



中银(深圳)律师事务所
ZHONG YIN(SHENZHEN)LAW FIRM

地址: 深圳市福田区益田路 6003 号荣超商务中心 A 座 5 层-6 层 邮编 P.c.: 518026

Add: Zhong Yin Law Firm

Address: 5/F-6F, Rongchao Business Center, Futian District,
Shenzhen, P.R.C., 518038

电话 Tel: 86-755-82531588

网址 Web: <http://www.zhongyinlawyer-sz.com>

传真 Fax:

86-755-82531555

北京中银(深圳)律师事务所关于
《深圳市龙华区摊贩经营场所划定和管理
办法(试行)(征求意见稿)》
之风险评估报告

编制单位: 北京中银(深圳)律师事务所

编制时间: 2026 年 2 月 2 日

一、评估事项	4
二、评估过程	4
(一) 合法性	4
(二) 合理性	8
(三) 可行性	9
(四) 可控性	10
三、评估方法和评估依据	11
(一) 评估方法	11
(二) 评估依据	11
四、各方意见及采纳情况	12
(一) 线上公开征求意见及采纳情况	12
(二) 问卷征求公众意见及采纳情况	13
五、决策可能引发的风险	18
(一) 《办法》合法性方面的风险	18
(二) 《办法》合理性方面的风险	18
(四) 《办法》的安全隐患风险	19
(五) 《办法》的交通拥堵与噪音影响风险	20
(六) 《办法》的负面舆论风险	20
六、风险综合评分	21
七、风险评估结论和相应建议	24
(一) 风险评估结论	24
(二) 相应建议	24

八、风险防范措施和处置预案	25
(一) 风险防范措施	25
(二) 处置预案	27

北京中银（深圳）律师事务所

关于《深圳市龙华区摊贩经营场所划定和管理办法（试行）

（征求意见稿）》之

风险评估报告

深圳市龙华区城市管理和综合执法局：

北京中银（深圳）律师事务所接受深圳市龙华区城市管理和综合执法局（以下简称“区城管局”）的委托，就《深圳市龙华区摊贩经营场所划定和管理办法（试行）（征求意见稿）》（以下简称“本办法”或“《办法》”）进行风险评估。根据贵单位提供的相关材料以及我单位查阅的其他法律法规规章的规定，出具本风险评估报告。

一、评估事项

本次评估事项为《办法》决策实施相关事宜，涵盖摊贩经营场所划定标准、“严禁区、管控区、疏导区”分类管理、准入条件、经营规范、日常监管、退出机制及责任追究等内容。

二、评估过程

（一）合法性

本办法决策机关是否享有相应的决策权，办法的制定是否符合有关法律法规和政策规定，决策机关在权限范围内进行决策内容和程序是否符合有关法律法规和政策规定。

1.制定主体

规范性文件制定权属于行政权的组成部分，其权力来源是宪法、国务院组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法等为行政机关设定的管理职责以及法律法

规的授权规定。一般来说，有四类主体可以制定政府或者部门规范性文件，即各级人民政府；各级人民政府的工作部门，包括职能部门、办事机构、直属机构、特设机构等；政府派出机关，如街道办事处；法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织。深圳市龙华区城市管理和综合执法局是深圳市龙华区人民政府的工作部门，属于县级以上地方人民政府的工作部门，属于授权范围内可以制定部门行政规范性文件的主体。同时，《深圳市龙华区区级行政规范性文件制定主体清单》序号 21 明确，龙华区城市管理和综合执法局为龙华区区级行政规范性文件制定主体。因此，深圳市龙华区城市管理和综合执法局作为《办法》制定主体，其主体适格。

2.制定依据

依据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国行政许可法》《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》《广东省重大行政决策程序规定》《深圳市重大行政决策程序实施办法》等法律法规之规定，区城管局制定本办法，制定依据充分、合法。

3.制定过程

自 2025 年 9 月起，龙华区城市管理和综合执法局以“城市管家”为核心理念，以民治、福城街道为试点，在充分征集民意基础上，科学划定“三区”，构建全链条动态闭环管理机制，系统推进流动摊贩综合治理工作，取得了显著成效。2025 年 12 月 4 日，《办法》征求龙华区内有关单位意见，并修改完善。2025 年 12 月 19 日，在深圳市龙华区人民政府官网上发布“深圳市龙华区城管和综合执法局关于公开征求

《深圳市龙华区摊贩经营场所划定和管理办法(试行)》(征求意见稿)意见的公告”，向社会公开征集意见，并在2026年1月21日发布公开征求意见采纳情况的通告，逐一回复了网友提出的意见，体现了公众参与。目前，决策事项的风险评估工作正在进行中，符合《广东省重大行政决策程序规定》的规定。

4.主要内容

《办法》核心内容未违反国家、省、市、区相关法律法规及政策规定，未超越行政机关职权范围。

在公共安全方面，本办法明确食品类摊贩准入资质、食材采购、加工规范等要求；要求摊贩配备必要消防器材，严禁违规使用明火、私拉乱接电线；应避开交通要道划定经营区域，将有效防范食品安全、消防安全、交通安全及环境卫生风险，与《食品安全法》《消防法》等衔接顺畅。

在社会稳定方面，本办法采用“疏堵结合”模式，划定疏导区、管控区为摊贩提供合法经营场地，优先保障本地低收入群体、困难居民生计需求，建立公益管理及居民监督投诉机制，能够化解摊贩与居民、沿街商户之间的矛盾，避免“一刀切”管理引发的不稳定因素。

在可能引发的舆情方面，《办法》合理划分各部门管理范围、落实各部门法定职责，能够规范执法要求，防止越权管理，防范因执法不当、监管不到位而引发负面舆情；同时，《办法》建立摊贩经营场所动态管理机制，坚持按公平、公正、公开原则分配摊位，防范因摊位分配不公引发的负面舆情，维护政府公信力。

在生态环境方面，本办法将绿地排除在划定范围之外，重点规范摊贩经营过程中的环卫保洁、油烟排放、噪声管控等行为，防范经营活动对周边生态环境及公众健康造成的影响，生态环境破坏隐患较小。

在社会效益、经济效益方面，本办法既保留城市“烟火气”，方便市民日常生活，又规范经营秩序、提升城市精细化管理水平，同时为摊贩提供合法经营渠道，助力民生就业、稳定增收，兼顾城市发展与民生保障，实现社会效益与经济效益双赢。

在实施成本方面，本办法依托现有街道、部门管理力量，利用闲置场地、临时场地划定经营区域，主要成本集中在场地清理、设施完善、人员培训及日常监管补助，且《办法》明确规定日常运维的公益性，故成本可控，未增加不合理财政负担。

在法律方面，《办法》与《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》《中华人民共和国消防法》《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国行政许可法》等上位法保持一致，不存在冲突情形。例如，《办法》第一条明确以《广东省食品生产加工小作坊和食品摊贩管理条例》及《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》为依据，与之内容未发现冲突；第八条及第十八条对摊贩场所的禁止性规定（如不得占用消防通道、禁止频繁噪音扰民）与条例中市容管理要求相符；第八条（六）（七）项关于消防通道、用电安全的规定符合《中华人民共和国消防法》第二十八条；第十六条要求摊贩保证产品安全，与《中华人民共和国食品安全法》第

三十三条衔接。整体来讲，《办法》与上位法保持着较高的一致性，未超出立法权限。

（二）合理性

本办法的制定是否符合大多数群众的利益，是否兼顾了群众的现实利益和长远利益、整体利益和局部利益，是否遵循公开公平公正原则，是否遵循公序良俗，是否体现以人为本，是否会对群众的生产生活造成过多不便，是否会引发不同地区摊贩的恶性竞争。拟采取的措施和手段是否必要、适当，是否尽最大可能维护了所涉及群众的合法权益。政策调整、利益调节的对象和范围界定是否准确，拟划定分配的经营场所与日常管理行为是否合理公平。

1.决策目标合理：《办法》出台的核心目标是“规范摊贩经营秩序、保障摊贩合法权益、改善城市市容环境、提升市民生活品质”，契合龙华区推进城市精细化管理、建设宜居宜业美丽龙华的发展目标，回应了群众对“城市烟火气”与“公共秩序”的双重期盼，能够有效破解“管理难、摊贩难、市民怨”的三方矛盾，具有明确的合理性和必要性。

2.利益平衡合理：《办法》充分兼顾摊贩、市民及城市发展的多元利益，避免“一刀切”管理。保障摊贩合法经营权益，优先帮扶困难群体；维护市民公共利益，减少经营扰民；契合城市发展利益，实现“民生保障、城市治理”双赢。

3.管理模式合理：借鉴民治、福城街道试点经验，结合各街道发展差异，《办法》要求科学划定严禁区、管控区、疏导区，区域划分贴合各街道实际承载能力；摊位分配采用

“抽签摇号”方式，确保公平公正，运维主体体现公益性，退出机制规范合理。

4.配套措施合理：《办法》配套制定投诉处理、动态调整等措施，覆盖决策实施全流程，能够有效减少实施阻力，及时化解矛盾纠纷，确保决策始终贴合实际需求、适应城市发展变化。

（三）可行性

本办法的制定是否与本地经济社会发展水平相适应，实施是否具备相应的人力物力财力，相关配套措施是否经过科学严谨周密论证，出台时机和条件是否成熟。本项目的实施是否充分考虑了群众的接受程度，是否超出大多数群众的承受能力，是否得到大多数群众的支持。

1.实施基础扎实：各街道、社区已具备一定摊贩管理经验，民治、福城街道试点工作积累了可复制、可推广的实践经验；相关部门职责明确、执法能力充足；已梳理可用闲置、临时场地，能够满足摊贩经营需求；配套制度完善，形成了“有章可循、有规可依”的制度体系。

2.操作流程清晰：《办法》明确划分筹备、实施、巩固优化三个阶段，细化准入审核、摊位分配、日常监管各环节操作标准，流程步骤明确、责任分工清晰。

3.部门协同顺畅：《办法》明确街道、城管、市场监管、公安、社区等各方职责，推动建立联合执法机制，能够有效解决实施过程中的跨部门问题，保障决策高效落地。

4.潜在挑战可控：《办法》实施过程中可能面临摊位数量不足、场地划定难度大、监管力量不足、摊贩规范意识薄

弱等潜在挑战，但均属于可解决、可应对的问题，通过优化实施细节、强化监管力量、完善帮扶措施等方式，可有效化解。

（四）可控性

本办法的制定是否存在公共安全隐患，会不会引发群体性事件、集体上访，会不会引发社会负面舆论、恶意炒作以及其他影响社会稳定的问题。本办法的制定可能引发的社会稳定风险是否可控，能否得到有效防范和化解；是否制定了社会矛盾预防和化解措施以及相应的应急处置预案，宣传解释和舆论引导工作是否充分。对可能出现的集体上访、非法聚集、群体性事件、个人极端事件，潜在的网上网下跨界联动传导风险，以及可能引发的重大舆情事件是否具备防范化解能力。

1.区域划分风险

风险点：部分区域可能因空间有限或居民反对，导致划定范围不合理，影响摊贩经营和居民生活。

可控性：通过前期调研、公开征求意见和动态调整机制，可优化区域划分，确保科学合理。

2.准入与分配风险

风险点：申请条件可能限制部分摊贩参与，分配过程若不透明可能引发公平性争议。

可控性：《办法》明确了申请条件，采用抽签、摇号等公开方式分配摊位，并公示结果，可保障公平公正。

3.日常监管风险

风险点：摊贩流动性强，监管难度大，可能出现食品安全、环境卫生等问题。

可控性：《办法》清晰划分出各政府部门在摊贩管理工作的职责，有利于联合多部门常态化监管，对违规行为及时清退，可有效控制风险。

4.社会矛盾风险

风险点：摊贩、居民、商铺经营者利益诉求不同，可能引发矛盾。

可控性：通过多元共治，引入人大代表、政协委员、媒体监督，广泛征求意见，可协调各方利益，减少矛盾。

三、评估方法和评估依据

（一）评估方法

本风险评估采取线上公开征求意见、线下问卷调查、组织实地调研等方法，广泛听取了社会各方意见。同时根据法律法规及其他规范性文件的规定，结合具体实际，识别风险点，计算风险权重和风险发生的可能性确定项目风险大小。

（二）评估依据

根据《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)，参照《广东省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》(粤发改重点〔2012〕1095号)《深圳市重大行政决策程序实施办法》(深府规〔2023〕2号)《龙华区重大行政决策工作全流程指引》《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》《中华人民共和国食品安全法》《中华

《中华人民共和国消防法》等法律法规及文件，区城管局作为《办法》的制定单位，负责本办法的制定实施。

四、各方意见及采纳情况

为了广泛征求意见，《办法》制定过程中，通过线上征求公众意见、现场问卷及网上电子问卷的方式，了解民众态度，征求公众意见。

（一）线上公开征求意见及采纳情况

征求意见：

2025年12月19日，区城管局在龙华区人民政府的官网上公开发布深圳市龙华区城市管理和综合执法局关于公开征求《深圳市龙华区摊贩经营场所划定和管理办法（试行）》（征求意见稿）意见的公告（<https://www.szlhq.gov.cn/hdjlpt/yjzj/answer/48048>）。在征求意见期间，公众积极建言献策，龙华区城管局对市民网友所提的意见做到了积极反馈和合理采纳。

采纳情况：

共有五名网友通过龙华区人民政府网站就《办法》提出意见建议，涉及摊位划定规范、经营业态和管理制度等方面。区城管局于2026年1月21日在龙华区人民政府官网发布公开征求意见的情况反馈（链接同上），对以上意见建议进行采纳与解释说明。反馈显示，区城管局将采纳网友1、网友3、网友4、网友5的建议，严格摊位划定规范，并增加“不得占用或堵塞盲道”及“本办法实施前，已经开展摊贩经营场所划定及管理工作的，按照原规定继续管理，待经营期限届满后，统一按照本办法执行”的表述；部分采纳网友2的

意见，并进行说明，“在具体摊贩经营场所划定过程中会综合考虑与居民区距离等因素，因地制宜、合理限制烧烤类等经营业态，以及合理设置经营时间”。

（二）问卷征求公众意见及采纳情况

征求意见：

在评估过程中，评估单位在龙华区民治街道红山社区开展线下纸质问卷调查，接受调查的对象包括摊贩经营者、顾客、市民群众，总共发出 400 份问卷，收回了 342 份问卷；同时，为丰富调查形式，采用电子问卷进行意见调查，为调查对象提供问卷二维码，收到 16 份线上问卷作答，即共计收到 358 份问卷作答。



问卷调查地点



向摊主发放问卷 为摊主介绍《办法》 电子问卷样式

问卷的具体问题的分析及占比如下：

1.您的年龄？

在 358 份问卷中，有【358】人回答了该问题，作答率【100】%。其中年龄在 20 岁以下的为【41】人，占【11.5】%；年龄在 21-40 岁的为【194】人，占【54.2】%；年龄在 41-60 岁的为【106】人，占【29.6】%；年龄在 61 岁以上的为【17】人，占【4.7】%。

2.您是否在龙华区居住或者工作？

在 358 份问卷中，有【358】人回答了该问题，作答率【100】%。其中，回答“是”的为【318】人，占【88.9】%；回答“否”的为【40】人，占【11.2】%。

3.您对《深圳市龙华区摊贩经营场所划定和管理办法（试行）（征求意见稿）》的整体方案是否满意？

在 358 份问卷中，有【358】人回答了该问题，作答率【100】%。其中非常满意的为【194】人，占【54.2】%；比较满意的为【96】人，占【26.8】%；一般满意的为【57】人，占【15.9】%；

不满意的为【11】人，占【3.1】%。

4.您认为摊贩经营场所的地址选定是否合理？

在 358 份问卷中，有【358】人回答了该问题，作答率【100】%。

其中认为非常合理的为【239】人，占【66.8】%；认为比较合理的为【54】人，占【15.1】%；认为一般合理的为【57】

人，占【15.9】%；认为不合理的为【8】人，占【2.2】%。

5.您是否支持摊贩经营场所引入公益性第三方运维主体？

在 358 份问卷中，有【358】人回答了该问题，作答率【100】%。

其中非常支持的为【326】人，占【91.1】%；比较支持的为

【18】人，占【5.0】%；一般支持的为【10】人，占【2.8】%；

不支持的为【4】人，占【1.1】%。

6.您认为征求意见稿中设定的“摊贩登记备案程序”是否合理？

在 358 份问卷中，有【358】人回答了该问题，作答率【100】%。

其中认为非常合理的为【271】人，占【75.7】%；认为比较合理的为【49】人，占【13.7】%；认为一般合理的为【26】

人，占【7.3】%；认为不合理的为【12】人，占【3.4】%。

7.您认为征求意见稿中的“经营规范”是否合理？

在 358 份问卷中，有【358】人回答了该问题，作答率【100】%。

其中认为非常合理的为【263】人，占【73.5】%；认为比较合理的为【61】人，占【17.0】%；认为一般合理的为【24】

人，占【6.7】%；认为不合理的为【10】人，占【2.8】%。

8.您是否认为龙华区摊贩经营场所划定和管理办法的制定和实施会改善周边市容环境?

在【358】份问卷中,有【358】人回答了该问题,作答率【100】%。其中,回答“是”的为【337】人,占【94.1】%;回答“不确定”的为【18】人,占【5.0】%;回答“否”的为【3】人,占【0.8】%。

9.您对居民在龙华区摊贩经营场所划定和管理的参与度是否满意?

在【358】份问卷中,有【358】人回答了该问题,作答率【100】%。其中非常满意的为【183】人,占【51.1】%;比较满意的为【129】人,占【36.0】%;一般满意的为【43】人,占【12.0】%;不满意的为【3】人,占【0.8】%。

10.您认为《深圳市龙华区摊贩经营场所划定和管理办法(试行)(征求意见稿)》中对于初步方案的内容需要增加什么?
(开放题)

在【358】份问卷中,有【26】人回答了该问题,作答率【7.3】%。经整理,受访者认为需要增加的内容有:

(1)根据业态,合理划分摊位位置,建议把小吃类摊位设置在人流量大、较为靠前的位置,烧烤类摊位设置在靠后的位置;

(2)支持统一管理,希望不要收费,尽量减少摊贩经济负

担；

(3) 加强调研、听取摊贩经营者意见进行场所划分；

(4) 明确细化方案全流程，给普通民众、摊贩经营者明确的指引。

11.您认为《深圳市龙华区摊贩经营场所划定和管理办法（试行）（征求意见稿）》还有哪些需要改进的地方？（开放题）在【358】份问卷中，有【17】人回答了该问题，作答率【4.7】%。

经整理，受访者认为需要改进的地方有：

(1) 增加摊位位置，扩大空间，以容纳更多摊贩经营者；

(2) 公开透明摊位申请信息，保障民众的知情权；

(3) 加强监管，防止环境污染、噪声污染、空气污染；

(4) 关注所划定摊位的人流量，保障经营者的预期收益。

采纳情况：

对于问卷调查收集到的建议，区城管局积极采纳合理建议，并落实为《办法》的具体内容。例如，《办法》第5条规定，摊贩经营场所的划定和管理应当体现公益性，日常运维不得以营利为目的，能够有效减轻摊贩负担；《办法》第9条规定，摊贩经营场所的正式方案将由社区居民议事会充分议事协商后确定；《办法》第10条规定，社区工作站应在社区显著位置公示正式方案，能够有效保障公众及时获取摊贩经营场所相关信息，有效保障了民众的知情权；《办法》

第四章规范摊贩经营行为，加强对经营行为的管理，有利于保护环境、保证经营质量。

五、决策可能引发的风险

（一）《办法》合法性方面的风险

1.《办法》制定内容的合法性风险

风险内容：本办法需依据《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》等有关法律法规制定，本办法的制定过程可能会存在和上位法冲突的内容。

风险分析：本办法严格依据《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》等法律法规制定，内容未超出授权范围。

风险评价：本办法合法性遭质疑的风险很小。

2.《办法》制定程序合法性的风险

风险内容：本办法的制定过程需公正公开，本办法制定和起草过程中是否履行了公开征求意见、专家论证、合法性审查等法定程序。

风险分析：根据区城管局出示的《起草说明》，2025年12月4日，《办法》征求龙华区内有关单位意见，并修改完善。另外，区城管局在2025年12月19日，在龙华区人民政府的官网上公开发布深圳市龙华区城市管理和综合执法局关于公开征求《深圳市龙华区摊贩经营场所划定和管理办法（试行）》（征求意见稿）意见的公告，线上公开征求民众意见，及时反馈并合理采纳建议。

风险评价：本办法合法性遭质疑的风险很小。

（二）《办法》合理性方面的风险

风险内容：本办法中关于摊贩经营场所的划定标准、管理措施是否合理，是否可能引发群众或者摊贩的不满存在着风险。

风险分析：本办法兼顾社区需求与市容管理，在第九条至第十条中规定了社区居民议事会和公示征求意见等内容，体现了民主协商。在第五条及第二十一条中，本办法计划引入第三方公益管理、摊贩自治组织等柔性措施，体现了《办法》管理机制的科学性。

风险评价：本办法合理性风险较低，措施兼顾秩序与民生需求。

（三）《办法》程序性方面的风险

风险内容：本办法在摊贩经营场所的划定和管理流程的透明度、可操作性方面可能存在执行争议的风险。

风险分析：本办法程序划定清晰，第六条至第十条明确了各环节的规范措施，从按分区管理、动态管理及禁止性列举原则进行场所划定到调研、征求意见，再到正式方案的公示，都提供了明确的指引。本办法的监督评估机制健全，第三章规定了登记备案程序，第四章严格规范摊贩经营者经营行为，建立了信息公开和公众反馈渠道，确保《办法》的动态调整。

风险评价：本办法程序性风险较低，流程设计规范。

（四）《办法》的安全隐患风险

风险内容：摊贩违规占用消防通道、临时用电危险、私自乱拉乱接电线等安全隐患。

风险分析：本办法在第八条规定了禁止占用消防设施且不得影响交通设施、禁止乱拉电线，第九条写明初步方案应包括摊贩面积规划，第十五条明确街社区工作站对摊贩经营场所食品安全、消防安全的监督检查责任，要求管理主体承担包括消防安全责任在内的主体管理责任。

风险评价：本办法的安全隐患风险较小，管理责任明确，技术防控措施完善。

（五）《办法》的交通拥堵与噪音影响风险

风险内容：摊贩聚集容易导致违规停车、占用人行通道等情况发生，经营噪音影响居民生活。

风险分析：交通方面，本办法第四条明确交警部门负责车辆停放秩序和交通安全监管工作，第八条禁止占用人行道。噪音方面，本办法第十六条第五款严禁高音宣传，第十八条将“频繁噪音扰民”列为摊贩违规退出情形。

风险评价：本办法的交通与噪音风险较小，技术防控和责任划定双重保障，此方面的影响程度在可控的合理范围内。

（六）《办法》的负面舆论风险

风险内容：本办法的实施可能因摊贩准入不公平、管理不规范、政府执行偏差等原因造成负面社会舆论。

风险分析：本办法在第十条规定公示期限保证公众参与度，第十一条规定了摊贩准入资格条件，第十五条规定日常管理主体及管理范围，第十六、十八、十九条明确规定经营者担责情形。

风险评价：本办法的负面舆论风险较小，舆论防控体系较为健全。

六、风险综合评分

根据《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),参照《广东省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》(粤发改重点〔2012〕1095号)《深圳市重大行政决策程序实施办法》(深府规〔2023〕2号)《龙华区重大行政决策工作全流程指引》《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国消防法》等法律法规及文件要求,以及本《办法》制定的实际情况,上文对本项目的合法性、合理性、可行性和可控性等方面,分别识别出可能引发社会稳定的风险点。现对每个风险点引发社会稳定风险的可能性大小逐一进行了单项评价,为了便于评估该项目整体风险的大小,有必要对各类风险的可能性大小进行量化,然后得到该项目的综合风险大小。

根据《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)并参照《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》(发改投资〔2012〕2492号)《广东省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》(粤发改重点〔2012〕1095号)《深圳市重大行政决策程序实施办法》(深府规〔2023〕2号)等文件要求,将项目社会稳定风险等级分为三级,即低风险、中风险和高风险。风险类型及风险点的综合风险分值越高,说明项目风险越大。具体分为低风险、中风险、高风险:

(1) 低风险。综合风险分值为 0.02-0.40 时，表示该项目为低风险，即多数群众理解支持该项目但少部分人对项目有意见，通过有效工作可防范和化解矛盾，绝大多数群众、利害关系人支持，少部分人有意见但不至于引发涉众型矛盾冲突的。对于此类风险的项目，可以作出实施的决策，但要做好解释说服工作，妥善处理相关群众的合理诉求，采取有效措施应对潜在风险。

(2) 中风险。分值为 0.41-0.70 时，表示该项目为中风险，即部分群众对项目有意见、反映强烈，可能引发涉众型矛盾冲突，可能引发一定程度负面网络舆情，可能引发利益群体之间一定程度攀比。对于此类风险的项目，应在采取有效地防范、化解风险措施降低风险等级后，再作出予以实施的决策

(3) 高风险。分值为 0.71-1.0 时，表示该项目为高风险即大部分群众、利害关系人对该项目持反对意见，反映特别激烈；反对的群众可能采取的举动危害程度高，且难以控制；可能引发大规模群体性事件；可能引发利益群体之间恶性攀比；可能发生重大负面网络舆情。此类风险的项目应作出不实施的决策，或者调整决策方案、降低风险等级后再行决策。

社会稳定风险综合评价表

风险类别	风险点	风 险 权重	风险发生的可能性 (C)					W*C
			(W)	很小	较小	中等	较大	

			0.2	0.4	0.6	0.8	1.0	
合法性	(一) 本办法实施的内容合法性遭质疑的风险	0.1	√					0.02
	(二) 本办法实施的程序合法性遭质疑的风险	0.1	√					0.02
合理性	(二) 本办法实施的合理性风险	0.1	√					0.02
程序性	(三) 本办法实施的程序性风险	0.1	√					0.02
其他风险	(四) 本办法实施的安全隐患风险	0.1		√				0.04
	(五) 本办法实施的交通与噪音风险	0.1		√				0.04
	(六) 本办法实施的负面舆论风险	0.1		√				0.04
综合风险								0.2

综合评价：从上表可以看出，本办法可能引发的不利于社会稳定的综合风险值为【0.2】，表示本办法为低风险，本办法得到多数群众理解支持，通过有效工作可防范和化解矛

盾，绝大多数群众，利害关系人支持，少部分人有意见但不至于引发涉众型矛盾冲突。

七、风险评估结论和相应建议

（一）风险评估结论

《办法》合法性方面的风险：本办法严格依据《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》等法律法规制定，内容未超出授权范围，程序也严格按照法律法规，本办法合法性遭质疑的风险很小。

《办法》合理性方面的风险：本办法合理性风险较低，措施兼顾秩序与民生需求。

《办法》程序性方面的风险：本办法程序性风险较低，流程设计规范。

《办法》安全隐患、交通和噪音、导致负面舆论的风险：本办法的安全隐患风险较小，管理责任明确，技术防控措施完善；本办法的交通与噪音风险较小，技术防控和时段管控双重保障，此方面的影响程度在可控的合理范围内；本办法在负面舆论方面风险较小，舆论防控体系较为健全。

综合评价：本办法在合法性、合理性和程序性等方面的风险均较低，内容与程序符合法律法规的要求、管理措施兼顾公平与效率、公众参与和监督机制完善、技术防控和舆论防控体系较为健全。本办法社会稳定风险低，可以作出实施的决策，但要做好解释工作，妥善处理相关群众的合理诉求，采取有效措施应对潜在风险。

（二）相应建议

1.强化合法性保障，主动公开办法制定所依据的《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》等上位法具体条款，同步公示制定流程、征求意见汇总及采纳情况，主动接受社会、媒体及群众监督，从源头规避合法性质疑风险。

2.优化合理性适配，动态调研疏导区、管控区实际情况，结合居民需求与摊贩经营特点，灵活调整摊位数量、业态布局及经营时段，兼顾城市秩序与民生保障，进一步降低合理性相关潜在争议。

3.筑牢程序性防线，妥善留存征求意见、专家论证、合法性审查等全过程资料，建立程序追溯台账，确保每一步流程合规可查，持续巩固低程序性风险优势。

4.严控各类隐患风险，采用“一摊一码”智慧监管，加强食品安全常态化抽检、消防与用电用气隐患日常排查；优化交通与噪音管控，细化时段限制，减少对周边居民影响；健全舆论监测与处置机制，及时回应热点诉求，防范负面舆论滋生。

5.完善诉求处置与政策解读，开通专门投诉举报渠道，明确办结时限与反馈机制，妥善处理群众合理诉求；通过社区宣讲、线上解读等方式普及办法内容，争取群众理解支持，筑牢社会稳定防线，确保办法平稳落地试行。

八、风险防范措施和处置预案

（一）风险防范措施

社会稳定风险评估的目的是对社会矛盾的排查（风险识别）、疏导和化解，其实质是“源头治理”，因此，针对上述所识别的风险因素及等级评判，提出以下风险防范措施：

1.严格按照相关法律法规制定本办法

严格按照相关法律法规和政策制定本办法，可以从根本上防止本办法出现社会稳定风险。本办法关系到城市建设管理运行和民生社会事业高质量可持续发展，应当严格按照《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国消防法》《广东省重大行政决策程序规定》《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》等相关法律法规的规定起草和制定。同时，办法的起草和制定过程和环节都应依法依规进行。

2.成立社会稳定风险应急工作组

成立社会稳定风险应急工作组，统一协调，共同做好现场接待、疏导上访人员，处置情况信息的收集、整理、汇总并报告群体性上访事件的信息和处置工作进展情况等工作。

3.建立信息沟通渠道和利益协调机制

(1) 建立信息发布渠道，确定合理的信息发布内容。及时公布与本办法有关的审批和监管等信息，确保群众的知情权和监督权。区城管局成立宣传工作组，加大宣传力度让社区群众充分了解《办法》制定的客观情况及详细内容，对城市建设、促进就业、市民便利生活具有重要意义。

(2) 加强与龙华区居民的沟通，认真听取民众的合理意见，做好政策解释，维护好各方的合法权益。

(3) 《办法》的制定应当依据相关法律法规的要求，按照规定权限和程序，遵循公正、公平、便民的原则，做到公开内容真实，公开程序规范，公开时间及时。保证《办法》内容的合法性与合理性，促进科学民主依法制定规范性文件。

若发现与自身相关的、可能扰乱社会管理秩序的虚假或者不完整信息，应当及时发布准确的政府信息予以澄清。

4.设置《办法》实施过程中的生活环境保护方案

《办法》制定和实施过程中，必然会引起社区周围环境的改变特别是本办法所在区居民生活环境的变化。因此本办法实施者应当严格执行《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国噪声污染防治法》《深圳经济特区物业管理条例》等法律法规之规定。编制根据本办法特点相应的符合城市建设管理规律的具体分配管理方案，建立监管责任制及摆摊商品安全责任制并落实到人。同时办理摊贩经营相关的安全监督手续，做到在市政规定时间段进行摊贩经营，尽量减少摊贩经营噪音对周围小区居民的影响。对摊贩经营过程中产生的垃圾妥善分类处理，避免对居民生活造成不良影响。

（二）处置预案

为了加强本办法社会稳定风险应急管理，保障人民群众生命和财产安全，确保项目实施期间一旦发生群体性上访事件应反应迅速、决策正确、措施果断、运转高效、处置得当、处理到位，最大程度地预防和减少重大群众性上访事件的发生，降低事件造成的危害和影响，切实维护安全和社会稳定，结合本办法实际情况，特制定本处置预案。

1.总则原则

（1）属地管理、统一指挥、分工协作。处置因本办法实施和制定过程中有关的群体性上访事件处置工作，在事件发生地政府统一领导下进行，做到条块结合、以块为主、分

工负责、有机协作和“谁主管、谁负责”的原则，分级落实岗位。

（2）预防为主。建立健全矛盾纠纷排查调处机制，做到早发现早报告、早控制，将问题解决在基层，把矛盾化解在萌芽状态。

（3）宜散不宜聚、宜解不宜结、宜顺不宜激。以教育疏导为主，做到谈清问题、讲明政策、解疑释惑、理顺情绪、化解矛盾、尽快劝返，防止矛盾激化。

（4）快速反应。形成处置群体性上访事件的快速反应机制，确保发现、报告、指挥、处置等环节紧密衔接，做到快速反应、积极应对，依法果断处置。

2.适应范围

本预案适用于《深圳市龙华区摊贩经营场所划定和管理办法（试行）（征求意见稿）》的制定实施过程中存在的各种矛盾纠纷引发的，通过集体上访、非法聚集、围堵等方式，向有关机关或单位表达意愿、提出要求的群体性事件及其酝酿、形成过程中的串联、聚集等活动的预防和处置工作。

3.表现形式和级别分类

（1）表现形式。本预案中的突发事件是指《深圳市龙华区摊贩经营场所划定和管理办法（试行）（征求意见稿）》的制定和实施过程中存在的各种矛盾纠纷引发的、众多人员参与的危害公共安全、扰乱社会秩序的事件。此类事件主要有以下几种表现形式：

一是大规模人员违规集体上访、越级上访；

二是人数较多的非法聚会、游行、示威，聚众围堵、冲击党政机关等重要单位；

三是聚众堵塞公共交通，非法占据公共场所等；

四是跨地区、跨行业联动上访请愿；

五是大规模社会舆论的负面报导和评论；

六是阻扰摊贩正常经营活动、摊贩场所管理的群体性事件。

（2）级别分类。根据《深圳市龙华区摊贩经营场所划定和管理办法（试行）（征求意见稿）》制定和实施涉及人数的多少，分为以下四个级别：

一是参与人数在5人以上、30人以下，为一般性群体性事件；

二是参与人数在30人以上(含30人)、50人以下，为较大群体性事件；

三是参与人数在50人以上(含50人)、100人以下，为重大群体性事件；

四是参与人数在100人以上(含100人)，为特别重大群体性事项

在实际工作中，评估突发公共事件的级别，还应统筹考虑事件的发展演变趋势、性质、影响范围等因素。

4.组织机构

成立社会稳定风险应急工作领导小组，统一协调，共同做好现场接待、疏导上访人员和处置情况信息的收集、整理、汇总并报告群体性上访事件的信息和处置工作进展情况等

工作。领导小组下设事件处理组、消防应急组、后勤保障组具体承担事件处置工作。

5.预警机制

信息检测与报告。建立健全矛盾纠纷排查调处机制，加大对可能引发重大社会稳定风险事件的排查力度，对排查出的可能引发群体性事件的苗头性问题，及时将有关信息和处置意见上报上级有关部门并在区城管局统一领导下，做好矛盾纠纷化解工作，尽量避免重大社会稳定风险事件的发生。

预警支持系统。依托现有的信息报送系统，建立快速高效、灵敏的应急信访信息网络，随时收集、报告重大社会稳定风险事件，充分利用电话、传真、互联网等现代化通讯手段，快速传递和报送信访信息，建立值班制度，以保证信息渠道畅通做好重大信息的反馈工作。

应急信息报送主要内容。包括：

- （1）事件发生的时间、地点、规模、涉及人员、起因等基本情况
- （2）事发时已做的工作和采取的措施；
- （3）已经或者可能造成的社会影响；
- （4）其他需要报告的事项。

6.应急措施

应急措施在区城管局统一领导下，根据相关职能部门和办事处的指导协调一致地开展重大社会稳定风险事件应急处置工作。发现重大信访维稳案件和群体性事件或苗头后，启动本预案并开展以下工作：

(1) 及时向领导小组报告有关情况，组织通知有关人员做好接访工作，掌握各方面信息并上传下达，确保不误时、不误事。坚持 24 小时值班，移动电话、值班电话保证 24 小时畅通，值班车辆随时待命。

(2) 启动处置预案时，重大社会稳定风险事件涉及的负责人必须按预案要求在 30 分钟内赶赴现场。

(3) 赶赴现场后，应从三个方面开展工作：

①事态控制：制定现场应急方案并组织实施；对涉事人员进行登记确认，对所有人员进行稳控；及时向领导小组汇报现场工作进展情况。

②教育引导：了解涉事人员提出的主要问题，并与涉事代表进行对话，做好解释疏导工作。

③协调联络：通知涉事人员所在单位负责人赴现场进行劝导，动员家人参与做好思想工作。

(4) 在事件消除或涉事人员稳定劝返后，有关领导和工作人员方可离开现场。

(5) 对重大社会稳定风险事件必须记录在案，同时要对应急行动过程中的活动进行综合评价，整理记录(包括谈话记录、摄像、照相及其他相关资料)，并进行归档保存。

北京中银（深圳）律师事务所

2026 年 2 月 2 日