

بررسی سیر تاریخی اثرگذاری برنامه‌ریزی فضایی بر سیاست‌گذاری‌های صنعتی در کشورهای منتخب صنعتی و ایران

 20.1001.1.24767220.1403.14.4.6.1

اسماعیل ملک اخلاق^۱

احمد نیاززاده^۲

سعید شادمان^۳

چکیده

آمایش سرزمین و تلفیق آن با سیاست‌های توسعه‌ای و صنعتی به صورت جدی از اواسط قرن بیستم میلادی مورد توجه قرار گرفت و بر برنامه‌ریزی فضایی به عنوان مفهومی فراتر از سیاست‌گذاری بخشی برای کسب برابری و عدالت فضایی تأکید شد. در این میان، گرچه حرکت کشورهای همچون آلمان، بریتانیا و کره جنوبی در مسیر برنامه‌ریزی فضایی و توسعه صنعتی متأثر از سیاست‌های دولت‌های حاکم در مقاطع زمانی مختلف بوده، این روند همواره با انسجام و پیوستگی ادامه داشته است. در ایران، با وجود آغاز برنامه‌ریزی فضایی از دهه ۱۹۶۰ و تقریباً هم‌زمان با کره جنوبی، «سیاست توسعه صنعتی» با موفقیت چندانی همراه نبوده است که وقایع تاریخی همچون انقلاب سال ۱۹۷۹ و جنگ هشت ساله با عراق در کنار موقعیت ژئوپلیتیکی کشور و تحمل تحریم‌های شدید اقتصادی در این امر تأثیرگذار بوده‌اند. پژوهش حاضر با اتخاذ رویکردی تطبیقی تاریخی به دنبال بررسی اثرگذاری برنامه‌ریزی فضایی بر توسعه صنعتی و پیوند این دو مقوله با سیاست‌گذاری صنعتی است تا از این رهگذر بتوان از تجارب دیگر کشورها در برنامه‌ریزی‌های آتی فضایی-صنعتی ایران بهره گرفت.

واژگان کلیدی: برنامه‌ریزی فضایی، توسعه صنعتی، آمایش سرزمین، سیاست‌گذاری صنعتی

تاریخ پذیرش: ۲۳ تیر ۱۴۰۳

تاریخ بازنگری: ۱ تیر ۱۴۰۳

تاریخ دریافت: ۲۴ بهمن ۱۴۰۲

۱. گروه مدیریت بازرگانی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه گیلان، گیلان، ایران.

۲. گروه مدیریت بازرگانی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه گیلان، گیلان، ایران (نویسنده مسئول): ahmadniazade@webmail.guilan.ac.ir

۳. گروه مدیریت بازرگانی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه گیلان، گیلان، ایران.

مقدمه

متکی باشد. درواقع، بسیاری از اقتصاددانان توسعه‌ای اولیه بر مداخلات دولت‌ها به‌منزله «عاملی مفقوده» در سیاست‌گذاری صنعتی تأکید داشتند و معتقد بودند توسعه احتمالاً تنها با تمرکز بر نیروهای بازار به دست نمی‌آید (Shapiro, 2007). همچنین واژه «توسعه» عموماً بر تحرک‌بخشی و خلق منابع به‌منظور بهره‌ورسازی بیشتر نواحی و ساکنان آن‌ها (ارزش استفاده)^۱ اشاره دارد که در اقتصاد بازار می‌تواند به‌منزله ارزش مبادله^۲ باشد (Dunford, 2017). توسعه حرکت مکان‌ها و ساکنان آن‌ها از سطوح پایین‌تر به بالاتر است و در این فرایند، افراد هم‌بازیگرند و هم‌ذی‌نفع. بنابراین، سیاست صنعتی دیگر رویکردی مجزا نیست و با راهبردهای منطقه‌ای و توسعه‌ای رقابت می‌کند و در موضعی تقابلی با سیاست‌های رقابتی، تجاری، منطقه‌ای و مالیاتی قرار می‌گیرد (Aiginger and Rodrik, 2020). در ایران به‌ضرورت برنامه‌ریزی فضایی در سال‌های میانی دهه ۱۳۴۰ شمسی و در قالب «سیاست توسعه کشور» توجه شده است، اما پس از پیروزی انقلاب اسلامی و وقوع جنگ تحمیلی هشت‌ساله و مسائل اقتصادی ناشی از آن، اجرای این برنامه با مشکلاتی مهم مواجه شد. در دهه ۱۳۷۰، لزوم اجرای برنامه‌ریزی فضایی مجدداً احساس شد که همین موضوع نگاه به این مقوله در چهارچوبی جدید و در قالب تعاملی ملی منطقه‌ای را در پی داشت. در مطالعه حاضر، با پیگیری سیر تحولات تاریخی کشورهای منتخب و ایران، اثرگذاری برنامه‌ریزی فضایی بر سیاست‌گذاری‌های صنعتی بررسی می‌شود و از این رهگذر به توفیقات یا ناکامی‌های کشورهای مورد مطالعه در حوزه‌های مذکور نگاهی می‌شود. گرچه محققان برنامه‌ریزی فضایی و سیاست‌گذاری صنعتی را به‌طور مجزا بارها بررسی کرده‌اند، اثرات متقابل این دو مقوله و تحلیل تاریخی آن‌ها چندان موردتوجه نبوده است. در همین راستا، دو پرسش مطرح است:

۱. چگونه دولت‌ها بر تدوین و اجرای برنامه‌ریزی فضایی و سیاست‌گذاری صنعتی تأثیر می‌گذارند؟
۲. تجارب کشورهای موفق در زمینه تدوین و اجرای برنامه‌ریزی فضایی و توسعه صنعتی چگونه می‌تواند در دیگر کشورها نیز استفاده شود؟

۱. مبانی نظری پژوهش

نویسندگان مقاله حاضر در پی بررسی سیر تاریخی اثرگذاری برنامه‌ریزی فضایی بر سیاست‌گذاری صنعتی در کشورهای کره جنوبی، آلمان، بریتانیا و ایران به روش تحلیل تطبیقی - تاریخی‌اند. در گذشته تحلیل مقایسه‌ای - تاریخی را نویسندگانی همچون

امروزه برنامه‌ریزی فضایی و چگونگی اجرای آن از موضوعات مهم در توسعه کشورها از ابعاد اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و صنعتی برشمرده می‌شود و همراهی نهادهای سیاست‌گذار در انجام آن ضروری است. گرچه در دهه‌های اخیر برنامه‌ریزی فضایی در نتیجه تغییر اولویت‌های سیاست‌گذاری و افزایش نابرابری‌های اقتصادی-اجتماعی و جمعیتی با معضلاتی مواجه بوده، در عمل ظهور رویکردهای راهبردی جدید در مقیاس محلی، منطقه‌ای و ملی افزایش ظرفیت حاکمیتی این مقوله را در پی داشته است (Walsh and Allin, 2012). درواقع، در نظام‌های برنامه‌ریزی جهانی «برنامه‌ریزی فضایی» برچسبی برای توصیف جنبه‌های فراگیر ملی، منطقه‌ای، راهبردی و حتی فرایندهای برنامه‌ریزی ملی است (Tewdwr-Jone, et al., 2010). برنامه‌ریزی فضایی همچنین پوششی است که به فعالیت دولت‌ها در تأثیرگذاری بر شیوه‌های توسعه سرزمینی اشاره دارد، بدین معنی که این برنامه‌ریزی متمایل به تلاش برای شکل‌دهی محیط، به‌ویژه در رابطه با توزیع آتی جمعیت و فعالیت‌ها و منابع شهرها و مناطق گوناگون در پاسخ به خواسته‌های جامعه یا منافع مشخص است (Waterhout et al., 2013). تغییر مسیر به سوی برنامه‌ریزی فضایی، انعکاس آرمان مکان‌سازی پایدار، انسجام بیشتر اشتغال، مسکن و زیرساخت‌ها و دربرگیری تعداد بیشتری از ذی‌نفعان در فرایند سیاست‌گذاری برای توسعه پایدار است. برنامه‌ریزی فضایی درصدد وسعت‌بخشی به افق‌های برنامه‌ریزی فراتر از سیاست‌گذاری‌های بخشی و تمرکز بر موقعیت کلی سرزمین و فرصت‌های جامع توسعه است (Tomaney et al., 2019). از سوی دیگر، این برنامه‌ریزی ابزاری قدرتمند برای شکل‌دهی مجدد عملکرد شهرها و مناطق مختلف در دستیابی به رشد اقتصادی درون‌زا و شکوفایی و اشتغال به شمار می‌آید و بدین منظور نیازهای گروه‌های آسیب‌پذیر و کمتر برخوردار را شناسایی می‌کند (UN-Habitat, 2015). حرکت به سمت برابری و عدالت فضایی روندی پیوسته و مداوم و دربرگیرنده بازیگران مختلف است و همان‌گونه که فالودی (2000) می‌گوید، برنامه‌ریزی فضایی عمدتاً نوعی یادگیری متقابل با شمولیت بازیگران متعدد است که در آن نهاد مسئول باید به مدیریت تمامی کنشگران اعم از دولتی و خصوصی قادر باشد. از سوی دیگر، «سیاست صنعتی» صرفاً درخصوص صنعت یا تولید نیست و چنین عنوانی ممکن است گمراه‌کننده و حتی ابهام‌انگیز باشد. بنابراین، دیگر گزینه‌ها همچون «سیاست‌های توسعه‌ای مؤثر»، «سیاست‌های تغییر ساختاری» یا «سیاست‌های نوآورانه» نیز به کار می‌رود (Aiginger et al., 2020). سیاست‌گذاری صنعتی در بسیاری از کشورها به سوی بازسازی در حرکت است و به‌ندرت می‌توان مورد موفقی را یافت که صرفاً بر نیروهای بازار

1. Use Value

2. Exchange Value

لیندبلوم^۱ (1959)، لَسول^۲ (1970) و هال^۳ (1993) در حوزه‌های سیاست‌گذاری اقتصادی، عمومی و سیاسی به کار بردند و پژوهش کنونی به دنبال بهره‌گیری از این شیوه در بررسی سیاست‌گذاری‌های صنعتی است.

۱-۱. برنامه‌ریزی فضایی و آمایش سرزمین

ازجمله مقولات مرتبط با برنامه‌ریزی فضایی، موضوع «آمایش سرزمین» است که به فرایند تصمیم‌گیری با هدف تحقق بخشی به اهداف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیط‌زیستی از طریق برپایی چشم‌اندازهای فضایی و به‌کارگیری مجموعه‌ای از اصول سیاست‌گذاری و ابزارها و سازوکارهای نهادی و مشارکتی روی می‌آورد (UN-Habitat, 2015). همچنین آمایش سرزمین را می‌توان دانش مهندسی تدابیر توسعه در قلمروهای سرزمینی دانست که دربردارنده سه مأموریت اصلی آینده‌نگاری، سیاست‌گذاری و فرصت‌سازی توسعه سرزمین است (National territorial plan- ning policy document, 2021). توسعه منطقه‌ای و اثرگذاری آن بر نابرابری‌های منطقه‌ای با محوریت مدل‌های موجود را دانفورد (2006) به‌خوبی بیان کرده است. برهمین‌اساس، «مدل‌های نئوکلاسیک»، توسعه منطقه‌ای را وابسته به «منابع برون‌زای طبیعی» می‌داند و جابه‌جایی سرمایه و نیروی کار و اثرگذاری آن بر موهبت‌های طبیعی را مجاز برمی‌شمرد. در این مدل‌ها روابط اجتماعی اهمیتی ندارند و بر این باورند که سازوکار بازار موجب استفاده کامل و مؤثر از منابع می‌شود. ازجمله این مدل‌ها می‌توان به «رشد سولو»^۴ اشاره کرد که جایگزین مدل کینزی هارود-دومار^۵ شد و در پی تشریح رشد اقتصادی از طریق انباشت سرمایه، رشد جمعیت یا نیروی کار و افزایش بهره‌وری بود. دسته دیگر مدل‌های نئوکلاسیک حرکت سرمایه به نواحی کم‌درآمد و انتقال نیروی کار به ناحیه‌های برخوردار از درآمد بالاتر را موجب برابری درآمد هر شخص می‌دانستند. ازجمله نظریه‌های مدرن‌سازی که موضوعات اجتماعی را در نظر دارد می‌توان به نظریه مراحل رشد روستا^۶ و نمونه‌های جدیدتری همچون مدل‌های نئولیبرال جهانی‌سازی و توسعه و «الگوی پرواز غازها»^۷ به رهبری ژاپن در منطقه آسیای شرقی اشاره کرد. از سوی دیگر، مدل‌های توسعه درون‌زا بر حمایت از صنایع نوپا و جایگزینی واردات و توسعه خودمحور و محلی تأکید دارند. بنابراین، رشد می‌تواند از سرریز اجتماعی مرتبط با پیشرفت دانش و نتایج پژوهش و توسعه ناشی شود. طی دهه‌های

۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، طیفی از مدل‌های مفهومی به‌منظور ترسیم نظام‌های تولید جغرافیایی ارائه شد که مقولات فضایی همچون مناطق صنعتی، نواحی تولیدی خاص، خوشه‌ها، فضاها، صنعتی، قطب‌های فناوری و پارک‌های علمی را در بر می‌گرفت.

۱-۲. پیشینه پژوهش

اهمیت برنامه‌ریزی فضایی و سیاست‌گذاری صنعتی در توسعه، محققان بسیاری را به پژوهش در این خصوص ترغیب کرده است. در این میان، بخشی از تحقیقات صورت گرفته با اتخاذ رویکردی تطبیقی با بررسی مقایسه‌ای اقدامات کشورهای گوناگون درباره برنامه‌ریزی فضایی و صنعتی انجام شده است که خلاصه برخی از آن‌ها به این شرح است.

اشمیت و بیولر^۸ (2007) در مقاله‌ای با عنوان «فرایند برنامه‌ریزی در ایالات متحده و آلمان: یک بررسی تطبیقی» روند برنامه‌ریزی فضایی در دو کشور آلمان و ایالات متحده را بررسی می‌کند و چنین نتیجه می‌گیرد که در آمریکا حرکت به سوی برنامه‌ریزی، عموماً در نتیجه قانون‌گذاری تدریجی و افزایش فشارهای عمومی صورت می‌پذیرد در حالی که در آلمان، تمرکززدایی یکی از اشکال برنامه‌ریزی فضایی در پاسخ به تغییرات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است که در اثر فشار بر نظام موجود و از طریق بازسازی اقتصادی و یکپارچگی اروپا شکل می‌گیرد.

واترهوت^۹ و همکاران (2013) «فرایندهای نئولیبرالیسم و برنامه‌ریزی فضایی در فرانسه، انگلستان و هلند» را در مقاله‌ای با همین عنوان بررسی کردند. نویسندگان این پژوهش عقیده داشتند جهانی‌سازی، اروپایی‌سازی و فردگرایی موجب تسریع نئولیبرالیسم می‌شود که تضعیف موقعیت سیاسی برنامه‌ریزی و تغییر اهداف و فرایندهای برنامه‌ریزی فضایی را در بر دارد. آن‌ها همچنین معتقد بودند گرچه انگلستان از پیشگامان سیاست‌گذاری نئولیبرال برشمرده می‌شود، تجارب فرانسه و آلمان نشان‌دهنده دستیابی به ارزش افزوده در فرایندهای شهری و توسعه منطقه‌ای در نتیجه تمرکز بر توسعه فضایی با محوریت کیفیت است.

سوفی^{۱۰} (2017) نیز سیاست‌های توسعه‌ای دو کشور چین و ایران را در مطالعه‌ای با محوریت حوزه‌های علمی-فناوری و صنعتی-فناوری بررسی کرد و نتیجه گرفت که در روند دستیابی به رشد سریع فناوری در اقتصادهای متأخر، کنترل فعالانه و هدایت بازار توسط دولت الزامی است. سوفی همچنین عقیده دارد دولت چین فعالانه در پی کمک به بنگاه‌های دولتی و غیردولتی برای کسب قابلیت‌های فناورانه قدم برمی‌دارد، در حالی که یادگیری فناورانه در ایران بیشتر در حوزه سیاست‌گذاری دانش و فناوری

8. Schmidt and Buehler

9. Waterhout

10. Soofi

1. Lindblom

2. Lasswell

3. Hall

4. Solow

5. Harrod-Domar

6. Rostow

7. Flying Geese Paradigm

است و دولت فعالانه، متمرکز و مستقیم به توسعه اقتصادی و فناوریانه بنگاه‌ها نمی‌پردازد.

یاقچی و آردیانی (۲۰۱۸) نیز به بررسی تطبیقی-تاریخی «برنامه‌ریزی توسعه ملی، سیاست صنعتی و معضلات رشد پایدار در کشورهای اندونزی و مالزی» پرداختند که بر اساس آن در سیاست صنعتی مالزی و اندونزی، اولویت‌های راهبردی دولت‌ها تأثیر مهمی دارد و در هر دو کشور اهداف اقتصادی تحت تأثیر عوامل اجتماعی و سیاسی است. در مالزی تبعیض مثبت مالایی‌ها و سیاست‌های توانمندسازی اقتصادی و در اندونزی سیاست رشد قشر فقیر و تمرکز بر توسعه کشاورزی، نمونه‌هایی از ارتباط بین عوامل سیاسی و اجتماعی در سیاست‌گذاری اقتصادی‌اند.

به بررسی‌های تطبیقی با محوریت برنامه‌ریزی فضایی در ایران نیز توجه شده است که از آن میان می‌توان به دو مورد اشاره کرد: قاضی و طاهری (۲۰۱۴) در مطالعه‌ای تطبیقی برنامه‌های آمایشی کره جنوبی و ایران را بررسی کردند. بر اساس نظر نویسندگان، علی‌رغم برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران و طرح‌ها و مطالعات گوناگون، تاکنون موفقیت‌های چشمگیری در این زمینه حاصل نشده و بسیاری از مسائل مهم از چشم مسئولان و برنامه‌ریزان دور مانده است.

میرغلامی و همکاران (۲۰۱۹) نیز در مقاله‌ای با عنوان «ارزیابی تطبیقی نظام برنامه‌ریزی فضایی ایران با مصر، عربستان، ترکیه و مالزی» چنین نتیجه می‌گیرند که در بحث برنامه‌ریزی کلان، هریک از این پنج کشور دارای افق برنامه‌ریزی پیوسته با رویکرد غالب اقتصادی، مشارکت‌پذیری پایین و شریعت‌پذیری گفتمانی‌اند و ایران در مقایسه با چهار کشور دیگر، از لحاظ نظری مشابه مصر و عربستان و در سایر مؤلفه‌ها همچون دیگر کشورهای مورد مطالعه عمل می‌کند و از نظر اجرا و نظارت نیز از آن‌ها عقب‌تر است.

در مجموع، تحقیقات انجام‌شده در ایران در زمینه برنامه‌ریزی فضایی و ارتباط آن با سیاست‌گذاری صنعتی عموماً میزان موفقیت این برنامه‌ها را بررسی کرده‌اند و سیر تحولات آن‌ها و بهره‌گیری از تجارب کشورهای موفق چندان مورد توجه محققان نبوده است.

۲. روش‌شناسی پژوهش

در بحث اثرگذاری برنامه‌ریزی فضایی بر سیاست‌گذاری صنعتی، مطالعه اقدامات کشورهای پیش‌گام در این امر و بهره‌گیری از اقدامات و تجارب آن‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. از این رو، نویسندگان مقاله حاضر با اتخاذ نگاهی تحلیلی-تاریخی با رویکردی تطبیقی در پی بررسی تأثیرات برنامه‌ریزی فضایی بر توسعه صنعتی در کشورهای کره جنوبی، آلمان، بریتانیا و ایران بوده‌اند. دو کشور آلمان و بریتانیا را می‌توان از نمونه‌های موفق برنامه‌ریزی فضایی-صنعتی در اروپا برشمرد و کره جنوبی نیز از دستاوردهای مهمی در اجرای این برنامه‌ها در آسیا برخوردار است. در روش تحلیلی-تطبیقی، پژوهشگر با استفاده از منابع ثانویه به بررسی و مقابله اطلاعات موجود می‌پردازد و بر همین اساس برداشت‌ها و تفسیرهای خود را ارائه می‌دهد. بدین منظور، مجموعه‌ای از مقالات منتشرشده در مجلات پراستناد حوزه برنامه‌ریزی فضایی و سیاست‌گذاری (صنعتی) به انضمام گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی همچون «برنامه سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل»^۱، گزارش‌های «سازمان توسعه و همکاری اقتصادی»^۲، گزارش‌های وزارتخانه‌های دولت فدرال (آلمان)، «کمیته توسعه منطقه‌ای ریاست‌جمهوری کره جنوبی» و... از دهه ۱۹۶۰ تاکنون بررسی و تحلیل شده است که جزئیات برخی از آن‌ها که در سطح ملی و بین‌المللی تهیه شده‌اند در جدول ۱ شرح داده شده است.

جدول ۱: برخی از گزارش‌های ملی و بین‌المللی بررسی شده

عنوان گزارش	سازمان تهیه‌کننده	سال تهیه
تغییر پارادایم در سیاست‌های منطقه‌ای و سیاست‌های منطقه‌ای جدید	کمیته توسعه منطقه‌ای ریاست‌جمهوری کره جنوبی	۲۰۰۹
سیاست صنعتی و توسعه آمایشی: درس‌هایی از کره جنوبی	سازمان توسعه و همکاری اقتصادی	۲۰۱۲
خط‌مشی‌های بین‌المللی در برنامه‌ریزی سرزمینی و شهری	سازمان سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل	۲۰۱۵
مفاهیم و راهبردهای توسعه فضایی در آلمان؛ دبیرخانه وزارتخانه‌های مسئول در برنامه‌ریزی فضایی	وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت دیجیتال فدرال	۲۰۱۶
راهبرد صنعتی ملی ۲۰۳۰؛ خط‌مشی‌های راهبردی در سیاست‌های آلمان و اروپا	وزارت امور اقتصادی و انرژی فدرال (آلمان)	۲۰۱۹
پژوهش‌های اقتصادی سازمان همکاری‌های اقتصادی	سازمان توسعه و همکاری اقتصادی	۲۰۲۰

۱. UN-Habitat

۲. OECD

جدول ۲: مقایسه داده‌های اقتصادی چهار کشور مورد مطالعه (منبع: بانک جهانی)

ردیف	نام کشور	جمعیت	نرخ رشد جمعیت (درصد)	سرنه تولید ناخالص داخلی (دلار)	رشد سالیانه سرنه تولید ناخالص داخلی (درصد)	نرخ بیکاری (درصد)	نرخ تورم (درصد)
۱	کره جنوبی	۵۱,۶۲۸,۱۱۷	-۰/۲	۳۲,۴۲۲	۲/۶	۲/۸	۵/۱
۲	آلمان	۸۳,۷۹۷,۹۸۵	۰/۷	۴۸,۷۱۸	۱/۸	۳	۶/۹
۳	بریتانیا	۶۶,۹۷۱,۳۹۵	-۰/۱	۴۶,۱۲۵	۴/۳	۳/۶	۷/۹
۴	ایران	۸۸,۵۵۰,۵۷۰	۰/۷	۴,۶۷۰	۳/۸	۱۱	۴۳/۵

۳. بررسی تحلیلی مقابله‌ای چهار کشور کره جنوبی، آلمان، بریتانیا و ایران

۳-۱. کره جنوبی، آلمان، بریتانیا و ایران در یک نگاه

به‌منظور ارائه تصویری روشن‌تر از وضعیت کشورهای مورد مطالعه، در جدول ۲ برخی از جدیدترین شاخص‌های اقتصادی منتشرشده درخصوص آن‌ها برگرفته از داده‌های بانک جهانی در سال ۲۰۲۲ ارائه می‌شود.

۳-۲. برنامه‌ریزی فضایی و توسعه صنعتی در کره جنوبی

۳-۲-۱. تجربه کره جنوبی در برنامه‌ریزی فضایی و سیاست‌های صنعتی

در مراحل آغازین توسعه اقتصادی کره جنوبی، برنامه‌ریزی فضایی یکی از ابزارهای سیاست‌گذاری برای ساختن زیرساخت‌های فیزیکی توسعه شهری و صنعتی بود. از دهه ۱۹۶۰ تا سال‌های ابتدایی دهه ۱۹۹۰ به دلیل وجود یک نظام متمرکز سیاسی و حاکمیت دولتی اقتدارگرا، اتخاذ رویکردی «بالا به پایین» در سیاست‌گذاری امری اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شد، اما شرایط از دهه ۱۹۹۰ و با روی کار آمدن دولتی دموکراتیک دستخوش تغییر شد (Kim, 2001). در حرکت کره جنوبی به سوی جامعه‌ای دموکراتیک، نگرانی درخصوص کارایی به‌تدریج به‌تمرکز بر عدالت و توسعه منطقه‌ای متوازن تبدیل شد و هم‌زمان با محوریت بیشتر عدالت، سیاست توسعه منطقه‌ای از رویکردی «مکان‌خشی»^۱ به «مکان‌محور»^۲ تغییر یافت (Kim, 2020). تجربه کره جنوبی در اجرای سیاست‌های توسعه صنعتی با تمرکز بر توسعه منطقه‌ای، موفقیت‌ها و شکست‌هایی را در بر داشته است که کشورهای درحال توسعه می‌توانند از آن استفاده کنند (Yusifov, 2018).

این کشور در دهه ۱۹۶۰ در شهرنشینی و اقتصاد رشد ملموسی داشت و ساختارهای اقتصادی-جغرافیایی آن دستخوش تغییرات زیادی قرار گرفت. شاید به همین دلیل بانک جهانی در گزارش توسعه جهانی خود در سال ۲۰۰۹، تجربه کره جنوبی در اجرای سیاست‌های توسعه منطقه‌ای را یکی از نمونه‌های موفق توسعه قلمداد کرد (Jang, 2009). کره جنوبی با ترکیبی از سیاست‌های صنعتی و نوآورانه، مدیریت مؤثر رانت‌های اقتصادی، صرف هزینه در ارتقای سرمایه‌های انسانی و زیرساخت‌ها و همراه کردن بخش خصوصی، موفقیت‌های زیادی را در توسعه صنعتی کسب کرده است، اما وقتی از راهبردهای توسعه سرزمینی و مداخله دولت در دستیابی به الگوهای توسعه متوازن صحبت به میان می‌آید، شاید کاربرد «موفقیت قابل ملاحظه»، به‌ویژه در سال‌های ابتدایی اجرای سیاست‌های توسعه صنعتی در این کشور، جای تأمل داشته باشد (OECD, 2012).

۳-۲-۲. روند توسعه صنعتی در کره جنوبی

توسعه صنعتی در کره جنوبی در ابتدا دربرگیرنده سیاست‌های تجاری‌گزینی در اعمال محدودیت بر واردات و ارائه مشوق‌های صادراتی بود و نرخ تسعیر به‌گونه‌ای مدیریت می‌شد که به سود صادرات محصولات ملی باشد. همچنین دولت بر مهندسی معکوس و آموختن رویه‌های متداول دیگر کشورها تمرکز کرد و از دهه ۱۹۷۰ سرمایه‌گذاری قابل‌توجهی با هدف تأسیس مؤسسات تحقیقاتی دولتی برای حمایت از توسعه توانمندی‌های داخلی انجام داد. البته موفقیت کره جنوبی در اجرای سیاست‌های صنعتی لزوماً به دستیابی به فرصت‌های برابر در تمامی استان‌ها منتهی نشد و با توجه به سیاست این کشور در توسعه صادرات، مناطق پایتخت^۳ و نواحی ساحلی تحت تأثیر فرایند صنعتی‌سازی قرار گرفت و تمرکز بر مناطقی خاص، افزایش قابل‌توجه جمعیت

1. Place-neutral

2. Place-based

۳. Capital Region؛ شامل سنول، کلان‌شهر اینچئون و استان گیونگ‌گی

جدول ۳: رویدادهای توسعه صنعتی و منطقه‌ای در کره جنوبی طی دهه‌های ۱۹۶۰-۱۹۹۰

دوره زمانی	رویدادهای حائز اهمیت
دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰	- تمرکز بر صادرات، صنعتی‌سازی و توسعه اقتصادی - توسعه صنایع صادرات‌محور در شهرهای بزرگ همچون سئول، بوسان و دانه‌گو و افزایش فراوان جمعیت در این مناطق
دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰	- توسعه پارک‌های صنعتی و توسعه صنعتی در مناطق مختلف و کاهش ناتوانی در تولید صنعتی - حرکت به سوی اقتصاد دانش‌بنیان و تغییر رویکرد از شیوه‌های مبتنی بر سرمایه به روش‌های مبتنی بر نوآوری و تأکید بر تحقیق و توسعه، نوسازی و نوآوری در پارک‌های صنعتی
دهه ۱۹۹۰	- آغاز روند نزولی استخدام در صنایع تولیدی در سال ۱۹۹۱ - گذر از اقتصاد مبتنی بر تولید سنتی به اقتصادی دانش‌بنیان و تأکید بر دستیابی به فناوری‌های پیشرفته و شیوه‌های نوآورانه - تسریع در فرایند صنعت‌زدایی پس از بحران اقتصادی سال ۱۹۹۷ به دلیل آزادسازی بازارها و اتخاذ سیاست‌های نولیب‌رال

حمایت از توسعه در سایر مناطق با اتخاذ رویکردی «پایین به بالا» و توجه بیشتر به نگرانی‌های اجتماعی و محیطی معطوف بوده که البته رفاه اقتصادی کامل را در پی نداشته است (OECD, 2020). کره جنوبی از سال ۲۰۰۸ رقابت‌های منطقه‌ای را یکی از اولویت‌های خود تعیین کرده و بسته سیاست‌گذاری پیچیده‌تری را برای حمایت از توسعه منطقه‌ای با تمرکز بر یک مقیاس فضایی متنوع ارائه کرده است. در جدول ۴ تغییرات سیاست‌گذاری منطقه‌ای در کره جنوبی طی سال‌های اخیر مشهود است.

شهری از ۲۰ درصد به ۸۰ درصد طی سال‌های ۱۹۵۰-۲۰۱۰ را در پی داشت (OECD, 2012). از سوی دیگر، حدود ۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی در سئول و گیونگ‌گی^۱ رقم می‌خورد که نشان‌دهنده ناتوانی در صنعتی‌سازی بود. رویدادهای مرتبط با صنعتی‌سازی و توسعه منطقه‌ای در کره جنوبی را می‌توان با توجه به کیم (2020) به شرح جدول ۳ خلاصه کرد. در سال‌های اخیر، تفکر غالب در کره جنوبی، به جای رویکردی کنش‌گرایانه، بر کاهش تمرکز بر مناطق پایتخت و

جدول ۴: تغییر الگو در سیاست‌گذاری منطقه‌ای در کره جنوبی: از رشد متوازن به رقابت‌پذیری

منبع: توسعه صنعتی و آمایش سرزمین؛ درس‌هایی از کره جنوبی (OECD, 2012)

الگوی سیاست‌گذاری سنتی	الگوی سیاست‌گذاری جدید
تأثیر سیاست‌گذاری منطقه‌ای	ریشه‌کن‌سازی مسائل فضایی مطرح‌شده به واسطه توسعه اقتصادی
اهداف/ مقاصد	بهبود راندمان ناشی از مقیاس تولید
اجرا	بر اساس ابتکار عمل‌های دولت مرکزی
سرمایه‌گذاری	سرمایه‌گذاری برابر در تمامی مکان‌ها
اولویت‌های سیاست‌گذاری	رشد اقتصادی
	تقویت توانمندی‌های نوآورانه

صنعتی منطقه‌ای^۲ را به منظور توسعه خوشه‌های صنعتی^۳ در خارج از مناطق پایتخت معرفی کرد (برای مثال توسعه صنعت نساجی در دانه‌گو، صنعت کفش در بوسان، صنایع الکترونیکی و فتوولتائیکی در گوانجو و ماشین‌آلات در استان گیونگنام).^۴

تغییر الگوی سیاست‌گذاری در کره جنوبی از رشد متوازن به رقابت، مستلزم تعدیلاتی در چگونگی حاکمیت، تخصیص منابع و آمیخته سیاستی بوده است. در همین راستا، وزارت تجارت، صنعت و انرژی این کشور طی سال‌های ۱۹۹۸-۲۰۰۳ «برنامه ارتقای

2. Regional Industrial Promotion Program (RIPP)

3. Industrial Clusters

4. Gyeongnam

1. Gyeonggi

۳-۲-۳. تمرکززدایی در کره جنوبی

تمرکززدایی در کره جنوبی را می‌توان یکی از گسترده‌ترین سیاست‌های این‌چنینی در جهان برشمرد، اما تأثیرگذاری و منافع این رویکرد گاهی مبهم است. باید توجه داشت توسعه منطقه‌ای متوازن تنها از طریق سیاست‌های بازتوزیعی دست‌یافتنی نیست، همان‌گونه که کره جنوبی، برخی شرکت‌ها و نهادهای عمومی را به نقل مکان از مناطق پایتخت تشویق یا مجبور کرد (Kim, 2020). درواقع، ارتقای همگرایی و توسعه منطقه‌ای متوازن باید همراه با اصلاحاتی در توسعه مستقل منطقه‌ای صورت پذیرد و اعمال مداخلات هدفمند فضایی و ارائه معیارهای حداقلی در تمامی مناطق نیز برای کسب یکپارچگی ضروری است. از سوی دیگر، پیشرفت کره جنوبی در توسعه مستقل منطقه‌ای عمدتاً، به دلیل وجود ظرفیت‌های منطقه‌ای ناکافی و ضعف در استقلال، کند پیش می‌رود که نشان می‌دهد این امر در ابتدا مستلزم ظرفیت‌سازی در سطوح محلی و منطقه‌ای است (OECD, 2012). در روند توسعه منطقه‌ای متوازن، اتخاذ رویکردی مکان‌خشی یا مکان‌محور نیز به سطح توسعه یا موقعیت نهادی کشورها وابسته است. برای مثال، کشوری با درآمد پایین و فاقد منابع طبیعی خدادادی باید توجه بیشتری به رشد مؤثر با رویکردی عمدتاً مکان‌خشی (برای دستیابی به برابری اجتماعی و نه صرفاً فضایی) داشته باشد و کشوری با درآمد متوسط و دارای نظام شهری و منطقه‌ای کمابیش متنوع می‌تواند از رویکردی مکان‌محور (با محوریت مکان و ساکنان) منتفع شود (Kim, 2020). هدف اصلی «برنامه توسعه ملی متوازن» در کره جنوبی دستیابی به توازن در توسعه تمامی مناطق بوده است، اما این برنامه در مراحل اولیه بر اساس راهبرد نوآوری منطقه‌ای پایه‌ریزی شد و سپس راهبرد «خوشه‌های منطقه‌ای» مایکل پورتر به‌مثابه خط‌مشی اصلی سیاست‌گذاری برگزیده شد (Jang, 2009). بر اساس نظر پورتر (1998) خوشه‌ها، تمرکز جغرافیایی شرکت‌ها و نهادهای مرتبط در یک حوزه خاص‌اند و طیفی از صنایع مرتبط و سازمان‌های بااهمیت در رقابت همچون دانشگاه‌ها، اتاق‌های فکر، تأمین‌کنندگان آموزش‌های حرفه‌ای و انجمن‌های تجاری را در بر می‌گیرند. توسعه و ارتقای خوشه‌ها و برپایی نظام‌های نوآورانه موجب افزایش توان رقابتی و قابلیت نوآوری شرکت‌های واقع در آن‌ها می‌شود (Sternberg and Litzenberger, 2004).

۴-۲-۳. توسعه منطقه‌ای در کره جنوبی

در دهه دوم قرن بیست‌ویکم، کمیته توسعه منطقه‌ای ریاست‌جمهوری کره جنوبی هدف نهایی خود را «خلق مناطق رقابتی همراه با اشتغال بیشتر و کیفیت زندگی بهتر» تعریف کرد. بنابراین، موضوع اساسی از «توازن» به «رقابت» تغییر یافت و

دولت این کشور در فرایند جدید توسعه خود، تخصص‌گرایی منطقه‌ای بر اساس ویژگی‌های هر منطقه، تمرکززدایی، استقلال و همکاری‌های منطقه‌ای برای توسعه مشترک را از اهداف خود قرار داد و مفهوم «منطقه اقتصادی» را معرفی کرد. بر همین اساس، شانزده استان و کلان‌شهر در قالب ۵+۲ منطقه اقتصادی به‌منزله واحدهای سیاست‌گذاری طبق هویت جغرافیایی، فرهنگی و تاریخی گروه‌بندی شد. در برنامه توسعه منطقه اقتصادی^۱ که از پنج بخش برنامه‌ریزی به شرح صنعت، علم/فناوری/منابع انسانی، فرهنگ/گردشگری، زیرساخت‌ها و نهادها تشکیل شده، همکاری بین استان‌ها و کاهش ناهمگونی اقتصادی موردتوجه قرار گرفته است (Jang, 2009). به‌منظور نیل به توسعه صنعتی، هر یک از مناطق اقتصادی دو صنعت «پیشران» را انتخاب کردند که در هرکدام بر شتاب‌بخشی، توسعه و تجاری‌سازی محصولات جدید تمرکز می‌شود.

۳-۳. برنامه‌ریزی صنعتی و توسعه صنعتی در آلمان

۳-۳-۱. تجربه آلمان در اجرای برنامه‌ریزی فضایی و سیاست‌های صنعتی

آلمان کشوری دارای حکومت فدرال است که ایالت‌های آن تحت یک حکومت مرکزی^۲ متحد شده‌اند. نظام حکومتی آلمان در سه سطح شهری، ایالتی و فدرال برنامه‌ریزی شده و وظایف هرکدام در قانون اساسی این کشور^۳ مشخص شده است. اصل اساسی به‌گونه‌ای است که تمامی ذی‌نفعان در فرایند تصمیم‌گیری شرکت کنند و با اتخاذ هر دو رویکرد «پایین به بالا» و «بالا به پایین» قوانین را مطابق با نیازهای مردم و کشور تصویب کنند (VASAB, 2022). پس از جنگ جهانی دوم، برنامه‌ریزی فضایی در آلمان با کینزی‌گرایی فضایی و هدف کاستن از توسعه نامتوازن و دستیابی به «برابری منطقه‌ای» انجام شد و طرح‌های فضایی دولتی گوناگون هم‌سو با الگوهای هم‌شکل و ملی آمایش سرزمین و برابری حیات اقتصادی سیاسی به کار گرفته شد. در آلمان غربی، نظریه مکان مرکزی^۴ را والتر کریستالر به‌مثابه یک طرح آمایش سرزمین متمرکز مطرح کرد و قانون برنامه‌ریزی فضایی در سال ۱۹۶۵ ارائه شد که در مقام مجموعه‌ای از راهبردهای فضایی دولتی، متوازن‌سازی توسعه فضایی از طریق روش‌های مداخله‌ای غیرمستقیم همچون ارتقای مصرف جمعی یا اجرای سیاست‌های صنعتی با هدف توسعه اقتصادی در مناطق روستایی و حاشیه‌ای را دنبال می‌کرد (Brenner, 1997). طی

1. Economic Region Development Plan

2. Bund

3. Grundgesetz

4. Central Place Theory

ایالات متحده، اتحادیه اروپا و ژاپن و رقابت روبه‌افزایش در بازارهای نوظهور آسیایی، اروپای شرقی و امریکای جنوبی، در یافتن راه‌های کسب قدرت تأثیر بسیاری داشته است. درخصوص آلمان، به‌عنوان مثال، می‌توان به ایالت باواریا اشاره کرد که از زمان جنگ جهانی دوم، تغییرات مهمی در ساختار اقتصادی خود داشته است و در دهه‌های اخیر از ساختاری مبتنی بر کشاورزی به ایالتی مدرن و دارای رفاه تبدیل شده است (Nam, 2000). در اجرای برنامه‌ریزی فضایی، تمامی مناطق و نواحی باید از فرصت توسعه مستمر به شیوه‌ای رقابتی و پایدار برخوردار باشند، بنابراین ارائه مشوق‌های بیشتر برای حصول رشد منطقه‌ای، افزایش کیفیت مکانی و بهبود خودسازماندهی منطقه‌ای امری مهم تلقی می‌شود و هدف اصلی همچنان افزایش رقابت‌پذیری منطقه‌ای و بهره‌گیری مؤثرتر از زیرساخت‌های حمل‌ونقل با فراهم آوردن نظام پایدار و یکپارچه جهانی است.

۳-۴. نوآوری در توسعه فضایی و صنعتی

در آلمان امروز، مناطق غیرکلان‌شهری و روستایی که دارای ظرفیت‌های اقتصادی و نوآورانه‌اند نیز در رشد اقتصادی سهم دارند و از تأثیر توسعه‌ای و تدارکاتی مهمی در مناطق تحت‌نفوذ خود برخوردارند. درواقع، برنامه‌ریزی برای تقویت این مکان‌ها از لحاظ صنعتی، نوآوری و فناوری در چهارچوب راهبرد توسعه فضایی انجام می‌شود و از ابتکارعمل‌ها با هدف رشد تدریجی مناطق دارای قابلیت حمایت می‌شود. البته، برخی نواحی صنعتی قدیمی همچنان با عقب‌ماندگی در توسعه جمعیتی و ظرفیت‌های اقتصادی دست‌به‌گریبان‌اند که این موضوع به دلیل قرارگیری در مکان‌های حاشیه‌ای، کمبود اشتغال و داشتن ساختارهای صنعتی منسوخ است که این مناطق نیز باید با رشد تدریجی منابع منطقه‌ای و قابلیت‌های درون‌زا و پیوند با نواحی دارای ظرفیت‌های اقتصادی بیشتر توسعه یابند و به نقاط اتکا تبدیل شوند (Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure, 2016). ظرفیت و حاکمیت صنعتی و فناوریانه اقتصاد، معضل مهمی در مسیر موفقیت اقتصاد آلمان در آینده به شمار می‌آید و این کشور باید توانایی تاب‌آوری در رقابت‌های جهانی در تمامی حوزه‌های اساسی را داشته باشد (Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 2019). به‌طورکلی، اقداماتی همچون تحقیق و توسعه، برپایی بنگاه‌های کوچک و متوسط و اجرای سیاست‌های صنعتی مبتنی بر زیرساخت‌ها، تأثیر مهمی در اشتغال‌زایی و به‌روزرسانی ساختار صنعتی و توسعه اقتصادی و فناوریانه در آلمان داشته است (Nam, 2000).

۳-۵. چشم‌انداز صنعتی آلمان تا سال ۲۰۳۰

بر اساس گزارش راهبرد صنعتی ملی آلمان، هدف از «راهبرد صنعتی ملی ۲۰۳۰» بازپس‌گیری قابلیت‌های اقتصادی و فناوریانه

دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ و بر اثر بحران فردگرایی،^۱ الگوی فضایی توسعه سرمایه‌داری در آلمان ظاهر شد و با توجه به افزایش رقابت دولت‌ها در اروپا، این کشور به مکانی برای سرمایه‌گذاری ارتقا یافت. در دهه ۱۹۹۰، مناطق کلان‌شهری به معیار جدیدی برای افزایش توسعه اقتصادی مبدل شد و سپس راهبردهای فضایی جدید دولتی با تحرک‌بخشی به توسعه درون‌زا و پرداختن به مسائل اقتصادی-اجتماعی هر مکان و تمرکز مجدد بر توسعه صنعتی و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های شهری، در پی حل مشکلات مرتبط با توسعه نامتوازن شدید این کشور برآمدند.

اولین دور نئولیبرالاسیون در فرایند فضایی دولت آلمان پس از اتحاد دو آلمان در سال ۱۹۸۹ صورت پذیرفت. سپس برنامه‌ریزی فضایی غیرمتمرکز و انعطاف‌پذیر منطقه‌ای در کلان‌شهرهای اروپا رواج یافت و این مناطق «موتور توسعه فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی» شناخته شد. در دهه ابتدایی قرن بیست و یکم، اقتصاد آلمان نیز به‌شدت تحت تأثیر بحران اقتصادی قرار گرفت و رشد اقتصادی و توسعه نامتوازن فضایی این کشور مجدداً از سال ۲۰۰۹ از سر گرفته شد (Miessner, 2018).

۳-۲. نئولیبرالیسم در آلمان

نئولیبرالیسم به شیوه‌های جدید تنظیم‌گری اقتصادی-اجتماعی اشاره دارد و تغییر جهت از سیاست‌های توزیعی، ملاحظات رفاهی و ارائه مستقیم خدمات با اتخاذ رویکردی بازارمحور و وابسته به بازار به‌منظور رسیدن به رشد اقتصادی و تجدیدساختار رقابتی را در بر می‌گیرد (Waterhout, et al., 2013). اصول نئولیبرالیسم از بسیاری جنبه‌ها تصریح مجدد بحث‌های اقتصادی کلاسیک لیبرال است؛ اینکه جامعه تحت منطق بازار و رهبری دولت عملکرد بهتری از هر منطق دیگری دارد. بنابراین، دستیابی به بازار باز عاری از اصطکاک و رفع موانعی که موجب اختلال در تجارت می‌شود از اهداف مهم ایدئولوژی نئولیبرال به شمار می‌آید (Purcell, 2009). در آلمان، تفکر نئولیبرال از دهه ۱۹۸۰ وارد علم سیاست شد، اما باوجود اتحاد دو آلمان، سیاست‌گذاری فضایی دیگر موضوعی اضطراری تلقی نمی‌شد و بر دستیابی به برابری در ایالت‌های فدرال قدیمی و جدید تأکید می‌شد. شاید به همین دلیل نئولیبرالیسم در آلمان همچون انگلستان و هلند ریشه نگرفت (Miessner, 2018).

۳-۳. افزایش رقابت در برنامه‌ریزی فضایی و توسعه صنعتی

یکپارچگی اقتصادی اروپا و جهانی‌سازی بازارها، کشورها را به افزایش رقابت‌پذیری و سازماندهی مجدد مجاری لجستیکی و توزیعی وادار می‌کند. در این میان، رقابت شدید فناوریانه بین

رشد بی‌رمق تولید و سطوح درآمدی پایین در مقایسه با مناطق مرکزی و جنوبی دست‌به‌گریبان بوده‌اند و استمرار این تفاوت‌ها «مسائل منطقه‌ای» بسیاری را برای این کشور در پی داشته است. بنابراین، تأثیرگذاری در روند رشد منطقه‌ای از طریق جذب سرمایه‌گذاری در مناطق روبه‌زوال صنعتی و معدنی شمال و غرب (در قیاس با مناطق جنوبی و نواحی صنعتی مرکزی) کاملاً احساس می‌شد (Wood, 1994). برای حل این مشکل، دست‌کم از سال‌های جنگ جهانی دوم، سیاستی رسمی مبتنی بر انتقال یا تأسیس شعبات جدید شرکت‌های تولیدی در مناطق با نرخ بیکاری بالا قوت گرفت. گرچه افزایش مهاجرت نیروی کار، راه‌حل کاملی برای ازمیان‌برداشتن ناتوانی منطقه‌ای به نظر نمی‌رسید، پیش‌بینی می‌شد این سیاست نتایج سریع‌تری را در دستیابی به توازن در پی داشته باشد (Needleman and Scott, 1964). عمده اقدامات انجام‌شده برای سامان‌بخشی به برنامه‌ریزی فضایی در بریتانیا طی سال‌های منتهی به دهه ۱۹۹۰ (بر اساس وود ۱۹۹۴) به شرح جدول ۵ بوده است.

و افزایش رقابت‌پذیری و رهبری صنعتی در سطوح ملی، اروپایی و جهانی در تمامی حوزه‌های مرتبط است. قدرت کنونی آلمان در رقابت‌های بین‌المللی عمدتاً مبتنی بر صنعت است که حدود ۲۳ درصد ارزش‌افزوده ناخالص این کشور را به خود اختصاص می‌دهد و از این رو در میان کشورهای اتحادیه اروپا پیشرو است. طبق این گزارش، آلمان در ابتدا به یک تحلیل مستقل، جامع و بی‌رحمانه از نقاط قوت و ضعف خود در مقایسه با تمامی اقتصادهای اتحادیه اروپا نیازمند است و سپس باید به معضلات اساسی موجود در سیاست‌گذاری اقتصادی توجه شود که در این میان تقویت نقاط قوت و اجرای فرایند هم‌ترازی در مناطق گوناگون بسیار مهم است.

۳-۴. برنامه‌ریزی فضایی و توسعه صنعتی در بریتانیا

۳-۴-۱. تجربه بریتانیا در اجرای برنامه‌ریزی فضایی و

سیاست‌های صنعتی

مناطق حاشیه‌ای بریتانیا سال‌ها با نرخ بیکاری و مهاجرت بالا،

جدول ۵: اقدامات انجام‌شده در بریتانیا در زمینه ساماندهی برنامه‌ریزی فضایی تا دهه ۱۹۹۰

دوره زمانی	رخداد های حائز اهمیت
پس از جنگ جهانی دوم	- تأسیس/ انتقال شعبات شرکت‌های تولیدی در/ به مناطق با نرخ بیکاری بالا
سال‌های ۱۹۶۴-۱۹۷۰	- تدوین اسناد آمایش سرزمین به‌منزله چهارچوب سیاست‌های منطقه‌ای توسط وزارت امور اقتصادی در دولت کارگر - تداوم اقدامات این وزارتخانه در دهه ۱۹۷۰ و اعطای مشوق‌هایی برای سرمایه‌گذاری در «نواحی موردحمایت» همراه با اعمال محدودیت بر رشد مناطق پرونق
اوایل دهه ۱۹۸۰	- کاهش برنامه کمک‌های بین منطقه‌ای و لغو نهادهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای همچون شورای برنامه‌ریزی اقتصادی منطقه‌ای به دلیل شرایط سخت اقتصادی و ناکامی در کاهش تفاوت‌های موجود در اشتغال منطقه‌ای
دهه ۱۹۹۰	- خصوصی‌سازی صنایع ملی و سازمان‌دهی مجدد نهادهای دولتی بر اساس معیارهای بخش خصوصی (البته این امر می‌توانست موجب از بین رفتن کمک‌های دولتی به نواحی محروم و دورافتاده‌تر شود و نابرابری به بار آورد).

و حمایت از هر طرح به قضاوت درباره قابلیت آن در اشتغال‌زایی بستگی می‌یافت. در دهه ۱۹۹۰ و با اعمال «قدرت‌سپاری»^۱ تجدیدساختار عمده‌ای در دولت بریتانیا روی داد که در نتیجه آن بر «برنامه‌ریزی فضایی» تأکید شد. برنامه‌ریزی فضایی با یکپارچه‌سازی سیاست‌های توسعه‌ای و کاربری اراضی با سیاست‌ها و برنامه‌های مکان‌محور تلاش می‌کرد در توسعه صنعتی تأثیرگذارتر باشد. گرچه در دهه ابتدایی قرن حاضر به نظر

پس از کاهش میزان اشتغال طی سال‌های دهه ۱۹۷۰، تلاش برای یافتن راه‌حل‌های بیشتر در دهه ۱۹۸۰ سرعت گرفت. فرضیات پیشین اساساً مبتنی بر عقاید کینزی درباره دخالت دولت در متقاعدکردن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و آغاز توسعه از طریق سرمایه‌گذاری دولتی بود. البته، سیاست فضایی دهه ۱۹۸۰ را نمی‌توان کاملاً عاری از دخالت‌های دولت دانست و راهبرد تأثیرگذاری در هزینه‌های عمده عمومی همچنان به قوت خود باقی ماند. روگردانی از سیاست‌های منطقه‌ای، کاهش تعداد «نواحی موردحمایت» و توجه به مناطق محروم را در پی داشت

1. Devolution

اسکفینگتون^۲ مشاهده کرد (Baker et al., 2007). اخیراً، مقوله ذی‌نفعان و مشارکت عموم به یکی از مؤلفه‌های پایدار و مقبول در فرایند برنامه‌ریزی و به‌طورکلی سیاست‌گذاری عمومی تبدیل شده و تقویت مفاهیم جدیدتر «حاکمیت» در برابر نگرش‌های سنتی درباره دولت را در پی داشته است. مشارکت ساکنان محلی و ذی‌نفعان اصلی یکی از راه‌های اطمینان‌یابی از برآوردن نیازهای افراد و تأثیرگذاری سیاست‌هاست. یکی از مدل‌های مرسوم مشارکت از اواخر دهه ۱۹۶۰، مدل «نردبان مشارکت» آرنستاین^۳ است که با هدف دستیابی به «کنترل» به کار می‌رود و با بالا رفتن شهروندان از پله‌های نردبان، قدرت آن‌ها افزایش می‌یابد (Na-din, 2007). گرچه برخی از بخش‌های فرایند برنامه‌ریزی بسیار فنی است و مشارکت و کنترل آن‌ها به دست عموم مردم مشکل به نظر می‌رسد، برخی مفسران مدل آرنستاین را بازبینی کرده‌اند تا بتواند مشارکت گروه‌های ذی‌نفع را در فرایند برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری منعکس کنند. درواقع، ذی‌نفعان را می‌توان افراد دارای «منفعت» برشمرد که از آن جمله سیاست‌گذاران، بهره‌مندان از خدمات، تنظیم‌کنندگان، برنامه‌ریزان، دولت و عموم مردم و سازمان‌های داوطلبانه‌اند. بنابراین دستیابی به انسجام در برنامه‌ریزی بدون «درگیرکردن» ذی‌نفعان در دستیابی به «جوامع سیاست‌گذاری» چندان آسان نیست. انسجام در سیاست‌گذاری از طریق رویکرد برنامه‌ریزی فضایی مستلزم درک چگونگی عملکرد دیگر بخش‌ها و چگونگی ارتباط آن‌ها با یکدیگر در دستیابی به نتایج توسعه‌ای است (ibid).

۳-۵. برنامه‌ریزی فضایی و توسعه صنعتی در ایران

۳-۵-۱. تجربه ایران در اجرای برنامه‌ریزی فضایی و سیاست‌های صنعتی

پیشینه برنامه‌ریزی فضایی در ایران به سال ۱۳۴۵ و مطالعات «مؤسسه پژوهشی دانشگاه تهران» بازمی‌گردد، گرچه در آن زمان عبارت «برنامه‌ریزی فضایی» مرسوم نبود و در گزارش مذکور از «سیاست توسعه کشور» استفاده شد (Taghvaei et al., 2017). طی دوران پیش از انقلاب، در برنامه چهارم عمرانی (۱۳۴۷-۱۳۵۱) برای نخستین بار به ضرورت برنامه‌ریزی منطقه‌ای پی برده شد و عمران ناحیه‌ای به یکی از فصول برنامه مذکور تبدیل شد. در برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۱۳۵۶) به «غناي کشور از لحاظ درآمد سرشار نفت» و ازمیان‌برداشتن تنگناهای مالی توجه شد و در گزارش شرکت فرانسوی ستیران در سال ۱۳۵۶، آینده ایران در دو افق ۱۳۷۱ و ۱۳۹۱ ترسیم شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، تجربه پیشین در برنامه‌ریزی فضایی

می‌رسید این برنامه‌ریزی به دوران شکوفایی خود رسیده باشد، با تغییرات رخ داده در دولت‌های حاکم، این روند فروکش کرد. در سال ۲۰۱۹ شواهدی نشان می‌داد برنامه‌ریزی فضایی مجدداً ظاهر شده است و تلاش‌های برخی مقام‌های شهری در انگلستان برای خلق چهارچوب‌های برنامه‌ریزی فضایی را می‌توان دومین موج این برنامه‌ریزی در بریتانیا برشمرد (Tomaney, et al., 2019).

۳-۴-۲. برنامه‌ریزی فضایی راهبردی و توسعه صنعتی در بریتانیا

تا اواخر دهه ۱۹۷۰، سیاست صنعتی ابزاری مهم برای تقویت اقتصاد بریتانیا برشمرده می‌شد و این باور ضمنی وجود داشت که دولت‌ها از طریق مداخلات صنعتی راهبردی می‌توانند به بهبود عملکرد اقتصادی کمک کنند، اما در چهار دهه اخیر به تدریج از این دیدگاه کنش‌گرایانه فاصله گرفته شده است. از اوایل دهه ۱۹۸۰، دولت‌ها از مداخلات آشکار خود کاستند و عمدتاً به غلبه بر «ناکامی‌های بازار» توجه کردند و بدین ترتیب اشکال تنولیرال توسعه صنعتی در جامعه سیاست‌گذاری عمومی بریتانیا جا گرفت (Brown and Mason, 2012). در دهه ۱۹۹۰ و با قوت‌گرفتن قدرت‌سپاری و سهم‌کردن سطوح پایینی حاکمیت در روند تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی فضایی از توانمندی بیشتری برخوردار شد. برنامه‌ریزی راهبردی فضایی طی دهه‌های اخیر موضوعی «جنجالی» در سیاست‌گذاری بوده و به سرعت به عنوان مدلی تأثیرگذار در یکپارچه‌سازی اصلاحات و الگوی برنامه‌ریزی، تحت حاکمیت تنولیرال مورد توجه قرار گرفته است (Clifford and Morphet, 2015). در دوران «حزب کارگر جدید»، برنامه‌ریزی راهبردی فضایی با تفکرات مختص به فن‌سالاری هم‌خوانی داشت و دموکراسی نیز اجتماع مدنی را می‌پذیرفت که پذیرای تأثیر بازار بود، اما بر تنظیم‌گری دولت نیز تأکید می‌کرد. پس از تشکیل دولت ائتلافی به رهبری دیوید کامرون و نیک کلگ در سال ۲۰۱۰، شرایط دستخوش تغییرات گسترده‌ای شد و وزرای حزب محافظه‌کار این نظام برنامه‌ریزی را بازدارنده سرمایه‌گذاری بین‌المللی و مانع گسترش بنگاه‌های داخلی و اشتغال‌زایی و کسب‌وکارهای جدید و ابزاری برای «نه» گفتن به توسعه توصیف کردند (Tomaney, et al., 2019).

۳-۴-۳. مشارکت ذی‌نفعان در روند برنامه‌ریزی فضایی در بریتانیا

سابقه مشارکت ذی‌نفعان، از جمله عموم مردم، در فرایند برنامه‌ریزی در بریتانیا را می‌توان دست‌کم از اواخر دهه ۱۹۶۰ و انتشار گزارش

2. Skeffington Report

3. Arnstein's Ladder of Participation

۱. New Labour؛ دوره زمانی اوایل دهه ۹۰ تا سال ۲۰۱۰ در بریتانیا تحت رهبری تونی بلر و گوردون برون

کند و پس از تصویب شورای عالی سرزمین، آن را از سال دوم به اجرا درآورد (Law on the Sixth Five-Year Economic, Social, Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran). در همین راستا، سازمان برنامه‌بودجه و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، مسئولیت تدوین اسناد فوق را بر عهده گرفتند و «سند آمایش سرزمین» شامل سند ملی و اسناد استانی آمایش سرزمین در اسفند ۱۳۹۹ به تصویب شورای عالی آمایش سرزمین رسید. ماده ۴ سند مذکور به «راهبردها و سیاست‌های سرزمینی» اشاره دارد که بخشی از آن به این شرح است:

- ایجاد و ارتقای پیوندها و مناسبات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با کشورهای منطقه و جهان با تأکید بر مرکزیت شهر تهران و شهرمنطقه‌های سطح یک به‌عنوان همکار تهران در تعاملات بین‌المللی؛

- تنوع‌بخشی به اقتصاد، متناسب با مزیت‌ها، قابلیت‌ها و تخصص‌های سرزمین؛

- ساماندهی استقرار صنایع کشور و شکل‌دهی به زنجیره فعالیت‌های صنعتی از طریق کاربرد توسعه خوشه‌ای در شهرک‌ها و نواحی صنعتی و معدنی و توسعه صنایع کوچک و متوسط با تأکید بر استقرار در مناطق مرزی؛

- تمرکززدایی و تغییر الگوی شبکه‌ی شهری سرزمین از تک‌مرکزی به چندمرکزی و چندسطحی با استفاده از تعادل فضایی در سرزمین و تمرکززدایی از مناطق کلان‌شهری.

سند ملی آمایش سرزمین البته با نقدهایی مواجه بوده است. ذاکری (2022) مهم‌ترین نکات و نقدها پیرامون مبانی نظری و روش‌شناسی این سند را این‌گونه برمی‌شمرد: بی‌توجهی به مفاهیم اساسی همچون تولید، نوآوری و اشتغال؛ انتقادهای جدی به مبنای نظری مورد استفاده و انتزاعی و مبهم بودن سیاست‌های پیشنهادی؛ نبود تحلیل‌های آینده‌نگری و آینده‌پژوهی کافی؛ نگاه مطلق‌گرایانه و غفلت از برشمردن آمایش به‌منزله جزئی از فرایند برنامه‌ریزی و ابزاری برای دستیابی به چشم‌انداز؛ نامشخص بودن راهبرد توسعه صنعتی و بی‌توجهی به الگوی صنعتی شدن در کشور.

۴. یافته‌های پژوهش

در تحقیق حاضر تحولات صورت گرفته درخصوص برنامه‌ریزی فضایی و سیاست‌گذاری صنعتی در کشورهای کره جنوبی، آلمان، بریتانیا و ایران از نیمه دوم قرن بیستم تا زمان حاضر با رویکردی تطبیقی-تحلیلی بررسی شد که رویدادهای عمده در هر یک از کشورها را می‌توان در قالب نمودارهای ۱ تا ۴ خلاصه کرد.

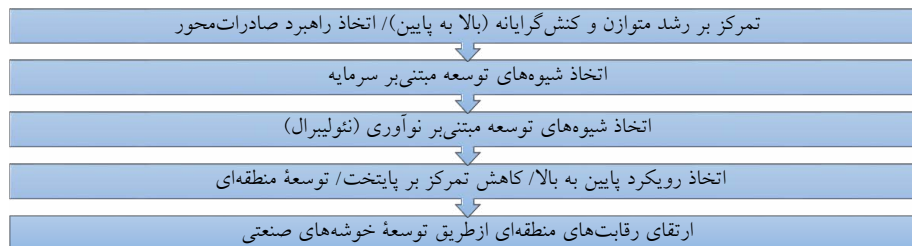
مسکوت ماند و اجرای آن در قالب برنامه اول توسعه (۱۳۶۲-۱۳۶۶) نیز به دلیل تداوم جنگ تحمیلی و مشکلات اقتصادی ناشی از آن همچنان متوقف ماند. برنامه‌ریزی فضایی مجدداً در قالب مطالعات آمایش سرزمین از سال ۱۳۷۶ در چهارچوبی جدید و تعاملی ملی-منطقه‌ای آغاز شد که این حرکت را می‌توان نوعی احساس نیاز به دستگاه‌های جامع‌نگر، دورنگر و راهبردی دانست که نه تنها به روابط غیربخشی و بین منطقه‌ای توجه می‌کند، روابط بخشی-منطقه‌ای را نیز با خود همراه دارد (Zali, Persian Gulf Studies Center). به‌طورکلی، تسلط هفت‌دهه‌ای برنامه‌ریزی بخش‌نگر بر «توسعه سرزمینی»، ایران را با چالش‌هایی چون تمرکزگرایی فزاینده، نابرابری‌های ناروا، بحران آب و تخریب فزاینده محیط‌زیست و کاهش زیست‌پذیری قلمروهای مختلف مواجه ساخته است که نبود چاره‌جویی برای خروج از این وضعیت می‌تواند نظام سیاسی و اقتصادی کشور را با بحران بقا مواجه سازد (Sameni and Zebardast, 2022). در سال‌های اخیر، برنامه‌ریزی فضایی مبتنی بر اسناد چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی بوده و سازمان برنامه‌بودجه با محوریت اقتصاد، مسئولیت برنامه‌ریزی را با هماهنگی وزارتخانه‌ها و نهادها و سازمان‌ها بر عهده داشته است (Mirgholami et al., 2019).

۳-۵-۲. نابرابری فضایی در ایران

در سال‌های اخیر، نابرابری فضایی در ایران از موضوعات موردتوجه محققان بوده است. به‌عنوان مثال، ذاکری (2014) با بررسی ۱۰۷ پژوهش مرتبط با نابرابری‌های منطقه‌ای در ایران به این نتیجه می‌رسد که وجود نابرابری بین استان‌های کشور، به‌ویژه در مقایسه با تهران، امری واضح است که از دلایل آن می‌توان به تمرکزگرایی شدید، نابرابری در دسترسی به فرصت‌ها و سرمایه فیزیکی و انسانی اشاره کرد. پژوهش مذکور همچنین نشان می‌دهد در توسعه‌یافتگی استان‌های مرکزی و مرزی کشور ناتجانسی شدیدی هست که ممکن است تضعیف وحدت ملی را در پی داشته باشد. از سوی دیگر، اتکا بر ساختارها و نهادهای متمرکز، تداوم رویکرد برنامه‌ریزی متمرکز و بخشی، بی‌توجهی به ابعاد فضایی برنامه‌ها و برنامه‌ریزی از بالا به پایین موجب بروز بی‌عدالتی‌هایی در ایران شده است (Dadashpoor, and Sho-jae, 2022).

۳-۵-۳. سند ملی آمایش سرزمین

با توجه به اهمیت برابری در امر توسعه، بر موضوعات «توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر» در بخش ۵ برنامه ششم توسعه تأکید شد و در جز «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون مذکور دولت موظف شد در سال اول اجرای قانون برنامه ششم، سند آمایش سرزمین ملی و استانی را تهیه



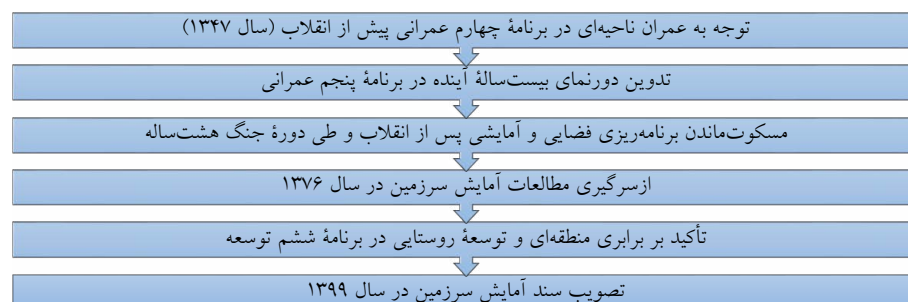
نمودار ۱: روند پیشرفت کره جنوبی در سیاست‌گذاری صنعتی با محوریت برنامه‌ریزی فضایی از دهه ۱۹۶۰



نمودار ۲: روند پیشرفت آلمان در سیاست‌گذاری صنعتی با محوریت برنامه‌ریزی فضایی از پایان جنگ جهانی دوم



نمودار ۳: روند حرکت بریتانیا در سیاست‌گذاری صنعتی با محوریت برنامه‌ریزی فضایی از پایان جنگ جهانی دوم



نمودار ۴: روند حرکت ایران در سیاست‌گذاری صنعتی با محوریت برنامه‌ریزی فضایی از دهه ۱۳۴۰ (۱۹۶۰)

دولت‌های کره جنوبی، آلمان و بریتانیا در اتخاذ سیاست‌های صنعتی متناسب با مقتضیات دوره‌های زمانی مختلف اشاره کرد. برهمن اساس، گرچه در کشورهای مذکور از نیمه دوم قرن بیستم شاهد حاکمیت دولت‌ها و احزاب بعضاً مخالف بوده‌ایم، برنامه‌ریزی فضایی و توسعه صنعتی پیوسته ادامه یافته است و دولت‌های هر سه کشور با اتخاذ سیاست‌هایی همچون ننولیرالیسم، خوشه‌سازی صنعتی، رقابت‌پذیری منطقه‌ای و... در پی کاهش نابرابری و افزایش عدالت صنعتی، اقتصادی و اجتماعی بوده‌اند.

پاسخ به پرسش دوم: درباره چگونگی بهره‌گیری از تجارب کشورهای موفق در تدوین و اجرای برنامه‌ریزی فضایی و توسعه صنعتی، در ابتدا باید اشاره کرد که به‌کارگیری تجربیات موفق دیگر کشورها در سیاست‌گذاری‌های فضایی-صنعتی امری تردیدناپذیر است. گرچه سیاست‌های توسعه‌ای باید مطابق با ضروریات زمانی و مکانی هر کشور تدوین و اجرا شود، مهندسی معکوس و آموختن رویه‌های متداول دیگر کشورها در برنامه‌ریزی فضایی و توسعه صنعتی موضوعی حائز اهمیت است که حتماً سیاست‌گذاران باید به آن توجه کنند. تجاربی همچون «مشارکت ذی‌نفعان در فرایند تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی فضایی» در آلمان و بریتانیا، «ارتقای مفاهیم رقابت‌پذیری منطقه‌ای» در قالب «مناطق اقتصادی» در کره جنوبی یا «بهره‌گیری از سیاست‌های صنعتی و نوآورانه و مدیریت رانت‌های اقتصادی» از جمله مواردی است که می‌تواند در سیاست‌گذاری‌های صنعتی دیگر کشورها نیز استفاده شود.

نتیجه‌گیری

بررسی تحولات برنامه‌ریزی فضایی و سیاست‌گذاری صنعتی در کشورهای پیشگام این حوزه در قالب مطالعات تحلیلی-تطبیقی و آگاهی از اقدامات و دستاوردهای آن‌ها در روند توسعه صنعتی می‌تواند در تدوین برنامه‌های توسعه‌ای کشورهای دیگر نیز راهگشا باشد. آلمان، بریتانیا و کره جنوبی، که نمونه‌های موفق اروپایی و آسیایی در برنامه‌ریزی فضایی و توسعه صنعتی‌اند، با اتخاذ سیاست‌های ننولیرال، تمرکز بر توسعه منطقه‌ای، برپایی پارک‌های صنعتی، تأکید بر نوآوری، ارتقای رقابت‌پذیری منطقه‌ای و اهمیت‌دهی به مشارکت ذی‌نفعان، گام‌های مهمی در کاهش نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی برداشته‌اند. در ایران باوجود آغاز سیاست‌های فضایی-صنعتی هم‌زمان با کره جنوبی، حرکتی ناپیوسته را در تدوین و اجرای این برنامه‌ها شاهد بوده‌ایم که بی‌تردید وقایعی همچون انقلاب اسلامی و جنگ هشت‌ساله در این امر تأثیرگذار بوده است. همچنین باید به قرارگیری ایران در منطقه خاورمیانه به‌منزله یکی از کانون‌های مهم تحولات و تغییرات سیاسی-اجتماعی جهان اشاره کرد، ضمن اینکه در چند

همان‌گونه که در نمودارها دیده می‌شود، تجربه کشورهای مورد مطالعه در تحقیق حاضر در زمینه برنامه‌ریزی فضایی-صنعتی، دست‌کم به هفت دهه پیش بازمی‌گردد. در سه کشور کره جنوبی، آلمان و بریتانیا، برنامه‌ریزی فضایی متأثر از کینزی‌گرایی و ننولیرالیسم، در سال‌های اخیر به سمت خوشه‌سازی صنعتی و افزایش رقابت‌پذیری مناطق حرکت کرده است. در کره جنوبی گرچه فرایند برنامه‌ریزی فضایی و تلفیق آن با سیاست‌گذاری صنعتی در برخی موارد (به‌خصوص در مراحل ابتدایی) ناتوانی‌هایی را در پی داشته، این کشور با محوریت دولت و بهره‌گیری از تجارب کشورهای پیشگام، به موفقیت‌های قابل‌اعتنایی در توسعه صنعتی دست یافته است. در آلمان نیز که یکی از اقتصادهای بزرگ دنیا است، تلاش برای کاستن از نابرابری فضایی و رسیدن به توازن منطقه‌ای پس از پایان جنگ جهانی دوم آغاز شد و این روند با محوریت برنامه‌ریزی فضایی غیرمتمرکز و انعطاف‌پذیری منطقه‌ای و افزایش رقابت‌پذیری منطقه‌ای متأثر از یکپارچگی اقتصادی اروپا و جهانی‌سازی بازارها ادامه دارد. امروزه بر نوآوری در توسعه فضایی و صنعتی، در تمامی مناطق دارای ظرفیت‌های اقتصادی و نوآورانه آلمان اعم از مناطق غیرکلان‌شهری و روستایی تأکید می‌شود و این کشور بازپس‌گیری قابلیت‌های اقتصادی و فناوریانه و افزایش رقابت‌پذیری و رهبری صنعتی در سطوح ملی، اروپایی و جهانی را از اهداف خود تا سال ۲۰۳۰ تعیین کرده است. بریتانیا نیز پس از پایان جنگ جهانی دوم در پی توسعه صنعتی با تأکید بر تأسیس شرکت‌های تولیدی یا شعبات آن‌ها در مناطق دارای نرخ بیکاری بالا برآمد. برنامه‌ریزی فضایی و سیاست‌گذاری صنعتی در بریتانیا طی نیمه دوم قرن بیستم و سال‌های متعاقب آن برگرفته از سیاست‌های احزاب کارگر و محافظه‌کار و دولت‌های ائتلافی و با تأکید بر کینزی‌گرایی و دخالت دولت در توسعه صنعتی، قدرت‌سپاری، یکپارچگی سیاست‌های توسعه‌ای و برنامه‌های مکان‌محور صورت گرفت. در ایران برنامه‌ریزی فضایی به دو دوره پیش از انقلاب اسلامی و پس‌از آن تقسیم می‌شود. پیش از انقلاب اسلامی «سیاست توسعه کشور» عمدتاً در قالب برنامه‌های چهارم و پنجم عمرانی مطرح شد که چندان فرصت اجرا نیافت. پس از انقلاب نیز مشکلات اقتصادی ناشی از جنگ هشت‌ساله مجال برای برنامه‌ریزی فضایی باقی نگذاشت. در دهه ۱۳۷۰، برنامه‌ریزی فضایی در قالب مطالعات آمایش سرزمین و در چهارچوبی ملی-منطقه‌ای آغاز شد و سپس به شکل برنامه‌های چهارساله توسعه بر آن تأکید بیشتری شد.

بنابراین برای پرسش‌های مطرح‌شده در بخش مقدمه پاسخ‌های مطرح‌شدنی چنین است.

پاسخ به پرسش اول: درباره تأثیر دولت‌ها در تدوین و اجرای برنامه‌ریزی فضایی و سیاست‌گذاری صنعتی باید به تأثیر حیاتی

اهتمام کافی دولت‌ها در اجرای برنامه‌های فضایی صنعتی، فاصله میان ایران و کشورهای پیشرو در زمینه توسعه منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی، همچنان روبه افزایش باشد.

منابع

- Aiginger, K., and Rodrik, D. (2020). "Rebirth of Industrial Policy and Agenda for the Twenty First Century". *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20. pp. 189-207.
- Baker, M. Coaffee, J., and Sherriff, G. (2007). "Achieving Successful Participation in the new UK Spatial Planning System". *Planning, Practice and research*, 22 (1). pp. 79-93.
- Brenner, N. (1997). State territorial restructuring and the production of spatial scale: Urban and regional planning in the Federal Republic of Germany, pp. 1960-1990. *Political Geography*, 16 (4), pp. 273-306.
- Brown, R., and Mason, C. (2012). "Raising the Batting Average: Re-orientating Regional Industrial Policy to Generate More High Growth Firms". *Local Economy*, 27 (1). pp. 33-49.
- Clifford, B., and Morphet, J. (2015). "A Policy on the Move? Spatial Planning and State Actors in the Post-devolutionary UK and Ireland". *The Geographical Journal*, 181 (1). pp. 16-25.
- Dadashpoor, H., and Shojaei, D. (2022). "Spatial inequality and the center-periphery relationship in Iran: The provision of a theoretical model using Lynham Theorizing Method". *Town and Country Planning*, 14 (1), pp. 25-59. {in Persia}
- Dunford, M. (2017). *Regional development models. The international Encyclopedia of Geography, people, the earth, environment and technology*. In D. Richardson, N. Castree, M. F. Goodchild, A. Kobayashi, W. Liu and R. A. Marston (Eds). John Wiley and Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781118786352>.
- Dunford, M. (2006). "Regional development models". *International Encyclopedia of Human Geography*, 9. pp. 192-201.

دهه گذشته اعمال تحریم‌های گوناگون بر بخش‌های مختلف اقتصاد ایران از سوی ایالات متحده آمریکا، اتحادیه اروپا و حتی سازمان ملل تأثیرات بسیار سوئی در اجرای برنامه‌های توسعه صنعتی کشور داشته است. در ایران، به موضوع برنامه‌ریزی فضایی طی سال‌های اخیر در قالب تدوین اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین بیشتر توجه شده است، اما اقدامات انجام‌شده همچنان در مراحل ابتدایی است و با اجرایی‌شدن فاصله دارد. البته، از دو دهه پیش، سیاست‌گذاران صنعتی کشور به ایجاد خوشه‌های صنعتی برای ساماندهی و تجمیع فعالیت‌های صنایع تولیدی کوچک و متوسط توجه کردند و در حال حاضر نیز بالغ بر ۵۰۰ خوشه صنعتی در کشور وجود دارد. گرچه در اجرای سیاست خوشه‌های صنعتی بهره‌گیری از تجارب کشورهای همچون آلمان و کره جنوبی می‌تواند راه‌حلی را در بر داشته باشد، ارتقای زیرساخت‌های نرم‌افزاری و سخت‌افزاری، بهبود ارتباطات بین‌بنگامی، هماهنگی نهادهای اجرایی و پشتیبان، برپایی نظام‌های نوآورانه به منظور افزایش توان رقابتی و قابلیت نوآوری شرکت‌ها، بهره‌گیری از سرمایه‌های فیزیکی و انسانی و... از مواردی است که نباید از آن غفلت کرد. موضوع دیگر درباره استفاده از تجارب دیگر کشورها در امر سیاست‌گذاری صنعتی، میزان سازگاری سیاست‌های پیشنهادی با اقتضائات زمانی و مکانی و پذیرش آن‌ها در میان نخبگان اقتصادی یک کشور است. برای مثال، حرکت در مسیر نئولیبرالیسم در روند توسعه صنعتی ایران (همچون آلمان، بریتانیا و کره جنوبی) با اختلاف‌نظرهای مهمی در میان نخبگان اقتصادی مواجه است که این امر کاربست چنین مقوله‌ای را با مشکل روبه‌رو می‌سازد، ضمن اینکه امروزه به اثربخشی نئولیبرالیسم در سطح جهانی نیز تردید می‌کنند. به‌ر تقدیر، اقداماتی همچون تشکیل مناطق اقتصادی به‌منزله واحدهای سیاست‌گذاری و موتورهای توسعه بر اساس هویت جغرافیایی، فرهنگی و تاریخی از جمله مواردی است که می‌تواند در ایران نیز به کار گرفته شود، موضوعی که در سند آمایش سرزمین نیز عمدتاً با تمرکز بر ارتقای گردشگری ذکر شده است و اجرای آن با تمرکز بیشتر بر ارتقای استعدادهای موجود در مناطق مرزی میسر است. همچنین ساختن مناطق رقابتی با در نظر گرفتن قابلیت‌های صنعتی، علمی، فناوری و زیرساختی و تعریف صنایع «پیشران» در آن‌ها به منظور شتاب‌بخشی به توسعه و تجاری‌سازی محصولات و خدمات، می‌تواند از گزینه‌های آتی در برنامه‌ریزی فضایی-صنعتی باشد. در نهایت باید در نظر داشت گرچه برای تدوین سند آمایش سرزمین و به‌طور کلی برنامه‌ریزی فضایی در ایران تلاش‌های فراوانی شده است، اجرایی‌شدن این برنامه‌ها در ابتدا مستلزم بازبینی مستمر و فاصله‌گیری از مفاهیم انتزاعی و روی آوردن به عمل‌گرایی بیشتر و هماهنگی تمامی نهادها و سازمان‌های مرتبط است. در واقع، به نظر می‌رسد در نبود

- Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. *Planning Practice and Research*, 15 (4). Pp. 299-318.
- Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure. (2016). Concepts and Strategies for Spatial Development in Germany. Secretariat of the Standing Conference of Ministers responsible for Spatial Planning.
- Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. (2019). *National Industrial Strategy 2030; Strategic guidelines for a German and European Policy*. FMEAE Public Relations Division.
- Ghazi, S., and Taheri, M. (2014). "A comparative study of Iran and South Korea's territorial plans". *Journal of Sociological Studies of Iran*. 4, (12). pp. 31-40. {in Persian}.
- Hall P. A. (1993). "Policy paradigms, social learning and the state: The case of Economic Policy-making in Britain". *Comparative Politics*, 25 (3) pp. 275-96.
- Jang, J. H. (2009). "Regional Development Policy in Korea; Past, Present and Future". *Journal of the Economic Geographical Society of Korea*, 12 (4). Pp. 576-596.
- Kim, Y. W. (2001). National Territorial Planning at the Turn of the 21st Century. *GeoJournal* 53, pp. 5-15.
- Kim, W. B. (2020). "Korea's Regional Development Policy: Understanding Its Context and Drawing Implications for International Development Cooperation". In S. H. Park, H. B. Shin and H. S. Kang (Eds.) *Exporting Urban Korea? Reconsidering the Korean Urban Development Experience*. (pp. 35-57). London, Routledge.
- Lasswell, H. D. (1970). "The Emerging Conception of the Policy Sciences". *Policy Sciences*, 1, pp. 3-14. doi.org/10.1007/BF00145189
- Law on the Sixth Five-year Economic, Social, Cultural Development Plan of the Islamic Republic of Iran. (2017-2021). {in Persian}
- Lindblom, C. E. (1959). "The Science of muddling through". *Public Administration Review*, 19. pp. 79-88.
- Mirgholami M., Pourjafar M., and Misaghi S. M. (2019). "A comparative evaluation of Spatial planning system of Iran, Egypt, Saudi Arabia, Turkey and Malaysia". *MJSP 2019*, 23 (3). Pp. 1-41. {in Persian} Available in: <http://hsmmsp.modares.ac.ir/article-21-23800-fa.html>.
- Nadin, V. (2007). "The Emergence of the Spatial Planning Approach in England". *Planning Practice and Research*, 22 (1). pp. 43-62.
- Nam, C. W. (2000). "Decentralized Industrial Policy in Germany. Case study: Bavaria". *European Planning Studies*, 8 (2). Pp. 201-209.
- National territorial planning policy document (of Iran). (2021). Planning and Budget Organization.
- Needleman, L., and Scott, B. (1964). "Regional Problems and Location of Industry Policy in Britain". *Urban Studies*, 1(2). pp. 153-173.
- OECD (2012). *Industrial Policy and Territorial Development: Lessons from Korea*. Development Centre Studies. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020). *OECD Economic Surveys, Korea*. Paris: OECD Publishing.
- Porter, M. E. (1998). *Clusters and the New Economics of Competition*. Boston: Harvard Business Review. pp. 77-90.
- Presidential Committee on Regional Development (PCRD) (2009). *Paradigm Shift in Regional Policy and New Regional Policy*. Seoul: PCRD.
- Purcell, M. (2009). "Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-hegemonic Movements?". *Planning Theory*, 8. pp. 140-165.
- Sameni, A., and Zebardast, E. (2022). "Feasible Pathology of Land Use in Iran, Case Study: The Fourth Round of Land Use Studies". *Majlis and rahbird Scientific Quarterly Journal*, Online Publication. {in Persian} doi.org/10.22034/mr.2022.5403.5159
- Schmidt, S., and Buehler, R. (2007). "The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis". *International Planning Studies*, 12 (1). pp. 55-75.
- Shapiro, H. (2007). "Industrial Policy and Growth. United Nations Department of Economic and

- Social Affairs". *DESA Working Paper*, 53.
- Soofi, A. S. (2017). "A Comparative Study of Chinese and Iranian Science and Technology, and Techno-industrial Development Policies". *Technological Forecasting and Social Change*, 122. pp. 107-118.
- Sternberg, R., and Litzenberger, T. (2004). "Regional Clusters in Germany-their Geography and Their Relevance for Entrepreneurial Activities". *European Planning Studies*, 12 (6), pp. 767-791.
- Taghvaei, M. BeikMohammadi, H. Zali, N., and Kasaei, M. (2017). "An Implementation Approach to Spatial Planning in Iran, Case Study: The South Alborz Macroregion". *Journal of the Malaysian Institutue of Planners*, 15 (3). pp. 13-26.
- Tewdwr-Jones, M. Gallent, N., and Morphet, J. (2010). "An Anatomy of Spatial Planning: Coming to Terms with the Spatial Element in the UK Planning". *European Planning Studies*, 18 (2). pp. 239-257.
- Tomaney, J. Natarajan, L. Ilie, E., and Hamiduddin, I. (2019). "Towards a second generation of spatial planning in the UK?". *The Journal of Town and Country Planning Association*, 88 (11). pp. 457-461.
- UN-Habitat (2015). International Guidelines on Urban and Territorial Planning. *Nairobi, United Nations Human Settlement Program*.
- Vision and Strategies Around the Baltic Sea, Country Fiche on Terrestrial Spatial Planning, Germany (2022).
- Walsh, C., and Allin, S. (2012). "Strategic Spatial Planning: Responding to Diverse Territorial Development Challenges: Towards an Inductive Comparative Approach". *International Planning Studies*, 17 (4), pp. 377-195.
- Waterhout, B. Othengrafen, F., and Sykes, O. (2013). "Neo-liberalization Processes and Spatial Planning in France, Germany and the Netherlands: An Exploration". *Planning, Practice and Research*, 78 (1), pp. 141-159.
- Wood, P. (1994). "The Transformation of Spatial Planning in the UK". *L'Espace géographique*, 23 (1). pp. 65-73.
- Yağci, M., Ardiani, N. (2018). "National Development Planning, Industrial Policy, and Sustainable Growth Challenges in Indonesia and Malaysia: A Comparative Historical Analysis". In M. Yülek (ed). *Industrial Policy and Sustainable Growth. Sustainable Development. Springer, Singapore*.
- Yusifov, S. (2018). "Regional development policies of Korea and policy suggestions for Azerbaijan". *World Economy Brief*, 8 (16). pp. 1-10.
- Zakeri, Z. (2014). "A collection of regional territorial planning in Iran (1): A meta analysis of regional inequality in Iran". *Majlis Research Center*, 14039. {in Persian}
- Zakeri, Z. (2022). "A Collection of Regional Territorial Planning in Iran (10): An Investigation and Critique of National Territorial Planning Policy Document". *Majlis Research Center*, 18168. {in Persian}
- Zali, Nader. The Position of Territorial Planning in the Planning System of Iran. Persian Gulf Studies Center. Available in: <http://www.persiangulfstudies.com/fa/pages/682> {in Persian}



Investigating historical impacts of spatial planning on industrial policymaking in selected industrial countries and Iran

Esmail Malek Akhlagh¹

Ahmad Niazade²

Saeed Shadman³

Abstract

Territorial planning and its incorporation with developmental and industrial policies were seriously deliberated in the mid-twentieth century and spatial planning was subsequently accentuated as a concept transcending sectoral policies to attain balance and spatial equality. Although advancements made by Germany, Britain and the Republic of Korea in spatial planning and industrial development have always been affected by diverse policies of the ruling governments in various periods of time, the progression has been coherent and uninterrupted. In Iran, despite spatial planning having commenced concurrent with South Korea in the 1960s, it has not achieved considerable success due to historic events such as Islamic Revolution, eight-year war with Iraq and also for its geopolitical situation and economic sanctions imposed on it. Therefore, notable spatial inequalities can still be perceived. The current research, taking a historical comparative view, aims at exploring impacts of spatial planning on industrial development and connecting the two subjects with industrial policymaking so that experiences gained by the aforementioned countries can be employed in future spatial-industrial plannings in Iran.

Keywords: Spatial Planning, Industrial Development, Territorial Planning, Industrial Policymaking

1. Business Management Department, University of Guilan, Iran.

2. Business Management Department, University of Guilan, Iran. ahmadniazade@webmail.guilan.ac.ir

3. Business Management Department, University of Guilan, Iran.

نقش نامه و فرم تعارض منافع

الف) نقش نامه

پدیدآورندگان	اسماعیل ملک اخلاق	احمد نیاززاده	سعید شادمان
نقش	نویسنده	نویسنده مسئول	نویسنده
نگارش متن	نگارش متن اصلی	نگارش متن اصلی / مرور ادبیات	مرور بر ادبیات
ویرایش متن و ...	بازنگری کلی	ویرایش متن / بازنگری کلی	—
طراحی / مفهوم پردازی	طراحی / مفهوم پردازی	طراحی / مفهوم پردازی	—
گردآوری داده	گردآوری داده ها	گردآوری داده ها	—
تحلیل / تفسیر داده	تفسیر داده ها	تفسیر داده ها	تفسیر داده ها
سایر نقش ها	—	—	—

ب) اعلام تعارض منافع

در جریان انتشار مقالات علمی تعارض منافع به این معنی است که نویسنده یا نویسندگان، داوران و یا حتی سردبیران مجلات دارای ارتباطات شخصی و یا اقتصادی می باشند که ممکن است به طور ناعادلانه ای بر تصمیم گیری آن ها در چاپ یک مقاله تأثیرگذار باشد. تعارض منافع به خودی خود مشکلی ندارد بلکه عدم اظهار آن است که مسئله ساز می شود.

بدین وسیله نویسندگان اعلام می کنند که رابطه مالی یا غیر مالی با سازمان، نهاد یا اشخاصی که موضوع یا مفاد این تحقیق هستند ندارند، اعم از رابطه و انتساب رسمی یا غیررسمی. منظور از رابطه و انتفاع مالی از جمله عبارت است از دریافت پژوهانه، گرنت آموزشی، ایراد سخنرانی، عضویت سازمانی، افتخاری

یا غیررسمی، اشتغال، مالکیت سهام، و دریافت حق اختراع، و البته محدود به این موارد نیست. منظور از رابطه و انتفاع غیر مالی عبارت است از روابط شخصی، خانوادگی یا حرفه ای، اندیشه ای یا باورمندانه، و غیره.

چنانچه هر یک از نویسندگان تعارض منافع داشته باشد (و یا نداشته باشد) در فرم زیر تصریح و اعلام خواهد کرد:

مثال: نویسنده الف هیچ گونه تعارض منافع ندارد. نویسنده ب از شرکت فلان که موضوع تحقیق بوده است گرنت دریافت کرده است. نویسندگان ج و د در سازمان فلان که موضوع تحقیق بوده است سخنرانی افتخاری داشته اند و در شرکت فلان که موضوع تحقیق بوده است سهام دارند.

اظهار (عدم) تعارض منافع: با سلام و احترام؛ به استحضار می رساند نویسندگان مقاله هیچ گونه تعارض منافع ندارد.

نویسنده مسئول: احمد نیاززاده

تاریخ: ۱۴۰۳/۱۲/۰۸