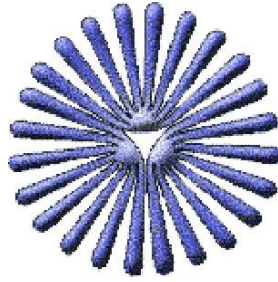


صلى الله عليه وسلم



**دانشگاه پیام نور**

**دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی**

**مرکز تهران**

**پایان نامه**

**برای دریافت مدرک کارشناسی ارشد**

**رشته جغرافیا و برنامه ریزی شهری**

**گروه جغرافیا**

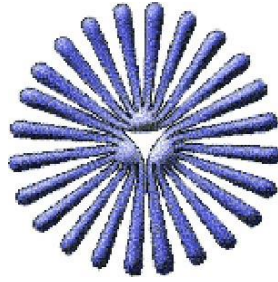
**گذر از برنامه ریزی جامع به برنامه ریزی راهبردی در تهیه  
طرح های شهری مطالعه موردی: شهر بندرعباس**

**وحید بنائی**

**استاد راهنما: دکتر اسماعیل علی اکبری**

**استاد مشاور: دکتر رحمت اله فرهودی**

**آذر ۱۳۹۰**



**Payame Noor University**

**Faculty of Social science and Economic  
(Tehran Center)**

**Thesis submitted for the Award of Master of  
M.A Geography & Urban Planning**

**Department of Geography**

**Transition from comprehensive planning to strategic  
planning in urban development plan, a case study :  
Bandarabbas city**

**Vahid banaei**

**Supervisor: Dr. E. Aliakbari**

**Advisor: Dr. R. Farhoudi**

**December, 2011**

تقدیم به:

پدر و مادر عزیزم برای محبت‌های بی دریغ و زحماتی که در طول زندگی‌م متحمل گشته‌اند

و

به همسر مهربانم برای حمایت‌ها و همراهی‌هایش

و

فرزندانم سوین و آیحان برای خطائی که از آنها دریغ شد

اینجانب وحید بنائی دانشجوی ورودی سال ۱۳۸۷ مقطع کارشناسی ارشد رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری گواهی می‌نمایم چنانچه در پایان نامه خود از فکر، ایده و نوشته دیگری بهره گرفته‌ام با نقل قول مستقیم منبع و مآخذ آن را نیز در جای مناسب ذکر کرده‌ام. بدیهی است مسئولیت تمامی مطالبی که نقل قول دیگران نباشد بر عهده خویش می‌دانم و جوابگوی آن خواهم بود.

### وحید بنائی

اینجانب وحید بنائی دانشجوی ورودی سال ۱۳۸۷ مقطع کارشناسی ارشد رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری گواهی می‌نمایم چنانچه بر اساس مطالب پایان نامه خود اقدام به انتشار مقاله، کتاب، و ... نمایم ضمن مطلع نمودن استاد راهنما با نظر ایشان نسبت به نشر مقاله، کتاب، و ... و به صورت مشترک و با ذکر نام استاد راهنما مبادرت نمایم.

### وحید بنائی

کلیه حقوق مادی مترتب از نتایج مطالعات، آزمایشات و نوآوری ناشی از تحقیق موضوع این پایان نامه متعلق به دانشگاه پیام نور می‌باشد.

بهمن ۱۳۹۰

## چکیده

برنامه ریزی شهری در ایران به روش جامع - تفصیلی درست از زمانی شروع شد که این شیوه به دلیل ناکارآمدی در حل معضلات شهری در خاستگاه اصلی اش به کنار نهاده شد و رویکردهای جدیدی با محوریت مردم و ذینفعان به وجود آمد. که برنامه ریزی راهبردی در آمریکا و طرحهای ساختاری - محلی در انگلستان از آن جمله اند. بنابراین وجود انتقادات به برنامه ریزی جامع در ایران از همان آغاز طبیعی بود. این انتقادات با حادث شدن مسائل شهری و ناکارآمدی برنامه ریزی در حل آنها بیشتر شد و باعث گردید حرفه مندان و تصمیم گیران در محتوا و فرآیند تهیه طرحها تغییراتی به وجود آورند. اما این تغییرات نیز راه به جایی نبرد و ناچار وزارت مسکن و شهرسازی با تشکیل کمیته هایی پیشنهاد تهیه طرحهایی با عنوان طرحهای راهبردی - ساختاری را ارائه نمود که تهیه طرح برای شهرهای برازجان، بندرعباس، قم و بوشهر از جمله نخستین نمونه هایی بود که با این شیوه تهیه و تصویب شد. با تهیه این طرحها عملاً گذر از برنامه ریزی جامع به برنامه ریزی راهبردی در تهیه طرحهای شهری در ایران آغاز شد.

این پایان نامه با مورد پژوهی طرح راهبردی - ساختاری شهر بندر عباس با روش تحلیل محتوا و اسنادی و کتابخانه ای سعی دارد روش و فرآیند تهیه طرحهای راهبردی - ساختاری در ایران را با روش شناسی و فرآیند پایه برنامه ریزی راهبردی مقایسه و تحلیل نماید. در واقع این پایان نامه یکی از نخستین تجربه های ایران برای گذار از برنامه ریزی شهری جامع به برنامه ریزی ساختاری را تحلیل آسیب شناسانه می نماید. در همین رابطه زیرساختها و الزامات بومی گذر از برنامه ریزی جامع به برنامه ریزی راهبردی را از جنبه های اقتصادی - اجتماعی، حقوقی، اداری و مالی، علمی، فنی، مشارکت و اجرا را تبیین و تحلیل کرده است.

نتایج این پایان نامه بر اساس مورد پژوهی شهر بندر عباس نشان می دهد که با وجود تغییر در محتوا و عنوان طرحهای شهری، روش شناسی تهیه آنها همچنان خطی بوده و فرآیند تهیه طرحهای راهبردی - ساختاری منطبق با فرآیند پایه برنامه ریزی راهبردی نمی باشد. همچنین مشخص گردید زیرساختها و زمینه های لازم برای گذر به برنامه ریزی راهبردی در ایران به طور اعم و شهر بندرعباس به طور اخص به ویژه در زمینه مشارکت واقعی مردم و ذینفعان هنوز به وجود نیامده است. بنابراین در نبود چنین پیش شرطهایی، گذار از برنامه ریزی جامع به برنامه ریزی ساختاری یک گذار صوری و روبنایی است که نتایج چندانی برای شهر و زندگی شهری به دنبال نخواهد داشت. لذا ضروری است ضمن تجدید نظر اساسی در این شیوه گذار، یا روش و محتوی طرحها را با روش شناسی محتوایی برنامه ریزی ساختاری - راهبردی منطبق کرد و یا به شیوه برنامه ریزی سنتی و طرحهای جامع برگشت.

واژگان کلیدی: برنامه ریزی راهبردی، طرح راهبردی - ساختاری، طرح جامع - تفصیلی، روش شناسی، شهر

بندرعباس

## فهرست مطالب

..... ۱	۱ - طرح تحقیق .....
..... ۱	۱-۱- مقدمه
..... ۲	۲-۱- طرح مساله
..... ۵	۳-۱- اهداف تحقیق
..... ۶	۴-۱- ضرورت و اهمیت موضوع تحقیق
..... ۷	۵-۱- پیشینه تحقیق
..... ۱	۶-۱- فرضیه های تحقیق
..... ۱	۷-۱- روش تحقیق
..... ۱.۱	۸-۱- قلمرو مکانی، زمانی و موضوعی تحقیق
..... ۱.۲	۹-۱- شرح واژه ها و اصطلاحات
..... ۱.۲	۱-۹-۱- برنامه ریزی شهری
..... ۱.۲	۲-۹-۱- طرح جامع شهر
..... ۱.۳	۳-۹-۱- طرح تفصیلی
..... ۱.۳	۴-۹-۱- برنامه ریزی راهبردی
..... ۱.۴	۵-۹-۱- طرح راهبردی توسعه و عمران شهر
..... ۱.۴	۶-۹-۱- راهبرد
..... ۱.۵	۷-۹-۱- طرحهای تفصیلی توسعه و عمران شهر
..... ۱.۵	۸-۹-۱- طرح تفصیلی پایه
..... ۱.۵	۹-۹-۱- طرح تفصیلی موضوعی
..... ۱.۷	۱۰-۹-۱- طرح تفصیلی موضعی (مکانی)
..... ۱.۷	۱۱-۹-۱- توسعه شهری

.....۱۶	۱۰-۱- محدودیت تحقیق
.....۱۹	۲- بررسی مبانی نظری و تجارب برنامه‌ریزی شهری
.....۱۹	۱-۲- برنامه و انواع آن
.....۲۲	۲-۲- برنامه‌ریزی
.....۲۵	۲-۲-۱- مراحل ، عناصر و آرمانهای برنامه‌ریزی
.....۲۶	۲-۲-۲- تصمیم‌گیری در برنامه‌ریزی
.....۲۶	۲-۳- برنامه‌ریزی شهری
.....۲۷	۲-۳-۱- ویژگیهای برنامه‌ریزی شهری
.....۲۹	۲-۳-۲- تحولات اقتصادی - اجتماعی موثر بر برنامه‌ریزی شهری
.....۳۱	۲-۴- نظریه برنامه‌ریزی
.....۳۳	۲-۴-۱- گونه‌بندی نظریه‌های برنامه‌ریزی
.....۳۶	۲-۵- نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری
.....۳۹	۲-۶- مدرنیسم و برنامه‌ریزی شهری
.....۴۳	۲-۷- پست مدرنیسم (پسامدرن) و برنامه‌ریزی شهری
.....۴۷	۲-۸- تفاوت‌های برنامه‌ریزی شهری مدرن و پست مدرن
.....۴۹	۲-۹- نظریه سیستمی و برنامه‌ریزی شهری
.....۵۰	۲-۹-۱- علم کنترل و ارتباطات (سایبرنتیک)
.....۵۱	۲-۹-۲- سیستم و انواع آن
.....۵۲	۲-۹-۳- خواص عمومی سیستمها
.....۵۳	۲-۹-۴- نظریه عمومی سیستمها ، ویژگیها و اجزای آن
.....۵۸	۲-۹-۵- بنیانگذاران نگرش سیستمی
.....۶۱	۲-۹-۶- تفاوت‌های دید سیستماتیک و سیستمیک
.....۶۳	۲-۱۰- سیر تحولات برنامه‌ریزی شهری در ایران
.....۷۳	۲-۱۱- محتوای طرح جامع (توسعه و عمران)



.....۷۶.....	۱۲-۲- ارزیابی کلی از نتایج اجرای طرحهای جامع در ایران
.....۷۸.....	۱۳-۲- انواع طرحهای توسعه و عمران در ایران
.....۷۹.....	۱-۱۳-۲- طرح جامع سرزمین
.....۷۹.....	۲-۱۳-۲- طرحهای کالبدی ملی و منطقه‌ای
.....۸۲.....	۳-۱۳-۲- طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای
.....۸۲.....	۴-۱۳-۲- طرح مجموعه شهری
.....۸۳.....	۵-۱۳-۲- طرح ساماندهی فضا و سکونتگاههای روستایی
.....۸۳.....	۶-۱۳-۲- طرح جامع شهر
.....۸۵.....	۷-۱۳-۲- طرح تفصیلی
.....۸۶.....	۸-۱۳-۲- طرح هادی روستا
.....۸۶.....	۹-۱۳-۲- طرح های ویژه
.....۸۶.....	۱۰-۱۳-۲- طرح شهرهای جدید
.....۸۷.....	۱۱-۱۳-۲- طرح شهرکهای مسکونی
.....۸۸.....	۱۲-۱۳-۲- طرح سایر شهرکها
.....۸۸.....	۱۳-۱۳-۲- طراحی فضای شهری
.....۸۹.....	۱۴-۲- بررسی تجارب برنامه‌ریزی شهری انگلستان
.....۹۳.....	۱-۱۴-۲- برنامه ساختاری
.....۹۴.....	۲-۱۴-۲- برنامه های محلی
.....۹۶.....	۱۶-۳- جمع بندی
.....۱۰۰.....	۳- شناخت شهر بندرعباس
.....۱۰۰.....	۱-۳- ساختار محیط طبیعی شهر
.....۱۰۵.....	۲-۳- بررسی خصوصیات جمعیتی و اجتماعی شهر
.....۱۱۱.....	۳-۳- ساختار اقتصادی شهر
.....۱۱۴.....	۴-۳- بررسی خصوصیات عمده کالبدی شهر

.....۱.۱.۴.....	۳-۴-۱ - روند توسعه ادواری بندرعباس
.....۱.۲.۴.....	۳-۴-۲ - نظام کاربری اراضی شهر بندرعباس
.....۱.۲.۶.....	۳-۴-۳ سازمان فضایی
.....۱.۳.۱.....	۴- یافته های تحقیق.
.....۱.۳.۱.....	۴-۱- سابقه طرحهای توسعه شهر بندر عباس
.....۱.۳.۱.....	۴-۱-۱- طرح جامع مصوب ۱۳۴۵
.....۱.۳.۲.....	۴-۱-۲- طرح جامع شهر بندرعباس مصوب ۱۳۶۳
.....۱.۳.۵.....	۴-۱-۳- طرح تفصیلی شهر بندرعباس مصوب سال ۱۳۶۹
.....۱.۳.۷.....	۴-۱-۴ بازنگری در طرح جامع و تهیه طرح راهبردی- ساختاری بندرعباس (مصوب ۱۳۸۷)
.....۱.۴.۴.....	۴-۲- فرآیند برنامه ریزی راهبردی
.....۱.۵.۰.....	۴-۳- زیرساختهای لازم برای طرحهای ساختاری- راهبردی ( الزامات بومی و درونی)
.....۱.۵.۱.....	۴-۴- بررسی فرآیند برنامه ریزی راهبردی شهر بندر عباس
.....۱.۵.۱.....	۴-۴-۱- شرح خدمات طرح راهبردی - ساختاری
.....۱.۵.۱.....	۴-۴-۲- اسناد طرح راهبردی - ساختاری بندرعباس
.....۱.۶.۱.....	۴-۵- بررسی طرح راهبردی-ساختاری بندر عباس از دیدگاه الزامات درونی و بومی
.....۱.۶.۱.....	۴-۵-۱- الزامات اقتصادی اجتماعی (ثبات نظام سیاسی، تعادل اقتصادی، رشد متوازن جمعیت، تعادل شهرنشینی و روستانشینی و ...)
.....۱.۶.۱.....	۴-۵-۲ الزامات حقوقی، اداری و مالی (قوانین جامع شهرسازی، مقررات زمین، سلسله مراتب حکومتهای ملی و محلی، منابع مالی و سازمانی و ...)
.....۱.۶.۳.....	۴-۵-۳ الزامات علمی و فنی (رشد دانشهای برنامه ریزی و طراحی شهری، روشها و تجهیزات تولید و پردازش اطلاعات و ...)
.....۱.۶.۴.....	۴-۵-۴ الزامات مشارکت و اجرا (آگاهی عمومی، تشکلهای حرفهای، تشکلهای اجتماعی، نهادهای اجرایی ...)
.....۱.۶.۶.....	

۴-۶- بررسی همگرایی و واگرایی فرآیند تهیه طرح راهبردی بندرعباس با روش تهیه طرحهای

راهبردی ..... ۱۶۹

5 آزمون فرضیه ها، نتیجه گیری و پیشنهادات ..... ۱۷۳

۱-۵ مقدمه ..... ۱۷۳

۲-۵ آزمون فرضیه ها ..... ۱۷۳

۲-۵-۱ فرضیه یکم ..... ۱۷۳

۲-۵-۱ فرضیه دوم ..... ۱۷۹

۵-۳ نتیجه گیری ..... ۱۸۲

۵-۴ پیشنهادات ..... ۱۸۷

منابع و ماخذ ..... ۱۸۸

## فهرست جداول، نمودارها و نقشه ها

.....۳۸	جدول ۱-۲ همبستگی میان نظریه‌های سیاسی و انواع برنامه‌ریزی شهری
.....۴۳	جدول ۲-۲ ویژگی‌های برنامه‌ریزی جامع - عقلانی ( دوره مدرنیسم)
.....۴۶	جدول ۳-۲ ویژگی‌های برنامه‌ریزی دوره پسا مدرن
.....۴۸	جدول ۴-۲ مقایسه دو نوع روش شناسی برنامه‌ریزی
.....۴۹	جدول ۵-۲ الگوهای برنامه‌ریزی در قرن بیستم
.....۵۵	جدول ۶-۲ مقایسه تفکر مکانیستی و سیستمی
.....۷۱	جدول ۷-۲ اصلاحات در نظام شهرسازی کشور
.....۷۴	جدول ۸-۲ مطالعات طرح جامع (توسعه و عمران)
.....۸۷	جدول ۹-۲ آمار شهرهای جدید ایران
.....۸۸	جدول ۱۰-۲ آمار تقسیمات کشوری تا آبان ۱۳۸۹
.....۸۸	جدول ۱۱-۲ آمار طرح های تهیه شده و در دست تهیه
.....۹۵	جدول ۱۲-۲ - ساختار طرحهای توسعه و عمران در انگلستان
.....۱۰۷	جدول ۱-۳- تغییرات جمعیت و نرخ رشد در استان هرمزگان، شهرستان و شهر بندرعباس در سالهای ۱۳۵۵-۸۵
.....۱:۷	جدول ۲-۳- تغییرات نرخ رشد جمعیت در شهر بندرعباس در مقایسه با استان هرمزگان و شهرستان بندرعباس
.....۱:۸	جدول ۳-۳- روند تغییرات خانوار شهر بندرعباس و مقایسه با استان و شهرستان بندرعباس، ۸۵- .....1355

.....۱.۹	جدول ۳-۴- روند تغییرات نسبت جنسی جمعیت در شهر بندرعباس، ۸۵-۱۳۵۵
.....۱.۱۰	جدول ۳-۵- روند تغییرات نسبت جنسی شهر بندرعباس و مقایسه با استان هرمزگان و شهرستان بندرعباس، ۸۵-۱۳۵۵
.....۱۱۱	جدول ۳-۶- توزیع نسبی گروههای عمده سنی در شهر بندرعباس به تفکیک جنسیت، ۸۵-۱۳۶۵
.....۱.۱۱	جدول ۳-۷- تغییرات جمعیت فعال و غیرفعال شهر بندرعباس در فاصله سالهای ۸۵-۱۳۶۵ ....
.....۱.۱۲	جدول ۳-۸- بررسی شاخصهای فعالیتی شهر بندرعباس در طی سالهای ۸۵-۱۳۷۵
.....۱.۱۳	جدول ۳-۹- تغییرات اشتغال در گروههای عمده شغلی شهر بندرعباس در فاصله سالهای ۸۵-۱۳۷۵
.....۱.۱۴	جدول ۳-۱۰- مقایسه نسبت‌های اشتغال در گروههای عمده شغلی شهر بندرعباس با استان و شهرستان بندرعباس در فاصله سالهای ۸۵-۱۳۷۵
.....۱.۲۴	جدول ۳-۱۱- مشخصات کالبدی شهر بندرعباس (وضع موجود)
.....۱.۴۲	جدول ۴-۱- طرحهای تفصیلی موضوعی در طرح راهبردی بندرعباس
.....۱.۴۲	جدول ۴-۲- طرحهای تفصیلی موضوعی در طرح راهبردی بندرعباس
.....۱.۴۹	جدول ۴-۳- فرآیند کلی برنامه ریزی راهبردی
.....۱.۵۴	جدول ۴-۴- قسمت اول فرآیند برنامه ریزی راهبردی - ساختاری بندرعباس در شرح خدمات
.....۱.۵۶	جدول ۴-۵- قسمت دوم فرآیند برنامه ریزی راهبردی - ساختاری بندرعباس در شرح خدمات ..
.....۱.۵۸	جدول ۴-۶- فرآیند عملی تهیه طرح راهبردی - ساختاری بندرعباس
.....۱.۵۹	جدول ۴-۷- گزارشات ارائه شده در طرح راهبردی - ساختاری بندرعباس

جدول ۴-۸ مقایسه تطبیقی فرآیند برنامه ریزی راهبردی با شرح خدمات و فرآیند عملی طرح

راهبردی - ساختاری بندرعباس

۱۶۷.....

جدول ۴-۹ نردبان مشارکت

۱۶۸.....

جدول ۴-۱۰ مشارکت اجتماعی افراد در بندر عباس

۱۶۹.....

## نمودارها

نمودار ۲-۱ عناصر برنامه ریزی جامع..... ۴۶

نمودار ۵-۱ ارکان اصلی برنامه ریزی جامع - تفصیلی..... ۱۷۴

نمودار ۵-۲ روش شناسی برنامه ریزی جامع..... ۱۷۴

نمودار ۵-۳ روش شناسی برنامه ریزی راهبردی..... ۱۷۵

نمودار ۵-۴ کلیات برنامه ریزی راهبردی..... ۱۷۶

نمودار ۵-۵ ارکان اصلی برنامه ریزی راهبردی..... ۱۷۸

نمودار ۵-۶ زیرساختها و الزامات برنامه ریزی راهبردی..... ۱۷۹

نمودار ۵-۷ برنامه ریزی راهبردی در یک نگاه..... ۱۸۶

## نقشه‌ها

نقشه ۲-۱ مناطق ده گانه بر اساس طرح کالبدی ملی..... ۸۱

نقشه ۳-۱ موقعیت شهر بندرعباس در کشور، استان و شهرستان

۱۰۱.....

نقشه ۳-۲ عکس هوایی بندر عباس در سال ۱۳۳۵..... ۱۱۶

نقشه ۳-۳ عکس هوایی بندر عباس در سال ۱۳۴۳..... ۱۱۸

نقشه ۳-۴ عکس هوایی بندر عباس در سال ۱۳۵۳..... ۱۲۰

نقشه ۳-۵ عکس هوایی بندر عباس در سال ۱۳۶۱..... ۱۲۲

نقشه ۳-۲ محله بندی شهر بندر عباس..... ۱۲۹

# فصل اول

## طرح تحقیق

## ۱ - طرح تحقیق

### ۱-۱- مقدمه

نزدیک به نیم قرن است که طرح‌های جامع و تفصیلی بعنوان ابزارها و اسناد هدایت توسعه فضایی شهرهای ایران مطرح هستند. در طی نیم‌قرن گذشته و از زمان مطرح شدن طرح‌های جامع، مخالفت‌هایی با این شیوه برنامه‌ریزی بنا به ویژگیهای جامعه ایرانی و سیستم‌های مدیریتی و اجرایی خاص آن، شکل گرفت و این مخالفت‌ها باعث ایجاد تغییراتی در روند برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های شهری شد.

موافقان طرح‌های جامع چنان از این طرح‌ها دفاع می‌کنند که گویی این شیوه برنامه‌ریزی، نسخه درمان تمام دردهای اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، طبیعی و کالبدی شهرها می‌باشد؛ در مقابل مخالفان نیز بدون توجه به پیامدهای مثبت و میزان کارایی و ویژگیهای طرح‌های جامع و صرفاً به دلیل همراهی با تحولات جهانی و یا کپی برداری از شیوه‌های برنامه‌ریزی کشورهای غربی و بدون توجه به ملاحظات اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، طبیعی جامعه ایرانی از درمان‌های جدیدی سخن به میان می‌آورند.

این مناقشات میان حرفه‌مندان حوزه شهرسازی و برنامه‌ریزی شهری در کشور علاوه بر اینکه منجر به ایجاد تغییراتی در شرح خدمات تیپ طرح‌های جامع شهری شد، بلکه باعث گردید الگوی جدید برنامه‌ریزی طرح‌های شهری بعنوان طرح‌های راهبردی و یا گاهاً با عنوان طرح‌های راهبردی-ساختاری مطرح شود و تلاشهایی در زمینه اجرایی کردن این الگوی جدید در کشور پیدا شود.

با اینکه مطالعات چندی در باب عدم تحقق‌پذیری و یا شیوه‌های تحقق‌پذیری طرح‌های جامع شهری انجام شده اما هنوز ابعاد مثبت و منفی این نوع الگوی طرح‌ریزی بطور کامل مشخص نشده است ولی در میان حرفه‌مندان گرایش به گذر از این شیوه مشهود است گرچه هنوز اغلب سیاست‌گذاران با توجه به ابعاد این گذر با احتیاط بیشتری با موضوع برخورد می‌کنند.

به نظر می‌رسد اکنون زمان آن فرا رسیده تا جامعه علمی و عملی کشورمان به درک موجز و درستی از الگوهای طرح‌های توسعه شهری (جامع و راهبردی) دست یابند و با مطالعات علمی، زوایای مختلف تاثیرات این الگوها بر نظام فضایی و توسعه شهرهای کشور را مشخص کنند، تا در انتخاب شیوه مناسب مداخله در شهرها برای سامان بخشی به معضلات فضایی، کالبدی، اجتماعی و اقتصادی و ... با توجه به ویژگیهای بومی و محلی درست عمل کرده و از هدر رفتن منابع کشور جلوگیری کنند.



لذا این پژوهش در قالب پنج فصل به شرح زیر، روش‌شناسی تهیه طرح‌های راهبردی - ساختاری و انطباق آن با شرایط بومی - محلی نمونه موردی (شهر بندرعباس) را مورد مطالعه قرار می‌دهد.

**فصل اول - طرح تحقیق:** در این فصل چارچوب کلی پژوهش، در قالب طرح مساله، اهداف، ضرورت و اهمیت تحقیق، پیشینه تحقیق، سوالات و فرضیه‌ها، روش تحقیق و قلمرو زمانی و مکانی تحقیق مشخص شده است.

**فصل دوم - مبانی نظری و تجارب برنامه‌ریزی شهری:** در این فصل مبانی نظری طرح‌های توسعه شهری و تجارب برنامه‌ریزی شهری در ایران و جهان مورد بررسی قرار گرفته است.

**فصل سوم - شناخت شهر بندرعباس:** ساختارشناسی شهر بندرعباس در قالب بررسی ساختار محیط طبیعی، خصوصیات جمعیتی و اجتماعی، ساختار اقتصادی و خصوصیات عمده کالبدی در این فصل مورد مطالعه قرار گرفته است.

**فصل چهارم - یافته‌های تحقیق:** در این فصل با بررسی سوابق برنامه‌ریزی شهری در نمونه موردی، فرآیند کلی برنامه‌ریزی راهبردی مورد بررسی قرار گرفته و فرآیند برنامه راهبردی - ساختاری تهیه شده برای بندرعباس با آن مورد مقایسه قرار گرفته است.

**فصل پنجم - آزمون فرضیه‌ها، نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادات:** در این فصل فرضیات تحقیق با استفاده از داده‌های فصول قبل مورد آزمون قرار گرفته‌اند و در نهایت نتیجه‌گیری و پیشنهادات لازم در این خصوص ارائه شده‌اند.

## ۱-۲- طرح مساله

در اوایل قرن بیستم، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای تحت تاثیر شرایط عمومی آن زمان - شرایط بد اجتماعی، اقتصادی و کالبدی شهرهای صنعتی رو به رشد - و زیر نفوذ اندیشه برنامه‌ریزی عقلایی به صورت الگوی «طرح‌های جامع - تفصیلی» توسط کسانی چون پاتریک گدس و لوییس مامفورد بنیاد گذاشته شد و در کشورهای انگلستان و امریکا جنبه رسمی و قانونی پیدا کرد و سپس از طریق جنبش شهرسازی مدرن (منشور آتن ۱۹۳۳) به صورتی فراگیر در جهان به کار گرفته شد. در این شکل از برنامه‌ریزی شهری، پهنه شهر طبق موازین عقلی و علمی مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد و بر اساس آن آینده شهر تصویر می‌شود. محصول نهایی این فعالیت ارائه «طرح جامع - تفصیلی» است که به صورت کامل و قطعی وضعیت کالبدی شهر و کاربری زمین را در حال و آینده در قالب

نقشه‌های تفصیلی و ارقام دقیق، معلوم می‌کند. این طرح‌ها، معمولاً به صورت قطعی و تغییر ناپذیر، به عنوان سند قانونی و الزام آور مبنای اقدامات بخش عمومی و خصوصی در شهر قرار می‌گیرد. به دنبال بروز مشکلات و ناکامیهای طرح‌های جامع در عمل، از دهه ۱۹۶۰ به بعد در اروپا و آمریکا انتقادات وسیعی نسبت به این گونه برنامه‌ریزی شهری مطرح شد به طوری که عملاً به عنوان الگوی سنتی منسوخ اعلام گردید و الگوهای جدید به جای آن در دستور کار قرار گرفت.

در دهه ۱۹۶۰ الگوی برنامه‌ریزی سیستمی تحت تاثیر نظریه سیستم‌ها، و با اعتقاد به سادگی بیش از اندازه رویکردهای سنتی برنامه‌ریزی، برای رسیدگی به پیچیدگی‌های زندگی مدرن به عنوان جانشین الگوی طرح‌های جامع در اروپا و آمریکا در دستور کار قرار گرفت این الگوی جدید شهر را بعنوان سیستم پیچیده انسانی - اجتماعی دارای قوانین قطعیت ناپذیر و نسبی می‌دانست که با الگوی برنامه‌ریزی قطعیت‌گرا و یکسان قابل برنامه‌ریزی نبود.

بنابراین بعنوان واکنشی به فرآیند برنامه‌ریزی سنتی گدسی، فرآیندهای برنامه‌ریزی دیگری ظهور یافتند؛ بطوری که در انگلستان الگوی «طرح ساختاری - محلی» و در آمریکا الگوی «برنامه‌ریزی استراتژیک» (راهبردی) رواج پیدا کرد.

هدف اصلی این الگوها دوری از برنامه‌ریزی جامع عقلی و برنامه‌ریزی صرفاً کالبدی و پیگیری اهداف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و تلفیق روند برنامه‌ریزی و روند مدیریت و اجرا بود. بنابراین با بیان نظریه‌های گوناگون برنامه‌ریزی، الگوهای متفاوت عملی نیز ظهور نمودند، که هر کدام اثرات متفاوتی بر سیاست‌های شهری و سیاست‌گذاری شهری گذاشتند. حتی در جاهای مختلف این الگوها با وجود خاستگاه نظری یکسان اثرات متفاوتی از انتظام فضایی و شکل و شیوه رشد شهری برجای گذاشتند.

در ایران نیز نظام مداخله و برنامه‌ریزی فضایی شهر از آغاز تا کنون با فراز و نشیب‌هایی مواجه بوده است. اما شروع این مداخلات متأثر از شرایط اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی حاکم بر شهرهای کشور نبوده، بلکه تقلیدی از الگوهای توسعه شهری کشورهای غربی بوده است.

اولین تغییرات مدیریتی - کالبدی در شهرهای بزرگ ایران با تصویب اولین قانون شهرداریها در سال ۱۲۸۶ پدیدار شد؛ اما تهیه طرح‌های شهری با الگوی جامع - تفصیلی که هم اکنون در کشور متداول است در ابتدای برنامه سوم (۱۳۴۲-۱۳۴۶) - زمانی که این الگو و مبانی نظری آن در خاستگاه اصلی‌اش به کنار نهاده شد - شکل گرفت. در طی برنامه پنجساله سوم، اقدامات مربوط به تهیه طرح جامع هفده شهر از جمله تهران، تبریز، رشت، اصفهان، کرج، قزوین، همدان، بندر انزلی، چالوس، نوشهر، سربندر، بابل، بابلسر، بندرعباس و بندرلنگه به عمل آمد. اولین طرح جامع که توسط شورای

عالی شهرسازی به تصویب رسید، طرح جامع بندرلنگه در سال ۱۳۴۵ بود. طرح‌های شهری در ایران بر اساس قرارداد تیپ ۱۲ و شرح خدمات همسان در سه سطح جامع، تفصیلی و هادی توسط وزارت مسکن و شهرسازی تهیه می‌شود.

با حاد شدن مسائل شهرنشینی و شهرسازی و انجام مطالعاتی در زمینه طرح‌های شهری، جنبه‌هایی از ناکارآمدی طرح‌ها و شیوه‌های موجود مشخص گردید، که نتایج آنها منجر به انجام تغییرات و اصلاحاتی در روش و مراحل تهیه و تصویب طرح‌های جامع شد. با وجود اصلاحات صورت گرفته در شرح خدمات همسان همچنان معضلات سازمان فضایی شهرها رو به فزونی نهاد و زمزمه‌های همگامی با تحولات جهانی برنامه‌ریزی توسعه شهری شروع شد و طرفداران تغییر رویکرد در تهیه طرح‌های شهری افزایش پیدا کرد. انتقادات وارد شده بر شیوه برنامه‌ریزی شهری باعث واکنش نهادهای مسول از جمله سازمان مدیریت سابق و وزارت مسکن و شهرسازی و ارائه الگوی طرح‌های راهبردی- ساختاری شد. بعد از تهیه شرح خدمات مربوطه، طرح‌های توسعه شهرهای برازجان، بوشهر، بندرعباس و قم به این شیوه تهیه شد. ولی با وجود ابلاغ این طرح‌ها، مناقشاتی در میان حرفه‌مندان مبنی بر عدم کارایی این نوع از برنامه‌ریزی شهری نیز در گرفته است. که این مناقشات عمدتاً حول چند محور عمده زیر می‌باشد:

الف) طرح‌های راهبردی در کشور اساساً از لحاظ محتوا با شیوه‌های برنامه‌ریزی راهبردی همخوانی ندارد.

ب) با وجود عوامل موثر در عدم تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه و عمران آمیدی به این نوع از برنامه‌ریزی نیز نباید داشت.

عوامل موثر در عدم تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه و عمران نیز عبارتند از: (کمیته پژوهش توسعه شهری، ۱۳۸۷، ۴۹)

- عواملی که در حوزه مدیریتی قرار دارند.
- عواملی که در حوزه قوانین و مقررات شهرسازی هستند.
- عواملی که به حوزه مشارکت مردمی ارتباط دارند.
- عللی که به مسائل مالی و اقتصادی در تهیه و اجرای طرح‌ها مربوط می‌گردد.
- عواملی که به مشاوران تهیه‌کننده طرح‌ها مربوط می‌شود.

با اینکه طرح‌های چهار شهر مذکور تصویب و ابلاغ شده‌اند و هنوز مطالعات جامعی در خصوص محتوا و عملکرد و سایر ابعاد آنها صورت نگرفته اما ردپای این الگو در سایر طرح‌های بعد از آن نیز به صورت ناقص پیدا شده به عبارتی نظام برنامه‌ریزی شهری در ایران در حال گذار از برنامه‌ریزی جامع به

راهبردی است با وجود این اشتباهات گذشته این بار در قالب طرحهای راهبردی - ساختاری در حال تکرار است.

مناسبات حاکم بر جهان امروز ایجاب می کند که مشارکت مردم در امور مربوط به خود افزایش پیدا کند و رد پای آنها در تصمیم گیریها و تصمیم سازیها نمایان تر شود و این امر در تهیه طرحهای شهری با گذر از برنامه ریزی جامع به برنامه ریزی راهبردی محقق خواهد شد. این گذر در ایران با تهیه برنامههای راهبردی آغاز شده است اما، لازم است قبل از تغییر رویکرد در تهیه طرحهای شهری و یا به صورت عامتر در برنامه ریزی شهری در ایران، مطالعات کافی در خصوص الزامات، فرآیند، محتوا، عملکرد و نتایج اجرای این نوع از برنامه ریزی صورت گیرد تا با علم به نقاط ضعف و قوت موجود، شیوه جدید برنامه ریزی به درستی انتخاب و اجرا شود.

در طرح تهیه شده برای شهر بندرعباس با عنوان راهبردی - ساختاری علاوه بر اینکه فرآیند کلی تهیه طرح از لحاظ انطباق با فرآیند پایه برنامه ریزی راهبردی مورد سوال است به نظر می رسد الزامات و زیرساختهای لازم نیز برای گذر به این رویکرد بطور کامل فراهم نبوده است. زیرا نظام مدیریت شهری در بندرعباس به عنوان جزئی از نظام مدیریت شهری کشور از نظام سلسله مراتب عمودی حاکم بر کشور تبعیت می کند و حکومت محلی در تحولات شهری نقش زیادی ندارد، همچنین مشارکت مردمی در بندرعباس به دلیل ساختارهای اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در سطح پایینی قرار دارد.

از آنجایی که طرح راهبردی - ساختاری بندرعباس از اولین طرحهای تهیه شده از این نوع در کشور می باشد لذا بررسی ابعاد مختلف آن و آگاهی از نقاط قوت و ضعف مترتب بر آن می تواند در بکارگیری این رویکرد در برنامه ریزی شهری کشور راهگشا باشد.

لذا این تحقیق در راستای موارد فوق در پی پاسخ گویی به سوالات زیر می باشد.

۱. آیا در تهیه طرح راهبردی - ساختاری شهر بندرعباس روش شناسی مطالعاتی طرحهای راهبردی - ساختاری رعایت شده است.

۲. آیا در تهیه طرح راهبردی - ساختاری شهر بندرعباس به شرایط و مقتضیات درونی و بومی - محلی توجه شده است؟

### ۱-۳- اهداف تحقیق

با توجه به موضوع تحقیق، یعنی گذر از برنامه ریزی جامع به برنامه ریزی راهبردی در تهیه طرح - های شهری، ابتدا باید محتوا و روش های تهیه، بررسی، تصویب و اجرای طرح های جامع و مبانی