

01 雅加达正在快速下沉

数十年来,迁都这事一直都萦绕在印尼领导人和民众的脑中,相关话题不时就会出现于印尼媒体上。只是,印尼总统佐科将它付诸了实施。2019年4月,印尼政府宣布,总统佐科已经同意迁都,将首都从雅加达迁出,另寻新址。

当时,印尼即将举行总统选举,佐科正谋求连任。同年5月他赢得大选,并于同年8月在国会发表国情咨文时正式提出迁都计划,新首都将选址位于加里曼丹岛的东加里曼丹省,跨北佩纳扬巴塞尔和库台卡塔内加拉两个地区。

据日本《日经亚洲评论》报道,印尼新首都选址着重火山、地震、洪灾等自然灾害风险小,选择政府所有土地以节省开发成本,同时临近东加里曼丹省两大城市——首府三马林达和港口巴厘巴板,以便提供基础设施建设和物流运输支持。

按计划,迁都工程原打算在2020年至2021年期间启动,但受新冠疫情影响,相关程序一度被迫搁置。今年1月18日,印尼国会众议院通过《国家首都法草案》,将首都迁往东加里曼丹省,并将其命名为“努桑塔拉”,在印尼爪哇语中意为“群岛”。根据计划,新首都将成为国家行政中心,雅加达继

续行使经济中心的职能。

新首都距离雅加达约1300公里,几乎所有土地都是由林地转换而来,总面积约2561平方公里。这一工程将耗资320亿美元,包括新建基础设施和政府办公地点,以及公务员安置设施。这笔开支中印尼政府负担19%,其余资金来自“政府和社会资本合作”模式和私人投资者,预计最快2024年开始搬迁,而整个开发建设预计将持续至2045年。

印尼是世界上最大的群岛国家,由大约1.75万个岛屿组成,领土面积191万平方公里和2020年经济总量1.06万亿美元均居世界前二十强,人口2.7亿更是位居世界第四。

爪哇岛是印尼的中心,这个面积只占全国总面积7%的岛屿,集中了全国一半以上的人口和经济活动。而位于爪哇岛西北海岸的雅加达,无疑是中心的中心。目前,雅加达的经济总量占全国近三成,常住人口已超千万,算上周边卫星城镇,大雅加达都市圈的人口规模达3000万。

如此稠密的人口,加上缺乏合理的城市规划,雅加达深受拥堵和污染等“大城市病”的困扰。作为东南亚第一大经济体的首都,雅加达的公共交通设施并不完善,直到

2019年4月才开通运营第一条地铁,其交通拥堵程度位列世界前十。

交通拥堵已经成为上至总统和政府高官,下至普通百姓调侃的对象。印尼总统佐科曾在出席官方活动时遭遇堵车,不得不步行赶往会场;2018年雅加达亚运会开幕式上,佐科骑摩托车亮相,除了他个人是个摩托车迷之外,也从侧面反映出雅加达的交通现状。

交通拥堵造成的直接影响之一,便是空气污染,雅加达是东南亚空气污染最严重的城市之一。同时,由于人口规模不断增长,大量抽取地下水用于生产生活,导致大量废水污水几乎未经处理直排河道,造成水体污染。

更重要的也是促使印尼迁都的根本原因,是雅加达正在快速下沉。这座千万人口级大都市建在沿海沼泽地带,受自然条件影响,加之全球变暖引发的海平面上升,人口众多需要大量抽取地下水等因素,雅加达北部沿海地区过去10年沉降了2.5米,以至于现在雅加达大约40%的地区低于海平面,部分地带甚至低于海平面4米。

目前,雅加达北部地区正以每年0.25米的速度沉降,专家预计,到2050年雅加达北部地区95%将被海水淹没。地面沉降导致

雅加达面临海水倒灌灾害影响,加之降雨量大,城市洪灾内涝时有发生。另外,爪哇岛位于火山地震带,岛上有30多座活火山,雅加达也不得不面对火山地震灾害的影响。

在2014年当选总统前,佐科曾主政雅加达,对这座都市面临的问题心知肚明。他曾表示,雅加达作为印尼的政治、经济、金融、商业、贸易中心和最大空港、海港,负担太过沉重,在爪哇岛之外建新都意在给雅加达减负,而选址在加里曼丹岛东部海岸,意在带动印尼中东部地区发展,改善地区发展不平衡问题。

印尼政府希望把新首都打造成一座低碳和智能城市,吸引全球创新人才,重点支持制药、医疗、技术等行业的发展。但迁都计划也遭遇反对声,环保人士警告,大兴土木建设新首都将破坏东加里曼丹省的生态环境,世界第三大岛加里曼丹岛上有茂密的热带雨林和丰富的野生动物。

另外,迁都都将是一场耗资巨大、时间周期超长的工程,而实质性推动这一计划的佐科即将于2024年卸任,届时搬迁工作可能才刚刚开始。如何确保筹集足够的建设资金,如何保证迁都计划在佐科之后能够继续推进,都是印尼政府需要考虑的问题。

继上月埃及开始迁都之后,1月18日,印尼国会通过《国家首都法草案》,将首都从雅加达迁往东加里曼丹省,新首都被命名为“努桑塔拉”,整个迁都计划预算大约320亿美元,预计最快2024年开始搬迁。

这是2019年4月印尼总统佐科做出迁都决定以来,印尼在迁都上迈出又一个实质性步伐。作为一座千万人口级的大都市,雅加达深受交通拥堵、环境污染、地面沉降和自然灾害等问题困扰。

与印尼类似,埃及迁都也缘于大都市开罗越发不堪重负。除了缓解首都承载压力,促进地区平衡发展、加强对边远地区控制等因素也是许多国家选择迁都的重要考量。



摩天大楼与低矮住房交错是印尼首都雅加达的典型面貌。



车辆在印尼首都雅加达被洪水淹没的街道上行驶。

迁都那些事儿

02 首都搬家没那么简单

埃及已从去年12月起开始迁都,根据总统塞西的指令,埃及政府从当月1日起迁往位于开罗以东45公里的新行政首都,开始为期6个月的试运行,约5000名工作人员已搬到新行政首都工作。媒体报道称,这是1000多年来埃及权力中心首次离开尼罗河畔的开罗。

新行政首都是塞西2014年上台以来规划的一项超级工程,耗资450亿美元,占地约700平方公里,几乎是开罗的两倍,计划容纳650万人口,包括政府机关以及外国使馆等机构,创造约200万个就业机会。

据路透社报道,埃及新行政首都建设的第一阶段包含政府行政区、商业区、大型公园和外交区,第二、第三阶段主要是居民住宅楼,新都将被打造成一座智慧和绿色城市。据美联社报道,这座城市将容纳总统府、议会大厦和各政府机构,与开罗之间有铁路连接,还将包括一个约34公里长的公园、一座机场、一座歌剧院、一座体育中心和20座摩天大楼,其中包括345米高的非洲最高大厦。

由于沙漠戈壁的地理环境,人口上亿的埃及,90%的人口和城市集中在尼罗河两岸和尼罗河三角洲,而埃及乃至中东和非洲的

最大城市开罗,现在人口超过2200万,预计到2050年将达到4000万规模。这导致开罗这座都市超负荷运转,人口拥挤、交通拥堵、环境污染,城市建设老旧,基础设施不足。

或许,印尼可以借鉴埃及迁都过程中的经验来推动本国的迁都计划。实际上,印尼政府此前进行了为期三年的调研,还曾前往巴西、缅甸、哈萨克斯坦等国探讨迁都经验。

巴西迁都可谓相关案例中的经典之一,在1960年之前的大约200年时间里,位于大西洋岸边的里约热内卢一直是巴西的首都,但作为巴西的政治、经济、商业和文化中心以及第二大工业城市,里约热内卢在人口、交通、环境等方面不堪重负,加之巴西沿海地带经济发达,而内陆地区的开发严重滞后,因而巴西政府决定迁都至中部内陆高原,并在20世纪50年代规划建设了新首都巴西利亚。

巴西利亚只作为政治中心,注重环保,建有多座卫星城分担工业等其他城市功能,不过如今巴西利亚城市人口已达280万,算上周边城镇人口则超过430万,早已远超当初规划的承载力。而且,城市规划与城市自然生长之间矛盾不断,大城市的一些“毛病”逐渐在巴西利亚出现。

缅甸是在2005年突然决定将首都和政府部门迁至内陆城市内比都的,在那之前,首都一直是最大城市和港口仰光。据称,缅甸决定迁都一方面缘于沿海的仰光过于暴露,一旦发生战事容易遭受攻击;另一方面迁都内陆有助于加强对北部地区的控制,内比都位于仰光以北约400公里。不过,面积比仰光大9倍的内比都,至今仍然很空旷。

哈萨克斯坦则是在1997年迁都的,首都从位于该国东南一隅的最大城市阿拉木图,迁往中北部地区的阿斯塔纳,后来在2019年更名为努尔苏丹——哈萨克斯坦首任总统纳扎尔巴耶夫的名字。首都从阿拉木图迁出,除了这座城市开发建设已捉襟见肘之外,其地理位置归于靠近边境地区,对这个世界最大内陆国的腹地辐射不够,而迁都至努尔苏丹有助于带动内陆地区发展,如今努尔苏丹已经是一座120万人口的中亚新兴都市。

与缅甸迁都的推测原因类似,巴基斯坦早在1960年便开始建设新首都伊斯兰堡,计划将首都从南部沿海地区的卡拉奇,迁往北部毗邻克什米尔地区的伊斯兰堡。1965年,巴基斯坦首都先从卡拉奇临时迁至内陆的拉瓦尔品第,两年后正式迁入伊斯兰堡,

新首都的建设历时十年。

非洲多国也有迁都史,比如东非的坦桑尼亚、西非的尼日利亚和科特迪瓦。坦桑尼亚将首都从沿海的达累斯萨拉姆迁往内陆小城多多马,议会和大多数政府机构都已迁往,但数十年来达累斯萨拉姆依然是国家政治中心,而多多马对外几乎无人知晓。尼日利亚将首都从沿海大城市拉各斯迁往北部内陆的阿布贾,科特迪瓦将首都从海边的最大城市阿比让迁往内地的亚穆苏克罗,旧都的“大城市病”是原因之一,加快内陆开发、加强对北部地区的控制也是重要考量。

近邻韩国近些年来也在迁都,首尔靠近朝鲜军事分界线,人口占全国四分之一,经济总量占全国五分之一,首尔首都圈人口则占全国一半,“大城市病”以及高房价等成为难题。尽管早在2003年底就以法律形式决定在首尔以南120公里处建设行政首都,并命名为世宗市,但这一计划在韩国保守、进步两派之间引发激烈争论。如今,虽有数十个政府部门迁入,上万名公务员在世宗市工作,但总统府、外交部、国防部、国会和最高法院等核心机构仍在首尔,迁都计划进展缓慢。