

# تحلیل الگوی منطقه‌بندی آمایش سرزمین در ایران از پسامشروطه تا به حال

مرتضی توکلی<sup>۱</sup>، آرام ابراهیمی\*<sup>۲</sup>، سمیرا حمیدی تهرانی<sup>۳</sup>

- ۱- دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.
- ۲- دانشجوی کارشناسی‌ارشد برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.
- ۳- دانشجوی کارشناسی‌ارشد برنامه‌ریزی منطقه‌ای، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

دریافت: ۹۶/۰۶/۲۹

پذیرش: ۱۳۹۶/۱۱/۰۱

## چکیده

تا پیش از دوره پهلوی و به ویژه پهلوی دوم که نخستین برنامه توسعه عمرانی کشور تهیه شد، منطقه‌بندی توسط حکومت‌ها عموماً جنبه اداری و سیاسی داشته و با هدف اصلی تسهیل در اداره امور کشور صورت می‌گرفته است. با این حال در سده اخیر و به ویژه چند دهه گذشته به لحاظ پیچیده شدن ماهیت روابط و لزوم نظام‌بخشی به آن در قالب فضا، منطقه‌بندی ابعاد جدیدی به خود گرفته است. منطقه مفهومی پیچیده و چند وجهی است که با عنایت به تعاریف متعدد ارائه شده برای آن هنوز اتفاق نظر زیادی در خصوص آن شکل نگرفته است. به هر حال منطقه‌بندی فعالیتی آگاهانه و از روی تفکر به منظور تعیین نواحی همگن جهت برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری است که پایه برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر طرح‌های مختلف سرزمینی در قلمرو جغرافیایی کشورها محسوب می‌شود. در این مقاله به بررسی و ارزیابی سیر تحول مطالعات منطقه‌بندی در سده اخیر پرداخته شده است. ابتدا اشاره کوتاهی به وضعیت آمایش سرزمین کشورمان از ابتدا تاکنون و نگاهی اجمالی به سابقه آمایش سرزمین در برخی کشورها شده است. سپس بحث منطقه‌بندی در دوران بعد از مشروطه که برای اولین بار قانون مدون در نظام برنامه‌ریزی ایران ظاهر می‌شود، مطرح می‌شود که تمام منطقه‌بندی‌های پیش از انقلاب تشریح می‌شود. در گام بعدی به بررسی و ارزیابی منطقه‌بندی پس از انقلاب تاکنون پرداخته می‌شود. برای این هدف از روش تحلیلی-توصیفی و مرور کتابخانه‌ای استفاده شده است، همچنین با استفاده از نرم افزار ArcGis تمام نقشه‌های این منطقه‌بندی را تولید و در انتها اشاره به چالش‌ها و کاستی‌های منطقه‌بندی در ایران شده است.

واژگان کلیدی: آمایش سرزمین، منطقه‌بندی، مشروطه، نرم افزار ArcGis

Aram\_ebrahimi69@yahoo.com

\* نویسنده مسئول:



## ۱- مقدمه

در طول قرن‌ها برای اداره امور کشور، سرزمین ایران را به نیت مختلف منطقه‌بندی کرده‌اند. در گذشته منطقه‌بندی‌ها بیشتر جنبه سیاسی، اداری و یا نظامی داشت، اما در نیم قرن اخیر تلاش‌های برای منطقه‌بندی یک منظوره و چند منظوره اقتصادی-آموزشی، مالیاتی، برنامه‌ریزی و... به عمل آمده است (وئوقی، ۱۳۷۷: ۲۶). با این وجود روش‌های مطالعات منطقه‌ای در ایران بازنگری نشده است. روش‌های جاری بنا به نیازهایی که چندین دهه پیش مطرح بود، طراحی شده‌اند و هنوز هم از آن‌ها استفاده می‌نمایند، در حالی که طی زمان نیازهای جدیدی پیش آمده و نارسایی‌های روش‌های جاری برای بیشتر برنامه‌ریزان و پژوهشگران ثابت شده است. حتی زمانی که برنامه‌ریزی منطقه‌ای به عنوان تکنیکی برای انجام برنامه‌ریزی در سطوح محلی به کار رفته، نگرش از بالا و کلی‌نگری بر آن مسلط بوده است (مطوف، ۱۳۷۶: ۴۷). این نگرش تا امروز نیز بر کل نظام برنامه‌ریزی در کشورهای در حال توسعه تسلط دارد. برنامه‌ریزی منطقه‌ای که باید حرکتی از بالا به پایین باشد به دلیل تسلط دیدگاه تمرکزگرا بر نظام‌های برنامه‌ریزی بخشی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای را نیز حرکتی از بالا به پایین مبدل ساخته است (مابوگونج، ۱۳۶۸)، به همین دلیل کلی‌نگری و تمرکزگرایی جز خصوصیات نظام برنامه‌ریزی در بیشتر کشورهای جهان سوم از جمله ایران باقی مانده است.

در سطح جهانی با پیچیده‌تر شدن مسائل و نبود شرایط اطمینان اغلب با مدیریت نامتناسب و ناکارآمد در چارچوب پارادیم ناپایداری، طراحی مدیریت الگوهای برنامه‌ها طرح‌های توسعه‌ای مورد انتقاد قرار گرفته‌اند. در صورتی که این برنامه‌ها به دنبال نگاه راهبردی در چارچوب رهیافت توسعه پایدار باشند و استانداردهای مدیریت اساسی نیز تأمین‌کننده سطحی از اطمینان جهت بازساخت اشکال توسعه باشد، طرح‌های مزبور می‌توانند به اهداف مد نظر خود دست یابند (افتخاری و همکاران، ۱۳۹۵: ۶۲).

از عمر نظام برنامه‌ریزی در ایران که براساس برنامه‌ریزی بخشی پایه‌ریزی شده است، حدود شش دهه می‌گذرد. نگرش بخشی به توسعه به ویژه در چند دهه نخستین برقراری نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور متأثر از دیدگاه‌های مطرح در جهان بوده است. اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی متکی بر رویکرد بخشی در ایران نیز مانند دیگر کشورهای جهان منجر به عدم تعادل‌های منطقه‌ای، حاشیه‌ای شدن برخی مناطق، از دست دادن منابع و توان‌های منطقه‌ای و نابرابری‌های سرزمینی شده است. بررسی وضعیت کنونی کشور بیانگر آن است که تمرکزگرایی و غلبه رویکرد بخشی در برنامه‌ریزی‌ها روند توسعه کشور را دچار اختلال کرده است.

نظام مدیریت فضایی ایران فاقد یکپارچگی و در نتیجه کارایی و هماهنگی لازم است. رفع این کمبود با چالش‌هایی در زمینه وجود ظرفیت‌های مناسب در میان مدیران، کارشناسان و

شهروندان در نظام مدیریتی کشور (مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی و بخشی) و مدیریت توسعه فضایی روبه‌رو است که به نارسایی‌هایی در توسعه متعادل منطقه‌ای منجر شده که خود به رویکردی مناسب و همچنین به کارگیری و تقویت مزیت‌های رقابتی مناطق کشور و نیز بهره‌برداری بهینه و هم‌افزایی منابع نیازمند است. هنگامی که منابع سطح ملی کاهش یابد یا پاسخ‌گوی نیازهای روزافزون جامعه نباشد، ضرورت اتکای بیشتر به منابع منطقه‌ای آشکارتر می‌شود (صرافی و نجاتی، ۱۳۹۳: ۸۵۸).

به منظور روشن شدن مفهوم مدیریت برنامه‌ریزی فضایی باید به این نکته توجه شود که هر الگویی به مثابه یک نظام سه بخش دارد که به شرح زیر است.

۱. برنامه‌ریزی و طراحی الگو (معماری): این بخش دربرگیرنده اصول، پارچوب و فرایند است؛

۲. مدیریت کردن الگو (اجرای معماری)؛

۳. پایش و ارزیابی (معماری و اجرای معماری) الگو (افتخاری و همکار، ۱۳۹۱: ۳۵).

هدف اساسی از مدیریت و برنامه‌ریزی آمایش سرزمین توزیع فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، جمعیتی و ظرفیت‌های آشکار و پنهان با توجه به تحولات و دگرگونی‌های زمان و نیازهاست که بیشتر با دیدی درازمدت و به منظور بهره‌برداری بهینه از امکانات آن و همچنین هویدا کردن نقش و مسئولیت خاص هر منطقه براساس توانمندی‌ها و قابلیت‌های آن هماهنگ با دیگر مناطق است. براساس این نقش و مسئولیت که حاصل روندهای طبیعی و قانونمند هر منطقه به شمار می‌رود و همچنین برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای، برنامه توسعه ملی می‌تواند در مناطق گوناگون اجرا شود (آدن و مورگان، ۲۰۰۱: ۵). به این دلیل متخصصان اذعان می‌کنند برنامه‌ریزی آمایش سرزمین بدون برنامه‌ریزی منطقه‌ای عملاً کاربردی نخواهد داشت، بنابراین نقش منطقه در آمایش سرزمین بسیار مهم و اساسی است.

در کل بحث بر سر تمرکزگرایی در یک دوره و تمرکززدایی در دوره‌ای دیگر است. از دهه پایانی قرن بیستم میلادی به بعد با مشاهده کاهش منابع طبیعی و بروز بحران‌های محیط زیستی در جهان نیاز به پایداری فراگیر شده است که به نوبه خود نوع دیگری از تمرکززدایی در برنامه‌ریزی توسعه جوامع را مطرح می‌نماید. مبنای این گونه درخواست تمرکززدایی را می‌توان در برقراری عدالت محیط‌زیستی از طریق واگذاری اختیارات به قلمروهای اجتماعات محلی و اعمال حکمروایی شایسته برای تعادل‌های منطقه‌ای دانست و فرض بر آن است که با قدرتمندسازی اجتماع محلی، توسعه‌ای پایدار رخ خواهد داد. خاستگاه‌های سه‌گانه بر شمرده شده برای تمرکززدایی در برنامه‌ریزی توسعه شامل ۱- تعادل منطقه‌ای و عدالت اجتماعی؛ ۲- کارایی خدمات‌رسانی دولتی و آزادسازی اقتصادی؛ ۳- پایداری توسعه و عدالت محیط‌زیستی است؛ کم و بیش به موازات یکدیگر در بین جوامع در حال توسعه جهان نیز مطرح است.



کشور ایران که یکی از پیشگامان اتکا به برنامه‌ریزی کلان توسعه در آسیا بوده، به تناوب به سیاست‌های تمرکززدایی (هر چند ناقص و گسسته) با خواست‌های متفاوت روی آورده است. سخن کوتاه مسئله توسعه نیافتگی در ایران از مجموعه عوامل هم‌کنش طبیعی، درون‌زا و برون‌زا نشأت گرفته که تمرکزگرایی مولود آن‌ها و متقابلاً موجب استمرار توسعه‌نیافتگی جامعه بوده است.

توسعه‌نیافتگی ایران با نوعی تمرکزگرایی همراه بوده که در نظام برنامه‌ریزی کشور نیز بازتاب داشته است. طی دهه‌های متمادی، رویکرد مسلط برنامه‌ریزی با اتکای به درآمدهای سرشار نفتی، القای توسعه از بالا بوده است. در نتیجه اجتماعات محلی بیش از آن که در فرآیند توسعه درگیر شوند و ظرفیت اجتماعی لازمه توسعه به وجود آید، دریافت‌کنندگان فرآورده‌های توسعه نامتعادل بوده‌اند. هر چه سهم درآمد ملی از صدور نفت در اقتصاد کشور بیشتر شد، توجه حکومت مرکزی به دیگر سرمایه‌ها و در دیگر سطوح محلی و منطقه‌ای کمتر شد. در برابر اجتماعات محلی نیز بیشترین توجه خود را معطوف به دریافت سهم از این درآمدها نمودند و حتی بسیاری از ظرفیت‌های محلی و منطقه‌ای تحلیل رفت و یا به تزریق سهم از مرکز وابسته شد. روی آوردن به تمرکززدایی مبتنی بر باور حق تعیین سرنوشت و مشارکت در امور عمومی اجتماعات در مقیاس‌های گوناگون فضایی کشور است و بر عدم تمرکز قدرت‌های تصمیم‌گیری و اجرایی دلالت دارد ( صرافی و همکاران، ۱۳۹۲).

این مقاله کوشش دارد تلاش‌های مربوط به منطقه‌بندی در را سده اخیر مورد بررسی و ارزیابی قرار دهد و هر کدام از منطقه‌بندی‌ها را تشریح و نمایی از آن را نشان دهد. امید است دریچه‌ای به سوی پژوهش‌های بعدی پیرامون منطقه‌بندی و آمایش سرزمین باشد.

## ۲- ادبیات نظری پژوهش

در این قسمت در ابتدا مفهوم آمایش سرزمین، تحولات این مفهوم و فعالیت‌های آمایشی صورت گرفته در ایران بیان می‌شود. در ادامه منطقه‌بندی و توسعه منطقه‌ای مطرح می‌گردد، سپس به مطالعه منطقه‌بندی در چارچوب آمایش سرزمین پرداخته شده است.

## ۲-۱- تعریف مفاهیم اصلی

توسعه فضایی و عدالت اجتماعی: توسعه فراتر از دارایی‌ها و رشد اقتصادی است و در راستای خوداتکایی و عدالت اجتماعی بوده که با حفاظت محیط‌زیست و میراث فرهنگی سعی در همگانی بودن و همیشگی بودن (پایداری) دارد. در واقع توسعه فرایند افزایش ظرفیت جمعی برای پاسخ‌گویی به نیازهای اجتماع در جهت ارزش‌های آن اجتماع است (صرافی، ۱۳۹۱).

برنامه‌ریزی منطقه‌ای: همان برنامه‌ریزی فضایی در سطح منطقه‌ای است. هدف برنامه‌ریزی منطقه‌ای فراهم کردن زمینه و منابع توسعه پایدار برای اجتماعات در قلمرو مشخصی است. از یک سو به همبستگی و یکپارچگی اجتماعات بها می‌دهد و از سوی دیگر در انطباق با برنامه ملی به نیروگیری از و نیروبخشی به سطح ملی می‌پردازد. برنامه‌ریزی منطقه‌ای می‌تواند مجزا و مقدم بر برنامه آمایش سرزمین و با تأمین داده‌هایی از پایین انجام شود و یا پس از برنامه آمایش سرزمین با پذیرش داده‌هایی از بالا تهیه شود و ممکن است در رفت و برگشت‌هایی هم‌زمان تدوین یابد. در هر حال سطحی منفعل و صرفاً تابع نباید باشد (صرافی، ۱۳۹۱).

## ۲-۲- مفهوم آمایش سرزمین

اولین تعریفی که از آمایش سرزمین ارائه شد توسط کلودیوس- وزیر سابق بازسازی و مسکن فرانسه در سال ۱۹۵۰ بود که تاکنون از گویاترین و معتبرترین تعاریف کلاسیک این مفهوم علمی به شمار می‌رود: «آمایش سرزمین در کادر جغرافیایی فرانسه در جستجوی بهترین توزیع انسان‌ها به تبع منابع طبیعی و فعالیت‌های اقتصادی در پهنه سرزمین است. این جستجو با یک دغدغه ثابت مبتنی بر فراهم کردن بهترین شرایط سکونت، کار، بهداشت، تفریحات سالم و لذت از زندگی فرهنگی سالم محقق می‌شود. هدف اصلی صرفاً یک اقتصاد شکوفا نیست، بلکه بیشتر به دنبال زندگی خوب و شکوفایی مردم است» (حسین‌زاده دلیر، ۱۳۸۵).

درک و شناخت علوم فضایی که در کانون آن علوم جغرافیایی قرار دارد. این علم به دو بعد از زندگی و نیازهای آن می‌پردازد و مدعی است که این دو جنبه با هم رابطه متقابل دارند: ۱- بعد طبیعت یعنی رابطه بین جوامع و محیط زیست؛ ۲- بعد فضایی یعنی تفاوت‌های درون و برون فضای زیست (منطقه‌ای، جوامع) به اضافه روابط فضایی و آمایشی بین انواع جامعه که از منظر منطقه‌ای با یکدیگر متفاوت هستند. ارتباط بین دو نوع جغرافیا این است که تفاوت‌های منطقه‌ای اساساً حاصل شیوه‌های متفاوت دگرگونی اجتماعی در طبیعت است. برنامه‌ریزی فضایی به مثابه یک ابزار ایجادکننده راه‌حلی با هدف خاص قلمرو جغرافیایی قلمداد می‌شود، یعنی تلاش دارد راه‌حل‌ها یکپارچه شده را با سایر راه‌حل‌های در قلمروهای کوچک‌تر و بزرگ‌تر همراه کند. برنامه‌ریزی فضایی به لحاظ ظرفیت‌ها و توانایی سازگاری با تغییرات از یک سو و تضمین تعلقات



مختلف در کاربری زمین را از طریق مشارکت عمومی در فرایندهای تصمیم‌گیری یا توجه به نوع ویژه‌ای از توسعه از سوی دیگر در چارچوب برنامه‌ریزی راهبردی نهادی دارد، در واقع با هماهنگی این تعلقات و علاقمندی‌ها به ارتقا توسعه پایدار کمک می‌کند و با داشتن ابزارهایی چون ارزیابی راهبردی محیطی این ارتقا تسهیل می‌گردد (به نقل از افتخاری، ۱۳۹۵).

آمایش سرزمین به تنظیم رابطه بین انسان، فضا و فعالیت‌های انسان در فضا می‌پردازد و به منظور بهره‌برداری منطقی از تمام امکانات برای بهبود وضعیت مادی و معنوی اجتماع براساس ارزش‌های اعتقادی با توجه به سوابق فرهنگی و ابزار علم و تجربه در طول زمان به تبیین چشم‌انداز فضایی بلند مدت توسعه ملی می‌پردازد (صرافی، ۱۳۹۲).

بنا به تعریف سازمان خوار و بار کشاورزی ملل متحد<sup>۱</sup> آمایش سرزمین ارزیابی نظام‌مند عوامل طبیعی، اجتماعی و اقتصادی به منظور یافتن راهی برای تشویق و کمک به جامعه بهره‌برداران در انتخاب گزینه‌های مناسب برای افزایش و پایداری توان سرزمین در جهت برآورد نیازهای جامعه است. بر پایه این تعریف هدف از آمایش سرزمین انتخاب و انجام شیوه‌ای از بهره‌برداری از سرزمین است که در عین حال که بتواند نیازهای مردم را برآورده سازد حفاظت از منابع موجود را برای آینده در نظر گیرد (ترجمه کاشف و دیگران به نقل از سازمان خوار و بار کشاورزی ملل متحد، ۱۹۹۳: ۶).

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ایران آمایش سرزمین را به صورت زیر تعریف نموده است: «تنظیم کنش متقابل بین عوامل انسانی و عوامل محیطی برای ایجاد سازمان سرزمینی مبتنی بر بهره‌گیری بهینه از استعدادهای انسانی و محیطی آمایش سرزمین نامیده می‌شود. آمایش سرزمین در چارچوب اصول مصوب از طریق افزایش کارایی و بازدهی اقتصادی، گسترش عدالت اجتماعی، رفع فقر و محرومیت و برقراری تعادل و توازن در برخورداری از سطح معقول توسعه و رفاه در نقاط و مناطق جغرافیایی، ایجاد نظام کاربری اراضی متناسب با اهداف توسعه متعادل و حفظ محیط زیست، ایجاد و تحکیم پیوندهای اقتصادی درون و برون منطقه‌ای و هماهنگ‌سازی تأثیرات فضایی - مکانی سیاست‌های بخشی و سیاست‌های توسعه مناطق و محورهای خاص به گونه‌ای عمل می‌کند که بتواند اهداف چشم‌انداز بلند مدت توسعه کشور و مدیریت یکپارچه سرزمینی را محقق سازد» (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵: ۲۹).

در بیش از چهار دهه مطالعات آمایش سرزمین در ایران این رویکرد از برنامه‌ریزی چه به لحاظ معرفت‌شناسی و چه از نظر روش‌شناسی تحولات مختلفی را از سر گذرانده و متناسب با مقتضیات درونی و بیرونی تکامل یافته است (جدول‌های ۱ و ۲).

**جدول ۱: مراحل تکاملی تعریف آمایش سرزمین در ایران**

دوره	شرح	عملکرد
دهه ۵۰	بهره‌وری از قابلیت‌های سرزمین	سازماندهی فضا از حیث کاربری‌های مختلف
دهه ۶۰	تنظیم رابطه بین انسان، فضا و فعالیت	مدیریت سازمان فضایی توسعه و توزیع جغرافیایی فعالیت‌ها و جمعیت در سرزمین
دهه ۷۰	بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌های اجتماعی و طبیعی	دیدگاه درازمدت و برنامه‌ریزی توسعه فضایی با سازگاری لازم بین ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیطی توسعه
دهه ۸۰	تنظیم کنش متقابل بین عوامل انسانی و محیطی به منظور ایجاد سازمان سرزمینی مناسب	افزایش کارایی و عدالت سرزمینی، حفظ موارث طبیعی و مصنوع و مدیریت یکپارچه سرزمینی

(منبع تحقیقات نگارندگان، ۱۳۹۶)

**جدول ۲: دوره‌بندی فعالیت‌های آمایش سرزمین در ایران**

دوره	بازه زمانی	فعالیت‌های آمایش سرزمین در ایران	موانع
دوره اول	اوایل دهه ۱۳۴۰ تا اوایل دهه ۱۳۵۰	شکل‌گیری مفهوم آمایش سرزمین	نگرش حاکمیت وقت
دوره دوم	۱۳۵۶-۱۳۵۴	مطالعات طرح جامع ستیران	وقوع انقلاب
دوره سوم	۱۳۶۸-۱۳۶۲	مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی ایران (تجربه اول بعد انقلاب)	جنگ ۸ ساله
دوره چهارم	۱۳۷۶-۱۳۶۸	دوره فترت	مشکلات سازندگی پس از جنگ
دوره پنجم	۱۳۸۵-۱۳۷۶	مطالعات نظریه پایه توسعه ملی (تجربه دوم بعد انقلاب)	شتابزدگی و فراهم نبودن شرایط
دوره ششم	۱۳۹۰-۱۳۸۵	دوره فترت دوباره	نگرش دولت کنونی
دوره هفتم	۱۳۹۴-۱۳۹۰	تجربه سوم پس از انقلاب	نبود یا ضعف جایگاه آمایش سرزمین در نظام برنامه‌ریزی کشور

(منبع: نگارندگان با اقتباس از شریف‌زادگان و دهکردی، ۱۳۸۹: ۹۰)

**۲-۳- منطقه‌بندی**

مفهوم منطقه‌بندی پدیده‌ای جدید نیست، روایت آن به قرن ۱۹ باز می‌گردد. این در مفهوم دگرگونی صنعتی، اقتصادی و تکنولوژی پس از جنگ جهانی دوم متمرکز کرده است که تلاش‌ها را بر نهادی کردن سطوح جدید حکومت که بیانگر مقیاس کلان‌شهری است (یرینن<sup>۱</sup>، ۲۰۰۳: ۴۳).

۱- Yrynen



در ادبیات اصطلاح منطقه بودن (نو منطقه‌گرایی)، معنای هنجاری پیچیده‌تری در مفهوم خود دارد. هتته<sup>۱</sup> منطقه‌بندی را به عنوان یک فرآیند چند سطحی و چند بعدی می‌داند که «جاه‌طلبی سیاسی کنترل منطقه‌ای به دنبال و به هم پیوستگی منطقه‌ای به اضافه هویت را دربرمی‌گیرد». به عبارت دیگر منطقه‌بندی به دنبال کنترل دستیابی به یک منطقه خاص است تا از آن در برابر فرآیند جهانی شدن حفاظت نماید (همان). منطقه‌بندی نیز مانند جهانی شدن ممکن است در نتیجه نیروهای خودانگیخته اتفاق بیافتد. در ابتدایی‌ترین حالت این به معنای چیزی بیش از تمرکز فعالیت‌ها در سطح در سطح منطقه نیست. این نیز ممکن است به شکل‌های ایجاد مناطق ظهور کند، همچنین ممکن است در ظهور گروه‌ها، بازیگران و سازمان‌های منطقه‌ای ظهور کند؛ بنابراین امکان دارد که هم از منطقه‌گرایی مقدم باشد و یا ناشی گردد. برخی منطقه‌بندی‌ها منجر به ایجاد بلوک و اتحادیه‌های تجاری و نهادهای رسمی می‌شود (فاوست<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴: ۴۳۳-۴۳۴).

همچنین می‌توان گفت منطقه‌بندی به طور ادراکی به عنوان یک فرآیند چند بعدی (اقتصادی، امنیتی، فرهنگی و زیست محیطی) نشان داده می‌شود که هم‌زمان در سطوح مختلفی پیش می‌رود. فرآیند منطقه‌بندی منطقه را با مفهومی چون وابستگی متقابل اقتصادی، برابری نهادی، اعتماد سیاسی و متعلقات فرهنگی انباشته می‌کند (یرینن، ۲۰۰۳: ۴۳). بارز بودن منطقه‌بندی در بحث‌هایی در ایلات متحده و محدوده‌های مرتبط درباره تقسیم مناسب نیروی انسانی در ارتقای صلح و امنیت جهانی یا اشاره به یاری‌رسانی، تجارت، و سیاست توسعه است. در چارچوب منطقه‌بندی درباره قدرت توسعه و مسئولیت و تفویض اختیار آن‌ها به سطوح مناسب منطقه‌ای است (فاوست، ۲۰۰۴: ۴۳۴).

فرآیندهای منطقه‌بندی از «پایین» و در «داخل» مناطق ظهور می‌کند و به جوامع محلی و جامعه‌هایی با تنوعی از عوامل کششی و فشاری پاسخ می‌دهد تا در همکاری با گونه‌های متنوع چارچوب‌های منطقه‌گرایی درگیر شوند. در نتیجه بازیگرانی که درگیر می‌شوند عبارت از بازیگران دولتی و غیردولتی و گروه‌های اجتماعی و سازمانی است (سگال<sup>۳</sup>، ۲۰۱۰: ۳۰۵). هیچ چارچوب تئوریک مجردی وجود ندارد که بتوان منطقه‌بندی را درک و تفسیر کرد. منطقه‌گرایی و سایر مباحث دولت-جامعه، تغییر عمومی از «فوردیسم» به «پست فوردیسم» بازتاب می‌دهد

---

۱- Hettne

۲- Fawcett

۳- Sehgal



برنامه‌ریزی و آمایش فضا \_\_\_\_\_ دوره بیست و دوم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۷  
(اسکات<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹: ۲۰-۲۱). منطقه‌بندی فرآیند یکپارچگی اقتصادی است که اساساً از نیروهای محرک بازارها، تجارت و سرمایه‌گذاری ناشی می‌شود (النا شادرینا<sup>۲</sup>، ۲۰۰۶: ۴۰۷).

## ۲-۴- توسعه منطقه‌ای

برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای از لحاظ عامل جغرافیا و فضا وجه مشترک فراوانی با آمایش سرزمین دارد، این دو برنامه‌ریزی باید در کنار هم باشند. همچنین برنامه‌ریزی منطقه‌ای باید در چهار چوب آمایش سرزمین انجام پذیرد. برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای یک نظم آکادمیک است که توسط طبقه‌بندی اهداف اجتماعی برای فعالیت‌های در سطوح بزرگ‌تر از شهرها مشخص می‌شود و نظریه‌های آن از لحاظ ساختاری آمیخته‌ای از نظریه‌های فضایی اقتصادی و قوانین جغرافیایی است (اشکوری، ۱۳۸۸: ۴۷). توسعه منطقه‌ای عبارت از مفهوم گفته شده توسعه برای مردم در محدوده فضایی مورد نظر است. روند توسعه باید همراه با افزایش توانایی‌ها به گسترش انتخاب‌های ساکنین منطقه در حوزه‌های اجتماعی-اقتصادی و سیاسی بیانجامد تا توسعه‌ای انسانی باشد (صرافی، ۱۳۷۹: ۴۱)؛ به بیان دیگر برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای عبارت از توجیه، تبیین و روشن کردن آرمان‌های اجتماعی و ارائه راه‌حلی در جهت سامان دادن به فعالیت‌ها در فضای فوق شهری است. در مجموع می‌توان گفت برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای برای انتخاب بهترین روش‌ها و مدل‌ها جهت رسیدن به اهداف رشد و توسعه در مناطق مختلف است (زیاری، ۱۳۸۸: ۸۸). به هر صورت برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای نتیجه منطقه‌ای کردن<sup>۳</sup> برنامه ملی نیست، بلکه با شناخت نیازها توان‌ها و تنگناهای ویژه هر منطقه خود موزاییکی بر نقش ملی می‌افزاید و رابطه‌ای دو طرفه برقرار می‌سازد.

## ۲-۵- نقدی بر طرح‌های آمایش سرزمین

به طور کلی نقد بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران را می‌توان به دو بخش فرایندی و برابندی یا همان بعد نظری و اجرایی تقسیم کرد. در این بخش سعی شده است این دو بخش تا حد ممکن جداگانه نقد شود. اگرچه فرایند و برابندی که رویه و محتوای برنامه است، همواره بهم متصل بوده و نگاه یک‌سویه به هر یک منجر به ایجاد شکاف در هدف از برنامه‌ریزی می‌شود.

۱- Scott

۲- Elena Shadrina

۳- Regionalization

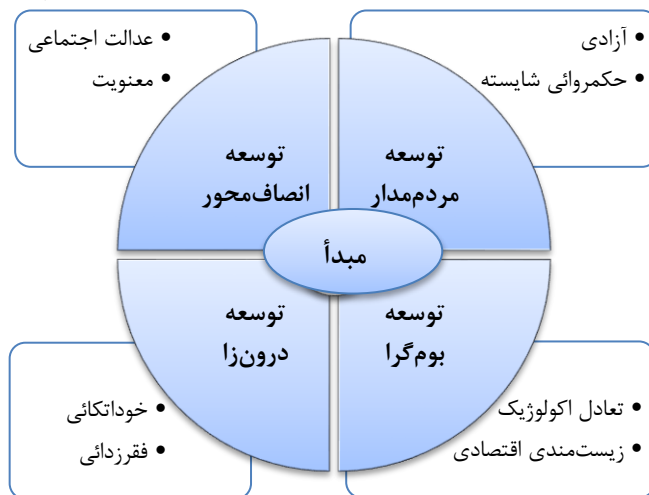


فرآیند طرح‌ها به دلیل این‌که غالب برنامه‌های منطقه‌ای و آمایش به صورت عقلانی محور بوده و با مجموعه کنش‌گران مشاوره نشده و توافق همگانی در آن مطرح نبوده است، فرآیند برنامه‌ریزی در مسیر درست قرار نگرفته و همان کاستی‌های نظری که به حکمروایی شایسته و ظرفیت‌سازی‌های نهادی در جهان امروز تأکید دارد، کاستی اصلی برنامه‌های منطقه‌ای و حتی شهری در ایران است. از طرفی دیگر هماهنگی‌های افقی و عمودی بین دستگاهی در تصمیمات انجام نمی‌گیرد که این در واقع همان ضعف مدیریت فضایی یکپارچه در طرح‌های کشور ایران است. به طور کلی می‌توان گفت اساس فرآیند تهیه طرح فراگیر، مشارکتی و توافقی نبوده و بین برنامه‌ریزی کالبدی و آمایشی تفکیکی مکانیکی صورت گرفته است.

اجرای طرح کاستی دیگر در برنامه‌ها و طرح‌های منطقه‌ای اجرا نشدن و یا اجرا شدن بسیار محدود این طرح‌ها و برنامه‌هاست. نظام برنامه‌ریزی کشور دلیل اصلی این کاستی است که جایگاهی برای اجرا شدن طرح‌ها ندارد. بدین معنا که نظام مدیریت یکپارچه فضایی و سازمان اجرای آن نقشی در نظام برنامه‌ریزی به ویژه برنامه‌ریزی منطقه‌ای ندارد. ابزار کافی برای سیاست‌گذاری فضایی (به معنای پایگاه اطلاعات و نظام پایش) تدبیر نشده است. معضل دیگر در اجرایی نشدن طرح‌ها این است که بخش‌های اجرایی و برنامه‌ریزی دارای اختلافات و تداخلات بسیاری هستند. این در حالی است که ساز و کار حل اختلاف، تداخل و رقابت‌های بخشی-فضایی جایگاهی در نظام برنامه‌ریزی ندارد.

چالش‌های اساسی در توسعه فضایی کنونی کشور وجود دارد که مانع توسعه فضایی یکپارچه مناطق در قالب آمایش سرزمین می‌شود. عدم تعادل‌های منطقه‌ای به معنای اختلاف‌های گسترش‌یابنده بین منطقه‌ای، ناکارایی در فضاهای قطبی توسعه به معنای تمرکزهای ساماندهی نشده، بهره‌وری پایین و آلودگی محیط زیستی در مناطق، نداشتن تناسب توسعه فضایی با منابع طبیعی و ظرفیت‌های محیطی مناطق کشور به معنای ناپایداری در چشم‌انداز آتی از جمله موانع اصلی پیش‌رو هستند.

مفهوم توسعه که در مدل مبدا نشان داده شده بیانگر این مسئله است که توسعه مردم محور، توسعه انصاف محور، توسعه بوم‌گرا و توسعه درون‌زا از جمله کاستی‌های نظری در طرح‌های منطقه‌ای ایران است که مانع اجرایی شدن طرح‌ها نیز می‌شود. در این مدل این مسئله مطرح است که محرک‌های برونی توسعه به تحرک درونی توسعه گره می‌خورد و دیگر توسعه‌ای نیست که تنها آبادی مکان را مد نظر داشته باشد، بلکه هدف اصلی آن خوشبختی مردم است. این موضوع دقیقاً بحث و نقد پیش‌روی نظریه پایه در برنامه‌ریزی منطقه‌ای است که مانع اصلی اجرایی شدن آن هم می‌شود.



شکل ۱: مدل مفهومی توسعه‌های از نوع دیگر: «مبدأ» (صرافی، ۱۳۹۴)

کاستی‌های طرح‌ها و برنامه‌ها و نظام مدیریت فضایی منطقه‌ای ایران را می‌توان در سه گروه طبقه‌بندی کرد. گروه اول کاستی‌هایی است که فارغ از بحث فضایی منطقه‌ای به زمینه‌ها و ظرفیت‌های جامعه در بین مدیران، کارشناسان و شهروندان مربوط می‌شود. گروه دوم، کاستی‌هایی است که به نظام مدیریتی کشور برمی‌گردد (شامل مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی و بخشی) و گروه سوم، کاستی‌های نظام مدیریت فضایی است (صرافی و نجاتی، ۱۳۹۲).

– گروه اول کاستی‌ها: طرح‌ها و برنامه‌ها اغلب با سلیقه شخصی کارفرما تهیه می‌شوند و از اهداف اصلی برنامه فاصله می‌گیرند. بی‌توجهی مشاوران تهیه‌کننده برنامه نیز به لزوم مشارکت کارشناسان متخصص به ضعف برنامه‌ها و ایجاد اختلال در مدیریت نظام فضایی منجر می‌شود.

– گروه دوم کاستی‌ها: طرح‌های منطقه‌ای در سطوح میانی (ناحیه‌ای و شهرستان) بیشتر ماهیت بین بخشی و فضایی دارند؛ در حالی که پس از تهیه به دستگاه‌های بخشی مربوط ابلاغ شده‌اند و اغلب به دلیل نبود ظرفیت و قوانین الزام‌آور برای اجرا و نظارت بر آن‌ها توسط سازمان‌هایی چون راه و شهرسازی، فرمانداری‌ها و استانداری‌ها اغلب در اجرا با شکست مواجه شده‌اند.

– گروه سوم کاستی‌ها: یکی از چالش‌های نظام مدیریت فضایی ایران «نبود هماهنگی بین طرح‌ها و برنامه‌های توسعه فضایی با تقسیمات سیاسی» است. این ناهماهنگی در دوره‌هایی به اجرا نرسیدن برخی از طرح‌ها و برنامه‌ها منجر شده است (صرافی و نجاتی، ۱۳۹۲: ۸۵۶ به نقل از سیف‌الدینی، پناهنده‌خواه، ۱۳۸۹: ۸۶-۸۷). ناهماهنگی بین سازمان‌ها و نهادهای



سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرایی متعدد از دیگر چالش‌های نظام مدیریت فضایی منطقه‌ای است. نداشتن انطباق قلمرو سازمانی حکومتی محلی با قلمرو عملکردی شهر منطقه‌ها را می‌توان چالش اصلی در اداره و حاکمیت مناطق دانست.

## ۲-۶- شاخص‌های منطقه‌بندی در جهان

کشورهای مختلف در جهان با اصول و شاخص‌های متفاوتی به منطقه‌بندی در هر سطحی (کلان و خرد) می‌پردازند. شاخص‌هایی که در جهان رایج است در جدول ۳ نشان داده شده است که بنا به سطح منطقه‌بندی این شاخص‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. برای نمونه شاخص‌هایی که بر مبنای ویژگی‌های جغرافیایی و یا طبیعی مورد هستند، بیشتر برای منطقه‌بندی طبیعی و حوزه تحت کنترل سازمان‌های محیط زیستی استفاده می‌شود، همچنین منطقه‌بندی‌های مرتبط با اقتصاد و رقابت‌پذیری در سطوح کلان‌شهری و شهری استفاده می‌شوند. شاخص‌ها به چهار دسته اصلی قانونی، سیاسی-امنیتی، اجتماعی-فرهنگی و جغرافیایی-ارتباطی تقسیم می‌شوند.

## ۲-۷- سوابق منطقه‌بندی در جهان

کشورهای مختلف با استفاده از روش‌ها، شاخص‌ها و اصول مختلف به منطقه‌بندی در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی پرداخته‌اند. در این قسمت به بررسی برخی از سوابق منطقه‌بندی در جهان پرداخته می‌شود. برای بررسی سوابق منطقه‌بندی ابتدا به الگوهای حکومتی رایج در کشورهای مختلف و ویژگی‌های مهم در آن‌ها پرداخته شده (جدول ۴) و پس از آن چند نمونه از منطقه‌بندی‌های مشخص شده است (جدول ۵).

جدول ۳: شاخص‌های سازماندهی سیاسی فضا

شاخص‌ها	حوزه
ویژگی‌های جمعیتی؛ همگنی اجتماعی، فرهنگی و طبیعی؛ مجاورت و همجواری؛ فاصله و مسافت؛ دسترسی و مرکزیت	قانونی
اندیشه‌های استراتژیک؛ ضرورت‌های امنیتی؛ واگرایی فرهنگی؛ الگوی حکومت؛ سطوح اداری سیاسی؛ رقابت‌های تقسیماتی	سیاسی امنیتی
ویژگی‌های جمعیت؛ قوم و نژاد؛ زبان و فرهنگ؛ مذهب و باور؛ پیشینه تاریخی	اجتماعی فرهنگی
اقلیم و ناهمواری؛ فاصله و مجاورت؛ حوزه‌های نفوذ؛ شبکه‌ها و جریان‌ها؛ وسعت و دسترسی؛ شعاع عملکرد	جغرافیایی ارتباطی
رقابت درون منطقه‌ای، همگنی اقتصادی، مکمل‌گرایی	اقتصادی

(منبع: میرشکاران، ۱۳۹۲: ۷۷-۷۶)

جدول ۴: الگوهای حکومتی برای مدیریت سیاسی فضا

ویژگی‌های مهم	سطح تصمیم‌گیری	کشور	الگوی حکومتی	
<p>۱- در این نوع نظام حکومتی رابطه دولت و ملت بیشتر از نوع رابطه ارباب و رعیتی است.</p> <p>۲- تفاوت‌های جغرافیایی در سیاست‌گذاری‌های ملی به حساب نمی‌آید.</p> <p>۳- نهادهای مردمی و مدنی حق قانونی‌گذاری و تصمیم‌گیری سیاسی ندارند.</p>	ملی و مرکزی	ژاپن، فرانسه و اندونزی	الگوی بسیط (تک ساخت) <sup>۱</sup>	۱
<p>۱- خصیصه اصلی نظام فدرال وجود تفاوت‌های جغرافیایی و یا گستردگی و وسعت سرزمینی است.</p> <p>۲- جغرافیایی‌ترین گونه حکومت است.</p> <p>۳- بدون تردید نظام حکومتی فدراتیو برای اولین بار در ایران به وجود آمد (نظام حکومتی در زمان هخامنشیان).</p>	ملی و منطقه‌ای	ایالات متحده آمریکا	الگوی ترکیبی (فدرال) <sup>۲</sup>	۲
<p>۱- الگوی ناحیه‌ای معمولاً بین الگوی فدرال و بسیط قرار دارد و از خصیصه‌های هر دو برخوردار است</p> <p>۲- این الگو در اصل همان هویت بسیط را دارد، اما به دلیل تفاوت‌های محلی و وجود اقلیت‌های فضایی در حاشیه یا در درون کشور نوعی خودگردانی و خودمختاری محلی و منطقه‌ای در آن برقرار می‌شود.</p> <p>۳- در این کشورها نوعی الگوی سیاسی- اداری ویژه برای اداره امور کشور وجود دارد؛ با این حال مناطق خود مختار با فلسفه اکولوژیک جز پیکره یک کشور مستقل یا مادر محسوب می‌شود.</p>	منطقه‌ای و محلی	انگلستان، آذربایجان، ازبکستان، روسیه، چین، اسپانیا، فنلاند و ایتالیا	الگوی ناحیه‌ای <sup>۳</sup>	۳
<p>۱- این الگو بیشتر جنبه اجتماعی، اقتصادی، اداری و فرهنگی دارد و بعد سیاسی در آن یا وجود ندارد و یا ضعیف است.</p> <p>۲- این الگو صرف نظر از تفاوت‌هایی که میان نظام‌های فدرال، ناحیه‌ای و بسیط وجود دارد برای تمامی موارد سه گانه یاد شده قابل تعمیم است.</p> <p>۳- هدف این الگو اداره بهینه امور محلی است که مستقیم با زندگی سکنه و شهروندان مقیم در یک مکان (شهر یا روستا) یا منطقه و ناحیه جغرافیایی (بخش، شهرستان و استان) سروکار دارد و نوع و</p>	سطح محلی	-	الگوی محلی <sup>۴</sup>	۴

۱- Unitary State

۲- Federal State (Federalization)

۳- Regional State

۴- Local State

حجم آن و سطح اختیارات در چارچوب قوانین ملی مشخص می‌شود.				
۱- حکومت منطقه‌ای کردستان در مواردی نظیر دارا بودن مرکزیت سیاسی، پارلمان و قوه مجریه محلی، بودجه محلی و داشتن نمایندگی در پایتخت فدرال و... با سایر الگوهای غیرمتمرکز شباهت دارد، اما در مواردی نظیر برقراری روابط خارجی بین‌المللی، در اختیار داشتن نیروهای نظامی، صلاحیت‌ها و اختیارات پارلمان و حکومت منطقه در سطوح داخلی و ملی، قدرت پارلمان در زمینه وتوی قوانین پارلمان و حکومت فدرال و... با سایر الگوهای غیرمتمرکز تفاوت دارد.	پیوستگی بین سه سطح مرکزی، منطقه‌ای و محلی	کردستان عراق	الگوی فراایالتی <sup>۱</sup>	۵

(منبع: نگارندگان با اقتباس از احمدی‌پور، ۱۳۹۲)

جدول ۵: سوابق کشورهای مختلف در منطقه‌بندی و ارتباط آن با منطقه‌بندی آمایش ایران

نام کشور	نام منطقه	عنوان آرایش فضایی	شاخص‌های به کار رفته در منطقه‌بندی	ارتباط با منطقه‌بندی انجام شده در ایران
آلمان	هانوفر	محدوده کلان‌شهری	- سطوح اداری سیاسی - دسترسی و مرکزیت	منطقه‌بندی براساس گزارش دفتر پروژه‌های عمرانی منطقه‌بندی طرح کالبد ملی
آلمان	اشتوتگارت	منطقه کلان‌شهری	- اقتصادی- رقابتی	منطقه‌بندی وزارت کشور
هلند	آمستردام	محدوده کلان‌شهری	- همگنی اجتماعی، فرهنگی - رقابت اقتصادی	منطقه‌بندی بتل دفتر برنامه‌ریزی اجتماعی و نیروی انسانی
لهستان	وروکلاو	منطقه کلان‌شهری	- اقتصادی- رقابتی	منطقه‌بندی وزارت کشور

آمریکا	محدوده دهانه سن فرانسیسکو	محدوده کلان‌شهری	- پویایی اقتصادی	منطقه‌بندی براساس گزارش دفتر پروژه‌های عمرانی
--------	---------------------------	------------------	------------------	---

## ۲-۸- منطقه‌بندی در چارچوب آمایش سرزمین

وقتی بحث از مطالعات آمایشی به میان می‌آید یکی از اولین موضوعاتی که بی‌درنگ به ذهن خطور می‌کند منطقه‌بندی است. متخصصان اذعان می‌کنند برنامه‌ریزی در آمایش سرزمین بدون برنامه‌ریزی منطقه‌ای عملاً کاربردی نخواهد داشت. به همین دلیل در هر گونه برنامه‌ریزی از نوع آمایش سرزمین اولین قدم منطقه‌بندی و تعیین مناطق است. بازنگری نوشته‌ها و آثار علمی چند دهه گذشته برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، برنامه‌ریزی فیزیکی و کالبدی و آمایش سرزمین این تصور را پدید می‌آورد که مفاهیم، نظریه‌ها، رویکردها و برداشت‌های اصلی که به رشته‌های توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین و توسعه فضایی معنا و هویت می‌بخشد در یک زمینه ولی با رویکردهای به نسبت متفاوت قرار دارند. به هر تقدیر این رویکردهای مختلف توسعه فضای ملی و منطقه‌ای صرفاً یک تافته جدا بافته از توسعه ملی و پایدار نیست.

رویکرد منطقه‌ای به برنامه‌ریزی فراهم‌کننده یک توسعه همه جانبه است که ویژگی‌های متمایز و رقابت‌های منطقه‌ای و نواحی محلی را رعایت می‌کند. توسعه کسب و کار پایدار ناشی از رقابت‌ها و قوت‌های منطقه در برخورد با چالش رقابتی فراملی است. این ضروری می‌سازد تا همکاری‌ها میان سکونت‌گاه‌های منطقه‌ای جایگزین رقابت‌های تخریبی سکونت‌گاه‌ها در درون یک منطقه شود، یعنی برنامه‌ریزی و همکاری‌های تنگاتنگ میان سکونت‌گاه‌ها به شکل خوشه‌ها و شبکه‌های سکونت‌گاهی این اطمینان را می‌دهد تا زیربنای مناطق و کارکرد خدمات از کارایی بیشتری برخوردار شوند. براساس تحلیل رقابت‌های منطقه‌ای، تمایز و ویژگی‌ها، برنامه‌ریزی می‌تواند در خلق ابتکارها برای افزایش ارتقای توسعه کسب و کار کمک کند. چنین تحلیلی می‌تواند مکان‌های کسب و کار، طراحی زمین‌های توسعه نیافته برای اهداف کسب و کار و مکان‌یابی ضروری برای انواع ویژه توسعه کسب و کار را در یک منطقه تعیین کند. براینچنین تحلیلی تنظیم راهنما و دستورالعمل مدیریت زمین و نهادینه کردن همکاری‌های منطقه‌ای به شیوه حکمروایی است. نقش برنامه‌ریزی فضایی در تعادل‌بخشی به ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیطی در همه بخش‌ها و سطوح، سکونت‌گاه‌های مبتنی بر پایداری و ارتقای توسعه پایدار است (افتخاری، ۱۳۹۵).

آمایش سرزمین زیربنای توسعه منطقه‌ای و به بیانی دیگر ابزار اصلی برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری‌های ملی و منطقه‌ای است. آمایش سرزمین زمینه اصلی تهیه برنامه‌های توسعه



- اقتصادی اجتماعی هر منطقه را فراهم می‌آورد و ابزار اصلی تلفیق برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی با برنامه‌ریزی‌های فیزیکی و فضایی است (پاپلی یزدی، ۱۳۸۳: ۳).
- برنامه آمایش در مواجهه با منطقه باید به سه پرسش اصلی زیر پاسخ دهد.
- ۱- در حال حاضر منطقه چه موقعیتی دارد؟ (ارائه تحلیل از نقطه قوت، نقاط ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها)
  - ۲- منطقه به کجا می‌خواهد برود؟ (چشم‌انداز، اهداف اصلی، اولویت‌های مبتنی بر جهت‌گیری‌های آمایش)
  - ۳- منطقه چگونه به اهداف تعیین‌شده دست می‌یابد؟ (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۵: ۵)

برخی اهداف آمایش سرزمین در سطح منطقه به شرح زیر است.

- تنظیم رابطه جمعیت، فضا و فعالیت در سطح منطقه با توجه به رابطه متقابل شهر و روستا؛
- تنظیم کنش‌های اجتماعی-اقتصادی در سطح منطقه؛
- مدیریت توسعه پایدار با کاستن از اثرات مخرب آن روی محیط زیست؛
- ساماندهی نحوه توزیع منابع و اثرات توسعه بر مبنای استعداد سکونت‌گاه‌ها؛
- تنظیم کاربری‌ها و اشغال بهینه فضا با یک نگرش جامع؛
- توجه به مشارکت مردم و توانمندسازی آن‌ها؛
- توجه به نیازهای مردم و مناطق (قنبری، ۱۳۸۷: ۸۵)؛

### ۳- سابقه منطقه‌بندی و آمایش سرزمین در ایران

اگر منطقه‌بندی را به منظور اهداف اولیه و با روش‌های سنتی به هر صورت باید پذیرفت، تاریخ سکونت و تمدن ایران به نوعی در ادوار مختلف و با اهداف مختلف با آن پیوند می‌خورد. تفاوت‌های شدید در خصوصیات اکولوژیکی مناطق، گستردگی قلمروهای فرهنگی-اجتماعی و پهناوری سرزمین از دیرباز حاکمان را جهت اعمال قدرت بیشتر و تداوم آن به منطقه‌بندی سرزمین سوق داده است. تقسیم کشور به ساتراپ‌ها در عهد هخامنشی حکایت از دیرینه بودن این سنت دارد و تداوم تاریخی آن در شکل ایالات و ولایات حکایت از ضروری بودن در تمامی دوره‌ها می‌کند. با این حال در سده اخیر و به ویژه چند دهه گذشته به لحاظ پیچیده‌تر شدن ماهیت روابط و لزوم نظام‌بخشی به آن در قالب فضا منطقه‌بندی ابعاد جدیدی به خود گرفته است. در این راستا سازمان‌ها و ادارات مختلف بنا به اقتضای کارکردی و اهداف مورد نظر خود منطقه‌بندی خاصی را برای نواحی مختلف کشور و یا داخل شهرها انجام داده‌اند (وثوقی، ۱۳۷۷: ۲۶). در کنار این گونه



تقسیم‌بندی‌ها که بیشتر از طرف مراکز اداری و دولتی صورت می‌پذیرفت، مؤسسات و نهادهای علمی-تحقیقاتی نیز دست به تفکیک منطقه‌ای ایران براساس شاخص‌های مختلفی زدند و در نهایت الگوهای متفاوتی را ارائه کردند. علاوه بر تقسیم‌بندی‌هایی که در داخل کشور توسط سازمان‌ها و مؤسسات مختلف یا به سفارش آن‌ها انجام می‌شده تقسیم‌بندی‌هایی نیز از طرف سایر کشورها بر کشور انجام گرفته که بیشتر مقاصد سیاسی و نظامی داشته است.<sup>۱</sup> تا پیش از دوره پهلوی و به ویژه پهلوی دوم که اولین برنامه توسعه عمرانی کشور تهیه گردید، منطقه‌بندی توسط حکومت‌ها عموماً جنبه اداری و سیاسی داشته و با هدف عمده تسهیل در اداره امور کشور صورت می‌گرفته است. با این حال در سده اخیر و به ویژه چند دهه گذشته به لحاظ پیچیده شدن ماهیت روابط و لزوم نظام‌بخشی به آن در قالب فضا، منطقه‌بندی ابعاد جدیدی به خود گرفته است. می‌توان گفت سابقه توجه علمی به مفهوم منطقه‌بندی و توسعه منطقه‌ای در ایران به ویژه به دهه ۱۳۲۰ و تهیه اولین برنامه عمرانی کشور برمی‌گردد.

پس از پایان جنگ جهانی دوم، ایران در زمره اولین کشورهای جنوب (حتی پیش از چین و هند) بود که برنامه‌ریزی اقتصادی در سطح ملی را آغاز نمود. اولین قانون برنامه هفت ساله عمرانی کشور که متکی به گزارش شرکت مشاوره آمریکایی موریس نودسن بود در سال ۱۳۲۷ تصویب شد. در طول این برنامه تا پایان برنامه دوم عمرانی کشور در سال ۱۳۴۱ بیشتر اقداماتی که در زمینه برنامه‌ریزی منطقه‌ای صورت گرفت شامل تأسیس سازمان توسعه دشت مغان به عنوان نخستین قطب کشاورزی کشور با هدف اصلی استفاده بهینه و مؤثر از آب رودخانه ارس و اسکان عشایر محلی ایل شاهسون طی برنامه اول و تأسیس سازمان آب و برق خوزستان با الهام از طرح توسعه دره تنسی طی برنامه دوم توسعه بود. دستاوردهای مهم تأسیس سازمان آب و برق خوزستان، احداث سد بزرگ دز و اتمام ساختمان سد کرخه، احداث ۴۰۰ کیلومتر شبکه انتقال نیرو و توسعه کشاورزی در کشور خوزستان خصوصاً در زمینه کشت نیشکر بود. در این بخش منطقه‌بندی به بازه زمانی پیش و پس از انقلاب جمهوری اسلامی ایران تقسیم شده است. در این بخش به دلیل گستردگی سیر منطقه‌بندی کشور پیش و پس از انقلاب، ابتدا به طور خلاصه ویژگی‌هایی از هر منطقه‌بندی بیان و در یک چارچوب ارائه شده است (جدول ۶).

۱- برای نمونه تقسیم‌بندی انگلیس و روس از ایران که قدیمی‌ترین آن در سال ۱۹۰۹ میلادی توسط انگلیسی‌ها بر ایران انجام شده است. برای اطلاع بیشتر رجوع شود به Gazetteer of Persia, V.1, Printed at the governmente monotype, 1910.

جدول ۶: مطالعه تطبیقی طرح‌های منطقه‌بندی صورت گرفته در ایران (منبع: مطالعات و یافته‌های نگارندگان)

ردیف	عنوان منطقه‌بندی	نهادهای درگیر	دوره زمانی	ویژگی‌های اصلی		پیش از انقلاب
				ضرورت و اهمیت منطقه‌بندی	معیارهای منطقه‌بندی	
۱	منطقه‌بندی کلان کشور	سازمان آبادی و مسکن	۱۳۴۰	نیاز به کاهش نابرابری‌های درآمد مناطق تا حداقل ممکن رسیدن به هدف‌های کمی رشد اقتصاد ملی از طریق اجرای برنامه‌های عمرانی پنجم که باید با هدف‌های فرعی مطابقت داشته باشند.	منطقه کلان منطقه میانی منطقه خرد	در این مطالعه ۱۱ منطقه کلان تعیین شده عبارت بودند از: ۱- گیلان، مازندران و گرگان؛ ۲- آذربایجان شرقی و غربی؛ ۳- تهران، سمنان و زنجان؛ ۴- خوزستان و کهگیلویه؛ ۵- همدان و لرستان؛ ۶- اصفهان، یزد و چهارمحال و بختیاری؛ ۷- فارس؛ ۸- سیستان و بلوچستان و کرمان؛ ۹- خراسان؛ ۱۰- کرمانشاهان، کردستان و ایلام؛ ۱۱- بندرعباس و بوشهر؛
۲	منطقه‌بندی بتل	گروه مهندسی بتل	۱۳۵۱	نیاز به منطقه‌بندی کشور و تعیین امکانات، تنگناها و راهبردهای اساسی توسعه هر منطقه؛ ضرورت توجه به اشتغال به عنوان اولویت اساسی برای اهداف اجتماعی؛ تقلیل اختلاف درآمد و کم کردن شکاف بین نواحی؛ تحقق هدف‌های ملی برنامه پنجم همراه با تحقق هدف کلی؛	هماهنگی اجتماعی و طبیعی	کشور به ۱۱ منطقه برنامه‌ریزی که وسیع‌تر از استان بود و بین آن‌ها تا حدی هماهنگی اجتماعی و طبیعی وجود داشت تقسیم شد. هر منطقه نیز به ۳۰ منطقه کوچک‌تر و ۱۴۰ ناحیه تقسیم گردید که به شرح زیر است. گیلان و مازندران؛ آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی و اردبیل؛ تهران، مرکزی، سمنان، زنجان، قم؛ خوزستان، کهگیلویه و بویراحمد؛ همدان، لرستان؛ اصفهان، یزد، چهارمحال و بختیاری؛ فارس؛ سیستان و بلوچستان، کرمان؛ خراسان؛ کردستان، کرمانشاه، ایلام؛ هرمزگان، بوشهر؛ این گروه پیشنهاد ادغام روستاهای کوچک را در یکدیگر دادند. مسئله اصلی در این طرح رعایت نکردن وسعت و جمعیت در مناطق پیشنهادی بود. نتایج برآمده از مطالعات گروه اقتصادی بتل طی برنامه چهارم بیانگر این واقعیت بود که بین مناطق یازده‌گانه از لحاظ سرانه‌های اقتصادی تفاوت فاحش وجود دارد؛ وجود همین مسئله ضرورت نگاهی نو به برنامه‌ریزی ناحیه‌ای را در برنامه پنجم افزایش داد.
۳	تقسیم‌بندی براساس برنامه‌ریزی کلان منطقه‌ای				شکل زمین، آب و هوا، نیروهای تولیدی، جمعیت، شهرگرایی	کشور به ۱۰ منطقه تقسیم شد که شامل: ۱- آذربایجان شرقی و غربی؛ ۲- گیلان و مازندران؛ ۳- مرکزی و سمنان؛ ۴- ایلام، لرستان، کرمانشاه، همدان و کردستان؛ ۵- کهگیلویه و بویراحمد و خوزستان؛ ۶- اصفهان، یزد و چهارمحال و بختیاری؛ ۷- خراسان؛ ۸- فارس، بوشهر، بادر و جزایر خلیج فارس؛ ۹- کرمان، بندرعباس، بادر و جزایر دریای عمان؛ ۱۰- سیستان و بلوچستان
۴	تقسیم‌بندی شرکت اف.ام.سی (F.M.C)	وزارت کشاورزی	۱۳۵۱	خودکفایی در پروتئین حیوانی	شاخص های آب و هوایی و جغرافیایی	ایران به ۱۴ منطقه تقسیم گردید. این تقسیم‌بندی شباهت زیادی به منطقه‌بندی بتل دارد، اما تقسیمات آن اندکی بیشتر است. بر این اساس مناطق ایران عبارت بودند از: ۱. تهران، مرکزی، سمنان، قم؛ ۲. گیلان؛ ۳. مازندران؛ ۴. آذربایجان شرقی، زنجان، اردبیل؛ ۵. آذربایجان غربی؛ ۶. کردستان؛ ۷. همدان، باختران، ایلام؛ ۸. فارس؛ ۹. خوزستان، لرستان، کهگیلویه و بویراحمد؛ ۱۰. کرمان؛ ۱۱. خراسان؛ ۱۲.

						اصفهان، یزد، چهارمحال و بختیاری؛ ۱۳. سیستان و بلوچستان؛ ۱۴. هرمزگان، بوشهر
۵	منطقه‌بندی بر پایه گزارش دفتر برنامه‌ریزی اجتماعی و نیروی انسانی	دفتر برنامه‌ریزی اجتماعی و نیروی انسانی				کشور به ۵ منطقه تقسیم شد: استان مرکزی (اراک و تهران)؛ گروه ۲ خوزستان، یزد، اصفهان؛ گروه ۳ فارس، سمنان، باختران، مازندران و گیلان؛ گروه ۴ آذربایجان شرقی و غربی، خراسان، لرستان، همدان، بوشهر، چهارمحال و بختیاری و هرمزگان؛ گروه ۵ سیستان و بلوچستان، کردستان، زنجان، کهگیلویه و بویر احمد و ایلام شاخص هایی: نسبت شهرگرایی، هزینه های مصرفی، شاخص هزینه های غیر خوراکی نسبت به کل هزینه های مصرفی، شاخص افراد تحت تعلیم راهنمایی و متوسط به جمعیت سنی متناظر، شاخص تخت بیمارستانی به جمعیت، شاخص واحدهای مسکونی آجری و آهنی و شاخص واحدهای مسکونی دارای آب لوله‌کشی
۶	منطقه‌بندی براساس گزارش دفتر عمرانی پروژه‌های عمرانی	گزارش دفتر پروژه‌های عمرانی				کشور به ۶ گروه تقسیم شد: گروه ۱ استان مرکزی (اراک و تهران)؛ گروه ۲ خوزستان، فارس، خراسان، آذربایجان شرقی، سمنان، بوشهر و کرمان؛ گروه ۳ اصفهان و یزد؛ گروه ۴ زنجان و آذربایجان غربی؛ گروه ۵ همدان، باختران، گیلان، مازندران، کردستان، لرستان، چهارمحال و بختیاری؛ گروه ۶ هرمزگان، سیستان و بلوچستان، ایلام، کهگیلویه و بویر احمد الف) شاخص های اقتصادی: کشاورزی، اشتغال و صنعت؛ ب) شاخص های اجتماعی: شهرنشینی و مهاجرت، شاخص های سطح زندگی، آموزش و بهداشت؛ ج) شاخص های سیاسی و سازمانی: ارتباط جمعی، ظرفیت مدیریتی و...؛
۷	منطقه‌بندی مرکز آموزش و پرورش	وزارت آموزش و پرورش	۱۳۵۲			طبقه‌بندی زیر را با عنوان «اجتماع ده، الگوی سکونت روستایی در مناطق همگون ایران» به صورت زیر انجام داده است: گروه ۱ چهارمحال و بختیاری، ایلام، آذربایجان، کهگیلویه و بویر احمد؛ گروه ۲ خوزستان؛ گروه ۳ سواحل و بنادر جنوب؛ گروه ۴ سواحل دریای خزر (گیلان، مازندران، گرگان، دشت میشان)؛ گروه ۵ منطقه شرق ایران (خراسان، سیستان بلوچستان)؛ گروه ۶ مناطق حاشیه کویر ایران
۸	منطقه‌بندی محمد حمصی	محمد حمصی (شخص)	۱۳۵۳			وی ابتدا ۶۰ متغیر مربوط به مشخصات جمعیت، ساخت شغلی و سطح تحصیلات، مهاجرت به داخل، وضع خانوادگی (تجرد یا تأهل)، مسکن و ابعاد نظام شهری ایران را تحلیل و آن را براساس امتیازهای عوامل و یا استفاده از برنامه گروه‌بندی مبتنی بر سلسله مراتب گروه‌بندی کرد. در نتیجه کار حمصی در ۹ منطقه فرعی ارائه گردید. مجموع ۳۲ متغیر مربوط به جمعیت، وضع اجتماعی، اشتغال، مسکن و در دسترس بودن شهرستان
۹	منطقه‌بندی میسرا	میسرا (شخص)				وی مرزهای مناطق خود را بر محدوده مناطق رسمی (تقسیمات کشوری) منطبق کرده است. منطقه‌بندی میسرا منطبق با «تقسیم‌بندی براساس برنامه‌ریزی کلان منطقه‌ای» که پیشتر در بالا تشریح شده است. میسرا کشور را به ۱۰

					منطقه تقسیم کرد و معتقد بود می‌توان با مطالعات بیشتر به ۸ منطقه تقلیل داد.
۱۰	منطقه‌بندی پروفیسور اهلز	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	۱۳۷۲		کشور را به شش منطقه تقسیم کرد: منطقه پست ساحلی خزر؛ ۲- منطقه کوهستانی و پایکوهی البرز؛ ۳- منطقه آذربایجان؛ ۴- منطقه مرکزی و شرقی؛ ۵- منطقه زاگرس؛ ۶- منطقه ساحلی خلیج فارس و دریای عمان
۱۱	منطقه‌بندی شرکت مهندسين مشاور شرکت بوکرز و هانتینگ	وزارت کشاورزی و منابع طبیعی (با شرکت مهندسين مشاور بوکرز و هانتینگ که خدمات فنی و کشاورزی بود)	۱۳۵۴	نیاز به افزایش تولیدات کشاورزی؛ نیاز به تعیین محصولات منطبق با شرایط ایران	با توجه به تفاوت‌های جغرافیایی سرزمین ابتدا سه کلان منطقه کشاورزی- اقلیمی مشخص شد و بعداً این سه کلان منطقه به ده منطقه کشاورزی- اقلیمی تقسیم گردید. با توجه به این که آمار و اطلاعات در کشور استانی است سعی شد که مناطق تعیین شده با مرزهای استانی منطبق باشد. این ۱۰ منطقه بعداً به ۴۷ ناحیه تقسیم شدند. مناطق ایران طبق طرح جامع کشت عبارت بودند از: ۱. مرکزی: تهران، مرکزی، سمنان، قم؛ ۲. ساحلی خزر: گیلان، مازندران؛ ۳. شمال غربی: آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، کردستان، زنجان، اردبیل؛ ۴. زاگرس مرکزی: کرمانشاه، ایلام، لرستان، همدان؛ ۵. خوزستان: خوزستان؛ ۶. خشک شمالی: اصفهان، یزد؛ ۷. ساحلی‌گرس جنوب: هرمزگان، بوشهر؛ ۸. خشک جنوبی: کرمان، سیستان و بلوچستان؛ ۹. خراسان: خراسان؛ ۱۰. زاگرس جنوبی: فارس، کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری؛
۱۲	منطقه‌بندی ستیران	سازمان برنامه و بودجه	۱۳۵۶	ایجاد نظام شهری موزون با تأکید بر حوزه‌های نسبتاً مستقل ۱۳ شهر مرکز مناطق کشور؛ تقویت شهرهای متوسط؛ برقراری نظام سلسله مراتبی خدمات رسانی روستایی با تجهیز و ایجاد شهرهای کوچک؛ سازمان نواحی پیرامون شهرها؛ پیشبرد شناخت جامعه روستایی؛ تنوع فعالیت‌های غیرکشاورزی؛ سیاست‌های لازم در بخش‌ها توصیه‌های مربوط به نهادها؛ نداشتن تمرکز اداری و صنعتی و تهدید رشد تهران؛ اولویت اقدامات توسعه در محور غرب برای جلوگیری از جریان‌های بزرگ مهاجرتی؛	طبق طرح آمایش سرزمین ستیران ایران به ۸ کلان منطقه به صورت زیر تقسیم می‌شد: ۱. مرکزی: تهران، مرکزی، قم؛ ۲. خزر: گیلان، مازندران؛ ۳. آذربایجان: آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، اردبیل؛ ۴. زاگرس: همدان، باختران، لرستان، کردستان، ایلام، زنجان؛ ۵. مرکز: اصفهان، چهارمحال و بختیاری؛ ۶. خوزستان: خوزستان؛ ۷. شرق: خراسان، سمنان؛ ۸. جنوب: هرمزگان، بوشهر، یزد، سیستان و بلوچستان، کهگیلویه و بویراحمد، فارس، کرمان (نقشه ۱۰). می‌توان گفت طرح آمایش سرزمین ستیران اقدامی مهم است که در زمینه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دوران پیش از انقلاب انجام گرفت.

	۱۳	منطقه‌بندی ارائه شده در گزارش برنامه عمرانی ششم	سازمان برنامه و بودجه			<p>آمایش سرزمین در برنامه عمرانی ششم کشور، شبکه از شهرهای بزرگ را مورد توجه قرار داد که به عنوان مناطق کشور شناخته می‌شدند. این مناطق عبارت بودند از: شهرهای عمده نظیر تبریز، اصفهان، شیراز، مشهد و اهواز، با عنایت به جمعیت قابل توجه خود شهرها و جمعیت منطقه تحت نفوذ آن‌ها؛ تقویت و تجهیز شهرستان‌های اصلی بندرعباس و کرمانشاه به عنوان شهرهای درجه اول جدید؛ تقویت و تجهیز شهرستان‌های کرمان و زاهدان به عنوان دو مرکز منطقه‌ای درجه دو، برای تأمین خدمات شهری منطقه‌ای به نسبت وسیع با تراکم جمعیت مناطق تحت نفوذ این دو شهر؛ تقویت و تجهیز شهرستان‌های ارومیه و رشت و مجموعه شهری متشکل از آمل، بابل و قائم شهر به عنوان سه مرکز توسعه شهری برای منطقه با تراکم نسبتاً زیاد جمعیت و امکانات بالقوه توسعه اقتصادی - فرهنگی مناسب.</p>
بعد از انقلاب	۱۴	منطقه‌بندی طرح جامع آب		منابع آب سطحی و زیرزمینی، بخش کشاورزی		<p>طبق طرح جامع آب کشور به ۸ منطقه براساس معیار حوزه‌های آبریز به صورت زیر تقسیم شد:</p> <p>۱. حوزه خوزستان و غرب؛ ۲. حوزه آذربایجان؛ ۳. حوزه اصفهان؛ ۴. حوزه شمال و سفیدرود؛ ۵. حوزه فارس و جنوب؛ ۶. حوزه شمال شرقی؛ ۷. حوزه مرکزی؛ ۸. حوزه جنوب شرقی</p>
	۱۵	منطقه‌بندی ایالتی	وزارت کشور، سازمان برنامه و بودجه، سازمان نقشه برداری و مرکز آمار			<p>پیشنهادی مبتنی بر تقسیم کشور به ۹ کلان منطقه به صورت زیر را ارائه نمودند که منطقه‌بندی ایالتی نام‌گذاری شد:</p> <p>گیلان، مازندران؛ ۲. آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، اردبیل؛ ۳. تهران، مرکزی، زنجان، قم؛ ۴. باختران، کردستان، ایلام، همدان؛ ۵. فارس، کهگیلویه و بویراحمد، بوشهر؛ ۶. خوزستان، لرستان؛ ۷. خراسان، سمنان؛ ۸. اصفهان، یزد، چهارمحال و بختیاری؛ ۹. کرمان، سیستان و بلوچستان، هرمزگان؛</p> <p>این منطقه‌بندی بعداً از سوی گروهی از کارشناسان وزارت مسکن و شهرسازی به عنوان منطقه‌بندی برنامه‌ریزی فضایی نامیده شد؛</p>
	۱۶	مناطق سانی	سازمان برنامه و بودجه	۱۳۶۴	به منظور تسهیل در امر خدمات‌رسانی به سراسر کشور	<p>گسترش بخش خدمات و به ویژه خدمات برتر در مراحل اولیه توسعه باید در آن دسته از مراکز جمعیتی (به جز تهران) انجام پذیرد که وظیفه تأمین رشد اقتصادی را برعهده دارند؛ بنابراین گسترش خدمات برتر در مراکز خدماتی سطح یک که شامل شهرهای اصفهان، تبریز، مشهد، شیراز، اهواز، باختران، کرمان، رشت و مجموعه چهار شهر آمل، بابل، ساری و قائم شهر است پیشنهاد گردید.</p> <p>در مراحل بعدی توسعه به منظور ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای، استقرار خدمات برتر در دیگر مراکز جمعیتی پیشنهاد شده است. در این زمینه شهرهای بندرعباس، همدان، زاهدان به ترتیب بنا بر ضرورت‌های اقتصادی - اجتماعی و تمرکززدایی</p>



					از اولویت خاصی برخوردار است. شهرهای نامبرده به عنوان مراکز خدمات سطح دو ویژه پیشنهاد شده‌اند. عملکرد این مراکز تقریباً با مراکز سطح یک برابری می‌کند با این تفاوت که در زمینه عرضه بعضی از خدمات، این گونه شهرها عملکرد ملی ندارند، ولی دارای استقلال نسبی در حوزه خدماتی خود هستند.	
۱۷	منطقه‌بندی طرح کالبد ملی	در دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای سازمان برنامه و بودجه	۱۳۶۴	فعالیت‌یابی برای مکان‌ها؛ مکان‌یابی برای فعالیت‌ها؛ الگویابی سازمان‌دهی فضا؛ الگویابی اسکان جمعیت؛ حفظ فضاها و توان‌های محیطی؛ ترسیم سیمای مرحله توسعه‌یافتگی؛ مدیریت سازمان فضایی توسعه	در نظر گرفتن تقسیمات کشوری وزارت کشور در نظر گرفتن کشورهای مجاور جز یک منطقه؛ در نظر گرفتن همگنی کشورها؛ در نظر گرفتن محدوده‌هایی با وسعت و جمعیت نسبتاً همگن	مناطق ۱۰ گانه طرح ریزی کالبدی ملی عبارتند از: آذربایجان؛ ۲. زاگرس؛ همدان، کرمانشاه، کردستان، لرستان، ایلام؛ ۳. خوزستان؛ کهگیلویه و بویراحمد؛ ۴. فارس؛ ۵. تهران؛ ۶. مرکزی؛ ۷. جنوب شرقی؛ ۸. ساحلی جنوب؛ ۱۰. خراسان
۱۸	منطقه‌بندی جهاد سازندگی	جهاد سازندگی	۱۳۷۲	حوضه‌بندی جغرافیای ایران؛ حوضه‌های آبریز؛ مناطق دهگانه طرح جامع کشت؛ مناطق چهارده گانه طرح جامع تولید و توزیع پروتئین؛ مناطق یازده‌گانه بتل؛ مناطق هشت‌گانه ستیران؛ منطقه‌بندی وزارت کشور؛	منطقه‌بندی ۱۰ گانه صورت گرفته است: ۱. گیلان، مازندران، گرگان؛ ۲. اردبیل، آذربایجان غربی، آذربایجان شرقی، زنجان؛ ۳. تهران، قم، مرکزی، قزوین؛ ۴. کردستان، کرمانشاه، لرستان، همدان، ایلام؛ ۵. اصفهان، یزد، چهارمحال و بختیاری؛ ۶. خراسان شمالی، خراسان جنوبی، خراسان رضوی، سمنان؛ ۷. خوزستان؛ ۸. فارس، کهگیلویه و بویراحمد؛ ۹. کرمان، سیستان و بلوچستان؛ ۱۰. بوشهر، هرمزگان؛	
۱۹	منطقه‌بندی طرح پایه آمایش سرزمین	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	۱۳۷۱-۸ ۱۳۷۴ (	برنامه‌ریزی مدون فضای ملی شناسایی پتانسیل‌های بالقوه سرزمینی	منطقه‌بندی هشت‌گانه صورت گرفته است: آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، اردبیل؛ ۲. تهران، سمنان، قم، مرکزی، زنجان؛ ۳. کرمان، هرمزگان، سیستان و بلوچستان؛ ۴. خراسان؛ ۵. خوزستان، کهگیلویه و بویراحمد؛ ۶. کردستان، همدان، لرستان، ایلام، کرمانشاه؛ ۷. گیلان، مازندران؛ ۸. فارس، بوشهر؛ ۹. اصفهان، یزد، چهارمحال و بختیاری؛	
۲۰	منطقه‌بندی طرح آمایش سرزمین	هیأت وزیران برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه کشور دفتر امور آمایش و توسعه منطقه‌ای در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت	۱۳۸۳	آمایش و توازن منطقه‌ای توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین با هدف استفاده کارآمد از قابلیت‌ها و مزیت‌های کشور	همگنی نسبی کشورهای منطقه؛ پیوستگی یا هم‌جواری کشورهای هر منطقه؛ رعایت مرزهای استانی در چارچوب تقسیمات کشوری؛ توجه به حوزه نفوذ و پیوندهای درونی و بیرونی کشورهای منطقه؛ پیشینه تاریخی مرادات اقتصادی- اجتماعی در منطقه؛	مناطق ۹ گانه طرح آمایش سرزمین عبارتند از: ۱. آذربایجان: آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، اردبیل؛ ۲. البرز مرکزی: تهران، البرز، قزوین، مرکزی، قم، سمنان، زنجان؛ ۳. جنوب شرقی: سیستان و بلوچستان، کرمان، هرمزگان؛ ۴. خراسان: خراسان شمالی، خراسان رضوی، خراسان جنوبی؛ ۵. خوزستان: خوزستان، کهگیلویه و بویراحمد؛ ۶. زاگرس: همدان، لرستان، کردستان، کرمانشاه، ایلام؛ ۷. ساحل شمال: گلستان، مازندران، گیلان؛ ۸. فارس: فارس، بوشهر؛ ۹. مرکزی: اصفهان، یزد، چهارمحال و بختیاری؛

				راهبردی ریاست جمهوری		
در قالب ۵ منطقه که هر منطقه یک دبیرخانه دائمی دارد که شهرهای تهران، اصفهان، تبریز، کرمانشاه و مشهد به ترتیب محل دبیرخانه مناطق ۱ تا ۵ هستند. این طبقه‌بندی یک طبقه‌بندی داخلی مربوط به وزارت کشور است و نباید با تقسیمات کشوری در ایران که مصوب مجلس شورای اسلامی هستند اشتباه گرفته شود. مناطق ۵ گانه وزارت کشور عبارت است از: ۱. تهران: تهران، البرز، قزوین، مازندران، سمنان، گلستان، قم؛ ۲. اصفهان: اصفهان، فارس، بوشهر، چهارمحال و بختیاری، هرمزگان، کهگیلویه و بویراحمد؛ ۳. تبریز: آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، اردبیل، زنجان، گیلان، کردستان؛ ۴. کرمانشاه: کرمانشاه، ایلام، لرستان، همدان، مرکزی، خوزستان؛ ۵. مشهد: خراسان رضوی، خراسان شمالی، خراسان جنوبی، کرمان، سیستان و بلوچستان، یزد؛	هم‌جواری؛ محل جغرافیایی؛ اشتراکات اجتماعی، اقتصادی؛	توسعه مناطق به جای توسعه استان‌ها	۱۳۹۳	وزارت کشور	منطقه‌بندی وزارت کشور	۲۱

#### ۴- رویکردهای منطقه‌بندی کشور از دیدگاه آمایش سرزمین

##### ۴-۱- رویکرد نخست

تعیین محدوده‌هایی متشکل از یک یا چند کشور همجوار که براساس ویژگی‌های همگن اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و فضایی- محیطی و با استفاده از مجموعه‌ای متنوع و فراگیر از شاخص‌های آمایشی تعیین شده و مجموعه آن‌ها پوشش جغرافیایی کل کشور را تشکیل می‌دهد. این نوع منطقه‌بندی در گذشته نیز براساس نیازهای مختلف به کرات صورت پذیرفته و برخی از آن‌ها در حال حاضر مورد استفاده دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی کشور قرار دارد. این نوع منطقه‌بندی ابزاری برای تمرکززدایی در سطح ملی و موافق صریح اصل ۴۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است.

بدیهی است این منطقه‌بندی که با توجه به نیازها و نقطه نظرات دستگاه‌های مختلف صورت خواهد پذیرفت می‌تواند به عنوان مکملی برای تقسیمات اداری- سیاسی کشور و برای اهداف عام برنامه‌ریزی و اجرایی مورد استفاده قرار گیرد.



#### ۲-۴-۲- رویکرد دوم

تعیین محدوده‌های فرا استانی و تعریف نهادهای هماهنگ‌کننده برای آن‌ها به دلیل ویژگی‌های خاص یا مسائل و موضوعات مشترک بین چند کشور است که به دلیل چالش‌های ناشی از همان ویژگی‌ها ناگزیر از ایجاد نهادهای فرا استانی و اعمال هماهنگی‌های لازم از طریق آن‌ها در قالب مناطق خاص تعریف شده هستند.

نمونه‌های این نوع منطقه‌بندی و نهادهای مربوطه نیز در گذشته وجود داشته است. به عنوان نمونه می‌توان به کشورهای حوزه زاگرس، مناطق کویری کشور و کشورهای غرب کشور اشاره نمود. این نوع منطقه‌بندی که می‌تواند در گونه‌ها و اهداف متفاوت مثل سطح توسعه‌یافتگی، ویژگی‌های ژئوپلیتیک، قرارگیری بر محورهای ترانزیتی و... انجام شود، معمولاً با به کارگیری تعداد محدودتری از شاخص‌ها و ارزش‌گذاری آن‌ها با توجه به مقاصد خاص برنامه‌ریزی و اجرایی تعیین می‌شوند. از مهم‌ترین ویژگی‌های این رویکرد عبارتند از:

- مجموعه مناطق تعیین شده در هر یک از گونه‌ها لزوماً عرصه جغرافیایی کل کشور را پوشش نمی‌دهند؛
- احتمال این‌که یک کشور در بیش از یک منطقه قرار داشته باشد وجود دارد؛
- کشورهای یک منطقه لزوماً از نظر جغرافیایی پیوستگی ندارند؛

این نوع منطقه‌بندی دو هدف عمده را دنبال می‌کند:

- ۱- دستیابی به منطقه‌بندی مشخص برای کلیه سطوح برنامه‌ریزی؛
- ۲- تصمیم‌گیری و نظارت و طراحی نظام مدیریت فرا استانی به عنوان نهاد هماهنگی منطقه‌ای به منظور تسهیل در روند رشد و توسعه متعادل مناطق و بهره‌گیری از توان بالقوه و بالفعل آن‌ها در چارچوب اصول مصوب آمایش سرزمین؛

#### ۳-۴- کژفهمی‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای و چالش‌ها و کاستی‌های منطقه‌بندی

##### در ایران

کژفهمی نخست در ارتباط با وابستگی بیش از حد مناطق به مسیر (دولت مرکزی) است که تزریق منابع ملی و پروژه‌های گول‌آسای سخت‌افزاری در نبود سیاست‌های نرم‌افزاری توسعه اجتماعی و محیط زیستی را پایه نظری توسعه خود قرار داده‌اند که در تضاد با نظریه‌های حکمروایی و توسعه اجتماع محور است. تزریق منابع ملی در بسیاری موارد در جهت خلاف به اعتیاد منطقه و رهاکردن توانایی‌های بومی ختم می‌شود.



کز فهمی دیگر این است که در نظام برنامه‌ریزی این تفکر غالب است که تهیه و اجرای برنامه آمایش سرزمین برای تحقق تعادل منطقه‌ای کافی است. این در حالی است تهیه و اجرای برنامه لازم است، ولی کافی نیست و تضمینی در برآیند آن‌ها به عنوان توسعه متعادل اجتماعات در مناطق نخواهد بود. رمز توسعه متعادل در ظرفیت‌سازی و نهادسازی منجر به توانمندسازی اجتماعات مناطق است.

کز فهمی سوم در نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای اتکا به پروژه‌های بزرگ ملی به روال گذشته برای راه‌گشای توسعه منطقه‌ای است. در حالی که شرایط جهان و منابع کشور تفاوت کرده، پس نیاز به الگوی نوین توسعه و نه تکرار گذشته است که باید حکمروایی شایسته برای کاهش رقابت حذفی بین مناطق در مواجهه با منابع روبه نزول راه‌کار آن می‌تواند باشد.

کز فهمی آخر بحث فرآورده و فرآیند و حکمروایی شایسته است. در نظام برنامه‌ریزی فرآورده و زمینه به صورت اصلی مورد بحث قرار می‌گیرد. این در حالی است که توسعه متعادل منطقه‌ای وابسته به فرایند برنامه‌ریزی و حکمروایی شایسته به عنوان نظریه پشتیبان برای اجرایی شدن برنامه‌ها و طرح‌هاست.

به طور کلی برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران همواره با چند چالش بزرگ روبه‌رو بوده است:

- ساختار تمرکزگرای دولتی و وجود بوروکراسی ناکارآمد و حجیم؛
- رویکرد قوی برنامه‌ریزی بخشی در سازمان برنامه و حمایت همه جانبه مدیریت کلان سیاسی و اداری کشور از این رویکرد؛
- نابرابری مراکز و مناطق از لحاظ اقتصادی-اجتماعی و قدرت اجرایی؛
- ضعف سازمان‌های منطقه‌ای از لحاظ نیروی انسانی متخصص، مدیریت حرفه‌ای، تجهیزات و تسهیلات و بازوهای فنی (مهندسان مشاور و پیمانکاران)؛
- محرومیت شدید برخی از مناطق و عدم امکان بسیج نیروهای محلی برای توسعه؛
- فقدان قوانین و مقررات اداری، مالی و بودجه‌ای مناسب با توسعه فعالیت‌های عمرانی در مناطق و اجرای سیاست عدم تمرکز در بخش دولتی؛
- وابستگی شدید منابع مالی برنامه به درآمد نفت (درآمد مرکزی) و عدم تلاش در تجهیز منابع مالی محلی و جذب سرمایه‌های مردم در امور عمرانی منطقه‌ای؛

در دهه‌های اخیر سرزمین ایران بارها منطقه‌بندی شده است. نکته مهم این است که در هر یک از این منطقه‌بندی‌ها براساس مناطق همگن یا براساس نقشی که این مناطق در اقتصاد کشور داشته و یا باید داشته باشد اختلاف نظر وجود دارد. به این معنی که هر یک از نهادهای طراح و برنامه‌ریز، اجرای طرح‌ها و برنامه‌های خود را در قالب خطوط و تقسیمات سیاسی مناطق داخلی به نوعی مردود شمرده و تقسیم‌بندی دیگری منطبق بر اهداف خود و ویژگی‌های مناطق ارائه



کرده‌اند. انجام مطالعات مکرر از سوی نهادهای مختلف دولتی و موازی کاری و پایبند نبودن به یک منطقه‌بندی جامع برای یک دوره بلندمدت که موجب هدر رفتن وقت و هزینه نیز از دیگر چالش‌های منطقه‌بندی در ایران است.

در خصوص منطقه‌بندی آمایشی نیز نکات قابل تأملی وجود دارند. نخست آن‌که در حال حاضر با توجه به نیازهای برنامه‌ای و آمایش کشور پهنه‌بندی‌های وسیع و تعیین مناطق همگن و دارای عملکردهای متقابل و به هم پیوسته ضرورت دارد. روشن است که تعیین این مناطق مرزهای تقسیمات کشوری را درمی‌نوردد و کشورها و شهرستان‌های مجاور را به هم پیوند می‌زند؛ بنابراین با توجه به این‌که تعیین مناطق آمایشی براساس همگنی سرزمین‌ها صورت می‌پذیرد، طبیعتاً ممکن است هر منطقه تمام یا بخشی از یک یا چند کشور را شامل گردد و به طور کل لزومی ندارد بر مرزهای تقسیمات استانی منطبق باشد، اما در تعیین مناطق آمایشی کشور تقسیمات اداری-سیاسی که صرفاً براساس یکسری مصلحت‌های سیاسی ترسیم شده‌اند، مبنای جداسازی مناطق قرار گرفته‌اند، همچنین براساس نظام موجود طرح‌های پایه توسعه و آمایش و گزارشات مربوطه در سطح کشورها تهیه گردیده و می‌شود؛ در حالی که در سطح مناطق آمایشی طرح و چشم‌انداز توسعه و راهبرد مدیریتی مشخصی وجود ندارد. سوم، به دلیل منطبق نبودن مرزهای آمایشی بر مرزهای تقسیمات اداری سیاسی، دستگاه‌های متولی مدیریت و اجرا نیز در این سطح به طور مشخص و سازمان‌دهی شده وجود ندارد. به دلیل مشخص نبودن نحوه دقیق مدیریت بر مناطق آمایشی، مدیریت بر منابع انسانی و محیطی نیز در سطح کشورهای ذی‌نفع تحت تأثیر و تعارض قرار می‌گیرد.

## ۵- نتیجه‌گیری

آن‌چه در این مفاهیم مشترک به نظر می‌رسد توافق بر هدف نهایی آن است که تأمین زندگی خوب و سعادت شهروندان فراهم آید. بدین معنا که خوشبختی مردم بر آبادی مکان ارجحیت دارد. «منطقه خوب» بیش از ساختمان‌ها و محیط کالبدی زیبا ناشی از شهروندان خوب در پیوند و روابط خوب در واقع حکمروایی خوب بر پا می‌شود (صرافی، ۱۳۸۰).

در طول دو دهه اخیر یعنی از سال‌های اولیه دهه ۱۹۹۰ مفهومی اصلی و مهم در چارچوب رویکرد نهادی به توسعه منطقه‌ای ظهور یافته که ظرفیت نهادی منطقه‌ای است. این مفهوم شامل طیفی از مؤلفه‌ها در سطح فردی، سازمانی و گروهی بوده و در سال‌های اخیر از مفهومی تحلیلی به ابزاری تجویزی برای دستیابی به توسعه پایدار در سطوح محلی و منطقه‌ای تبدیل شده است (کاظمیان و همکاران، ۱۳۹۲).

رویکرد نهادی از جمله متأخرترین رویکردهایی است که مباحث جدیدی را از دهه ۱۹۹۰ در ادبیات توسعه محلی و منطقه‌ای مطرح نموده است. نهادگرایی به صورت بنیانی به این موضوع می‌پردازد که هر فضای جغرافیایی محتوای نهادی و بومی خاص خود را دارد و بنابراین مسیر توسعه آن نیز باید مجزا باشد. این امر به ویژه در ارتباط با توسعه پایدار اهمیت بیشتری دارد و در عرصه توسعه شهری، محلی و منطقه‌ای به صورت مشخص‌تری نمود یافته است (کازمیان و همکاران، ۱۳۹۲).

طرح موانع توسعه ایران بستگی به درک از مفهوم توسعه و نظریه‌پردازی برای چگونگی دستیابی به آن دارد. همان‌طور که مطرح شد توسعه فرآیندی است که افزایش ظرفیت اجتماعی در راستای برآوردن نیازهای جمعی به همراه گسترش انتخاب‌ها بنا بر ارزش‌های جهان شمول و نیز ارزش‌های اجتماع درگیر آن را داشته باشد. شرایط ویژه ایران در قرن اخیر که با تزریق درآمدهای نفتی از بالا جامعه را به سطح مصرف و رشدی القایی به مراتب برتر از سطح تولید و توسعه بومی سوق داده است که در واقع مانع اصلی تقویت جامعه مدنی بروز قابلیت‌ها و ظرفیت‌سازی اجتماعات محلی است و مناطق دست به جیب دولت مرکزی شده‌اند. از این وابستگی به تمرکززدایی در کشور نیاز دارد تا درخواست حقوق شهروندان و انگشت اشاره به دولت مرکزی با مسئولیت‌پذیری و انتظار از جامعه مدنی همراه شود (صرافی و همکاران، ۱۳۹۲). به هر حال کاستی مهم برنامه‌ریزی این است که منابع ناکافی و کاهنده باید منصفانه توزیع و با رویکرد پایداری، مصرف شوند. دیگر کاستی اصلی مرتبط با زمینه اقتصادی کشور بی‌توجهی به افزایش بهره‌وری همراه با تولید اشتغال و رفع بی‌تعدالی‌های منطقه‌ای است. کاستی مهم مرتبط با زمینه اجتماعی کشور بی‌توجهی به کاهش شکاف‌های اجتماعی و برانگیختن نهادهای اجتماعات محلی است. سرانجام چالش اصلی برنامه‌ریزی مرتبط با زمینه بین‌المللی برای توسعه ایران این است که فرآیند جهانی‌سازی در خدمت سرمایه‌های فراملیتی را با مشارکت فعال و گزینشی به جهانی شدن در خدمت سرمایه‌های ملی و محلی بدل سازد. عبور از چالش‌های گفته شده به دگرگونی اجتماعی و فراگیری نیاز دارد که با تحویل فرآورده‌های برنامه‌ریزی در بخش دولتی و از بالا به دست نمی‌آید؛ بلکه تحول فرآیند برنامه‌ریزی متفاوتی از نظام متمرکز برنامه‌ریزی کنونی در ایران را ایجاد می‌کند تا در این گذار به بسیج منابع نوین مردمی ناشی از مشارکت اجتماعات محلی نایل شد و در ادامه ظرفیت‌سازی و نهادسازی منجر به توانمندسازی اجتماعات در برآوردن نیازهای جمعی تسهیل گردد (همان).

در طول قرن‌ها در ایران تقسیمات بر مبنای مسایل سیاسی و با هدف اداره کردن و جمع‌آوری مالیات و مسائل نظامی و... به منطقه‌بندی پرداخته است. پس از مشروطیت تقسیمات ایالات و ولایات با همان هدف با این تفاوت که تقسیمات در ابعاد کوچک‌تر و با توجه به مسایل طبیعی و



انسانی انجام شده است. در طول زمان با افزایش جمعیت و افزایش مشکلات اداری و خواست مردم تقسیمات سیاسی (اداری) در حد استان، شهرستان، بخش و دهستان کوچک‌تر و کوچک‌تر شده است. از دهه ۱۳۳۰ به خصوص ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۷ منطقه‌بندی‌های غیرسیاسی در ایران با هدف توسعه اقتصادی انجام شد که ویژگی‌های آن‌ها بیشتر به شرح زیر است.

- ۱- هدف این منطقه‌بندی‌ها به وجود آوردن تقسیمات جدید سیاسی و اداری نبود؛
- ۲- هدف این منطقه‌بندی‌ها توسعه اقتصادی مناطق با قطب‌های اقتصادی بود؛
- ۳- هدف این منطقه‌بندی‌ها بیشتر توسعه مادی مناطق بود؛
- ۴- هدف این منطقه‌بندی‌ها ایجاد تعادل بین مناطق کشور نبود؛
- ۵- در این منطقه‌بندی‌ها بیشتر خود انسان و توسعه انسانی و رفع محرومیت مطرح نبود؛
- ۶- تأمین اعتبارات این منطقه‌بندی‌ها براساس درآمدهای نفتی بوده است؛

منطقه‌بندی‌های پس از انقلاب نیز ویژگی‌های خاص خود را داشته است. تغییر در تقسیمات کشور به منظور اداره بهتر امور و پاسخ به نیازهای اداری جدید و خواست‌های مردم بود. این تقسیمات که خود نوعی منطقه‌بندی است منجر به مرزهای جدید اداری شد. منطقه‌بندی‌ها به منظور رفع محرومیت و توسعه عمومی (رفع محرومیت انسانی و رفع محرومیت منطقه‌ای) به وجود آمد. این منطقه‌بندی‌ها با هدف ارائه تقسیمات جدید سیاسی و اداری نیست، بلکه در قالب همان تقسیمات به ویژگی‌های اجتماعی-اقتصادی مناطق توجه دارد.

جهت‌گیری‌های برنامه‌ریزی‌ها در هر سرزمین بیشتر ناشی از دیدگاه و تفکرات سیاست‌مداران و اندیشمندان سیاسی آن سرزمین است. بدون آگاهی از ایدئولوژی‌هایی که در پشت این برنامه‌ریزی‌ها قرار دارد نمی‌توان به درستی مسایل مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... آن سرزمین را مورد تجزیه و تحلیل قرار داد.

در شرایطی که نابرابری توسعه منطقه‌ای محرومیت در مناطق عقب افتاده را تشدید کرده، برقراری مکانیسمی که جریان‌های انتقال منابع سرمایه را از مناطق به نسبت توسعه یافته‌تر به مناطق توسعه نیافته و محروم تشدید کند، مستلزم ارائه سیستم‌های غیرمتمرکز در تجهیز منابع عمومی و تخصیص منابع سرمایه‌داری منطقه‌ای است. بدیهی است نابرابری‌های اقتصادی-اجتماعی، نابرابری بین شهر و روستا و عدم بهره‌برداری صحیح از منابع، رسیدن به اهداف برنامه اقتصادی و برقراری شرایط پایداری اقتصادی را با مشکلات پیچیده‌ای روبه‌رو می‌کند؛ بنابراین به کارگیری ابزار فرهنگی و قانونی اسلام جهت تعدیل درآمد و ثروت‌های غیرمولد ضروری است.

امروزه سامان دادن به مطالعات منطقه‌ای در ایران ضرورت عینی پیدا کرده است. استفاده از روش‌های قدیمی که در سال‌های گذشته و برای منظوره‌های دیگری طراحی شده‌اند، امروزه نمی‌تواند مورد قبول باشند، زیرا اوضاع و احوال کشور و مناطق گوناگون آن همواره در تغییر

برنامه‌ریزی و آمایش فضا \_\_\_\_\_ دوره بیست و دوم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۷

بوده است. تغییر نظام سیاسی و اجتماعی کشور پس از انقلاب اسلامی دگرگونی‌های مهم که رخ داده است. دومین اتفاق را می‌توان کاهش شدید درآمد حاصل از فروش نفت دانست که این منبع درآمد را در امر برنامه‌ریزی درازمدت بیش از پیش غیرقابل اعتماد ساخته است. سومین مورد احساس شدید به ضرورت مشارکت مردم محلی در برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای است. امروزه مشارکت مردم در تصمیم‌گیری نه امری اختیاری، بلکه ضرورتی به شمار می‌آید که بی‌توجهی به آن اجرای برنامه‌های تدوین شده را دشوار می‌سازد، هر چند این برنامه‌ها به بهترین وجه طراحی شده باشند. به هر حال انجام مطالعات قابلیت‌سنجی توسعه مناطق مختلف کشور ضرورت دارد و هم با باید با نیازها، امکانات، محدودیت‌ها و تغییرات منطبق و انعطاف‌پذیر باشد. در انتها این پرسش پیش می‌آید که آیا این منطقه‌بندی‌های صورت گرفته پاسخ‌گویی چشم‌انداز و هدف‌های ما بوده یا فقط رفع تکلیف بوده است.



## منابع

- ابراهیم‌زاده، عیسی؛ میرنجف موسوی (۱۳۹۴)، *اصول و مبانی آمایش سرزمین*، انتشارات سمت، تهران.
- احمدی‌پور، زهرا؛ جعفرزاده، حسن؛ پورطاهری؛ مهدی کریمی، (۱۳۹۵)، بررسی نقش تقسیمات کشوری در توسعه ناحیه‌ای (مطالعه موردی: شهرستان‌های یوانات و خرم‌بید)، *فصلنامه ژئوپلیتیک*، سال دوازدهم، شماره اول.
- احمدی‌پور، زهرا؛ میرشکاران، یحیی؛ برنارد هورکاد (۱۳۹۲)، سازماندهی سیاسی فضا در ساختارهای بسیط، *فصلنامه ژئوپلیتیک*، سال دهم، ش ۳، صص ۱۹۹-۱۷۶.
- افتخاری، عبدالرضا رکن‌الدین (۱۳۹۵)، سلسله نشست‌های تخصصی برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، نشست اول: مروری بر تعابیر و تفاسیر تعادل فضایی در آمایش سرزمین، دانشگاه تربیت مدرس، فروردین ماه.
- افتخاری، عبدالرضا رکن‌الدین؛ پورطاهری، مهدی؛ رحمانی‌فضلی، عبدالرضا؛ ابراهیم خلیفه (۱۳۹۵)، تحلیل الگوی مدیریت برنامه‌ریزی فضایی مناطق روستایی در ایران مورد مطالعه: طرح‌های هادی مناطق روستایی استان تهران، *فصلنامه علمی- پژوهشی برنامه‌ریزی و آمایش فضا*، دوره بیستم، ش ۳، پاییز، صص ۶۱-۱۰۲.
- افتخاری، عبدالرضا رکن‌الدین؛ سیدعلی بدری (۱۳۹۱)، *بنیان‌های نظریه‌ای الگوی توسعه‌ای روستای نمونه*، گیلان، ناشر استانداری گیلان.
- پاپلی یزدی، محمدحسین (۱۳۸۳)، عدالت اجتماعی و توسعه کاربرد فلسفه و ایدئولوژی در آمایش سرزمین، *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، مشهد، ش ۷۴.
- پورطاهری، مهدی، باقری سرنجیانه، ناصر و رکن‌الدین‌افتخاری، عبدالرضا (۱۳۹۱)، ارزیابی قابلیت دسترسی به نظام حمل و نقل و نقش آن در توسعه سکونت‌گاه‌های روستایی، *فصلنامه علمی- پژوهشی برنامه‌ریزی و آمایش فضا*، ش ۴، صص ۸۹-۱۰۷.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۴)، *آمایش سرزمین: تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران*، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، تهران.
- حسین‌زاده، دلیر (۱۳۸۵)، *برنامه‌ریزی ناحیه‌ای*، سمت، تهران.
- دفتر تقسیمات کشوری وزارت کشور (۱۳۸۷)، *طرح جامع تقسیمات کشوری*، خلاصه مطالعات گروه‌های مطالعاتی، مرحله اول.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷)، *واژه‌نامه*، جلد اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم از دوره جدید.
- زیاری، کرامت‌الله (۱۳۸۳)، *مکتب‌ها، نظریه‌ها و مدل‌های برنامه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، انتشارات دانشگاه یزد.
- زیاری، کرامت‌الله (۱۳۸۸)، *روش‌ها و اصول برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، چاپ هفتم، انتشارات دانشگاه تهران.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۴)، *طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران*، کتاب اول: کلیات و اصول سازماندهی فضای کشور، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای، تهران.

برنامه‌ریزی و آمایش فضا \_\_\_\_\_ دوره بیست و دوم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۷

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۰)، *مطالعات آمایش سرزمین (سابقه، مفاهیم و شرایط کنونی)*، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳)، *مطالعات آمایش سرزمین: جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین ملی، دفتر آمایش و توسعه پایدار، تیر*.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۶)، *شرح خدمات برنامه آمایش استان‌ها، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، مرکز ملی آمایش سرزمین، شهریور، تهران*.

سرور، رحیم (۱۳۸۴)، *جغرافیای کاربردی و آمایش سرزمین*، انتشارات سمت چاپ اول، تهران.

سلطانی، ناصر (۱۳۹۲)، *ارزیابی موانع فراروی طرح‌های آمایش سرزمین در ایران با رویکرد تلفیقی، نشریه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره هفدهم، شماره ۳، تهران*.

شریف‌زادگان، محمدحسین؛ سید امیر رضوی دهکردی (۱۳۸۹)، *ارزیابی فرآیند برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران و راهکارهای بهبود آن، علوم محیطی، سال هفتم، ش چهارم، صص ۱۰۰-۸۷*.

صرافی، مظفر (۱۳۷۷)، *مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، تهران: دفتر آمایش و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات*.

صرافی، مظفر (۱۳۸۳)، *مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، تهران*.

صرافی، مظفر (۱۳۹۰)، *دوره آمایش و توسعه سرزمین، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور مرکز تحول اداری و منابع انسانی، تهران*.

صرافی، مظفر؛ اطاعت، جواد؛ سریع‌القلم، محمود؛ بهروز هادی زنور (۱۳۹۲)، *توسعه به مثابه حکمروایی شایسته در کتاب مبانی توسعه پایدار در ایران، تهران، نشر علم*.

صرافی، مظفر؛ ناصر نجاتی (۱۳۹۳)، *رویکرد نومنطقه‌گرایی در راستای ارتقا نظام مدیریت توسعه فضایی ایران، پژوهش‌های جغرافیایی انسانی، دوره ۴۶، ش ۴، صص ۸۷۴-۸۵۷*.

کلاتری، خلیل (۱۳۸۰)، *برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای، تئوری‌ها و تکنیک‌ها، تهران، انتشارات خوشبین*.

کاظمیان، غلامرضا؛ فرجی‌راد، خدر؛ رکن‌الدین افتخاری؛ عبدالرضا و مهدی پورطاهری (۱۳۹۲)، *رابطه ظرفیت نهادی و توسعه پایدار منطقه‌ای، مطالعه موردی: شهرستان بوکان و ارومیه، فصلنامه بین‌المللی انجمن جغرافیایی ایران، ش ۳۸، صص ۱۷۳-۱۵۴*.

مابوگونج، آ.آل؛ میسرا آر.پی. (۱۳۶۸)، *توسعه منطقه‌ای: روش‌های نو، ترجمه عباس مخبر، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه*.

مطوف، شریف (۱۳۷۶)، *نگاهی به منطقه‌گرایی زیستی و امکان استفاده از آن در برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، برنامه‌ریزی و بودجه، تیر، شماره ۱۵: ۵۸-۴۷*.

معصومی اشکوری، حسن (۱۳۸۸)، *اصول و مبانی برنامه‌ریزی منطقه‌ای، چاپ چهارم، انتشارات پیام، تهران*.

مهندسین مشاور ستیران (۱۳۵۵)، *مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین ایران، سازمان برنامه و بودجه، تهران*.

مهندسین مشاور ستیران (۱۳۵۶)، *نظام شهری و خط مشی اجرایی آن، ۱۲ جلد، سازمان برنامه و بودجه-مرکز آمایش سرزمین، تهران*.



وشوقی، فاطمه (۱۳۷۷)، منطقه‌بندی در ایران، تحقیقات جغرافیایی، تابستان و پاییز، ش ۴۹ و ۵۰، صص ۲۴-۴۶.

- Ahmadi Pour, Zahra, Mirskekaran, Yahya and Horkad, Bernard (2013), Political Organization of Space in Shaped Structures, Geopolitical Quarterly, Year 10, No. 3, 199-176. [in Persian]
- Ahmadi pour, Zahra; Jafarzadeh, Hasan; Karimi, Mahdi (2016); Investigating of the role of courtly divisions in area development (case study: Bovanat and Khorambid counties); Geopolitical Quarterly, twelfth year, Number one. [in Persian]
- Dekhoda, Ali Akbar (1998), *Dictionaries*, Vol I, Tehran, Tehran University Press, Second Edition of the New Period. [in Persian]
- Ebrahimzadeh, Easa; Mousavi, Mirnajaf (2015); Principles and Foundation of Spatial Planning, Samt Publishers, Tehran. [in Persian]
- Eftekhari, Abdolreza Roknoddin (2016); The series of specialized meetings of spatial planning; the first meeting, An overview of the interpretations of space balance in Spatial Planning; Tarbiat Modares University; April. [in Persian]
- Eftekhari, Abdolreza Roknoddin; Badri, Seyed Ali (2012); The foundations of the model of the development model of the sample village, Gilan; Gilan Governorate publisher. [in Persian]
- Eftekhari, Abdolreza Roknoddin; Pour Taheri, Mahdi; Rahmani Fazli, Abdolreza; Khalifeh, Ebrahim (2016); Analysing of Spatial Planning Management paths in rural regions in Iran, case study: Hadi Plans of rural regions of Tehran Province ; Spatial planning Quarterly Journal of Research; tewntieth period; Number 3; 102-62. [in Persian]
- ESPON111. (2004). Potentials for Polycentric Development in Europe.
- European Commission (1999). Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. The Committee on Spatial Development. Potsdam: European Commission.
- Faludi, A. (2006). The Performance of Spatial Planning. Planning Practice and Reserch, 15(4): 299-318.
- Farrell, M ,Hettne,b., Langenhove,L., (2005). Global Politics of Regionalism Theory and Parctice, Pluto Press.
- Fawcet, L. (2004). Exploring regional domains: a comparative history of regionalism, International Affairs 80,3,: 429-446.
- Haruta, M (1986), State Spaces, Oxford: Oxford University Press.
- Hettne. B, UNU, WIDER, 1994, The New Regionalism, Implication for Development and Peace.
- Hooper, A. (2002). The Preparation of the Wales Spatial Plan. Town and country planning association, 71:133-137.
- Hossein zadeh, Dalir (2006); Regional Planning; Samt Publishers; Tehran. [in Persian]
- Islamic Revolution Housing Foundation (1993); Leveling the villages of the country; Studies and Planning office. [in Persian]



- ISoCarp (1992), International Manual of Planning Practice, Second Edition 1992, The Hague: International Society of City and Regional Planners (Isocarp).
- Kalantari, Khalil (2001), Regional Planning and Development, Theories and Techniques, Tehran Khosibin Publication. [in Persian]
- Kazemian, Gholamreza, Faraji Rad, Khodro, Roknaddin Eftekhari, Abdolreza and Pourtaheri, Mehdi (2013), The Relationship between Institutional Capacity and Sustainable Regional Development, Case Study: Bokoan and Urmia, International Journal of Geographical Society, Journal of International Geography, no. 38, 173-154. [in Persian]
- Louis, A. (2004). Strategic (Spatial) Planning Reexamined. Environmental and Planning B: Planning and Design, 31: 743-758.
- Mabugunj, A. L & R P. Misra (1989), Regional Development: New Methods, Translation by Abbas Mokhtbar, Center for Social-Economic Documents, Broadcasting of the Planning and Budget Organization. [in Persian]
- Management and Planning Organization (2001), Land Management Studies (History, Concepts and Current Conditions), Tehran, Management and Planning Organization Publication. [in Persian]
- Masoumi Eshkevari, Hassan (2009), Principles and Principles of Regional Planning, Fourth Edition, Broadcasting Message, Tehran. [in Persian]
- Ministry of Interior Divisions (2008); Comprehensive Division of National Divisions; Summary of Study Groups; Phase I. [in Persian]
- Motavef, Sharif (1997); A look at bio-regionalism and its possible use in regional planning in Iran, Planning and Budget, July 15, 58-47. [in Persian]
- Organization for Management and Planning of the Country (2004), Land Reclamation Studies: National Land Administration, Office of Sustainable Development and Development, Tehran. [in Persian]
- Organization for Management and Planning of the Country (2007), Description of Provincial Program Planning Service, Deputy Directorate for Economic Affairs and Planning and Budget Coordination, National Center for Land Reconstruction, Shahrivar, Tehran. [in Persian]
- Pascal Baud., Serge Bourgenal., Catherine Bras, F. Amenagement du territoire, E. Land use Planning.
- Popeli Yazdi, Mohammad Hossein (2004); Social justice and the development of the application of philosophy and ideology in the alignment of the Spatial Planning; Quarterly journal of geographic research; Mashhad; Number 74. [in Persian]
- Pour Taheri, Mahdi; Bagheri Saranjianeh, Naser; Eftekhari, Abdolreza Roknoddin (2012); Assessment of the accessibility of the transportation system and its role in the development of rural settlements; Planning and spatial Planning Quarterly Journal of Research; Number 4; 107-89. [in Persian]
- Program and Budget Organization (1985), Basic Approach to Islamic Republic of Iran, Book One: Generalities and Principles of Organizing the Country Space, Regional Planning Office, Tehran.
- Sarafi, Mozaffar (1998), Fundamentals of Regional Development Planning. Tehran: Office of Regional Planning and Planning, Planning and Budget Organization, Center for Socio-Economic Documents and Publications.

- Sarafi, Mozaffar (2004); Fundamentals of Regional Development Planning, Publications of Planning and Budget Organization, Tehran. [in Persian]
- Sarafi, Mozaffar (2011); the period of spatial planning and development. Vice president of strategic planning and monitoring of administrative and human resources development center, Tehran. [in Persian]
- Sarafi, Mozaffar; Etaat, Javad; Sariol Ghalam, Mahmoud; Hadi Zenovar, Behrouz (2013); Development as a Worthy Authority "in the book: The Basics of Sustainable Development in Iran", Tehran, Science press. [in Persian]
- Sarafi, Mozaffar; Nejati, Nasser (2014), Neo-Nationism Approach to Promote Iran's Spatial Development Management System, Human Geographic Research, Volume 46, Number 4: 874-857. [in Persian]
- Scott, J. (2009). De-coding New Regionalism Shifting Socio-political Contexts in Central Europe and Latin America, Ashgate Publishing Limited, England.
- Sehgal, s. (2010). The Evolution of Nafta: An Experinnce in Regionalism, India Quarterly: A Journal of International Affairs, 66: 303.
- Setiran Consultant Engineers (1976); Studies of the Basic Plan of Land Expansion, Plan and Budget Organization, Tehran. [in Persian]
- Setiran Consultant Engineers (1977); Urban system and its executive policy, 12 volumes, Plan and Budget Organization - Center for Land Reconstruction, Tehran. [in Persian]
- Shadrina, E. (2006). Regionalization and Regionalism: Featuring Northeast Asia, No37.
- Sharif Zadegan, Mohammad Hosein and Razavi Dehkordi, Seyyed Amir (2010), Evaluation of the Planning Process of Land Planning in Iran and its Improvement Strategies, Environmental Sciences, seventh year, No. 4: 100-87
- Soltani, Nasser (2013), Evaluation of Barriers to Land Planning in Iran with a Consolidated Approach, Journal of Planning and Approval of Space, Volume 17, Number 3, Tehran. [in Persian]
- Sorour, Rahim (2005), Applied Geography and Land Reconstruction, Sefow Publishing, First Printing, Tehran. [in Persian]
- Toufigh, Firouz (2005); Spatial Planning: Global Experience and Its Adaptation to the Situation of Iran, Center for Urban Studies and Architecture; Tehran. [in Persian]
- Van Gestet, T. and A. Faludi. (2005). Towards a European Cohesion Assessment Network. Town Planning Review (TPR), 76 (1):81-92.
- Vosoughi, Fatemeh (1998), zoning in Iran, geographic research, summer and autumn, Nos. 49 and 50: 46-24. [in Persian]
- Zaryari, Karmatallah (2004), Schools, Theories and Models of Regional Planning and Planning, Yazd University Press. [in Persian]
- Zaryari, Karmatollah (2009), Methods and Principles of Regional Planning, Seventh Edition, Tehran University Press. [in Persian]

## پیوست

در پیوست به نمایش فضایی هر یک از منطقه‌بندی‌های معرفی شده در قالب نقشه در مقیاس کشوری پرداخته شده است.

نقشه ۲ منطقه‌بندی طرح بتل



نقشه ۱ منطقه‌بندی کلان کشور



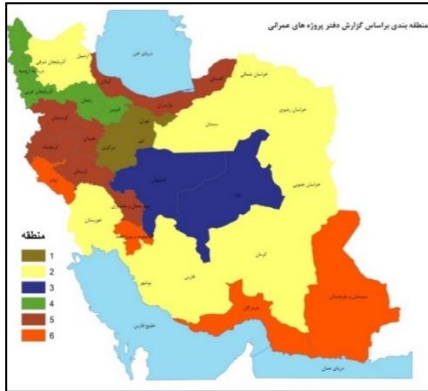
نقشه ۴ منطقه‌بندی بر پایه گزارش دفتر برنامه‌ریزی اجتماعی و نیروی انسانی



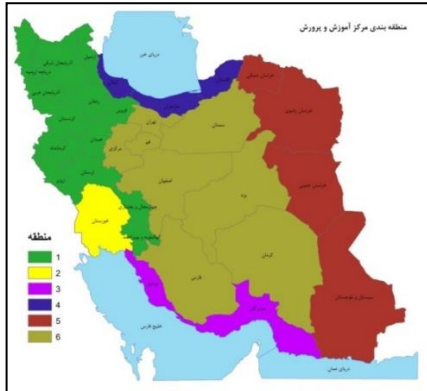
نقشه ۳ منطقه‌بندی طرح تولید و توسعه پروتین حیوانی



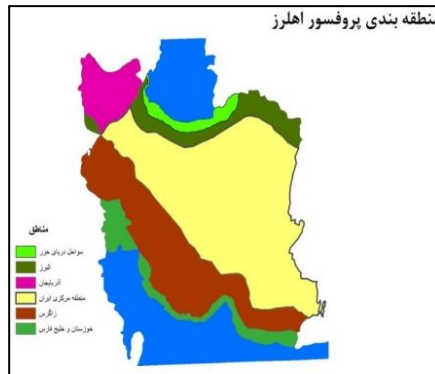
نقشه ۵ منطقه‌بندی براساس گزارش دفتر پروژه‌های عمرانی



نقشه ۶ منطقه‌بندی مرکز آموزش و پرورش



نقشه ۷ منطقه‌بندی کشور از نظر اکارت اهلر و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی



نقشه ۸ منطقه‌بندی طرح جامع کشت



نقشه ۹ منطقه‌بندی طرح آمایش سرزمین توسط ستیران



نقشه ۱۰ منطقه‌بندی طرح جامع آب



نقشه ۱۱ منطقه‌بندی طرح ایالتی



نقشه ۱۲ منطقه‌بندی طرح کابندی ملی



نقشه ۱۳ منطقه‌بندی جهاد سازندگی



نقشه ۱۴ منطقه‌بندی پیشنهادی طرح پایه آمایش



نقشه ۱۵ منطقه‌بندی آمایش سرزمین (۱۳۸۹)



نقشه ۱۶ منطقه‌بندی وزارت کشور (۱۳۹۳)

