



五象晨曦 (林诗佳/摄)

# 观察

NANNING SHI  
WUXIANG XINQU  
RENKOU JIJIANG TIYANJIU

## 南宁市五象新区 人口集聚问题研究

文/刘 娟 (硕士, 南宁市社科院城市发展研究所副所长, 南宁市社科理论特约研究员)  
王 瑶 (硕士, 南宁市社科院经济发展研究所副所长)

目前, 南宁市五象新区申报国家级新区工作有序推进, 其中“产城融合, 宜居宜业”则是国家级新区的重要条件之一, 如何避免沦为“空城”陷阱, 促进人口与产业协同集聚, 对五象新区开发建设至关重要。2015年, 五象新区常住人口34.32万, 户籍人口14.02万, 农村人口4.02万。根据《五象新区概念性总体规划》, 新区总人口将达到150万。由于区域历史人口较少, 现有人口规模与发展目标差距较大, 因此, 扩大人口规模, 促进人口集聚, 成为五象新区亟须解决的重大问题。

# 观察

OBSERVE



经过十余年的开发建设，五象新区的各项设施日趋成熟

## 一、南宁市五象新区人口集聚的现实基础

### （一）内外交通畅通便利

经过十余年的开发建设，五象新区对外交通、内部交通逐步完善，立体交通体系逐步成型，尤其是宽阔的主干道、清晰畅通的次道路以及（地）上（地）下交通的有序衔接，有效增强了五象新区的对外吸引力。在对外交通方面，南宁大桥、龙岗大桥、英华大桥、五象大桥、良庆大桥等一大批跨江桥梁建成，五象平乐立交、平乐玉洞立交等立交桥工程建成，机场第二高速建成通车，玉洞货运枢纽站投入使用，地铁3号、4号线加快推进，五象高铁站已启动规划建设。在内部交通方面，“三横三纵”主干路网全线贯通，次干路网部分建成，总部基地金融街、蟠龙片区路网全面竣工，玉洞片区、龙岗片区等片区路网建设加快推进。2006年—2015年，五象新区通车道路数量近90条，通车里程约150公里；2017年上半年，五象新区通车里程达36.5公里，逐步具备承载大量车流、人流的能力。

### （二）公共服务设施加快建设

近年来，五象新区加大大型公共建筑、学校、

医院等公共服务设施建设力度，创新性规划建设邻家广场，新区公共服务设施不断完善，为各类人群到新区参考察、学习交流、居住就业等提供了便利的公共服务设施条件。广西体育中心、广西规划馆、广西美术馆、南宁博物馆、万达茂等一批标志性重大工程投入使用；南宁三中五象校区、五象新区第一实验小学、滨湖路小学五象校区等中小学校建成招生；广西国际壮医医院、广西医科大学附属五象新区医院、南宁市儿童医院等医疗机构加紧建设。同时，五象新区建成“体育中心”等4个公交首末站，开通十多条公交线路，基本满足新区现有居民的出行需求。一批公厕、垃圾转运站、供水加压站和电力、燃气管网等配套设施建设陆续建成，不断满足人们生产生活需要。

### （三）生态环境建设不断提升

五象新区内拥有良好的山、林、水生态环境，通过对绿环境、水环境的全面改造提升，打造山水环抱、廊带穿梭、轴核结网、翠园嵌城的多层次、多功能的生态系统，宜居宜业的生态环境基本成型。在绿环境方面，邕江、青秀山和五象岭“一条

主轴、两片绿肺”全面提升，五象湖公园、总部休闲公园等建成使用，滨江公园、中央公园等项目加快推进，中国（南宁）国际园林博览园加紧建设。近年来，五象新区新增绿地面积596.7公顷。在水环境方面，推进国家海绵城市建设试点，完成广西体育中心、五象湖公园等海绵化改造。实施水系湿地保护、水土保持工程，对邕江、八尺江及内河溪流水系综合整治，推进河流、湖泊和湿地的治污、截污、补水和生态恢复。五象新区营造了近水、亲水、活水的良好水环境，有效提升了新区对外来人口的吸引力。

### （四）产业集群发展初现

根据总体规划和片区规划，五象新区积极引进产业项目，推动现代服务业集聚发展，促进现代工业加快崛起，带动人们就近就业。一是以总部基地金融街为载体，推进五象新区总部经济发展。目前，总部基地金融街入驻有世界500强企业11家、中国500强企业14家、境外上市公司11家、金融保险企业11家。二是推进中国—东盟国际物流基地建设，加快仓储、配送、分拨等现代物流项目引进。三是发展以电子信息、先进装备制造等为重

点的新兴产业园，源正全铝车身新能源汽车投产，中国中车实现“南宁地铁南宁造”，桂合丝绸、广发重工等项目加快推进。四是引进万科、绿地、华润等知名房企开发建设，形成了玉洞片区、蟠龙片区、龙岗片区三大住宅房地产项目集聚区。

### （五）形成一定的人口规模

目前，五象新区还处于人口集聚的起步阶段，吸引外部人口与本地拆迁人口就地安置正全面推进。在吸引外部人口方面，碧水天和、农房澜湾九里、昌泰水立方等房地产项目交付使用，总部基地金融街商务办公楼宇仍处于建设阶段。此外，南宁学院等院校学生已在新区就学。在拆迁就地安置方面，截至2016年5月底，五象新区安置房项目累计开工18个，大部分项目仍处在建阶段。此外，五象新区全力推进过渡周转房建设，已建成并交付使用19个，实现临时安置约1.27万人。同时，南宁市出台《五象新区“房票”安置暂行办法》，推出了“房票+统建房”等混合安置模式。

## 二、南宁市五象新区人口集聚存在的问题

### （一）产业吸附人口能力较弱

目前，五象新区发展主要还是采取开发房地产

# 观察

OBSERVE

业的方式发展商务办公、总部经济、高端住宅等现代服务产业，对上下游产业带动作用强的高端产业比较少。新兴产业园开发时间短，现代制造业发展滞后，新一代信息技术产业、节能环保、新能源、新材料等产业发展还处于起步阶段，产业链项目招商有待加强，现代工业项目较少，尚未形成较强的产业集聚。此外，由于大部分项目还未建成投入使用，通过以就业带动人口集聚的方式效果尚未明显。

## （二）房价过快增长导致入区成本高

近年来，随着五象新区开发环境的不断优化，土地出让价格节节攀升。以五象湖周边地区为例，2014年住宅用地单价在300万元/亩左右，2015年为500万元/亩左右，到2016年达到了1500万元/亩，用地价格增长非常迅猛。在开发商的推动下，土地溢价节节升高，2014年五象湖出让的几个地块土地溢价率为0，2015年土地溢价为50%左右，到2016年土地溢价达到200%左右（其中，万科集团拿下平乐大道西侧地块，溢价率254.74%），土地的高溢价导致楼面地价提高，拉动周边房价的飞涨，大大增加了人们的购房成本，影响新区人口（尤其是青年人）的集聚（见表1）。

## （三）配套服务设施建设滞后降低新区吸引力

目前，五象新区玉洞片区、蟠龙片区、龙岗片区三大住宅房地产项目聚集区用水、用电、通讯、排水等配套服务设施还处于完善阶段，远不能满足该片区人口入住的需要。邻家广场建设滞后于住宅房地产项目建设，间接影响人们居住欲望。此外，三大片区配套设施不均衡，玉洞片区配套学校医院比较充足，但蟠龙片区、龙岗片区严重不足，尤其是品牌教育资源缺少，直接造成两大片区人口集聚速度的减缓（见表2）。

## （四）城市精细化管理有待加强

当前，五象新区城市建设与管理处于“两张皮”状态，项目开发建设由五象新区管委会负责，而城市管理职能则由市直部门或所在城区政府负责。鉴于五象新区管委会没有设立专门的城市管理机构，导致只注重建设而忽视管理的后果。其直接导致新区交通线路标示指向、交通秩序组织、道路积水疏通等城市管理水平不高，管理不够严格，甚至出现多头管理现象。此外，城市管理制度欠合理、欠科学，精细化管理水平亟待提升，缺乏管理的创新。城市管理水平的不高，直接降低了新区的吸引力，不利于人口的向心集中。

表1 五象新区五象湖周边住宅用地出让情况

年份	地块位置	用地性质	楼面地价 (元/平方米)	单价 (万元/亩)	溢价率 (%)
2014年	平乐大道东侧 (华润)	城镇住宅、批发零售用地	1850	325	0
	平乐大道东面、打铁路北面 (绿地)	城镇住宅、批发零售用地	1488	310	0
	平乐大道东面、打铁路北面 (万科)	城镇住宅、批发零售用地	1380	287	0
	平乐大道东侧 (宝能)	城镇住宅、批发零售用地	1850	325	0
2015年	凤凰路以南、玉象路以西 (碧桂园)	城镇住宅、批发零售用地	2300	455	35.82
	凤凰路以南、玉象路以西 (龙光)	城镇住宅、批发零售用地	2595	519	55.39
	凤凰路以南、玉象路以西 (龙光)	城镇住宅、批发零售用地	2500	500	49.7
	凤凰路以南、玉象路以西 (万科)	城镇住宅、批发零售用地	2310	462	37.91
2016年	玉洞大道以北、良庆大道以东 (万科)	城镇住宅、批发零售用地	3330	666	95.3
	平乐大道西侧 (万科)	商住地， 需自持商业物业不低于20年	5076	1692	254.74
	平乐大道西侧 (万科)	商住地	4770	1590	233
	平乐大道西侧 (万科)	商住地	4260	1420	196

注：溢价就是比原来的价格高，高出多少用百分比表示就是溢价率，其实就是涨幅。楼面地价=土地总价/规划建筑面积=土地单价/规划容积率。

资料来源：南宁市五象新区规划建设管理委员会。

表2 五象新区三大片区教育卫生资源布局对比情况

片区	学校配置	医疗卫生配置
玉洞片区	南宁三中五象校区、南宁四中五象校区、南宁一中五象校区、三中初中部五象校区、十四中初中部五象校区、五象新区第一实验小学、滨湖路小学五象校区、秀田小学五象校区等知名学校	广西国际壮医医院、广西医科大东盟国际口腔医学院、广西医科大学附属五象新区医院、明安医院、宝能玉洞片区专科医院等
蟠龙片区	五象小学、胜科城小学、体强小学	——
龙岗片区	邕宁高中、五象新区第三实验小学	南宁市儿童医院、南宁市第二社会福利院、邕宁区人民医院

### 三、推进南宁市五象新区人口集聚的路径

#### (一) 加快实体产业入驻，促进产城融合发展

产业是吸纳劳动力就业的主渠道，是支持人口就业的重要载体，也是城市发展的源头活水。做强做大产业，是聚集新区人气的根本所在。依托已有项目，大力推进项目二次招商，重点引进世界500强、国内500强和金融保险等企业，加速形成金融总部集聚平台。鼓励引进大型现代工业、服务业企业在总部基地设立运营中心、研发中心。加快推进南宁综合保税区改造升级，构建现代物流、保税加工、跨境电商、对外贸易、采购分销、中转配送、信息服务等现代物流产业集群。重点建设加工保税物流园区、玉洞交通物流营运平台等项目，引导发展科技研发、产业孵化、创意智慧等创新型产业。发展高端医疗、康复护理、健康养老等健康服务业，谋划中国—东盟（南宁）医学中心、医药研发基地、健康主题购物中心等一批项目。发展新闻出版、广播影视、文化演艺等文化产业，推进文化与旅游、体

育等产业跨界融合，积极拓展新业态、新服务。依托源正新能源汽车、中国中车等现有龙头企业，推动发展新能源汽车、高端装备制造以及电子信息等战略性新兴产业。

#### (二) 制定相关扶持政策，营造创业创新氛围

人口集聚的速度在某种程度上取决于支持政策的宽松程度。完善的政策机制为五象新区人口集聚提供强有力的保障，因此，必须加快改革现行不利于人口集聚的政策机制。重点研究制定土地使用、招商引资、财政税收、筹融资、项目审批、征地拆迁、回建安置等方面的政策措施。财税政策方面，根据《加快五象新区重点产业发展和招商引资工作实施意见》，设立五象新区开发建设专项资金，用于支持五象新区重大基础设施建设及重点产业发展。积极引导社会资本进入优势产业，加大重大项目及重点产业扶持。设立五象新区产业投资基金，引导优先支持新区先进制造业和现代服务业企业发展。金融政策方面，实施更加开放务实的金融政策，鼓励上市企业入驻总部基地金融街，促进金融街商业开业，营造

# 观察

OBSERVE

新区良好的营商环境。鼓励金融机构创新信贷产品，支持符合条件的金融机构设立分支机构。此外，在打造“两基地一中心一商圈”（即区域性国际商贸物流基地、现代先进加工制造基地、总部企业及区域金融中心、五象商圈）的同时，加大申报国家级新区、国家低碳城、绿色生态城区等方面支持力度；在基础设施、生态建设、环境保护、扶贫开发、社会事业、侧供给改革、信息产业等方面加大对五象新区的政策支持。

### （三）加大人才引进力度，有效聚集各类英才

新区的发展离不开人口特别是高精尖人口的集聚。良好的人才政策供给，能极大地推动人口导入，强有力地支撑着新区的发展。一是创新人才引进机制。落实高层次人才引进扶持奖励、保险就医、配偶就业、子女就学等各项政策。加强宣传力度，全面落实南宁落户新政。加强人才公寓配套建设，吸引高层次人才到五象新区创新创业。依托总部基地人才聚集优势，发挥高层次人才对五象新区发展的支撑引领作用。二是创新人才使用机制。构建以创新创业为导向的人才培养

和使用机制，不断凝聚“想干事，干成事”的各类英才。制定规范有序的柔性人才机制，灵活使用各类“高精尖”人才。大胆启用青年人才，努力营造“鼓励创新，褒奖成功”“宽容失败，允许再来”的良好氛围，形成公开、公平、公正的人才竞争机制。三是健全人才支撑服务体系。加强世界500强企业和中央大型企业、中国500强企业重点项目引进，施行人才创新重大举措。通过支持高校、科研院所和企业建立产业技术创新战略联盟、产学研基地和协同创新中心等载体，在五象新区集聚高层次人才和创新团队。

### （四）加快完善服务设施，构建便利生活环境

完善的城市功能、配套的设施建设、优质的公共服务、便捷的公共交通体，是新区宜居宜业的重要保障，能吸引更多人口不断集聚。加强新区规划的统筹引领作用，合理规划布局，增强新区设施配套保障能力。参与南宁“公交都市”创建行动，推动公交、轻轨、地铁等公共交通协调发展。鼓励楼宇与地铁廊道连通，促进轨道交通与城市综合体、地下空间等共同开发。结合城市

路网建设，同步配套完善给排水、供电、环卫、通讯等公用基础设施。重点加强惠民公共服务设施、社区便民服务场所建设，形成“市级一片区一社区级”公共服务设施网络体系。支持优质社会事业配置向五象新区集聚，引导南宁市品牌中小学校、三甲医院等社会资源向五象新区拓展。同时，积极争取文化、娱乐、体育等重大市级功能性项目，重点吸引全市性乃至全区性的重大文化产业项目在五象新区落户，促进五象新区尽快集聚人气，加快发展。

### （五）合理调控用地出让，控制房价过快增长

打造生态宜居的五象新区是为了吸引更多人到五象新区居住，而合理调控用地出让、控制房价过快增长就成为五象新区人口集聚的必要条件。放缓五象新区住宅用地上市的节奏，适当增加保障性住房在新区的比重，限制别墅等高档住宅用地。调整土地的供应方式和用途，保持合理的土地价格，试点新型征地、供地模式和用地招拍挂最高限价。探索实施土地的“打包出让”，对城市基础设施配套费、公益性设施的分摊费

用核算清楚，并在土地出让时打包叠加。加大土地主管部门的监管力度，严禁开发商囤积炒卖土地，对超过限期仍不能正常开发的土地予以收回。探索新型的土地开发利用模式，破解新区的用地瓶颈，可以建立集中交易机制，试点新型征地、供地模式，着力化解房地产库存压力。探索政府主导和企业主导、政府辅助两种土地一级开发模式，逐步推进PPP、BT、土地补偿、利润分成等新模式的运用，切实降低五象新区的土地开发风险，提升土地开发效率。

### （六）不断加强改革创新，优化五象新区管理水平

完善的管理机构，顺畅的管理体制，是提高城市新区管理效率和水平的重要保障。借鉴国内新区开放建设模式，探索成立五象新区管理委员会，采取广西壮族自治区与南宁市共管模式，授权或委托形式自治区级、市级行政管理权限，实现五象新区规划、建设和管理等相关工作的统一性。加强南宁市与自治区沟通协调，促进双方信息互通和资源共享，有效解决自治区重大公益项目建设中出现的突出问题。结合自身优势特点



五象湖夜色（蓝建强/摄）

及功能定位，建立有效的沟通协调机制，促进各城区与新区功能区共同发展。处理好五象新区管委会与邕宁区政府、良庆区政府间的关系，明确各自职责，探索高效便捷的工作机制。在城市规划、产业布局、基础设施建设等诸多方面，各级政府应充分考虑新区与周边行政区建设的相互衔接，提升辐射带动能力；各行政区也应积极配合，为五象新区建设提供优质高效服务，保障各个项目顺利推进。同时，根据五象新区各功能区定位，推动蟠龙、龙岗和玉洞片区功能区管理体制创新，推进城区与功能区在招商引资、公共服务、社会事务等的管理与合作，推动五象新区经济社会发展和民生改善。🏠

[ 本文系南宁市哲学社会科学重点课题项目“南宁市五象新区‘人’的集聚问题对策研究”（2016ZDB-04）基金项目，相关资料由南宁市五象新区规划建设管理委员会提供。 ]