

الإجراءات الحكومية وتحسين الحوكمة في تحويل الفضاءات الصناعية القائمة: منظور قائم على حقوق السيطرة

HUANG Weidong, LI Zhibing, YANG Rui, QIU Ling

الملخص. في سياق الارتقاء الصناعي وتشديد قيود المعروف من الأراضي، أصبح تحويل الفضاءات الصناعية القائمة أداة رئيسة تستخدمها الحكومات المحلية لتنمية قوى إنتاجية ذات نوعية جديدة وتحقيق نمو اقتصادي عالي الجودة. غير أن التوزيع غير المتكافئ للتكاليف والمنافع يفضي إلى تباين المصالح والتفاعل الاستراتيجي بين مستويات الحكومة، ما يجعل من الضروري استكشاف سبل تحسين الحوكمة العمودية المنسقة. وانطلاقاً من نظرية حقوق السيطرة، تبني الدراسة إطاراً تحليلياً موسعاً يغطي دورة إعادة التطوير كاملة — إعداد الأراضي، والتطوير والبناء، ثم المتابعة والإدارة — وتطبقه على تجارب سوتشو وفوشان ودونغقوان. وتبحث الدراسة التكوينات المتعددة لتوزيع حقوق السيطرة وأنماط الحوكمة في المدن الثلاث، ثم تحلل آليات تشكيلها وتكاليف الحوكمة ومسارات التحسين. وتبين النتائج أن البنية الإدارية المحلية، وأهداف تحويل الفضاءات القائمة، وتكاليف المعاملات في كل مرحلة تحدد بصورة مشتركة تكوينات السيطرة واختيار الأدوات، كما تولد تكاليف حوكمة وتوترات داخلية متميزة. وتوصي الدراسة بتصميم ترتيبات أكثر دقة وتمييزاً بحسب المنطقة والفئة، استناداً إلى الخصائص والاحتياجات المحلية، بما يحسن الحوكمة المكانية، وينظم تحويل الفضاءات الصناعية القائمة، ويدعم الاقتصادات المحلية على نحو مستدام.

الكلمات المفتاحية: الفضاءات الصناعية القائمة؛ إعادة تطوير الأراضي منخفضة الكفاءة؛ حقوق السيطرة؛ الحوكمة المكانية؛ الإجراءات الحكومية. 03-0070-09 (2025) 1000-3363: رقم المقال. A. DOI: 10.16361/j.upf.202503009. رمز الوثيقة. TU984: تصنيف المكتبات الصينية.

في ظل استمرار الثورة العلمية والتكنولوجية والصناعية العالمية، تسهم حالة عدم اليقين الدولي ومتطلبات أمن سلاسل الإمداد في تسريع إعادة تشكيل التقسيم العالمي للعمل. وتتجه المؤسسات الرائدة تدريجياً نحو التكامل الرأسي؛ كما تتركز الجهات الابتكارية الكبرى في المدن العالمية المهيمنة، في حين تتبنى المؤسسات الابتكارية الصغيرة والمتوسطة أنماط تموضع أكثر تشتتاً [1]. [ويتيح ذلك للمناطق فرصاً لجذب صناعات جديدة وفاعلين ابتكاريين، والارتقاء ببنيتها الإنتاجية، ودعم النمو. وفي الوقت نفسه، يفرض متطلبات جديدة على الفضاء الصناعي؛ إذ تحتاج المؤسسات الرائدة إلى أراضٍ جاهزة للاستخدام، واسعة ومتصلة ومجهزة جيداً وذات جودة بيئية مرتفعة؛ بينما تحتاج المؤسسات الابتكارية الصغيرة والمتوسطة إلى حوامل مكانية أعلى جودة وأقل تكلفة وأفضل خدمة.

ومع تقلص عرض الأراضي الجديدة القابلة للتعمير والتشجيع القوي على إعادة تطوير الأراضي منخفضة الكفاءة، أخذت الحكومات المحلية تستكشف تحويل الفضاءات الصناعية القائمة على نحو متزايد. وهي تسعى إلى إعادة تنشيط الأراضي الصناعية غير الفعالة، وإنشاء حوامل مكانية عالية الجودة، والاستجابة لاحتياجات الصناعات الناشئة. وقد استقطب هذا المجال اهتماماً أكاديمياً متزايداً. فركزت الدراسات المبكرة أساساً على إعادة توظيف الأراضي الصناعية واستجابات التخطيط [2-3]. [ثم استعانت أبحاث لاحقة بنظم حقوق الملكية وآليات استرداد المنافع لتفسير تغير السياسات وآليات التحول [4-5]. [وفي السنوات الأخيرة، اهتم كثير من الباحثين بصراعات حقوق الملكية وتقاسم المكاسب بين الفاعلين، بهدف تحديد مسارات الإصلاح المؤسسي وتحسين الحوكمة [6-8]. [إلا أن الأدبيات تركز في الغالب على التناقضات بين الحكومة وأصحاب الحقوق الأصليين وفاعلي السوق، ولا تزال تولي اهتماماً محدوداً للعلاقات الداخلية داخل الجهاز الحكومي الذي يُعامل غالباً بوصفه فاعلاً موحد المصالح.

في الواقع، لا تشكل الحكومات المحلية كتلة موحدة في تحويل الفضاءات الصناعية القائمة. فارتفاع تكاليف مفاوضات الإزالة، وضغوط الموازنات المحلية، وعدم اليقين المرتبط بجذب الصناعات، كلها تولد مصالح متباينة. تميل الحكومة البلدية عادة إلى تحرير مساحات واسعة ومتصلة عبر عمليات مركزة، وجذب المؤسسات الرائدة، أو إنشاء مجمعات عالية الجودة. أما الحكومات القاعدية فتتميل أكثر إلى تحولات صغيرة النطاق، موزعة وتدرجية، تقلل صعوبة التنفيذ والمخاطر المالية وتتكيف بمرونة أكبر مع الطلب. وتنتج هذه الاختلافات توترات في الحوكمة ومساومات داخلية بين المستويات الإدارية، بما يؤثر بعمق في مسار التحول. وهي تعكس التناقض البنوي بين نظام السلطة والحوكمة الفعالة في إعادة تطوير الأراضي القائمة [9]. [ومن ثم يصبح تنسيق مصالح مستويات الحكومة المختلفة وتحسين تكوين الحوكمة قضية مركزية.

انطلاقاً من خطر الهيمنة، آلية «الفصل في» Cao Zhenghan [10] كيف يمكن فتح «الصندوق الأسود» للعمل الداخلي للحكومة؟ اقترح مفهوم «نظام التفويض الإداري» لوصف علاقات التعاقد بين مستويات Zhou Li'an [11] الحوكمة بين المستويين الأعلى والأدنى. «وطور نظرية «حقوق السيطرة»، التي تدمج علاقات السلطة الداخلية وأنماط الحوكمة [12] Zhou Xueguang الحوكمة. وعلى هذا الأساس، صاغ المختلفة في إطار تحليلي دقيق موحد. وتستند الدراسة إلى هذه النظرية لفحص توزيع حقوق السيطرة في تحويل الفضاءات الصناعية القائمة، وآليات تشكيلها وتكليفها المتميزة، وإمكانات إقامة حوكمة مكانية منسقة وأكثر كفاءة.

تبحث الدراسة أولاً ملائمة حقوق السيطرة لتحليل الحوكمة المكانية، وتبني إطاراً مناسباً لتحويل الفضاءات الصناعية القائمة. ثم تحلل الإجراءات الحكومية، وتوزيع السيطرة، وأنماط الحوكمة في ثلاث مدن صناعية كبرى — سوتشو وفوشان ودونغقوان — وتفسر آليات تشكيلها وتكاليف الحوكمة المرتبطة بها. وأخيراً تناقش، من منظور حقوق السيطرة، سبل تحسين آليات إعادة تطوير الأراضي محلياً وبناء حوكمة عمودية منسقة.

الإطار التحليلي: توزيع حقوق السيطرة في تحويل الفضاءات الصناعية القائمة 1

منظور دقيق للحوكمة المكانية: من حقوق الملكية إلى حقوق السيطرة 1.1

تشكل حقوق الملكية أساس الحوكمة المكانية. وعلى المستوى الدقيق، تتشكل عملية الحوكمة من خلال تفاعل هذه الحقوق وتوزيعها بين الفاعلين [13]. [وقد تطور مفهوم الملكية من «السيطرة على الشيء» إلى «حزمة الحقوق»، ثم إلى «حقوق السيطرة المتبقية». «في القانون الروماني كانت الملكية تُفهم باعتبارها سلطة المالك على الشيء. ومنذ القرن التاسع عشر، جرى تفكيكها إلى حزمة من الحقوق — الحيازة، والاستخدام، وباحثون آخرون، انطلاقًا من Oliver Hart والانتفاع، والتصرف — وأصبحت أساسًا مهمًا للاقتصاد المؤسسي [14]. [ومع تطور نظرية المنشأة، قدم من نظرية العقود غير المكتملة، مفهوم «حقوق السيطرة المتبقية»: «فالعقود الواقعية غير مكتملة بالضرورة، ولذلك يحتفظ المالك بحقوق تتجاوز ما ينص عليه العقد صراحة؛ وكلما اتسع نطاق سيطرته زادت قدرته على اتخاذ القرار ونصيبه من الدخل المتبقي [15]. [ومن ثم تقع السيطرة في صميم حقوق الملكية والمفاوضات العقارية وتوزيع المنافع

في ظل الملكية العامة للأرض في الصين، تحتفظ الدولة بسيطرة فعلية على الأراضي وتحتل موقعًا محوريًا في الحوكمة المكانية وتحديد الحقوق ويعتمد توزيع الحقوق على أراضي التوسع على نظام هرمي من أعلى إلى أسفل: تجري الحكومة المركزية التوزيع الأولي من خلال التقسيم. [16] المكاني والحصص والتخطيط؛ ثم تقوم الحكومات المحلية بتوزيع ثانٍ عبر التخطيط المكاني والتراخيص؛ وأخيرًا تتفاعل الحكومات القاعدية مع أصحاب الحقوق الأصليين وفاعلي السوق لتحديد الإيرادات الأرضية المتبقية [17-19]. [أما تجديد الأراضي القائمة فقد تطور من قيادة حكومية إلى تعاون بين القطاعين العام والخاص، ثم إلى تنسيق متعدد الأطراف [20]. [ومع تقدم التحضر وتباطؤ سوق العقارات، يتغير تكوين النزعة الدولانية الجديدة: إذ تستعيد الحكومة المركزية تدريجيًا بعض حقوق السيطرة عبر تنظيم نسب الهدم والعلاقة بين الهدم وإعادة البناء؛ وتزيد الحكومات المحلية التنسيق الشامل ومشاركة المؤسسات المملوكة للدولة، بينما تراجع الاستثمارات الخاصة [21]. [وفي سياق إعادة التمرکز هذه، يزداد تأثير التفاعل والمساومات بين مستويات الحكومة. ومن الضروري توضيح الحوكمة العمودية لضمان انتقال المقاصد الاستراتيجية وفعالية التنفيذ الميداني.

وزملاؤه [12] [المستويين Zhou Xueguang تقدم نظرية حقوق السيطرة قراءة دقيقة لعلاقات السلطة والتفاعل داخل الحكومة. ويصور الأعلى والأدنى بوصفهما الموكل والمدير والوكيل. ويقسمون السيطرة إلى ثلاثة أبعاد — حق تحديد الأهداف، وحق التفتيش والاستلام، وحق توزيع الحوافز — ويحددون، تبعًا لتوزيعها بين مستويات الحكومة، أنماطًا شديدة الترابط، وتفويضًا إداريًا، وأنماطًا ضعيفة الترابط، وفيدرالية (1) الجدول وقد اتسع استخدام هذا الإطار في دراسات التخطيط الحضري، بما في ذلك صراعات المصالح المكانية، وآليات حوكمة التخطيط، وضبط. (1) الاستخدامات في التخطيط المكاني الإقليمي [16، 22-24]

الجدول 1. توزيع حقوق السيطرة داخل الحكومة وأنماط الحوكمة المقابلة [12]

نمط الحوكمة الحكومية				فئة حق السيطرة
النمط شديد الترابط	التفويض الإداري	النمط ضعيف الترابط	الفيدرالية	حق تحديد الأهداف حق التفتيش والاستلام حق توزيع الحوافز
الموكل	الموكل أو التفاوض	الموكل أو التفاوض	المدير	
الموكل	الموكل	المدير	المدير	
الموكل	المدير	المدير	المدير	
النتائج السلوكية				
تعبئة على نمط الحملات	استراتيجية التفتيش والاستلام	سلطة رمزية	غياب	الحكومة المركزية
فقدان المبادرة؛ إضعاف القدرة الفعلية على الحوكمة	مزايدة أثناء التنفيذ؛ تواطؤ عند الاستلام	دور الموكل	دور الموكل	الحكومة الوسيطة

تعدد المطالب والتوزيع المتميز لحقوق السيطرة 1.2

يشير تحويل الفضاءات الصناعية القائمة إلى تحسين الفضاءات الإنتاجية المبنية بالفعل عبر الهدم وإعادة البناء، أو التأهيل، أو الارتقاء، أو تغيير الوظيفة، بما يستجيب لمتطلبات التحديث الصناعي. وبوصفه أداة مهمة لجذب الصناعات الناشئة وتنميتها وتوسيع الإيرادات الضريبية المحلية، فإنه يضع الحكومات أمام تحديات تمتد عبر دورة تطوير الأرض وإدارتها كاملة

في المرحلة الأولى، أي إعداد الأراضي، يفرض تفتت الحقوق على الأراضي الصناعية القائمة وصلابة المصالح الراسخة [25] ضبط توقعات الملاك وتكاليف التحول، وتعزيز العمليات المركزة وتحرير الأراضي على نطاق واسع لتلبية متطلبات جذب الصناعة، مع تجنب الإضرار المفرط بالقطاعات المحلية التنافسية. وفي المرحلة الوسطى، أي التطوير والبناء، تتطلب المنافسة الحادة بين المناطق مواءمة دقيقة مع احتياجات الصناعات الناشئة والمواهب، وتوفير منتجات مكانية متنوعة وخدمات متخصصة عالية الجودة، بما يحسن كفاءة عرض الأراضي والقدرة التنافسية

في الجذب. وفي المرحلة اللاحقة، ينبغي تقييم أداء استخدام الأرض، وضبط عمليات النقل والخروج، وضمان إعادة إدخال الموارد الأرضية في التداول وإعادة تخصيصها بكفاءة.

أمام هذه التحديات، تتمثل القضية الأساسية في تعديل حقوق السيطرة بما ينسق بين المقاصد الاستراتيجية للحكومة البلدية ودافعية الحكومات القاعدية. وعلى المستوى الكلي، يمكن أن ينتج عن التركيز الصناعي ونمو الإيرادات الضريبية وضع يربح فيه الجميع. لكن على المستوى التفصيلي تتوزع التكاليف والمنافع بصورة غير متكافئة. فالحكومة البلدية تستفيد من احتياطات واسعة من الأراضي الصناعية، تعزز موقعها في المنافسة على جذب الاستثمار وتيسر إدخال الصناعات الناشئة، بينما تتحمل تكاليف أولية محدودة نسبيًا. أما الحكومات القاعدية فتضطر إلى تعبئة موارد كبيرة للمسوحات، ومفاوضات الإزالة، ونقل المؤسسات، والتخطيط والتصميم، إلى جانب تحمل مخاطر فشل الجذب وخروج الصناعات القائمة وتراجع الإيرادات المحلية. ولذلك قد تصبح الطرف المحتمل الخاسر في التحول.

ومن ثم يتعين على الحكومة البلدية أن تحدد، وفق خصائصها المحلية، الأهداف الأساسية لإعادة التطوير الصناعي، وأن تعيد توزيع حقوق السيطرة بين الأبعاد والمراحل، إما بإعادة تمركزها أو بتفويضها. ويمكن لترتيب ملائم أن يعزز التحكم في العوامل والحوافز، وينشط الحكومات القاعدية، ويحقق حوكمة مكانية أكثر كفاءة.

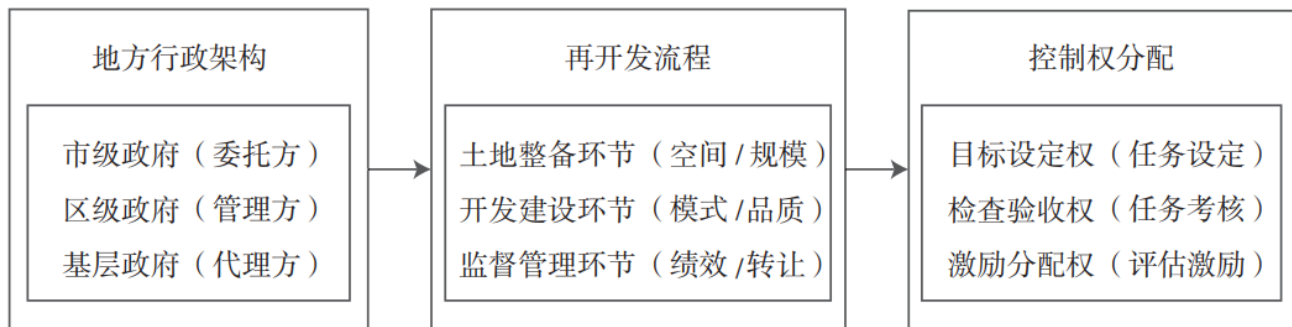
1.3 إطار موسع لتحليل حقوق السيطرة في تحويل الفضاءات الصناعية القائمة

مع Zhou Xueguang كيف يمكن وصف التفاعلات المعقدة داخل الحكومة وتكوينات توزيع حقوق السيطرة بدقة؟ تكيّف الدراسة نموذج سياق تحويل الفضاءات الصناعية القائمة، وتبني إطارًا موسعًا يجمع بين بنية السلطة المحلية وعملية إعادة التطوير (الشكل 1)

أولاً، تكون التوجهات القيمة للحكومة البلدية عادةً قريبة من توجهات الحكومة المركزية وحكومة المقاطعة، لكنها قد تختلف عن مصالح المستويات الأدنى. ولذلك ينقل التحليل نطاق العلاقات من «المركز-المحلي» إلى البنية الإدارية الداخلية للمدينة. وتُستند سلوكيات الحكومة البلدية وحكومات المقاطعات والحكومات القاعدية إلى ثلاثية «الموكل-المدير-الوكيل» لتحليل التنسيق العمودي.

ثانيًا، نظرًا إلى تعقيد التحول، يمتد الإطار ليغطي العملية الكاملة «إعداد الأراضي-التطوير والبناء-المتابعة والإدارة». «ففي مرحلة إعداد الأراضي يدرس فضاء التحول وحجمه؛ وفي مرحلة التطوير يبحث نمط التنفيذ وجودة البناء؛ وفي مرحلة المتابعة يركز على أداء الاستخدام ونقل الحقوق

ثالثًا، تُفكك حقوق السيطرة لكل مستوى حكومي، وفي كل مرحلة، إلى تحديد المهام، وتقييم المهام، وتخصيص الحوافز. وتتيح المصفوفة الناتجة توصيف نمط الحوكمة العام وتكوينات السيطرة الدقيقة معًا، ثم تحديد العلاقات العمودية ومسارات التحسين



الشكل 1. الإطار التحليلي الموسع لتوزيع حقوق السيطرة في تحويل الفضاءات الصناعية القائمة

2 توزيع حقوق السيطرة وأنماط الحوكمة في ثلاث ممارسات محلية

تركز الدراسة التطبيقية على ثلاث مدن صناعية صينية كبرى: سوتشو وفوشان ودونغوان. وبين عامي 2018 و2021، وفي سياق تحول البنية الإنتاجية وتقييد أراضي التوسع، أطلقت المدن الثلاث تباغًا برامج بلدية لتحويل الفضاءات الصناعية القائمة. وتختلف المسارات وأنماط الحوكمة والنتائج بوضوح تبعًا لتاريخ الفضاءات القائمة، وأهداف التحول، والبنية الإدارية، وتكوينات الحوكمة المحلية. ويُستخدم الإطار الموسع لحقوق السيطرة أدناه لتحليل هذه الاختلافات

2.1 سوتشو: تحسين جودة الأراضي الصناعية وكفاءتها من خلال حوكمة بالتفويض

2.1.1 تطور الفضاءات الصناعية ولمحة عن التحول

في بداية الإصلاح والانفتاح، تطورت سوتشو بفضل مؤسسات البلديات والقرى الممولة برأس مال جماعي، ما أفرز «نموذج جنوب جيانغسو» المعروف. ومنذ تسعينيات القرن العشرين، سعت الحكومات البلدية وحكومات المدن على مستوى المقاطعة إلى جذب الاستثمار الأجنبي، فقادت تطوير مناطق صناعية واسعة ومتصلة. وأسهم إنشاء مجتمعات كبيرة ذات بنية تحتية مكتملة نسبيًا وحوافز ضريبية في تعزيز قدرتها التنافسية على الجذب، بينما فُرضت قيود صارمة على نقل الأراضي الجماعية المخصصة للبناء

ومنذ عام 2010، ولجذب المؤسسات عالية التقنية والمواهب وتنمية هذه الفئات وتحويل البنية الاقتصادية، خطت سوتشو، من جهة، لعدة منصات كبيرة على الأطراف — المدينة البيئية العلمية، والمدينة الجديدة عند بحيرة تايهو، والمدينة الجديدة لمحطة السكك الحديدية فائقة

السرعة — ودمجت أراضي توسع واسعة ومتصلة عبر رفع مستوى الإدارة والتعاون بين المقاطعات. وقد جمعت هذه المنصات بين الوظائف الصناعية والحضرية. ومن جهة أخرى، طورت المدينة عددًا كبيرًا من المجمعات التكنولوجية الصغيرة والمتوسطة، بنتها وشغلها مؤسسات مملوكة للدولة على مستوى المقاطعات، وقدمت للقطاعات المستهدفة خدمات متكاملة في البحث والتطوير، والاحتضان، والإنتاج التجريبي، والتمويل والاستثمار، وجذبت عددًا كبيرًا من المؤسسات التكنولوجية الصغيرة والمتوسطة [26]

تتركز الفضاءات الصناعية القائمة في سوتشو حاليًا داخل مناطق تنمية على مستوى المقاطعة أو أعلى، وتمثل 64% من إجمالي مساحة الأراضي الصناعية. وتتمتع بشبكات طرق وبنية تحتية مكتملة نسبيًا، لكن وظائفها لا تزال محدودة التنوع، إذ تغلب وظيفة الإنتاج على الاستخدامات اليومية، كما تظل كثافة البناء منخفضة عمومًا. ففي المجمع الصناعي في سوتشو، على سبيل المثال، يقل متوسط معامل استغلال الأراضي الصناعية عن 1.0.

ولرفع كثافة استخدام الأرض، وتحسين وظائف المجمعات، وضمان التنمية المستدامة للاقتصاد الحقيقي، أطلقت سوتشو عام 2020 مبادرة المئتين. «وحددت خط حماية لمساحة مليون مو — أي 666.7 كم² — للأنشطة الصناعية والبحث والتطوير الإنتاجي، كما وضعت هدفًا «لتجديد 100 كم² من الأراضي الصناعية خلال خمس سنوات. وبعد ثلاث سنوات من العمل، أُعيد تنشيط 81.6 كم² من الأراضي القائمة حتى عام 2022، منها 69.1 كم² من الأراضي منخفضة الكفاءة التي أُعيد تطويرها، ما حقق الأهداف الأولية إلى حد كبير».

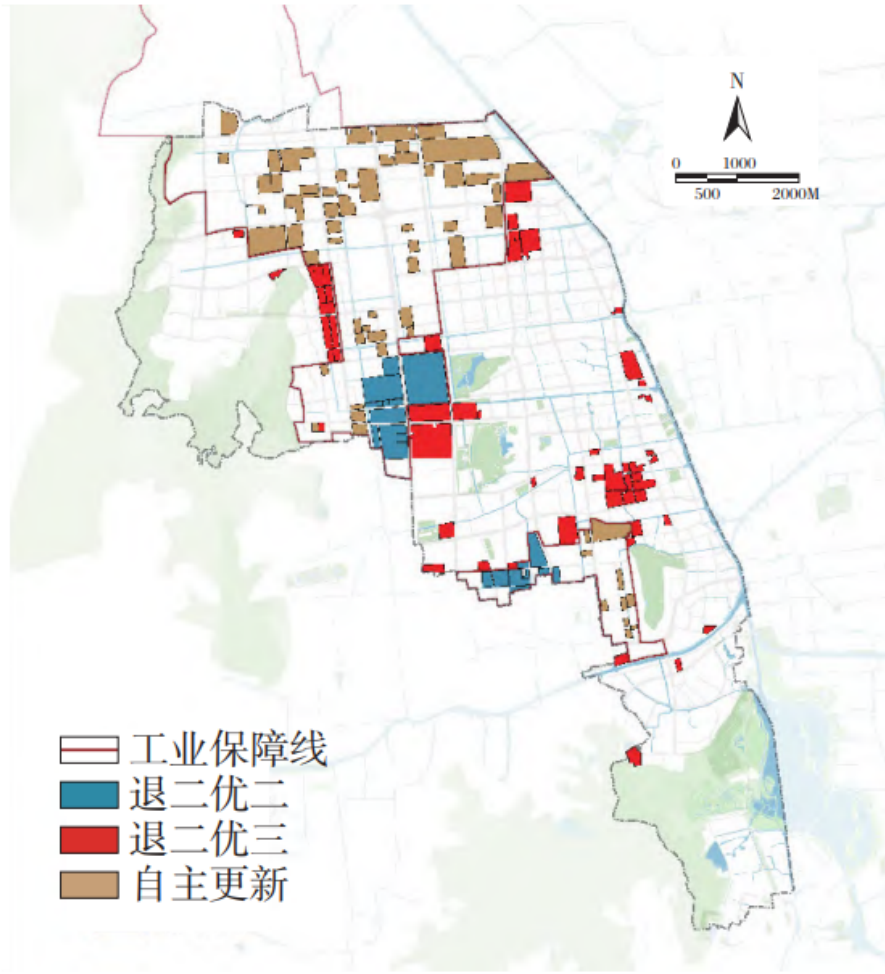
مسار التحول: حوكمة بالتفويض ولا مركزية جزئية لحقوق السيطرة 2.1.2

أنتج التطور التاريخي لسوتشو تدريجيًا تكوينًا متوازنًا بين «مدينة قوية» و«مقاطعات قوية». وغالبًا ما تنفذ البرامج المتخصصة عبر نظام تعاقدى للتفويض الإداري. وفي «مبادرة المئتين»، أطلقت الحكومة البلدية البرنامج وسيطرت على العناصر الرئيسية، مع السماح للمقاطعات بتفصيل الأهداف وتجريب حوافز متعددة وفق ظروفها. وتولت المناطق الوظيفية ② التنفيذ. ويمكن تلخيص التكوين العام بالصيغة التالية: «البلدية «تفوض، والمقاطعة تدير، والمنطقة الوظيفية تنفذ».

ومع ذلك، أدى ارتفاع تكاليف المعلومات والحوكمة وتعزز قدرات المقاطعات، في السياق المعقد لتحويل الفضاءات الصناعية القائمة، إلى تفويض جزئي وتعديل ديناميكي لبعض حقوق السيطرة. ونتج عن ذلك توزيع للسلطة أكثر تعقيدًا من نموذج التفويض البسيط.

إعداد الأراضي: إعادة تمركز السيطرة المكانية والتعديل الديناميكي لأهداف المساحة (1)

فيما يتعلق بفضاء التحول، أعادت الحكومة البلدية تمركز حق السيطرة لتلبية احتياجات التحول الحضري وحماية فضاء الاقتصاد الحقيقي في الوقت نفسه. وحددت هدفًا عامًا لخط حماية الأراضي الصناعية وأراضي البحث والتطوير الإنتاجي: فداخل الخط ينبغي أن تحافظ التحولات أساسًا على الوظيفة الصناعية؛ أما خارجه فُسحب الأراضي الصناعية تدريجيًا (الشكل 2). (ثم ترسم المقاطعات والمدن على مستوى المقاطعة الخط تفصيليًا وفق ظروفها. وبعد مراجعته وقبوله من البلدية، يصبح عتبة مكانية للتحول



الشكل 2. مخطط تحويل الفضاءات الصناعية تحت سيطرة خط الحماية الصناعية في سوتشو

للابتكار والأعمال، منطقة Shishan الخطة الخاصة للتجديد الحضري لمنطقة، Shenzhen Urban Planning & Design Institute: المصدر
 سوتشو للتكنولوجيا العالية، 2022

أما في ما يتعلق بحجم التحول، فقد تحركت حقوق السيطرة ديناميكياً من إعادة التمرکز إلى التفويض. ففي بداية «مبادرة المئتين»، حددت الحكومة البلدية الهدف الإجمالي، ووزعته على المقاطعات والمدن على مستوى المقاطعة، وأدرجت إنجازها في تقييم التنمية عالية الجودة، وهو نمط نموذجي للتفويض. ومع تراكم المساحات المحولة وتزايد ديون المؤسسات المملوكة للدولة، فوضت البلدية جزءاً من حق التفتيش والاستلام؛ وأصبحت المقاطعات والمدن على مستوى المقاطعة تحدد الوتيرة وفق واقعها، مقترية من نمط حوكمة ضعيف الترابط

ثم فضّلت المقاطعات أهدافها ومتطلبات التقييم وحوافزها. وقد اعتمد المجمع الصناعي في سوتشو، الذي يواجه ضغطاً شديداً على الأراضي، خطة عمل لثلاث سنوات في عام 2021 تستهدف تجديد 13.3 كم² من الأراضي الصناعية. وأعدت خطة متخصصة، ونوقشت القطاعات ذات الأولوية والجدول الزمني مع المناطق الوظيفية، ووُزعت المهام وعُززت عمليات التفتيش. وأسهمت المكافآت المالية، وتحسين الوصول إلى التمويل، وتبسيط الإجراءات في تحفيز المشاركة وضمان تحقيق الأهداف

التطوير والبناء: حرية تجريب الأنماط وضبط عتبات الجودة (2)

في نمط التطوير، تؤدي الحكومة البلدية أساساً دور سلطة رمزية. وتشجع السياسات مشاركة فاعلي السوق، بينما تحدد المقاطعات — بل والمناطق الوظيفية أحياناً — الطريقة المحددة وفق كل مشروع. فمن جهة، تجرب المقاطعات إشراك المؤسسات المحلية المملوكة للدولة، التي تعبئ رأس المال والخبرات والموارد لضمان جودة التطوير والتشغيل. وقد أنشئت في المجمع الصناعي بسوتشو شركة متخصصة في إعادة التطوير الحضري تتولى اقتناء الأراضي منخفضة الكفاءة وتحويلها، والبناء حسب الطلب، وتجهيزات الأحياء، وإدارة الأصول، وتشغيل المجمعات. ومن جهة أخرى، تقدم السياسات التحفيزية مكافآت مالية للعمليات المشتركة بين عدة أطراف لتشجيع التحولات واسعة النطاق

أما جودة البناء فتضبطها البلدية أساساً عبر العتبات. إذ تحدد سياسة تحسين جودة الأراضي الصناعية وكفاءتها قيمًا دنيا أو قصوى لمعامل استغلال الأرض، ونسبة المرافق، وكثافة البناء، والمساحات الخضراء. كما تحتفظ البلدية بالموافقة النهائية على تعديلات الخطط التنظيمية التفصيلية، بما يمنع المشروعات من تجاوز حدود التخطيط. وتفصل المقاطعات المعايير، وتعزز اعتماد خطط التنفيذ واستلام المشروعات، وتوجّه بذلك إنتاج فضاءات صناعية عالية الجودة

المتابعة والإدارة: أهداف إرشادية وأدوات تحفيزية للسيطرة بعد تخصيص الأرض (3)

في تقييم أداء استخدام الأرض وإدارة نقل الحقوق، تفضل البلدية دورًا توجيهيًا وداعمًا لتجنب تكاليف معلومات ورقابة مفرطة. وتحدد أهدافًا إرشادية تشمل إدارة دورة حياة الأراضي الصناعية، وتقييم الاستخدام المكثف والإدارة المتميزة، وضبط السوق الثانوية للأراضي، واقتناء الأراضي الصناعية القائمة بواسطة منصات عامة. كما توفر أدوات مثل نظام التقييم الشامل لاستخدام الموارد في المؤسسات الصناعية، والمحتوى الأساسي لاتفاقات ضبط الاستثمار والتطوير، ومنصة معاملات السوق الثانوية للأراضي المخصصة للبناء.

وتطبق المقاطعات حوكمة أكثر تفصيلاً. فهي تكيف معايير قبول الصناعات وتقييم المؤسسات مع تخصصاتها وتوجهاتها؛ وتوقع مع المطورين اتفاقات تحدد الالتزامات، ومعالجة الإخلالات، ومتطلبات الرقابة؛ ثم تطبق حوافز إيجابية وسلبية. ويمكن للمشروعات التي تجذب مؤسسات عالية الجودة، أو تحقق إيرادات ضريبية تفوق الأهداف، أو تحسن الهيكل الصناعي، أن تحصل على مكافآت مالية إضافية. أما المشروعات ذات التصنيف المنخفض فتخضع لتعريفات كهرباء وغاز متميزة ورقابة تنظيمية أشد.

الجدول 2. مصفوفة توزيع حقوق السيطرة في تحويل الفضاءات الصناعية القائمة في سوتشو

حق السيطرة	إعداد الأراضي	التطوير والبناء	المتابعة والإدارة
فضاء التحويل	حجم التحويل	نمط التطوير	أداء الاستخدام
البلدية	البلدية	البلدية	البلدية
البلدية	البلدية / المقاطعة	المقاطعة	المقاطعة
البلدية	المقاطعة	المقاطعة	البلدية / المقاطعة

ملاحظة: يشمل مصطلح «حكومة المقاطعة» في سوتشو حكومات المدن على مستوى المقاطعة، وحكومات المقاطعات، ولجنتي إدارة المجمع الصناعي في سوتشو ومنطقة التكنولوجيا العالية.

فوشان: تحديث المجمعات الصناعية القروية من خلال حوكمة ضعيفة الترابط 2.2

تطور الفضاءات الصناعية ولمحة عن التحول 2.2.1

تشكلت الفضاءات الصناعية القائمة في فوشان بفعل التفاعل بين ديناميات صاعدة وهابطة. ففي بداية الإصلاح والانفتاح، نما اقتصاد البلديات بسرعة، وانتشرت المجمعات الصناعية القروية التي بُنيت على مستوى القرى بصورة نقطية ومتناثرة. وفي تسعينيات القرن العشرين، وبدعم من حكومة المقاطعة، دفعت فوشان بقوة إصلاح حقوق ملكية مؤسسات البلديات والقرى. ونمت مؤسسات رائدة كثيرة، ما شجع الحكومة على إنشاء مناطق صناعية تخدم المؤسسات القائمة ومورديها. وفي الوقت نفسه، سهّل النمو السريع للاقتصاد الخاص وإصلاح التعاونيات الريفية المساهمة تداول الأراضي الجماعية ودمجها، وأدى إلى نمو انفجاري للمجمعات القروية [27]

ومنذ عام 2003، فرضت فوشان قيودًا صارمة على إنشاء مجمعات صناعية جديدة على مستوى القرى، وشجعت المناطق الصناعية الكثيفة الاستخدام. واستنادًا إلى المنطقة الوطنية للتكنولوجيا العالية، دمجت المدينة المنصات الصناعية للمقاطعات في بنية «منطقة واحدة وخمسة العلمية والتكنولوجية»، ومجمع الصناعات الناشئة الاستراتيجية في شمال فوشان، ومنصات أخرى، Sanlongwan مجمعات. «ثم طورت مدينة بهدف نقل الصناعة نحو مستويات أعلى وتقوية الحجم والذكاء»

وعلى الرغم من هذا التطور، لا تزال المجمعات الصناعية القروية تحتل مكانة شديدة الأهمية. إذ تبلغ مساحتها 245 كم²، أي أكثر من نصف تمثل المجمعات التي تقل مساحتها عن 6.7 هكتارات، Nanhai الأراضي الصناعية القائمة، وتظل شديدة التجزؤ ومنخفضة الكفاءة. ففي مقاطعة من الإجمالي؛ ولا يتجاوز متوسط معامل استغلال الأرض فيها 0.49. ومع أنها تشغل 44% من الأراضي الصناعية، فإنها لا تولد سوى 10% 43% من قيمة الإنتاج [28]

ولمعالجة هذه الاختلالات، وتحرير فضاءات للتنمية الصناعية، وجذب عوامل الابتكار والمؤسسات عالية التقنية من منطقة الخليج الكبرى، اعتمدت فوشان في عام 2018 خطة تنفيذ تنظيم وتحديث المجمعات الصناعية القروية في فوشان (2018-2020). (وأصبح تحديث هذه المجمعات المسار الرئيس لتحويل الفضاءات الصناعية القائمة. وبنهاية عام 2023، جرى تحويل 213 كم²؛ واكتمل أو كان قيد الإنشاء أكثر من 33 مليون م² من المباني الصناعية، كما أدخل عدد من مشروعات التصنيع المتقدم، بما أسهم في نمو اقتصاد المدينة

مسار التحول: استقلال واسع للمقاطعات القوية وتقييم صارم لأهداف المساحة 2.2.2

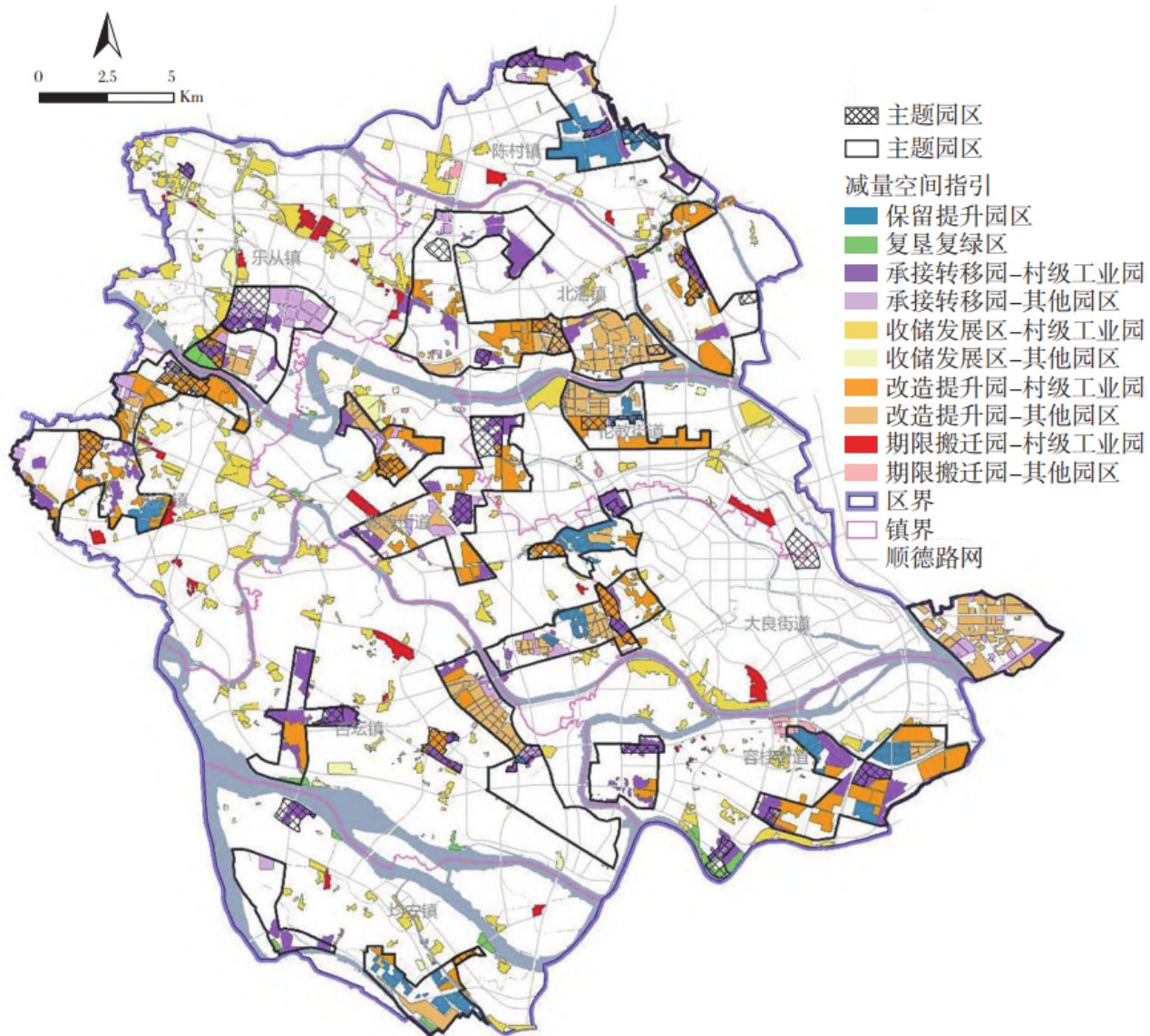
مدنًا على مستوى Gaoming وShunde وNanhai وShunde تتسم البنية الإدارية في فوشان بدرجة واضحة من اللامركزية. فقد كانت المقاطعة قبل تحويلها إلى مقاطعات عام 2002. وعلى الرغم من إعادة تمركز بعض صلاحياتها، فإنها تحتفظ بقدر كبير من الاستقلال في التنمية بوصفها منطقتين تجريبيتين للإصلاح والابتكار على مستوى المقاطعة، بصلاحيات إدارية، Nanhai وShunde الاقتصادية والاجتماعية. وتتمتع ومالية واسعة بوجه خاص

ولذلك تؤدي الحكومة البلدية في عملية تحديث المجمعات الصناعية القروية المعقدة دورًا توجيهيًا أساسيًا: فهي تطلق البرنامج، وتحدد الاتجاه العام، وتفوض المقاطعات القوية على نطاق واسع لتجريب الحلول. وتتولى المقاطعات التنسيق الشامل وتوجيه البلديات والأحياء الفرعية في التنفيذ، وفق تكوين «البلدية توجه، والمقاطعة تنسق، والبلدة أو الحي الفرعي ينفذ»، وهو تكوين نموذجي لحكومة ضعيفة الترابط.

إعداد الأراضي: توجيه مكاني مرن وتقييم ملزم لحجم التحول (1)

فيما يتعلق بفضاء التحول، تعتمد البلدية توجيهًا قائمًا على الأهداف. ف«تدابير فوشان لترسيم مناطق حماية التنمية الصناعية وإدارة الخط البني» تعزز ضبط الاستخدامات داخل هذه المناطق وتشجع إعطاء الأولوية لمشروعات تحديث المجمعات القروية. وعلى هذا الأساس، تضع المقاطعات خططًا متخصصة وتحدد القطاعات ذات الأولوية وفق ظروفها.

في خطة متخصصة 20 منطقة للتركيز الصناعي و30 مجمعًا موضوعيًا. واقترحت توجهات متعددة — Shunde فعلى سبيل المثال، حددت التحسين والارتقاء، والاقتناء والاحتفاظ ثم التطوير، وإعادة الأرض إلى الزراعة والتخضير — لتكون أساسًا تستند إليه البلديات والأحياء الفرعية في تنفيذ التحول (الشكل 3 [29]).



فوشان [29]، Shunde، الشكل 3. مخطط التصنيف والتوجيه لتحويل المجمعات الصناعية القروية في مقاطعة

أما حجم التحول، فتعزز البلدية فيه تحديد الأهداف والتقييم. وتوضح خطة 2018-2020 الحجم الإجمالي والأهداف الفرعية لكل مقاطعة. ويُدرج الإنجاز السنوي ضمن مؤشرات تقييم القيادات ونظام البلدية لإدارة الأداء، مع تشديد عمليات التفتيش.

تحويل المجمعات القروية «المشروع رقم واحد» Shunde ثم توزع المقاطعات المهام وتصمم خططها وحوافزها الخاصة. وقد جعلت رفعت أهداف الهدم التي حددتها البلدية، ووزعتها على البلديات والأحياء الفرعية، وربطتها على نحو وثيق بتقييم القيادات. كما أرسل موظفون من صفتها منطقة تجريبية على مستوى المقاطعة لإصلاح التنمية عالية الجودة، Shunde حكوميون إلى المواقع لتسريع المشروعات. واستفادت فأنشأت حزمة متكاملة من السياسات بشأن اعتماد المشروعات، وتنفيذ الإزالة وإعادة التوطين، وإعداد الأراضي، والإعانات، والربط بين سوق الأرض الأولية والثانوية.

التطوير والبناء: تفويض استكشاف أنماط متعددة وتوجيه متعدد الأبعاد للجودة (2)

في نمط التطوير، تشجع البلدية المشاركة المشتركة للحكومة وأصحاب الحقوق الأصليين وفعالي السوق، بينما تجرب المقاطعات وفق ظروفها. وتفوض المقاطعات بدورها صلاحيات أوسع إلى البلديات والأحياء الفرعية، التي تستطيع الابتكار بمرونة لقربها من التجمعات القروية وأصحاب الحقوق. وقد تشكلت تدريجيًا عشرة أنماط، من بينها الاقتناء مع تأجيل إدراجه في الميزانية، ونزع الملكية المباشر، والتأجير والإدارة الموحدان من قبل الحكومة، والتأجير طويل الأجل مع التشغيل بواسطة المؤسسة. وأسهم هذا التنوع بفاعلية في دفع التحول

أما جودة البناء، فتحدد البلدية بشأنها معايير أساسية تتعلق بالبيئة، والوقاية من الحرائق، وسلامة الإنتاج، وتخطيط الأراضي والبناء، لتوجيه مثلًا، معايير دقيقة تشمل Shunde المقاطعات. وتفصل المقاطعات المعايير وفق أولوياتها الصناعية وأهداف بناء المجمعات. فقد وضعت الجماليات، والذكاء، والبيئة، والسلامة، والبعد الإنساني. وتستخدم هذه المعايير أساسًا لاعتماد التخطيط والتصميم والبناء وجذب المؤسسات. كما تتيح آلية الاجتماعات المشتركة على مستوى المقاطعة للجهات المختصة مراجعة محتوى الخطط بصورة جماعية

المتابعة والإدارة: أهداف معززة واستقلال محلي للسيطرة بعد تخصيص الأرض (3)

في تقييم الأداء وضبط نقل الحقوق، تواصل البلدية أداء دور توجيهي أساسًا: فهي تطلب من المقاطعات تعزيز التقييم والإشراف، وتوقيع اتفاقات مع المطورين لضبط تنفيذ المشروعات الصناعية، وتقييم كفاءة استخدام الأرض بعد تخصيصها

وتفصل المقاطعات المتطلبات من خلال قوائم إيجابية وسلبية لجذب الصناعات، وعتبات لكثافة الاستثمار والكثافة الضريبية، وقواعد لتأجير الأراضي والمباني. كما يُسمح لحكومات البلديات أو الأحياء الفرعية بتوقيع اتفاقات استثمار وبناء مع المطورين تحدد حجم الاستثمار، والإيرادات الضريبية، وفئات المستأجرين أو المشترين، والعقوبات على الإخلال. ثم تتولى أجهزة المقاطعة التقييم والمتابعة

الجدول 3. مصفوفة توزيع حقوق السيطرة في تحويل الفضاءات الصناعية القائمة في فوشان

حق السيطرة	إعداد الأراضي	التطوير والبناء	المتابعة والإدارة
فضاء التحول	حجم التحول	نمط التطوير	جودة البناء
البلدية	البلدية	البلدية	البلدية
حق تحديد الأهداف	البلدية	البلدية	البلدية
حق التفتيش والاستلام	المقاطعة	المقاطعة	المقاطعة
حق توزيع الحوافز	المقاطعة	المقاطعة	المقاطعة

دونغقوان: إعداد متصل لأراضي المجمعات الصناعية في البلديات والقرى من خلال حوكمة مركزية 2.3

تطور الفضاءات الصناعية ولمحة عن التحول 2.3.1

مقارنة بفوشان، يتسم توفير الفضاءات الصناعية في دونغقوان بطابع صاعد أكثر وضوحًا [30]. [ففي بداية الإصلاح والانفتاح، استغلت قرى ومجموعات قروية كثيرة قريها من هونغ كونغ وروابط القرابة لجذب مؤسسات هونغ كونغ. ونما ما عُرف باقتصاد «القاعات الثلاث» داخل المقاصف وقاعات الأنساب والقاعات المجتمعية

وفي تسعينيات القرن العشرين، استقبلت البلديات والقرى أجزاءً إنتاجية كثيرة لمؤسسات أجنبية بفضل «نموذج تأجير الأرض» منخفض التكلفة والفعال. وتكونت مجمعات صناعية كبيرة للبلديات والقرى. وقد دعمت هذه المجمعات صعود اقتصاد دونغقوان، لكنها أدت أيضًا إلى توسع غير منظم وامتزاج شديد بين المصانع والقرى

وبعد عام 2008، وللاستفادة من الآثار الانتشارية للمؤسسات عالية التقنية والمواهب القادمة من شنتشن وتعزيز التحديث الصناعي، أطلقت الجديدة، وغيرها من Chang'an العلمي والتكنولوجي، والمجمع الصناعي البيئي في دونغقوان، ومنطقة Songshan Lake الحكومة البلدية مجمع مجمعات التكنولوجيا العالية الكبرى. وتموضعت هذه المدن الصناعية الجديدة على مستوى البلدية في أطراف المدينة أو عند حدود البلديات. وفي الوقت نفسه، أعادت البلدية تمركز عرض الأراضي الجماعية وفرضت قيودًا صارمة على توسع المجمعات القروية

ومع اقتراب كثافة التطوير من حدها الأقصى وندرة أراضي التوسع المتاحة، أصبحت المجمعات الصناعية للبلديات والقرى — التي تمثل 81% من الأراضي الصناعية في المدينة — الاحتياطي الرئيس لتوسيع الفضاء الإنتاجي وجذب الصناعات الناشئة. ومنذ عام 2021، خططت دونغقوان تباغًا لسبع قواعد للصناعات الناشئة الاستراتيجية، وعشرة قطاعات صناعية معيارية كبرى، وستين مجمعًا صناعيًا للتحديث. وتوسع البلدية والبلديات إلى تنسيق اقتناء أراضي التوسع وإعادة تطوير الأراضي الصناعية منخفضة الكفاءة، وإعداد مساحات واسعة ومتصلة، وبناء حوامل عالية الجودة

وبنهاية عام 2023، جرى إعداد 5.3 كم² من الفضاءات الصناعية المتصلة، ما وفر ضمناً أرضيًا مهمًا لجذب المؤسسات الرائدة. إلا أن العمليات تركزت أساسًا على أراضي التوسع وتفعيل الأراضي القائمة غير المبنية. ولا يزال تحويل المصانع القديمة متأخرًا، ما يستدعي تحسين السياسات والآليات

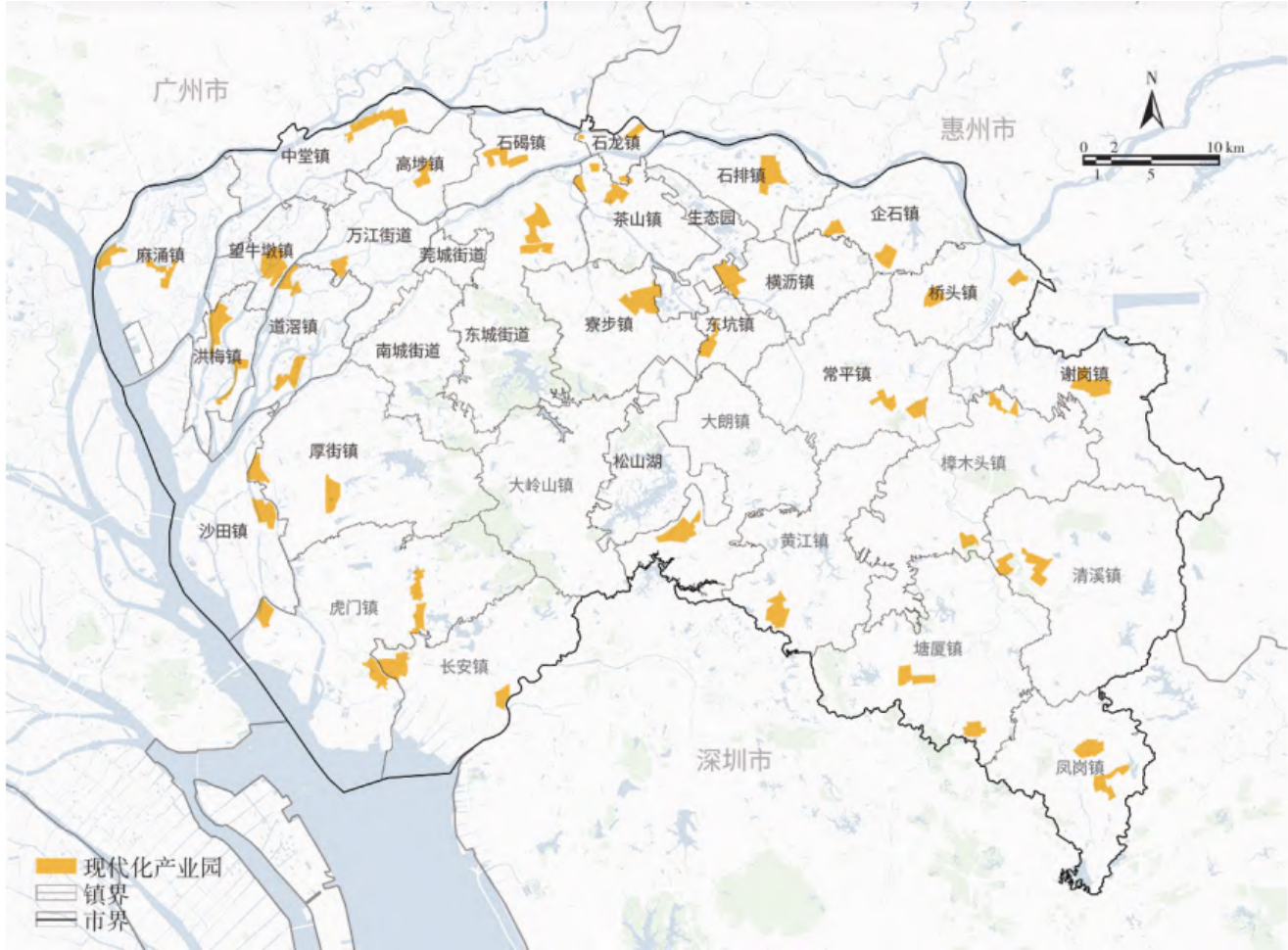
2.3.2 مسار التحول :حوكمة مركزية تتركز في المرحلتين الأولى والوسطى

تتميز دونغقوان عن سوتشو وفوشان ببنية إدارية خاصة من مستويين، «البلدية-البلدة». وتتفاعل الحكومة البلدية مباشرة مع 34 وحدة إدارية على مستوى البلدات، ما يرفع بدرجة كبيرة تكاليف الاتصال والتنسيق. ورغم امتلاك البلدات بعض صلاحيات مستوى المقاطعة، فإن مواردها البشرية وقدرتها على الحوكمة تظلان أدنى من المقاطعات الكاملة

ولضمان تنفيذ الأهداف البلدية، واقتناء الأراضي على نطاق واسع، وبناء مجمعات عالية الجودة، أعادت الحكومة البلدية تمركز حقوق السيطرة على إعداد الأراضي والتطوير. فهي تعزز الأهداف والتفتيش، وتوفر الحوافز، وتوجه عمل البلدات. والتكوين العام هو حوكمة مركزية: «البلدية توجه، والبلدة تنفذ»

إعداد الأراضي :ضبط مكاني تفصيلي ومهام تحول ملزمة (1)

ولضمان الإنشاء المركز لمجمعات كبيرة، تحدد البلدية، من خلال مسوحات على مستوى المدينة وتخطيط منسق، النطاقات الدقيقة للتحول (في كل بلدة) الشكل 4. (ثم تُثبت هذه النطاقات بعد التفاوض مع حكومات البلدات



الشكل 4. ترسيم المجمعات الصناعية المحدثة في دونغقوان

تحدد البلدية سنوياً أهدافاً ملزمة لتحويل المناطق الصناعية القديمة داخل هذه النطاقات. وتصبح هذه الأهداف عنصراً أساسياً في التقييم السنوي لفرق قيادة البلدات، مع زيادة وزنها واعتماد ترتيب مقارن لتسريع العمليات. وفي الوقت نفسه، توفر البلدية حوافز تشمل القروض والسندات الخاصة، ورفع الحد الأقصى لمعامل استغلال الأراضي الصناعية، وأولوية الحصص الأرضية، وتبسيط الإجراءات

التطوير والبناء :تعزيز القيادة العامة وتعميق ضبط التخطيط المكاني (2)

في نمط التطوير، تعيد البلدية تمركز حقوق السيطرة بدرجة أكبر لضمان التحكم في حجم كافٍ من الأراضي. وتطبق سياسة المجمعات الصناعية المحدثة قاعدة «الألثلاث الثلاثة»: «يقتنى ثلث الأراضي وتُعد الحكومة لتكوين أراضي صناعية جاهزة؛ ويحوّل ثلث آخر إلى فضاءات صناعية منخفضة التكلفة من خلال تعاون التجمعات القروية والمؤسسات المملوكة للدولة على مستوى البلدية أو البلدة؛ ويمكن أن يطوره فاعلو السوق في الثلث الأخير على هيئة مصانع عالية المعايير

ولتقوية دافعية البلدات، تعي البلدية المؤسسات المملوكة للدولة على مستواها للمشاركة في بناء المجمعات. وتوفر هذه المؤسسات التمويل اللازم لإعداد الأراضي، وتتعاون مع البلدات، وتُدرج ضمن المشروعات التي تُعد بقيادة الحكومة

أما جودة البناء فتوجهها البلدية عبر إصدار إرشادات للتخطيط المتكامل للمجمعات. وتحدد هذه الإرشادات توزيع الوظائف، والتنظيم المكاني، وفئات المرافق ومعاييرها، ومتطلبات الإسكان المضمون، وتوجهات التصميم الحضري، وكثافة شبكة الطرق. وتتولى الجهات البلدية توجيه الخطط ومراجعتها واعتمادها مباشرة لضمان الجودة الكلية

3 المتابعة والإدارة: استقلال البلديات في تقييم الأداء والسيطرة بعد تخصيص الأرض (3)

في تحويل الفضاءات الصناعية القائمة، تركز البلدية جهودها على إعداد الأراضي والتطوير، بينما يظل ضبطها للمرحلة اللاحقة محدودًا نسبيًا. وتحدد حكومات البلديات، بالاستناد إلى المعايير البلدية والظروف المحلية، كثافة الاستثمار، وقيمة الإنتاج لكل مو، والكثافة الضريبية. كما توقع مع المطورين أو المؤسسات المقيمة اتفاقات لضبط الاستثمار، وتحدد المسؤوليات عند الإخلال، وتتولى تقييم أداء استخدام الأرض وضبط التأجير من الباطن ونقل الحقوق

الجدول 4. مصفوفة توزيع حقوق السيطرة في تحويل الفضاءات الصناعية القائمة في دونغقوان

حق السيطرة	إعداد الأراضي	التطوير والبناء	المتابعة والإدارة
فضاء التحويل	حجم التحويل	نمط التطوير	جودة البناء
البلدية	البلدية	البلدية	أداء الاستخدام
البلدية	البلدية	البلدية	نقل الحقوق
البلدية	البلدية	البلدية	حكومة البلدية أو الحي الفرعي
البلدية	البلدية	البلدية	حكومة البلدية أو الحي الفرعي
البلدية	البلدية	البلدية	حكومة البلدية أو الحي الفرعي
البلدية	البلدية	البلدية	حكومة البلدية أو الحي الفرعي
البلدية	البلدية	البلدية	حكومة البلدية أو الحي الفرعي
البلدية	البلدية	البلدية	حكومة البلدية أو الحي الفرعي

آليات تشكل توزيع حقوق السيطرة وتكاليف الحوكمة 3

يكشف مقارنة التحويل في سوتشو وفوشان ودونغقوان عن تكوينات مختلفة بوضوح لتوزيع حقوق السيطرة وأنماط الحوكمة. فما العوامل التي تفسر هذه الاختلافات؟ وكيف تؤثر في توزيع السيطرة؟ وما تكاليف الحوكمة والنتائج التي ينتجها كل تكوين؟

3.1 استراتيجيات توزيع حقوق السيطرة تحت تأثير عوامل متعددة 3.1

3.1.1 البنية الإدارية المحلية والتوزيع الأولي لحقوق السيطرة 3.1.1

تولد الاختلافات في البنية الإدارية والقدرة على الحوكمة اعتمادًا قويًا على المسار السابق في العمل الحكومي المحلي، وتؤثر بعمق في توزيع حقوق السيطرة. ففي سوتشو، يدعم التوازن النسبي بين «مدينة قوية» و«مقاطعات قوية» حوكمة بالتفويض: إذ تحتفظ البلدية بتحديد الأهداف والتفتيش على المهام الأساسية، مع نقل حق توزيع الحوافز ومساحة المبادرة إلى المقاطعات لتجريب تحولات عالية الجودة

أما في فوشان، فتقود البنية شديدة اللامركزية والتفاوت القوي بين المقاطعات إلى حوكمة ضعيفة الترابط. وتفوض البلدية صلاحيات واسعة للمقاطعات القوية، بما في ذلك حق التفتيش وتوزيع الحوافز، لتمكينها من قيادة تحديث المجمعات القروية بصورة شاملة. وفي دونغقوان، تدفع البنية ذات المستويين «البلدية-البلدية» إلى تطبيق حوكمة مركزية في دورة التحويل الجديدة: إذ تعيد تمركز حقوق السيطرة لضمان انتقال الأهداف الحضرية بكفاءة، وتوجيه الحكومات القاعدية، وتركيز الموارد على بناء حوامل صناعية عالية الجودة

3.1.2 أهداف التحويل وإعادة التوزيع الثانوي لحقوق السيطرة 3.1.2

تختلف مراحل التنمية الصناعية وخصائص الفضاءات القائمة بين المدن، ولذلك تتباين أهداف التحويل وأولوياته. وتؤثر هذه الاختلافات في توزيع الحقوق بين المراحل

لا تزال سوتشو تمتلك احتياطات كبيرة من أراضي التوسع لخدمة استراتيجياتها الكبرى، وتعتمد بدرجة محدودة نسبيًا على حجم تجديد الأراضي القائمة. وهي تولي اهتمامًا أكبر لجودة الفضاءات المحولة وأداء استخدامها. ولذلك تحدد البلدية أهدافًا للعملية كاملة، لكنها تركز بصورة خاصة على اعتماد الخطط والمتابعة بعد تخصيص الأرض، مع الاحتفاظ بقدر من المرونة في تقييم المساحات المحولة

أما فوشان فتواجه حجمًا ضخمًا من المجمعات الصناعية القروية المصحوبة بمخاطر متعددة. ولذلك تتمثل الأولوية في حجم التحويل وتحرير الفضاء. وتعيد البلدية تمركز حقوق السيطرة على أهداف المساحة وتقييمها، مع منح المقاطعات مجالًا واسعًا للتجريب لتسريع العمليات من خلال أنماط متنوعة

وتسعى دونغقوان إلى تجاوز تجزؤ الأراضي الناجم عن تعدد المصالح، وبناء منصات صناعية عالية الجودة من خلال عمليات متصلة على الفضاءات القائمة. ولذلك تتركز حقوق السيطرة على إعداد الأراضي والتطوير في المستوى البلدي؛ وتتحول الأهداف مباشرة إلى مهام تقييم، وتُقرن بحوافز توجه البلديات وتدفعها إلى العمل

3.1.3 تكاليف المعاملات في المراحل المختلفة والتوزيع النهائي لحقوق السيطرة 3.1.3

يوضح فحص المدن الثلاث أن تركّز حقوق السيطرة يميل إلى الانخفاض من إعداد الأراضي إلى التطوير، ثم إلى المتابعة والإدارة. وتعكس هذه الدينامية قيود تكاليف المعاملات. فالشركاء الرئيسيون للبلدية في مرحلة إعداد الأراضي هم حكومات المقاطعات أو البلديات؛ وفي مرحلة التطوير هم المطورون؛ وفي مرحلة المتابعة هم عدد كبير من مستخدمي الفضاء. ومع زيادة عدد الأطراف، ترتفع بشدة صعوبات المعلومات والاتصال والتنسيق، وكذلك تكاليف المعاملات والحوكمة.

ولضبط هذه التكاليف والاستجابة لمطالب متعددة ومعقدة، تحتاج البلدية إلى تفويض جزء من حقوق السيطرة. ويمكن لتقسيم العمل إقليمياً بين المستويات الأدنى أن ينتج حوكمة مكانية أكثر كفاءة.

3.2 اختلاف تكاليف الحوكمة المرتبطة بتكوينات السيطرة

3.2.1 آثار تكوين حقوق السيطرة في تكاليف الحوكمة

تقيد تكاليف الحوكمة توزيع حقوق السيطرة، لكن التوزيع نفسه يولد تكاليف متميزة. وبوجه عام، كلما زاد تركّز السيطرة، أصبح تنفيذ الأهداف أسهل؛ إلا أن ذلك يزيد أيضاً عدد الفاعلين والقضايا التي يتعين على البلدية التعامل معها، ويرفع بالتالي التكاليف.

في الحوكمة المركزية، تكون التفاعلات بين المستويات الإدارية شديدة الحساسية، ما يسهل انتقال الأهداف الحضرية من أعلى إلى أسفل. غير أن تكاليف التنسيق تكون مرتفعة، وقد تراجع مبادرة الحكومات القاعدية، فتضعف قدرتها على معالجة الشؤون المحلية [11]. ولذلك يلائم هذا النمط خصوصاً المراحل الأساسية والمشروعات ذات الأهمية الاستراتيجية الكبرى.

أما الحوكمة بالتفويض فتقيّم العناصر الرئيسة مع السماح للحكومات القاعدية بالتجريب. وهي تخفض التكاليف وتعزز المبادرة، لكنها قد تقود إلى تكيف انتهازي أو تواطؤ عند التفتيش والاستلام، بما يخلق فجوة بين الأهداف والتنفيذ. وتناسب هذه الحوكمة بصورة خاصة العناصر ذات الأولوية والقابلة للقياس بسهولة، مثل حجم التحول أو مؤشرات البناء.

وتفوض الحوكمة ضعيفة الترابط أعمال التفتيش والحوافز، ما يخفض بفاعلية التكلفة التي تتحملها البلدية، لكنه يزيد خطر الانحراف عن الأهداف. وهي أنسب للمراحل الاعتيادية التي تكون تكلفة الاستلام فيها مرتفعة. ولذلك ينبغي للبلدية في الممارسة أن تصمم توزيعاً دقيقاً حول الأهداف المركزية: تعيد تمركز المراحل الأساسية والمشروعات الكبرى، وتفوض العمليات اليومية، بما يضمن التنفيذ ويضبط التكلفة الإجمالية.

3.2.2 الآثار الدقيقة لاختيار أدوات السيطرة في تكاليف الحوكمة

إلى جانب التكوين العام، يؤثر اختيار أدوات السيطرة بعمق في التكاليف والنتائج. ففي السيطرة المكانية، مثلاً، تحتفظ كل من سوتشو ودونغقوان بحق البلدية في التفتيش والاستلام، لكنهما تستخدمان أدوات مختلفة. تعتمد سوتشو أساساً قيد العتبة: إذ يمكن لأي مشروع داخل خط الحماية الصناعية أن يتقدم بوصفه تحويلاً «من صناعة إلى صناعة»، ما يترك مجالاً كبيراً للاختيار. أما دونغقوان فتحدد نطاقات دقيقة تبلغ نحو 3 كم²، ما يقلل مرونة اختيار الموقع بوضوح. وتولد هذه الشدة الأعلى حتماً توترات وتكاليف أكبر بين مستويات الحكومة.

ومع ذلك، تستطيع أدوات الدعم والتحفيز توجيه تنفيذ أهداف المستوى الأعلى دون زيادة كبيرة في تكاليف الحوكمة، مثل منصة التقييم الشامل للمؤسسات الصناعية في سوتشو، وتعبئة موارد المؤسسات المحلية المملوكة للدولة، والتشغيل الموجه نحو السوق. وتسهم هذه الأدوات في تكوين أكثر مرونة.

الجدول 5. مقارنة أدوات السيطرة الرئيسة التي تستخدمها الحكومات البلدية في سوتشو وفوشان ودونغقوان لتحويل الفضاءات الصناعية القائمة

مرحلة إعادة التطوير	البعد	سوتشو	فوشان	دونغقوان
إعداد الأراضي	فضاء التحول	ضبط العتبة عبر خط الحماية الصناعية	التوجيه عبر مناطق حماية التنمية الصناعية	ضبط نطاقات تحويل المجمعات
حجم التحول	تقييم هدف لثلاث سنوات	تقييم سنوي للأهداف	تقييم سنوي للأهداف	تقييم سنوي للأهداف
نمط التطوير	استقلال المقاطعات في تجريب عدة أنماط	استقلال المقاطعات في تجريب عدة أنماط	استقلال المقاطعات في تجريب عدة أنماط	ضبط نسبة التطوير الذي تقوده الحكومة؛ تعبئة المؤسسات البلدية المملوكة للدولة
جودة البناء	ضبط عتبات التخطيط	دليل معايير استلام المجمعات	اعتماد التخطيط المتكامل للمجمعات	
أداء الاستخدام	نظام التقييم الشامل للمؤسسات الصناعية	استقلال المقاطعات في تقييم الأداء	استقلال البلديات في تقييم الأداء	
نقل الأراضي	المحتوى الأساسي لاتفاقيات السيطرة؛ منصة السوق الثانوية للأراضي	استقلال المقاطعات في توقيع اتفاقيات السيطرة	استقلال البلديات في توقيع اتفاقيات السيطرة	

4 توصيات السياسات والآفاق

من خلال بناء إطار موسع لتحليل حقوق السيطرة حول العملية الكاملة «إعداد الأراضي-التطوير والبناء-المتابعة والإدارة»، ثم دراسة ثلاث مدن نموذجية، تحدد الدراسة تكوينات السيطرة وآليات تشكيلها وتكاليف الحوكمة. وبذلك تقدم منظورًا جديدًا للتفاعل الداخلي داخل الحكومة في سياق التنمية المعتمدة على الفضاءات القائمة

يتطلب تحويل الفضاءات الصناعية القائمة تصميمًا دقيقًا لتوزيع الحقوق والأدوات، يستند إلى البنية الإدارية وأهداف التحول وتكاليف كل مرحلة. وينبغي تجنب التعميم المفرط للأهداف. ويجب إعادة تمركز حقوق السيطرة على المهام الأساسية فعلاً لضمان تحقيق المقاصد الاستراتيجية للمدينة؛ بينما يمكن تفويض مراحل أخرى بدرجة أكبر لتحفيز مبادرة الحكومات القاعدية وخفض التكاليف

كما تختلف قدرات الحوكمة والأهداف بين مناطق المدينة الواحدة. ولذلك ينبغي أن تكيف الحدود المكانية الدقيقة وتصميم السيطرة السياسات مع الخصائص والمهام المحلية. ويمكن إعادة تمركز الحقوق في عدد محدود من القطاعات الاستراتيجية الكبرى، وتفويضها بصورة معتدلة في القطاعات الاعتيادية. ويساعد هذا التمييز على تنسيق مصالح مستويات الحكومة، وبناء توافق تنموي، ومواءمة الحوافز، بما يدعم استمرار تحويل الفضاءات الصناعية القائمة

وعند التصميم العملي لحقوق السيطرة، يمثل الإطار المقترح أداة دعم لدورة «التصميم-التقييم-التحسين» كاملة. فهو يساعد على توضيح ترتيبات التوزيع الملائمة للأهداف والبنى الإدارية المختلفة، وتقييم السياسات القائمة، وتحديد نقاط الاختناق التي تعوق تنفيذ الأهداف، واقتراح سبل التحسين. وبذلك يساهم في تحسين الحوكمة المكانية وتعزيز القدرات المحلية

وأخيرًا، ينبغي التنبيه إلى أن الدراسة تقدم، بسبب قيود المساحة، مقارنة نمطية ساكنة لممارسات حضرية نموذجية. غير أن توزيع حقوق السيطرة ليس ثابتًا؛ فهو يتطور مع أهداف التحول وتكاليف الحوكمة. كما أنه لا يتحدد فقط بعلاقات السلطة داخل الحكومة، بل يؤدي أصحاب الحقوق الأصليون وفاعلو السوق أيضًا أدوارًا مهمة. ولذلك تستحق دينامية حقوق السيطرة تحت التأثير المشترك لفاعلين متعددين مزيدًا من البحث.

ملاحظات

- ① لتيسير الفهم والمقارنة، تشير الدراسة إلى النمط شديد الترابط، ونمط التفويض الإداري، والنمط ضعيف الترابط على التوالي بمصطلحات «الحوكمة المركزية»، و«الحوكمة بالتفويض»، و«الحوكمة ضعيفة الترابط»
- ② نفذت سوتشو في السنوات الأخيرة إصلاحًا نشطًا للحوكمة القاعدية، بإنشاء مستوى من المناطق الوظيفية بين المقاطعة والحي الفرعي، يجمع الصلاحيات المالية والإنشائية والاقتصادية للأحياء الفرعية. وأصبحت هذه المناطق الفاعل القاعدي الرئيس في التنمية الاقتصادية، بينما ركزت الأحياء الفرعية تدريجيًا على الخدمات الاجتماعية، بما فصل بين مساري الحوكمة الاقتصادية والاجتماعية

المراجع

- [1] TANG Jie, GUO Wanda, FANG Yu. [M]. Guangzhou: Guangdong People's Publishing House, 2024. [باللغة الصينية]
- [2] LI Dongsheng, CHEN Bingzhao. [J]. Urban Planning Forum, 2005(1): 44-50. [باللغة الصينية]
- [3] HUANG Weidong, ZHANG Yuxian. [J]. City Planning Review, 2010, 34(8): 67-72. [باللغة الصينية]
- [4] FENG Li, TANG Zilai. [J]. Urban Planning Forum, 2013(5): 23-29. [باللغة الصينية]
- [5] HU Yingjie, LYU Bin. [J]. Urban Development Studies, 2016, 23(4): 61-66. [باللغة الصينية]
- [6] LI Dong, SUN Dongqi. [J]. Economic Geography, 2021, 41(3): 192-201. [باللغة الصينية]
- [7] LIANG Ying, ZENG Peng. [J]. Urban Planning Forum, 2023(1): 69-73. [باللغة الصينية]
- [8] HUANG Weidong, LIN Chenfang, ZHAO Ruoyan, et al. [M]. Beijing: China City Press, 2023. [باللغة الصينية]
- [9] ZHOU Xueguang. [M]. Beijing: SDX Joint Publishing Company, 2017. [باللغة الصينية]
- [10] CAO Zhenghan. [J]. Sociological Studies, 2011, 25(1): 1-40. [باللغة الصينية]

- [11] ZHOU Li'an. الحكومات المحلية في مرحلة التحول: حوافز المسؤولين والحوكمة [M]. Shanghai: Truth & Wisdom Press, 2008. [باللغة الصينية]
- [12] ZHOU Xueguang, LIAN Hong. «أنماط حوكمة الحكومة الصينية: نظرية» حقوق السيطرة [J]. Sociological Studies, 2012, 27(5): 69-93. [باللغة الصينية]
- [13] WU Xiaolin. «منطق حقوق الملكية في الحوكمة الحضرية القاعدية: تحليل قائم على العلاقة بين «نوع الملكية-عملية التوزيع» [J]. CASS Journal of Political Science, 2024(3): 155-167. [باللغة الصينية]
- [14] XU Chenggang. [EB/OL]. (2022-01-03) [2024-12-10]. <https://www.aisixiang.com/data/130690.html>. [باللغة الصينية]
- [15] GROSSMAN S. J., HART O. D. تكاليف الملكية ومنافعها: نظرية التكاليف الرأسي والأفقي [J]. Journal of Political Economy, 1986, 94(4): 691-719.
- [16] YAN Yaqi. تحديات التمكين: تنفيذ ضبط الاستخدامات عند طرح الأراضي الجماعية القابلة للبناء ذات الاستخدام الاقتصادي في سوق بكين [J]. Urban Planning Forum, 2024(4): 98-104. [باللغة الصينية]
- [17] TIAN Li, XIA Jing. [J]. Urban Planning Forum, 2021(6): 12-19. [باللغة الصينية]
- [18] YANG Ling, LIN Jian. [J]. Urban Planning Forum, 2024(4): 18-24. [باللغة الصينية]
- [19] CHEN Qi. [J]. Sociological Studies, 2021, 36(1): 203-225. [باللغة الصينية]
- [20] WANG Jia, BAI Yunxi, SONG Jusheng. [J]. Planners, 2021, 37(24): 21-27. [باللغة الصينية]
- [21] TIAN Li, YAO Zhihao, YU Jianghao, et al. تطور تخطيط التجديد الحضري في الصين وتحوله: إطار تحليلي قائم على علاقات «الحكومة-السوق-المجتمع» [J]. Planners, 2024, 40(2): 1-7. [باللغة الصينية]
- [22] GUO Xu. [J]. City Planning Review, 2020, 44(1): 52-62. [باللغة الصينية]
- [23] WANG Zhoulin, CHEN Weizhen. [J]. Urban Development Studies, 2021, 28(6): 50-57. [باللغة الصينية]
- [24] LIANG Yinlong. [J]. City Planning Review, 2024, 48(3): 46-54. [باللغة الصينية]
- [25] LIANG Yinlong. [J]. City Planning Review, 2014, 38(1): 85-90. [باللغة الصينية]
- [26] LIANG Yinlong, SUN Zhongya, XU Jing. [J]. Modern Urban Research, 2019(12): 40-46. [باللغة الصينية]
- [27] TIAN Li. [M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2015. [باللغة الصينية]
- [28] LIANG Xiaowei, YUAN Qifeng, LI Shenglin, et al. [J]. Development of Small Cities & Towns, 2024, 42(2): 110-117. [باللغة الصينية]
- [29] CAI Lifu, HE Jihong, LIANG Xiongfei, et al. [J]. Planners, 2021, 37(6): 45-49. [باللغة الصينية]
- [30] LIN Huihuang, CHEN Jing. [J]. Journal of Beijing University of Technology (Social Sciences Edition), 2021, 21(2): 39-50. [باللغة الصينية]
2025. تاريخ استلام النسخة المعدلة: فبراير

ترجمة بمساعدة الذكاء الاصطناعي