

聊城市茌平区畜禽养殖污染防治规划
(2022-2025)
风险评估报告

中亚资源循环智能环保科技（山东）有限公司

2023年1月

受聊城市生态环境局茌平区分局委托，中亚资源循环智能环保科技（山东）有限公司对聊城市茌平区畜禽养殖污染防治规划（以下简称《规划》）进行了风险评估。具体情况如下：

一、前言

“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，是深入践行“争当表率、争做示范、走在前列”新使命新要求的重要时期，也是污染防治攻坚战取得阶段性胜利，持续推进美丽茌平建设的关键时期。为全面贯彻党的二十大和二十届一中全会全会精神，认真践行习近平生态文明思想，全面落实习近平总书记重要讲话指示精神，加快推进生态环境质量根本改善，促进经济社会高质量发展与生态环境高水平保护协同并进，根据《关于印发畜禽养殖污染防治规划编制指南（试行）的通知》（环办土壤函〔2021〕465号），编制了聊城市茌平区畜禽养殖污染防治规划。通过全面调研全区畜禽养殖及污染防治现状，综合研判畜禽养殖污染防治的困难和挑战，提出规划任务和措施，促进畜禽养殖污染防治工作高效开展、系统部署畜禽养殖污染防治工作的战略方向、目标任务、重点工程，对于促进全区畜牧业健康可持续发展和生态环境高水平保护，实现茌平区畜禽养殖布局优化调整、畜禽养殖场污染防治水平不断提高、畜禽养殖废弃物妥善处理和科学利用，配合我区“无废城市”创建工作，保障区域生态环境质量持续提升，具有十分重要的意义。

为了保障广大人民群众的根本利益，预防和减少社会矛盾，维护社会稳定，根据茌平区人民政府《重大行政决策程序规定》相关要求，接受聊城市生态环境局茌平区分局委托，中亚资源循

环智能环保科技（山东）有限公司对聊城市茌平区畜禽养殖污染防治规划（以下简称《规划》）进行了风险评估。

二、决策项目背景

党的十八大以来，党中央、国务院十分重视科学、民主、依法决策。党的十八届四中全会提出，健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策的法定程序。党的十九届四中全会提出，健全决策机制，加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估，强化决策执行、评估、监督。2019年4月，国务院公布《重大行政决策程序暂行条例》（以下简称《暂行条例》）；2020年11月12日，山东省人民政府印发了《山东省重大行政决策程序规定》，县级以上人民政府负责本规定在本行政区域内的实施工作。

为进一步做好茌平区2022年度法治政府建设工作，规范区政府重大行政决策程序，依据《重大行政决策程序暂行条例》规定，决定对聊城市茌平区畜禽养殖污染防治规划进行风险评估。

三、评估主体、方法和进程

（一）评估主体

聊城市生态环境局茌平区分局委托中亚资源循环智能环保科技（山东）有限公司为评估主体，承担《规划》的风险评估工作。评估主体按相关规定程序和要求进行评估，遵守工作纪律和保密规定，对最终评估报告负责。

（二）评估方法

风险评估工作是将社会稳定工作纳入国家基本建设规划管理程序的具体体现。风险调查收集资料的具体方法有：问卷法、

访谈法、实地观察法、文献法等。本评估小组主要运用资料查阅、实地观察、发放问卷、召开座谈会、走访相关部门等方法进行风险调查，通过对现场踏勘收集到的信息进行统计分析处理，确定受损群体的利益诉求。

风险识别一般可选用对照表法、专家打分法、实地观察法、类比法等方法，通过运用定性与定量相结合，估计可能引发的风险事件、概率、影响范围以及潜在后果。根据《规划》的实际情况，评估小组本次选用专家打分法，并结合实地观察法、类比法等对《规划》的风险进行识别评估。

（三）评估进程

根据风险评估工作有关要求，对《规划》的风险评估工作按如下步骤进行：

（1）制定风险评估方案。成立风险评估小组，建立分工协作机制，明确风险评估的职责分工、工作进度、工作方法与要求、拟征求意见对象及方法，确定风险评估报告编写大纲。

（2）收集和查阅资料。收集并查阅聊城市茌平区“十四五”总体规划及其他相关等资料报告，国家和省市相关法律、法规和政策等资料。

（3）充分听取意见。征求《规划》影响范围内相关群众的利益诉求，通过公告公示、走访群众、问卷调查、意见征询等多种形式广泛征求利益相关群体意见，结合历史资料等进行科学论证，预测、分析可能出现的不稳定因素。

（4）全面评估论证。对调查结果进行汇总分析，梳理各类风险，重点围绕《规划》实施及所涉及建设项目的合法性、合理

性、可行性、可控性进行客观、全面地评估论证。对《规划》实施潜在的风险调查、风险识别、风险估计、风险防范和化解措施，风险等级评判等内容逐项进行全面评估论证。

(5) 确定风险等级。确定风险因素权重，确定综合风险指数，根据风险评估指标或评判标准，征求相关专家意见，在综合考虑各方意见和个面分析论证的基础上，按照《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》的风险等级划分标准，对《规划》的风险等级作出客观、公正的判断，确定项目风险的高、中、低等级。

四、风险调查评估及各方意见采纳情况

(一) 风险调查评估

根据相关文件的评估要求，聊城市生态环境局茌平区分局委托中亚资源循环智能环保科技（山东）有限公司对《规划》实施可能引发的社会风险进行评估。评估组为充分发动社会各界积极性，集中各方智慧和力量，共同推动聊城市茌平区畜禽养殖污染防治规划编制工作。

本次风险调查过程公众参与覆盖面广，被调查人员多为直接受影响人群，具有一定的代表性。通过此次风险调查，评估小组获取了大量有关《规划》实施意见的公众信息，对指导此次风险评估工作起到了一定的积极作用。同时加深了全区公众对《规划》相关内容的理解和支持，为下一步《规划》实施打下了坚实基础。

政府部门和全区群众均支持《规划》实施，均表示《规划》实施对完善茌平区环境质量、加强畜禽养殖污染防治和畜禽粪污资源化利用具有重大促进作用，可续降低畜禽养殖对群众健康和

生态环境的影响，促进全区畜牧业稳定发展和生态环境高水平保护，为实施茌平区乡村振兴战略提供有力支撑。

（二）社会各方意见反映情况

结合规划编制工作，组织开展了畜禽养殖污染防治规划各方意见征求及讨论活动。相关委办局、人大常委会等机构以及社会各方对《规划》中重大瓶颈问题分析、目标指标设定、重点工程建设、实施路径部署和社会风险防范等方面献言建策，规划编制组也充分采纳各方反馈的意见建议，在《规划》编制过程中尽最大努力形成全社会共识。

社会各方对《规划》的合理性、可行性、安全性总体较为认可。《规划》将结合“十四五”生态环境保护规划、国务院《畜禽规模养殖污染防治条例》以及《加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用的意见》、《环保部关于进一步做好畜禽养殖污染防治工作的通知》、山东省畜牧兽医局《山东省“十四五”畜牧业发展规划》、《关于印发山东省“十四五”畜禽养殖污染防治行动方案的通知》、《聊城市人民政府加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用实施方案》、《聊城市“十四五”农业农村生态环境保护行动方案》（聊环发【2022】9号）等的要求合理确定规划目标。

到2025年，构建农牧结合、种养平衡和生态循环的发展机制，构建科学规范、权责清晰、约束有力的畜禽养殖废弃物资源化利用体系和种养结合循环发展机制，提升畜禽养殖污染治理标准化、生态化水平，基本形成农牧循环格局。畜禽规模养殖场的粪污基本实现资源化利用，养殖户的粪便污水逐步实现分户收集、统一转运、集中处理，病死畜禽全面实现集中收集、无害化

处理，加强畜禽养殖废弃物资源化利用过程的环境监管，畜禽规模养殖场年度执法检查做到全覆盖。

五、风险分析、评判及风险识别清单

（一）风险分析

1、合法性

《规划》根据“十四五”生态环境保护规划、国务院《畜禽规模养殖污染防治条例》以及《加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用的意见》、《环保部关于进一步做好畜禽养殖污染防治工作的通知》、山东省畜牧兽医局《山东省“十四五”畜牧业发展规划》、《关于印发山东省“十四五”畜禽养殖污染防治行动方案的通知》、《聊城市人民政府加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用实施方案》、《聊城市“十四五”农业农村生态环境保护行动方案》（聊环发【2022】9号）等文件资料，结合本区实际情况编制，《规划》本身完全合法，不存在合法性风险。

2、合理性

《规划》出台是指导聊城市茌平区畜禽养殖污染防治工作的战略性、纲领性文件。通过编制《规划》，为加强畜禽养殖污染防治和畜禽粪污资源化利用，通过全面调研全区畜禽养殖及污染防治现状，综合研判畜禽养殖污染防治的困难和挑战，提出规划任务和措施，促进畜禽养殖污染防治工作高效开展，更好地指导茌平区畜禽养殖布局优化调整，促进畜禽养殖场污染防治水平不断提高，使畜禽养殖废弃物得到了妥善处理和科学利用，配合我区“无废城市”创建工作，是指导茌平区畜禽养殖污染防治体系建设的规范性文件。

3、可行性

《规划》充分征求区直各部门意见，进一步明确了各部门职责，建立健全了工作机制，出台的时机和条件都已经成熟。

4、可控性

对于《规划》的可控性，主要分析《规划》实施是否存在引发群体性事件的苗头性、倾向性问题，是否会引发群体性事件、集体上访、社会负面舆论、恶意炒作等事件。本《规划》实施旨在以“加强畜禽养殖污染防治和畜禽粪污资源化利用”为根本出发点，以区域生态环境质量持续提升为目的，不会发生群众性事件、集体上访等现象。且本《规划》已建立健全各级机制，完善应急预案，加强政策宣传，营造良好的社会舆论氛围。通过一系列的措施，该《规划》具备可控性。

（二）风险识别

经分析论证，《规划》主要涉及社会稳定、环境、财政、经济或法律纠纷、廉洁性等方面的12项风险因素，详见表1。

表1 《规划》风险因素识别统计表

序号	风险类型	风险因素	重要性	风险概率p	影响程度q
1	社会稳定性风险因素	涉及征地、房屋拆迁安置的决策事项是否能被相关利益群体所接受			
2		决策事项是否与群众基本生活需求相适应			
3		特定群体受益决策事项是否可能引发相关或类似群体攀比			
4		决策事项是否会对居民收入、就业造成不利影响			
5		决策事项是否会引发社会负面舆论、恶意炒作			

序号	风险类型	风险因素	重要性	风险概率p	影响程度q
6	环境方面风险因素	决策事项是否增加废气、污水、固体废弃物等污染物的排放			
7		决策事项是否会对大气、土壤、河流等生态环境造成破坏			
8	财政方面风险因素	决策事项是否会造成政府债务增加、超出政府偿债能力			
9		决策事项是否会造成财政支出扩大、收入降低、出现财政赤字			
10	经济或法律纠纷风险	涉及企业裁减分流职工、企业淘汰、改革重组等事项可能引起的经济或法律纠纷			
11		决策内容、决策程序是否符合法律法规和党的方针政策, 决策方式、步骤、时限等程序是否依法合规等			
12	廉洁性风险因素分析	决策事项是否会造成权力滥用、权力失控、行为失范等			

(三) 风险评判

1、风险评估方法及等级判断

采用专家打分法。由专家对各主要风险因素重要性、风险概率（p）、风险事件发生后的影响程度（q）进行定量打分评判。

将打分结果进行归一化处理，确定各主要风险因素的权重（I），然后将每个风险因素权重（I）与风险程度（ $R=p \times q$ ）相乘，得到每个风险因素的风险等级指数（ $I \times R$ ），最后将所有风险因素的风险指数相加，得出综合风险指数 $\sum (I \times R)$ 。

根据综合风险指数 $\sum (I \times R)$ 的计算结果，评判采取风险防范、化解措施前的项目风险等级，分值越大，等级越高。一般把风险等级分为3级：高风险、中风险、低风险，具体评判标准见

表2。

表2 风险等级评判标准

等级	定量评判标准
高	$\sum (I \times R) > 0.64$
中	$0.64 \geq \sum (I \times R) \geq 0.36$
低	$\sum (I \times R) < 0.36$

2、打分评判标准

(1) 风险因素重要性评判标准

由专家对各主要风险因素的重要性打分。打分范围为0~10，分数越高，表示该风险因素越重要。分数为0，表示该风险因素可以忽略不计。

(2) 风险概率（p）评判标准

风险因素发生的概率等级，分为很高（ $1.0 \geq p > 0.8$ ）、较高（ $0.8 \geq p > 0.6$ ）、中等（ $0.6 \geq p > 0.4$ ）、较低（ $0.4 \geq p > 0.2$ ）和很低（ $0.2 \geq p > 0$ ）五个等级。详见表3。

表3 风险因素发生的概率评判标准

等级	定性评判标准	定量评判标准
很高	几乎确定	$1.0 \geq p > 0.8$
较高	很有可能发生	$0.8 \geq p > 0.6$
中等	有可能发生	$0.6 \geq p > 0.4$
较低	发生的可能性很小	$0.4 \geq p > 0.2$
很低	发生的可能性很小，几乎不可能	$0.2 \geq p > 0$

(3) 风险影响程度 (q) 评判标准

风险影响程度是指一旦发生风险事件，对项目目标所产生影响的大小，可划分为严重（ $1.0 \geq q > 0.8$ ）、较大（ $0.8 \geq q > 0.6$ ）、中等（ $0.6 \geq q > 0.4$ ）、较小（ $0.4 \geq q > 0.2$ ）和可忽略（ $0.2 \geq q > 0$ ）五个等级。详见表4。

表4 风险事件发生后的影响程度评判标准

等级	定性评判标准	定量评判标准
严重影响	在全市或更大范围内造成一定负面影响（社会稳定、形象等方面），需要通过长时间的努力才能消除，且付出巨大代价	$1.0 \geq q > 0.8$
较大影响	在市内造成一定影响（社会稳定、形象等方面），需要通过较长时间才能消除，并需付出较大代价	$0.8 \geq q > 0.6$
中等影响	在当地造成一定影响（社会稳定、形象等方面），需要通过一定时间才能消除，并需付出一定代价	$0.6 \geq q > 0.4$
较小影响	在当地造成一定影响（社会稳定、形象等方面），但可在短期内消除	$0.4 \geq q > 0.2$
可忽略影响	在当地造成很小影响，可自行消除	$0.2 \geq q > 0$

(4) 风险程度 (R) 评判标准

风险程度（ $R=p \times q$ ）是评价风险大小的指标，可分为重大风

险($R > 0.64$)、较大风险($0.64 \geq R > 0.36$)、一般风险($0.36 \geq R > 0.16$)、较小风险($0.16 \geq R > 0.04$)和微小风险($R \leq 0.04$)五个等级。详见表5。

表5 风险事件发生后的风险程度评判标准

风险程度	发生的可能性和后果	定量评判标准
重大风险	可能性大，社会影响和损失大，影响和损失不可接受，必须采取积极有效的防范化解措施	$R > 0.64$
较大风险	可能性较大，或社会影响和损失较大，影响和损失是可以接受的，需采取一定的防范化解措施	$0.64 \geq R > 0.36$
一般风险	可能性不大，或社会影响和损失不大，一般不影响项目的可行性，应采取一定的防范化解措施	$0.36 \geq R > 0.16$
较小风险	可能性较小，或社会影响和损失较小，不影响项目的可行性	$0.16 \geq R > 0.04$
微小风险	可能性很小，且社会影响和损失很小，对项目影响很小	$R \leq 0.04$

六、应急处置方案和风险化解措施

根据对《规划》可能诱发的风险，可从以下三个方面防范：一是完善工作机制、严格考核目标，通过加强组织领导、加强部门联动、完善绩效考评机制等措施实现目标。二是加强政策扶持，加大对畜禽养殖污染防治工作的资金投入，加大对生态畜牧业建设的政策扶持，研究畜禽污染治理贷补贴政策，对有机肥产品生产、经营、沼液收集处理等畜禽养殖废弃物综合利用及无害化处置等活动享受税收等优惠政策。三是加强技术指导。四是加大宣传力度和公众参与，积极开展畜禽养殖污染防治工作的宣传教育，营造良好的舆论氛围，切实提高畜禽规模养殖场（养殖户）和广大群众的环保意识、提高参与的积极性和主动性，为规划的

顺利进行奠定良好基础。细化主要任务和重点工程项目实施方案，各级环保部门应加强环境监控和事项监督检查，及时防控、发现、处置各类环境影响事件，明确责任目标、责任单位、责任人，及时化解社会风险。

七、评估结论

（一）综合风险指数 $\sum(I \times R)$ 加权计算

对各主要风险因素重要性的专家打分结果进行加权平均计算得出风险因素权重（I），再根据专家打分结果求出综合风险指数 $\sum(I \times R)$ 。详见表6。

表6 专家打分综合风险指数计算表

序号	风险因素	权重 (I)	风险程度 (R)	风险指数 (I×R)
1	涉及征地、房屋拆迁安置的决策事项是否能被相关利益群体所接受	0.0673	0.028	0.0019
2	决策事项是否与群众基本生活需求相适应	0.0836	0.032	0.0027
3	特定群体受益决策事项是否可能引发相关或类似群体攀比	0.0865	0.067	0.0058
4	决策事项是否会对居民收入、就业造成不利影响	0.0901	0.114	0.0103
5	决策事项是否会引发社会负面舆论、恶意炒作	0.0789	0.056	0.0044
6	决策事项是否增加废气、污水、固体废弃物等污染物的排放	0.0649	0.024	0.0016
7	决策事项是否会对大气、土壤、河流等生态环境造成破坏	0.087	0.024	0.0021
8	决策事项是否会造成政府债务增加、超出政府偿债能力	0.0859	0.132	0.0113
9	决策事项是否会造成财政支出扩大、收入降低、出现财政赤字	0.0737	0.038	0.0028

序号	风险因素	权重 (I)	风险程度 (R)	风险指数 (I×R)
10	涉及企业裁减分流职工、企业淘汰、改革重组等事项可能引起的经济或法律纠纷	0.0830	0.151	0.0125
11	决策内容、决策程序是否符合法律法规和党的方针政策，决策方式、步骤、时限等程序是否依法合规等	0.0922	0.008	0.0007
12	决策事项是否会造成权力滥用、权力失控、行为失范等	0.0841	0.0748	0.0063
综合风险指数 $\sum(I \times R)$				0.0624

（二）风险等级判断

《规划》综合风险指数 $\sum(I \times R)$ 为0.0624，根据风险等级评判标准，判断为较小风险。

八、对策建议

依据茌平区人民政府《重大行政决策程序规定》，风险评估应提出相应的风险防范、减缓或者化解措施。《规划》各项风险因素风险指数较小，因此应研究制定全面、详细的防范措施，尽可能避免《规划》实施可能造成的风险。

（一）社会稳定风险

1.《规划》实施过程中，应严格执行国家、省市及茌平区委、区政府关于社会稳定风险相关政策、法规及规章制度的相关规定和程序，如国家发展改革委《关于印发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的通知》（发改投资〔2012〕2492号）、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》、聊城市委、市政府《关于建立健全社会稳定风险评估机制的意见》《关于深入推进社会稳定风险评估的实施意见》等文件。

2.涉及土地、房屋征收征用的事项，建设单位及当地政府应根据相关征收补偿规定、同类或可比项目征收补偿情况等综合考虑、合理确定征收标准；依据相关法律、法规和政策规定的程序，制定切实可行的征收补偿方案，依法合规推进征收补偿工作。

3.《规划》推进实施过程中，调整补助、救助保障、职工裁减分流、企业淘汰、改革重组等涉及较多群体时，应充分考虑利益相关者自身诉求和切身利益，通过座谈会、听证会、问卷调查、公示等多种方式广泛听取意见，并制定切实可行的保障措施。

4.企业淘汰搬迁、改革重组过程中涉及的职工裁减分流，相关企业和政府部门应在职工安置、过渡补偿、社会保障、再就业培训的方面制定切实可行的保障措施和方案。

5.强化各级政府部门、企业领导和职工社会稳定风险管理意识，将稳定风险管理融入具体事项或项目的决策、规划、建设和运行的全过程。必要时构建风险管理协调联动工作机制、快速灵敏的应急处置机制和矛盾分级分责化解机制，落实风险预防化解工作职责。

6.具体事项或项目实施过程中，充分重视媒体舆情和信息沟通。一方面建立有效的舆情引导机制，充分利用各类媒体和宣传平台，进行主动宣传引导；建立健全舆情监控搜集机制和舆情监控应急处理机制，及时监控媒体舆情并作出恰当的应对方案。另一方面，加强与政府职能部门、基层组织、相关企业领导、投资者、债权人、职工、居民等利益相关者的信息沟通，及时了解思想动态和利益诉求，针对性制定防范化解措施。

（二）环境影响风险

1.《规划》实施过程中涉及的事项和项目，严格按照国家、省市相关法律法规和规章制度，执行环保审批程序、建设项目“三同时”制度等相关程序和规定，落实相关环境保护措施。

2.各级环保部门应加强环境监控和事项监督检查，及时防控、发现、处置各类环境影响事件。

（三）财政风险

1.各级财政部门增强风险意识，建立财政风险预警机制，定期进行财政承受能力分析、论证，加强债务统一管理。

2.加强财政预算管理，保证政府财政投入按相关法律、法规的相关规定执行，确保财政支出在可承受范围内。

（四）经济或法律纠纷风险因素

1.加强各级政府、职能部门相关政策、法律法规和规章制度的学习、宣贯，保证相关人员充分了解相关法律法规和规章制定。

2、加强监督管理，各级政府和相关职能部门的监督、法务部门和人员应注意对涉及政策、法律的事项进行事前、事中和事后的监督管理，降低政策、法律风险。

3.涉及企业裁减分流职工、企业淘汰、改革重组等相关决策事项、办理程序方式、法律文件、经济或补偿标准等需经过充分的论证，并与必要的利益相关者进行充分的沟通，保证依法合规和公平、公正、合理。

（五）廉政风险因素

1.《规划》推进过程中，严格贯彻执行区委、区政府关于廉政建设的相关政策法规和规章制度精神。

2.强化廉政风险防控管理，深化信息公开，自觉接受社会监督。