

快速发展还是从容建设

——南沙新区发展之惑

许世光 李箭飞 曹 轶

【摘要】南沙新区发展拥有区域、政策和资源优势，但在现状经济、社会、文化等方面存在一定问题，尤其是中科炼化等项目未能如期落户南沙之后，南沙区发展出现短暂的“低速”现象。面对此问题，在新区设立的新形势下，南沙发展进行了全方位的探索，在探索的过程中呈现多元化的态势，引起了诸多发展“困惑”，从发展定位、社会、政治、文化等方面分析了新区发展困惑，指出当前主流的高端化、时尚化和快速化的倾向值得商榷，平民化、本土化和从容建设的理念不能忽视。

【关键词】南沙新区；国家级新区；珠江三角洲；从容建设

南沙新区作为继上海浦东和天津滨海新区之后又一国家级新区，加之位于珠三角的几何中心，与港澳社会、经济等方面联系密切，且建设用地空间较大等方面具有优势，其发展潜力得到各方的公认。2008 年在中科炼化等特大型项目未能如期落户南沙之后，南沙发展进入新的机遇期。在此期间，如何合理利用资源实现发展的目标成为新区发展的困惑。文章首先总结南沙新区具有的发展优势，继而通过经济、社会、文化和生态等方面入手，回顾总结南沙新区发展存在的问题，结合在此期间操之过急的发展趋向，分析面临的种种困惑，提出初步的判断，以期对南沙新区发展有所裨益。

1. 南沙新区发展的基础优势

南沙区大的发展始于 2002 年设立南沙经济技术开发区，在港口等基础设施建设完成之后，经济、社会发展进入第一波发展高峰期。随后 2005 年行政区划调整，设立南沙区，在丰田、龙穴造船厂等重工业发展带动下，南沙区迎来第二波发展高峰期，并打下了南沙区的经济基础。在接下来的发展中，由于重大项目建设的不确定性以及自身外向型经济受到国际

经济形势的影响，经济发展速度有所回落。2011 年国家“十二五”规划将南沙区作为粤港合作的载体，2012 年设立国家级新区并扩大南沙区行政区划范围，在这种发展的背景下，分析认为南沙新区具有区位、政策和资源等方面三个方面基础优势。

1.1 南沙新区位于珠三角几何中心，经济腹地广阔

南沙区位于珠江出海口西侧，北接广州市番禺区，西部和西南部与中山市为邻，南部通向珠江口，东隔珠江主航道与东莞市、深圳市相望。南沙区是珠江三角洲的几何地理中心，是珠海、中山等珠江西岸城市与深圳、东莞等东岸城市联系的核心，同时也是广州市的出海口，承担了重要的区域职能，具有广阔的经济腹地，具有成为珠三角社会、经济核心的潜力。

1.2 国家级新区的战略定位是南沙新区发展提供强大的政策资源

2012 年 9 月，国务院批复《广州南沙新区发展规划》，2012 年 12 月，根据《国务院关于同意广东省调整广州市部分行政区划的批复》文件精神 and 广州市委、市政府的决定，东涌镇、大岗镇、榄核镇正式由南沙新区管理。南沙新区行政区划调整已经完成，行政区域面积从原来的 528 平方公里增至 803 平方公里。

南沙新区成为继上海浦东新区、天津滨海新区之后，在国家东部沿海京津冀、长三角和珠三角三大经济发展引擎地区设立的又一个国家级新区，并从国家发展战略的新高度确立了南沙新区“粤港澳全面合作示范区”的发展定位，新区行政权限相应提升。站在新的历史起点上，南沙新区开发迎来新的机遇期。

1.3 土地利用资源和生态资源是南沙新区发展的基础

作为推进城市化的空间载体，存量建设用地指标是城市未来发展的基础。相对于珠三角其他地区，南沙新区存量建设用地和生态资源是新区发展的优势。根据《南沙新区土地利用总体规划》（送审稿），截止至 2013 年 5 月，新区存量建设用地规模达到 40 平方公里，这与深圳、东莞、珠海等地区的建设用地指标紧缺的情况相比，具有巨大的优势；另一方面，南沙新区地处广州南端、珠江出海口，水网密布；加之开发建设时间较晚、环境保护得当，新区保留了黄山鲁、大山岵等森林公园和南沙湿地公园等具有重大生态意义的永久性绿地，截

止 2009 年，南沙区保有公园和森林公园约 30 平方公里¹。这相对珠三角其他城市建设用地蔓延，生态绿地较少的状态相比，南沙新区生态环境具有的区域优势，是新区发展的重要基础。

2. 现状问题

南沙新区，曾经在 2005 年前后迎来发展高潮，成为当时广州经济发展的亮点，但是随着重大项目建设不确定性和国际经济环境的变化，新出现了经济增长速度回落，城市建设步伐放缓等情况。为了分析新区发展的态势，解析新区发展的脉络，文章从经济、社会、政治、文化和生态等方面剖析了新区发展存在的问题。

2.1 经济：重工业带动，后续发展乏力

南沙优越的建港条件使其在发展之初便确定了以港口为核心，以港口物流为龙头、以临港产业、装备工业和高新技术产业为重点、以造船、钢铁、汽车工业为骨干的重型化产业发展导向。根据这一产业定位，南沙大规模投入港口建设，引进造船、汽车、重型装备等大型重化企业，这些大型项目对南沙经济发展的贡献率超过 50%，规模以上工业成为南沙经济主体，支撑着南沙的经济发展。重大项目牵引、产业链条离散化、空间布局分散化是南沙经济发展主要的特点。2002 年，广州市确立了南拓的城市发展战略，同时提出“大工业”的发展策略。例如广汽丰田、广钢 JFE 等项目投产对南沙经济发展的贡献率超过 50%，成为经济发展主体。但是 2008 年前后中科一体化炼油与广钢等项目迁址为代表的事件使得南沙新区发展进入了阶段性短缺，发展停滞的阶段。

重工业的发展虽然为南沙贡献了巨量的经济效益，但不均衡的产业发展策略，使得地区产业发展风险较大，如近年来大工业阶段性短缺使地区发展动力不足；另一方面重大项目的引进带有较大的不确定性，项目与项目之间缺乏产业关联度，造成了新区产业发展“破碎化”，后续发展乏力。

2.2 社会：脱离主城，自主不足

南沙区距离广州主城区超过 60 公里，虽然有地铁四号线等大型的公共交通联系，但空间距离决定了南沙新区在社会服务、社会管理等方面都无法与主城共享——虽然作为广州市

的一个“区”，但是与主城的联系尚不如佛山等地。

另一方面，正如前文所述，南沙区经济发展以重工业为主，经济发展依赖于丰田汽车等重大项目带动，城市发展工业化特征明显，第三产业发展滞后；加之城市发展起步时间较晚，尚未形成完善的基础配套设施，造成了目前南沙区“似城非城，似厂非厂”的城市形态，配套设施更像为发展工业发展的配套服务社会，而非城市型的配套设施。因此南沙区尚未完全形成与城市社会发展相匹配的社会形态。

2.3 政治：高级的期待，但是缺乏高级的支撑

无论是广州市还是广东省，甚至国家都对南沙的发展抱有较高的期待，从广州市的“南拓战略”到广东省的《珠三角发展与改革纲要》，再到国家《“十二五”规划纲要》，《南沙新区发展规划》的批复实施，南沙新区的发展都被寄予厚望。但在实际政策优势方面，却迟迟未有较大提升。这与上海浦东新区、天津滨海新区相比相去甚远，甚至与深圳前海、珠海横琴等在国家金融、粤港澳合作等方面的实质性支持尚有较大距离。客观上影响了南沙新区发展速度。

2.4 文化：本土文化亟待保护和提炼，城市的精神尚未形成

城市的精神是城市发展的软实力，南沙新区作为珠三角区域性的主要城市，要求具有与之相匹配的城市精神、城市文化。而目前南沙新区城市精神主要依托于妈祖文化、沙田文化等本土文化，并且这些文化元素在城市发展过程未能得到应有的重视，缺乏保护和提炼；现阶段无论在城市建设还是城市文化提炼，均尚未形成良性循环。这制约了南沙作为新城的发展。

2.5 生态：重工发展背景中濒危的处女地

南沙新区超过 60%以上的土地作为生态绿地、基本农田进行保护，其中包括湿地公园、黄山鲁森林公园、大山岬森林公园、十八罗汉山和万顷沙农田保护区等区域性的生态绿地，对南沙、广州，乃至整个珠三角的生态系统都具有重大的意义。从空间上判断，南沙已经成为珠江三角洲生态绿核。但是在新区全面发展的背景中，生态绿地的保护与城市建设在一定程度上可能产生较大的冲突。

南沙新区虽然在过去 10 余年的发展中积累了良好的发展基础，也具有区域性的发展优

势，但由于它本身的发展特征以及发展时间较短，在经济、社会、政治、文化和生态方面都存在问题。这些问题使南沙新区现状呈现“似城非城”、“似厂非厂”的景象，制约了南沙新区的发展。针对这些，新区发展在很多方面都做了尝试，尤其是2008年，中科炼化和广钢等特大项目未能如期落户南沙之后，南沙在发展路径、发展模式等方面都做了多方面探索，在笔者看来，多角度的探索在发展路径方面产生了分歧，形成了发展的困惑。

3. 发展的困惑

正如前文所述，南沙新区近年来多元化的发展探索带来分歧，形成了发展的困惑。这些困惑体现在经济、社会、政治、文化和生态等方面。

3.1 定位：高端化与时尚化是否可以快速起航

近年来南沙新区的发展探索的重点在于经济发展定位，整体上力图高端化、时尚化。南沙区“十二五”规划提出：“以大珠三角合作、创新、服务为主题，充分发挥南沙区位、交通、政策优势，与港澳紧密合作，大力推进现代服务业、先进制造业和高新科技产业的发展，将南沙建设为国际航运物流商贸中心，粤港澳合作示范核心区，广东省现代产业基地，珠江三角洲生产组织管理中心，广州现代滨海生态宜居新城，以高端化发展促进区域生产要素的高效流动，并带动珠三角和广东省经济、社会转型发展。”《南沙新区发展规划》提出：“立足广州、依托珠三角、连接港澳、服务内地、面向世界，把南沙新区建设成为粤港澳优质生活圈、新型城市化典范、以生产性服务业为主导的现代产业新高地、具有世界先进水平的综合服务枢纽、社会管理服务创新试验区，打造粤港澳全面合作示范区。”2011年在总体城市规划中，提出“钻石水乡”的定位。总体上，南沙发展定位呈现高端化、时尚化的趋势，但是缺乏对南沙新区发展阶段、发展模式和发展路径的深入判读和选择。

城市发展具有自身规律，不同发展阶段需采用不同发展模式，选择不同发展路径，一味高端化、时尚化并不适用所有城市。南沙新区经历了10余年的发展，虽然已经具有经济、社会、文化等方面的基础，但是与区域性大城市相比还有较大差距：城市的公共服务设施基本水平亟待提高、产业基础需要进一步夯实、城市文化需要进一步提升……。高端化、时尚化的定位意在实现“跨越式”发展，实现“弯道超车”，虽然振奋人心，但是忽略了基础性的工作，南沙新区的发展除了需要高端的功能，更加需要基础性的服务功能，以改善居住条

件，提升城市宜居性。因此，追求高端化，忽视基础性工作对南沙新区发展的作用仍值得商榷。

3.2 社会：高端归属重要还是低端归属重要

正如前文所述，南沙新区脱离主城，自主不足，当务之急是吸纳更多的人口，提升市民归属感，构建与新区发展相适应的社会结构。在这方面，当前的发展呈现高端化的倾向：例如启动“千人计划”、准备出台“特殊身份证”等意在吸引高端人才，提升这部分人归属感的政策。另一方面，针对大量中低阶层人员的吸纳政策却没有被提上日程表。南沙新区，尤其原南沙区 503 平方公里范围内，常住人口（2011 年统计数据）仅为 22 万人，城市社会结构松散，外来务工人员未能形成强烈的归属感。虽然高端人才是区域发展核心，但是对于南沙新区这个高速发展的城市，量大面广的普通市民是提升城市集聚力和活力的基本保障，提升了这部分人的城市归属感，对构建南沙新区社会结构具有较大意义。因此，如何面对外来人员，在高端人才和普通工人之间需要怎么选择，是社会发展的困惑——二者取一还是缺一不可？

3.3 政治：自力更新是否能支撑起国家级新区的期待

南沙新区是上海浦东新区、天津滨海新区之后又一国家级新区，但是与浦东当年政策洼地和天津滨海新区诸多产业支持等情况具有较大差距：政策方面，目前尚未形成明显的洼地效应，起码与珠三角其他城市相比，未能脱颖而出。例如与深圳前海地区的金融业发展政策、珠海横琴的粤澳合作项目相比，南沙新区尚未得到更高层面的政策支持。

从目前南沙新区发展的态势看，新区更多是依靠自身资源在谋求发展，在政策性突破方面亟待破题：例如建设用地规模、税收政策和新区管理权限等方面都需要寻求更高层面的支持。

3.4 文化：自主培育还是拿来主义

南沙新区大规模开发建设时间比较短，之前人口较少、历史较短，文化积淀并不深厚，主要有以天后、妈祖、蚝壳屋为代表的海洋文化，山田为特征的水乡文化，以虎门炮台为代表的近期民族文化，体现“老南沙”的文化特质。新区发展需要怎样的文化特质，目前尚存困惑：是追寻新的高端、时尚文化特质，如以游艇文化为代表、与粤港合作为特征的包容性

新海洋文化，还是将海洋文化、沙田水乡和近期民族文化提升？从现状情况看来，更多在突出新的、高端的时尚文化，并有忽略原有文化特征的倾向。从理论讨论的角度，可以很清晰地做出判断——二者兼有，但是在现实发展选择过程中，高端化、时尚化已经成为迫切的要求，对现有文化的保持和进一步培养则显得羸弱，这就形成了文化选择上的困惑。

3.5 生态：生态换发展还是发展等生态

虽然经济发展与生态保护理论上并不存在矛盾，但在实际发展过程中，往往存在此长彼消的局面，尤其在城市发展的初期。从南沙开发建设的历程看，2003 年以前南沙区建设用地范围面积 48 平方公里，开发建设面积不到全区 523 平方公里的 10%，短短的三年之后 2005 年的建设用地面积增为 71 平方公里，2010 年建设用地面积为 78 平方公里。在城市发展过程中，大山岬、黄山鲁等生态用地不断被蚕食。根据新区发展规模的概念方案，更多的用地被用于开发建设，尤其在横沥、万顷沙等现状为农地的区域都被划为重点建设区。从这个角度看，未来南沙经济发展可能存在生态换发展的倾向，如果从保护生态环境的角度看保护生态的开发理念应该是和谐的选择从容的发展。

从以上五个方面的讨论中可以看出，在经历了短暂的“低速”和新区建设新机遇过程中，南沙新区的发展选择整体呈现高端化、时尚化、快速化的倾向，同时也有平民化、本土化，从容建设的呼声。这共同构成了这个阶段的“困惑”。虽然在理论上，困惑的双方并不存在分歧，可以并驾齐驱，但是在实际的实施过程中，高端化、时尚化和快速化以其强大的张力占据主流，而平民化、本土化和从容发展的诉求则被淹没。然而从城市发展的规律看来，前者未必优越于后者。

4. 结论与讨论

4.1 成长的烦恼是一种必然，安静的发展或是最佳选择

南沙新区以其珠三角几何中心的区、国家级新区的战略地位和在地资源、生态资源禀赋上的基础优势，成为珠三角本轮社会、经济发展的新亮点，但是在经济、社会、政治、文化和生态等方面都存在一定问题，制约了新区整体发展，尤其是 2008 年两大特大企业未能如期落户之后，经历了短暂的“低速”增长。针对这些问题，南沙新区在发展路径、发展模式等方面进行了积极的探索，呈现多元化的特征：高端化、时尚化和快速化与平民化、本

土化、从容建设两种发展倾向同时存在，构成了这个阶段南沙新区发展的困惑。

另一方面，南沙新区作为最年轻的新区，在政策和产业支撑方面与之前的浦东新区、滨海新区无法相比，这意味着南沙新区的发展需要有更多的耐心，目前面对的“成长烦恼”或者是必经之路，而更加从容，更加有耐心的发展路径或是最佳选择。

4.2 巨大的不确定如何面对

面对种种发展的“困惑”，南沙新区需要认真慎重地选择适合的发展路径，但是在发展机遇期内，巨大的不确定性如何面对，还需要进一步的研究，这同时也是南沙新区新一轮近期建设规划需要面对的问题。

注释：

¹ 根据 2009 年南沙区现状调查资料整理，不包括东涌、大岗和榄核三镇。

参考文献:

- [1]许世光, 李箭飞, 曹轶, 刘玉亭. “工业邻里”规划理念在高新技术产业园区规划的应用——以广州南沙区电子信息产业园为例[J]. 城市规划. 2013. 05
- [2]广州市城市规划勘测设计研究院. 南沙区近期建设规划(2005-2010) [R]2006
- [3]广州市城市规划勘测设计研究院. 南沙区近期建设规划方案(2011-2015) [R]2010
- [4]中华人民共和国国务院. 南沙新区发展规划[R]2012. 09
- [5]广州市南沙区人民政府. 南沙区第十二个五年规划纲要[R]2011.

作者简介: 许世光(1981—), 男, 硕士, 广州市城市规划勘测设计研究院, 高级工程师, 注册城市规划师, 注册咨询工程师;

李箭飞(1970—), 男, 广州市城市规划勘测设计研究院, 南沙分院副院长(主持工作), 高级工程师, 注册城市规划师;

曹轶(1972—), 男, 硕士, 广州市城市规划勘测设计研究院南沙分院, 副院长, 高级工程师, 注册城市规划师。

快速发展还是从容建设—南沙新区发展之惑

作者: [许世光](#), [李箭飞](#), [曹轶](#)

作者单位: [许世光, 李箭飞\(广州市城市规划勘测设计研究院\)](#), [曹轶\(广州市城市规划勘测设计研究院南沙分院\)](#)

引用本文格式: [许世光, 李箭飞, 曹轶](#) 快速发展还是从容建设—南沙新区发展之惑[会议论文] 2013