

تقييم التخطيط التفصيلي داخل حدود التنمية الحضرية من منظور إدارة دورة الحياة الكاملة

WANG Yan, ZENG Xiangkun

الملخص. يُعد تقييم التخطيط التفصيلي داخل حدود التنمية الحضرية — الذي كان يُعرف سابقًا بالتخطيط التفصيلي التنظيمي — أداة أساسية لتعزيز علمية التخطيط وفاعليته العملية، إلا أن الأوساط المهنية لم تتوصل بعد إلى توافق بشأن منهجيات التقييم المناسبة. تستعرض هذه الدراسة البحوث القائمة وتحدد الاتجاهات الجديدة الناتجة عن إصلاح نظام التخطيط المكاني الإقليمي. وتري أن تصميم التقييم ينبغي أن يهدف أساسًا إلى تقديم تغذية راجعة دقيقة لمراحل متعددة من إدارة دورة الحياة الكاملة للتخطيط التفصيلي، وأن يُحدد محتوى التقييم وفق غرض القرار. وعلى هذا الأساس، تقترح الدراسة ثلاثة أنواع متكاملة من التقييم: تقييم صلاحية مخرجات التخطيط، وتقييم صلاحية قواعد الإدارة، والتقييم الصحي لوحدة التخطيط التفصيلي التنظيمي. وبالنظر إلى اختلاف متطلبات التشغيل، توصي الدراسة بآلية تجمع بين التقييم الدوري والتقييم الآني.

الكلمات المفتاحية: إدارة دورة الحياة الكاملة؛ التخطيط التفصيلي داخل حدود التنمية الحضرية؛ التخطيط التفصيلي التنظيمي؛ تقييم التخطيط؛ التخطيط المكاني الإقليمي

تصنيف المكتبة الصينية: TU984 رمز الوثيقة: DOI: 10.16361/j.upf.202405015 A رقم المقال: 3363-1000 (2024) 06-0113-05

1 مراجعة وتحديد اتجاهات تقييم التخطيط التفصيلي داخل حدود التنمية الحضرية

1.1 مراجعة تقييم التخطيط التفصيلي التنظيمي قبل إصلاح التخطيط المكاني الإقليمي

يُعد تقييم التخطيط التفصيلي داخل حدود التنمية الحضرية — أي التخطيط التفصيلي التنظيمي سابقًا، ويشار إليه لاحقًا اختصارًا بـ RDP — فرعًا مهمًا من تقييم تنفيذ التخطيط، ووسيلة لتعويض محدودية الخطط الساكنة، والاستجابة لتغير ظروف التنفيذ، وتوجيه التنمية الحضرية بفاعلية أكبر [1-2]. ومنذ اشتراط عام 2004 التطبيق الصارم والموحد لنظام المناقصة والمزاد والإدراج في منح حقوق استخدام الأراضي التجارية، اتجهت المدن الصينية عمومًا إلى تحقيق تغطية كاملة بخطط RDP. غير أن الخطط المُعدة مسبقًا وفق إجراءات نظامية كثيرًا ما تتعارض مع احتياجات التنمية الحضرية المتغيرة بعد اعتمادها [3]. وللتوفيق بين سلطة هذه الخطط وفاعلية تنفيذها، توسع المهنيون والباحثون في دراسة تقييمها وتجريب مناهج متعددة.

على المستوى المفاهيمي، اقترح الباحثون تقييمًا يشمل كامل العملية قبل التنفيذ وأثناءه وبعده [4]؛ وميزوا بين التقييم السابق للتنفيذ واللاحق له [5-6]؛ وربطوا التقييم بأنظمة صيانة RDP عبر تنظيمه وفق حالات التعديل الجزئي أو التعديل أو المراجعة الشاملة [7]. وشملت الأطر المقترحة نموذجًا لإدارة التخطيط يضم تقييم الإجراءات والأهداف والمجتمع [8]؛ ونموذجًا للسياسات العامة يشمل اتساق المقترحات المكانية، والتوافق مع أهداف التخطيط، والاستجابة لمشكلات السياسة [9]؛ وتقييمًا منهجيًا على مستوى المدينة لأهداف RDP وتنفيذها وقدرتها على التكيف [10]. ومنهجيًا، أكدت الدراسات أهمية الاكتشاف المبكر للمشكلات، والتحليل المتميز، والاهتمام بالعملية، واختيار محتوى التقييم وفق نوع وحدة التخطيط [11]، والاستفادة من حالات الموافقة لتقييم نتائج التنفيذ [12]. كما اقترحت دراسات مؤسسية آلية دعم رباعية المستويات تشمل التقييم الديناميكي، والدعم التقني، وصيانة RDP، والضمانات الإدارية [4]، فضلًا عن تعزيز مشاركة خبراء لجان التخطيط البلدية، ومخططي المجتمعات، وغيرهم من المهنيين [13].

أنجبت هذه المرحلة المبكرة رصيدًا مهمًا من الدراسات الاستكشافية عبر تكييف مناهج كانت قد طُورت أصلاً لتقييم الخطط الشاملة. ومع ذلك، تظل مشكلتان واضحتان. أولاً، لم يتحقق توافق حول الأطر والمنهجيات، وما زالت الصلاحية العملية لنتائج التقييم بحاجة إلى تعزيز. ثانيًا، استُخدم التقييم أساسًا لتبرير ضرورة التعديل في حالات فردية، بدلًا من إنشاء نظام دوري منتظم لتقييم RDP [4، 14]. غير أن التقييم الدوري هو تحديدًا الآلية اللازمة للصيانة الاستباقية والمخططة والديناميكية لهذه الخطط.

1.2 الاتجاهات الناشئة في تقييم RDP

في المرحلة الجديدة من التخطيط المكاني الإقليمي، اكتسب التقييم الدوري أهمية أكبر. فقد دعت «آراء اللجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني ومجلس الدولة بشأن إنشاء نظام التخطيط المكاني الإقليمي والإشراف على تنفيذه» صراحة إلى بناء نظام للتقييم المنتظم، وتعديل الخطط وتحسينها بصورة ديناميكية استنادًا إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية ونواتج التقييم. ومن ثم، أصبح تحديد كيفية تعديل RDP وفق التقييم الدوري قضية مهمة في السياسات والبحث.

يعمل تقييم RDP اليوم في سياق مؤسسي جديد، وقد ظهرت بالفعل عدة ممارسات. أولاً، ينبغي للتقييم أن يدعم الجولة الجديدة من التنسيق والربط بين الخطط الشاملة والتفصيلية، ولا سيما الحاجة القريبة إلى تعديل دفعات من الخطط القائمة. وقد أنشأ بعض الباحثين [15] أنظمة لتقييم التنفيذ حول خمسة أبعاد من الاتساق: بيئة التنفيذ، وإعداد الخطط، والخطط القائمة، والمحتوى الإلزامي، وإدارة التخطيط. كما أصدرت مقاطعات مثل غوانغدونغ وتشجيانغ إرشادات لتقييم خطط RDP المعتمدة. وتقيم هذه الإرشادات الاتساق أو الملاءمة مع الخطط الشاملة والقطاعية والسياسات واللوائح والمعايير التقنية والمشروعات الكبرى، لتحديد ما إذا كانت الخطط القائمة ما تزال صالحة ودعم برامج المراجعة. غير أنها لم تتحول بعد إلى آليات دورية مؤسسية.

ثانيًا، تدفع المتطلبات الأكثر صرامة للإشراف على التخطيط المكاني الإقليمي نحو مزيد من التوحيد والشفافية في إدارة RDP. وقد صدرت مؤخرًا لوائح محلية عديدة، غالبًا على أساس تجريبي، ولا تزال تحتاج إلى التحسين المستمر. لذلك ينبغي للتقييم ألا يخدم تعديل الخطط فحسب، بل تحسين القواعد أيضًا. ثالثًا، في سياق المدينة المتمحورة حول الإنسان والتنمية الحضرية القائمة على المخزون، لا يمكن لإدارة RDP أن تركز فقط على التصرف في الأراضي؛ بل يجب أن تدعم التجديد الحضري المستمر وتحسين الوظائف، وأن تعطي الأولوية لتقييم أوضاع التنمية والاستجابة السياساتية بدلاً من الاكتفاء بقياس معدل تنفيذ الخطة [16]. ومنذ عام 2022، مثلاً، طبقت بكين بصورة تجريبية تقييمات تنفيذ للخطط التفصيلية التنظيمية للأحياء، مع منهجيات تركز بدرجة أكبر على أداء التنفيذ والحوكمة على المستوى المحلي.

في الوقت نفسه، أوضح الاهتمام الوطني الأخير بإدارة دورة الحياة الكاملة اتجاه إصلاح التقييم. فقد نص تفسير رسمي لـ«إشعار وزارة الموارد الطبيعية لعام 2023 بشأن تعزيز التخطيط التفصيلي للمجال الإقليمي» على أن انتقال التخطيط التفصيلي من مخطط ساكن إلى إدارة ديناميكية عبر كامل العملية ودورة الحياة يستلزم تحسين النظام المؤسسي وإنشاء حلقة مغلقة كاملة تبدأ بالإعداد والتنفيذ وتتم بالمراقبة والتقييم والصيانة والتشغيل. وهكذا لم يعد التقييم الدوري لـRDP خيارًا، بل أصبح عنصرًا محوريًا في الإدارة المغلقة لدورة الحياة الكاملة. وفي هذا السياق، تبحث الدراسة بصورة منهجية إطار ومحتوى تقييم RDP من منظور إدارة دورة الحياة الكاملة، وتقتراح آلية للتقييم الدوري ضمن نظام التخطيط المكاني الإقليمي.

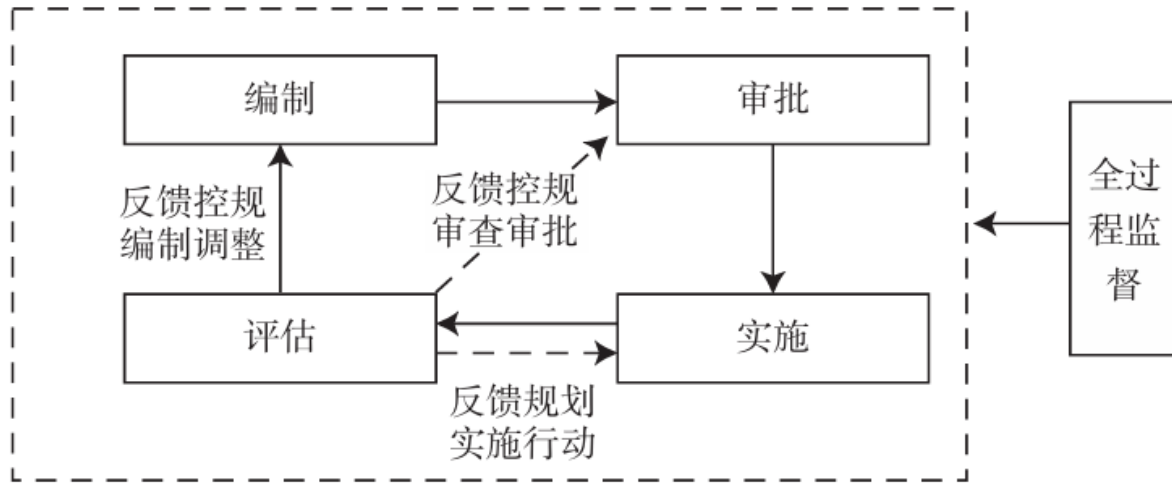
2 تقييم RDP من منظور إدارة دورة الحياة الكاملة

ظهرت إدارة دورة الحياة الكاملة بوصفها نموذجًا إداريًا جديدًا خلال انتقال المجتمعات الصناعية الغربية نحو مرحلة ما بعد الصناعة. وهي تؤكد إدارة العملية من البداية إلى النهاية، والتنسيق بين جميع المراحل، ودمج العناصر ذات الصلة [17]. وفي مايو 2020، شدد الرئيس Xi Jinping، خلال مناقشاته مع وفد هوبي في الدورة الثالثة للمجلس الوطني الثالث عشر لنواب الشعب، على ضرورة تطبيق مفهوم إدارة دورة الحياة الكاملة في كل مراحل تخطيط المدن وبنائها وإدارتها. وباعتبار RDP حلقة مركزية بين التخطيط المكاني الإقليمي وإدارة التنمية الحضرية، فإن إدارتها عبر دورة الحياة الكاملة أمر حاسم لجودة التنمية وكفاءتها.

تُفهم دورة التخطيط المكاني الإقليمي عادة بوصفها تشمل الإعداد والموافقة والتنفيذ والإشراف، أو ثلاث مراحل إذا أُدمجت الموافقة في الإعداد [18]. وغالبًا ما تُلخص دورة التخطيط التفصيلي في حلقة «الإعداد – المراجعة – التنفيذ – التقييم»². ومن منظور إدارة دورة الحياة، ينبغي لـRDP من جهة أن تستخدم التقييم لتوفير أدلة للإعداد اللاحق وإغلاق حلقة الإدارة، وهو مطلب مشترك لجميع الخطط الإقليمية. ومن جهة أخرى، لأن RDP توجه التنمية والبناء مباشرة، ولا تملك أفقًا زمنيًا ثابتًا، ويجب تعديلها أو تعميقها ديناميكيًا مع التنفيذ، فإن بنيتها المغلقة أكثر تعقيدًا. لذلك ينبغي للتقييم أن يقدم تغذية راجعة لا إلى مرحلة الإعداد فقط، بل إلى مرحلتَي الموافقة والتنفيذ أيضًا، وفق خصائص RDP والمتطلبات المؤسسية الجديدة.

ينبغي أن يبدأ التقييم الفعال بتحديد نوع القرار المراد دعمه ومتطلباته، ثم اختيار المنهج المناسب، ومن بعده تحديد آليات جمع البيانات [19]. ويتطلب تقييم RDP نطاقًا واسعًا من البيانات، منها الخطط الشاملة والقطاعية، ونسخ RDP في نقاط زمنية مختلفة، والتغيرات في الوضع القائم. وقد تنتج المقارنة متعددة الأبعاد لهذه البيانات كمًا ضخمًا من النتائج يصعب على المدن محدودة القدرة التقنية تحويله إلى معلومات قابلة للتنفيذ. أما تصميم التقييم خصيصًا لتوفير تغذية راجعة فعالة لإدارة دورة الحياة، فيحسن تركيز المحتوى والقيمة العملية للنتائج. ففي المدن التي تحققت فيها تغطية شبه كاملة، تحتاج مرحلة الإعداد أساسًا إلى توصيات بالمراجعة والتعديل؛ وتحتاج مرحلة الموافقة إلى توصيات بتحسين القواعد والمعايير؛ بينما تحتاج مرحلة التنفيذ إلى توصيات بإجراءات التنفيذ، أي تحديد مشروعات البناء الواجب دفعها لاحقًا (الشكل 1). وبناءً على هذه الأغراض الثلاثة، يمكن تقسيم التقييم إلى: تقييم صلاحية مخرجات التخطيط، وتقييم صلاحية قواعد الإدارة، والتقييم الصحي لوحدات RDP.

ينبغي لإدارة دورة الحياة الكاملة أن تميز أيضًا بين الإشراف والتقييم، إذ ينطلقان من أغراض إدارية مختلفة. ويشدد «إشعار المكتب العام لوزارة الموارد الطبيعية بشأن تعزيز الإشراف وإدارة التخطيط المكاني الإقليمي» على الإدارة الكاملة للدورة من خلال، أولاً، قابلية التتبع الكاملة والإشراف المستمر، وثانيًا، تقديم مقترحات لتحسين الإدارة عبر المراقبة والتقييم. وفي سياق RDP، يشير الأول إلى الإشراف على كامل عملية الإدارة، ولا سيما تنفيذ الخطة. ومن خلال مقارنة متطلبات RDP ببيانات الترخيص والبناء، يسعى إلى ضمان التزام التصاريح والتنمية بالخطة وصون سلطة الخطة والقانون. ولهذا الدور هدف وطني موحد، ويمكن ممارسته بصورة غير منتظمة من خلال الرقابة التشريعية أو الإدارية أو الأعلى مستوى وطنيًا وإقليميًا وبلديًا. أما الثاني فهو تغذية راجعة تقييمية تهدف إلى تحسين صلاحية الخطط والمؤسسات التي تشغلها. وهو شديد الارتباط بالسياق المحلي ونظام RDP، ومن الأنسب أن تنفذه سلطات التخطيط المحلية. وتركز هذه الدراسة على النوع الثاني.



الشكل 1. وظائف التغذية الراجعة لتقييم RDP ضمن إدارة دورة الحياة الكاملة

3 تقييم صلاحية مخرجات التخطيط: تغذية راجعة لإعداد RDP وتعديلها

عندما تكون تغطية RDP قد تحققت إلى حد كبير، يفحص تقييم صلاحية مخرجات التخطيط تغيرات بيئة التنفيذ، ويحدد الوحدات أو القطع التي لم تعد مناسبة، ويوجه إعداد خطط جديدة أو برامج تعديل. كما يستجيب لإصلاح التخطيط المكاني الإقليمي الذي يجعل الخطط التفصيلية منصة التكامل النهائية لخطط متعددة. ويمكن اعتبار التقييمات لمرة واحدة في غوانغدونغ وتشجيانغ، وكذلك توصيات مراجعة الخطط النظامية الناتجة عن التقييم السنوي في شنتشن، أمثلة على هذا النوع.

3.1 غرض التقييم

يمثل تقييم صلاحية مخرجات التخطيط دعمًا أساسيًا لانتقال RDP من المخططات الساكنة إلى الإدارة الديناميكية عبر كامل العملية ودورة الحياة. ففي النموذج التقليدي، ينبغي ألا تتغير الخطة المعتمدة إلا بأدنى قدر. ولا يبدأ التعديل إلا وفق إجراءات صارمة عند ظهور حاجة مثبتة بسبب تنفيذ مشروع محدد، وقد يُحد عدد مرات التعديل. غير أن بيئة التنفيذ تتغير باستمرار، ولذلك يرجح أن تصبح الخطط التي أعدت وفق عقلانية تقنية في فترة معينة غير متوافقة مع ظروف التنفيذ اللاحقة. ومن الناحية المؤسسية، يتبع نظام RDP في الصين نموذج القواعد الصارمة الذي تعتمد شرعيته على الظروف الخارجية. وعندما تغير هذه الظروف الغرض الجوهرى للقاعدة، يضعف مبرر التطبيق الحرفي [20]. ومن ثم، يعد تقييم الصلاحية في الوقت المناسب والصيانة الديناميكية لقاعدة بيانات «الخريطة الواحدة» من الوسائل المهمة لتجنب هذا الإشكال.

وبالتالي فإن غرض هذا التقييم مباشر: تقييم تغير الظروف الخارجية وصياغة برامج لإعداد RDP أو تعديلها، بما يحافظ على حداثة المخرجات. وتتمثل المنتجات الرئيسية في برامج المراجعة والتعديل والإرشادات المقابلة، التي تعيد الخطة إلى مرحلة إعداد جديدة وتحافظ على دورة تكرارية.

3.2 محتوى التقييم

لأن محتوى التقييم ينبغي أن يتكيف مع غرضه، يجب أن يراعي تقييم الصلاحية بصورة منهجية عوامل بيئة التنفيذ التي يتعين على RDP الالتزام بها أو معالجتها أثناء الإعداد. وينبغي تحويل هذه العوامل إلى قواعد تقييم محددة تكشف تعارض الخطة معها وتدعم توصيات التعديل. فعلى سبيل المثال، يمكن تحويل مؤشر منقول من الخطة الشاملة إلى وحدة تخطيط إلى قاعدة تعتبر الوحدة متعارضة عندما يتجاوز مجموع مؤشرات قطعها الحد المنقول. وبالمثل، يمكن تحويل متطلبات النقاط والخطوط والحدود الخاصة بالمرافق في الخطط القطاعية إلى قواعد تحدد المضلعات المتعارضة. وتقدم «إرشادات غوانغدونغ لعام 2023 لتقييم الخطط التفصيلية التنظيمية المعتمدة داخل حدود التنمية الحضرية (نسخة تجريبية)» نموذجًا عمليًا مفصلاً من خلال التمييز بين تقييم المطابقة والدعم والملاءمة والتنفيذ.

ينبغي أن تغطي عوامل بيئة التنفيذ المؤثرة في التقييم التأثيرات من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى. فمن الأعلى، قد يؤدي اعتماد الخطط الأعلى والخطط القطاعية، أو تغير شبكات النقل الإقليمية، أو تحول سياسات استخدام الأرض — مثل الحدود الدنيا لمعامل الكثافة في الأراضي الصناعية — أو تحديث المعايير التقنية — مثل تصنيفات استخدامات الأرض أو معايير الوقاية الأعلى — إلى عدم ملاءمة RDP وضرورة تعديلها. وفي نظام غوانغدونغ للتقييم، تصنف هذه الجوانب ضمن تقييم المطابقة والملاءمة.

أما من الأسفل إلى الأعلى، فلا ينبغي رفض التغيرات الناشئة عن التنفيذ تلقائيًا. فالاحتياجات التنفيذية التي تلتزم بالقيود الدنيا وخضعت للتنسيق المكاني، وكذلك اتجاهات التنفيذ التي قد تؤثر في عقلانية هذه القيود، يجب فحصها بعناية وإدماجها في المخرجات في الوقت المناسب عند الاقتضاء. وقد تظهر عدة حالات نموذجية. أولاً، بعد تشكيل حزمة سنوية لمشروعات البناء البلدية عبر آلية دمج الخطط واعتمادها حكوميًا، قد تتطلب RDP للقطع المعنية تعديلاً. ويمكن قبول هذه التعديلات الجماعية إذا كانت عملية توليد

المشروعات قد تضمنت تنسيقًا مكانيًا كافيًا. وقد أنشأت شنتشن، مثلًا، آلية ناضجة تربط تخطيط البناء قصير الأجل بخطط التنفيذ السنوية [21]. وتلزم «إجراءات إعداد الخطط النظامية في شنتشن وتعديلها المحلي» إدارة التخطيط بإكمال التعديلات المتعلقة بمشروعات خطة العام بحلول نهاية يونيو. ويشبه ذلك تقييم الدعم في إطار غوانغدونغ.

ثانيًا، قد يتطلب التصميم التفصيلي لمحاوَر مشروعات البنية التحتية تعديلات طفيفة على حدود أراضي RDP. وتصنف غوانغدونغ هذه الحالات بوصفها تصحيحات تقنية وتسمح بإجراءات مبسطة وفق إرشادات المقاطعة لتعزيز إدارة الخطط. ثالثًا، قد تشير المراقبة إلى اقتراب تجاوز حد أدنى على مستوى الوحدة. فإذا اقترب عدد السكان الفعلي من السقف المخطط، مثلًا، ينبغي إعادة فحص إجمالي القدرة التطويرية وتوفير المرافق لتحديد الحاجة إلى التعديل. وفي ظل تنظيم صارم للموافقة والتنفيذ، يفترض نظرًا أن تكون هذه الحالات محدودة. وكان ينبغي أصلاً التحقق من المؤشرات المنقولة وتقييم آثار التعديلات الفردية أثناء المراجعة والموافقة.

4 تقييم صلاحية قواعد الإدارة: تغذية راجعة لمراجعة RDP والموافقة عليها

يفحص تقييم صلاحية قواعد الإدارة عمليات ونتائج مراجعة RDP والموافقة عليها، ويحدد الأحكام غير المعقولة في القواعد القائمة، ويقترح تحسينها في الوقت المناسب. فعلى سبيل المثال، يراجع التقييم السنوي للخطط النظامية في شنتشن بصورة منهجية القنوات التي تتغير عبرها قاعدة بيانات «الخريطة الواحدة»، بما يشمل المراجعة الشاملة، والتعديل المحلي، والتجديد الحضري، وإعداد الأرض، ثم يقيم آثارها. كما أجرت منطقة بينهاى الجديدة في تيانجين تقييمات سنوية للصيانة الديناميكية لـ [22] RDP.

4.1 غرض التقييم

تعد قواعد الإدارة ضرورية لتوحيد إدارة RDP. وبوصفها خططًا نظامية، يجب مراجعتها واعتمادها وفق القانون والقواعد، مع تقييد السلطة التقديرية الإدارية ضمن نطاق معقول. ولأن تعديل RDP يوفر المرونة اللازمة لاستجابة نظام التخطيط في الصين لطلب السوق، ينبغي للقواعد المؤسسية أن تحدد بوضوح الشروط الموضوعية التي تسمح بالتعديل، والمحتوى الذي يجوز تغييره، والمتطلبات التي يجب أن يستوفيها المقترح المعدل [23]. كما ينبغي استكشاف إجراءات مبسطة في حالات مختارة. وتبرز فئتان من القواعد: التدابير الإدارية، التي تحدد عادة سيناريوهات التعديل وإجراءاته؛ ومعايير المراجعة، التي تحدد المتطلبات التقنية لإعداد الخطط ومقترحات تعديلها. ولا تظل هذه القواعد ملائمة بصورة دائمة بعد إصدارها، بل يجب تقييم صلاحيتها دوريًا لتحديد الأحكام المتقادمة وتحديثها.

4.2 محتوى التقييم

ينبغي تصميم محتوى التقييم حول أهداف السياسة التي يُفترض أن تحققها قواعد الإدارة. ويذهب William N. Dunn إلى أن معايير تقييم السياسة يجب أن تتسق مع المعايير التي وضعت السياسة أصلاً لتحقيقها [24]. وفي الظروف الحالية، تتمثل الأهداف الجوهرية لقواعد إدارة RDP المحلية في تحسين اتساق الإجراءات وتوقيتها، ولا سيما ضمان استجابة مضمون التعديلات ومدتها لاحتياجات التنمية الحضرية. ويُستخدم «التعديل» هنا مصطلحًا شاملاً لجميع التغيرات في قاعدة بيانات الخريطة الواحدة، بما فيها المراجعة الشاملة والتصحيح التقني وتعميق التنفيذ. وتستحق مجموعتان من المحتوى اهتمامًا خاصًا.

الأولى هي حصر سيناريوهات التعديل النموذجية وتقييم توقيتها. فجمع بيانات خلال فترة محددة عن أنواع التعديل وأسبابه ومحتواه وتوزيعه المكاني ومدد إنجازه يكشف السيناريوهات عالية التكرار. ويمكن مقارنتها باحتياجات التنمية الفعلية، مع فحص مدد الإنجاز والاختناقات الإجرائية لتحديد الحاجة إلى تحسين القواعد. فإذا كان أكثر من نصف التعديلات، مثلًا، يتعلق بمؤشرات استخدام الأراضي للمشروعات الصناعية، وكانت الإجراءات طويلة إلى حد يؤخر التسليم، فينبغي إنشاء مسار أكثر كفاءة أو إعادة النظر في أسلوب ضبط مؤشرات الأراضي الصناعية.

الثانية هي تقييم الآثار التراكمية للتعديلات. فمقارنة نسخ قاعدة بيانات الخريطة الواحدة على فترات زمنية متساوية والتحقق من المؤشرات الإجمالية مقابل متطلبات الخطة الشاملة والمعايير التقنية يكشف الاتجاهات السلبية المتراكمة وبين ما إذا كانت قواعد المراجعة بحاجة إلى تحسين. وقد أظهر تقييم شنتشن لعام 2013، مثلًا، أن نسبة الأراضي السكنية في القاعدة انخفضت عامًا بعد عام خلال السنوات الثلاث السابقة، وانحرفت عن النسبة المحددة في الخطة الشاملة والمعايير. لذلك أوصى التقييم بدراسة على مستوى المدينة للأراضي السكنية، وأصبحت نتائجها أساسًا مهمًا للمراجعات اللاحقة.

5 التقييم الصحي لوحدات RDP: تغذية راجعة لإجراءات تنفيذ التخطيط

في إطار أجندة المدينة المتمحورة حول الإنسان، يراقب التقييم الصحي لوحدات RDP تغير جودة البيئة العمرانية داخل كل وحدة ويحذر منها، ويوصي بإجراءات تنفيذية ملائمة، كما يمكن أن يلخص الأداء العام لتنفيذ الخطة. وتقترب التقييمات السنوية والآنية لخطط أحياء بكين من هذا النموذج.

5.1 غرض التقييم

يهدف التقييم الصحي للوحدات إلى تقديم تغذية راجعة لإجراءات تنفيذ التخطيط. ففي إصلاح التخطيط التفصيلي الذي تقوده وزارة الموارد الطبيعية، تُعد وحدات التخطيط المتوافقة مع وحدات الحوكمة القاعدية أداة رئيسة لنقل التخطيط نحو الحوكمة

الموجهة للتنفيذ. ويدعو «إشعار وزارة الموارد الطبيعية بشأن تعزيز التخطيط التفصيلي للمجال الإقليمي» صراحة إلى تعميق التقييم الصحي على مستويي وحدة التخطيط والمجتمع وفق «الإرشادات التقنية للمراقبة والتقييم الحضريين للتخطيط المكاني الإقليمي». ويمكن للتقييم على مستوى المدينة تحديد المشكلات العامة، غير أن الاستجابات قد تفتقر إلى الدقة إذا كانت المعلومات المكانية غير كافية. أما الفحص الصحي على مستوى الوحدة فيحدد موقع المشكلة بدقة ويمكن من إجراءات أكثر استهدافاً. فقد يكشف تقييم المدينة، مثلاً، نقصاً في مقاعد المدارس، لكن تحديد موضع النقص هو ما يسمح بتوليد مشروع مدرسي مناسب.

على الرغم من أن التقييم الصحي للوحدة يبدو ممتدداً خارج النظام الداخلي لإعداد RDP وإدارتها، فإنه يمثل الاتجاه الذي تتطور نحوه هذه الخطط باتجاه حوكمة التنفيذ. ففي عصر التنمية القائمة على المخزون، تحل تدريجياً محل منطق بيع الأرض للبناء عملية تقوم فيها الحكومة بحصر الموارد وتحليل الطلب والتخطيط الاستباقي للمشروعات والاستثمار المستهدف. وبذلك أصبح تخطيط المشروعات مهمة مركزية لعدة جهات حكومية. ويجب أن تصبح RDP أكثر فائدة: فعند إعدادها ينبغي أن تدمج استباقياً أهداف وأعمال التجديد الحضري وتحدد تدابير الضبط والتوجيه؛ ومن خلال التقييم الدوري أو الآني ينبغي أن تكشف المشكلات وتولد احتياجات جديدة. ومن الأفضل دمج الفحوص الصحية للوحدات مع التقييمات الحضرية على مستويات الأحياء والمجتمعات. كما يمكن استخدام أهداف RDP معايير لتقييم حالة الفضاء الحضري ومدى تحقق أهداف التخطيط.

5.2 محتوى التقييم

لخدمة هذا الغرض، ينبغي للتقييم الصحي للوحدات أن يراقب بدقة تغير جودة البيئة العمرانية وفق مبدأ المدينة المتمحورة حول الإنسان، وأن يصدر إنذارات بشأن المشكلات البارزة التي تتطلب تدخلاً. ويمكن تحقيق ذلك، بالاستناد إلى ممارسات المراقبة الحضرية، من خلال نظام مؤشرات على مستوى الوحدة يقيس دورياً أو باستمرار الظروف الراهنة وشبه الراهنة — بما يشمل المشروعات المعتمدة غير المبنية والمشروعات قيد الإنشاء — ويطبق خوارزميات للإنذار.

يمكن لنظام المراقبة الجمع بين مؤشرات مشتركة وأخرى خاصة بكل وحدة. ويمكن توحيد المؤشرات المشتركة على مستوى المنطقة الحضرية لتمثيل جودة البيئة المعيشية الأساسية، مثل تغطية مرافق المنفعة العامة ومستويات الخدمة للفرد ورضا السكان، بما يدعم المقارنة زمنياً ومكانياً. وقد جربت شنتشن، مثلاً، نظاماً من 18 مؤشراً تخطيطياً وتقنياً للوحدات السكنية القياسية [25]. أما المؤشرات الخاصة بالوحدات فيمكن إنشاؤها وفق الخصائص المحلية، مثل حيوية المنطقة التجارية أو توازن الوظائف والسكن. وعندما ينحرف مؤشر بصورة كبيرة عن الهدف أو المتوسط أو القيمة التنظيمية، يمكن إطلاق إنذار وتحديد الحاجة إلى توليد مشروع. وقد أنشأت شيامن نموذجاً للإنذار بكفاية المقاعد المدرسية؛ فعند تخصيص مشروع سكني جديد يتنبأ النظام بتغير السكان في سن الدراسة، ويقارنه بطاقة المدارس، ويصدر إنذاراً عند توقع العجز. وإذا تطابقت حدود مناطق المدارس مع حدود وحدات RDP، يمكن إدماج هذا النموذج مباشرة ضمن مؤشرات المراقبة. وإذا تعذر تحديد موقع المشروع المطلوب وفق الخطة عبر آلية توليد المشروعات متعددة الخطط، يمكن استخدام مسار تعديل قائم على التقييم لبدء تعديل RDP.

عندما يندمج إعداد RDP مع تخطيط الإجراءات، يمكن إدراج إنجاز المهام ضمن التقييم الصحي، واستخدام النتائج لتحسين تسلسلها ومحتواها. فخطط أحياء بكين، مثلاً، لا تشمل رسومات تنظيمية فقط، بل إرشادات تنفيذ تفصيلية أيضاً. وبالمثل، يقيم تنفيذ RDP في بكين تحقيق المؤشرات الأساسية والتقدم في مهام التنفيذ، بما في ذلك الهدم وإعادة التوطين وتوريد الأراضي وتحقيق التوازن بين إشغال الأراضي الزراعية واستصلاحها¹.

وعلى مدى دورة متعددة السنوات، يمكن لمراقبة اتجاهات مؤشرات الوحدات، ومراجعة أنشطة توريد الأرض والترخيص المنفذة وفق RDP، وتقييم إنجاز مهام التنفيذ المحددة في الخطة، أن تتحقق مجتمعة من أداء التنفيذ وتفيد الجولة التالية من الإعداد والإدارة. ويلخص الجدول 1 أغراض الأنواع الثلاثة من التقييم ومتطلبات بياناتها ومحتواها وتطبيقاتها.

الجدول 1. أغراض ومحتوى الأنواع الثلاثة لتقييم RDP

نوع التقييم	الغرض	البيانات المطلوبة	محتوى التقييم	تطبيق النتائج
تقييم صلاحية مخرجات التخطيط	تقديم تغذية راجعة لإعداد RDP وتعديلها والحفاظ على حداثة المخرجات.	بيانات الخريطة الواحدة لـ RDP في تاريخ التقييم؛ وبيانات تغير بيئة التنفيذ.	تحويل تغيرات بيئة التنفيذ إلى قواعد تقييم وتحديد استمرار صلاحية المخرجات؛ وتقييم التأثيرات من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى.	توصيات بإعداد RDP أو تعديلها.
تقييم صلاحية قواعد الإدارة	تقديم تغذية راجعة لقواعد إدارة RDP وضمان اتساق المراجعة والموافقة وتوقيتهما.	سجلات عمليات تعديل RDP؛ وبيانات الخريطة الواحدة على فترات زمنية متساوية.	تحليل عمليات التعديل ونتائجها خلال فترة محددة، وتقييم تليبيتها لمتطلبات توقيت المشروعات والمؤشرات الإجمالية على مستوى المدينة.	توصيات بتحسين قواعد الإدارة؛ وتوصيات بدراسات موضوعية.
التقييم الصحي لوحدة RDP	تقديم تغذية راجعة لإجراءات التنفيذ وإظهار أداء تنفيذ RDP.	بيانات تفصيلية عن السكان والأراضي والمباني والمرافق؛ وبيانات توريد الأرض والتراخيص؛ ونظام مؤشرات مراقبة الوحدات.	مراقبة جودة البيئة العمرانية داخل الوحدات وإصدار إنذارات بالمشكلات؛ ومراجعة تنفيذ إجراءات RDP.	توصيات بتوليد مشروعات البناء؛ وملخص لأداء تنفيذ RDP.

6 آلية تقييم متكيفة مع الظروف الموضوعية للمدن

6.1 المتطلبات التشغيلية للأنواع الثلاثة من التقييم

يتطلب تقييم RDP دعمًا واسعًا من البيانات. لذلك يعتمد التنفيذ الدوري أو الآني للمحتوى المقترح على آليات روتينية لجمع البيانات والتحليل الإحصائي. وينطوي إنشاء هذه الآليات حتمًا على قدر من الابتكار المؤسسي والاستثمار المالي، مما يجعل التطبيق تحديًا. ومن الضروري تقييم ظروف التشغيل بموضوعية حتى تنشئ كل مدينة آلية تتوافق مع أوضاعها ومرحلة تطورها. من بين الأنواع الثلاثة، يعد تقييم صلاحية قواعد الإدارة الأسهل في التطبيق، يليه تقييم صلاحية مخرجات التخطيط، بينما يفرض التقييم الصحي للوحدات أعلى المتطلبات.

يتطلب تقييم صلاحية قواعد الإدارة سجلات للعملية توثق التغيرات في قاعدة بيانات الخريطة الواحدة. وتُنتج معظم هذه البيانات داخل سلطات الموارد الطبيعية، ولذلك يسهل الوصول إليها نسبيًا. ومع إنشاء نظم معلومات تنفيذ التخطيط والإشراف عليه، تصبح قابلية التتبع الرقمية عبر عملية الموافقة أمرًا حتميًا. ويمكن لسجلات الطلب والموافقة الإلكترونية، إلى جانب النسخ التاريخية من الخريطة، دعم هذا النوع في معظم المدن. ووفق تكرار تعديل RDP، يمكن إجراء التقييم مرة كل سنة إلى خمس سنوات. يتطلب تقييم صلاحية المخرجات معلومات عن التغيرات الخارجية، بما فيها الخطط والسياسات وحزم المشروعات الجديدة والتحذيرات المتعلقة بحدود الوحدات. وباستثناء مراقبة السكان الحاليين للوحدة، اللازمة أحيانًا للإنذار، تُنتج معظم هذه البيانات عبر الآليات الإدارية القائمة. ويتمثل المطلب الرئيس في تجميعها بسرعة داخل سلطة الموارد الطبيعية. ويعتمد جمع البيانات المتجهة للخطط القطاعية ومحاور المشروعات، مثلًا، على إزالة حواجز المعلومات بين الجهات وخلق تدفق حقيقي للبيانات ضمن دمج الخطط. كما يفترض تقييم حزم المشروعات وجود آلية لتوليدها. ولأن الظروف الخارجية قد تتغير في أي وقت، ينبغي، حيثما أمكن، تنفيذ تقييم المخرجات آنيًا بدعم منصة معلومات لضمان حداثة RDP. وإذا لم تنضج الظروف أو كانت التغيرات قليلة، يمكن اعتماد دورة من سنة إلى خمس سنوات.

يتطلب التقييم الصحي للوحدات بيانات عن الوضع القائم والموافقات على مستوى الوحدة أو أدق، ولا سيما السكان واستخدام الأرض ومساحة المباني ومرافق المنفعة العامة. ويتطلب الحصول عليها مسوحًا مخصصة أو إدارة متكاملة للبيانات الضخمة. فبيانات السكان على مستوى المجتمع أو أدنى غالبًا لا تتوفر إلا في سنوات التعداد، بينما توجد بيانات حصر المباني في عدد محدود من المدن المتقدمة. ويتطلب الاستخدام الفعال للنتائج تنسيقًا يتجاوز جهة واحدة، مع جمع مشترك للبيانات واستخدام مشترك للمخرجات على مستوى المدينة لتوليد المشروعات علميًا. وبالنظر إلى الدقة الزمنية للبيانات، يمكن تقييم بعض المؤشرات آنيًا وبعضها سنويًا. يتطلب كل من تقييم صلاحية المخرجات وتقييم صلاحية قواعد الإدارة قاعدة بيانات خريطة واحدة مكتملة نسبيًا أساسًا للمقارنة. ولذلك تتمثل الأولوية العاجلة لمعظم المدن في دمج جميع مخرجات RDP في خريطة واحدة، ثم تطوير منصة معلومات إقليمية غنية بالبيانات يمكن أن تستخدمها مهام التقييم المختلفة.

6.2 إنشاء آلية تجمع بين التقييم الدوري والتقييم الآني لـ RDP

لأن الأنواع الثلاثة تختلف في البيانات المطلوبة والمحتوى والمخرجات، يمكن لكل مدينة أن تجمع بين نطاقاتها ودورياتها وفق أولوياتها الراهنة، أو أن توزع الأدوار بصورة مختلفة بين المستويين البلدي والمناطقي [26]. وعلى المدى الطويل، توصي الدراسة بإنشاء آلية تجمع بين التقييم الدوري والآني، ودمجها مع تقييم الخطط الشاملة، والمراقبة والتقييم الحضريين، والتوليد السنوي لمشروعات البناء البلدية، لتشكيل نموذج تشغيلي يربط التخطيط الشامل بالتخطيط التفصيلي وتقييم التنفيذ وتخطيط الإجراءات [27-28]. ينبغي أن يركز التقييم الدوري على صلاحية قواعد الإدارة والفحوص الصحية لوحدات RDP. وعلى المدن اختيار دورة مناسبة وفق تكرار التعديلات وشدة تغير التنمية، وإدراج العملية ضمن آلية أوسع للمراقبة السنوية والتقييم الخماسي. يعكس التقييم الآني المتطلبات الخاصة لـ RDP بوصفها خططًا نظامية ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالتنفيذ وتتطلب تعديلًا وصيانة ديناميكيين. وبدعم من البيانات الضخمة المكانية-الزمانية، وآليات مشاركة البيانات بين الجهات، ومنصات المعلومات، يمكن أن يصبح تقييم صلاحية المخرجات ومراقبة بعض مؤشرات صحة الوحدات عمليتين آئيتين تدريجيًا، بما يزيد حداثة المخرجات ويدعم قرارات التنفيذ الرشيدة.

7 الخاتمة

التقييم، في جوهره، شكل من أشكال دعم القرار. ويتطلب التقييم الفعال تصميم المحتوى والآليات بدقة حول غرض قرار محدد بوضوح. ولأن RDP خطط نظامية تُصان من خلال التعديل الديناميكي، فلا ينبغي أن يكرر تقييمها بصورة آلية الأطر المستخدمة لخطط أخرى، بل يجب أن يستجيب مباشرة لاحتياجات إدارة التخطيط المحلية. وانطلاقًا من القرارات الناشئة في مراحل إدارة دورة الحياة الكاملة، اقترحت الدراسة إطارًا وآلية مقابلة للتقييم، بهدف دعم الابتكار المستمر في ممارسة RDP في الصين.

مع ذلك، يسمح الإطار القانوني الحالي للتقييم بتحديد المشكلات، لكن أي تصحيح للخطأ يجب أن يمر بإجراءات التعديل النظامية الكاملة. ويقيّد ذلك الفاعلية العملية للتقييم. وإذا أمكن تحديد الظروف التي تبرر التعديل القائم على التقييم وتبسيط الإجراءات المناسبة، ستصبح دورة تشغيل RDP أكثر كفاءة وقدرة على توجيه التنمية الحضرية. ويستحق هذا الاتجاه مزيداً من البحث. شكر وتقدير

يتقدم المؤلفان بالشكر إلى WANG Fuhai، رئيس مجلس الإدارة وكبير المخططين في شركة LAY-OUT Planning Consultants Co., Ltd. بمدينة شنغهاي، على توجيهاته خلال تطوير الأفكار الأولية لهذه الدراسة.

ملاحظات

1. استناداً إلى العرض المعنون «تأملات في الحوكمة الذكية للتخطيط التفصيلي وممارسة بكين»، الذي قدمه YANG He، مدير معهد بكين البلدي للتخطيط والتصميم الحضري، في المؤتمر الوطني السنوي للتخطيط 2023/2022.
2. تشير وثائق السياسات الوطنية وسياسات المدن الرائدة في السنوات الأخيرة بصورة متكررة إلى الحلقة المغلقة «الإعداد - المراجعة - التنفيذ - التقييم» في التخطيط التفصيلي. ومن الأمثلة عرض خبرة شنغهاي في «منتدى UP للتخطيط المكاني الإقليمي لعام 2022 يركز على ممارسة إصلاح التخطيط التفصيلي»، و«إشعار المكتب العام لحكومة مدينة تشنغدو بشأن تعزيز إدارة التخطيط التفصيلي وتوحيدها»، الذي يدعو صراحة إلى إدارة مغلقة عبر الإعداد والمراجعة والتنفيذ والتقييم.

قائمة المراجع

- [1] ZHOU Guoyan. Planners, [J]. تقييم فاعلية تنفيذ التخطيط الحضري: من تقييم النتائج إلى المراقبة الديناميكية للعملية. 2013, 29(6): 24-28.
- [2] TANG Hairu, CHEN Wei, CHEN Tianming. دراسة أولية لطرائق إعداد تقارير تقييم تنفيذ الخطط التفصيلية. [J]. City Planning Review, 2015(51): 86-90.
- [3] ZHANG Jianrong, ZHAI Ling. إصلاح وابتكار نظام متعدد الطبقات والفئات والدرجات للتخطيط التفصيلي التنظيمي. [J]. Urban Planning Forum, 2018(3): 71-76.
- [4] HAN Gaofeng, WANG Tao, TAN Zongbo. استراتيجيات التقييم الديناميكي وصيانة الخطط التفصيلية التنظيمية في [J]. العصر الجديد Planners, 2013, 29(10): 73-78.
- [5] SUN Shiwen, ZHOU Yu. [J]. نظرية وطرائق تقييم تنفيذ التخطيط الحضري. Urban Planning Forum, 2003(2): 15-20.
- [6] CHEN Weijie, PU Weimin. طرائق تقييم تنفيذ الخطط التفصيلية التنظيمية: حالة بلدة جينتشياو في منطقة بودونغ. [J]. Planners, 2008(3): 67-70.
- [7] ZHANG Quan, HU Haibo, LU Xiaolin, et al. [J]. تقييم تنفيذ الخطط التفصيلية التنظيمية: حالة كونشان. Construction Science and Technology, 2020(10): 75-77.
- [8] SHI Zhiguo. [J]. تقييم أولي لتنفيذ التخطيط التفصيلي التنظيمي في تشانغشا: حالة حي كايفو. Chinese and Overseas Architecture, 2010(6): 73-74.
- [9] SANG Jin. [J]. إطار لتقييم نتائج تنفيذ الخطط التفصيلية التنظيمية: حالة مجتمع محلي في شنغهاي. Urban Planning Forum, 2013(4): 73-80.
- [10] LI Xiaojuan, ZHANG Jianrong. [J]. منهج منهجي لتقييم الخطط النظامية على مستوى شنغهاي. City Planning Review, 2016(10): 6.
- [11] XU Wei. [J]. تقييم عقلاني وإعداد علمي لتعزيز ملاءمة التخطيط واستشرافه: طرائق تقييم تنفيذ الخطط التفصيلية التنظيمية. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 80-85.
- [12] YAO Yanhua, SUN Xiang, WANG Zhaohui, et al. [J]. تقييم تنفيذ إرشادات التخطيط التنظيمي في غوانغتشو. City Planning Review, 2008(2): 38-44.
- [13] DAI Jun. [J]. دور مداولات لجنة التخطيط في شنغهاي والخبراء في إعداد الخطط التفصيلية التنظيمية. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 64-69.
- [14] SONG Xiaojie, ZHONG Hua, WU Zhihua, et al. [C]. استكشاف تقييم تنفيذ الخطط التفصيلية التنظيمية. Annual National Planning Conference, 2014.
- [15] WANG Youzheng, GE Dayong. [J]. وتطبيقه: حالة وسط جيانغين RDP بناء نظام لتقييم تنفيذ. Construction Science and Technology, 2020(21): 52-60.

- [16] LIU Rui, KUANG Wei, HE Wenqiao, et al. تقييم تنفيذ الخطط المتعددة في التخطيط المكاني الإقليمي: بناء الإطار [C]//Urban Planning Society of China, Chengdu Municipal People's Government. Spatial Governance for High-Quality Development: Proceedings of the 2020 Annual National Planning Conference (20 Comprehensive Planning), 2021.
- [17] HUANG Jian. [J]. Academics, 2020(9): 37-49. تحديث الحوكمة الحضرية من منظور إدارة دورة الحياة الكاملة.
- [18] WANG Xinzhe, YANG Yuhan, ZONG Li, et al. الانتقال المكاني من الخطط الإقليمية الشاملة إلى الخطط [J]. Urban Planning Forum, 2023(2): 96-102. التفصيلية: المعضلات العملية والمنطق الأساسي وتدابير التحسين
- [19] SUN Shiwen. [J]. Urban Planning Forum, 2024(2): 12-17. بحث تأسيسي حول نظام الإشراف على تنفيذ الخطط المكانية الإقليمية.
- [20] HE Mingjun. [J]. City Planning Review, 2015(9): 53-58. تحول نظام تراخيص التخطيط الحضري ودلالاته
- [21] LIU Yonghong, LIU Qiuling. [J]. Urban Development Studies, 2011, 18(11): 65-69. إصلاح نظام التخطيط في شنتشن: من تخطيط البناء القريب إلى خطط التنفيذ السنوية
- [22] LI Changhua, LIU Ziming, CHEN Xiongtao. نحو تخطيط تفصيلي تنظيمي مستدام: تأملات في الصيانة الديناميكية [C]. 2017 Annual National Planning Conference, 2017. بمنطقة بينهاى الجديدة في تيانجين
- [23] YI Xiaoxiang, ZHAO Tianyu, XIAO Feiyu. أهمية الترتيبات الموضوعية RDP: عناصر الإدارة التقنية وطرائق تعديل [J]. City Planning Review, 2020, 44(11): 7.
- [24] SUN Shiwen. [M]. China Architecture & Building Press, 2007. نظرية التخطيط الحضري الحديث
- [25] CHEN Dunpeng. من المناطق القياسية إلى الوحدات القياسية: ترسيم الوحدات القياسية ونظامها في الخطط النظامية [C]. 2021 Annual National Planning Conference, 2021. لشنتشن
- [26] ZHU Hong, LI Ziming. من التعديل السلبي إلى الصيانة الاستباقية: آلية لتقييم تنفيذ الخطط التفصيلية التنظيمية في [C]. 14th Conference on Urban Development and Planning, 2019. غوانغتشو
- [27] ZHANG Shangwu, SIMA Xiao, SHI Xiaodong, et al. حوار أكاديمي حول الإعداد الاستكشافي والممارسة الابتكارية [J]. Urban Planning Forum, 2023(2): 1-11.
- [28] ZHANG Shangwu, LIU Zhenyu, ZHANG Hao. التخطيط التفصيلي ونموذجه التشغيلي ضمن نظام التخطيط [J]. Urban Planning Forum, 2023(4): 12-17. المكاني الإقليمي

مُراجع: يونيو 2024

ترجمة بمساعدة الذكاء الاصطناعي