

上海市人民政府合作交流办公室

沪府合办发〔2021〕14号

关于印发《上海对内开放与合作交流 “十四五”规划》的通知

市各援外前方工作机构，市政府各驻外办事处，办机关各处室，市国内合作交流服务中心：

现将《上海对内开放与合作交流“十四五”规划》印发给你们，请认真贯彻执行。



上海市人民政府合作交流办公室

2021年9月7日

上海对内开放与合作交流“十四五”规划

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是上海深化“五个中心”建设、加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键五年。为进一步深化上海对内开放与合作交流，更好服务上海打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接，依据《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，制定本规划。

一、“十四五”发展的基础与趋势

（一）过去五年主要成就

“十三五”时期，上海国内合作交流工作以落实国家战略、推进区域合作、服务改革创新为主线，助力对口帮扶地区打赢打好脱贫攻坚战，积极参与国内区域合作，服务内资企业投资促进，深化地区间友好往来，形成了更宽领域、更深层次、更高水平的工作格局，为服务全国、发展上海作出积极贡献。

1. 助力对口帮扶地区脱贫攻坚取得全面胜利。坚持“中央要求、当地所需、上海所能”相结合，健全完善“归口管理、分工负责、前后方协调、社会齐参与”的工作机制，遵循“民生为本、产业为重、规划为先、人才为要”工作方针，东西部扶贫协

作和对口支援深入推进。五年来，积极落实精准扶贫、精准脱贫方略，聚焦解决“两不愁、三保障”突出问题，持续推进产业扶贫、劳务协作、教育扶贫、健康扶贫、贫困乡村提升、携手奔小康、社会公益扶贫等七大行动，累计投入财政援助资金 282.6 亿元，实施项目 5440 个，资金 80% 以上沉到贫困县、落到贫困村、绑定贫困户。“十三五”末，上海对口帮扶的 7 个省（区、市）20 个地（州、市）101 个县（区）中现行标准下农村贫困人口全部脱贫、98 个贫困县全部摘帽。2017 年至 2020 年，上海连续四年在全国脱贫攻坚成效考核中获得第一档“好”的成绩，在开展消费帮扶、文旅帮扶、组团式教育帮扶以及创新金融扶贫模式、动员国企参与对口帮扶等方面创造了典型经验。

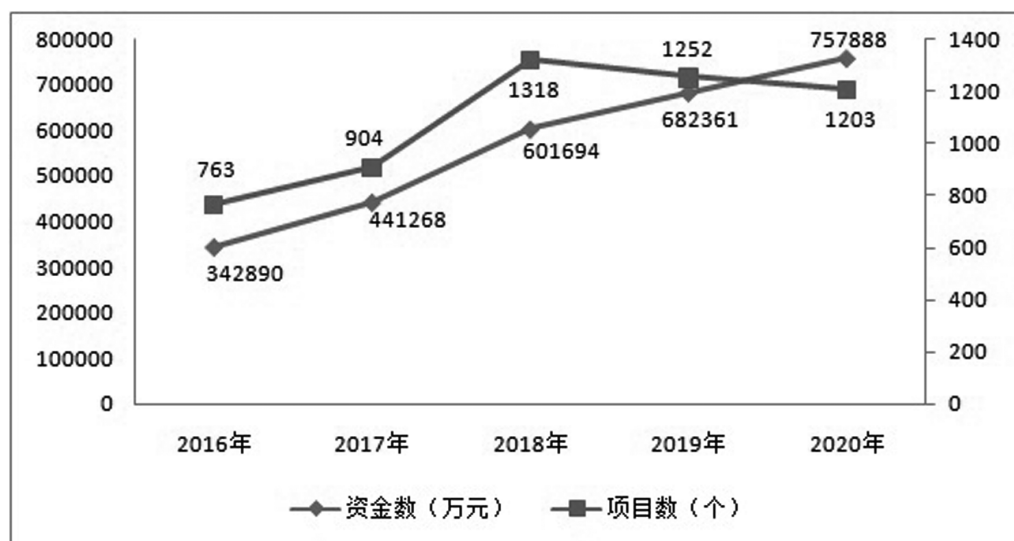


图 1 “十三五”期间上海财政援助资金数和项目数

2. 推动重点区域合作开创新局面。立足服务长三角、服务长江流域、服务全国，积极融入长三角一体化发展和长江经济带建设进程，务实推进上海与大连对口合作。长三角产业、基建、环

境保护等方面的融合工作加快推进，长三角城市经济协调会成员不断扩容，专业委员会和合作联盟数量增加，举办了一系列专题论坛和活动。上海与长江经济带城市在园区共建、产业转移、口岸合作、江海联运等领域加强合作并取得有效进展。沪连对口合作两地领导互访、联席会议、参会参展、高端论坛等工作机制日趋完善，两市24个部门、10个区（市、县）落实结对协议，在产业对接、科创合作、园区建设、社会治理、人才培养、干部交流等方面务实推进。

表 1 “十三五”期间长三角经济协调会新增专委会、合作联盟

类别	名 称	牵头城市	成立时间
专委会名称	长三角协调会创意经济合作专委会	上海	2016 年
	长三角协调会生态经济专委会	淮安	2017 年
	长三角协调会物联网产业专委会	杭州	2017 年
	长三角协调会大数据应用专委会	上海	2018 年
	长三角协调会新能源产业专委会	盐城	2018 年
合作联盟名称	长三角协调会新能源汽车发展推进联盟	上海	2016 年
	长三角协调会企业服务联盟	上海	2016 年
	长三角协调会非物质文化遗产联盟	上海	2017 年
	长三角协调会文化产业发展联盟	上海	2017 年
	长三角协调会智慧医疗发展联盟	上海	2018 年
	长三角协调会智慧城区合作发展联盟	上海	2018 年
	长三角协调会教育人才服务联盟	上海	2018 年
	长三角协调会特色小镇发展联盟	上海	2018 年

表 2 “十三五”期间长三角协调会成员扩容情况

时 间	会议名称	新增会员	城市名称
2018 年	长三角协调会第 18 次市长联席会议	4	铜陵、安庆、池州、宣城
2019 年	长三角协调会第 19 次市长联席会议	7	黄山、蚌埠、六安、淮北、宿州、亳州、阜阳

3. 组织投资服务工作跃上新台阶。本市相关区、功能区工作协同进一步深化，国内合作交流服务内资投资促进工作能级有效提升。积极推动合作交流领域商协会组织健康发展，各地在沪商会和上海在外商会分别达到 174 家和 28 家，有效促进企业双向投资。连续举办中国国际进口博览会溢出效应主题活动，助力进博会常年展示交易平台布局长三角、走向全国。推动组建跨区域、跨领域产业合作组织，政企社联动开展各类投资服务，初步形成投资服务的组织化、专业化。

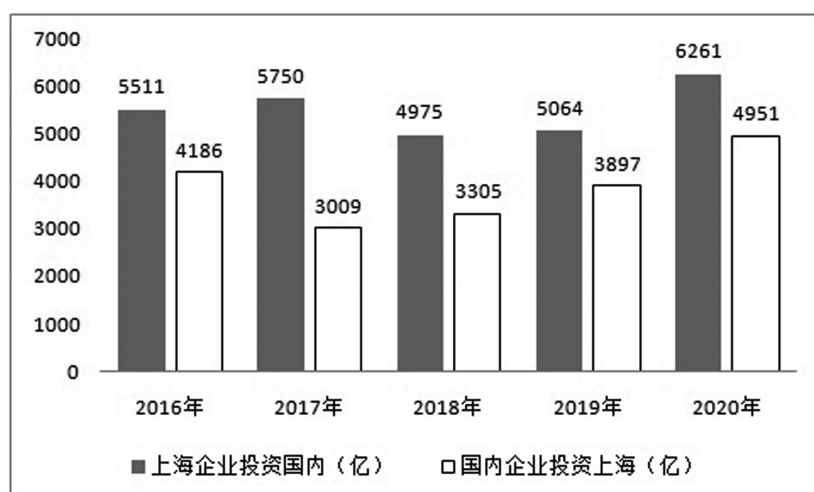


图 2 “十三五”期间上海企业投资国内和国内企业投资上海情况

表 3 上海企业对外投资情况对比（2020 年）

省（自治区、直辖市）	被投资企业数	投资规模（亿）	注册资金超过 5000 万的项目投资额（亿）	投资规模同比增长	投资规模占国内投资比重	投资规模排名
江苏	3680	998.118935	837.1465	27.58%	15.94%	1
浙江	3696	955.4572	816.2715	70.61%	15.26%	2
山东	1871	711.443	639.1935	290.41%	11.36%	3
广东	1522	572.223	515.033	-4.43%	9.14%	4
北京	1127	414.0238	377.762	-44.33%	6.61%	5
天津	531	305.5227	287.476	115.49%	4.88%	6
福建	593	272.5211	249.1095	255.97%	4.35%	7
安徽	1095	237.4316	190.2614	-65.57%	3.79%	8
四川	784	231.8199	207.8878	204.88%	3.70%	9
海南	840	222.2307	186.8717	538.64%	3.55%	10
湖北	458	176.8843	157.904	74.02%	2.83%	11
广西	252	134.6229	125.0484	-24.39%	2.15%	12
江西	806	129.5573	100.0364	168.66%	2.07%	13
重庆	371	116.5431	102.7004	393.80%	1.86%	14
河南	626	100.8586	76.0985	-10.80%	1.61%	15
河北	271	97.7106	86.9162	68.91%	1.56%	16
陕西	314	88.4656	75.5921	115.01%	1.41%	17
辽宁	313	82.8054	69.5528	-28.07%	1.32%	18
山西	202	77.8339	69.3368	218.39%	1.24%	19
云南	310	72.0696	56.1122	203.07%	1.15%	20
湖南	415	63.9633	46.3878	273.95%	1.02%	21
新疆	216	61.8456	52.8988	-65.63%	0.99%	22
贵州	238	32.6999	20.8612	20.90%	0.52%	23
甘肃	151	21.0592	12.5252	-44.40%	0.34%	24
黑龙江	124	20.8831	16.134	-21.97%	0.33%	25
内蒙古	99	18.6486	14.1701	-54.41%	0.30%	26
吉林	118	18.377	13.4929	-60.38%	0.29%	27
宁夏	65	16.0626	12.5866	249.47%	0.26%	28
西藏	20	6.1346	5.335	-91.20%	0.10%	29
青海	29	3.5309	2.255	213.30%	0.06%	30

表 4 各地企业对上海投资情况对比（2020 年）

省（自治区、直辖市）	被投资企业数	投资规模（亿）	注册资金超过 5000 万的项目投资额（亿）	投资规模同比增长	投资规模占国内投资比重	投资规模排名
北京	1548	2318.28	2239.85	37.24%	46.82%	1
广东	1335	485.13	426.65	-11.74%	9.80%	2
江苏	1664	426.89	342.40	24.50%	8.62%	3
浙江	1799	371.38	288.53	7.27%	7.50%	4
四川	240	267.41	256.40	1269.76%	5.40%	5
重庆	115	161.29	153.52	29.06%	3.26%	6
湖北	182	155.55	146.46	721.71%	3.14%	7
山东	562	132.42	97.25	40.46%	2.67%	8
安徽	283	87.08	70.15	88.88%	1.76%	9
福建	344	76.32	50.89	-66.37%	1.54%	10
天津	291	70.89	58.35	-30.04%	1.43%	11
宁夏	10	50.45	50.00	9837.26%	1.02%	12
海南	111	49.97	44.46	50.34%	1.01%	13
云南	69	40.14	35.22	202.29%	0.81%	14
西藏	71	37.76	35.34	97.71%	0.76%	15
陕西	114	34.18	29.28	-2.39%	0.69%	16
江西	189	30.48	20.44	25.31%	0.62%	17
辽宁	129	29.97	21.04	-65.87%	0.61%	18
河南	168	27.60	18.79	7.02%	0.56%	19
湖南	118	20.37	15.18	72.27%	0.41%	20
贵州	50	15.71	11.91	59.33%	0.32%	21
甘肃	21	14.84	13.77	242.01%	0.30%	22
河北	80	14.44	9.92	-9.96%	0.29%	23
山西	56	11.37	6.68	-19.96%	0.23%	24
黑龙江	40	5.11	3.00	-47.76%	0.10%	25
内蒙古	43	4.61	1.15	-23.37%	0.09%	26
吉林	42	4.42	2.10	51.39%	0.09%	27
新疆	50	4.40	1.52	-60.53%	0.09%	28
广西	60	2.55	0.00	-71.40%	0.05%	29
青海	3	0.03	0.00	-98.83%	0.00%	30

4. 促进各地友好往来展现新作为。围绕“学各地之长、补上海之短、创上海之新”，以服务保障本市和各地代表团交流访问、落实政府间合作框架协议为重点，着力推动两地经济、文化、民生、社会事业等合作。到“十三五”末，上海与国内19省（市、区）签署政府间合作框架协议。出台了促进商会等社会组织健康发展的指导意见和商会登记管理办法；开展了长三角县级商会试点登记办法等。围绕全市举办重大活动、与重点地区开展交流以及推进省际合作等，统筹做好政府公务接待工作，擦亮上海城市“第一名片”，展示上海“第一窗口”，增进上海与各省区市政府间交往交流，圆满完成中国国际进口博览会、中国国际工业博览会、陆家嘴论坛等重要活动内宾接待和国内重点地区团组来访期间的服务保障任务。

表 5 “十三五”期间上海与兄弟省区市签署政府间框架协议

序号	协 议 名 称	签署时间
1	上海市人民政府贵州省人民政府关于加强扶贫协作与重点领域合作框架协议	2016.09.14
2	上海市人民政府安徽省人民政府战略合作框架协议（重签）	2016.10.08
3	上海市人民政府吉林省人民政府战略合作框架协议（重签）	2018.04.24
4	上海市人民政府大连市人民政府对口合作框架协议	2018.06.20
5	上海市人民政府青海省人民政府加强对口支援与重点领域合作框架协议	2018.10.09

序号	协 议 名 称	签署时间
6	上海市人民政府海南省人民政府战略合作框架协议	2018.11.15
7	上海市人民政府山东省人民政府战略合作框架协议	2019.07.24
8	上海市人民政府安徽省人民政府关于建立长三角绿色农产品生产加工供应联盟框架协议	2019.10.22
9	上海市人民政府河南省人民政府全面深化战略合作框架协议	2020.11.16

5. 驻外驻沪办事机构功能发挥取得新成效。落实市政府驻外办事处布局调整，进一步聚焦服务和保障对口帮扶和援外干部人才，指导驻外办实现职能转变、深化功能发挥；组织开展“双服务”示范单位创建活动，各地驻沪办事机构积极推进两地合作、助力维护社会稳定、服务社团组织等工作，服务当地和上海经济社会的双向通道功能进一步提升。发挥驻外驻沪办事机构渠道优势，积极参与构建和落实省际间新冠肺炎疫情联防联控机制，协助畅通信息共享渠道、处理涉疫突发事件、协调物资保障，组织转送苏浙皖入境人员9万余人。

“十三五”期间，上海国内合作交流工作虽然取得一定成绩，但也面临一些瓶颈和问题，主要表现在：发挥市场机制、动员社会力量还不够充分；加强区域合作的平台、载体、抓手还有待丰富；合作交流工作全市“一盘棋”工作机制还有待完善等。

（二）未来五年的发展趋势

1. 中央对上海赋予的新使命、新任务，为推进上海国内合作交流工作明确了新目标。进入新发展阶段，中央对上海提出了加快建设“五个中心”、全面强化“四大功能”、全力实施“三项任务、一大平台”的目标要求。上海国内合作交流工作必须坚持以“把上海未来发展放在中央对上海发展的战略定位上、放在经济全球化的大趋势下、放在全国发展的大格局中、放在国家对长江三角洲区域发展的总体部署中来思考和谋划”作为一切工作的基点，在落实中央对上海的目标定位中展现新作为。

2. 国家区域协调发展战略持续深入实施，为拓展上海国内合作交流工作创造了新空间。面对百年未有之大变局，中央提出了“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”的重大战略部署。当前，京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角区域一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等一系列国家重大战略稳步推进，优势互补、协同发展已经成为国家区域协调发展的总体趋势。上海国内合作交流工作必须紧紧围绕上海打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接这一目标，在推动国家区域协调发展中取得新进展。

3. 新形势下东西部协作和对口支援任务转换，对上海国内合作交流工作提出了新要求。当前，我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，但解决发展不平衡不充分问题、缩小城乡发展差距、实现人的全面发展和全体人民共同富裕仍然任重道远。根据中央关于

“实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”的总体要求，上海国内合作交流工作必须进一步健全完善东西部协作和对口支援的工作机制，根据5年过渡期内的目标任务，在助力对口帮扶地区做好巩固拓展脱贫攻坚成果的同时，聚焦对口帮扶地区乡村振兴发展目标，不断提升整体发展水平，着力探索协同发展、共同发展的新机制新路径。

4. 上海全面提升城市核心竞争力的迫切需要，为深化上海国内合作交流工作增添了新动力。在今后一个时期内，上海要当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者，推动“五大新城”建设、推进“五型经济”发展，全面提升在全球城市体系中的影响力和竞争力，不断增强城市发展和城市治理韧性，扩大对内对外开放、用好两种资源两个市场是必由之路。上海国内合作交流工作必须充分利用上海的资源、市场、制度和人才等优势，更好发挥上海的集聚和辐射作用，不断把对内开放向纵深推进；深化与各地的紧密合作，增强城市生产生活物资保障供应能力，更好应对各类风险挑战。

二、“十四五”发展的指导方针和目标

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习领会习近平总书记关于推动区域协调发展的重要指示和考察上海时的重要讲话精神，贯彻落实中央和市委、市政府决策部署，紧扣我国现阶段社会主要矛盾变化、国家实施区域协调发展战略要求

以及上海的发展实际，以“四个放在”为根本遵循，以“深化对口帮扶、推动区域合作、促进国内交流、扩大对内开放”为主线，坚持“服务全国、发展上海”目标导向，贯彻融合发展、互利共赢的理念，牢固树立全市国内合作交流“一盘棋”工作格局，准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，推动上海国内合作交流向更高层次提升和更高质量发展。

（二）基本原则

1. 坚持政府引导和社会参与相统一。充分发挥政府在国内合作交流方面的引导作用，更好发挥市场在推动国内合作交流中的主导作用，鼓励并支持社会力量多形式参与国内合作交流，促进上海国内合作交流工作有效有序运行。

2. 坚持统筹推进与顺势而为相结合。加强全市资源整合，统筹规划、形成合力，顺势而为、把握重点，因地制宜、增强实效，构建既符合中央要求、适应各地需求，又切合上海实际的国内合作交流工作新格局。

3. 坚持对内开放与优势互补相衔接。加大对内开放力度，促进上海与各地共享发展机遇、分享发展成果。坚持学各地之长、补上海之短，注重优势互补、互惠互利，实现上海与各地携手共进。

4. 坚持区域合作与区域互助相协调。切实把区域合作与区域互助作为国内合作交流工作的重要内容，注重协同性、关联性，整体部署，协调推进，促进区域合作与区域互助相辅相成、

融合发展。

（三）发展目标

到 2025 年，基本形成与本市深化“五个中心”、强化“四大功能”、打造国内大循环中心节点和国内国际双循环战略链接定位相匹配的对内开放与国内合作交流工作新格局。东西部协作与对口支援工作继续走在全国前列，重点区域间多层次合作框架不断完善，服务内资企业投资促进的市内、市外工作网络基本形成，保障上海城市发展运行的能级进一步提升，在主动服务全国、构建新发展格局中展现更大作为，为上海厚植城市精神、彰显城市品格，全面提升城市软实力作出贡献。

1. 对口帮扶工作进一步提升。落实 5 年过渡期各项任务要求，确保对口帮扶地区实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，防止发生规模性返贫。严格落实“摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管”要求，保持现有帮扶政策、资金支持、帮扶力量总体稳定，对口帮扶效益进一步提升。产业协作、劳务协作、消费协作有效实施，民生改善持续推进，深入开展交往交流交融。积极适应数字化信息化发展趋势，推动实施更多“互联网+”项目。

2. 跨区域合作进一步深化。现有区域合作机制不断健全，合作领域稳步拓展。落实长三角一体化发展规划，助推长三角区域合作向纵深发展。长江经济带合作务实推进，长江沿岸城市群和重点城市产业合作取得进展。积极推动与东北地区、中西部地

区、黄河流域等加强对接，沪连对口合作持续深入。不断拓展与国内重点地区在能源、资源等方面的合作。

3. 企业服务能级进一步增强。国内合作交流服务投资促进工作机制更加完善，各类企业服务平台协同运作更加顺畅，枢纽型社会组织作用更加凸显。企业跨区域流动大数据分析水平有效提升、指导服务能力明显增强，促成一批重大产业合作、重点企业投资项目。

4. 多元联动体系进一步健全。上海对内开放与合作交流的网络不断完善，交流互动平台逐步实现多层级、宽领域、广覆盖，内引外联协调推进，服务上海经济、文化、民生、社会事业等方面的协作取得新进展。全市公务接待资源进一步整合，本市与各地的友好往来持续深化。全市各人民团体、社会组织以及企事业单位参与国内合作交流的方式更趋多元，渠道更加通畅，作用更为突出。

表 6 上海东西部协作和对口支援“十四五”规划主要指标

序号	指 标	2025 年	年均〔累计〕	属性
1	安排对口帮扶财政资金	—	与上年度大体相当	预期性
2	在对口帮扶县及县以下基层设立援建项目资金比例	≥80%	≥80%	约束性
3	对口帮扶保障和改善民生项目资金比例	≥80%	≥80%	约束性
4	帮助对口帮扶地区培训干部人才数	—	〔 ≥15 万人次〕	预期性

序号	指 标	2025 年	年均〔累计〕	属性
5	会同对口帮扶地区合作建设产业示范片区	—	〔 ≥100 个〕	预期性
6	采购对口帮扶地区及中西部脱贫地区产品	—	≥100 亿元	预期性
7	协助对口帮扶地区打造美丽乡村示范点	—	〔 ≥50 个〕	预期性
注：〔 〕 内为五年累计数。				

三、“十四五”发展的主要任务

（一）助力实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接

贯彻落实中央决策部署，深入推进东西部协作和对口支援工作，突出帮扶重点，创新帮扶方式，提升帮扶效益，确保不发生规模性返贫，助力对口帮扶地区全面推进乡村振兴。

1. 助力巩固拓展脱贫攻坚成果

落实调整衔接相关任务。调整优化沪滇东西部协作结对关系，完成沪遵结对总结移交等工作。5 年过渡期内，聚焦新的工作重点，保持帮扶资金投入力度和干部人才选派力度不减。

防止发生规模性返贫。会同对口帮扶地区对易返贫致贫人口开展定期检查、动态管理，重点监测收入水平变化、“两不愁三保障”及饮水安全等状况，通过建立健全快速发现和响应机制，分层分类纳入帮扶政策范围，实行即时帮扶和动态清零。

加强帮扶项目资产管理。分类摸清各类扶贫项目形成的资产底数，推广产业帮扶资产“四权分置”（所有权、经营权、收益权、监督权）做法经验，创新具有乡村振兴特点的资产管理机

制，健全与脱贫人口的利益联结机制。

表 7 上海市东西部协作和对口支援结对关系

上海 结对区	上海与云南东西部协作结对关系		上海与其他对口支援地区结对关系					结对 县数
	州（市）	结对县	新疆 喀什	西藏 日喀则	青海 果洛	三峡 库区	新疆 克拉玛依	
浦东 新区	大理州	剑川县、鹤庆县、洱源县、 巍山县、祥云县、宾川县	莎车县	江孜县				12
	怒江州	泸水市、福贡县、贡山县、 兰坪县						
黄浦区	普洱市	澜沧县、江城、孟连县、 西盟县、景谷县			玛多县	万州区		7
静安区	文山州	广南县、文山市、砚山县、 麻栗坡县	巴楚县			夷陵区		6
徐汇区	红河州	元阳县、泸西县、屏边县、 石屏县		萨迦县				5
长宁区	红河州	红河县、金平县、绿春县			甘德县			4
普陀区	昆明市	东川区、禄劝县、寻甸县		亚东县				6
	昭通市	鲁甸县、巧家县						
虹口区	文山州	马关县、西畴县、富宁县、 丘北县			玛沁县			5
杨浦区	丽江市	宁蒗县、永胜县、玉龙县		拉孜县				5
	迪庆州	香格里拉市						
宝山区	曲靖市	会泽县、宣威市、师宗县、 罗平县、富源县	叶城县					7
	迪庆州	维西县						
闵行区	保山市	隆阳区、施甸县、龙陵县、 昌宁县	泽普县					9
	昭通市	大关县、永善县、盐津县、 绥江县						
嘉定区	楚雄州	武定县、双柏县、永仁县、 大姚县、南华县、姚安县、 牟定县			久治县			9
	迪庆州	德钦县						
金山区	普洱市	墨江县、宁洱县、景东县、 镇沅县						4
松江区	西双版纳州	勐腊县、勐海县		定日县				7
	昭通市	昭阳区、镇雄县、彝良县、 威信县						

上海 结对区	上海与云南东西部协作结对关系		上海与其他对口支援地区结对关系					结对 县数
	州（市）	结对县	新疆 喀什	西藏 日喀则	青海 果洛	三峡 库区	新疆 克拉玛依	
青浦区	德宏州	梁河县、芒市、盈江县、陇川县			班玛县			5
奉贤区	大理州	云龙县、永平县、漾濞县、弥渡县、南涧县			达日县			6
崇明区	临沧市	永德县、镇康县、沧源县、耿马县、临翔区、云县、凤庆县、双江县						8
总 计	106							

2. 支持发展特色产业

助力发展特色农产品全产业链。结合当地特色农产品产业规划，推动上海相关区和园区赴对口帮扶地区共建“产业合作园区”，建设一批产业示范片区和农产品外延生产基地。鼓励并扶持一批龙头企业、农村经济合作组织，加大产业发展“领头雁”培育力度。根据实际配建农产品加工、仓储、物流、营销设施设备，协助引入电商、批发、金融、保险等企业和机构，提升当地产业发展能级。

支持文旅联动发展。注重加强顶层设计，帮助对口帮扶地区建立完善文旅规划，助力当地完善旅游公共服务体系，加强旅游人才队伍培训，打造特色旅游品牌。用好上海文旅资源和资本优势，积极搭建文旅推介展示平台，依托上海旅游节、上海电影电视节、上海时装周、长三角文博会等渠道，促进对口帮扶地区来沪推广销售特色文旅产品，宣传文旅资源，通过合作互补做大做强文旅产业。协助当地挖掘整合当地民俗文化、旅游资源，设计开发旅游精品线路和产品，支持将对口帮扶地区纳入上海研学考

察和疗休养目的地。

加强对外贸易合作。发挥上海外贸优势和新疆喀什、西藏日喀则、云南等地的区位优势，协助当地企业提升贸易谈判、单证处理、物流组织、贸易融资等水平，助推当地优势产品向南亚、东南亚、中亚等新兴市场出口。引导支持上海开发区、综合保税区等与当地边（跨）境合作区、经济技术开发区、综合保税区等探索开展园区共建，共同开展项目引进。

3. 促进农村低收入人口稳定就业

提升就业能力。发挥上海职业院校优势，协助对口帮扶地区职业院校等广泛开展技能培训，推进产教融合、校企合作，开展“订单式”“定向式”培训；采取劳动力技能培训、稳岗就业、政策服务和公共服务岗位开发等措施，支持返乡大学生创业和农村致富带头人带动就业。通过开展上海与对口帮扶地区的劳模、工匠、技师、职工创新工作室多层级结对活动，支持和推动对口帮扶地区高技能人才队伍建设。

促进持续增收。深入挖掘产业发展带动就业潜力，支持工厂规模化就业和乡村车间家门口就业相结合，完善“公司+基地+合作社+农户”等产业帮扶模式，发挥专业合作社的就业带动作用，帮助对口帮扶地区农牧民增加劳动性收入。完善利益分配机制，增加易返贫致贫群众财产性收入。

加强就业服务保障。坚持就近就地就业、异地就业和来沪就业并举，支持对口帮扶地区完善用工信息平台，开通劳务就业直

通车，加大有组织劳务输出力度，培育区域劳务品牌。坚持面向中西部地区做好劳务协作帮扶，加强与输出地工作对接和服务保障，促进稳岗就业。

4. 提升消费协作质量和效益

完善消费协作工作体系。建立健全生产前端、营销后端、消费终端联动机制，夯实全市消费帮扶工作渠道和载体，推动形成部门协作和市区联动的工作体系，形成“一网通管、一网统算”工作平台。

深化农特产品品牌化建设。持续开展“百县百品”专项工作，加强消费帮扶产品培育孵化、评价认证、推介销售、动态监管，不断优化本市市级消费帮扶优质产品推荐目录，帮助对口帮扶地区培育区域影响力品牌。

拓宽线上线下营销渠道。发挥本市对口帮扶地区特色商品展销会和各类消费帮扶直营店、生活馆、专店专柜等平台作用，进一步搭建产品销售骨干渠道。积极借助新电商、新零售优势，培育消费帮扶新载体、新热点。进一步引导社会各方积极购买对口帮扶地区特色农产品。

5. 增强智力支持的针对性和实效性

提升人才支援精准性。结合对口帮扶地区实际需求，不断优化干部人才选派结构，深入开展教育、卫生“组团式”支援。探索开展园区管理、特色农业、文化旅游、职工服务等急需专业人才的“小组团”支援新模式。

扩大人才支援辐射度。优化“校长”“院长”选派和挂职工作，加强对对口帮扶地区管理人员的培训，通过以点带面向基层延伸，持续为对口帮扶地区培育一批专业骨干人才队伍。通过设立“院士”工作站、“名师”大讲堂等方式，推动开展柔性人才支援。

丰富人才培养多样性。采取“就近和来沪相结合、短期和长期相结合、线上和线下相结合”等方式，因地制宜、分层分类开展精准培训。建立健全日常学习交流机制平台，发挥优秀企业家、基层党支部书记、农村致富带头人、劳模工匠的示范引领作用。

6. 推动民生持续改善

提升公共卫生服务能力。支持喀什二院、日喀则市人民医院“强三甲”建设，扩大“远程医疗”在对口帮扶地区乡镇卫生院的覆盖范围，完善“市、县、乡镇、村”四级医疗服务和居民电子健康档案体系，持续提升基层地方病防治、传染病等重点疾病防控和公共卫生服务能力。

提高对口帮扶地区整体教育水平。巩固控辍保学成果，持续改善义务教育办学条件，加强乡村寄宿制学校和乡村小规模学校建设。强化职业院校基础能力建设，优化实施职业教育东西协作。加大普惠性学前教育基础条件建设，推进普通高中特色内涵发展，创新高校对口支援方式，加快教育信息化提速扩容，提升对口帮扶地区教育教学水平。

优化对口帮扶地区人居环境。加大向国家乡村振兴重点帮扶

县、乡村振兴示范村、利于发挥双方优势和积极性的对口帮扶示范点的倾斜力度，聚焦易地搬迁居民小区环境改造，帮助实施安居富民和“五小工程”（乡镇小食堂、小澡堂、小厕所、小图书馆、小文体活动室等）等社区综合服务设施建设。支持新疆喀什、西藏日喀则等地边境村镇建设。

7. 深化与对口帮扶地区交往交流交融

推动社会各界参与结对交流。广泛开展“民族团结一家亲”等活动，鼓励社会各方与对口帮扶地区开展结对帮扶。支持对口帮扶地区组织基层优秀公务人员、农村致富带头人、民族团结模范、劳模工匠以及企业家、青年创客等社会各界人士代表来沪交流学习，推动多主体多层次多形式交流。

增强青少年群体交往交融。深入开展“手拉手”交朋友等青少年交流活动，以爱国主义教育为主题，通过远程视频、共上“一堂课”、书信交流等形式，开展各类研学活动。协助对口帮扶地区做好国家统编教材的推广和使用，加强国家通用语言文字教育，继续办好上海市西藏、新疆初中班、高中班。

支持援受双方文化艺术交流合作。鼓励创作推广以社会主义核心价值观为引领、中华文化浸润、反映对口帮扶地区现实生活的优秀文化作品，支持两地文化艺术群体交流互访。加大对优秀传统文化的保护与传承，打造一批公共文化服务阵地工程和职工服务综合体。

（二）落实国家区域发展要求，不断深化重点地区合作交流

以贯彻“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大战略和区域协调发展战略为引领，深化区域合作机制，推动区域合作互动，积极构建对内开放新格局。

1. 全面融入长三角一体化发展

积极参与长三角重点合作项目建设。聚焦三省一市“十四五”发展有关重点目标，加快在虹桥国际开放枢纽等重点地区集聚长三角企业总部和功能性机构，助力长三角商会企业总部园和长三角区域城市展示中心建设。参与促进沪苏大丰产业联动集聚区、“一地六县”产业合作区等载体建设。

进一步完善重点合作机制。贯彻落实长三角一体化发展相关部署和要求，探索加大对长三角创意经济合作、品牌合作、大数据合作等专业委员会的支持力度，提升跨区域服务能力。探索长三角区域性商会、协会组织一体化发展。

支持社会各方共推一体化工作。探索协调长三角园区、企业、社会组织、研究机构等多元主体共同参与长三角一体化发展。支持长三角各城市、相关社团组织等与本市相关各区、重点区域开展对接合作。

2. 务实推进长江经济带高质量发展

加强重点城市的合作交流。按照国家绿色发展战略要求，推动本市与流域内重点城市、都市圈之间的合作交流。联动流域内节点城市，探索城市合作新机制，辐射重点都市圈，探索优化城

市与城市之间、城市群与城市群之间的合作模式。支持流域内高校、科研机构、社会组织等智库的交流互动，积极开展前瞻性研究工作。

加强重大活动的协同配合。探索新时期长江沿岸中心城市经济协调会进一步发挥作用。完善本市参会参展工作，优先支持组团参加流域内省市举办的重点展会。积极引导本市企业、园区、机构参加流域内城市来沪开展各类经贸活动。

加强重点领域的相互对接。支持长江经济带绿色产业联盟、长江流域智能制造与机器人联盟、长江流域园区合作联盟以及长江流域城市智库合作联盟等机构完善机制、提升功能、开展服务，为流域内产业园区对接、产业链巩固提升、智力服务等工作提供支撑。积极推动在沪现代服务业机构在流域内城市开展业务、推进合作。

3. 实施积极的全方位对内开放

加强与京津冀、粤港澳、成渝等国内重点城市群之间的战略协同。探索城市群之间搭建互动平台，与重点城市群的中心城市深化合作，建立完善相关交流沟通机制。开展上海与国内重点城市间区域联动指数和营商环境研究，为本市对内开放、促进城市间合作提供服务。

积极推动与国内重点区域的对接与合作。落实国家对口合作要求，密切上海、大连两地多层次互动互联，深入推进两地产业联动、园区共建、科技创新合作、制度创新协同以及干部人才交

流，辐射带动东北腹地协同发展。探索与“一带一路”沿线省区市和长江流域、黄河流域等重点区域建立交流合作机制，加强战略协同、创新协同，引导双方加大在劳务协作和人才交流、农副产品、能源资源、文化旅游等重点领域的合作力度。

进一步优化国内重点展会布局。根据形势任务需要，建立实施参会参展对象动态调整机制。积极组团参加国内重点区域综合性展会和专业性展会，服务本市企业拓展国内市场和各地优势企业来沪投资兴业。支持本市相关区和重点功能区利用会展平台宣传营商环境、推介发展政策、对接商务资源。探索市场化运作模式，促进本市商协会、相关企业等承接参展和推介工作。

（三）提升服务企业能级，积极参与内资投资促进工作

聚焦本市重点产业和重点区域，积极发挥国内合作交流工作网络和渠道优势，服务内资投资促进，助力“五型经济”发展。

1. 完善服务企业的平台和网络

积极构建全市内资服务平台。着眼信息互通、项目共推，搭建本市各区、相关部门、功能区与各地在沪商会、来沪企业以及上海在外商会建立招商信息对接平台，服务各区、功能区开展招商引资，协调解决企业来沪投资重大问题。丰富各类服务企业活动，加强政策宣讲、产业推介、商务对接等。

建立健全内资服务工作网络。强化服务与指导，支持枢纽型、平台型社团组织建设。加强对各地在沪商会的管理服务以及与上海在外商会的沟通联系，赋能商会服务会员企业发展、服务

两地经济协作。积极构建内资投资促进统一网络，丰富市外投资促进信息来源。

2. 推动企业双向投资协调发展

放大重大展会（活动）溢出效应。围绕重大展会和活动，组织开展专项投资促进行动。聚焦中国国际进口博览会，组建上海国内合作交流采购团，为各地来沪企业参与采购提供便利；联动相关各方举办放大进博溢出效应系列活动，推动更多企业参与进博、服务进博，共享进博机遇。积极支持各地在沪商会、协会举办全球性（或全国性）会议论坛，并组织开展投资促进活动。

服务各地企业来沪发展。会同相关部门，加强宣传推介和活动组织，吸引各地优势企业来沪设立营销总部、技术总部、区域总部等各类分支机构。支持各地来沪开展经贸活动、产业交流、城市推介以及高端论坛等，放大本市功能优势和平台优势。鼓励国内企业以上海为关键跳板拓展国外市场。

支持企业拓展国内市场。聚焦国内重点发展区域和新兴市场，加强与重点合作省市、友好城市、对口地区之间的合作，在市场双向开放、供应链互补、基础设施建设等方面加强协同，推进产业补链强链延链。通过签署政府间框架协议、建立部门间协调机制、开展商会企业间互动交流等方式，推动上海企业拓展国内市场。

3. 夯实内资企业投资服务基础

开展全市内资企业分析研究。有序推进各地企业来沪投资和

上海企业国内投资的情况分析，逐步建立健全动态跟踪、分类统计制度。组织开展内资企业跨区域投资研究，加强分析研判，把握发展趋势，提供决策参考。

完善信息收集和对接机制。通过搭建平台、购买服务等方式，鼓励各地在沪商会、在沪企业以及上海在外商会和企业收集相关投资促进信息。依托上海市各地在沪企业（商会）联合会和上海在外企业服务中心，建立健全相关联席会议制度，加强对投资促进信息的汇总和分析。进一步完善与本市战略协作区、功能区的工作对接，提升投资促进针对性、有效性。

（四）增进与各地友好往来，服务保障上海发展和城市运行

依托国内合作交流工作网络 and 平台，增进城市间友好往来和互动交流，加强涉及合作交流领域重大突发事件应急处置的协调与联动，不断提升对重要活动服务保障的统筹协调与保障能力。

1. 加强与各地政府间合作

积极推动本市与兄弟省市政府间合作框架协议落实。建立实施协议内容推进落实清单制度、重大合作事项对接制度、沟通协调机制以及成效评估机制。强化政策供给，探索推动“飞地经济”和园区合作发展步伐。支持本市各区与国内城市缔结友好关系，促进友城间人员互动、产业互补、文化互融、旅游互促以及在城市治理等方面互学互鉴。

2. 发挥市政府驻外办事机构功能

加强市政府驻外办事机构线上平台线下基地建设，充分发挥

桥梁纽带作用，不断拓展延伸服务功能，促进本市与兄弟省市的交流与合作。聚焦本市东西部协作与对口支援工作，配合开展产业协作、劳务协作、消费协作，做好社会力量帮扶，积极为援外干部人才提供服务保障；聚焦上海经济社会发展，因地制宜组织开展宣传推介、企业走访、商务对接等活动，助力“学各地之长、创上海之新”。

3. 参与城市运行相关服务保障

深化“双服务”示范单位创建活动，引导和服务各地驻沪办事机构立足上海、服务两地。发挥本市合作交流工作网络作用，建立健全应对涉及合作交流领域的重大突发公共事件应急联动工作机制，加强与相关重点区域和友好城市的信息沟通、数据共享、联动联勤，协调推进突发事件处置和重要民生物资的供应。统筹全市公务接待服务保障资源，健全工作网络，提升服务质量，强化队伍建设，确保大型活动接待服务保障工作顺利开展。

四、“十四五”发展的保障措施

（一）强化组织领导。坚持和加强党对上海对内开放与合作交流的领导，确保工作统筹协调和整体推进。充分发挥上海国内合作交流工作机制作用，加强相关部门间的协调配合，持续巩固全市“一盘棋”工作格局。强化法治意识，加强相关政策法规、阶段性工作计划等有效衔接，推进依法行政，促进规划提出的目标、任务、政策、举措落到实处。建立规划实施评估机制，组织

开展规划阶段性评估，及时解决存在问题。

（二）强化制度保障。根据形势任务需要，统筹推进上海对内开放与合作交流工作体系建设。着重建立完善本市助力对口地区乡村振兴、推进国内合作交流、促进区域协同发展等机制，制订实施推进落实本市与兄弟省市政府间合作框架协议、规范本市与国内城市缔结友好关系等制度，优化细化本市参加国内重要会展（活动），完善各地在沪商会服务管理和上海在外商会沟通联系的措施，健全完善驻沪办事机构备案工作规范和商会登记管理办法，健全资金使用、管理和监督制度，为上海对内开放与合作交流工作深入推进提供有力支撑和保障。

（三）强化社会参与。健全组织动员机制，搭建社会参与平台，完善政策支撑体系，广泛引导和动员社会力量参与上海对内开放与合作交流工作。注重发挥各类市场主体、社会组织和社会各界作用，最大限度整合社会各方资源、形成工作推进合力。及时总结社会力量参与上海对内开放与合作交流的经验做法，形成一批可复制、可推广、可持续的好模式、好典型，不断发挥典型引领作用和辐射效应，不断开创社会各方共同关心、支持和参与上海对内开放与合作交流的新局面。

附录：

相关注释

1. **“双服务”示范创建活动。**“双服务”示范创建活动是在各地政府驻沪办事机构中开展的一项活动，每两年开展一次，旨在服务当地经济和服务上海发展，促进上海与兄弟省市优势互补、互惠互利、联动发展、共同繁荣。截至2020年底，各地政府驻沪办事机构共169家（包括各省区市政府驻沪办事处29家，副省级城市驻沪办事处12家，地市级城市及新疆生产建设兵团下属各单位驻沪联络处128家）。“十三五”期间，“双服务”示范创建活动突出加强党的建设、落实疫情防控、参与重大活动、助力对口帮扶、深化两地合作、促进社会和谐、服务社会组织、提升内部建设等方面内容，引导驻沪办事机构围绕中心、服务大局，充分发挥桥梁纽带作用，为促进上海与各地经济社会共同发展做出积极贡献，近百家驻沪办事机构被确认为“双服务”突出贡献单位或“双服务”示范单位。

2. **上海东西部协作与对口支援结对关系。**截至2020年底，上海对口帮扶地区共涉及中西部7个省区市20个地州市的101个县（区、市），分别是新疆喀什的4个县和克拉玛依市，西藏日喀则的5个县，云南13个州市的74个县（区、市），青海果洛的6个县，贵州遵义的9个县（区、市），重庆万州区和湖北

宜昌夷陵区。根据中央要求，从 2021 年起，上海东西部协作由云南（除怒江州、昭通市）和贵州遵义两地调整为云南全省，与其他省区市的结对关系不变，对口帮扶地区调整为 6 个省区市 21 个地州市的 106 个县（区、市）。

3. 旅游援疆“包机”。为实现上海（长三角）客源与新疆喀什优质旅游资源有效对接，助力当地旅游业发展，从 2017 年开始，上海强化政府引导、突出市场主体、确保品质保障，策划了一系列“包机”旅游“看喀什”活动。截至 2020 年底，累计开行上海旅游援疆包机 100 余架次，游客超过 10000 人。“十四五”期间，上海将每年推动不少于 100 架次“包机”飞喀什，不断增进沪喀两地的友好往来。

4. 环珠峰生态文化旅游圈。上海发挥大市场、大流通、大平台优势，利用西藏特有的自然和人文资源，与国内大型服务贸易平台及互联网头部企业深化合作，全力打造“环珠峰生态文化旅游圈”，重点形成以珠峰为核心的“文化旅游三环线”（即：围绕中尼珠峰南北坡大型环线、日喀则地区中型环线、珠峰徒步观光体验小型环线），建立健全日喀则全域智慧旅游体系，推进珠峰文化旅游营销示范工程，构建全域文化旅游精品矩阵，以文旅产业带动当地生态种养业和绿色加工业共同发展。

5. “一市四地”职业教育联盟。2014 年，上海在全国建立首个对口帮扶地区职业教育联盟（上海喀什职教联盟）后，分别于 2014 年、2016 年、2018 年相继成立上海果洛职教联盟、上海

遵义职教联盟以及上海云南职教联盟，通过联合开展职业教育培训，在提升当地职业学校学生技能、解决贫困劳动力就业、阻断贫困代际传递等方面取得明显成效。

6. “百县百品”消费帮扶工程。为帮助上海对口帮扶地区绿色有机农特产品打开市场，2019年，上海启动实施“百县百品”消费帮扶工程，由上海对口帮扶地区推荐或遴选一个品类或一个代表品牌产品，并由县长、村长、第一书记、贫困户或企业代表携手媒体共同进行推荐，推动消费扶贫，扩大产品影响。

7. 上海市对口帮扶地区特色商品展销会。为提升对口帮扶地区特色商品在上海的知晓度，打响消费帮扶品牌，从2018年开始，每年举办上海市对口帮扶地区特色商品展销会。据不完全统计，2018年，来自云南、新疆喀什、西藏日喀则、青海果洛、贵州遵义、重庆万州、湖北夷陵等7省区市20个地州市的5000余种农特产品现场销售额超过1000万元；2019年，展会面积达到7700余平方米，来自上海对口帮扶以及对口合作的辽宁大连等8省区市21个地州市的5000余种农特产品现场销售额达到2603万元，近80%的参展商签订合同，意向合同金额超过30亿元；2020年，展会面积扩大到15800平方米，来自对口帮扶、对口合作地区的1万多种商品参展，两天的专业观众日期间举办11场专业活动，2000多名上海及江浙地区专业采购商参会洽谈、对接，现场销售额达到2191万元，采购意向金额超过26亿元。

8. 促进民族地区交往交流交融。多年来，上海坚持以铸牢

中华民族共同体意识为主线，积极开展以青少年交往、社会各界先进代表交流以及各民族优秀文化交融为主的交往交流交融（即“三交”）活动，推动上海与对口帮扶地区干部群众增强互动、深化互融、拓宽互助。“十四五”期间，上海将坚持从实际出发，进一步丰富参与主体和内容、创新形式和载体，加强双向交流，完善学习团、考察团、夏令营、冬令营、联谊结对等活动形式，促进各民族交往交流交融。

9. 长江沿岸中心城市经济协调会。长江沿岸中心城市经济协调会于1985年成立，由上海、南京、武汉、重庆4个城市发起、沿岸城市自愿参加组成。截至2020年底，协调会成员城市共有27个，其中重庆、武汉、南京、上海、合肥为轮值主席方。市长联席会议为协调会最高组织和活动形式，每两年召开一次，共同研究流域经济合作的重大课题。截至2020年底，已召开18次市长联席会议，对区（流）域产业布局、结构调整、经济合作、生产要素调配等进行了磋商，并积极开展相关协调和推进。

10. 组团参加兄弟省区市经贸展会。为服务国家西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展战略，上海每年组织企业组团参加有关省区市举办的重要经贸会展。“十三五”时期，上海共组织500多家企业赴全国各地参加重要经贸展会36个，既促进了当地经济发展，又拓展了上海企业在各兄弟省市的发展渠道和市场。

11. 上海市各地在沪企业（商会）联合会。上海市各地在沪企业（商会）联合会前身为上海市各地投资企业协会，是联系、服务各地在沪商会及企业的市级综合性、枢纽型社会团体。截至2020年底，联合会共吸收商会团体会员100余家、相关分会10余家，涵盖逾两万家各地来沪投资企业。2018年获评“中国社会组织评估等级5A”。

12. 进博会上海市合作交流采购团。2021年4月16日，上海市人民政府合作交流办公室发起成立中国国际进口博览会上海交易团上海市合作交流采购团，旨在进一步发挥合作交流工作优势，鼓励并支持上海国内合作交流领域相关商会、企业参与进博会，助力进博会开展交易团活动。

13. 各地在沪商会和上海在外商会。各地在沪商会是指由各地来沪投资企业成立的商会组织，截至2020年底，达到174家，其中省级商会26家、跨地域商会1家、地市级商会146家、县级商会1家，会员企业数超过40000家；上海在外商会是指由上海企业在外（国内）投资并成立的商会组织，截至2020年底，共28家，其中省级商会24家、副省级商会4家、会员企业总数超过2000家。“十四五”期间，上海将充分发挥各地在沪商会和上海在外商会所特有的市场化、社会化组织平台的优势和功能，引导更多商会及会员企业与本市相关区、功能区等对接，助力上海与各地经济社会发展。

14. 国内友好城区工作。改革开放以来，上海各区（县）通

过与市外相关区（市、县）建立友好合作关系的方式，积极实践区域协调发展战略，为推动区域合作提供了有力支撑。截至2020年底，本市各区与市外相关区市县共结成496对友好城区关系。“十四五”期间，上海将继续以友谊为纽带，以合作为支撑，以推动经济和社会共同发展为宗旨，深入推进各区国内友好城区工作。

15. 开展受灾援助应急响应。上海高度重视做好对兄弟省区市受灾援助应急响应工作。“十三五”期间，先后为云南、贵州等受灾地区援助资金及物资，支援灾区抗震救灾，支持当地政府做好受灾群众的生活安置。“十四五”期间，上海将参照《国家自然灾害应急响应预案》的有关要求和标准，结合历年来对部分省区市资金援助的实际情况，在对口帮扶地区国家启动四级及以上的应急响应和其他兄弟省区市国家启动三级及以上的应急响应时，及时提供相应援助。

抄送：各区政府合作交流办公室

上海市人民政府合作交流办公室

2021年9月22日印发
