也要立足于现有的城镇和农村社会保障制度框架。  6、强化监督落实，建议成立内部监督实施机构，制定内部监督管理办法，采用内审监督、抽查监督、现场监督、举报监督和教育监督等多种监督方式，对征地程序执行和政策落实进行全面监督，防控风险、遏制贪腐行为，并纳入党风廉政建设重点监管领域。  7、严格公示制度，实施阳光拆迁，将补偿明细公示情况纳入政府事务公开范畴严格规范管理，明确项目所在地镇（街道）及村（社区）责任，明确专人负责公式工作，保证拆迁工作公开公正，接受人民群众监督。  8、严格个案问题及房屋合法面积认定审批程序，规范个案处理及房屋合法面积认定的标准、方式、权限、审批程序和监管机制，全面防范廉政风险。  9、规范补偿资金的管理、使用程序，制定征地拆迁补偿资金的管理、使用、审批审核、支付和监管制度，严格试行补偿资金点对点支付，杜绝代领、以先进方式支付、资金截留等违规现象。  10、加强征地拆迁队伍管理，加强法制教育和征地拆迁有关法律法规知识培训，不断增强征地拆迁工作人员的法治观念。  11、建立健全征地拆迁矛盾纠纷排查调处机制，扎实做好征地拆迁矛盾纠纷化解工作。加强监管，及时发现苗头性、倾向性问题，做到早发现、早处理，避免矛盾积累激化。建立应急预案，对征地拆迁突发事件，主动向政府报告，及时分析原因，防止简单粗暴，引发恶性和群体性事件。可聘请法律顾问参与征地拆迁矛盾纠纷调解，围绕征地拆迁补偿等矛盾纠纷，提前介入，使征地拆迁工作逐步规范化、程序化。 | 政府及有关单位、部门 | 运营公司、项目建设单位 |
| 6 | 资源要素制约风险 | 1、强化政策支持力度，在体制机制、科技创新、产业升级、产城融合、要素保障、开放合作等方面给予开发区集中支持；出台重大工程项目的鼓励促进政策，切实在土地、能耗、污染物排放、水资源、资金等要素保障，以及资金引导、财税支持、科技创新、人才引进、效能服务等方面给予大力支持，促进项目招引、建设和达效。  2、坚持按照省“要素跟着项目走”机制，努力破解土地、能耗、污染物排放总量替代指标、水资源、资金等要素瓶颈制约，提高资源配置效率，并不断健全要素保障工作协调机制，建立落实情况的调度指导，强化工作激励，工作成效明显的项目及有关部门、单位在相关要素资源安排上予以优先考虑，在争取资金时予以重点倾斜。  3、突破土地要素制约方面，一是要加快土地调规，实现发展空间拓展新跨越。要积极与上级国土、规划等相关部门对接，争取加快调整和完善“两规”，扩大现有建设用地规模；要解放思想，千方百计把一批科技含量高、市场前景好的大项目省、市重大项目，争取尽快获得用地指标。二是是科学统筹使用好现有资源。目前经开区马上可以利用的土地资源相对有限，必须充分利用好标准厂房、总部基地等载体做好招引工作。  4、跟踪、落实国家和省关于碳排放的相关要求，严格落实碳排放减量任务，优化能源结构，结合当地情况，大力发展清洁能源，培育壮大节能环保产业，控制能源消耗总量。  6、开辟审批建设手续绿色通道，实现并联、串联审批无缝对接，优化审批流程、提升审批效率、强化审批服务，打造审批事项便利、快捷、高效的营商环境，推动项目早开工、早投产、早见效。创新优化行政审批服务。发挥经开区行政审批优势，创新简化优化业务审批流程，全力推动招引项目各种手续的快速办理和审批；建立创投基金，吸引和扶持一批具有高科技含量、高成长性的公司到园区孵化发展。  7、开发区不仅要加强一般性要素的输出，更要加强企业服务、科技服务、公共服务等输出，为其他区域完善服务、增强吸引力提供保障，形成“创新—引领—示范—辐射—带动—协调”的高质量发展新格局。创新各种公共服务平台建设。加大对企业科技创新的资金支持，建设有助于企业研发的孵化器及相关公共服务平台。创新产城一体化服务。经开区地理位置优越，交通便利，基础设施日趋完善，完全有条件建设成为产城一体化的新区。一方面要打造良好的产业环境，建立良好的企业竞争秩序、完善的创新激励机制、宽松的融资环境。另一方面要提供完善的生产生活配套，加大科教文卫、社区服务和公共交通等生活公共服务配套建设力度。 | 政府及有关部门 | 运营公司及项目建设单位 |
| 7 | 生产安全 | 1、严格执行国家有关规定及安全生产风险管控办法等文件，严格履行建设项目安全设施“三同时”手续，加强政府对安全生产风险管控工作的领导，建立健全安全生产风险管控责任体系和工作协调机制，对生产经营单位安全生产风险管控工作进行监督检查。参照化工园区管理办法的规定，园区管委会应配备安全管理机构和专业的安全管理人员；根据安全标准化要求，在涉及危险化学品的场所，配备气体报警、联锁、通风等设施；涉及重大危险源的区域温度、压力等重要参数或重点岗位的视频监控上传管委会等安全信息监控平台。  2、严格贯彻落实《济南市安全生产专项整治三年行动计划》等相关文件规定，围绕“从根本上消除事故隐患”实施专项整治，有效防范各类生产安全事故发生；制定安全生产源头管控，规范工业园区规划布局,严格进园入园项目准入,合理布局工业园区内企业,完善公共设施,进一步提升工业园区本质安全水平；建立工业园区风险分级管控和隐患排查治理安全预防控制体系,开展工业园区整体性安全风险评估，按照“一园一策”原则,限期整改提升，有序推进工业园区封闭化管理。  3、坚持事故可防可控的观念，坚持从源头抓起，从每个项目、每个环节抓起，把安全生产贯穿规划布局、设计、建设、管理和企业生产经营活动的全过程，建立风险分级管控和隐患排查治理预防工作体系和责任制度，坚持高危项目审批必须把安全生产作为前提条件，加强危险源辨识，建立完善重大安全风险评估与论证机制。  4、加强企业安全管理。开展安全生产风险管控宣传，增强生产经营单位及其从业人员和公众的安全生产风险防范意识。各类生产经营单位要牢固树立保安全就是保效益、保品牌、保市场的理念，全面落实安全生产法定义务、主体责任。严格落实企业和实际控制人安全生产第一责任人的责任，围绕提高本质安全水平，加强安全生产的系统性管理；大力开展职工安全技能培训，持续加大安全投入，强化安全科技装备保障手段，深入开展安全生产标准化建设。  5、提高安全监管效能。创新监管执法方式，依靠信息化手段增强执法监管效能，做到网上网下共同发力，着力强化公正规范严格精准执法，切实把风险查到实处、隐患治到实处、措施落到实处。强化风险监测，加强会商研判，及时发布预警信息，加强联防联控，严防风险演变、隐患升级导致重大事故发生。加大安全生产督査力度。以执法检查为总抓手，以行政处罚为主要手段，持续深入开展安全生产执法检查活动，切实通过执法监察使企业落实好主体责任。  6、加强企业安全生产措施。西门子、山东电力设备2个特色产业园区均位于城区，产业园组团包含重汽，机械加工、汽车生产行业可能会涉及喷漆工段、油漆储存等环节，尤其是油漆储存为甲类仓库，与周边厂内、厂外道路的防火间距应严格执行相关标准、条例的规定，还应加强使用天然气设备防爆设计，对于易燃易爆气体要全民落实风险防控；涉及粉尘生产项目，要重点防范配置过程中粉尘爆炸风险。  7、加强安全应急预案。将园区建设项目融入现有的生产安全事故应急救援信息系统平台，统一管理，统一调度，提高信息化管理、指挥和应急救援能力；督促企业按照《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》GB∕T 29639-2020的要求编制有针对性的事故应急预案；建议管理部门应根据《山东省生产安全事故应急办法》的要求，在风险辨识评估、案例研究、应急资源调查的基础上，依法编制生产安全事故应急预案，并依法向社会公布，园区内企业应依法编制综合应急预案、专项应急预案和现场处置方案，并向本单位从业人员公布；企业预案的演练频次应执行省政府341号令第十三条要求；应注意事故发生后的舆情控制。  8、施工安全是工程施工最重要的工作，项目施工区域大，交叉作业多，环境恶劣，安全风险高，施工单位和项目单位必须始终紧绷安全这根弦，思想上高度重视，行动上始终如一，制定各种施工安全制度，采取强有力的措施确保安全工作万无一失。在抓安全方面，一是加强培训，施工人员进行针对性训练，提高安全意识；二是重视日常教育，做好安全交底，搞好班前讲话，开好工具箱会议，开展风险识别，提高施工人员识险防险能力；三是加大安全投入，改善作业环境，提供本质安全条件；四是严格现场监督，加强过程控制，杜绝不安全行为；五是实施奖惩制度没推行安全样板，曝光违法作业。  9、项目单位在施工和运营期应落实职业病防护措施。项目单位应贯彻落实《中华人民共和国职业病防治法》，工作环境和条件符合国家职业卫生标准与卫生要求，坚持“预防为主，防治结合”的方针。项目单位应建立职业病防治责任制度，明确主要负责人、分管负责人、管理人员以及劳动者等各类人员的职业病防治职责和义务；明确职业卫生领导机构、职业卫生管理部门以及用人单位其他相关管理部门在职业卫生管理方面的职责和要求。 | 管委会、运营公司及项目建设单位 | 政府及有关单位、安监部门 |
| 8 | 对生态环境的影响 | 1. 按照《济南市名泉保护条例》等有关规定，坚持保泉优先，按照“四条生态红线”的保泉要求，加强泉水保护，同时在开发区规划或者项目建设过程中，按照要求进行泉水区域环境影响评价；按照《济南市山体保护办法》、《济南市山体保护规划(2018-2025年)》等有关文件要求，严格山体保护红线机制，禁止侵占山体开发，积极采取措施助力打造“显山露水”的生态格局；通过严格的林地保护、山体保护和水库周边、河道两岸的生态保护，努力维护完整的山水生态系统；进一步完善保泉、护山工作体制机制，强化责任管理，建立惩处机制，通过最高规格的组织领导、最细致的责任划分、最严格的惩处机制来推动保泉护山工作。   2、按照《中华人民共和国环境影响评价法》，对开发区建设进行规划环评，确定环境质量控制目标、污染物控制因子、评价范围和评价标准（环境质量标准和排放标准）、污染物排放总量及应对方针。  3、开发区管理层成立环境风险应急控制指挥中心。开发区内存在事故风险的企业成立环境风险应急控制指挥部；存在事故风险的车间或分厂成立风险应急控制指挥小组。建设项目实行排放浓度与排污总量双控制，设置开发区环保管理机构，监督执行水体、大气、生态、水土保持等法律、法规。  3、开发区要充分体现新发展理念，坚持以资源环境承载能力为刚性约束条件，注重“留白留绿”，突出生态保护和高质量发展。  4、按照国家规定开展环境影响评价工作，严格执行国家、省和地方政府有关环保方面要求，落实相关部门批复的各项专项报告提出的各项措施，使项目建设可能引发的环境污染等相关风险能够得到有效的防范和化解，可适当开展生态恢复和补偿工作，对生态保护者给予合理补偿。  5、建立环境风险防控监测体系，编制环境突发事件应急预案，组织对环境应急预案进行专项培训，定期组织开展应急演练，并按规定报所在地的环保部门备案。  6、加强环保督查整改力度，对环境保护措施落实情况进行监督检查和整改，并通过政府网站及时向社会公布检查情况，接受群众监督。 | 管委会、运营公司及项目建设单位 | 各级生态环境部门 |
| 9 | 财政金融风险 | 1、大力发展地方经济，优化地方财源结构。调整产业结构，高新技术产业决定了经济发展方向，也决定了未来地方财政财源，因此地方可以根据当地的实际情况发展相应的高新技术产业。  2、规范财政支出体制，调整和优化地方财政支出结构，加强公共支出管理。按照市场经济和公共财政的要求，优化地方财政支出结构和地方公共财政支出体系，严格对财政支出进行管理，确保财政支出的公开化、透明化，强化监督力度，确保财政支出合理化。  3、增强财政风险意识，建立财政风险预警机制。提高财政风险意识，预先估计财政风险程度，做好防范规避风险准备是财政工作由被动变主动的基本前提，是建立稳固平衡和强大的地方财政的重要保证；明确部门财权事权，建立领导容错免责机制，优化财政支出结构，提高财政资金使用效益，加强专业人才培养，建立风险防控预警机制，做好风险防范，确保财政资金使用安全有效，建立健全财务内部控制制度，优化审批支付流程，在各环节建立控制点来预警财务风险，保证财务运营过程的安全性。对于投资的项目，尤其是投资规模大、建设周期长的项目，应由专业人员针对项目自身特点和财政实际状况进行风险的评估和预测，从而提前采取有效方法和化解措施。  4、规范政府举债行为，加强债务管理。规范地方政府担保，缓解潜在债务风险作为首要任务；加强财务部门的监管和约束力度，债务举借过程中应严把关并对债务清偿工作做到及时监督和督促，及时排除隐患；同时财政系统应建立合理化的偿还机制。  5、合理分配税收，完善政府间转移支付制度。建立完善的税收制度，增大税收在财政收入中的比重，使得地方财政能多一些稳定来源，以确保财政风险得到有效控制；同时规范财政转移支付制度，不仅要求政府间事权划分清晰、只能定位准确和政策目标明确，而且转移支付资金的来源、规模和额度应有立法保障。  6、加强资金扶持政策，主动适应国家建设资金投资方向的变化，充分利用国家投资的倾斜政策，做好规划项目与上级发改、经信等部门的衔接，做好项目储备和前期准备，最大限度地争取上级专项资金扶持；支持组建专项基金，争取专项奖补资金支持，支持社会资本建立开发区科技成果转化引导基金，统筹整合国土治理、环保、科技、水利、交通、文化、基础设施建设等相关领域资金，支持开发区实现高质量发展。  7、在不增加政府隐性债务的前提下，建立市场化、多元化的投融资机制。积极鼓励和引进民间资本和外资投入，大力鼓励和支持民间资本以独资、股份合作制等多种方式进行投资，广泛吸纳社会闲散资金参与重点项目建设。加强与社会资本合作，探索设立产业投资基金；推行PPP、BOT等合作建设模式，大力吸引社会资本参与开发区基础设施、产业园区和公共服务项目建设运营；积极探索收费受益权信托计划、股权投资信托计划、保险资金债权计划等新型融资工具；探索引入基础设施REITs模式，有效盘活基础设施存量资产。鼓励企业资本运作，扶持企业上市融资，通过并购重组、联营联合、参股控股等形式组建大企业集团，在借助外力、谋求合作中化解资金瓶颈，实现做大做强。  8、基于规划项目特点选择不同投资主体。公益性项目属于政府投资体系，由政府投资建设；具有收费机制和潜在利润的准公益性项目，通过适当政策优惠或多种形式的补贴予以维持；可销售性和可经营性程度均较高的经营性项目，利用市场化方式运营方式，通过公开、公平、竞争的招投标方式确定投资主体。 | 政府及有关部门 | 开发区管委会、运营公司 |
| 10 | 经济社会影响 | 1、项目施工期，项目单位和施工单位对通行路段进行详细调查作科学比对分析，合理制定交通组织方案，报公安部门批准，同时与公安、消防等部门建立联动关系。项目单位和施工单位对驾驶员进行安全培训，持证上岗，落实责任人。特别是施工大型施工车辆对通行路段可能造成影响的，项目单位应提前选规划通行路段，错开上下班高峰期时间段，需要公安部门协助的应提前上报，最大限度减少对当地交通的影响。公安部门针对施工单位提交的施工交通组织方案，应加强交通安全监督检查，施工路段发生交通阻塞时，及时做好分流、疏导，维护交通秩序。要求各施工单位制定并执行严格的车辆管理计划，加强对土石方车辆的管理，防治渣土掉落，确保文明行车，使施工期间与当地群众出行不产生大的矛盾，设置必要的临时停车场、临时道路，减少夜间车辆噪声扰民。  2、项目运营期，由于交通事故发生地点一般不在厂区内，因此交通事故的预防工作需要运输单位和交通道路设施的管理单位共同采取措施。  一是成立专门的责任机构。由于事故发生突然，偶然性强，不确定因素多，一旦发生事故，需多部门协调处理，因此，项目单位应成立事故应急处理指挥中心。由指挥中心负责协调事故发生地的交通、公安、环保、安全、消防、医护等部门，实施重点路段的污染监控、污染事故报警、污染事故的现场监测、事故应急处理等工作，保证事故发生时组织相关力量及时控制事故的危害，在第一时间，有序有效地控制事故污染，把安全事故危害减小到最少。  二是制定应急预案。应急预案的内容主要包括：调查分析潜在事故重点路段、建立交通事故应急处理信息网络系统、明确可能的不同类型污染及安全事故发生时应采取的处理措施、与运输车辆应过的区域的应急预案联动。  三是制定合理的运输路线。企业应制订合理的运输路线，运输过程中应远离村庄、学校、医院等敏感保护目标，运输时应尽量避开运输高峰期及上、下班，学校上、下学时间。  四是加强宣传教育。加强对驾驶员的安全意识和职业道德教育，提高有毒有害物质运输车辆司机的责任感，防止突发事故的发生。定期对各施工单位人员管理进行检查和监督，并召开社会治安和公共安全会议，不定期与地方相关部门联络沟通。  五是加强运输管理。建设单位应选择有资质、记录良好的运输单位作为物料运输的承运单位，并制定定期考察制度，对承运单位的车辆、人员、防护措施等进行全方位的考察，以确保承运单位具备安全运输所有物料的能力。严格执行危险品运输各项规定。危险废物委托有危险品运输经营许可证的公司运输。运输车辆需挂有明显的标志，以便引起其它车辆的重视。同时，应配备必要的资金、人员和器材，并对人员进行必要的培训和演练，运输人员应熟悉运输路线所经过地区应急处置单位的电话。  3、项目实施可全面推进市中区产业转型升级，对于调整优化区域产业结构，加快新旧动能转换具有极为重要的战略意义；同时，项目施工期和运营期大量用工，项目落地建成后可有效改善就业状况，直接创造大量的就业岗位，从而提高当地人民的生活质量；增加地方财政收入，加快区域城镇化提档升级步伐，推进区域高质量发展等具有重要意义。但是，势必造成外来务工人员及其子女的增加，这也是济南市市中区经济发展过程中产生的民生问题，不仅要保障好本地对教育、医疗、文化等资源的需求，也要保障好外来务工人员及其子女享受教育、医疗、文化等资源的权利，这就要求市中区政府要加快职能转变，主动适应社会主义市场经济的发展，切实增强服务功能，完善配套设施的建设，有效整合现有教育、医疗、文化等资源的利用。  4、对于本地教育、医疗、文化等配套设施的建设，要着眼长远、未雨绸缪，有计划的将配套设施的建设纳入到规划中，做好与现有规划的修订与衔接工作。市中区政府加大对配套设施的财政投入力度，增强民众与外来务工人员的安全感、幸福感和社会和谐力度 | 管委会、运营公司及项目建设单位 | 各级交通运输部门 |
| 11 | 媒体舆论导向及其影响 | 1、加强媒体正面宣传，加大舆论正面引导。阐述项目对推动整个产业的整合、转型和升级，实现山东省新旧动能转换提质增效发展的重要性，及时跟踪报道项目建设概况及进展情况。  2、积极与当地主流媒体对项目进行专题宣传，以正面宣传来强化新闻主流媒体的引导作用，正确引导群众对项目的认知。项目建设全阶段应加强信息的公开，及时披露项目有关情况和发生突发事件的有关情况，济南市政府应安排当地主流媒体及时跟进报导，让群众对项目情况以及项目突发情况知情、放心，积极回应舆情热点和公众合理关切。  3、强化网络舆情预警，及时掌握舆情动态。建议政府有关部门安排充足的人力做好项目网络舆情监控和预警，并有针对性的制定网络负面舆情应急预案。对出现的舆情热点高度重视，分类甄别，妥善处理，及时消除隐患。一旦网络发现有关项目的负面舆论，应及时预警有关部门，核实负面舆情的起因和来源，济南市公安部门应依法打击网络恶意攻击行为，制定并启动媒体记者应对预案，正确引导网络及社会舆论，及时回应工作行为的合法性。  4、社会各方在环境保护和安全运营问题上比较关注，更涉及群众自身生命财产安全的保障。项目一旦出现安全、环保问题，可能会迅速被推到舆论风口，而非政府组织洽洽也比较关注此类项目。项目单位和济南市政府有关部门开展有关工作时，应对项目在不同阶段可能发生的风险有充分的了解，各方应加强沟通，及时掌握各类不稳定因素，加强监管，力求把风险化解在萌芽当中，确保社会稳定。如果出现本项目安全事故、环境污染等事件发生，非政府组织很有可能参与进来，政府有关部门要重点把控非政府组织的活动，进行动态监控，防范事件升级，引起更大范围的社会负面影响。  5、重视民情民意，加强网络舆情监测和舆情风险评估。随着人们的文化素质、民主意识的普遍提高，人们表达诉求的意愿在不断提高，对群众的诉求绝不能轻视。  6、建立健全网络公关预警应急机制。进行网络舆论危机预测目的在于把握潜在的危机，及早采取对策，以便消解可能出现的不利因素。  7、强化政府责任，加强与各项任务涉及的基层组织以及利益相关者的沟通联系，强化政策解读和宣传工作，确保利益相关群体对各项任务落实的知情权，鼓励社会公众积极参与到开发区的申报、实施和监督。  8、提高项目信息公开透明度，定期公布安全、环保及工程进展等公众关心的重要信息，建立信息公开平台，在审批、论证、建设进度、招投标等各个环节都应保持信息的公开透明。  9、建立有效的舆情引导机制，加强与新闻媒体的沟通联系，积极回应舆情热点和公众合理诉求，正面引导社会舆论。  10、做好网络舆情监控和预警，针对性的制定网络负面舆情应急预案，对出现的舆情热点高度重视，分类甄别，妥善处理，及时消除隐患，及时依法打击网络恶意攻击行为，正面引导网络及社会舆论，及时回应工作行为的合法性。 | 项目建设  单位 | 政府及有关主管单位、部门 |

**4.5 落实措施后的预期风险等级**

经过深入分析各项风险防范和化解措施落实的可行性、有效性，合理预测落实措施后单个风险因素风险程度的变化情况，综合判断本项目落实风险防范和化解措施后的预期风险等级。

在采取风险防范和化解措施后，11个主要风险因素中有6个单因素风险的风险程度为“一般”，5个单因素风险的风险程度为“较小”，综合风险指数为0.1786，综合风险指数小于0.36，综合判断采取措施后本项目的综合风险等级为“低风险”。项目风险指数计算表如下：

**表4-5 采取措施后风险指数计算表**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **风险类型** | **风险因素** | **权重** | **采取措施后** | | | | | | |
| **风险概率** | | **影响程度** | | **风险程度** | | **风险** |
| **数值** | **等级** | **数值** | **等级** | **数值** | **等级** | **指数** |
| 1 | 政策规划和决策程序 | 政策规划符合性 | 0.05 | 0.20 | 很低 | 0.45 | 中等 | 0.0900 | 较小 | 0.0045 |
| 2 | 决策过程的公众参与 | 0.09 | 0.40 | 较低 | 0.60 | 中等 | 0.2400 | 一般 | 0.0216 |
| 3 | 经济  发展 | 区域经济发展协调性 | 0.09 | 0.25 | 较低 | 0.55 | 中等 | 0.1375 | 较小 | 0.0124 |
| 4 | 产业布局和产业结构合理性 | 0.11 | 0.30 | 较低 | 0.65 | 较大 | 0.1950 | 一般 | 0.0214 |
| 5 | 建设  管理 | 征地拆迁及移民安置风险 | 0.14 | 0.40 | 较低 | 0.65 | 较大 | 0.2600 | 一般 | 0.0364 |
| 6 | 资源要素制约风险 | 0.07 | 0.30 | 较低 | 0.55 | 中等 | 0.1650 | 一般 | 0.0116 |
| 7 | 安全生产风险 | 0.08 | 0.25 | 较低 | 0.80 | 较大 | 0.2000 | 一般 | 0.0160 |
| 8 | 生态环境风险 | 0.09 | 0.25 | 较低 | 0.60 | 中等 | 0.1500 | 较小 | 0.0135 |
| 9 | 财政金融风险 | 0.11 | 0.30 | 较低 | 0.65 | 较大 | 0.1950 | 一般 | 0.0215 |
| 10 | 经济社会影响风险 | 0.08 | 0.35 | 较低 | 0.35 | 较小 | 0.1225 | 较小 | 0.0098 |
| 11 | 媒体  舆情 | 媒体舆论导向及其影响 | 0.09 | 0.20 | 很低 | 0.55 | 中等 | 0.1100 | 较小 | 0.0099 |
| 采取措施前综合风险指数（加权） | | | | | | | | | | 0.1786 |

采取风险防范化解措施前后，项目综合风险指数测算详见下表：

**表4-6 风险评估采取措施前、后综合风险指数测算表**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **风险类型** | **风险因素** | **采取措施前** | | | | | | | **采取措施后** | | | | | | |
| **风险概率** | | **影响程度** | | **风险程度** | | **风险** | **风险概率** | | **影响程度** | | **风险程度** | | **风险** |
| **数值** | **等级** | **数值** | **等级** | **数值** | **等级** | **指数** | **数值** | **等级** | **数值** | **等级** | **数值** | **等级** | **指数** |
| 1 | 政策规划和决策程序 | 政策规划  符合性 | 0.25 | 较低 | 0.50 | 中等 | 0.1250 | 较小 | 0.0062 | 0.20 | 很低 | 0.45 | 中等 | 0.0900 | 较小 | 0.0045 |
| 2 | 决策过程的公众参与 | 0.55 | 中等 | 0.70 | 较大 | 0.3850 | 较大 | 0.0347 | 0.40 | 较低 | 0.60 | 中等 | 0.2400 | 一般 | 0.0216 |
| 3 | 经济发展 | 区域经济发展协调性 | 0.30 | 较低 | 0.75 | 较大 | 0.2250 | 一般 | 0.0202 | 0.25 | 较低 | 0.55 | 中等 | 0.1375 | 较小 | 0.0124 |
| 4 | 产业布局和产业结构合理性 | 0.35 | 较低 | 0.75 | 较大 | 0.2625 | 一般 | 0.0289 | 0.30 | 较低 | 0.65 | 较大 | 0.1950 | 一般 | 0.0214 |
| 5 | 建设管理 | 征地拆迁及移民安置风险 | 0.50 | 中等 | 0.80 | 较大 | 0.4000 | 较大 | 0.0560 | 0.40 | 较低 | 0.65 | 较大 | 0.2600 | 一般 | 0.0364 |
| 6 | 资源要素制约风险 | 0.40 | 较低 | 0.55 | 中等 | 0.2200 | 一般 | 0.0154 | 0.30 | 较低 | 0.55 | 中等 | 0.1650 | 一般 | 0.0116 |
| 7 | 安全生产风险 | 0.35 | 较低 | 0.85 | 重大 | 0.2975 | 一般 | 0.0238 | 0.25 | 较低 | 0.80 | 较大 | 0.2000 | 一般 | 0.0160 |
| 8 | 生态环境风险 | 0.40 | 较低 | 0.80 | 较大 | 0.3200 | 一般 | 0.0288 | 0.25 | 较低 | 0.60 | 中等 | 0.1500 | 较小 | 0.0135 |
| 9 | 财政金融风险 | 0.40 | 较低 | 0.85 | 重大 | 0.3400 | 一般 | 0.0374 | 0.30 | 较低 | 0.65 | 较大 | 0.1950 | 一般 | 0.0215 |
| 10 | 经济社会影响风险 | 0.55 | 中等 | 0.40 | 较小 | 0.2200 | 一般 | 0.0176 | 0.35 | 较低 | 0.35 | 较小 | 0.1225 | 较小 | 0.0098 |
| 11 | 媒体舆情 | 媒体舆论导向及其影响 | 0.30 | 较低 | 0.65 | 较大 | 0.1950 | 一般 | 0.0176 | 0.20 | 很低 | 0.55 | 中等 | 0.1100 | 较小 | 0.0099 |
| 采取措施前综合风险指数（加权） | | | | | | | | | 0.2866 | 采取措施后综合风险指数（加权） | | | | | | 0.1786 |

5.应急预案

为加强对项目实施过程中各类风险事件的应急处置能力，形成各负其责、密切配合、协调联动的维稳工作机制，确保迅速有效地处置各类影响项目实施的风险事件，维护社会稳定，针对风险分析的结果和项目实施过程中可能出现的矛盾，制定本项目风险应急预案。

**5.1指导思想和工作原则**

1、指导思想

依据《中华人民共和国突发事件应对法》、《山东省突发事件应对条例》等相关法律法规，积极主动对接《山东省突发事件总体应急预案》、济南市及市中区相关应急预案内容，按照构建“和谐社会”和“以人为本”的总体要求，正确把握、及时排查和妥善处理各类矛盾纠纷，保持社会稳定，促进经济发展。

2、工作原则

（1）分级负责，谁主管、谁负责。事前预防与事后应急相结合。

（2）宜散不宜聚、宜解不宜结、宜快不宜慢、宜缓不宜激。讲究策略，注意方式，正确做好群众事件现场处理工作。

（3）快速反应、科学应对。及时就地依法解决问题与思想疏导教育相结合。

（4）内紧外松，内外有别。对内要及时掌握信息迅速研判，做好正面教育引导工作，尽最大努力化解矛盾；把握正确舆论导向，严格控制报道程序和范围，统一口径，避免事态无序扩大。

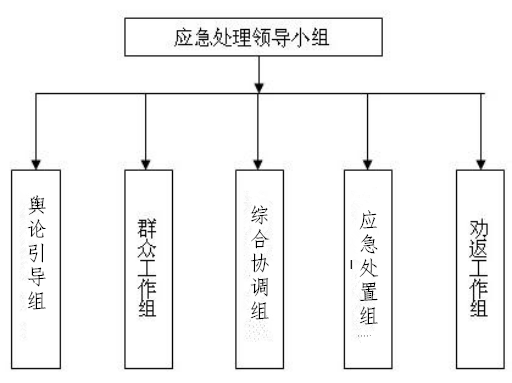
**5.2应急预案适用范围**

应急预案适用于开发区可能引发的各类风险事件，以及需要采取应急处置措施予以应对的群体性事件。

**5.3组织机构及职责**

**5.3.1 领导小组**

建议成立风险应急工作领导小组，建议由区人民政府牵头负责，成员单位包括开发区管委会、政法委、维稳办、发改局、信访局、应急管理局、公安局、财政局、自然资源和规划局、城管局、安监局、公用事业局、消防支队、公安分局、交警支队等相关职能部门以及相关乡镇、街道办等。



**图5-1 应急处理工作机构**

**5.3.2 工作任务**

按照济南市市中区区委、区政府维护稳定工作整体部署和要求，统一思想，认真履职，积极工作，主动做好本项目风险评估工作，推动建立重大决策事项风险协调管理机制；加强舆论引导，强化网上监管，及时掌握涉稳信息动态，密切关注群众反应；进一步完善突发事件应急处置能力建设，妥善处置可能发生的各类风险事件，确保项目有序推进，维护开发区社会稳定。

**5.3.3 工作职责**

根据特点可分设综合协调组、群众工作组、舆论引导组、应急处置组、劝返工作组。

综合协调组：负责综合汇总及通报相关信息，抓好信息综合研判，做好“上情下达、下情上传”工作。随时了解、掌握和分析本项目群体性事件的苗头和动态，及时向分管领导和维稳部门提供信息。

群众工作组：配合相关部门政策宣传、解释和排疑工作；做好利益相关者的接待、引导和疏导工作。

舆论引导组：配合政府部门负责周边群众、媒体的应对工作；负责监控发现、封堵删除互联网等媒体上出现的有害信息，及时对网上网下出现的危害社会稳定的信息进行落地核查和正面的网络引导。

应急处置组：配合当地人民政府及相关部门进行突发事件现场处置部署和组织指挥，根据事态的变化和要求，部署安排相应的应急处置力量，组织对重点区域进行巡控。

劝返工作组：及时掌握信访隐患，负责对来访群众做好政策宣传工作，及时处理信访事项；组织协调上访人员劝返接领工作，及时接待处理个访和集体访，通报上访情况，督查督办上访问题，综合调查分析信访动态，总结推广工作典型经验，做好统计和信息收集上报等工作。

**5.4应急处置方法与处置程序**

**5.4.1 处置方法**

1、尽快控制事态的发展。负责现场处置工作的工作人员应诚恳听取群众代表的意见和要求，面对面地做好群众的工作，对群众提出的要求，符合法律法规和政策规定的，当场表明解决问题的态度；无法当场明确表态解决的，及时向上级汇报。

2、防止现场矛盾激化，对参与群体事件的群众以教育疏导为主，力争把问题解决在萌芽或初始状态。对群众提出的不合理要求，讲清道理，耐心细致地做好政策宣传解释和说服教育工作。稳定群众情绪，及时疏导化解矛盾和冲突，控制事态发展。

3、查明挑头人或组织者，要与其谈话，表明态度，进行思想工作和法制教育。对煽动群众闹事、散布谣言的，要报告公安部门依法处理，密切配合公安部门的处置。要坚持依法果断处理、控制局势，防止事态扩大蔓延。

4、慎用警力和强制措施。应根据突发事件的治安性质、起因和规模来决定是否使用、使用多少和如何使用，根据事态发展情况确定是否采取强制措施，要防止使用警力和强制措施不慎而激化矛盾、扩大事态。

5、项目推进工作期间的突发性事件应对处置工作，紧紧围绕社会大局稳定，解决群众的合理诉求，坚持公平公正的原则。严格执行相关法律、法规、政策，切实维护群众的合法权益。充分落实“三到位、一处理”（诉求合理的解决到位、诉求无理的教育疏导到位、生活困难的帮扶救助到位、行为违法的依法处理），进一步规范突发性上访事件的应对处置工作，切实提高应急小组处置突发性事件的处理能力。

6、因开发区项目建设和运营期引发上访等风险事件的，社会维稳应急小组应立即安排人员赶赴现场，迅速按照以下程序开展工作。一是迅速介入。迅速与风险事件相关人员代表接谈，了解其主要诉求，进行政策解释和教育疏导，引导风险事件相关人员到规定的接待场所反映问题。二是及时协调。通知相关负责人第一时间赶赴现场做劝返工作。事态严峻的立即向公安机关报告信息，提请公安机关迅速介入，防止事态扩大。三是及时接访。及时为突发性事件的接待提供必要的接待场所，做好接待记录，搞好后勤保障。四是及时报告。将现场处置工作进展情况及时上报上级主管部门。

**5.4.2 处置程序**

1、预测与报告

（1）应急工作领导小组要加强与沿线周边各管理区、村居的联系沟通，对各类可能引发不稳定事件的有关信息进行及时地收集、风险分析和持续监测，做到早发现、早报告、早处置。

（2）应急工作领导小组对于可能发生或已经发生的不稳定事件，要快速做出反应，在立即采取措施控制事态的同时，报告政法、应急部门，报告事件主要情况。

（3）应急工作领导小组要根据事件性质及发展态势组织所涉及的相关部门赶赴现场控制事态、稳定人心，并指导应急工作，防止事态的进一步扩大。

2、先期处理

决策单位相关责任部门及时向主要领导或分管领导汇报，在最短的时间赶到现场对事件进行先期处置。先期处置工作从以下几个方面开展工作：

（1）控制事态，制定现场应急预案，及时向有关部门汇报现场情况。

（2）了解上访人员提出的主要问题，有针对性做好解释疏导工作。

（3）通知上访人员所在单位或村社主要负责人赴现场进行劝导，动员家人参与做好思想工作。

（4）越级上访、群体性上访事件，相关部门要认真接待，并根据起因立即通知相关部门人员赶赴现场做好耐心细致的疏导工作，控制事态发展，做好相关人员的思想工作。

（5）对重大矛盾纠纷，先对当事人进行教育引导，待情绪稳定后分析处理。

（6）对发生的重大刑事案件，先做好群众及家属的思想稳定工作，再协助公安机关开展摸底排查。

（7）对遭遇的火灾、发生的生产安全事故，应立即启动生产安全事故应急预案，疏散人员，再组织救灾、抢险，并做好相关维稳工作。

（8）对发生的环境污染事件，应由项目单位立即采取临时性处置措施，控制污染的进一步扩大，再组织技术人员分析原因、制定整改措施。并将处置情况及时告知周边群众。

（9）对大规模的人员上访，要求群访对象推选3～5名代表反映问题。

3、掌握上访人员的基本情况后，实行包案责任制，切实解决来访人反应的实际问题。

4、指挥协调

社会不稳定事件发生后，涉及的主管部门应成立现场应急指挥部，重大社会稳定事件由维稳应急工作领导小组组长担任总指挥，现场应急指挥部统一指挥协调现场应急工作，迅速控制事态，安抚群众情绪，调集和配置相关资源等，并及时将处置结果上报。

5、扩大应急

在社会稳定事件超出本级控制能力时，应及时上报上级有关部门，请求上级部门统一协调，调派各方面资源参与事件的处置工作。

6、应急结束

整个处置工作完毕后，由相应事件主管部门及时研究判断，适时决定应急工作结束；扩大应急的事件由直接指挥的上级机关作出应急结束的决定。

**5.5应急处置保障**

队伍保障：强化社会维稳应急队伍能力建设，加强维稳工作人员知识技能培训，不断提高维稳接待和处置能力。

物资和经费保障：建立健全社会维稳应急工作物资储备制度，建议相关部门制定社会维稳应急物资储备计划，加强应急物资储备，鼓励支持社会化应急物资储备，保障应急物资、生活必需品的生产和供给。

通信保障：建立健全社会维稳突发事件通信保障体系，确保应急期间通信联络和信息传递需要。交通运输部门负责健全紧急运输保障体系，保障应急响应所需人员、物资、装备、器材等的运输。公安部门负责加强应急交通管理，保障运送伤病员和应急救援人员、物资、装备、器材车辆的优先通行。

**5.6善后处置工作**

召开会议专题总结，查找事件原因、汲取事件教训，相关涉事部门对风险事件事态情况、诱发原因、群众诉求、现场处置情况、善后处理情况、造成的社会影响、事件中暴露出来的有关问题、事件造成的影响与危害进行评估与总结，并写出详细的书面报告，供有关部门掌握情况、部署工作，为进一步改进工作提供参考依据。

**5.7责任查究与奖惩**

对应急处置工作中做出突出贡献的先进集体和个人要给予表彰和奖励。严格落实领导责任制、个人责任制、连带责任制、倒查追究制，对迟报、谎报、瞒报和漏报重要问题的或处置工作中不负责任导致工作被动的，依法对有关责任人给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

6、评估结论

市中区设立省级经济开发区是落实黄河流域生态保护和高质量发展战略和加快新旧动能转换的迫切需要，是推进济南市高质量发展、打造济南市发展强劲活跃增长极的重大战略举措，对加快济南建设“大强美富通”现代化国际大都市具有重要推动作用。开发区设立由济南市人民政府申报、由山东省人民政府批准，项目申报内容完整，目标合理，实施有力。

综合评定，该项目有风险，但风险性低、且可控。建议在实施过程中注意以下几个方面：

1、严格按照重大行政决策程序有关规定，依法进行公众参与、专家论证、合法性审查、集体讨论等决策程序，依法依规推进开发区的批准设立，并按照要求开展规划、环评等后续相关程序，确保开发区的顺利运行。

2、发展指标应根据执行环境和发展形势的变化及时进行评估和调整，同时还应考虑新冠疫情可能对未来数年社会经济发展带来一定的不确定性，充分考虑黑天鹅事件的外部冲击。

3、针对可能因后续手续导致的功能功能区调整风险，以及重汽集团搬迁可能对发展指标、产业布局等方面可能带来的不确定性风险，提前做好应对方案，采取保障措施，确保开发区顺利运行。

4、合理确定开发区建设实施时序，明确近期实施发展重点和建设时序，依法依规推进配套各类重点工程立项和建设；各项任务在落实过程中应加强统筹协调，既要保证整体推进，又要兼顾因地制宜。

5、积极搭建公众参与信息平台，强化周边群众等利益相关者对开发区设立的认知，进一步了解利益相关主体对开发区设立的意见，鼓励社会各方积极参与开发区的申报、实施和监督，确保开发区的实施顺应人民意愿、符合人民所思所盼。

6、建立健全群体性事件处置的工作机制，针对开发区申报及实施过程可能引发的风险或突发性事件，分门别类制订有针对性的应急预案，充分对接山东省、济南市及市中区应急预案内容，与相关职能部门、公安机关等形成全面联动，依法依规采取相关措施，维护社会安全稳定。

7、完善突发公共事件的信息预测及发布机制，开发区内进行高风险作业的企事业单位，按照规定及时主动地向管委会或有关部门报告，根据实际情况向社会发布相应的预警级别，防止产生对瞒报、谎报而造成的社会恐慌，信息公开、透明，确保全社会能够做好相应的防范措施，尽可能减少生命财产损失。

8、充分考虑市现辖3街道与开发区之间的事权责任、支出责任、财权划转和资产债务调整等方面的保障措施，优化事权和财权划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的财政关系，形成稳定的事权、支出责任和财力相适应的制度。

9、开发区的建设实施应严格执行环评、资源环境承载能力、节能、社会稳定风险评估等有关文件和审批要求，切实落实防护措施，保障利益相关者的切身利益。

10、建立健全监督检查制度，积极发挥法律监督、行政监督、舆论监督和公众监督的作用。