



دانشگاه ساری
پیت

اصول و مبانی برنامه‌ریزی منطقه‌ای

(کارشناسی ارشد جغرافیا)

دکتر مصطفی طالشی

امروزه کتاب‌خوانی و علم‌آموزی، نه تنها یک وظیفه‌ی ملی، که یک واجب دینی است.

مقام معظم رهبری

در عصر حاضر یکی از شاخصه‌های ارزیابی رشد، توسعه و پیشرفت فرهنگی هر کشوری میزان تولید کتاب، مطالعه و کتاب‌خوانی مردم آن مرز و بوم است. ایران اسلامی نیز از دیرباز تاکنون با داشتن تمدنی چندهزارساله و مراکز متعدد علمی، فرهنگی، کتابخانه‌های معتبر، علما و دانشمندان بزرگ با آثار ارزشمند تاریخی، سرآمد دولت‌ها و ملت‌های دیگر بوده و در عرصه‌ی فرهنگ و تمدن جهانی به‌سان خورشیدی تابناک همچنان می‌درخشد و با فرزندان نیک‌نهاد خویش هنرنمایی می‌کند. چه کسی است که در دنیا با دانشمندان فرزانه و نام‌آور ایرانی همچون ابوعلی سینا، ابوریحان بیرونی، فارابی، خوارزمی و ... همچنین شاعران برجسته‌ای نظیر فردوسی، سعدی، مولوی، حافظ و ... آشنا نباشد و در مقابل عظمت آنها سر تعظیم فرود نیاورد. تمامی این افتخارات ارزشمند، برگرفته از میزان عشق و علاقه فراوان ملت ما به فراگیری علم و دانش از طریق خواندن و مطالعه منابع و کتاب‌های گوناگون است. به شکرانه‌ی الهی، تاریخ و گذشته ما، همیشه درخشان و پر بار است. ولی اکنون در این زمینه در چه جایگاهی قرار داریم؟ آمار و ارقام ارائه‌شده از سوی مجامع و سازمان‌های فرهنگی در مورد سرانه‌ی مطالعه‌ی هر ایرانی، برایمان چندان امیدوارکننده نمی‌باشد و رهبر معظم انقلاب اسلامی نیز از این وضعیت بارها اظهار گله و ناخشنودی نموده‌اند.

کتاب، دروازه‌ای به سوی گستره‌ی دانش و معرفت است و کتاب خوب، یکی از بهترین ابزارهای کمال بشری است. همه‌ی دستاوردهای بشر در سراسر عمر جهان، تا آنجا که قابل کتابت بوده است، در میان دست‌نوشته‌هایی است که انسان‌ها پدید آورده و می‌آورند. در این مجموعه‌ی بی‌نظیر، تعالیم الهی، درس‌های پیامبران به بشر، و همچنین علوم مختلفی است که سعادت بشر بدون آگاهی از آنها امکان‌پذیر نیست. کسی که با دنیای زیبا و زندگی‌بخش کتاب ارتباط ندارد بی‌شک از مهم‌ترین دستاورد انسانی و نیز از بیشترین معارف الهی و بشری محروم است. با این دیدگاه، به‌روشنی می‌توان ارزش و مفهوم رمزی عمیق در این حقیقت تاریخی را دریافت که اولین خطاب خداوند متعال به پیامبر گرامی اسلام (ص) این است که «بخوان!» و در اولین

سوره‌ای که بر آن فرستاده‌ی عظیم‌الشان خداوند، فرود آمده، نام «قلم» به تجلیل یاد شده‌است: «اقْرَأْ وَ رَبُّكَ الْأَكْرَمُ. الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ» در اهمیت عنصر کتاب برای تکامل جامعه‌ی انسانی، همین بس که تمامی ادیان آسمانی و رجال بزرگ تاریخ بشری، از طریق کتاب جاودانه مانده‌اند.

دانشگاه پیام‌نور با گستره‌ی جغرافیایی ایران‌شمول خود با هدف آموزش برای همه، همه‌جا و همه‌وقت، به‌عنوان دانشگاهی کتاب‌محور در نظام آموزش عالی کشورمان، افتخار دارد جایگاه اندیشه‌سازی و خردورزی بخش عظیمی از جوانان جویای علم این مرز و بوم باشد. تلاش فراوانی در ایام طولانی فعالیت این دانشگاه انجام پذیرفته تا با بهره‌گیری از تجربه‌های گرانقدر استادان و صاحب‌نظران برجسته کشورمان، کتاب‌ها و منابع آموزشی درسی شاخص و خودآموز تولید شود. در آینده هم، این مهم با هدف ارتقای سطح علمی، روزآمدی و توجه بیشتر به نیازهای مخاطبان دانشگاه پیام‌نور با جدیت ادامه خواهد داشت. به‌طور قطع استفاده از نظرات استادان، صاحب‌نظران و دانشجویان محترم، ما را در انجام این وظیفه‌ی مهم و خطیر یاری‌رسان خواهد بود. پیشاپیش از تمامی عزیزانی که با نقد، تصحیح و پیشنهادهای خود ما را در انجام این وظیفه‌ی خطیر یاری می‌رسانند، سپاسگزاری می‌نماییم. لازم است از تمامی اندیشمندانی که تاکنون دانشگاه پیام‌نور را منزلگاه اندیشه‌سازی خود دانسته و ما را در تولید کتاب و محتوای آموزشی درسی یاری نموده‌اند، صمیمانه قدردانی گردد. موفقیت و بهروزی تمامی دانشجویان و دانش‌پژوهان عزیز آرزوی همیشگی ما است.

دانشگاه پیام‌نور

فهرست مطالب

پیشگفتار.....	نه
هدف کلی درس.....	دوازده
فصل اول. مفاهیم پایه در برنامه‌ریزی منطقه‌ای.....	۱
هدف کلی.....	۱
هدف‌های یادگیری.....	۱
مقدمه.....	۲
۱-۱ شناخت مفاهیم پایه در برنامه‌ریزی با تأکید بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای.....	۲
۱-۱-۱ توسعه.....	۲
۱-۱-۲ برنامه.....	۴
۱-۱-۳ برنامه‌ریزی.....	۵
۱-۱-۴ فضا.....	۵
۱-۱-۵ سازمان فضایی.....	۶
۱-۱-۶ ساختار فضایی.....	۷
۱-۱-۷ سامان‌دهی فضایی.....	۷
۱-۱-۸ سطح‌بندی سکونتگاهی.....	۸
۱-۱-۹ راهبرد شبکه منطقه‌ای.....	۹
۱-۱-۱۰ سیاست‌گذاری منطقه‌ای.....	۱۰
۱-۱-۱۱ منطقه.....	۱۰
۱-۱-۱۲ ناحیه.....	۱۱
۱-۱-۱۳ منطقه‌بندی.....	۱۳
۱-۱-۱۴ نگرش سیستمی.....	۱۳
۱-۱-۱۵ ارزیابی.....	۱۴

۱۴	۲-۱ آشنایی با الگوها و نظام‌های برنامه‌ریزی
۱۴	۱-۲-۱ برنامه‌ریزی اقتصادی
۱۵	۲-۲-۱ برنامه‌ریزی اجتماعی
۱۵	۳-۲-۱ برنامه‌ریزی کلان
۱۵	۴-۲-۱ برنامه‌ریزی بخشی
۱۶	۵-۲-۱ برنامه‌ریزی تمرکزگرا
۱۶	۶-۲-۱ برنامه‌ریزی غیرمتمرکز
۱۷	۷-۲-۱ برنامه‌ریزی راهبردی
۱۷	۸-۲-۱ برنامه‌ریزی شهری
۱۸	۹-۲-۱ برنامه‌ریزی کالبدی
۱۹	۱۰-۲-۱ برنامه‌ریزی فضایی
۲۱	۱۱-۲-۱ برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۲۲	۳-۱ شناخت مضامین مرتبط با برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۲۲	۱-۳-۱ توسعه پایدار روستایی
۲۴	۲-۳-۱ حکمروایی
۲۴	۳-۳-۱ حکومت محلی
۲۶	۴-۳-۱ روابط شهر و روستا
۲۹	۵-۳-۱ شهرگرایی
۳۱	۶-۳-۱ شهرنشینی
۳۶	۷-۳-۱ مکان‌یابی
۳۹	خلاصه فصل اول
۳۹	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل اول
۴۱	فصل دوم. سیر اندیشه در قلمرو برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۴۱	هدف کلی
۴۱	هدف‌های یادگیری
۴۲	مقدمه
۴۲	۱-۲ مبانی علم منطقه‌ای
۴۶	۲-۲ شناخت ادبیات نظری برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دوره‌های زمانی
۴۷	۱-۲-۲ شناخت الگوی برنامه‌ریزی سیستمی در مقابل برنامه‌ریزی جامع
۶۳	۲-۲-۲ پارادایم‌های جدید برنامه‌ریزی (الگوی مشارکتی همه‌جانبه و مستمر)
۶۶	۳-۲ بنیان‌های نظری پایه توسعه منطقه‌ای
۶۷	۱-۳-۲ نظریه‌ها بر پایه تقسیم فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی
۷۰	۲-۳-۲ نظریه‌ها بر پایه تقسیم قلمرو فضایی (جغرافیای مکانی)
۱۰۴	۳-۳-۲ جمع‌بندی
۱۰۴	۴-۲ فرایند برنامه‌ریزی منطقه‌ای

۱۰۵	۱-۴-۲ فرایند شکل‌گیری برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۱۰۹	۲-۴-۲ مراحل برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۱۱۱	خلاصه فصل دوم
۱۱۲	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل دوم
۱۱۵	فصل سوم. تجارب برنامه‌ریزی منطقه‌ای در جهان و ایران
۱۱۵	هدف کلی
۱۱۵	هدف‌های یادگیری
۱۱۶	مقدمه
۱۱۶	۱-۳ تجارب الگوها و نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در جهان
۱۱۷	۱-۳-۱ الگوها و نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشورهای توسعه‌یافته
۱۳۳	۱-۳-۲ الگوها و نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کشورهای در حال توسعه
۱۴۴	۲-۳ شناخت الگو و نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران
۱۴۴	۱-۲-۳ پیش از انقلاب اسلامی
۱۵۱	۲-۲-۳ پس از انقلاب اسلامی
۱۶۷	۳-۳ شناخت‌شناسی و تحلیل نظام توسعه منطقه‌ای در ایران
۱۷۶	۴-۳ شناخت قوانین بنیادی و موضوعی در توسعه منطقه‌ای در ایران
۱۷۷	۱-۴-۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۱۷۷	۲-۴-۳ سیاست‌های کلی نظام در سند چشم‌انداز
۱۷۸	۳-۴-۳ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
۱۷۸	۴-۴-۳ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه کشور
۱۷۸	۵-۴-۳ سیاست‌های کلی و ضوابط ملی آمایش سرزمین
۱۸۸	خلاصه فصل سوم
۱۸۹	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل سوم
۱۹۱	فصل چهارم. کاربرد روش‌های کمی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۱۹۱	هدف کلی
۱۹۱	هدف‌های یادگیری
۱۹۲	مقدمه
۱۹۳	۱-۴ روش‌ها و مدل‌های جمعیتی در نظام تحلیل منطقه‌ای
۱۹۳	۱-۴-۱ روش‌های برآوردیابی میزان جمعیت منطقه
۲۰۵	۲-۴-۱ روش جامع یا پیش‌بینی جمعیت بر پایه امکانات شهر یا منطقه
۲۰۶	۳-۴-۱ مدل‌های توزیع فضایی جمعیت
۲۰۹	۲-۴ روش‌ها و مدل‌های تحلیل اقتصادی با رویکرد نظام منطقه‌ای
۲۰۹	۱-۲-۴ ضریب تخصص و تنوع
۲۱۰	۲-۲-۴ ضریب تغییرات ساختاری

۲۱۲	 محاسبه توزیع و پیوستگی	۳-۲-۴
۲۱۸	 مدل پیش‌بینی اشتغال با روش اقتصاد پایه	۴-۲-۴
۲۲۱	 مدل تغییر سهم	۵-۲-۴
۲۲۲	 مدل فزاینده اشتغال و جمعیت	۶-۲-۴
۲۲۵	 روش‌های تعیین سطح توسعه‌یافتگی	۳-۴
۲۲۵	 روش تقسیم بر میانگین	۱-۳-۴
۲۲۷	 روش تقسیم مقادیر بر هر عدد ثابتی نظیر متوسط ملی	۲-۳-۴
۲۲۷	 روش ضریب محرومیت	۳-۳-۴
۲۳۰	 شاخص توسعه‌یافتگی موریس	۴-۳-۴
۲۳۲	 روش تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP)	۵-۳-۴
۲۳۷	 مدل تاکسونومی عددی	۶-۳-۴
۲۴۵	 روش‌ها و مدل‌های ارزیابی	۵-۴
۲۴۵	 روش تجزیه و تحلیل هزینه و سود (SCBA)	۱-۵-۴
۲۴۸	 روش تجزیه و تحلیل هزینه و کارایی	۲-۵-۴
۲۴۸	 روش جدول موازنه برنامه‌ریزی (PBSA)	۳-۵-۴
۲۴۹	 روش‌های بررسی هدف‌ها - اقدامات	۶-۴
۲۵۳	 روش کمینه‌سازی هزینه	۱-۶-۴
۲۵۴	 روش ماتریسی گولر	۲-۶-۴
۲۵۴	 روش ماتریس آلترناتیو - عاقبت برایتمن	۳-۶-۴
۲۵۵	 خلاصه فصل چهارم	
۲۵۶	 خودآزمایی فصل چهارم	
۲۵۷	 فصل پنجم. کاربرد رویکرد نهادگرایی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای	
۲۵۷	 هدف کلی	
۲۵۷	 هدف‌های یادگیری	
۲۵۸	 مقدمه	
۲۵۸	 ۱- مفهوم‌شناسی حکمروایی در نظام برنامه‌ریزی	۱-۵
۲۶۷	 ۲- ساختارشناسی حکمروایی منطقه‌ای	۲-۵
۲۷۶	 ۳- تحولات برنامه‌ریزی منطقه‌ای از دیدگاه حکمروایی منطقه‌ای در ایران	۳-۵
۲۸۷	 ۴- نتیجه‌گیری	۴-۵
۲۹۲	 خلاصه فصل پنجم	
۲۹۳	 خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل پنجم	
۲۹۵	 پاسخنامه خودآزمایی‌های چهارگزینه‌ای	
۲۹۷	 منابع	

پیشگفتار

با ارزیابی روند تحولات نظام اندیشه‌ای در باب توسعه ملی با رویکرد سرزمینی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، ادبیات توسعه منطقه‌ای با پایه‌ریزی علم منطقه‌ای در دهه ۱۹۵۰ با دیدگاه‌های والتر ایزارد آغاز و سپس روزبه‌روز به پیشرفت‌های شگرفی دست‌یافته است.

ادبیات توسعه منطقه‌ای و ظهور و بروز آن با برنامه‌ریزی منطقه‌ای به‌عنوان یکی از شیوه‌های برنامه‌ریزی توسعه سرزمینی از رویکرد میان‌برنامه‌ای برخوردار است، زیرا در طرح‌ریزی نظام توسعه سرزمین، گونه‌ای از برنامه‌ریزی همانند برنامه‌ریزی فضایی (آمایش سرزمین) طرح‌ریزی سیاست کلان توسعه را در فضای سرزمین با افق بلندمدت انتظام مکانی - فضایی فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی را برعهده دارد. از سوی دیگر نهادهای سازنده برنامه‌های کلان ملی با طرح‌ریزی برنامه‌ریزی فضایی در فضاهای خرد که مبتنی بر ویژگی‌ها و ظرفیت‌های محلی برعهده برنامه‌ریزی محلی است. در واقع برنامه‌ریزی توسعه محلی، توسعه اجتماعات انسانی را در واحدهای سکونتگاهی اعم از شهر و روستا به‌منظور تحقق پایداری اقتصادی - اجتماعی با رویکرد مشارکت فراهم می‌آورد.

بدین ترتیب با دوگونه از الگوهای برنامه‌ریزی توسعه که یکی طرح‌ریزی افق کلان و دیگری تحقق میزان توسعه محلی از طریق درک ویژگی‌ها و امکانات توسعه در فضاهای خرد (با رعایت‌پذیری سیاست کلان در افق خرد) روبه‌رو هستیم، اما پرسش بنیادی آن است که کدام‌گونه از برنامه‌ریزی وظیفه پیوند ساختاری - عملکردی میان

این دوگونه برنامه‌ریزی توسعه را برعهده دارد. پاسخ این سؤال در برنامه‌ریزی منطقه‌ای است.

به عبارت روشن برنامه‌ریزی منطقه‌ای وظیفه هدایت عقلایی سطوح برنامه‌ریزی محلی را در راستای عدالت فضایی به گونه‌ای که توازن منطقه‌ای را در سطح منطقه و فرمانطقه‌ای برعهده دارد.

با این تعریف از برنامه‌ریزی منطقه‌ای، این الگوی سرزمینی از برنامه‌ریزی بایستی کوشش نماید که نوعی هماهنگی و همسانی رشد بین درون منطقه و برون منطقه را برقرار نماید، زیرا برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سطح منطقه با شناخت عمیق توانمندی‌ها و رفع محدودیت‌های توسعه، ضمن هماهنگی برنامه‌های عمران و توسعه در سطح محلی، فرایند یکپارچگی و تعامل فضاهای محلی را در دستیابی به افق پیش‌بینی در برنامه‌ریزی فضایی برای منطقه خود و سایر مناطق همجوار و در نهایت توازن در سطوح منطقه‌ای را مورد توجه قرار می‌دهد.

در این گفتار تلاش شده است که ادبیات برنامه‌ریزی منطقه‌ای از طریق تدوین یک چهارچوب نظری - مهارتی در اختیار دانش‌پژوهان علوم جغرافیایی و سایر حوزه‌های برنامه‌ریزی قرار گیرد. در این راستا مجموعه مباحث این کتاب در پنج فصل تهیه و تدوین شده است.

فصل اول به مفاهیم پایه در برنامه‌ریزی منطقه‌ای پرداخته است، فصل دوم سیر اندیشه در توسعه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای را مورد توجه قرار می‌دهد. در فصل سوم و چهارم به ترتیب تجارب برنامه‌ریزی منطقه‌ای (در جهان و ایران) و فنون و روش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای مورد بازشناسی قرار گرفته است. فصل پنجم نیز با عنایت به اینکه الگوی پایدار برنامه‌ریزی منطقه‌ای مستلزم بسترسازی ساختار نهاد برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. اختصاص به کاربرد رویکرد نهادگرایی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای دارد. به عبارت روشن‌تر در این فصل تلاش شده تا نقش نهادهای اجرایی برنامه‌ریزی منطقه‌ای با رویکرد افزایش نقش مشارکت‌پذیری تمامی بازیگران اصلی برنامه‌ریزی منطقه‌ای را مورد بحث و بررسی قرار دهد.

در اینجا نگارنده وظیفه خود می‌داند که زحمات بی‌شائبه همکاران خود در مدیریت تدوین، تولید کتب و محتوای آموزشی در دانشگاه پیام نور که با کمک و مساعدت ایشان تألیف و تدوین این کتاب میسر شد، تشکر و قدردانی نماید.

در پایان با فرض پذیرش کاستی‌های اولیه امید است صاحب‌نظران دانشگاهی، اندیشمندان فرهیخته حوزه توسعه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، مدیران و کارشناسان دست‌اندرکار حوزه برنامه‌ریزی منطقه‌ای با راهنمایی ارزشمند خود، اینجانب را در چاپ بعدی کتاب یاری نمایند. پیشاپیش از بذل محبت کلیه همکاران و کارشناسان اجرایی دستگاه‌های پژوهشی بسیار سپاسگزارم و پذیرای نظرات و پیشنهادهای این عزیزان خواهم بود.

مصطفی طالشی

m-taleshi@pnu.ac.ir
taleshi-mo@yahoo.com

هدف کلی درس

شناخت اصول و مبانی برنامه‌ریزی منطقه‌ای یکی از ابزارهای اساسی در طرح‌ریزی نظام توسعه سرزمینی با رویکرد منطقه‌ای به‌شمار می‌رود. البته این اصول و مبانی با رویکرد فضای سرزمین ایران نیز نمونه‌سازی شده است تا دانشجویان درک صحیحی از مفاهیم برنامه‌ریزی منطقه‌ای به‌دست آورند. هدف از طرح درس برنامه‌ریزی منطقه‌ای در چهارچوب مصوب رشته‌های علوم جغرافیایی به‌صورت اعم و دانشجویان جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری به‌صورت اخص، آشنایی با مفاهیم اساسی برنامه‌ریزی منطقه‌ای و چگونگی فنون پایه برای پایداری نظام‌های منطقه‌ای در سطح سرزمین است. از سوی دیگر دانشجویان مقاطع کارشناسی ارشد در برنامه‌ریزی شهری بایستی چگونگی تطابق و پیوستگی این‌گونه برنامه‌ریزی را با برنامه‌ریزی شهری درک نمایند، زیرا هرگونه اجرای موفق برنامه‌ریزی شهری منوط به شناخت ابعاد پایداری در نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای است دستیابی به این هدف، از طریق هدف‌های مرحله‌ای زیر قابل دستیابی است:

۱. شناخت مفاهیم پایه در برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۲. سیر اندیشه در توسعه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای
۳. شناخت تجارب برنامه‌ریزی منطقه‌ای در جهان و ایران
۴. فنون و روش‌های تحلیل منطقه‌ای
۵. رویکرد نهادی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای

فصل اول

مفاهیم پایه در برنامه‌ریزی منطقه‌ای

هدف کلی

هدف کلی این فصل، بیان مفاهیم پایه در چگونگی دستیابی به برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. دستیابی این هدف کلی همواره با پایه‌ریزی سه بخش دنبال می‌شود. در بخش اول شناخت مفهوم برنامه‌ریزی و تمامی ابعاد مرتبط با آن تشریح می‌شود. سپس در دو بخش بعدی به ترتیب مفاهیم اساسی در طرح‌ریزی برنامه‌ریزی منطقه‌ای همچون فضا، منطقه، سازمان فضایی و موضوعاتی از این دست و در ادامه سایر مباحث پشتیبان برنامه‌ریزی منطقه‌ای نظیر حکمروایی، روابط نظام سکونتگاهی و دیگر موضوعات مرتبط در بخش دوم مورد کنکاش قرار می‌گیرد.

هدف‌های یادگیری

۱. از دانشجویان انتظار می‌رود پس از مطالعه این فصل بتوانند:
۲. تعاریف و مفاهیم برنامه و برنامه‌ریزی را بیان کنند.
۳. تعاریف روشن و دقیقی از انواع برنامه‌ریزی را توضیح دهند.
۴. برنامه‌ریزی منطقه‌ای را به‌صورت شفاف و مأموریت‌های آن را بیان کنند.
۵. مفاهیم پایه در برنامه‌ریزی منطقه‌ای را همچون فضا، سازمان فضایی و ساختار فضایی را توضیح دهند.
۶. مضامین مرتبط با حکمروایی، روابط شهر و روستا، شهرگرایی، شهرنشینی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای را توضیح دهند.

مقدمه

یکی از مهم‌ترین مباحث در تبیین مقوله برنامه‌ریزی و به‌ویژه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، وجود تعاریف و معانی مختلف از واژگان این شاخه از برنامه‌ریزی است. از سوی دیگر دستیابی به زبان مشترک، معرفت‌شناسی علمی و به‌کارگیری آنکه کاربردهای گوناگون را فراهم می‌سازد. با پیشرفت و گسترش علوم منطقه‌ای در دهه‌های اخیر و به‌ویژه ارتباطات میان رشته‌ای علوم مرتبط به‌ویژه اقتصاد، علوم اجتماعی، علوم منابع طبیعی، مدیریت و علوم جغرافیایی در مقوله برنامه‌ریزی منطقه‌ای دستیابی به شناخت واژگان مشترک و به‌گونه‌ای تعریف مقوله‌های مرتبط با این گونه از برنامه‌ریزی و کاربردهای متناظر آن بیشتر اهمیت و ضرورت یافته است. ازاین‌رو در این فصل تعریف و تبیین واژگان مرتبط با برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ابعاد گوناگون مورد توجه قرار گرفته است. ابتدا شناخت واژگان برنامه‌ریزی و تعاریف آن، سپس مفاهیم مرتبط اساسی در برنامه‌ریزی منطقه‌ای و در ادامه مضامین مرتبط با کاربردهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای مورد شناخت‌شناسی قرار می‌گیرد.

۱-۱ شناخت مفاهیم پایه در برنامه‌ریزی با تأکید بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای

در طرح‌ریزی نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دستیابی به مفاهیم پایه از طریق شناخت به مفهوم توسعه و شناخت مفاهیم اساسی در برنامه‌ریزی از اهمیت به‌سزایی برخوردار است. در این ارتباط، ابتدا مفهوم توسعه و برنامه‌ریزی تعریف شده و سپس مفاهیم مرتبط با برنامه‌ریزی به ویژه فضا، سازمان فضایی، ساختار فضایی، ناحیه، منطقه به لحاظ مفهوم‌شناسی و کارکرد آن مورد شناخت قرار می‌گیرد.

۱-۱-۱ توسعه^۱

در ادبیات‌شناسی برنامه‌ریزی منطقه‌ای، همواره این مقوله در پرتو نظریه‌ها و مفاهیم بنیادی مرتبط با توسعه منطقه‌ای شکل گرفته است. ازاین‌رو قبل از طرح و تبیین نظریه‌های توسعه منطقه‌ای و سپس برنامه‌ریزی منطقه‌ای ضروری است تعریف و شناخت دقیق از توسعه به‌منظور تبیین برنامه‌ریزی منطقه‌ای فراهم شود.

در ادبیات نظریه‌های توسعه منطقه‌ای از یک سوء و همچنین علوم اقتصادی از سوی دیگر همواره توسعه مترادف با واژگانی چون رشد^۱ و پیشرفت^۲ تلقی می‌شود. با ردیابی در منابع موجود، توسعه در مفهوم حرکت، جهت بهبودی و تغییر شرایط از وضع کنونی به شرایط مطلوب‌تر بوده و جنبه هدفمندی آرمان‌تری را به‌نمایش می‌گذارد. البته مفهوم توسعه در مسیر تحولات اجتماعی اقتصادی در نیمه دوم قرن بیستم متحول شد، زیرا مفهوم جدید توسعه با آنچه که غرب و مشخصاً آمریکا به آن دست‌یافته بود، سازگاری داشت و درواقع آن را به‌عنوان عالی‌ترین سطح توسعه توجیه می‌کرد. خفیف کردن توسعه در حد رشد اقتصادی توسط برخی اقتصاددانان هم‌چون آرتور لویس برای اولین بار در اواخر دهه ۱۹۴۰ مورد بازاندیشی قرار گرفت. بدین ترتیب رشد، بخشی از مفهوم توسعه را فراهم می‌آورد و به‌تعبیر روشن‌تر، معنای فراگیر توسعه تا دهه ۱۹۶۰ که مترادف با ایجاد و تداوم رشد اقتصادی از طریق رشد تولید ناخالص ملی (GNP) که درآمد سرانه کشورها بود، و اندیشمندانی هم‌چون دادلی سیرز که معیار رشد اقتصادی آن هم با سنجش رشد تولید ناخالص ملی را ناکافی شمرد و معیارهای دیگری هم‌چون توزیع درآمد، اشتغال و فقر را لازم دانست و او به‌صراحت بیان کرد که اگر درآمد سرانه کشوری دوبرابر بشود، ولی یکی از معیارهای گفته شده بدتر شود، نمی‌توان آنچه را دست‌یافته‌اند، توسعه نامید (صرافی: ۱۳۷۷، ۳۴). در روند مفهوم معناشناسی از توسعه، ادبیاتی در دهه ۱۹۷۰ مطرح شد که آن هم ناظر بر پایداری منابع که ناشی از اعلامیه کوکویاک و گزارش بنیاد داگ هامرشولد در سال ۱۹۷۵ که در پی یک سؤال بنیادی به جامعه جهانی که کدام نوع از توسعه و چه توسعه‌ای ضروری است. از سوی دیگر در این گزارش مقولاتی همچون اولویت نیازهای پایه تهیدستان، ضرورت خوداتکایی، عدم‌پذیرش شیوه‌های توسعه‌یافتگی کشورهای پیشرفته برای کشورهای درحال توسعه، ضرورت بازنگری را در ادبیات توسعه به‌صورت جدی مطرح ساخت. از سوی دیگر، نظریه‌پردازانی هم‌چون چنری (H. chenery) در کنار مباحث فوق بازتوزیع رشد را نیز دوباره مورد تأکید قرار می‌دهد. در ادامه بازنگری‌ها توسط شوماخر نیز صورت پذیرفت که توسعه را فقط از طریق معیارهای صرف اقتصادی قابل قبول نمی‌دانست و حتی مطرح کرد که معرفه‌های خارج از اقتصاد همچون

آموزش، سازمان، انضباط و فراتر از آن در استقلال سیاسی و احساس ملی به خود متکی بودن نیز در دست‌یابی به توسعه نیاز است (همان: ۳۶).

در فرازی دیگر در شناخت مفهوم توسعه بایستی به اندیشه‌هایی که در باب محدودیت‌های رشد و توسعه از دیدگاه تعادل بوم‌شناسی و محیط اکولوژیک نیز اشاره شود، زیرا در برابر دیدگاه عدالت اجتماعی، این اعتقاد وجود داشت که بنیان‌های محیط اکولوژیک نیز با محدودیت‌هایی مواجه است. اساس این دیدگاه به اجلاس جهانی استکهلم برای محیط‌زیست در سال ۱۹۷۲ و همچنین اندیشمندانی هم‌چون وارد^۱، دوبو^۲ و ریلی^۳، گزارش باشگاه رم و گزارش کنفرانس ریو در سال ۱۹۹۲ موسوم به منشور ۲۱^۴ برمی‌گردد. در پی این تفکرات، نگاه به مدیریت منابع در کنار عدالت اجتماعی باید بیش‌ازپیش در توسعه مدنظر قرار گیرد. از این رو مفهوم توسعه با پایداری آن در ابعاد چهارگانه محیطی، اجتماعی، اقتصادی و کالبدی بیش‌ازپیش مورد توجه قرار گرفت. درواقع مفهوم‌سازی توسعه را در ابعادی چندگانه، مدنظر قرار می‌دهد و دست‌یابی به آن متضمن تفکری چندبعدی است.

۱-۱-۲ برنامه^۵

برنامه یک چهارچوب روشمند پیشنهادی است که چگونگی انتقال از یک مرحله به مرحله دیگر را مشخص می‌سازد. این چهارچوب، نحوه حرکت از وضع موجود به سوی دست‌یابی به یک یا چند هدف عینی یا آرمانی را در بر می‌گیرد. علاوه‌براین برنامه عبارت از روش یا ابزاری است که در موضوعات مختلف یا تعیین سلسله‌مراتب و استفاده از منابع گوناگون موجود، به‌منظور دست‌یابی به هدف یا هدف‌های تعیین‌شده، به‌کار گرفته می‌شود تا نیل به انتظارات پیش‌بینی شده را محقق سازد. از سوی دیگر یک دستور کار است که برای انجام خیری ساخته و پرداخته می‌شود و چگونگی انجام یک یا چند عمل را تضمین می‌کند (شیعه، ۱۳۸۷: ۱۱۰).

1. B. Ward

2. R. Dubos

3. H. Daly

۴. منظور از منشور ۲۱، گزارش سازمان ملل درباره محیط‌زیست و توسعه در کنفرانس زیو در سال ۱۹۹۲ است که البته اسناد این گزارش به دستور کار ۲۱ معروف شد که البته در ایران نیز توسط دکتر حمید طراوتی و سیدامیر دیانت توسط سازمان حفاظت محیط‌زیست در سال ۱۳۷۷ چاپ شد.

5. Plan

۱-۱-۳ برنامه‌ریزی^۱

مفهوم برنامه‌ریزی به لحاظ نوع گرایش و تخصص محققان حوزه علوم اجتماعی و برنامه‌ریزی از تفاوت‌های بسیاری برخوردار است، اما به منظور درک مفهومی این واژه وجوه مشترک اندیشمندان این حوزه باید مورد توجه و بازبینی قرار گیرد. در بازاندیشی واژه برنامه‌ریزی اصولاً مفاهیمی از جمله فعالیت منظم، طرح‌ریزی هدف، ارتباط و هماهنگی و آینده‌نگری همواره در تمامی دیدگاه‌های اندیشمندان مشترک است. بدین ترتیب برنامه‌ریزی دارای دووجه بنیادی است: از یک سوء دستیابی به هدف و از سوی دیگر انجام فعالیت‌های یکپارچه و منظم در یک فرایند منسجم را سازمان‌دهی می‌کند.

بدین ترتیب برنامه‌ریزی پوشش هدایت عقلایی مکانیزم تصمیم‌گیری در امور توسعه اقتصادی - اجتماعی در ابعاد زمانی بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه به‌منظور بهره‌برداری منطقی و هماهنگ از امکانات و منابع در جهت تأمین نیازمندی‌های عمومی و اساسی جامعه (آسایش: ۱۳۷۵، ۲) است.

۱-۱-۴ فضا^۲

فضا عینیتی حاصل از نقش‌پذیری و اثرگذاری افراد و گروه‌های انسانی در مکان یا به سخن دیگر، به پیامد عملکردهای متقابل دو محیط اجتماعی - اقتصادی و طبیعی - اکولوژیک است. از این رو فضا را می‌توان نوعی تولید اجتماعی در مکان به‌شمار آورد. از آن‌جا که فضا متشکل از اجزایی مرتبط است، می‌توان آن را یک نظام (سیستم) به‌شمار آورد. چون این نظام واقعیتی مکانی - فضایی است. می‌توان از نظام مکانی - فضایی سخن گفت. مفهوم فضا و مفاهیم مرتبط با آن، به‌طور عمده از نیمه دوم دهه ۱۹۶۰ نخست در بین جغرافی‌دانان، بعضی اقتصاددانان (در ارتباط با مفهوم اقتصاد فضا) و سپس در بین سایر رشته‌های علمی مورد استفاده و بحث قرار گرفته است. امروزه در مباحث مرتبط با مطالعات سکونتگاهی و نیز برنامه‌ریزی توسعه، نه تنها از فضا در قالب یک کلیت، بلکه از برنامه‌ریزی فضایی، فضای شهری، فضای روستایی، فضای منطقه‌ای و مانند آن یاد می‌شود.

بر این اساس بررسی و شناخت فضا پیوسته بر مبنای مقیاس معین به‌انجام می‌رسد. از این‌رو، نظام‌های فضایی در مقیاس بزرگ (جهانی، کشوری یا منطقه‌ای) و مقیاس متوسط (ناحیه‌ای، محلی، شهری یا روستایی) و مقیاس کوچک (دهکده، مزرعه، محله و...) مورد بررسی قرار می‌گیرد (سعیدی، ۱۳۸۷: ۶۱۵). از سوی دیگر برای درک فضای منطقه‌ای باید بیان شود که فضای منطقه‌ای یا عرصه‌ای که مجموعه‌های شهری و روستایی را دربرمی‌گیرد و تعامل بین افراد، گروه‌ها و سکونتگاه‌ها در آن، ابعاد دامنه‌داری را شامل می‌شود. شعاع تعامل در فضای منطقه‌ای ممکن است تا چند ۱۰ کیلومتر و حتی بیشتر باشد. این‌گونه فضا برای محیط‌های کوچک شهری و روستایی گاهی فضای اثرپذیری خوانده می‌شود (همان: ۶۱۶).

۱-۱-۵ سازمان فضایی^۱

از مهم‌ترین مقولات در برنامه‌ریزی و طراحی، سازمان فضایی است. سازمان به‌مفهوم ترتیب و نظم واحدهای یک مجموعه تعریف شده و دارای هدف است. بدین‌سان سازمان فضایی عبارت از ترتیب و توزیع نظام‌یافته و واحدهای یک مجموعه در فضا، در راستای عملکردهای عمومی نظام است. به‌گفته آ. پی. میسرا در صورتی که به ارتفاع چند هزار متر بر فراز ناحیه‌ای پرواز کنیم، نقاط گسترده (مراکز زیست) و خطوط رابط آن‌ها (شبکه‌های ارتباطی) را می‌بینیم که گویای سازمان فضایی آن ناحیه هستند. بر این گفته «میسرا» می‌باید، لکه‌ها (نواحی کشاورزی، جنگل و مرتع...) را نیز افزود. از این‌رو سازمان فضایی شامل نقاط، شبکه‌ها و لکه‌هایی است که به‌شکل زیر قابل‌گسترش هستند:

- نقاط، گره‌گاه‌ها که عبارت‌اند از: واحدهای مسکونی، واحدهای خدماتی؛
- شبکه‌ها که عبارت‌اند از: شبکه معابر، شبکه انتقال، شبکه گاز، کانال‌ها و...؛
- لکه‌ها یا سطوح که عبارت‌اند از: اراضی زراعی، باغی و... .

در همین زمینه، تحرک و جریان‌ها (رفت‌وآمد وسایل نقلیه و حمل‌ونقل کالا) نیز دیده می‌شود که پویایی سازمان فضایی را نشان می‌دهد. در اقتصاد فضایی از طریق کنش متقابل فضایی به سازمان فضایی برده می‌شود و از جمله الگوهای حجم مکالمات

تلفنی، رفت‌وآمد اتوبوس‌ها، پرواز هواپیماها و مقصد خرید کالا در کنش مقابل ملاک قرار می‌گیرند (مشیری و سعیدی، ۱۳۸۹: ۱۶۲). در همین ارتباط گفتنی است که اصولاً سازمان فضایی کانون‌های زیستی از طریق ساختارهای مختلف بر مکان‌های گوناگون تجلی می‌یابد که این الگوها اصولاً در قالب سه شکل ۱. الگوی متمرکز و قطبی ۲. الگوی سلسله‌مراتبی ۳. الگوی شبکه‌ای، قابل‌ارزیابی و مطالعات در نظام تحلیل منطقه‌ای است.

۱-۱-۶ ساختار فضایی^۱

با نگاهی نظام‌وار (سیستمی) به فضا، چگونگی آرایش و استقرار فضایی و ارتباط متقابل میان عناصر تشکیل‌دهنده ساختار فضایی تعریف می‌شود. در همین ارتباط «میسرا» ساختار فضایی را به‌عنوان آرایش (نحوه استقرار) گره‌گاه‌ها و شبکه‌ها در فضا، در رابطه با یکدیگر تعریف می‌کند. هر کشور یا منطقه‌ای دارای ساختار فضایی مخصوص به خود است که از تصمیم‌های قبلی افراد و حکومت‌ها ناشی می‌شود. کشورهای توسعه‌یافته، ساختار ویژه خود، کشورهای در حال توسعه نیز، ساختاری متفاوت و سرانجام کشورهای بینابینی هم، گونه دیگری از این ساختار را به‌نمایش می‌گذارند. تنوع این ساختار پیچیده‌تر از این است که چنین گونه‌شناسی ساده‌ای بتواند آن را بیان نماید. از این‌رو بهتر است که پیوستاری از ساختارهای فضایی را در نظر بگیریم که در یک سر آن ساختار بسیار قطبی و در سر دیگر ساختار بسیار پراکنده قرار گرفته است. همه کشورهای یا مناطق را می‌توان روی این پیوستار ثبت کرد و آن‌گاه با دقت بیشتری می‌توان به گونه‌شناسی انواع ساختارهای فضایی دست یافت (اجلالی: ۱۳۷۳، ۵۶).

۱-۱-۷ سامان‌دهی فضایی^۲

کوشش در راستای برپایی الگوی فضایی منظم و سلسله‌مراتبی از سکونتگاه‌های انسانی، استقرار سکونتگاه‌های انسانی در اصل برمبنای قانونمندی‌های معین محیطی و اقتصادی-اجتماعی تأثیرگذار در روابط و مناسبات فضایی به‌صورتی سلسله‌مراتبی استقرار می‌یابند. بدین‌سان نظام استقرار مبین نحوه جایگزینی و استقرار افراد و

گروه‌های انسانی در مکان معین و به‌منظور برآوردن نیازهای بنیادین خویش است. البته به‌واسطه دخالت‌های انسانی مثلاً از طریق تخصیص بی‌رویه اراضی، تمرکز برخی فعالیت‌ها و توزیع نامتناسب و نابرابر خدمات و امکانات و همچنین دخالت عوامل و نیروهای محیطی این نظم بنیادین در هم می‌ریزد. سامان‌دهی فضایی در اصل مجموعه فعالیت‌ها و اقداماتی است که کشف دوباره و احیای این نظم از میان‌رفته و برقراری آن را به‌منظور سامان‌بخشیدن به عملکردهای فضایی، وظیفه خود به‌شمار می‌آورد (سعیدی: ۱۳۸۷، ۴۴۹).

۱-۱-۸ سطح‌بندی سکونتگاهی^۱

سطح‌بندی سکونتگاه‌ها به‌منظور تعیین جایگاه هر سکونتگاه از نظر وسعتی به انواع خدمات، میزان رفاه و توسعه نسبی و نیز زیرساخت دامنه نفوذ آن در ارائه خدمات به سایر سکونتگاه‌ها صورت می‌گیرد. منظور از سکونتگاه، مرکز زیست و فعالیت است که معمولاً با احتساب حوزه نفوذ آن در نظر گرفته می‌شود، سکونتگاه‌ها به‌صورت اعم به سکونتگاه شهری و روستایی قابل تفکیک هستند. سکونتگاه‌ها را می‌توان برحسب معیارهای مختلف سطح‌بندی کرد. در اغلب موارد، سکونتگاه‌ها برحسب تعداد جمعیت ساکن سطح‌بندی می‌شوند. منطق حاکم بر این سطح‌بندی آن است که وجود توان‌های طبیعی، مانند آب، امکانات کشاورزی و منابع معدنی، خدمات و به‌تبع آن وجود فرصت‌های شغلی مناسب و مانند آن، عامل جذب جمعیت به نقاط مختلف روستایی و شهری می‌شود. بنابراین فرض می‌شود نقاطی که دارای جمعیت بیشتری هستند از توان تأثیرگذاری بیشتری بر نقاط پیرامونی خود برخوردار هستند. به‌سخن دیگر، این سکونتگاه‌ها حوزه نفوذ وسیع‌تری دارند، کمبود جمعیت و به‌ویژه نقصان آن در طول زمان، نشان‌دهنده کاهش توانمندی بالقوه و بالفعل سکونتگاه‌ها در پاسخ‌گویی به نیازهای تولیدی و خدماتی جمعیت ساکن در آن‌ها به‌شمار می‌رود. بدین ترتیب سطح‌بندی سکونتگاه‌ها برحسب جمعیت در نواحی کم‌جمعیت شاید موفقیت‌آمیز باشد، اما در سکونتگاه‌های پرجمعیت، ملاک جمعیت پاسخ‌گویی لازم برای سطح‌بندی را نخواهد داشت. لذا باید از شاخص‌های ترکیبی در ابعاد متفاوت اجتماعی-اقتصادی و

محیط‌زیستی استفاده شود. در این ارتباط، کاربردی‌ترین روش‌ها برای سطح‌بندی سکونتگاه‌ها به‌قرار ذیل قابل توجه است:

- روش جمعیت به‌عنوان شاخص مرکزیت؛
- میزان‌سنج نهادی گاتمن؛
- روش کارکردی؛
- روش آماری نزدیک‌ترین مجاورت به‌عنوان راهنمایی برای مکان‌یابی خدمات؛
- روش تجزیه و تحلیل متغیرها؛
- مدل ویژگی؛
- مدل مرکزیت؛
- روش آنالیز تاکسونومی؛
- روش اسکالوگرام دستی؛
- روش تحلیل خوشه‌ای؛
- روش تحلیل عاملی (تقی زاده: ۱۳۸۷، ۴۶۱).

۱-۱-۹ راهبرد شبکه منطقه‌ای^۱

راهبردی که رشد و توسعه هماهنگ را از طریق روابط مکمل و پیوندهای سازمان‌یافته بین شهری- روستایی در سطح مناطق توصیه می‌کند، شالوده این رویکرد در اصل به اندیشه‌های جان فریدمن و مباحث او درباره برنامه‌ریزی منطقه‌ای و مدل مرکز- پیرامون بازمی‌گردد. او با دوری از نگرش‌های صرفاً اقتصادی و رویکردهای مبتنی بر قطب رشد بر نوعی نظریه توسعه یکپارچه منطقه‌ای تأکید داشت. فریدمن معتقد بود هر سرزمین از چند کانون اصلی (مرکز) و چندین عرصه پیرامون مرتبط و هم‌پیوند تشکیل شده است. هریک از این کانون‌ها و عرصه پیرامونی آن‌ها، نظام‌های فضایی و منطقه‌ای ویژه‌ای را با روابط درونی و بیرونی برپا می‌سازد که در سطوح مختلف از یک منطقه شهری تا سطح ملی و جهانی، قابل تشخیص هستند.

در شرایط آشفته توسعه ناموزون، روابط یک‌سویه‌ای بر این نظام حاکم است که با اثرگذاری متنوع مرکز بر پیرامون از جمله اثر سلطه، اطلاعات، نوآوری و نوسازی