

南沙新区建设粤港澳大湾区交通中心策略研究

Strategies Research of Nansha New District to Build the Transportation Center for the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

马小毅，张海霞，查蓉昕
广州市交通规划研究院

摘要：在粤港澳大湾区国家战略背景下，广州提出将唯一副中心——南沙打造成湾区交通中心的发展目标。该文通过分析南沙现状成绩与问题和面临的机遇与挑战，提出应立足航运发展基础和政策优势，借力广州国家交通中心的发展条件，将南沙打造为湾区对外交通枢纽，推动航运产业“港本位”向“航本位”升级，进而建设成为国际航运中心的发展路径，并提出相应的发展策略。
关键词：粤港澳大湾区；南沙新区；交通中心；国际航运中心；策略

Abstract: Under the national strategy of building the Greater Bay Area, Guangzhou has proposed turning Nansha new district, its only sub-center, into the traffic center for the Greater Bay Area. This article fully analyzes Nansha's status quo, as well as the opportunities and challenges it is facing. Based on shipping development foundation, policy advantages, and the development conditions of Guangzhou national transportation center, it proposes a development path to build Nansha new district into an external transportation hub of the Greater Bay Area, meanwhile upgrade shipping industry from “harbor-oriented” to “shipping-oriented” international shipping center. It also suggests some concrete strategies.
Keywords: The Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; Nansha New District; Transportation center; International shipping center; Strategies

0 前言

2019年2月8日，中共中央、国务院印发了《粤港澳大湾区发展规划纲要》^[1]（以下简称《纲要》）。《纲要》明确提出了建设国际一流湾区和世界级城市群的发展目标，要求以香港、澳门、广州、深圳四大中心城市作为区域发展的核心引擎。四个城市中，广州在交通方面具有独特的优势，是国

家交通中心^[2]。为了把握建设粤港澳大湾区的重大机遇，广州提出了将最接近海湾的行政区——南沙新区建设成粤港澳大湾区交通中心的发展目标^[3]。交通中心的最终目的是通过强大的交通系统带动城市的发展与繁荣，是交通与城市协调发展的最高状态。在此背景下，南沙新区应能依托区位优势条件和广州市的交通优势，在未来承担起湾区交通中心的角色，并且带动城区发展成为广州的未来之城，见图1。

第一作者简介

马小毅（1975—），男，硕士，教授级高工，研究方向：城市规划、交通规划。
Email: pow2006@163.com



图1 南沙新区在粤港澳大湾区中的位置示意图

1 现状发展评估

1.1 取得的成绩

①城市发展突飞猛进。南沙区距离广州市中心城区约45 km，1990之前南沙只是一个渔村小镇，1993年国务院在南沙批准成立国家级经济技术开发区，才正式揭开南沙发展的新序幕。至2018年，地区生产总值达到1 458.4亿元。南沙依港而兴，生产、运输、服务功能快速提升。对外开放水平不断提高，成为亚太地区最大的工程塑料集散地，全国第二大平行进口汽车口岸。

②成为广州国际航运枢纽核心承载区。2018年南沙港区完成货物吞吐量3.56亿吨，占广州港的58.1%；完成集装箱1 566万TEU，占全港71.4%^[4]，位居中国单一港区集装箱吞吐量第二位，是广州国际航运枢纽建设核心承载区^[5]。南沙邮轮母港邮轮接待游客量再创新高，在全国邮轮旅客数量整体下降1.2%、广州靠泊邮轮航次减少23.0%的情况下，接待出入境旅客接近48万

人次，实现了19%的旅客量增长^[6]。高端航运要素加速集聚，在南沙港区入驻的航运物流企业总数已达4 802家，全球排名前21位的班轮公司均在南沙开辟国际航线；航运服务业渐有成效，南沙航运指数、船舶交易、航运结算平台上线运行，并首次发布了南沙航运发展指数。

1.2 发展短板

①人口产业聚集效应薄弱。2018年南沙常住人口75.2万，人口密度仅为930人/km²，人气尚显不足。由于起步晚、基数小，GDP总量排名比较靠后。缺乏产业导入，大型企业和高新企业进驻稀少，注册资本超10亿元的企业数只占前海的1/16、横琴的1/6，尚无注册资本100亿元以上的大企业，高新技术企业数量仅为全广州市的1/30。

②交通可达性处于偏低水平。南沙与广州市中心的联系通道较为密集，但效率不高。目前有南沙港快速等4条快速公路通道以及1条地铁4号线连接南沙与广州市中心（图2所示），但出行时间均超过1小时。南沙与湾区的交通联系更为薄弱，缺乏轨道枢纽和轨道通道，目前只有1个庆盛

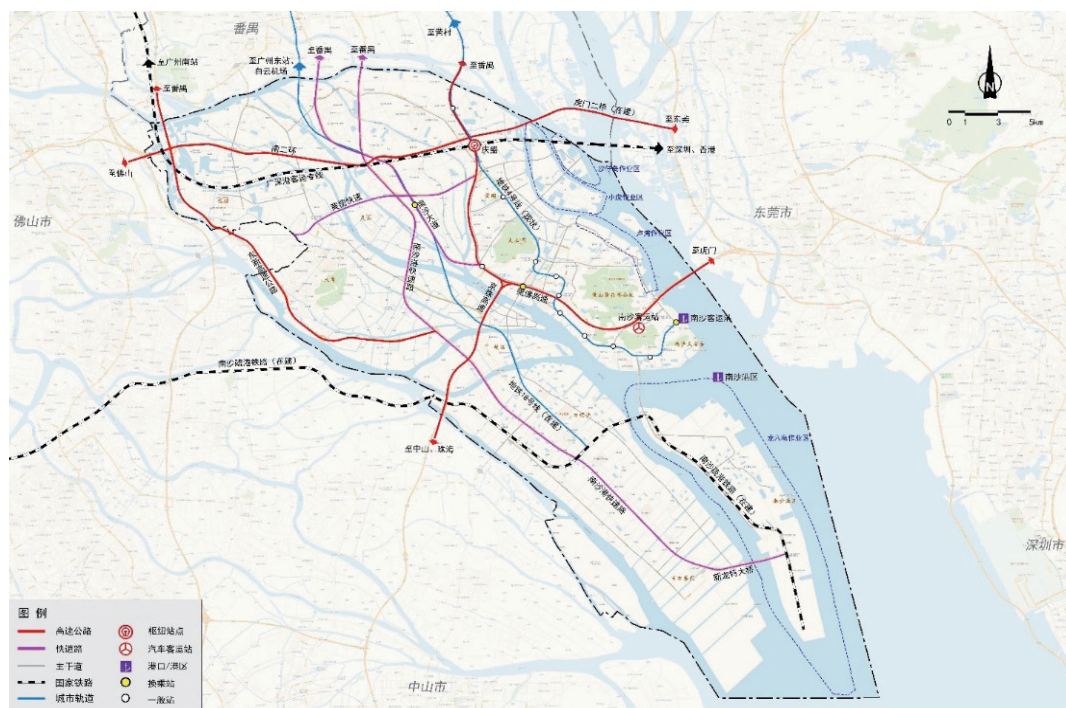


图2 南沙交通设施现状图

中间站，依靠1条广深港客专与湾区东岸的香港、深圳联系，没有至湾区西岸的直达轨道；辐射湾区的高速公路通道不足，至湾区西岸仅依靠京珠高速和南二环；至湾区东岸仅依靠1条虎门大桥，且现状交通拥堵严重，通过公路到深圳、香港超过1个小时，到珠海、澳门约2个小时。从南沙中心区到深圳宝安机场、广州白云机场均超过1小时。

③航运发展以中低端产业为主。目前南沙港区仍是货运型港口，重点放在货物吞吐量和集装箱吞吐量，尚未形成现代化航运服务业体系，航运产业单一粗放。同时，南沙港区缺乏铁路集疏运，只能依赖水路和公路集疏运，港口集散能力受限。

2 趋势研判

2.1 机遇

建设粤港澳大湾区国家战略强调区域协同以及港澳与内地的互动，南沙位于湾区几何中心、邻近港澳，具备实现湾区交通中心的地位的区位条件。

南沙一直是广东省探索实施粤港合作的重点合作区域^[7], 2016年广东省提出了在南沙打造“粤港深度合作示范区”^[8], 进一步加强与香港的合作, 在南沙自贸片区建立了合作机制, 特别是在加强产业合作方面, 已推动了一批合作教育医疗项目和港资总部落户, 南沙自贸区开启的“香港通”服务针对香港投资者出台一系列新政, 努力打造最适合港人港企的投资环境。在“一国两制”战略下内地与港澳合作方面, 南沙处于先行先试的区域, 在体制机制方面实现湾区交通中心的政策环境是比较有利的。

从2000年市域南拓的腹地^[9]到2016年广州市六个副中心之一^[10]，再到2018年广州市唯一副中心，南沙不断提高的定位意味着上层行政机构的重视程度将远远超过以往，在市域资源的争取上南沙将占据优势。

2.2 挑战

《纲要》正式出台后，深圳、珠海、中山等环珠江口城市加快推进规划建设跨珠江口通道，受港珠澳大桥通车的鼓励，

其他的跨江通道也在加速谋划中，广州市由原来的交通中心面临逐渐“被网络化”和边缘化的趋势。

香港港、深圳港近年来与广州港竞相发展，成为湾区实力相当的三大港口，三大港口市场一致、航线趋同、货源地大部分重叠且腹地经济支撑有限。与香港、深圳相比，广州在全球航线服务能力、港口经营与管理水平、现代航运服务产业辐射能力和国际影响力以及营商环境等方面均存在较大的差距，竞争态势严峻。

3 战略选择

3.1 发展思路

贯彻落实交通强国和建设粤港澳大湾区等国家战略，充分利用南沙新区区位、航运以及与港澳合作等地域特色与比较优势，充分借鉴国际航运中心“以港兴城”的发展历程和经验，明确南沙新区应紧紧围绕航运业发展，“补短板”，“固底板”，实现从“港”要素汇聚到“航”要素汇聚、从“港口小城”发展为“交通中

心”。

3.2 路径选择

为实现湾区交通中心的目标，南沙新区应选择从湾区对外交通枢纽到国际航运中心的发展路径。

①湾区对外交通枢纽。充分利用广州市国际综合交通枢纽的发展基础和优势，加快建设完善交通基础设施，构建湾区交通枢纽新节点，通过与广州及相邻城市交通网络的互联互通接入全球交通网络体系，实现广州国家交通中心地位的“再延伸”。

②国际航运中心。目前广州航运仍以“货运”为主，正处于货运型向服务型升级阶段，离国际航运中心尚存在较大的距离。南沙应充分利用机遇，加快承接广州市其他港区功能的步伐，一方面释放中心岸线可以进一步增大广州支持的力度，另一方面可以乘势全面承接广州港的目标定位，主动汇聚航运要素资源，强化港口服务能级提升，在形成湾区对外交通枢纽的过程中，加速航运服务要素集聚，打造南沙现代航运服务集聚区。



图3 南沙站枢纽和南沙轨道网络规划示意图

4 发展策略

4.1 打造湾区对外交通枢纽

①建设南沙商务机场，预留运输机场的可能性。广州白云机场的饱和压力越来越大，广州要建设世界航空枢纽，承接粤港澳大湾区溢出客流，向南拓展市场，需要南沙有机场支撑。南沙建设湾区交通中心，吸引国内外高端出行，也必须要有机场。南沙机场近期以服务商务旅行为主，兼顾部分货运功能。重点培育广州至北京、上海、香港、澳门等地的商务飞行航线，以及广州至香港、澳门直升机短途客货运服务。实现20分钟直达港澳，30分钟覆盖湾区。由于深圳宝安机场、香港机场均面临饱和土地资源受限的因素，南沙机场应预留足够的未来发展用地。

②锚固南沙铁路枢纽，对接国家高铁网。将南沙站枢纽建设为衔接粤港澳大湾区的重要综合交通枢纽，集高铁、城际轨道、地铁等多种交通方式于一体。在南沙站枢纽引入深茂铁路、广中珠澳高铁等，实现南沙与湾区城市之间轨道直连直通，对接国家铁路“八纵八横”网络。实现与湾区主要城市30分钟互达，与省内地级市2小时互达、与邻近省会城市3小时互达、与国家级城市群主要城市8小时互达，见图3。

③加强南沙与广州市中心的快速联系。加快推进东新高速通道、京珠高速通道等2条高速公路通道的南北段快捷化改造，实现南沙至广州市中心道路35分钟可达。加快建设城市轨道快线18号线、22号线，实现南沙至广州市中心30分钟轨道可达。

4.2 建设南沙国际航运中心

4.2.1 强化港区运输功能

①优化内部功能。重点突出南沙作业区在广州港运输功能中的核心作用，深化龙穴岛土地利用，集约使用港口岸线和港区用地；优质发展沙仔岛、小虎岛特色产业，形成国际汽车物流中心；理顺芦湾作

业区功能，为城市发展服务。南沙港区将形成以南沙作业区为主、沙仔岛作业区为辅、小虎、芦湾作业区互为功能补充的客货兼顾、内外贸结合、设施先进、功能完善、具备特色与专业物流的综合性港区。

②实现中心城区航运功能转移。随着广州城市的发展，港口作业逐渐退出中心城区势在必行。南沙港区应抓住机遇，积极承接广州其他老港区主要功能，在南沙港区整合功能要素，形成港口功能和航运要素高度集聚的新主体功能区。将黄埔港区货类、集装箱运输类功能转移至南沙港区，内港港区主要作为南沙港区的喂给港。老港区可以利用功能调整释放出来的土地资源，推进沿岸产业转型升级，改善中心城区的生活环境。

③完善集疏运体系。构建多式联运发展体系，提升港口集疏运条件。强化江海联运网络，开通珠江-西江流域江海联运网络，构建以南沙港区为核心的珠江-西江江海联运枢纽。加快海铁联运物流组织，加快铁路及配套站场建设，打通铁路进港最后一公里。通过广珠铁路连接大田集装箱中心站，接通京广铁路大动脉，构建集装箱海铁联运枢纽。提升陆海联运集疏运能力，提高公路集疏运通道能力与港口公路集疏运需求的匹配水平。

④拓展国际运输航线。进一步拓展外贸集装箱班轮航线，开辟欧美航线，巩固东南亚、非洲航线优势，打通面向东盟、“一带一路”国家和地区的国际运输走廊。打造华南地区的集装箱调拨中心，开展集装箱运输集散等服务。推进港外集装箱集中查验场地和进出口集装箱海运一站式服务平台建设。

⑤建设南沙邮轮母港。建设国际邮轮旅游发展试验区，高标准推进码头及服务接待相关设施，完善邮轮产业链体系，拓展邮轮旅游航线。完善邮轮产业链体系，开通白云国际机场、广州南站与南沙邮轮码头之间的海空、海铁联运通道，发挥空

港和陆港叠加优势,吸引泛珠三角地区游客向南沙邮轮母港集聚。

4.2.2 提升航运服务集聚

①依托城市副中心建设。推动产城融合、港城融合,打造“滨海新城”。以推动南沙新区城市高质量发展为导向,强化交通引领和支撑功能,加快发展国际航运、国际新型贸易、国际创新金融和国际化科技产业创新等功能,带动商贸经济、平台经济、流量经济融合发展,促进主副中心联动、区内板块联动、城市内外要素自由流动,加快形成在全国有示范意义的交通、产业和空间协同发展新模式。通过建设副中心,形成城市魅力,将广州市港务局、广州海事法院、广州华南煤炭交易中心等航运相关政府机构吸引至南沙,逐步汇集高端航运要素资源。

②完善内部航运服务集聚功能区。打造布局合理、功能互补、产业集聚程度高、辐射带动能力强的航运要素功能集聚区。在明珠湾起步区建立现代航运金融服务体系,重点发展航运金融、航运经纪等;在小虎、沙仔岛打造物流及航运后勤(能源)保障基地,重点发展汽车物流、燃油供应等;在龙穴岛构建现代航运物流体系,重点发展港口物流、保税物流及航运金融、海事服务等高端航运服务产业与国际贸易。

③积极承接香港航运服务业溢出功能。把实践“一国两制”作为最核心的战略突破口,发挥区位、空间、政策与制度创新等综合优势,打好“保持港澳繁荣稳定”牌。通过南沙新区将港澳和广东的发展需求对接,全面推进内地和港澳互利合作。在航运服务方面形成与香港、深圳深度融合和合作共赢的高附加值航运服务产业集聚功能,拓展航运金融、航运保险、法律仲裁和航运人才等服务功能。

④率先探索自由贸易港建设新模式。对标国际自由贸易港标准,制定南沙自贸区深化改革方案,进一步提高港口货物贸

易和金融便利程度。发挥广州海港、空港、信息港高度成熟的优势,探索陆海空联动的创新型自由贸易港路径。依托粤东粤西、港澳形成若干个湾区产业带,打造中国特色的“自由贸易港+产业特区”。完善高效便捷的大通关体系,为创建自由贸易港提供实践经验。

5 结 语

南沙新区因港而兴,航运发展基础雄厚,目前城市航运发展还处于以货运为主的低端阶段,港口尚处于“邻避”设施的状态。本文通过分析南沙新区的现状和发展趋势,认为南沙新区应一方面加快建设完善对外交通基础设施,迅速形成湾区对外交通枢纽,另一方面充分利用土地资源优势全面承接广州市的航运功能,代表广州行使国际航运中心的职能,实现湾区交通中心的发展目标。

参考文献

- [1] 中共中央,国务院,《粤港澳大湾区发展规划纲要》,2019;
- [2] “国家中心城市指数”报告.2018;
- [3] 《广州市城市总体规划(2017-2035年)》(草案);
- [4] 景国胜,《广州市交通运行报告(2018年度)》[R],广州市交通规划研究院,2019;
- [5] 网络来源,《港口|广州港发布南沙港区集装箱作业服务标准等承诺》[Z],2019.3-7,https://www.sohu.com/a/299713287_772491;
- [6] 网络来源,《广州邮轮经济发展迅速 2018年游客量增长19%》[Z],2019.3-13,<http://guba.eastmoney.com/news,ofcjp1,808830379.html>;
- [7] 广东省人民政府,香港特别行政区政府,《粤港合作框架协议》,2010;
- [8] 网络来源,时任广东省省长朱小丹在粤港合作联席会议后的新闻发布会讲话.2016;
- [9] 《广州城市发展总体战略规划》,2000;
- [10] 《广州城市总体规划(2011-2020)》