

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 重点课题

立 项 编 号 BZ24ZD014

学 科 分 类

课 题 名 称 深化东西部协作背景下加强友好城区联系的
对策研究——以上海虹口区和巴中市为例

项 目 负 责 人 李 智

项 目 参 与 人 聂见名、宋钦巧、白鹇

负责人所在单位 巴中市委组织部

联 系 电 话 18981662813

巴中市社会科学界联合会 制

深化东西部协作背景下 加强友好城市联系的对策研究

——以巴中市与上海市虹口区为例

东西部协作和对口支援是促进东西部优势互补，实现互利共赢的重要举措，彰显了中国特色社会主义制度的显著优势。

“友好城市”是各地政府之间通过协议形式建立起来的一种友好合作关系，是开展对外友好交流合作的重要平台，是实施“走出去”“请进来”发展战略的有效载体。一个地区的友好城市数量和交往质量，直接决定和影响该地对外开放水平，甚至成为衡量城市影响力和竞争力的重要标志。深化东西部协作背景下友好城市的沟通联系，对巴中加快实施“一市四区三地”战略，高质量建设全国革命老区振兴发展示范市，奋力谱写中国式现代化巴中新篇章具有积极作用与深远影响。在东西部协作大背景下，课题负责人有幸作为巴中市干部代表，在上海市虹口区商务委跟班学习一年，以学习者、参与者的身份和角度对深化东西部协作背景下加强友好城区联系有了更深刻的理解与思考。

一、深化东西部协作背景下加强友好城市联系的重要意义

习近平总书记指出：“开展东西部协作和定点帮扶，是党中央着眼推动区域协调发展、促进共同富裕作出的重大决策。

要完善东西部协作机制，深化对口支援、定点帮扶。”东西部协作背景下的友好城市关系已成为当下各地拓展对外交往、扩大对外开放和实施双招双引的重要渠道和有效途径。

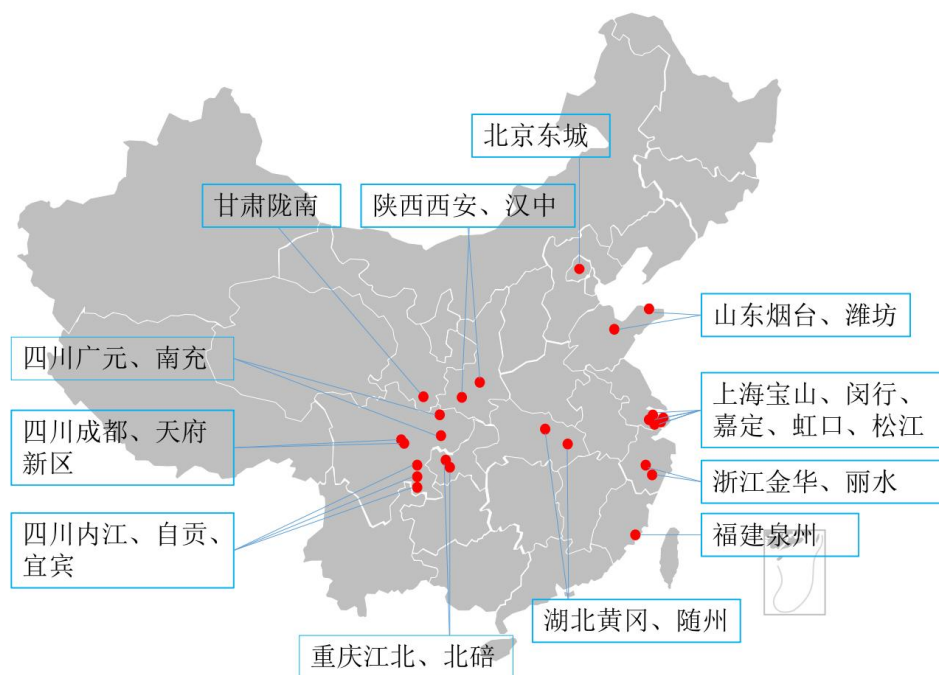
新一轮东西部协作启动以来，巴中市同友好城市充分发挥各自比较优势，以要素双向流动推动区域优势互补，形成了多层次、多形式、全方位的协作帮扶格局。以巴中市和虹口区为例，**2013**年缔结为友好关系后，两地全方位加强交流互动，政商民间交流往来密切，通过领导互访、干部互派、文旅推介等方式深层次开展务实合作，在脱贫攻坚、产业发展、人才交流等领域结出丰硕成果。既增进友城间的相互了解和友谊，又彼此促进经济社会又好又快发展，同时为巴中营造市场化法治化国际化一流营商环境，打造“企业容易做生意的地方”做出了积极贡献。

2024年是巴中三十而立再出发的起步之年。**2024**年**6**月，巴中市市委五届八次全会提出进一步整合资源集成能力加快建设“一市四区三地”发展战略。其中，加快建设开放合作典范地作为“一市四区三地”发展战略重要支撑和高质量发展的关键环节，与友好城市工作息息相关。用开放的心态找“亲戚”、用共赢的理念寻“伙伴”，突出抓好东西部协作、省内托底性帮扶，深化新时期成巴协作、渝巴合作，以优势互补为出发点，构建产业分工协作、发展成果互惠的区域共同体已成为巴中全市上下的共识。因此，在东西部协作背景下做好友好城市工作绝不是可有可无，而是亟待进一步优化完善与加强改进。

二、巴中市友好城市相关工作现状

截至目前，巴中市已经缔结了 25 个国内友好城市（具体分布见图 1），3 个国际友好交流城市（德国丹嫩贝格、意大利阿斯蒂、澳大利亚格莱斯顿）。

图 1：巴中市国内友好城市分布图

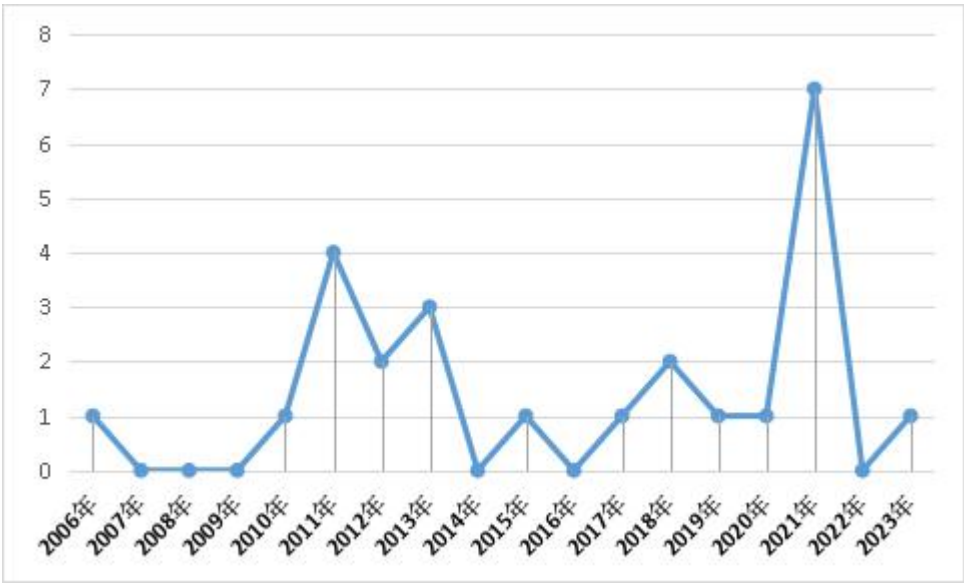


可以看出，**分布上**，巴中市友好城市分布范围主要集中在成渝西地区、长三角地区、京津冀地区，虽较为广泛但还不够均衡，如“大湾区”、丝绸之路经济带北方城市群、黄河上中游经济区及湖南、安徽等产业升级迅猛地域范围内友好城市为空白，距离全方位、多层次、宽领域的“大友城”格局还有差距。

此外，课题组对巴中市友好城市缔结时间进行了梳理（详见图 2）。**时间上**，2010—2013 年及 2020—2022 年两个区间内巴中市缔结友好城市关系较多，尤其是 2021 年先后与

7个城市缔结友好关系，其余年份数量较少。**效果上**，通过查询政府公开数据和互联网信息（检索政府网站、百度新闻和网页等），有**一直开展交流合作，成果丰富的**。除前文已阐述的虹口区外，浙江丽水市（**2018**年缔结友好关系）、金华市（**2021**年缔结友好关系）先后与巴中市建立东西部扶贫协作关系。在两地的倾力帮扶下，巴中市在脱贫攻坚领域取得了显著效果，也与两地结下深厚情谊；有**初期合作较好，如今停滞不前的**。如甘肃陇南市（**2006**年缔结友好关系）、上海市宝山区（**2010**年缔结友好关系）、上海市闵行区（**2011**年缔结友好关系）、福建省泉州市（**2012**年缔结友好关系）、山东省烟台市（**2012**年缔结友好关系）等，友好关系虽较早缔结，但实质性的经济交流合作不多，有的多年来已没有交往。此外，**3**个国际友好城市中，除德国丹嫩贝格市仍在交往中，意大利阿斯蒂、澳大利亚格莱斯顿处于暂停状态。

图 2：巴中市国内友好城市缔结时间



课题组分析了原因。**一方面有客观因素。**如受限于历史原因（巴中市 2006 年才开始实施友好城市相关工作）和自身区位条件的制约，当前巴中市整体对外开放水平还不高，对外交往活动还不多，面临优质友城资源缺乏、选择空间不大的困境。**另一方面有主观因素。一是友好城市发展欠规划。**截至目前，巴中市对友好城市相关工作尚未有指导性的意见和系统性的发展规划，相关理论研究基本处于空白状态，全市友好城市相关工作的科学架构和宏观指导不够，在发展导向、布局设置、交往重点和阶段目标上有所欠缺。**二是友好城市联络协调保障不够有力。**在职能职责方面，虽然区域合作的职责在市发改委，友好城市日常业务工作由市发改委承担，但目前巴中市对外合作交流的职能分散在三个政府部门。涉及“走出去”相关的职责在市商务局，涉及“请进来”相关的职责在市投促局，区域合作交流中涉及东西部协作的职责在市老区振兴办，职能职责分散虽然有利于“各司其责”，但也会导致缺乏牵头揽总单位、难以“攥指成拳”形成合力等问题。在联络保障上，市发改委区域经济科具体负责相关工作，以事务性工作为主。日常大量友好城市间关系的联络、经营和维护等工作需要依托也必须依靠驻外办事（联络）机构开展，而受限于编制与经费，驻外办事（联络）机构难以长期保持与友好城市的多维度良性互动，制约了友城间的交往和活动的开展。

三、虹口区相关做法及虹口·巴中友好交往的启示

虹口区位于上海市中心城区东北部，区境面积 **23.48** 平方千米，辖有 **8** 个街道办事处，常住人口 **80.37** 万人。虹口区地理位置优越、发展潜力巨大、历史悠久厚重，被誉为“海派文化发祥地、先进文化策源地、文化名人聚集地”，当前正全力打造“上海北外滩、浦江金三角”。虹口区目前缔结 **5** 个国内友好城市（**2022** 年初，上海市对辖区内友好城市进行了清理规范，原则上市辖区保留 **5** 个交流合作密切的友好城市。虹口区保留了湖南省长沙市、四川省德阳市、广东省中山市、浙江省台州市和四川省巴中市），**4** 个国际友好城市，三个战略合作关系城市，承担 **2** 市 **5** 县（云南省文山州西畴县、马关县、丘北县、富宁县，青海省果洛州玛沁县）的东西部协作帮扶任务。为做好对外合作交流和友好城市工作，虹口区设置了“虹口区政府合作交流办公室”，**2019** 年党政机构改革前为政府工作部门，改革后整合进区政府办，由区政府办主任兼任合作交流办主任，内设 **2** 个科室（对口支援科、合作交流科），核行政编制 **4** 名，定期召开东西部协作和对口支援工作会议，推动相关工作。

2013 年 **1** 月巴中市与虹口区缔结友好关系。**2013** 年至 **2016** 年期间两地关系较为密切。**2013** 年，时任巴中市委副书记、市长周喜安率团赴虹口考察。同年，巴中市先后派出部分干部赴虹口区跟班学习半年。**2014** 年 **11** 月，时任虹口区

委书记吴清（现任第二十届中央候补委员，中国证券监督管理委员会党委书记、主席）率团赴巴中开展合作交流。2016年4月，时任巴中委副书记、市长冯键率团赴虹口区考察。2016年至2020年期间，两地相互交流相对平淡。2021年开始，在双方领导的重视推动和巴中市政府驻上海联络处的协调保障下，两地合作交流再次升温。两地领导多次率团互访，虹口区多次来巴中参加秦巴山区绿色农林产业投资贸易洽谈会和首届巴中人才周活动，巴中连续两次在虹口区举办巴中文旅康养（上海）专题推介会，并于2022年成建制派干部到虹口区跟班学习一年，期间，跟班学习干部工作队起到了较好的桥梁纽带作用，合作交流工作成效多次得到两地市（区）委时任主要领导肯定性签批。今年4月，虹口区领导再次率团来巴中开展理想信念教育及投资考察活动，召开“上海市虹口区·四川省巴中市投资交流座谈会”，举行“上海虹口—四川巴中”友好统一战线、友好工商联签约仪式。今年5月，虹口区第十五届政协第三期委员培训班在大巴山干部学院成功举办。

亲戚越走越亲，朋友越走越近。通过虹口区对外联络和友好城市相关工作做法以及巴中市与虹口区合作交流“热—冷—热”阶段变化，可以看出，影响友好城市工作成效虽然有多方面因素，但核心有三点：**一是领导重视是关键**。领导越重视越支持，友城交往越密切越活跃。特别是近年随着两地政府不断建强合作机制，打造友城交往平台，相关领导主动走亲戚、扩

友圈，为推动友城工作高质量发展发挥着重要引领作用。**二是密切沟通是基础。**随着两地领导多次率团互访，进一步加深政府之间、企业之间、商会之间沟通交流，示范带动更多行业与系统建立横向联系，如，虹口区多次来巴中参加各类投资贸易洽谈会，今年多次组织辖区干部到巴中参加理想信念教育、干部教育培训等活动，组织两地工商联企业举行签约仪式等，密切的沟通为双方共赢发展打下坚实基础。**三是合作交流是抓手。**随着友城间信息互通、资源共享、市场联动的不断增强，进一步深化两地在友城交往、经贸投资、科技创新、人文交流等领域务实合作、优势互补，推动一系列重大活动、重大合作落地生根，实现友城间在更大范围、更宽领域、更深层次的交流合作。

四、深化东西部协作背景下巴中市加强友好城市联系的建议与思考

习近平总书记在主持召开新时代推动西部大开发座谈会上强调，要坚持以大开放促进大开发，提高西部地区对内对外开放水平。建设“全域开放”巴中，需要更加紧密的区域协作关系，需要更高水平、更深层次的友好城市联系。结合现状与启示，课题组认为要把新时期加强友好城市联系工作放到省委、市委的总思路、总牵引、总抓手中去，从“高度、广度、深度”三个维度入手，以有解思维和“系统架构师”理念强化顶层设计、优化友城布局、深化合作交流，让东西部协作走深

走实。

（一）高屋建瓴，统筹谋划强化顶层设计。一是科学编制友城发展规划。在友好城市工作中，应着重突出规划的规范、引领作用，充分结合巴中实际，按照“布局合理、规模适当、重在实效”的友城发展原则，科学编制友城发展规划。将友好城市工作与“一市四区三地”发展战略尤其是开放合作典范地建设深度融合、与各项事业发展有效协同，增强友好城市工作服务经济社会发展的主动性。二是优化完善工作机制。因本轮机构改革正在有序推进中，在不改变现有管理体制和机构设置前提下，可按友好城市“一盘棋”思路，适度调整优化工作机制。一方面在不突破议事协调机构设置数额前提下，可探索以联席（召集人）会议等机制，加强各部门之间的沟通与协调，在更高层面推动友好城市工作。另一方面在涉及友好城市大项工作中，可由市发改委（老区办）牵头，工作中充分整合调动市商务局、市投促办、市政府驻外办事（联络）处、驻地商（协）会和相关企业力量，让各个部门单位、各个行业领域共同参与友好城市交流，并将双向交流引向多向交流和多层次交流，凝聚力量，形成合力。三是强化相关工作保障。一是友好城市相关工作作为对外交流合作的重要部分，可考虑纳入党委政府年度工作的整体安排，结合《规划》明确相应目标任务并做好年度工作计划安排。二是强化友好城市人才队伍建设，比如：以内部挖潜配备专门的友城工作人员；借助社会力量，统筹政府

部门、企业、高校各方面资源，建立人才库；结合干部教育培训工作，提高从事友好城市工作相关人员的业务水平与专业素质；通过政府购买服务的方式，改善友城工作人手不足、专业人才缺乏的局面。**三是在符合财经纪律要求基础上，根据年度友城工作计划，保障必要工作经费，并确保专款专用。**

（二）广开门路，以点带面优化友城布局。一是以**中省市发展战略为着力点**。坚持以“开放思维”替代“边缘化思维”，发展新质生产力，立足自身优势，注重资源互补，主动融入、找切口融入、对接需求融入，有针对性选取产业匹配度高的城市缔结友好关系，构建多渠道、多层次的“大友城”。横向以友好城市为交流基点，拓展一批友好协会、友好医院和友好学校等对口友好交流单位，纵向结合市级友好城市分层级建立“市级友城—县（区）级友城”，破解现有友好城市分布不均衡、交往不平衡的问题。同时，在符合国家总体外交要求条件下，保持与现有国际友好城市联系并开展实质性交往。主动加强中欧班列、丝绸之路经济带、**21 世纪海上丝绸之路**的沿路沿带地区和城市交往力度，争取与重要节点城市缔结友好城市关系，为经济技术合作铺设更多的国际国内合作渠道，在更大范围、更广领域、更高层次上开展友好城市交流交往。**二是以四川籍、巴中籍在外任职领导和乡贤为突破点**。抢抓机遇期，主动对接争取缔结友好城市关系并及时优化调整友好城市合作协议，在产业承接、商贸合作、项目援助、干部挂职等方面深入开展合作交流。对于

重点区域、关键节点的友好城市，要强化“不求所有、但求所用”理念，用好用活“在外百万乡友资源”。以四川籍、巴中籍在外院士、专家、学者、企业家等在外乡贤为依托，成立工作专班，落实专人加强沟通联系，密切与相关高校、企业、科研院所的交往联系，建好用好院士专家工作站、康养院、创新园和试验田，搭建人才离岸孵化、科研成果转化等平台，并以此强化友好城市的顶层设计与系统布局，搭建科研成果转化孵化、建言资政、投资促进等平台，常态长效开展党政互访、人才交流和民间交往，让“乡贤”看得见发展、忘不了“乡愁”、能助力“乡兴”。**三是以巴中市政府各驻外办事（联络）处为辐射点。**适度强化工作力量，进一步加强与各地派驻办事处（联络处）、商（协）会、招商中介机构等合作沟通，以巴中企业在外幸福中心为依托，积极打造友好城市巴中“汇客厅”，加强相互磋商和情况沟通，针对双方领导职务变动等，及时反馈情况，保持交流不中断。立足现有友好城市向周边辐射合作交流影响，更好推荐巴中“5+2+3”现代化产业体系，并结合 18 条细分赛道逐步完善产业招商地图，聚力打通上下游、拓展左右端。

（三）深度交融，串珠成链强化合作交流。以“资源观”“效益观”和“市场观”理念做好友好城市工作，把友好城市作为对外开放的一个重要的资源要素，加以精心开发、利用、培育和经营，更加注重实质性交往，推进双方合作，发挥最大效益。**一是加强宣传推介。**加大宣传推介力度，在友好城市交往中擦

亮唱响巴中市“中国十大秀美之城”的靓丽名片。力争将巴中绿色康养资源纳入各友好城市干部职工疗休养基地名单，将四川大巴山干部学院等红色资源纳入各地干教库，并以承接干部疗休养团队和来巴培训为契机，适时举办文旅投资促进、交流推介等活动，进一步密切双向交流。

二是促进互惠互补。依托友好城市资源，聚焦战略腹地（产业备份）、成渝地区双城经济圈、新质生产力（人工智能、氢能、商业航天、核医疗、低空经济）、新型能源体系、大通道大平台大枢纽、天府粮仓、长江黄河上游生态屏障、四类地区振兴发展，强化与经济发达区域如长三角地域产业园区的对接交流，抢抓产业产能转移机遇期、窗口期，按照“龙头企业—产业链—产业集群—产业生态”路径甄选招引优质企业，分产业、分区域尽可能多承接发达区域转移的产能及产业。结合国家级经济开发区创建，探索与友好城市共建“飞地”产业园，如聚焦成渝西已聚集的半导体集成电路、新能源汽车、智能制造等产业和虹口等地“隐形冠军”、专精特新“小巨人”企业总部，在芯片、AI、国产化替代等有广阔前景和发展潜力的领域，找准“小切口”提前布局，促进产业链整体承接。在推进生态产品价值实现机制方面，可依托位于虹口区的上海环交所，争取在我市相关县（区）开展碳汇交易试点，联合开发林业碳汇产品、发展林业碳汇产业等创新应用模式，拓展资源变资产、资产变资本、生态变业态路径，以巴中振兴发展“含绿量”促进“含金量”，促进生态系统生产总值与地区生产总值协同增长。

三是

服务招商引资。建立全域招商、全员招商、全面招商的工作机制，全面加强场景招商、平台招商、资源招商、乡贤招商、基金招商。联合友好城市，运用市场逻辑以商招商，如可与各友好城市的招商中心联动，立足各自优势联合头部企业，探索运用资本力量基金招商。立足推进生态工业兴市、先进制造强市建设，探索建立政府产业基金，以友好城市相关资源做实平台与园区招商，把友好城市间政企合作招商推向深入。**四是加强人才培育。**以干部双向互派学习交流为立足点，建立多层级、常态化人员交流合作机制。比如，可选拔更多优秀年轻干部赴上海、浙江等地友好城市跟班学习、挂职锻炼，通过“试验田”的“墩苗成长”，进一步拓展年轻干部对标经济发达地区先进管理的视野，提升“专业理性”素质。联合友好城市强化“双招双引”，用“招商引资”的方式赋能“招才引智”，促进创新链、产业链、资金链和人才链深度融合，为加快革命老区振兴发展储备人才资源。