تأملات في منطق التوجيه والرقابة التخطيطية من منظور الفعل الإداري مع مناقشة خاصة للمحتوى الإلزامي والرقابة الصارمة —

(Liu Shujuan) ليو شو-جوان ،(Zhao Guangying) تأليف: جاو قوانغ-يينغ

تظل المناقشات حول المحتوى الإلزامي والمحتوى التحفيزي والرقابة الصارمة والمرنة في مجال التخطيط قائمة منذ ،فترة طويلة. واستكشاف نموذج إداري يجمع بين المحتوى الإلزامي بوصفه أساسًا والمحتوى التحفيزي بوصفه مكملًا ويوفق بين الصرامة والمرونة، يُعد أمرًا بالغ الأهمية لاستكمال منظومة تخطيط الفضاء الإقليمي. باستخدام منهج التحليل المنطقي، تناقش هذه الدراسة — من منظور الفعل الإداري — الخلفيةَ التي أُرسِست فيها متطلبات المحتوى الإلزامي والرقابة الصارمة، والمنطقَ الإداريَّ والتصميمَ المؤسسيَّ المتعلق بهما. وتخلص الدراسة إلى أن: المحتوى الإلزامي ومتطلبات الرقابة الصارمة يجسّدان تفكيرَ القيود الأساسية لحماية الفضاء ومنطقَ ضمان المصلحة العامة، في حين يعكس المحتوى التحفيزي والتوجيه المرن تفكيرَ القيادة الاستراتيجية ومنطقَ التوجيه الهيكلي. وفي ظل توجه الحوكمة رفيعة المستوى، ينبغي أن يُركز الفعل الإداري التخطيطي على الصرامة في البُعد الخارجي، والمرونة في البُعد الداخلي، والنظامية في البُعد الشامل. وفي إطار ثنائي الأبعاد "المؤسسة—التقنية"، يمكن اعتماد تصميم مؤسسي متدرج يتمثل في "المرونة الهيكلية العالية — المرونة التنظيمية المنخفضة — المرونة الموضوعية العالية". ويمكن تمييز عناصر التخطيط من خلال المؤشرات الملزمة والحدود الإلزامية ومتطلبات الرقابة الصارمة فيما يخص المحتوى الإلزامي والرقابة الصارمة، في حين يمكن تمييزها من خلال المؤشرات التوقعية والعلاقات الهيكلية ومتطلبات التوجيه .المرن فيما يخص المحتوى التحفيزي والتوجيه المرن

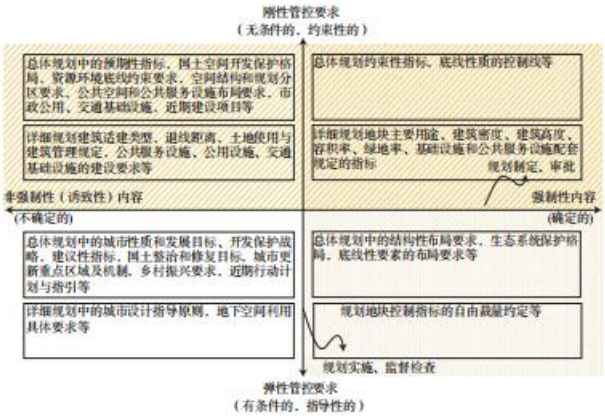
الكلمات المفتاحية: الفعل الإداري؛ الإلزامي؛ الصرامة؛ التحفيزي؛ المرونة

أنشأت "الآراء العديدة حول إنشاء نظام التخطيط المكاني الإقليمي والإشراف على تنفيذه")المشار إليها فيما بعد باسم "الآراء العديدة"(في البداية نظام التخطيط المكاني الإقليمي ونظمت التخطيط "المحتوى الإلزامي" "المؤشرات الملزمة" "الرقابة الصارمة" "التوجيه الاستراتيجي" "المتطلبات التوجيهية" ، وتعزيز التكامل الأفقي للسلطة والحوكمة التعاونية الرأسية. في الواقع، استمرت المناقشات في مجال التخطيط بشأن المحتوى الإلزامي والاستقرائي، وكذلك تثير المناقشات حول المحتوى الإلزامي والرقابة الصارمة حتما العديد من .[2-1] الرقابة الصارمة والمرنة، لفترة طويلة الأسئلة: هل يتطلب المحتوى غير "الإلزامي" رقابة صارمة؟ كيف يمكن للمحتوى الاستقرائي أن يكون أساساً للعمل الإداري؟ ما هي الروابط الجوهرية بين الإلزامية والصلبة، وبين الاستقرائية والمرنة؟ ويتطلب الإجابة على هذه الأسئلة دراسة الخلفية والمنطق الإداري والتصميم المؤسسي للمحتوى الإلزامي ونظم الرقابة الصارمة. ولذلك فإن إجراء تحليل منطقي لمثل هذه المفاهيم المعقدة وتحديد دلاليها وبدقة لمنطق التحكم هو شرط موضوعي لتحسين نظام التخطيط المكاني الإقليمي، وكذلك ضرورة ملحة لأن الخطط الحضرية العامة قد اكتملت أساسا في المدن الكبرى ويجري الآن .تجميع التخطيط التفصيلي على نطاق واسع

على أنه "التنفيذ القسري أو القسري"، مع المفاهيم ذات الصلة بما في ذلك "Cihai" يتم تعريف "الإلزامي" في الإلزامي" و "الصلابة". يؤكد الإلزامي على المتطلبات الملزمة للقوانين واللوائح والسياسات ، وهي أكثر رسمية ، في حين" يركز الإلزامي على الطبيعة الملزمة للأنشطة السلوكية ، والتي تتوافق مع "الاستقرائية")الاستقرائية(؛ غالبا ما يتم والتي تتوافق مع ،[3] ترجمة الصلابة على أنها "صلبة"، مع التشديد على سلطة وثابطة مؤشرات التخطيط والمحتوى المرونة". في مجال التخطيط والتصميم، يتم استخدام "المحتوى الإلزامي" و "المحتوى التوجيهي" بشكل شائع" -للتمييز بين أهمية محتوى التخطيط، في حين تميز "الصلابة" و "المرنة" بين الاختلافات في تدابير مراقبة التخطيط]4 ؛ في الإدارة[7-6] في الاقتصاد، غالبا ما تستخدم كلمات "الإلزامية" و "الاستقرائية" لوصف التغيير المؤسسي .[5 .[8] العامة، يعني تنفيذ السياسة أيضا التمييز بين الإلزامي والاستقرائي

في "عدة آراء" ، يستخدم محتوى التخطيط تعبيرات مثل "المحتوى الإلزامي" و "المؤشرات الملزمة" ، في حين تستخدم نقاط المراقبة "متطلبات المراقبة الصارمة" و "متطلبات التوجيهات". من منظور صياغة التخطيط وكفاءة الموافقة الإدارية ، يجب أن يكون المحتوى الأساسي والنهائي في التخطيط إلزاميًا. باعتباره "الأساس الأساسي لمختلف "أنشطة التنمية والحماية والبناء"، يجب أن يكون محتوى التخطيط محددًا ومحددًا وقادرًا على أن يكون "أساسًا ؛ باعتباره[9] للسيطرة الصارمة في إدارة التخطيط. ومع ذلك، في اقتصاد السوق المفتوح، فإن المستقبل غير مؤكد ، "دليل للتنمية المكانية الوطنية ومخطط مكاني للتنمية المستدامة" و "الترتيبات التي تم اتخاذها في المكان والزمان"

يتضمن محتوى التخطيط حتما محتوى غير إلزامي غير مؤكد يحتاج إلى تنفيذه من خلال "متطلبات توجيهية". باعتباره النشر الشامل والترتيبات المحددة وإدارة التنفيذ للتنمية الاجتماعية والاقتصادية الحضرية والريفية واستخدام الأراضي" والتخطيط المكاني والمباني المختلفة على مدى فترة معينة" ، فإن التخطيط استباقي ، والمحتوى غير الإلزامي هو مكون مهم بنفس القدر من تنفيذ نية التخطيط وبالتالي ، من منظور تنفيذ التخطيط والإشراف والتفتيش ، يجب أيضًا التمييز بين صارمة مراقبة التخطيط لتحقيق وحدة الرقابة الصارمة والمرنة. يجب على التخطيط "توضيح مؤشرات التخطيط الملزمة ومتطلبات الرقابة الصارمة" أثناء التجميع ، مع اقتراح "متطلبات التوجيهات" ، وبالتالي لعب دور "التوجيه .الاستراتيجي والرقابة الصارمة". في حين أن محتوى التحكم المرن يمكن أن يكون مشروطًا وتوجيهيًا
.تهدف هذه الدراسة إلى استكشاف المحتوى على مستوى البناء المؤسسي للتخطيط من منظور العمل الإداري
لذلك ، من منظور أونتولوجي لصياغة التخطيط والتنفيذ والإشراف ، يتم تقسيم محتوى التخطيط إلى محتوى إلزامي ومحتوى استقرائي. ومن الطبيعة اللغوية لمحتوى التخطيط بموجب متطلبات الإجراءات الإدارية، تميز تدابير الرقابة الصارمة والمرنة في إدارة التخطيط والتنفيذ. ويشمل المحتوى الذي يتطلب رقابة صارمة ضمن المحتوى الإلزامي أساسا مؤشرات ملزمة في المخططات الرئيسية وخطوط الرقابة الأساسية وفي التخطيط التفصيلي واستخدام الأراضي وكثافة المباني والارتفاع ونسبة مساحة الأرض ونسبة المساحة الخضراء ومتطلبات البنية التحتية ومرافق الخدمات العامة وما إلى ذلك؛ في حين أن متطلبات التخطيط الهيكلي في الخطط الرئيسية، وأنماط حماية النظم الإيكولوجية، ومتطلبات التخطيط الأساسي للعناصر، والاتفاقات التقديرية بشأن مؤشرات قطع الأرض في التخطيط التفصيلي، وإن كانت محتوياتها إلزامية، غير قابلة للقياس كميا أو غير قابلة للتنفيذ مباشرة في الغالب، وبالتالي تتمتع بشروط المرونة؛ لا تزال هناك العديد من المسائل في المحتوى الاستقرائي التي تتطلب مراقبة صارمة للتنفيذ؛ في حين أن المحتويات مثل أهداف الطبيعة الحضرية والتنمية في الخطط الرئيسية، واستراتيجيات التنمية والحماية، والمؤشرات الموصى بها، وأهداف استعادة الأراضي، والمناطق والآليات الرئيسية للتجديد الحضري، ومتطلبات التنشيط الريفي، وخطط العمل والمبادئ .التوجيهية الأخيرة غالبا ما تكون استقرائية وتتطلب متطلبات مراقبة مرنة للتوجيه. انظر الشكل 1



الشكل 1 العلاقة المنطقية بين ولاية التخطيط والحوافز والصلابة والمرونة

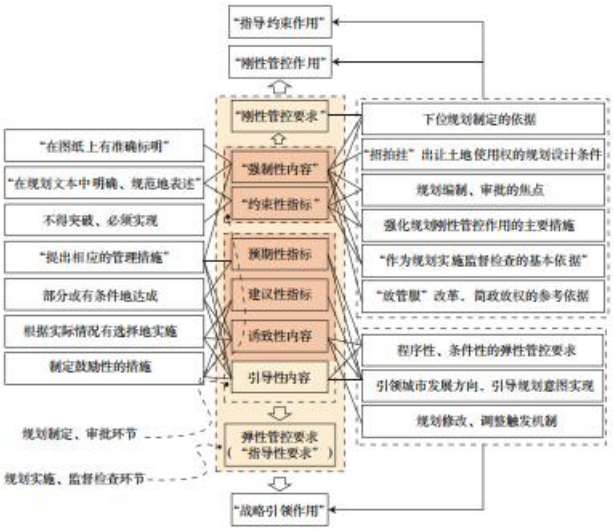
الإلزام والصرامة في مسيرة تطور التخطيط .1

جذور المحتوى الإلزامي والرقابة الصارمة في التخطيط 1.1

بعد تأسيس الصين الجديدة، أُنشئت — على أساس استلهام التجربة السوفييتية — منظومة تخطيط مخططاتية" تطورت تدريجيًا إلى منظومة تخطيطية متعددة الأبعاد تشمل القيادة الاستراتيجية والتنسيق الشامل في" ،الخطة العامة والتعميق في الخطط التخصصية والتطبيق في التخطيط التفصيلي والتنفيذ في التخطيط قريب المدى وشكّلت "خطة شاملة" تغطي البناء الحضري-الريفي والاقتصاد والمجتمع والخدمات العامة والبيئة وغيرها. ومع تعقد — تناقضات الحوكمة الفضائية الحضرية واتساع محتويات التخطيط، أصبح من الضروري — لتحسين الكفاءة الإدارية ،التمييز بين محتويات الرقابة لضمان نقل الخطوط الأساسية والمقاصد الجوهرية للخطة وتنفيذها. وفي الوقت ذاته ،ولمواجهة ظواهر التوسع العشوائي للمدن والتعديل التعسفي للخطط وسوء التفسير في التطبيق خلال التحضر السريع ولضبط نظام إعداد الخطة وتنفيذها والإشراف عليها، أصدر مجلس الدولة عام 2002 "إشعارًا حول تعزيز الإشراف والرقابة على التخطيط الحضري-الريفي" الذي طرح للمرة الأولى③ مفهوم "المحتوى الإلزامي" ومتطلباته، ثم وضعت الجهة المختصة "اللوائح المؤقتة للمحتوى الإلزامي في التخطيط المدني")ويُشار إليها بـ "اللوائح المؤقتة"(التي نصّت على أن المحتويات "المتعلقة بالتنسيق الإقليمي والتنمية واستخدام الموارد وحماية البيئة وإدارة الموارد السياحية

الطبيعية والتراث الثقافي والطبيعة والمصلحة العامة والأمن العام" تتطلب "تحديدًا دقيقًا على الخرائط" و"تعبيرًا واضحًا ومنظمًا في نص الخطة مع اقتراح تدابير إدارية مقابلة" وأن تكون "الأساس الأساسي للإشراف على تنفيذ الخطة". وفي العام ذاته، وفّرت "لوائح بيع واستخدام حقوق الأراضي المملوكة للدولة عبر المزاد العلني" مخرجًا مؤسسيًا لإعداد وغيرها (2007) "و"قانون التخطيط الحضري-الريفي (2006) "المحتوى الإلزامي. وفي "تدابير إعداد التخطيط المدني من التشريعات اللاحقة، استُخدم مفهوم "المحتوى الإلزامي" وعُزز تصميم نظام "الرقابة الصارمة". وبعد تنفيذ "اللوائح المؤقتة"، أصدرت مقاطعات مثل هوبي وسوتشو وهانغتشو وغيرها وثائق تنظيمية مقابلة وسّعت — بدرجات متفاوتة متطلبات المحتوى الإلزامي. ومنذ ذلك الحين، أصبح الاتفاق على المحتويات الإلزامية في إعداد الخطط العامة — والتفصيلية بؤرة في عمليات الإعداد والموافقة، وأصبح التدبير الرئيسي لتعزيز الرقابة الصارمة)شكل 2(.

علاوة على ذلك، فإن نظام المخططين التخطيطيين الذي استكشفته وزارة التشييد السابقة عام 2003، ونظام التفتيش الوطني على الأراضي الذي أقرّه "قرار مجلس الدولة حول تعميق الإصلاح والإدارة الصارمة للأراضي" عام 2004، ومتطلبات تبسيط الوظائف الحكومية وتحديد الصلاحيات التي طرحها الاجتماع العام الثالث للجنة المركزية — نظّمت جميعًا ،④"(2020—2014) الثامنة عشرة للحزب، و"خطة التطوير الحضري-الريفي الوطني الجديدة بدرجات متفاوتة — العلاقة بين المحتوى الإلزامي والتفتيش التخطيطي وعزّزت المحتوى الإلزامي. ومع إصلاح التفويض والإدارة والخدمة" عام 2015 وتسارع عملية تبسيط الإدارة، حظي "المحتوى الإلزامي" في مجال التخطيط" باهتمام غير مسبوق. وهكذا، فإن تأكيد "الآراء" عام 2019 على "المحتوى الإلزامي" و"المؤشرات الملزمة" و"الرقابة الصارمة" و"القيادة الاستراتيجية" و"المتطلبات التوجيهية" يُعد وراثة لتجارب حوكمة "المحتوى الإلزامي" ودمجًا للمفاهيم ذات الصلة واستجابة لحاجة استكمال منظومة تخطيط الفضاء الإقليمي. وبعد ذلك، أكّدت "دليل إعداد التخطيط العام للفضاء الإقليمي على مستوى المدن" الصادر عن وزارة الموارد الطبيعية عام 2020 مجددًا على متطلبات الإعداد المتعلقة بـ"المحتوى الإلزامي" و"المؤشرات الملزمة".



شكل 2: آلية عمل المحتوى الإلزامي والتحفيزي ومتطلبات الرقابة الصارمة والمرنة

"ملاحظة: المحتويات والمتطلبات الواردة بين اقتباسات مأخوذة من "الآراء

المشكلات القائمة 1.2

على الرغم من أن الاستكشاف الطويل الأمد أسفر عن تشكيل نموذج إداري يقوم على المحتوى "الإلزامي" بوصفه جوهرًا والمحتوى "التحفيزي" بوصفه مكملًا، ويجمع بين الرقابة الصارمة والمرنة، إلا أن "العادة التخطيطية" القوية لا فالرقابة الصارمة غير الكافية على "المحتوى .[10]تزال تحد من قدرة التخطيط على مواجهة عدم يقينية السوق الإلزامي" أدت إلى خرق الخطوط الأساسية للرقابة، و"تعطّل" التحفيز أدى إلى ضعف قابلية الخطة للتنفيذ وعدم دقة كما أن المحتوى الإلزامي ومتطلبات .[12]و"المرونة" المفرطة أضعفت المصداقية التخطيطية ،[11]الأهداف والموقع واختلال نظام البناء ،[14-13]الرقابة الصارمة يعانيان من مشكلات موضوعية تشمل: ضعف نقل منظومة الرقابة والتفصيل والإفراط في المحتويات مما يصعّب مراجعة الخطة ،[15]بسبب صلابة المؤشرات ومرونة الإحداثيات وكلها تؤثر تأثيرًا خطيرًا على العلمية والجدية في التخطيط وتضر باستكمال منظومة تخطيط ،[17-16]والتفتيش عليها .[3]الفضاء الإقليمي

تجارب التخطيط في الدول الغربية .2

شكّلت بريطانيا منظومة حوكمة تخطيطية تجمع بين التخطيط والترخيص الإداري، وتتسم بخاصية الرقابة التقديرية؛ إذ تُعد وظائف الأراضي ومتطلبات السيطرة المحددة في الخطة في معظمها موادًا تحفيزية لا تتسم بخصائص وتُنفَّذ الخطة عبر التفاوض ومراجعة لجان التخطيط المحلية⑤ والتصويت للتأثير على ترخيص .[18]الرقابة الصارمة كما تُنقل مقاصد الخطة المتعلقة بالمصلحة العامة عبر نظام الاستئناف .(planning permission) التخطيط أما .[19-20]ومخططي المجتمع (planning inspector) ومفتشي التخطيط (planning appealing) التخطيطي بوصفه أوامر إلزامية، فلا يزال (national planning policy frameworks) إطار السياسات التخطيطية الوطنية وتخطيط الأحياء (planning inspectorate) يحتاج إلى إتمام مراجعة صارمة عبر التفتيش التخطيطي وبالمثل، لا تعتمد قرارات التخطيط في هولندا على نقل .[21-22]وغيرها من الأشكال (neighbourhood plan) فالخطط .[23]لا مركزي يقوم على التشاور (consensus state) "السلطة من الأعلى إلى الأسفل، بل هي "إجماع دولة المحلية لاستخدام الأراضي على مستوى البلديات تتسم بمتطلبات رقابة صارمة، أما تنفيذ الخطط على المستوى الوطني والإقليمي فيعتمد على الاستثمارات الاقتصادية أو بناء البنية التحتية الإقليمية، والنقل العمودي لمحتويات -غير أن التراخيص البيئية تتسم بطابع التنفيذ الصارم]26 .[24-25]الخطة يعتمد أكثر على نظام التفتيش التخطيطي 27].

إذ تجسّد ،[28-29]في الولايات المتحدة نموذجًا بارزًا في الرقابة الصارمة (zoning) يُعد نظام التقسيم المناطقي معاييره للسيطرة على الشكل الفضائي وإجراءات تعديله خصائص الرقابة الصارمة، مع توفير أدوات إدارية مرنة وتتميز التقسيمات بصلابة متطلبات الرقابة ومرونة إجراءات التعديل والتعميق في الحالات .[30-31]متنوعة وفي اليابان، تُحدد خطط .[33]كما يتسم تنفيذ التصميم الحضري بالاهتمام المتوازن بالصرامة والمرونة .[32]الخاصة ،المناطق تفاصيل استخدام الأراضي وبناء المرافق العامة الصغيرة وتطوير المباني وتخطيط المساحات الخضراء وغيرها "أما في ألمانيا، فإن "قانون النظام الفضائي .[34-35]بمحتويات إلزامية واضحة وصلابة تعتمد على النظام القانوني (Ziel) ينظّم الإدارة الفضائية المحلية عبر النصوص والخرائط، فأهداف النظام الفضائي (Raumordnungsrecht) وفي السويد، يمكن أن يُستخدم .[36-37]مرنة في معظمها (Grundsatz) تتسم بالرقابة الصارمة، بينما المبادئ بينما تغطي ،[38-39]أساسًا لتقديم الطلبات ويحل محل التخطيط التفصيلي (area planning) تخطيط المناطق المناطق غير المشمولة بالتخطيط التفصيلي، وكلاهما له أثر ملزم صارم على (area regulations) لوائح المناطق .[40]ترخيص التخطيط

خلاصة القول، عزّزت بريطانيا وهولندا وغيرها عمومًا اللامركزية في الحكم الذاتي المحلي، وتتجلى صلابة التخطيط أساسًا عبر أطر السياسات والتشريعات المكملة ونظام التفتيش؛ في حين بسّطت الولايات المتحدة واليابان وبريطانيا وألمانيا والسويد مستويات التخطيط بدرجة أكبر، وطبّقت المتطلبات الاستراتيجية والإطارية على مستوى معين لتجسيد صلابة ترخيص التخطيط. ونظرًا لاختلاف أنظمة الحوكمة الوطنية، وضع كل بلد مسارات تنفيذية متمايزة تلبي احتياجات نظامه الإداري فيما يخص المحتوى الإلزامي ومتطلبات الرقابة الصارمة. وفي المرحلة الراهنة التي بدأت فيها الصين في تأسيس نظام إعداد وموافقة وتنفيذ وإشراف منظومة تخطيط الفضاء الإقليمي والتشريعات والمعايير التقنية، وتشكّلت مبدئيًا أنظمة التطوير والحماية الفضائية، فإن دراسة معمقة للمنطق الإداري للمحتوى الإلزامي والرقابة الصارمة تفيد في الاستيعاب الجدلي لتجارب الحوكمة الغربية وتقديم اقتراحات معقولة لاستكمال .منظومة التخطيط

المنطق الإداري لمحتويات الخطة ومتطلبات الرقابة .3

يشير الفعل الإداري التخطيطي إلى الأفعال الأحادية التي تمارس فيها الجهات المختصة بالتخطيط سلطتها الإدارية تجاه مواطنين أو كيانات اعتبارية أو منظمات أخرى فيما يتعلق بحقوقهم والتزاماتهم، ويشمل بوجه رئيس: الإجراءات الإدارية الإلزامية والمكافآت الإدارية والتحكيم الإداري والعقود الإدارية والتعويضات الإدارية والأوامر الإدارية والمصادرة الإدارية والترخيص الإداري وإقرار الحقوق والتصديق الإداري والعقوبات الإدارية. فالمحتوى الإلزامي ومتطلبات الرقابة الصارمة الفعل الإداري وموضوعه واتجاهه. فالموضوع ينبع من تفويض أو تأكيد سلطة الدولة 主体يجسّدان متطلبات والتشريعات للجهات المختصة بالتخطيط، والموضوع يشمل السلوك أو العناصر التخطيطية، والمحتوى الإلزامي يشير إلى كل من الموضوع والموضوع الذي يتمتع بإرادة ذاتية ويتطلب سلوكًا يقيّد الفعل الإداري. ومن ثم، يحتاج التخطيط إلى تحديد العلاقة المنطقية بين المحتوى الإلزامي ومتطلبات الرقابة الصارمة. فالعناصر تجسد الجوهر — فالمساحات الخضراء والأراضي الزراعية ومناطق حماية مصادر المياه والخطوط الحمراء البيئية والمصلحة العامة وغيرها موجودة موضوعيًا، ولها متطلبات حماية وتطوير بدرجات متفاوتة في ظل التوجيه القيمي، ومن ثم تتطلب أنشطة حماية أو

استخدام أو إزالة؛ أما "المحتوى" فهو لغة تستند إلى السلطة والسلوك الإداريين، وتعكس متطلبات أنشطة تطوير أو حماية أو بناء العناصر، وتشكل جوهر العقد الإداري. وينبغي أن يركز تحديد المحتوى الإلزامي ومتطلبات الرقابة الصارمة على العناصر ذات التأثير الكبير على التنمية الحضرية والتي لا يمكن أن تتطور بشكل صحي ومستدام بالاعتماد على قوى السوق وحدها، ولها خصائص فضائية، مع الاستناد إلى الأسس القانونية والسلوك الإداري المنظم.

3.1 الأساس المُولِّد لمتطلبات التوجيه والرقابة التخطيطية المتمايزة

من خلال تتبع نشأة التخطيط الحضري الحديث، يتضح أن التخطيط نشأ استجابة لمشكلات الصحة البيئية والإسكان وغيرها الناتجة عن التنمية الذاتية للمدن في ظل دفع السوق منذ الثورة الصناعية، وهو سياسة عامة للبناء الحضري، تقوم على حاجة المصلحة العامة، ويتجلى فيه جين الرقابة "الصارمة" للقيود الأساسية. وفي ظل بيئة اقتصاد السوق، يتجلى التخطيط بوصفه تنظيمًا وتوجيهًا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، ومن ثم تتجلى محتويات إعداد الخطة في غالبها في توحيد "القائمة السلبية الإلزامية" و"القائمة الإيجابية التحفيزية".

أما بالنسبة للصين، ففي ضوء تزايد ضخامة وتعقيد محتويات الخطة وعدم وضوح تعريف المحتويات والصلاحيات وضعف القيود الصارمة وقصور الاستجابة المرنة، عقدت وزارة الإسكان والتنمية الحضرية-الريفية عام 2016 مؤتمرًا وطنيًا لإصلاح التخطيط الحضري-الريفي، وطالبت بفصل الإعداد عن الموافقة في نظام "الإعداد والموافقة والإشراف" وفي العام التالي، أُصدرت "تدابير إدارة إعداد وموافقة التخطيط العام للخطط العامة لتحسين كفاءة الموافقة[15]. الحضري)مسودة استشارية(" التي وسّعت المحتوى الإلزامي للخطط العامة بشكل مناسب، وأضافت خطوط التطوير الحضري والمؤشرات الملزمة والخطوط الحمراء البيئية ومتطلبات إدارة المناطق العازلة البيئية وغيرها. وبعد ذلك، مارست إصلاحات "فصل الإعداد والمراجعة" و"الإدارة المتدرجة" على نطاق واسع، وكانت تتمحور أساسًا حول الصلاحيات والإعداد المتدرج للمحتويات الإلزامية[17, 41].

وفي الوقت ذاته، استكشف تخطيط استخدام الأراضي تدريجيًا نظام سيطرة يقوم على صلابة المؤشرات ومرونة التوزيع الفضائي، إذ أُجبرت المحتويات الإلزامية مثل حجم أراضي البناء الجديدة والحجم الإجمالي لأراضي البناء والأراضي الزراعية الأساسية الدائمة واحتياط الأراضي الزراعية وترتيبات إعادة التأهيل والتطوير على تعديل بدرجات متفاوتة[42].

أما تخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية فيُعد عادة على أساس خطة خمسية مع خطط سنوية مصاحبة للتنفيذ. وقبل "الخطة الخمسية السادسة"، كان يغلب عليه الطابع التوجيهي، ثم أصبح تدريجيًا يجمع بين التوجيهي والإلزامي، وتحول حاليًا إلى تخطيط تنموي يجمع بين المؤشرات التوقعية والملزمة ،[43]ويعبّر أساسًا عن أهداف التطوير ومقاصد الرقابة عبر المؤشرات الملزمة، ويتطلب تقييمًا وتغذية راجعة مستمرة عبر الخطط السنوية، ويتمتع كما وضع مجال التخطيط بضمان تنفيذي قوي، لكن المؤشرات التوقعية تُعامل في معظمها كعوامل مساعدة[44]. البيئي محتويات رقابة صارمة مشابهة مثل "الخطوط الثلاثة والقائمة السلبية الواحدة"⑥ ومعايير جودة البيئة المائية والهوائية والتربة والبيئية في التقسيم الوظيفي البيئي، وتتمتع نتائج تقييمها الأثري البيئي بخصائص الرقابة الصارمة ذات "الفيتو المطلق"[2].

"ومن ثم، سواء كانت "المحتويات الإلزامية" أو "الصرامة" و"المرونة" في الرقابة، أو المؤشرات "الملزمة" و"التوقعية" فإن جوهرها يكمن في تجسيد مقاصد التخطيط عبر وسائل رقابية متمايزة، مع إفساح مجال لمواجهة "عدم اليقين السوقي. ويخضع التصميم المؤسسي في مجال التخطيط ذاته لخصائص "التحفيز" و"الإلزام" في التغير المؤسسي، وهو في جوهره نموذج تصميم مؤسسي تقوده "الحكومة بوصفها مُورِّدًا"[45].

3.2 منطق الحوكمة الفضائية في الفعل الإداري التخطيطي

يمكن أن يُستخدم المحتوى الإلزامي ومتطلبات الرقابة الصارمة كأساس رئيسي للفعل الإداري، في حين يؤدي المحتوى التحفيزي ومتطلبات الرقابة المرنة دورها عبر قنوات العقود الإدارية والأوامر الإدارية وغيرها. ومن ثم، يلزم التحويل من التخطيط بوصفه "عقدًا اجتماعيًا" تتفاعل فيه الحكومة والسوق البنية الأحادية "التقنية—الإدارية" إلى重视والجمهور، والاهتمام بسلوك العقد الإداري الذي يجسده. ويجب معالجة العلاقة بين الرقابة الصارمة و"الكفاءة الإدارية"، ودمج المقاصد "التكتيكية" و"الاستراتيجية" تدريجيًا في تدابير الرقابة المحددة.

يتطلب منطق الحوكمة الفضائية في ظل توجه الحوكمة رفيعة المستوى النظر في الأبعاد الخارجية والداخلية والشاملة فمنها: البُعد الخارجي — سيادة القانون والحفاظ على التفكير القانوني بوصفه أولوية؛ [46]للفعل الإداري الفضائي على insistence — والبُعد الداخلي — سيادة قانون شكلي مع استكمال ضروري بالقانون الموضوعي؛ والبُعد الشامل الشرعية بوصفها حدًا أدنى مع التأكيد على عدالة السلوك ومشروعية الإجراءات وقابلية التنفيذ. وينبغي أن تؤكد الحوكمة الفضائية التخطيطية على الصرامة في البُعد الخارجي والمرونة في البُعد الداخلي والنظامية في البُعد الشامل. ففي عملية إعداد الخطة وتنفيذها والإشراف عليها والتفتيش، تهدف الصرامة في البُعد الخارجي إلى تحويل الفكر المرتكز على

الحوكمة التقنية، والتأكيد على التفكير القانوني والمؤسسي، وتشكيل منظومة إدارية تخطيطية تتمحور حول بناء المؤسسات. وتهدف المرونة في البُعد الداخلي إلى تشكيل إطار فكري يقوم أساسًا على شكل المؤسسات ويكمل .بالمضمون، والانطلاق من خصائص الفعل الإداري لإنشاء توجه قيمي يعطي الأولوية للامتثال العام والشكلي والإجرائي أما النظامية في البُعد الشامل فتهدف إلى تكوين نظام رقابي شامل يقوم على الحوكمة المؤسسية بوصفها أساسًا وجوهر .المؤسسات بوصفه هدفًا وشكل المؤسسات بوصفه ضمانًا

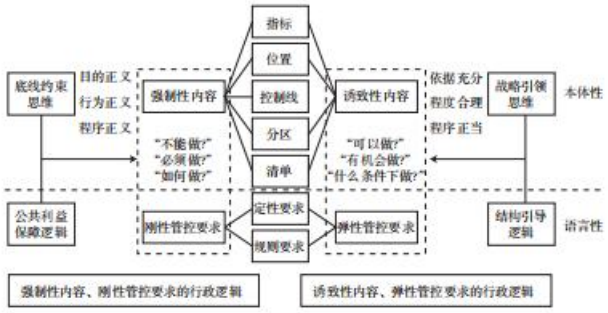
منطق الرقابة في الفعل الإداري التخطيطي 3.3

المنطق الإداري للمحتوى الإلزامي ومتطلبات الرقابة الصارمة 3.3.1

ومن ثم، فإن .[16]"لطالما ركّزت الأبحاث الأكاديمية حول المحتوى الإلزامي ومتطلبات الرقابة الصارمة على "الجدوى "تقرير ما إذا كانت الخطة قابلة للتنفيذ بنجاح وما إذا كانت قادرة على كبح المخالفات، و"ما يتعلق بالمصلحة العامة أصبح المعيار الحاسم لتجسيد الرقابة "الصارمة". وفي السياق التخطيطي القانوني، يتجلى "العدالة الإجرائية" في صلابة "الجدوى" و"الضبط" و"التنفيذ". وبوصف التخطيط سياسة عامة، تتجلى "عامّته" في نقطة الانطلاق لـ"التدخل" .[47]و"عدالة" الفعل الإداري

يُعد المحتوى الإلزامي ومتطلبات الرقابة الصارمة المحتوى الرئيسي للفعل الإداري التخطيطي، والأساس الرئيسي لأنشطة ترخيص التخطيط وإدارته والإشراف عليه والتفتيش، والمفتاح لتنسيق مختلف العلاقات الفضائية والحفاظ "على المصلحة العامة، ويجسّد تفكير الخطوط الأساسية ويجيب عن أسئلة "ما لا يمكن فعله" و"ما يجب فعله و"كيف يُفعل". ويظهر المحتوى الإلزامي عادة في صورة مؤشرات وإحداثيات وخطوط سيطرة ومناطق حماية، وتظهر .متطلبات الرقابة الصارمة في صورة وصف نوعي وإجراءات، كأساس لأفعال الجهات المختصة بالتخطيط

يجسّد المحتوى الإلزامي ومتطلبات الرقابة الصارمة تفكير القيود الأساسية الفضائية ومنطق ضمان المصلحة العامة. فمن ناحية، تُعد مختلف مناطق الحماية الطبيعية والخطوط الحمراء البيئية والأراضي الزراعية الأساسية الدائمة وخطوط التطوير الحضري والخطوط الزرقاء والحمراء والخضراء والصفراء في المدن — جميعها — متطلبات سيطرة حَدية لأمن الفضاء الإقليمي وصحته واستدامته، وهي محتويات ينبغي ضبطها بصرامة، وتجسّد "تفكير الحد الأدنى". ومن ناحية أخرى، تُعد متطلبات تحديد أراضي ومؤشرات مختلف المرافق العامة وتوزيع المرافق البلدية والبنية التحتية للطرق، ومتطلبات تقهقر المباني وكثافة البناء وقيود الارتفاع والإضاءة الشمسية — جميعها — متطلبات ،سيطرة لضمان الخدمات العامة الأساسية والمصلحة العامة للسكان، وهي أيضًا محتويات تحتاج إلى ضمان صارم .وتجسّد "منطق ضمان المصلحة العامة". انظر شكل 3



شكل 3: المنطق الإداري لمتطلبات التوجيه والرقابة التخطيطية المتمايزة

المنطق الإداري للمحتوى التحفيزي ومتطلبات التوجيه المرن 3.3.2

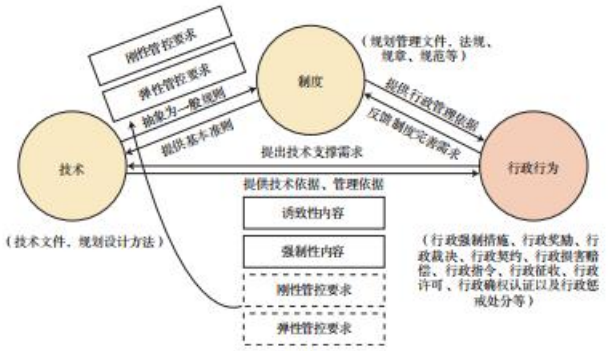
بوصفها أداة تقنية لمواجهة التغيرات في البيئة الاقتصادية والاجتماعية، مارست "المرونة" ممارسات واسعة في مجال فـ"الأراضي الرمادية" و"الأراضي البيضاء" و"أراضي الاحتياطي التنموي" والتوجيه الفضائي الهيكلي .[1]التخطيط "والمؤشرات المحددة بعتبات وآليات التعديل الديناميكي وآليات الحوافز السوقية وآليات التفاعل "من أعلى إلى أسفل .[49-48]و"من أسفل إلى أعلى" في المنظومة التخطيطية — كلها تندرج في هذا الإطار

يُعد المحتوى التحفيزي ومتطلبات الرقابة المرنة مرجعًا للفعل الإداري التخطيطي وداعمًا مهمًا لضمان التنفيذ السلس "للمحتوى "الإلزامي". ويجسّد تفكير القيادة الاستراتيجية ويجيب عن أسئلة "ما يمكن فعله" و"ما تتوفر له الفرصة و"ما الذي يُفعل تحت أي شروط". ويظهر المحتوى التحفيزي عادة في صورة وصف نوعي، وتظهر محتويات الرقابة المرنة في صورة تحديد أهداف واستراتيجيات تطوير ومتطلبات إرشادية، وتكون في معظمها تدابير مكملة لتجسيد .مقاصد التخطيط

يجسّد المحتوى التحفيزي ومتطلبات الرقابة المرنة تفكير القيادة الاستراتيجية ومنطق التوجيه الهيكلي. فمن ناحية، تُعد طبيعة المدينة وموقعها في علاقات التنافس والتعاون الإقليمي واتجاهات التطوير واستخدام الموارد الفضائية وأساليب التحول وتوزيع الفضاء الصناعي وتوزيع الموارد العامة الحضرية — جميعها — متطلبات استراتيجية لتحقيق التنمية الحضرية عالية الجودة، وهي القيمة الجوهرية للتخطيط، وتجسّد تفكير القيادة الاستراتيجية. ومن ناحية أخرى، في ظل بيئة اقتصاد السوق، يُعد تخطيط تحسين البنية الفضائية الحضرية وتوزيع ،الوظائف الرئيسية للمناطق والبنية الصناعية الحضرية — وغيرها — قواعد ومؤسسات مهمة مكملة للتخطيط وتجسّد منطق التوجيه الهيكلي، ويتطلب في معظمه التركيز على وصف "البنية" و"الهيكل العظمي"، وتجنب تجسيد الشكل الفضائي بشكل محدد، وإفساح مجال لمزيد من الاحتمالات لتطور الفضاء الحضري، لضمان متطلبات التوجيه .الهيكلي للتنمية الحضرية عالية الجودة. انظر شكل 3

"اقتراحات للتصميم المؤسسي التخطيطي في إطار ثنائي الأبعاد "المؤسسة—التقنية .4

ومن .[50]تنبع إمكانية تحويل التقنية إلى مؤسسة من البنية المنطقية للتقنية ذاتها والبنية التنظيمية اللازمة لتطبيقها ،الحوكمة التقنية إلى الحوكمة المؤسسية، يلزم تحويل "التفكير البشري" و"تفكير الأقوى" في أنشطة القرار التقني وتعزيز الوعي بالقواعد، والارتقاء بالأفعال الإدارية التخطيطية المحددة والموضوعية وتدابير الرقابة إلى قواعد سلوك مجردة وعامة، وتعزيز بناء منطق التأثير وآليات التنظيم بين التقنية والمؤسسة في الفعل الإداري. وبصورة شاملة، ينبغي تغيير البنية الأحادية "التقنية—الإدارية" وإبراز متطلبات الفعل الإداري الداعمة للتقنية؛ ومناقشة تجريد بعض متطلبات الرقابة الصارمة والمرنة إلى قواعد عامة وتحويلها مؤسسيًا لتوفير أساس إداري مؤسسي للفعل الإداري؛ في حين يمكن للمحتويات الإلزامية والتحفيزية في النتائج التقنية أن تتحول عبر الأفعال الإدارية المباشرة إلى أسس تقنية .وإدارية لأنشطة إعداد الخطة وتنفيذها والإشراف عليها والتفتيش. انظر شكل 4



شكل 4: آلية التأثير التقنية-المؤسسية الموجهة نحو الفعل الإداري

"بناء آلية التنظيم في إطار ثنائي الأبعاد "المؤسسة—التقنية 4.1

— في إطار ثنائي الأبعاد "المؤسسة—التقنية"، يمكن اعتماد آلية تنظيم متدرجة تتمثل في "المرونة الهيكلية العالية المرونة التنظيمية المنخفضة — المرونة الموضوعية العالية" لتحديد المحتويات الإلزامية والتحفيزية في التخطيط .وتحقيق التوازن بين الرقابة الصارمة والمرنة

— **"أولًا، التنظيم بالمرونة الهيكلية العالية.** لتجنب حالة "الخنق يؤدي إلى الجمود" و"التحرير يؤدي إلى الفوضى وهي معضلة "التراخي والصعوبة" في الحوكمة التخطيطية — يُنفَّذ في الأماكن التي تتوافر فيها خبرة وقدرة حوكمية تخطيطية فائضة، آلية مرونة مؤسسية مخصصة تُتيح — في ظل ضمان الخطوط الأساسية — تنشيط قنوات تحويل .التقنية إلى مؤسسات، وتفعيل البنية المؤسسية مع خضوعها لرقابة إجرائية صارمة

،ثانيًا، التنظيم بالمرونة التنظيمية المنخفضة. عبر السيطرة على الإجمالي ومنع الإضافة المفرطة وتليين المؤشرات يُعزز قيد الحد الأدنى في تقييم الأداء التخطيطي، ويُبرز تصميم قواعد إعداد المحتوى الإلزامي، ويُولى اهتمام لتوثيق .[51]التحويل من التقنية إلى المؤسسة

،ثالثًا، التنظيم بالمرونة الموضوعية العالية. تواجه الحوكمة التخطيطية بيئة من التعقيد والتكرار في الوسائل التقنية مع ظهور تقنيات جديدة وحلول تقنية متنوعة باستمرار. ومن ثم، فإن اختيار أساليب ومبادئ محتوى التوجيه والرقابة التخطيطية لا يمكن أن يبقى ثابتًا، ويتطلب إنشاء آلية مشروعة للتكيف الابتكاري وتوفير مزيد من القنوات لمأسسة .أدوات الحوكمة التقنية

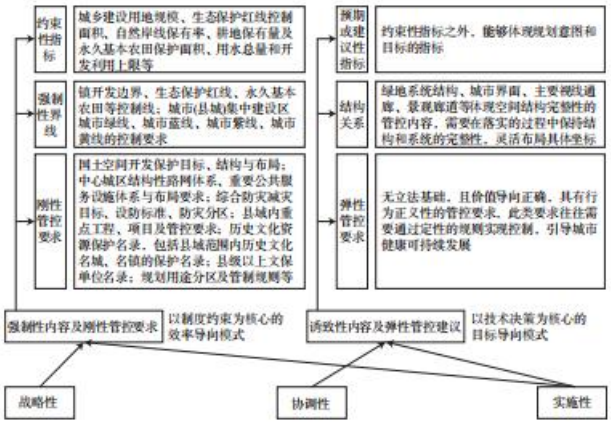
خلاصة القول، قد تُعزز "الصلابة المؤسسية" الحوكمة التقنية وتُضخّمها، والحوكمة التقنية بدورها تعزز صلابة ،المؤسسة؛ لذا ينبغي التشدد في إجراءات التصميم المؤسسي التقني وتجنب الوقوع في خطأ "التقريرية التقنية". ومن ثم

ثمة ضرورة لتعزيز تصميم "المرونة المؤسسية" بشكل مناسب، والتفويض المخصص لبيئة تشغيل المؤسسة، والتأكيد على تصميم مؤسسي أشمل وأدق واتخاذ تخصيص أمثل بمعايير باريتو. والجدير بالملاحظة أن "المرونة المؤسسية" لا ،تعادل تقليل جدية المؤسسة، ولا تعني الاهتمام فقط بالتصميم العلوي والتصميم المؤسسي البرامجي، بل على العكس .تهتم المرونة المؤسسية بتصميم التدابير المكملة للمؤسسة وتُؤكد على صلابة الإجراءات

اقتراحات للتصميم المؤسسي التخطيطي في منظومة الفضاء الإقليمي 4.2

"كما سبقت الإشارة إليه، يتمتع التخطيط ذاته بخصائص السلطة العامة، والتمييز بين المحتوى "الإلزامي" و"التحفيزي ففي التطبيق العملي للتخطيط .[42]هو تمييز تقني قائم على الكفاءة الإدارية واختيار السلوك في مرحلة إعداد الخطة القانوني، سواء كان المحتوى "إلزاميًا" أم "تحفيزيًا"، يتطلب التمييز عبر ترخيص "قبول المشاريع" وإصدار أفعال إدارية ولا يُعد المحتوى الإلزامي والتحفيزي ومتطلبات الرقابة الصارمة والمرنة سوى أحد أسس الحكم .[52]كالمنع والسماح .[53]الإداري، الذي يعمل جنبًا إلى جنب مع المنظومة القانونية والتقنية

وفيما يتعلق بإعداد تخطيط الفضاء الإقليمي، فإن "التخطيط الوطني يركز على الاستراتيجية" و"التخطيط على مستوى ،المقاطعة يركز على التنسيق" و"التخطيط على مستوى المدن والمقاطعات والبلدات يركز على التنفيذ". وفي الواقع ثمة حاجة موضوعية للطلبات الاستراتيجية في التخطيط العام للفضاء الإقليمي على مستوى المدن والمقاطعات بوصفه وثيقة برامجية للحكومة المحلية في السيطرة على استخدام الفضاء؛ كما أن التخطيط القطاعي يؤدي بدرجة ما دور التنسيق في الخطة العامة؛ والخطة العامة نفسها مستوى تخطيطي خاص يجمع بين الاستراتيجية والتنسيق والتنفيذ؛ بينما يتجلى الطابع التنفيذي بلا شك في التخطيط التفصيلي. وتظهر أهداف ومتطلبات الرقابة الاستراتيجية في معظمها كمحتويات رقابة صارمة ومؤشرات ملزمة؛ أما محتويات التنسيق فينبغي أن تنطلق من المحتوى التحفيزي وتُتيح آليات رقابة مرنة كافية للتكيف مع قوانين اقتصاد السوق وعدم يقينية التطوير. أما المحتويات التنفيذية فتعتمد مزيجًا من المحتوى الإلزامي مع الرقابة الصارمة والمحتوى التحفيزي مع الرقابة المرنة، لتحقيق الحوكمة التعاونية .للخطوط الأساسية وفرص التطوير. انظر شكل 5



شكل 5: اقتراحات لتحسين التوجيه والرقابة في التخطيط العام للفضاء الإقليمي على مستوى المدن والمقاطعات

اقتراحات للمحتوى الإلزامي والرقابة الصارمة 4.2.1

بالنسبة للفضاءات ذات الحدود الواضحة والتي تجسّد المقاصد الجوهرية للخطة، يمكن تطبيق الرقابة الصارمة مع تحديد محتواها الإلزامي ومتطلبات الرقابة الصارمة. وعلى سبيل المثال، في التخطيط العام للفضاء الإقليمي على مستوى المدن والمقاطعات، يمكن تصنيف متطلبات السيطرة من قيم وقواعد وخطوط سيطرة وتقسيمات وقوائم .إيجابية وسلبية وهياكل إلى ثلاث فئات رئيسية: المؤشرات الملزمة والحدود الإلزامية ومتطلبات الرقابة الصارمة

أولًا، المؤشرات الملزمة. تشمل بوجه رئيس: حجم أراضي البناء الحضرية-الريفية، ومساحة السيطرة على الخطوط الحمراء البيئية، ومعدل الحفاظ على الخطوط الساحلية الطبيعية، واحتياط الأراضي الزراعية ومساحة حماية الأراضي .الزراعية الأساسية الدائمة، والتحكم في إجمالي كمية وكثافة استخدام المياه وغيرها

ثانيًا، الحدود الإلزامية. تشمل بوجه رئيس: خطوط التطوير الحضري والخطوط الحمراء البيئية والخطوط الأساسية للأراضي الزراعية الدائمة وغيرها من خطوط السيطرة؛ ومتطلبات السيطرة على الخطوط الخضراء والزرقاء والحمراء .والصفراء في مناطق البناء الحضري المتمركزة

ثالثًا، متطلبات الرقابة الصارمة. تشمل بوجه رئيس: أهداف وهيكلة وتوزيع التطوير والحماية في الفضاء الإقليمي؛ نظام الطرق الهيكلي في المنطقة الحضرية المركزية ومتطلبات توزيع المرافق العامة المهمة؛ أهداف ومعايير الدفاع وتقسيمات مكافحة الكوارث الشاملة؛ المشاريع والهندسات الرئيسية ومتطلبات الرقابة في نطاق المقاطعة؛ قائمة حماية الموارد الثقافية والتاريخية بما في ذلك قائمة المدن والبلدات ذات الشهرة الثقافية والتاريخية في نطاق المقاطعة؛ قائمة وحدات الحماية الثقافية على مستوى المقاطعة وما فوقها؛ تقسيمات استخدام الأراضي المقصودة وقواعد .الرقابة؛ وغيرها

4.2.2 اقتراحات للمحتوى التحفيزي والرقابة المرنة

بالنسبة للفضاءات ذات الحدود غير الواضحة والعلاقات غير القابلة للتكميم المحدد، يمكن إدراجها في المحتوى ،التحفيزي عبر الرقابة المرنة. وعلى سبيل المثال، في التخطيط العام للفضاء الإقليمي على مستوى المدن والمقاطعات يمكن تصنيف متطلبات السيطرة من قيم وقواعد وخطوط سيطرة وتقسيمات وقوائم إيجابية وسلبية وهياكل إلى ثلاث .فئات رئيسية: المؤشرات التوقعية والاقتراحية والعلاقات الهيكلية ومتطلبات الرقابة المرنة

أولًا، المؤشرات التوقعية والاقتراحية. تشمل بوجه رئيس المؤشرات التي تتجاوز المؤشرات الملزمة والقادرة على تجسيد مقاصد الخطة وأهدافها. ويمكن لجزء من متطلبات التطوير ذات الخصائص المحلية — بشروط — أن تُدرج عبر إجراءات قانونية في المؤشرات الملزمة للرقابة الصارمة. وينبغي تحديد المؤشرات التوقعية وفقًا لأهداف الخطة وأساسات التنمية الحضرية، بينما تُحدد المؤشرات الاقتراحية بالاستناد إلى التناقضات الجوهرية في الحوكمة التخطيطية .المحلية، دون تعميم مؤشرات السيطرة

ثانيًا، العلاقات الهيكلية. تشمل بوجه رئيس محتويات السيطرة التي تجسّد اكتمال البنية الفضائية كنظام المساحات الخضراء والواجهات الحضرية والممرات البصرية الرئيسية والممرات المشهدية، والتي تتطلب الحفاظ على اكتمال البنية .والنظام في عملية التطبيق مع إدارة مرنة للإحداثيات المحددة

ثالثًا، متطلبات الرقابة المرنة. تشمل متطلبات السيطرة التي لا أساس تشريعي لها، ولكنها ذات توجه قيمي صحيح وعدالة سلوكية، وهي متطلبات تحتاج عادة إلى تحقيق السيطرة عبر قواعد نوعية لتوجيه التنمية الحضرية الصحية .والمستدامة

5. الخاتمة

تستخدم هذه الدراسة منهج التحليل المنطقي لمناقشة — من منظور الفعل الإداري — الخلفية التي أُرسِست فيها متطلبات المحتوى الإلزامي والرقابة الصارمة، والمنطق الإداري والتصميم المؤسسي المتعلق بهما، بهدف التأمل في منطق التوجيه والرقابة التخطيطية ومنطق الفعل الإداري للمحتويات الإلزامية والتحفيزية ومتطلبات الرقابة الصارمة .والمرنة

تخلص الدراسة إلى أن المحتوى الإلزامي ومتطلبات الرقابة الصارمة يُعدان المحتوى الرئيسي للفعل الإداري التخطيطي والأساسَ الرئيسي لأنشطة إعداد الخطة وتنفيذها والإشراف عليها والتفتيش والمفتاحَ لتنسيق مختلف العلاقات الفضائية والحفاظ على المصلحة العامة، ويجسّدان تفكير القيود الأساسية الفضائية ومنطق ضمان المصلحة العامة؛ وأن المحتوى التحفيزي ومتطلبات الرقابة المرنة مرجعٌ للفعل الإداري التخطيطي وداعمٌ مهم لضمان التنفيذ السلس للمحتوى "الإلزامي"، ويجسّدان تفكير القيادة الاستراتيجية ومنطق التوجيه الهيكلي. ويتطلب منطق الحوكمة الفضائية للفعل الإداري التخطيطي في ظل توجه الحوكمة رفيعة المستوى تعزيزَ الصرامة في البُعد الخارجي والمرونة في البُعد الداخلي والنظامية في البُعد الشامل. وفي إطار ثنائي الأبعاد "المؤسسة—التقنية"، يمكن اعتماد تصميم مؤسسي متدرج يتمثل في "المرونة الهيكلية العالية — المرونة التنظيمية المنخفضة — المرونة الموضوعية العالية". وبالنسبة للفضاءات ذات الحدود الواضحة والتي تجسّد المقاصد الجوهرية للخطة، تُبرز عبر المؤشرات الملزمة والحدود الإلزامية ومتطلبات الرقابة الصارمة التوجه نحو الكفاءة القائم على قيد المؤسسة؛ وبالنسبة للفضاءات ذات الحدود غير الواضحة والعلاقات غير القابلة للتكميم المحدد، تُبرز عبر المؤشرات التوقعية والعلاقات الهيكلية ومتطلبات .التوجيه المرن نمطَ التوجه نحو الأهداف القائم على القرار التقني

والجدير بالملاحظة أن المحتوى الإلزامي لا يعني بالضرورة الرقابة الصارمة، والمحتوى التحفيزي لا يتطلب بالضرورة رقابة مرنة. فلا تزال عناصر التخطيط تتنوع بين أشكال السيطرة من قيم وقواعد وخطوط سيطرة وتقسيمات وقوائم إيجابية وسلبية وهياكل، وبالنسبة لعناصر تخطيطية معينة، لا يزال التعبير عن المحتوى الإلزامي يحتاج إلى تحديد ما إذا كان المقصود التنفيذ الإلزامي أم الإعداد الإلزامي، وتحديد شكل الرقابة ودرجة الصرامة. أما المحتوى التحفيزي فيتطلب بدوره التمييز بين الأشكال التوجيهية المختلفة وما تتيحه من فروقات تنفيذية، والتركيز على دراسة الشروط المسبقة لإخضاعه للرقابة الصارمة. وفي الحوكمة المحلية للفضاء الإقليمي، ثمة فروق موضوعية في مستوى الحوكمة

التخطيطية ومراحل التطوير وتناقضات الحوكمة الاجتماعية، ولا يزال يتعين على كل منطقة أن تميّز المحتوى الإلزامي ومتطلبات الرقابة الصارمة بما يتناسب مع واقع إدارتها المحلية.

ملاحظات

① يُسمى أيضًا التوجيهي أو الإرشادي، ويُستخدم مصطلح "التحفيزي" على نطاق واسع في مجالات علم الاجتماع والاقتصاد السياسي، وهو المفهوم الأكثر رسمية. وقد أشار السيد لين ييفو إلى أن التغير المؤسسي ينقسم إلى إلزامي وتحفيزي؛ وتستخدم هذه الدراسة مصطلح "التحفيزي" للدلالة على التوجيهي أو الإرشادي.

② تناقش هذه الدراسة فقط المحتوى الإلزامي والتحفيزي ومتطلبات الرقابة الصارمة والمرنة في التخطيط القانوني.

③ يمكن اعتبار المادة التاسعة عشرة من "التدابير المؤقتة لإعداد وموافقة التخطيط الحضري" الصادرة عام 1980 أقدم تعبير عن المحتوى الإلزامي.

④ ،ينص على "إكمال نظام مفتشي التخطيط الحضري-الريفي الوطني، مع التركيز على المحتوى الإلزامي للتخطيط "وتعزيز الإشراف على تنفيذ التخطيط، والرقابة المسبقة والمتزامنة على الأفعال المخالفة للتخطيط.

⑤ تتكون في معظمها من أعضاء لجان الشؤون المحلية والمؤسسات الاستشارية القانونية المعينة من الحكومة المركزية وغيرها.

⑥ الخطوط الحمراء البيئية وخطوط جودة البيئة الأساسية وخطوط استخدام الموارد العليا والقائمة السلبية للوصول البيئي.

المراجع

[1] DUAN Jin, ZHAO Min, ZHAO Yanjing, et al. Academic discussion on the relationship between strategic guidance and rigid control in the territorial spatial planning system [J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 6-14.

[2] CAO Chun, LU Xiaoyu, CHEN Yahui. Discussion on urban design control methods at the meso level: a case study of the urban design of Qandao Central Business District in Zhoushan [J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 82-90.

[3] LIU Kun. The emergence and theoretical construction of resilient planning thought under the socialist market economy: based on Shenzhen's urban planning practice (1979—2011) [J]. City Planning Review, 2014, 38(11): 59-64.

[4] ZHANG Youan, ZHENG Weiyuan. Rigidity and flexibility in the general land use planning [J]. China Land Science, 2004(1): 24-27.

[5] LIN Ying, LI Mengchen, LIU Yingfei. The implementation system of urban design in the United States and its enlightenment: strengthening the inductive implementation path of urban design [J]. Planners, 2017, 33(5): 143-149.

[6] FENG Lei, JIANG Yan, YE Jianping. Induced or forced institutional change? The institutional evolution and regional differences of China's rural land adjustment [J]. Economic Research Journal, 2013, 48(6): 4-18.

[7] HU Jun, SHENG Junfeng. Mandatory, inducible institutional change and others: on the theoretical basis of China's reform approach [J]. South China Economy, 2002(9): 19-22.

[8] KONG Fanling. On the mandatory and inductive logic of e-government development in institutional innovation [J]. Journal of Beijing Administration Institute, 2009(6): 1-4.

[9] WU Zhiqiang. On urban planning and its ecological rationality core in the new era [J]. Urban Planning Forum, 2018(3): 19-23.

[10] SHAO Yiwen, XU Jiang. Urban resilience: a conceptual analysis based on international literature review [J]. Urban Planning International, 2015, 30(2): 48-54.

[11] HUANG Minghua, LIU Xu, WANG Yisong, et al. "Mandatory" and "possibility": discussion on "urban master planning" in the context of territorial spatial planning [J]. Urban Development Studies, 2020, 27(9): 42-48.

[12] QIU Baoxing. Market failure, market boundaries and urban planning regulation [J]. Urban Development Studies, 2004, 11(5): 1-7.
[13] CHEN Qian, LI Yanlin, ZHAO Lingjun. Discussion on the compilation methods of urban detailed planning: mandatory content atlas + regulatory detailed planning + detailed urban design [J]. City Planning Review, 2005(5): 59-60.
[14] DAI Ming, LI Meng. Urban design control in the territorial spatial planning system: new exploration of additional atlases for regulatory planning in Shanghai [J]. Urban Planning Forum, 2022(6): 95-101.
[15] HU Bin, ZENG Jiuli, TANG Peng, et al. Exploration of hierarchical management of mandatory content in Chengdu's urban master plan [J]. City Planning Review, 2018, 42(5): 94-99.
[16] JIANG Ling, CHEN Dingrong. Effectiveness evaluation and suggestions on mandatory content of urban master plan: on the occasion of the revision of the measures for the preparation, examination and approval of urban master plans [J]. Planners, 2012, 28(11): 40-43.
[17] LIU Jihua, HU Zhang, WANG Xinfeng. Innovation in Chengdu under the reform of the "preparation-review-supervision" system for urban master plans [J]. Planners, 2017, 33(12): 11-17.
[18] BOWES A. A practical approach to planning law [M]. Oxford: Oxford University Press, 2019.
[19] CULLINGWORTH B, NADIN V, HART T, et al. Town and country planning in the UK [M]. 15th ed. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2015.
[20] CHETWYN D, MRTPI, IHBC, FInstLM. Neighbourhood Plans Roadmap Guide [R/OL]. London: Locality, 2018.
[21] Ministry of Housing, Communities and Local Government. National planning policy framework [EB/OL]. (2024-12-12) [2025-01-05].
[22] Ministry of Housing, Communities & Local Government. Plain English guide to the planning system [EB/OL]. (2015-01-05) [2025-01-05].
[23] TOONEN T A. The unitary state as a system of co-governance: the case of the Netherlands [J]. Public Administration, 1990, 68(3): 281-296.
[24] BLANC F. Inspection reforms: why, how, and with what results [M]. Paris: OECD, 2012: 54.
[25] Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Supervision developments in the Netherlands [EB/OL]. (2016-02-09) [2025-01-05].
[26] NEEDHAM B. The new Dutch spatial planning act: continuity and change in the way in which the Dutch regulate the practice of spatial planning [J]. Planning Practice & Research, 2005, 20(3): 327-340.
[27] Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Environment and Planning Act: explanatory memorandum [EB/OL]. (2017-02-28) [2025-01-05].
[28] FISCHEL W A. Zoning and land use regulation [J]. Encyclopedia of Law and Economics, 2000(1): 403-423.
[29] HIRT S A. Zoned in the USA: the origins and implications of American land-use regulation [J]. Journal of American History, 2016, 3(32): 1239-1240.
[30] LI Qiang, WANG Shan. New York's zoning system and its enlightenment [J]. Urban Planning Forum, 2005(5): 95-97.

[31] The Department of City Planning, New York City. Zoning maps [EB/OL]. (2014-04-29) [2025-01-05].
[32] WU Zhiling, HU Xiaoling. Study on urban planning and management mechanisms in Chicago [J]. City Planning Review, 2009, 33(8): 70-75.
[33] LIN Ying, LI Mengchen, LIU Yingfei. The implementation system of urban design in the United States and its enlightenment: strengthening the inductive implementation path of urban design [J]. Planners, 2017(5): 143-149.
[34] Ministry of Internal Affairs and Communications (Japan). Roles of the national and local governments [EB/OL]. (2022-04-23) [2025-01-05].
[35] Chiba Prefecture. Urban planning decisions [EB/OL]. (2020-09-10) [2025-01-05].
[36] Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz sowie des Bundesamts für Justiz. Raumordnungsgesetz (ROG): Germany [EB/OL]. (2017-07-20) [2025-01-05].
[37] Der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften [EB/OL]. (2017-01-18) [2025-01-05].
[38] Swedish National Board of Housing, Building and Planning. Planning and Building Act (2010: 900) [EB/OL]. (2016-08-01) [2025-01-05].
[39] ATTEFALL S. Regeringens proposition: Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov [EB/OL]. (2013-03-25) [2025-01-05].
[40] City Planning Administration. Stockholm city plan [R/OL]. Stockholm: Nordic Ecolabel Printed matter, 2019.
[41] ZHAO Guangying. Urban design compilation logic combining guidance and control with separation of preparation and review: a case study of the core area of Hunan Health Industry Park [J]. Planners, 2019, 35(5): 38-45.
[42] ZHANG Hong. Flexible utilization under rigid planning [J]. China Land, 2009(9): 55.
[43] ZHAO Guangying, DU Yan. Research on collaborative governance of the "14th Five-Year Plan" and the near-term construction plan [J]. Planners, 2020(19): 14-21.
[44] YANG Qingyu. Discussion on the implementation mechanism of the Five-Year Plan [J]. Macroeconomic Research, 2006(8): 20-21.
[45] LIN Yifu. Economic theory of institutional change: induced and forced change [M]//in HU Zhuangjun (ed.). Property rights and institutional change: translations of the property rights school and the new institutional economics school. Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2003.
[46] SHI Fenglin. Legal dilemmas and dimensions of administrative management system innovation [J]. Administrative Law Research, 2015(5): 19-27.
[47] SUN Shiwen. Decoding China's urban planning: planning paradigms and the development of urban planning in China [J]. Urban Planning International, 2019(4): 1-7.
[48] TANG Shuang, ZHANG Jingxiang. Research on the systematic control of urban white space for flexible governance: based on a comparison between China and Singapore [J]. Urban Planning Forum, 2023(5): 29-36.
[49] WANG Zhen, YANG Zhongwei, ZHANG Cheng. A flexible control method for coordinating short-term and long-term industrial layout in development zones: the "grey land" planning method [J]. Urban Planning International, 2014, 29(2): 105-110.
[50] QIU Zeqi. Mutual constitution of technology and organization: a case study of information technology application in manufacturing enterprises [J]. Sociological Studies, 2005(2): 115-126.

[51] WU Zhiqiang, LIU Xiaochang, ZHAO Gang, et al. Replacing simple expansion with spatial benefit orientation: key evaluation indicators for urban governance [J]. Urban Planning Forum, 2021(5): 15-22.
[52] WANG Guoen, GUO Wenbo. Analysis and solutions to spatial control issues of the "three plans" [J]. Modern Urban Research, 2015(2): 33-39.
[53] ZHOU Zihang, ZHANG Jingxiang. Integration of control systems: integration and reconstruction of mandatory content in territorial spatial planning [J]. Planners, 2020, 36(14): 24-32.