

莱阳市城区禁限行情况风险评估

目录

莱阳市城区禁限行情况风险评估	1
一、编制依据	4
1.1 评估目的	4
1.2 评估依据	4
1.3 评估原则	4
1.4 评估范围	5
1.5 评估内容	6
1.6 评估过程和方法	6
二、工程概况	7
2.1 项目建设必要性	7
2.2 项目组织实施方案	7
2.2.1 禁限行车辆类型	7
2.2.2 禁限行通行管理	8
2.2.3 绕行路线推荐	8
三、安全专项风险评估分析	9
四、评估结论	11
4.1 项目安全风险总体评估等级	11
4.2 主要风险因素	11
4.2.1 项目建设的合法性	11
4.2.2 交通影响	11
4.2.3 环境风险	12
4.3 合法性、合理性、可行性、可控性评估结论	12
4.4 风险防范、化解措施	12
4.4.1 交通组织	12
4.4.2 信访工作	13
五、应急预备和建议	13
5.1 基本要求	13
5.2 应急预案	14

5.3 建议	14
--------------	----

一、编制依据

1.1 评估目的

为维护莱阳市城区道路通行秩序，缓解交通拥堵，预防交通事故，减少噪声、尾气污染和道路破损，进一步优化道路交通环境、人居环境，结合当前和今后一段时期道路交通实际，应当对城区部分道路区域实行车辆禁行限行管控。

本项目的建设有利于优化城区道路交通环境、人居环境，是缓解城区交通拥堵、预防和减少交通事故的需要。

1.2 评估依据

- (1) 《中华人民共和国城乡规划法》(2019 修正)
- (2) 《中华人民共和国环境保护法》(2014 修订版)
- (3) 《中华人民共和国土地管理法》(2020 修订版)
- (4) 建设项目环境保护管理条例（国务院令第 253 号，2017 年修订）
- (5) 《国务院信访工作条例》（国务院第 431 号令 2006 年 6 月 22 日）
- (6) 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
- (7) 国家发展改革委办公厅关于印发重大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（试行）的通知
- (8) 其他有关法律、法规

1.3 评估原则

1、客观性

项目评估是在项目主办单位可行性研究的基础上进行的再研究，其结论的得出完全建立在对大量的材料进行科学研究和分析的基础之上。在评估实施过程中，既要可行性研究报告的编制依据及全部数据进行查证核实，又要根据项目评估的内容和分析要求，深入企业和现场进行调查，以搜集新的数据和材料，以专家的学识确保所有项目资料客观详实。同时项目评估涉及项目投资的工艺设备、技

术物资支持、财务分析以及未来市场预测等多个领域，评估人员必须以宏观地理理解和掌握相关学科知识为前提，客观公正地评价和处理评估中的每一个细节，并在评估报告中客观公正地表述出来。

2、科学性

首先要有一个科学的态度。项目评估是项目建设前的一项决定性工作，它的任何失误都可能给企业、给国家带来不可估量的损失，因此评估人员必须持有对国家、对企业高度负责的、严肃的、认真的、务实的精神，以战略家的眼光，将项目置于整个国际国内大市场进行纵向分析和横向比较，坚决避免盲目建设、重复建设等现象的发生，使项目建成后确实能够创造良好的效益，发挥应有的作用。同时要使用科学的方法，在评估工作中，注意全面调查与重点核查相结合，定量分析与定性分析相结合，经验总结与科学预测相结合，以保证相关项目数据的客观性、使用方法的科学性和评估结论的正确性。

1.4 评估范围

此次评估为莱阳市城区，共包含两个范围：

区域一（禁行区域）：马山路（含）以南、富山路（含）以北、文昌路（不含）以西、荆河路（不含）以东区域范围内的所有城市道路。禁行道路见图 1。

区域二（限行区域）：富山路（不含）以南、丹崖路（不含）以北、梨园路（含）以西、荆河路（不含）以东区域范围内的除禁行路段外的其他城市道路。限行道路见图 1。

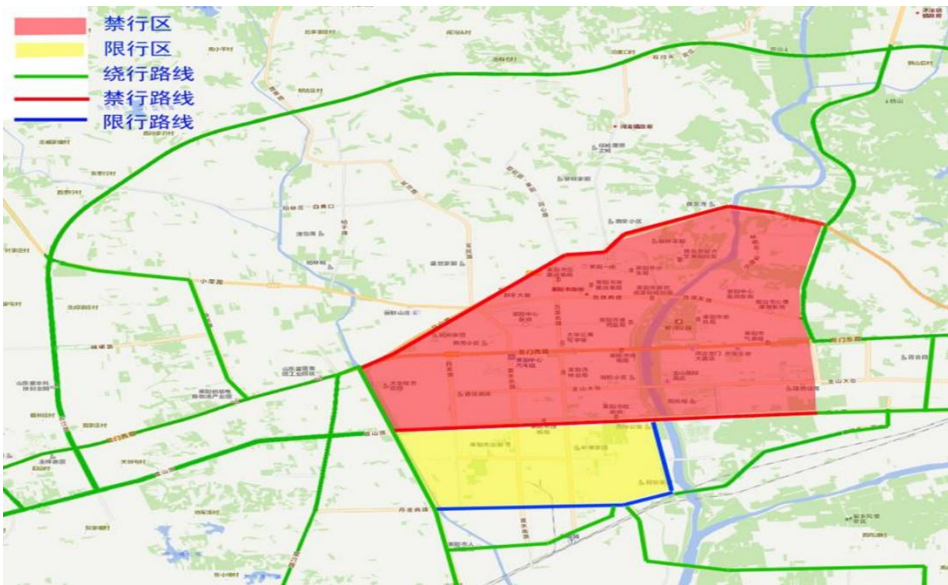


图 1 评估区域

1.5 评估内容

风险的主要因素包括项目建设方案、管线拆改、生态环境保护、交通影响及对沿线生产生活的其他影响等方面。

(1) 项目建设方案及主要比较方案，全面征求了地方政府及有关部门的意见，外部条件稳定，方案风险较小。

(2) 管线拆改，调查落实拆改管线的产权单位、管线数量、拆改方案、拆改及施工过渡等，并全面征求了主管部门、产权单位及相关群众的意见。

(3) 生态环境保护，收集运营期间噪声、振动、固体废弃物等。征求了主管部门及相关群众意见，综合考虑项目环境影响评价及批复意见。

(4) 交通影响，包括沿线主要既有道路、规划道路情况，征求了主管部门及相关群众等意见，尤其是禁行道路对既有道路等可能存在的工程风险及社会稳定风险。

(5) 沿线生产生活的其他影响，包括对既有建筑的影响、影响公共场所舒适度、安全性等。

(6) 施工措施，项目包含一定的施工项，包括基坑开挖等引起附近道路沉降、倾斜、变形、裂缝、渗漏等可能的影响

1.6 评估过程和方法

评估委员会首先调阅了项目工程方案等工程资料；并向工程技术人员、项目前期筹备人员咨询了项目的进展和准备情况，对项目进行了初步的了解。多次深入一线进行了实地走访和调研，并于相关机构、个人进行了沟通、座谈，评估小组还咨询了有关部门，对莱阳市近来其他在建项目社会稳定情况进行了了解。在上述工作基础上，根据要求，评估委员会编制完成了《莱阳市城区禁限行情况风险评估报告》。

二、工程概况

2.1 项目建设必要性

一是机动车保有量大幅增长，城区道路承载力有限。截至 2020 年底，莱阳市机动车保有量已达 19.5 万辆(其中私家车约 14 万辆)，目前中心城区各主要干道高峰交通流量均已接近或达到饱和状态。二是大中型车辆城区通行易引发交通事故。大中型车辆、变型拖拉机等车辆的车身相对较长、较宽，转弯半径大、盲区多，在城区行驶极易发生碰撞，造成人员伤亡。2020 年全烟台大货车一般事故 252 起，事故起数不多，却导致 100 人死亡，致死率是普通小客车的三倍，死亡的 100 人中，又有 35 人是大货车右转弯造成。今年一季度，烟台市与大货车有关的一般以上事故 43 起，致 17 人死亡，38 人受重伤。全国范围内发生的较大以上事故也多于大货车有关。2020 年 11 月 11 日至 12 月 10 日，一个月时间内，我市城区就发生三起货车与电动车的碰撞事故，造成 2 人死亡、1 人受伤。三是违规占道停放。进入城区的大型车辆违规占道停放现象突出，1 月 7 日晚对城区墨水街、金山大街锦绣家园、龙门佳苑小区门口路段、阳光城东门贤友路、富山路义乌南门路段进行检查，违规停放的大货车、大客车达 158 辆，大大降低了道路的通行效率。四是城区通行秩序较乱，易造成交通拥堵。大中型车辆、变型拖拉机占用道路资源相对较多，在通过路口时，起步慢、时间长，极易造成交通堵塞。

2.2 项目组织实施方案

2.2.1 禁限行车辆类型

禁行区域：

(一) 禁行区域限制车辆类型：大型客车（营运性质车辆除外）、重中型货车（含重中型自卸货车、重中型特殊结构货车、黄牌专项作业车）、低速载货汽车、三轮汽车、拖拉机、危化品运输车、广告宣传车，以及禁令交通标志载明禁止驶入的其他车辆(蓝牌机动车除外)。

(二) 限行区域限制车辆类型：重中型货车（含重中型自卸货车、重中型特殊结构货车、黄牌含专项作业车）、危化品运输车。

限行区域：

(一) 禁行区域 24 小时禁止上述类型车辆驶入。

(二) 限行区域每日 07:00 至 22:00 时段外允许上述类型车辆进入，不需办理通行证，但不得驶入禁行区域。

2.2.2 禁限行通行管理

(一) 因生产生活、工程建设、物流配送、物资运输等确需在禁限行区域、时段内通行的，应当事先向公安机关交通管理部门申请办理通行手续，经审核备案后，按指定路线、时间通行。

(二) 确需办理通行证的车辆，由相关单位或个人携带所需资料，工作日到莱阳市公安局交警大队交通违法处理业务大厅递交申请，也可以通过谷歌、猎豹浏览器输入 <http://123.130.112.83:8081/txz/login.html>/网址登录通行证管理系统提交有关资料，或关注“烟台交警”微信公众号，查找“在线服务”模块中“通行证业务”自助申请。

(三) 对达不到国Ⅳ排放标准且车辆最大总质量大于 12000KG 的重型货车、低速载货汽车、三轮汽车、拖拉机、广告宣传车不予办理禁行区域通行手续。

(四) 执行紧急任务的军车、警车、消防车，急救、邮政、环卫作业等应急管理、执法抢险车辆以及相关部门认定的民生保障车辆不受禁限行区域、路段和时间限制。

2.2.3 绕行路线推荐

(一) 车辆由 G308、S307 前往青岛方向的，建议线路：G308-S209-G204。

(二) 车辆由 G204 前往烟台方向的，建议路线：G204-城区长江路口左转-长江路-G204。

(三) 车辆由 G204 前往威海方向的，建议线路：G204-城区长江路口左转-长江路-G204-S209-G308。

本公告自 2021 年 月 日起施行，之前公布的禁限行规定与本通告不一致的，

以本通告为准。对违反禁、限行规定的车辆，公安交通管理部门将依法进行处罚，请广大交通参与者自觉遵守交通法规，注意提前绕行，维护良好的道路交通环境。

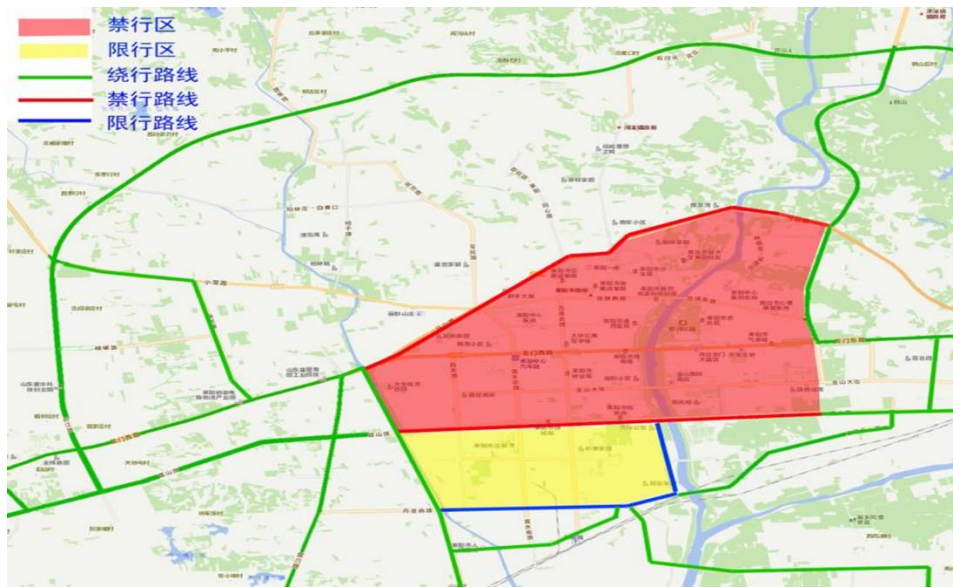


图 2 绕行路线

三、安全专项风险评估分析

莱阳市城区禁限行项目在建设、运行过程中引发风险的因素众多，按照风险可能发生因素，结合当地经济社会相互适应性，各类风险因素中通过分析、筛选、归纳出主要的和关键的单因素风险见表 3.1。

表 3.1 主要风险源及防范措施

序号	风险类型	主要防范、化解措施（建议）
1	实施期间对货车运输有一定影响，影响商业经营。	针对生产生活车辆，通过交警大队交通违法处理业务大厅或者网上申请可通行。
2	是否获得媒体支持，是否协调安排有权威、有公信力的媒体公示项目建设信息、进行正面引导，是否受到媒体的关注及舆论导向性的信息。	通过有公信力的媒体公示项目建设信息、进行正面引导，利用新媒体方式对货车禁行进行广泛宣传与安全教育。
3	实施期间农业机械年鉴困难	加强交通部门与农业机械检验部门协调解

	问题	决
4	绕行道路货车交通压力大，噪声和振动影响周边村庄。	采取有效的降噪措施减缓影响，可能对所外相邻建筑物及人员生活所造成的影响。
5	绕行道路货车交通压力大，对绕行周边村镇交通安全存在一定影响。	完善道路安全设施； 增强绕行道路穿越村镇时夜间照明问题。
6	实施期间对货车夜间无处停车，导致货车乱停乱放干扰其它车辆正常行驶，容易导致安全事故发生。	通过在城市外围建设大型停车场的方式解决。
7	针对绕行关键节点，道路左右转压力大，但是对于公路未设置非机动车车道，货车盲区对非机动车造成威胁	完善部分道路非机动车通行问题，针对关键节点通过绘制右转危区的方式，解决货车盲区问题。
8	关于大货车禁行区域相关处理条例不完善	<p>参考国内相关地点，建议莱阳市处罚措施如下：</p> <p>①限行日开车进入限行区域，只罚款，不扣分。</p> <p>②限行日开车进入限行区域，当日被电子眼拍到多次，当日只作一次处罚，罚款一百元人民币。</p> <p>③限行日开车进入限行区域，当日被警察抓住，罚款一百元人民币，若之后当日再遇警察，就出具之前的处罚凭证，将不再重复处罚。</p> <p>④限行日开车进入限行区域，当日被警察抓住，罚款一百元人民币，若之后当日又被电子眼拍到，将不再重复处罚。</p> <p>公安机关交巡警部门依照交通管理法律、</p>

		法规和规章的规定，对道路交通违章行为人所作的行政处罚。交通违章处罚分为警告、罚款、吊扣驾驶证和拘留四种。
--	--	--

四、评估结论

4.1 项目安全风险总体评估等级

本项目论证莱阳市城区禁限行措施带来的风险等级变化。项目的建设，对促进城市交通安全、减轻城市污染、促进区域经济发展都具有十分重要的作用。本项目从立项之初就为公众所广泛关注，沿线各级部门对本项目倾注了更多的关注和关心，在各部门共同努力下，相应对策切实落实到位后，本项目风险的发生频率和影响程度将明显下降。综合分析，该项目初始风险等级为低风险，经过采取风险防范措施后的预期风险等级为低风险（更低）。

4.2 主要风险因素

4.2.1 项目建设的合法性

为进一步加强我区道路交通安全管理，预防和减少道路交通事故的发生，依据《中华人民共和国道路交通安全法》、《山东省大气污染防治条例》、《山东省机动车排气污染防治条例》文件的有关规定，结合莱阳市城区交通现状，莱阳市公安局决定对中、重型普通货车(含半挂、专项作业等车辆)实行限制通行措施。本项目相关建设前期审批流程符合国家建设项目审批流程要求，项目前期工作是依法合规的。本项目建设合法性不存在风险内容。

4.2.2 交通影响

本项目设计过程中与市、街道各级道路管理部门充分沟通，道路管理部门及各级政府同意本项目实施方案；通过对施工过程中可能存在的风险因素进行分析，研究认为，工程对个别部门开展工作产生干扰，可能会影响少数人正常生活，对

项目实施有反对意见，可通过采取必要措施进行防范化解矛盾，风险等级评价为低风险。

4.2.3 环境风险

尽管项目的建设对所在区域的自然生态、水、气、声和社会环境会产生一定的影响，但根据以往的实践经验，在运营阶段采取适当的措施，可以使本项目建设给环境所造成的不利影响降低到可以接受的程度；本项目实施后，由于增加了大货车绕行距离，使本项目原有道路及相关道路汽车油耗明显增加，项目实施的过程中和运营阶段对当地居民、社区的影响有一定影响，但影响是有限的，且通过一定措施可将负面影响降低至较小程度，风险可控。

4.3 合法性、合理性、可行性、可控性评估结论

该项目是加快地方经济发展的需要，其手续齐全、程序完备、合法。该项目通过在设计阶段、试行阶段、营运阶段采取适当的环保措施，对所在区域社会环境破坏风险较小。该项目符合人民群众的意愿、得到了沿线广大群众和各级政府机构的大力支持，可能引发的社会治安风险较小。该项目坚持以人为本的原则，采取有效防范措施，建立完善的突发事件应急预案，以妥善化解各方矛盾。综上所述，该项目合法、合理，项目建设可行，风险可控。

4.4 风险防范、化解措施

为保护人民群众利益，规范工程建设、确保工程顺利实施，本项目制定了环境保护、交通组织以及信访工作等方案。各方案针对可能存在的问题制定了相关的措施。

4.4.1 交通组织

考虑到项目交通的影响，工程制定了如下方案：加强大货车辆驾驶人员交通安全教育，大货车按指定线路行驶；绕行车辆在穿越村庄、人口密集区域要减速

慢行；经过学校、市场、交通要道等人口密集区域施工单位应指派专人负责现场交通安全管理；严禁超载、超限车辆上路，大吨位车辆进出狭小的村道，要采取防范和完善措施，在大货车经过的道路应设置符合交通技术规范的标志牌。

4.4.2 信访工作

本项目实施过程中对群众造成的各种风险，但风险发生又具有很大的不确定性，其表现形式也复杂多样。因此交警部门应站在全局的高度，提高对社会问题工作的重视，全面加强莱阳市公安局交警大队交通违法处理业务大厅以及“烟台交警”通行证管理模块货车通行审批能力，在落实上述措施的同时，建议相关单位：（1）通过电视、报纸、广播、网络、开通热线电话等方式加强宣传工作，宣传项目实施的意义，取得公众理解和支持；（2）加强与周围村、社区的沟通和交流，倾听意见和建议，及时给予反馈，并在可能范围内尽量向他们提供方便和支持；化解群众不满情绪，引导有异议的群众采取合理合法的方式反映问题；（3）建立各施工标段与村、社区以及重点企事业单位的联系制度，加强基层的沟通与协调，将矛盾发现和化解在基层。

五、应急预案和建议

5.1 基本要求

坚持以人为本，切实维护社会和谐稳定各级政府部门、项目建设单位及其他有关单位在项目建设及管理过程中要始终坚持以人为本，尽量避免和减轻对群众可能带来的不利影响、倾听群众声音、加强组织引导、强化服务意识。

加强组织保障，落实责任主体。设立风险处理组织，各有关职能部门积极配合，明确参与人员，加强领导、强化责任意识、明确建设单位、施工单位、职能部门、基层组织责任。

完善措施手段，加强宣传引导。总结借鉴以往经验教训，加大相关投入，做实做细应对风险措施。利用多种途径加强工程建设、施工的宣传和解释工作，取得公众认可和支持。

5.2 应急预案

本项目在实施过程中，针对风险，要做到及时发现问题，采取措施。同时为确保对可能发生的风险事件能及时、高效、有序地开展工作，提高应急反应能力和处理突发事件的水平，可参照以下内容制定应急预案，并根据实际情况不断调整完善。各有关责任部门主要领导组成工作组织，建立通常高效的联动工作机制。

①针对大货车禁行项目，定期听取有关单位工作汇报；认真研究群众反映的新情况，分析可能出现的重大问题研究对策。②项目实施过程中，落实风险应对责任制，明确工作的重点部位、重点问题。对工作实行目标管理，并对各责任部门工作进行考核。对因工作不负责、失职、处理失当而引发大规模群体性事件造成严重后果的，追究有关领导的责任。③坚持走访调研工作制度，转变工作方法，由群众反映变为走访，深入工程现场、社区，倾听群众意见建议，有针对性地研究和解决问题。④坚持信息通报、预测排查制度，对群众反映的普遍性、突出问题，研究制定解决办法，发现群体性事件苗头，要及时就地化解。

应急措施：发现重大问题苗头或事件时，启动预案，并展开以下工作程序：①对已发生的群体性事件，相关部门要认真接待，并根据起因即通知有关人员赶赴现场做好耐心细致的疏导工作，防止矛盾激化，把群众稳定在当地。②第一时间召开工作会议，分析研究可能出现的重大风险问题及对策。并将风险问题情况向所在地政府等有关部门报告，请求帮助和支持。③对问题复杂、规模较大的事件，有关领导要迅速抵达现场，组织工作，及时提出处理意见。④把上访群众稳定在当地，坚决劝阻集体赴京、赴省上访，对已进京、进省的集体上访群众，尽快接回，做好疏导工作。

5.3 建议

严格控制好全市城区禁限行政策执行的平衡性，凡是违反有关政策的，将视情况追究有关人员责任；对施工中产生的任何问题，按照群众利益无小事、实事求是和“谁损害、谁负责”的原则进行处理，启动快速处理机制；各有关部门紧密配合，做好工程建设的秩序稳定工作，针对企业煽动群众于干扰正常工程建设的，加强监控；该项目评定为风险较小，但仍应严格按照本项目风险评估报告，

落实各项具体措施。

发挥当地政府及其相关职能部门在项目风险管理工作中的主导作用,构建合理、通畅的风险管理联动机制,通过制定项目风险管理工作计划,深入开展调查分析,加强对项目的正面宣传,优化设计方案,强化施工和运营期的管理,妥善处理地区历史矛盾等工作,全方位地落实、开展风险管理工作,风险发生概率将进一步降低、风险影响程度亦将减小。落实上述风险措施后,风险发生概率将进一步降低、风险影响程度亦将减小,风险程度低。

吉林大学智能交通研发中心

2021 年 4 月 21 日