

# 拟建黄河口国家公园社会稳定风险评估

姜波, 李云\*

国家林业和草原局昆明勘察设计院, 云南 昆明

收稿日期: 2021年9月29日; 录用日期: 2021年11月1日; 发布日期: 2021年11月10日

## 摘要

以拟建黄河口国家公园项目为评估对象, 在对项目周边5公里范围内相关利益群体进行9次专题座谈、23位关键信息人访谈和1045份调查问卷共计31天外业调研的基础上, 依据社会稳定风险等级评判标准, 采用风险指数计算综合评价方法, 对本事项开展社会稳定风险评估。经评估本项目综合风险指数为0.248, 属于<0.36区间, 风险程度评判为低风险(一般负面影响)。针对项目存在8个主要风险因素和实施可能发生的风险事件, 采取必要风险防范化解措施, 降低社会影响风险等级, 为建设黄河口国家公园打下良好基础。

## 关键词

国家公园, 社会稳定风险评估, 利益相关者

# Risk Assessment of Social Stability for the Proposed Yellow River Estuary National Park

Bo Jiang, Yun Li\*

China Forest Exploration & Design Institute in Kunming, Kunming Yunnan

Received: Sep. 29<sup>th</sup>, 2021; accepted: Nov. 1<sup>st</sup>, 2021; published: Nov. 10<sup>th</sup>, 2021

## Abstract

In this paper, we take the proposed Yellow River Estuary National Park project as the evaluation object. After 31 days of field research on the relevant interest groups within 5 kilometers around the project, including 9 thematic discussions, 23 key information person interviews and 1045

\*通讯作者。

questionnaires, the risk assessment of social stability is carried out according to the evaluation standard of social stability risk grade, and using the comprehensive evaluation method of risk index calculation. After evaluation, the comprehensive risk index of the project is 0.248, which belongs to the <0.36 range, and the risk degree is judged as low risk (general negative impact). In view of the eight main risk factors existing in the project and the possible risk events during the implementation of the project, we should take necessary measures to prevent and resolve the risks, reduce the risk level of social impact, and lay a good foundation for the construction of the Yellow River Estuary National Park.

## Keywords

National Park, Social Stability Risk Assessment, Relevant Interest Groups

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

黄河三角洲是我国暖温带最完整、最广阔、最年轻的湿地生态系统,是东北亚内陆和环西太平洋鸟类迁徙的“中转站”、越冬地和繁殖地,是研究河口新生湿地生态系统形成、演化、发展规划的重要基地,在我国生物多样性保护中占有极其重要的地位[1]。2020年1月,习近平总书记主持召开中央财经委员会第六次会议,明确提出“开展黄河三角洲湿地生态系统修复工程,推进黄河流域生态保护修复,建立黄河口国家公园”。建设黄河口国家公园是山东自然保护地体系建设的主体结构,也是我国生态文明建设的重要内容。国家公园建设中最关键核心问题是如何处理自然保护与当地社会发展之间的矛盾,该问题不仅关系到黄河口国家公园体系建立中各利益相关者关系的协调,也直接决定了黄河口国家公园的治理结构和管理模式。根据国家发展改革委关于重大决策项目实施要求,“凡是与人民群众切身利益相关,涉及面广,容易引发社会稳定问题的重大决策项目,在作出决策前,需要进行社会影响评估”[2]。

因此项目组对拟建黄河口国家公园范围周边5公里范围内相关利益群体进行31天外业调研,期间完成9次专题座谈、23位关键信息人访谈和1045份调查问卷。在全面摸清拟设黄河口国家公园的自然环境、社会经济条件及资源状况分布的基础上,通过资料收集与外业调研,深入挖掘拟设黄河口国家公园项目有可能引发的社会矛盾问题位点,并进行社会风险评估。针对可能存在的社会风险点采取积极应对措施,降低风险点爆发概率,为政府下一步管理运行国家公园提出数据支撑和可行性方案建议。

## 2. 评估范围及方法

拟设立黄河口国家公园位于山东省东营市黄河入海口处,北临渤海,东靠莱州湾,陆域范围以原山东黄河三角洲国家级自然保护区为主,海域范围则包括原东营河口浅海贝类海洋特别保护区、东营利津国家级底栖鱼类生态海洋特别保护区、东营黄河口生态国家级海洋特别保护区和东营莱州湾蛭类生态国家级海洋特别保护区,边界范围总面积约为37万平方公顷。黄河口国家公园周边5公里范围内涉及5个区县8个乡镇(含1个街道2个示范区)128个村庄社区36,916户居民,共计97,889人,均为汉族(表1)。

**Table 1.** List of communities and population around the proposed Yellow River Estuary National Park  
**表 1.** 拟建黄河口国家公园周边范围社区及人数表

区县	乡镇(街道)	行政村	户数	人数
东营港开发区	1	9	19,466	45,805
东营经济开发区	1	3	813	4145
河口区	1	72	9525	26,197
垦利区	4	42	6560	20,595
利津县	1	2	552	1147
总计	8	128	36,916	97,889

调查方法采用文献研究、实地考察、专题座谈、关键信息人访谈、问卷调查和公示公告法相结合[3]。为方便各利益相关者了解真实情况,2020年8月14日~20日期间东营市政府网站进行国家公园建设公告,随后开展9次专题座谈、23位关键信息人访谈。按照利益相关群体的差异,编制4类调查问卷(分别为居民、社区、企事业单位与NGO组织、乡镇政府及东营市主管部门)。问卷调查取样采取“重点对象抽取+随机抽取”相结合的方式,确保各乡镇、企事业单位都有调查对象的前提下,以行政村和企事业单位为基础进行抽取,最终抽取26个村庄、32个企业、4个采油厂、3个保护区管理站、2个研究基地、2所学校和1个军事基地,共计1045份调查问卷。抽取村庄和企事业单位数量分别占总数的20%和33%。

### 3. 利益相关者分析

利益相关者是指与拟建黄河口国家公园有直接、间接的利益关系,并对设立黄河口国家公园的成功与否有直接、间接影响的所有各方[4]。通过利益相关者分类,确定拟建黄河口国家公园主要相关利益者,其中包含东营市政府主要部门、拟设立黄河口国家公园周边乡镇政府、企事业单位(相关组织)及周边社区居民四部分构成(表2)。通过利益相关者分析矩阵,将不同的利益相关者按照他们与项目的相关性、特点和影响进行总结和比较,以分析主要利益相关者与黄河口国家公园设立的利害关系(直接受益、间接受益、直接受影响、间接受影响)、在黄河口国家公园设立中所扮演的角色、对设立黄河口国家公园的态度以及影响程度。

**Table 2.** Analysis table of relevant interest groups of the proposed Yellow River estuary National Park  
**表 2.** 拟建黄河口国家公园主要利益相关者分析表

利益相关者	与项目的利害关系	在项目中的角色	对项目的了解程度	对项目的支持度	项目可能会带来利大于弊的影响	项目可能会带来社会稳定风险
东营市政府主要部门	间接受益者	组织协调	91.67%	100.00%	75.00%	91.67%
周边乡镇政府	间接受益者	组织协调	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
企事业单位(相关组织)	直接相关者	受影响者	98.00%	97.92%	77.55%	68.75%
周边社区居民	直接相关者	受影响者	92.60%	94.57%	72.30%	68.34%

### 4. 社会风险识别

通过前期调查分析,拟建黄河口国家公园存在8个主要风险因素。

#### 4.1. 地区发展空间的矛盾风险

拟设立黄河口国家公园以原有 8 个自然保护地为基础, 同时将连接陆海生态系统的重要生态廊道及黄河口区域海洋生物的重要产卵场和孵育场等生态价值较高的区域纳入黄河口国家公园范围以保证生态系统完整性和水生生物栖息地连通性。而该区域也是东营建设黄河三角洲高效生态经济示范区的重点突破区域。北部区域以河口区新户渔港、利津县刁口渔港为重点, 打造集浅海贝类增养殖业、海水养殖业、水产品物流业、休闲渔业为一体的生态增养殖基地; 中部区域位于两个自然保护区之间, 大力发展港口航运、水产养殖和旅游功能。拟建黄河口国家公园后, 上述区域产业布局会与国家公园管理制度相冲突, 必然会带来地区发展空间的矛盾风险。

#### 4.2. 历史遗留问题处理不当的风险

拟建黄河口国家公园范围内包含永久基本农田 8966.25 hm<sup>2</sup>, 成片集体人工商品林 336.78 hm<sup>2</sup>, 矿业权总面积为 290,042.74 hm<sup>2</sup>, 三个村小组共 140 人及其耕地, 2 处环保督查、绿盾行动的问题位点, 1 个东营港的重要水源保障水库及 1 处济南军区的重要军事设施地。若历史遗留问题仍保留在国家公园范围内, 大量人为活动会对鸟类栖息地产生不利影响, 且各利益主体的土地权属争议问题会对后期国家公园管理制约影响突出。

#### 4.3. 产业发展受限风险

拟设立黄河口国家公园划定范围涉及浅海增养殖确权项目共计 211 宗, 面积 64.84 万亩, 围海养殖确权项目 288 宗, 面积 18.75 万亩, 2103 艘渔船捕捞作业和 3 个海洋牧场建设。国家公园建立后可能带来传统捕捞区使用受限、浅海养殖退出和围海养殖的尾水排放问题。还有拟设立黄河口国家公园划定范围共涉及矿业权数量共计 17 个, 探矿权 2 个, 采矿权 15 个。黄河口国家公园划定后可能带来核心保护区范围内的油气企业要有序退出、油田职工会因为油井退出出现转产转业的现象; 一般控制区的油气企业虽然可以进行开采, 但环保标准要适应国家公园管理要求, 不能带来新的污染和环境破坏, 无形中会造成企业成本的增加问题。上述问题都会带来产业发展受限风险。

#### 4.4. 生态补偿不到位的风险

征地拆迁和青苗的补偿标准是受影响群体最为关心的焦点问题。补偿标准是否符合国家、市的相关法律法规, 是否照顾到部分弱势或困难群众, 是否损害个别群众的利益, 都是群众关心的问题。本项目一旦涉及到征地、土地回收等问题, 农民希望补偿标准合理、补偿款支付及时、透明、公开、公正。如果诉求无法得到满足, 征地拆迁及其补偿标准不符合国家和当地政府规定的标准, 征地拆迁户将产生不满情绪, 存在潜在的风险因素。而且拟建黄河口国家公园范围内还有约 140 人特殊群体, 是六七十年代在黄河三角洲附近开荒的村民, 仅春、夏、秋三季在此处务农, 冬季回到垦利区永安镇下镇村过冬。因为是历史遗留原因, 没有村镇建制, 没有土地证和房产证, 在搬迁过程中无法明确赔偿金额, 会造成社会风险隐患。

#### 4.5. 社区居民生产生活方式改变不适的风险

黄河口国家公园设立后, 在种植业方面, 会出台一系列限制条件, 如为保护鸟类, 减少化肥农药使用, 禁止种植棉花等作物, 增加水稻等湿地环境来吸引鸟类觅食, 因此会带来当地农户生产方式改变, 从而产生不适感。还有滩涂采贝和近海捕捞都会有一系列的管理办法, 进而影响渔民的生产生活方式, 而部分原住民生存技能单一, 生活方式改变后, 可能出现失产失业情况, 沦为社会的不稳定因数。再加

上外来务工人员和游客数量激增, 会与当地社区居民混杂在一起, 增加了社会复杂关系, 可能会带来社会矛盾。

#### 4.6. 社会参与的风险

黄河口国家公园周边社区人口呈现出年龄大、生产技能低、受教育程度普遍偏低的特点, 本身参政议政能力不足。前期自然保护地建设过程中缺少了社区居民话语权、自我决定权、资源使用权、生存权、文化传承权、预先告知权、赔偿权等基本权利, 这可能会带来后续运营管理上的社会风险。还有群众比较关心的特许经营管理办法尚未出台, 涉及滩涂采贝、近海捕鱼、园区旅游经营等方面群众参与方式不明确, 若管理办法未能照顾周边社区群众利益, 可能会产生社会风险。

#### 4.7. 宣传控制力度不够的风险

国家公园属于新生事物, 目前国家公园法及其相关管理办法尚未出台, 在跟渔民和企业座谈时涉及到生态补偿、移民搬迁、产业退出和转产转业的后续安置问题政策不明确, 因此相关利益群体容易产生恐慌。而且拟建黄河口国家公园前期缺乏宣传引导, 老百姓只能通过非官方渠道获得片面信息, 对国家公园建设正面影响解读不足; 在政策和设立范围尚不确定的前提下, 负面影响片面扩大, 如周边社区群众不允许进行近海捕捞与养殖, 在国家公园范围外的养殖企业、盐化企业因水质不达标不能继续排放尾水而被关停的错误信息被广大群众所接受, 造成潜在社会隐患, 公园后续建设一旦处理不当, 会有群体事件爆发的可能。

#### 4.8. 实施方案不当和管理不明确的风险

实施方案不当的关键是经费保障, 本项目预计投资额巨大, 特别是渔业生产经营、与海洋有关的工业项目转产、各种生态补偿经费, 如果得不到有效落实, 将直接影响项目实施, 而且容易造成不稳定情绪。还有拟建黄河口国家公园涉及多个自然保护区以及各地区的行政管理区域。国家公园设立将统一管理机制, 但现有各级管理机构在整合过程中可能存在历史遗留的权属争端、管责不明、原有机构的去留等问题会集中引发。如现有问题得不到有效解决, 将会给政策执行的具体过程带来巨大阻力, 以至于政策难以深入推行。

### 5. 风险评估

#### 5.1. 单因素风险评判

单因素风险等级是衡量项目单因素风险引发的社会稳定风险的等级, 是结合单因素风险概率和单因素风险影响程度所产生的风险度量[5]。风险等级可分为重大风险、较大风险、一般风险、较小风险、微小风险五个等级。计算公式如下所示:

$$\beta(X) = L(X) \times P(X)$$

其中:  $X$ : 风险因素;  $\beta(X)$ : 单因素风险等级数值;  $L(X)$ : 单因素风险影响程度数值;  $P(X)$ : 单因素风险发生概率数值。单因素风险影响程度衡量标准参考表 3, 单因素风险发生概率衡量标准参考表 4, 单因素风险等级的衡量标准参考表 5。

根据社会风险识别初步的公共参与意见与经验判别, 拟建黄河口国家公园 8 大主要风险因素中无重大风险和较大风险, 产业发展受限风险和生态补偿不到位的风险被判定为一般风险, 其余均为较小风险。从发生阶段分析, 7 个风险因素均发生在准备阶段, 若提前采取有效措施可避免或降低风险发生概率和影响程度, 从而降低风险等级(见表 6)。

**Table 3. Impact level of single-factor risk**  
**表 3. 单因素风险影响程度等级表**

序号	程度	程度数值	描述
1	严重	0.8~1	关系到相关群体的基本权利、重大利益; 风险影响的规模大, 涉及人数众多; 影响时间长; 可能引起严重风险事件, 造成极大负面影响。
2	较大	0.6~0.8	关系到相关群体的权利和利益; 风险影响规模较大, 涉及人数较多, 影响时间较长; 可能引发较大风险事件, 造成较大负面影响。
3	中等	0.4~0.6	对相关群体合法权益构成不利影响; 风险影响规模中等, 涉及一定数量人群; 可能引发一般风险事件, 在当地造成一定负面影响。
4	较小	0.2~0.4	风险影响规模较小, 涉及人数较少, 影响时间较短; 可能零星引发一般风险事件, 局部范围造成不利负面影响。
5	可忽略	0~0.2	风险影响规模有限, 涉及个别利益相关者, 可能发生个人矛盾, 影响短时间可以消除。

**Table 4. Single-factor risk probabilities table**  
**表 4. 单因素风险概率表**

序号	等级	概率指数	描述
1	很高	0.8~1	风险发生的概率约在 81%~100%之间, 即极大程度会发生
2	较高	0.6~0.8	风险发生的概率约在 61%~80%之间, 即发生可能性较高
3	中等	0.4~0.6	风险发生的概率约在 41%~60%之间, 即发生可能性一般
4	较低	0.2~0.4	风险发生的概率约在 21%~40%之间, 即发生可能性较低
5	很低	0~0.2	风险发生的概率约在 0~20%, 即不太可能或基本不会发生

**Table 5. Single-factor risk rating table**  
**表 5. 单因素风险等级表**

序号	等级	等级数值	发生的可能性和后果
1	重大风险	0.64~1	风险发生的可能性大, 风险造成的损失大, 将使事项由可行转变为不可行, 需要采取积极有效的防范措施
2	较大风险	0.36~0.64	风险发生的可能性较大, 或者发生后造成的损失较大, 但造成的损失是事项可以承受的, 必须采取一定的防范措施
3	一般风险	0.16~0.36	风险发生的可能性不大, 或者发生后造成的损失不大, 一般不影响事项的可行性, 但应采取一定的防范措施
4	较小风险	0.04~0.16	风险发生的可能性较小, 且发生后造成的损失较小, 基本不影响事项的可行性
5	微小风险	0~0.04	风险发生的可能性很小, 且发生后造成的损失很小, 不影响项目的可行性

**Table 6.** Main risk factors and their risk grade determination table  
**表 6.** 主要风险因素及其风险等级判定表

序号	风险因素	发生阶段	风险概率	影响程度	风险等级	影响时间
1	范围划定的风险	准备阶段	较低	较小	较小风险	长期影响
2	历史遗留问题处理不当的风险	准备阶段	较低	较小	较小风险	长期影响
3	产业发展受限风险	准备阶段	中等	中等	一般风险	长期影响
4	生态补偿不到位的风险	准备、实施阶段	中等	中等	一般风险	短期影响
5	社区居民生产生活方式改变不适的风险	准备、实施阶段	较低	较小	较小风险	短期影响
6	社会参与的风险	准备、实施阶段	较低	较小	较小风险	长期影响
7	宣传控制力度不够的风险	准备、实施阶段	较低	中等	较小风险	长期影响
8	实施方案不当和管理不明确的风险	实施阶段	较低	中等	较小风险	长期影响

## 5.2. 风险因素权重确定

依据各风险因素影响比重不同采用加权处理[6]。主要风险因素权重确定方法为层次分析法。通过运用层次分析法,先后建立梯阶层次结构、构造判断矩阵并赋值、计算风险类型和风险因素确定其权重,最后进行一致性检验权重结果的合理性,8大主要风险因素权重见表7。

**Table 7.** Weight table of major risk factors  
**表 7.** 主要风险因素权重表

序号	风险因素	风险因素权重
1	范围划定的风险	0.11
2	历史遗留问题处理不当的风险	0.15
3	产业发展受限风险	0.25
4	生态补偿不到位的风险	0.19
5	社区居民生产生活方式改变不适的风险	0.08
6	社会参与的风险	0.05
7	宣传控制力度不够的风险	0.15
8	实施方案不当和管理不明确的风险	0.02

## 5.3. 综合风险评判

参照《国家发展改革委关于印发重大项目社会稳定风险评估暂行办法的通知》的分级标准,风险等级分为高风险、中风险、低风险。拟建黄河口国家公园整体风险等级判定依据“就高不就低”的原则和“叠加累积”的原则进行判断[7]。社会稳定综合风险等级参考表8。

依据社会稳定风险等级评判标准表,采用风险指数计算风险综合评价方法(参考表9),针对本事项在尚未采取风险防范、化解措施的风险情况,对本事项综合风险指数进行定量分析。权重(I)参考表7,单

因素风险等级(R)参考表 6。经评估本项目综合风险指数为 0.248, 属于<0.36 区间, 风险程度评判为低风险(一般负面影响)。本事项实施可能发生的风险事件主要表现为写信上访、散发传单、挂横幅、网上发布信息、集体上访、游行/集体散步等。

**Table 8.** Reference criteria for the evaluation of social stability risk levels

**表 8.** 社会稳定风险等级评判参考标准表

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	大部分群众对黄河口国家公园建设实施有意见、反应特别强烈, 可能引发大规模群体性事件	部分群众对黄河口国家公园建设实施有意见、反应强烈, 可能引发矛盾冲突	多数群众理解支持, 但少部分人对黄河口国家公园建设实施有意见, 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
综合风险指数评判标准	>0.64	0.36~0.64	<0.36

**Table 9.** The quantitative calculation table of the comprehensive risk index

**表 9.** 综合风险指数定量计算表

风险因素 W	权重 I	单因素风险等级(R)					风险指数 T = I × R
		微小	较小	一般	较大	重大	
		0.04	0.16	0.36	0.64	1	
范围划定的风险	0.11		√				0.018
历史遗留问题处理不当的风险	0.15		√				0.024
产业发展受限风险	0.25			√			0.09
生态补偿不到位的风险	0.19			√			0.068
社区居民生产生活方式改变不适的风险	0.08		√				0.013
社会参与的风险	0.05		√				0.008
宣传控制力度不够的风险	0.15		√				0.024
实施方案不当和管理不明确的风险	0.02		√				0.003
合计	1						0.248

## 6. 社会风险防范及化解措施

针对上述 8 个主要风险因素, 在充分考虑相关群体利益诉求的前提下, 采取社会风险防范及化解措施来降低风险事件概率。

## 6.1. 综合风险防范化解措施

1) 构建风险管理联动机制, 发挥各层次维稳工作部门的作用[8]。应坚持东营市人民政府在社会稳定风险管理中的主导作用, 构建由涉事的市、县(区)各级维稳、信访、公安、宣传、国土、规划、住建、环保、林业等职能部门、各村委及保护区管理单位共同参与的风险管理联动机制。发挥各层次社会矛盾调解作用, 努力使人民群众的矛盾和诉求锁定在基层, 避免事态的扩大和增加激烈的程度。

2) 构建与当地村民共建共赢机制, 建立处置突发事件应急预案。本事项涉及的范围广、居民点较多, 只有做好村民共建, 增加共同参与和沟通, 才能创造和睦共处的和谐场面。与各级政府及村委各级各类应急预案进行有效对接, 建立联动机制、落实责任人、制定预案措施, 确保风险出现时信息采集、传递即时、通畅, 风险处理及时、有效。建立应急指挥授权体系, 明确各类风险处置的直接负责职能部门和责任人, 确立相应的解决办法和处理措施。

3) 深入开展对相关者背景情况的调查, 有针对性地开展风险预防工作。建议由各级人民政府牵头, 会同公安局、维稳办等相关部门对事项实施的利益相关者背景调查工作进行统筹安排, 共同控制相关风险发生。

## 6.2. 专项风险防范化解措施

1) 社区空间管控。为实现国家公园社区的有效管理以及生产、生活、生态“三生空间”的合理划分, 探索按照国家公园功能分区分区管控要求和资源承载力需求来调控村镇聚落空间扩展, 以时间换空间, 逐步降低保护地及周边人口压力, 逐步减轻对保护区资源的依赖, 进一步缓解保护与利用的矛盾[9]。

2) 产业融合发展。针对原有两大经济支柱发展受限的情况, 结合东营市现代农业示范区和现代渔业示范区社区建设, 适度发展旅游服务、电子商务、特色农产品加工、特许经营、物流服务等生态产业配套产业。如以生态保护为核心, 建设知青特色小镇、仙河口镇入口社区扶持居民发展生态观光、生态旅游与服务业等替代生计。挖掘红色文化、知青文化和石油文化, 打造相关的文化产业; 引导绿色生产方式, 确定产品质量标准、明确产品增值认证体系、实现品牌管理与推广, 构建绿色产品增值体系与可持续生产方式。

### 3) 建设生态宜居社区

贯彻“山水林田湖草是一个生命共同体”的理念, 集中力量治理海产养殖尾水排放, 实施源头控制、过程拦截、末端治理与循环利用相结合的综合防治; 国家公园与周边社区签订共管协议, 实施零化肥农药行动, 全面推广测土配方施肥技术; 实施生态修复工程, 推进对功能退化的荒沟、自然湿地整治修复, 提高抵御海潮灾害应急处置水平; 统一社区整体风貌, 建设立足乡土社会、富有地域特色、承载田园乡愁、体现现代文明的美丽社区; 完善基础设施配套, 居民生产生活设施改造应当遵守低碳、绿色、节能、环保的要求[9] [10]。

### 4) 完善生态补偿制度

明确黄河口国家公园补偿对象, 细化生态补偿制度。通过前期调查, 拟建国家公园可能会存在生态移民、大规模海产养殖的转产转型、渔民捕捞受限、农作物被鸟类破坏和污染不达标的企业关停等相关利益群体, 进行分类补偿。拓宽资金来源渠道, 建立以中央专项财政为主体, 多元化的生态补偿资金渠道。注重绿色替代产业、劳动就业、教育技能培训与精准扶贫四个方面, 将“输血型”转化为“造血型”补偿方式。积极探索地役权、水权、排污权、碳排放权和流域横向生态补偿资金渠道[11]; 完善生态保护补偿融资机制, 推广绿色信贷服务, 成立绿色基金, 探索绿色保险参与生态保护补偿的途径。

### 5) 社区保障机制

加强组织领导, 压实主体责任, 实行省负总责、市县抓落实的“一线工作法”, 把推动黄河口国家

公园社区发展工作情况纳入市县乡党委书记抓基层党建述职评议考核;完善社区发展用地保障机制,对农村产业融合发展项目和农产品冷链、初加工、烘干、仓储、机库等设施建设用地优先提供保障;盘活社区存量建设用地,探索以村庄整治、宅基地整理等方式整理出的建设用地采取入股、联营等方式支持乡村休闲旅游养老等产业和农村产业融合发展模式[12];鼓励社区成立新型集体经济组织,发展壮大村级集体经济;与国内外知名研究机构共同设立科学采捕滩涂贝类的研究课题,发挥科技人才支撑作用;建立公平合理的利益分配机制、激励机制和社区监管机制,实现国家公园与社区的可持续发展。

## 7. 总结

鉴于项目的单因素风险判定法和综合风险等级判定模型的判定结果,项目组认为拟建黄河口国家公园项目为低风险建设项目。项目群众基础好,支持率高,符合当前政策导向且具有适度超前行和可持续性。但当地政府应时刻具备风险防范意识,采取必要风险防范化解措施,降低社会影响风险等级,为建设黄河口国家公园打下良好基础。

## 参考文献

- [1] 连海燕, 吴立新, 曹爱兰, 张孝帅. 山东黄河三角洲国家级自然保护区鸟类多样性[J]. 山东林业科技, 2018, 48(4): 44-46+62.
- [2] 《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). <http://www.shwdxjff.com>, 2020-01-28.
- [3] World Bank (2003) Social Analysis Sourcebook: Incorporating Social Dimensions into Bank Supported Projects.
- [4] 梁昀, 薛耀文. 基于利益相关者视角的重大决策社会风险评估研究[J]. 经济问题, 2012(9): 62-65.
- [5] Downs, M., Stoffle, R., Burdge, R.J., et al. (2013) Principles and Guidelines for Social Impact Assessment in the USA: The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment. *Impact Assessment & Project Appraisal*, 21, 231-250. <https://doi.org/10.3152/147154603781766293>
- [6] 孙德超. 重大事项社会稳定风险评估指标体系的构建及运行[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2014, 16(1): 41-44.
- [7] 《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). [https://www.ndrc.gov.cn/fggz/gdzctz/tzfg/201907/t20190717\\_1197572.html?code=&state=123](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/gdzctz/tzfg/201907/t20190717_1197572.html?code=&state=123), 2012-08-16.
- [8] 蒋俊杰. 我国重大事项社会稳定风险评估机制: 现状、难点与对策[J]. 上海行政学院学报, 2014, 15(2): 90-96.
- [9] 孙鸿雁, 余莉, 蔡芳, 罗伟雄, 唐芳林. 论国家公园的“管控-功能”二级分区[J]. 林业建设, 2019(3): 1-6.
- [10] 唐芳林. 谈国家公园绿色营建[J]. 林业建设, 2017(5): 1-6.
- [11] 赵晓迪, 张金晓. 《国家公园体制试点区生态补偿与管理体系研究》出版[J]. 林业科技通讯, 2020(10): 103.
- [12] 袁溟, 彭福伟. 国家公园可持续旅游发展的战略选择[J]. 北京林业大学学报(社会科学版), 2019, 18(1): 22-25.