

نحو حوكمة عابرة للأقاليم: ابتكارات في التخطيط المكاني للأرض للمناطق الحضرية الكبرى

ZHU Yuyu, ZHANG Shangwu, HUANG Jianzhong

الملخص: يمثل الدور الأساسي للتخطيط المكاني للأرض في الحوكمة المكانية العابرة للأقاليم في المناطق الحضرية الكبرى شرطا مهما لاستراتيجيات الصين في التنمية الإقليمية المنسقة والتحضر الجديد. ومع ذلك، لا يزال موضوع هذا التخطيط ومهامه الأساسية ومسار تنفيذه ونقله وعلاقته بتخطيط التنمية بحاجة إلى توضيح. وبلاستناد إلى ممارسات منطقة شنغهاي الكبرى، تبحث الدراسة القيمة والمهام الأساسية للتخطيط المكاني الحضري الكبير الموجه نحو الحوكمة العابرة للأقاليم. وتتمثل قيمته في خمس نواح: توفير أساس مكاني للتنسيق الإقليمي، وبناء ترتيبات مؤسسية للتشاور المتكافئ، وإعداد خطط عمل للتنفيذ، وتأسيس أساس قانوني للضبط العابر للحدود، وخلق فرص مشتركة للابتكار السياسي. أما المهام الأساسية فتتمثل في إبراز المنطق الإداري وبناء وحدات حوكمة متعددة المقاييس، وبناء استراتيجيات تنسيق طبقية حول قيادة المدينة المركزية، والالتزام بتخطيط محدود يركز على القضايا الاستراتيجية العابرة للأقاليم، والتركيز على مناطق الحدود وإنشاء نموذج ضبط مكاني نافذ، وتصميم آليات سياسات متعددة المجالات موجهة إلى التنفيذ.

الكلمات المفتاحية: حوكمة عابرة للأقاليم؛ منطقة حضرية كبرى؛ تخطيط مكاني للأرض؛ ابتكار التخطيط؛ تخطيط جديد

ملاحظة التمويل: البرنامج الوطني الرئيسي للبحث والتطوير في الصين، “Theories and Methods for Territorial Spatial Identification, “Optimization and System Regulation” (2022YFC3800800)؛ المؤسسة الوطنية الصينية للعلوم الطبيعية، “Evaluation, and Optimization of Multi-level Network Structures in Metropolitan Areas Based on Spatial Activities” (52178049)

تعد التنمية الإقليمية المنسقة ركنا مهما في النظام الاستراتيجي الصيني. وقد منحت المناطق الحضرية الكبرى دورا مركزيا في التحضر الجديد عبر وثائق وطنية متعددة، وصولا إلى مؤتمر العمل الحضري المركزي عام 2025. وبوصفها حاملا يربط المدن المركزية بمحيطها، أصبحت هذه المناطق منصة لمعالجة المشكلات الحضرية الكبرى، وعدم توازن التنمية الإقليمية والحضرية-الريفية، وحواجز الاقتصاد الإداري [1].

كثفت حكومات محلية عديدة إعداد خطط المناطق الحضرية الكبرى، غير أن وظيفة التخطيط المكاني الحضري الكبير ومهامه لا تزال غير واضحة بالكامل. ووفق آراء 2019، فإن المنطقة الحضرية الكبرى شكل مكاني متحضر داخل تجمع حضري، يتمحور حول مدينة كبرى ذات قدرة إشعاعية، وينظم حول دائرة تنقل ساعة واحدة. ومع اعتماد الخطط المكانية على مستويات مختلفة وإنشاء نظام «المناطق الثلاث والخطوط الثلاثة»، أصبح موقع هذا التخطيط العابر للأقاليم موضوعا محوريا.

يوفر التنظيم التقني لعام 2024 شروطا مهمة، لكن الممارسة تحتاج إلى تحديد أدق لما ينبغي أن يفعله هذا التخطيط. فقيمه لا تكمن في تكرار العناصر المكانية، بل في معالجة مشكلات التنسيق التي لا تستطيع الخطط المحلية حلها منفردة. وتتخذ الدراسة شنغهاي الكبرى، ضمن تكامل دلتا اليانغتسي، سياقاً لتحليل التموضع والمهام.

1 الحوكمة العابرة للأقاليم والتخطيط المكاني الحضري الكبير

1.1 الأسس النظرية للحوكمة الإقليمية والفروق الصينية-الغربية

تشكلت نظرية الحوكمة الإقليمية في النصف الثاني من القرن العشرين عبر الإقليمية الجديدة والحوكمة متعددة المراكز والحوكمة التآزرية [3-4]. وركزت الممارسات الغربية على التنسيق السوقي ومشاركة الفاعلين وبنى مرنة، لكنها انتقدت بسبب غموض الأهداف وضعف الكفاءة وحدود الاستجابة للمشكلات المعقدة؛ وقد شخّص Jessop ذلك بمفهوم فشل الحوكمة [5]. ثم أكدت نظريات الحوكمة متعددة المستويات وإعادة التحجيم مبادرة السلطة العامة [6-10].

في الصين تندمج الحوكمة الإقليمية في بيئة سياسية واقتصادية تقودها الدولة بقوة. ويتشكل منطقها من الحوكمة المكانية، والتنسيق الإداري، وتنظيم الفعل العام عبر التخطيط. ومع تسارع التحضر، تحولت الأدوات الجامدة مثل تعديل الحدود والضبط الإلزامي إلى أدوات أكثر مرونة تشمل التنسيق الحضري الكبير وتكامل التجمعات الحضرية [11-12].

1.2 تطور مفهوم المنطقة الحضرية الكبرى وقيمة الحوكمة المكانية العابرة للأقاليم

تعترف الدراسات بدور المدن المركزية في الإشعاع والقيادة، وتربط اليوم بين التنمية الحضرية الكبرى والتكامل الإقليمي والحوكمة المكانية [13-15]. وقد تطور المفهوم من بنى المركز-الهامش إلى فضاءات التدفق ومناطق المدن العالمية [16-21]. وتجعل الشبكات متعددة المراكز المنطقة الحضرية الكبرى وحدة مناسبة لتنظيم سلاسل الصناعة والإمداد والابتكار والمواهب [22-25].

1.3 متطلبات الابتكار العملي

منذ 2019 قادت شنغهاي، مع أكثر من ثلاثين إدارة، إعداد خطة التنسيق المكاني لشنغهاي الكبرى، التي صدرت مشتركة بين شنغهاي وجيانغسو وتشجيانغ في يناير 2022. وأنشأت آلية للتنظيم والإعداد والاعتراف والتنفيذ المشترك، واتخذت منطقة دلتا اليانغتسي الإيكولوجية الخضراء المتكاملة التجريبية كنموذج [28]. وفي 2024 أصبحت خطة منطقة تشنغدو الحضرية الكبرى (2021-2035) أول خطة على مستوى وطني تعتمد حكومتها إقليمية [29].

تتفق هذه الممارسات على أن التخطيط المكاني الحضري الكبير يجمع صفتي التخطيط المكاني والحوكمة المكانية، ويعمل وسيطا بين الاستراتيجيات الوطنية والتنمية المحلية. غير أنه يواجه قيودا تشمل ضعف الارتباط بتخطيط التنمية، وغموض الموقع ومسار النقل، وعدم تساوي قوة الفاعلين، ونقص الضمانات القانونية وآليات توزيع الالتزامات والمنافع [26-34].

2 القيم الأساسية للتخطيط المكاني الحضري الكبير

تعد المناطق الحضرية الكبرى وحدات حوكمة مهمة للتنمية المنسقة والتحضر الجديد. وبلاستناد إلى ممارسات شنغهاي وهانغتشو ونيغبو وغيرها، تعد الدراسة هذا التخطيط مهمة شاملة في نظام التخطيط المكاني للأرض تتجاوز رسم مخطط للتنسيق.

2.1 أساس مكاني للتنسيق الإقليمي

يعتمد التنسيق الإقليمي على تخصيص الموارد المكانية وإدارتها بصورة متكاملة. ومع اكتمال الخطط المكانية على مستويات مختلفة، تشكلت خريطة مكانية متكاملة قائمة على بيانات «المناطق الثلاث والخطوط الثلاثة». وتوفر الخطة الحضرية الكبرى منصة مشتركة للمعلومات بين المدن الأعضاء، تدمج الطرق والسكك والمرافق والعناصر الأخرى، وتدعم المحاكاة والقرار المشترك عبر الحدود.

2.2 ترتيبات مؤسسية للتشاور المتكافئ

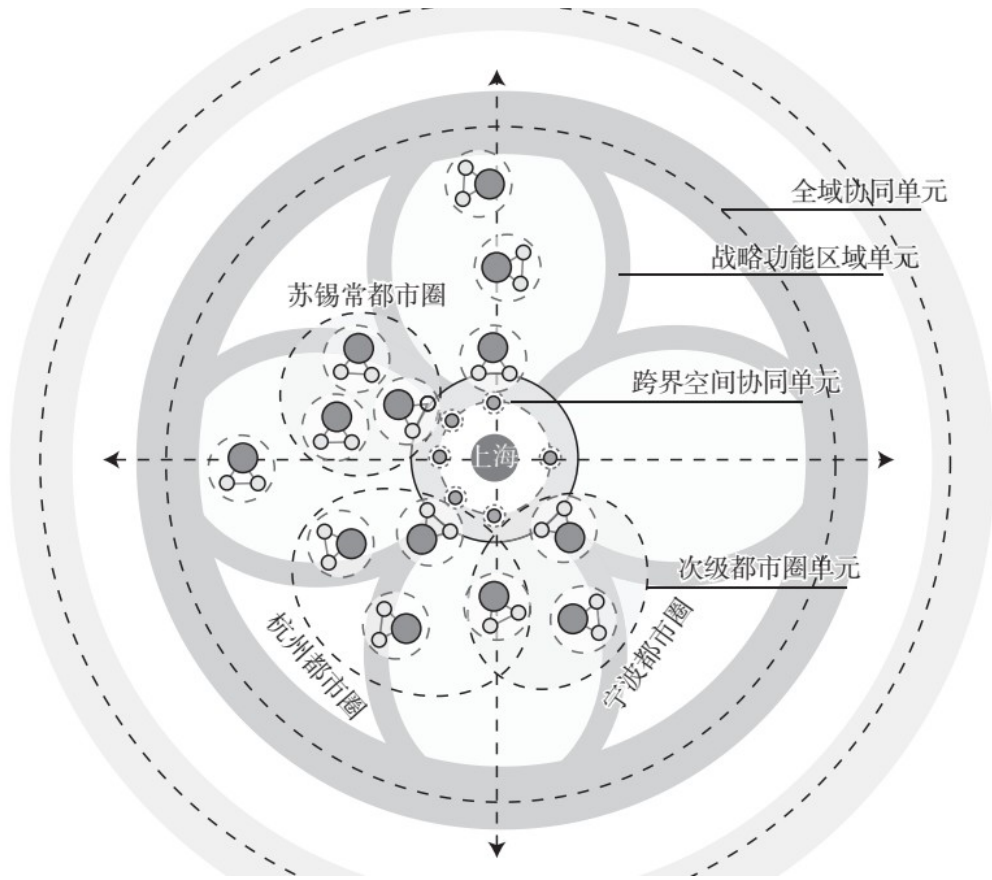
غياب آليات منتظمة للتشاور العابر للإدارات يؤدي إلى مفاوضات مؤقتة بطيئة وضعيفة الإلزام. ويمكن للخطة أن تنظم مشاركة المدينة المركزية والمدن الأعضاء والإدارات المعنية، وتبني توافقا مع الحفاظ على المساواة بين الفاعلين، وتتحول أثناء التنفيذ إلى منصة إدارة لمعالجة التناقضات البنوية وتضارب المصالح.

2.3 خطط عمل للتنفيذ

تنسق خطط المقاطعات والبلديات والمحافظات عناصرها الداخلية أساسا، أما التنسيق بين المناطق فيبقى ضعيفا. وتبرز المشكلات في انقطاع الطرق واختلاف المعايير والجداول. لذلك ينبغي للخطة تنسيق التخطيط المكاني والمعايير ومواعيد التنفيذ، وإدخال التوافق في الخطط الخمسية وقواعد المشاريع السنوية.

2.4 أساس قانوني للضبط العابر للحدود

تجمع مناطق الحدود بين قيود السلطة الإدارية وحركة العوامل. ويمكن للخطة أن تحدد متطلبات الضبط المكاني، وتميز بين الأشياء المكانية وأشياء الحوكمة، وتستخدم الوحدات الإدارية الكاملة كأساس للتشاور المتكافئ. وفي شنغهاي الكبرى تشكل الوحدات الموجهة نحو شنغهاي، والوحدات الثانوية، والوحدات الوظيفية الاستراتيجية، ووحدات التنسيق العابرة للحدود إطارا متعدد المقاييس.



الشكل 1 مخطط وحدات الحوكمة المكانية متعددة المقاييس

2.5 فرص مشتركة للابتكار السياسي

يوفر التخطيط الحضري الكبير مجالاً للابتكار المؤسسي. يمكن للمدن الأعضاء تبادل الخبرات في ترميم المجال، وعرض الأرض، والتعويض البيئي، ومناطق التعاون، وصياغة مطالب مشتركة للحصول على تجارب سياسات. وتشمل الأدوات نقل حصص أرض البناء، وتداول المؤثرات الأرضية، والتعويض البيئي، وتقاسم تكاليف الإنشاء العام، وترتيبات تقاسم الإيرادات.

3 المهام الرئيسية للتخطيط المكاني الحضري الكبير

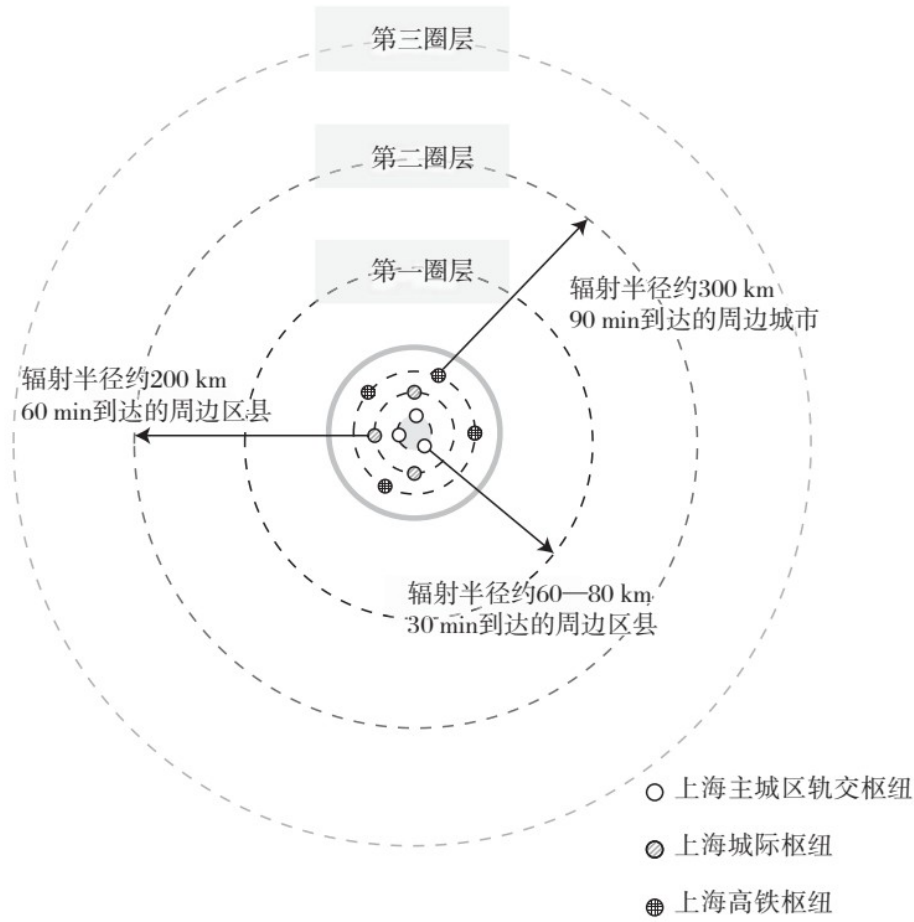
تكمّن حيوية هذا التخطيط في توجهه الحوكمي. ويجب أن يستجيب لمشكلات حقيقية في الحوكمة المكانية العابرة للأقاليم، وأن يحسن فعالية التنفيذ، ويركز على القضايا الاستراتيجية، ويطور ترتيبات مؤسسية وإجراءات عملية موجهة.

3.1 إبراز المنطق الإداري وبناء وحدات متعددة المقاييس

ينبغي أن يكون التخطيط متوافقاً مع البنية الإدارية القائمة. وتتطلب الحوكمة الفعالة سلامة الوحدات الإدارية ومساواة الفاعلين [36]. في شنغهاي الكبرى تستخدم وحدات المحافظات الكاملة كأساس، وتميز أربعة أنواع: وحدة مركزية موجهة إلى شنغهاي، ووحدات حضرية كبرى ثانوية، ووحدات وظيفية استراتيجية، ووحدات تنسيق عابرة للحدود.

3.2 بناء استراتيجيات طبقية حول قيادة المدينة المركزية

الهدف هو تضخيم تأثير المدينة المركزية، لكن شدته تختلف حسب المسافة. تحدد شنغهاي الكبرى ثلاث دوائر: 30 دقيقة بالسكك الحضرية والضواحي للوظائف والخدمات والبيئة؛ 60 دقيقة بالسكك بين المدن لسلاسل الصناعة والإمداد والابتكار والمواهب؛ و90 دقيقة بالقطار فائق السرعة للتبادل اليومي والبنية التحتية الكبرى وتكامل دلتا اليانغتسي.



الشكل 2 مخطط نموذج التنسيق الإقليمي بحسب الدوائر

3.3 الالتزام بتخطيط محدود والتركيز على القضايا الاستراتيجية

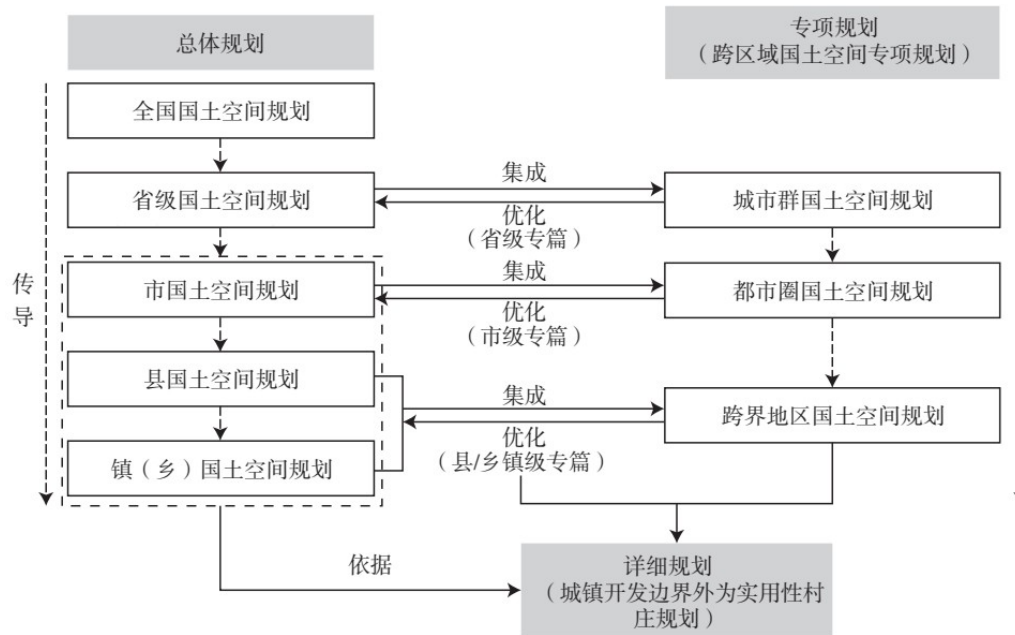
بوصفها خطة خاصة في نظام التخطيط المكاني، يجب أن تعالج الخطة الحضرية الكبرى المشكلات المشتركة بين المدن الأعضاء والمهام الإقليمية التي تتطلب التنسيق. وينبغي تجنب التوسع المفرط في المحتوى والتركيز على المهمات الاستراتيجية، والحوامل المكانية للاستراتيجيات الوطنية، والمرافق والممرات الكبرى في النقل والبيئة والطاقة والمعلومات [40].

3.4 التركيز على مناطق الحدود وإنشاء ضبط مكاني نافذ

تتركز النزاعات في مناطق التقاء الاختصاصات، مثل عدم توافق الأرض القابلة للبناء، والطرق المنقطعة، والمعايير المختلفة. وينبغي للخطة أن تعمق متطلبات الضبط داخل وحدات التنسيق العابرة للحدود إلى مستوى الأنماط والقواعد وإرشادات التنفيذ، بما يشمل الممرات البيئية، وترابط البنية التحتية، والخدمات العامة، ومحاور النقل، والواجهات المشهدية.

3.5 تصميم آليات متعددة المجالات موجهة إلى التنفيذ

يتطلب التنفيذ نظام نقل قائما على المنطق الإداري، وتنسيق إجراءات مكانية كبرى، وربط المعايير، والابتكار السياسي. وتظل حكومات المدن الأعضاء جهات التنفيذ، لذلك يجب ترجمة المتطلبات الإقليمية إلى قيود وتوجيهات خاصة بكل مدينة، وإدماجها في الخطط الخمسية وآليات التنسيق الإقليمية والحضرية الكبرى.



الشكل 3 مخطط نظام النقل المتعدد

4 الخلاصات والآفاق

تعد الحوكمة المكانية العابرة للأقاليم قضية رئيسية في التحضر الجديد والتنمية المنسقة في الصين. وتبين ممارسة شغهاي الكبرى أربع اتجاهات: تعزيز صفة الحوكمة في التخطيط المكاني، وتطوير التخطيط المحدود، واستكشاف نموذج نافذ ودقيق في مناطق الحدود، وإنشاء آلية نقل للخطة الخاصة الإقليمية.

ما زالت هناك حاجة إلى بحوث واختراقات مؤسسية. أولاً يجب توضيح إدماج التخطيط في النظام الوطني وعلاقته بتخطيط التنمية وقوته الإلزامية تجاه خطط المقاطعات والبلديات والمحافظات. ثانياً لا تزال آليات التقاسم المالي والتعويض البيئي وتقاسم التكاليف غير مكتملة. ثالثاً يجب أن تتجاوز التقييمات فحص بناء المشاريع إلى قياس تحسين البنية المكانية وكفاءة التدفقات ومساواة الخدمات ونتائج الحوكمة.

المراجع

- [1] Tang Zilai, Du Jian, Wang Kai, et al. High-quality integration in the Yangtze River Delta: what can planning do? Academic conversation [J]. Urban Planning Forum, 2024(2): 1-11
- [2] Cui Gonghao, Fan Jie, Wang Kai, et al. New planning trends, methods, and mechanisms for coordinated regional development: academic conversation [J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 1-11
- [3] Savitch H V, Vogel R K. Paths to new regionalism [J]. State and Local Government Review, 2000, 32(3): 158-168
- [4] Scott A J. Global City-Regions [M]. Oxford: Oxford University Press, 2001
- [5] Jessop B. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development [J]. International Social Science Journal (Chinese edition), 1999(1): 31-48
- [6] Marks G. Structural policy and multilevel governance in the EC [J]. The State of the European Community, 1993(2): 391-410
- [7] Hooghe L, Marks G. Multi-level Governance and European Integration [M]. Rowman and Littlefield Publishers, 2001: 1-3
- [8] Brenner N. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000 [J]. Review of International Political Economy, 2004, 11(3): 447-488
- [9] MacLeod G, Jones M. Territorial, scalar, networked, connected: in what sense a regional world? [J]. Regional Studies, 2007, 41(9): 1177-1191
- [10] Jin Jie, Li Huanqing, Ma Lihuai, et al. Urban region governance system construction based on rescaling and multi-level governance: the Nanjing metropolitan region [J]. Resources Science, 2025, 47(2): 238-253
- [11] Shi Nan, Wei Hang. The semantic evolution and contemporary mission of urban planning [J]. Urban Planning Forum, 2024(5): 18-28

Zhang Jingxiang. Space-governance innovation supports the high-quality transformation of territorial spatial governance [J]. People's [12]
 .Forum Academic Frontiers, 2025(11): 1-10

Zhang Jingxiang, Hu Hangjun. Urban-region development, planning, and governance innovation under the new development environment [13]
 .[J]. Economic Geography, 2023(1): 17-25

.Sun Shiwen. Research on spatial governance in regional integration [J]. Spatial Governance, 2023(2): 18-33 [14]

Shi Xiaodong, Wang Kai, Zhang Shangwu, et al. Promoting modernization in China: transcript of a written conversation on territorial [15]
 .spatial governance innovation in the Fifteenth Five-Year Plan [J]. Beijing Planning Review, 2025(1): 72-81

.Friedmann J. Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela [M]. Cambridge: MIT Press, 1966 [16]

.Zhou Yixing. Chinese metropolitan areas and metropolitan-linked regions [J]. City Planning Review, 1995(3): 12-16 [17]

.Castells M. The Rise of the Network Society [M]. Oxford: Blackwell, 1996 [18]

.Scott A J. Global City-Regions: Trends, Theory, and Policy [M]. Oxford: Oxford University Press, 2001 [19]

.Xie Shouhong, Ning Yue-min. Development of metropolitan areas and urban regions in China [J]. Urban Planning, 2005(1): 11-15 [20]

Zhang Jingxiang, Yin Jie, He Jianyi. Development and Planning of Urban Agglomerations in the Era of Globalization [M]. Beijing: China [21]
 .Architecture and Building Press, 2008

Wang Zhengwei. Innovative Space: Enterprise Clusters and Regional Development [M]. Revised edition. Beijing: Peking University Press, [22]
 .2022

Shen Mingrui, Wang Zining, Cui Gonghao. Metropolitan regions in China: theoretical exchanges and planning practice [J]. Urban Planning [23]
 .Forum, 2023(2): 57-66

Ma Xuan, Zhang Zhenyu. Reflections and implications of compiling the territorial spatial plan for the Greater Guangfo Metropolitan [24]
 .Region [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(2): 41-48

.Zhang Shangwu. Chinese modernization and urban-rural spatial governance planning [J]. Urban Planning International, 2023(5): 80-83 [25]

Zhang Jingxiang, Zhang Jianshan. Metropolitan region planning is an innovation in governance models and a process of seeking common [26]
 .action [EB/OL]. (2021-06-15) [2024-12-19]. https://mp.weixin.qq.com/s/CV1Lm987T_7QADkGHGXrhW

Zhang Yijing, Zhao Min. Spatial organization, development performance, and governance models of metropolitan regions [M]. Shanghai: [27]
 .Tongji University Press, 2025

Xiong Jian, Fan Yu, et al. Exploration of planning innovation for spatial coordination in the Greater Shanghai Metropolitan Region under [28]
 .the background of regional coordination and spatial governance [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(2): 76-82

Yin Hong. Reflections and practice in preparing and implementing metropolitan territorial spatial planning: the Chengdu metropolitan [29]
 .region [C/OL] // China Urban Planning Annual Conference Proceedings, 2023 [2024-12-19]. <https://example-url.com>

The Yangtze River Delta has moved from '1+8' to '1+13', renewing the understanding of Shanghai metropolitan region [EB/OL]. (2024-12- [30]
 .10) [2025-08-24]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_29604251

Wu Zhiqiang, Guo Renzhong, Zhang Bing, et al. Written conversation on systematic territorial spatial planning construction [J]. Urban [31]
 .Planning Forum, 2024(5): 1-11

Zhu Dajian. Professor's interview: Shanghai metropolitan region and spatial-governance innovation [EB/OL]. (2022-04-12) [2024-12-19]. [32]
<https://example-url.com>

Zhang Yishuai, Huang Jianzhong, Wang Jiaqi, et al. Construction-thinking research on 'rescaling' and 'metropolitan spatial download' in [33]
 .metropolitan governance [J]. Planners, 2023, 39(4): 19-27

Zhang Lei. Institutional logic and implications of metropolitan spatial-structure evolution: the Tokyo metropolitan region as an example [34]
 .[J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 74-81

Ma Xuan, Lin Changhui, Chen Yang, et al. Reflections on technical frameworks for territorial spatial planning under regional and scale [35]
 .perspectives: based on Shanghai metropolitan planning practice [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(2): 83-89

Lu Qingqiang, Long Yingquan, Ou Yangpeng, et al. Key tasks and planning concepts for effective cross-regional spatial governance in the [36]
 .Chinese context [J]. City Planning Review, 2024, 48(2): 12-19

Liberation Daily. The head of the Jiashan team said that more people joined and that, before Shanghai-Suzhou-Zhejiang integration, they [37]
 should learn from Shanghai and rely on Shanghai: a special report on the overall plan for the Greater Shanghai Metropolitan Region [EB/OL].
 .(2024-12-25) [2025-08-24]. <https://www.jfdaily.com/sgh/detail?id=1484980>

Yuan Yuan, Zhang Zhen, Xin Zhuoran, et al. Urban-region optimization strategies under the new round of Wuhan metropolitan planning: [38]
 .from industry to people [J]. Urban Planning Forum, 2024(1): 63-73

Hu Gangmeng, He Yang, Huang Jianzhong, et al. Framework and strategies for territorial spatial and integrated-transportation [39]
.collaborative planning in metropolitan regions [J]. Planners, 2023, 39(11): 27-33

Zhang Shangwu, Wang Xin. Strategic reflections on planning and construction of cross-regional major infrastructure from the perspective [40]
.of metropolitan-region integration [J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 38-44

Zhang Shangwu. Technical system for territorial spatial planning preparation: top-level structure and key breakthroughs [J]. Urban [41]
.Planning Forum, 2022(5): 45-50

ترجمة بمساعدة الذكاء الاصطناعي