

بازسازی شرایط امکان ناسازگاری نظر و عمل در برنامه‌ریزی فضایی ایران به‌هنگام تنظیم‌شدن نسبت میان کلیت ملی و تکرهای منطقه‌ای

فرامرز رستمی^۱؛ هاشم داداش‌پور^{۲*}

۱. دانشجوی دکتری شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۲. استاد گروه شهرسازی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران (نویسنده مسئول: h-

(dadashpoor@modares.ac.ir)

نظری و بنیادین

تاریخ دریافت: 1404-11-10

تاریخ بازنگری: 1405-02-14

تاریخ پذیرش: 1405-02-15

چکیده

هدف این پژوهش واکاوی لحظه‌ای است که سازماندهی فضایی توسعه ملی و منطقه‌ای به‌مثابه مسئله‌ای برنامه‌ریزی‌شدنی صورت‌بندی می‌شود؛ لحظه‌ای تعیین‌کننده در داوری عملی برای تنظیم نسبت میان کلیت ملی و تکرهای منطقه‌ای و شکل‌گیری ناسازگاری نظر و عمل در برنامه‌ریزی فضایی ایران. برای فهم هستی‌شناختی این لحظه، پژوهش با ترکیب دو رویکرد رئالیسم انتقادی و هرمنوتیک فلسفی انجام شده است. این مطالعه از نوع کیفی تفسیری است و تحلیل از طریق خوانش تفسیری اسناد برنامه‌های توسعه، آمایش سرزمین، قوانین و اسناد نهادی برنامه‌ریزی از آغاز تا برنامه هفتم توسعه صورت گرفته است. فرایند تحلیل با حرکت در دور هرمنوتیکی میان افق تاریخی، متون برنامه‌ای و پیش‌فهم پژوهشگر، به شناسایی الگوهای پایدار پرسش و تنش‌های معنایی در صورت‌بندی توسعه ملی-منطقه‌ای انجامید. یافته‌ها نشان می‌دهد برنامه‌ریزی همواره کوشیده است توسعه را به‌مثابه کلیتی ملی و قابل هدایت در زمان تثبیت کند، در حالی که تکرهای منطقه‌ای پیوسته آینده‌های متفاوت و عدم قطعیت‌های فضایی را به این کلیت وارد کرده‌اند. پاسخ تاریخی نظام برنامه‌ریزی به این تنش، نه پذیرش دو سطح فضایی متفاوت با دو منطق سیاستی درگیرانه، بلکه بازصورت‌بندی مداوم موقعیت مواجهه از طریق شیوه‌های مختلف تنظیم زمان توسعه بوده است؛ از همگن‌سازی فضایی، ساختاری‌سازی زمان‌مندی و زیستن با عدم قطعیت تا میانجی‌گری هویت ملی و استحاله منطقه در منطق زنجیره‌ای توسعه ملی. بر این اساس، ناسازگاری نظر و عمل نه شکافی پرشدنی، و نه حتی پیامد، بلکه خودش منطق درونی یک افق فهم مسلط است که برای حفظ انسجام و امکان کنش در زمان توسعه، تفاوت‌های فضایی را مهار، تعلیق یا بازجذب می‌کند.

کلمات کلیدی: برنامه‌ریزی فضایی؛ توسعه ملی؛ توسعه منطقه‌ای؛ خیر سرزمینی؛ رئالیسم انتقادی؛ نظام برنامه‌ریزی؛ هرمنوتیک.

استقرار نظام مدرن برنامه‌ریزی توسعه در ایران با تشکیل سازمان برنامه و تدوین نخستین برنامه عمرانی کشور (۱۳۲۷) در شرایطی آغاز شد که مناسبات میان نیروهای ملی و منطقه‌ای در وضعیت بحرانی دهه ۱۳۲۰ قرار داشت. این وضعیت را می‌توان تداوم میدان منازعه‌ای دانست که ریشه در فرم حکمرانی امپراتوری داشت و در فرآیند شکل‌گیری دولت مدرن بازآرایی شد. برنامه‌ریزی توسعه از همان آغاز، در دل این میدان تاریخی شکل گرفت؛ میدانی که در آن سازماندهی توسعه همواره مستلزم تنظیم نسبت میان کلیت ملی و تکثرهای منطقه‌ای بوده است. این موقعیت مواجهه نه یک رخداد مقطعی، بلکه بنیانی پایدار در نسبت میان برنامه‌ریزی و مداخله فضایی ایجاد کرد که در دهه‌های بعد به اشکال گوناگون بازتولید شده است.

پیامد این بنیان تاریخی را می‌توان در تداوم نوعی ناسازگاری دیرپا میان نظر و عمل برنامه‌ریزی مشاهده کرد؛ ناسازگاری‌ای که بازتاب آن در ناکامی اسناد توسعه، تمرکزگرایی فضایی، نابرابری‌های منطقه‌ای، ناپایداری سکونتگاه‌ها و تعارضات سرزمینی قابل مشاهده است. با این حال، مسئله رابطه نظریه و عمل در برنامه‌ریزی فضایی حوزه‌ای گسترده است و می‌تواند در سطوح و عرصه‌های متفاوتی بررسی شود.

به تعبیر (Healey, 2009)، رابطه نظریه و عمل در برنامه‌ریزی را می‌توان در «لحظه شکل‌گیری و اجرای داورهای پیچیده در حوزه عمومی درباره آنچه باید انجام شود و چگونگی انجام آن» جست‌وجو کرد. پژوهش حاضر دقیقاً این سطح خاص را هدف قرار می‌دهد؛ یعنی لحظه‌ای که در آن، نیروهای ملی و منطقه‌ای - شامل دستگاه‌های دولتی مرکزی، نهادهای محلی، کنشگران اقتصادی و اجتماعی - در فرآیند برنامه‌ریزی گرد هم می‌آیند تا درباره جهت مداخله در سرزمین داورى کنند. در این لحظه، نظام برنامه‌ریزی ناگزیر است توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای را به‌مثابه «کل‌هایی» قابل فهم، قابل تصمیم‌گیری و قابل مداخله بازنمایی کند. بنابراین مسئله این پژوهش نه کل شکاف نظر و عمل، بلکه چگونگی صورت‌بندی این داورى عملی در موقعیت مواجهه توسعه ملی و منطقه‌ای است؛ لحظه‌ای که سازماندهی فضایی توسعه آغاز می‌شود.

در این میدان، توسعه ملی به‌مثابه کلیتی تصمیم‌پذیر تثبیت می‌شود، اما تفاوت‌ها و نابرابری‌های منطقه‌ای آن را همواره در وضعیتی ناتمام و اضطراری قرار می‌دهند (Golkarami, 2025). در مقابل، کلیت منطقه‌ای غالباً به رسمیت نهادهی کامل دست نمی‌یابد (Ahmadipour, Romina, Abdi, & Yousefi Mehr, 2025) یا با تلقی خودمختاری منطقه‌ای به‌عنوان تهدید انسجام ملی محدود می‌شود. همچنین الگوهای سرمایه‌محور نهادینه‌شده در برنامه‌ریزی رسمی به تمرکز انباشت انجامیده و امکان تکوین یک ماهیت منطقه‌ای مستقل را تضعیف کرده‌اند (Amirahmadi, 1986). از این‌رو، برنامه‌ریزی پیش از هر مداخله، ناگزیر از صورت‌بندی نسبت میان این دو کلیت بوده و در عمل نیز نمی‌تواند از آن چشم‌پوشد.

در نتیجه، طی چند دهه دو مسیر متمایز اما به‌ظاهر مکمل در سازماندهی توسعه سرزمینی ایران شکل گرفته است: نخست، مسیر برنامه‌ریزی توسعه ملی شامل برنامه‌های عمرانی، برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، بودجه‌های سنواری و سیاست‌های بخشی که ذیل دو جریان «بخشی-اقتصادی» و «فیزیکی-کالبدی» صورت‌بندی شده‌اند (Sameni & Zebardast, 2023)؛ و دوم، مسیر برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین، از طرح‌های منطقه‌ای اولیه تا طرح آمایش سرزمین قبل از انقلاب و طرح‌های ناحیه‌ای و آمایش استانی و در نهایت طرح آمایش کشور به‌مثابه زیربنای سازماندهی توسعه منطقه‌ای (Akbari, Imani Jajarmi, & Rostamalizadeh, 2016).

در سطح نظری و هنجاری، این دو مسیر برنامه‌ریزی نه به‌عنوان رقیب، بلکه به‌مثابه دو منطق مکمل در سامان‌دهی توسعه سرزمینی صورت‌بندی شده‌اند. برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای قرار است «همیار و اضافه‌کننده دید فرابخشی» باشد (Sameni & Zebardast, 2023)، وظیفه «ادغام و هماهنگی ابعاد فضایی در سیاست‌های بخشی و رفع تضاد میان سیاست‌های توسعه اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی» را بر عهده گیرد (Akbari et al., 2016)، و «تعیین‌کننده نقش و عملکرد مناطق» برای برنامه‌ریزی ملی باشد. در مقابل، برنامه‌های ملی نیز با تأکید بر آمایش سرزمین، رشد درون‌زا، عدالت اجتماعی و توزیع منطقی امکانات، مرجع قانونی

پشتیبان برنامه‌های منطقه‌ای محسوب می‌شوند و در پی «استفاده بهینه از سرزمین و بهره‌گیری از توان مناطق مختلف کشور» هستند (Akbari et al., 2016).

اما شواهد تجربی انباشته در ادبیات پژوهشی الگوی متفاوتی را نشان می‌دهد: ناهماهنگی نهادی و تمرکزگرایی فزاینده (Sarafı 2010; Dadashpoor & Fathejalali, 2013; Kazemian, & Rezaei, 2021)، ضعف منطقه‌ای‌سازی توسعه (Dadashpoor & Dadejani, 2015)، تعارض نهادی (Mir Mohammadi, 2016)، جایگاه نهادی نامشخص آمایش سرزمین (Sameni & Zebardast, 2023)، فشارهای سیاسی محلی (Salehi & Pourasghar, 2009)، استمرار ساختار هسته-پیرامون (Veicy & Mehmandoust, 2013)، اثرگذاری محدود طرح‌های منطقه‌ای بر برنامه‌های ملی (Sheikhi, 2001)، حضور ضعیف و کلیشه‌ای نگاه منطقه‌ای در سطح ملی (Sejodi, Ziari, Pourahmad, & Yasoori, 2022) و ناتوانی نظام تخصیص در کاهش نابرابری‌ها (Godarzi & Hajiani, 2023).

بدین ترتیب، میان «اصل هنجاری مکمل بودن و هماهنگی سیستمی» و «الگوی تجربی تعارض، تمرکزگرایی، ناهماهنگی و بی‌اثری متقابل» یک ناسازگاری ساختاری پایدار مشاهده می‌شود. آنچه نقض می‌شود نه صرفاً یک سیاست یا برنامه خاص، بلکه خود ایده‌ای است که در نظریه و اسناد رسمی بر آن اصرار می‌شود: ایده‌ی مکمل بودن، همیار بودن، هماهنگی کامل، اعتماد متقابل و رابطه سیستمی میان دو مسیر سازماندهی توسعه سرزمینی. از اینرو، مسئله در این پژوهش نه صرفاً ناکارآمدی اجرایی، بلکه وجود یک ناسازگاری ساختاری بازتولیدشونده میان سطح هنجاری-نظری و سطح نهادی-عملکردی است.

اهمیت مسئله از آنجا ناشی می‌شود که برنامه‌ریزی توسعه ملی و برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای بدون ملاحظه مواجهه آنها با هم، تامل و کنشی مبتنی بر «خیر» برای سرزمین نیست. با وجود این ناسازگاری، نمی‌توان فرض کرد که نظام برنامه‌ریزی در نظر و عمل اساساً در پی خیر نبوده است. از اینرو مسئله را نمی‌توان صرفاً به ضعف اجرا یا فقدان اراده سیاسی تقلیل داد، بلکه باید آن را به سطح عمیق‌تری از فهم برنامه‌ریزی ارجاع داد.

تداوم این وضعیت نشان می‌دهد که مواجهه ملی-منطقه‌ای به‌مثابه یک موقعیت تاریخی ساخت یافته، به شیوه‌ای خاص به فهم درآمده است؛ شیوه‌ای از فهم که هم چارچوب نظری برنامه‌ریزی و هم امکان‌های عملی مداخله را شکل داده است. در این معنا، برنامه‌ریزی نه فقط مدعی تحقق خیر، بلکه خود نوعی کنش فهمی است که در آن خیر از خلال افق‌های تفسیری خاص تعریف می‌شود. بر این اساس، پرسش اصلی پژوهش چنین صورت‌بندی می‌شود: مواجهه توسعه ملی و منطقه‌ای در ایران چگونه در لحظه داوری و کنش برنامه‌ریزی به فهم درآمده است که علی‌رغم جهت‌گیری به سوی خیر سرزمینی، ناسازگاری میان نظریه و عمل را به‌طور پایدار بازتولید می‌کند؟

هدف پژوهش حاضر واکاوی این لحظه آغازین فهم است؛ لحظه‌ای که سازماندهی فضایی توسعه ملی-منطقه‌ای نخستین بار به‌مثابه مسئله‌ای برنامه‌ریزی‌شدنی صورت‌بندی می‌شود و در دوره‌های تاریخی بعدی به اشکال متفاوت تکرار می‌گردد. این مطالعه با اتخاذ رویکرد تفسیری-هرمنوتیکی می‌کوشد پیش‌فرض‌های فهمی نهفته در این صورت‌بندی را آشکار ساخته و امکان بازاندیشی در نسبت میان فهم، برنامه‌ریزی و خیر را فراهم آورد.

۲. پیشینه نظری و تجربی

مسئله شکاف میان نظریه و عمل، یا دانش و کنش، از پایدارترین دغدغه‌های اندیشه برنامه‌ریزی فضایی بوده است (Eizenberg, 2023; Dabovic, & Mäntysalo, 2025; Nejati & Nedae Tousi, 2025; Daneshvar, Ghaffari, & Majedi, 2019; Noorian & Esmaeili, 2023). باین حال، معنای این شکاف در طول تحولات نظری برنامه‌ریزی دگرگون شده است. در دوره سلطه عقلانیت فنی-ابزاری و برنامه‌ریزی جامع، فاصله نظر و عمل عمدتاً به مسئله «اجرای ناقص» فروکاسته می‌شد؛ گویی دانش برنامه‌ریزی معتبر است و ناکامی‌ها صرفاً در مرحله اجرا رخ می‌دهد. در این چارچوب، ناسازگاری میان سند و تحقق، نه بحران معرفتی بلکه مسئله‌ای مدیریتی تلقی می‌شد. اما از دهه ۱۹۸۰، هم‌زمان با افول دولت رفاه، تضعیف کلان‌روایت‌های مدرن و گسترش رویکردهای کیفی در علوم

اجتماعی، این شکاف به درون خود دانش برنامه‌ریزی منتقل شد. مسئله دیگر صرفاً «کار بست» نبود، بلکه ناکفایتی نظریه برای فهم پیچیدگی عمل برنامه‌ریزی مطرح شد. همان‌گونه که (de Neufville, 1983) اشاره می‌کند، نظریه‌ای که نتواند تجربه زیسته برنامه‌ریزی را هدایت کند، نه تنها عمل را سامان نمی‌دهد بلکه به ناهماهنگی‌شناختی و بیگانگی حرفه‌ای نیز می‌انجامد. از این‌رو، برنامه‌ریزی به‌مثابه «پارادایمی در بحران» فهم شد؛ حوزه‌ای که ناگزیر بود روایت‌های خود را زمینه‌ای و بوم‌مند سازد، زیرا روایت‌هایی هستند که در متن مقتضیات خاص و در پاسخ به نگرانی‌های مشخصی توسعه یافته‌اند» (Gunder, Madanipour, & Watson, 2017, p. 2).

در این مسیر فهم زمینه‌مند، توجه به قدرت، منافع مادی و گفتمان‌ها اهمیت یافت (Albrechts, 2017). فالودی با طرح مفهوم «محیط برنامه‌ریزی» (Faludi, 1970) و فریدمن با ایده «حوزه عمومی» (Friedmann, 1987) نشان دادند که فاصله نظر و عمل نه در بیرون، بلکه در بسترهای نهادی و اجتماعی تولید تصمیم شکل می‌گیرد. این انتقال کانون توجه «از دانش به یادگیری» و «از مراجع تخصصی به مردم عادی» (Dobrucká, 2016, p. 149) نقطه عطفی بود که برنامه‌ریزی را از یک فعالیت فنی به فرایندی تعاملی تبدیل کرد. در ادامه، ابعاد گوناگون این تحول صورت‌بندی شد: بعدشناختی (Davoudi, 2015)، عملی (Hoch, 2007)، عاطفی (Hoch, 2006)، اخلاقی (Campbell, 2006, 2012a, 2012b) و سیاسی برنامه‌ریزی در آثار فارستر (Forester, 1999, 2009, 2013). وجه مشترک این جریان‌ها تأکید بر کیفیت داوری در عمل بود؛ یعنی لحظه‌ای که برنامه‌ریزی نه بر اساس قواعد از پیش متعین، بلکه در موقعیت‌های رابطه‌ای، بینادهنی و یادگیری-محور تحقق می‌یابد. در اینجا «فرونسیس» یا حکمت عملی به واسطه‌ای مفهومی برای ورود به عرصه جدید نظریه و عمل تبدیل شد.

این تحول ذیل «چرخش ارتباطی» موجب برجسته شدن مفهوم فهم در برابر عقلانیت ابزاری شد. فهم در این سنت، فرآیند بیناسوژه‌ای ساخت معنا در تعامل اجتماعی تلقی شد (Healey, 1992)، یا شکلی از خرد عملی زمینه‌مند در خوانش پراگماتیستی (Hoch, 2007)، و هم‌زمان در سنت انتقادی به‌مثابه نقد فهم‌های ایدئولوژیک مورد توجه قرار گرفت (Harvey, 1978). مطالعات بعدی نشان دادند که فهم‌ها چگونه در تعاملات نهادی به چارچوب‌های مرجع مشترک تبدیل می‌شوند و از طریق نهادها تثبیت می‌گردند. این مسیر برنامه‌ریزی را به سوی نهادگرایی سوق داد؛ جایی که کیفیت مکان و جهت‌گیری هنجاری کنش برنامه‌ریزی در عرصه عمومی و در روابط جدید میان دولت، شهروندان و اقتصاد شکل می‌گیرد (Healey, 1999). به‌تدریج، ایده‌های برنامه‌ریزی به‌مثابه پدیده‌هایی فرهنگی فهم شدند و مفهوم «فرهنگ برنامه‌ریزی» مطرح شد (Sanyal, 2005; Friedmann, 2005).

در مجموع، «فهم» راهی برای عبور از هژمونی عقلانیت ابزاری تلقی شد: حرکت از تعریف آینده به جستجوی آن، از مداخله بالابه‌پایین به یادگیری جمعی، و از استانداردهای کمی به داوری موقعیت‌مند. با این حال، گذار نهادی از یک عقلانیت به عقلانیتی دیگر دشوار باقی ماند (Rahimi, 2015)، و هم‌زمان گرایش‌های شواهدگرایی با فرض امکان حل مسائل از طریق دانش علمی ظاهراً خنثی دوباره تقویت شدند (Davoudi, 2015).

تحول مهم بعدی، تمایز میان چگونگی فهم کردن و چگونگی به فهم درآمدن بود. در معنای نخست، فهم توانشی کنشگرانه است: برنامه‌ریز وضعیت را تفسیر می‌کند، کنشگران یکدیگر را می‌فهمند، و نظام حکمرانی مسئله‌ای را تعریف می‌کند. پژوهش‌هایی مانند تحلیل فهم تهیه‌کنندگان طرح‌های توسعه شهری تهران (Rahmani & Azizi, 2021) در این سطح قرار می‌گیرند. اما در معنای دوم، خود برنامه‌ریزی فرایندی تاریخی-نهادی است که تعیین می‌کند چه چیزی اساساً قابل فهم و مداخله شود. مسئله دیگر کیفیت فهم سوژه نیست، بلکه سازوکارهایی است که «شهر»، «فقر» یا «حاشیه‌نشینی» را به مسئله برنامه‌ریزی تبدیل می‌کنند. در این سطح، خیر و مطلوب از پیش مفروض نیست، بلکه در خود فرایند فهم شکل می‌گیرد.

سنت فوکویی در برنامه‌ریزی این چرخش را رادیکال‌تر کرد. در این دیدگاه، فهم نه فعالیتی خنثی بلکه فناوری قدرت است. برنامه‌ریزی بخشی از رژیم حکمرانی است که از طریق دسته‌بندی‌ها و استانداردها ابژه‌های مداخله را تولید می‌کند (Huxley, 2002). «به فهم درآمدن» یعنی ورود به شبکه‌ای از دانش-قدرت که هم‌زمان واقعیت و سوژه‌ها را می‌سازد.

در سنت پسااستعماری — به‌ویژه با گرایش‌های متأثر از خوانش‌های دریدایی — مفهوم «فهم» دیگر به‌منزله کشف واقعیتی بیرونی

تلقی نمی‌شود، بلکه به‌مثابه عملی تمایزگذار و سلسله‌مراتب‌ساز بازاندیشی می‌گردد. برای مثال، آنانیا روی (Roy, 2005) نشان می‌دهد آنچه «غیررسمیت» نامیده می‌شود، نه وضعیتی پیشینی در جهان اجتماعی، بلکه محصول مرزبندی‌های دانشی و نهادی است؛ مرزهایی که از خلال دوگانه‌هایی چون رسمی/غیررسمی، مرکز/حاشیه و مدرن/غیرمدرن ساخته می‌شوند. این مرزگذاری‌ها ثابت و طبیعی نیستند، بلکه در فرایندهای حکمرانی و برنامه‌ریزی پیوسته تعلیق، بازتعریف و به‌صورت ابزاری به کار گرفته می‌شوند؛ وضعیتی که می‌توان آن را نوعی وضعیت استثنا (state of exception) دانست. در چنین چارچوبی، فهم هم‌زمان عملی مولد و حذف‌کننده است: از یک سو واقعیت‌هایی را قابل رؤیت و مداخله می‌کند، و از سوی دیگر امکان‌های بدیل دیدن، زیستن و سیاست‌ورزی را به حاشیه می‌راند. به‌فهم‌درآمدن «غیررسمیت» در این معنا، تبدیل آن به یک «مسئله برنامه‌ریزی» است؛ مسئله‌ای که اغلب بدون به‌رسمیت شناختن منطق‌های زیست، حقوق و اشکال سیاست نهفته در آن صورت‌بندی می‌شود. بنابراین، فهم نه کنشی خنثی بلکه نوعی خشونت معرفت‌شناختی ملایم است؛ عملی که جهان اجتماعی را سامان می‌دهد، اما هم‌زمان برخی عقلانیت‌ها را نامرئی می‌سازد.

از همین‌جا مسیر نظریه‌پردازی به سوی به‌رسمیت شناختن تکرر عقلانیت‌ها در تولید فضای زندگی گشوده می‌شود؛ فضایی که نه حاصل عقلانیتی یگانه، بلکه میدان جدال و همزیستی عقلانیت‌های متنوع است (de Satgé & Watson, 2018; Ngwenya & Cirolia, 2021; Watson, 2003). در پروژه استعمارزدایی از نظریه برنامه‌ریزی، این نگاه به ظهور تخیل‌هایی تازه انجامیده است: از جمله مفهوم «برنامه‌ریزی شورشی» که در برابر فضاهای دعوت‌شده و رویه‌های رسمی توانمندسازی، بر فضاهای برساخته و برپاشدنی از پایین تأکید می‌کند (Miraftab, 2009). در ادامه، شهرهای جنوب نه به‌عنوان انحراف از هنجار برنامه‌ریزی، بلکه به‌مثابه «لهجه‌های برنامه‌ریزی» وارد معرفت‌شناسی این حوزه می‌شوند؛ نظام‌هایی که «نه غیرمعمول‌اند و نه غیرعقلانی، بلکه صورت‌های متمایزی از عقلانیت» به شمار می‌آیند (Roy, 2009, p. 86). بدین ترتیب، قلمروی نظری تازه‌ای شکل می‌گیرد که هدف آن آشکار ساختن مجموعه‌ای از روایت‌های ناگفته و تجربه‌های به‌حاشیه‌رانده‌شده‌ای است که زیر سلطه دستور زبان‌های جهان‌شمول برنامه‌ریزی پنهان مانده‌اند و اکنون می‌توانند مبنایی نو برای مداخله و اندیشیدن به آینده فراهم آورند (Ortiz, 2022).

در سنت پسامارکسیستی، برنامه‌ریزی خود دستگاهی ایدئولوژیک برای تولید جهان قابل تصور تلقی شد (Gunder, 2010). مفاهیمی چون «پایداری» یا «زیست‌پذیری» نه صرفاً توصیف واقعیت، بلکه تولیدکننده فانتزی حل تعارض‌اند. برنامه‌ریزی بدین معنا نه پاسخ به مسائل، بلکه سازوکاری برای به‌فهم‌درآوردن فقدان‌ها و تضادها به شیوه‌ای خاص است؛ شیوه‌ای که هم‌زمان امکان مداخله را می‌گشاید و محدود می‌کند.

بدین ترتیب می‌توان روندی انباشتی مشاهده کرد: فهم به‌مثابه تجربه بیناسوژه‌ای ← فهم به‌مثابه سازوکار قدرت ← فهم به‌مثابه استعمار معرفتی ← فهم به‌مثابه ایدئولوژی فضایی.

گام بعدی در سنت هرمنوتیک فلسفی برداشته شد؛ جایی که فهم نه ابزار برنامه‌ریزی بلکه شیوه هستی‌یافتن آن تلقی می‌شود. لو و استوراپ (Low & Sturup, 2018) با اتکا به هایدگر نشان می‌دهند که کنش برنامه‌ریز همواره در وضعیت «پرتاب‌شدگی» رخ می‌دهد؛ یعنی امکان‌های عمل از پیش در ساختارهای نهادی تعریف شده‌اند. در سطحی گسترده‌تر، نظم اجتماعی مسلط مشروعیت و حدود فعالیت برنامه‌ریزی را تعیین می‌کند. از سوی دیگر، (Behrend, 2025) با تکیه بر هرمنوتیک گادامر نشان می‌دهد که جهت‌گیری هنجاری برنامه‌ریزی به آینده، مبتنی بر فهم است. عمل برنامه‌ریزی ترکیبی از سه سطح فهم است: (۱) فهم موقعیت و منافع؛ (۲) فهم زبانی و دستیابی به توافق؛ و (۳) فهم عملی چگونگی کنش در موقعیت مشخص. در اینجا فهم همان چیزی است که امکان «اطلاق» و داوری در وضعیت‌های واقعی را فراهم می‌کند. گادامر این نوع دانایی را حکمت عملی یا فرونسیس می‌نامد؛ دانشی که هرچند با عمل سروکار دارد، اما برخلاف تخصص فنی، پرسش از «خیر» را در مرکز قرار می‌دهد (Gadamer, 2007). فرونسیس مهارتی قابل تجویز نیست، بلکه در خود موقعیت و در دل داوری اخلاقی-سیاسی شکل می‌گیرد. از این منظر، برنامه‌ریزی نه مبتنی بر فهم، بلکه خود شکلی از فهم است.

در نتیجه این تحولات، رابطه نظریه و عمل رابطه‌ای بیرونی تلقی نمی‌شود. برنامه‌ریزی فراتر از دانش تحلیلی یا مهارت فنی،

فرایندی پویا از «عمل دانستن» است: موقعیت‌مند و موقت، جمعی و توزیع‌شده، عمل‌گرایانه و هدفمند، و باواسطه و مورد مناقشه (Davoudi, 2015). پروژه برنامه‌ریزی، به تعبیر (Healey, 2009)، تلاشی حکمرانی برای سامان دادن هم‌نشینی پیچیده فعالیت‌ها در فضا و زمان و مبتنی بر «اراده‌ای برای باور» به بهبود آینده است. روش‌های برنامه‌ریزی نیز در زمینه‌های تاریخی، اجتماعی اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشورها ریشه دارند (Daneshvar et al., 2019) و از طریق باهم‌سازی جمعی دانش میان کنشگران شکل می‌گیرند (Alexander, 2022). بنابراین، برنامه‌ریزی پیش از آنکه مجموعه‌ای از ابزارها یا اسناد باشد، شیوه‌ای خاص از به‌فهم‌درآوردن وضعیت‌ها برای امکان مداخله در آنهاست.

تمرکز این بخش بر مفهوم فهم، زمینه‌ای فراهم می‌کند تا برنامه‌ریزی ملی و منطقه‌ای ایران نه صرفاً به‌مثابه شکست اجرای نظریه یا ابزار دولت، بلکه به‌عنوان رخدادی تاریخی از فهم تفسیر شود. هشت دهه برنامه‌ریزی در ایران بخشی از معرفت‌شناسی مدرنیته ایرانی است؛ روایتی شکل‌گرفته در گذار از نظم امپراتوری به دولت مدرن، در کشاکش تجربه ناتمام مشروطه، دولت‌سازی پهلوی و تداوم ساختارهای پیشین در اکنون. با پذیرش تاریخمندی برنامه‌ریزی، اسناد و طرح‌ها دیگر صرفاً محصولات فن-سالارانه یا ابزار انباشت سرمایه نیستند؛ بلکه لحظه‌هایی از «به فهم درآمدن» وضعیت ملی-منطقه‌ای در زمان خود محسوب می‌شوند. هر طرح، تفسیری از خیر سرزمینی بوده است—حتی اگر در عمل به ناسازگاری انجامیده باشد.

هرمنوتیک فلسفی امکان می‌دهد متون برنامه‌ریزی به‌عنوان رویدادهای فهم بازخوانی شوند: تلاش‌هایی برای داوری عملی در شرایط تاریخی خاص. در این نگاه، مسئله اصلی دیگر ناکامی برنامه‌ریزی نیست، بلکه نحوه‌ای است که جهان ایرانی به‌گونه‌ای فهم شده که هم‌زمان امکان کنش را گشوده و ناسازگاری نظریه و عمل را بازتولید کرده است. از این‌رو، امکان گریز از این ناسازگاری نه در اصلاح دستورالعمل‌ها، بلکه در بازاندیشی شیوه فهم نهفته است؛ یعنی در بازگشت به لحظه داوری عملی و پرسش از خیر مشترک. چنین خوانشی می‌تواند برنامه‌ریزی معاصر را نه تداوم شکست، بلکه میدانی برای بازتفسیر فهم‌های مسلط و گشودن امکان‌های تازه کنش جمعی تلقی کند. جدول ۱ این روند را از «شکاف نظر و عمل» تا «برنامه‌ریزی به‌مثابه داوری عملی معطوف به خیر» خلاصه می‌کند.

جدول ۱. تحول مفهوم «فهم» در نظریه برنامه‌ریزی و دلالت آن برای این پژوهش

مرحله نظری	مسئله مرکزی	تلقی از «فهم»	نسبت نظریه و عمل	پیامد برای کنش برنامه‌ریزی	دلالت برای تفسیر این پژوهش
عقلانیت فنی-ابزاری و برنامه‌ریزی جامع	شکاف اجرا	دانش علمی عینی درباره واقعیت	نظریه درست است؛ اجرا ناقص است	برنامه‌ریز متخصص حل مسئله	ناسازگاری برنامه‌ریزی به‌صورت «شکست اجرا» دیده می‌شود
بحران پارادایم و چرخش زمینه‌ای	ناکفایتی نظریه	شناخت زمینه اجتماعی و نهادی	نظریه باید با تجربه سازگار شود	توجه به محیط برنامه‌ریزی و یادگیری اجتماعی	شکاف نظر و عمل به درون خود دانش برنامه‌ریزی منتقل می‌شود
چرخش ارتباطی	تصمیم‌گیری در شرایط تعارض	فرآیند بیناسوژه‌ای ساخت معنا	نظریه و عمل در تعامل شکل می‌گیرند	داوری موقعیت‌مند و مشورتی	کیفیت داوری عملی کانون برنامه‌ریزی می‌شود
نهادگرایی و فرهنگ برنامه‌ریزی	تثبیت فهم‌های مشترک	محصول تعاملات نهادی و فرهنگی	عمل در بستر نهادها شکل می‌گیرد	برنامه‌ریزی به‌مثابه عمل حکمرانی	برنامه‌ریزی وابسته به تاریخ و فرهنگ ملی فهم می‌شود
رویکرد فوکویی	تولید مسئله	فناوری دانش-قدرت	نظریه/عمل سازوکار حکمرانی‌اند	برنامه‌ریزی واقعیت و سوژه می‌سازد	آنچه «مسئله توسعه» نامیده می‌شود تاریخی و ساخته‌شده است
سنت پسااستعماری جنوب	حذف عقلانیت‌های دیگر	عمل مرزبندی معرفتی	برنامه‌ریزی سلسله‌مراتب فضایی تولید می‌کند	بهرسمیت‌شناسی عقلانیت‌های متکثر	تجربه برنامه‌ریزی ایران نه انحراف بلکه گونه‌ای خاص از عقلانیت است
رویکرد پسامارکسیستی	ایدئولوژی فضایی	ماتریس ایدئولوژیک تولید امکان	برنامه‌ریزی جهان قابل تصور را می‌سازد	تولید فانتزی حل تعارض	مفاهیم توسعه خود سازوکار بازتولید ناسازگاری‌اند
چرخش هرمنوتیکی	ماهیت کنش برنامه‌ریزی	حکمت عملی (فرونسیس)	نظریه و عمل در داوری یکی می‌شوند	پرسش از «خیر» در موقعیت	برنامه‌ریزی خود شکلی از فهم تاریخی است
این پژوهش	بازتولید پایدار ناسازگاری نظر و عمل در ایران	فرایند تاریخی داوری درباره خیر سرزمینی	برنامه‌ریزی میدان تحقق فهم‌های تاریخی است	کنش برنامه‌ریزی لحظه داوری عملی است	اسناد برنامه‌ریزی ایران رویدادهای فهم‌اند، نه صرفاً شکست فنی

۳. روش‌شناسی تحقیق

۱.۳. موضع روش‌شناختی پژوهش

این پژوهش از حیث موضع نظری در چارچوب رئالیسم انتقادی صورت‌بندی شده است. در این چارچوب، واقعیت اجتماعی نه به سطح رخدادهای قابل مشاهده فروکاسته می‌شود و نه به بازنمایی‌های ذهنی تقلیل می‌یابد، بلکه به‌مثابه واقعیتی لایه‌مند در نظر گرفته می‌شود که در آن رخدادهای تجربی حاصل عمل سازوکارها و ساختارهای عمیق‌تری هستند (Bhaskar, 2008/1975). بر این اساس، پدیده مواجهه توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای در ایران نه صرفاً مجموعه‌ای از سیاست‌ها یا گفتمان‌ها، بلکه موقعیتی ساخت‌یافته تلقی می‌شود که در طول زمان در قالب نهادها، قواعد و رویه‌های برنامه‌ریزی تثبیت و بازتولید شده است. صورت‌بندی مسئله در این پژوهش نیز از همین منظر برآمده است؛ یعنی از مشاهده الگوهای پایدار ناسازگاری و تلاش برای ارجاع آنها به سطوح عمیق‌تر سازوکارهای مولد، آنچه در رئالیسم انتقادی حرکت از سطح تجربی و بالفعل به سطح واقعی (real) نامیده می‌شود.

با این حال، رئالیسم انتقادی در مواجهه با پدیده‌های اجتماعی بر این نکته تأکید دارد که واقعیت اجتماعی از طریق کنش‌های معنادار انسان‌ها عمل می‌کند و از این‌رو، دسترسی به سازوکارهای اجتماعی بدون توجه به افق‌های فهم ممکن نیست. باسکار (2005/1979) در تبیین ماهیت علوم اجتماعی نشان می‌دهد که ساختارهای اجتماعی در عین داشتن وجودی نسبتاً مستقل، تنها از خلال بازتولید در کنش‌های انسانی دوام می‌یابند. بدین ترتیب، تبیین پدیده‌های اجتماعی مستلزم فهم معانی و افق‌های تفسیری‌ای است که کنش‌ها در درون آنها معنا می‌یابند. از این‌رو، ورود به قلمرو فهم و تفسیر در این پژوهش نه انتخابی روش‌شناختی صرف، بلکه ضرورتی برآمده از تلقی هستی‌شناختی رئالیسم انتقادی از واقعیت اجتماعی است.

در همین راستا، این پژوهش برای مواجهه با سطح فهمی نهفته در سازوکارهای برنامه‌ریزی، از سنت هرمنوتیک فلسفی بهره می‌گیرد. هرمنوتیک فلسفی در اینجا نه به‌عنوان یک ابزار صرفاً معرفت‌شناختی، بلکه به‌مثابه رویکردی هستی‌شناختی به فهم در نظر گرفته شده است؛ رویکردی که فهم را «مقوم در-جهان-بودگی انسان» می‌داند. گادامر (1994) با طرح مفهوم «رخداد فهم» (event of understanding) نشان می‌دهد که فهم نه کنشی ذهنی در برابر یک موضوع بیرونی، بلکه رویدادی تاریخی است که در افق تعامل میان سنت، زبان و موقعیت تاریخی تحقق می‌یابد. در این تلقی، فهم بخشی از نحوه تحقق واقعیت اجتماعی است و نه صرفاً ابزاری برای شناخت آن. بدین ترتیب، ورود هرمنوتیک فلسفی به این پژوهش از آن‌رو ضرورت می‌یابد که موضوع مطالعه—یعنی مواجهه ملی—منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی—خود از خلال افق‌های فهمی تاریخی شکل گرفته و تداوم یافته است.

از این منظر، رئالیسم انتقادی و هرمنوتیک فلسفی در این پژوهش در دو سطح مجزا قرار نمی‌گیرند، بلکه در یک افق مشترک هستی‌شناختی با یکدیگر درگیر می‌شوند. رئالیسم انتقادی امکان طرح پرسش از سازوکارهای مولد و ساختارهای پایدار را فراهم می‌آورد، در حالی که هرمنوتیک فلسفی امکان دسترسی به نحوه به‌فهم‌درآمدن این سازوکارها را در بسترهای تاریخی مهیا می‌سازد. به بیان دیگر، اگر رئالیسم انتقادی حرکت از سطح مشاهده به سوی سازوکارهای عمیق‌تر را هدایت می‌کند، هرمنوتیک فلسفی نشان می‌دهد که این سازوکارها تنها از خلال افق‌های فهمی تاریخی قابل تحقق و بازتولید هستند.

بر این اساس، حرکت پژوهش نه از یک چارچوب نظری ثابت به یک روش اجرایی، بلکه از یک صورت‌بندی مسئله هستی‌شناختی به سوی واکاوی تاریخی—تفسیری آن انجام می‌شود. در این مسیر، طرح مسئله خود در جریان تحلیل به پیش رانده می‌شود و افق‌های جدیدی از معنا را آشکار می‌سازد. چنین رویکردی با منطق رئالیسم انتقادی در استفاده از استدلال پس‌گامی (retroduction) هم‌خوان است؛ زیرا تلاش می‌کند از خلال تفسیر متون و صورت‌بندی‌های نهادی، شرایط امکان شکل‌گیری و بازتولید یک ناسازگاری ساختاری را شناسایی کند.

در این چارچوب، پژوهش حاضر در سنت هرمنوتیک فلسفی گادامری قرار می‌گیرد. تمرکز اصلی نه بر کشف قصد مؤلف (هرمنوتیک روش‌مند) یا افشای ایدئولوژی پنهان (هرمنوتیک انتقادی)، بلکه بر فهم شرایط تاریخی و افق‌های معنایی‌ای است که در آن، موقعیت مواجهه توسعه ملی و منطقه‌ای به‌مثابه مسئله‌ای برنامه‌ریزی‌شدنی شکل گرفته است. متن‌های برنامه‌ای و قانونی در اینجا نه صرفاً اسناد اجرایی، بلکه محل تثبیت و تداوم افق‌های فهمی تلقی می‌شوند که سازوکارهای نهادی در درون آنها معنا یافته

و عمل می‌کنند. به تعبیر گادامر (1994)، فهم همواره در افق «تاثیر و تاجر تاریخی» (historically effected consciousness) رخ می‌دهد؛ از این رو، هدف این پژوهش واکاوی همان افق‌های تاریخی است که در درون آنها نظام برنامه‌ریزی فضایی ایران به فهم خاصی از نسبت ملی-منطقه‌ای دست یافته است. این موضع روش‌شناختی در شکل ۱ به تصویر درآمده است. به طور خلاصه، مراحل تحقیق مبتنی بر ترکیب این دو رویکرد را اینگونه می‌توان نمودار کرد: از مشاهده تجربی الگوهای پایدار ناسازگاری ← طرح پرسش از سازوکارهای مولد و ساختارهای پایدار ⇨ دسترسی به نحوه به‌فهم‌درآمدن این سازوکارها در بسترهای تاریخی ← بازسازی شرایط امکان شکل‌گیری و بازتولید ناسازگاری ساختاری.



شکل ۱: چارچوب هستی‌شناختی و روش‌شناختی پژوهش: تلفیق رئالیسم انتقادی و هرمنوتیک فلسفی

۲.۳. طراحی پژوهش و فرآیند تحلیل

طراحی پژوهش مبتنی بر تحلیل تفسیری چرخه‌ای میان سه سطح متنی انجام شده است. این سه سطح شامل:

- (۱) متون نظری و تحلیلی مرتبط با مسئله توسعه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای؛
 - (۲) منابع تاریخی و روایت‌های شکل‌گیری سیاست‌های توسعه؛
 - (۳) اسناد رسمی برنامه‌های توسعه و برنامه‌ریزی فضایی کشور است.
- فرآیند تحلیل به صورت چرخه‌ای اما قابل پیگیری در چهار گام اصلی انجام شد:
- بازشناسی موقعیت‌های مسئله‌مند: در گام نخست، تنش‌ها و ناهماهنگی‌های مفهومی میان توسعه ملی و منطقه‌ای در منابع تحلیلی و نظری شناسایی شد تا افق اولیه پرسش پژوهش شکل گیرد.
 - بازسازی افق تاریخی مسئله: در گام دوم، منابع تاریخی و روایی مورد بازخوانی قرار گرفتند تا زمینه‌های شکل‌گیری این تنش‌ها و نحوه طرح مسئله توسعه در بستر نهادی کشور بازسازی شود.
 - خوانش تفسیری اسناد برنامه‌ای: در گام سوم، اسناد برنامه‌های توسعه به مثابه پاسخ‌های نهادی به مسئله توسعه مورد تحلیل قرار گرفتند و نحوه بازنمایی رابطه ملی-منطقه‌ای در آنها بررسی شد.

- حرکت بازگشتی میان سطوح متنی: در مرحله نهایی، تحلیل به صورت رفت و برگشتی میان سه سطح انجام شد تا تفسیری منسجم و پایدار از منطق صورت‌بندی توسعه حاصل گردد.
- این گام‌ها مراحل خطی تحقیق محسوب نمی‌شوند، بلکه حرکت‌های تکرارشونده دور هرنوتیکی را تشکیل می‌دهند که طی آن فهم اولیه به‌طور مستمر اصلاح و بازساخته شده است.

۳.۳. منابع پژوهش

منابع مورد استفاده در چهار سطح دسته‌بندی شدند:

سطح اول: متون علمی و گزارش‌های تحلیلی که خود تفسیرهایی نظری از نظام برنامه‌ریزی ارائه می‌کنند.

سطح دوم: متون تاریخی، جامعه‌شناسی تاریخی و تاریخ شفاهی مرتبط با مواجهه توسعه ملی/منطقه‌ای.

سطح سوم (تمرکز اصلی): دو برنامه عمرانی هفت ساله، سه برنامه پنج ساله عمرانی قبل از انقلاب و هفت برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب؛ مصوبه‌های مجلس شورای ملی قبل از انقلاب و مجلس شورای اسلامی بعد از انقلاب، مطالعات و ضوابط مربوط به آمایش سرزمین قبل و بعد از انقلاب؛ اساسنامه سازمان‌های مرتبط با برنامه‌ریزی توسعه، و مصوبه‌های مربوط به تغییرات نهادی درون نظام برنامه‌ریزی.

تمرکز اصلی تحلیل بر سطح سوم بوده، اما این سطح همواره در نسبت با سطوح اول و دوم خوانده شده است.

۴.۳. واحد تحلیل و منطق تفسیر

واحد تحلیل در این پژوهش «گزاره» یا «کد مفهومی» نبوده، بلکه «پرسش‌های زمینه‌ای و تنش‌های معنایی توسعه» است که در متن‌های مختلف به اشکال متفاوت بازنمایی شده‌اند. از این رو، پژوهش حاضر از روش‌های مبتنی بر کدگذاری فاصله می‌گیرد؛ زیرا هدف استخراج مقوله‌ها از داده‌ها نیست، بلکه فهم روابط معنایی میان متن‌ها و نحوه پاسخ نهادی به مسائل توسعه‌ای است.

تحلیل زمانی پیش رفت که امکان برقراری ارتباط معنایی میان روایت‌های تاریخی، مبانی نظری و صورت‌بندی‌های برنامه‌ای فراهم شد و الگوی مشترکی از فهم توسعه در میان متون آشکار گردید.

پژوهشگران به‌عنوان افرادی آشنا با نظام برنامه‌ریزی فضایی ایران، دارای پیش‌فهم‌هایی نسبت به توسعه و برنامه‌ریزی بوده است. این پیش‌فهم‌ها نه حذف، بلکه به‌مثابه شرط امکان فهم به رسمیت شناخته شده‌اند. مدیریت سوگیری تفسیری از طریق موارد زیر انجام شده است: ثبت یادداشت‌های تفسیری در هر مرحله تحلیل؛ بازخوانی مکرر متن‌ها با فاصله زمانی؛ بازگشت به منابع تاریخی برای آزمون ناسازگاری‌های احتمالی؛ تلاش برای حفظ تنش‌های معنایی به‌جای حذف یا تقلیل آن‌ها. منطق تفسیر در پنج گام در جدول ۲ ارائه شده است.

جدول ۲. چارچوب اجرایی تحلیل هرنوتیکی پژوهش در فهم موقعیت مواجهه توسعه ملی و منطقه‌ای

گام تحلیلی	سطح متنی مورد مواجهه	جهت‌گیری تفسیری	پرسش راهنما	حاصل تحلیلی در فرایند فهم
بازشناسی موقعیت مسئله‌مند	ادبیات نظری و تحلیلی برنامه‌ریزی توسعه	گشودن افق پرسش و آشکارسازی پیش‌فرض‌ها	مسئله توسعه ملی و منطقه‌ای چگونه به مسئله تبدیل شده است؟	صورت‌بندی افق اولیه فهم و تعیین میدان پرسش
بازسازی زمینه تاریخی-نهادی	متون تاریخی، روایی و تحولات نهادی برنامه‌ریزی	قرار دادن مسئله در بستر تجربه این مواجهه در چه شرایط تاریخی و تاریخی مدرنیته ایرانی	این مواجهه در چه شرایط تاریخی و نهادی پدیدار شده است؟	بازسازی زمینه شکل‌گیری تنش توسعه‌ای
تفسیر متون برنامه‌ای	برنامه‌های توسعه، قوانین، اسناد و ساختارهای سازمانی	خوانش متن به‌مثابه پاسخ به یک پرسش تاریخی	اسناد برنامه‌ریزی پاسخ به کدام ضرورت یا تعارض‌اند؟	آشکارسازی منطق‌های معنایی صورت‌بندی توسعه
حرکت دوری جزء و کل	تعامل هم‌زمان میان سطوح سه‌گانه متن	بازبینی و اصلاح مداوم تفسیر	آیا اجزاء مختلف در کلیتی منسجم قابل فهم‌اند؟	تثبیت موقت انسجام تفسیری
دستیابی به سکون موقت فهم	کلیت تفسیری حاصل از مواجهه متون	ارزیابی انسجام و کفایت تفسیر	آیا افزودن شواهد جدید موجب فروپاشی تفسیر می‌شود؟	شکل‌گیری روایت تفسیری پایدار از موقعیت مواجهه

۵.۳. معیارهای اعتبار و کفایت تفسیری

در پژوهش‌های تفسیری، اعتبار نه از طریق تکرارپذیری آماری بلکه از طریق کفایت و انسجام فهم حاصل ارزیابی می‌شود. بر این اساس، معیارهای زیر (متناظر با اعتبار، پایایی، روایی، اشباع نظری) برای ارزیابی کیفیت تحلیل به کار گرفته شد:

- اعتبار تفسیری: میزان انطباق تفسیر با متن‌ها و زمینه تاریخی شکل‌گیری آنها؛
 - پایداری تفسیری: ثبات نتایج در بازخوانی‌های مکرر منابع؛
 - انسجام تفسیری: توانایی تفسیر در توضیح همزمان روایت‌ها و اسناد متفاوت بدون ایجاد ناسازگاری معنایی؛
 - کفایت تفسیری: وضعیتی که در آن افزودن متن جدید موجب تغییر بنیادی در چارچوب تفسیر نشود.
- انسجام تفسیری زمانی احراز شد که (۱) تفسیر بتواند تمامی اسناد بررسی‌شده را توضیح دهد؛ (۲) تنش میان سطوح ملی و منطقه‌ای بدون حذف یکی از سویه‌ها قابل فهم باقی بماند؛ (۳) بازخوانی منابع تاریخی تفسیر را نقض نکند؛ و (۴) افزودن منابع جدید موجب دگرگونی ساختاری در فهم حاصل نشود.

۶.۳. حدود پژوهش

این پژوهش به تحلیل مرحله شکل‌گیری مسئله داوری و کنش برنامه‌ریزی در مواجهه توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای محدود است؛ یعنی سطحی که در آن این مواجهه در نظام برنامه‌ریزی به مثابه موضوعی قابل فهم و مداخله صورت‌بندی می‌شود. از این رو، تمرکز تحلیل بر فرایند «به‌فهم‌درآمدن» این موقعیت در متون و صورت‌بندی‌های برنامه‌ریزی است، نه بر ارزیابی پیامدهای فضایی یا کارایی سیاست‌های توسعه‌ای.

در این چارچوب، فرایند «به‌فهم‌درآمدن» این مواجهه در افق هرمنوتیک فلسفی و در قالب چهار ساحت درهم‌تنیده فهم قابل صورت‌بندی است: فهم شناختی، فهم زبانی، فهم عملی و اطلاق در موقعیت عینی. این ساحت‌ها مراحل خطی پژوهش نیستند، بلکه ابعاد تحقق دور هرمنوتیکی فهم محسوب می‌شوند (Gadamer, 2007). برای دقت‌بخشی روش شناختی، این چهارگانه با چرخه‌های هرمنوتیکی مطرح‌شده در سنت رئالیسم انتقادی نیز قابل مقایسه است. رُی باسکار چهار چرخه مرتبط شامل چرخه پرسش‌گری، ارتباط گرفتن، پرسشگری-درون-ارتباط و پرسشگری-درون-متون را از یکدیگر متمایز می‌کند (Bhaskar, 2005/1979, pp. 168-). تمرکز این مقاله به‌طور مشخص بر چرخه نخست، یعنی چرخه پرسش‌گری (C1)، است؛ چرخه‌ای که به سطح شکل‌گیری مسئله تعلق دارد و در آن پیش‌فرض‌های تاریخی، افق‌های معنایی و پرسش‌هایی بررسی می‌شوند که یک وضعیت توسعه‌ای را اساساً به مسئله‌ای برای برنامه‌ریزی تبدیل می‌کنند.

انتخاب این چرخه از آن روست که چرخه پرسش‌گری لحظه امکان‌پذیری خود موقعیت مواجهه است؛ یعنی جایی که تعارض میان انتظارات موجود و تجربه تاریخی، وضعیت توسعه را مسئله‌مند می‌کند و فهم آغاز می‌شود. همان‌گونه که گادامر تأکید می‌کند، فهم در اصل فهم پرسشی است که گزاره‌ها پاسخی به آن محسوب می‌شوند (Gadamer, 2007). از این منظر، متون برنامه‌ریزی نه نقطه آغاز، بلکه پاسخی تاریخی به پرسش‌هایی پیشینی‌اند. دیگر چرخه‌ها — شامل گفت‌وگو و کشمکش بر سر بازتوصیف معنای توسعه و چگونگی تغییر (C2)، ترجمه نهادی و بازتنظیم روابط قدرت (C3)، و اطلاق و عینیت‌یابی در قالب ابژه‌های برنامه‌ریزی (C4) — به‌مثابه افق نظری مفروض حضور دارند، اما موضوع تحلیل تفصیلی این مقاله نیستند. تمرکز بر چرخه نخست به پژوهش امکان می‌دهد شرایط امکان شکل‌گیری کلیت «قابل برنامه‌ریزی» توسعه سرزمینی را واکاوی کند؛ یعنی لحظه‌ای تأسیسی که بدون آن، مراحل بعدی برنامه‌ریزی اساساً قابل تحقق نخواهد بود. بر این اساس، حدود پژوهش به تحلیل چگونگی تکوین این لحظه تأسیسی در تجربه تاریخی برنامه‌ریزی توسعه در ایران محدود می‌شود؛ جایی که در دور هرمنوتیکی میان کلیت تجربه مدرنیته و جزئیت تجربه ایرانی، وضعیت توسعه سرزمینی به‌مثابه ابژه‌ای قابل مداخله برای دولت مدرن پدیدار می‌شود.

نتایج حاصل از این تحلیل مبنایی برای استخراج دلالت‌های نهادی و فضایی برنامه‌ریزی در بخش بحث و نتیجه‌گیری فراهم کرده است. همچنین ارتباط این چرخه (C1) با دیگر چرخه‌ها (به مثابه چرخه‌های آتی یک طرح پژوهشی) اینگونه برقرار می‌شود که چرخه دوم (C2) جایی است که پاسخ به حیرت توسعه‌ای در میدان‌های گفت‌وگو، منازعه و بازتوصیف مشترک مسئله میان دولت،

نخبگان، نهادها و نیروهای اجتماعی با سنت موجود و با یکدیگر شکل می‌گیرد. در این نقطه، سیاست نه به‌مثابه ابزار اجرایی، بلکه به‌مثابه کشمکش بر سر معنا، جهت و تعریف مسئله وارد صحنه می‌شود. در چرخه سوم (C3)، مسئله دیگر صرفاً اختلاف بر سر معنا نیست، بلکه ایجاد امکان کنش مشترک است. چنین امری تنها از طریق فرآیندهای ترجمه امکان‌پذیر می‌شود؛ ترجمه‌ای که همزمان زبانی، نهادی، مفهومی و سیاسی است که در آن جایگاه‌ها، نقش‌ها و نسبت‌های قدرت بازآرایی می‌شوند و افقی مشترک اما موقتی برای کنش توسعه‌ای ساخته می‌شود. در چرخه چهارم (C4)، دانش و تصمیم‌های تولیدشده در چرخه‌های پیشین در قالب برنامه‌ها، طرح‌های فضایی و مداخلات توسعه‌ای در وضعیت عینی اجرا می‌شوند. اجرای برنامه در عمل نوعی خوانش مجدد از زمینه است؛ خوانشی که می‌تواند خلاقانه، تحمیلی یا ناقص باشد. پیامد این اطلاق، شکل‌گیری وضعیت فضایی و نهادی جدیدی است که خود به موضوع پرسش و حیرت تازه‌ای بدل می‌شود و چرخه هرمنوتیکی را از نو (C1 جدید) آغاز می‌کند.

۴. یافته‌ها: حیرت از توسعه‌نیافتگی و شروع دگرگونی موقعیت مواجهه

نظرگاه (perspective) پژوهش آن است که برنامه‌ریزی توسعه ملی و برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، چه در سطح نظری و چه در سطح عملی، دو پدیده مستقل و از پیش متعین نیستند که اکنون برخورد آنها با یکدیگر به مسئله تبدیل شده باشد و پاسخ در تنظیم مجدد تعین‌هایشان برای برقراری رابطه‌ای بهبتر جست‌وجو شود. بلکه این دو، در یک نسبت تاریخی و در دل مواجهه‌ای مداوم، در حال شکل‌گیری‌اند؛ و آنچه در طول زمان رسوب کرده و جاگیر شده است، نه هر یک از آنها به‌تنهایی، بلکه موقعیت مواجهه میان آنهاست.

موقعیت مواجهه، ریشه‌هایی عمیق‌تر از تجربه دولت مدرن دارد و می‌توان حضور آن را در فرم امپراتوری و وضعیت «ممالک محروسه» تا اواخر دوره قاجار پی گرفت. اما با ورود ایران به تجربه مدرنیته، وزن این مواجهه به تدریج از منطق حاکمیت (sovereignty) و سامان یافتن نسبت مرکز با ایالات و ولایات (Katouzian, 2012)، به منطق تنظیمات ایرانی در زمان برآمدن دولت مدرن (governmentality) (Heydari, 2018)، و سپس بعد از جنگ جهانی دوم به منطق توسعه در یک دولت توسعه‌گرا (Towfigh, 2021) منتقل شد؛ تحولی که به طور رسمی از دهه ۱۳۲۰، تنظیم نسبت میان کلیت ملی و تکثیرهای منطقه‌ای را به عهده نظام برنامه‌ریزی فضایی گذاشت.

۱.۴. موقعیت مواجهه به مثابه بنا کردن کشورهای زمانی

شکست‌های ایران از روس (۱۱۸۳-۱۲۰۶ هـ.ش) به مثابه یک چالش بزرگ حکمرانی با این پرسش به زبان راه می‌یابد که «چرا عقب‌مانده‌ایم؟» (Towfigh, 2021). مدرن کردن «کشور» و انجام پروژه‌های عمرانی «در کشور» در پی راه حلی برای این مساله در مقایسه با شرایط «پیشرفته» دولت‌های غربی - روس‌ها و عثمانی‌ها به شکلی پررنگ‌تر - است. این تلاش از زمان ولیعهدی عباس میرزا شروع شده و بعد از دوره مشروطه، اکنون در حال پشت سر گذاشتن پهلوی اول است. درکی از توسعه که ما را در یک نسبت زمانی با دیگر کشورها قرار داده است (عقب‌تر از آنها هستیم!). فهمی از توسعه که آن را به‌مثابه حرکتی یک‌سویه، انباشتی و قابل مقایسه در یک محور زمانی واحد می‌بیند؛ محوری که همه کشورها و مناطق می‌توانند و باید در آن جای‌گذاری شوند. این زمان جهانی فرض می‌شود، قابل سنجش و مقایسه است، و توسعه‌نیافتگی را نه تفاوت ساختاری، بلکه تأخیر زمانی می‌فهمد (تأخیر در رسیدن به وضعیت مطلوب) (Fabian, 2014). در ادامه، اینگونه تلقی می‌شود که حرکت به سوی ترقی، با داشتن یک فضا-زمان یک‌دست، واحد و همگن امکان‌پذیر است. از این رو، در دولت-ملت مدرن رضاشاهی تلاش می‌شود ناهمگنی‌ها در فرایند سرکوب، یکدست‌سازی و استانداردسازی معلق نگه داشته شود. اقدام‌هایی مبتنی بر اقتدار (از بالا و تحت یک الگو) که می‌خواست کشور را در مسیر توسعه قرار دهد. یعنی وقتی صحبت از ساختن ارتش مدرن، بروکراسی مدرن، مالکیت مدرن، نظام آموزشی مدرن، صنایع مدرن، کشاورزی مدرن، تجارت مدرن، حمل و نقل مدرن، و فرهنگ و انسان مدرن در سطح ملی می‌شود. حیرت امپراتوری (ممالک محروسه ایران - برهمکنشی قدرت میان شاه با ایالات و ولایات) از وضعیتش در جهان جدید، در دولت مدرن در حال شکل‌گیری تبدیل به بدهتی چون تفاوت‌ها در زمان رسیدن ما و آنها به «وضعیت مدرن» می‌شود که روند نوسازی (modernization) دارد به آن پاسخ می‌دهد.

تاسیس نهادهایی چون شورای اقتصاد (سال ۱۳۱۶) در روالی جدید نشان می‌دهد که ما از فهم وضعیت به مثابه یک تفاوت زمانی با کشورهای رقیب و استعمارگر به فهم چندین تفاوت زمانی رسیده‌ایم که خود را در برجسته شدن محورهای مختلف نوسازی درون کشور و قدرت یافتن دستگاه‌های دولتی (و غیردولتی) مرتبط با آنها نشان می‌دهد و مهمتر اینکه، این بخش‌های نهادی-زمانی رسیدن به توسعه نسبت به هم خنثی نیستند و «مسایل موثر در زندگانی اقتصادی کشور باید طبق برنامه معین جریان یابد» (اساس‌نامه شورای اقتصادی، ۱۳۱۶، ماده یک).

کشیده شدن جنگ جهانی دوم به ایران، سقوط رضاشاه و اشغال چهارساله کشور و رهاشدن نیروهای منطقه‌ای از زیر سرکوب نظامی و نهادی، و حرکت مناطق به سمت خودمختاری خراشی عمیق بر بدهت رسیدن یک فضای همگن ملی به توسعه درون زمان‌های خطی به هم مرتبط قابل تنظیم می‌اندازد. با این وجود، مجدداً در سطح ملی، استقرار نظام برنامه‌ریزی طی یک کشمکش حداقل چهارساله به عنوان «ضرورت اصلاح مالی و اقتصادی در ایران»، «شرط اجرای اصلاحات اساسی در کشور»، «ترسیم آینده اقتصادی و اجتماعی»، «بهبود سطح زندگی و موقعیت سیاسی ایران»، «تثبیت وضعیت اقتصادی کشور»، «تنها راه نجات ایران» به یک مساله فراگیر تبدیل می‌شود (Shahvand & Saedinia, 2019).

در ادامه به فهم درآمدن تجربه مدرنیته به مثابه تفاوت زمانی ما با آنها در رسیدن به توسعه و خنثی نبودن تفاوت‌های زمانی بخش‌های توسعه در درون کشور نسبت به همدیگر، برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷-۱۳۳۴) دقیقه مهمی می‌شود. این برنامه هم به نوعی منطقی‌سازی و مهندسی‌سازی اقدامات عمرانی حکومت پهلوی اول است که در اشغال چهار ساله کشور توسط ارتش متفقین (۱۳۲۰ تا ۱۳۲۴) دچار از هم گسیختگی شده است و هم بنیانی برای برنامه عمرانی دوم (۱۳۳۴-۱۳۴۱) که در شرایطی تقریباً مساعد تهیه و اجرا شد. برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷-۱۳۳۴) در مجموع، شبکه‌ای از کارخانجات مرتبط با کشاورزی یا معادن و مصالح، بهره‌برداری از معادن، مزارع کشاورزی و سدها و سیستم آبیاری مرتبط با آن است (فصل اول تا سوم، ششم تا هشتم). همچنین، راه‌ها و راه آهن‌های ارتباطی، فرودگاه‌ها و بنادر، پست و تلگراف و تلفن برای برقراری ارتباط بین این نقاط تولیدی و سکونتگاه‌ها است (فصل نهم و دهم) و همین‌طور انجام مطالعات و تحقیقات، تاسیس آزمایشگاه‌ها، مراکز آموزشی، شرکت‌های تعاونی، تهیه آمار و نقشه برداری برای پشتیبانی از این فعالیت‌ها است (فصل پنجم و یازدهم). در کنار آنها، همزمان آرایه خدمات زیربنایی و روبنایی به مراکز شهری و روستایی به منظور بهبود شرایط تولید نیز مدنظر است (فصل دوازدهم). آنها در یک هم‌افزایی می‌توانند به اهداف در نظر گرفته چون افزایش تولید و ارتقای صادرات و بهبود کیفیت زندگی (بهداشتی، آموزشی و معیشتی) منجر شوند (ماده یک). این شبکه را می‌توان ساختاری کم عمق و فاقد سلسله مراتب فضایی پیچیده تلقی کرد که باید مستقل از بروکراسی سلسله‌مراتبی (وزارت‌خانه‌ها)، درون مناطق کشور اجرایی شود درحالی که رابطه‌ای علت و معلولی مکانیکی بین آنها در بازه زمانی هفت ساله نیز باید برقرار باقی بماند (بر خلاف خوانش بخشی متداول). یعنی درون مناطقی که در بازه‌های زمانی-اجتماعی-سیاسی دهه ۱۳۲۰ مطالبات جدی از سطح ملی (دولت مرکزی) دارند، همزمان که در یک نسبت نزدیکی به کمونیست یا سرمایه‌داری هم نقش بازی می‌کنند.

با این زمینه، نظام برنامه‌ریزی این مواجهه پیچیده ملی/منطقه‌ای را اینگونه به فهم در می‌آورد که مناطق نه صرفاً واحدهای فضایی عقب‌مانده یا پیشرو، بلکه چاله‌های زمانی‌اند؛ یعنی وضعیت‌هایی که در آنها حرکت خطی و شتابان توسعه ملی، در مواجهه با محدودیت‌های نهادی، ظرفیت‌های انسانی، زیرساختی یا اجتماعی، ناچار به کندشدن، توقف موقت یا بازتنظیم می‌شود. این چاله‌های زمانی می‌توانند هم نقش نگه‌دارنده و هم شتاب‌دهنده داشته باشند، اما در هر حال، با کشاندن توسعه به درون خود، آن را وادار به مکث و صرف زمان بیشتر برای امکان‌پذیر شدن مداخله می‌کنند. این مکث زمانی را می‌توان یکی از شیوه‌های انجام حکمرانی توسعه تفسیر کرد؛ جایی که دولت، به جای پیشروی یکنواخت، ناچار به فزیندی، اولویت‌گذاری و زمان‌دار کردن مداخلات خود می‌شود تا حرکت توسعه با ظرفیت‌های واقعی اجرا و بازتولید اجتماعی هم‌خوان شود (Li, 2007; Scott, 2020).

در نتیجه، خنثی نبودن زمان‌های بخشی و منطقه‌ای در فرایند توسعه آشکار می‌شود. در این وضعیت، موقعیت مواجهه توسعه ملی و/با توسعه منطقه‌ای به مثابه کشوهای زمانی به فهم در می‌آید؛ یعنی برش‌های نهادی شده‌ای از زمان توسعه که از طریق شاخص‌ها، تقسیمات کشوری، برنامه‌ها و سطوح مختلف حکمرانی موقتاً تثبیت می‌شوند. این کشورها امکان می‌دهند که ناهمگنی‌های

کیفی ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها، به مراتب زمانی قابل مقایسه، قابل اولویت‌بندی و قابل مداخله تقلیل یابند و بدین ترتیب، زمان توسعه به شکلی اداری و مدیریتی سازمان یابد. آنها در برنامه‌های عمرانی و توسعه در قالب دوگانه‌های ساده شده به بیان در می‌آیند: تقسیم زمانی کشور به مناطق و مراکز توسعه‌یافته‌تر و عقب‌مانده‌تر؛ برخوردارتر از مواهب توسعه و نابرخوردارتر؛ مراکز شهری یا تولیدی یا سیاسی پیشروتر از دیگر نقاط؛ مناطق محروم، مستعد در حال رشد، یا مستعد در حال افول. این تفاسیر، معنایی خاص به «فرایند» توسعه می‌دهد به طوری که درون این زمان خطی قسمتی از کل (به شکل سرمایه‌گذاری جبرانی و تاسیس نهادی)، ناچار به مکث می‌شود تا یک چاله زمانی را با سرعتی بیشتر از «میانگین»، به ریتم غالب توسعه نزدیک کند، در حالی که سرعت میانگین (نرخ رشد کمی مولفه‌های اقتصادی و اجتماعی در برنامه‌های پنج‌ساله) خودش باید به یک سرعت مطلوب (که جای دیگری محقق شده یعنی غرب) نزدیک شود. در این شتاب، کشورهای زمانی (به معنای گره‌های زمانی خالی شده از فضا‌مندی و پیچیدگی‌های اجتماعی)، به شاخص‌های توسعه تقلیل می‌یابد. «یک روش مهم برای ارزیابی توسعه فراگیر در برنامه‌های توسعه، ارزیابی تغییرات شاخص توسعه جامع است؛ یعنی ارزیابی تغییرات شاخصی که تغییرات توسعه در کشور را با تمرکز بر موضوع نابرابری و عدالت می‌سنجد» (Naqvi, Pourezat, Zolfagharzadeh, & Kazmi, 2025). همچنین ایجاد سلسله‌مراتبی توی در توی از کشورهای زمانی بنیاد اندیشیدن به موقعیت مواجهه توسعه ملی/منطقه‌ای می‌شود: «حوزه امنیت اقتصادی شهرستان در برقراری امنیت اقتصادی استان بسیار موثر است و تحقق در سطح استان مقدمات افزایش سطح امنیت اقتصادی ملی را فراهم می‌کند» (Dorostkar, 2021). شکل ۲ به طور شماتیک برپاشدن کشورهای زمانی را نمایش می‌دهد.



شکل ۲: به فهم درآمدن موقعیت مواجهه توسعه ملی/منطقه‌ای به مثابه بنا کردن کشورهای زمانی

در برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷-۱۳۳۴)، اتفاق مهم دیگری نیز رخ می‌دهد که مسیر فنی-تخصصی تهیه طرح‌ها را درگیر حوزه سیاسی ملی-منطقه‌ای می‌کند: بیش از یک سوم از اعتبارات این پروژه‌ها، به سطح شهرستانی اختصاص می‌یابد (قانون اجازه اجرای برنامه، ماده دو، مصوب کمیسیون برنامه، ۱۳۲۹). چه این اختصاص از طریق ایجاد حساسیت در سطح شهرستان و نمایندگان آنها در مجلس، و چه ویژگی خود شبکه تصویر شده از فعالیت‌ها، و ارزیابی سود و هزینه اجرای چنین پروژه‌هایی باشد (به ویژه با رد تقاضای وام از بانک جهانی و قطع درآمدهای نفتی در زمان سه ساله صادرات مصدق، ۱۳۳۰-۱۳۳۲)، سبب بنا شدن روالی می‌شود که چپ‌نش این کشورهای زمانی در ترکیب با بودجه‌ریزی سالانه در لابی‌های میان مجلس و دولت پابرجا بماند. ابتدا تصور بر این است که با یک یا چند پروژه یا بازتوزیع منابع مالی (برنامه اول عمرانی) در واقع با یک مکث کوتاه کار همزمان

کردن سرعت توسعه پیش خواهد رفت. در برنامه عمرانی دوم (۱۳۳۴-۱۳۴۱)، چگونگی ورود به یک کشوی زمانی (عامل مکانیکی محدودیت‌ها و قابلیت‌ها) ضخیم‌تر می‌شود. «مجلس ملی ... دولت را مکلف می‌کند به منظور ... انجام هر نوع عملیاتی برای عمران کشور و بالا بردن سطح فرهنگ و زندگی افراد و بهبود وضع معیشت عمومی» کارهایی را انجام دهد (ماده یک). چهار وجه «دولت»، «کشور»، «افراد»، و «عمومی» از توسعه به کشورهای زمانی اضافه می‌شوند.

در برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶، ماده ۱۷ و ۱۸) و به طور جدی‌تر در برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱، فصل چهارم - عمران ناحیه‌ای و قطب‌های عمرانی) طرح‌های محرومیت‌زدایی و همینطور قطب‌ها و کانون‌های رشد و توسعه هم اضافه می‌شوند تا قلمروزایی زمانی به یک قلمروزایی نهادی گسترش یابد. توسعه ملی برای سرریز شدن توسعه از کانون‌های رشد با یک سرمایه‌گذاری متمرکز باید زمان بیشتری از قبل در این فضاها مکت کند.

حتی در دوران اوج درآمدهای نفتی (برنامه پنجم عمرانی، ۱۳۵۲-۱۳۵۶) باز محدودیت نهادی و توانایی‌های محیطی و نیروی انسانی و ...، توسعه ملی را مجبور به مکت زمانی بیشتری در مناطق می‌کند تا که می‌رسد به تهیه طرح‌های توسعه برای واحدهای استانی که با آنها مکت‌های زمانی با دوره‌های زمانی برنامه‌های توسعه ملی برابر می‌شود (هم-سرعت شدن حداقل روی کاغذ) (فصل ۷، برنامه‌های خاص عمران استانها). اینگونه است که موقعیت مواجهه توسعه ملی/منطقه‌ای، به مثابه هم-ترازی (زمانی) توسعه منطقه‌ای با توسعه ملی به فهم در می‌آید و بحث درباره این قلمروزایی زمانی-نهادی از «تمرکز سرمایه‌گذاری در مناطق توسعه نیافته، مستعد»، تا توسعه درون‌زا، رویکردهای نهادی، و حتی نومنطقه‌گرایی و مدیریت محلی و دولت محلی، و حکمروایی خوب منطقه‌ای هم پیش می‌رود. در واقع، در حیرت آغازین استقرار نظام برنامه‌ریزی، توسعه منطقه‌ای همان مکت زمانی توسعه ملی به سبب وجود چاله‌های زمانی است و موقعیت مواجهه به مثابه بنا کردن کشورهای زمانی از عرض (محدودیت‌ها) و طول (قابلیت‌های) توسعه به فهم در می‌آید. ساده‌تر، توسعه منطقه‌ای نه یک پروژه مستقل، بلکه صورت‌بندی زمانی مواجهه توسعه ملی با ناهمگنی‌های سرزمینی است. حرکت پژوهش از یک صورت‌بندی مسئله یا حیرت هستی‌شناختی به سوی واکاوی تاریخی-تفسیری آن در این برهه تاریخی از مواجهه توسعه ملی-منطقه‌ای در جدول ۳ ارایه شده است.

جدول ۳. نحوه هم‌عملی رئالیسم انتقادی و هرمنوتیک فلسفی در بازسازی «برپاشدن کشورهای زمانی»

مؤلفه تحلیلی ←	نمود رئالیسم انتقادی	نمود هرمنوتیک فلسفی ←	حاصل ترکیب دو رویکرد
پرسش آغازین	مشاهده الگوی پایدار واکنش نهادی به بحران	فهم «عقب‌ماندگی» به‌عنوان تفاوت زمانی	تبدیل تفاوت تاریخی به مسئله توسعه
صورت‌بندی زمان توسعه	شناسایی نقش زمان‌بندی در سازماندهی مداخلات	بازسازی افق فهم «زمان خطی توسعه»	شکل‌گیری زمان به‌عنوان سازوکار حکمرانی
مفهوم مناطق	شناسایی توقف‌ها و مکت‌های نهادی	فهم مناطق به‌مثابه «چاله‌های زمانی»	ظهور «کشوهای زمانی» به‌عنوان مکانیزم
نهادسازی برنامه‌ای	شناسایی تثبیت زمانی در شاخص‌ها و برنامه‌ها	تحلیل متون برنامه‌ای به‌عنوان حامل معنا	نهادی شدن زمان توسعه
تحول تاریخی	بازتولید این سازوکار در دوره‌های متوالی	ردیابی تحول معنا در برنامه‌های مختلف	پایداری ساختار با تجلی‌های متفاوت
← «کشوهای زمانی» یک سازوکار مولد است که تنها از خلال افق‌های فهم تاریخی نهادینه‌شده در زبان و رویه‌های برنامه‌ریزی قابل تحقق و بازتولید است.			

۲.۴. موقعیت مواجهه به‌مثابه تنظیم پویای کشورهای زمانی

دو دهه نخست استقرار نظام برنامه‌ریزی (۱۳۲۰ و ۱۳۳۰) به ویژه فرایند به جریان افتادن برنامه عمرانی اول و دوم، از حیث طراحی، اجرا و پیامد، یک برنامه‌ریزی یکپارچه فنی با ماهیت پروژه محور است که از سوی سازمانی نوپدید و مستقل از بدنه اجرایی دولت (در سطح مرکزی و محلی) و با هدف افزایش ثروت ملی انجام می‌شود. این سلسله عملیات‌های عمرانی با اتکا به درآمدهای نفتی و وام‌های خارجی و جدا از ساختار اقتصادی موجود کشور پیش برده می‌شود و صرفاً از نظر جغرافیایی درون مناطق مختلف کشور دارد انجام می‌شود و از نظر اجتماعی، به سختی، آمرانه و بالا-به-پایین وارد تعامل با مناطق می‌شود. در این برنامه‌ها، صرفاً مصوب می‌شود بخشی از اعتبارات در سطح شهرستانی توزیع شود و «عملیات عمرانی بین استان‌ها و شهرستان‌های مختلف کشور با توجه به اوضاع و احوال محلی و استعداد و امکانات طبیعی تقسیم شود» (برنامه عمرانی دوم، ماده ۷). اما با تغییرات در سازمان برنامه در سالهای پایانی دهه ۱۳۳۰، نظام برنامه‌ریزی با نگرشی جامع (از برنامه عمرانی سوم به بعد) به دنبال هدایت عقلانی تغییرات کمی

به تغییرات کیفی است؛ تمایزی بین پروژه‌های ملی و محلی ایجاد می‌شود که حالا می‌توان برخی از آنها را در سطح استانداری‌ها و فرمانداری‌های کل تفویض مسئولیت کرد (ماده ۱۷). این زمانی رخ می‌دهد که سازمان برنامه باید اجرای طرح‌های عمرانی را به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی مسئول و مؤسسات عمومی و عام‌المنفعه محول کند (ماده ۱۶) و این سازمان که اکنون مستقیم زیر نظر نخست‌وزیر قرار گرفته (ماده ۹)، اجازه می‌یابد بودجه جاری دولت را نیز تعیین کند (برنامه عمرانی سوم، ۱۳۴۱-۱۳۴۶).

از برنامه سوم عمرانی تا اجرای برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱) که اوج‌گیری برنامه‌ریزی منطقه‌ای است و البته ملی؛ مواجهه ملی/منطقه‌ای شکل تعیین‌کننده‌ای به خودش می‌گیرد: «منظور از برنامه‌های استانی در هر دو قانون [برنامه سوم و چهارم عمرانی، ماده ۱۷]، عمدتاً طرح‌های کوچک محلی مانند راه‌های فرعی و آموزشگاه‌ها و درمانگاه‌ها و امور اجتماعی شهرها و روستاها و آبیاری و کشاورزی است و نه تمامی طرح‌هایی که به لحاظ جغرافیایی و مکان‌یابی صرفاً باید، در منطقه‌ای به نام «استان» اجراء شوند» (Nili & Karimi, 2017). در این فهم از مواجهه، تفکیک‌هایی چون اصلی و فرعی، بزرگ و کوچک، تحت‌ید دولت مرکزی و بخش‌های استانی، دو چیز مجزا نیستند بلکه ادامه یا تکرار هم هستند. چنین تقسیمی مبتنی بر توانایی انجام و میزان اعتبار پروژه، باعث گرفتاری، ابهام و مناقشه در تفکیک امر ملی و محلی می‌شود و اجازه گسترش آن را به ابعاد دیگر نمی‌دهد و تبدیل به یکی از مطالبات حوزه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در دفاع از مدیریت منطقه‌ای محلی می‌شود (Barakpour & Asadie, 2022).

برای فهم اینکه دستگاه برنامه‌ریزی موقعیت مواجهه را در این لحظه چگونه به فهم در می‌آورد؛ باید به تحولی که از برنامه سوم عمرانی رخ می‌دهد (نگرش جامع و قرار گرفتن سازمان برنامه ذیل هیات دولت) تمرکز کرد: همزمانی شروع بخشی‌نگری (دستگاه‌های اجرایی دفاتر برنامه‌ریزی خودشان را برقرار می‌کنند) و منطقه‌ای‌نگری (عمران ناحیه‌ای و قطب‌های کشاورزی و صنعتی و مراکز و محورهای جهانگردی، تاسیس سازمانهای خاص عمران منطقه‌ای) در نظام برنامه‌ریزی. به واسطه این بخشی شدن، و امکان‌هایی که سلسله‌مراتب دستگاه‌های اجرایی از قبل فراهم کرده است، توسعه ملی می‌تواند به شکلی فرایندی، **تکرار و تداوم** کیفی خودش را نهادی و محلی کند. این تغییر در نحوه درگیر شدن با توسعه و دیدن وجوه کیفی توسعه را می‌توان در اهداف برنامه چهارم عمرانی (ماده یک) ملاحظه کرد: «تسریع رشد اقتصادی؛ کاهش نیازمندی به خارج؛ تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی؛ توزیع عادلانه‌تر درآمد و بهبود خدمات اداری». در برنامه تجدید نظر شده عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶) این همزمانی و پیوستگی بخشی‌نگری در دستگاه‌های دولتی و منطقه‌ای نگری به وضوح در بخش «سیاست و خط مشی‌های کلی نظام اداری» مصوب می‌شود: «توسعه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و تفویض اختیارات ...؛ ایجاد و تقویت نظام عدم تمرکز در قالب قانون اساسی ...؛ ایجاد نظام اجرایی محلی ...؛ تقویت سازمان‌های محلی که به وسیله منتخبان مردم اداره می‌شود ...».

در سرعت گرفتن توسعه ملی در دهه ۱۳۴۰ و روند افزایشی درآمدهای نفتی و برجسته شدن گفتمان توسعه‌خواهی (تکرار و تداوم کیفی)، موقعیت مواجهه به مثابه کشورهای زمانی تولیدشده در نظام برنامه‌ریزی همواره در وضعیت ایستای بسته باقی نمی‌مانند، بلکه در مقاطع مختلف شروع به باز شدن می‌کنند. باز شدن کشورها به این معناست که توسعه ملی، برای تداوم محتوای کیفی خود، ناچار است به تمرین برهم‌کنشی محدودیت‌ها و قابلیت‌های هر منطقه اجازه دهد؛ تمرینی که نه از مسیر فرمان، بلکه از طریق کمک، مشارکت و یادگیری متقابل پیش می‌رود. این وضعیت، به شکل‌گیری نوعی **تفکیک مقیاسی** می‌انجامد که در آن، زمان منطقه‌ای مجال می‌یابد تا با ریت‌ها، نیروها و تکنیک‌های محلی خود عمل کند و توسعه ملی در قالب تجربه‌های گسسته، شکست‌خورده، متوقف‌شده و از نو آغازشده بازتولید شود. سیاست‌ها و مداخلاتی از جنس «کمک مالی و فنی به سرمایه‌گذاران خصوصی»، «عمران روستایی»، «مبارزه با بیماری‌ها»، «تعلیمات مدیریتی» (برنامه عمرانی سوم)، یا «عمران ناحیه‌ای»، «بازاریابی»، «انتقال و توزیع نیروی برق»، «بهبود مدیریت شهری» (برنامه عمرانی چهارم)، و حتی تأکید بر «نهادهای مشارکتی»، «بانک‌های عمران منطقه‌ای» و «سپردن کار مردم به مردم» (برنامه عمرانی پنجم)، نمونه‌هایی از این لحظات بازشدگی‌اند؛ لحظاتی که توسعه ملی، برای پیش‌رفتن، ناچار به پذیرش ناهمگنی و چندریتمی شدن می‌شود.

اما همین توسعه ملی، در سطح مدیریت مرکزی توسعه، برای حفظ فرم عقلانی-هنجاری خود و جلوگیری از فروپاشی در کثرت تجربه‌های محلی، هم‌زمان نیازمند بسته نگه‌داشتن یا دوباره بستن کشورهای زمانی است. بسته شدن کشورها به معنای آن است که

تمرین برهم‌کنشی محدودیت‌ها و قابلیت‌ها، دیگر به خود مناطق واگذار نمی‌شود، بلکه از بالا مدیریت و هدایت می‌گردد؛ یعنی زمان منطقه‌ای، در نهایت، به زمان توسعه ملی تقلیل می‌یابد. در این وضعیت، تفکیک مقیاسی به تدریج مخدوش می‌شود و به تقسیمات سیاسی-اداری فروکاسته می‌گردد؛ به گونه‌ای که کنش و جدال نیروهای سیاسی محلی نیز تنها در چارچوب‌های فنی و فرمال مصوب ملی امکان بروز می‌یابد. سیاست‌ها و اقداماتی چون «اصلاحات ارضی»، «نقشه‌های جامع»، «برنامه‌ریزی و آمار» (برنامه عمرانی سوم)، یا «کاداستر»، «نظارت بر منابع آب»، «مبارزه با بی‌سوادی» (برنامه عمرانی چهارم)، و نیز تأکید بر «همبستگی ملی»، «گسترش پوشش‌های بیمه‌ای»، «تأمین مسکن»، «حفاظت محیط زیست» (برنامه عمرانی پنجم)، بیانگر این منطق‌اند؛ منطقی که در آن، توسعه برای تداوم خود، به پیوستگی، همگنی و مسیرهای انتقال دستوری چند-مقیاسی متکی می‌شود و شباهت‌ها را بر تفاوت‌ها ترجیح می‌دهد.

اگرچه در مقطعی از تاریخ برنامه‌ریزی ایران، تلاش‌هایی برای گشودن کشورهای زمانی در مقیاس منطقه‌ای مشاهده می‌شود - برای مثال، در قالب طرح‌های ناحیه‌ای در برنامه عمرانی چهارم، برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای مستقل برای استان‌ها در برنامه عمرانی پنجم، طرح‌های آمایش سرزمین ستیران قبل از انقلاب، یا تأکید بر ویژگی‌ها و قابلیت‌های خاص هر منطقه در برنامه‌های اول و دوم توسعه بعد از انقلاب، تاسیس شورای‌های برنامه‌ریزی توسعه استان‌ها در برنامه سوم توسعه یا مطالعات آمایش استانی در دهه ۱۳۸۰- اما این لحظات بیش از آن که به یک تغییر پایدار در صورت‌بندی مواجهه ملی/منطقه‌ای بینجامند، به‌مثابه وقفه‌هایی محدود و کنترل‌شده در دل منطق مسلط توسعه ملی باقی مانده‌اند. «پیروی برنامه‌های منطقه‌ای از برنامه‌های کلان» (Sejodi, Ziari, Pourahmad, & Yasoori, 2022) بدیهی می‌شود. «سیاست‌های کلان مدیریتی کشور و ساختار متمرکز تصمیم‌گیری پیرامون اصل توسعه منطقه‌ای می‌شود» (Sedighi, Salman Mahini, Mirkarimi, Daliri, & Fath, 2019). باز شدن کشورهای زمانی در این لحظات، اغلب نه به معنای واگذاری واقعی زمان توسعه به مناطق، بلکه به‌صورت آزمایشی، موقتی و مشروط رخ داده است؛ به گونه‌ای که امکان تمرین برهم‌کنشی محدودیت‌ها و قابلیت‌ها، همواره تحت فشار بازگشت به هم‌زمان‌سازی و ایستاسازی قرار داشته است. «ساختار متمرکز تصمیم‌گیری، ... و بخشی‌نگری به توسعه، مانع اصلی تدوین سیاست‌های درست توسعه منطقه‌ای و اجرای آنهاست ... ترتیبات و سازوکارهای قانونی برای توسعه محلی و منطقه‌ای، بیشتر به ابزارهای اعمال و اجرای خواسته‌ها، تصمیم‌ها و سیاست‌های عوامل سطح ملی شده‌اند» (Farajirad, Kazemian, & Rokneddin Eftekhari, 2013). از این رو، اگرچه توسعه منطقه‌ای در برخی مقاطع به‌عنوان میدان بالقوه تفکیک مقیاسی ظاهر می‌شود، غلبه با فشاری است که کشورهای زمانی را دوباره می‌بندد یا در وضعیت ایستای نیمه‌باز نگه می‌دارد؛ فشاری که از دل الزامات حفظ انسجام فرمی، کنترل نهادی و هم‌ترازی با زمان توسعه ملی برمی‌خیزد. حرکت پژوهش از یک صورت‌بندی مسئله یا حیرت هستی‌شناختی به سوی واکاوی تاریخی-تفسیری آن در این برهه تاریخی از مواجهه توسعه ملی-منطقه‌ای در جدول ۴ ارایه شده است.

جدول ۴. نحوه هم‌عملی رئالیسم انتقادی و هرمنوتیک فلسفی در بازسازی «تنظیم پویای کشورهای زمانی»

مؤلفه تحلیلی ←	نمود رئالیسم انتقادی ↔	نمود هرمنوتیک فلسفی ←	حاصل ترکیب دو رویکرد
تحول فهم توسعه	شناسایی تغییر در نحوه عمل سازوکار توسعه	بازسازی توسعه به‌مثابه فرآیندی چندریمتی و ناپیوسته	توسعه به‌مثابه فرآیند مشروط و زمینه‌مند
تحول برنامه ریزی	تغییر در نحوه عمل ساختارهای نهادی برنامه‌ریزی	بازسازی تغییر افق فهم از اجرای پروژه به نگرش جامع	گذار از ساختار ایستا به سازوکار پویا
تفکیک پروژه‌های ملی و محلی	شکل‌گیری سطوح نهادی اجرای پروژه‌ها	فهم مقیاس‌ها به‌عنوان افق‌های معنایی متفاوت	ایجاد سازوکار چندمقیاسی توسعه
باز شدن کشورهای زمانی	فعال شدن سازوکارهای مشارکتی و منطقه‌ای و تنوع در اجرا	تفسیر تجربه‌های محلی به‌عنوان لحظات یادگیری و تعامل	ظهور لحظات گشودگی در سازوکار توسعه
بسته شدن کشورهای زمانی	اعمال فشارهای نهادی برای همگن‌سازی	فهم ضرورت حفظ انسجام ملی	بازگشت به کنترل متمرکز
تلاش‌های منطقه‌ای	ایجاد وقفه‌های محدود در ساختار غالب	تفسیر لحظات بازشدگی به‌عنوان امکان تاریخی	نیمه‌باز ماندن کشورهای زمانی

پویایی تاریخی	بازتولید مکانیزم در بسترهای تاریخی	تحول افق های فهم در دوره های مختلف	پایداری سازوکار با تغییر در تجلی ها
← «باز و بسته شدن کسوهای زمانی» یک سازوکار مولد در تنش میان تمرکز و عدم تمرکز است که از خلال افق های فهم تاریخی دوگانه چندریتی/همگنی توسعه قابل تحقق و بازتولید است.			

۳.۴. موقعیت مواجهه به مثابه مهار کسوهای زمانی/نباشت و تخلیه

این بار صورت بندی مساله نه از عقب ماندگی، و نه از ناهم زمانی، بلکه از ضد توسعه زایی خود توسعه برمی خیزد. برنامه های عمرانی توسعه ملی، دست کم تا برنامه عمرانی پنجم، به صراحت متوجه ضرورت عدالت در فرصت ها، درآمدها، اشتغال و کاهش تفاوت میان زندگی شهری و روستایی بوده اند؛ ضرورتی که عمدتاً در سطح «افراد» و گروه های اجتماعی صورت بندی می شد. با این حال، این فهم از عدالت و الزام های توسعه، هنوز واجد یک نگاه بینا منطقه ای منسجم نبود. شکاف هایی که به تدریج در نقشه همگن فضایی کشور و در منطق جامعیت توسعه پدیدار می شدند، دیگر در سطح فردی قابل توضیح یا جبران نبودند و نشانه ای از بروز مسائلی بودند که در سطح فضا و منطقه عمل می کردند.

توسعه ای که قرار بود به صورت یکدست و آبشاری به سایر نقاط کشور سرریز شود و کل سرزمین را از رشد اقتصادی بالا بهره مند سازد، اگرچه در سطح ملی به توفیق هایی دست یافت -از جمله تحقق نرخ رشد اقتصادی تولید ناخالص داخلی ۹/۳ درصد در برنامه عمرانی سوم و ۱۳/۰ درصد در برنامه عمرانی چهارم- اما هم زمان با بروز عدم تعادل های قدیمی و نوپدید در میان و درون مناطق، ناکارآمدی این فرض آشکار شد. آنچنان که آمایش ستیران -جلد اول، ۱۳۵۳- گزارش می دهد (رشد سریع نابرابری های اجتماعی- اقتصادی، درهم شکستن چارچوب های سنتی شهرها و محیط روستایی، رشد شهری به نفع شهرهای بزرگ، در حاشیه قرار گرفتن فضاهای وسیعی از کشور، تسریع مهاجرت از روستاها، سنگین شدن پیوسته وزنه اقتصادی تهران، شکاف بین مناطق)؛ این وضعیت نشان داد که توسعه نه پدیده ای خنثی است و نه الزاماً با پیامدهای مثبت همگن همراه می شود. همان گونه که در ادبیات توسعه نیز تأکید شده است، «بروز اختلال در چرخه های رشد و عدم تداوم آنها در بسیاری از کشورها، همراه با شکست در رفع فقر یا افزایش نابرابری هم زمان با رشد، موجب تردید در درستی این توصیه ها شده است؛ با این تأکید که رشد اقتصادی ممکن است همه را به یک شکل تحت تأثیر قرار ندهد و گروه هایی را پشت سر بگذارد» (Naqvi et al., 2025).

نکته مهم آن است که این بروز عدم تعادل و نابرابری، برای نخستین بار در شرایطی رخ می دهد که کشور در اوج رشد اقتصادی و در آستانه وفور بی سابقه درآمدهای نفتی قرار دارد؛ یعنی در اواخر برنامه عمرانی چهارم و هم زمان با تدارک برنامه عمرانی پنجم. از این رو، نابرابری ها و عدم تعادل های فضایی نه به عنوان پیامدهای جانبی رشد، بلکه به مثابه موانعی جدی در برابر تداوم رشد و تحقق اهداف توسعه ملی تلقی می شوند. تصریح می شود که «در بلندمدت باید موانع رشد در کلیه مناطق از بین برود تا اهداف ملی قابلیت تحقق داشته باشند» و با تأکید بر توسعه سریع اقتصادی دهه گذشته، «لزوم توجه به توسعه متعادل استان ها و ایجاد هماهنگی، خصوصاً با توجه به افزایش درآمد دولت در فعالیتهای عمرانی» برجسته می شود (برنامه عمرانی پنجم، ۱۳۵۲، فصل برنامه های خاص عمران استانها).

در این مقطع، یعنی در زمان تجدیدنظر برنامه عمران پنجم، در سطح نظام برنامه ریزی این آگاهی شکل می گیرد که عدم توازن های بخشی و عدم تعادل های منطقه ای می توانند به یکدیگر گره بخورند و اثرات تقویتی متقابل داشته باشند؛ از این رو، دیگر نمی توان یکی را بدون دیگری مورد مداخله قرار داد (برنامه پنجم، ۱۳۵۲، هدفهای اساسی، سیاستها و خط مشی های کلی). نابرابری که تا برنامه عمرانی چهارم عمدتاً به صورت «اختلاف» میان گروه ها یا مناطق فهم می شد، از برنامه عمرانی پنجم به بعد به شکلی کیفی دگرگون می شود: یا مناطقی که از فرط تمرکز و تراکم به اشباع رسیده اند و خود به مانعی در برابر تسریع رشد اقتصادی و پیشرفت ملی بدل شده اند، یا مناطقی که از شدت محرومیت، دچار تخلیه جمعیتی و مهاجرت شده و زنجیره ای از پیامدهای منفی را فعال می کنند (آمایش سرزمین، ۱۳۵۳، جلد اول، ص ۱). در هر دو حالت، نابرابری به یک «مزاحم پویا» در مسیر توسعه ملی تبدیل می شود؛ آن هم در شرایطی که ایدئولوژی های مسلط -چه در قالب «تمدن بزرگ» پیش از انقلاب و چه در قالب تحقق عدالت پس از انقلاب- انتظارات حداکثری از توسعه ملی دارند.

در واکنش به این وضعیت، ضرورت مداخله‌ای دولت و سازمان برنامه که هم‌زمان به ابعاد بخشی و فضایی توسعه توجه کند، به‌تدریج در اسناد برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین صورت‌بندی می‌شود. تصریح می‌گردد که «برنامه‌های پنج‌ساله بایستی نه‌تنها حجم فعالیت‌های بخش‌های مختلف کشور یا حجم فعالیت‌های منطقه‌ای را منعکس نماید، بلکه بایستی طرح‌ها و برنامه‌های تطبیق‌یافته با نقطه‌نظرهای خاص (مناطق شهری، محور و قطب‌های توسعه، مناطق متراکم، مناطق حاشیه‌ای و غیره) را شامل گردد» (آمایش سرزمین، ۱۳۵۳، جلد اول، ص ۱۵۶). این «نقطه‌نظرهای خاص» دقیقاً همان گره‌گاه‌هایی هستند که در آنها عدم‌توازن بخشی و عدم‌تعادل منطقه‌ای به هم متصل می‌شوند؛ هم به‌عنوان منشأ اختلال در توسعه ملی و هم به‌عنوان پیامد آن.

در نتیجه، توسعه به‌تدریج به پدیده‌ای چندجهتی و چندمکانی تبدیل می‌شود. تمایز میان توسعه شهری و روستایی به‌مثابه دو مسیر یا راهبرد متمایز برجسته می‌شود؛ کشور به محورهای شرقی و غربی با استراتژی‌های متفاوت توسعه‌ای تقسیم می‌گردد؛ توجه به مراکز و قطب‌های منطقه‌ای، سواحل جنوبی و مکران، پس‌کرانه‌های ساحلی، بنادر خشک، مناطق تخصصی انرژی، مناطق استراتژیک، مناطق حساس زیست‌محیطی، پهنه‌های سانحه‌خیز، مناطق در معرض خشکسالی، یا نواحی مستعد گسست‌های اجتماعی و قومی افزایش می‌یابد. این تکثر موضوعی و مکانی، نشانه آن است که توسعه ملی دیگر نمی‌تواند صرفاً در قالب یک مسیر واحد و همگن فهم شود و موقعیت مواجهه توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای وارد مرحله‌ای می‌شود که در آن، منطقه نه حاشیه اجرا، بلکه یکی از میدان‌های اصلی بازتعریف امکان و امتناع تداوم توسعه ملی است.

در این صورت‌بندی سوم مساله، اگرچه نظام برنامه‌ریزی همچنان درون یک فهم زمانی از توسعه می‌اندیشد، اما با نوعی حیرت کیفی تازه مواجه می‌شود. برخلاف نگرش جامع که مسئله اصلی را در ناهم‌زمانی اجزای توسعه می‌دید و آن را از طریق تنظیم عقلانی کشورهای زمانی قابل حل می‌دانست، اکنون آشکار می‌شود که خود رشد و توسعه می‌تواند به‌طور درونی مولد اختلال، نابرابری و انسداد باشد. توسعه دیگر صرفاً به‌دلیل عقب‌ماندگی یا ناهماهنگی متوقف نمی‌شود، بلکه از دل حرکت شتابان خود، موانعی می‌آفریند که تداوم آن را تهدید می‌کنند. از این‌رو، موقعیت مواجهه توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای بار دیگر نیازمند صورت‌بندی تازه‌ای می‌شود: نه صرفاً به‌منزله تنظیم ناهماهنگی‌های زمانی، بلکه به‌مثابه مدیریت پیامدهای ضدتوسعه‌زای انباشت، تراکم و تخلیه در کشورهای زمانی منطقه‌ای. در این فهم، مناطق دیگر فقط مکث‌های زمانی توسعه ملی نیستند، بلکه به میدان‌هایی بدل می‌شوند که در آنها بازخوردهای منفی توسعه زودتر و شدیدتر بروز می‌کند و توسعه ملی ناچار است برای تداوم خود، نسبتش را با آنها بازتعریف کند. حرکت پژوهش از یک صورت‌بندی مسئله یا حیرت هستی‌شناختی به سوی واکاوی تاریخی-تفسیری آن در این برهه تاریخی از مواجهه توسعه ملی-منطقه‌ای در جدول ۵ ارایه شده است.

جدول ۵. نحوه هم‌عملی رئالیسم انتقادی و هرمنوتیک فلسفی در بازسازی «مهار کشورهای زمانی انباشت و تخلیه»

مؤلفه تحلیلی ←	نمود رئالیسم انتقادی	نمود هرمنوتیک فلسفی ←	حاصل ترکیب دو رویکرد
تغییر صورت‌بندی مسئله	ظهور پیامدهای ناخواسته رشد اقتصادی	گذار از عقب‌ماندگی به ضدتوسعه‌زایی توسعه	بازتعریف توسعه به‌عنوان فرآیندی متناقض
نابرابری فضایی	انباشت سرمایه و جمعیت در برخی مناطق و تخلیه در برخی دیگر	بازتفسیر عدالت از سطح فردی به سطح فضایی	شکل‌گیری میدان‌های فضایی نابرابر
شکست مدل سرریز	ناکارآمدی سازوکار توزیع رشد	نقد معنایی ایده رشد همگن	فروپاشی فرض همگنی توسعه
تمرکز و مهاجرت	مکانیسم‌های تجمع و تخلیه جمعیتی	فهم تجربه زیسته مناطق مرکزی و پیرامونی	تولید قطب‌های اشباع و مناطق تهی‌شده
درهم‌تنیدگی بخشی-منطقه‌ای	تقویت متقابل سازوکارهای بخشی و منطقه‌ای	فهم شبکه‌ای مسائل توسعه و نابرابری به‌عنوان وضعیت پیچیده و چندلایه	تولید چرخه‌های بازخورد منفی توسعه
ظهور مناطق مسئله‌دار	تمرکز اثرات منفی در برخی فضاها	تفسیر منطقه به‌عنوان میدان تجربه توسعه	تبدیل منطقه به محل ظهور بحران توسعه

← «مهار کشورهای زمانی انباشت و تخلیه» یک سازوکار مولد در پاسخ به نیاز به مهار توسعه است که از خلال تحول در افق فهم از رشد به پایداری قابل تحقق و بازتولید است.

۴.۴. موقعیت مواجهه به‌مثابه‌ی ساختن ساختارهای مولد زمان

در امتداد حیرت‌های پیشین، که هر یک کوششی برای به‌فهم‌درآوردن پویایی توسعه در قالب تنظیم‌های زمانی، ناهم‌زمانی‌ها و باز و بسته‌شدن کوشه‌های زمانی بودند، حیرت چهارم از جایی آغاز می‌شود که خودِ انباشت این تجربه‌ها، موضوع پرسش قرار می‌گیرد. پس از تدوین و اجرای چهار برنامه عمرانی و تداوم نوسازی که از ابتدای قرن برای «ایران» آغاز شده بود، دستگاه برنامه‌ریزی با نگاهی از افق بالاتر با این پرسش مواجه می‌شود که در مجموع این تغییرات، چه کلیتی پدید آمده است: وضعیت سرزمین چگونه دگرگون شده، چه سیمایی یافته و چه آینده‌ای در انتظار آن است؟ این پرسش، نخستین‌بار به‌صورت منسجم در مطالعات آمایش سرزمین ستیران (۱۳۵۳) صورت‌بندی می‌شود و پس از انقلاب ۱۳۵۷، جنگ هشت‌ساله و تحریم‌های بین‌المللی نیز در مقاطع مختلف تکرار می‌گردد.

افزایش درآمدهای نفتی از دوره پهلوی اول تا پایان برنامه عمرانی چهارم، با رشد اقتصادی و تحقق نسبی اهداف برنامه‌ریزی توسعه همراه بود. جهش ناگهانی درآمدهای نفتی در سال‌های ۱۳۵۲ تا ۱۳۵۶، بر اساس منطق خطی پیشین، می‌بایست این مسیر را با شتابی بیشتر ادامه دهد. اما درست در همین نقطه، پرسش از «حاصل کلی» توسعه سر برمی‌آورد: توسعه دیگر به‌مثابه جمع جبری رشدها فهم نمی‌شود، بلکه نیازمند نوعی کلیت نوظهور است؛ کلیتی که از دل ترکیب تغییرات و نه صرفاً تداوم آنها سر برمی‌آورد.

در برنامه عمرانی پنجم تجدیدنظرشده (۱۳۵۲-۱۳۵۶)، که متأثر از طرح‌های عمران منطقه‌ای بتل (۱۳۵۱) و آمایش سرزمین ستیران (۱۳۵۳) است، این چرخش مفهومی با تأکید بر «ایران» به‌وضوح دیده می‌شود. پرسش اصلی دیگر صرفاً تحقق اهداف بخشی نیست، بلکه این است که چه کشور و چه سرزمینی قرار است ساخته شود؛ چنان‌که تصریح می‌شود «ایران با شتابی بیشتر به دوران تمدن بزرگ رهنمون گردد» (برنامه پنجم عمرانی، ۱۳۵۲، قسمت اول، کلیات اقتصادی و اجتماعی). در این افق، ایران نه صرفاً بخشی از توسعه جهانی، بلکه به‌مثابه یک کل مولد با قدرت کنش‌گری در کنار دیگر قدرت‌های منطقه‌ای و جهانی فهم می‌شود؛ برداشتی که تا پیش از برنامه پنجم، جایگاه روشنی در برنامه‌های توسعه نداشت و پس از انقلاب نیز در اسنادی چون چشم‌انداز ۱۴۰۴، با هدف دستیابی به جایگاه اول منطقه، صورت‌بندی نهادی می‌یابد.

در همین بستر است که «توزیع فضایی انسان‌ها و فعالیت‌ها دیگر نمی‌باید به‌عنوان نتایج پرهیزناپذیر مکانیسم‌های اقتصادی تلقی شود بلکه باید به خودی خود موضوعی برای تفکر باشد» (طرح آمایش ستیران، ۱۳۵۳، جلد اول). این گزاره نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی توسعه، برای نخستین‌بار، خود توسعه را مسئله‌مند می‌کند: چگونه می‌توان نشان داد دگرگونی‌های انباشته‌شده، به توسعه‌یافتگی سرزمین انجامیده‌اند؟ منطق اقتصادی کوتاه‌مدت و محاسبات کمی - حتی آنجا که هدف «هماهنگی و تعادل در اقتصاد» را دنبال می‌کند (برنامه عمرانی چهارم) - از پاسخ‌گویی به این پرسش عاجز می‌ماند. در مقابل، آمایش سرزمین افقی را می‌گشاید که «آشکارا از آگاهی کلیه وزارتخانه‌ها با استعداد بخشی یا تشکیلات موجود بر حسب تقسیمات کشوری (استان‌ها و شهرداری‌ها) فراتر می‌رود» و مستلزم «بصیرت و آگاهی‌ای است که توانایی تلفیق نظام‌های مختلف را داشته باشد» (آمایش سرزمین، ۱۳۵۳، جلد اول). در این حیرت، دستگاه برنامه‌ریزی از فهم استقرایی مبتنی بر تجربه‌های پراکنده فاصله می‌گیرد و به سوی فهمی ساختاری و کل‌نگر حرکت می‌کند. ساختار، در این معنا، ویژگی‌ای نوپدید است که به کل قدرت علی می‌بخشد و قابل تقلیل به اجزا و توان‌های منفرد آنها نیست. این گذار از تجربه به ساختار، نیازمند نظریه یا اراده‌ای سیاسی-ایدئولوژیک است؛ نظریه‌ها و ایدئولوژی‌هایی درباره ایران، توسعه، آمایش سرزمین، جامعه شهری و روستایی، رفاه اجتماعی و عدالت سرزمینی که زمینه‌های آنها از دهه ۱۳۴۰ به بعد و در کشمکش‌های فکری و نهادی شکل می‌گیرد. چنان‌که در دهه ۱۳۴۰، پژوهش‌های مؤسسه تحقیقات اجتماعی می‌کوشند منطق زندگی روستایی، عشایری و شهری را بفهمند و بر این اساس، سیاست توسعه را امکان‌پذیر سازند (Tofigh, 2019).

در طرح آمایش ۱۳۵۳، این چرخش در قالب مفاهیمی چون «جهان شهری»، «جهان روستایی»، «سیمای سرزمین» و «تصویری از ایران در درازمدت» تبلور می‌یابد؛ جایی که تغییرات متکثر، در ترکیب با یکدیگر، پدیده‌ای نوظهور می‌سازند. مفهوم «منطقه شهری» - به‌ویژه در مورد تهران بزرگ - به‌عنوان جایگزین مفهوم شهر مطرح می‌شود و چارچوبی تازه برای هماهنگ‌سازی رشد

زیرساخت‌ها، صنعت، تجهیزات شهری و مسکن پیشنهاد می‌گردد (آمایش سرزمین، ۱۳۵۳، صص ۱۱۲-۱۱۶). مناطق شهری، با ساختار سلسله‌مراتبی و نقش‌های متمایز، به‌عنوان کلیت‌هایی نوپدید ظاهر می‌شوند که برای آنها اهدافی چون تنظیم سیاست جامع شهرنشینی، بهبود نظام برنامه‌ریزی شهری و برقراری تعادل میان شهرها تعریف می‌شود (برنامه پنجم عمرانی، ۱۳۵۲، بخش عمران شهرها، هدف‌های کلی). نمونه‌هایی چون کریدورهای توسعه، منطقه مکران، یا در سوی دیگر، مناطق پیراشهری، همگی بیانگر این لحظه‌اند که در آن، موقعیت مواجهه توسعه ملی و منطقه‌ای نه در تنظیم‌های زمانی و انطباق‌های مقیاسی، بلکه در افق پیدایش ساختارهایی فهم می‌شود که خود زمان توسعه را تولید و جهت‌دهی می‌کنند (مواجهه ملی/منطقه‌ای، در افق «کلیت‌های مولد زمان» دیده می‌شود). حرکت پژوهش از یک صورت‌بندی مسئله یا حیرت هستی‌شناختی به سوی واکاوی تاریخی-تفسیری آن در این برهه تاریخی از مواجهه توسعه ملی-منطقه‌ای در جدول ۶ ارایه شده است.

جدول ۶. نحوه هم‌عملی رئالیسم انتقادی و هرمنوتیک فلسفی در بازسازی «برساختن ساختارهای مولد زمان»

مؤلفه تحلیلی ←	نمود رئالیسم انتقادی ↔	نمود هرمنوتیک فلسفی ←	حاصل ترکیب دو رویکرد
طرح پرسش از کلیت توسعه	ظهور ساختارهای کلان از انباشت تغییرات	فهم توسعه در افق کلان سرزمینی	شکل‌گیری کلیت‌های نوپدید توسعه
«ایران» به‌مثابه کل	تثبیت ساختار ملی به‌عنوان سطح علی	تبدیل سرزمین به افق معنایی تاریخی	تبدیل سرزمین به یک عامل فعال در توسعه
نقش نظریه و ایدئولوژی	شرط امکان فعال‌سازی ساختارها	تأثیر پیش‌فهم‌ها در صورت‌بندی واقعیت	پیوند دانش، قدرت و ساختار
جهان‌های شهری/روستایی	تمایز ساختارهای فضایی با کارکردهای متفاوت	تفسیر واقعیت در قالب روایت‌های کلان	تولید نظم فضایی مبتنی بر ساختار
پیدایش منطقه شهری	ظهور واحدهای فضایی ساختاری جدید	بازتعریف شهر در قالب کلیت فضایی جدید	تثبیت سلسله‌مراتب فضایی توسعه
ظهور آمایش سرزمین	شکل‌گیری سازوکارهای ساختاری هماهنگ‌کننده	بازسازی معنای توسعه در قالب تصویر سرزمین	ایجاد چارچوب‌های ساختاری برنامه‌ریزی

← «برساختن ساختارهای اجتماعی-فضایی مولد زمان» یک سازوکار مولد در راستای تولید مسیرهای علی از طریق ساختارها است که از خلال فهم توسعه به‌عنوان فرآیند تاریخی-ساختاری قابل تحقق و بازتولید است.

۵.۴. موقعیت مواجهه به‌مثابه زیستن با عدم قطعیت‌های ساختاری

در ادامه حیرت منجر به کشف کلیت‌های ساختاری مولد زمان، اکنون با حیرتی دیگر مواجه می‌شویم که از دل همان منطق زمانی توسعه سر برمی‌آورد، اما افق آن را به‌طور معناداری جابه‌جا می‌کند. اگر در حیرت‌های پیشین، مسئله اصلی چگونگی حرکت، تنظیم یا تثبیت زمان توسعه بود، در این مرحله پرسش معطوف می‌شود به این‌که چرا و چگونه ساختارهای نوپدید توسعه خود به منبع عدم قطعیت، چندان‌دگی و ناپایداری زمانی بدل می‌شوند. این حیرت، به‌ویژه در دوره پس از انقلاب ۱۳۵۷ برجسته می‌شود، هرچند ریشه‌های آن را باید در تاریخ ژئوپلیتیک و سرزمینی ایران و در تقاطع‌های دیرپای محلی-ملی-بین‌المللی جست‌وجو کرد.

در این افق، توسعه دیگر نه صرفاً با مسئله نابرابری یا ضدتوسعه‌زایی رشد مواجه است و نه فقط با ضرورت تنظیم کسوهای زمانی میان ملی و منطقه‌ای؛ بلکه با این واقعیت روبه‌رو می‌شود که ساختارهایی که خود حاصل فرایند توسعه‌اند -مانند ساختار اقتصادی مبتنی بر نفت، شبکه‌های زیرساختی، یا الگوهای استقرار جمعیت- به‌گونه‌ای عمل می‌کنند که آینده‌های متفاوت و گاه متعارضی را پیش روی توسعه ملی و منطقه‌ای می‌گشایند. به بیان دیگر، توسعه وارد مرحله‌ای می‌شود که در آن، «زمان» دیگر خطی، قابل پیش‌بینی یا صرفاً تنظیم‌پذیر نیست، بلکه به‌واسطه درهم‌تنیدگی مقیاس‌ها سیال و ناپایدار می‌شود.

نمونه بارز این وضعیت را می‌توان در ساختار برنامه‌ریزی و اداره کشور مشاهده کرد که حول روابط نفتی شکل گرفته و هم‌زمان با نوسانات و عدم قطعیت‌های ناشی از درآمدهای نفتی متلاطم می‌شود. از دهه ۱۳۵۰ به بعد، این ساختار به‌شدت درگیر تناقضی درونی است: نفت از یک‌سو امکان مداخله گسترده و برنامه‌ریزی ملی را فراهم می‌کند و از سوی دیگر، با بی‌ثبات‌سازی افق‌های زمانی، مسیر توسعه را نامطمئن می‌سازد. در چنین بستری، توسعه منطقه‌ای به تدریج به سمت شناسایی «پیشران‌ها» سوق پیدا می‌کند؛ پیشران‌هایی که دقیقاً به‌دلیل قرار گرفتن در تقاطع مقیاس‌ها -محلی، ملی و بین‌المللی- هم‌زمان حامل ظرفیت‌های رشد و منابع

عدم قطعیت‌اند. به همین دلیل است که توسعه منطقه‌ای می‌تواند طیفی از آینده‌های ممکن را پیش روی توسعه ملی بگشاید: از رهایی از نخست‌شهری و حرکت به سوی تعادل فضایی، تا تشدید نابرابری‌ها، تخریب محیط زیست و افزایش مهاجرت‌های روستاشهری (Sharifzadegan, nedae tousi, & Piryan kalat, 2021).

در این مرحله، موقعیت مواجهه توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای به صورت رابطه‌ای خطی یا سلسله‌مراتبی فهم نمی‌شود، بلکه به‌مثابه یک درهم‌تنیدگی ساختاری چندمقیاسی به فهم درمی‌آید. تاریخ ژئوپلیتیک ایران نشان می‌دهد که این درهم‌تنیدگی سابقه‌ای طولانی دارد: از اواخر دوره قاجار، جایی که قدرت‌های جهانی از طریق مبادله، نفوذ یا تهدید حکام محلی می‌توانستند بر سطح ملی فشار وارد کنند، تا برعکس، با معامله با دولت مرکزی، منافع محلی را هدف بگیرند. بنادر، شهرهای مرزی، مناطق نفت‌خیز، دشت‌های حاصلخیز و شهرهای تقاطعی همواره نقاطی بوده‌اند که در آنها مقیاس محلی به سطح بین‌المللی برکشیده می‌شده و بالعکس.

در چنین بستری، هر نوع تغییر در بهره‌برداری از سرزمین -از رشد کشاورزی و صنعت گرفته تا توسعه راه‌های ارتباطی و جایگاه کلان‌شهرهایی چون تهران- وابسته به چگونگی دستکاری این تقاطع‌های مقیاسی و نیروهای مترکام شده پیرامون آن‌هاست. نهادها در این فرایند نقشی کلیدی پیدا می‌کنند: نهادهای سنتی ریشه‌دار در روابط محلی، در تعامل یا تعارض با نهادهای مدرن آموزشی، قضایی و رفاهی قرار می‌گیرند و واکنش‌هایی را هم در سطح محلی و هم در سطح ملی برمی‌انگیزند. به‌ویژه تغییر نهاد مالکیت -که قدرت‌های محلی را در پیوند با دولت ملی و حتی دولت‌های خارجی قرار می‌دهد- نشان می‌دهد که هر دگرگونی ساختاری ناگزیر از دل این تقاطع محلی-ملی-بین‌المللی عبور می‌کند.

پس از انقلاب ۱۳۵۷، این وضعیت به شکلی حادث‌تر بروز می‌کند. توسعه و نوسازی‌ای که خود زمینه‌ساز تغییر ساختارهای سنتی بوده، به انقلابی تمام‌عیار می‌انجامد که مسئولیت بازآفرینی ساختارها را بر عهده می‌گیرد. برنامه‌های اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) و دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) جمهوری اسلامی ایران، در ادامه تجربه‌هایی چون ملی‌شدن نفت و انقلاب سفید، همچنان با شدت درگیر این پروژه تغییر ساختاری‌اند و پس از جنگ هشت‌ساله، در قالب سیاست‌های تعدیل و تعامل با جهان بازتعریف می‌شوند.

در این افق، رقابت‌پذیری نیز ماهیتی چندمقیاسی و متقاطع می‌یابد: رقابت ملی در عرصه بین‌المللی، بدون فعال‌سازی و سامان‌دهی رقابت میان مناطق داخلی ممکن نیست، و در مقابل، رقابت‌پذیری مناطق نیز بدون چارچوب‌های ملی و جایگاه کشور در نظام جهانی معنا پیدا نمی‌کند (Shafie Haghshenas & Dadashpoor, 2023). از این‌رو، موقعیت مواجهه توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای به‌مثابه آستانه‌های تغییر مقیاس فهم می‌شود؛ آستانه‌هایی که در آنها جریان ارزش، قدرت، سرمایه و عدم قطعیت میان مقیاس‌ها جابه‌جا می‌شود و آینده‌های متفاوتی را ممکن می‌سازد (سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، ۱۳۹۰).

در نهایت، این حیرت جدید توسعه را به سوی آینده‌پژوهی و سناریونویسی سوق می‌دهد؛ جایی که متغیرهایی که پیش‌تر ثابت فرض می‌شدند، به‌مثابه عوامل سیال و تأثیرگذار در نظر گرفته می‌شوند. پیشران‌ها و عدم قطعیت‌ها -چه با منشأ بین‌المللی و چه محلی- به‌طور هم‌زمان توسعه ملی و منطقه‌ای را درگیر می‌کنند و منطق سخت بالا-به-پایین پیشین را متزلزل می‌سازند.

در این حیرت، موقعیت مواجهه توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای نه به‌مثابه رابطه‌ای سلسله‌مراتبی یا تنظیم‌پذیر، بلکه به‌صورت یک درهم‌تنیدگی ساختاری چندمقیاسی به فهم درمی‌آید؛ جایی که جریان ارزش، قدرت، سرمایه، عدم قطعیت و آینده‌مندی می‌تواند از محلی به ملی، از ملی به فراملی و بالعکس حرکت کند. توسعه منطقه‌ای دیگر صرفاً میدان اجرای سیاست‌های ملی نیست، بلکه به آستانه‌ای تبدیل می‌شود که در آن آینده‌های ملی تولید، تشدید یا منحرف می‌شوند. از این منظر، به‌فهم‌درآمدن موقعیت مواجهه توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای نه در تثبیت یک مسیر واحد، بلکه در زیستن با عدم قطعیت ساختاری و بازتعریف مستمر رابطه میان مقیاس‌ها تحقق می‌یابد. حرکت پژوهش از یک صورت‌بندی مسئله یا حیرت هستی‌شناختی به سوی واکاوی تاریخی-تفسیری آن در این برهه تاریخی از مواجهه توسعه ملی-منطقه‌ای در جدول ۷ ارایه شده است.

جدول ۷. نحوه هم‌عملی رئالیسم انتقادی و هرمنوتیک فلسفی در بازسازی «زیستن با عدم قطعیت‌های ساختاری»

مؤلفه تحلیلی ←	نمود رئالیسم انتقادی ↔	نمود هرمنوتیک فلسفی ←	حاصل ترکیب دو رویکرد
آینده به‌عنوان مسئله	آینده محصول سازوکارهای چندگانه است	آینده افق تفسیری باز و ناتمام است	چندآیندگی ساختاری

ساختارهای توسعه	ساختارها تولیدکننده پیامدهای غیرقابل پیش‌بینی	معنا در افق‌های تاریخی ناپایدار شکل می‌گیرد ساختار = منبع عدم قطعیت
رقابت‌پذیری	مقیاس‌ها دارای علیت متقاطع‌اند	معنا وابسته به مقیاس و زمینه است
نهادها	نهادها سازوکارهای تولید پیامدند	نهاد = میانجی ساختار/معنا
مقیاس‌های محلی- ملی-جهانی	سیستم‌های باز با علیت چندسطحی	افق‌های تفسیری چندلایه و متغیر
آستانه‌های تغییر	تغییر در حالت‌های عملکرد ساختار	تفسیر لحظات گذار تاریخی
سناریو و آینده‌پژوهی	پیامدهای ساختاری غیرقطعی‌اند	تولید آینده‌های متعارض
← «زیستن با عدم قطعیت‌های ساختاری» یک سازوکار مولد در جهان اجتماعی به مثابه سیستم باز و غیرقابل بسته‌شدن است که از خلال همواره ناتمام بودن فهم قابل تحقق و بازتولید است.		

۶.۴. موقعیت مواجهه به‌مثابه مهندسی زمان توسعه از طریق هویت ملی

حیرت ششم در تداوم حیرت‌های پیشین، نه از ناکامی رشد، نه از ضدتوسعه‌زایی آن، و نه صرفاً از قدرت علی ساختارها یا عدم قطعیت آینده‌ها، بلکه از امکان تداوم تغییرات ساختاری بدون فروپاشی کلیت سرزمینی و هویت ملی پدیدار می‌شود. اگر در حیرت چهارم، فهم توسعه از تجربه و استقرا به ساختار و پیدایش جهش کرد، و در حیرت پنجم، با تکرر آینده‌ها و تقاطع مقیاس‌ها مواجه شد، در اینجا مسئله اصلی این است که چگونه می‌توان در شرایط اشباع، طرد، تحریم و فشارهای ژئوپلیتیکی، اجزای سیستم را مکرراً تغییر داد، بدون آنکه انسجام، وحدت و اقتدار کل از هم بگسلد.

در این لحظه، نگاه سیستمی بر رویکرد برنامه‌ریزی توسعه غلبه می‌یابد، اما این نگاه با نوعی هویت‌گرایی و تأکید بر کلیت سرزمینی ترکیب می‌شود. توسعه، دیگر صرفاً پروژه‌ای برای پیشرفت یا حتی اصلاح ساختارها نیست، بلکه به مسئله‌ای برای حفظ همزمان ثبات و تغییر بدل می‌شود. عناصر و روابط ساختار می‌توانند دستخوش جراحی و مهندسی شوند، اما شاکله، چارچوب و «ماهیت کل» باید پایدار باقی بماند. از همین‌رو، موقعیت مواجهه توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای در این دوره نه در قالب تعارض، بلکه در قالب میانجی‌گری فهم می‌شود.

یکی از نمودهای مهم این میانجی‌گری، به رسمیت‌شناختن هویت مناطق در درون یک الگوی ملی یکسان است. در برنامه‌های پنج ساله توسعه پس از انقلاب ۱۳۵۷، مناطق دیگر صرفاً تکرار یا امتداد توسعه ملی نیستند، اما تنوع و تمایز آنها نیز تنها از خلال چارچوب ملی احراز می‌شود. هرگاه از توسعه منطقه‌ای، به‌ویژه توسعه درون‌زای منطقه‌ای سخن به میان می‌آید، مفاهیمی چون انسجام، همبستگی و یکپارچگی ملی هم‌زمان فراخوانده می‌شوند. اینجا هویت ملی نقش «لنگر زمانی» را بازی می‌کند؛ چیزی که اجازه می‌دهد کشوری زمانی باز شود، اما از جا درنرود. این امر هم پاسخی به فشارها و مطالبات منطقه‌ای است و هم کوششی از سوی سطح ملی برای مهار واگرایی‌های بالقوه.

این منطق در تعریف نهادی منابع نیز قابل مشاهده است. در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)، «درآمدهای عمومی و اختصاصی ملی» درآمدهایی تعریف می‌شوند که به خزانه واریز شده و برای اجرای طرح‌های ملی، جبران کمبود اعتبار استان‌ها و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای به مصرف می‌رسند (ماده واحد، تبصره ۲، بند ۳ و ۴). بدین ترتیب، ملی‌بودن منابع به ابزار تنظیم و تعادل‌بخشی منطقه‌ای تبدیل می‌شود. همین منطق در قانون مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۸۰) برای اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی نیز تداوم می‌یابد؛ جایی که رفع تبعیض منطقه‌ای، رشد متناسب با استعدادها، توزیع فعالیت‌های اقتصادی و استفاده بهینه از مزیت‌های نسبی، همگی در قالب «فضای ملی» صورت‌بندی می‌شوند.

«فضای ملی» در این دوره به افق اصلی تفسیر توسعه بدل می‌شود. در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ (مصوب ۱۳۸۲)، سرزمین ایران و جامعه ایرانی «توسعه‌یافته» تصور می‌شوند، اما هم‌زمان توسعه باید متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی کشور و متکی بر ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی باشد. بدین ترتیب، توسعه منطقه‌ای نه در بیرون از ملی، بلکه در درون یک میدان معنایی و ارزشی مشترک تعریف می‌شود.

از برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) به بعد، با غلبه سیاست‌های تعدیل اقتصادی، تغییر مهمی در فهم نابرابری فضایی رخ

می‌دهد. تمرکز از «برابری توزیعی» به «تعادل منطقه‌ای» منتقل می‌شود و هدف، سازگاری نظام فضایی فعالیت‌ها تعریف می‌گردد (Ghaffaryard, 2019). این تغییر، به معنای پذیرش تفاوت‌های منطقه‌ای است، مشروط بر آنکه این تفاوت‌ها انسجام کل را تهدید نکنند.

این منطق در اسناد بالادستی، به‌ویژه سند برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۹)، به‌صورت برجسته‌تری صورت‌بندی می‌شود: تعیین نقش‌های ملی و فراملی برای مناطق براساس مزیت‌ها، تمرکززدایی همراه با حفظ نقش سیاست‌گذاری ملی، تقویت قطب‌ها و کانون‌های توسعه برای افزایش همگرایی و یکپارچگی ملی، و ارتقای انسجام ملی و کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵، گزارش شماره ۱۴۹۵۵). در این چارچوب، توسعه منطقه‌ای ابزاری برای ارتقای جایگاه ملی در عرصه بین‌المللی و هم‌زمان تقویت انسجام درونی تلقی می‌شود. تأکید مکرر بر «افزایش همگرایی و تقویت هویت ملی در طراحی و اجرای طرح‌های ملی و منطقه‌ای و تخصصی شدن عملکرد اقتصادی براساس قابلیت‌های و مزیت‌های نسبی مناطق برای تقویت وابستگی‌های متقابل منطقه‌ای و یکپارچگی ملی» (جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین، ۱۳۹۶، ماده یک)، یا «تقویت همگرایی، یکپارچگی ملی، وحدت و پیوندهای اجتماعی با ارتقای سطح توسعه‌یافتگی مناطق مختلف کشور؛ تنظیم اثربخش رابطه دولت و مردم با توجه به وحدت و همبستگی، امنیت ملی و اقوام و مذاهب» (سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، ۱۳۹۰) نشان می‌دهد که ملی‌بودن، نقش میانجی کنترل‌کننده تنوع و تغییر را بر عهده می‌گیرد.

در نهایت، در حیرت ششم، توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای در رابطه‌ای دوسویه اما میانجی‌گری‌شده قرار می‌گیرند. منطقه، نه محل استقلال‌یابی کامل، بلکه بستر فعال‌سازی ظرفیت‌ها، میدان آزمون تغییرات ساختاری و محل تخلیه فشارهاست؛ و ملی، نه صرفاً سطح فرماندهی، بلکه ضامن انسجام، تنظیم‌کننده تنوع و مهارکننده واگرایی‌های زمانی و فضایی. بدین ترتیب، موقعیت مواجهه توسعه ملی و منطقه‌ای به‌مثابه مدیریت سیستمی تغییر در دل ثبات به فهم در می‌آید؛ تلاشی برای بازتولید کلیت در زمانی که توسعه دیگر پیشروی خطی نیست، بلکه بقا و بازآرایی مداوم در شرایط عدم قطعیت است. حرکت پژوهش از یک صورت‌بندی مسئله یا حیرت هستی‌شناختی به سوی واکاوی تاریخی-تفسیری آن در این برهه تاریخی از مواجهه توسعه ملی-منطقه‌ای در جدول ۸ ارایه شده است.

جدول ۸. نحوه هم‌عملی رئالیسم انتقادی و هرمنوتیک فلسفی در بازسازی «مهندسی زمان توسعه از طریق هویت ملی»

مؤلفه تحلیلی ←	نمود رئالیسم انتقادی	نمود هرمنوتیک فلسفی ←	حاصل ترکیب دو رویکرد
تداوم تغییر بدون فروپاشی	بازتولید ساختار در دل تغییر	حفظ افق مشترک فهم تاریخی	امکان اصلاح مداوم بدون فروپاشی سیستم
هویت ملی	سازوکار انسجام‌بخش نهادی	تثبیت افق معنایی مشترک	تبدیل هویت به لنگر زمانی توسعه
فضای ملی	چارچوب ساختاری توزیع منابع	افق تفسیر مشترک توسعه	یکپارچگی معنایی و نهادی سرزمین
منابع ملی	سازوکار تعادل‌بخشی منطقه‌ای	معنای مشترک عدالت و همبستگی	کاهش واگرایی فضایی
پذیرش تفاوت منطقه‌ای	تخصص‌یابی عملکردی مناطق	فهم تفاوت در دل کلیت	تنوع در دل انسجام
وابستگی متقابل مناطق	یکپارچگی سیستمی	میانجی‌گری افق‌های محلی و ملی	شکل‌گیری شبکه ملی همگرا
سیاست‌گذاری ملی	تنظیم سازوکارهای کلان	افق مشترک معنا	مدیریت تغییر در سطح ملی

← «مهندسی زمان توسعه از طریق هویت ملی» یک سازوکار مولد در شرایط عدم قطعیت و در راستای بازآرایی ساختاری است که از فهم توسعه به مثابه بقا و استمرار تاریخی کلیت قابل تحقق و بازتولید است.

۷.۴. موقعیت مواجهه به‌مثابه استحاله فضا مندی منطقه‌ای در منطق زنجیره‌ای توسعه ملی

در تداوم مسیر تاریخی برنامه‌های توسعه در ایران، از برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) تا ششم (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، می‌توان نوعی منطق تدریجی تمرکززدایی اداری و تثبیت برنامه‌ریزی منطقه‌ای در مقیاس مدیریت استانی را مشاهده کرد. واگذاری اختیارات اجرایی، استقرار دفاتر استانی سازمان برنامه و بودجه، و تأکید بر نظام درآمد-هزینه استانی، همگی نشانه‌هایی از آن بودند که «مسئله منطقه» به‌عنوان سطحی متمایز از سیاست‌گذاری توسعه به رسمیت شناخته شده است. در این چارچوب، توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای در نسبت میانجی‌گرانه‌ای قرار داشتند؛ نه کاملاً هم‌سطح، و نه در نسبت حل‌شدن کامل.

اما با ورود به برنامه ششم (۱۳۹۶-۱۴۰۰) و به‌ویژه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۳-۱۴۰۷)، نشانه‌های یک حیرت تازه پدیدار می‌شود. این حیرت نه از جنس تقابل مرکز و پیرامون است، نه بازگشت به تمرکزگرایی کلاسیک، بلکه از جنس تغییر شیوه فهم فضا‌مندی توسعه در زمان حال است. در این مقطع، به‌نظر می‌رسد توسعه ملی دیگر دغدغه‌ای نسبت به «تعریف مستقل توسعه منطقه‌ای» ندارد؛ گویی آن را به مدیریت استانی سپرده (ماده ۲۶ برنامه ششم، و ماده ۱۷ برنامه هفتم) و خود وارد صورت‌بندی دیگری شده است.

این صورت‌بندی تازه را می‌توان «گذار از فضا‌مندی سرزمینی به فضا‌مندی زنجیره‌ای» نامید. در این منطق، توسعه نه بر اساس مناطق به‌عنوان واحدهای فضایی-هویتی، بلکه بر اساس زنجیره‌های عملکردی اقتصادی سازمان می‌یابد: زنجیره‌های انرژی، صنعت، لجستیک، دریا، کشاورزی و ارزش افزوده (برنامه ششم توسعه، ماده ۳۱، ۳۳، ۴۴ و ۶۴؛ برنامه هفتم توسعه، ماده ۳۳، ۴۵، ۴۷، ۴۸، ۵۷ و ۹۹). فضا دیگر «منطقه مستقل» نیست، بلکه «حلقه‌ای در چند زنجیره» است. به این معنا، توسعه منطقه‌ای نه به‌عنوان یک سطح سیاست‌گذاری، بلکه به‌مثابه جایگاه عملکردی هر مکان در شبکه‌ای از جریان‌های ملی و فراملی فهم می‌شود. در این چارچوب، زنجیره‌ها دو کارکرد هم‌زمان دارند. از یک‌سو، پاسخ ضمنی به شکاف‌های منطقه‌ای می‌دهند: مناطق کمتر توسعه‌یافته نه از طریق پروژه‌های مستقل، بلکه با اتصال به زنجیره‌های ملی معنا پیدا می‌کنند. از سوی دیگر، زنجیره‌ها ابزار بازتعریف جایگاه ایران در اقتصاد منطقه‌ای و جهانی‌اند؛ مرز ملی دیگر پایان فضا نیست، بلکه نقطه اتصال به زنجیره‌های ارزش فراملی تلقی می‌شود. بدین ترتیب، توسعه ملی به‌مثابه شبکه‌ای از زنجیره‌ها بازتعریف می‌شود و توسعه منطقه‌ای به‌عنوان توزیع فضایی ارزش افزوده در این شبکه.

اما همین‌جا، هسته اصلی حیرت هفتم شکل می‌گیرد. اگر توسعه ملی شبکه‌ای از زنجیره‌هاست، آنگاه قدرت آن به اندازه «سست‌ترین حلقه» است. این بدان معناست که نابرابری فضایی دیگر صرفاً مسئله‌ای اخلاقی یا عدالت‌محور نیست، بلکه به ریسکی سیستمی برای کل توسعه ملی بدل می‌شود. با این حال، برنامه هفتم دقیقاً در همین نقطه دچار تناقض می‌شود: زنجیره‌ها ذاتاً فضایی‌اند، اما فضا‌مندی منطقه‌ای به‌عنوان مسئله‌ای مستقل، در متن برنامه نامرئی می‌ماند.

غیبت آشکار مفاهیمی چون «توسعه منطقه‌ای»، «نابرابری فضایی» و «آمایش منطقه‌ای» در برنامه هفتم توسعه تصادفی نیست، بلکه دلالت‌مند است. برنامه بر نوعی فضا‌مندی ملی صاف (flat) و همگن استوار است؛ پهنه سرزمینی به‌مثابه سطحی واحد که تفاوت‌ها در آن مفروض گرفته می‌شوند و به تقسیمات اداری (استان‌ها) واگذار می‌گردند. در اینجا، استان جانشین منطقه می‌شود، بی‌آنکه منطقه به‌عنوان یک واحد عملکردی یا فضایی به رسمیت شناخته شود.

در نتیجه، نسبت توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای در این لحظه تاریخی نه تقابلی است و نه هم‌پیوندانه، بلکه استحاله‌ای است. توسعه منطقه‌ای در منطق توسعه ملی حل می‌شود، بی‌آنکه بتواند به‌عنوان سوزهای مستقل، مسئله‌مند یا تنظیم‌پذیر ظاهر شود. این فهم، حاصل انتخاب نظری آگاهانه نیست، بلکه محصول فشارهای ساختاری دهه اخیر است: بحران رشد، تحریم، محدودیت منابع، شکست تجربه‌های پیشین آمایش، غلبه نگاه بخشی، و حساسیت سیاسی مفهوم «منطقه».

بدین‌سان، حیرت هفتم را می‌توان لحظه‌ای دانست که در آن، زمان توسعه به نقطه‌ای رسیده است که برای بقا و انسجام ملی، پیچیدگی فضایی را تعلیق می‌کند. توسعه ملی و منطقه‌ای در این لحظه نه از هم جدا می‌شوند و نه به‌درستی به هم پیوند می‌خورند؛ بلکه در یکدیگر مستحیل می‌شوند، با این خطر بنیادین که سست‌ترین حلقه‌های فضایی، دیر یا زود، خود را به‌صورت بحران‌های ملی آشکار کنند. حرکت پژوهش از یک صورت‌بندی مسئله یا حیرت هستی‌شناختی به سوی واکاوی تاریخی-تفسیری آن در این برهه تاریخی از مواجهه توسعه ملی-منطقه‌ای در جدول ۹ ارایه شده است.

جدول ۹. نحوه هم‌عملی رئالیسم انتقادی و هرمنوتیک فلسفی در بازسازی «استحاله فضا‌مندی در منطق زنجیره‌ای توسعه ملی»

مؤلفه تحلیلی ←	نمود رئالیسم انتقادی	نمود هرمنوتیک فلسفی ←	حاصل ترکیب دو رویکرد
گذار به فضا‌مندی زنجیره‌ای	شکل‌گیری ساختارهای علی شبکه‌ای	تغییر افق فهم فضا از مکان به جریان	تبدیل فضا به شبکه عملکردی
غیبت مفهوم منطقه	تقلیل سطح تحلیلی در ساختار	نامرئی شدن یک واحد معنایی	کاهش ظرفیت فهم نابرابری فضایی

زنجیره‌های ارزش	وابستگی متقابل اجزا	بازتعریف معنا در شبکه‌ها	تولید نظام شبکه‌ای توسعه
سست‌ترین حلقه	ضعف ساختاری سیستم	درک آسیب‌پذیری در افق معنا	تبدیل نابرابری به ریسک ملی
فضای ملی همگن	تمرکز در سطح کلان	همسان‌سازی افق‌ها	تضعیف تمایز فضایی
استحاله منطقه در ملی	جذب ساختاری	ادغام افق‌های محلی در کل	کاهش خودمختاری منطقه‌ای
فشارهای ساختاری	محدودیت‌های نهادی و واقعی مادی	تفسیر شرایط بحران	شکل‌گیری راهبرد بقا
← «استحاله فضا‌مندی در منطق زنجیره‌ای» یک سازوکار مولد در راستای تعلیق پیچیدگی فضایی و ساده‌سازی ساختار است که با توقف تمایز تفسیری و جایگزینی اداری معنا قابل تحقق و بازتولید است.			

در مجموع، مواجهه توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای در ایران نه یک رابطه ثابت، بلکه فرایندی تاریخی از ساخت، تنظیم، مهار، تولید، ناپایداری، مهندسی هویتی و در نهایت شبکه‌ای‌شدن فضاست؛ فرایندی که در آن منطقه از واحد فضایی مستقل به حلقه‌ای در زنجیره‌های ملی و فراملی استحاله می‌یابد. سیر تغییرات فهم این مواجهه در دوره‌های مختلف تاریخی در قالب هفت صورت‌مسئله یا «حیرت» در جدول ۱۰ ارایه شده است.

جدول ۱۰. جمع‌بندی هفت حیرت در به‌فهم‌درآمدن مواجهه توسعه ملی و منطقه‌ای

صورت‌بندی اصلی مواجهه ملی/منطقه‌ای	مسئله محوری (حیرت)	منطق زمانی مسلط	«منطقه» در فهم توسعه	پیامد در نظام برنامه‌ریزی
بناکردن کشورهای زمانی	چرا ما عقب مانده‌ایم و چگونه سرعت‌ها را هم‌زمان کرد؟	زمان خطی، همگن و قابل تنظیم	مکتب زمانی توسعه ملی؛ چاله‌های زمانی	شاخص محوری، تقسیم مناطق به توسعه‌یافته/نیافته، بودجه‌ریزی مکتبی
تنظیم پویای کشورهای زمانی	چگونه توسعه ملی می‌تواند کیفیت خود را تداوم بخشد؟	چندریمتی اما قابل مهار	میدان تجربه محدود و مشروط	باز و بسته‌شدن کشورها، تفویض محدود، بخشی-منطقه‌ای هم‌زمان
مهار کشورهای انباشت و تخلیه	چرا خود رشد مولد نابرابری و انسداد می‌شود؟	زمان شتابان با بازخورد منفی	میدان بروز ضدتوسعه‌زایی	توجه به عدم تعادل‌های فضایی، آمایش، قطب‌ها و محورهای توسعه
پیدایش ساختارهای مولد زمان	حاصل کلی توسعه چیست و چه کلیتی ساخته شده است؟	زمان نوپدید و غیرقابل تقلیل	کلیت فضایی-ساختاری (ایران، مناطق شهری)	گذار از تجربه به ساختار، آمایش سرزمین، نظریه‌پردازی فضایی
زیستن با عدم قطعیت ساختاری	چرا آینده توسعه چندگانه و ناپایدار شده است؟	زمان سیال و نامطمئن	آستانه تغییر مقیاس و پیشران	سناریو‌نویسی، آینده‌پژوهی، درهم‌تنیدگی محلی-ملی-فراملی
مهندسی زمان از طریق هویت ملی	چگونه تغییرات بدون فروپاشی کلیت تداوم یابد؟	زمان مهارشده و میانجی‌گری‌شده	بستر تنوع کنترل‌شده	هویت ملی به‌مثابه لنگر، تعادل منطقه‌ای در چارچوب ملی
استحاله فضا‌مندی منطقه‌ای در منطق زنجیره‌ای	توسعه ملی چگونه بدون منطقه می‌اندیشد؟	زمان فشرده و بحرانی	حلقه عملکردی در زنجیره‌ها	حل‌شدن منطقه در زنجیره‌های ملی، نامرئی‌شدن نابرابری فضایی

۵. بحث

۱.۵. ناسازگاری نظر و عمل به‌مثابه پیامد فهم زمانی مواجهه توسعه ملی و منطقه‌ای

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که ناسازگاری ساختاری میان نظر و عمل در مواجهه برنامه‌ریزی توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای، نه صرفاً حاصل ضعف اجرایی، ناکارآمدی نهادی یا فقدان اراده سیاسی، بلکه پیامد مستقیم شیوه‌ای خاص از «به‌فهم‌درآمدن» این مواجهه در بستر تاریخی مدرنیته ایرانی است. این شیوه فهم، که در طول هفت حیرت تاریخی بازسازی شد، بنیاناً **زمانی** است؛ بدین معنا که نسبت ملی/منطقه‌ای نه به‌مثابه رابطه‌ای فضایی، نهادی یا سیاسی، بلکه عمدتاً به‌عنوان مسئله‌ای از جنس تنظیم، تسریع، تعلیق یا مهار زمان توسعه صورت‌بندی شده است (غلبه فهم زمانی توسعه بر فضا‌مندی توسعه). در این بستر تاریخی مشخص، حیدری (Heydari, 2018) با تبارشناسی حکومت‌مندی وضعیت اکنون نشان می‌دهد «مسئله حکومت بر بدن‌ها و جمعیت‌ها جز در حکومت بر راه‌ها موضوعیت ندارد و این مهم همه در پی یک هدف است: حکومت بر زمان. جهیدن از زمان دیروز

به سوی آینده، برآمدن اسطوره پیشرفت و ترقی با تسخیر زمان به دست راه» و نشان می‌دهد که چگونه «زمان در جهان کلاسیک و زمان در جهان مدرن» دچار گسستی هستی‌شناختی می‌شود و «چرخش این منطق زمانی از پاره‌های بلند به پاره‌های کوتاه که قابل مدیریت، انتظام‌بخشی، مقوله‌بندی و مدیریت زمانی باشند» تبدیل به مسئله تنظیمات ایرانی می‌شود.

در این بستر برآمدن دولت مدرن و در نخستین حیرت‌ها، موقعیت مواجهه توسعه ملی/منطقه‌ای به‌مثابه «کشوهای زمانی» فهم می‌شود؛ جایی که مناطق نه به‌عنوان فضاهایی با منطق خاص، بلکه به‌مثابه چاله‌ها یا مکث‌های زمانی در مسیر توسعه ملی ظاهر می‌شوند. این فهم، توسعه منطقه‌ای را از همان ابتدا به پروژه‌ای موقتی و جبرانی فرو می‌کاهد: کاری که باید انجام شود تا سرعت توسعه ملی دوباره همگن گردد. در چنین افقی، شکاف نظر و عمل نه تنها مسئله‌مند نمی‌شود، بلکه بدیهی می‌نماید؛ چرا که «نظریه» مأمور ترسیم مسیر کلان زمان توسعه است و «عمل» صرفاً وظیفه دارد ناهم‌زمانی‌های محلی را مهار کند.

در حیرت‌های بعدی، با پیچیده‌تر شدن تجربه توسعه، این فهم زمانی نه کنار گذاشته می‌شود و نه شکسته، بلکه گسترش می‌یابد. تنظیم پویای کشوهای زمانی، مهار ضدتوسعه‌زایی رشد، و حتی پیدایش ساختارهای مولد زمان، همگی تلاشی‌اند برای حفظ اولویت زمان توسعه ملی در شرایطی که فضا و منطقه به‌طور فزاینده‌ای مسئله‌ساز شده‌اند. در این مراحل، برنامه‌ریزی منطقه‌ای از نظر نظری غنی‌تر می‌شود - از آمایش سرزمین تا توسعه درون‌زا، از قطب‌های رشد تا مدیریت محلی - اما در عمل، همچنان درون چارچوبی عمل می‌کند که اجازه نمی‌دهد منطقه به‌عنوان یک سطح مستقل تولید معنا، قدرت و آینده ظاهر شود.

نکته کلیدی آن است که در این صورت‌بندی، شکاف نظر و عمل نه یک «نقص»، بلکه یک «کارکرد» است. نظر، افق‌های کلان، آرمان‌ها و کلیت‌ها را تولید می‌کند و عمل، با تقلیل آنها به تقسیمات اداری، پروژه‌های بخشی و مداخلات موردی، امکان تداوم سیستم را فراهم می‌سازد. این دو نه در تعارض، بلکه در یک رابطه مکمل نابرابر قرار می‌گیرند؛ رابطه‌ای که در آن، نظریه بدون تعهد به پیامدهای فضایی عمل می‌کند و عمل بدون دسترسی واقعی به منطق نظری.

در حیرت ششم، این منطق با هویت ملی و انسجام سرزمینی گره می‌خورد و شکاف نظر/عمل معنای تازه‌ای می‌یابد. توسعه منطقه‌ای به‌طور نظری به رسمیت شناخته می‌شود، اما تنها تا جایی که نقش «لنگر هویتی» توسعه ملی را ایفا کند. در این چارچوب، هرگونه استقلال فضایی، تمایز نهادی یا مسیر توسعه متفاوت، بالقوه تهدیدی برای کلیت تلقی می‌شود. از این رو، عمل برنامه‌ریزی ناگزیر به مهار و تعلیق است و نظریه مدام به سطحی انتزاعی بازمی‌گردد.

این منطق در حیرت هفتم به اوج خود می‌رسد. با استحاله فضا‌مندی منطقه‌ای در منطق زنجیره‌ای توسعه ملی، شکاف نظر و عمل دیگر حتی مسئله‌مند هم نمی‌شود. توسعه منطقه‌ای از سطح نظری حذف نمی‌شود، بلکه در سطح مفهومی حل می‌گردد؛ یعنی منطقه به حلقه‌ای در زنجیره، استان به واحد اجرایی، و نابرابری فضایی به ریسک سیستمی تقلیل می‌یابد. در اینجا، نظر و عمل به‌ظاهر به هم نزدیک می‌شوند، اما این نزدیکی حاصل حذف سطح منطقه‌ای به‌عنوان میدان اندیشه و کنش مستقل است.

پژوهش (Yousefvand & Hemmat, 2025) نشان می‌دهند «توسعه از یک سوی حاصل ذوب افق‌ها و اجماع رویکردی و از سوی دیگر محصول برهمکنش متعادل بازیگران اصلی نهادی دولت، بازار و جامعه است، در سیطره نوعی ناهمگرایی در ساخت نظر و عمل گرفتار آمده است». اینجا در بستری هرمنوتیکی و سطحی عمیق‌تر می‌توان گفت ناسازگاری میان نظر و عمل در برنامه‌ریزی فضایی ایران، نه ناشی از ناهماهنگی تصادفی، بلکه محصول یک فهم تاریخی مسلط است: فهمی که توسعه را اساساً پدیده‌ای زمانی می‌داند و فضا را تابع، مشتق و قابل تعلیق آن تلقی می‌کند. تا زمانی که موقعیت مواجهه توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای در این افق زمانی فهم شود، و «توسعه فرایندی باشد که در طی آن جامعه از شرایط ابتدای عقب افتادگی و توسعه نیافته باگذار از مراحل تکامل کم و بیش یکسان و تغییرات کمی و کیفی به سمت جامعه‌ای توسعه یافته حرکت خواهد نمود» (Omidali, Fanni, & Shafie Sabet, 2022)، شکاف نه‌تنها اجتناب‌ناپذیر، بلکه عقلانی و حتی ضروری خواهد بود.

۲.۵. بازتولید ناسازگاری نظریه و عمل در موقعیت مواجهه توسعه ملی و منطقه‌ای

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که موقعیت مواجهه توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای در ایران، در لحظه داوری و تصمیم برنامه‌ریزی، همواره درون منطق خاصی از زمان به فهم درآمده است؛ منطقی که به جای حل تعارض، با شکل‌دهی به افق فهم

برنامه‌ریزی، امکان همزیستی (و نه هم‌آهنگی) توسعه ملی و منطقه‌ای را فراهم کرده است. هر یک از "هفت حیرت"ی که در تاریخ برنامه‌ریزی توسعه در ایران شناسایی شد، ناظر بر یک لحظه خاص از برپایی این مواجهه است. اما پرسش اصلی این است که چرا این به فهم درآمدن‌ها، علیرغم تغییرات ظاهری در سیاست‌ها، مفاهیم و ابزارها، نتوانسته‌اند به هم‌پیوندی واقعی نظریه و عمل بیانجامند؟ تحلیل تاریخی-مفاهیمی که ارائه شد نشان می‌دهد که نظام برنامه‌ریزی در ایران، اگرچه در سطوح نظری، همواره بر ضرورت هماهنگی توسعه ملی و منطقه‌ای تأکید داشته، اما در سطح کنش، با صورتی از عقلانیت برنامه‌ریزی مواجه است که ناهمگنی فضایی را نه به‌مثابه امکان، بلکه به عنوان مسئله یا مزاحم درک می‌کند. از این رو، در لحظه تصمیم، تمایل به ساده‌سازی، هم‌ترازسازی زمانی و تقلیل ناهمگنی به سطوح مدیریتی (مانند استان)، بر تفکیک مقیاسی، چندآیندگی و بوم‌مندی برنامه‌ریزی غلبه می‌یابد.

همچنین، هرچند فهم برنامه‌ریزی در هریک از حیرت‌ها دستخوش تحول شده است (از کشورهای زمانی تا زنجیره‌های ارزش)، اما این تحولات عمدتاً در سطح صورت‌بندی مفاهیم و زبان سیاست رخ داده و در سطح نهادها، روابط قدرت، ساختارهای مالی و الگوی تخصیص منابع، تداوم‌های تاریخی حفظ شده است. این همان چیزی است که از آن به عنوان استحاله مفاهیم در سازوکارهای تثبیت‌شده تصمیم‌گیری می‌توان یاد کرد؛ فرآیندی که در آن، مفاهیم تازه برنامه‌ریزی-همچون توسعه درون‌زا، تعادل منطقه‌ای، یا ارزش‌افزوده منطقه‌ای- به جای تغییر عمل، جذب نظام تصمیم‌گیری متمرکز می‌شوند. آنچنان که پژوهش (Farhangdoust & Hanace, 2026) «نشان می‌دهد چگونه جابه‌جایی‌های گفتمانی از حکمرانی به حکمروایی در سطح متون، به دلیل تداوم ساختارهای دیوانسالاری و سلسله‌مراتبی، به تناقض‌ها و ناکارآمدی‌های عملی منجر می‌شوند».

نکته دیگر آن است که در این مواجهه، زمان توسعه به ابزاری برای سازماندهی فضایی قدرت تبدیل شده است. به بیان دیگر، آنچه از توسعه منطقه‌ای در عمل فهم شده، نه یک الگوی بومی شده برنامه‌ریزی، بلکه ترتیبی برای فازبندی، تأخیر یا تعلیق پروژه ملی توسعه بوده است. منطقه، به جای اینکه سوژه برنامه‌ریزی باشد، به مکانی برای تنظیم سرعت و عمق مداخله ملی بدل شده است.

در نهایت، تداوم این وضعیت را می‌توان در ساختار معرفتی برنامه‌ریزی نیز ردیابی کرد. نظریه‌هایی که توسعه ملی و منطقه‌ای را دو سطح مکمل، همیار یا هم‌افزا در نظر می‌گیرند، در عمل به نظریه‌هایی ترجمه نشده‌اند که بتوانند با تنش‌ها، عدم‌قطعیت‌ها و چندرینمی بودن واقعی توسعه مواجه شوند. در نتیجه، شکاف نظر و عمل نه به دلیل غیاب نظریه، بلکه به دلیل استیلای یک منطق تقلیل‌دهنده و مسطح‌ساز در فهم مواجهه رخ داده است. «نتوانستن» به این سبب که «در نظام دانش جدید ما، توضیح وضعیت تاریخی ایران ذیل دو رویکرد کلان شرق‌شناسانه (با نگاهی اروپامحور) و بومی‌گرایانه (عکس‌عملی در برابر اولی) استوار شده است. هر دو این رویکردها بر مبنای ساختن «غیر» و با نگاهی ذات‌گرایانه ممکن شده‌اند و در آنها به پیچیدگی‌های واقعیت تاریخی و ابعاد گستره آن کمتر توجه شده است» (Roshani & Sarrafi, 2021). در «ایدئولوژی گذار»، توسعه منطقه‌ای نهایتاً به منطقه‌ای کردن توسعه ملی تقلیل می‌یابد (Sarraf, 2000) و هویت مناطق نیز صرفاً از خلال توسعه ملی تعریف می‌شود و توسعه ملی و منطقه‌ای هم‌ارز و هم‌گن فرض می‌شوند. چنان‌که (Towfigh & Yosefi, 2021) نشان می‌دهند، آنچه در پیوند قدرت-دانش کارکرد می‌یابد، نوعی تمامیت متصلب و بیرون‌گذار است که به «کور پیرامونی-کوری عمومی» و ارایه تصویری مسطح از حکمرانی می‌انجامد. در این چارچوب، هویت در نسبت با یک امر مطلوب از پیش تعریف‌شده (پیشرفت غربی یا بازگشت به گوهر اصیل) صورت‌بندی می‌شود.

بدین‌سان، می‌توان نتیجه گرفت که پاسخ به پرسش اصلی مقاله نه در ناکارآمدی اجرایی یا ضعف اراده سیاسی، بلکه پیشاپیش در شکل‌گیری یک صورت‌بندی پایدار و تاریخی از مواجهه توسعه ملی و منطقه‌ای نهفته است؛ صورت‌بندی‌ای که با وجود تغییرات ظاهری، در عمل، هم‌پیوندی نظریه و عمل را به شکل پایدار به تعلیق درآورده و در نتیجه، امکان تحقق خیر سرزمینی را به پرسشی گشوده بدل کرده است.

۳.۵. بازسازی شرایط امکان شکل‌گیری و بازتولید ناسازگاری ساختاری در سه سطح

اکنون پرسش این است که این فهم زمانی و این سازوکارهای بازتولید، بر چه بنیان‌هایی استوار بوده‌اند که توانسته‌اند در طول دهه‌ها، علیرغم تغییر مفاهیم، سیاست‌ها و ابزارها، همچنان پایدار بمانند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که این شرایط امکان

را می‌توان در هم‌نشینی سه سطح به هم پیوسته بازسازی کرد: سطح تاریخی-ساختاری، سطح هستی‌شناختی-مفهومی، و سطح تفسیری-فهمی.

در سطح نخست، یعنی سطح تاریخی-ساختاری، شرایط امکان ناسازگاری را باید در نحوه شکل‌گیری برنامه‌ریزی توسعه در بستر یک میدان تاریخی منازعه میان کلیت ملی و تکثرهای منطقه‌ای جست‌وجو کرد. همان‌گونه که در بخش‌های پیشین نشان داده شد، استقرار نظام برنامه‌ریزی مدرن در ایران نه در خلأ، بلکه در شرایطی رخ داد که سازماندهی فضایی قدرت از پیش در قالب روابط مرکز-پیرامون و منطق تمرکزگرایی دولت مدرن شکل گرفته بود. در این بستر، توسعه از همان آغاز به‌عنوان پروژه‌ای برای همگن‌سازی زمان و فضا در سطح ملی تعریف شد، در حالی که واقعیت سرزمین همواره با ناهمگنی‌های منطقه‌ای، تفاوت‌های تاریخی و تنش‌های فضایی همراه بود. کوشش‌های زمانی نخستین، باز و بسته شدن موقعیت‌های منطقه‌ای، تمرکز سرمایه و شکل‌گیری ساختارهای اقتصادی مبتنی بر نفت و توسعه زیرساخت‌های ملی، همگی نشان می‌دهند که توسعه نه در مسیر حذف تفاوت‌ها، بلکه در مسیر بازتولید اشکال تازه‌ای از تفاوت و نابرابری حرکت کرده است. از این منظر، ناسازگاری میان نظر و عمل را نمی‌توان صرفاً محصول خطاهای اجرایی دانست، بلکه باید آن را پیامد منطقی شکل‌گیری توسعه در میدانی دانست که از آغاز با تنش میان وحدت ملی و تکثر منطقه‌ای تعریف شده است.

در سطح دوم، یعنی سطح هستی‌شناختی-مفهومی، شرایط امکان ناسازگاری در نحوه صورت‌بندی مفاهیم بنیادین برنامه‌ریزی (زمان، مقیاس و کلیت سرزمین) نهفته است؛ مفاهیمی که در بخش‌های پیشین به‌ویژه در قالب فهم زمانی توسعه آشکار شدند. یافته‌ها نشان داد که برای امکان‌پذیر شدن مداخله در سرزمین، برنامه‌ریزی ناگزیر از تبدیل ناهمگنی‌های فضایی به تفاوت‌های زمانی بوده است؛ به این معنا که مناطق نه به‌عنوان کلیت‌هایی با منطق‌های مستقل، بلکه به‌مثابه لحظات متفاوت در یک زمان واحد توسعه فهم شده‌اند. این صورت‌بندی، امکان سنجش، برنامه‌ریزی و تخصیص منابع را فراهم می‌کند، اما در عین حال، تفاوت‌های کیفی سرزمین را به تفاوت‌های کمی تقلیل می‌دهد و منطقه را در موقعیتی تابع نسبت به کلیت ملی قرار می‌دهد. در ادامه، با پیچیده‌تر شدن تجربه توسعه، این منطق زمانی در قالب ساختارهای مولد زمان، تنظیم‌های چندمقیاسی و مدیریت عدم قطعیت‌ها گسترش یافته است. بدین ترتیب، زمان توسعه دیگر نه صرفاً یک ابزار اداری، بلکه به عنصری ساختاری در سازماندهی فضایی قدرت تبدیل شده است. ناسازگاری ساختاری در این سطح از آنجا پدید می‌آید که مفاهیم بنیادینی که امکان مداخله را فراهم می‌کنند، هم‌زمان محدودیت‌های آن را نیز در دل خود تثبیت می‌کنند؛ به‌گونه‌ای که هر تلاش برای هماهنگی ملی-منطقه‌ای، ناگزیر در چارچوب همان مفاهیمی صورت می‌گیرد که خود منشأ ناهماهنگی‌اند.

در سطح سوم، یعنی سطح تفسیری-فهمی، شرایط امکان ناسازگاری در افق‌های معنایی‌ای قرار دارد که در آن، برنامه‌ریزی توسعه خود به‌مثابه نوعی کنش فهمی عمل می‌کند و نوعی شیوه به‌فهم‌درآمدن سرزمین است. یافته‌های این پژوهش نشان داد که توسعه در افق «خیر ملی» و در چارچوب آرمان پیشرفت، انسجام سرزمینی و یکپارچگی ملی صورت‌بندی شده است؛ افقی که در آن، کلیت ملی به مرجع نهایی معنا و تصمیم تبدیل می‌شود. در این چارچوب، منطقه غالباً نه به‌عنوان سوژه‌ای دارای افق معنایی مستقل، بلکه به‌مثابه مسئله‌ای نیازمند تنظیم، اصلاح یا هماهنگی فهم شده است. از این‌رو، تعارض‌های فضایی و نهادی اغلب به مسائل فنی یا مدیریتی تقلیل یافته و امکان مواجهه بنیادی با ریشه‌های تاریخی و ساختاری آنها محدود شده است. هم‌زمان، با گسترش پیچیدگی‌های توسعه و ظهور عدم قطعیت‌های ساختاری، برنامه‌ریزی ناگزیر با آینده‌هایی متکثر و پیش‌بینی‌ناپذیر مواجه شده است؛ آینده‌هایی که در چارچوب منطق زمانی خطی و قابل کنترل، به‌سختی قابل فهم بوده‌اند. بدین ترتیب، برنامه‌ریزی در وضعیتی قرار گرفته است که باید با عدم قطعیت‌های ساختاری زیست کند، در حالی که افق هنجاری آن همچنان بر امکان مهار و هدایت آینده استوار مانده است.

برآیند این سه سطح نشان می‌دهد که ناسازگاری میان نظر و عمل در مواجهه توسعه ملی و منطقه‌ای، نه در یک نقطه خاص، بلکه در هم‌نشینی این سطوح بازتولید می‌شود. در سطح تاریخی-ساختاری، این ناسازگاری از دل میدان منازعه‌ای برمی‌خیزد که توسعه در آن شکل گرفته است؛ در سطح هستی‌شناختی-مفهومی، در قالب مفاهیمی تثبیت می‌شود که امکان مداخله را فراهم

می‌کنند؛ و در سطح تفسیری-فهمی، در افق‌هایی معنا می‌یابد که جهت‌گیری برنامه‌ریزی را تعیین می‌کنند. از این منظر، شکاف نظر و عمل نه یک نقص قابل رفع، بلکه وضعیتی ساختاری است که از نحوه به‌فهم‌درآمدن مواجهه ملی و منطقه‌ای در طول تاریخ برنامه‌ریزی توسعه در ایران تغذیه می‌کند.

در نتیجه، پاسخ به پرسش اصلی پژوهش را باید در همین بازسازی چندسطحی جست‌وجو کرد. آنچه ناسازگاری ساختاری را پایدار می‌سازد، نه صرفاً استمرار یک سیاست یا یک نهاد، بلکه تداوم افق فهمی‌ای است که در آن، توسعه به‌مثابه فرایندی زمانی، ملی و قابل مهار صورت‌بندی می‌شود، در حالی که واقعیت سرزمین همواره چندمقیاسی، ناهمگن و پیش‌بینی‌ناپذیر باقی می‌ماند. از این‌رو، بازاندیشی در نسبت میان نظریه و عمل در برنامه‌ریزی توسعه، مستلزم بازاندیشی در همین شرایط امکان است؛ شرایطی که در آنها فهم، ساختار و کنش به‌طور هم‌زمان یکدیگر را تولید و بازتولید می‌کنند.

۶. نتیجه‌گیری

این مقاله با تمرکز بر «چگونگی به‌فهم‌درآمدن موقعیت مواجهه توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای» نشان داد که ناسازگاری پایدار میان نظریه و عمل در برنامه‌ریزی توسعه ایران نه ناشی از فقدان دانش، ضعف اجرا یا گسست نهادی، بلکه پیشاپیش حاصل استقرار یک الگوی فهمی خاص از این موقعیت مواجهه در درون نظام برنامه‌ریزی است؛ الگویی که ریشه در تجربه ایرانی مدرنیته و فهم زمانی از توسعه دارد. در این الگو، برنامه‌ریزی همواره می‌کوشد توسعه را به‌مثابه کلیتی ملی قابل هدایت در زمان تثبیت کند، در حالی که تکثرهای منطقه‌ای پیوسته آینده‌های متفاوت، عدم قطعیت‌ها و فشارهای واگرا را وارد این کلیت می‌کنند. پاسخ تاریخی نظام برنامه‌ریزی به این تنش، نه پذیرش توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای به‌مثابه دو سطح فضایی متفاوت یا دو منطق سیاستی مستقل، بلکه بازصورت‌بندی مداوم موقعیت مواجهه از طریق شیوه‌های مختلف تنظیم زمان توسعه بوده است: گاه با همگن‌سازی فضایی، گاه با ساختاری‌سازی زمان‌مندی، گاه با زیستن با عدم قطعیت، گاه با میانجی‌گری هویت ملی، و در نهایت با استحاله منطقه در منطق‌های شبکه‌ای و زنجیره‌ای توسعه ملی. بدین ترتیب، در لحظه داوری برنامه‌ریزی، توسعه ملی همواره به‌عنوان افق تصمیم‌پذیر تثبیت می‌شود، در حالی که توسعه منطقه‌ای یا به تعویق می‌افتد، یا میانجی می‌شود، یا در سطوح دیگر حل می‌گردد. بنابراین، آنچه بازتولید می‌شود شکاف پرشدنی میان نظر و عمل نیست، بلکه تداوم یک «صورت‌بندی فهمی» است که برای حفظ انسجام و امکان کنش در زمان توسعه، ناگزیر تفاوت فضایی را مهار، تعلیق یا بازجذب می‌کند. در این شیوه فهمیدن، نظریه مأمور معنابخشی، مشروعیت‌بخشی و قابل‌فهم‌کردن مداخلات توسعه‌ای بوده، در حالی که عمل توسعه، تحت فشار بقا، رشد، انسجام و محدودیت منابع، ناگزیر به حفظ حرکت زمانی توسعه ملی باقی‌مانده است. از این منظر، ناسازگاری نظریه و عمل نه حتی پیامد منطقی بلکه خود شیوه‌ای از خردورزی شده است که در آن خیر سرزمینی به فهم درمی‌آید؛ خیری که نه در تعادل پایدار ملی و منطقه‌ای، بلکه در بازتولید مستمر کلیت ملی در برابر ناتمامی فضایی آن جست‌وجو می‌شود.

تحلیل تاریخی حیرت‌ها نشان داد که اگرچه صورت‌های فهم مواجهه ملی/منطقه‌ای تغییر کرده‌اند -از کشورهای زمانی، تنظیم‌های پویا، ساختارهای مولد، پیران‌ها، لنگرهای هویتی، تا منطق زنجیره‌ای- اما یک مؤلفه ثابت باقی‌مانده است: **غلبه فهم زمانی بر فهم فضایی**. فضا یا به شاخص تقلیل یافته، یا به ظرف اجرا، یا به ساختار علی، یا در نهایت به «حلقه‌ای عملکردی» در زنجیره‌های ملی و فراملی. در هیچ‌یک از این صورت‌بندی‌ها، فضا مندی منطقه‌ای به‌طور کامل به‌عنوان یک منطق مستقل، مسئله‌مند و تنظیم‌پذیر در سیاست‌گذاری توسعه به رسمیت شناخته نشده است. در حیرت هفتم، این منطق به نقطه اوج خود می‌رسد، توسعه منطقه‌ای نه نفی می‌شود و نه به‌صراحت ادغام، بلکه به‌طور ضمنی در منطق توسعه ملی زنجیره‌محور مستحیل می‌گردد. غیبت مفهوم «منطقه» در برنامه‌های توسعه اخیر، نه نشانه بی‌اهمیتی آن، بلکه دلالت بر بدهت‌یافتن این استحاله دارد. در این وضعیت، توسعه ملی و منطقه‌ای دیگر حتی در مقام دو مسئله قابل تمایز ظاهر نمی‌شوند؛ منطقه صرفاً محل استقرار کارکردهاست و نه سوژه‌ای با مسیر، زمان و منطق خاص توسعه.

مقاله استدلال می‌کند که پیامد این فهم، شکنندگی پنهان توسعه ملی است. از آنجا که زنجیره‌های توسعه به اندازه سست‌ترین

حلقه فضایی خود قدرت دارند، نامرئی شدن نابرابری‌ها و گسست‌های منطقه‌ای، به معنای حذف آنها نیست، بلکه به تعویق انداختن ظهورشان در قالب بحران‌های ملی است. در این چارچوب، فقدان سیاست فضایی صریح، نه یک خلأ فنی، بلکه نتیجه منطقی فهمی است که توسعه را پیش از هر چیز یک پروژه زمانی می‌داند.

در نهایت، اگر قرار باشد بر ناسازگاری ساختاری میان نظریه و عمل غلبه شود، صرف اصلاح ابزارهای اجرایی یا افزایش هماهنگی نهادی کافی نیست. مسئله اصلی در سطحی عمیق‌تر قرار دارد: باید افق فهمی‌ای که توسعه را به صورت یک کل همگن، زمان‌مند و قابل مهار صورت‌بندی می‌کند، مورد بازاندیشی قرار گیرد. تا زمانی که برنامه‌ریزی توسعه همچنان بر این پیش‌فرض استوار باشد که می‌توان تکثرهای سرزمینی را در قالب یک منطق واحد، خطی و سلسله‌مراتبی اداره کرد، ناسازگاری ساختاری میان نظر و عمل بازتولید خواهد شد. بنابراین، اهمیت این پژوهش در آن است که نشان می‌دهد این ناسازگاری نه از بیرون، بلکه از درون منطق تاریخی برنامه‌ریزی توسعه و از نحوه به‌فهم‌درآمدن مواجهه ملی-منطقه‌ای برمی‌خیزد.

این پژوهش پیشنهاد می‌کند که، توسعه ملی و منطقه‌ای رابطه‌ای سلسله‌مراتبی یا جایگزین‌پذیر ندارند، بلکه در یک وضعیت مواجهه‌ای قرار می‌گیرند که می‌تواند هم منشأ تعارض و هم سرچشمه یادگیری نهادی باشد. بنابراین، نتیجه اصلی پژوهش آن است که عبور از چرخه تکرار شونده ناکامی‌های توسعه‌ای، مستلزم گذار از برنامه‌ریزی انتقالی به فهمی تعاملی و موقعیت‌مند از توسعه است؛ فهمی که در آن منطقه نه حاشیه توسعه ملی، بلکه میدان واقعی به فهم درآمدن و بازتعریف آن تلقی می‌شود. در چنین چارچوبی، توسعه موفق حاصل هم‌ترازی عقلانیت‌های ملی با ظرفیت‌ها و منطق‌های فضایی-اجتماعی مناطق خواهد بود. از اینرو، گشودن افق بدیل برای توسعه منطقه‌ای در ایران، مستلزم عبور از تلاش‌های صرفاً نهادی یا اصلاحات اجرایی، و معطوف شدن به سطحی عمیق‌تر است: **بازاندیشی در خود نحوه به‌فهم‌درآمدن موقعیت مواجهه توسعه ملی و توسعه منطقه‌ای**. تنها با تعلیق بدهات فهم زمانی و مسئله‌مند کردن فضا‌مندی توسعه است که می‌توان امکان هم‌پیوندی واقعی-و نه استحال- میان ملی و منطقه‌ای را اندیشید. این امر، نه نفی انسجام ملی، بلکه شرط پایداری آن در جهانی است که فشارهای فضایی، مقیاسی و شبکه‌ای، هر روز بیش از پیش تشدید می‌شوند.

این پژوهش به صراحت اذعان می‌کند که تفسیر حاضر نیز درون همان شیوه فهم تاریخی انجام شده است که موضوع نقد آن است. حتی صورت‌بندی مسأله، متکی بر دانشی است که خود محصول همین سنت برنامه‌ریزی و تجربه مدرنیته در ایران است. از این‌رو، آگاه‌شدن نسبت به پیش‌فرض‌ها و پیش‌داوری‌ها، نه یک گام نهایی بلکه فرآیندی گشوده است که نیازمند گفت‌وگوی بیشتر با سنتی است که در شکل‌گیری و استقرار نظام برنامه‌ریزی و حتی اصلاحات پیش از آن نقش داشته است. دیگر محدودیت تحقیق محدود کردن پرداختن مسأله ناسازگاری نظر و عمل در لحظه‌ای مشخص هر چند تقویمی است که می‌تواند تعمیم‌پذیری آن به تمام وجه برنامه‌ریزی فضایی ایران را محدود کند. همچنین محدودیت‌هایی در دسترسی به تمامی اسناد مصوب این تاریخ بلند وجود داشت که در کفایت تفسیری می‌تواند تاثیرگذار باشد. محدودیت دیگر برای چنین تحقیقی نداشتن یک همکاری میان‌رشته‌ای برای ضخیم‌تر کردن تحلیل‌ها و تفسیرها بود که اگرچه از متون سایر رشته‌ها استفاده شد منتها در محدود شدن دید نویسندگان به زمینه این ناسازگاری موثر است.

این مقاله فرصت آن را نداشت که نشان دهد چگونه در هر یک از این حیرت‌ها، با «رام‌کردن» مواجهه، حیرت به شکلی دیگر بازتولید می‌شود و تاریخی را تا اکنون طی می‌کند. هر یک از این حیرت‌ها می‌تواند خود مجرای مستقل برای پژوهش‌های بعدی باشد. همچنین، با توجه به یافته‌های این پژوهش، اگر ناسازگاری میان نظر و عمل نه صرفاً به‌مثابه یک اختلال، بلکه به‌عنوان بخشی از شیوه به‌فهم‌درآمدن توسعه در نظر گرفته شود، آنگاه مسیر پژوهش‌های آینده نیز از تلاش برای رفع این ناسازگاری، به سوی فهم سازوکارهای شکل‌گیری و بازتولید آن تغییر جهت می‌دهد. در این راستا، سه سطح تحلیلی بازسازی‌شده در این مطالعه، می‌توانند مبنای صورت‌بندی دستورکارهای پژوهشی آینده قرار گیرند.

- در سطح تاریخی-ساختاری، پژوهش‌های آینده می‌توانند به بررسی این بپردازند که این صورت‌بندی خاص از مواجهه ملی-منطقه‌ای چگونه در بسترهای تاریخی مختلف تثبیت و بازتولید شده و چه نیروهای نهادی، اقتصادی و سیاسی در تداوم آن

نقش داشته‌اند. تمرکز بر لحظات گسست، بحران یا بازآرایی نهادی می‌تواند نشان دهد که آیا این منطق قابل دگرگونی است یا خود را در قالب‌های جدید بازتولید می‌کند.

- در سطح هستی‌شناختی-مفهومی، مسیر مهم پژوهشی، تحلیل چگونگی تثبیت این ناسازگاری در قالب مفاهیم برنامه‌ریزی است؛ مفاهیمی که از طریق آنها ناهمگنی‌های فضایی به صورت‌های قابل مدیریت (زمانی، مقیاسی یا اداری) ترجمه می‌شوند. بررسی این ترجمه‌های مفهومی می‌تواند روشن سازد که چگونه خود زبان برنامه‌ریزی، امکان‌های خاصی از کنش را می‌گشاید و در عین حال، افق‌های دیگر را مسدود می‌کند.
- در سطح تفسیری-فهمی، پژوهش‌های آینده می‌توانند بر این تمرکز کنند که این منطق چگونه در کنش و ادراک برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و سایر کنشگران به‌مثابه امری بدیهی و عقلانی درونی می‌شود. مطالعه تجربه زیسته برنامه‌ریزی و شیوه‌های داوری عملی می‌تواند نشان دهد که ناسازگاری چگونه نه به‌عنوان مسئله، بلکه به‌عنوان بخشی از عقلانیت کنش پذیرفته و بازتولید می‌شود.
- در نهایت، یک مسیر کلیدی برای پژوهش‌های آینده، حرکت به سوی سطحی ترکیبی است که در آن پیوند میان این سه سطح به‌صورت یک چارچوب نظری منسجم صورت‌بندی شود. چنین تلاشی می‌تواند به شکل‌گیری نوعی نظریه بومی در برنامه‌ریزی توسعه فضایی بینجامد؛ نظریه‌ای که به‌جای مفروض گرفتن هماهنگی کامل میان سطوح ملی و منطقه‌ای، از ابتدا با تنش‌ها، ناهمگنی‌ها و عدم قطعیت‌های ساختاری به‌مثابه عناصر سازنده برنامه‌ریزی مواجه می‌شود. در این افق، برنامه‌ریزی نه به‌عنوان پروژه‌ای برای حذف ناسازگاری، بلکه به‌عنوان شیوه‌ای برای فهم، مدیریت و حتی درگیر شدن سازنده با آن در جهت گشودن امکان‌های متکثرتر برای توسعه سرزمینی بازتعریف خواهد شد.

مشارکت نویسندگان

همه نویسندگان سهمی مساوی در نگارش پژوهش حاضر دارند.

تشکر و قدردانی

این مقاله مستخرج از رساله دکتری نویسنده دوم به راهنمایی نویسنده اول است که در مراحل دفاع در دانشگاه تربیت مدرس می‌باشد. از اینرو از اساتید راهنما و داور محترم که طی این چندسال از نظرات ارزشمندشان بهره‌مند شده‌ایم قدردانی می‌کنیم.

تعارض منافع

هیچ گونه تعارض منافع توسط نویسندگان بیان نشده است.

منابع

- Ahmadipour, z., Romina, E., Abdi, H., & Yousefi Mehr, S. H. (2025). A Critique of the Structure of Iran's National Division System. *Geography and Environmental Planning*, 36(2), 1-26. <https://doi.org/10.22108/gep.2025.143790.1697> [In Persian]
- Akbari, Y., Imani Jajarmi, H., & Rostamalizadeh, V. (2016). Analysis of Land use Barriers in Iran. *Science and Technology Policy Letters*, 06(3), 5-13. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.24767220.1395.06.3.1.8> [In Persian]
- Albrechts, L. (2017). Strategic Planning: Ontological and Epistemological Challenges. In *The Routledge Handbook of Planning Theory* (pp. 28-40): Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315696072-3>
- Alexander, E. R. (2022). On planning, planning theories, and practices: A critical reflection. *Planning Theory*, 21(2), 181-211. <https://doi.org/10.1177/14730952211066341>
- Amirahmadi, H. (1986). Regional planning in Iran: a survey of problems and policies. *The Journal of Developing Areas*, 20(4), 501-530.

- Barakpour, N., & Asadie, I. (2022). Areas of Transition to Integrated Urban Management in Iran, with Emphasizing the Duties, Functions and Competencies of the City Council and Municipality. *Urban Economics and Planning*, 3(2), 70-81. <https://doi.org/10.22034/uep.2022.319517.1151> [In Persian]
- Batel Institution. (1972). Regional Development Plan, Plan and Budget Organization, Tehran, Iran. [In Persian]
- Behrend, L. (2025). Understanding is what planners do—Towards a hermeneutic perspective on planning practice and research. *Planning Theory*, 24(3), 219-241. <https://doi.org/10.1177/14730952241279633>
- Bhaskar, R. (2005/1979). *The possibility of naturalism: A philosophical critique of the contemporary human sciences*: Routledge.
- Bhaskar, R. (2008/1975). *A realist theory of science*. Routledge.
- Bhaskar, R. (2009). *Scientific realism and human emancipation*: Routledge.
- Campbell, H. (2006). Just planning: The art of situated ethical judgment. *Journal of planning education and research*, 26(1), 92-106. <https://doi.org/10.1177/0739456X06288090>
- Campbell, H. (2012a). 'Planning ethics' and rediscovering the idea of planning. *Planning Theory*, 11(4), 379-399. <https://doi.org/10.1177/1473095212442159>
- Campbell, H. (2012b). Planning to change the world: Between knowledge and action lies synthesis. *Journal of planning education and research*, 32(2), 135-146. <https://doi.org/10.1177/0739456X11436347>
- Council of Ministers. (1937). Statute of the Economic Council. [In Persian]
- Dadashpoor, H & ., Dadejani, M. (2015). Identifying and prioritizing the radical factors influencing regional competitiveness (case study: Kurdistan province). *Regional Planning*, 19(5), 27 – 42. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.22516735.1394.5.19.3.0> [In Persian]
- Dadashpoor, H., & Fathejalali ,A. (2013). Analyzing regional specialization and spatial concentration patterns of industries in Iran. *Journal of Regional Planning*, 3(11), 1-18. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.22516735.1392.3.11.3.0> [In Persian]
- Daneshvar, M., Ghaffari, A., & Majedi, H. (2019). Strategic planning in the context of institutionalism, a theory for practice. *Armanshahr Architecture & Urban Development*, 11(25), 319-328.
- Davoudi, S. (2015). Planning as practice of knowing. *Planning Theory*, 14(3), 316-331. <https://doi.org/10.1177/1473095215575919>
- de Neufville, J. I. (1983). Planning Theory and Practice :Bridging the Gap. *Journal of planning education and research*, 3(1), 35-45. <https://doi.org/10.1177/0739456x8300300105>
- de Satgé, R., & Watson, V. (2018). Conflicting rationalities and southern planning theory. In *Urban planning in the global south: Conflicting rationalities in contested urban space* (pp. 11-34): Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-69496-2_2
- Dobrucká, L. (2016). Reframing planning theory in terms of five categories of questions. *Planning Theory*, 15(2), 145-161. <https://doi.org/10.1177/1473095214525392>
- Dorostkar, E. (2021). Measuring Development Based on Economic Security Indicators and City Analysis (Case Study: Sistan and Baluchestan Province). *Urban Economics and Planning*, 2(2), 101-110. <https://doi.org/10.22034/ue.2021.02.02.05> [In Persian]
- Eizenberg, E., Dabovic, T., & Mäntysalo, R. (2025). Spatial Planning Theories and Practices: Bridging the Gap by a Joint Inquiry. *Difficulties for Theorisation Within Planning Research and Practice—An Exploration of Key Dimensions of Planning Theories*, 20. <https://doi.org/10.1080/14649357.2025.2550830>
- Expediency Discernment Council. (2003). Vision document of the Islamic Republic of Iran in the horizon of 1404 (2025). [In Persian]
- Expediency Discernment Council. (2011). General policies of spatial planning. [In Persian]
- Fabian, J. (2014). *Time and the other: How anthropology makes its object*: columbia university press.
- Faludi, A. (1970). The planning environment and the meaning of “planning”. *Regional Studies*, 4(1), 1-9. <https://doi.org/10.1080/09595237000185011>
- Farajirad, K., Kazemian, G., & Rokneddin Eftekhari, A. (2013). Pathology of Regional Development Policies in Iran: An Institutional Approach. *Management and Development Process*, 26(2), 27-58. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.17350719.1392.26.2.2.0> [In Persian]
- Farhangdoust, H., & Hanaee, T. (2026). A comparative study of government and governance: investigating semantic differences in iran's contemporary urban planning and management system. *Urban Economics and Planning*, 7(2), 38-66. <https://doi.org/10.22034/uep.2025.541868.1694>
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner*. Cambridge: MIT Press.
- Forester, J. (2009). *Dealing with differences*. New York, NY: Oxford University Press.
- Forester, J. (2013). *Planning in the face of conflict*. Chicago, IL: American Planning Association Press.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: From knowledge to action*: Princeton University Press.

- Friedmann, J. (2005). Globalization and the emerging culture of planning. *Progress in Planning*, 64(3), 183-234. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2005.05.003>
- Gadamer, H.-G. (1994). *Truth and Method* (J. Weinsheimer, Trans.). Continuum Press.
- Gadamer, H.-G. (2007). *The Gadamer reader: A bouquet of the later writings*: Northwestern University Press.
- ghaffaryard, m. (2019). Review the process of development policy and regional balance during development plans in Iran (SWOT approach). *Strategic Studies of public policy*, 9(30), 21-41. [In Persian]
- Godarzi, M., & Hajiani, E. (2023). Futurology of the implementation of National Land Use Document. *Town and Country Planning*, 15(1), 1-17. <https://doi.org/10.22059/jtcp.2023.348562.670349>
- Golkarami, A. (2025). Explanation the Geopolitical Roots of Territorial Imbalance in Iran's Spatial Governance. *Political Organizing of Space*, 7(2), 109-137. <https://doi.org/10.48311/psp.7.2.109>
- Gunder, M. (2010). Planning as the ideology of (neoliberal) space. *Planning Theory*, 9(4), 298-314. <https://doi.org/10.1177/1473095210368878>
- Gunder, M., Madanipour, A., & Watson, V. (2017). Planning Theory: An Introduction. In *The Routledge Handbook of Planning Theory* (pp. 1-12): Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315696072-1>
- Hartwig, M. (2015). *Dictionary of critical realism*: Routledge.
- Harvey, D. (1978). On planning the ideology of planning. *Planning Theory in the 1980s*, 213-233 .
- Healey, P. (1992). Planning through debate: The communicative turn in planning theory. *The Town planning review*, 143-162. <https://doi.org/10.3828/tpr.63.2.422x602303814821>
- Healey, P. (1999). Institutional analysis, communicative planning, and shaping places. *Journal of planning education and research*, 19(2), 111-121. <https://doi.org/10.1177/0739456X9901900201>
- Healey, P. (2009). The pragmatic tradition in planning thought. *Journal of planning education and research*, 28(3), 277-292. <https://doi.org/10.1177/0739456X08325175>
- Heydari, A. (2018). Iranian Regulation: Governmentality and Rising the Modern State in Iran. *Iranian Journal of Sociology*, 19(1), 126-148. <https://doi.org/10.22034/jsi.2018.36650> [In Persian]
- Heydari, A. (2018). Iranian Regulation: Governmentality and Rising the Modern State in Iran. *Iranian Journal of Sociology*, 19(1), 126-148. <https://doi.org/10.22034/jsi.2018.36650> [In Persian]
- Hoch, C. (2006). Emotions and planning. *Planning theory & practice*, 7(4), 367-382. <https://doi.org/10.1080/14649350600984436>
- Hoch, C. (2007). Making plans: Representation and intention. *Planning Theory*, 6(1), 16-35. <https://doi.org/10.1177/1473095207075148>
- Huxley, M. (2002). Governmentality, gender, planning. *Planning Future*, edited by Philip Allmendinger and Mark Tewdwr-Jones, 136-154.
- Islamic Consultative Assembly of Iran. (1989). The Regulations of The First Program of Economic, Social and Cultural Development of Islamic Republic of Iran. [In Persian]
- Islamic Consultative Assembly of Iran. (1994). The Regulations of The Second Program of Economic, Social and Cultural Development of Islamic Republic of Iran. [In Persian]
- Islamic Consultative Assembly of Iran. (2000). The Regulations of The Third Program of Economic, Social and Cultural Development of Islamic Republic of Iran. [In Persian]
- Islamic Consultative Assembly of Iran. (2005). The Regulations of The Fourth Program of Economic, Social and Cultural Development of Islamic Republic of Iran. [In Persian]
- Islamic Consultative Assembly of Iran. (2011). The Regulations of The Fifth Program of Economic, Social and Cultural Development of Islamic Republic of Iran. [In Persian]
- Islamic Consultative Assembly of Iran. (2017). The Regulations of The Sixth Program of Economic, Social and Cultural Development of Islamic Republic of Iran. [In Persian]
- Islamic Consultative Assembly of Iran. (2024). The Regulations of The Seventh Program of Economic, Social and Cultural Development of Islamic Republic of Iran. [In Persian]
- Katouzian, H. (2012). *Iranian history and politics: The dialectic of state and society*: Routledge.
- Li, T. M. (2007). *The will to improve: Governmentality, development, and the practice of politics*: duke university Press.
- Low, N., & Sturup, S. (2018). Being and planning, world formation and authenticity in Heideggerian analysis. *Planning Theory*, 17(3), 313-331. <https://doi.org/10.1177/1473095217704234>
- Mir Mohammadi, S. M., Kazemian, G., & Rezaei, S. (2021). The Requirements of Spatial Planning Implementation in the Process of Management and Development. *Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies*, 9(34), 360-389. <https://doi.org/10.30507/jmsp.2021.246747.2120> [In Persian]
- Miraftab, F. (2009). Insurgent planning: Situating radical planning in the global south. *Planning Theory*, 8(1), 32-50. <https://doi.org/10.1177/1473095208099297>

- Naqvi, S. H. R., Pourezat, A. A., Zolfagharzadeh, M. M., & Kazmi, S. Z. A. (2025). Designing a Regional Inclusive Development System Based on Social Justice Case Study! Border areas of Iran and Pakistan. *Urban Economics and Planning*, 6(1), 44-57. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.28212118.1404.6.1.3.2> [In Persian]
- National Consultative Assembly of Iran. (1949). The First Plan for Seven-Year Development (1949-1955). [In Persian]
- National Consultative Assembly of Iran. (1950). Law authorizing the implementation of the 27-month detailed plan of the Plan Organization. [In Persian]
- National Consultative Assembly of Iran. (1956). The Second Plan for Seven-Year Development (1956-1962). [In Persian]
- National Consultative Assembly of Iran. (1962). The Third Plan for Five-Year Development (1962-1967). [In Persian]
- National Consultative Assembly of Iran. (1968). The Fourth Plan for Five-Year Development (1968-1972). [In Persian]
- National Consultative Assembly of Iran. (1973). The Fifth Plan for Five-Year Development (1973-1977). [In Persian]
- Nejati, M., & Nedae Tousi, S. (2025). The Knowledge - Practice Gap in Urban Planning: Insights from Consulting Firms in Tehran. *Urban Economics and Planning*, 6(4), 126-147. <https://doi.org/10.22034/uep.2025.540516.1687> [In Persian]
- Ngwenya, N., & Cirolia, L. R. (2021). Conflicts between and within: the ‘conflicting rationalities’ of informal occupation in South Africa. *Planning theory & practice*, 22(5), 691-706. <https://doi.org/10.1080/14649357.2020.1808237>
- Nili, M., & Karimi, M. (2017). *Planning in Iran (1937-1977)*. Tehran: Nashre Ney.
- Noorian, F., & Esmaeili, M. (2023). Investigating the Concept of “Praxis” in Reducing the Gap between Theory and Practice: The Need to Develop “Soft / Political” Skills along with “Hard / Technical” Skills based on Modern Urban Planning Education. *Environmental-based Territorial Planning*, 16(61), 27-48. [In Persian]. <https://sanad.iau.ir/Journal/ebtp/Article/988206>
- Omidali, E., Fanni, Z., & Shafie Sabet, N. (2022). Explain the role of metropolis competitiveness in regional development of Iran (Case study: Tehran metropolis). *Human Geography Research*, 54(1), 253-267. <https://doi.org/10.22059/jhgr.2021.317480.1008237> [In Persian]
- Ortiz, C. (2022). Storytelling otherwise: Decolonising storytelling in planning. *Planning Theory*, 22(2), 177-200. <https://doi.org/10.1177/14730952221115875>
- Rahimi, H. (2015). spatial action research approach: inter-scalar equilibrium of power, knowledge and decision making in spatial strategic planning. *The Journal of Spatial Planning and Geomatics*, 19(1), 53-78. [In Persian]
- Rahmani, M., & Azizi, M. M. (2021). Trend Analysis of “Understanding of Tehran” Through Its Development Plans. *Journal of Fine Arts: Architecture & Urban Planning*, 26(1), 31-41. <https://doi.org/10.22059/jfaup.2021.327015.672653> [In Persian]
- Roshani, S., & Sarrafi, M. (2021). The Evolution of Urban Planning and Its Connections with the Formulation of the Question of Iran in the New Knowledge System. *Urban Planning Knowledge*, 5(3), 91-106. <https://doi.org/10.22124/upk.2021.19745.1647> [In Persian]
- Roy, A. (2005). Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147-158. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>
- Roy, A. (2009). Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanization. *Planning Theory*, 8(1), 76-87. <https://doi.org/10.1177/1473095208099299>
- Salehi, E., & Poursaghar, S. F. (2009). An Analysis of Challenges Facing Territorial Management in Iran. *Strategy*, 17(3), 149-181. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.10283102.1388.17.3.6.8> [In Persian]
- Sameni, A., & Zebardast, E. (2023). Feasible pathology of land use in Iran Case study: the fourth round of land use studies. *Majlis and Rahbord*, 30(115), 127-162. <https://doi.org/10.22034/mr.2022.5403.5159> [In Persian]
- Sanyal, B. (2005). *Comparative planning cultures*: Routledge.
- Sarafi, M., & Nejati allaf, N. (2015). New Regionalism Approach for Improving the System of Spatial Development Management in Iran. *Human Geography Research*, 46(4), 857-874. <https://doi.org/10.22059/jhgr.2015.51221> [In Persian]
- Sarrafi, M. (2000). *Fundamentals of regional development planning*. Tehran: Planning and Budget Organization.
- Scott, J. C. (2020). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*: yale university Press.
- Sedighi, E., Salman Mahini, A., Mirkarimi, S. H., Daliri, H., & Fath, B. (2019). Identification and Analysis of Key Drivers of Change in Regional Land Use Planning based on Foresight Approach in Gorgan Township. *Town and Country Planning*, 11(2), 205-233. <https://doi.org/10.22059/jtcp.2019.285863.670010> [In Persian]
- Seifoldini, F., Panahandehkhah, M., & Ghadami, M. (2010). Survey and Analysis of Limits & Challenges of Regional Development Planning in Iran. *Human Geography Research*, 42(3), 83-98. [In Persian]

- Sejodi, M., Ziari, K., Pourahmad, A., & Yasoori, M. (2022). (Examining National, Regional, and Provincial Plans and Programs Based on Regional Approach: The Case Study of Gilan Province Plans From District 1 of Land Use Planning. *Town and Country Planning*, 14(1), 1-24. <https://doi.org/10.22059/jtcp.2022.333128.670269> [In Persian]
- Set-Iran Consulting Engineers. (1976). Report of Studies on the long-Term Strategy of Land Management Plan, Plan and Budget Organization, Tehran, Iran. [In Persian]
- Shafie Haghshenas, M., & Dadashpoor, H. (2023). An Analysis of the Effectiveness of Caspian Sea Ports on the Enhancement of Iran's Spatial Structure Interconnection. *Town and Country Planning*, 15(1), 73-86. <https://doi.org/10.22059/jtcp.2022.343704.670328> [In Persian]
- Shahvand, A., & Saedinia, H. (2019). An Analysis of the Historical Background of the Emergence of Development Planning and the Formation of the Planning Organization in Iran (the Reign of Pahlavi 1925-1948). *History of Islam and Iran*, 28(40), 33-57. <https://doi.org/10.22051/hii.2018.18618.1541> [In Persian]
- Sharifzadegan, M. H., nedaie tousi, s., & Piryan kalat, O. (2021). The future of spatial development in the western region of Kermanshah province based on the energy industry. *Urban Economics and Planning*, 2(4), 355-373. <https://doi.org/10.22034/ue.2022.2.04.08> [In Persian]
- Sheikhi, M. (2001). Regional planning in Iran (1989-2001), necessities, trends, and challenges. *Urban Management*, (6), 18-25. [In Persian]
- Supreme Council of Spatial Planning. (2017). National spatial planning orientation document. [In Persian]
- The Parliament Research Center. (2016). Analyses of *Document of The Sixth Program of Economic, Social and Cultural Development of Islamic Republic of Iran*, (14955), Tehran. [In Persian]
- Tofigh, E. (2019). Jumping from the present moment. *Shargh*. Retrieved from <https://www.sharghdaily.com/fa/tiny/news-244884> [In Persian]
- Towfigh, E. (2021). *Rearrangement of the Empire*. Tehran: Gam No. [In Persian]
- Towfigh, E., & Yosefi, M. (2021). *About the Constitutional Revolution*. Tehran: Game No. [In Persian]
- Veicy, H., & Mehmandoost, K. (2013). The Impact of Unitary Political System on Spatial Distribution and Development of Iran's Cities. *Geopolitics Quarterly*, 9(30), 204-229. <https://doi.org/20.1001.1.17354331.1392.9.30.7.0>
- Watson, V. (2003). Conflicting rationalities: Implications for planning theory and ethics. *Planning theory & practice*, 4(4), 395-407. <https://doi.org/10.1080/1464935032000146318>
- Yousefvand, S., & Hemmat, S. (2025). The Governance Challenge of Development Plan Laws in Iran: Divergent Governance and Neglect of the Social Sphere. *The Journal of Community Development (Rural-Urban)*, 17(1), 7-25. <https://doi.org/10.22059/jrd.2025.395213.668920> [In Persian]
- Ziari, K., & Mohammadi, A. (2016). The pathology of regional development plans management in Iran and the choice of optimal management pattern. *Journal of Geography and Regional Development*, 14(1), 67-88. <https://doi.org/10.22067/geography.v14i1.42027> [In Persian]