



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

深圳市福田区深南大道 2002 号中广核大厦北楼 8 层  
8/F, North Tower, CGN  
Building, No. 2002, Shennan Avenue, Futian District,  
Shenzhen, China  
电话: (86-755)82531588 传真: (86-755)82531555  
网址: <http://www.zhongyinlawyer-sz.com>

# 关于《深圳市福田区产业高质量发展支持政策》系列文件（征求意见稿） 风险评估意见

根据《深圳市人民政府重大行政决策程序规定》《深圳市重大事项社会稳定风险评估办法》等有关规定，为切实从源头上预防、减少和消除隐患，现就深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件（征求意见稿）的制订实施所面临的风险进行评估，并提出相关建议。

## 一、政策制订实施的基本情况

2013 年起，福田区出台“1+1+9”产业资金政策系列文件，后根据实际情况不断完善。相关政策的推行对于优化福田的营商环境，优化政府服务，加快推动企业自主创新、转型升级，以及建立各部门间的协调机制起到了积极促进作用，做到了有针对性地帮助企业解决问题，从而提升辖区对优秀企业的吸引力，提升辖区企业的竞争力，吸引创新型人才落户辖区。

2023 年，福田区拟对“深圳市福田区产业高质量发展支持政策”系列文件进行修订、补充和完善，形成了“1+9+N”的总体框架，其中“1”是指《深圳市福田区加强产业高质量发展政策体系建设的实施意见》；“9”是指 3 个管理办法和 6 个通用政策，即《深圳市福田区产业发展专项资金管理办法》《深圳市福田区产业空间资源协同管理办法》《深圳市福田区产业人才住房管理办法》和《深圳市福田区英才荟计划若干政策》《深圳市福田区支持招商引资若干政策》《深





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

深圳市福田区深南大道 2002 号中广核大厦北楼 8 层  
8/F, North Tower, CGN  
Building, No. 2002, Shennan Avenue, Futian District,  
Shenzhen, China  
电话: (86-755)82531588 传真: (86-755)82531555  
网址: <http://www.zhongyinlawyer-sz.com>

圳市福田区支持总部经济发展若干政策》《深圳市福田区支持企业上市发展若干政策》《深圳市福田区支持数字经济产业发展若干政策》《深圳市福田区支持楼宇经济产业发展若干政策》；“N”是指 20 个产业政策，包括：《深圳市福田区支持金融业发展若干措施》《深圳市福田区金融机构卓越效益奖励试点办法》《深圳市福田区支持财富管理行业高质量发展若干措施》《深圳市福田区推动科技创新高质量发展若干措施》《深圳市福田区支持半导体与集成电路、生物医药和软件与信息技术服务产业集群发展若干措施》等多个细分产业措施。深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件大部分有效期至 2024 年 12 月 31 日止。

## 二、面临的若干风险及其评价

福田区产业资金政策的制定、修订及实施，为福田区现代产业体系中长期发展规划、深化政府产业服务改革、推进产业结构优化升级、促进产业创新融合集聚发展、加快构建现代化产业体系和辖区经济高质量发展提供了强有力保障。但产业资金政策的实施将可能会影响辖区企业的切实利益和事业的长远发展，影响辖区创业营商环境的优化和完善，故需要充分考虑当前的政策法规、社会环境、系统内部环境因素，以降低政策风险、提高决策准确性、提高资源利用效率、保障政策成效和增强政策的可持续性，具体来说将主要面临以下几个方面的风险。

### （一）合法性遭质疑的风险

按照依法治国及依法行政的要求，所有重大行政决策都



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

深圳市福田区深南大道 2002 号中广核大厦北楼 8 层  
8/F, North Tower, CGN  
Building, No.2002, Shennan Avenue, Futian District,  
Shenzhen, China  
电话: (86-755)82531588 传真: (86-755)82531555  
网址: <http://www.zhongyinlawyer-sz.com>

必须具有相关法律法规或者上级政策为依据。从内容上来看，深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件的制定是以中央及省市的如下相关政策为依据的：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》《国务院关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》《中共广东省委广东省人民政府关于全面深化科技体制改革加快创新驱动发展的决定》《广东省人民政府关于大力推进大众创业万众创新的实施意见》，以及《深圳市委市政府关于支持企业提升竞争力的若干措施》等等，同时在2023年的最新修订中还充分响应并落实了中央及省市如下的各项最新政策及报告精神：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻落实习近平总书记对广东、深圳系列重要讲话和重要指示批示精神，按照省委省政府、市委市政府部署要求，抢抓“双区”驱动、“双改”示范等重大历史机遇，服务市“五大中心”，加快建设“三大新引擎”，优化产业发展资源供给方式，升级产业发展支持政策体系，提升现代化产业体系支撑能级，营造全球最佳营商环境实践地，加速推进全面建设社会主义现代化典范城区。从政策制订权限来看，依照我国法律规定，地方政府可以为执行法律法规规定的需要制定实施事项，或者制定属于本行政区域的具体行政管理事项。深圳



市福田区产业高质量发展支持政策系列文件事实上也是为了落实深圳市《关于支持企业提升竞争力的若干措施》而订立的，该《措施》第 35 条规定：“各区人民政府（含新区管理机构）可以结合本区实际情况，根据本政策措施制定实施办法。”因此该政策的制定属于职权范围之内。由上可见，从深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件的制定依据、内容、权限以及是否与现行法律法规及有效的国际规则相抵触方面来看，其合法性、合规性遭质疑的可能性较小。

## （二）合理性遭质疑的风险

重大行政决策不仅有合法性要求，同时也有合理性或适当性的要求，即行政行为内容要客观适度、具有合理的动机、考虑相关的因素、符合公正法则（包括同等情况同等对待、不违反比例法则、不违背一般理智原则等）。否则，如被认为明显不当，该行政行为将会属于《行政诉讼法》第 70 条所认定的可予判决撤销的范围。

从政策制定的目的来看，深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，为全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻落实习近平总书记对广东、深圳系列重要讲话和重要指示批示精神，按照省委省政府、市委市政府部署要求而制定，旨在抢抓“双区”驱动、“双改”示范等重大历史机遇，服务市“五大中心”，加快建设“三大新引擎”，优化产业发展资源供



给方式，升级产业发展支持政策体系，提升现代化产业体系支撑能级，营造全球最佳营商环境实践地，加速推进全面建设社会主义现代化典范城区。其政策的制定和实施过程公开透明，其支持的标准以对经济发展贡献为主要参考，因此政策的出台初衷和目的完全符合公开公正公平的原则要求。从内容上来看，深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件通篇所列的都只是给予企业的各种激励、奖励、优惠、扶持性措施，而且各项支持措施在上级政府的政策规定中都有相同或相似的内容形式，同时，也未违反关于地方性规章政策“不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范”的强制性法律规定。虽然有对重点企业、重点项目的特别支持措施，但对有重大贡献者予以相应奖励及优惠，才是对公正合理原则真正体现。同时，设定客观的标准或条件，对符合标准和条件者，概莫例外地享受相同的政策支持，也与同等情况同等对待的合理性原则相符合。当然，由于产业发展支持政策的某些支持力度很大，得到支持与否对企业而言具有明显不同的切身利益感受，某些达不到标准或条件、未能享受政策支持的企业或组织必会质疑政策及标准的合理性。因此，在政策的合理性方面可能会受到较多的质疑。但由于政策纯属激励性、支持性措施，并未减损任何企业的权利或增加其义务，亦未对任何企业组织造成任何损害或侵权，因此，只要做好解释答疑等相关工作，应能得到



大多数企业的理解和支持，从而能够化解相关方面的风险。此外，深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件中各产业部门均对相关政策的保留了解释权，为产业部门进行政策合理性论述提供了依据。

### （三）程序性遭质疑的风险

正当法律程序是法律公平正义的体现，无论实体法内容多么正确无误，未经合法程序及必要步骤，其公正性都将受到严重质疑。因此，《行政诉讼法》第 70 条将违反法定程序的行政行为，列为可予判决撤销的行政行为。近年来，程序正义意识已经越来越深入人心，从中央到地方各级人民政府也越来越重视行政决策及行政行为的程序要求。中共中央《关于全面推进依法治国若干重要问题的决定》明确强调要健全依法决策机制，“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法定程序”。《广东省重大行政决策听证规定》规定涉及重大公共利益、与人民群众利益密切相关的行政决策事项，应当组织听证。《深圳市人民政府重大行政决策程序规定》也要求：重大行政决策坚持科学、民主、合法的原则，遵循公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定的程序。涉及重大公共利益或者对公民、法人、其他组织切身利益有重大影响的重大行政决策事项，应当举行听证会。

从深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件的



制定、修订及实施情况来看，一开始就依照中央及省市对重大行政决策的程序要求进行操作和安排，各项政策的出台均经过长时间讨论酝酿、广泛征求意见、举行听证、进行专家论证及合法性审查、风险评估，通过集体讨论决定并进行公示及发布等相关程序，并且对于产业发展工作领导小组及各专责部门和机构的设立和运作、预算的编制和执行、申请与受理、审核与批准、绩效评估等内容和过程都规定了详细的程序步骤和操作流程。因此，只要始终树立程序意识，严格按照程序要求办事，产业高质量发展支持政策实施执行的合程序性遭质疑的可能性将较小。

#### （四）可行性、安全性、可控性遭质疑的风险

深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件最初源于 2013 年起福田区出台的“1+1+9”产业资金政策系列文件，后根据实际情况不断完善，相关政策每年根据国家整体战略目标、上级部门的规定和指导、福田区社会经济发展情况和需求以及政策制定实施过程中遇到的问题依法依规进行年度修订，其可行性、安全性、可控性已由实践充分证明。

本次深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件的修订与实施有明确的依据和目标，有充分且完善的申报机制、资金绩效考核机制、监督机制及惩罚机制，有助于评估政策的实施效果，及时发现和化解风险。同时，该政策的制定、修订有充分的数据支持、充足的调研分析，是基于“主



管部门产业资金预算编制与年度财政预算”及“各主管部门对下一年度产业发展目标进行预测，确定产业资金支持的方向、结构、重点，提出资金需求”而制定。此外，政策同时对资金总量及政策实施有效期进行限制，从资金总量及政策实施期限两方面把控风险，强化了政策的安全性、可控性。

最后，在深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件的修订过程中，通过召开听证会的方式充分听取其他产业部门、人大代表、政协委员、企业代表、协会代表及法律专家的意见，深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件的可行性、安全性、可控性可得到进一步确认。

综上，深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件以实践为依据，其实施机制可评估、可考核、可完善，同时经产业部门、行业代表及法律专家充分论证，其可行性、安全性、可控性造质疑的风险较小。

### **三、风险应对措施**

#### **(一) 提高依法行政和服务为本的意识**

依照全面推进依法治国、建设法治政府的要求，以法律和制度规范政府的一切行政行为，同时立足政府服务经济、服务企业的宗旨，在尊重市场对于配置资源起决定性作用的前提下，更好发挥政府作用，充分为辖区企业排忧解难，解决实际问题，推动企业转型升级，提升企业竞争力，相关产业发展支持政策必将会得到绝大多数企业的欢迎和支持，并



在实施过程中得到理解和配合。但同时也要提高思想认识和风险防范意识，及时发布相关信息，加大宣传力度，主动引导社会舆论，加强与媒体沟通，适时公布政策内容，并进行正确的解读、解释和答疑，切实降低和防范决策风险。

## （二）提高政策制定、修订的协调性和科学性

一是各项重要政策的制定出台及修订实施均要有充分的法律法规和上级政策为依据，不得违反法律法规的强制性规定，不能与上位法和上级政府政策相抵触，同时也要主动适应改革和发展的实际需要，使政策符合实际和切实可行；二是要注意系列政策之间、同级别平行政策以及新旧政策之间的协调性，在内容、形式、程序规定以及文字表述方面都要尽量具有一致性，做到相互衔接连贯，不能相互矛盾和抵触。如：在诸多政策中，并没有明确新旧制度的衔接，即何时何种情况适用原政策，何时何种情况适用新政策，此种情况易引起纠纷；虽各产业部门均保留了对政策的解释权，但仍建议在政策或细则中明确体现相关内容以减少纠纷。同时，要尽量做到科学立法，使立法及政策体系不但具有系统性和逻辑性，内容条款也应具有准确性和清晰性，并尽量避免条文和文字表述的模糊性和歧义性。只有这样，在政策实施落实过程中才能减少纷争和阻力，避免引起误解、不满、投诉、异议甚至提起行政诉讼，从而使相关政策树立公信力和权威性。



### (三) 提高政策制定实施的程序性和规范化

在政策实施过程中,不符合程序要求是最容易招致当事人对政策提出质疑和异议的地方,因为政策内容的制定必经长期讨论和多方推敲,出现明显错误的可能性较小,而程序疏忽和缺失却是很容易出现的现象。因此,必须牢牢树立程序意识,严格依照程序办事,这是减少政策实施风险的重要一环。要保证决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。还要坚持做到任何重大行政决策非经“公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定”的法定程序不得制定和出台。另外,对于涉及重大公共利益或者对公民、法人、其他组织切身利益有重大影响的行政决策事项,应当尽量组织听证。同时要建立行政机关内部重大决策合法性审查机制,包括对权限范围、是否经过法定程序、是否符合法律法规规章规定的审查;还应就政府重大行政决策方案可能涉及到的领域进行风险评估,如公共安全、社会稳定、生态环境、社会效益、经济效益、实施成本等,对可能引发的各种风险进行科学预测、综合研判,并形成风险评估结论;最后还要尽量依照中央关于法治政府建设的要求,遵循对规范性文件进行备案的制度要求。

### 四、风险评估结论

深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件的修订完善在内容上符合法律法规要求,制定过程符合政策制



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

深圳市福田区深南大道 2002 号中广核大厦北楼 8 层  
8/F, North Tower, CGN  
Building, No. 2002, Shennan Avenue, Futian District,  
Shenzhen, China  
电话: (86-755)82531588 传真: (86-755)82531555  
网址: <http://www.zhongyinlawyer-sz.com>

定、行政决策的法定程序，政策支持内容及标准公开、客观且公平。上述政策以党中央重要会议、讲话精神为指导，按照上级政府部署要求，立足福田区中长期发展规划，其支持的社会主体均为具有积极贡献的企业与个人，且政策的全部内容均为激励性、支持性的措施规定，没有任何减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规定，因此符合社会整体利益且未减损其他社会主体合法权益。

综上，深圳市福田区产业高质量发展支持政策系列文件内容具有合法性、合理性，其制定和修订程序符合法律要求，其实施过程可行、安全性可控、不具有较大的风险性且不造成生态环境破坏，其社会稳定风险、环境风险、经济风险、法律风险等是可控的。

北京中银(深圳)律师事务所  
经办律师: 陈柏良  
二〇二三年四月二十二日



