

# آمایش سرزمین: راهنمایی برای برنامه‌ریزی آموزش عالی

نوشته: پریدخت وحیدی

## معرفی مقاله:

این مقاله به تبیین آمایش سرزمین به عنوان نوعی برنامه‌ریزی که سرزمین را عامل تعیین‌کننده در تأمین اهداف توسعه می‌داند پرداخته است. در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین تشخیص مناطق مختلف سرزمین اهمیت اساسی دارد زیرا پایگاه اصلی برنامه‌ها شناخته می‌شود. در واقع، برنامه آمایش دارای افق بلندمدت است و معمولاً دوره‌ای ۱۵ تا ۲۰ ساله را زیر پوشش قرار می‌دهد. این برنامه خط و مرز بین برنامه کلان و برنامه‌های منطقه‌ای را تشکیل می‌دهد. به دیگر سخن، برنامه آمایش، برنامه‌های منطقه‌ای را به برنامه‌های ملی پیوند می‌زند.

نگارنده مقاله برای تبیین و تحلیل آمایش سرزمین، با ارائه مفاهیم و اهداف آمایش سرزمین، ضرورت برنامه‌ریزی آمایش سرزمین را تشریح کرده است. آنگاه، با ذکر افق زمانی و ارتباط آمایش سرزمین با دیگر برنامه‌ها، نقش کلیدی منطقه، اهمیت تصمیم‌گیری در تعادل یا عدم تعادل و جایگاه توسعه اجتماعی را در آمایش سرزمین بر شمرده است.

سرانجام، با عنایت به این مؤلفه‌ها، تنگناهای این نوع برنامه‌ریزی را بیان نموده و اهمیت فعالیت‌های آموزش عالی در آمایش زمین را با توجه به تأثیر متقابل این دو بر یکدیگر تبیین نموده است. پایان بخش مقاله اختصاص به تحلیل و جمع‌بندی دارد.

این مقاله را سرکار خانم پریدخت وحیدی کارشناس محترم از زمان برنامه و بودجه به رشته تحریر درآورده‌اند که بدین وسیله از ایشان سپاسگزاری می‌شود.

«دفتر فصلنامه»

## مقدمه

آمایش سرزمین نوعی برنامه‌ریزی بلند مدت برای توزیع بهتر جمعیت و فعالیتهای اقتصادی در زمینه منابع طبیعی به منظور افزایش رفاه و توسعه جامعه است. در ایران آمایش سرزمین برای تنظیم رابطه بین انسان، فضا و فعالیتهای انسان در فضا انجام می‌شود. گرچه هدف اصلی از برنامه‌ریزی آمایش سرزمین ایجاد تعادل در عوامل مذکور است، اما تنظیم اهداف برنامه‌های میان مدت کلان و بخشی - منطقه‌ای، از جمله آموزش عالی، در افق زمانی بلند مدت نیز می‌تواند از ثمرات جانبی آن در شرایط نبود برنامه بلند مدت توسعه در کشور باشد. اما از طرف دیگر، بخش آموزش عالی دارای ویژگیهایی است که می‌تواند ضمن پی‌گیری اهداف اصلی خود یعنی ارتقای سطح و کیفیت سرمایه انسانی کشور در ابعاد مختلف، با جهت‌گیریهای مناسب، به‌ویژه در انتخاب مکان طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری خود، در راستای تحقق اهداف کلی آمایشی به خوبی عمل کند. به دست دادن تحلیلی کوتاه از این ویژگیها یکی از اهداف مقاله حاضر است.

باید دانست که آمایش سرزمین مفهومی ناشناخته در میان غالب برنامه‌ریزان، به‌ویژه برنامه‌ریزان بخشی، است و کمتر در محافل علمی مورد بحث و انتقاد قرار گرفته است. بنابراین، به ناگزیر تشریح مفاهیم و ویژگیهای این نوع برنامه‌ریزی برای سهولت در بیان اهمیت آموزش عالی در آمایش سرزمین و نیز انتظارات برنامه‌ریزان بخشی از آن، ضروری است. بنابراین در این مقاله تلاش شده است ضمن روشن کردن مفهوم آمایش سرزمین، افق زمانی و ارتباط آن با دیگر انواع برنامه‌ها مشخص و نقش کلیدی منطقه و نیز اهمیت تصمیم‌گیری درباره تعادل یا عدم تعادل در سرمایه‌گذاریها در این نوع برنامه‌ریزی روشن گردد. بررسی جایگاه توسعه اجتماعی در برنامه‌ریزی آمایش

سرزمین، ضرورت انجام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین و تنگناهای این نوع برنامه‌ریزی در قسمت‌های بعدی بررسی شده و آنگاه اهمیت فعالیت‌های آموزش عالی در آمایش سرزمین نیز تحلیل گردیده است. باید توجه داشت که آمایش سرزمین و آموزش عالی دارای تأثیری دوسویه بر یکدیگرند. در عین حال که فعالیت‌های آموزش عالی دارای تأثیراتی آمایشی بر سرزمین است، برنامه آمایش سرزمین نیز می‌تواند به صورت راهنمایی در تنظیم برنامه‌های آموزش عالی مؤثر باشد. این تأثیر در بخش انتهایی مقاله حاضر تحلیل شده و مشخص گردیده است که وجود چه معیارها و ویژگی‌هایی در برنامه آمایش سرزمین می‌تواند آن را به راهنمایی برای تنظیم برنامه‌های میان مدت آموزش عالی تبدیل سازد. در پایان، چکیده مطالب، جمع‌بندی کوتاهی از یافته‌ها را ارائه می‌دهد. در اینجاذکر این نکته لازم است که مقاله حاضر کمتر به روش‌های مختلف برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در کشورهای مختلف به‌ویژه کشورهای پیشرو در این زمینه پرداخته است، چه این روش‌ها در آمیخته با موقعیت‌های جغرافیایی و اقتصادی - سیاسی این کشورهاست و انتخاب و تشریح نمونه‌هایی که نشان دهنده تنوع روش‌های به کار رفته در عمل باشد، مستلزم بررسی‌های مفصل و لطیفی در این زمینه است. این مهم به‌ویژه در مقاله‌ای چنین کوتاه امکان پذیر نیست. اما چگونگی برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران و موقعیت بخش آموزش عالی در آن در مقاله دیگری تحلیل شده است که امید است در آینده منتشر گردد و انگیزه‌هایی را برای بررسی‌های عمیق‌تر در مورد آمایش سرزمین و روش‌های برنامه‌ریزی آن فراهم آورد.

### آمایش<sup>۱</sup> سرزمین، مفاهیم و اهداف

آمایش سرزمین<sup>۲</sup>، برنامه‌ریزی سرزمین<sup>۳</sup> و ترکیب سرزمینی تولید<sup>۴</sup>، اسامی مختلف نوعی برنامه‌ریزی است که به سرزمین به‌عنوان عاملی اساسی و تعیین‌کننده در تأمین اهداف توسعه توجه می‌کند. مدتهاگرایش بر این بوده است که اقتصاد را تقریباً "تنها بر اساس تولید و مصرف ملی به طور کلی مورد قضاوت قرار دهند بدون آنکه تقسیم جغرافیایی فعالیت‌های اقتصادی مورد توجه قرار گیرد. اما همان طور که جان فریدمن

و ویلیام آلونسو (Alonso and Friedman) تأکید کرده‌اند «تصمیم‌گیری درباره اینکه پروژه‌ای جدید در کجا واقع شود به همان اندازه تصمیم‌گیری درباره سرمایه‌گذاری در آن پروژه اهمیت دارد. همچنین مسأله عدالت اجتماعی در توزیع ثمرات توسعه اقتصادی بر حسب مناطق به‌اندازه توزیع آن بر حسب طبقات اجتماعی مهم و دشوار است (Hansen 1968, P.3-4).

گفته شده است که کشور فرانسه بدون تردید یکی از کشورهای سرمایه‌داری است که بیش از سایرین در جهت توسعه‌ترتیبات و روشهای جدید توسعه‌ای برای حل مشکلات اساسی اقتصادی، از جمله توزیع فضایی منابع تلاش کرده است. آمایش سرزمین یکی از ترتیبات مذکور است (Hansen 1968, P.5) تعاریف بسیاری از آمایش سرزمین در این کشور وجود دارد:

فیلیپ لامور (Philippe Lamour) عقیده دارد موضوع اساسی که آمایش سرزمین در فرانسه مورد توجه قرار می‌دهد «مدیریت کشور است» در بخش وسیعی از آن که به‌طور کافی توسعه نیافته، به طریقی که آن رابه سطح کشورهای اروپایی متحد با فرانسه برساند (Hansen 1968, P.5).

در تعریف ارائه شده در یکی از انتشارات دولتی فرانسه هدف از آمایش سرزمین به‌صورت زیر توضیح داده شده است:

«هدف آمایش سرزمین، توسعه هر منطقه به طریقی است که اجازه دهد جمعیت آن منطقه به همان خوبی که می‌تواند درجایی دیگر زندگی کند، به زندگی پردازد. این هدف از طریق استفاده بهتر از ابزارهای موجود در منطقه تحقق می‌یابد.» آمایش سرزمین بنابراین تعریف از آنجا که مانع تحرک جمعیت به عنوان یکی از عوامل اقتصادی می‌شود، برخلاف اصل تحرک عوامل تولید یعنی جابه‌جایی کار و سرمایه در پاسخ به نیروهای بازار (که به بهره‌برداری بهینه از آنها می‌انجامد)، ارزیابی می‌شود و از این نظر ضد اقتصادی است.

در تعریف دیگری از آمایش سرزمین گفته شده است «آمایش، تکنیک ارتقا و توسعه در چارچوب تقسیمات کم و بیش طبیعی یا سیاسی سرزمین است. آمایش مستلزم

مداخله سنجیده برای تأمین ارتقای منطقی و توسعه هماهنگ است که هدف آن استفاده مطلوب از منابع و ارتقای وضعیت جمعیت است» (Hansen 1968, P.6).

این تعاریف به تعریف اوژن کلودیوس پتی (Eugene Claudius - Petit)، یکی از اولین افرادی که به طور جدی، تحقیق منطقی و هماهنگی درباره جنبه‌های فضایی توسعه اقتصادی فرانسه را انجام داد، چندان نمی‌افزاید. براساس تعریف پتی «آمایش سرزمین، هدف توزیع بهتر جمعیت با توجه به منابع طبیعی و فعالیتهای اقتصادی را دنبال می‌کند. این تلاش در جهت اهداف کاملاً اقتصادی نیست و رفاه و توسعه کامل ظرفیتهای بالقوه جمعیت را در نظر دارد» (Hansen 1968, P.6).

درچنین بعد فضایی فعالیتهای برنامه‌ریزی سرزمین مورد توجه قرار می‌گیرد. این برنامه‌ریزی باهدف بهترین استفاده از نیروی انسانی و منابع طبیعی مختلف سرزمین انجام می‌شود، هرچند که کانون اصلی این نوع برنامه‌ریزی هنوز کارایی اقتصادی است (Wang 1993).

در شوروی سابق هدف از ترکیب سرزمینی تولید، استفاده جامع از مواد طبیعی و واسطه‌ای در تمام مراحل پردازش، کاهش هزینه‌های حمل و نقل و انبارداری، کارکرد بهتر بنگاهها و، بنابراین، تسهیل بهره‌گیری معقول از پول در گردش و سرمایه ثابت - علاوه بر توسعه منطقی زیر بناها - به کارگیری منابع (زمین، آب و کار) محلی و نیز سازمان مدیریتی محلی است. در این زمینه، نظامهای اقتصادی، جمعیتی و فیزیکی که کارکرد آنها نتیجه قوانین حاکم بر آنها و فرایندهای خاص آنهاست و در ارتباط متقابل بایکدیگرند، باید مورد توجه باشند (Bandman 1985).

به طور کلی، می‌توان گفت که آمایش سرزمین باهدف «استفاده معقول از فضا و درک کامل ارزش آن برای عملکرد مؤثر اقتصادی» انجام می‌گیرد و «تقسیم کار سرزمینی» یکی از جنبه‌های مهم آن است (مابوگونج ۱۳۶۸، ص ۱۸۶ و ۱۹۰).

در ایران، بنابه تعریف، آمایش سرزمین، «برنامه‌ریزی و سازمان دادن نحوه اشغال فضا و تعیین محل سکناى انسانها و محل فعالیتهای و تجهیزات و همچنین کنشهای بین عوامل گوناگون نظام اجتماعی - اقتصادی است. آمایش سرزمین به خودی خود نمی‌تواند

هدف باشد بلکه بیان جغرافیایی و ترجمان فعالیت و هدفهایی است که سیاست دولت تعیین کرده است» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۳، ص ۱۰۹).

آمایش سرزمین در ایران برای تنظیم رابطه بین انسان، فضا و فعالیت‌های انسان در فضا انجام می‌شود. هدف از تنظیم این رابطه «بهره‌برداری منطقی از کلیه امکانات برای بهبود وضعیت مادی و معنوی اجتماع بر اساس ارزشهای اعتقادی، توجه به سوابق فرهنگی، با استفاده ابزار علم و تجربه در طول زمان است». آمایش سرزمین تأکید خاصی بر دیدگاه فضایی (مکانی، جغرافیایی) در برنامه‌ریزی توسعه و تکامل ملی دارد. آرمان چنین دیدگاهی توزیع و تقسیم جمعیت و فعالیت‌های عمرانی در پهنه سرزمین، اجرای استراتژی بهیستی برای فرد و جامعه، استفاده مطلوب از منابع طبیعی و نیروی انسانی در جهت کفایت اقتصادی و اجتماعی است (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۶۳، ج ۱، ص ۳-۷).

### ضرورت برنامه‌ریزی آمایش سرزمین

همانگونه که ذکر شد هدف از برنامه‌ریزی آمایش سرزمین توزیع فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی و جمعیت در سرزمین با دیدی درازمدت به منظور بهره‌برداری بهینه از امکانات آن، و همچنین مشخص کردن نقش و مسؤولیت خاص هر منطقه بر اساس توانمندیها و قابلیت‌های آن به طور هماهنگ با دیگر مناطق است. بر اساس این نقش و مسؤولیت که حاصل روندهای طبیعی و قانونمند هر منطقه است و همچنین برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای، برنامه توسعه ملی می‌تواند در مناطق گوناگون کشور اجرا شود. بنابراین، برنامه‌ریزی آمایش سرزمین بدون برنامه‌ریزی منطقه‌ای عملاً کاربرد ندارد. به سخن دیگر، هدف اساسی از برنامه‌ریزی آمایش سرزمین (و نیز طرح آمایش سرزمین که محصول این نوع برنامه‌ریزی به شمار می‌آید)، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و پیوند دادن آن با برنامه ملی است (معصومی اشکوری، ص ۶-۱۳۵).

در نتیجه، ضرورت آن عمدتاً ناشی از ضرورت برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. ضرورت برنامه‌ریزی خلاصه منطقه‌ای رامی توان به شرح زیر بیان کرد:

- برنامه‌ریزی منطقه‌ای با تمرکز کردن منابع برنامه‌ریزی بر محدوده گسترده امامشخصی از مشکلات، می‌تواند مستقیم تر، و با کفایتی بیشتر از دیگر انواع برنامه‌ریزی، با مشکلات مقابله کند.

- برنامه‌ریزی منطقه‌ای به اجرای دیگر انواع برنامه‌ریزی کمک می‌کند. روشن شده است که دستیابی به اهداف اقتصادی و ملی مانند حداکثر رشد اقتصادی یا اشتغال کامل نمی‌تواند فقط از طریق برنامه‌ریزی ملی تحقق یابد.

- جوامع مختلف به دلایل مختلف به سمت تشکیل انواعی از دولتهای منطقه‌ای روی آورده‌اند. این دولتهای منطقه‌ای علاقه‌مندند برای توسعه مناطق زیر نظر خود برنامه‌ریزی کنند. در این زمینه نیز برنامه‌ریزی منطقه‌ای ضروری است ( Aden 1974, P.4-5 ). علاوه بر موارد فوق، واقعیت‌های زیرنیز باعث شده برنامه‌ریزی منطقه‌ای ضروری گردد و دولتها بدان توجه کنند:

- **ناهماهنگی توسعه مناطق.** یکی از ویژگیهای ساختار اقتصادی - اجتماعی کشورهای در حال توسعه، پیشرفت چند منطقه از مجموعه مناطق کشور است. توان تولیدی و قابلیت‌های اقتصادی - اجتماعی این مناطق باعث شده که انتقال سرمایه‌های فیزیکی و انسانی به آنها ادامه یابد و دیگر مناطق از منافع توسعه بی بهره باشند. این ناهماهنگی دارای عوارضی نظیر نابرابریهای درآمدی و محرومیت‌های اقتصادی - اجتماعی بخشهایی از کشور است که به مهاجرت‌های بی رویه منجر می‌شود.

- **شهرنشینی شتابان و ناهماهنگی توسعه شهر و روستا.** این پدیده نتیجه تمرکز فعالیت‌های اقتصادی و جاذبه‌های خدماتی از قبیل امکانات آموزشی، بهداشتی و فرهنگی در شهرهاست و به جدایی کامل مناطق شهری و روستایی و خالی شدن روستاها از جمعیت و ثروت می‌انجامد. این شهرگرایی سریع خود مسایل و مشکلات زیادی را به صورت بیکاری، مشکل مسکن و حاشیه نشینی در شهرها به وجود می‌آورد ( معصومی اشکوری، ص ۱۲۲-۱۲۵ ).

باتوجه به موارد فوق و تعاریف ارائه شده از آمایش سرزمین، می‌توان موارد زیر را در خصوص ضرورت برنامه‌ریزی آمایش سرزمین ذکر کرد:

۱- شناخت سرزمین و حداکثر استفاده از تواناییهای بالقوه مناطق در مورد منابع طبیعی و انسانی در جهت تحقق اهداف ملی؛

۲- توزیع بهتر جمعیت برای منابع طبیعی و فعالیتهای اقتصادی به منظور افزایش رفاه و توسعه؛

۳- تقسیم وظایف تخصصی و تعیین نقش و مسؤولیت خاص هر یک از مناطق کشور در جهت تحقق اهداف توسعه‌ای ملی و منطقه‌ای و، در نتیجه، جلب مشارکت کلی مناطق مختلف برای تحقق اهداف؛

۴- متخصص کردن مناطق در بعضی از فعالیتهای صنایع، و شکل دادن به مجموعه‌ای از مناطق دارای کارکردهای مکمل در جهت تأمین اهداف کلی کشور؛

۵- تنظیم استراتژی دراز مدت توسعه ملی از ابعاد مختلف، به ویژه استراتژیهای توزیع فضایی جمعیت و فعالیت در گستره سرزمین؛

۶- برقراری هماهنگی در برنامه‌ریزی‌های توسعه منطقه‌ای؛

۷- برقراری هماهنگی بلند مدت در برنامه‌های میان مدت بخشی، ایجاد امکان برای تنظیم برنامه‌های بخشی - منطقه‌ای و ایجاد پیوستگی و ارتباط منطقی بین طرحهای عمرانی؛

۸- لزوم توجه به محیط زیست و ضرورت بهره‌برداری بهینه از منابع طبیعی؛

#### افق زمانی و ارتباط بادیگر برنامه‌ها

برنامه‌ریزی فضایی یا آمایشی به عنوان یکی از ابعاد سه گانه «برنامه‌ریزی جامع<sup>۵</sup>» نوعی برنامه‌ریزی بلندمدت است که کلیه ابعاد زیستی انسان، یعنی خود انسان و هر آنچه با او در ارتباط است، اعم از مادی و معنوی، را در بر می‌گیرد. بنابراین، به اعتبار تعریفی که از برنامه‌ریزی جامع می‌شود، و باتوجه به اهداف آمایشی، برنامه‌ریزی آمایش یا فضایی

را می‌توان نوعی برنامه‌ریزی بلندمدت دانست. معمولاً "برنامه‌های بلندمدت، دوره‌ای ۱۵ تا ۲۰ ساله، را زیرپوشش قرار می‌دهد (معصومی اشکوری، ص ۷۸ و ۹۲).

چگونگی ارتباط برنامه‌ریزی آمایش سرزمین با دیگرانواع برنامه‌ریزی به‌ویژه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و برنامه‌ریزی ملی از مقولات اساسی و مطرح - در بررسی نقش برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در توسعه کشور است. بدون تردید، برنامه‌ریزی آمایش سرزمین بابرنامه‌ریزی منطقه‌ای از طرفی، و برنامه‌ریزی ملی از طرف دیگر، در ارتباط است. نکته اساسی در اینجاست وجود ارتباط منطقی در بین برنامه‌های منطقه‌ای و برنامه کلان توسعه است. چادری و لفر (Chaudhury & Lefebvre) عقیده دارند که برنامه‌ریزی منطقه‌ای نمی‌تواند از مفاهیم عمده ترقاقتصاد ملی و توسعه اجتماعی جدا شود و به‌طور مستقل رفتار کند... موضوع فقط این نیست که برنامه ریزان منطقه‌ای غالباً چارچوب کلی تحمیل شده از اقتصاد ملی و شرایط اجتماعی مسلط را فراموش می‌کنند، بلکه موضوع این است که دولتهای محلی یا منطقه‌ای ممکن است برنامه‌ها و مقاصدی داشته باشند که در تضاد با منافع ملی قرار گیرد. توسعه منطقه‌ای بدون توسعه ملی ممکن نیست. بنابراین... برنامه‌ریزی منطقه‌ای باید در چارچوب برنامه ملی انجام شود. اگر برنامه ملی وجود ندارد، برنامه منطقه یا طرح توسعه باید به طریقی اجرا شود که به منافع ملی، برطبق تعریف دولت مرکزی، بیفزاید نه اینکه از آن بکاهد" (Kuklinski 1978, PP.5-6).

بنابراین، برنامه‌ریزی منطقه‌ای به صورت فرایندی تعریف می‌شود که برنامه‌های مختلف اقتصادی - اجتماعی را با نیازها و امکانات محلی هماهنگ می‌کند. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی منطقه‌ای فرایندی است در جهت مشارکت مردم و مناطق در امر برنامه‌ریزی و فراهم آوردن موجبات برنامه‌ریزی از پایین به بالا در جهت انطباق برنامه‌های کلان ملی با ویژگیهای ناحیه‌ای. برنامه‌ریزی منطقه‌ای از لحاظ عامل جغرافیای و فضا، وجه مشترک فراوانی با آمایش سرزمین دارد و تجارب جهانی نیز از این واقعیت حکایت می‌کنند که این دونوع برنامه‌ریزی باید در کنار هم و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در چارچوب آمایش سرزمین انجام پذیرد. هدف از مطالعات منطقه‌ای یافتن

تواناییها و میزان ظرفیت هر منطقه جهت رشد و توسعه است، حال آنکه برنامه‌ریزی آمایش سرزمین بر اساس توانمندیها، قابلیت‌ها و استعدادهای هر منطقه، با توجه به یکنواختی و هماهنگی آثار و نتایج عملکردهای ملی هر منطقه در سطح ملی، نقش و مسؤولیتی خاص رابه مناطق مختلف کشور محول می‌نماید. بر اساس این نقش و مسؤولیت، می‌توان برنامه‌های توسعه و رشد را بر اساس برنامه‌ریزی منطقه‌ای در مناطق گوناگون کشور اجرا نمود. بنابراین، برنامه‌ریزی آمایش سرزمین برای به‌کارگیری برنامه‌ریزی منطقه‌ای در سطح کشور بهترین مکمل برای برنامه‌های ملی - بخشی است. برنامه‌ریزی آمایش سرزمین و «طرح آمایش سرزمین» که محصول آن است، خط و مرز بین برنامه‌ریزی اقتصاد ملی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای را تشکیل می‌دهد و بر این مبنا دارای خصلت دوگانه اقتصادی و فضایی است. در طرح آمایش سرزمین، خطوط اساسی هدایتها، و رهنمودها و راه‌های روشن‌گر مکان‌گیری و جایگزینی فضایی فعالیتها و مراکز زیست‌انسانی بر اساس مطالعه شرایط، ظرفیتها، استعدادها و موقعیت‌های خاص منطقه‌ای هر نقطه از کشور انعکاس می‌یابد (معصومی اشکوری، ص ۱-۲۰، ص ۷ و ۱۳۵-۱۳۶).

### منطقه در آمایش سرزمین

همان‌گونه که گفتیم ویژگی اصلی برنامه‌ریزی آمایش سرزمین توجه به فضا و بعد مکانی فعالیتها و جمعیت است. بنابراین، اولین سؤالی که در هر نوع برنامه‌ریزی از نوع آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای مطرح می‌شود این است که چگونه مناطق را انتخاب کنیم؟

اساساً "منطقه تعریف مشخص و معینی ندارد و در قلمرو برنامه‌ریزی توسعه، مفاهیم زیر آن استنباط می‌گردد:

- ترکیبی از قسمتهای متجانس از لحاظ اجتماعی، اقتصادی و طبیعی چند استان مجاور؛

- بخشی از یک استان با ویژگیهای معین و مشخص اجتماعی - اقتصادی و طبیعی؛

- قلمرو استان به رغم ناهماهنگیهای طبیعی، اقتصادی و اجتماعی؛  
 - واحد جغرافیایی با حدود و مرزهای مشخص شامل تعدادی روستا یا چندین کشور.  
 به طور کلی، می‌توان گفت که منطقه محدوده‌ای از سرزمین است که از نظر شرایط طبیعی و مقتضیات فضایی و اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی، کم و بیش همگونی داشته و متمایز از محدوده‌های دیگر باشد (معصومی اشکوری، ص. ۹۵ - ۹۸ و نیز ص ۹۸ - ۱۰۶).

باید گفت که کمال‌گرایی بیش از حد در تعریف مناطق می‌تواند خطرناک باشد. چه، اغلب به تعداد زیادی منطقه می‌انجامد که همین تعداد زیاد مناطق کارکردن با الگوهای مختلف مورد نیاز برنامه‌ریزی آمایش سرزمین یا منطقه‌ای را بسیار دشوار و تحلیل آنهارا پیچیده می‌کند. بنابراین، تقسیم یک کشور به مناطق مختلف بیش از آنکه متکی بر علم محض باشد، یک هنر است و باید نوعی سازگاری بین اصول مختلف و جنبه‌های کاربردی آن ایجاد گردد. این سازگاری اغلب نه بر پایه محاسبات صریح، بلکه ادراک و تشخیص کارشناسان استوار است.

اصول اصلی زیر، تا آنجا که ممکن است، باید در تعریف مناطق مورد توجه قرار گیرد (Mennes 1969, P.4-51).

۱- مناطق باید تاجایی که امکان دارد از نظر ویژگیهای اصلی اجتماعی - اقتصادی همگن باشند. این ویژگی‌ها می‌توانند متعدد باشند. در بعضی از کشورها به دلایل سیاسی، تنوع زبانی و دیگر اختلافات فرهنگی در نظر گرفته نمی‌شوند. منابع طبیعی و ویژگی مهمی است، این ویژگی باید نقش مهمی در همه کشورها، نه فقط در کشورهای در حال توسعه، بازی کند. ویژگیهای دیگری که باید مورد توجه قرار گیرند ساختار صنعتی و سطح رفاه مردم است.

۲- تا آنجا که ممکن است مرزهای بین مناطق باید منطبق با مهمترین موانع حمل و نقل - مثلاً "رشته کوهها" باشند. این موانع ممکن است همیشه مهم نباشند، اما برای بعضی کشورها اهمیت دارند.

۳- به دودلیل، اطلاعات و اجرای برنامه، مرزهای هر منطقه باید منطبق با مرزهای اداری بین استانها، بخشها (Departments) باید منطبق بانظایرآن باشد.

۴- مناطق تعریف شده باید قابل مقایسه باشند، یعنی باید از نظر اندازه، که با طرق مختلفی قابل سنجش است (وسعت معمولاً" راضی کننده نیست و به جای آن می توان جمعیت، درآمد، سطح هزینه‌های حمل و نقل برای تعدادی از کالاها (Mennes 1969,P.1-2) را در نظر گرفت)، اختلافات شدیدی نداشته باشند. در عین حال، اندازه آنها باید با اندازه کل کشور تفاوت قابل ملاحظه‌ای داشته باشد تا تقسیمات فرعی را معنی دار کنند.

به طور کلی، تعداد مناطق باید تا آنجا که امکان دارد، ضمن رعایت اصول فوق، محدود باشند. حداکثر تعداد مناطقی که پیشنهاد می شود در کشوری تعریف شود، حدود ۱۲ منطقه است.

تقسیمات منطقه‌ای مورد نظر برنامه ریزان توسعه می تواند موقتی باشد و بر اساس تجارب حاصل و پیامدهای عینی و ملموس در آینده تغییر کند. باید توجه داشت که تقسیمات کشوری (استانی) به علت تبدیل شدن به نهادهای سیاسی و اداری از پایداری بلند مدتی برخوردارند در حالیکه تقسیمات منطقه‌ای تغییر و تحول می پذیرند (دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ۱۳۶۲، ص ۳-۵)

باید اشاره کرد که منطقه بندی در کشورهای در حال توسعه هنوز تکامل کافی نیافته است و تقسیمات اداری فعلی این کشورها، یگانه پایه واقعی موجود برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای را فراهم می سازد. هر چند الزامات اطلاعات و آماری برای شناخت مناطق، استفاده از این تقسیمات منطقه‌ای را در کشورهای در حال توسعه اجتناب ناپذیر می سازد، اما ضرورت بهبود این نوع منطقه بندیها در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای هیچگاه از بین نمی رود<sup>۶</sup> (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۰، ص ۷۷-۷۸).

در این جا باید نیست اشاره‌ای به مناطق مبنای برنامه‌ریزی کشور چین داشته باشیم. این کشور پهناور در برنامه‌ریزی سرزمینی به سه منطقه تقسیم شده است: منطقه ساحلی

شرقی، منطقه مرکزی، و منطقه غربی. رشد اقتصادی منطقه ساحلی شرقی براساس نوین سازی تکنولوژی صنایع سنتی و کارخانه‌های موجود قرارداد. منطقه مرکزی به واسطه شرکت بخشیدن به توسعه منابع انرژی، فلزات غیرآهنی و مصالح ساختمانی نقش تأمین کننده مواد خام را برای رشد اقتصادی برعهده دارد، و منطقه غربی می باید عمده کوشش خود را صرف گسترش کشاورزی، جنگلداری، و پرورش حیوانات اهلی نماید (Wang 1993, P.567).

قابل ذکر است که «هرچه تعداد نواحی کم‌تر و ابعاد هر یک بزرگ‌تر باشد، اهمیت برنامه‌ریزی ناحیه‌ای به‌ویژه اهمیت جنبه‌های فرانااحیه‌ای آن در مقابل جنبه‌های بین ناحیه‌ای افزایش می یابد و تمایل برای تصمیم‌گیری غیرمتمرکز در نظام برنامه‌ریزی افزایش می یابد» (Boiser 1975 , P.101).

### تعادل یا عدم تعادل

تعادل یا عدم تعادل موضوعی است اساسی که در برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین اهمیت بسیار دارد. رشد متعادل مناطق عقب مانده در کشورهای در حال توسعه مستلزم شروع تعداد زیادی از پروژه‌های مرتبط با یکدیگر به صورت همزمان است. توجیه کننده اصلی چنین اقدامی، پدیده صرفه جوییهای خارجی است. مثلاً "نورکس (Nurkse) اشاره می کند که تولید نهایی سرمایه در مناطق توسعه نیافته بیش از مناطق صنعتی شده است، اما این تولید لزوماً بر حسب سود بخش خصوصی قابل اندازه‌گیری نیست. اما هر یک از پروژه‌ها در مناطق توسعه نیافته با عدم اطمینان زیادی در خصوص بازار محصولات خود مواجه‌اند؛ این عدم اطمینان در صورتی که پروژه‌های متعددی به طور همزمان اجرا شوند، از بین می رود. بدین ترتیب، سرمایه‌گذارانی که سود آور نبودند، در نتیجه صرفه جوییهای خارجی، سود آوری شوند.

درباره رشد متعادل انتقادهای بسیار صورت گرفته است. حتی گفته‌اند که در عمل ایجاد «فشار بزرگ» به معنی بخش دولتی وسیعی است که حتی اگر دولت خود مجری عملیات نباشد و به مؤسسات خصوصی برای اجرای عملیات سوبسید بدهد، باز هم

حجم فعالیتهای دولتی را گسترده می‌کند. به علاوه، رشد متعادل مستلزم اقتصادی به هم پیوسته است درحالی‌که این پیوستگی در غالب کشورهای در حال توسعه وجود ندارد. منتقدان عقیده دارند که هر کشوری تواند دارای مصرف متعادل باشد بدون آنکه به طور متعادل تولید کند. اما مناسبت نظریه رشد متعادل و ایجاد فشار بزرگ برای مناطق، بیش از کل کشور است. زیرا، به ویژه برای کشورهای توسعه نیافته، منابع لازم برای اجرای این سیاست در کل کشور آنقدر زیاد است که تأمین آن از عهده این گونه کشورها بر نمی‌آید. درحالی‌که برای یک منطقه به خصوص می‌توان منابع لازم را فراهم آورد.

نظریه رشد غیر متعادل که عمدتاً توسط ا.ا. هیرشمن (A.O. Hirschman) و فرانسوا پرو (Francois Perroux) ارائه شده بر تمرکز سرمایه گذار یها در بخشهای محدود، به جای پروژه‌های متعدد پراکنده، تأکید دارد. بخشهای کلیدی باید با توجه به آثار ارتباطی نهادهای (Forward Linkages) و ستاندهای (Backward Linkages) و حداکثر داده‌ها و ستاندها مشخص شوند. همچنین تأکید می‌شود که رشد همزمان یکسان در اقتصاد ظاهر نمی‌شود بلکه باشدتهای متفاوت در قطبهای صنایع پیشراننده تمرکز می‌یابد. (Hansen 1968, P.7-9).

نظریه توسعه قطبها گرچه برای پاسخ به محدودیتهای الگوهای رشد متعادل، توسعه پیدا کرد اما خود دارای مشکلاتی نظیر ناهماهنگی در تعاریف و استفاده از اصلاحات مختلف، تأکید بیش از اندازه بر نقش صنعت و بزرگ بودن صنعت در فرایند توسعه، تأکید بسیار زیاد بر کارکرد مؤسسات انتفاعی پیشراننده و صنایع به عنوان تولید کننده آثار خارجی و توجه بسیار کم به فرایند قطبی شدن به عنوان نتیجه وجود صرفه جوییهای خارجی موجود، و ناتوانی در ایجاد الگوهای عملیاتی امکان پذیر برای ترکیب تمام مفاهیم و روابط اصلی تعریف شده در نظریه است.

اما این نظریه از بعضی جنبه‌ها ارزشمند است. تأکید آن بر عدم تعادل موجود در فرایند رشد، و همچنین بر راههای مختلف و پیچیده‌ای که رشد می‌تواند از طریق آنها منتقل شود (یانشود)، اطلاعات ارزشمندی برای تهیه اقدامات سیاستی منطقه‌ای فراهم کرده است (Hansen 1968, P.122).

با وجود نظرات موافق و مخالف درباره رشد متعادل و غیرمتعادل، آنچه در برنامه‌ریزی‌های آمایشی جنبه اساسی دارد توجه به کارایی در کنار عدالت اجتماعی است. بنابراین، به نظرمی رسد ایجاد نوعی سازگاری در بین نظرات مربوط به رشد‌های متعادل و غیرمتعادل و توسعه قطبها به منظور رسیدن به نقطه‌ای که ضمن افزایش کارایی به حداکثر عدالت اجتماعی نیز بینجامد، ضروری است. بدیهی است این سازگاری به سادگی قابل حصول نیست و در اثر تجربه و بهره‌گیری از نتایج حاصل از بررسی تجربه‌های موجود در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین امکان پذیر است.

### جایگاه توسعه اجتماعی

«تجربه نشان می‌دهد که مناطق فقیر فاقد نیروی انسانی کافی، برنامه‌ریزی و مدیریت کارا، وسایل ارتباطی و زیرساختهای مناسب هستند. این امر مناطق مذکور را در موقعیتی قرار می‌دهد که قادر به رقابت با مناطق نسبتاً مرفه نباشند. به نظر می‌رسد آنچه می‌تواند این مشکل را حل کند هماهنگ ساختن سطح توسعه اجتماعی این مناطق با دیگر مناطق است» (Kuklinski. 1974, P. 184).

این نظریات و واقعیت‌های غیرقابل تردید مرتبط با آن باعث شد تعریف توسعه دستخوش تحول گردد و برنامه ریزان ملاحظات گسترده تری را نسبت به گذشته در مطالعات خود وارد کنند. از جمله موارد ملحوظ شده، مسایل اجتماعی است که از طریق مطالعات مربوط به بهداشت، آموزش، استاندارد زندگی، ساختار خانواده و نظایر آن جایگاه مشخصی در برنامه‌ها یافته و در کنار مسایل اقتصادی مورد توجه قرار گرفته است. این امر در مورد برنامه‌های آمایشی نیز صادق است هر چند که گفته می‌شود «توسعه اجتماعی بسیار فراتر از تأمین برخی تسهیلات اجتماعی از قبیل آموزش، بهداشت و مسکن است، و توسعه اجتماعی متضمن کوششی آگاهانه به منظور ایجاد دگرگونی‌های ساختی در اجتماع است و بی‌ریزی یک جامعه برابرگرا را هدف می‌گیرد» (مابوگونج ۱۳۶۸، ص ۸۶).

توسعه اجتماعی مستلزم طراحی سیاست‌ها و برنامه‌های مشخص است به طوری که

اهداف اصلی توسعه رادنبال کند. بعضی از هدفهای اصلی سیاستهای توسعه اجتماعی مناسب برای کشورهای در حال توسعه به شرح زیر است:

- برانگیختن، آماده کردن و سازماندهی افراد و اجتماع برای جایگزین کردن مفاهیم، محرکها و نگرشهای سنتی با آنچه که برای توسعه مناسبتر باشد.

- شتاب بخشیدن تحرک اجتماعی به نحوی که مردم کاملاً در منافع توسعه شریک باشند، و از طریق پی ریزی ساختهای پویاتر برای مالکیت، بهره‌گیری از منابع تولیدی و نظامی کارآمد برای توزیع درآمد و توزیع مجدد آن، و همچنین پیشرفت یکنواخت شرایط اجتماعی برای بخشهای محروم جامعه تسهیل گردد.

- سرعت بخشیدن و جهت دادن به فرآیند عمومی نوسازی از طریق جذب و تطبیق پیشرفتهای علمی و فن شناختی مناسب در همه زمینه‌های زندگی و فعالیت، به ویژه آنهایی که فقیرترین افراد را مورد حمایت قرار می دهند.

- تقویت و بالابردن سطح بهزیستی اجتماعی از طریق بهتر کردن سازمانبندی و هدفهای خدمات اجتماعی و سایر اجزای استاندارد زندگی (مابوگنچ ۱۳۶۸، ص. ۷۸-۸۰).

ابعاد اجتماعی توسعه یا توسعه اجتماعی عملاً در برنامه‌ها از طریق هدفگذاری در سرمایه‌های بالاسری (سرانه) اجتماعی، مورد توجه قرار می گیرد، شایان گفتن است که سرمایه‌گذاری دارای انواع مختلفی است. معمولاً بین سرمایه‌گذاری در فعالیتهای مستقیم تولیدی و سرمایه‌های بالاسری تفاوت قایل می شوند. اما سرمایه‌های بالاسری خود به دو نوع تقسیم می شوند. سرمایه‌های بالاسری اقتصادی و سرمایه‌های بالاسری اجتماعی. پروژه‌هایی که با استفاده از سرمایه‌های بالاسری اقتصادی ایجاد می شوند اساساً از فعالیتهای مستقیم تولیدی حمایت می کنند یا انتقال منابع اقتصادی مثلاً از رهگذر، جاده، پل، بندر، تأسیسات انرژی، و نظایر آن تسهیل می نمایند. اما پروژه‌هایی که با استفاده از سرمایه‌های بالاسری اجتماعی ایجاد می شوند بیشتر رضایتهایی را فراهم می آورند که ماهیت اقتصادی ندارند، هرچند ممکن است بهره‌وری رانیز به طریقی

غیرمستقیم افزایش دهند. فعالیتهای آموزشی، پروژه‌های فرهنگی، طرحهای بهداشتی و رفاهی از جمله همین پروژه‌ها هستند (Hansen 1968, P.9-10). این نحوه نگرش به مسایل اجتماعی، توسعه اجتماعی را در نهایت به گسترش برخی تسهیلات فیزیکی لازم محدود می‌کند درحالیکه نمی‌توان تنها با گسترشهای فیزیکی به هدفهای توسعه اجتماعی، چه در سطح منطقه و چه در سطح کلان، دست یافت. بنابراین، با توجه به دگرگونی در ماهیت برنامه‌های توسعه و اهمیت اساسی ابعاد اجتماعی و نیز فرهنگی توسعه باید انتظار داشت اولاً "توسعه اجتماعی - نه فقط گسترش ظرفیت فیزیکی فعالیتهای اجتماعی - در برنامه‌ها جایگاه شایسته خود را بیابد، و ثانیاً "برنامه‌ریزی آمایش سرزمین به عنوان حلقه پیوند دهنده برنامه‌های منطقه‌ای و برنامه کلان توسعه، ضرورتاً" جایگاه خاصی را به مسایل و برنامه‌های اجتماعی در شکل قابل قبول آن اختصاص دهد. در این نوع از برنامه‌ریزی نه تنها تهیه تسهیلاتی از قبیل بهداشت، آموزش، تسهیلات فرهنگی و نظایر آن باید مورد توجه قرار گیرد، بلکه مناسبات اجتماعی، محرکهای اجتماعی، و نوسازی و بهزیستی اجتماعی نیز باید اهمیت اساسی یابند. چه، تنها از طریق توجه به توسعه اجتماعی در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین است که سرانجام شرایط برای افزایش سطح توسعه مناطق در ابعاد مختلف فراهم می‌شود و هدف توسعه اقتصادی همگام با توسعه اجتماعی جامه عمل می‌پوشد.

### تنگناهای برنامه‌ریزی آمایش سرزمین

در قسمتهای گذشته اهداف و ضرورتهای انجام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین و اهمیت افزودن بعد فضایی به دیگر ابعاد مطرح در برنامه‌های ملی و بخشی مورد بحث قرار گرفت. لازم است که در این قسمت به بعضی از نقاط ضعف این نوع برنامه‌ریزی نیز اشاره شود.

ضعفهای برنامه‌ریزی آمایش سرزمین به صراحت در هیچ یک از منابع و ماخذ بررسی شده مورد اشاره قرار نگرفته است، اما با توجه به فصل مشترک آن با برنامه‌ریزی منطقه‌ای، یعنی منطقه و ویژگیهای آن، می‌توان برخی از تنگناهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای

رابرای برنامه‌ریزی از نوع آمایش نیز بر شمرده (Kuklinski 1978, P.1-3):

- ۱- تلفیق برنامه‌ریزی آمایش سرزمین با سایر انواع برنامه‌ریزی ضعیف است.
- ۲- مردم در تنظیم و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ریزی آمایش سرزمین مشارکت عمومی محدودی دارند.
- ۳- انعطاف پذیری برنامه‌های آمایشی کم است.
- ۴- نظام‌های اطلاعاتی منطقه‌ای با مقتضیات امروز این نوع برنامه‌ریزی هماهنگی ندارد و هنوز مبتنی بر نیازهای اطلاعاتی برنامه‌ریزی فیزیکی است.
- ۵- تعیین مناطق برنامه‌ریزی دشوار است. باید توجه داشت که مناطق برنامه‌ریزی باید طوری تعیین شوند که از طرفی کارایی اقتصادی کلی و برنامه‌ریزی اجتماعی افزایش یابد (بنابراین، کل کشور به تعداد محدودی منطقه تقسیم شود)، و از طرف دیگر، مشکلات منطقه‌ای را که نمی‌توانند در سطح محلی حل شود، حل کند (بنابراین، کل کشور به تعداد زیادی منطقه تقسیم شود). این تناقض گاه بانوعی سازش حل می‌شود.

علاوه بر محدودیت‌های ناشی از منطقه، بخشی از تنگناهای برنامه‌ریزی آمایش سرزمین از افق زمانی درازمدت آن سرچشمه می‌گیرد. به عبارت روشن‌تر، برنامه‌ریزی آمایش سرزمین مانند هر نوع برنامه‌ریزی درازمدت دیگر دارای محدودیت‌هایی در زمینه پیش‌بینی تحولات سریع علمی، اقتصادی و سیاسی جهانی، تحولات مربوط به تکنولوژی تولید و تغییر در ساختارهای تولید و فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی، همچنین تحولات عمده اجتماعی در اقصی بلندمدت است که این امر بر کیفیت برنامه‌ریزی تأثیر می‌گذارد.

به هر حال، با وجود این تنگناها نمی‌توان برنامه‌ریزی از نوع آمایش سرزمین را مردود دانست، زیرا شامل منافع زیادی برای توسعه کشور است و به خوبی می‌توان ضمن تلاش برای تخفیف ضعف‌های بر شمرده شده، از آن برای تنظیم فعالیت‌ها و جمعیت در سطح کشور و همچنین برقراری پیوند بین برنامه‌های منطقه‌ای و برنامه کلان کشور بهره‌گرفت (Kuklinski 1978; P.1-3) و توسعه کلی کشور را در کنار توسعه مناطق مختلف تحقق

بخشید.

### اهمیت فعالیتهای آموزش عالی در آمایش سرزمین

بررسی کلیات آمایش سرزمین در خصوص ویژگیها و ظرفیتهای فعالیتهای آموزش عالی مبین اهمیت شایان توجه این فعالیتهادرتحقق اهداف آمایش سرزمین است. اهمیت این فعالیتهادرامایش سرزمین یابه سخن دیگر، اهمیت آن در برقراری تعادل بین انسان، فعالیت وفضارامی توان به شرح زیر بیان کرد:

۱- شروع فعالیتهای آموزش عالی از طریق استقرار دانشگاه یا مؤسسه آموزش عالی در یک محل یا، به عبارت دیگر، سرمایه گذاریهای آموزشی در یک منطقه می تواند به خودی خود جاذب جمعیت باشد. این جمعیت هم شامل دانشجویان، استادان، کارکنان و احیاناً "خانواده آنهاست وهم جمعیتی را که برای ارائه خدمات مختلف به چنین افرادی، گرد می آیند، در بر می گیرد. بنابراین، اگرچه در نظر اول لزوم توجه به مقیاس کلی جمعیت برای پیشنهاد و اجرای طرح سرمایه گذاری آموزش عالی احساس می شود و نمی توان انتظار داشت در کوتاه مدت در منطقه ای با جمعیت محدود دانشگاهی احداث شود زیرا در این صورت احتمال بهره گیری کافی از ظرفیتهای کاهش می یابد، اما در صورت توجه عمیق به ویژگیهای فعالیتهای آموزش عالی - از جمله به آثار بلند مدت و جاذبه بسیار زیاد آن برای جوانان تحرک پذیر - به نظرمی رسد بتوان از سرمایه گذاریهای آموزش عالی برای استقرار جمعیت در نواحی فاقد امکانات کشاورزی یا صنعتی بهره گرفت و تعادلی را در پراکنش جمعیت در سطح کشور برقرار کرد. البته، این در صورتی امکان پذیر است که برنامه ای از نوع آمایش به دقت تنظیم شود و کلیه فعالیتهادراارتباط بایکدیگر، وهمچنین باتوجه به منابع انسانی و طبیعی نواحی مختلف مورد توجه قرار گیرد.

۲- استقرار دانشگاه یا مؤسسه در یک منطقه یا انتقال آن، بر فعالیتهای منطقه بسیار مؤثر است. استقرار مؤسسه آموزش عالی در یک منطقه نه تنها فعالیتهای آموزشی و

اداری وابسته به فعالیتهای آموزشی را در منطقه افزایش می‌دهد بلکه باعث رونق و گسترش بسیاری از مشاغل تولیدی و خدماتی نظیر تولید مواد غذایی، خدمات حمل و نقل، خدمات بازرگانی خرده فروشی و نظایر آن نیز می‌شود. بدین ترتیب، استقرار دانشگاه یا مؤسسه آموزش عالی در یک منطقه نه تنها بر توزیع جمعیت در سرزمین بلکه بر توزیع فعالیتهای مؤثر است و آن را تعیین می‌کند. انتقال مؤسسه آموزشی نیز مانند استقرار آن بر فعالیتهای تأثیرهایی می‌گذارد و از جمعیت و فعالیتهای هر منطقه می‌کاهد، چنانکه می‌توان آن را به عنوان عاملی برای تنظیم جمعیت و فعالیتهای هر منطقه به کار برد.

۳- فعالیتهای آموزش عالی نه تنها حجم جمعیت و فعالیت هر منطقه، بلکه کیفیت آن فعالیتهای آن نیز می‌تواند تغییر دهد. بدین معنی که آموزش عالی به عنوان فعالیتی برای ارتقای تخصص افراد هم بر کیفیت جمعیت و هم بر کیفیت فعالیتهای تأثیر می‌گذارد و عاملی اساسی در فراهم کردن سرمایه انسانی در منطقه و کشور، و همچنین تربیت نیروی مدیریتی برای اداره امور اداری، فنی و تخصصی است. بنابراین، شروع فعالیتهای آموزش عالی از طریق سرمایه‌گذاران نه تنها بر توزیع حجم جمعیت و فعالیتهای بلکه بر توزیع کیفیت آنها، چه به طور مستقیم از طریق آموزش افراد بومی، و چه غیر مستقیم از طریق نیروی انسانی متخصص کشور، تأثیر می‌گذارد و تعادلهایی را در ابعاد کیفی به دنبال می‌آورد.

۴- اهداف آمایشی از طریق فعالیتهای آموزش عالی سریعتر و با مشکلات کمتری قابل دستیابی است زیرا در مقایسه با فعالیتهای تولیدی، مانند صنعت و کشاورزی، از وابستگی کمتری به منابع اولیه، راههای ارتباطی، زمین مرغوب و قابل کشت، بازار فروش یا نظایر آن، که از عوامل تعیین کننده در مکانیابی است، برخوردار است و عوامل مؤثر در آن (دانشجو و حتی استاد) از تحرک فضایی بیشتری برخوردارند، به گونه‌ای که با منابع مالی محدودی می‌توان نتایج یکسانی در بعد آمایشی به دست آورد.

۵- فعالیتهای آموزش عالی پس از استقرار در یک منطقه پایدار تر از سایر فعالیتهای

اقتصادی اجتماعی است، زیرا برخلاف فعالیتهای کشاورزی به کیفیت زمین، منابع آب و اوضاع جوی که در میان مدت بسیار قابل تغییر است بستگی ندارند. و برعکس، فعالیتهای صنعتی، به مواد اولیه یا بازار کار و مانند اینها وابسته نیست. عامل اساسی بقای فعالیتهای آموزش عالی عبارتست از نیازمندیهای نیروی انسانی متخصص، تقاضای اجتماعی و موقعیت و نقش دانشگاهیان در فعالیتهای علمی جهانی. بنابراین، به نظرمی رسد این قابلیت را دارا باشد که نسبت به دیگر فعالیتهای مدت طولانی تری در هر منطقه به فعالیت خود ادامه دهد و اهداف آمایش سرزمین را که دارای افقی دراز مدت در تنظیم اهداف و استراتژیهای خود است با سهولت بیشتری تأمین نماید.

ویژگیهای برشمرده شده در بالا روی هم رفته نشان می دهند که فعالیتهای آموزش عالی می تواند نقش مؤثری را در تحقق اهداف آمایشی در چارچوب زمانی دورنگری بازی کند. این نقش با توجه به ماهیت فعالیتهای آموزش عالی که خود نیازی به هدفگذاری در افقی بلند مدت دارد، برجسته تر و با اهداف برنامه‌ریزی آمایش سرزمین هماهنگ تر است.

### آمایش سرزمین: راهنمایی برای برنامه‌ریزی آموزش عالی

پیش از این اشاره شد که فعالیتهای آموزش عالی دارای تأثیراتی قابل توجه بر اهداف آمایشی است و این تأثیر در مقایسه با تأثیر فعالیتهای صنعتی، کشاورزی و سایر خدمات ابعاد وسیعتری دارد. بنابراین، منطقی است که در تعیین برنامه‌ها یا استراتژیهای آمایش سرزمین از آنها در جهات مورد نظر بهره برداری شود. اما آنچه عملاً "بخش آموزش عالی را در پیوند با برنامه‌ریزی آمایش سرزمین قرار می دهد توجه این نوع برنامه‌ریزی به فعالیتهای طور کلی و تلاش در توزیع بهینه آنها در سطح کشور برای تحقق اهداف آمایش سرزمین است. بنابراین، نخستین انتظار از طرح آمایش سرزمین آن است که بتواند ابزار لازم را برای توزیع کلیه فعالیتهای، از جمله فعالیتهای آموزش عالی، در پهنه سرزمین و تبدیل برنامه کلیه بخشها، از جمله بخش آموزش عالی، به برنامه‌های بخشی - منطقه‌ای فراهم آورد. به عبارت روشن تر، به تبع از ویژگیهای آمایش سرزمین یعنی توجه به تقسیم کار سرزمینی فعالیتهای در افقی بلند مدت انتظار می رود این نوع برنامه‌ریزی به طریقی

برنامه هاویا استراتژیهای کلی راتعیین کند که بخش آموزش عالی بتواند اولاً" مکان سرمایه گذاریهای خود را در برنامه میان مدت تشخیص دهد و ثانیاً" این سرمایه گذاریها را در افق زمانی بلندمدت هماهنگ سازد. برای این منظور، دوره وجود دارد:

۱- تعیین برنامه های بخش آموزش عالی از جمله طرحهای سرمایه گذاری بخش در طرح آمایش سرزمین. در این صورت برنامه ریزان آمایش سرزمین از وظیفه اصلی خود که تهیه طرح آمایش سرزمین است دور شده به محدوده وظایف برنامه ریزان بخشی وارد می شوند. این تداخل هم بر کیفیت طرح آمایش سرزمین که باید به تمام بخشهای اقتصادی- اجتماعی پردازد، وهم بردقت وانسجام برنامه بخشی تأثیری منفی می گذارد.

۲- مشخص کردن جهات کلی توسعه هر یک از مناطق در بخشهای اقتصادی - اجتماعی وآگاه کردن برنامه ریزان بخشی از اهداف آمایش سرزمین در مناطق مختلف به طوری که برنامه ریزان بخشی با راهنما قرار دادن آن به تهیه برنامه های بخشی اقدام نمایند. این راه می تواند ضمن تقسیم وظایف برنامه ریزی در سطوح مختلف، به تلفیق طرحهای آمایش سرزمین و برنامه های بخشی نیز بینجامد و نتایج عملی مثبت تری به بار آورد.

بدیهی است تعیین جهات کلی توسعه هر منطقه بدون بحث از کمیت و کیفیت جمعیت ونوع وساختار فعالیتها ی اقتصادی اجتماعی موجود و تعادلها ی مورد نظری که باید در آینده در مناطق مختلف کشور پدید آید، امکان پذیر نیست. این مقولات باید به گونه ای بررسی شود که بتواند نتایج مشخصی را برای برنامه ریزیهای بخشی وتنظیم برنامه های بخشی - منطقه ای فراهم آورد وبه ویژه مکانیابی طرحهای سرمایه گذاریها را بر مبنای اصولی، منطقی وقابل درک تسهیل نماید. نتایج کلی ومبهم واحیاناً" متناقض نمی تواند راهنمایی برای تنظیم این گونه برنامه ها باشد وبدینجا می انجامد که ابعاد منطقه ای یا کلاً" از برنامه های بخشی حذف می شود یا اگر هم ملحوظ گردد در جهت اهداف طرح آمایش قرار می گیرد.

بنابراین، برنامه‌ریزی آمایش سرزمین به عنوان راهنمایی در عمل باید به این سؤال عمده پاسخ دهد که اهداف بخشی، حداقل تا آنجا که مرتبط با سرمایه‌گذاری جدید است، به چه نحوی در مناطق مختلف کشور توزیع شود تا تعادل‌های آمایشی برقرار گردد؟ به عبارت دیگر، نحوه توزیع منابع سرمایه‌گذاری بین مناطق مختلف کشور چگونه باشد و هر منطقه چه سهم از مجموع سرمایه‌های اختصاص یافته به بخش رابه خود اختصاص دهند تا ضمن تحقق اهداف کلی کشور، نوعی تعادل پیش‌بینی شده نیز با توجه به اهمیت این بخش در تحقق چنین تعادلی بین عوامل اصلی آمایش سرزمین یعنی انسان، فعالیت و فضا حاصل گردد؟ انتظار برای این است که برنامه آمایش سرزمین بتواند معیارهایی را برای این منظور فراهم کند، هرچند این معیارهایی توانند با توجه به نوع برنامه‌ریزی، بسیار تفصیلی و مشروح یا کلی و مختصر باشند، اما به هر حال باید روشن و صریح جهت‌گیری‌های آینده بخش را نشان دهند و به صورت راهنمایی در برنامه‌ریزی بخش به کار آیند. خلاصه، می‌توان گفت که برنامه آمایش سرزمین در شکل تفصیلی خود برای انجام این نقش باید موارد زیر را روشن سازد:

۱- مناطق مختلف کشور و عواملی را که باعث این منطقه بندی شده است به طور روشن مشخص کند. بدیهی است هر یک از نواحی از نظر محیط زیست، منابع طبیعی و انسانی، شرایط توسعه‌ای، و نوع فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی دارای ویژگی‌های خاصی هستند و همین ویژگی‌ها مبنای تعیین نقش هر منطقه در تقسیم کار سرزمینی است.

۲- کمیت و کیفیت جمعیت در مناطق مختلف و چگونگی تحول آن را تعیین نماید. سطح آموزش و مهارت از موارد تعیین‌کننده کیفیت جمعیت است. روشن است که هدف از آموزش عالی به معنی وسیع آن، تشکیل نیروی کاری متشکل از افراد واجد صلاحیت است. بررسی جمعیت از ابعاد کمی و کیفی شامل بررسی نیروی شاغل بر حسب سطوح آموزشی، گروه‌های تخصصی، در هر ناحیه می‌تواند مشخص‌کننده جهت‌گیری‌های آموزشی و نیز میزان و حجم انواع سرمایه‌گذاری‌های آموزشی

در یک یا چند منطقه باشد. در اینجا مهاجرت افراد متخصص اهمیت زیادی می‌یابد و باید به جریان ورودی و خروجی آنها در منطقه توجه دقیق شود.

۳- سطح توسعه اجتماعی موجود و از جمله سطح توسعه آموزش عالی رادر مناطق مختلف مشخص کند. این امر با بررسی ظرفیتهای ایجاد شده در گذشته یا عملکرد این فعالیتها در زمان بررسی امکان پذیر است.

۴- سطح توسعه فعالیتهای اصلی در هر منطقه را مشخص کند و نوع فعالیتهایی را که در رشته‌های مختلف تولیدی انجام شدنی است، تعیین نماید. تعیین عوامل اساسی مؤثر بر توسعه همراه با طراحی دقیق استراتژیهای صنعتی و کشاورزی در هر منطقه می‌تواند کمیت و کیفیت آموزش عالی را از نظر رشته‌های تخصصی مورد نیاز، سطوح تحصیلی لازم و کیفیت متون درسی تعیین کند و جهت‌گیریهایی را که به منظور گسترش آموزش عالی در کشور صورت می‌گیرد، اصلاح نماید. در این صورت است که می‌توان به روشنی در برنامه میان مدت بیان کرد که باید چه میزان ظرفیت فیزیکی در کدام منطقه از کشور با استفاده از چه میزان منابع سرمایه‌ای برای آموزش چند نفر از افراد در رشته‌های تخصصی لازم ایجاد شود تا نه تنها منطقه‌ای مشخص - ضمن ایجاد تعادل بین فضا، فعالیت و جهت توسعه یابد - بلکه توسعه کلی کشور نیز در افق زمانی بلند مدت تأمین گردد.

۵- استراتژیهای توسعه کشور در افق زمانی بلند مدت بر حسب مناطق و دلایل انتخاب توسعه متعادل یا توسعه غیر متعادل در بعضی از بخشهای تمامی آنها ارائه نماید.

۶- استراتژی توسعه اجتماعی از جمله آموزش عالی رادر مناطق مختلف روشن کند، باید معلوم گردد که آیا آموزش عالی باید در کنار فعالیتهای صنعتی و کشاورزی مستقر شود یا در نقاط پر جمعیت؟ و یا آنکه باید در نقاط فاقد امکانات لازم برای فعالیتهای تولیدی و دارای تراکم جمعیت کم استقرار یابد تا با انتقال جمعیت و فعالیت تعادلی در فضا و فعالیت و جمعیت پدید آید.

۷- ظرفیت نهایی توسعه آموزش عالی رادر زمینه فعالیتهای موجود و بالقوه، و نیز در خصوص راهبردهای توسعه بخشهای اجتماعی با افق بلند مدت در هر منطقه

مشخص کند.

توجه به نکات فوق در تنظیم برنامه آمایش سرزمین، این برنامه رابه راهنمایی برای طراحی و تنظیم برنامه های میان مدت و کوتاه مدت فعالیت‌های آموزش عالی، هم در سطح کلان و هم در سطح منطقه، تبدیل می‌کند. به عبارت دیگر، برنامه آمایش سرزمین، در صورت برخورداری از ویژگی‌های فوق، به صورت مکمل برنامه میان مدت از طرفی و حلقه ارتباطی برنامه میان مدت با برنامه های منطقه‌ای، جایگاه شایسته خود را در مجموعه فعالیت‌های برنامه‌ریزی کشوری یابد و می‌تواند در جهت اهداف آمایشی از ظرفیت‌ها و توان بخش‌های مختلف اقتصادی - اجتماعی بهره‌جوید.

### تحلیل و جمع‌بندی

- آمایش سرزمین نوعی برنامه‌ریزی است که سرزمین را عامل تعیین کننده در تأمین اهداف توسعه می‌داند و با شناخت سرزمین، در نهایت، تقسیم کار سرزمینی فعالیت‌ها و جمعیت را مشخص می‌کند.

- برنامه آمایش سرزمین دارای افق بلند مدت است و معمولاً " دوره‌ای ۱۵ تا ۲۰ ساله رازیرپوشش قرار می‌دهد. این برنامه خط و مرزین برنامه کلان و برنامه‌های منطقه‌ای را تشکیل می‌دهد. به عبارت دیگر، برنامه آمایش، برنامه های منطقه‌ای رابه برنامه‌های ملی پیوند می‌دهد.

- در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین تشخیص مناطق مختلف سرزمین اهمیت اساسی دارد، زیرا پایگاه اصلی برنامه هاست. منطقه محدوده‌ای از سرزمین است که از نظر شرایط طبیعی و مقتضیات فضایی و اقتصادی - اجتماعی کم‌وبیش همگون است. تقسیمات منطقه‌ای مورد نظر برنامه ریزان توسعه جامع می‌تواند موقتی باشد و در آینده تغییر کند.

- برقراری تعادل در سرمایه‌گذاری‌ها یا تمرکز آن در مناطقی با عنوان مراکز رشد یا قطب‌های رشد از بحث‌های اساسی در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین است. تعادل و عدم تعادل هر یک دارای توانایی‌ها و محدودیت‌هایی است. به هر حال، در برنامه‌ریزی آمایش

سرزمین تصمیم‌گیری در مورد متمرکز کردن سرمایه‌گذاریهایی پخش آن در سرزمین، یاترکیبی از این دو، از جمله تصمیمات تعیین‌کننده است و باید در صدمه مسایل قرار گیرد.

- با ایجاد تحول در تعریف توسعه و افزوده شدن ابعاد اجتماعی به ابعاد اقتصادی، توسعه اجتماعی در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین مانند دیگر برنامه‌ریزی‌ها جایگاه خاصی یافته است. هر چند که توجه به مسایل اجتماعی از حد فراهم کردن تسهیلات فیزیکی لازم برای فعالیتهای اجتماعی فراتر نرفته و روی هم رفته به مناسبات و محرکهای اجتماعی، نوسازی و بهسازی اجتماعی نیز عنایت نشده است.

- باینکه انجام برنامه‌ریزی آمایش سرزمین با توجه به نقش تکمیل‌کننده آن در زنجیره فعالیتهای برنامه‌ریزی در سطح کلان و منطقه‌ای ضروری است اما تنگناهایی نیز در این راه وجود دارند. تلفیق ضعیف برنامه‌ریزی آمایش سرزمین با دیگر برنامه‌ریزیها، محدود بودن مشارکت مردم در تنظیم سیاستها و برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، انعطاف‌پذیری محدود، ناهماهنگی نظام آماری و اطلاعاتی بانایزهای اطلاعاتی و مشکل تعیین مناطق برای انجام این نوع برنامه‌ریزی از جمله تنگناهای موجود در این راه هستند.

- فعالیتهای آموزش عالی با توجه به تأثیر آن بر جابه‌جایی جمعیت، بر اهداف آمایشی مؤثر است. به علاوه، استقرار یا انتقال هر مؤسسه آموزش عالی تأثیر بسزایی بر حجم فعالیتهای منطقه، اعم از تولیدی یا خدماتی، هم به طور مستقیم و هم به طور غیرمستقیم دارد. افزون بر آن، کیفیت جمعیت و فعالیتهای اقتصادی نیز تحت تأثیر فعالیتهای آموزشی قرار دارد. این تأثیرات بدون تردید دارای تبعاتی قابل توجه، بر اهداف آمایش سرزمین است. اگر سهولت و سرعت ویژه ایجاد یا گسترش فعالیتهای آموزش عالی و نیز دایره تأثیرات آن در یک منطقه در مقایسه با فعالیتهای تولیدی، همچنین پایداری آن در منطقه را در نظر بگیریم، باید آن را در زمره معدود فعالیتهایی قرار دهیم که اهمیت بنیانی در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین دارند.

- برنامه آمایش سرزمین در راستای اهداف آمایشی بلندمدت و همچنین ایفای نقش

- برنامه آمایش سرزمین در راستای اهداف آمایشی بلندمدت و همچنین ایفای نقش جانبی خود در تنظیم برنامه‌های میان مدت آموزش عالی، لازم است دارای ویژگی‌هایی خاص باشد. به عبارت دیگر، لازم است که در این برنامه مناطق مختلف کشور، کمیت و کیفیت جمعیت از نظر آموزش و مهارت، اشتغال و کیفیت آن به لحاظ سطح آموزش، جریان ورود و خروج متخصصان، و همچنین سطح توسعه فعالیت‌های اصلی و فعالیت‌های بالقوه انجام پذیرد. هر یک از مناطق به روشنی تعیین شود، و استراتژی‌های توسعه کشور و نیز توسعه اجتماعی - از جمله توسعه آموزش عالی - و بالاخره ظرفیت نهایی (حد بالای) توسعه فعالیت‌های آموزش عالی در هر منطقه به وضوح طراحی و مشخص گردند. از این طریق برنامه ریزان آموزش عالی خواهند توانست حتی در صورت عدم توجه به فعالیت‌های آموزش عالی در برنامه آمایش سرزمین، راساً "در راستای تحقق اهداف آمایشی (ضمن حرکت در جهت اهداف بخشی)، به تنظیم برنامه‌های آموزش عالی اهتمام ورزند.

### پانویسها:

۱- آمایش اسم مصدر از ریشه آمدن و به مفهوم آمیختن، به سلک درآوردن، آماده کردن، آراستن، و پرکردن و مملو ساختن است. نگاه کنید به: ماخذ ۴ ص ۶-۷

2- Aménagement du Territoire

3- Territorial Planning

4- Territorial- Production Complex

۵- ابعاد دیگر برنامه ریزی جامع، برنامه ریزی اقتصادی و برنامه ریزی اجتماعی است. نگاه کنید به ماخذ

شماره ۷، ص ۹۲

۶- برای اطلاع از الگوهای منطقه بندی کشور ایران در چند دهه اخیر به ماخذ شماره ۱ نگاه کنید.

## منابع

- ۱- دفتر برنامه ریزی منطقه ای، الگوهای منطقه بندی پاره ای از بخشها، سازمان برنامه و بودجه، پائیز ۱۳۶۲
- ۲- دفتر برنامه ریزی منطقه ای، نگرشی کوتاه به اصول برنامه ریزی منطقه ای و منطقه بندی سرزمین، آبان ۱۳۶۲
- ۳- سازمان برنامه و بودجه، سابقه برنامه ریزی در ایران، دفتر برنامه ریزی منطقه ای، تهران، پائیز ۶۲
- ۴- سازمان برنامه و بودجه، مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران، تهران، دفتر برنامه ریزی منطقه ای، دو کتاب ( ۴ جلد)، ۱۳۶۳
- ۵- سازمان برنامه و بودجه، مجموعه مقالات درباره برنامه ریزی منطقه ای، دفتر برنامه ریزی منطقه ای، ۱۳۷۰
- ۶- مابوگونج، آ. ال. و میسرا، آر. پی. توسعه منطقه ای، روشهای نو، مترجم عباس مخیر، تهران، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸
- ۷- معصومی اشکوری، سیدحسن، اصول و مبانی برنامه ریزی منطقه ای، سازمان برنامه و بودجه استان گیلان، «بدون تاریخ»
- 8- Alden, J. and Morgan R., **Regional Planning ;A Comprehensive View.** Leonard Hill Books ,1974.
- 9- Bandman M.K.(ed), **Regional Development in USSR.** Pergamon Press Britain 1985 (First English Editions).
- 10- Boiser S., **Regional Disaggregation of National Plans, Some Comment on Rotterdam and Warsaw models** ,Regional Disaggregation of National Policies and Plans. Geneva, Un, Research Institute for Development, 1975
- 11- Hansen N.M. **French Regional Planning.** Edinburgh Indian University Press ,1968.
- 12- Kuklinski, A., **Regional Planning Today** .Tehran, Plan and Budget Organization, Feb. 1978.
- 13- Kuklinski, A., **Integration of the Planning System in Iran : A Regional Perspective.** Tehran, Plan and Budget Organization , March 1978

14-Kuklinski ,A.,Social Issues In Regional Policy and Regional Planning

. (1974).

15-Mennes L.B.M. Tinbergen J., Waardenberg J.G,The Element of Space In  
Development Planning . Amsterdam,Netherlands Economic Institute,1969.

16-Wang Y.P. and Hague C., Territorial Planning in China. A New Regional  
Approach. Regional Studies: Journal of the Regional Studies Association,  
No 6(1993).