《宝山区服务业发展“十五五”规划》

风险评估报告

上海市宝山区发展和改革委员会：

兹收到贵委发来的《宝山区服务业发展“十五五”规划》（以下称“十五五规划”），《“十五五”规划》是由贵委起草、制定的重大行政决策文件，需进行风险评估。本所接受委托，指派朱以林律师就《“十五五”规划》在公布施行前进行风险评估审查。现根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《公平竞争审查条例》、《重大行政决策程序暂行条例》、《上海市重大行政决策程序规定》及其他相关规定，出具本风险评估报告，供贵委参考。

一、风险评估的依据及主体

《“十五五”规划》为宝山深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，全面落实习近平总书记考察上海重要讲话精神和对上海工作重要指示要求，系统指引未来五年宝山服务业高质量发展，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸、生活性服务业向高品质和多样化升级，服务构建新发展格局，牢牢把握高质量发展这个首要任务，以“活力宝山 科创兴区”为发展主线，坚持深化“制造+服务”双向赋能与融合发展，以科技创新与产业创新深度融合为根本动力，以数字化转型和绿色低碳转型为关键路径。由于《“十五五”规划》涉及面广泛，根据《上海市重大行政决策程序规定》和《上海市重大行政决策事项目录管理办法》有关规定，应开展风险评估工作。根据《上海市重大行政决策程序规定》第二十四条的规定，贵委为评估主体，有权委托上海汉盛律师事务所开展《“十五五”规划》的风险评估工作。

二、《“十五五”规划》系宝山区人民政府下属工作部门依照职权起草的，符合区政府的法定权限。

《“十五五”规划》的性质属于决策性文件，制定主体适格。符合《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第73条“县级以上的地方各级人民政府行使下列职权”中第五款“编制和执行国民经济和社会发展“十五五”规划、计划和预算，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育、城乡建设等事业和生态环境保护、自然资源、财政、民政、社会保障、公安、民族事务、司法行政、人口与计划生育等行政工作”的规定。

贵委是宝山区人民政府下属的工作部门，有权负责《“十五五”规划》的起草，报送宝山区人民政府决策。

三、《“十五五”规划》与我国现行的法律法规、规章及上级部门规范性文件不冲突。

《“十五五”规划》内容与《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》《上海市发展规划条例》等上位法及相关的规范性文件、政策不相抵触。

四、《“十五五”规划》不属于公平竞争审查范围。

《“十五五”规划》所涉内容不涉及经营者经济活动，根据《公平竞争审查条例》第二条规定，不属于公平竞争审查范围。

五、《“十五五”规划》起草程序合规

《“十五五”规划》在起草过程中，依据《重大行政决策程序暂行条例》第六条、第十四条的规定，召开专家座谈会、会同各部门、各街镇园区开展重大项

目征集和遴选、征求市民意见的基础上，重点突出民生与社会发展，坚持深化“制造+服务”双向赋能与融合发展，起草程序规范，不会对社会预期以及社会舆论产生负面影响。

六、风险性评估

《“十五五”规划》立足实际，着眼长远，系统阐述“十五五”时期服务业高质量发展的主要目标、实现路径和关键举措，是全区构建现代化服务业体系、打造上海科创中心主阵地的行动纲领。其在制定过程中充分体现了科学决策与民主参与，在内容设计上推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸、生活性服务业向高品质和多样化升级，能够有力促进就业扩容与社会稳定，有效提升城市功能与民生福祉，推动产业结构优化升级，为宝山加快打造新时代现代化转型样本提供坚实支撑，实施过程中基本不可能造成大额财政资金流失、重大政府性债务、区域性或者系统性金融风险隐患。

七、综合评价

通过综合评估，《“十五五”规划》逻辑层次清晰，文字表述合法、合理，提出的发展规划具体可行，风险较低，总体可控，未发现明显风险隐患，符合宝山区未来发展的根本利益。建议在规划实施中进一步强化跨部门协同的动态评估与风险预警机制，密切关注消费升级、产业数字化及邮轮经济等领域的市场波动，以确保战略目标与供需变化精准对接，提升政策落地的实效性和韧性。

上海汉盛律师事务所

朱以林律师

2026 年 6 月 1 日