

广州市南沙新区的定位与战略研究

内容提要

实施“从容跨越”战略，建设“三新”广州南沙

一、重大战略意义

南沙新区区位优势，生态优美，新区的开发具有重大战略意义：（一）有利于探索粤港澳合作的新模式，维持港澳地区的长期繁荣稳定；（二）有利于珠三角经济圈形成持续发展的新支点，完善全国三大经济圈的竞争格局；（三）有利于构建珠三角地区产业转型升级的新平台，促进珠三角地区产业结构高级化；（四）有利于打造一个新广州，树立广州世界江海名城形象；（五）有利于建成一个宜居的理想新城，探索世界城市发展新模式；（六）有利于构造联结港澳东南亚和世界的新中枢，加快南中国携手港澳融入东南亚参与全球竞争的进程。

二、南沙新区开发的 SWOT 分析

（一）优势与条件

粤港澳空间枢纽，珠三角几何中心；广阔的发展空间，充足的经济承载力；卓具成效的粤港澳高端合作基础，良好的三地资源产业互补性；优良的深水岸线，雄厚的经济腹地；独具南亚热带滨江临海田园式生态环境，是构建未来理想城市的最佳载体。

（二）劣势与问题

城市管理功能不全，本级可支配财力弱；政策制度束缚较多，建设高水平新区的软实力欠缺；人气略嫌不足，配套设施尚不完备；地质条件相对复杂。

（三）机遇与潜力

全球化、信息化和低碳化所带来的高端要素重新配置与聚集；中国特别是珠江三角洲的产业转型升级；南沙的发展已经上升为国家战略，并正式写入国家“十二五”规划；粤港澳合作由低端向高端攀升；广州加快国家中心城市建设，南沙担负广州向南发展的重大使命。

（四）挑战与威胁

珠三角经济格局即将发生深刻转变；周边城市产业同质化与恶性竞争，广州在区域竞争中处于相对被动地位；滨海新区等国内其它高水平开发区的迅速崛起；体制制度差异对交易成本的影响。

三、总体战略与定位

（一）总体战略与定位：实施“从容跨越”战略，建设“三新”广州南沙

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，走“从容跨越”的道路，分三步，用40年左右的时间，在本世纪中叶，将南沙建设成为国际智慧生态新城、粤港澳广泛合作的国家级新区、珠三角世界级城市群的新枢纽。建成后的南沙新区，实现了与港澳和世界经济的融合发展，在经济、社会、环境、国际化等与目标定位直接相关的重要方面，均达到香港及其它国际先进城市水平，在经济、社会文化等方面具有重要的世界影响力。

（二）发展愿景：国际智慧生态新城

在未来40年左右，乃至更为长远的发展战略中，将南沙建设成为独具特色的国际智慧生态新城。主要有六大特征：

（1）国际枢纽。在高端商务、总部经济、航运物流等一些服务功能上，与世界接轨，承担一定的全球城市功能；在粤港澳合作中发挥枢纽作用，真正发挥连接内地、服务港澳的中枢作用；打造成为广州与东盟、印度洋周边国家经济联系的主要载体，开拓与非洲、拉美等新兴市场的国际经贸合作。

（2）科技智慧。以“智慧城市”贯穿城市建设的各个方面，依托智慧岛建设，全方位推进产业智慧化、基础设施智慧化、社会发展智慧化、公共服务智慧化、城市管理智慧化，把南沙新区建设成为引领中国“智慧城市”先行区及“智慧广州”示范区，中国南方智慧技术创新和智慧产业集聚区。

(3) 滨海生态。充分利用港口资源优势，建设成为滨海城市。生态是南沙独一无二、不可复制的自然优势，南沙独有的南中国滨江临海生态环境，是构建未来理想城市的最佳载体，建设成为自然生态优越、幸福指数高、可持续发展的理想生态城市。

(4) 高端服务。重点发展高端服务经济，不断完善服务功能，加强对广东省、珠三角乃至整个华南地区的辐射力。在现代服务业方面跨越式发展，在金融、商业商务服务、总部经济、专业服务、教育服务、科技服务、现代物流、会展等高端服务领域抢占先机，在珠三角乃至整个亚洲地区打造高端服务高地。

(5) 新型城乡。前瞻规划，规避“城市病”，建设成为一个人口规模适中、宜居宜游、快捷畅通、健康富足、自信从容的新南沙。充分利用南沙农村鱼米之乡、田园风光的特色优势，利用崇尚自然、顺应自然、利用自然的理念和手段，走可持续发展之路，打造一种独具特色的城乡一体、山海城田、融合发展的新型“理想”城市形态。

(6) 创意阶层。创意阶层是指新经济条件下，经济发展对于创意的渴求，从而衍生出来的一个新的阶层，具体包括从事工程、科学、建筑、设计、教育、音乐、文学艺术以及娱乐等行业的工作者。这些新兴社会阶层正是决定南沙未来发展的中坚力量，南沙要发展成为一个富有创意精神、文化多元、社会包容的新兴区域，这是南沙发展的主要特征，也是决定南沙发展的重要保障。

(7) 精致品质。城市的规划、建设、管理，鬼斧神工、自然天成，处处展示精巧、精致；城市的软件环境、硬件设施充满艺术的魅力；城市生活环境、创业环境、旅游环境的品质高端。

(三) 战略定位：粤港澳广泛合作的国家级新区

南沙新区的战略定位是：粤港澳广泛合作的国家级新区。定位为国家级新区，一方面，从战略诉求来看，南沙要放在上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区和最近批复的西咸新区等国家级新区同等重要的地位，在战略作用、目标定位和争取的体制机制创新等方面，向这些先进地区看齐，并积极借鉴其发展经验。另一方面，从目标任务来看，南沙要肩负使命，在地区发展和国家战略中发挥更大的作用，集中体现在四个方面：

(1) 中国南方对外开放的重要海上门户。广州市作为综合性门户城市，随着南沙港区的地位不断提升，广州的海上门户前移，要将南沙打造成为广州乃至整个华南地区和中西部地区的重要海上门户。南沙要共同承担起广州市作为综合性门户城市的核心职能，在开放型经济、商贸旅游、航运物流、会展等诸多领域，成为广州国际交往的新平台，成为中国南方对外开放的重要海上门户，成为推动新时期对外开放的重要窗口。

(2) 粤港澳广泛合作的综合试验区。在粤港澳合作的三大平台中，南沙的区位优势明显，面积最大，南沙要充分发挥自身优势，多领域、全方位拓展粤港澳合作领域。粤港澳广泛合作具有三重含义：第一层面，利用国家实施 CEPA 先行先试综合示范区的机遇，深入开展专业服务、科技创新与研发设计、教育培训、文化创意及影视制作等领域的全面合作。积极争取国家和省市的政策支持，使南沙在港澳科技教育文化资源开放中先行先试，将南沙打造成为科技教育文化国际合作特区；第二层面，深化合作领域，从产业领域拓展到文化和社会领域，在经贸科技文化交流、社会管理、公共服务等领域创新合作模式，率先试验，先行先试；第三层面，深化制度接轨，将南沙建设成为粤港澳共享、经济一体、文化交融、制度对接的共同家园。

(3) 广州科学发展的龙头示范区。新时期，广州要集聚资源，实施“一带两翼”发展战略，特别是重点实施“龙头战略”，重点打造科学发展的新龙头南沙。南沙的发展要落实到“打造一个新广州”，在新时期广州发展中起到龙头示范作用。一方面，要将南沙建设成为广州国际中心城市的“主城功能新区”，共同承担起广州作为国家中心城市的核心功能。以更大的气魄、更长远的战略眼光，借鉴浦东新区、天津滨海新区等国家级新区的发展思路，将南沙建设成为广州建设国家中心城市的重要支撑，成为广州经济新的制高点和未来经济发展的龙头。另一方面，要在发展模式、发展动力、社会管理、公共服务创新及城市功能提升等诸多方面率先探索、率先实践，力图突破，通过体制机制创新和政策创新，在经济、社会、生态发展等方面发挥示范引领作用，成为广州建设现代产业体系和宜居城市“首善之区”的示范区。

(4) 珠三角湾区的宜居家园。南沙人口密度低，土地、岸线和生态资源丰富，是珠江口湾区发展“脊梁”的重要节点，南沙要充分利用优美的生态环境和

独特的岭南水乡文化，以营造一流的人居环境为指引，加快共建粤港澳优质生活圈步伐，将南沙打造成为环珠江口宜居湾区优质生活圈示范区；面向大珠三角区域高端消费群体，通过整合滨海风光、人工湿地、游艇俱乐部、观光农业等优质旅游休闲资源，加大星级酒店、会展中心、名牌折扣店等商贸服务设施建设力度，积极发展以生命健康为主题的旅游度假、医疗卫生、养生保健、生物技术、体育运动、休闲娱乐等健康产业，将南沙打造成为区域性国际健康休闲旅游中心。

（四）功能定位：珠三角世界级城市群的新枢纽

南沙新区的功能定位是：珠三角世界级城市群的新枢纽，同时也是**珠三角世界级城市群的共享中心**。随着中国经济的持续快速崛起，在未来世界经济格局中，中国将扮演越来越重要的角色，中国正在成为世界经济体系的核心国家。在粤港澳深化合作的驱动下，珠三角将联手参与国际竞争，共同打造成为更具综合竞争力的世界级城市群，这也是国家“十二五”规划所赋予的历史使命和目标要求。要实现这一目标，广东省要积极实施“一心三圈”战略，重点实施“强心战略”，将南沙打造成为珠三角的共享中心，成为珠三角世界级城市群的新枢纽。

南沙的新枢纽作用重在落实国家“十二五”规划的目标要求，集中体现在六个方面：

（1）国际商业服务中心。立足粤港澳，充分利用港澳在专业服务、资讯以及其他高增值服务业等方面的核心优势，开展服务领域的全面合作。不断拓展服务领域，提升服务功能，大力发展国际高端商务服务业，将南沙建设成为立足珠三角，面向国际的总部经济聚集区和高端商业服务中心。

（2）国际科技创新中心。加强与港澳在科技创新领域的交流和信息资源共享，开展高新技术研发和应用、基础科学研究、中医药科研等领域合作，建设成为生物医药、创意产业等综合性孵化基地。加快国家级战略性创新平台建设，将南沙打造成为科技联合创新和重大创新成果产业化的高地。

（3）国际教育合作基地。一方面，加强与港澳在高等教育、职业培训等方面的合作，支持内地教育机构与香港高等院校在内地合作办学，合作建设研究设施，培养本科或以上高层次人才。支持粤港澳高校在南沙设立职业教育实习实训基地，打造粤港澳综合性职业教育培训基地。另一方面，积极争取国家和省市的

政策支持，使南沙在港澳科技教育文化资源开放中先行先试，将南沙打造成为国际教育合作基地。

（4）临港先进制造业基地。依托临港优势，重点培育资金技术密集、关联度高、带动性强的先进制造业产业集群，打造华南地区重要的临港先进制造业基地。重点建设汽车产业基地；重型核电装备、海洋工程装备和能源装备制造业基地；船舶制造、修理和船用设备开发制造基地等。

（5）珠三角重要的金融功能区。坚持错位发展原则，重在发展特色金融。继续争取国家政策支持，穗港澳在南沙新区合作建设华南商品期货交易所，提升广州国际商贸中心功能；依托南沙保税港区发展离岸金融、融资租赁等业务，建设国际性加工贸易结算中心；开展产业投资基金等试点。

（6）香港国际航运中心的组合枢纽。充分发挥江海联运的优势，全力打造内贸与外贸货运航线高效衔接的亚洲枢纽型港口物流中心；与港澳合作发展航运金融、保险、经纪、船舶交易、海事服务等现代航运服务业；依托港口优势，大力发展临港先进制造业。

（五）主导产业：四大主导产业群

（1）高端服务业。重点发展会计、审计、律师、咨询、社会调查、会展等高端商务服务业；与港澳合作发展高等教育、职业培训等教育服务业和影视制作、文化创意、演艺娱乐等文化服务业；选择性发展商品期货交易所、航运金融、航运保险、产业投资基金、风险投资基金、金融租赁等特色金融服务业。

（2）科技智慧产业。重点加快物联网等新一代信息技术研发及产业化、智能化研发及设备制造、科技创新服务等智慧产业发展；对产业进行智慧化改造，加快实现生产过程自动化、智能化；将智慧化贯穿城市建设全过程，加快无线网络、智能交通、智慧港口、智慧电网等基础设施智慧化和城市管理智慧化。

（3）海洋产业。重点发展汽车、重型装备、海洋工程装备、船舶制造等临港高端装备制造业；加快发展航运交易服务、航运总部经济、航运金融保险等现代航运服务业；大力发展保税仓储、国际中转、国际配送、国际采购、出口加工、国际展示、融资租赁等港口物流业；积极发展海洋生物医药、海洋新材料、海水

综合利用等战略性新兴产业。

(4) 旅游休闲健康产业。树立大旅游、泛旅游理念，依托旅游发展休闲娱乐、医疗卫生、养生健康、体育运动等产业，全面发展集观光、休闲、度假、购物、健身、消费于一体的大旅游产业；继续大力发展品牌农（渔）业、生态农（渔）业和观光休闲农业。

四、战略步骤与路径

(一) 战略步骤

既要把握住发展机遇，又要充分保证发展质量。计划分三步走：首先用 5 年左右时间完成总体功能构建；接着 20 年左右时间将南沙新区建成为粤港澳广泛合作的国家级新区，并初步明晰南沙新区的其它各项核心功能；再用 15 年左右的时间深化完善南沙新区的核心功能，全面实现南沙新区的总体目标。

1.起步阶段（2011—2015 年）。

使经区划调整后的南沙新区，在经济、社会、生态环境、国际化等方面居广州市前列。其中南沙新区人口达到 250 万人，经济总量达到 3375 亿，人均收入达到 13.5 万元，第三产业增加值占 GDP 的比重达到 35%~40%。

2.基本建成阶段（2016—2030）。

到 2030 年，南沙新区在经济、社会、生态环境、国际化等方面应基本达到 2010 年香港及其它国际先进城市水平。其中南沙新区人口达到 300 万人，经济总量达到 7500 亿，人均收入达到 25 万元，第三产业增加值占 GDP 的比重达到 70%~75%。

3.最终建成阶段（2030—2050）。

到 2050 年，南沙新区在经济、社会、生态环境、国际化等方面应达到香港及其它国际先进城市水平。其中南沙新区人口稳定在 300 万人左右，经济总量达到 17400 亿，人均收入达到 58 万元，第三产业增加值占 GDP 的比重达到 85%~90%。

（二）战略路径：从容跨越战略

1、从容跨越战略：科学发展，从容跨越

从容跨越战略是指南沙新区通过“一心三圈，一带两翼”、“面向国际，借势港澳”、“高端引领，创新驱动”、“生态优先，文化为魂”和“公共服务先行，社会管理先试”等五大具体战略路径，遵循从容增长、从容并进、从容建设和从容竞合的发展思路，实现南沙新区在发展动力、发展阶段、城市功能、城市品质等方面的跨越，以达到建成国际智慧生态新城、粤港澳全面合作的国家级新区、珠三角世界城市群的新枢纽的战略定位与目标。

2、跨越发展：目标高远，模式先行

跨越发展是指南沙新区应选择新的跨越式的发展动力，努力跨越工业化发展阶段而直接进入后工业发展阶段，推动城市功能的跨越，实现国际智慧生态新城的建设目标。跨越发展是要实现南沙新区开发的发展动力、发展阶段和城市功能的三大跨越。

3、从容发展：协调均衡，道法自然

从容发展指南沙新区应在明确跨越式发展目标的前提下，淡化经济增长规模和速度，注重城市发展功能和质量，强调经济社会协调和均衡，统筹建设开发和生态保护，着眼长远竞争和合作，从容淡定地实现南沙新区的跨越发展。从容发展要求南沙新区在开发中要做到从容增长、从容并进、从容建设和从容竞合等四个从容。

4、从容与跨越：只有从容，才能跨越。

从容跨越战略是实现南沙新区愿景和功能的总体路径，从容和跨越二者缺一不可，否则都可能陷入发展的误区。从容发展必须基于跨越发展这一前提，而跨越发展却又必须以从容发展作为实现路径，二者有机结合才能真正实现南沙新区的最终发展目标。

（三）具体路径：五大路径

五大路径是落实从容跨越战略的具体路径安排。南沙在总体战略路径引领

下，应通过具体战略路径的实施推动总体战略引领发展目标的实现，这些具体路径包括：（1）“一心三圈，一带两翼”；（2）“面向国际，借势港澳”；（3）“高端引领，创新驱动”（4）“生态优先，文化为魂”；（5）“公共服务先行，社会管理先试”。

五、战略举措

（一）构建以“三新定位”为目标的发展架构

为实现“三新”目标定位，需要扩展南沙新区的区划范围，提升南沙新区的承载力；编制《南沙新区发展总体规划》；与区划范围拓展相适应，循序渐进搭建南沙新区管理架构；成立高规格南沙新区开发领导小组。

（二）探索“三地合作”为特色的管理制度

建立合作平台，创新合作模式，争取在南沙新区率先建立粤港澳公共服务共享的体系，促进与港澳在法律制度环境方面的对接。

（三）培育以“创意阶层”为主体的市民社会

加强培育，提升市民素质。确保南沙所有市民都有接受教育的机会和权利。创意优先，构筑创意阶层。南沙新区应在未来1~3年内，南沙要形成自己的创意阶层。筑巢引凤，吸引全球人才。南沙新区要借鉴美国和新加坡、香港等国家与地区的成功经验，实施更开放、更有吸引力的人才政策。

（四）发展以“高端服务”为主导的产业体系

对接广州市核心区产业。1.建设临港装备制造业基地。1)将南沙国际汽车产业园基地。2)以龙穴岛修造船基地为龙头，打造世界级大型修造船基地。3)力争把南沙新区打造成为具有世界先进水平的大型核电设备本土化制造基地。4)把南沙打造成为珠三角乃至全国重要的重型机械装备制造基地。2.建设新型电子信息基地。3.建立海洋工程基地。

搭建粤港澳产业合作平台。1.建设粤港澳文化创意合作基地。2.大力推动粤港澳国际航运服务产业合作。

培育战略性高端产业。1.金融业：设立大宗商品期货中心；建立中国风险

投资中心；建设国际性加工贸易结算中心。2.建成“大珠三角”邮轮、游艇滨海休闲旅游的基地。3.高端商务服务业：建立中国大陆第一个高端品牌免税区。4.高端健康服务业，打造粤港澳居民共享的区域休闲游憩中心。

（五）创建以“三地合作”为内容的空间载体

建设“南沙粤港澳深化合作综合示范区，在南沙新区设立三大主体功能合作区：粤港澳创新产业园；粤港澳航运服务合作试验区；粤港澳科教文卫特区。

（六）建立以“网络智能”为特征的基础设施

打造交通枢纽：打造珠三角综合性交通枢纽中心；2.打造珠三角国际航运中心核心区之一。建设亚洲枢纽型港口物流中心，加快构建完善的保税物流体系，3)积极构建海陆空联运体系。完善海陆空交通服务。积极构建智慧城市。加快产业园区建设。

（七）优化以“滨海田园”为本底的生态环境

严格控制开发强度：建立节约集约用地指标控制标准借鉴香港土地使用模式，留出尽可能多的非开发用地和空间。提升生态环境标准。营造山海城田景观。

（八）塑造以“精致品质”为标志的城市品牌

城市目标为品质城市，城市建设为了建精致城市。城市营销是塑造精致品质城市品牌。

六、政策支持

本报告从将南沙新区开发建设提升到国家级战略的高度，提出以下十个方面的政策建议。

1、国家级战略支持。将南沙上升为粤港澳全面合作的国家级新区，给予财税支持和项目安排倾斜，赋予粤港澳合作体制机制改革和社会管理创新的先行先试权。

2、管理权限支持。批准广东省授予广州市省级管理决策权限，并对广州释放所有省级政策空间，南沙新区管委会同时享有省一级的管理权限。

3、财税政策支持。设立“南沙发展基金”并给予专项补助资金；实行企业所得税“三免三减半”，在一定期限内减按15%税率征收企业所得税；建设免税购物商店，率先进行增值税扩围和深化增值税转型改革；适当提高个税免征额标准，试点个人税收递延型养老保险。

4、金融创新支持。支持建设国家金融综合配套改革试验区和国际性加工贸易结算中心；建设航运交易所和华南商品期货交易所；发展离岸金融、融资租赁、产业投资基金；试点外汇制度改革。

5、土地管理制度改革。扩大南沙规划范围；用地计划指标实行单列并在指标安排上予以倾斜；允许港澳企业与内地企业成立项目公司，进行土地一级开发和连片开发；对以土地作价入股参与具体项目建设的，不视为土地使用权转让。

6、口岸管理与创新通关支持。探索粤港、粤澳游艇出入境便利化措施，试点“两地牌一证通”政策；建立“一地两检”农产品检验检疫制度；将南沙港区口岸作为汽车整车进口口岸；授权南沙相关机构签发赴港澳通行证业务。

7、航运和物流政策。扩大南沙保税港区范围；对注册在保税港区内的纳税人从事海上国际航运、货物运输、仓储、装卸搬运业务取得的收入免征营业税；对注册在南沙新区的保险企业从事国际航运保险业务取得的收入免征营业税；对南沙保税港区的企业建设自用设备材料免关税和进口环节税。

8、教育与科技政策。支持粤港澳在南沙合作建设国际教育合作特区，率先实现内地、港澳与国际职业资格的“一试三证”；开展港澳和国外高校在南沙合作办学和独立办学试点；支持引进各类国际教育培训机构。

9、产业和重大项目支持。将南沙客运港确定为珠三角邮轮母港；优先布局安排一批国家级、省级和市级粤港澳合作项目、重大科技专项、战略性新兴产业和公共服务设施项目；支持南沙新区申办重大国际性展会和活动。

10、人才和社会保障政策。支持南沙开展与港澳在社会保障服务衔接和居住证改革试点。