# 新首都与新愿景
## ——埃及国家发展的政治经济学*

张　远

**摘　　要**：埃及新行政首都的建设是埃及国家未来愿景的重要组成部分，旨在通过建设新首都来促进国家发展。新行政首都建设是对开罗过度城市化所衍生的贫富分化、边缘区失序的回应，也是对历次新城镇计划受挫的纠偏。作为塞西政权将国家发展战略系统性地投射于地理场域的“空间工具”，新行政首都承载了三重功能：在安全维度上，通过空间隔离与网格化规划重构秩序，遏制源于城市边缘区的社会动荡；在权力维度上，借助军政主导的集权开发模式重组权力架构与精英联盟；在发展维度上，依托大型基建创造就业、牵引投资，试图重塑国家发展的地理重心。新行政首都作为“苏伊士运河走廊经济带”战略的牵引支点具备推动大开罗地区到全国空间整合与协同发展的潜力。尽管新首都仍面临社会包容性与区域平衡等课题，但其为埃及乃至全球南方国家探索通过空间战略促进国家发展，提供了重要的实践参照与理论启示。

**关 键 词**：首都政治学；国家发展；埃及；新行政首都；政治经济学

**作者简介**：张远，博士，华东政法大学涉外法治研究院师资博士后、讲师（上海 200042）。

**文章编号**：1673-5161(2026)06-0088-23
**中图分类号**：D815
**文献标识码**：A

* 本文系国家社科基金重大项目“资本—福利—信息时代西方政治制度的困境与历史局限研究”（13&ZD035）的阶段性研究成果。感谢刘建军老师、邓涵之老师、匿名审稿老师以及编辑部老师提供的启发与指导。

2016 年 2 月,埃及总统塞西代表埃及政府公布了一项埃及的中长期发展规划——《可持续发展战略:埃及 2030 愿景》。作为一份指导埃及国家十五年(2016 年至 2030 年)发展的纲领性文件,其旨在提升埃及经济发展水平与埃及人民生活质量的同时,也希望促使埃及实现自“一·二五革命”之后的国家转型与发展,走向恢复稳定和重塑大国地位的道路。其中,新行政首都无疑是 2030 愿景实现过程中的“旗舰项目”。从经济发展角度看,兴建新行政首都所代表的基础设施建设可以在缓解埃及严重失业问题的同时全面拉动埃及经济的增长;从政治角度而言,新行政首都项目被称为是塞西政治生涯的生命线,新都成为埃及新愿景达成与国家成功实现新一轮发展的重要政治象征与标志。首都被广泛视为国家治理体系和权力体系的中心、民族整合与国家建设的象征、现代国家的符号载体①,而建设一个新的首都无疑将有助于国家政治象征的重新确立与首都职能的焕然更新,从而使得国家下一阶段的发展有了新的增长点与爆发点。

既有研究多从“国家建构”(state building)视角审视新首都建设,强调其作为一种国家精英巩固权力、强化控制、应对民族国家建构挑战的手段。② 但这一源自西欧国家经验的叙事框架将首都建设主要理解为精英权力的工具,却难以解释新行政首都作为塞西时代国家发展“空间工具”的完整逻辑,即它不仅是权力投射的空间载体,更是应对发展危机、牵引经济增长、重组精英联盟的系统性方案。③ “国家发展”(state development)理论则将国家视为通过提供公共产品来满足社会需求的组织体系。④ 作为一项综合性的大型基础设施,新首都建设本身不仅为国家发展提供了经济上的重大需求,其所树立的象征性新愿景亦为全国各地城市建设提供了理想蓝本。⑤

从城市发展角度来看,埃及新行政首都作为埃及 20 世纪 70 年代以来推行“新城镇建设计划”的重要组成部分,无疑要将其放诸埃及城市建设问题的视野

---

① 刘建军、张远:《论“国家心脏”—首都政治学若干理论问题刍议》,载《中国治理评论》2022 年第 2 期,第 33 页。

② Edward Schatz, “What Capital Cities Say About State and Nation Building,” *Nationalism and Ethnic Politics*, Vol. 9, No. 4, 2004, pp. 112-113; Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton: Princeton University Press, 2000, p. 14;康乐:《从西郊到南郊:北魏的迁都与改革》,北京:北京联合出版公司 2020 年版;毋有江:《北魏政治地理研究》,北京:科学出版社 2018 年版,第 154 页。

③ [美]查尔斯·蒂利:《强制、资本和欧洲国家》,魏洪钟译,上海:上海人民出版社 2007 年版,第 16 页;刘建军、张远:《权力结构的空间投射——以美国隐秘的“双都制”为对象》,载《都市文化研究》2026 年第 1 期,第 31-52 页;“A Conversation with Peter Thiel: Francis Fukuyama Talks with the Renowned Entrepreneur,” *The American Interest*, Vol. 7, No. 4, 2012.

④ 陈周旺:《国家发展:超越“国家建设”理论》,载《探索与争鸣》2022 年第 9 期,第 81 页。

⑤ 申剑敏:《现代化、治理与国家发展的进路》,载《云南社会科学》2024 年第 5 期,第 14 页。

下进行探索,新都建设所代表的城市空间布局调整是国家发展战略演进与国家转型中的重要一环。有学者指出埃及过度向首都倾斜的发展政策导致了开罗城市边缘区的产生与政治动荡的积聚,而以“新城镇建设计划”为代表的边缘区改造,本质上是一种国家进入边缘地区并开展治理的方式;①也有研究将开罗的空间隔离追溯至殖民时期欧化新城与传统旧城的二元分野;②更有研究从老开罗城区的住房改造计划切入,阐述社会行动者、国家政策以及各种全球性力量是如何根据各自的需求和文化特性来对老开罗城进行重建的。③

就新行政首都本身而言,已有研究关注其建设背后的政治权力结构与利益博弈。有学者指出,塞西的新首都项目延续了埃及历任总统向沙漠扩张的新城建设路径,④是埃及在国家发展道路上通过重大工程推动改革的延续;⑤从利益集团视角看,军方主导了新首都等重大工程的建设,⑥并在此过程中获得了相应回报;⑦从政治经济学视角出发,新首都被视为经济交流中心、基础设施节点和有效治理模式的载体,⑧其建设有助于人口向未开发地区迁移,⑨改善人口失衡并促进财富分配。⑩ 然而,既有研究也存在不同判断:有学者认为新首都并未解决埃及集权治理的根本问题,大开罗与地方的经济失衡将持续;⑪另有研究强调新

① 毕健康:《埃及现代化与政治稳定》,北京:社会科学文献出版社 2005 年版,第 207-232 页。

② 车效梅:《全球化与中东城市发展研究》,北京:人民出版社 2013 年版,第 289 页。

③ Farha Ghannam, *Remaking the Modern: Space, Relocation, and the Politics of Identity in a Global Cairo*, Oakland: Oakland University of California Press, 2002, pp. 25-42.

④ 袁明辉、余玉萍:《大开罗区沙漠新城镇建设的历程、成效与问题》,载《阿拉伯世界研究》2023 年第 1 期,第 146 页。

⑤ 王林聪:《从马克思主义时代观看中东国家发展的国际环境》,载《西亚非洲》2016 年第 5 期,第 67 页。

⑥ 王建:《军队在埃及政治和经济秩序重建中的作用》,载《阿拉伯世界研究》2016 年第 6 期,第 94-95 页。

⑦ Heba Khalil and Brian Dill, “Negotiating Statist Neoliberalism: The Political Economy of Post-Revolution Egypt,” *Review of African Political Economy*, Vol. 45, No. 158, 2018, p. 585.

⑧ Edward Schatz, “What Capital Cities Say About State and Nation Building,” *Nationalism and Ethnic Politics*, Vol. 9, No. 4, 2004, p. 118.

⑨ 任锋、马猛猛:《“建国于大地之上”:钱穆的首都论、立国形态观与文化地理学》,载《思想战线》2021 年第 2 期,第 97 页;张远:《迁都规律与国家发展——兼论周振鹤先生对政治地理学的贡献》,载《复旦政治学评论》2024 年第 27 辑,第 270-271 页;张远:《首都迁移与俄罗斯国家品格的形塑》,载《俄罗斯研究》2024 年第 3 期,第 96 页。

⑩ Alex Shoumatoff, *The Capital of Hope*, New York: Coward, McCann & Geoghegan, 1980, p. 12; J. A. Hardoy, “The Planning of New Capital Cities,” *Ekistics*, Vol. 18, No. 108, 1964, pp. 320-325.

⑪ Hebatullah Ghalib, Mohamed Tamer El-Khorazaty and Yehya Serag, “New Capital Cities as Tools of Development and Nation-building: Review of Astana and Egypt’s New Administrative Capital City,” *Ain Shams Engineering Journal*, Vol. 12, No. 3, 2021, p. 4.

首都作为“政治遗产”的威权逻辑,认为迁都旨在将中央政权与潜在的社会动荡相隔离。①

上述研究成果对理解埃及新行政首都的建设有着启发性的意义,然而其仍有未关注到的问题。首先,既往的研究多关注埃及新行政首都具体的建设实况,而较少将新行政首都的建设放诸宏观的背景之中,与埃及国家发展的叙事联系起来,更少见从政治经济学视角重新审视新行政首都建设之于现代埃及以政治权力演变、产业经济发展为代表的国家发展的重要意义;其次,新行政首都作为埃及一直以来所推行的“新城镇建设计划”臻于顶峰的项目,少见将其放诸整个大开罗地区新城镇建设谱系之中的论述,而显得“新首都”与“新城镇”之间存在着理论上与实践上的断裂性;更进一步而言,为什么在历史上一系列新城镇建设接连宣告流产的情况下,埃及政府又推出更为宏大的新行政首都建设计划,这背后的政治考量是什么,新首都所代表的政治愿景与埃及的国家发展存在怎样的联系?最后,需要审视的是,既有研究在解释中东城市发展困境时,往往侧重于经济可行性与治理效率等技术性维度,而对殖民历史所塑造的结构性约束关注不足,如资源错配的路径依赖、空间不平等的制度固化等。本研究尝试以新行政首都为切入点,在承认殖民遗产深刻影响的前提下,将埃及的城市发展实践置于其自身的历史连续性(殖民包袱、过度城市化困境、国家发展焦虑)与当下发展压力(“一·二五革命”后的国家重建、经济复苏)中加以考察,以期对既有解释框架形成补充。

## 一、埃及新行政首都建设的若干动因

开罗“一城独大”格局源于殖民时期经济与行政资源的高度集中,形成独立后难以扭转的路径依赖。后殖民时代,受全球经济结构、资本积累限制及地缘政治波动影响,国家资源向开罗的虹吸效应不降反升。开罗过度城市化实为结构性困境的体现,新行政首都正是对此的迟来回应。

### (一) 结构性根源:开罗的过度城市化与国家资源错配

在殖民时期,殖民者通常会对某一个或几个城市进行投资发展,以其为经济剥削与利益汲取的抓手,并客观上在殖民地形成一个个巨无霸城市,②而这些城市通常在独立后因成为国家的首都而一家独大,首都与外省、乡村逐渐形成区

① Julian Bolleter and Robert Cameron, “A Critical Landscape and Urban Design Analysis of Egypt's New Administrative Capital City,” *Journal of Landscape Architecture*, Vol. 16, No. 1, 2021, p. 16.

② 车效梅、李晶:《城市化进程中的开罗边缘群体》,载《历史研究》2015 年第 5 期,第 126 页。

隔,进而扩大差距,而地方也会将首都视为首选的迁移目的地。①

毫无疑问,开罗是埃及年轻人的向往之地,这是因为开罗人的生活饮食比起地方城市与乡村更为优越,而人均收入和平均寿命也远高于其他地区;相比于上埃及地区,大开罗地区受教育人口的比例是它的两倍;各色工业、服务业主要集中在开罗,故对于埃及的年轻人来说,首都承载着国家与个人的梦想。② 开罗这个世界性的大都会,如同强大的磁场,集中了全国的工商业和服务业以及国家的政治与新闻机构,享有政治和行政优势,垄断了中央政府的决策权,独揽了国家的大部分资源。

自 20 世纪 30 年代起,开罗的发展进入了快车道。1930 年至 1950 年间,开罗的人口翻了一番。自 1950 年以来,开罗人口持续以每年约 3.7%的速度增长,而开罗人口占全国人口的比例也从 1937 年的 8.2%上升到 2016 年的 22.2%。③ 除了较高的出生率之外,开罗人口的不断增长还有外来移民因素。以 1960 年至 1966 年为例,开罗吸收了埃及全部移民的 80%以上,当时三分之一多的首都居民出生于外省。第三次中东战争摧毁了苏伊士运河沿岸的城市,50 万难民涌入开罗,且大多被安置在城市的边缘地带④。由于城市人口增长过快、四次中东战争以及住房投资减少,开罗非法住房建设兴盛,⑤但城市化的扩张速度仍难以容纳新增人口,导致“过度城市化”(over-urbanization)。萨达特执政后,埃及政府放弃纳赛尔时期的国有化住房政策,采取私有化政策,大量国外资金参与开罗的城市建设,开罗出现了很多非正式住宅区,过度城市化的问题已相当明显。据估计,当时大开罗地区一半以上的建筑都是非法的,有四百多万人居住在这些非法居住地。⑥

不断增长的人口使得首都城市空间日益逼仄,过度城市化与公共空间侵占相互交织,大量涌向开罗的人口因正规就业岗位不足而被迫在非正规部门谋生。这导致首都城市吸纳正规就业的能力持续弱化,大量劳动力从事非正规工作,形

① 张远:《从首都建设的“非洲性”审视国家建构——一项关于撒哈拉以南非洲国家的首都研究》,载《南大区域国别研究》2025 年第 2 期,第 56-60 页。

② [美]马克斯·罗登贝克:《浴火凤凰:开罗的辉煌与不朽》,葛爽译,北京:中国人民大学出版社 2023 年版,第 21 页。

③ Abdulaziz Y. Saqqaf, *The Middle East City: Ancient Traditions Confront a Modern World*, Saint Paul: Paragon House Publishers, 1987, p. 233.

④ Ahmed M. Soliman, *A Possible Way Out: Formalizing Housing Informality in Egyptian Cities*, Lanham: University Press of America, 2003, p. 76.

⑤ Yasser Elsheshtawy, *Planning Middle Eastern City: An Urban Kaleidoscope in a Globalizing World*, London: Routledge, 2004, p. 153.

⑥ Mahmoud Yousry and Tarek A. Aboul Atta, “The Challenge of Urban Growth in Cairo,” in Carole Rakodi, ed., *The Urban Challenge in Africa: Growth and Management of its Large Cities*, Tokyo: United Nations University Press, 1997, pp. 111-149.

成庞大而无序的“非正式人口”。这不仅加剧了经济与治理压力,更在首都内部催生了深刻的社会撕裂与政治危机,使得既有疏导政策难以奏效。

**(二) 内生性危机:城市的撕裂与政权安全的脆弱化**

早在19世纪中后期,埃及总督伊斯梅尔在开罗老城区与尼罗河之间着手城市改造,意图将开罗改造为“东方的巴黎”。富裕阶层与精英阶层随之迁入欧式新城,贫困民众则被遗留在逼仄的中世纪街巷棚户之中。① “开罗就像一个破裂的花瓶,其两部分再也没有统一起来。”②从伊斯梅尔时期西部新城与东部古城的二元对立,到穆巴拉克时期新开罗城与老开罗城的持续分野,再到塞西时期新行政首都与大开罗地区的二元分化,“被遗弃的老城”似乎是开罗城市发展史上一以贯之的存在。这种从殖民时期延续至今的“新城—老城”区隔模式不断被复制与强化,表明空间上的不平等与社会隔离并非偶然,而是殖民秩序在城市空间上的固化延伸。

“新城—老城”二元结构的一个直接后果是贫民窟在开罗老城区不断涌现。大开罗地区的多处贫民窟被埃及前总理阿提夫·西德基(Attaf Sadekey)称为既不属于农村也不属于城市的“毒瘤”,是开罗的城市边缘区。③ 当国家无法解决底层民众的生存问题时,底层民众更易诉诸非常态的政治参与方式,积极卷入政治暴力和动荡。城市边缘人口卷入自发性暴力最典型的事例当属1977年的“面包骚乱”。萨达特政府将面包价格提高一倍后,贫民爆发大规模暴力抗议,萨达特因此甚至逃离开罗而出走阿斯旺,并调动军队镇压波及多省的骚乱。④更严重的是,开罗城市边缘区中的极端组织以“半内战”方式对抗政府,策划谋杀国家要员。⑤ 边缘地区的动荡表面是社会问题,实则反映了国家在提供基本公共服务与社会保障方面的多重失效。当正规经济与国家庇护无法涵盖这些群体时,街头政治与极端思想便成为替代选项,直接侵蚀政权稳定的根基。因此,解决开罗问题已从社会经济发展议程升级为关乎政权存续的核心安全议题。开罗城市边缘区所酝酿的动荡与不安,成为促使新首都营建的关键动因。

**(三) 策略性失败:分散式疏解与既往新城镇计划的瓶颈**

埃及共和国的历史上,迁都尝试早有先例。1958年,纳赛尔城(Nasr City)被

---

① [美]马克斯·罗登贝克:《浴火凤凰:开罗的辉煌与不朽》,第177、186、220页。

② André Raymond, *Cairo*, Willard Wood, trans., Cambridge: Harvard University Press, 2002, p. 318.

③ Ananya Roy and Nezar AlSayyad, eds., *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Lanham: Lexington Books, 2003, p. 117; 毕健康:《埃及现代化与政治稳定》,第217页。

④ 毕健康:《埃及现代化与政治稳定》,第224页。

⑤ 同上,第192页。

设计为新政府中心与公务员住宅区,其被视为疏解开罗大城市病的早期案例。[①] 纳赛尔政府于革命次年着手制定开罗发展规划,但因第二次中东战争及 20 世纪 60 年代初国有化浪潮而未能完全实现。1969 年,纳赛尔提出的“大开罗区总体规划”为 70 年代萨达特的“新城镇建设计划”奠定了基础。

1977 年“面包骚乱”后,萨达特意识到开罗城中不稳定因素对首都安全的威胁,遂决定推行新城镇建设计划。1979 年,萨达特政府出台国家住房计划,预计到 2000 年提供 360 万套住房,即每年建造 18 万套的住房以安置位于棚户区、贫民窟的开罗居民。[②] 进一步地,当局还颁布《新城镇社区法》,开始兴建斋月十日城(10th of Ramadan),并相继建立萨达特城(Sadat City)、五月十五日城(15th of May)、十月六日城(6th of October)等。其中,萨达特城在建造伊始被定位为埃及新首都,计划将所有政府机构迁至该城,并通过工业经济基础吸引人口迁入。

尽管萨达特的“开放政策”使住宅建设有所好转,第一批新城镇也吸收了部分边缘区人口,但随着人口爆炸式增长与贫富分化加剧,旧的住房问题未解,新的问题又不断涌现(见表 1)。“新城镇计划”在吸引人口、疏解开罗人口方面远未达到预期,揭示了分散渐进式卫星城策略在经济吸引力与居住整合上的双重困境。[③]

**表 1　大开罗地区部分新城镇规划人口与实际人口对比(单位:万人)**

| 年份 / 城镇名 | 1996 年 | | | 2006 年 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 规划人口 | 实际人口 | 实际人口占规划人口比例 | 规划人口 | 实际人口 | 实际人口占规划人口比例 |
| 十月六日城 | 50 | 3. 5 | 7. 00% | 550 | 15. 7 | 2. 85% |
| 斋月十日城 | 50 | 4. 8 | 9. 60% | 200 | 12. 4 | 6. 20% |
| 萨达特城 | 50 | 1. 6 | 3. 20% | 150 | 2. 8 | 1. 87% |

数据来源:David Sims, *Egypt's Desert Dreams: Development or Disaster?*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2015, pp. 145, 174.

1981 年萨达特在阅兵式中遇刺,凶手多因城市重建计划家破人亡,或受开罗贫民窟激进组织煽动。萨达特个人力推的将萨达特城打造为新首都的构想随之

① Ahmed M. Soliman, *A Possible Way Out: Formalizing Housing Informality in Egyptian Cities*, p. 74.

② Ibid., p. 77.

③ Dona J. Stewart, “Cities in the Desert: The Egyptian New-Town Program,” p. 470; David Sims, *Egypt's Desert Dreams: Development or Disaster?*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2015, pp. 145, 174.

搁浅,但更广泛意义上的“新城镇计划”并未人亡政息,穆巴拉克甫一上台即宣布住房问题为埃及面临的七大严重问题之一,即开罗与吉萨的城市边缘区已成为伊斯兰极端组织的堡垒。穆巴拉克在继续推行新城镇计划的基础上,围绕老开罗兴建卫星城,“新开罗”(New Cairo)便是其中的代表。

然而,新城镇建设虽火热,却鲜有低收入群体能真正逃离开罗贫民窟。这些新城镇普遍缺乏就业机会与老开罗的活力,高房价超出平民承受能力。早期新建社区因人口激增与违规扩建,导致中产迁出、平民涌入,如穆罕迪辛区(Mohandessin)的富人不断迁往开罗东部沙漠的“门禁社区”。① 数据显示,新城镇社区管理局 1997 年规划的 44 座新城镇,至 2014 年仅建成 1 座,已建新城镇平均实际入住率仅 3.8%。② 新城镇更多成为富裕阶层的“飞地”或投资标的,而非低收入群体的住房解决方案。

新城镇建设的收效甚微,关键在于其未能创造足以替代开罗的就业机会结构,这些新城往往是“有城无产”的“睡城”,缺乏足以吸引人口定居的产业基础和就业岗位,其发展更多依赖房地产投资而非生产性经济的培育。这背后是国家投资能力分散、私人资本对沙漠投资犹豫,以及规划中重住宅轻产业的短视。

分散卫星城的策略既无法撼动开罗的资源集聚效应,也难以应对深层社会政治危机,这为建设新行政首都这项系统性重置的终极方案提供了历史依据。作为既往新城镇计划的升级版,新首都意在通过行政中心迁移盘活存量空间、缓解人口增长压力与贫富差距痼疾。那么,新首都如何承担此前未竟的历史使命,成为塞西政权应对发展危机、重塑政治经济格局的空间工具?

## 二、埃及新行政首都建设的实践逻辑

新行政首都作为塞西时代的“空间工具”,其运作逻辑集中体现在三重机制上:一是作为旗舰项目为政权提供象征资本与合法性的合法化机制;二是以理性规划与数字监控使城市空间可控的可读性机制;三是通过就业创造、精英凝聚与非正式人口吸纳实现社会整合的整合机制。这三重机制又共同构成埃及执政者以安全、权力、发展三重空间维度重塑国家发展格局的政治经济考量。

### (一) 安全空间:首都城市的空间重构与国家稳定的基石

一直以来,埃及政府治理开罗地区的基本理念与精神就是,将危险与不安定的群体从开罗城市中清除是“最危险的整形外科手术,对于开罗形象的美化是非

① [美]马克斯·罗登贝克:《浴火凤凰:开罗的辉煌与不朽》,第 323 页。

② 《新城镇概览》(阿拉伯文),埃及新城镇社区管理局,2020 年 9 月 30 日,http://www.newcities.gov.eg/know_cities/default.aspx, 上网时间:2025 年 2 月 22 日。

常重要的,搬迁是一种科学的方法,该方法将人们从黑暗中搬离。”①故最典型的解决开罗大城市病的方式无外乎有两种:一种是将危险因素迁移出开罗,另一种则是让政治中心本身移出开罗。然而,由于新城镇建设及开罗老城搬迁计划推进得并不理想,再加上埃及近年来剧增过亿、被塞西描述为“国家安全威胁”的人口,贫民窟拆迁不成,埃及政府只能选择自己搬迁,逃离潜藏在老城街头的危险因素:“新行政首都试图将政治和经济的权力中心从麻烦不断的开罗迁移出去……该政权正在将自己与开罗及其狭窄的街道隔离开来。”②塞西政府意识到,只有将首都迁移至开罗城外,才真正地能够逃离从 1977 年的“面包骚乱”到 2011 年以来的持续不断的开罗街头民众抗议运动的威胁。

新行政首都的规划与建设,其理论灵感恰恰来源于对危险的老开罗城街头的“反思”。在城市规划方面,可见网格状的行政中心设计与规整的交通网络取代了老开罗自发生长、密布曲折的城市肌理,城市潜在的威胁可以一览无余而失去了躲藏的空间,而新行政首都的城市设计方式使得普通民众难以隐藏,安全部队可以在其中轻松行动,因为每条街道都受到监视,新行政首都从头到尾全盘规划的特征也迥异于老开罗自发生长的秩序而更容易被国家理解、管理;更为重要的是,埃及新行政首都的每个区都致力于服务于某个特定的目标。例如,新都的功能分区包括政府驻地、国家战略指挥中心、商业金融区、医药城、大学城、艺术文化城和国际奥运城等。显然,新都规划的明确性使统治者能够毫不费力地控制和管理埃及的行政中心。此外,这样一种分功能区规划的首都建设模式不仅仅是为了管理方便,也有出于既有产业发展模式转型的考虑。以新行政首都的中央商务金融区为例,在这一功能区中,证券交易所大楼、中央银行、石油公司和国际银行均分布在内,这样一种集约化的产业发展模式打破了老开罗地区囿于城市空间逼仄而各自为政的自发生长方式,使得功能相近的产业能够因地理空间的相邻而相互借鉴、协同发展。

具体而言,以新首都为代表的新型城市空间的建设成为塞西政府抑制频繁的工人运动与极端组织危险的一个重要手段,当老城区密集的人口被打散到数座卫星城镇之中时,原本既有的组织网络便也随之打散。塞西政府通过隔离新首都与其他人口稠密的经济区域的差异化监管方式,在相当程度上遏制了植根于地方社会化网络的抗争运动。与此同时,政府还精心设计了新首都的规划,通过低密度、功能分区的方式刻意限制首都城市的社会交往空间,从而在物理与社

① Farha Ghannam, *Remaking the Modern: Space, Relocation, and the Politics of Identity in a Global Cairo*, Oakland: University of California Press, 2002, p. 34.

② Maged Mandour, “The Sinister Side of Sisi's Urban Development,” *Carnegie Endowment for International Peace*, May 10, 2021, https://carnegieendowment.org/sada/84504, 上网时间:2025 年 2 月 22 日。

会双重维度上瓦解了扰乱社会秩序的集体行动的可能性。① 综上可见,另辟新首都这一孤立空间的方式,有如创设出一片“试验区”,在鼓励相关新型政策实践在新首都场域落地生根的同时,也在最大程度上将可能发生的威胁国家安全秩序的活动控制在一定的范围之内。

**(二) 权力空间:组织架构的调整与精英关系的重组**

开罗“大城市病”既有过度城市化因素,更折射市政管理之弊,即各主管机构在市政建设中各自为政、缺乏协调。若设立统一管辖大开罗的市长,虽有望缓解上述困局,却因首都市长权力过大而势必挑战中央权威②,故到目前为止,大开罗地区由开罗省、吉萨省与盖勒尤卜省三省组成,以削弱首都市政权力独大对中央权力的挑战。

然而,新行政首都的建设也催生了一种不同于既往埃及大城市管理模式的开发与治理架构。譬如,塞西政府专门设有新行政首都建设的监督保障团队,最为典型的就是新行政首都城市发展公司(Administrative Capital for Urban Development,ACUD,以下简称“新城发公司”),该公司为埃及军方和住房部的合资企业,由埃及军方控股 51%,埃及住房部控股 49%;该公司的 13 名董事会成员中有 5 人与军队存在着密切关联,且军方人员多担任公司首席执行官和总经理。③ 在埃及经济衰退的背景下,新城发公司通过军方、住房部与地产开发商公私合营的模式,将土地供给与投资促进有效结合起来。相较于既往新城镇建设因过度依赖私人资本而屡陷停滞的困境,新城发公司凭借国有资本的介入与集权化的管理架构,在一定程度上克服了城市建设资金短缺的弊病,从而将城市建设变得可持续化;④与此同时,该公司基于对大开罗地区市政机构冗杂、权责分散的反思,通过简化官僚程序、集权控制城市开发全过程的方式,显著提升了新首都建设的效率。⑤

当然,新城发公司主导的开发模式也引发了学界的持续讨论。有学者从新

① Adam Almqvist, “Rethinking Egypt's ‘Failed’ Desert Cities: Autocracy, Urban Planning, and Class Politics in Sadat's New Town Programme,” *Mediterranean Politics*, Vol. 8, 2022, pp. 10, 17-18.

② [美]马克斯·罗登贝克:《浴火凤凰:开罗的辉煌与不朽》,第 302 页。

③ Patrick Loewert and Christian Steiner, “The New Administrative Capital in Egypt: The Political Economy of the Production of Urban Spaces in Cairo,” *Middle East — Topics & Arguments*, Vol. 12, 2019, p. 70.

④ Keith Sutton and Wael Fahmi, “Cairo's Urban Growth and Strategic Master Plans in the Light of Egypt's 1996 Population Census Results,” *Cities*, Vol. 18, No. 3, 2001, p. 137.

⑤ Hassan Elmouelhi, “New Administrative Capital in Cairo: Power, Urban Development and Social Injustice — an Egyptian Model of Neoliberalism,” in *Neoliberale Urbanisierung: Stadtentwicklungsprozesse in der arabischen Welt*, edited by Ala Al-Hamarneh, Jonas Margraff and Nadine Scharfenort, transcript Verlag, 2019, pp. 215-254.

自由主义视角出发,认为新首都建设中“经济利益被赋予了比民众需求更高的优先级”,项目本质上是一个“昂贵的、出于政治动机的精英项目”。① 然而,新城发公司的开发模式并非纯粹的市场驱动:军方控股 51%的所有权结构、政府在土地供应与项目审批中的决定性权力,都表明这是一种国家主导下的资本运作,而非经典意义上的新自由主义私有化进程。可以说,新城发公司所代表的治理模式既包含着集中力量推动大型项目的效率优势,也面临着社会包容性与财政可持续性的严峻考验,其最终成效仍有待时间检验。

新行政首都的建设无疑也是一种重新配置政治经济权力关系的手段,塞西政府通过掌握大型基础设施项目建设的分配权力,将埃及最有话语权与势力的军事集团团结在新政府的周围,从而有利于政治关系的巩固:因为中央政府行政中心的迁移必定要涉及中央官僚机构成员的变动,那么建设新首都就成为领导人淘汰不忠诚的干部、奖励更为忠诚的干部的一种措施,从而为国家的转型与发展奠定更为忠诚的干部基础。② 塞西政府通过新首都建设致力于建立更高效、更具活力的国民经济体系的背后,则是国家政治权力结构的深刻变动:塞西政府通过中央政府的地理迁移,精简活力不足的公共部门、强化政府运作的核心职能,从而大力推动国家文职部门的现代化转型。③ 在此背景下,要扭转现有国家机构的衰败局面并提高效率,就必须将决策权集中在总统手中。过去十年,这意味着总统绕过政府规章,独立于既定的制度约束之外行事。与塞西持有相同观点的军方,在行政、经济和信息领域都发挥了带头作用,并在这一过程中实际上成为“影子政府”。值得一提的是,埃及军方在社会层面上享有很高的信任度,④其参与新行政首都建设一定程度上代表了民意,使得新首都具有了合法性。换句话说,埃及军方的支持使得新行政首都项目“大而不倒”。⑤

军方从新首都的开发与建设过程当中获取了一定的回报与利益。除了从新首都的房产销售和租赁中获得分红外,军方主导的新城发公司还被授权开发开罗市中心黄金地段房地产,目的是在中央行政机关迁移至新行政首都之后,

---

① Maged Mandour, “The Sinister Side of Sisi’s Urban Development.”

② Vadim Rossman, *Capital Cities: Varieties and Patterns of Development and Relocation*, London: Routledge, 2017, p. 71.

③ 《埃及总统对私营部门说:“我们需要你们,因为我们不擅长管理项目”》(阿拉伯文),阿拉伯电视台新闻网,2021 年 12 月 28 日,https://www.alarabiya.net/aswaq/economy/2021/12/28/أكفاء-في-ادارة-المشاريع-الرئيس-المصري-للقطاع-الخاص-احنا-محتاجينكم-لأننا-غير-, 上网时间:2025 年 12 月 7 日。

④ Lisa Anderson, “Demystifying the Arab Spring: Parsing the Differences Between Tunisia, Egypt, and Libya,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3, 2011, pp. 2-7.

⑤ Aidan Lewis and Mohamed Abdellah, “Egypt’s New Desert Capital Faces Delays as It Battles for Funds,” *Reuters*, May 13, 2019, https://www.reuters.com/article/us-egypt-new-capital-idUSKCN1SJ10I/, 上网时间:2025 年 2 月 26 日。

开罗市区既有政府建筑群能够释放出显著的资产价值,这在弥补开发新行政首都费用的同时,也能够充分调动起既有的资源助力以建设新首都为标志的埃及国家发展。这些腾退的政府建筑将通过产权制度改革实现资产证券化,其所有权将以股权形式划转至埃及主权基金(The Sovereign Fund of Egypt)。经此资产重组后,相关建筑将被重新规划为面向公众服务的市政设施,或转化为具备持续收益能力的生产性投资项目,其运营收益由埃及军方主导的新城发公司统一支配。与此同时,主权基金的设立将会避免这些公共资源运营时所面临的官僚障碍,从而加强这些中央行政机关搬离所产生的闲置资产的利用效率(见图 1)。①

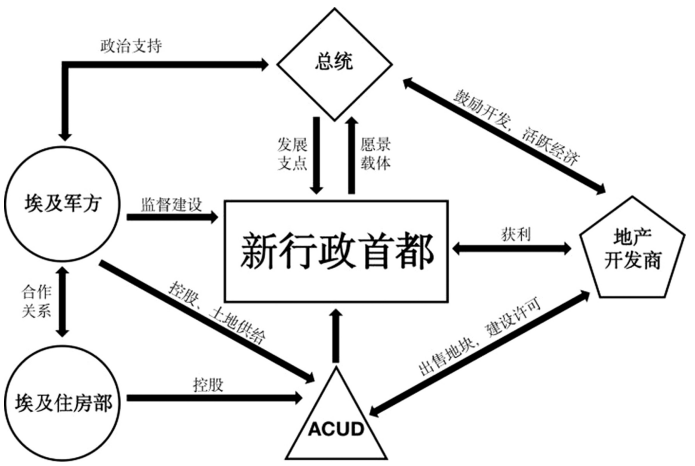



**图 1　新行政首都建设相关方在政治和经济结构中的关系**

资料来源:Hassan Elmouelhi,"New Administrative Capital in Cairo: Power, Urban Development and Social Injustice — an Egyptian Model of Neoliberalism," in Ala Al-Hamarneh, Jonas Margraff and Nadine Scharfenort eds., *Neoliberale Urbanisierung: Stadtentwicklungsprozesse in der arabischen Welt*, Bielefeld: transcript Verlag, 2019, p. 235.

### (三) 发展空间:经济增长、就业创造与社会整合

新行政首都作为塞西政府"空间工具"的第三重功能体现在其发展空间的建构上,即通过经济拉动、就业创造与人口迁移,重塑埃及国家发展的地理重心。埃及新行政首都的营建对于国家发展的促进首先体现在对 GDP 的贡献方面,其主要通过建筑和房地产领域的资本支出拉动经济增长,这与埃及"2030 愿景"中

① Nada Hassan, Marwa A. Khalifa and Johannes Hamhaber, "Adaptive Reuse as a Revitalization Tool: The Case of Downtown Cairo Post Relocation of Governmental Buildings to the New Administrative Capital," in *Architecture and Urbanism: A Smart Outlook*, New York: Springer, 2020, p. 296.

通过结构改革和巨型项目实现年均 7%实际 GDP 增长的目标相一致。①

在就业与人口迁移方面,新首都建设阶段已创造大量工作岗位:到 2024 年 1 月,埃及政府已将 4.8 万名公共部门雇员和 100 个机构迁至新首都;据相关统计,新行政首都建设项目预计将创造 150 万个新就业岗位,有助于缓解埃及严峻的失业问题——尤其是青年失业。② 大开罗地区长期居住于城市边缘地区的非正式人口亦有望被吸纳进新首都建设的浪潮之中。在人口迁移方面,新首都首期目标为吸纳约 50 万居民,并配合 4 万至 5 万名公务员由开罗迁入;③预计 2026 年初随基础设施完工后增至 75 万居民及租户。整个新行政首都所辖 700 至 950 平方公里的长期容量预计在 650 万至 800 万人之间,旨在疏解开罗过度拥挤所带来的人口压力。④

埃及政府也通过带头搬迁来牵引老开罗既有的经济力量向新首都所在的荒漠转移。2021 年 12 月 1 日起,埃及政府开始迁往新行政首都,约 5,000 名政府工作人员率先前往新首都开展工作。⑤ 紧接着,已有诸多大型企业、国际大学和私立机构入驻,其服务项目和投资已达 8,000 亿埃镑,创造了近万个就业机会。⑥ 新首都地块的出售为国家带来了约 2 万亿埃镑的财政收入,诸多地块由大型企业购买用于建设员工住房,预计将吸引 3.5 万名企业员工,使部分大型私企员工群

① "Egypt's Vision 2030: Path to Economic Modernization," *The Proptech Connection*, August 8, 2024, https://www.theproptechconnection.com/article/egypts-vision-2030-and-its-path-to-economic-modernization, 上网时间:2026 年 6 月 30 日。

② 《行政首都:经济重要性和预期回报》(阿拉伯文),德拉亚研究中心,2023 年 4 月 6 日,https://draya-eg.org/2023/04/06/العاصمة-الإدارية-الأهمية-الاقتصادية-والعوائد-المتوقعة/, 上网时间:2025 年 6 月 17 日;"New Administrative Capital Costs LE380 Billion over 7 Years, Says Sisi," *Egypt Independent*, September 27, 2020, https://cloudflare.egyptindependent.com/new-administrative-capital-costs-le380-billion-over-7-years-says-sisi/, 上网时间:2025 年 2 月 27 日;Patrick Werr, "Egypt plans expansion of new capital as first residents trickle in," *Reuters*, January 4, 2024, https://www.reuters.com/world/africa/egypt-plans-expansion-new-capital-first-residents-trickle-2024-01-04/, 上网时间:2026 年 10 月 11 日。

③ 《新行政首都》(阿拉伯文)。

④ Nell Lewis, "A New City is Rising in Egypt. But Is It What the Country Needs?," *CNN World*, March 20, 2024, https://edition.cnn.com/world/egypt-new-administrative-capital-spc-intl, 上网时间:2026 年 6 月 30 日;Tom Ravenscroft, "Everything You Need to Know about Egypt's New Capital City," *dezeen*, June 10, 2025, https://www.dezeen.com/2025/06/10/egypt-new-capital-city-everything-you-need-to-know/, 上网时间:2026 年 6 月 30 日。

⑤ Asmaa Omar Al-Sayed Radwan, Ismat Ashour Ahmed Abu Al-Ela, Imam Abdullah Aliwa, "Smart City Policy in Developing Countries: Case Study of The New Administrative Capital in Egypt," *Journal of Public Affairs*, Vol. 4, No. 1, 2021, pp. 8-9.

⑥ 《行政首都:经济重要性和预期回报》(阿拉伯文)。

体获得在新首都居住与工作的资格。① 而在2026年7月,埃及国家战略指挥中心在新行政首都的中心地带落成,其作为中东地区规模最大的军事综合体之一,在提升了埃及国家战略能力的同时,也为新行政首都的进一步发展注入了活力。②

作为一个“从零开始”发展的城市,新行政首都具有“另起炉灶”而无须为老城拖累的开发优势:一方面其可以吸引大量外国投资流入新都建设的各个领域,另一方面埃及政府在迁往新行政首都后可以加快数字化办公的改革进度。从新首都开工以来的投资流向来看,负责新首都开发的新行政首都城市发展公司的核心融资机制是依托向私人投资者和开发商出售土地、住宅单元及商业地产进行自筹,所得收益再投资于基础设施和后续建设。这一模式成效显著:2023财年实现总收入650亿埃镑、税前利润260亿埃镑;2024年税前利润增至350亿埃镑;截至2025年年中,已累计吸引投资500亿埃镑。③新行政首都城市发展公司计划进一步释放土地,包括在新金融区等区域释放高达30%的可用地块,以维持这一模式并获取额外回报。在国际融资层面,由中国工商银行牵头的财团为总投资38亿美元的中央商务区塔楼项目提供了85%的资金(约32亿美元),为项目建设提供了重要补充。截至2026年8月,中国在埃及的投资存量已超过100亿美元,不仅支持新行政首都建设,还延伸至苏伊士等关联区域。④ 这些合作契合埃及通过外国技术与资金输入缓解国内财政压力的战略。

从数字化办公维度来看,在埃及总理马德布利的演讲中,他提到“政府服务

---

① Hassan Elmouelhi, “New Administrative Capital in Cairo: Power, Urban Development and Social Injustice — an Egyptian Model of Neoliberalism,” pp. 215–254.

② 《埃及国家战略司令部总部》(阿拉伯文),埃及国家信息服务中心,2026年7月2日,https://sis.gov.eg/ar/المركز-الإعلامي/الملفات/مقر-القيادة-الاستراتيجية-للدولة-المصرية/,上网时间:2026年7月7日。

③ “New Capital Company Reports EGP 35 Billion in Profits for FY 2024, Up 35% Year-on-Year,” *Egypt Gate News*, October 5, 2025, https://www.egygatenews.com/2025/10/new-capital-company-reports-egp-35.html, 上网时间:2026年6月30日;“Investments in New Capital reach EGP 50bn in 2025: ACUD chief,” *Daily News Egypt*, September 8, 2025, https://www.dailynewsegypt.com/2025/09/08/investments-in-new-capital-reach-egp-50bn-in-2025-acud-chief/, 上网时间:2026年6月30日。

④ “Chinese investments in Egypt exceed $10bn amid push to deepen economic cooperation,” *Daily News Egypt*, August 3, 2026, https://www.dailynewsegypt.com/2026/08/03/chinese-investments-in-egypt-exceed-10bn-amid-push-to-deepen-economic-cooperation/, 上网时间:2026年10月11日。

的数字化和自动化是埃及政府的首要任务”。① 新行政首都作为国家现代化转型的模范城市,通过数字化管控抑制腐败。以新行政首都为代表的数字化“智慧城市”模式试图构建反腐与发展的新愿景,并为地方新城镇提供发展与模仿的城市样板,如新阿拉曼(New Alamein)、新曼苏拉(New Mansoura)、新明亚(New Minya)。

从社会文化的角度来看,新行政首都也为埃及的国家发展提供了一套彰显和平与团结的新型叙事。新都的大型清真寺法塔赫·阿里姆清真寺和一座中东地区规模最大的科普特教堂基督诞生大教堂于 2019 年 1 月 6 日同一天落成,且埃及总统塞西在一天内先后出席了两座宗教建筑的落成仪式。在埃及民众看来,这无疑是总统和埃及政府对少数群体和整个社会凝聚力的支持的标志。这也表明新行政首都是从零开始建设的,旨在搁置从前的宗教纷争,②从而为建立起一个以新首都为代表的更加团结的社会奠定基础。

此外,新行政首都的建设还通过将该项目塑造为阿拉伯与非洲地区未来发展的标杆而获得了象征性的合法化,这也在一定程度上为国内社会日益积聚的矛盾压力提供了对外疏导的出口。同时,它又被定位为国际名城的有力竞争者,例如埃及总理马德布利就宣称:“新行政首都的主题乐园将比加州的迪士尼乐园大四倍。”③这些符号与意象在某种程度上激发了国民的民族自豪感。正如马德布利在接受采访时所言:“埃及拥有的奇迹冠绝全球,其成就不胜枚举。……正因如此,我们埃及人必须丰富这幅画卷,为子孙后代留下能彰显埃及特质的杰作。”④可以说,新行政首都的建设象征性地唤起了官方与民众对埃及建筑文化与智慧的自豪感,从而持续论证了该项目的必要性,这也是新行政首都中心商务区的非洲第一高楼“标志塔”被誉为“埃及新金字塔”的原因所在。

## 三、埃及新行政首都建设的双重影响

新行政首都的宏大规模在落地过程中,其产生的实际影响既包含了区域格

① “Madbouli: Digital transformation top priority in gov't agenda”, The Egyptian Gazette, October 20, 2025, https://egyptian-gazette.com/egypt/madbouli-digital-transformation-top-priority-in-govt-agenda/, 上网时间:2026 年 10 月 11 日。

② 埃及的科普特教徒在 2013 年之前的穆斯林兄弟会统治时期以及 2013 年之后科普特教堂被烧毁时均遭受了迫害,其对埃及社会造成巨大的撕裂。

③ “Egyptian Government Reveals Plans to Build New Capital City East of Cairo,” *ABC News*, March 14, 2015, https://www.abc.net.au/news/2015-03-14/egyptian-government-reveals-plans-to-build-new-capital/6320144, 上网时间:2025 年 12 月 4 日。

④ Patrick Kingsley, “A New New Cairo: Egypt Plans £30bn Purpose-built Capital in Desert,” *The Guardian*, March 16, 2015, https://www.theguardian.com/cities/2015/mar/16/new-cairo-egypt-plans-capital-city-desert, 上网时间:2025 年 12 月 4 日。

局的重塑,也伴随着多重未预期的后果。一方面,新首都实质性地重塑了埃及的区域发展格局,在空间与战略层面延续并突破了历届政府的现代化愿景;另一方面,它也面临着重蹈历史上新城镇建设覆辙的困境,却又孕育着突破既有路径的机遇与可能。这种混合性恰恰反映了全球南方国家在发展进程中所普遍面临的深层矛盾。

**(一) 对区域发展格局的重塑:愿景延续与空间革命**

随着中东和平进程所取得的进展,埃及的沙漠边界已不再被视为发生战争时保护开罗和三角洲地区的屏障,而是在经济方面具有较大优势的活力增长点。① 从过去的斋月十日城到现如今的新行政首都,开罗周边新城镇建设始终遵循区域发展的增长极理论,即经济发展以"点"状空间集聚为核心,通过新城镇及配套基础设施(公路/电网/通讯等)形成辐射效应,最终以点带面地对周边区域产生不同程度的影响。

可以说,对沙漠地区的开发是埃及实现进一步现代化发展的主要标志性举措。譬如,在第四次中东战争结束后,对位于苏伊士运河与尼罗河三角洲之间沙漠地带的苏伊士运河区的重建与开发被视为是当时埃及的首要国家工程,是战后建设"新埃及"的象征。② 而之后陆续开展建设的新城镇也多位于沙漠地区,它们尽可能地远离尼罗河三角洲地区,试图彰显出一种屹立于埃及漫天黄沙之中的"独立姿态"。这样一种以新城镇建设为代表的埃及现代化建设历程反映出一种埃及谋求国家转型与发展的独特叙事模式。

由于埃及政局在阿拉伯剧变期间的动荡,全球最主要的房地产投资咨询公司"仲量联行"(Jones Lang LaSall)在 2012 年预测,开罗的新城镇建设计划难以持续并在住房供给方面很难再有增量。③ 然而,新行政首都建设项目可能可以让一度陷入困境之际的新城镇建设计划有了新的突破点,并可被视为自 2011 年"一·二五革命"以来埃及试图走出剧变的阴霾、迈向国家发展道路的一种尝试。就如塞西总统所言,"埃及的新首都将代表着新共和国的诞生"④,"是为重塑民

① Dona J. Stewart, "New Egyptian Desert Cities," in Harvey Lithwick and Yehuda Gradus, eds., *Developing Frontier Cities: Global Perspectives-Regional Contexts*, Beer Sheva: Springer-Science+Business Media, 2000, p. 310.

② Dalia Wahdan, "Planning Egypt's New Settlements: The Politics of Spatial Inequities," *Cairo Papers in Social Science*, Vol. 32, No. 1, 2013, pp. 36-37.

③ "The Second Quarter 2012 Cairo Real Estate Report," Jones Lang LaSalle, August 1, 2012, http://www.joneslanglasalle.com.hk/Pages/Newsitem.aspx?ItemID=26379, 上网时间:2025 年 2 月 22 日。

④ 《塞西:随着新行政首都的启用,埃及正在见证一个新共和国的诞生》(阿拉伯文),载《今日埃及》2021 年 3 月 9 日,https://www.almasryalyoum.com/news/details/2278335, 上网时间:2025 年 12 月 7 日。

族精神、促进社会共识、实现长期可持续发展所做出的重大尝试”①。从纳赛尔时期的阿斯旺大坝建设,到萨达特时期的新城镇建设、穆巴拉克时期的托什卡项目(一项变沙漠为绿洲的尼罗河水利灌溉项目),再到塞西时期的新行政首都建设,埃及一直以来便有着建设大型项目的传统,埃及的历任国家元首都试图通过大型基础设施的建设来激活经济发展的活力,并以此带动国家发展的进程。

塞西政府执政以来,为恢复国家的稳定,制定并实施了多项发展计划与项目,其中第一项重大工程便是苏伊士运河的扩建与拓宽工程,塞西政府欲图借此来恢复国家的实力,并通过拉动就业的方式加强社会凝聚力。无独有偶,新行政首都项目由于与苏伊士运河拓宽项目地理位置如此邻近,不由得使人将这两项埃及国家近期的重大工程联系起来。② 值得关注的是,新行政首都的选址正是基于深度嵌入埃及“苏伊士运河走廊经济带”的战略考量:由于新行政首都项目地理位置处于开罗与苏伊士运河经济区之间的枢纽之地,随着新都建成面积的逐渐扩大,其最终将与苏伊士运河经济区相连,这样的战略定位使新行政首都有机会成为埃及参与全球价值链重构的关键空间载体。③ 此外,政府还力图将新行政首都打造成为全埃及的交通枢纽,构建环绕老开罗、亚历山大、艾因苏赫纳、苏伊士在内的便捷交通圈——新行政首都建设的牵引力量将带动原本陷入困顿的埃及城际公共交通建设,其在接入新开罗地区先进交通网络的同时,也为贯通开罗地区与苏伊士运河经济区提供了中介性的力量。④ 譬如,大开罗地区的城际公共交通的建设灵活采用电力双轨列车、单轨悬挂列车和城际快速公交车连接新行政首都、老开罗及其卫星城,其无疑提升了整个“苏伊士运河走廊经济带”与大开罗地区的通达性。⑤ 与此同时,在行政层面上,负责苏伊士运河战略发展的苏伊士运河经济区总局(SCZone)已经逐步将行政管理单位同步迁移至新行政首都,

---

① Kieron Monks, “Egypt is Getting a New Capital — Courtesy of China,” *CNN*, October 10, 2016, https://edition.cnn.com/style/article/egypt-new-capital/index.html, 上网时间:2025 年 2 月 22 日。

② Yehya Serag, “The New Administrative Capital of Egypt a Critical Review from the Regional,” 1st International Conference on Towards a Better Quality of Life, January 2017.

③ 《项目描述》(阿拉伯文),阿拉伯城市发展研究所,https://araburban.org/infohub-ar/projects/?id=3939, 上网时间:2025 年 6 月 16 日。

④ 《新行政首都距离苏伊士和艾因苏赫纳 60 公里;马德布利:新行政首都是对苏伊士运河轴线发展的补充》(阿拉伯文),载《金字塔报》2014 年 7 月 18 日,https://gate.ahram.org.eg/daily/News/31247/27/306090/--العمصر/تبعد--كيلو-مترا-عن-السويس-والعين-السخنةمدبولى.aspx, 上网时间:2025 年 6 月 16 日。

⑤ 《“阿拉曼—艾因苏赫纳”高速列车》(阿拉伯文),埃及项目地图,2020 年 8 月 16 日,https://egy-map.com/project/القطار-السريع-«العلمين---العين-السخنة»#:~:text=مشروع%20القطار%20الكهربائي%20طول%20يبلغ%20..., 上网时间:2025 年 6 月 17 日。

以确保政治核心与经济特区的协同发展。①

从地缘政治视角进一步审视，埃及迁都新行政首都的战略决策，其本质是埃及国家空间战略从“尼罗河纵轴发展模式”向“尼罗河—红海—苏伊士运河横轴经济走廊”转型的空间投射。可以说，此次迁都通过构建以红海航运通道为战略支点的外向型经济体系，重塑其在亚非欧大陆桥中的枢纽地位。新行政首都坐落于东距苏伊士运河 120 公里、西距开罗 45 公里的沙漠腹地，正是经济走廊的关键节点，在区位层面形成了“西接尼罗河三角洲城市群、东控苏伊士运河航运通道、北联地中海港口集群、南拓红海经济走廊”的四维空间格局。这种国家政治地理空间的革命也使得首都功能从传统的政治中心转变为全球供应链的关键节点，在契合埃及打造“三洲五海”战略纽带的顶层设计的同时，也突显了埃及欲图在世界层面上承担一定经济贸易功能与政治角色的雄心（见图 2）。

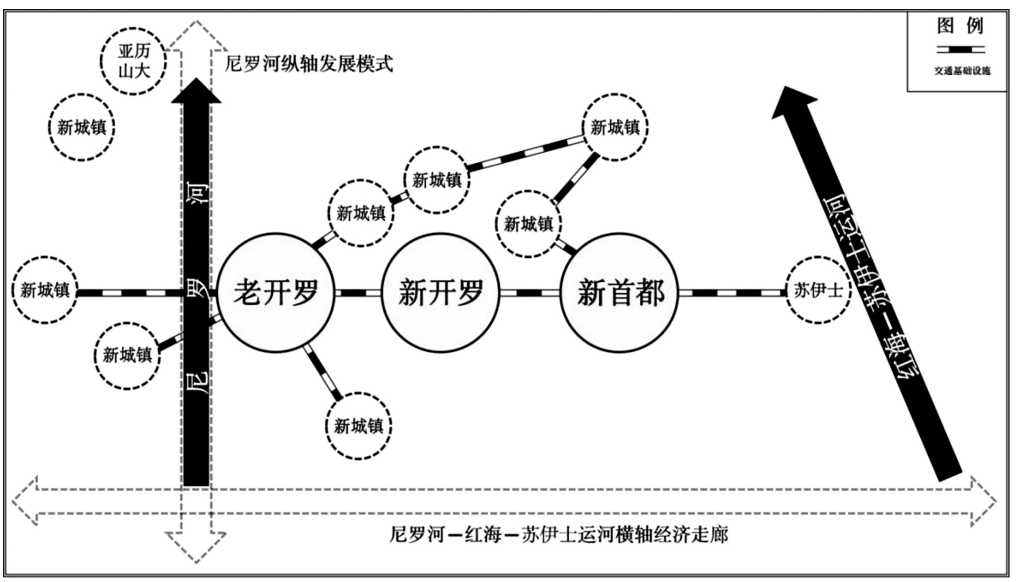



**图 2　从纵向到横向的大开罗地区空间战略转型**

资料来源：作者自制。

### （二）潜在的挑战与机遇：从二元分化到协同发展

不难发现，新行政首都在一定程度上延续了既往大开罗地区长期存在的城市二元分化的特征。有批评称，埃及新行政首都的建设成本高得惊人，而且其更像是一个“面子工程”，这些资金本可用于缓解全国范围内的区域发展不平衡，或

① 《苏伊士运河经济区总局在新行政首都总部举行第二次会议》（阿拉伯文），载《埃及新闻》2022 年 12 月 4 日，https://misr. news/-خلال-السويس-لقناة-الاقتصادية-للمنطقة-العامة-الهيئة-عن-صادر-بيان-الإدارية-العاصمة-بمقر-الثاني-اجتماعها，上网时间：2025 年 6 月 17 日。

对老开罗城进行整修。[①] 有学者指出,开罗周围的沙漠开发耗费了政府过多的财政资源,不断增加的能源消耗和水资源成本与城市的可持续发展理念相去甚远;[②]而新行政首都作为对国家发展不甚紧迫的项目,与实体经济的关联度很小,不乏浪费资金之嫌。[③] 可以说,新行政首都建设的铺张一定程度上反映出埃及政府治理能力有待增强,评估、反馈和监督机制有待完善的特征,这也是导致之前新城镇建设屡陷瓶颈的关键因素。新行政首都在显示出埃及迫切谋求国家发展之雄心与实现国家富强之愿景的同时,也不知不觉地成了几十年来埃及新城镇建设计划的延续,若不注重区域协调发展,很有可能重蹈之前所建设的一系列新城镇、卫星城的覆辙。

面对这样一种大开罗地区二元分化失衡的挑战,推动新行政首都建设的塞西政府也在作出新的尝试与努力,在谋求打破在埃及国家发展历史上长期存在的空间分配不均衡问题的同时,也在一定程度上回应了西方学者曾将新行政首都描述为一个“排斥性政治空间”的问题。西方学界普遍认为新行政首都的营建过程缺乏民众参与,这一判断揭示了项目在决策透明度方面的不足,[④]但若将观察周期拉长,也可看到一些调整迹象。譬如,虽然官方尚未披露新首都社会福利住房与保障性住房的比例和数量,但新行政首都城市发展公司的首席执行官曾在多个场合表示会规划一定的适合低收入家庭的住房,从而改变过去新城镇建设中普遍存在的高端“封闭式社区”现象;总统塞西也于宣布建设新首都后的两年声称埃及的社会保障性住房正在紧锣密鼓地建设之中,预计总量将达到 60 万套。[⑤] 与此同时,在基础设施建设方面,以斋月十日城市郊轻轨为代表的交通基础设施项目将老开罗市区、斋月十日城以及埃尔包城、舒鲁克城、未来城和纺织

① Maged Mandour, “Sisi’s Vanity Projects,” Carnegie Endowment for International Peace, August 6, 2019, https://carnegieendowment.org/sada/2019/08/sisis-vanity-projects, 上网时间:2026 年 10 月 11 日。

② David Sims, *Understanding Cairo: The Logic of a City Out of Control*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2010, p. 209.

③ 戴晓琦:《塞西执政以来的埃及经济改革及其成效》,载《阿拉伯世界研究》2017 年第 6 期。

④ Patrick Loewert and Christian Steiner, “The New Administrative Capital in Egypt: The Political Economy of the Production of Urban Spaces in Cairo,” *Middle East — Topics & Arguments*, Vol. 12, 2019, pp. 68-71; Ursula Lindsey, “The Anti-Cairo,” *Places*, March, 2017, https://placesjournal.org/article/the-anti-cairo/?cn-reloaded=1, 上网时间:2025 年 12 月 3 日。

⑤ Hassan Elmouelhi, “New Administrative Capital in Cairo: Power, Urban Development and Social Injustice — an Egyptian Model of Neoliberalism,” pp. 215-254.

城这些卫星城镇与新行政首都连接起来。① 此外,塞西政府远期还将建设联结大开罗地区与苏伊士的地铁线路②,诸如此类的新行政首都工程项目皆在一定程度上有益于埃及区域经济与交通网络的发展与重构,进而可能成为埃及传统区域与新发展地区之间互联互通的纽带。可以说,埃及新行政首都建设本质是塞西政府主导的"空间革命"实验,其将交通网络转化为政治整合工具,通过提升空间可达性缓解新行政首都开发引发的区域失衡。而埃及官方通过不断地推动交通基础设施建设项目,既回应了埃及空间政治经济重构的需求,也为发展中国家探索新旧城区的区域协同发展提供了新范式。这些举措虽远未解决根本问题,但表明新行政首都的空间效应并非单向的"排斥",而是包含着复杂的张力与调适。

客观而言,埃及建设新行政首都并不等同于简单的迁都。在大多数案例中,首都迁移是从一个城市转移至另一个既有城市,而非新建城市作为首都。在埃及的案例中,国家正在建设一座新城承担行政首都的职能,这意味着国家行政机关将迁往新址,而开罗仍保留首都地位。"行政首都"的命名方式,意在弥合因国家行政机关迁往新城可能引发的"老开罗"与"新首都"之间的政治裂痕。故埃及新行政首都并非简单地取代老开罗之于国家发展的重要地位,两者意在于协同发展,新行政首都更可以被视作大开罗地区向东发展的自然进程。开罗老城与新首都之间的距离约为 45 公里左右,故新首都严格意义上仍属于传统的大开罗地区。从基础设施上来看,开罗是埃及最具通达性的大都市:其一方面拥有便捷的高速公路网,三条埃及境内的主要高速公路全部以大开罗都市区为枢纽;另一方面完善的铁路体系将开罗与北部三角洲地区的各节点城市连接起来;此外,开罗高效的国际机场使得其成为中东地区最重要的航空枢纽。更进一步,以开罗、亚历山大为核心的尼罗河三角洲地区集中了埃及近八成的人口、近七成的农业用地以及几乎所有的工业产值。可以说,如果新的首都一旦离开尼罗河三角洲的辐射范围,便无法具有掌控全国发展的意义。这诚然是由于上埃及地区以及其他广袤的沙漠地区没有合适发展、建都之土地的缘故,但更多的原因在于埃及国家发展对于尼罗河三角洲地带的路径依赖。故不难发现,关于将营建新首都的资金用于改善埃及全国范围内区域发展不平衡的建议,实则罔顾了大开罗地区之于整个埃及国家发展一家独大的关键性地位,对于埃及非首都地区的过分投入可能也会由于杯水车薪而无法带来新首都建设独具一格的牵引发展效果。其实,不妨将老开罗与新首都视为整个埃及国家发展的"双核心",两者并非此消彼长的关系,而是经济文化中心与政治中心的协同发展模式;而交通基础设施广

① Gavin Davids, "Egypt Agrees $1.2bn Loan with China's EximBank for Light Rail System," *Me Construction News*, https://meconstructionnews.com/33007/egypt-agrees-1-2bn-loan-with-chinas-eximbank-for-light-rail-system, 上网时间:2025 年 2 月 27 日。

② Yehya Serag, "The New Administrative Capital of Egypt a Critical Review from the Regional," p. 3.

泛建设所带来的联结效应也将改变长期以来大开罗地区的分散化发展模式。

**（三）发展困境与可持续性展望：债务压力、社会分化与空城化风险**

新行政首都的建设虽然在短期内创造了可观的就业与投资，但其长期可持续性仍面临多重严峻挑战。

首先，在财政可持续性方面，新首都庞大的投资规模对埃及本已承压的公共财政构成沉重负担。据估计，新行政首都的初始预算成本约为 450 亿美元，但随着建设标准提升与工程范围扩大，仅第一阶段的实际投入就已超过 580 亿美元。① 更令人担忧的是，埃及政府近年来承受着侨汇减少与财政借贷的双重压力。② 埃及经济本就脆弱，正饱受通胀之苦，且因向正在协助埃及建设新首都的国家大规模举债而债台高筑。不容乐观的是，即使在最理想的情况下，埃及官方也不太可能从投入新首都建设的巨额公共资源中获得正回报：新首都项目几乎肯定会缩减规模，以经济适用房为代表的关键性配置已面临建设停摆的困境，而新首都大量高端住宅也将难以找到足够的买家。

其次，在社会分化方面，新首都的高端定位可能加剧而非缓解埃及原有的社会不平等。据相关数据，在新行政首都建造的超过 100 万套新建住房中，非正规私营部门建造了 78%，正规私营部门占 10%，公共部门仅建造了 12%，而社会保障性住房在公共部门建造项目中的占比也逐年下降，其余的均为营利性住房。③ 即使是新行政首都最便宜的住宅房产，也远远超出了埃及绝大多数民众的承受能力。据称，新行政首都内一套两居室的售价约为 5 万美元，但在一个人均 GDP 仅为 3,500 美元的国家里，这样的数字无疑对许多人而言很难承受。④ 故新首都被很多人视为是一个昂贵的、出于政治动机的精英项目，加剧了社会问题，捆绑了资源，主要惠及军队和与政权关系密切者，同时也加剧了社会的隔离。而新行政首都绿色城市、智慧城市的叙事也在日渐拉大的社会贫富差距之下相形见绌。

再次，在空城化风险方面，新首都似乎正在重蹈历史上埃及新城镇建设“鬼城”现象的覆辙。据统计，大开罗地区约有 100 万套空置住房，而不包括新行政

① Zachary White and Amy Hawthorne, “POMED Report Looks At Al-Sisi’s $ 58 Billion New Capital City: A Bubble About to Burst?,” *Middle East Democracy Center*, June 7, 2023, https://mideastdc. org/publication/pomed-report-looks-at-al-sisis-58-billion-new-capital-city-a-bubble-about-to-burst/, 上网时间：2026 年 6 月 28 日。

② 《首相在每周例行新闻发布会上回答记者提问》（阿拉伯文），埃及内阁官网，https://www. cabinet. gov. eg/News/Details/84699, 上网时间：2026 年 6 月 28 日。

③ Yahia Shawkat and Dina Elmazzahi, “Who Build Egypt’s Housing 2022,” *Built Environment Observatory*, January 10, 2024, https://marsadomran. info/en/2024/01/3169/, 上网时间：2026 年 6 月 28 日。

④ Mustafa Menshawy, “Why Is Egypt Building a New Capital?,” Al Jazeera, July 5, 2021, https://www. aljazeera. com/opinions/2021/7/5/why-is-egypt-building-a-new-capital, 上网时间：2025 年 6 月 16 日。

首都在内的其他所有新城镇加在一起约有 75 万套空置住房。这一现象并非偶然,如前文所述,埃及既往新城镇建设计划中,十月六日城、斋月十日城等新城镇的实际入住率长期远低于规划预期。1996 年至 2006 年间,这些新城镇的实际人口甚至不足规划人口的十分之一。新首都的空城化风险事实上是埃及新城建设长期结构性困境的再次显现。可见,即使依赖被迁往新首都的公务员来消化新营建的空置房也是杯水车薪,通过营建新首都来重新分配大开罗地区密集人口的预期目标并未实现。① 此外,就新行政首都的中央商务区而言,虽然新建的摩天大楼正在吸收来自政府机构、跨国银行以及需要靠近新迁址中央政府机构的大型埃及企业的需求,然而甲级写字楼的空置率仍然远低于大开罗都市区的平均水平。②

上述分析表明,新首都建设所塑造的“安全—权力—发展”三重空间维度在现实中蕴含着张力。安全空间维度所要求的“隔离”与发展空间维度所追求的“整合”之间存在着难以权衡的风险:强化空间区隔将削弱经济辐射能力,而打通经济社会联系又将穿透安全管控的边界。埃及政府试图通过大规模交通基础设施建设在两者之间寻求折中,但交通网络的整合效应难以迅速显现,而新首都高昂的房价与生活成本更构成了一道无形的社会门槛,使大开罗地区的低收入群体实际上被排斥在外,“空间隔离”由此转化为“社会隔离”,反过来削弱了新首都通过人口迁移与就业创造实现“苏伊士运河走廊经济带”区域整合的潜力。无独有偶,权力空间维度与安全、发展空间维度之间同样存在张力:军政主导的集权开发虽能保障大型项目的短期推进效率,却因决策透明度不足及军事集团对土地、房产等资源的深度控制,引致社会公平争议,长期来看可能削弱新首都作为“全民工程”的社会合法性与制度韧性。当然,新首都也并非全无希望。从历史经验来看,埃及沙漠新城镇的人口集聚往往需要较长的一段时间。随着政府机构的全面迁入、部分企业总部的逐步转移以及交通基础设施的不断完善,新首都的人口集聚效应有望逐步显现。但这一过程将极为漫长,且能否最终实现其容纳 650 万至 800 万人口的宏大愿景,仍有待时间检验。

① “Deconstructing ‘The Capital Cairo,’ Egypt’s $45-Billion Super Development,” *Worldcrunch*, July 25, 2015, https://worldcrunch.com/culture-society/deconstructing-athe-capital-cairoa-egyptas-45-billion-super-development/, 上网时间:2026 年 6 月 28 日。

② “Country Profile: Egypt — The New Administrative Capital Is Becoming Operational and Africa’s Most Watched Property Market Is Accelerating in 2026,” *Property News*, May 14, 2026, https://propertynews.africa/country-profile-egypt-new-administrative-capital-property-market-2026/, 上网时间:2026 年 6 月 28 日。

## 四、结语

埃及新行政首都的案例迫使我们对发展中国家的巨型城市项目进行更细致的政治经济学解读。这些项目往往是政治体制对历史包袱和现实约束的回应，其动机混合了危机驱动、发展渴望、权力巩固与国际竞争等多重逻辑。本文认为，建设新行政首都是埃及塞西政府在特定历史与政治经济结构下推动国家发展的空间工具，其对殖民包袱所造成的大城市病的集中克服，是对国家独立后历次开罗城市治理失效的深刻反思，更是在探索一套根植于自身国情、旨在平衡发展与公平的“全球南方”国家治理与城市发展新方案。

不难发现，在 20 世纪下半叶，诸多与埃及同处一片大陆的非洲国家都在摆脱殖民统治获得独立之后通过迁都的方式来谋求国家现代化的建设。不论是科特迪瓦 1965 年迁都亚穆苏克罗，还是坦桑尼亚 1973 年将首都从达累斯萨拉姆迁往多多马，或是 1975 年尼日利亚从拉各斯迁往阿布贾的首都迁移，这些国家都欲图通过建设现代化首都的方式，使甫一独立的国家形成以新首都为象征的国家认同，进而完成现代民族国家的构建任务。与此同时，非洲诸国迁都与埃及新行政首都相似的是，新的首都往往也难以克服故都压倒性的经济吸引力，在耗费巨大建设资源与资金的同时，造成国家内部故都与新都、老城与新城的二元对立现象，从而有碍于国家建构以及现代化发展的进程。

以埃及新行政首都项目为代表的迁都实践，无疑为 21 世纪全球南方国家的首都迁移与新首都建设提供了独特的政治经济学样本。埃及迁都实践也印证了全球南方城市治理并非简单复制全球北方模式，而是植根于自身社会历史条件的特殊治理形式。这一过程不仅反映了塞西政府试图通过空间重构来重塑国家治理能力的意图与通过基础设施联通弥合城市发展二元分化的努力，也揭示了全球化背景下发展中国家通过新城项目实现国家发展的普遍趋势。不论是印度尼西亚于近期宣布迁都努桑塔拉（Nusantara），还是伊朗正在酝酿过程中的迁都马克兰（Makran），这些国家的迁都计划同样旨在通过空间重构解决首都过度集中带来的经济、社会和环境问题。而埃及的经验给这些在 21 世纪已经迁都或正要迁都的国家带来的启示是：迁都不仅是地理空间的转移，更是国家治理模式和经济结构的重塑，其无疑可被视为国家转型与发展的重要利器之一，但也是一种“创造性毁灭”的过程。

（责任编辑：赵　军　责任校对：李　意）