

南沙新区

南沙新区是位于广东省广州市，依托[珠三角](#)地区。1990年6月，[南沙](#)确定为重点对外开放区域和[经济开发区](#)。1993年5月12日，国务院批准设立广州[南沙经济开发区](#)，2005年，南沙变身为独立行政区，2012年9月6日，国务院正式批复《广州南沙新区发展规划》。2012年10月11日，国务院新闻办举办中外记者新闻发布会，介绍国务院新近批复的《广州南沙新区发展规划》，南沙新区成为继[上海浦东新区](#)、[天津滨海新区](#)、[重庆两江新区](#)、[浙江舟山群岛新区](#)和[兰州新区](#)之后的第六个[国家级新区](#)。

中文名称

南沙新区

外文名称

Nansha New District

行政区类别

国家级新区（正厅级）

所属地区

广东省广州市

下辖地区

横沥镇、万顷沙镇、大岗镇、东涌镇等

政府驻地

广州

电话区号

020

地理位置

位于广州市，依托[珠三角](#)地区

面 积

803 平方公里

人 口

240 万人

方 言

[粤语](#)-[广府片](#)-广州话

气候条件

亚热带季风性气候

著名景点

珠三角湾区

机 场

[广州白云国际机场](#)

目录

1. [1 开发战略](#)
2. [2 行政级别](#)
3. [3 规划情况](#)
4. [4. 1 规划概述](#)

- 5. ▪ 规划范围
- 6. ▪ 交通方面
- 7. ▪ 创新之处
- 8. ▪ 专家建议
- 9. 4 新区亮点
- 1. 5 战略功能
- 2. ▪ 对外开放
- 3. ▪ 全面合作
- 4. ▪ 科学发展
- 5. ▪ 宜居家园
- 6. 6 开发过程
- 7. 7 战略政策
- 8. ▪ 战略举措
- 9. ▪ 政策需求
- 1. 8 新区定位
- 2. ▪ 粤港澳融合区
- 3. ▪ 国家级新区
- 4. 9 南沙扩容
- 5. ▪ 概况介绍
- 6. ▪ 接收工作
- 7. ▪ 扩容影响
- 8. 10 国家级新区

9. ▪ 开发建设
1. ▪ 营商环境
2. 11 建设问题
3. ▪ 聚集人气
4. ▪ 容纳人口
5. ▪ 三足鼎立
6. ▪ 环境保护
7. ▪ 开发问题
8. ▪ 任务优先
9. ▪ 重点工作

开发战略



广州

2011年8月20日下午,中国社会科学院与中共广州市委、广州市政府在北京联合举行“广州南沙新区定位与发展战略研究”课题成果发布及研讨会,提出广州南沙新区的总体战略是,用40年左右时间,将广州南沙建设成国际智慧海滨城市、粤港澳全面合作的国家级新区、珠三角世界级城市群

的新枢纽，在经济、社会、环境、国际化等方面达到香港及其他国际先进城市水平。届时，南沙新区人口稳定在 240 万人左右(2010 年人口普查登记对象 30 万人左右，编者注)，经济总量达到 18000 亿元人民币，人均地区生产总值达到 75 万元，第三产业增加值占 GDP 比重达到 85%至 90%。这次发布标志着南沙新区的开发建设在理论研究层面获得了重大突破。



广州

根据国务院批准的《规划》，南沙新区发展总的战略定位是：立足广州、依托珠三角、连接港澳、服务内地、面向世界，建设成为粤港澳优质生活圈和新型城市化典范、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。国务院批准《规划》的规划期是 2012 至 2025 年，在整个建设期中《规划》也规定开发建设分为两个阶段

进行，而且明确了这两个阶段具体的发展目标。第一阶段是从 2011 年到 2015 年，第二个阶段是 2016 年到 2025 年。^[1]

南沙建成国际智慧[滨海新城](#)广州南沙新区规划面积 800 多平方公里，是国家“十二五规划”（2011 年至 2015 年）中提及的三个粤港澳合作平台之一，其余两个分别是珠海横琴和深圳前海。《珠海横琴岛总体发展规划》于 2009 年发布，深圳前海综合规划出炉。



广州

南沙开发走“从容跨越”的道路，分三步：

起步建设阶段（2011—2015 年）。到 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。

基本建成阶段（2016—2030 年）。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 年香港及其他国际先进城市水平。

最终建成阶段(2030—2050年)。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他国际先进城市水平。

从[战略定位](#)上看，宜将南沙新区定位为粤港澳全面合作的国家级新区，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](#)和浙江舟山群岛新区、兰州新区的国家级新区同等发展层面，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”。

若有国家级新区的战略定位，南沙将发挥4个方面的作用：中国南方对外开放的重要海上门户；粤港澳全面合作的综合试验区；广州科学发展的龙头示范区；珠三角湾区的宜居家园。

而从愿景来看，在未来40年左右，乃至更为长远的发展战略中，南沙要建设成为独具特色的“国际智慧滨海新城、岭南水乡生态名都”。

从功能定位来看，南沙新区要打造成珠三角世界级城市群的新枢纽。

而主导产业方面，南沙将主打[高端服务业](#)、科技智慧产业、临港先进制造业、海洋产业、[旅游休闲](#)健康产业等五大主导产业群。

行政级别

南沙新区建设主体仍为广州市 可享省级管理权限

上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区依托其所属直辖市，行政级别一般都调整至副省级；而舟山群岛新区、兰州新区和南沙新区其依托的主体城市为地级或副省级，若新区的行政级别同于甚至高于所属主体城市，意味着脱离相关城市的管辖。国家级新区，因有国务院批复体现国家级战略和新区发展需要，所在省按要求须下放省级管理权限，其实质均拥有副省级管理自主权，而与新区所处区域行政级别无关。如广州南沙新区，国家定位立足广州、打造粤港澳全面合作示范区，既不可脱离广州，又因港澳社会制度不同，甚至需要省级以上的权力来管理和协调，所以南沙新区是唯一获得由国家发改委牵头的国家级新区。

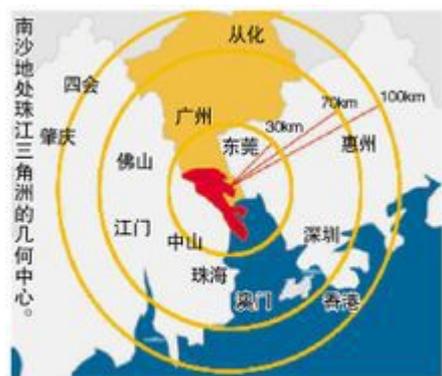
规划情况

规划概述

2011年9月15日至16日广州市召开的南沙新区开发建设现场会消息，由广州市规划局、南沙开发区管委会、南沙区政府联合成立的工作组首次透露了《南沙新区总体概念规划》。依据该规划，南沙新城初定规划范围为沙湾水道以南，总面积803平方公里，空间布局将以中、北、西、南四大城市组团铺开。审查会认为，南沙依托广州进行开发建设，远

期可与广州现有市中心形成双中心，该规划若通过，南沙或将“扩容”。南沙现有面积为 527.65 平方公里，其中陆域面积 339.5 平方公里。

其中，北部组团约 130 平方公里，



南沙新区

其中建设用地面积约 50 平方公里，由汽车制造基地、高新技术园区三大子功能区组成，广汽集团旗下的广汽丰田就设南沙区，年产能达 36 万辆；西部组团约 190 平方公里，其中建设用地面积约 30 平方公里，由装备制造业区、岭南小镇文化旅游区、生态农业观光区三大子功能区组成；南部组团约 260 平方公里，其中建设用地面积约 70 平方公里，由南沙国际保税港区、海洋高新技术区、岭南水乡示范区三大子功能区组成；中部组团约 220 平方公里，其中建设用地面积约为 90 平方公里，由中心湾区、湾区交通枢纽商务区、城市综合服务区、钻石水乡示范区和合作配套区五大子功能区组成。

规划范围

为沙湾水道以南

南沙现有面积为 527.65 平方公里，其中陆域面积 339.5 平方公里。

虽然规划面积扩容，但南沙新区“其建设面积将控制在 300 平方公里，以为未来发展预留空间”。未来南沙的人口规划将控制在 240 万人左右，也不会“蔓延式”发展，而是四大城市组团式、紧凑式的空间布局。

“南沙开发将从容建设，按照适度规模、预留空间的要求，合理确定开发时序和重点开发地区，想好一片，启动一片。我们宁可慢一点，也要做得好一点。”

打造岭南水乡之都

南沙新区开发首先抓好示范区建设，大力推进城市生活配套设施和轨道交通等基础设施建设，尤其要结合南沙水网密集、有山有水的特点，着力做好“水”文章，打造岭南水乡之都，建设“东方威尼斯”，“将来还可以开通水上巴士”。

南沙建设要着重突出岭南风格、水乡特色，如果照搬香港、澳门或者[珠江新城](#)的风格，那就失去了意义。南沙建设过程中要始终坚持“四道相通”的做法，即绿道、轨道、水道、城市慢行道相通互联，通过绿道串联轨道、水道、城市慢行道。

交通方面

包括首次提出跨江通道、商务机场的建设等。

《规划》提出，要推进珠江湾区东西两翼跨江通道建设，建设珠江口交通环线和城际铁路线，并加快西部沿海铁路通达广州火车南站，构建通达珠三角湾区城市半小时交通圈。建设南沙港疏港铁路工程，打造珠三角重要的枢纽港，在三民岛建设商务机场。

创新之处

南沙新城 800 多平方公里空间布局

北部组团：

约 130 平方公里，其中建设用地面积约 50 平方公里。由汽车制造基地，高新技术园区三大子功能区组成；

西部组团：

约 190 平方公里，其中建设用地面积约 30 平方公里。由装备制造区，岭南小镇文化旅游区，生态农业观光区三大子功能区组成；

南部组团：

约 260 平方公里，其中建设用地面积约 70 平方公里。由南沙国际保税港区，海洋高新技术区，岭南水乡示范区三大子功能区组成。

中部组团：

约 220 平方公里，其中建设用地面积约为 90 平方公里。由中心湾区，湾区交通枢纽商务区，城市综合服务区，钻石水乡示范区和合作配套区五大子功能区组成；

按照《规划》，南沙新城 800 多平方公里的空间布局将以中、北、西、南四大城市组团铺开。此外，《规划》为核心湾区的城市设计提供了两种方案。分别是包含粤港澳合作特别政策区的“钻石湾”和珠江自由经济区自由贸易区的“岭南国际水都”两个方案。

专家建议

参与南沙方案审查专家：不赞成省政府迁南沙

对于此前中国社科院《报告》提出的“省政府搬迁至南沙”建议，参与南沙方案审查的国内外知名规划专家否定了这一建议。

国际咨询委员会就南沙方案召开了国内外知名规划专家技术审查会，专家们不赞成把省级行政中心搬迁至南沙。南沙应该是广州市的一个分区中心，依托广州进行开发建设，远期可与广州现有市中心形成双中心。

新区亮点

万顷沙综合交通枢纽 与广州主城半小时通达

在让南沙变身区域交通枢纽方面，规划将依托广东西部沿海铁路、中南莞城际铁路、肇顺南城际铁路和深中高速公

路通道，打造万顷沙综合交通枢纽。依托广深港客运专线、珠三角外环、京珠高速公路，打造庆盛综合交通枢纽。并强化海铁联运、江海联运，打造珠三角重要的转运枢纽港。除了构建通达珠三角湾区城市半小时交通圈，还将强化与广州主城区的联系。通过新增南沙至广州南站轨道线路和肇顺南城际铁路，连通西部沿海铁路和广州火车南站等，以实现与广州主城区半小时通达。南沙新区内则建设轻轨环线，发展全覆盖的公交出行网络，确保公交出行率大于 70%。结合水网系统形成四通八达的水上交通网络。

面朝大海打造“南海之门”

南沙新区的核心湾区包括明珠湾区和钻石水乡两个部分。旨在打造独一无二的华南水乡之都。规划方案称，明珠湾区寓意日月照珠江，通过大尺度的江河、山水构筑核心湾区水乡风貌。通过山水相连，五水汇湾，三江六岸、南海之门的元素，充分利用水系，形成多种滨水的城市特色风貌，构筑稀有精致的钻石水乡。

明珠湾区是高端功能集聚的能量核心，宛如钻石镶嵌在广州面向南海的门户上。中高密度集中建设，标志性建筑群面向东南侧面而展开，形成“南海之门”的特色形象；彰显“面向未来、海纳百川”的城市精神。

步行五分钟内可见公园

在打造“理想城市”建设典范的规划理念下，南沙新区还有意打造水乡模式的社区。河涌构成了水乡社区主要的通航水路，码头则结合社区服务中心及小区公建布置，方便市民步行回家。用现代设计手法，将岭南水乡特色结合到水乡的滨水空间设计中。田园、河涌、公园、林荫道绿色建筑、生态社区、低碳生活、组成了绿色的生态的钻石水乡。社区也不乏传统岭南的元素：传统的镬耳墙、灰瓦、灰砖、白墙、石拱桥，沿水为街的商业文化，形成了极富传统岭南文化特色的水乡商业街。河涌、码头、小船、小桥、骑楼、植物遮阴廊架、屋顶绿化、茶楼、户外活动空间、一起构成了钻石水乡极具特色的傍晚时光。水乡的绿化网络系统，让居于此的人步行五分钟内可见到公园。

战略功能

对外开放

南沙要在开放型经济、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。

全面合作

在粤港澳合作的三大平台中，南沙的区位优势明显，面积最



广州行政区图

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。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。

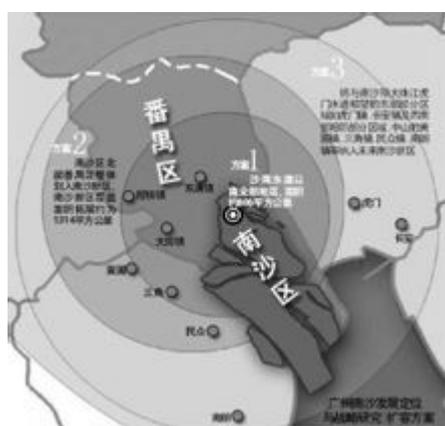
科学发展

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。

宜居家园

南沙人口密度低，土地、岸线和生态资源



南沙发展定位

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；将南沙打造成为区域性国际健康休闲旅游中心。

开发过程

●1990年6月，广东省、广州市分别确定南沙为重点对外开放区域和经济开发区。



南沙

●1993年5月12日，国务院批准设立广州南沙经济开发区，辖区内现有15个管理村(农村)、200多家三资企业，人口7万多人。

●1997年9月22日，《广州南沙经济技术开发区总体规划》正式颁布实施，南沙的开发建设确立了“以港口码头为中心，交通运输、工业加工和旅游服务齐发展，功能齐全、布局合理、环境优美、文明发达、面向世界的综合性的现代化海滨新城”的目标。

●2001年下半年，广州南沙开发区建设指挥部成立，由广州市政府直接领导，全权负责南沙的建设与开发。

●2001年8月，时任副市长张广宁主持召开了“南沙开发建设协调会”，部署编制南沙规划的任务。

●2002年4月，广东省委、省政府在南沙召开“推进南沙开发现场会”，确定了南沙的发展定位和目标。

●2004年，《南沙地区发展规划》发布，《规划》明确规定，南沙地区的总体定位是广州城市空间南拓与产业南拓的核心。

●2005年，广州行政区划调整，南沙变身为独立行政区，时任[省委书记张德江](#)两次造访南沙。

●2007年，总投资达600亿的中科合作石化项目因生态原因易址。

●2008年，《南沙岛分区控制性详细规划（修编）》，该《规划》针对存在的问题和出现的新情况进行规划调整。将南沙重新定位为中部产业——生活综合服务区。

●2009年9月，时任广州市委书记[朱小丹](#)视察南沙，特别强调“生态优先”，重新提出南沙滨海生态新城的概念。

●2010年，《广州南沙龙穴岛分区（港区）控制性详细规划》发布，确定龙穴岛分区（港区）的功能定位以外贸集装箱运输为主，相应发展保税、物流、商贸功能，并结合临港工业开发承担大宗散货的运输。

●2011年，南沙新区发展被写入国家十二五规划，提出要把南沙新区打造成“内地连接港澳的商业服务中心、科技创新中心、教育培训基地、临港产业配套服务合作区”，广东省委书记汪洋重提“开发南沙，再造一个新广州”。

2012年9月6日，国务院正式批复《广州南沙新区发展规划》，明确了南沙新区发展的战略定位、发展目标、重点

工作、政策支持，标志着南沙新区成为国家级新区，南沙新区的开发建设上升到国家战略，站在了新的发展起点上，这是南沙新区开发建设史上的里程碑，是南沙新区、广州市乃至广东省建设发展的重大历史机遇。

2012年9月18日。广东省宣布国务院正式下发了《国务院关于广州南沙新区发展规划的批复》（国函【2012】128号）。这是继上海浦东新区（1992年）、天津滨海新区（2010年）、重庆两江新区（2010年）、浙江舟山群岛新区（2011年）和兰州新区（2012年）之后的第六个国家级新区。

战略政策

战略举措

●1. 构建以“三新定位”为目标的发展架构。扩展南沙新区的区划范围；编制《南沙新区发展总体规划》；搭建南沙新区管理架构；成立高规格的李沙新区开发领导小组。建议将广东省政府机关迁至南沙区，使之成为广东省新行政中心。调整广州与周边的行政管辖区划。



南沙现状

●2. 探索“共同家园”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。

●3. 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。创意优先，构筑创意阶层。筑巢引凤，吸引全球人才。

●4. 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。搭建粤港澳产业合作平台。培育战略性高端产业。

●5. 创建以“三地合作”为内容的空间载体。包括：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。

●6. 建立以“智慧网络”为特征的基础设施。包括：打造珠三角综合性交通枢纽中心；打造珠三角国际航运中心核心区之一；积极构建海陆空联运体系。

●7. 强化以“岭南水乡”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。

●8. 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。

政策需求

昨日的报告向中央、广东省、广州市提出了 10 项政策支持需求，包括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，等等^[2]。



南沙规划

●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。建议将广东省政府机关迁至南沙区，使之成为广东省新行政中心。建议省和国家有关部门调整广州与周边城市的行政管辖区划。

●2. 管理权限与考核制度支持。赋予南沙新区管理机构省级管理决策权限；按照对不同区域的主体功能定位，实施差别化的评价考核原则，对南沙重点进行先进制造业和生态保护的评价。

●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。

●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；用地计划指标国家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。

新区定位

粤港澳融合区

南沙新区规划方案将广州沙湾水道以南、原属番禺区的大岗、榄核和东涌三镇划归南沙新区管辖，规划人口规模 200 万人左右。这一方案未将东莞两镇和中山四镇纳入，。调整后，南沙新区规划总面积为 803 平方公里，其中陆域面积 570 平方公里，水域面积 233 平方公里。这一区划调整尚需争取国务院批准。

规划方案将南沙的功能定位为“共建粤港澳优质生活圈的示范区、探索新型城市化模式的先行区、创新社会管理的试验区、率先形成与港澳营商环境接轨的融合区、建设珠三角城市群综合服务的共享区”。未来，南沙新区将大力发展商业商贸、科技创新、教育培训、航运物流和信息会展等现代服务业，以及高端临港工业和海洋产业。

国家级新区

南沙新区建设列入《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》、《粤港合作框架协议》和国家“十二五”规划纲要，广州南沙新区将成国家级新区，并赋予省级权限，提出要站在“珠江三角洲建设成世界级的城市群”的高度规划。建设成新型的滨海新城。2012年9月6日，国务院批复《广州南沙新区发展规划》；10月10日国务院新闻办举办中外记者新闻发布会，广州南沙新区成为继上海浦东、天津滨海等新区之后第6个国家级新区。^[3]

南沙扩容

概况介绍

2012年10月10日《广州南沙新区发展规划》在京发布之际，国务院另文批复将



南沙新区面积

番禺区的大岗、榄核、东涌三镇并入南沙新区。自此，南沙新区的总面积达到803平方公里，超过番禺、白云，在全市12区(县级市)中面积第四大。

继2005年从番禺划出500多平方公里成立南沙区后，如今，番禺这个面积786平方公里的广州辖区，再次划出了现

有面积的 1/3,即将总面积达 256.21 平方公里的大岗、东涌、榄核三镇划归南沙。新南沙的面积将大增。

大岗等三镇从番禺划到南沙,对番禺来说无论资源和经济总量都有一定损失。但彭澎注意到,本次新规划方案中提到,从长远来看会对番禺给予一定补偿,具体是等条件允许时,将南沙的部分优惠政策,给予番禺广州南站商业区和广州国际创新城。从而促进南沙和番禺两地的融合发展。^[4]

接收工作

2012 年 8 月份,一份关于南沙区接收大岗镇公共设施的摸查表,在网上开始传播。南沙区方面确实已紧锣密鼓开展接收摸查工作,第一轮先对社会事务着手,了解两区管理异同,制定相关工作方案,并对即将划入南沙的 3 个镇进行资料收集,包括接收的物资和设施的清单等,该项摸查工作已完成。至于具体交接时间还未确定,该消息人士估计 2012 年十八大召开以后。^[4]

扩容影响

人口:三镇并入后 南沙人口是原来的三倍

南沙,顾名思义是广州最南面的一片珠江冲积而成的沙洲,据番禺区官网资料显示,这里大多数的定居点,均到清末才开始在新冲积而成的沙洲上建成,人迹罕至,被称为广

州的“西伯利亚”。随着 2001 年 8 月，广州在这里成立了南沙开发区建设指挥部，造船厂、汽车厂等一个个重大项目争相落户，时至今日，这里已经发展成常住人口达 26 万人的新城区。

不过值得注意的是，据番禺区政府网的公开数据显示，大岗、东涌、榄核三镇的常住总人口，分别是 13 万、18.2 万、13.2 万人。也就是说，这三镇并入南沙后，该区最明显的变化就是，新南沙人口增长到原来的三倍。^[4]

产业：东涌高铁、大岗船厂及星海名片入南沙

大岗、东涌、榄核划入南沙后，一批辖内的优质资源随之“易主”。大岗的中船基地，东涌的广深港高铁枢纽，以及榄核镇星海故乡的亮丽名片，将悉数划入南沙区。

据了解，比邻[亚运城](#)的东涌镇，已初步形成高铁、地铁、公路三位一体的交通枢纽，广深港高铁与地铁四号线的交汇点即位于该镇，途经东涌的还有南沙港快速路、京珠高速公路、黄榄快线等公路，这一“双铁交汇”的枢纽地位，填补了原南沙区的空白。

自北往南看，榄核镇是广州著名的农业大镇，西面与顺德中心城区接壤。值得注意的是，榄核镇是广州市唯一的革命老区，人民音乐家冼星海的故乡。由此引发不少人担忧，星海之乡向来是番禺一张亮丽名片，番禺区官方网站就称为星海故乡网，每年一度的品牌文化项目星海音乐节，龙头企

业星海传媒集团均以“星海”命名。榄核划归南沙以后，“星海之乡”这一美誉，还能继续花落番禺区吗？

大岗位于原番禺的最南端，这里的重大项目，当数总投资 270 亿元的中船集团船舶配套基地，已征地 4000 亩，成为南沙临港经济圈的重要配套项目。因此，无论从地铁位置还是产业结构上看，大岗都是三镇中与南沙联系最紧密的镇区，也是大南沙开发的重要交通节点和集疏通道。

此外，备受关注的垃圾焚烧发电站选址，也位于大岗镇，建成后将负责处理番禺、南沙的垃圾。^[4]

“扩容”经过

南沙从番禺“派生”而来

南沙正是从番禺“派生”出来的。2005 年之前，南沙是番禺区的一部分。当年 5 月，南沙成为广州市一个独立的行政区。至“扩容”前，南沙区面积为 527.65 平方公里，其中陆域面积 339.5 平方公里。

大岗、榄核、东涌三镇并入南沙，最早是在 2011 年 8 月提出的。当时，中国社科院、广州市委市政府共同在北京发布《广州南沙发展定位与战略研究》报告，提出南沙新区在未来的 40 年内，仅在广州境内将“扩容”近 3 倍，“吞下”番禺并扩容至 1314 平方公里，并最终将东莞的虎门、长安，中山的黄圃、三角，惠州的龙门等地纳入怀中。

两个月后，南沙“扩容”方案又有变化。2011年10月，省委省政府召开的南沙开发建设现场会上，首次展示了《南沙新区总体概念规划》。

《规划》显示：初步确定南沙的规划范围为沙湾水道以南，总面积803平方公里，其中陆域面积570平方公里，水域面积233平方公里。大岗、榄核、东涌三镇包括在这803平方公里内。

2012年9月6日，《广州南沙新区发展规划》正式获批。记者向南沙区政府相关人士确认，国务院已经另文批复将大岗、榄核、东涌三镇并入南沙。^[4]

国家级新区

开发建设

南沙新区发展将坚持“科学开发，从容建设”，广州将按照“一年起好步、三年打基础、十年现新城”的步骤，统筹规划，分期实施，重点突破，整体推进。计划先用3年左右的时间，夯实城市基础、产业基础、人才基础、服务基础、生态基础和环境基础。不会使南沙人口很快增长，而是要从产业结构、功能布局的需求，来考虑今后人口的构成。^[3]

营商环境

与上海浦东新区、天津滨海新区相比，南沙新区在体制改革创新方面获得了更有力度的支持。国家发改委地区经济司司长范恒山昨日透露，在国家层面将建立由国家发展改革委牵头，国务院有关部门、香港特别行政区、澳门特别行政区、广东省、广州市等各方参加的协调机制，加强对规划实施的组织领导。而此前的上海浦东新区、天津滨海新区都没有从国家层面建立类似的协调机制。

根据《规划》目标，2025年南沙营商环境将与国际和港澳全面接轨。南沙是一个立足于密切粤港澳经济合作的新平台、新高地，同时也借助南沙新区在体制机制改革方面先行先试的示范作用，来探索我们在社会管理体制方面改革的路子。

《规划》支持南沙新区在体制改革创新方面先行先试，积极学习借鉴港澳的一些先进管理经验，加快南沙营商环境和国际通行规则的对接，这些都涉及到管理体制的改革，包括行政体制、经济管理体制、社会管理体制。“在这些方面，我们也会形成一套配套的政策，支持南沙大胆探索、大胆创新，真正在体制机制的改革创新方面能够走在前面，能够做出示范。”

南沙新区的活力在于大胆创新，只有大胆创新、先行先试，勇于破除发展的瓶颈，争创体制机制的优势，才能增强发展的动力，下一步要特别重视推进体制机制创新。^[3]

建设问题

聚集人气

伴随着以国家新区拉动区域经济发展的大趋势，新城建设正在快马加鞭。

广州南沙，拥有 339 平方公里的陆地面积，不过现有常住人口仅 26 万人且甚至出现向老城区倒流的现象。尽管不少老城区的负担已然很重，但其聚集的人气却让南沙望尘莫及。

远离广州城区、基础设施不够完备、公共服务和配套设施较弱、人文积淀不足……这些都是南沙人气不足的原因，也成为制约南沙发展的短板。

南沙可以借鉴安徽合肥开发新区的经验。合肥将最好的三所高校和医院先后落户到新区，对人气的带动起到了很明显的作⽤。段险峰介绍说，南沙也取得了一定的成果，比如引进的高新技术企业将带动四五千名高科技人才进驻，再加上这些人员的家属，总共可以带动一万人左右进驻南沙。

新城需要给人自豪感。如今西方很多成功的新城都做到了让居民产生自豪感，这种自豪感是聚集人气的关键。

南沙要发展，首先要聚人气，没有人气一切都是空谈。^[5]

容纳人口

南沙占尽天时地利，却存在着人气不高的问题。不过但跻身国家新区之后，未来会不会涌入太多的人口，走上“拥挤城市”的老路，造成巨大的城市灾难？

曾有人提出今后十年广州至少新增 500 万人口，在中心城区已呈人口饱和的状态下，新增人口多数只能向周边地区分流，南沙大约要增加 200 万左右的常住人口。这相当于南沙每年要涌入 20 万人口，南沙是否承受得住？

大量人口的涌入对未来不一定是件好事。当年，深圳依靠大量的福利政策，吸引了众多移民，但人口爆炸式的增长，给城市带来了很多的负担与隐患，从某种角度看，实在得不偿失。

从宜居的角度来看，广州的人口承载力是 1100 万人，南沙最多只能承载 86 万人口。如果南沙人口保持在 80 万到 100 万，会是一种理想状态。如果南沙环境宜居，有较好的发展机会，在 10 年内吸引来 200 万人口也并非不可能，但这一切的前提是南沙人口要实现超强发展。

十年引进 200 万人口不仅可行而且必要。他说，200 万人口所需的合理土地面积为 200 平方公里，广州老城区的人口密集程度早已远远超出这个数字，而南沙的面积绰绰有余。作为国家级新区，没有人口，生产性的服务业，需要大量人口，没有一定的人口基数，是完全带不动的。^[5]

三足鼎立

广州南沙、深圳前海、珠海横琴，作为广东的三大新区，它们共同构成了珠三角新一轮改革发展的“[金三角](#)”。三驾马车齐头并进，无论是对广东乃至泛珠三角经济圈都是福音。三足鼎立的态势会否造成三地恶性竞争？投资和政策上的重复会否造成资源浪费？

这是不必要的顾虑，因为三大新区的定位各有重点，地理特点也迥异，横琴占地 100 多平方公里，南沙陆海总面积将近 700 平方公里，而前海仅有 15 平方公里。

三区形成良好的联动机制，是一个理想的模式，但这个理想状态难以在短期内实现，政府还需要花很多心思很多时间去培育市场，以形成产业集聚。

南沙、横琴、前海三区如果形成良性联动自然最好，但三区的状态却是各自发展，如果要形成真正的金三角，就一定要调整利益基础，有了共同的利益，才能有共同的行动”

南沙的发展必然会对横琴和前海造成一定的压力并形成竞争。但南沙有自己的定位，在发展的问题上，不是给了谁优惠政策谁就会发达，具体要看怎么做。南沙要和人家比的是设施和服务，而不是比优惠政策。^[5]

环境保护

南沙新区的发展要走新型城市化道路，这就意味着经济、社会及生态环境同步发展，在经济发展的同时，社会发展和环境保护也要及时跟上。另一方面，城乡也要统筹发展。

南沙新区可以学习欧洲的小城市，城市不大，没有太多高楼，人们生活悠闲，生活质量很高。把南沙打造成新型城市化的示范区，打造成一座优雅之都。”

传统的城市化道路是粗放的工业化道路，依靠劳动密集型企业进行快速扩张，这个过程中的能耗和排污都很厉害，南沙应当避免重蹈覆辙，新型城市应该走的是可持续的、产业集约发展的高质量道路。

南沙要发展低碳经济，把南沙建设成智慧城市，这样才是真正的幸福广州。^[5]

开发问题

如今的南沙地广人稀，在南沙进行社会管理服务创新，历史包袱较少，原有的体制惯性也小。已经有多位专家学者强调，对于国家级新区而言，除了政策和项目的倾斜，更重要的是机制体制创新。

体制创新、从容发展，是南沙开发之魂。

除了政策和项目的倾斜，更重要的是体制创新，创造经济社会管理制度规范化、法制化的环境，南沙新区应当多借鉴香港、澳门以及别的先进城市的经验，真正建设一个示范

性新城。在医疗、养老、教育、保险以及行政体制各个方面，南沙都可以进行创新性的改革，南沙可以充分发挥离港澳两地的近距离优势，作为体制改革的一块试验田。

南沙可以走“营商环境学香港，[社会学新加坡](#)”的路子。^[5]

任务优先

南沙定位模糊，应该规划先行，最迫切的是形成一整套改革的蓝图和设想，把广州在公共服务均等化等方面的社会管理经验系统化、标准化，在南沙先行先试。

南沙还在宏观规划阶段，要尽快落实具体的人口政策和产业政策以“集聚人气”，包括户籍政策、居住政策、税收优惠等。要。”

南沙在与粤港澳口岸出入境方面已经确定了一些优惠政策，包括设立免税区、通关便利区、通关合作区等。他还告诉记者，南沙不会获得太多税收优惠，但是将在创新社会管理方面推出比较有力的试点政策，包括引进港澳地区的社工经验、外籍人士的管理创新等。

基础设施、迎商环境、服务质量、生态环境等方面的建设，将使得未来的南沙不仅是“经济的新区”，还将成为“城市的新区”。^[5]

重点工作

下一步应当特别重视以下六个方面的工作。

（一）强化规划引领指导。在发展规划统领下，抓紧编制相关的专项规划，进一步制定《规划》具体实施意见，细化操作措施，按照既定发展目标和节点要求有序推进广州南沙新区建设。

（二）细化落实支持政策，抓紧制定实施细则，推动《规划》已经明确的金融、土地、海洋管理、与港澳往来便利化、社会管理等支持政策尽快落地实施。同时，按照功能定位和产业发展方向，研究制定支持广州南沙新区发展的财税优惠等方面政策。

（三）建立健全工作机制。按照国务院要求，抓紧建立由各方面参与的协调机制，并完善工作机构，明确工作分工，落实工作责任，形成上下联动的强大合力。

（四）推进体制机制创新。用好用活先行先试权利，努力在重点领域和关键环节大胆创新，加快形成与国际通行规则相适应的营商环境和法治环境。

（五）促进区域联动发展。加强与广州中心城区和周边区域的协同发展，进一步拓展广州国家中心城市战略空间，促进大珠江三角洲地区一体化发展，带动内地更广大区域参与全球竞争合作。

（六）突出加强与港澳合作。加快共建优质生活圈、强化基础设施衔接、促进产业分工协作、推进公共服务合作、

加强营商环境对接，形成粤港澳全面合作、共同发展的新格局。