

إعادة تموضع التخطيط الحضري الكبير وتحليل وظائفه

ZHANG Li, GAO Runyi

الملخص: يشكل بناء المناطق الحضرية الكبرى الحديثة استراتيجية وطنية. ورغم تقدم التخطيط الحضري الكبير بسرعة، تتسم الممارسة بتعايش أنواع متعددة من الخطط وتداخل المحتويات وصعوبات مستمرة في التنفيذ. وبعد مراجعة ممارسات التخطيط في الصين والاستفادة من الخبرات الدولية واتجاه إصلاح نظام التخطيط الوطني، ترى الدراسة أن التخطيط الحضري الكبير ينبغي أن يكون خطة إقليمية قانونية شاملة ذات توجيه كلي، تركز على التنسيق عبر الحدود الإدارية وبين الإدارات الحكومية. وينبغي تصنيفه كتخطيط إقليمي، وإعداده مشتركاً بين إدارات متعددة، ورفعته إلى الحكومة الشعبية الأعلى المختصة للموافقة والتنفيذ. ومن خلال هذا النوع من التخطيط ينبغي تنفيذ الاستراتيجيات المكانية الوطنية، وتعزيز التنمية الإقليمية المنسقة، وتوضيح العلاقات بين الخطط، وتحسين نظام التخطيط الوطني، وتقوية التنسيق عبر الحدود، ودعم الصيانة الدينامية للخطط المحلية.

الكلمات المفتاحية: منطقة حضرية كبرى؛ تخطيط حضري كبير؛ تخطيط إقليمي؛ نظام التخطيط

ملاحظة التمويل: البرنامج الوطني الرئيسي للبحث والتطوير في الصين، “Theories and Methods for Territorial Spatial Optimization and System Regulation” (2022YFC3800800)

دار في الصين نقاش طويل حول كيفية تحديد المناطق الحضرية الكبرى وتخطيطها. ركزت بحوث التسعينيات أساساً على خصائصها الاقتصادية [1]. وفي بداية القرن الحادي والعشرين أدخلت خطط نانجينغ وشوتشو وسوتشو وووشي-تشانغتشو المفهوم إلى الممارسة الرسمية [2-4]. ثم عززت خطة التحضر الجديدة الوطنية ووثائق 2019 وتقرير المؤتمر العشرين دورها في النظام الحضري المنسق. تناولت الدراسات الحديثة التطور النظري والتحديد المكاني والاستراتيجيات والتموضع وآليات التنسيق والحوكمة المكانية والتخطيط القطاعي [5-14]. إلا أن المنطق الداخلي والأهداف والوظائف ومنطق الإعداد في نظام التخطيط الوطني لا تزال غير واضحة بما يكفي. لذلك تستعرض هذه الدراسة أنواع الخطط وصعوبات التنفيذ وتعيد النظر في موقعها المؤسسي.

1 الأنواع الرئيسية للتخطيط الحضري الكبير

في الممارسات الحالية بدأت خطط التنمية مبكراً وتقدمت بسرعة. أما التخطيط المكاني للأرض فقد بدأ حديثاً في عدد محدود من المناطق، في حين ما زال التخطيط القطاعي الحضري الكبير في مرحلة استكشافية.

1.1 خطط تنمية المناطق الحضرية الكبرى

عرّفت وثائق 2018 تخطيط التنمية بأنه مخطط شامل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وعلى مستوى المناطق الحضرية الكبرى تحدد خطة التنمية الاتجاه العام وأولويات التنسيق وبرنامج العمل المشترك، وتوفر أساساً لوظائف الحكومات في التنظيم الاقتصادي والرقابة السوقية والحوكمة الاجتماعية والخدمات العامة والحماية البيئية.

منذ آراء 2019 الصادرة عن لجنة التنمية والإصلاح الوطنية، أعدت مناطق عديدة خطط تنمية حضرية كبرى. وتشمل عادة التموهع والبنية المكانية العامة ومجالات التنسيق وآليات التنفيذ، مثل النقل والصناعة والحوكمة البيئية المشتركة والخدمات العامة ومنصات الانفتاح والإصلاح المؤسسي. وهي خطط شاملة واستراتيجية غالباً ما تمتد إلى عام 2035.

الجدول 1 سبع عشرة خطة لتنمية المناطق الحضرية الكبرى منذ 2020

نطاق التخطيط	الوحدة الأساسية	عابرة للمقاطعات	الأفق الزمني	الاعتماد	الخطة
km ² , 20.0 27,000 مليون; ويمتد إلى km ² , 35.0 66,000 مليون	حي/مقاطعة	نعم	2025; أفق 2035 2035	2021-03	Nanjing
km ² , 13.0 26,000 مليون	حي/مقاطعة	لا	2025; أفق 2035 2035	2021-07	Fuzhou
km ² , 27.61 26,400 مليون; ويمتد إلى km ² , 29.66 33,100 مليون	مدينة	لا	2025; أفق 2035 2035	2021-11	Chengdu
km ² , 14.84 18,900	حي/مقاطعة	لا	2025; أفق 2035	2022-03	Changsha-Zhuzhou-

Xiangtan		2035			مليون
Xi'an	2022-03	2035 أفق; 2025 2035	لا	حي/مقاطعة	km ² , 18.02 20,600 مليون
Chongqing	2022-08	2035 أفق; 2025 2035	نعم	حي/مقاطعة	km ² , 24.40 35,000 مليون
Qingdao	2023-10	2035 أفق; 2030 2035	لا	حي/مقاطعة	km ² , 15.58 21,500 مليون
Guangzhou	2023-10	2035 أفق; 2030 2035	لا	حي	km ² , 32.57 20,000 مليون
West Bank of Pearl River Estuary	2023-10	2035 أفق; 2030 2035	لا	مدينة	km ² , 14.353 21,000 مليون
Shantou-Chaozhou- Jieyang	2023-10	2035 أفق; 2030 2035	لا	مدينة	km ² , 13.75 10,600 مليون
Zhanjiang-Maoming	2023-10	2035 أفق; 2030 2035	لا	مدينة	km ² , 13.27 24,700 مليون
Shenzhen	2023-10	2035 أفق; 2030 2035	لا	حي/مقاطعة	km ² , 34.15 16,300 مليون
Jinan	2024-02	2035 أفق; 2030 2035	لا	حي/مقاطعة	km ² , 18.10 22,300 مليون
*Wuhan	2022-12	-	-	-	-
*Shenyang	2023-02	-	-	-	-
*Hangzhou	2023-08	-	-	-	-
*Zhengzhou	2023-10	-	-	-	-

* لم يعثر على نص رسمي لخطة التنمية، رغم وجود تقارير ذات صلة.

1.2 خطط الفضاء الإقليمي للمناطق الحضرية الكبرى

يعد التخطيط المكاني للأرض أداة لتخصيص الموارد المكانية وتنظيم التنمية والحماية. وقد حدد التنظيم التقني لعام 2024 المبادئ وأولويات الإعداد وضمانات التنفيذ والمخرجات. وتشمل مهامه تحديد الحالة المكانية ووحدات التنسيق، وتعريف الأهداف، وتخطيط البنية المكانية والخدمات العامة، وتنسيق الحماية البيئية والبنية التحتية والمرونة والنقل وحماية المشاهد الثقافية والطبيعية. بدأت عدة مقاطعات ومدن أعمالاً ذات صلة: تمت الموافقة على خطة تشنغدو، وأنهت تشنغتشو الاستشارة العامة، وتعد خطط تشانغشا-تشوتشو-شيانغتان وجينان وشنغهاي الكبرى. وبالمقارنة مع خطط التنمية، تتمتع هذه الوثائق بتوجيه مكاني أقوى، لكن عمقها وموقعها الفعلي ما زالا متفاوتين.

1.3 الخطط القطاعية وعلاقتها بالتخطيط المكاني للأرض

لا يزال مفهوم التخطيط القطاعي ملتبساً. ففي نظام التخطيط المكاني للأرض يشمل خطط استعمال الفضاء وحقوقاً أخرى مثل الاستعادة البيئية، وإعادة ترتيب الأرض، والتراث، والسكن، والنقل. وعلى الرغم من أن التنظيم يصنف التخطيط المكاني الحضري الكبير كخطة قطاعية عابرة للإدارات، فإن التنسيق الحضري الكبير يشمل الكهرباء والغاز والنفايات والمياه والسكك الحديدية والصناعة والخدمات العامة والطاقة، وهو ما يتطلب تشاور فاعلين متعددين.

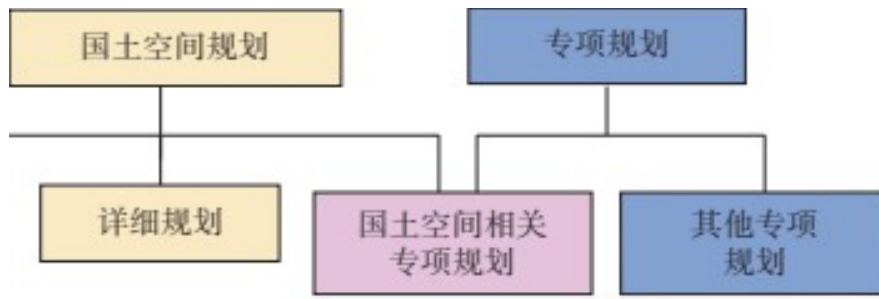


图 1 国土空间规划与专项规划的关系

الشكل 1 علاقة التبعية بين الخطط القطاعية والخطط القطاعية المكانية للأرض

من حيث المحتوى وتعدد الجهات المسؤولة، لا يمكن استيعاب التخطيط القطاعي الحضري الكبير بالكامل ضمن التخطيط المكاني للأرض. لذلك تبقى الخطط القطاعية المنفصلة ضرورية.

2 الصعوبات العملية في التخطيط الحضري الكبير

2.1 واجهات غير واضحة بين أنواع الخطط والمستويات الإدارية

تتمثل الخطط الرئيسية حالياً في خطط التنمية والخطط المكانية للأرض. يقاد النظام الوطني بتخطيط التنمية، ويستند إلى التخطيط المكاني، ويدعم بالخطط القطاعية والإقليمية. على المستوى الحضري الكبير تختلط العلاقات بسبب اختلاف الآفاق الزمنية، وتداخل التخطيط القطاعي، وصعوبة النقل داخل نظام مكاني ذي خمسة مستويات وثلاث فئات وأربعة نظم [16-19].

2.2 حدود محتوى غامضة بين خطط التنمية والخطط المكانية

تتجاوز المنطقة الحضرية الكبرى دائرة التنقل اليومية وتصبح وحدة حوكمة مكانية عابرة للإدارات [20-21]. وترتبط القضايا المكانية والاقتصادية والاجتماعية ارتباطاً وثيقاً، لكن خطط التنمية والخطط المكانية تنطلق من رؤى تخصصية منفصلة. وتداخل موضوعات النقل والخدمات والبيئة والتكامل، مما قد ينتج تفسيرات مختلفة للشيء ذاته.

2.3 تنسيق متعدد الفاعلين متواز وصعوبة في التنفيذ

يجعل الطابع العابر للأقاليم إعداد الخطة عملية تفاوض بين حكومات محلية ذات مصالح مختلفة. ومن دون هيئة تنسيق حضرية كبرى مركزية يصعب تحقيق حوار متكافئ وتوازن للمصالح. وقد استكشفت نانجينغ وهانغتشو وتشنغتشو وآليات بثلاثة مستويات، بينما سعت شنغهاي الكبرى إلى سلطة أعلى عبر الموافقة المشتركة.

3 إعادة تموضع التخطيط الحضري الكبير وإعادة النظر في وظائفه

لا ينبغي أن يبقى التخطيط الحضري الكبير محصوراً في خطة التنمية أو الخطة القطاعية المكانية. وينبغي إعادة فهمه داخل النظام الوطني باعتباره آلية قانونية للتخطيط الإقليمي قادرة على تنسيق أنواع الخطط وتنفيذ الاستراتيجيات المكانية الوطنية.

3.1 دروس من الخبرة الدولية

تظهر طوكيو ونيويورك ولندن الكبرى وسيول أن التخطيط الإقليمي هو تخطيط مشترك لمنطقة مشتركة، مع مشاركة واسعة للحكومات والمجتمع، وتفاوض متعدد المستويات، وضمانات قانونية. وتوفر القوانين اليابانية والبريطانية والكورية استمرارية في التنظيم والضرائب والتمويل وسياسات التنمية [24-28].

3.2 التخطيط الإقليمي في نظام التخطيط الوطني

أكد قرار 2024 نظاماً استراتيجياً تقوده خطط التنمية، ويقوم على التخطيط المكاني للأرض، ويدعم بالخطط القطاعية والإقليمية. وينبغي للتخطيط الإقليمي أن يعالج النزاعات العابرة للأقاليم، لكنه ظل الحلقة المؤسسية الأضعف لأنه لا يرتبط بإدارة واحدة.

3.3 إعادة تموضع التخطيط الحضري الكبير

ينبغي للتخطيط الحضري الكبير تجاوز الوحدات الإدارية وأنواع الخطط المنفصلة. فهو يدمج التنمية والفضاء، ويجمع بين التوجيه الاستراتيجي والدعم المكاني والتدابير القابلة للتنفيذ. وبوصفه خطة إقليمية قانونية شاملة، يعد مشتركا بين إدارات متعددة؛ وعادة تعتمد الخطط العابرة للمقاطعات من مجلس الدولة، والخطط العابرة للبلديات من الحكومة الإقليمية المختصة.

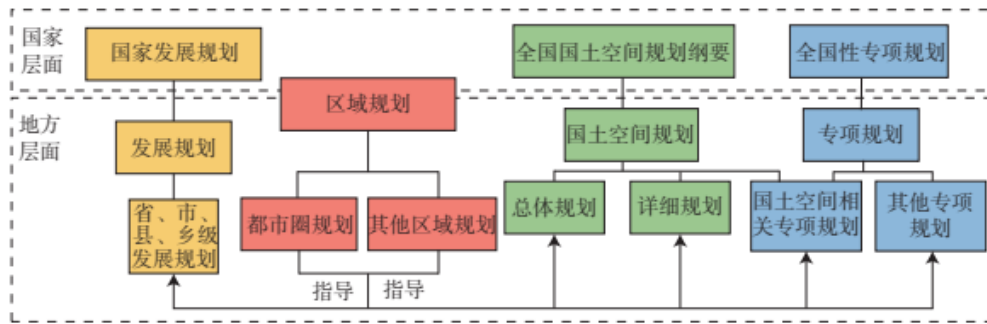
3.4 إعادة النظر في وظائف التخطيط الحضري الكبير

3.4.1 تنفيذ الاستراتيجيات المكانية الوطنية وتعزيز التنمية المنسقة

أصبحت المناطق الحضرية الكبرى حوامل رئيسية للتحضر الجديد والاستراتيجيات الوطنية. وينبغي لخططها أن تعمل كوثائق استراتيجية أعلى توجه الحكومات والإدارات من التصور الاستراتيجي إلى البناء الفعلي.

3.4.2 توضيح العلاقات بين الخطط وتحسين النظام الوطني

يمكن لإدماج التخطيط الحضري الكبير أن يقلل تكاليف الخطط المتوازية. وينبغي أن يعمل كعقدة وسيطة تنقل الاستراتيجيات الوطنية إلى الأسفل، وتربط الخطط المحلية إلى الأعلى، وتمنح التخطيط الإقليمي وظيفة دعم ملموسة.



الشكل 2 العلاقة بين تخطيط التنمية والتخطيط الإقليمي والتخطيط المكاني للأرض والتخطيط القطاعي

3.4.3 تعزيز التنسيق العابر للحدود والصيانة الدينامية

لا ينبغي للمستوى الحضري الكبير أن يخلق درجة رأسية جديدة، بل يجب أن يوجه مشكلات تعاون عابرة للأقاليم محددة. وحتى بعد اعتماد كثير من الخطط المحلية، يمكنه سد فجوات النزاعات الحدودية وتوفير أساس للتقييم والتعديل الدينامي.

4 الخاتمة

انتشر التخطيط الحضري الكبير على نطاق واسع، لكن موقعه ووظائفه لا تزال غير مفهومة بما يكفي. وفي نظام تقوده خطط التنمية، ويقوم على التخطيط المكاني، ويدعم بالخطط القطاعية والإقليمية، يلزم تعميق التكامل. إن الإبقاء على خطط متوازنة للتنمية والفضاء والقطاعات يعيد إنتاج التعقيد الإداري الذي سعت عملية تكامل الخطط إلى تقليصه. لذلك ينبغي تنظيم التخطيط الحضري الكبير كتخطيط إقليمي يعد مشتركا بين الوزارات والحكومات لحل نزاعات التنمية والفضاء بين المناطق الإدارية وتحسين النظام الاستراتيجي الوطني.

ملاحظات

① دخل التنظيم التقني لإعداد الخطط المكانية للمناطق الحضرية الكبرى، الذي نظّمته وزارة الموارد الطبيعية، حيز التنفيذ في 1 أبريل 2024. ② على سبيل المثال، خطة الفضاء الإقليمي لمنطقة تشنغدو الحضرية الكبرى.

المراجع

Shen Mingrui, Wang Ziqing, Cui Gonghao. Metropolitan regions in China: theoretical origins and planning practice [J]. Urban Planning [1]. Forum, 2023(2): 57-66

Zhang Wei. The concept and characteristics of metropolitan regions and their planning [J]. City Planning Review, 2003(6): 47-50 [2]

Luo Chengshu, Cheng Yushen. Spatial structure and evolutionary mechanisms of the Hangzhou metropolitan region [J]. Urban Development [3]. Studies, 2017, 24(6): 30-38

Wang Xingping, Zhu Kai. Innovation spaces in metropolitan regions: types, patterns, and evolution, with Nanjing as a case [J]. *Urban Development Studies*, 2015, 22(7): 8-15 [4]

.Qian Zihua. Conceptual and spatial delimitation of metropolitan regions [J]. *Planners*, 2022, 38(9): 152-156 [5]

.Yin Zhi, Shang Yanran, Cui Yin, et al. Theoretical framework and practice of modern metropolitan planning [J]. *Planners*, 2023, 39(4): 5-10 [6]

Lu Qingqiang, Long Maoqian, Ouyang Peng, et al. Regional collaborative governance and contract-based collaborative planning: restructuring metropolitan governance and changing planning concepts [J]. *City Planning Review*, 2024, 48(2): 12-19 [7]

Zhou Y, Xu H, Wang Y, et al. Promoting coordinated spatial governance of mega-cities in China via spatial organization of metropolitan areas [J]. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, 2024, 2(1): 24 [8]

Wu Zhiqiang, Yan Juan, Xu Haowen, et al. Ten key annual issues in the development of urban-rural planning, 2024-2025 [J]. *Urban Planning Forum*, 2024(6): 8-11 [9]

Long Maoqian, Li Wan, Hu Ming, et al. New logic and directions of change in metropolitan governance in China [J]. *Planners*, 2020, 36(3): 12-16 [10]

Zhang Yishuai, Huang Jianzhong, Wang Qixuan, et al. Metropolitan governance in China from the perspectives of rescaling and metagovernance [J]. *Planners*, 2023, 39(4): 19-27 [11]

Xiong Jian, Fan Yu, Zhang Zhenguang, et al. Innovations in spatial-coordination planning for the Greater Shanghai Metropolitan Region under regional coordination and spatial governance [J]. *Urban Planning Forum*, 2022(2): 76-82 [12]

.Wang Guangtao, Ye Qing, Li Fen, et al. Reflections on fostering modern metropolitan regions [J]. *Urban Planning Forum*, 2019(5): 14-23 [13]

Xiong J, Sun J, Tu Q, et al. Theory building and technical innovations for spatial planning of China's metropolitan areas: insights from planning of Greater Shanghai Metropolitan Area [J]. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, 2024, 2(1): 19 [14]

Wu Wenxi. Zhengzhou approved as the tenth national metropolitan region, with a high goal of international influence [N]. *21st Century Business Herald*, 2023-11-01(006) [15]

.Rong Yuefang. Research on the metropolitan-planning preparation system [J]. *Urban Planning Forum*, 2003(4): 78-84 [16]

Zhao Min. Logic and operational strategies for constructing the territorial spatial planning system [J]. *Urban Planning Forum*, 2019(4): 8-15 [17]

.Xu Jing, Yang Xi. Territorial spatial planning transmission systems and implementation mechanisms [J]. *China Land*, 2020(8): 21-24 [18]

Hao Qing, Yang Fan. Territorial spatial support for Chinese modernization: concluding remarks on the special issue [J]. *Journal of Natural Resources*, 2022, 37(11): 3033-3036 [19]

.Wang Xingping. Metropolitanization as a new stage of urbanization in China [J]. *Urban Planning Forum*, 2002(4): 56-59 [20]

Zhang Shuangyue. Evolutionary logic, challenges, and strategies for metropolitan planning and development [J]. *Technoeconomics and Management Research*, 2024(4): 96-100 [21]

Zhang Tinglin, Sun Bindong. Delimiting the spatial extent of current metropolitan planning in China [J]. *Urban Planning Forum*, 2023(4): 104-109 [22]

Zhang Jingxiang, Hu Hangjun. Metropolitan development, planning, and governance innovation under the new development environment [J]. *Economic Geography*, 2023, 43(1): 17-25 [23]

Bai Zhili. Theory and practice of broad-area administration in Japan: the development of the Tokyo Capital Region [J]. *Japan Studies*, 2017(1): 10-26 [24]

Hu Mingyuan, Gong Pu, Chen Huaijin, et al. Fostering modern metropolitan regions as the key to high-quality city-cluster development during the Fourteenth Five-Year Plan [J]. *Administration Reform*, 2020(12): 19-29 [25]

.Wu Qian. Spatial planning for foreign capital megacity regions under rescaling [J]. *Urban Planning International*, 2019, 34(2): 78-85 [26]

Du Kun, Tian Li. Implementation framework and content of urban strategic planning: lessons from the Greater London implementation plan [J]. *Urban Planning International*, 2016, 31(4): 90-96 [27]

Zhang Chun, He Canfei. Metropolitan regions and spatial planning: international experience [J]. *Urban Planning International*, 2010, 25(4): 85-91 [28]

.Lu Dadao. *Theory and Practice of Regional Development in China* [M]. Beijing: Science Press, 2006 [29]

.Chen Ming, Shang Jing. Evolution and future trends of regional planning [J]. *Urban Development Studies*, 2015, 22(12): 70-76 [30]

Yin Zhi, Shang Yanran, Cui Yin, et al. Theoretical framework and practice of modern metropolitan planning [J]. *New Urbanization*, 2023(8): 33-39 [31]

Zhao Min, Cheng Yao. Hierarchical and categorical construction of the national planning system: the logics of zoning and systems [J]. City [32]
.Planning Review, 2025, 49(3): 4-11

ترجمة بمساعدة الذكاء الاصطناعي