

埃及城市规划体系研究及其对中埃合作发展的启示

Research on Egyptian Urban Planning System and Its Implications for China-Egypt Cooperation Development

陈央圆 林颖
CHEN Yangyuan, LIN Ying

摘要：随着“一带一路”倡议的持续推进，我国与共建国家的合作不断深入。城市规划作为政府一项重要的公共政策，对双方开展建设领域的合作具有重要价值。本文基于相关文献研读、案例解析，系统化研究埃及城市发展问题、城市规划法律法规体系、行政管理体制和规划编制体系，建立中埃规划体系比较语境，分析埃及城市规划体系的特点与问题。在此基础上，基于其特点问题与埃及城市发展需求，为“一带一路”倡议下我国城市建设企业的中埃合作提供规划维度方面的建议。

Abstract: With the continuous advancement of the Belt and Road Initiative, China's cooperations with countries along the routes have deepened. Urban planning, as a significant public policy of the government, holds crucial value for fostering cooperation in construction between both sides. This paper, based on the study of relevant literature and case analyses, systematically studies urban development issues in Egypt, the legal and regulatory system of Egyptian urban planning, administrative management systems of Egyptian urban planning, and planning drawing-up system of Egypt. It establishes a comparative context between China and Egypt's planning systems to analyze the characteristics and issues of Egypt's urban planning system. Building upon this foundation and considering the specific issues and development needs of Egyptian cities, this paper provides planning-oriented recommendations for China-Egypt cooperation in urban construction enterprises under the framework of the Belt and Road initiative.

关键词：“一带一路”倡议；埃及城市规划；中埃城市比较；中非合作；阿拉伯国家城市

Keywords: The Belt and Road Initiative; Egyptian urban planning; China-Egypt city comparison; China-Africa cooperation; city in Arab States

作者：陈央圆，华中科技大学建筑与城市规划学院、湖北省城镇化工程技术研究中心、自然资源部城市仿真重点实验室，硕士研究生。
chenyangyuan.abla@qq.com

林颖（通信作者），华中科技大学建筑与城市规划学院，副教授，博士生导师，城市规划系副主任；湖北省城镇化工程技术研究中心，研究员；自然资源部城市仿真重点实验室，研究员。
ianlin@hust.edu.cn

0 引言

埃及是中东、非洲的人口大国，拥有深厚的文化底蕴，在阿拉伯世界和非洲都占有重要地位。埃及的城市规划历史可追溯至古埃及法老时期，彼时的城市规划已有了初步的功能分区，并直接体现了阶级分化的等级制度，此后主要经历了罗马及拜占庭统治时期、阿拉伯帝国与奥斯曼帝国时期、欧洲殖民时期等3个时期^[1]。其中，欧洲殖民时期对现代埃及城市与城市规划发展的影响最为深远，主要表现为“单一中心主义”和“街道网络化”的典型殖民城市特征^[2]。

近年来，我国与埃及的合作日益密切。《中国—非洲国家共建“一带一路”发展报告》（2024年）中指出，中非将致力于共同提升非洲民生福祉，提高工业化城镇化的质量^[3]。由于特殊的地缘位置和地区影响力，埃及也是我国在中东地区推进“一带一路”倡议的支点国家之一^[4]。近年来，我国多次承接埃及境内的基础设施工程项目，为埃及提供技术支持。在多项目持续推进过程中，城市规划是一个重要衔接部分，引导着埃及的国家发展方向、经济活动和实际项目的落地。在此背景下，深入探究埃及城市规划体系和城市发展需求，对于推进两国在城市建设发展领域下的合作具有积极的现实意义。

国内学者对埃及城市的既有研究主要聚焦于3个方面：（1）古埃及及其城市变迁^[5-7]；（2）埃及人口和住房问题^[8-11]；（3）埃及现代化历程中城市变迁和城市问题^[12-15]。这些研究展示了埃及城市的多个维度，但是当前对埃及城市规划相关情况进行系统性论述和分析的研究还较为缺乏。为此，本文通过收集埃及城市规划法律法规、编制指南、规划项目等一手资料，对上述制度体系进行系统介绍：法律基础的原始文献来自2008年第119号法律《建筑法》和

1983年第3号法律《城市规划法》，行政体系的原始文献主要来自于2008年第119号法律《建筑法》、1977年495号总统令、城市协调组织发布的6本指南等，规划编制体系的原始文献主要来自于2008年第119号法律《建筑法》及其执行条例、《详细规划编制工作指南》等。在此论述基础上，本文进一步通过对中国与埃及经济制度、行政体系、财税制度、社会体制、编制体系等的比较分析，加深读者对埃及城市规划体系的理解，总结其特点与问题。最后，在“一带一路”倡议背景下，为促进我国城市建设企业与埃及的友好合作提出建议。

1 介述：埃及城市规划体系

1.1 埃及的城市发展问题

由于特殊的地貌气候，埃及人自古埃及时期就聚居在尼罗河谷和三角洲一带。19世纪上半叶，埃及推行现代化改革，传统农业生产模式解体，对外出海贸易兴起，埃及境内大量劳动力向尼罗河三角洲和沿海城市迁移。二战时期，英国殖民主义干涉埃及土地的税收制度，加上工业的快速发展，失地农民再次涌入开罗、亚历山大等大城市。人口的快速增长使得埃及的大城市，尤其是开罗的人口密度急剧上升，出现了住房拥挤、环境恶化、贫民窟泛滥、交通拥堵等城市问题。

为解决这些问题，埃及当局颁布实施了一系列城市发展政策规划，如新城计划、保障性住房计划等。1977年，政府当局联合联合国等国际力量初步建成了斋月十日、萨达特、五月十五日、十月六日等新城^[16]……但一系列的新城并没有带来理想效果，其实际居住人口与埃及城市规划总组织（GOPP: General Organization for Physical Planning）预期人口相差甚远——五月十五日城预期2005年人口为18万人，2006年统计实际居住人口仅有预期的50.2%，该居住率为所有新城中最高数值；斋月十日城预期2005年人口为50万人，2006年实际居住人口仅为预期的24.8%，是居住率最低的新城^[17]。新城吸引人口失败，一方面是由于无法吸引开罗老城中足够的工业部门转移，另一方面则是因为缺少相应的基础设施和服务设施^[18-19]。

总的来看，埃及的城市发展长期受制于人口无序增长与资源相对匮乏两大因素，而新城计划的失灵进一步暴露了

20世纪新城建设中规划与实施之间的深层矛盾。这些问题在发展中国家城市化进程中极为典型、十分常见且颇为棘手，与政治、经济、社会制度等密切相关。

1.2 埃及城市规划法律体系

埃及国家法律体系为大陆法系，具有清晰、成文的法典条例，其法律条款主要建立在拿破仑法典与伊斯兰教法的基础之上^[20]。《宪法》（2019年修订版）为埃及的根本法，《宪法》第78条规定国家须保障居民享有合适、安全、健康住房的权利，并在城乡规划和人口分配战略上规范国有土地使用、提供相应基础设施；第167条规定政府应编制国家总体规划项目。1979年第43号法律《地方行政制度法》（1988年修订版）进一步规定了地方各级应当在国家发展规划的基础上制定地方发展规划^[21]。

1922年，英国宣布埃及为独立国家，但对其殖民影响仍然持续^[22]，因此埃及初期的城乡规划法律体系深受英国影响，其第一部《城市规划法》诞生于1940年，主要参照1932年《英国城镇和乡村规划》编制^[23]。1973年，埃及1093号总统决议设立了埃及城市规划总组织，规定其职能为制定城市规划相关管理政策，编制国家城市规划并审查地方规划实施情况，以促进地区协调发展^②。1982年，埃及《城市规划法》（第3号法律）在1940年初期法令的基础上进行了较大完善和修改，包括城乡规划、城市规划中的房地产征用、总则、处罚4个章节，涵盖了与城乡规划直接相关的所有内容。2008年，埃及城市规划发展又迎来了一个重要阶段——第119号法律《建筑法》颁布，次年颁布该法实施条例，至此1982年3号法律《城市规划法》废止。

2008年《建筑法》至今仍在生效期，是埃及各层级政府、社会机构开展地区规划和建筑活动的主要依据。该法涵盖了城市规划、城市协调、建设工程组织、房产保护、处罚等5个章节。与1982年《城市规划法》相比，2008年《建筑法》将城乡规划、城市协调（1982年《城市规划法》中，城市协调部分在第一章“城乡规划”中）与建筑工程项目管理、房产保护一同编入，在内容上更具综合性，完成了土地从规划、建设、维护到更新的全过程闭环，使土地开发过程在法律依据和法律程序上更具有完整性和连续性。

① 根据世界银行《埃及城市发展战略报告》（Arab Republic of Egypt Urban Sector Note : Volume 2. Towards An Urban Sector Strategy）^[17]，埃及新城镇建设项目在初步建成后的近30年里，随国家公共住房项目的实施仍在断断续续建设完善中。例如：1996—2005年的穆巴拉克青年住房计划，故埃及城市规划总组织（GOPP）在项目开工20余年后的2005年，对新城人口再次进行了预期估计。此外，GOPP同时预期了五月十五日城2020年人口数量约为25万人，但并未给出斋月十日城2020年的预期人口数量。根据埃及统计局最新的官方统计，2023年五月十五日城实际居住人口约为10万人，斋月十日城实际居住人口约为26万人，均仍小于2006年预期人口。

② 参见埃及GOPP组织官网关于机构职能、地位和责任的内容（<https://gopp.gggid.com/about/#org-chart>）。

1.3 埃及城市规划的行政体系

依据埃及《宪法》(2019年修订版), (国家) 政府为埃及及最高行政机关, 地方行政单位包括省、市、村3级, 如有公共利益需要, 可另设其他行政单位。

埃及城市规划的行政管理体制(图1)与《宪法》中的国家—地方行政体系略有不同, 其行政管理层级还在国家和省两个层级之间增设了区域层级(1977年475号总统令), 区域机构不具有独立法人资格, 只作为行政管理体系的补充。

埃及城市规划最高组织机构为城市规划与发展最高委员会, 具有直接汇编相关法律条例、批准国家层级城市规划以及相关政策的最高权力, 其委员会由总理领导, 成员包括内阁各部长、城市发展与国土利用的机构负责人以及相关领域专家。在国家层级, 委员会指导城市规划总组织, 其为国家机构, 隶属于住房、公用事业和城市社区部^①, 接受城市规划与发展最高委员会的指导和管理, 需组织领导各级城市规划的编制。在区域层级, 国家下设7个经济区(表1), 各经济区内设立城市规划与发展区域中心, 隶属于城市规划总组织, 承担总组织在该区域内的相关事务。在省一级, 各省设立城市规划与发展综合管理处, 接受所属经济区的城市规划与发展区域中心的指导和监督。

国家城市协调组织是埃及涉及空间环境塑造的另一大组织机构, 依据2001年第37号总统决议设立, 其总部于2004年8月在开罗萨拉丁堡正式挂牌^②。“城市协调”指实现物质空间环境、多样文化遗产中的美学平衡^[24], 依据新老城风貌(图2)特点, 提出相对应的风貌协调对策。在埃及国家现代化进程中, 城市化快速推进而忽视了发展质量, 导致城市空间环境破坏、整体形象受损, 国家城市协调组织在此背景下设立。

国家城市协调组织隶属于文化部, 并主要接受其指导和管理, 但在城市协调方面的各项指南、标准的制定须经城市规划与发展最高委员会的审查和批准, 在具体工作中, 具有突出价值地区须由文化部与城市规划与发展最高委员会共同协商确定。国家城市协调组织在各经济区下设城市协调区域中心, 经组织总负责人批准后, 也可在其他地方层级增设分支机构和办事处。

目前, 国家城市协调组织共发布了6本指南(表2), 分别对城市建设中的文化环境协调作出指示: 从内容上看, 分别针对某种空间环境或物质要素提出了从宏观到微观全视角

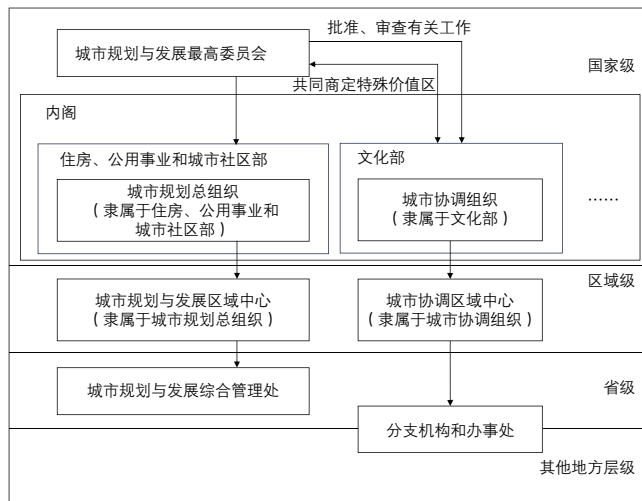


图1 埃及城市规划行政管理体制
资料来源: 作者根据埃及国家公报2008年第119号法律《建筑法》绘制 (<https://manshurat.org/node/28798>)

表1 埃及7个经济区划分

经济区	经济区中心城市
开罗区	开罗
亚历山大地区	亚历山大
三角洲地区	坦塔
苏伊士运河区	伊斯梅利亚
上埃及北部区	米尼亚
艾斯尤特区	艾斯尤特
上埃及南部区	阿斯旺

资料来源: 作者根据埃及国家信息中心发布的当地管理制度 (<https://www.sis.gov.eg/section/75/85?lang=ar>), 埃及1977年495号总统令《划分7个经济区并设立区域规划组织》(<https://manshurat.org/node/36561>) 绘制

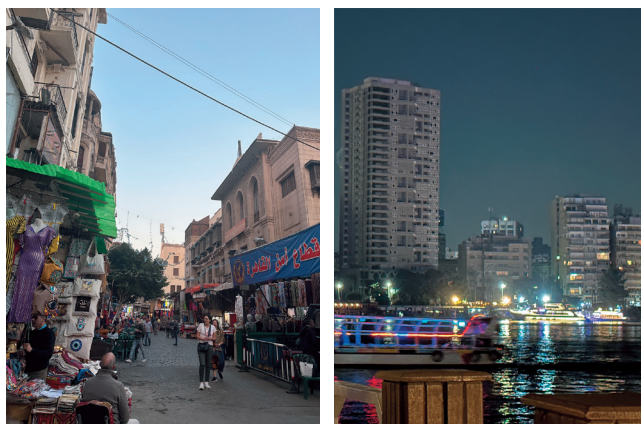


图2 开罗老城(左)和新城(右)风貌
资料来源: 作者拍摄

① 埃及住房、公用事业和城市社区部, 曾用名“住房、公用事业和城市发展部”和“住房、公用事业和新城市社区部”, 下文提到的住房、公用事业和城市社区部与住房、公用事业和城市社区部为同一政府部门。
② 参见埃及国家协调组织官网 (http://urbanharmony.org/ar_establish.htm)。

表 2 城市协调组织发布的 6 本指南

年份	名称	主要内容
2010	《遗产建筑和具有突出价值的地区的城市协调基础和标准》	详细说明了建筑遗产和突出价值区识别登记工作，并对埃及现有建筑遗产和突出价值区进行了梳理，重点阐述了建筑遗产和突出价值区的保护、修复措施
2010	《广告招牌的城市协调基础和标准》	制定了各类商业广告招牌的相关张贴规定，并对特殊标志张贴作了特别要求
2010	《市中心的城市协调基础和标准》	聚焦市中心城市视觉空间塑造和埃及城市特色维护，对市中心路网和开放空间设计提出建议
2010	《绿地与开放空间的城市协调基础和标准》	对开放空间进行分类，并分别对国家级、区域级、市级、区级、邻里级、住宅级绿地和街道广场花园等开放空间提出了相应的设计要求
2010	《质量管理的城市协调基础和标准》	详细阐述了城市协调项目从设计、提交到审批、审查，以及最后实施的全线过程
2022	《保护、促进和管理阿拉伯埃及共和国独特建筑特色公园的城市协调基础和标准》	保护和管理具有遗产性价值、独特建筑特色的公园

资料来源：作者根据埃及国家协调组织于 2010 年和 2022 年发布的 6 本城市协调基础和标准绘制

的协调要求；从效力来看，更多强调对物质空间要素的引导，区别于城市规划相关条例中绝对的刚性控制，是对城市规划的拓展补充。

1.4 埃及城市规划编制体系

埃及城市规划编制体系可统称为“四级两类”（表 3），一类为发展战略规划，分为国家、区域、省、城市/乡村四级体系，其中，国家、区域、省级规划均由城市规划总组织编制，城市/乡村总体战略规划则由城市规划与发展区域中心组织编制；另一类为详细规划，仅在城市/乡村总体战略规划下设置详细规划，由各省城市规划与发展综合管理处组织编制。总体战略规划直接指导详细规划，详细规划须符合总体战略规划中的所有限制要求。

各级城市发展战略规划主要内容包括城市发展的目标、政策、计划和将要实施的工程项目等。国家级城市发展战略规划是其他层级规划的总统领，区域级、省级城市发展战略规划则是国家级城市发展战略规划在区域、省级的分解。城市/乡村总体战略规划对边界内所有物质要素进行规划，用以确定城乡经济、社会、环境的基本特征，相比于上层级战略规划，城市/乡村总体战略规划更注重现状研究的全面性

表 3 埃及空间规划体系

各级 / 各类规划		组织编制单位
国家级城市发展战略规划		城市规划总组织
区域级城市发展战略规划		城市规划总组织
省级城市发展战略规划		城市规划总组织
城市 / 乡村总体战略规划	总体战略规划	城市规划与发展区域中心 (隶属于城市规划总组织)
	详细规划	城市规划与发展综合管理处

资料来源：作者根据埃及国家公报 2008 年第 119 号法律《建筑法》(https://manshurat.org/node/28798) 绘制

和规划制定的实施性。

详细规划直接对项目落地实施进行指导和约束，主要包括乡村详细规划、住宅区详细规划、商业区详细规划、土地划分等多个类型，不同类型的详细规划具有特殊的细化要求^①。在内容上，详细规划包含目标地块的前期研究分析和针对目标地块的土地利用规划、市政公用设施规划、道路与交通规划、场所协调规划、拟定项目计划和项目技术报告等 13 项成果^②。总体来看，埃及详细规划涉及内容较为庞杂，它不仅包含了法定控制和刚性控制内容，即明确规定建筑高度、建筑密度、规定线、建设线^③、建筑后退距离等硬性指标；同时也涵盖了引导性内容，如对绿地空间的规划设计、建筑色彩规划等，为城市协调、风貌调控作出指示。

2 埃及城市规划体系的特点与问题

2.1 中埃城市规划体系的差异比较

中国和埃及的城市规划体系具有一定的相似性，同时又有较大区别。差异主要源于两国的政治、经济、财税、社会和土地制度不同。

埃及的政治制度为半总统制，总统为国际元首，由选举产生，掌握实权，国会则由议会和参议院组成^[25]，而我国实行人民代表大会制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度以及中国共产党领导的多党合作和政治协商制度等政治制度，与埃及的政治制度有着根本区别。从经济制度看，中埃两国都有市场经济的部分，市场要素都可以自由流动，但与中国的公有制经济为主的经济制度不同，埃及的经济以私有制为主。税收制度上，两国均采用中央和地方分级财政体制，但在税种和税收比例上有所区别^[26]。在社会制度方面，埃及虽然对外宣称半总统共和制的社会主义国家，但其社会主

① 参见埃及公报于 2009 年刊登发布的 2008 年第 119 号法相关的《建筑法实施条例》(https://www.manshurat.org/node/12555)。

② 参见埃及 GOPP 组织于 2018 年编写公布的《详细规划编制工作指南》(http://newgopp.ggid.org/business-guides/)。

③ 规定线为划定的可以开展私人建设活动的边界线，建设线为本项目地块边界线。

义制度是建立在伊斯兰教宗教教义和阿拉伯民族主义的理论依据之上，与我国社会主义制度存在本质区别。

从土地性质看，埃及的土地主要分为城市土地、农村土地、沙漠土地3类，其中沙漠土地约占所有土地总面积的96%，城市、农村土地均为已利用土地，沙漠土地中包括已利用土地和未利用土地。此外，埃及的土地也多为公有制，超90%土地为公共土地，剩余部分包括私人土地、宗教慈善土地、(非法)侵占土地，其中公有土地均由埃及及相关行政管理机构进行配置和管理。在所有权上，埃及除公共和私人出租土地外，使用权与所有权不分离，即土地所有者拥有土地使用权，公租土地使用者在使用土地达到一定年限并满足条件后，可将使用权转化为所有权^[27-30]。而中国的土地均为公有制，即土地国有制与集体所有制并存，且所有权与使用权分离，农村土地使用权归农民，其余国有土地在国家所有权前提下，土地使用权人有依法占有、使用和取得收益以及转让、出租、抵押其土地使用权的权利。在土地资源配置上，埃及90%以上的公共土地由相关管理部门配置管理，私人土地则能在市场自由流通交易；而中国的土地资源由政府主导，实行划拨供应和有偿使用的双轨制，经营性土地则实行政府独家垄断下的市场配置^[31]。

埃及的政治、经济、财政、社会、土地制度主要呈现出权力高度集中、私有经济蓬勃发展两大特点。其中，权力高度集中这一特点在埃及城市规划体系中也表现得极为突出，如埃及城市规划最高管理机构(城市规划与发展最高委员会)是由总理领导的独立组织，层级上高于内阁中的住房、公用事业和城市社区部，具有直接汇编规划相关法律法规的最高权力；在规划行政管理层级上，埃及的管理层级仅为国家—区域—省3级，未细分省级以下管理层级，且大部分权力掌握在上层管理机构手中，管理权力下放极为有限。中国城市规划相关的最高管理机构为国务院下属部门自然资源部，无立法权；在管理层级上，中国城市规划管理层级多依托于行政区划，设置国家—省—市—县3级，管理权层层下放。在规划编制方面，埃及城市规划类型基本可分为城市发展(总体)战略规划和详细规划两类，其中，“详细规划”这一类型表现出极大的自由性和庞杂性：类型极其丰富多样，内容更是将建筑高度、建筑密度、人口密度等刚性控制内容和城市协调、风貌调控等引导性内容全部囊括在内。中国的规划则分为总体规划、详细规划、专项规划3类，并将详细规划又细分为控制性详细规划和修建性详细规划，控制性详细规划主要控制建设用地性质、使用强度和空间环境；修建性详细规划则对建设项目做具体安排和规划设计，对建设性活动进行指导，不同规划功能明确，定位更加清晰。

2.2 埃及城市规划体系存在的问题

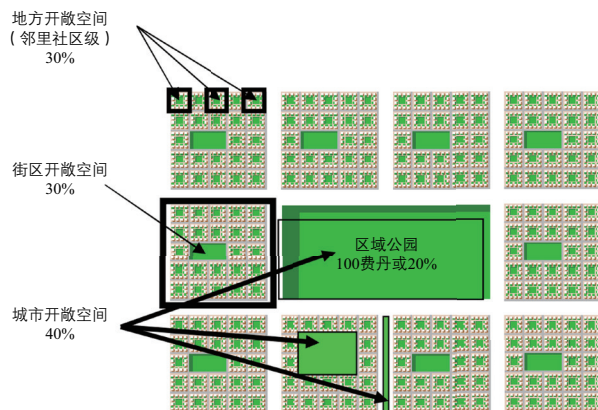
2.2.1 城市协调弹性控制法律效力欠缺

埃及城市地区的详细规划呈现出明显的刚性统领，在法律上具有不可突破的强制性，同样是针对城市地区的城市协调规定却更注重弹性控制。以城市中的绿地为例，详细规划对其所占地块比例作出限定，如工业区内绿地和开敞空间不得少于工业区内总面积的5%；城市协调则给出了更加具体的弹性控制要求：对不同尺度下，绿地大小和占比作出明确指示(图3)，并给出服务人数、内部设施、建筑密度等指标的合理数值区间。可以说，详细规划作出地块内的基本限定，奠定了规划的基础；城市协调则是详细规划的补充，使地块整体规划更加全面、综合，使城市风貌更加协调、美观。

但在法律效力上，尽管城市协调被写入《建筑法》中，但6本城市协调指南中包含的更多条款仅作为指导性内容，不具有强制性，又加上城市协调往往作为详细规划的一部分，这些弹性控制内容在实际执行层面极易容易被忽视，进而导致城市协调的低效率。

2.2.2 规划行政体系中的区域层级与行政区划的矛盾性

依据1977年475号总统令，埃及行政区划中的区域层级并不具有法人资格，但规划行政体系中另设了区域层级，使得区域城市发展战略规划容易陷入一种尴尬的境地，其本身法律地位也会因区域行政层级的缺失变得模糊。在城市规划行政管理机构与地方政府对接时，由于区域层级地方政府的缺失，在后期实施过程中城市规划与区域发展中心需依赖上一级政府部门的支持和协调，同时也容易导致区域级城市发展战略规划在后期实施过程中面临吸引投资难、落地实施难、地方协调难等多种问题，极有可能到最后流于形式，无法实施。



注：费丹为埃及面积计量单位，1费丹等于4200.83 m²。

图3 绿地和开敞空间面积

资料来源：作者根据埃及国家协调组织于2010年发布的《绿地与开放空间的城市协调基础和标准》绘制

2.2.3 埃及城市规划项目的执行力有待提升

目前,城市规划总组织已在官网公布多项规划,涵盖国家级、区域级、省级、市级等多个层级,各个层级自上而下承接关联,建立起埃及基本的城市规划体系。尽管如此,埃及城市规划项目执行力度还有待提升。依据世界银行2020年发布的《埃及土地管理评估报告》(Assessment of Land Governance in Egypt),埃及城市规划实际应用程度较低,其中的投资项目也很少实施,主要原因包括:(1)城市规划项目与社会经济计划、实际预算脱节;(2)土地调整受阻,相关法律没有明确其合规流程;(3)地方行政单位在执行规划时受到人力、财力限制^[28]。

3 “一带一路”倡议下我国城市建设企业的中埃合作建议

综上所述,埃及城市规划无论在规划编制阶段,还是在规划实施层面,都面临一定困境,其主要问题包括:(1)城市协调作为弹性控制和指导性内容在具体应用中效力较低;

(2)城市规划行政管理体系与地方行政区划不一致造成规划编制、管理、执行上的矛盾;(3)城市规划项目执行力较低,实际应用较差。同时,当前埃及所在中东地区长期处于冲突频发的动荡期,面临周边国家难民持续输入的地缘背景,进一步加剧了贫民窟蔓延、住房拥挤、环境恶化、交通拥堵、公共交通发展滞后等城市问题。

推进国家现代化建设,既要遵循现代化一般规律,更要符合本国实际^①,我国城市建设企业在中埃合作开发中需因地制宜地将“中国经验”落地为“中埃方案”,本文尝试以上述埃及既有的城市规划3个问题以及埃及面临的地缘形势挑战为导向,结合中埃城市规划比较分析,提出启示建议。

3.1 以详细规划为引领推进城市建设、运营、管理的全过程合作实施

针对城市协调方面的问题,我国相关合作部门、工程企业应当重视规划的引领作用,从详细规划层面即开展双边合作,依据埃及城市协调指南,在尊重当地文化、宗教背景的前提下,结合中国在城市风貌协调上的经验技术,为埃及详细规划提供指导性、可实施性意见;在后期执行过程中,根据已制定的详细规划介入城市建设、运营、管理流程,为埃及政府或有关部门提供城市“规—建—运—管”全过程咨询,从而增强城市协调的真实效力。

3.2 以区域规划为政策工具推进跨行政边界的城市规划协调与合作

针对城市行政管理体系上的问题,我国工程企业、相关部门、规划领域专家等需在充分了解当地情况基础上,运用区域规划的中国智慧与中国经验,将我国城市群、都市圈、城乡一体化示范合作区等区域规划模式应用于埃及城市规划体系中,对应于埃及3级规划行政体系和4级规划编制体系,尝试通过区域规划政策建立临界合作区域、流域一体化治理区域、全域旅游区域等一系列创新政策区,以此协调其他各层级政府和有关部门,共同解决和应对区域层级与地方行政区划的矛盾性问题。

3.3 以全周期工程咨询方式助力城市规划实施与建设项目落地

针对城市规划执行力缺失的问题,我国工程企业应以全周期工程咨询的方式介入,基于国内总城市设计师制度、总规划师制度等经验,结合埃及城市发展与建设项目现实情况,制定具有实施性、能落地的全周期咨询方案,并对其具体建设项目作实施性评价,从规划设计、勘察建设、招标采购、工程施工、造价估算等多个方面综合评估建设项目的可落地性,再以评价结果作为规划建设改进的指导,形成咨询—指导—评价—改进的闭环,从而在根本上助力埃及城市规划项目的应用和落地。

3.4 以技术创新推进中埃合作的制度创新

埃及目前面临的巨大城市发展困境是不断增长的人口和极为有限的可利用土地之间的矛盾,具体表现为贫民窟蔓延、住房拥挤、环境恶化、交通拥堵、公共交通发展滞后等。近年来,埃及积极推进新行政首都项目(NAC: New Administrative Capital),提出了绿色城市、可持续城市、步行城市、居住生活型城市、交通城市、智慧城市、商务城市等7个目标^②,并在一期项目中重点规划住宅区、综合交通系统、绿河中央公园等项目,这些项目主要建立在旧首都城市发展问题之上,针对旧首都的各项问题,给出了相应的对策,并充分运用新技术,引入新能源设施和智能检测系统^③,以加强新首都运作的可持续性。

当前埃及因中东地区动荡局势造成的潜在难民规模与非正规经济,进一步加剧了上述问题,也坚定了埃及积极推进现代技术建设新型城市的决心,埃及政府及有关部门由此将

① 参见习近平在中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话(全文)(https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6972495.htm)。

② 参见埃及住房、公用事业和城市社区部官方网站发布的《建设新首都的目标》文件(<https://img.mhuc.gov.eg/images/e093b38a-022a-45ea-ac86-623039d6b8a6.pdf>)。

③ 参见埃及国家信息中心网站上《新行政首都—国家级项目和倡议》内容页(<https://beta.sis.gov.eg/ar/>)。

进一步关注经济适用型住房、综合交通系统、品质公共空间等方面的城市建设项目。为此，在中埃合作中，可重点围绕减贫、健康、绿色、文旅、创新、数字等领域开展技术创新共享与联合落地实践，以埃及城市发展问题为导向、以中国技术经验为优势，走出“一带一路”倡议背景下的“中埃合作”全周期全过程的技术与制度创新路径，为加快构建新时代中非命运共同体提供示范模式。 **UPI**

参考文献

- [1] 张楚楚, 肖超伟. 北非城市空间结构与功能的演变 [J]. 国际城市规划, 2018, 33(4): 151-158.
- [2] MBOUP G. African cities in time and space: past, emerging trends and perspectives[M/OL] // GORA M, BANJI O O. Smart economy in smart African cities. advances in 21st century human settlements. New York: Springer, 2019: 51-93[2024-07-03]. <https://www.springer.com/series/13196>.
- [3] 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室. 中国—非洲国家共建“一带一路”发展报告 [M]. 北京: 中国计划出版社, 2024.
- [4] 赵军. 埃及发展战略与“一带一路”建设 [J]. 阿拉伯世界研究, 2016(3): 75-89, 119-120.
- [5] 王欢. 晚期古代埃及的移民、城市与城市化 [J]. 世界历史评论, 2023, 10(4): 82-107, 292.
- [6] 李之维. 中王国时期的埃及城镇 [D]. 天津: 天津师范大学, 2021.
- [7] 刘文鹏. 古埃及的早期城市 [J]. 历史研究, 1988(3): 163-175.
- [8] 陈天社, 武立志. 1981年以来埃及住房发展状况、困境及其成因 [J]. 外国问题研究, 2022(1): 101-113, 128.
- [9] 武立志. 当代埃及住房问题研究 [D]. 郑州: 郑州大学, 2018.
- [10] 杨光. 埃及的人口、失业与工业化 [J]. 西亚非洲, 2015(6): 124-138.
- [11] 刘冰洁. 20世纪60—80年代埃及住房问题研究 [D]. 北京: 北京外国语大学, 2014.
- [12] 崔家齐. 迈向沙漠: 埃及新城建设研究 (20世纪70年代至今) [D]. 临汾: 山西师范大学, 2022.
- [13] 汪小英. 穆罕默德·阿里时期开罗城市空间嬗变研究 [D]. 上海: 华东师范大学, 2019.
- [14] 刘昌鑫. 新自由主义影响下的埃及城市变迁 [J]. 外国问题研究, 2016(3): 59-65, 119.
- [15] 车效梅, 李晶. 埃及北部三角洲城市走廊探析 [J]. 西亚非洲, 2011(8): 136-147.
- [16] 梁国诗. 开罗的卫星城 [J]. 阿拉伯世界, 1985(1): 52-54.
- [17] World Bank. Arab Republic of Egypt urban sector note: volume 2. towards an urban sector strategy[M/OL]. Washington, D.C.: World Bank, 2008. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/828841468023412033/pdf/411780v20ESW0E1Box0327393B01PUBLIC1.pdf>.
- [18] KEITH S, WAEL F. Cairo's urban growth and strategic master plans in the light of Egypt's 1996 population census results[J]. Cities, 2001, 18(3): 135-149.
- [19] STADNICKI R. An urban revolution in Egypt?[M/OL] // ROUGIER B, LACROIX S, eds. Egypt's revolutions. the sciences po series in international relations and political economy. New York: Palgrave Macmillan, 2016: 229-244. https://doi.org/10.1007/978-1-137-56322-4_13.
- [20] 邢文海. 当代埃及外国投资法律变迁研究 [D]. 郑州: 郑州大学, 2021.
- [21] KHALED Z. Part II: planning system in Egypt - current situation and future steps [R/OL] // Localization of sustainable development goals in Egypt. UNFPA, the Ministry of Planning and Economic Development, 2020[2024-02-01]. https://egypt.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2_en_0.pdf.
- [22] 哈全安. 纳赛尔主义与埃及的现代化 [J]. 世界历史, 2002(2): 54-62.
- [23] HEGAZY I. Strategic environmental assessment and urban planning system in Egypt[D/OL]. Liverpool: University of Liverpool, 2010[2024-07-03]. https://www.researchgate.net/publication/279749473_Strategic_environmental_assessment_and_urban_planning_system_in_Egypt.
- [24] 萨米尔·加里布. 城市协调: 其作用与义务 (阿拉伯文) [J]. 埃及科学院学报, 2006(81): 81-87.
- [25] 埃及国家概况—中国领事服务网 [EB/OL]. (2023-10-15)[2024-07-04]. http://cs.mfa.gov.cn/zggmccg/ljmdd/fz_648564/aj_648628/gqjj_648636/200802/t20080215_938604.shtml.
- [26] 陈中栋. 发展中国家的财政政策研究 [D/OL]. 苏州: 苏州大学, 2002[2024-07-02]. <http://eg.mofcom.gov.cn/article/ddfg/201108/20110807701586.shtml>.
- [27] MOHAMED R, HANY A. Access to land influencing the urban development of Egypt[J]. Journal of contemporary urban affairs, 2019, 3(1): 82-91.
- [28] MOHAMED N, DAVID S. Assessment of land governance in Egypt (English)[R/OL]. Washington, D.C.: World Bank Group, 2020[2024-07-02]. <http://documents.worldbank.org/curated/en/809671644219582056/Assessment-of-Land-Governance-in-Egypt>.
- [29] AHMED M S, RAMIN K. Innovations for land management, governance, and land rights for sustainable urban transitions[M]. Cham, Switzerland: Springer, 2024.
- [30] 刘守英. 土地制度与中国发展 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2018.
- [31] MAHMOOD A, RICHARD S, LUC B, et al. The unintended consequences of Egypt's institutional land regime on unplanned settlement growth in the Nile Valley[J]. Land use policy, 2022, 113: 1-13.

(本文编辑: 许政)