التطور الدلالي والرسالة المعاصرة للتخطيط الحضري

SHI Nan, WEI Hang

الملخص. يقتضي الفهم الدقيق للتخطيط الحضري تناوله من ثلاثة أبعاد: الوظيفة الحكومية، والممارسة المهنية، والتخصص الأكاديمي؛ وقد اتخذ كل بُعد مسارًا تطوريًا متميزًا. وعلى مدى فترة طويلة، اتسم التخطيط الحضري في الصين بما يمكن وصفه بـ«التشاكل ثلاثي الأبعاد» بين هذه الأبعاد. وقد دعم هذا الترتيب التحضر السريع، لكنه لم يعد ملائمًا لمتطلبات التحديث الصيني، كما يولّد توترًا بنيويًا مع تحديث الحوكمة، ولا سيما في التوجه القيمي وتقييم المنفعة. وبما يتجاوز هذا المنظور الثلاثي، ينبغي فهم التخطيط الحضري اليوم بوصفه أداة حوكمة تستخدمها قيادة الحزب والدولة لدفع مشروع التحديث الصيني. وتتوقف فعاليته على إعادة بناء علاقات الإنتاج بين أصحاب المصلحة، وفحص الشروط المؤسسية وأسس الحوكمة قبل توفير عناصر التخطيط، وتقييم استدامة التنفيذ والتشغيل وأدائهما بعد ذلك. ومن ثم، ينبغي تحسين منظومة التخطيط الحضري بإرساء آلية حوكمة حضرية متمحورة حول الإنسان وقائمة على حقوق الناس.

الكلمات المفتاحية: التخطيط الحضري؛ الوظيفة الحكومية للتخطيط الحضري؛ تخصص التخطيط الحضري؛ مهنة التخطيط الحضري؛ العمل الحضري

تصنيف المكتبة الصينية: TU984. رمز الوثيقة: A.

.DOI: 10.16361/j.upf.202405003

رقم المقال: 1000-3363 (2024) 05-0018-11.

1 الأبعاد الثلاثة للتخطيط الحضري ومأزق «التشاكل ثلاثي الأبعاد»

1.1 تطور الدلالة الأساسية لمفهوم «التخطيط الحضري»

مثل كثير من المصطلحات، ظل معنى «التخطيط الحضري» يتطور باستمرار منذ ظهوره. ويعكس هذا التطور حاجات المجتمع في المراحل التاريخية المختلفة، فضلًا عن التراكم التدريجي للمضمون العلمي لهذا المجال.

لم يثبت أي بحث حتى الآن أصل المصطلح الصيني الدال على التخطيط الحضري. ويرى وو تينغهاي [1] أن العبارة الواردة في «سيرة يووين كاي» ضمن «تاريخ أسرة سوي» — «كل ما خُطِّط له كان من تدبير كاي» — قد تكون أقدم تعبير صيني عن التخطيط الحضري. وكان مصطلح (规画) guihua يعني «التدبير» و«الترتيب» معًا. ولم يقتصر على البناء، بل أشار إلى انتقال من الأرض إلى المدينة يجمع بين تقويم الموقع وإنشاء المدينة. ومن ثم، كان اختيار مواضع المستوطنات وتوزيع المناطق الوظيفية يرتبطان بالظروف الجغرافية والبيئية، فأصبح التخطيط أداة عملية لحكم البلاد.

منذ أواخر القرن التاسع عشر، أدّى إدخال النظم البلدية الغربية ومعارف الإدارة البلدية إلى شيوع ألفاظ مثل «التخطيط» و«الخطة» و«الحاضرة» و«المدينة» في الصينية. ومنذ أول استخدام موثّق لعبارة «الخطة البلدية» عام 1914، ظهر أكثر من ستين مصطلحًا مرتبطًا بالتخطيط، كان كثير منها مستحدثًا أو مستخدمًا لأول مرة في مجال البناء الحضري [2]. وكان المصطلح الرئيس في العصر الحديث هو «تخطيط الحاضرة» (都市计划 بصيغ كتابية مختلفة)، إلى جانب «تخطيط المدينة». وقد نشأ هذا النهج داخل نظام يفصل بين الحضر والريف، واهتم بتصميم «التكوين المادي للبيئة» داخل المدينة وبالمشكلات الحضرية الأخرى. وركز على الهندسة المدنية والعمارة والبيئة والصحة العامة وما يرتبط بها من قضايا [3]، أي على إنشاء البيئة المادية الحضرية وتحسينها، لا على القضايا الكبرى للحوكمة الوطنية.

عندما أطلقت الصين خطتها الخمسية الأولى عام 1953، حل مصطلح «التخطيط الحضري» محل «تخطيط الحاضرة». وأصبح التخطيط الحضري في خدمة خطة التنمية، وشكّلا معًا مؤسستين أساسيتين في الجمهورية الشعبية الفتية. واحتفظ التخطيط بمضمون الخطط السابقة، لكنه بات يقتضي أيضًا الترتيب المسبق أو الإعداد التفصيلي لمواقع المباني وجداول البناء وبرامج الاستخدام، فأدرج التصميم ضمن نطاقه منذ البداية [4]. وأسهم التنسيق الوثيق بين التخطيط الحضري والتخطيط الاقتصادي في بناء الإطار السياسي والاقتصادي الأساسي للحوكمة الوطنية، وهي مرحلة وُصفت لاحقًا بأنها «الربيع الأول» للتخطيط الحضري الصيني [5].

توقّف التخطيط الحضري خلال الثورة الثقافية، ثم عاد بعد الإصلاح والانفتاح. وبموجب «لوائح التخطيط الحضري» لعام 1984، عُرّف بوصفه أهدافًا وخطة لتنمية المدينة خلال مدة محددة، وترتيبًا شاملًا للبناء الحضري، وأساسًا لإدارة هذا البناء. وقُسّم، باعتباره عملًا، إلى تخطيط عام وتخطيط تفصيلي [6-7]، ما فصل وظيفته الإدارية عن ممارسته المهنية. ولمعالجة غياب التموقع الاستراتيجي في التنمية الحضرية، أدرجت الصين ممارسة تخطيط منظومة المدن، التي طورتها محليًا، ضمن التخطيط الحضري.① وتمثلت سمة بارزة آنذاك في خدمة مبدأ «التنمية هي

الأولوية المطلقة»؛ إذ دعم التخطيط النمو الاقتصادي وجذب الاستثمار على المستويات الإقليمية والحضرية والداخلية للمدينة، وغدا رافعة ومحفزًا مهمين للإصلاح والانفتاح.

في مطلع القرن الجديد، دفع التحضر السريع واتساع الأراضي الحضرية الحكومة المركزية إلى تعزيز الضبط الكلي لسوق العقارات. ولتشجيع التنمية المتكاملة بين الحضر والريف، تحولت منظومة عمل التخطيط الحضري إلى منظومة للتخطيط الحضري والريفي. ومن الناحية القانونية، أصبح «التخطيط الحضري» مستوى واحدًا ضمن منظومة خماسية تشمل التخطيط الوطني والإقليمي والبلدي وتخطيط البلدات أو النواحي والقرى، فعاد إلى مقياس المدينة وصار يعني «تخطيط المدينة» [8]. وفي هذا السياق أُعيدت تسمية التخصص الأكاديمي ليصبح «التخطيط الحضري والريفي».② كما عرّفت الحكومة المركزية التخطيط الحضري والريفي صراحةً بوصفه أداة أساسية توجه بها الحكومة البناء والتنمية في الحضر والريف وتنظمهما [9]، وأكدت أنه مسؤولية مهمة للحكومات الشعبية على جميع المستويات، وأن رؤساء البلديات والمقاطعات يتحملون المسؤولية القيادية الإدارية عن التنفيذ.

في العصر الجديد، أكد الأمين العام شي جين بينغ مرارًا الدور الاستراتيجي التوجيهي والدور التنظيمي الملزم للتخطيط الحضري في تنمية المدن. وطالب مؤتمر العمل الحضري المركزي لعام 2015 لجان الحزب والحكومات البلدية بوضع أهداف وبرامج عمل محددة، وتوضيح خطوات التنفيذ وضماناته، وتعزيز قيادة التخطيط والبناء والإدارة الحضرية، وتأمين التمويل اللازم [11]. وفي المؤتمر الوطني العشرين للحزب الشيوعي الصيني، دعا شي جين بينغ إلى الالتزام بمبدأ «المدن يبنيها الشعب وهي من أجل الشعب»، وإلى رفع مستوى التخطيط الحضري والبناء والحوكمة [12]. وعليه، لم يعد التخطيط الحضري مجرد عمل إداري قطاعي أو خطة تقنية، بل أصبح اسمًا جامعًا لمختلف الخطط على مستوى المدينة، وأداة رئيسة يمارس بها الحزب عمله الحضري في العصر الجديد، ووسيلة أساسية لتطبيق مفهوم «مدينة الشعب»، مع تحمّل لجنة الحزب المسؤولية الأولى.

وخلاصة القول، تنقلت دلالة «التخطيط الحضري» بين المستويات المؤسسية والتقنية والتنفيذية (الجدول 1). ولا يقتصر هذا التحول الدلالي على اللغة، بل يعكس تغير المؤسسات السياسية في الصين، ودورات التنمية الاقتصادية، وتحولات مستوى التحضر وسرعته، وارتفاع الوعي بالمدينة في المجتمع، ولا سيما لدى السلطات الحاكمة.

ولتحليل هذا التطور الدلالي وتوضيح رسالة التخطيط الحضري ومكانته في المراحل المختلفة، تقترح الدراسة فهمه من خلال ثلاثة أبعاد: الوظيفة الحكومية، والممارسة المهنية، وبناء التخصص العلمي.

الجدول 1. التطور التاريخي لدلالة «التخطيط الحضري» في الصين

الفترة	المصطلح	الموقع	الدلالة الجوهرية
العصر القديم	Guihua (规画)	جزء من منظومة الحوكمة الوطنية	تعيين المسؤولين وحكم الشعب؛ تقويم الموقع؛ إنشاء المدينة
العصر الحديث	تخطيط الحاضرة	بناء المدن ضمن نظام يفصل الحضر عن الريف	إنشاء المدينة؛ التصميم الحضري
خمسينيات القرن العشرين	التخطيط الحضري	دعم مؤسسي للاقتصاد المخطط	التخطيط العام؛ إنشاء المدن الجديدة وإعادة بنائها
ثمانينيات القرن العشرين	التخطيط الحضري	رافعة تقنية للنمو الاقتصادي	تخطيط منظومة المدن؛ التخطيط العام؛ التخطيط التفصيلي (الخطط التنظيمية)
العقد الأول من القرن الحادي والعشرين	التخطيط الحضري	وظيفة إدارية للحكومة البلدية	التخطيط العام؛ التخطيط التفصيلي
العصر الجديد	التخطيط الحضري	أداة رئيسة لمفهوم «مدينة الشعب»	جميع أنواع الخطط على مستوى المدينة

1.2 التخطيط الحضري بوصفه وظيفة حكومية

يُعد كتاب «طقوس تشو» أقدم عرض صيني منهجي لبنية مؤسسات الدولة وتقسيم وظائفها. وإذ يتمحور حول تعزيز السلطة المركزية ومعالجة تحديات حكم كيان سياسي واسع [12]، فإنه يوفر نقطة انطلاق لفهم التخطيط الحضري بوصفه وظيفة حكومية. ويضم «سجل الصناع»، الذي يصف أشكال المدن المبنية ونماذجها البنيوية [13]، كما يسجل منظومة للمناصب الرسمية منظمة على أساس مكاني [14]. وكان

تحقيق نظام مكاني مثالي يتطلب موظفين مختصين، بما يتيح بسط الحكم السياسي على أقاليم واسعة وترسيخ السلطة على البلاد. وهكذا أُدرجت النظم الحضرية وأنظمة التخطيط المتوافقة مع النظام السياسي ضمن الحوكمة الوطنية بوصفها أدوات سياسية تجعل النظام الطقوسي غايتها العليا.

تبلورت منظومة مؤسسية لتأسيس المدن تدريجيًا في بدايات أسرة تشو الغربية [15]. وكان إنشاء العاصمة يتولاه كبار وزراء البلاط، وأحيانًا أعلى مسؤول إداري. أما المدن الأخرى فكان تخطيطها وبناؤها يتمان عادةً بتنسيق المسؤول الإداري المقيم، وبعد موافقة الحكومة المركزية. وفي العصر الإمبراطوري، خدمت مؤسسات التخطيط الحضري متطلبات الدولة الإقطاعية الموحدة. وقد جرى توارث نظم بناء المدن السابقة بصورة نقدية وإدماجها في النظام الإمبراطوري، فتشكل ما عُرف بـ«نظام تشين». وبانتقاله وتطوره خلال أسر هان الغربية وسوي وتانغ وسونغ ويوان، بلغ هذا النظام ذروة التخطيط الحضري في المجتمع الإقطاعي الصيني خلال عهدي مينغ وتشينغ [16]. وظل التخطيط الحضري، بوصفه وظيفة حكومية، محور اهتمام الحكام ووسيلة مهمة لإدارة الدولة.

في العصر الحديث، أدخل التغلغل الغربي مفهومي النظام البلدي والإدارة الحضرية، فغيّر تقليد الصين العريق في تكامل الحكم الحضري والريفي. ودخل مفهوما سلطة البناء البلدي وسلطة الإدارة إلى الامتيازات الأجنبية في شنغهاي عام 1845. ومنذ عام 1894 أُنشئت هيئات بلدية مبكرة في بكين وتيانجين وجينان وشنغهاي وغيرها، فشكّلت نواة إدارة التخطيط الحضري في الصين. وفي عام 1909 فصلت «لوائح الحكم الذاتي المحلي للمدن والبلدات والنواحي» الصادرة عن حكومة تشينغ قانونيًا، ولأول مرة، بين المدن والبلدات والأرياف، وأقرت الحكم الذاتي المحلي، وأسندت إلى السلطات المحلية طيفًا واسعًا من الأشغال العامة، بما في ذلك المدارس والمكتبات والطرق والجسور والصرف والمباني العامة والترام وإنارة الشوارع وإمدادات المياه. وفي عام 1921 أصدرت حكومة بيانغ «نظام الحكم الذاتي البلدي» ولوائحه التنفيذية. وأصبحت قوانغتشو أول مدينة ذات وضع قانوني رسمي، وأنشأت إدارة بلدية شملت صلاحياتها الإيرادات المالية والبناء البلدي والمرافق العامة والنقل والاتصالات والأمن العام والصحة البيئية والثقافة والتعليم وما يتصل بها من تخطيط وبناء. ومثّل «قانون البناء» و«قانون تخطيط المدن» الصادران عن الحكومة القومية في ثلاثينيات القرن العشرين بداية مأسسة التخطيط الحضري والبناء [16]. وقد شكّل الفصل الحديث بين الحضر والريف، وحصر وظائف التخطيط في الهندسة والتقنية، تحديًا كبيرًا لتقليد الصين المحلي في التخطيط بوصفه فنًا للحكم.

عند تأسيس الجمهورية الشعبية، شكّل التخطيط الحضري والتخطيط الاقتصادي الوطني معًا أساسين للنظام السياسي [17]، وأديا دورًا مهمًا في بناء النظام السياسي والاقتصادي الجديد ودفع التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وقد ورثت وظيفة التخطيط الحضري جزئيًا التركيز الحديث على المجال المادي، لكنها، بوصفها جزءًا من النظام السياسي، ظلت ضمن أجندة أعلى مستويات صنع القرار. فمن المدن الثماني الرئيسة والمشروعات الكبرى الـ156 إلى معايير الإسكان، وإعداد الخطط العامة للمدن الرئيسة واعتمادها، وتحسين البيئة والتخطيط في المناطق المهمة، حملت تقنية التخطيط مضمونًا سياسيًا قويًا، وتجسدت سلطة التخطيط أساسًا في السلطة السياسية.

في ثمانينيات القرن العشرين، تحدى اقتصاد السوق والمصالح القطاعية شمولية التخطيط الحضري وسلطته. وانسحب التخطيط تدريجيًا من الأجندة السياسية للحكومة المركزية، وظهر أكثر فأكثر بوصفه شأنًا محليًا ووظيفة تقنية لقطاع إداري. وفي العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، عادت الحكومة المركزية إلى توظيف التخطيط استجابةً لضعف الضبط الحكومي، والتنازع بين وظائف التخطيط القطاعية، واتساع الفجوة بين مطالب التخطيط المركزية والمحلية، وتضارب المصالح الناتج من تسويق التخطيط والتصميم، وقصور السوق وفشل الرقابة التخطيطية. ودعت إلى «تعزيز التنظيم المتكامل عبر التخطيط الحضري والريفي بصورة كبيرة» [10]. وفي عام 2018 اتخذت اللجنة المركزية للحزب قرارًا مهمًا بدمج الخطط المتعددة في منظومة موحدة للتخطيط المكاني، تتولى بصورة موحدة ضبط استخدام المجال الإقليمي وحماية البيئة الإيكولوجية وترميمها [18-19]. وفي هذه المرحلة تمحورت وظيفة التخطيط الحضري الحكومية حول استخدام الدولة للتخطيط في تنظيم علاقة السكان بالأرض والمكان وتحقيق أهدافها المرحلية.

1.3 التخطيط الحضري بوصفه مهنة

لم تعرف الصين القديمة مهنة باسم «المخطط الحضري»، لكنها عرفت ممارسات مهنية مماثلة. فقد نسّق الحرفيون الأعمال المتعلقة بالأراضي والطرق وشبكات المياه والمستوطنات الحضرية والريفية، ووفروا الدعم التقني لإنشاء بيئات بشرية متناغمة ومنظمة. وكانوا يعملون وفق إرادة الحكام والنظام السياسي الهرمي القائم. وتعاون العلماء الموظفون والحرفيون في تشكيل المجال الحضري والريفي؛ إذ حدد العلماء برامج البناء وتوزيعاته وأشكاله، بينما نفذها الحرفيون بالتقنية. وكان التخطيط يتطلع إلى بلوغ مرتبة «ارتقاء المهارة إلى الطريق»، لتصبح تقنية التخطيط جزءًا مهمًا من فن الحكم [16].

في العصر الحديث، أسهم متخصصون عائدون إلى الصين، مثل تشان تيانيو وسون كه، في تطوير هندسة التخطيط الحضري والإدارة البلدية، كما حفزت الممارسة المهنية والخبرة الاحترافية للخبراء الأجانب في الصين نشوء مهنة تخطيط محلية. وبدأت تظهر مؤسسات ولوائح متخصصة؛ إذ طلبت وزارة الداخلية من المدن إنشاء لجان لتخطيط الحواضر تتولى إعداد الخطط والاستشارات وبعض الشؤون الإدارية. ووفرت قوانين تخطيط المدن وتنظيم صناعة البناء وإدارة المعماريين بيئة مؤسسية للنمو المهني. واتسعت الممارسة: ففي عام 1928 شرعت لجنة التصميم

الحضري في قوانغتشو في إعداد «مسودة موجز التصميم الحضري لقوانغتشو» واستقطبت مختصين علنًا، مما عزز مهنية التخطيط؛ وفي عام 1929 نشرت الحكومة القومية «خطة العاصمة»، التي عُدت أول خطة حديثة منهجية وشاملة أُعدت بقيادة صينية [16]. وكما في البلدان المتقدمة، تمثلت رسالة المهنة في تحسين جودة البيئة البشرية ودفع الإصلاح الاجتماعي عبر ممارسة تقنية متخصصة. غير أنها لم تكن حرفة صينية تقليدية، ولم تستقل بعد عن الهندسة المدنية والعمارة.

منذ عام 1949، توسع جهاز التخطيط في الصين عبر مسار متعرج. وقبل عام 1980 كان يتألف أساسًا من موظفي الإدارات التخطيطية، الذين تولوا إعداد الخطط واعتمادها وتنفيذها وإدارتها. وفي ظل الاقتصاد المخطط، اتخذ الاحتراف شكل صناعة قطاعية، ما أدى تدريجيًا إلى الانغلاق النسبي وحماية المصالح [20]. وبعد صدور «قانون التخطيط الحضري» عام 1989، حدد مؤتمران وطنيان للتخطيط الحضري متطلبات التنظيم والتدريب والكوادر المهنية، ونشأت تدريجيًا سلسلة ألقاب تقنية للمخططين الحضريين مستقلة عن المهندسين والمعماريين. وبعد انضمام الصين إلى منظمة التجارة العالمية، أصبح التخطيط الحضري مهنة مستقلة ضمن خدمات تقنية معترف بها دوليًا، وانتقل المخططون من فئة مهنية تقنية عامة إلى تأهيل مهني منظم بالدخول [21]. كما خضعت مؤسسات التخطيط لإدارة المؤهلات، فتشكل نظام دخول متدرج يختلف عن مؤسسات الخدمات التقنية والاستشارات في كثير من اقتصادات السوق.

وهكذا انتقلت المهنة من التبعية الإدارية والمهنية إلى التنظيم المستقل والاحتراف. وبسبب الطابع القوي للتخطيط الحضري بوصفه سياسة عامة، يختلف تطوره بوضوح عن المهن الهندسية المعتادة وعن بحوث السياسات أو الاستشارات. وفي الوقت نفسه، خضعت معاهد التخطيط، التي كانت تعمل كهيئات شبه إدارية عامة، للتحويل المؤسسي والإصلاح مع تطور اقتصاد السوق. وتحول عملاؤها من الحكومة وحدها إلى أصحاب مصلحة متنوعين في السوق. ومع ذلك ظلت هذه المؤسسات مقيدة بأنظمة تأهيل تستند إلى ذهنية الاقتصاد المخطط وحماية المصالح القطاعية. وقد أثرت هذه التحولات بعمق في التخطيط بوصفه مهنة؛ فأصبحت الأخلاقيات المهنية وحماية المصلحة العامة أهم من أي وقت مضى. كما غدا تنوع العملاء، ومحدودية المسؤولية التقنية، والتشغيل السوقي منطقًا أساسيًا للتطور المهني، وأصبح إصلاح منظومة التأهيل وتبسيط القيد الإداري المزدوج على اعتماد المؤسسات والأفراد محورًا لإحياء سوق التخطيط والتصميم والاستشارات.

1.4 التخطيط الحضري بوصفه تخصصًا علميًا

لم تعرف الصين القديمة تخصصًا حديثًا للتخطيط الحضري والريفي، لكنها امتلكت تقاليد ثقافية ومعرفية مرتبطة بالتخطيط. وكانت هذه المعرفة موزعة بين أجهزة الدولة المسؤولة عن الحكم والإدارة، واتسمت بـ«التعلم في مؤسسات الحكم» والتخصص المعرفي الرسمي. وشملت معرفة النظام الطقوسي في المكان، وفن اختيار المواقع، والحوكمة الحضرية والريفية، وبناء المدن، والمؤسسات المنظمة لإنشائها [16].

تأسس التقليد المعرفي للتخطيط الصيني القديم أولًا في فترة ما قبل تشين، وتبلور من تشين وهان إلى سوي وتانغ، ثم تحول من سونغ ويوان إلى مينغ وتشينغ. وجمع بين التفكير الكلي والتوازن الشامل، وبين الوظيفة المادية والارتكاز الروحي، فحمل سمات علم تركيبي. ونما نظامه المعرفي من استقراء الخبرة العملية وتحليلها وتلخيصها، وانتقل مع سائر المعارف عبر التعليم الرسمي. وبمزجه بين الطقوس والموسيقى، لم يسع إلى الحقيقة فحسب، بل إلى الخير والجمال أيضًا [16].

خلال انتقال المعارف الغربية إلى الصين في العصر الحديث، تحول التعليم الرسمي تدريجيًا إلى التعليم المهني. واحتوت مدارس الهندسة التي أنشأتها حركة التقوية الذاتية أقدم المعارف الحديثة في التخطيط، كما أدخلت مناقشات الحكم الذاتي المحلي نظريات غربية في التخطيط الحضري والإدارة البلدية. ومع اتساع الممارسات التي تقودها حكومات المدن، جُمعت مضامين التخطيط التي تطورت في مجالات مختلفة داخل العمارة، فشكّل ذلك مباشرةً الفهم الأكاديمي والاجتماعي للتخطيط الحضري [22]. وانتقلت المعرفة التخطيطية من «التخطيط الحضري بوصفه هندسة» و«بوصفه دراسات بلدية» إلى «بوصفه عمارة». وقد حدّت القراءات الوظيفية والعقلانية والوضعية للمدينة والمجتمع والمكان، في تياراتها العلموية والإنسانية، من تطور المعرفة التخطيطية المحلية.

في خمسينيات القرن العشرين، أفضى تأسيس الاقتصاد المخطط ونظام التخطيط إلى مأسسة التخطيط الحضري والريفي كتخصص مستقل لأول مرة. واستوعب النظريات والمناهج السوفيتية، وأرسى مكانته من خلال منظومة معرفية تستند إلى العمارة، وتركز على التصميم المادي المكاني، وتخدم الحاجات المهنية. فمن جهة، شكّلت مناهج العمل من أعلى إلى أسفل، والتخصيص الحكومي المباشر للموارد، والسعي إلى علاقات عقلانية بين العناصر، النواة العلمية للتخصص في الاقتصاد المخطط. ومن جهة أخرى، جعلته العقلانية التقنية والأداتية تابعًا، بل ملحقًا.

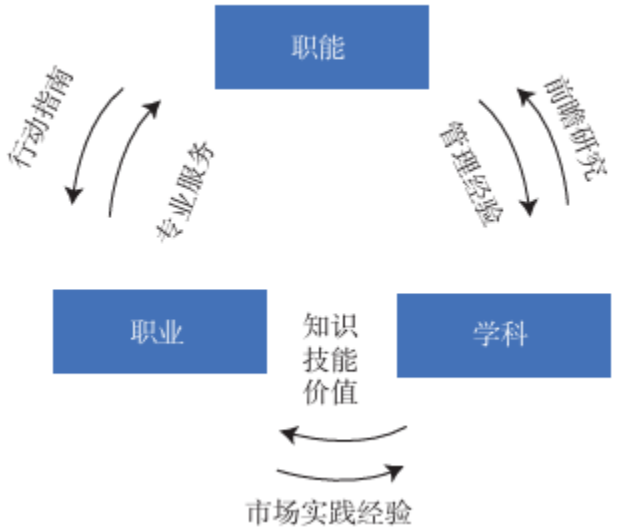
بعد الإصلاح والانفتاح، استُعيد تخصص التخطيط الحضري والريفي ودمج الجغرافيا والإيكولوجيا وغيرها من الحقول، فتقدم في اتجاه العلمية. واستمر تعديل بنيته المعرفية وتطوير مناهجه التقنية. ثم استوعب معارف من عشرة تخصصات من المستوى الأول، وحقق تقدمًا مهمًا في اثني عشر مجالًا معرفيًا، واعترف به كتخصص وطني من المستوى الأول عام 2011. وبوصفه مجالًا بينيًا، ينظم التخطيط الحضري والريفي الوحدات المعرفية القائمة والمستجدة ويهذبها وينسقها، وهو ما يندرج إلى حد بعيد ضمن «تكامل المعرفة» في دراسات العلم [22]. ومع ذلك، بقي محصورًا ضمن فئة الهندسة ولم يحقق تحولًا جوهريًا في نموذجه المعرفي.

1.5 العلاقات الداخلية بين الأبعاد الثلاثة ومآزقها

تمثل الوظيفة والمهنة والتخصص الأبعاد الثلاثة المقترحة لفحص التخطيط الحضري. ولم تتطور بالوتيرة نفسها؛ فقد تقدمت المهنة عادةً، واتسع التخصص تدريجيًا، بينما تغيرت الوظيفة الحكومية بتغير المؤسسات. وكان التخطيط الحضري وظيفة حكومية منذ القدم، وازدادت مكانته مع تدخل الحكومات الحديثة في التحضر والتحديث. أما المهنة فلم تظهر إلا في العصر الحديث، ثم توسعت لتنشئ نمطًا من «وظيفة تخطيط تدعمها الصناعة» و«تعليم تخطيطي موجه إلى الممارسة»، حتى غدت عبارات إعداد الخطة وصياغتها و«ممارسة التخطيط» مرادفة للتخطيط الحضري في أحيان كثيرة. أما التخصص العلمي فتكرست مكانته في النصف الأول من القرن العشرين مع تسارع التصنيع، وراكم خبرة في معالجة المشكلات الحضرية واستوعب معارف واسعة من الحقول ذات الصلة، حتى أصبح تخصصًا مستقلًا نسبيًا ذا منظومة معرفية متماسكة.

تفحص هذه الأبعاد التخطيط الحضري من منظور الفاعلين الرئيسين، وتشكل إطارًا معرفيًا ضروريًا لتطوره السليم. وهي مترابطة (الشكل 1) لكنها تخضع لمنطقيات داخلية مختلفة: تتبع الوظيفة الحكومية عمومًا منطق الاتساق السياسي والامتثال الإداري؛ وتتبع المهنة قواعد السوق وحماية الصناعة والابتكار التقني؛ ويتبع التخصص إنتاج المعرفة ونشرها. ومن ثم لا يجوز فرض المنطق الإداري على التطور المهني أو الأكاديمي، ولا تفسير السلوك الإداري والمهني بمنطق التخصص وحده، ولا السماح لمنطق المهنة بأن يطغى على الوظيفة أو التخصص.

منذ نشأته، اتسم التخطيط الحضري بتوجه عملي جمع بين وحدة السلالة المعرفية ووحدة المهنة. فقد انتقلت المعرفة عبر تطوير المهارات، ونمت المهارات عبر تطبيق المعرفة، وخدم الاثنان حاجات الحكومة. وأنتج ذلك تدفقًا داخليًا للمعرفة والمهارات بين الإدارات الوظيفية والمؤسسات المهنية والجامعات. وفي الوقت نفسه، أفضت متطلبات التحضر السريع واسع النطاق، إلى جانب التأهيل المنظم للدخول والعتبات التقنية، إلى دوران داخلي للممارسين بين المجالات التنظيمية الثلاثة نفسها. وتسمّي الدراسة هذا التدفق للمعرفة والمهارات والكوادر «التشاكل ثلاثي الأبعاد» في التخطيط الحضري، وهو نمط أثار أيضًا انتقادات لانغلاق المجال [23].



الشكل 1. العلاقات المنطقية بين الأبعاد الثلاثة للتخطيط الحضري

ومع ذلك، فعلى مستوى أعمق، لا تتحدد العلاقة بين الوظيفة والمهنة والتخصص داخل منظومة التخطيط الحضري المغلقة، بل تصوغها حاجات المجتمع والفاعلون المعنيون. ويتوقف إنشاء وظيفة التخطيط وكفاءة تشغيلها على النظام السياسي والاقتصادي وفلسفة الحكم والقدرة الإدارية ومستوى الإدراك. أما حجم المهنة وأنواع منتجاتها ونماذج خدماتها فتحددها حاجات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومستوى التحضر ونمطه، والاتجاهات المؤسسية والسياسية، ومدى دعم السوق. ويتوقف نمو منظومة المعرفة وتطويرها على التقدم العلمي والتقني، والبيئة المؤسسية، والخبرة العملية، والتكامل بين التخصصات [24-25].

2 التناقضات الداخلية بين «التشاكل ثلاثي الأبعاد» وتحديث الحوكمة

تاريخيًا، كان للتشاكل ثلاثي الأبعاد وجهان. ففي عصر اتسم بندرة الموارد السياسية والبشرية والتقنية والمعرفية، دعم التصنيع والتحضر السريعين بكفاءة وساعد الصين على تجنب قدر كبير من الاضطراب الذي شهدته بلدان نامية أخرى. وحظيت خبرة الصين التخطيطية باعتراف دولي وانعكست في «الخطة الحضرية الجديدة»، الوثيقة السياسية الرئيسة لمؤتمر الأمم المتحدة للإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) [26]. ومع ذلك، حتى لو كان هذا النموذج خيارًا حتميًا في مرحلة تاريخية بعينها، فلا ينبغي اعتباره نمطًا مثاليًا صالحًا لكل زمان.

2.1 توجه التخطيط: من تخصيص الموارد إلى علاقة العرض والطلب

ركز الاقتصاد المخطط على تخصيص الموارد، لكنه افتقر إلى البحث النظري والخبرة العملية اللازمين لفهم الطلب، ولا سيما الطلب المتنوع والفردي. وفي اقتصاد متأخر، أفضت بنية صناعية موجهة إلى تلبية الحاجات الأساسية إلى نهج مناهض للتحضر في ضبط استخدام الأرض. كما أدى الإفراط في التركيز على إمدادات الغذاء إلى كبح الطلب على السلع والخدمات الأخرى. ومحت النزعة المساواتية الطلب الفردي أيضًا؛ فتحولت مؤشرات مثل نصيب الفرد من الأرض واستهلاك المرافق البلدية والخدمية إلى معايير رقابية تحدد عرض الأرض والمكان والخدمات العامة في التخطيط الحضري.

بعد أن حققت الصين مجتمع الرخاء المعتدل على نحو شامل، لم يعد ممكنًا أن يقتصر التخطيط على تخصيص الحكومة للموارد، بل صار عليه دراسة علاقة العرض بالطلب. وأصبح الطلب على الأرض والمكان أكثر تنوعًا وتكاملًا وفردية وتخصيصًا وارتفاعًا في المستوى، وانتقل بصورة متزايدة من الحاجات المادية والمعيشية إلى الحاجات الروحية وتحقيق الذات. ولذلك فقد الطلب المتوسط كثيرًا من دلالته [26]. وأنتج هذا التحول أشكالًا جديدة لاستخدام الأرض، ومشاهد وأنماطًا جديدة للاستهلاك والممارسة المكانية، كما يظهر في نمو اقتصاد المؤثرين والاقتصاد الليلي والأنشطة الثقافية والسياحية.

كما نقل تغير الطلب تقويم قيمة الموارد من معيار أحادي إلى إدراك متعدد القيم. ففي الحضارة الزراعية، وُزعت موارد مثل الأرض أساسًا لتلبية حاجات البقاء. أما الحضارة الصناعية فكسرت هذا التقييم الأحادي، وحل الناتج المحلي الإجمالي محل الإنتاج الزراعي باعتباره المقياس الرئيس لقيمة الموارد في سبيل الإنتاج واسع النطاق والحياة الميسورة. غير أن تراكم الثروة القائم على استهلاك الموارد لا ينسجم مع متطلبات الحضارة الإيكولوجية. لذلك اتسع تقويم الموارد ليشمل القيم الإيكولوجية والعاطفية وغيرها، مع مراعاة الكفاءة والعدالة معًا.

الطلب الاجتماعي هو العامل الأساس الذي يشكل مكانة التخطيط الحضري ودوره [25]. ففي عام 2015 أصدرت اللجنة المركزية للحزب ومجلس الدولة «الخطة المتكاملة لإصلاح منظومة الحضارة الإيكولوجية»، فارتقى التخطيط من مهمة للبناء الحضري إلى إحدى دعائم النظام المؤسسي الوطني. وبوصفه جزءًا من التخطيط المكاني، شهد التخطيط الحضري تحولًا كبيرًا في المكانة والوظيفة [27]، واتسع موضوعه من المجال المادي إلى كامل الإقليم وجميع العناصر والأبعاد.③ وتغيرت أيضًا الجهة المختصة ووظائف التنفيذ؛ فتحولت الحكومة من مخصص مباشر للموارد إلى «حارس بوابة» و«موفر منصة». وانتقل التوجه المهني من تخصيص موارد الأرض والمكان إلى إدارة الطلب والتوجيه القيمي لسلوك استخدام هذه الموارد. واتسعت دائرة الفاعلين من المخططين وحدهم إلى مجموعة تضم المختصين التقنيين والمستثمرين ورواد الأعمال والجمهور. ومع استمرار منظومة المعرفة في معالجة التغير المادي المكاني، اتجهت كذلك إلى الإدارة العامة وعلم الاجتماع وعلم النفس وسائر العلوم الإنسانية والاجتماعية. إلا أن سلطات التخطيط والصناعة والتخصص لم تستوعب هذا التحول أو تتكيف معه بما يكفي آنذاك (الجدول 2). وقد أعلن الإصلاح المؤسسي عام 2018 وبداية عصر التجديد الحضري عودة التخطيط الحضري إلى حالة عقلانية من عدم التشاكل بين الوظيفة والمهنة والتخصص.

الجدول 2. تغير الطلب الاجتماعي من التخطيط الحضري والريفي إلى التخطيط المكاني: مقارنة الأبعاد الوظيفية والمهنية والأكاديمية

البعد / البند	التخطيط الحضري والريفي قبل 2015	بعد طرح الحكومة المركزية التخطيط المكاني عام 2015
الطلب الاجتماعي — الموقع الأساسي	ترتيب استراتيجي وتفصيلي للتنمية المكانية الحضرية	أحد الدعائم المؤسسية للحضارة الإيكولوجية
الطلب الاجتماعي — موضوع التخطيط	المستوطنات الحضرية والريفية ومجالاتها المادية الداخلية	كامل المجال الإقليمي وجميع عناصر الموارد
الطلب الاجتماعي — النظام الجوهري	العقلانية الأداتية	العقلانية القيمية
الطلب الاجتماعي — المنطق الجوهري	منطق التخطيط: الأهداف والعمليات والتكامل والتنسيق وغيرها	منطق التخطيط: الأهداف والعمليات والتكامل والتنسيق وغيرها
وظيفة التخطيط — الجهة المختصة	وزارة الإسكان والتنمية الحضرية والريفية — الإدارات الإقليمية — مكاتب التخطيط البلدية أو على مستوى المقاطعة	وزارة الموارد الطبيعية — الإدارات الإقليمية للموارد الطبيعية — مكاتب الموارد الطبيعية والتخطيط / التخطيط والموارد الطبيعية
وظيفة التخطيط — منظومة إعداد الخطط	وفق التسلسل الإداري والمقياس المكاني	وفق التسلسل الإداري والمقياس المكاني

البعد / البند	التخطيط الحضري والريفي قبل 2015	بعد طرح الحكومة المركزية التخطيط المكاني عام 2015
وظيفة التخطيط — مسار التنفيذ	التنمية والبناء	آليات النقل؛ ضبط الاستخدام؛ التنمية والبناء
مهنة التخطيط — تنظيم القطاع	تنظيم الدخول عبر مؤهلات المؤسسات واعتمادات الأفراد	تنظيم الدخول عبر مؤهلات المؤسسات واعتمادات الأفراد
مهنة التخطيط — جهات الإعداد	معاهد التخطيط الحضري	معاهد التخطيط الحضري؛ معاهد تخطيط الأراضي؛ شركات تقنية المعلومات
مهنة التخطيط — التكوين المهني	مخططون حضريون وريفيون مسجلون	مشاركون في التخطيط، بمن فيهم المخططون المسجلون وغيرهم
تخصص التخطيط — التخصصات الرئيسة	التخطيط الحضري والريفي	التخطيط الحضري والريفي؛ دراسات الموارد الطبيعية؛ اقتصاديات الأرض؛ علوم البحار؛ الإدارة العامة؛ الغابات؛ علوم المراعي وغيرها

2.2 قناعة التخطيط: من العقلانية الأداتية إلى العقلانية القيمية

تمثلت النتيجة المباشرة للتشاكل ثلاثي الأبعاد في إعطاء الأولوية للممارسة والعقلانية الأداتية، مع إهمال شديد للعقلانية القيمية. ولم يعد هذا القصور قادرًا على مواكبة التوجه القيمي لتحديث الحوكمة. فأكبر تحول من التخطيط الحضري والريفي إلى التخطيط المكاني الإقليمي يكمن في تغير العقلانية القيمية التي يستند إليها التخطيط.

دعت «آراء اللجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني ومجلس الدولة بشأن إنشاء منظومة للتخطيط المكاني الإقليمي والإشراف على تنفيذها» لعام 2019 (ويشار إليها لاحقًا بـ«الآراء») إلى حضارة إيكولوجية متمحورة حول الإنسان. وطالبت بأن يلتزم التخطيط المكاني بفلسفة التنمية الجديدة، وأن يضع الإنسان في المركز، وينطلق من الواقع، ويجري التصميم الأعلى وفق متطلبات التنمية عالية الجودة، بما يحقق التعايش المتناغم بين الإنسان والطبيعة على أساس التنمية البشرية المستدامة [28]. وفي ضوء هذا التوجه، يجب إعادة بناء أخلاقيات مهنة التخطيط الحضري. وينبغي أن تتمحور المعرفة التخطيطية والسلوك المهني حول المصلحة العامة، وأن تقوم النظرية الأساسية للتخطيط المكاني على احترام الطبيعة وحماية التنوع الحيوي، وأن تجعل قواعد العمل وإجراءاته احترام التاريخ واستمرار الثقافة حدًا أدنى. كما ينبغي إعادة النظر في موضوعات التخطيط والتنمية المتوازنة وفق مبادئ التعدد والشمول والعدالة الاجتماعية [29].

لا يستطيع التشاكل ثلاثي الأبعاد وغياب العقلانية القيمية النهوض بمهام التخطيط المكاني أو تلبية حاجات التخطيط الحضري في العصر الجديد. فالتخطيط المكاني يشمل كامل الإقليم وجميع العناصر والعملية بأكملها، ويتجه إلى الحماية والعدالة والإيكولوجيا. كما تواجه المدن تجديد المجال المبني القائم، وهو تحدٍ يتطلب تخطيطًا دقيقًا وحوكمة متقنة. لذلك اتسع نطاق وظائف التخطيط ونطاق البحث والتأثير في صنع القرار الإداري، وأصبح لزامًا استيعاب معارف من تخصصات أكثر. والأهم أن مشاركة الشركات والجمهور في التخطيط شرط للنجاح ضمن حوكمة تقوم على البناء المشترك والإدارة المشتركة وتقاسم المنافع. ويتطلب ذلك تمكين مزيد من الفاعلين من فهم المدينة، وتعزيز وعيهم الحضري والتخطيطي، ودافعهم إلى التخطيط، وقدرتهم عليه. وقد غدت العقلانية القيمية أساسًا جديدًا للتخصص والمهنة، بما ينسجم مع توقعات الحزب والحكومة.

2.3 تنفيذ التخطيط: من السلطة التقنية إلى سلطة سيادة القانون

حجب التشاكل ثلاثي الأبعاد مصدر سلطة التخطيط، ورسخ اعتمادًا خاطئًا على السلطة التقنية أو القطاعية أو الإدارية. فقد نشأ التخطيط الحضري الحديث على أساس الفكر الحداثي، وكان العقلانية الكامنة في الحداثة أحد عناصره الجوهرية [30]. وخلال التحديث، أصبحت العقلانية الأداتية الموجهة إلى تعظيم الكفاءة هدفًا مهيمنًا. ونُظر إلى المخططين الذين يمتلكون عقلانية تقنية بوصفهم حراس الحقيقة، ومُنحوا سلطة تقنية [31]. غير أن هذه السلطة تعتمد على الأدوات وتسعى غالبًا إلى التحسين وفق معيار واحد كأنها علاج شامل، وهو ما قد يؤدي بدوره إلى فشل التخطيط.

يعمل بعض المخططين داخل الإدارات الحكومية ويسيطرون على موارد إدارية كبيرة، فيندمجون موضوعيًا في هياكل السلطة ويبدون كأنهم يملكون سلطة إدارية على التخطيط. وفي الوقت نفسه، يصعب على كثير منهم تجنب التبعية بوصفهم «جماعة معرفية»، فيفتقرون إلى الكرامة المهنية والسعي العلمي ويقعون في طاعة عمياء للقيادات.

وفضلًا عن ذلك، لا تدير إدارات التخطيط، بوصفها سلطات حكومية مختصة، الشؤون العامة فحسب، بل تطور مصالح قطاعية ذاتية، إذ تسعى إلى تهيئة شروط مواتية لبقاء القطاع أو المؤسسة الخاضعة لها وتوسعها [32]. وبذلك قد تحول السلطة القطاعية صلاحيات القطاع إلى تشريعات ومصالحه إلى أهداف تخطيطية، وهي ظاهرة شائعة في فترات النمو السريع والتكيف المؤسسي.

أصبحت الحوكمة الحضرية عنصرًا رئيسًا في تحديث منظومة الحوكمة الوطنية وقدرتها، وأضحى التخطيط مسارًا مهمًا لهذا التحديث. ولم يعد التخطيط الحضري تخصصًا تقنيًا يتمحور حول المهارة والمسؤولية المهنية، ولا حرفة ذاتية الحماية تقوم على تقييد الدخول، ولا تنظيمًا متمركزًا حول السلطة وربما تبادل المصالح. بل هو عملية سياسات موجهة بقوة إلى المصلحة العامة، وآلية لتكوين قيم مشتركة انطلاقًا من التفكير في الحدود الدنيا، ومنصة تشاورية يشارك فيها فاعلون متعددون. وباختصار، هو مشروع اجتماعي موجه إلى تحديث الحوكمة، يؤدي وظيفة أساسية في توفير السلع العامة ووظيفة حدية في تصحيح إخفاق السوق. لذلك أصبحت مستويات القرار التخطيطي أوضح وأكثر أهمية: فالقرار التقني يؤكد العقلانية والتنسيق والجمال؛ والقرار الاقتصادي يضمن النمو والكفاءة والجدوى؛ والقرار السياسي يحقق الشرعية والعدالة والشمول. ومن ثم يواجه التخطيط القائم على السلطة التقنية أو القطاعية أو الإدارية تحديات عميقة.

ينتقل التخطيط الحضري من موقعه القيادي في ظل الاقتصاد المخطط إلى منصة للحوكمة في سياق التحديث الصيني [22]. وقد أصبحت الحوكمة الحضرية محور الحوكمة الاجتماعية، وأضحى التخطيط الحضري آلية مركزية لمعالجة المشكلات المتنوعة. وفي ظل مفهوم «مدينة الشعب»، يجب أن تتجاوز معارف التخطيط ومهاراته العمارة والتصميم، وأن تشمل أربعة مجالات على الأقل: أساليب العمل الاجتماعي، مثل التواصل لبناء التوافق والتعبئة الاجتماعية لتحقيق المصلحة العامة؛ وأساليب صنع السياسات، ومنها التواصل السياسي لتنسيق التخطيط؛ ومهارات الموارد والبيئة، مثل تقييم القيمة والأداء؛ ومهارات التخطيط والتصميم التي تعطي الأولوية للجودة والحلول المخصصة [29]. ولتنفيذ مفهوم مدينة الشعب بصورة شاملة، ينبغي التخلي عن الاعتماد المعتاد على السلطات التقنية والقطاعية والإدارية، وإدراك أن مشروعية التخطيط تستمد من سلطة النظام القائمة على القواعد الموضوعية، والسلطة السياسية القائمة على التوافق، وسلطة سيادة القانون القائمة على المؤسسات.

2.4 منفعة التخطيط: من منفعة واحدة إلى مستويات متعددة

تكمن المنفعة الجوهرية للتخطيط في تنسيق العناصر. ومن منظور الوظائف الحكومية، يتبع التخطيط منطقيات أساسية مختلفة باختلاف السياقات القطاعية. فالقطاعات الثلاثة الأكثر اتصالًا بالتخطيط المكاني — التنمية والإصلاح، والموارد الطبيعية، والإسكان والتنمية الحضرية والريفية — تختلف بوضوح في إجراءات العمل الداخلية، والتوجه القيمي، وموضوعات الضبط ومحاوره، والحقوق المعنية، والأسس التقنية، والتعبير المكاني (الجدول 3).

في سياق الحوكمة، لا يقتصر التخطيط على تنظيم تخصيص الموارد، بل يهتم بحاجات الناس ومصالحهم الفردية والجماعية والعامة، ويسعى إلى تعظيم المنفعة الاجتماعية. غير أن الفاعلين يملكون تصورات مختلفة للمنفعة. ففي التخطيط الحضري والريفي التقليدي، قد تختلف تقييمات الحكومات المحلية والشركات والسكان والمختصين. وتحت تأثير عوامل ذاتية وموضوعية، يسهل أن يتجاهل أصحاب المصلحة المنفعة النهائية أو ينسوها ويبقوا عند حدود المنافع المباشرة والمتوسطة، بما يكشف نزعتهم الذاتية وحدودهم (الجدول 4).

في مؤتمر العمل المركزي للتحضر في ديسمبر 2013، أشار شي جين بينغ إلى تأخر الإدارة الكلية للتحضر، وضعف الإدارة الدقيقة للمدن، وتأخر إصلاح نظام التخطيط الحضري، وغياب آليات المشاركة المنظمة في الحوكمة الحضرية، وهي عوامل أثرت في جودة التحضر [33]. وقد شخص ذلك مباشرةً التحديات التي تواجه منفعة التخطيط بوصفه وظيفة حكومية ومهنة في سياق تحديث الحوكمة. ولا يجوز مثالية المنفعة النهائية واعتبارها المنفعة المباشرة والوحيدة؛ بل ينبغي فهم التخطيط كعملية سياسات تعترف بالمطالب المشروعة لمختلف أصحاب المصلحة وتحترمها، وتستخدم التصميم المؤسسي والآليات لتوجيههم نحو المنفعة النهائية. وبهذا يستطيع التخطيط، بوصفه آلية حوكمة، البحث عن القاسم المشترك الأكبر. أما رد ضعف التنفيذ ببساطة إلى أخطاء القيادة أو المصلحة الذاتية للشركات، أو استخدام المسؤولية التقنية مخرجًا من «فشل التخطيط»، فهي دروس من ممارسات سابقة يجب تصحيحها في العصر الجديد.

الجدول 3. منطقيات منفعة التخطيط في السياقات القطاعية المختلفة

البند	سياق التنمية والإصلاح	سياق الموارد الطبيعية	سياق الإسكان والتنمية الحضرية والريفية
أدوات التخطيط	الخطط الاقتصادية الوطنية السابقة وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية	خطط استخدام الأرض السابقة والخطط المكانية الإقليمية	الخطط الحضرية والريفية السابقة

البند	سياق التنمية والإصلاح	سياق الموارد الطبيعية	سياق الإسكان والتنمية الحضرية والريفية
سير العمل	(التنمية) مجال — مشروع — استثمار	(الموارد) اكتشاف — استخدام — إشراف	(المستوطنات البشرية) تخطيط — بناء — إدارة
التوجه القيمي	التنمية الاقتصادية والاجتماعية الكلية	حفظ الموارد والاستخدام المستدام	حاجات مستخدمي الموارد
موضوع الضبط	الاستثمار: هل يُستثمر، وكم، ومتى	التنمية: هل تُنفذ، وبأي نمط وكثافة	الهندسة: سلوك البناء وحجمه وتقنيته
محور الضبط	منفعة الاستثمار	استخدام الأرض وضبط تحويل الاستخدام	وظيفة استخدام الأرض وتحويلها من أرض ثنائية الأبعاد إلى مكان ثلاثي الأبعاد
أدوات الضبط	اعتماد المشروعات والقوائم السلبية	حصص الأرض والإشراف عليها	آراء اختيار الموقع؛ تراخيص البناء؛ إنفاذ القانون ضد المخالفات
الحقوق المعنية	إعادة توليد الملكية	من الملكية إلى حق الاستخدام	من حق الاستخدام إلى حق الملكية العقارية
النواة التقنية	تشغيل رأس المال وتوليد الثروة	إدراك القيمة وحفظها وزيادتها	تقييم الطلب وتوزيع الثروة
التعبير المكاني	الإقليم	النمط	التوزيع

الجدول 4. مطالب أصحاب المصلحة من التخطيط الحضري ومستويات منفعته

الفاعل	المنفعة المباشرة	المنفعة المتوسطة	المنفعة النهائية
الحكومة المحلية	الإنجاز السياسي وصورة المدينة	النمو الاقتصادي	الإنصاف والعدالة
شركات التطوير	المبيعات والأرباح	العلامة السوقية	المسؤولية الاجتماعية
السكان	الجدة وارتفاع قيمة العقار	مسكن جميل	مستقبل المدينة
مختصو التخطيط والتصميم	العقود وأداء الأعمال	السلامة التقنية	المصلحة العامة

3 العودة إلى تقليد فن الحكم لخدمة التحديث الصيني

يبين تاريخ التخطيط الحضري في البلدان المتقدمة أنه حمل مسؤوليات محددة في مراحل مختلفة: معالجة الصحة العامة عند نشأة التخطيط الحديث، ثم إعادة الإعمار وإنعاش الاقتصاد بعد الحرب، ومواجهة التحديات البيئية، ودفع العدالة الاجتماعية. وفي الصين القديمة كان التخطيط، إلى حد بعيد، وسيلة يستخدمها الحكام لإدارة البلاد. ثم أدى دخول الأفكار الغربية مع التصنيع والتحضر إلى حصره بصورة أكبر في الوظائف التقنية أو القطاعية. وبينما انتقل التخطيط في البلدان المتقدمة على مستوى السياسات إلى الاهتمام بالإنسان وتنسيق المصالح والعدالة الاجتماعية، دفعت السوقية والقطاعية التخطيط في الصين إلى خدمة التنمية والبناء بصورة أوضح. وعلى الرغم من تأكيد أدبيات واسعة لطابعه كسياسة عامة، افتقر نمط التشاكل ثلاثي الأبعاد إلى الدافع الداخلي اللازم للتحول.

3.1 المسؤولية التاريخية للتحديث الصيني

رسم المؤتمر الوطني العشرون للحزب الشيوعي الصيني المخطط الكبير لبناء دولة اشتراكية حديثة على نحو شامل ودفع النهضة الوطنية عبر التحديث الصيني. ويتعامل التخطيط مع مستقبل غير يقيني، وتتمثل طبيعته السلوكية في الاختيار؛ إذ يستخدم مهارات مختلفة، وفق قيم محددة، للمفاضلة بين الرؤى والاحتمالات. ويتحمل التخطيط المسؤولية التاريخية عن دعم القرار العلمي، وسيؤدي دورًا لا غنى عنه في مسيرة التحديث الصيني. فتوجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالتخطيط أسلوب مهم لحكم الحزب وإدارة الدولة، وميزة بارزة لنموذج التنمية الاشتراكية ذات الخصائص الصينية [34].

أعادت «الخطة المتكاملة لإصلاح منظومة الحضارة الإيكولوجية» إدراج التخطيط المكاني في النظام المؤسسي. كما عزز إصلاح نظام التخطيط الوطني وبناء منظومة التخطيط المكاني الإقليمي الدور المؤسسي للتخطيط في الحضارة الإيكولوجية. ولم تعد الأرض والمكان موارد طبيعية قابلة للاستغلال بلا حدود، بل حاملين أساسيين لإدارة العلاقة بين الإنسان والطبيعة وتحقيق التحديث الصيني.

أثبت التخطيط الحضري دوره الذي لا بديل عنه في دفع التحضر من النمط الجديد، والالتزام بمبدأ أن المدن يبنيها الشعب وهي من أجل الشعب، وبناء مدن صالحة للعيش وقادرة على الصمود ومبتكرة وذكية وخضراء وغنية بالثقافة. وهو، على وجه الخصوص، يمكّن مختلف الموارد الحضرية من أداء وظائفها، ويدعم الدورات الحميدة، ويوجه التنمية الحضرية المستدامة. كما واكب إنجازات الحزب الشيوعي الصيني الكبرى وخبراته التاريخية على مدى قرن، وأسهم في تشكيل نهج العمل الحضري في العصر الجديد [35].

وفي الوقت نفسه، أصبح تنسيق التخطيط أهم من أي وقت مضى لتحقيق التوازن بين الموارد والبيئة والتنمية. وقد أسست ثلاث وثائق رئيسة — «الآراء بشأن زيادة تعزيز تخطيط المدن وبنائها وإدارتها» لعام 2016 [11]، و«الآراء بشأن توحيد منظومة التخطيط وتحسين توظيف الدور الاستراتيجي الموجّه للتخطيط الوطني للتنمية» لعام 2018 [34]، و«الآراء» لعام 2019 — مجتمعةً منظومة التخطيط الوطنية للصين في العصر الجديد. وتشمل هذه المنظومة التخطيط الوطني للتنمية، والتخطيط المكاني الإقليمي، والخطط المتخصصة، فضلًا عن تنسيقها وتعديلها واستكمالها. وهي ترتيب مؤسسي أساسي لتنسيق التخطيط داخل منظومة الحوكمة، وحجر أساس لفهم الدلالة المعاصرة للتخطيط الحضري فهمًا دقيقًا.

كما تتطلب فلسفة التنمية الجديدة ونمط التنمية الجديد خدمات عامة أساسية أكثر توازنًا وإتاحة، ورفع جودة الخدمة، وتلبية الحاجات الروحية والثقافية المتنوعة والمتعددة المستويات والجوانب. وفي عصر تجديد النسيج الحضري القائم، المتمحور حول الإنسان والذي يستخدم تشغيل الأصول أداة مهمة، ينبغي أن ينطلق التخطيط الحضري من تحسين تلبية الحاجات الإنسانية وأن «يخصص أفضل الموارد للشعب» [36]. كما ينبغي أن يبحث عن محركات نمو جديدة، ويدفع البناء المشترك والحوكمة المشتركة وتقاسم المنافع في مدينة الشعب، ويحمي المصلحة العامة، ويسد أوجه القصور، ويحسن الجودة، ويعزز شعور الناس بالمكاسب والرفاه [41].

3.2 فهم التخطيط الحضري من منظور قضية الحزب

3.2.1 تزايد اهتمام الحزب بالتخطيط الحضري

الحوكمة الحديثة وتحديث الحوكمة وجهان لا ينفصلان. وتحدد السمات الداخلية للتحديث الصيني أن حوكمته تتجلى أساسًا في حوكمة دولة كبرى، وحوكمة حضارية، وحوكمة عادلة، وحوكمة بيئية، وحوكمة تنموية [42]. وتحدد قيادة الحزب الاتجاه والطبيعة الأساسيين للتحديث الصيني. وبما أن التخطيط الحضري أداة مهمة يحول بها الحزب مخطط التحديث الصيني إلى واقع، فقد حظي باهتمام متزايد وأُسندت إليه في العصر الجديد قيم ومتطلبات جديدة.

خلال تفقده أعمال التخطيط والبناء في بكين عام 2017، أكد شي جين بينغ أن التخطيط الحضري يؤدي دورًا توجيهيًا مهمًا في تنمية المدن، فبرزت وظيفتاه في القيادة الاستراتيجية والضبط الملزم، وغدا التخطيط الجيد المهمة الأولى لكل مدينة. كما طرح شي متطلبات قيمية واضحة؛ ففي تفقده قوانغدونغ عام 2018 شدد على إيلاء حماية التاريخ والثقافة أهمية كبيرة في التخطيط والبناء الحضريين، وفي تفقده شنغهاي عام 2019 أكد ضرورة التمركز حول الإنسان والتركيز على حاجات الناس، سواء في التخطيط أو البناء، وسواء في تطوير المناطق الجديدة أو تجديد الأحياء القديمة. وصاغ بصورة كاملة مبدأ «المدن يبنيها الشعب وهي من أجل الشعب» [52]. ويتجاوز هذا المنظور مبادئ العمل الإداري المعتادة إلى مستوى فلسفة حكم الحزب.

وبذلك تجاوز التخطيط الحضري الإدارة الحكومية والوظائف القطاعية ليصبح جزءًا مهمًا من برنامج حكم الحزب الشيوعي الصيني. فقد عدّ «قرار اللجنة المركزية بشأن الإنجازات الكبرى والخبرة التاريخية للحزب خلال مئة عام» لعام 2021 تعزيز التخطيط الحضري والبناء والإدارة إنجازًا وخبرة مهمين، وكان «التخطيط الحضري» نوع التخطيط الوحيد المذكور [35]. وفي عام 2022 دعا المؤتمر الوطني العشرون إلى تحسين التخطيط الحضري والبناء والحوكمة [12]. ثم أكد «قرار الدورة الكاملة الثالثة للجنة المركزية العشرين بشأن تعميق الإصلاح بصورة شاملة ودفع التحديث الصيني» [39] تحسين منظومة التخطيط الحضري. وتثبت هذه النصوص أهمية التخطيط في العصر الجديد وتمنحه مسؤوليات تاريخية جديدة.

ومع دخول الصين عصرًا حضريًا تقوده عملية التحديث الصيني، أدرك الحزب كامل قيمة التخطيط الحضري ومسؤوليته. فأصبح أداة رئيسة لعمل الحزب الحضري وتخطيطًا من أجل الشعب، لا مجرد خطة قطاعية أو مهنية أو وثيقة تقنية.

3.2.2 الحاجة إلى تفسير جديد للتخطيط الحضري في العصر الجديد

في عام 2015 أصدرت الأمم المتحدة «المبادئ التوجيهية الدولية للتخطيط الحضري والإقليمي»، وهي أول معيار تقني دولي مخصص للموضوع. وتعرّف هذه المبادئ التخطيط الحضري والإقليمي بأنه عملية صنع قرار لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وثقافية وبيئية من خلال رؤى واستراتيجيات وخطط مكانية، مدعومة بمبادئ وأدوات سياسات، وآليات مؤسسية وتشاركية، وإجراءات تنظيمية [40]. كما تقسم بلدان متقدمة كثيرة التخطيط الحضري إلى مراحل ودورات سياسات وفق نظرية السياسة العامة. ويبين هذا التعريف المقبول على نطاق واسع أن تحول التخطيط الحضري إلى عملية سياسات ينسجم مع الاتجاه الدولي [20، 41].

كان التخطيط الحضري المبكر في الصين يقارب التصميم البلدي، وظل طويلًا عملًا متخصصًا. وبعد تأسيس الجمهورية الشعبية وخلال السنوات الأولى للإصلاح والانفتاح، كان أساسًا من أعمال الإدارات الحكومية. ومثّل «قانون التخطيط الحضري والريفي» لعام 2007 مرحلة جديدة؛ إذ أعاد «التخطيط الحضري» من المستويات الوطنية والإقليمية والحضرية والريفية إلى مستوى تخطيط المدينة تحديدًا، وعزز طابعه كسياسة عامة عبر تنظيم الإجراءات الإدارية. ثم وضع مؤتمر العمل الحضري المركزي لعام 2015 متطلبات للتخطيط العلمي والتوزيع العقلاني والتنمية المستدامة، تجاوز كثير منها الوظائف القطاعية والعمل الإداري والخطط المهنية التقليدية. وأرسى المؤتمر التخطيط الحضري إطارًا سياساتيًا لـ«تخطيط المدينة»، فتطور عمليًا إلى «مختلف خطط المدينة». واتسعت دلالته لتشمل، على مستوى المدينة، تخطيط التنمية بوصفه التوجيه الاستراتيجي للحكم، والتخطيط المكاني بوصفه أساس التنمية، والخطط القطاعية والمتخصصة المرتبطة بالبناء والحوكمة الحضريين.

يمكن لذلك تفسير التخطيط الحضري بثلاث صور. الأولى تفسير واسع وعام، يعد كل عمل يتعلق بالبناء الحضري أو المشروعات العمرانية أو الطابع الحضري جزءًا من التخطيط [42]، وهو فهم يرتبط بتقليد «وزارة الأشغال» في الحكم الصيني القديم وبالإسهامات الواضحة للهندسة والعمارة الحديثتين. والثانية تشير تحديدًا إلى الخطط التي تعدها الحكومات البلدية، مع إبراز الصفة الرسمية والوظيفية، وقد تشمل إلى جانب الخطط العامة خطط النقل والإسكان والخدمات العامة والبنية التحتية والبيئة. وقد نشأ هذا الفهم جزئيًا في عصر الاقتصاد المخطط، وتعزز بعد التسعينيات حين طُلب إدراج خطط قطاعية عديدة في الخطط العامة للمدن. أما الثالثة ففي العصر الجديد، حيث عزز الحزب قيادته الشاملة والموحدة لجميع المجالات؛ فالعمل الحضري يتصل بالتنمية المستدامة للبلاد ومكانة الحزب الحاكمة، والتخطيط الحضري أداة رئيسة ودليل استراتيجي لهذا العمل وحامل أساسي لمفهوم مدينة الشعب، ولذلك فإن مضمونه السياسي واضح.

تشمل الدلالة المعاصرة الجديدة للتخطيط الحضري ثلاثة عناصر على الأقل. أولًا، ينبغي أن يخدم تحديث الحوكمة؛ فبوصفه منصة محلية لتطبيق الحوكمة الوطنية، لا يقتصر على التنسيق التقني في مستوى القطعة أو المشروع، ولا على أدوات الرقابة لتنفيذ السياسات المركزية، بل تتمثل مهمته الجوهرية في إعادة بناء علاقات الإنتاج استجابةً لتطور القوى المنتجة. ثانيًا، هو عملية لتعديل العلاقات بين أصحاب المصلحة؛ إذ ينبغي فحص الشروط المؤسسية وأسس الحوكمة قبل توفير عناصر التخطيط، وتقييم استدامة التنفيذ والتشغيل وأدائهما بعده، مع تجنب المكاسب غير المتوقعة التي يصنعها التخطيط والخسائر التي تُفقِر المتأثرين [43]. ثالثًا، ينبغي بناء آلية حوكمة حضرية متمحورة حول الإنسان وقائمة على حقوق الناس، ومنها المساواة في استخدام المكان وحق المشاركة في القرار. ومن خلال تنسيق توجيه سياسات التنمية، والعقلانية القيمية في استخدام الموارد، والحلول التقنية المكانية، يمكن للتخطيط أن يوجه تخصيص السوق العقلاني للموارد المكانية ويصنع بيئة حضرية مريحة تعزز الرفاه والأمن والرضا.

ومن منظور الطلب، يسلك التخطيط مسارين للحفاظ على الاتساق بين الحزب الشيوعي الصيني وحاجات الشعب.

المسار الأول هو الاستجابة للحاجات العامة القائمة. ويؤدي التخطيط دورًا نشطًا في تحديد الطلب وتنسيقه والاستجابة له. ويواصل الحزب والدولة تعميق البحث في الطلب والسلوك المدفوع به، وتحديد حاجات الناس في مستويات ومجالات مختلفة استنادًا إلى أنماط سلوك السكان،④ واعتبار تلبية حاجاتهم المتزايدة إلى حياة أفضل هدفًا أساسيًا للحكم [44-45]. ولأن الجمهور متنوع ومعقد، تختلف الحاجات بين الفئات. وفي مرحلة تجديد المجال الحضري القائم، قد تولد محدودية الأرض والمكان صراعًا بين المطالب المكانية للفئات المختلفة. لذلك ينبغي للتخطيط تنسيق الطلب بالحوار والتفاوض والوساطة، وتنظيم العلاقة بين موضوعات الحوكمة وفاعليها، والبحث عن القاسم المشترك الأكبر، والاستجابة بكفاءة للحاجات المتنوعة والمتكاملة.

المسار الثاني هو توجيه اتجاه الطلب العام. ويؤدي التخطيط أدوارًا مهمة في خلق الطلب وتوجيهه وتلبيته. ويتحمل الحزب والدولة مسؤوليات كلية في الاستقرار السياسي والنمو الاقتصادي والازدهار الثقافي والبناء الإيكولوجي. ولا تتوافق تلقائيًا دائمًا الحاجات الكلية والمحلية أو الطويلة والقصيرة الأجل. ومن خلال التوعية والتعبئة ونشر المعرفة والتوجيه القيمي — بما في ذلك نظام مخططي المجتمع، والمشاركة العامة المؤسسية، واجتماعات التعبئة والندوات وورش العمل [44-45] — يستطيع التخطيط تشجيع أنماط حياة أكثر خضرة وأقل كربونًا، وتعزيز وعي الجمهور بالتنمية المستدامة والمشاركة في الحوكمة الاجتماعية، وتحويل التصميم الكلي من أعلى إلى أسفل إلى مشاهد الحياة اليومية عبر التصميم والتنظيم المكانيين.

ومن ثم، ينبع اهتمام الحزب بالتخطيط الحضري من فلسفة حكم تقوم على خدمة الشعب وتلبية حاجاته في كل عصر، ومن متطلبات التنمية الاجتماعية والاقتصادية الحضرية المستدامة وبناء الحضارة الإيكولوجية، كما يحمل رسالة تاريخية تتمثل في توجيه تغير سلوك مستخدمي الموارد. وبوصف التخطيط أداة رئيسة للعمل الحضري، فإنه لا يخصص الموارد مباشرةً بصورة بسيطة، ولا يقتصر على رقابة الإدارات على أراضي البناء وسلوك التشييد. ومع ترك السوق يؤدي دوره الأساسي في تخصيص الموارد، يحقق التخطيط تنسيقًا أعلى مستوى من خلال توجيه الأهداف والقيم وتنظيم السلوك، فيجسد فلسفة الحكم ككل. ومن ثم، حان الوقت لإعادة بناء منظومة التخطيط الحضري بصورة شاملة، وتحويل قيمها

ومؤسساتها وآلياتها ودعمها التقني لتلائم متطلبات الحكم الجديدة، وإنشاء منظومات للتخصص والمعرفة والخطاب ذات خصائص وأسلوب وروح صينية [46].

3.3 تحسين منظومة التخطيط الحضري

دعت الدورة الكاملة الثالثة للجنة المركزية العشرين للحزب الشيوعي الصيني إلى تحسين منظومة التخطيط الحضري. ويواصل هذا المطلب سياسة الحزب الثابتة تجاه العمل والتخطيط الحضريين، ويعكس تقييمًا عميقًا للممارسة الراهنة، ويشكل توجيهًا استراتيجيًا للمرحلة المقبلة.

ولا يعني تحسين المنظومة إنكار الإسهام الهائل للتخطيط الحضري خلال أكثر من سبعة عقود من تاريخ الجمهورية الشعبية، بل يقتضي إعادة تقويم دوره ومكانته من منظور وراثة تقاليد الحزب الجيدة، وتعميق الإصلاح كي يلبي حاجات العصر الجديد. ويتطلب ذلك العمل في أربعة مجالات على الأقل.

3.3.1 اتباع القواعد الموضوعية وخدمة حاجات الشعب

ينبغي إدارة العلاقة بين الوظائف الحكومية والتطور المهني وبناء التخصص تحت قيادة الحزب إدارةً سليمة. ويستحق اتباع القواعد الموضوعية وتطبيق مفهوم مدينة الشعب تأكيدًا خاصًا. فهذا المفهوم هو الفكرة العامة الموجهة للتخطيط الحضري، ويجيب بصورة منهجية عن الأسئلة الأساسية: لمن تنتمي المدينة؟ ومن تخدم؟ وعلى من تعتمد؟ الناس هم الفاعلون الرئيسون وجوهر السلطة الحضرية، وهم الغاية النهائية للتخطيط والبناء. و«إن الحفاظ على المكانة الرئيسة للجماهير في بناء المدن وتنميتها، وضمان الطبيعة الشعبية للمدينة، سمتان أساسيتان للبناء الحضري ذي الخصائص الصينية ولمدينة الشعب» [47]، كما أنهما الأساس السياسي لحكم الحزب.

قيادة الحزب هي نظام القيادة الأساسي في الصين، والسمة المحددة لتحديث الحوكمة الصينية، والشرط المسبق لتحسين منظومة التخطيط الحضري. ويشكل تجاوز العادات الفكرية والسلوكية القطاعية والصناعية والمهنية، وفهم التخطيط الحضري في العصر الجديد من منظور قضية الحزب، تحديًا أمام الإدارات الحكومية والمجتمع وجميع المختصين. ولا يمكن أن تحل متطلبات الوظيفة الإدارية أو حاجات التطور المهني أو مصالح التخصص محل الترتيبات المؤسسية التي يضعها الحزب للتخطيط الحضري.

كما يمكن للعلاقة بين الوظيفة الحكومية والتطور المهني وبناء التخصص أن تستفيد من حكمة تقليد فن الحكم الصيني: نموذج إداري يقوم على «الحكم بالطريق»، وهدف مهني تتمثل فيه «الأداة حاملةً للطريق»، وفلسفة قيمية ترى أن «الطريق يتبع الطبيعة». والعودة إلى هذا التقليد قادرة على دمج مصالح الحزب الحاكم والشعب [48].

3.3.2 تبسيط الوظائف وإحكام تخطيط المدينة

يجب تعبئة مبادرة السلطتين المركزية والمحلية. فإعادة التخطيط الحضري إلى مستوى المدينة توضح العلاقة بين المركز والمحليات وبين الحكومة والسوق، وتنسجم مع تعميق الإصلاح. ويتعلق التخطيط بالتنمية الصناعية والبيئة البشرية والبنية التحتية والخدمات العامة والحماية الإيكولوجية لكل مدينة، ولذلك يتميز بطابع محلي قوي. والسكان المحليون هم أصحاب المصلحة الرئيسون. وفي إطار السياسات الوطنية والخطط الأعلى، ينبغي أن تتخذ القرارات لجان الحزب المحلية ومجالس نواب الشعب والحكومات، حتى يتكيف التخطيط مع الظروف المتغيرة [49].

بعد التحضر السريع والبناء واسع النطاق، خاضت بلدان متقدمة عديدة نقاشات واسعة وانتهت إلى توافق عام على أن التخطيط الحضري مسؤولية محلية أساسًا. ويحدد صانعو القرار المحليون — المجالس أو الحكومات — اتجاه التنمية وحجمها وسرعتها، ويضعون الاستراتيجيات المكانية وخطوات التنفيذ، ويحشدون الموارد الاجتماعية لتحقيق الأهداف. ولا تغير الفروق بين النظم السياسية والقانونية هذا الموقع الأساسي. ولذلك تميز وثائق الأمم المتحدة خمسة مستويات للتخطيط المكاني: العابر للحدود، والوطني، وتخطيط الأقاليم الحضرية والمناطق المتروبوليتانية، والتخطيط الحضري، والتخطيط المجتمعي [26، 40].

ولا ينفي ذلك مسؤولية الحكومة المركزية عن النظر إلى البلاد كوحدة متكاملة. فحتى اقتصادات السوق تؤكد مكانة المصالح الوطنية والإقليمية العليا، التي يجب احترامها وحمايتها في التخطيط الحضري. كما تعد «الخطة الحضرية الجديدة» السياسة الحضرية الوطنية عنصرًا لا يقل أهمية عن التخطيط الاستراتيجي للتنمية الحضرية [26]. وفي الصين، تؤثر الخطط الوطنية والتوجيهات السياسية تأثيرًا جوهريًا في التنمية المحلية، ولا سيما الخطط الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية، والخطة الوطنية للتحضر من النمط الجديد.

3.3.3 توجيه التخطيط نحو الحوكمة ودفع البناء المشترك والحوكمة المشتركة وتقاسم المنافع

ينبغي إنجاز التحول من الإدارة إلى الحوكمة. فالفرق بين «التخطيط والبناء والإدارة الحضرية» و«التخطيط والبناء والحوكمة الحضرية» لا يقتصر على الصياغة، بل يعكس تغيرًا تاريخيًا وسياسيًا عميقًا. والتخطيط الحضري، في جوهره، أداة للسلطات الحاكمة؛ فهو يحول إرادتها إلى قرارات بشأن بناء البيئة المبنية والطبيعية وإدارتها. أما الحوكمة فهي مجموع السبل التي تدير بها المؤسسات العامة والخاصة والأفراد الشؤون

المشتركة، وهي عملية مستمرة تُسوّى فيها المصالح المتعارضة أو المختلفة ويُتخذ فيها عمل مشترك. وتشمل المؤسسات والقواعد الرسمية الواجبة الاتباع، فضلًا عن الترتيبات غير الرسمية التي يقبلها الناس أو يرونها متفقة مع مصالحهم [50-51].

فرض نموذج الحكومة القوية في الصين تاريخيًا مسار الإدارة الحكومية. وكانت الحكومة الفاعل الرئيس، والإدارة عملية داخلية منظمة تقودها الحكومة ورؤساء البلديات، وتحكمها تعليمات وإجراءات واضحة، وتهدف إلى تعظيم الكفاءة. وشملت موضوعاتها استخدام الأرض وضبط التنمية وسلوك البناء وما يتصل بذلك. أما الحوكمة فهي جهد مشترك للحكومة والشركات والمجتمع تحت قيادة الحزب. وتتعلق موضوعاتها بالشؤون العامة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإيكولوجية. ولا تشمل الإدارة القائمة على التراخيص داخل الأجهزة الحكومية فحسب، بل تشمل أيضًا التوجيه الشامل للنظام الاجتماعي الحضري، والتنسيق بين الإدارات، وعمليات التعاون والتشاور والتبادل داخل المنظمات والشبكات غير الرسمية. وليست الحكومة الفاعل الوحيد في الحوكمة، بل قد تصبح هي نفسها موضوعًا لها. ولذلك تمثل القيادة المركزية والموحدة للحزب والنظام الديمقراطي الاشتراكي عاملين حاسمين في الحوكمة الحديثة.

3.3.4 رفع مستوى التنسيق وتحويل التنسيق بين الخطط المتعددة إلى ممارسة اعتيادية

ليس دمج الخطط المتعددة غاية في ذاته، ولا يعني وجود خطة واحدة فقط؛ فالأهم هو التنسيق بينها. ويعالج الدمج وظائف الحكومة ويهدف إلى حل التناقضات والقيود المتبادلة بين خططها. ولا تكمن جذور المشكلة في التخطيط نفسه، بل في تطور الاقتصاد والمجتمع والتحضر، الذي ولّد تداخلًا أو سوء توزيع أو غيابًا أو عدم تطابق في وظائف الإدارات، وعدم اتساق بين السلطة والمسؤولية، وتخصيصًا غير عقلاني للموارد. وجوهريًا، عجزت علاقات الإنتاج عن التكيف مع تطور القوى المنتجة. والحل الأساسي هو تعزيز التواصل بين الإدارات، أي تنسيق الخطط. فالدمج إجراء خاص في فترات اشتداد التناقضات، أما تعايش خطط متعددة فهو الوضع الطبيعي، وترابطها المبدأ الأساسي وطريقة العمل.

بالنسبة إلى مهنة وتخصص اعتادا التشاكل ثلاثي الأبعاد، ستتبع الممارسة والتطور العابرين للقطاعات بصورة متزايدة منطقهما الداخلي. فلا ينبغي للمهنة أن تنشغل باحتكار جميع خدمات التخطيط المرتبطة بوظائف إدارة مختصة واحدة، بل يمكنها تجاوز نطاقها وتقديم خدمات تقنية لإدارات متعددة. كما لا ينبغي للتخصص أن يحصر بحثه في حاجات وظيفة تخطيطية واحدة، بل يتناول النطاق الكامل للتخطيط، ويجري البحوث العلمية والتقنية، ويستخلص خبرة الممارسات المتنوعة، ويطور منظومة معرفة متكاملة تشمل جميع أنواع التخطيط. وتتحمل الإدارات المختصة مسؤولية مهمة في توجيه التطور السليم للمهنة والتخصص، لكن ذلك لا يجعل صناعة التخطيط أو منظومتها المعرفية ملكية قطاعية.⑤

وخلاصة القول، يقتضي تجاوز التشاكل ثلاثي الأبعاد ضمان عمل الوظائف الإدارية بكفاءة داخل الأطر القانونية والسياسية، ورفع الكفاءة الإدارية، ودعم النمو المستدام لمهنة التخطيط، وتعزيز استقلال التخصص وقدرته. وهذا يتطلب منظورًا يتجاوز الإطار الثلاثي، ومأسسة تنسيق التخطيط بين الإدارات بوصفه آلية عمل اعتيادية.

4 الخاتمة

شهد معنى التخطيط الحضري في جمهورية الصين الشعبية تحولين رئيسين. أولًا، صنفت منظومة التخطيط الحضري والريفي التي أرسى أساسها «قانون التخطيط الحضري والريفي» لعام 2007 التخطيط الحضري صراحةً بوصفه تخطيطًا على مستوى المدينة. فتحول المصطلح من فئة جامعة تشمل خطط منظومات المدن الوطنية والإقليمية وخطط البلدات والقرى إلى معنى أضيق هو «تخطيط المدينة». ثانيًا، عدّ مؤتمر العمل الحضري المركزي إحكام العمل الحضري — بما فيه التخطيط والبناء والإدارة — مسؤولية رئيسة للجان الحزب على جميع المستويات، متجاوزًا موقعه السابق بوصفه وظيفة حكومية أو قطاعية. كما رسخت الدورة الكاملة الثالثة للجنة المركزية العشرين التخطيط الحضري بوصفه منظومة لا خطة متخصصة. وعزز مفهوم «مدينة الشعب» لدى شي جين بينغ المضمون السياسي للتخطيط ووفر التوجيه العام لإعادة بناء منظومته.

تطور معنى «التخطيط الحضري» مع الزمن وحمل مسؤوليات تاريخية مختلفة. واليوم هو تخطيط المدينة. وتمثل منظومته التعبير الحضري للمنظومة الوطنية للتخطيط، وممارسة ملموسة للحوكمة المتمحورة حول الإنسان في بناء مدينة الشعب وحوكمتها، ومنظومة تتألف من مختلف خطط المدينة تحت توجيه النظام الوطني، وآلية لتنسيق الخطط المتعددة على مستوى المدينة. ودلالتها أوسع من التخطيط الهندسي الموجه في قطاع البناء التقليدي لأنها تشمل أشكال التخطيط الحضري المختلفة. وهي، في الوقت نفسه، أكثر تكاملًا لأنها تستوعب الترتيب الشامل للمنظومة الوطنية وتواصله، وتحافظ على اتصال رأسي بها، وتعمل مصطلحًا جامعًا لخطط جميع القطاعات والمجالات الحضرية.

انتقل التخطيط الحضري من نظام رأسي امتد عبر مستويات إدارية متعددة في بدايات الإصلاح إلى شأن محلي من جديد. وتحت توجيه التخطيط الوطني والسياسة الحضرية الوطنية، وفي إطار المصالح الوطنية والحدود الإيكولوجية والمالية، يوفر اتجاهًا استراتيجيًا وإطار عمل للتنمية، ويدمج مختلف الخطط على مستوى المدينة. وهو أداة رئيسة تستخدمها لجان الحزب والحكومات البلدية لتطبيق مفهوم مدينة الشعب وممارسة العمل الحضري، ووسيلة مهمة لمعالجة التوترات بين المركز والمحليات وبين الإدارات. ومن ثم، فإن تعزيز المنظومة وخدمة حاجات الحوكمة الحضرية من أكثر التحولات إلحاحًا في العصر الجديد.

في إطار هدف تحديث الحوكمة الحضرية، تغطي جميع الخطط على مستوى المدينة معًا العملية الكاملة من إدارة الطلب إلى استخدام الموارد وتنظيم السلوك، فتتحقق فعليًا عملية التنسيق بين الخطط المتعددة. وبذلك تحمل التخطيط الحضري مسؤولية تاريخية أكبر عن التنسيق الرأسي والأفقي. وقد تطور التخطيط نفسه من سلطة شرطية تتدخل في حقوق الملكية الخاصة إلى منصة عامة لتحديث الحوكمة. وتحت قيادة لجان الحزب البلدية، يستشرف مستقبل المدينة، ويوجه القيم المعاصرة، وينظم السلوك الاجتماعي. ويسعى إلى التوازن والحلول المثلى بين السلطة والحقوق ورأس المال؛ وبين التنمية والأمن والبيئة؛ وبين التاريخ والحاضر والمستقبل. ويجعل القرار سابقًا للفعل، وينسق الخريطة الأساسية مع مخطط التنمية. ويتطلب ذلك تخطيطًا مكانيًا وتنسيق مشروعات البناء، وإدارة الطلب بين الفئات الاجتماعية والاقتصادية لتحقيق التوازن بين العرض والطلب في الخدمات العامة الأساسية والمكان العام والإسكان العام، والتواصل والتفاوض بين فاعلي الحوكمة لبناء التوافق حول الاستراتيجية الحضرية الطويلة الأجل وقضايا المعيشة الآنية.

يتوقف تحقيق هذا التحول على تحديث إدارات التخطيط لمفاهيمها، والإدارة وفق القانون، ومساعدة مختلف أصحاب المصلحة على تحديد القاسم المشترك الأكبر. كما يتطلب ابتكارًا مهنيًا، ومشاركة أوسع من القطاعات الأخرى في التخطيط، ودعمًا تقنيًا أقوى لصنع القرار العلمي. وأخيرًا، ينبغي للتخصص أن يواصل تراكم المعرفة وخدمة الممارسة، وأن يتحمل في الوقت نفسه مسؤولية تعزيز الوعي الحضري والتخطيطي لدى صانعي القرار والمجتمع كله.

ملاحظات

① يتخذ تخطيط منظومة المدن الإقليم وشبكة مدنه وبلداته موضوعًا للدراسة، ويوفر أساسًا علميًا للتخطيط العام للمدن. وقد توسع تدريجيًا من المستوى البلدي إلى الإقليمي والوطني، وأدرج استخدام الأرض وتوزيع البنية التحتية وحماية البيئة والإيكولوجيا وعناصر أخرى، متجهًا إلى شمول كامل الإقليم وجميع العناصر. وأدى هذا التوسع إلى نشوء تداخل، بل تعارض، مع وظائف تخطيط الإدارات الأخرى، ولا سيما خطط المجال الإقليمي واستخدام الأرض ومناطق الوظائف الرئيسة اللاحقة.

② عندما عدّلت الصين قائمة التخصصات الأكاديمية عام 2011، رُقي «التخطيط الحضري»، الذي كان تخصصًا من المستوى الثاني تحت العمارة، إلى تخصص مستقل من المستوى الأول باسم «التخطيط الحضري والريفي». ويعكس الاسم اعتماد التخصص على الوظائف الإدارية، ويختلف عن التعبيرات الشائعة دوليًا مثل «تخطيط المدينة/التخطيط الحضري» و«التخطيط الحضري/تخطيط المدينة والإقليم».

③ بشأن العلاقة بين النطاق الوظيفي ونطاق التأثير والنطاق البحثي للتخطيط، انظر المرجع [27].

④ في اللقاء الإعلامي للجنة الدائمة للمكتب السياسي للجنة المركزية للحزب في نوفمبر 2012، قال شي جين بينغ إن الناس يحبون الحياة ويتطلعون إلى تعليم أفضل، وعمل أكثر استقرارًا، ودخل أكثر إرضاءً، وضمان اجتماعي أوثق، وخدمات طبية وصحية أعلى جودة، وسكن أكثر راحة، وبيئة أجمل، ويأملون أن ينمو أبناؤهم ويعملوا ويعيشوا بصورة أفضل.

⑤ وفق «دليل تخصصات الدرجات الأكاديمية» الصادر عن لجنة الدرجات الأكاديمية في مجلس الدولة (تحديث أبريل 2018)، يرتبط 26 تخصصًا من المستوى الأول، موزعة على سبع فئات، بالتخطيط المكاني الإقليمي من أصل 111 تخصصًا في 13 فئة. ووفق «دليل التخصصات الجامعية في مؤسسات التعليم العالي النظامية» الصادر عن وزارة التعليم (نسخة 2020)، يرتبط 54 تخصصًا موزعة على ثماني فئات بالتخطيط المكاني من أصل 703 تخصصات في 12 فئة، منها 38 تخصصًا وثيق الصلة. وتظهر وظائف التخطيط في الإدارات الحكومية الأخرى اتساعًا مماثلًا.

المراجع

[1] WU Tinghai. «تخطيط» يووين كاي لمدينة داشينغ في أسرة سوي من منظور نظرية الوضع [J]. City Planning Review, 2009(12): 39-47.

[2] TIAN Yuan. تطور المصطلحات والمفاهيم في التخطيط الحضري الصيني الحديث [D]. نانجينغ: جامعة جنوب شرق الصين، 2015.

[3] HUANG Shimeng. شرح المصطلحات المهنية في تخطيط الحواضر وتجميعها [M]. جمعية التخطيط الحضري في تايوان، 1990.

[4] LIU Jinhua. فهم «التخطيط»: دراسة لغوية لمفهوم التخطيط والمصطلحات ذات الصلة [J]. City Planning Review, 2024, 48(4): 85-94.

[5] ZHOU Ganzhi. استقبال الربيع الثالث للتخطيط الحضري [J]. City Planning Review, 2002(1): 9-10.

[6] مجلس الدولة. لوائح التخطيط الحضري (1984) 05-01-1984 .[S].

[7] جامعة تونغجي. مبادئ التخطيط الحضري [M]. بكين: دار نشر العمارة والبناء الصينية، 1981.

[8] قانون التخطيط الحضري والريفي لجمهورية الصين الشعبية 28-10-2007 .[S].

[9] مجلس الدولة. إشعار بشأن تعزيز الإشراف على التخطيط الحضري والريفي وإدارته (وثيقة مجلس الدولة رقم 13 [2002]) -05-2002 .[R]
.15

[10] اللجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني ومجلس الدولة. آراء بشأن زيادة تعزيز تخطيط المدن وبنائها وإدارتها (وثيقة اللجنة المركزية رقم 6 [2016]) 06-02-2016 .[R].

[11] XI Jinping. رفع راية الاشتراكية ذات الخصائص الصينية عاليًا والكفاح متحدين لبناء دولة اشتراكية حديثة على نحو شامل: تقرير إلى المؤتمر الوطني العشرين للحزب الشيوعي الصيني 16-10-2022 .[R].

[12] GUO Lu. النظام تحت السماء وتشكيل المدينة-الدولة: مقارنة بين الفكر التخطيطي الصيني والغربي المبكر في «طقوس تشو» و«السياسة» 38-32 :(12)47 ,2023 ,City Planning Review .[J].

[13] SUN Shiwen. نظام التخطيط الحضري في الصين القديمة كما ورد في «طقوس تشو» -9 :(8)36 ,2012 ,City Planning Review .[J]
.13

[14] GUO Lu, WU Tinghai. تمييز الاتجاهات وتحديد المواضع وبناء الدولة وتنظيم الحقول: منظومة التخطيط المكاني والمناهج التقنية في الصين القديمة كما وردت في «طقوس تشو» ,2017 ,(Philosophy and Social Sciences) Journal of Tsinghua University .[J]
.54-36 :(6)32

[15] HE Yeju. تاريخ التخطيط الحضري في الصين القديمة [M]. بكين: دار نشر العمارة والبناء الصينية، 1996.

[16] جمعية التخطيط الحضري الصينية. التاريخ التخصصي للتخطيط الحضري والريفي في الصين [M]. بكين: دار نشر العلوم والتكنولوجيا الصينية، 2018.

[17] ZHANG Jingxiang, LUO Zhendong. الاتجاهات المعاصرة في التخطيط الحضري والريفي في الصين [M]. نانجينغ: دار نشر جامعة جنوب شرق الصين، 2013.

[18] اللجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني ومجلس الدولة. الخطة الوطنية للتحضر من النمط الجديد (2014-2020) 2014 .[R].

[19] الحكومة المركزية تطلق تجارب دمج الخطط المتعددة في 28 مدينة ومقاطعة 19-11-2014 ,21st Century Business Herald .[N].

[20] SHI Nan. سياسة التخطيط والتخطيط الموجه بالسياسات [D]. بكين: جامعة بكين، 2005.

[21] وزارة شؤون الموظفين ووزارة البناء. إشعار بإصدار الأحكام المؤقتة لنظام التأهيل المهني للمخططين الحضريين المسجلين وتدابير الاعتراف بمؤهلاتهم المهنية (وثيقة شؤون الموظفين رقم 39 [1999]) 1999 .[R].

[22] SHI Nan. البحث التخصصي في التخطيط الحضري والريفي ومنظومة المعرفة التخطيطية :(2)45 ,2021 ,City Planning Review .[J]
.22-9

[23] LI Tie. من ينبغي أن يتحمل مسؤولية التخطيط الحضري؟ .29-09-2024 .[EB/OL]
.https://new.qq.com/rain/a/20200117A0J6MV00

[24] SHI Nan. الطلب 1 :(12)43 ,2019 ,City Planning Review .[J].

[25] SHI Nan. العوامل المؤثرة في الوظائف الاجتماعية للتخطيط الحضري: مع تحليل للمكانة الاجتماعية للتخطيط الحضري .[J] City Planning Review, 2005(8): 9-18.

[26] مؤتمر الأمم المتحدة للإسكان والتنمية الحضرية المستدامة. الخطة الحضرية الجديدة :(12)40 ,2016 ,City Planning Review .[J]
.32-19

[27] اللجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني ومجلس الدولة. الخطة المتكاملة لإصلاح منظومة الحضارة الإيكولوجية 11-09-2015 .[R].

[28] YANG Baojun, DONG Ke. دفع بناء الحضارة الإيكولوجية عبر منظومة التخطيط المكاني الإقليمي .04-11-2024 .[EB/OL]
.https://www.planning.org.cn/news/view?id=9692&cid=0

[29] SHI Nan. ندوة أكاديمية حول تطور التخصص في ظل إصلاح منظومة التخطيط المكاني -1 :(1)2019 ,Urban Planning Forum .[J]
.11

[30] CAO Kang, WANG Hui. من العقلانية الأداتية إلى العقلانية التواصلية: تحولات النواة الفكرية ونظرية التخطيط الحضري الحديث .[J] City Planning Review, 2009, 33(9): 44-51.

[31] ZHANG Tingwei. من «قول الحقيقة للسلطة» إلى «المشاركة في سلطة صنع القرار»: اتجاه في نظرية التخطيط الأمريكية المعاصرة — التخطيط التواصلي 37-33 :(6)1999 ,City Planning Review .[J].

[32] SHI Nan. في المصلحة العامة في التخطيط الحضري 31-20 :(6)2004 ,City Planning Review .[J].
[33] معهد تاريخ الحزب ووثائقه التابع للجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني. مقتطفات من خطابات شي جين بينغ حول العمل الحضري [M]. بكين: دار الأدبيات الحزبية المركزية، 2022.
[34] اللجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني ومجلس الدولة. آراء بشأن توحيد منظومة التخطيط وتحسين توظيف الدور الاستراتيجي الموجّه للتخطيط الوطني للتنمية [R]. وثيقة اللجنة المركزية رقم 44 [2018]، 2018-11.
[35] اللجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني. قرار اللجنة المركزية بشأن الإنجازات الكبرى والخبرة التاريخية للحزب خلال مئة عام [R]. بكين، 2021.
[36] CCTV.com. التجديد الحضري يجعل الحياة أفضل .17-08-2024 .[EB/OL]
.http://politics.people.com.cn/n1/2024/0817/c1001-40300739.html
[37] SHI Nan. المسؤولية التاريخية للتخطيط في التنمية الحضرية والريفية المستدامة وتحديث الحوكمة: مراجعة كتاب «التنشيط الريفي المستدام وحوكمته التخطيطية» 136-135 :(7)37 ,2023 ,China Land Science .[J].
[38] CHEN Weiguang. التحديث الصيني والتحديث العالمي من منظور الحوكمة ,Journal of Renmin University of China .[J] ,2024 ,38(2): 44-55.
[39] اللجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني. قرار بشأن تعميق الإصلاح بصورة شاملة لدفع التحديث الصيني 21-07-2024 .[R].
[40] SHEN Jianguo. موئل الأمم المتحدة: المبادئ التوجيهية الدولية للتخطيط الحضري والإقليمي ,2016 ,City Planning Review .[J] 40(12): 9-18.
[41] ZHAO Min. توجه التخطيط الحضري نحو السياسة العامة والإدارة وفق القانون 27-21 :(6)2007 ,City Planning Review .[J].
[42] SHI Nan. إنشاء منظومة للمعايير التقنية للتخطيط قائمة على ضبط العناصر والإجراءات -1 :(2)2009 ,Urban Planning Forum .[J] .19
[43] HAGMAN D G, MISCZYSKI D J. المكاسب المفاجئة مقابل الخسائر: استرداد قيمة الأرض والتعويض [M]. الطبعة الأولى. Routledge, 1979: 187-202.
[44] YIN Dongshui, ZHOU Guanghui. التخطيط الوطني يقود التنمية الوطنية: تحليل سياسي قائم على خطط الصين الخمسية .[J] .CASS Journal of Political Science, 2022(5): 99-112.
[45] ZHANG Lizhen, LI Ruomeng. المسار التاريخي والخبرة الأساسية للحزب الشيوعي الصيني في دفع التنمية المنسقة لـ«الحضارتين»: من منظور الخطط الخمسية 14-5 :(4)2023 ,Decision Science .[J].
[46] XI Jinping. خطاب في جلسة الدراسة الجماعية التاسعة والثلاثين للمكتب السياسي للجنة المركزية التاسعة عشرة للحزب الشيوعي الصيني في 27 مايو 2022 .[R].
[47] YAN Bo. أصول مفهوم «مدينة الشعب» وإطار حوكمة التخطيط وممارسته 17-9 :(5)40 ,2024 ,Planners .[J].
[48] FANG Zhaohui. بحث في معنى «فن الحكم»: إحياء الذكرى الخامسة والعشرين بعد المئة لميلاد تشيان مو .[J] History of Political .Thought, 2020, 11(4): 1-21
[49] مجموعة البحث. الإصلاح والابتكار في إعداد الخطط العامة للمدن 89-84 :(S2)38 ,2014 ,City Planning Review .[J].
[50] WU Jia, ZHANG Jingxiang. تحول التخطيط الحضري الصيني من منظور تغير فن الحكم ,Urban Development Studies .[J] 2006(2): 64-68.
[51] HE Yanling. الطريق إلى مدينة الشعب [M]. بكين: دار الشعب للنشر، 2022.
[52] مركز شنغهاي لبحوث فكر شي جين بينغ حول الاشتراكية ذات الخصائص الصينية في العصر الجديد. دفع التنمية الحضرية بمنهج متمحور حول الإنسان .http://theory.people.com.cn/n1/2020/0616/c40531-31747831.html .04-11-2024 .[EB/OL].

نُقحت في سبتمبر 2024. ترجمة بمساعدة الذكاء الاصطناعي.