



GUANCHAO 察

NANNING WUXIANGXINQU JIANSHE GUOJIAJI XINQU
CUNZAI DE KUNJING JI LUJING TANTAO

南宁五象新区建设国家级新区 存在的困境及路径探讨

文_张建广 (南宁市发展和改革委员会北部湾及区域合作科科长)

孙祥龙 [华蓝设计(集团)有限公司城市规划师]



自2006年启动建设以来,南宁市五象新区建设取得了瞩目的成就,但是也存在一系列亟待突破的困境,与高水平的国家级新区仍有较大的差距。目前五象新区申报国家级新区的相关工作正有序推进,借此契机笔者以《五象新区建设国家级新区路径研究》课题为支撑,对标国家级新区申报要求,尝试为五象新区建设国家级新区“把脉问诊”,剖析建设国家级新区的战略意义、面临的困境,重点提出建设国家级新区的五大路径。

一、南宁五象新区的发展现状

五象新区位于南宁市邕江以南,核心区距钦州港100公里、防城港160公里、北海港200公里,距中越边境重镇——友谊关不到200公里,属沿江近海近边区域。五象新区处于泛北部湾、泛珠三角和大西南3大经济圈的结合部,是广西北部湾经济区的核心区域,也是珠江—西江经济带的“双核”战略支点之一,属于自治区“十二五”重点建设和“十三五”重点规划发展区域。五象新区规划范围包括核心启动区、新兴产业园、牛湾港作业区、南宁国家经济技术开发区、南宁吴圩空港经济区、南宁江南工业园沙井片区等,规划面积约486平方公里,已形成新一代电子信息技术、生物医药、轻工食品、机械装备制造以及新能源、新材料、节能环保等优势产业集群;同时,金融、现代物流、文化、体育、健康等现代服务业加速发展,形成了业态布局合理、交通便捷的商业聚集区。

2015年五象新区完成地区生产总值约538亿元,工业总产值约1099亿元,占南宁市的三分之一以上,是广西重要的先进装备制造业基地和战略性新兴产业基地,产业支撑和带动作用明显。此外,五象新区是“南宁渠道”的重要组成部分,拥有中国—东盟博览会、中国—东盟商务与投资峰会、泛北部湾经济合作论坛等重要开放合作平台,开放合作条件十分优越。

目前,《南宁五象新区总体方案》已上报国务院等候审批,提出要将五象新区建设成为中国—东盟开放合作的重要平台、西南中南开放发展重要支撑、“一带一路”有机衔接重要门户的先行先试区、民族沿边地区可持续发展示范区和改革创新先行试验区,形成“一核、两廊、五区”的空间发展格局。

二、南宁五象新区建设国家级新区面临的问题与挑战

(一) 管理体制不健全,开发运营机制有待完善

五象新区规划建设管理委员会与良庆区、邕宁区的管辖范围存在重叠,新区管委会对南宁经开区、吴圩空港经济区等尚无管辖权限。此外,新区管委会在财政、人事等方面的管理权限缺失。开发运营方面,虽已成立五象新区开发投资有限责任公司,但其在重大基础设施建设和大型公共服务设施、土地一级开发、房地产开发、基础产业融资等工作中发挥的作用不足,开发运营机制有待进一步完善。

制

五象新区规划建设管理委员会与良庆区、邕宁区的管辖范围存在重叠,新区管委会对南宁经开区、吴圩空港经济区等尚无管辖权限。

资

2015年新区外贸进出口总额占GDP比重不足10%,入驻的外资企业较少。大企业、大项目入驻率低。

增

五象新区在财政收入、工业总产值以及人均GDP等指标方面排位较为靠后,不少企业投资能力与意愿下降,投资信心和动力不足。

产

新区中高端产业较为薄弱,科技创新能力不足,尚未形成较强的产业集聚和完善的产业链条。

居

公共交通、商场、超市、餐饮、教育等基本公共服务设施供给不足,尤其在基本公共服务设施相对缺乏。

(二) 经济外向度不高,对外开放和区域合作有待加强

2015年五象新区外贸进出口总额占GDP比重不足10%,入驻的外资企业较少。开放合作平台建设也面临一定困难,中国—东盟信息港南宁核心基地、中新(广西)产业园等推进缓慢;总部基地金融街已开工建设,但大企业、大项目入驻率低。现有平台开放合作作用发挥不充分,重大场馆承接的国际性会议和活动频率较低。同时,周边国家级新区的发展,强力吸引高端人才、技术、资本等要素,对五象新区的发展形成一定的“虹吸效应”。

(三) 经济实力偏弱,新常态下经济增长面临较大压力

2015年五象新区实现地区生产总值约508亿元,基本达到国家级新区的申报要求。然而,反观已批复的18个国家级新区,前10位新区的同期GDP均在1000亿元以上。此外,五象新区在财政收入、工业总产值以及人均GDP等指标方面排位也较为靠后,在参与区域发展竞争中并不具备优势。同时,新常态下,不少企业投资能力与意愿下降,投资信心和动力不足。受此影响,新区在招商引资、产业发展、重大项目建设等方面也面临较大的不确定

性,未来经济发展压力较大。

(四) 中高端制造业发展薄弱,产业链构建不完善

近年来,虽然富士康科技园、华南城、研祥智谷、中国中车等一批重大项目顺利落户五象新区。但总体而言,新区中高端产业较为薄弱,科技创新能力不足,尚未形成较强的产业集聚和完善的产业链条。新区对上下游产业带动作用强的现代工业项目非常少,新一代信息技术、节能环保、新能源、新材料等战略性新兴产业、先进制造业发展仍处于起步阶段。

(五) 公共服务配套不完善,宜居度有待提高

五象新区在建或已建成广西文化艺术中心、广西体育中心等一批重大公共文化和体育设施。一批广西知名中小学校、邻里中心等便民惠民工程相继建成运营。然而,公共交通、商场、超市、餐饮、教育等基本公共服务设施供给不足,尤其是基本公共服务设施相对缺乏,公共服务设施体系结构尚不完善,重大型、轻基层,难以满足市场多元化、个性化、品质化多样服务需求。

三、南宁五象新区建设国家级新区的关键路径

(一) 加快改革创新，培育升级发展新动能

一是完善管理机构，加快新区机构改革。近期探索在五象新区规划建设管理委员会的基础上成立五象新区管理委员会，采取自治区和南宁市共管模式，授权或委托行使自治区级、市级行政管理权限，与南宁经开区管委会、南宁综合保税区管委会、南宁吴圩空港经济区管委会等片区管委会形成上下级关系。远期逐步优化行政区划设置，在五象新区管理委员会的基础上探索成立五象新区人民政府，实现新区与行政区融合发展、新区管委会向新区政府转变。

二是促进内部协调，探索“一区多园”模式。针对当前管理困境，构建五象新区与南宁经开区、吴圩空港经济区、江南工业园沙井片区、新兴产业园、牛湾港作业区等园区联动发展的各项机制。探索设立“一区多园”专项资金，促进形成内部协调发展的良好势头。新区管委会指导专业园区的建设发展，重点

在制定发展规划、统筹产业布局、推动基础设施建设、协调重大问题等方面突显其组织领导职能。各园区管理机构主导自身的建设发展，保留大部分经济管理和公共服务职能。

三是集聚多方优势，探索联合运营机制。在做大做强五投公司的基础上，支持各园区设立国有开发运营公司，鼓励各类投资主体参与新区的开发建设。以五象新区建设投资有限责任公司为引领，逐步整合各园区建设投资主体公司，注入、交互各类优质资产和资源。

四是鼓励先行先试，加快供给侧改革。重点围绕投资和贸易自由化，加大在海关通关和检验检疫程序、扩大投资开放领域等方面的先行先试，推动建立面向东盟的国家进口贸易创新示范区。此外，围绕去库存、降成本和补短板，加快供给侧改革。开展房地产去库存政策试点改革，控制新区商业地产开发规模；有序降低企业融资成本、人工成本、税负成本。创新基础设施建设投融资模式，着力补齐软硬基础设施短板，增加公共产品和公共服务供给，不断提升新区人气。

(二) 深化开放合作，构建协同发展新格局

一是加快双向开放发展。一方面，整合优化开放平台。以总部经济金融街、总部基地为重点，加快五象新区平台体系建设，形成便捷通达的人流、物流、资金流通道。另一方面，探索国际产能合作。借鉴“两国双园”的合作模式，鼓励重点园区与东盟国家进行投资项目对接，加快中新（广西）产业园建设。

二是加强区域发展联动。围绕南宁“完善江北、提升江南、重点向南”的空间战略，优先推动新区与老城区同城发展。通过设施提升、产业协作和功能互补，增强五象新区的极化辐射作用，完善“国家级新区—核心城市—城市群”的作用机制，推动打造“一湾双轴、一核两极”的北部湾城市群框架。依托泛珠三角区域合作平台和南宁在南广高铁经济带沿线城市的关键作用，建立与泛珠区域的产业转移跨区域合作机制，积极支持东部沿海地区产业向五象新区有序转移。

三是提升互联互通水平。首先完善陆路网络体系。强化新区内部以及与其他城区的道路衔接，实现与南宁主城区的无缝对接。加快五象站、五象客运枢纽建设，完善与沿海港口、沿边陆路口岸等通道建设。其次，开辟新增航空路线。提升吴圩机场国际化水平，实现与东盟国家主要城市航线全覆盖，积极融入“中国—东盟空中走廊”。最后，加快发展多式联运。依托高速公路、高速铁路、港口、机场等，着力构建多式联运组织体系。

(三) 产业提质增速，强化新区发展竞争力

一是制造业与服务业并重，构建双轮驱动的现代产业体系。一方面，针对制造业“短板”，以南宁经开区、新兴产业园、江南工业园沙井片区等为载体，推动形成新一代电子信息、生物制药、先进装备制造、新能源、新材料、轻工食品等6大产业集群，建设新型工业升级示范区。另一方面，以总部基地金融街、中国—东盟信息港南宁核心基地、中国—东盟国际物流基地等现代服务业集聚区建设为重点，打造面向东盟的区域性国际现代服务业集聚中心。

广西南宁五象新区管理委员会



- 1.由广西区副主席任管委会主任，由一名正厅级领导(自治区政府副秘书长、南宁市委常委)任管委会常务副主任，若干副主任分管各局(办、室)、片区管委会；
- 2.采取自治区和南宁市共管模式，授权或委托行使自治区级、市级行政管理权限，不承担社会事务管理；
- 3.南宁经开区管委会为副厅级单位，由新区管委会副主任任经开区管委会主任，设若干副主任；
- 4.南宁综合保税区管委会、南宁吴圩空港经济区管委会均为正处级单位，负责各自园区开发；
- 5.各组团根据自身情况，管委会下设相关局室，与新区管委会局办形成协同关系；
- 6.建立一级财政，税收地方留存部分采取与城区比例分成；
- 7.行政审批局以南宁经开区行政审批局为基础组建；
- 8.原有平台公司隶属关系不变。

图1 国家级五象新区近期管理架构初步设想

二是优化布局，打造乐业乐活的综合功能新区。一方面，以五象新区启动区为依托，突出信息服务、金融商务、总部经济、现代物流、体育文化、生态旅游等功能，加快行政金融区、文体健康区、生态商务区、商贸物流区、生态旅游区建设，将五象新区启动区建设成为区域性高端服务功能区。另一方面，以五象新区启动区为核心，围绕核心区依次布局码头运输服务、新兴产业、临空经济、高端制造和电子信息产业等产业功能组团，形成高效集约的组团式功能布局模式。

（四）突出绿色共享，建设宜居生态新城区

一是坚持绿色发展，建设生态宜居新城。以推进国家级绿色生态示范城区、亚太经合组织（APEC）低碳示范城镇建设为契机，推广江水源热泵等可再生能源利用和绿色节能建筑；探索低碳社区建设，倡导绿色出行、低碳消费等绿色低碳的生活方式，将五象新区打造成人与自然和谐发展的生态宜居新城。

二是坚持共享发展，提升基础设施保障能力。加快“三馆三街”、南宁市博物馆、南宁市档案馆、南宁市图书馆等重要载体和平台建设，提升区域公共服务能力。实施以公共交通为导向的开发模式，引导五象新区教育、医疗、餐饮、养老等基本公共服务设施合理布局，提高惠民设施可达性。

三是探索混合用地模式，促进产城融合发展。在五象新区各功能组团内部适度实施混合用地，营造功能复合发展的产城融合新区。以居住功能为主导的功能区，重点强化服务水平，提高布局指标；以产业功能为主导的功能区，重点完善居住、商贸、娱乐和生态休闲等用地布局，加强现代生产服务功能的引入。

（五）挖掘文化内涵，提升新区发展软实力

一是加快培育文化产业。首先坚持继承和创新并重，开发具有壮乡、东盟等地域和民族文化特色的原创文化产品。其次以“互联网+”为契机做强文化产业，鼓励企业利用高新技术推动传统文化产

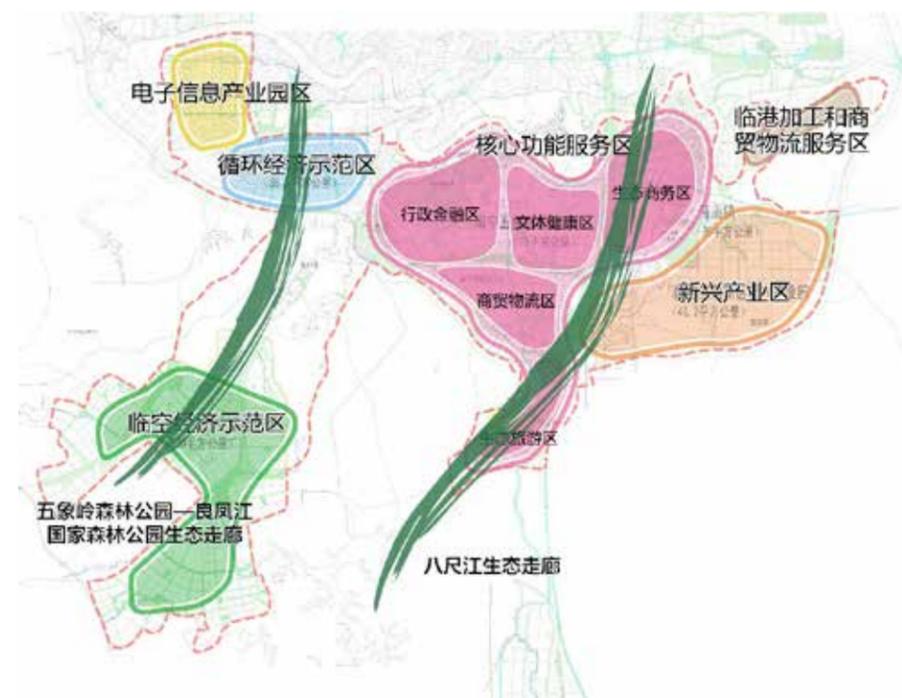


图2 南宁五象新区功能组团示意图



业数字化转型升级以及文化产品和服务的数字化、网络化进程。最后实行严格的知识产权保护制度，营造公平、开放、透明的市场环境，增强市场主体创新动力，培育新区特色小微文化企业和新型文化产业。

二是推进“文化+”发展模式。创新“文化+”融合发展模式，促进文化和实体经济融合发展，提升五象新区发展的文化内涵。一方面依托电子信息、文化创意等特色产业，用新技术、新工艺、新创意提升工业产品的个性化、时尚化水平和舒适度，推进文化与制造业融合。另一方面以文化提升旅游的内涵质量，在新区规划建设中突显壮乡、东盟等特色文化，推进文化资源向旅游产品转化。

三是塑造五象新区特色风貌。以壮乡、东盟、岭南文化元素等为素材，深入挖掘壮族文化、骆越文化等特色资源，塑造新区特色风貌。重点抓好五象大道精品长廊、玉洞大道生态长廊、跨江大桥景观长廊等特色风貌建设项目，重点塑造玉洞、龙岗、蟠龙、那马小镇等片区特色风貌。加强对新区建筑高度、建筑疏密、建筑体量等要素的导控，确保新区建筑风格和色彩的相对统一，提升新区形象和影响力。🏠