

آموزه‌های نظام برنامه‌ریزی فضایی کره جنوبی به منظور کاربست در شرایط ایران

رضا اکبری*

مربی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه یزد، یزد، ایران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۲/۲۲؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۱/۰۹)

چکیده

توسعه مبتنی بر سرمایه‌گذاری خارجی در کره جنوبی از معجزه‌های اقتصادی قرن حاضر است. تکامل این معجزه اقتصادی با موفقیت تام برنامه‌ریزی فضایی میسر شده است. بارزترین ویژگی برنامه‌ریزی فضایی کره جنوبی تحقق‌پذیری آن است. این مقاله با روش توصیفی - تحلیلی روند موفقیت توسعه در کره جنوبی را برای پاسخ به اینکه برنامه‌ریزی فضایی در فرایند توسعه کره جنوبی چه نقشی را ایفا کرده است؟ و این تجربه چه آموزه‌هایی برای کاربست در ایران دارد؟ بررسی خواهد کرد. برنامه‌ریزی فضایی کره جنوبی در سه سطح جامع سرزمینی، منطقه‌ای و شهری تهیه می‌شود. برنامه‌ریزی شهری ساختار سه‌لایه‌ای در قالب طرح جامع شهری، برنامه مدیریت شهری و برنامه‌های اجرایی دارد. برنامه مدیریت شهری نمونه‌ای منحصربه‌فرد، کامل و بسیار موفق در میان کشورهای مختلف است و آموزه‌های آن برای ایران که فاقد طرح کاربری زمین و تأسیسات و تجهیزات شهری است و در زمینه بافت‌های فرسوده و طرح تفصیلی نیز انسجام لازم و کافی را ندارد، قابل بهره‌برداری است. از دیگر ویژگی‌های بارز قابل کاربست نظام برنامه‌ریزی فضایی کره جنوبی تعریف سلسله‌مراتبی مشخص برای فرایند برنامه‌ریزی فضایی کشور بر مبنای فرایند یکسان اداری، همچنین، تهیه همه برنامه‌ها توسط مجریان و تصویب طرح‌های مرتبه پایین‌تر توسط تهیه‌کنندگان طرح‌های مرتبه بالاتر است که از عوامل عمده تحقق‌پذیری طرح‌ها است.

کلیدواژگان

برنامه‌ریزی فضایی، تحقق‌پذیری، دولت، فرایند اداری، کره جنوبی.

* رایانامه نویسنده: r_akbari@yazd.ac.ir

مقدمه و بیان مسئله

اکثر کشورهای جهان در اوایل دهه ۱۹۰۰ نخستین قوانین برنامه‌ریزی فضایی خود را در واکنش به تنش‌های روزافزون توسعه صنعتی و معضلات ناشی از نابسامانی‌ها و پیچیدگی‌های آن وضع کردند و این برنامه‌ها به تدریج با گذشت زمان تکامل یافتند. بر این اساس، بررسی نظام برنامه‌ریزی فضایی در کشورهای گوناگون می‌تواند راهنمای مناسب و ارزشمندی برای دست‌یافتن به نظام برنامه‌ریزی فضایی مطلوب برای ایران باشد. کره جنوبی یکی از کشورهای تراز اول آسیا است که برنامه‌ریزی در سطح سکونتگاه‌ها را همزمان با ایران آغاز کرده است. از کره جنوبی به‌عنوان نمونه‌ای موفق در برنامه‌ریزی اقتصادی و توسعه فضایی در سطح آسیا و به‌ویژه در زمینه تحقق‌پذیری تام طرح‌های مصوب یاد می‌شود که با توجه به معضلات اساسی ایران در این زمینه، آموزه‌های تجربه کره جنوبی برای کاربست در شرایط ایران شایان بررسی است.

نظری اجمالی به ویژگی‌های جغرافیایی، وضعیت سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کره جنوبی

وسعت کره جنوبی تقریباً برابر با یک‌شانزدهم ایران است. از نظر وسعت، شبه‌جزیره کره جنوبی کوچک‌تر از استان اصفهان است (طالع، ۱۳۷۴، ص ۲۶). بر مبنای جدیدترین برآورد برنامه عمران سازمان ملل متحد (UNDP) جمعیت کره جنوبی حدود ۵۰ میلیون نفر و نرخ رشد آن حدود ۰٫۳ درصد است. پایتخت این کشور سئول (۹ میلیون و ۶۰۰ هزار نفر در سال ۲۰۰۵) است و پرجمعیت‌ترین شهرهای آن عبارت‌اند از پوسان (۳ میلیون و ۷۰۰ هزار نفر)، دائجو (۳ میلیون و ۳۰۹ هزار نفر)، اینچئون (۷۹۷ هزار نفر)، و کوانگجو (۶۰۶ ۵۰۰ نفر).

سرزمین کره طی پانصد سال گذشته تا پایان جنگ جهانی دوم، همواره تحت استعمار بیگانگان به‌ویژه ژاپن بوده است. اولین حادثه شایان توجه پس از استقلال کره، تقسیم کره به دو بخش جنوبی و شمالی بود که هر یک از این دو کشور به مقتضای شرایط سیاسی حاکم بر آن دوره، راهی جدا در پیش گرفتند. دومین حادثه شایان توجه که از دهه ۱۹۶۰ شروع شد و هم‌اکنون نیز ادامه دارد، توسعه اقتصادی چشمگیر کره جنوبی است. این کشور از اوایل دهه ۱۹۶۰ با اجرای برنامه‌های متعدد

توسعه، مانند تأمین مجتمع‌های بزرگ صنعتی و مناطق مادر شهری در حال توسعه، توانست به رشد اقتصادی شایان ملاحظه‌ای دست یابد (KRIHS, 2015).

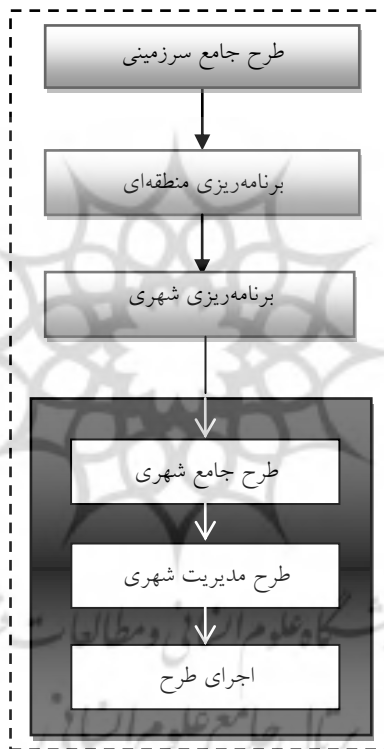
کره جنوبی توانست طی چندین دهه از وضعیت کشوری با اقتصاد مبتنی بر کشاورزی، به کشوری با اقتصاد صنعتی گذر کند. کره جنوبی امروز در کنار ژاپن و چین، سومین اقتصاد مهم آسیا به شمار می‌رود (شیرزادی، ۱۳۹۰، ص ۵۳) و در رده بیستم کشورهای بزرگ اقتصادی جهان است (نرجه، ۱۳۸۸، ص ۳۱). رشد شتابان صنعتی کره سبب شده است درآمد سرانه آن طی نیم قرن گذشته نزدیک به ۲۰۰ برابر شود و تراز تجاری آن کاملاً مثبت باشد (رستمعلی‌زاد، ۱۳۹۱، ص ۸۰). به علاوه، کره جنوبی یکی از موفق‌ترین نمونه‌های اجرای سیاست تشویق صادرات در کشورهای در حال توسعه تلقی می‌شود، به طوری که برخی توسعه اقتصادی این کشور در نیمه دوم قرن بیستم را بعد از تجربه کشور ژاپن، دومین معجزه توسعه ذکر می‌کنند. توسعه اقتصادی کره را می‌توان به سه دوره ۱۹۶۲-۱۹۷۹، ۱۹۸۰-۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ به بعد تقسیم کرد (حسینی، ۱۳۸۸، ص ۶).

برنامه‌ریزی فضایی در کره جنوبی

واژه برنامه‌ریزی فضایی به مجموعه اقداماتی گفته می‌شود که توسط بدنه حکومت در ارتباط با وضعیت اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی انجام می‌گیرد و نه تنها به آینده استفاده از زمین، بلکه به طیف وسیعی از اقداماتی که بر پهنه سرزمین تأثیر می‌گذارد، مربوط می‌شود. قوانین برنامه‌ریزی فضایی در ایالت‌های مختلف با واژه‌های متنوعی تعریف می‌شوند، ولی مفهوم آن‌ها یکی است. غیر از قوانینی که با حکومت مرکزی مرتبطند، همه مسئولان سرزمینی (دولت، ایالت و جامعه محلی) باید هماهنگ عمل کنند. در چنین زمینه‌هایی برنامه‌ریزی منطقه‌ای گاه به‌عنوان زیرمجموعه‌ای از برنامه‌ریزی فضایی در نظر گرفته می‌شود که خود برنامه‌ریزی‌های بخشی را نیز شامل می‌شود (مفیدی، ۱۳۸۹، ص ۸۳).

سیستم برنامه‌ریزی فضایی در کره جنوبی سلسله‌مراتبی است. ابتدا طرح جامع ملی برای کل سرزمین تهیه می‌شود. پس از آن، برای مناطق مختلف به منظور توسعه متوازن منطقه‌ای در کره جنوبی برنامه‌ریزی می‌شود و بعد از آن برنامه‌ریزی برای هر شهر به‌طور جداگانه انجام می‌گیرد.

برنامه‌ریزی شهری از سه لایه طرح جامع، برنامه مدیریت شهری، و اجرای طرح تشکیل شده است. باید توجه کرد در این سیستم برنامه‌ریزی فضایی، برنامه‌ای که در سطح پایین‌تر قرار دارد، نباید با برنامه سطح بالاتر در تضاد باشد. نکته دیگر شایان توجه در برنامه‌ریزی فضایی کره جنوبی این است که تهیه پیش‌نویس اولیه هر طرح توسط مجری طرح انجام گرفته، و تصویب طرح‌های مرتبه پایین‌تر بر عهده تهیه‌کنندگان طرح‌های مرتبه بالاتر است (MLIT, 2013) (شکل ۱).



شکل ۱. نمودار سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی فضایی در کره جنوبی (Sehoon, 2009, p.26)

پیشینه برنامه‌ریزی فضایی در کره جنوبی

در سال ۱۹۶۲ برنامه‌های توسعه کره جنوبی با عنوان برنامه‌های پنج‌ساله آغاز شد و این روند در چند دهه ادامه یافت. کره جنوبی همگام با مجموعه برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی (۹۶-

(۱۹۶۲) مجموعه برنامه‌های جامع ده‌ساله توسعه قلمرو ملی (۱۹۷۰-۲۰۲۰) را تجربه کرده است. وزارت برنامه و بودجه در سال ۱۹۹۹، یعنی دو سال پس از تعطیلی برنامه‌های ملی، تأسیس شد و اخیراً اجرای برنامه توسعه ملی توازن از چند وزارتخانه دیگر را به عهده این وزارتخانه گذاشته شده است. اما کماکان تصدی برنامه‌های موسوم به برنامه جامع سرزمین به عهده وزارت ساختمان و ترابری آن کشور است و بیشتر به صورت کالبدی فضایی، یعنی تقریباً به شیوه کشورهای آلمان، اتریش و سوئیس، و متفاوت با روش آمایش سرزمین فرانسه تهیه می‌شود. در این کشور نیز برنامه‌ها به صورت ملی و فراگیر تهیه می‌شده است، اما از سال ۱۹۹۷ دولت برنامه‌های ملی را تعطیل و بر نقش بیشتر بازارها تأکید کرد. در عین حال، برخی دولت‌های محلی نیز به تهیه برنامه‌های خاص خود در قالب مناطق و با توجه به ویژگی‌های منطقه‌ای اقدام می‌کنند. در طرح جامع سرزمینی از سال ۱۹۷۲ تا ۲۰۲۰ سه طرح ده‌ساله و یک طرح بیست‌ساله تهیه شده است. در کره جنوبی برنامه‌ها بیشتر جنبه کلان و بخشی دارند و با اهدافی مشخص، اولویت‌دار و استراتژی‌هایی معلوم و هدفمند متناسب با شرایط برای هر برنامه در نظر گرفته شده‌اند (بی‌نا، ۱۳۸۹، ص ۳۷).

طرح‌های جامع سرزمینی در کره جنوبی

کره از معدود کشورهای آسیایی است که از سال‌ها پیش، یعنی از سال ۱۹۷۲ به بعد، چندین طرح کالبدی/جامع سرزمین تهیه کرده و آن‌ها را به‌موقع اجرا کرده است. از دلایل توجه به طرح‌های جامع سرزمین در این شبه‌جزیره، محدودیت زمین است. نه تنها مساحت جمهوری کره از ۹۹۴۰۸ کیلومتر مربع بیشتر نیست، بلکه نزدیک به ۶۶ درصد سرزمین هم کوهستانی است. ۲۲ درصد زمین‌ها هم به کشت اختصاص دارد. زمین‌های شهری در مجموع، نزدیک ۵ درصد زمین‌ها را تشکیل می‌دهند که از این میزان، اندکی بیش از ۲ درصد مسکونی است (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۴۰۸). جمعیت کره در سال ۲۰۱۲ بالغ بر ۵۰ میلیون، و تراکم جمعیت ۴۹۱ نفر در کیلومتر مربع بوده است. به‌طور طبیعی، در چنین وضعی نگاه به آینده بلندمدت سرزمین و ترسیم شکل مطلوب آن، اهمیت زیادی دارد. کنترل مدیریت و استفاده درست از این منابع محدود با تهیه طرح‌های جامع سرزمین امکان‌پذیر شده است.

تهیه طرح‌های سرزمینی مسئولیت وزارت ساختمان و ترابری است. وزارت ساختمان و ترابری تقریباً مسئولیت همه امور کالبدی را عهده‌دار است، اما نهاد دیگری به نام «مؤسسه کره‌ای پژوهش در سکونتگاه‌های انسانی» هم در تهیه طرح‌های از این دست نقش اساسی دارد. مؤسسه پژوهش در سکونتگاه‌های انسانی سازمان پژوهشی غیرانتفاعی و مستقلی است که بیش از دو دهه پیش یعنی در سال ۱۹۸۷ تأسیس شد. مؤسسه هم به مباحث نظری و روش‌شناختی، و هم مسائل سیاستگذاری و علمی می‌پردازد. پژوهش‌های کاربردی مؤسسه تهیه برنامه‌ها و استراتژی‌های مهم سازمان‌های گوناگون، از جمله تهیه برنامه‌های مهم ملی است. این مؤسسه با عقد قرارداد با دولت مرکزی و سازمان‌های بین‌المللی اقدام به تهیه برنامه‌های ملی، محلی و بررسی‌های امکان‌سنجی فنی می‌کند. اهمیت این دو نهاد به معنای فقدان دخالت وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دیگر نیست. در زمینه طرح‌های جامع سرزمین طبق قانون ریزنی با وزارتخانه‌های گوناگون ضروری است (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۴۱۰).

مبانی قانونی طرح‌های جامع سرزمینی و معرفی اجمالی طرح‌های جامع پیشین سرزمین در کره جنوبی

مبانی قانونی تهیه طرح‌های کالبدی (سرزمینی) ملی، علاوه بر قانون تأسیس وزارت ساختمان و ترابری، نص قانون اساسی کره و همچنین، قانون برنامه‌ریزی جامع توسعه سرزمین است. در قانون اساسی اشاره شده است که «دولت باید از سرزمین ملی و منابع آن حفاظت کند و برنامه‌هایی را که برای توسعه و استفاده متوازن از آن لازم است، آماده سازد». در قانون برنامه‌ریزی جامع سرزمین تصریح شده است این قانون «ناظر بر برنامه‌های جامع و اساسی بلندمدت است که بایستی هم هدف و هم اصول هدایت‌کننده محل و مقیاس تأسیسات طرح‌هایی باشد که از طریق دولت ملی یا دولت‌های خودگردان محلی اجرا می‌شوند» (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۴۲۰).

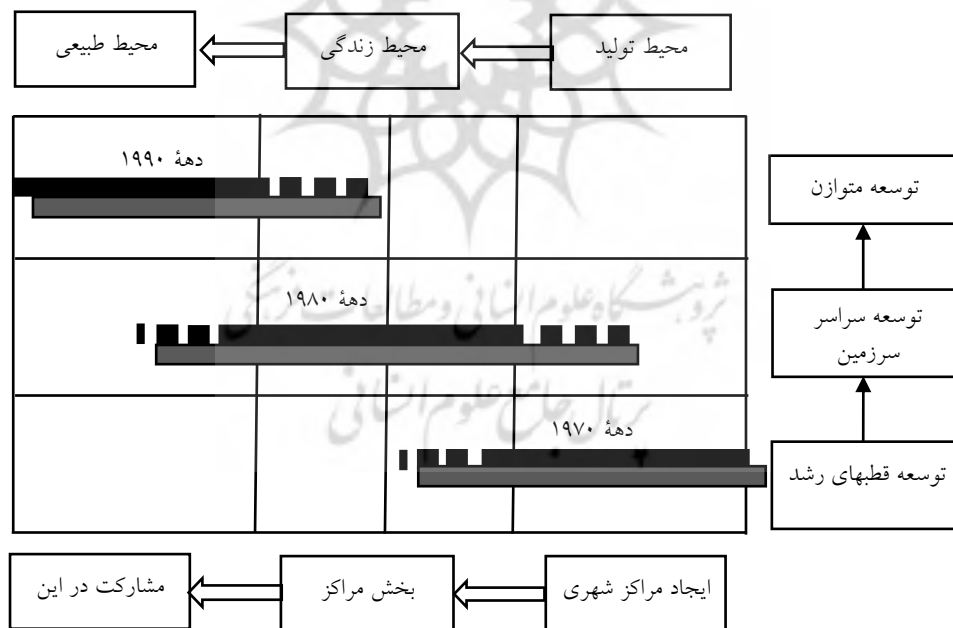
نخستین طرح جامع سرزمین برای دوره ۱۹۸۱-۱۹۷۲ تهیه شد و هدف از اجرای آن استقرار مراکز رشد پیرامون پایتخت و در کمربند صنعتی ساحلی جنوب شرقی کشور به‌منظور ایجاد زیرساخت‌های لازم برای توسعه شتابان اقتصادی بود.

دومین طرح جامع سرزمین برای دوره ۱۹۹۱-۱۹۸۲ تهیه شد و هدف آن توزیع جمعیت در

مناطق شهرستانی و نیز ارتقای کیفیت محیط زندگی با کاهش هجوم جمعیت به منطقه پایتخت و همزمان توسعه شهرستان‌ها بود.

سومین طرح جامع سرزمین برای دوره ۲۰۰۱-۱۹۹۲ تهیه شد و بر پراکنش توسعه منطقه‌ای از طریق گسترش مراکز صنعتی در ساحل غربی و شهرستان‌ها به منظور ارتقای سطح رفاه عمومی و حفاظت محیط طبیعی تأکید می‌کرد.

همان‌طور که پیداست، هدف برنامه جامع سرزمین از ایجاد «قطب‌های توسعه» در دهه ۱۹۷۰، نخست به «توسعه سراسری» در دهه ۱۹۸۰، سپس به «توسعه متوازن» در دهه ۱۹۹۰ متحول شده است. در برنامه نخست، از سویی بر «محیط تولید» (فراهم کردن محیط مناسب برای رشد سریع) و از سویی دیگر، بر ایجاد «مجموعه‌ها یا مراکز شهری» تأکید شده است. در برنامه دوم به ترتیب، بر «محیط زندگی» و «توزیع مراکز شهری» تأکید شده، و در برنامه سوم «محیط زیست» و «مشارکت در مجموعه‌های شهری» هم اهمیت یافته است (شکل ۲).



شکل ۲. سیر تکامل طرح‌های آمایش سرزمین در کره جنوبی (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۴۲۱)

بررسی چهارمین طرح جامع سرزمین در کره جنوبی

ویژگی‌های اساسی این طرح عبارت است از الف) اهمیت به حفاظت محیط زیست؛ ب) اهمیت به مشارکت مردم و بهادادن به روش پایین‌به‌بالا با کسب نظر مردم و حکومت‌های محلی و گنجاندن این نظرها در ویرایش نهایی طرح؛ ج) توجه به افق بلندمدت، یعنی افق ۲۰۲۰؛ (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۲۲۶-۲۲۵). این طرح مهم‌ترین مسائل و مشکلات سرزمینی کنونی کره را به این شرح برشمرده است:

الف) تمرکز زیاد جمعیت و فعالیت در پایتخت: منطقه پایتخت با ۱۲ درصد مساحت کشور بیش از ۴۵ درصد جمعیت و ۵۵ درصد شرکت‌های صنعتی را در خود جای داده است. نتیجه هجوم جمعیت به منطقه پایتخت افزایش قیمت زمین، کمبود مسکن، ازدحام رفت‌وآمد، واپس‌گرایی محیط زیست و مانند اینهاست که همگی عوامل آسیب‌پذیری امنیت کشور به شمار می‌روند.

ب) کاهش کیفیت زندگی به علت آسیب‌های محیطی: طبیعت و چشم‌اندازهای زیبا به دلیل توسعه پرشتاب در کره جنوبی آسیب دیده است. در دنیای کنونی که به‌طور روزافزون بازرگانی جهانی به مسائل زیست‌محیطی گره می‌خورد، حفاظت محیط زیست در رقابت‌پذیری ملی نیز اثر می‌گذارد.

ج) کمبود زیرساخت‌ها و رقابت‌پذیری کشور: زیرساخت‌های راه زمینی، ریلی، بندر، فرودگاه و سیستم توزیع و اتصال میان شبکه‌های ترابری در حد دلخواه نبوده و مانعی در برابر رشد اقتصادی کشور است.

ایده اساسی طرح را می‌توان در کلمه یکپارچگی خلاصه کرد: یکپارچگی مناطق گوناگون کره جنوبی، یکپارچگی کره جنوبی و شمالی، یکپارچگی با شمال شرق آسیا و سرانجام یکپارچگی توسعه و محیط زیست.

اهداف اصلی طرح را می‌توان در چهار هدف سرزمین متوازن، سبز، باز (دهکده جهانی) و واحد خلاصه کرد. در طرح جامع سرزمین برای نیل به هدف‌های یادشده پنج راهبرد اصلی دنبال شده است که عبارت‌اند از (توفیق، ۱۳۸۴، ص ۴۳۳-۴۲۷):

- نخست) ایجاد محورهای باز و یکپارچه (کره به مثابه دروازه شمال شرقی آسیا)؛
- دوم) گسترش رقابت‌پذیری منطقه‌ای با تمرکززدایی از منطقه پایتخت؛
- سوم) ایجاد محیط زیست سالم و دلپذیر؛
- چهارم) ایجاد شبکه‌های سریع؛
- پنجم) ایجاد زمینه‌های همکاری میان دو کره.

برنامه‌ریزی منطقه‌ای در کره جنوبی

در سال‌های اخیر برنامه‌ریزی منطقه‌ای تمرکز عمده سیاستگذاران و دانشگاهیان را به خود اختصاص داده و اهمیت زیادی بین آنها یافته است. برنامه‌ریزی منطقه‌ای با توجه به مشکلات منطقه‌ای، محدودیت منابع و دیدگاه‌های دولت هر کشور متفاوت خواهد بود. از کره جنوبی اغلب به‌عنوان نمونه موفق در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی منطقه‌ای یاد می‌شود.

از سال ۱۹۵۳ پس از پایان جنگ با کره شمالی با پشتیبانی همه‌جانبه ایالت متحده آمریکا برنامه‌ریزی رشد اقتصادی کره جنوبی بر پایه تمرکز فضای توسعه و درآمد آغاز شد. دو شهر بزرگ سئول و پوسان با استدلال کارایی اقتصادی در برنامه‌ریزی مرکزی کره به‌عنوان قطب رشد در اولویت قرار گرفتند و رشد شتابانی کردند. حساسیت پدافندی کشور در کنار تراکم بالای جمعیت در شبه‌جزیره‌ای محدود، لزوم تنظیم فضای رشد را از طریق برنامه‌ریزی جامع توسعه زمین‌های ملی در سال ۱۹۶۳ ثابت کرد.

همچنین، از اواخر دهه ۱۹۶۰ تمرکز بیش‌ازحد در دو شهر بزرگ و تشدید شکاف درآمدی و رفاه اجتماعی بین جوامع شهری و روستایی به زیان توسعه کشور ارزیابی شد. از این‌رو، سیاست منطقه‌ای برای پخش فضای توسعه و در نتیجه، نیل به تعادل‌های منطقه‌ای به‌کار گرفته شد. مجتمع‌های صنعتی همراه با پیش‌بینی معافیت‌های مالیاتی، یارانه و تأمین خدمات زیربنایی و کنترل قیمت زمین آن‌ها، در کشور توزیع شدند. طرح «اجتماع جنبش جدید» با بسیج نیروهای ملی برای بهبود زندگی روستاییان آغاز شد که اینک تجربه موفق بین کشورهای جنوب معرفی شده است.

قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی به نفع روستاییان چرخش یافت و سیاست‌های مؤثری در

تحدید رشد جمعیت و فعالیت در دو شهر بزرگ اعمال شد. در واقع، دولت که همیشه نقش اصلی در هدایت توسعه کره جنوبی را به عهده داشت، در زمانی برنامه‌ریزی منطقه‌ای را به کار گرفت که ثمرات رشد اقتصادی ظاهر شده بود و همزمان با کاهش اختلاف منطقه‌ای، تداوم رشد اقتصادی را به قوت در نظر داشت و تجربه کرد (صرافی، ۱۳۷۷، ص ۶۸).

به تدریج این برنامه‌ریزی باعث شد جمهوری کره رشد سریع اقتصادی و تحول در اقتصاد خود را تجربه کند. تحول در اقتصاد کره طوری رقم خورد که اقتصاد مبتنی بر کشاورزی کره به یک اقتصاد صنعتی مدرن تبدیل شد. این تغییرات تأثیر زیادی بر این کشور داشت. این برنامه باعث شد کره جنوبی با مشکلات مختلف منطقه‌ای از جمله نابرابری مناطق شهری و روستایی، و نابرابری کلان‌شهرها با بقیه شهرهای کره جنوبی همراه شود. از طرفی، دولت مرکزی کره جنوبی برای رسیدن به منافع حداکثری از توسعه ملی سیاست‌هایی مثل افزایش سرمایه‌گذاری در چند منطقه خاص مثل کلان‌شهرهای پوسان و سئول، و گرایش به قطبی‌شدن را پیش گرفت که این خود بر مشکلات منطقه‌ای کره افزود. برای حل این مشکلات در دهه ۱۹۷۰ اقدامات مثبتی مثل برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای با هدف پخش فضای توسعه و تشویق توسعه متوازن انجام گرفته است (Mawson, 2010, p.2). تا سال ۱۹۸۱ سیاست‌های منطقه‌ای که در کره جنوبی شکل گرفته است، بخشی از استراتژی توسعه ملی اقتصادی بود. برنامه‌ریزی منطقه‌ای تا سال ۱۹۸۱ به دلیل قوانین محکم دولت مرکزی، فقدان بودجه منطقه‌ای، نبود شرایط و زیرساخت‌های لازم و نگرش حرفه‌ای برنامه‌ریزان و استقبال نکردن آن‌ها از نظرهای مردم با مشارکت بسیار محدود شهروندان همراه بود. از سال ۱۹۸۱ دولت کره برای ایجاد اصلاح در فرایند برنامه‌ریزی و تأثیر مشارکت شهروندان مقررات توسعه منطقه‌ای را ایجاد کرد. دولت کره برای حصول اطمینان از مشارکت شهروندان سه روش را در نظر گرفت که عبارت‌اند از شکل‌گیری کمیته مشورتی متشکل از شهروندان، بررسی و نظارت شهروندان به برنامه‌ها و تشکیل کنفرانس، و جلسات عمومی برای آگاهی از نظرهای شهروندان (Kent, 1993, p.1). امروزه نیز علاوه بر تلاش برای افزایش مشارکت مردم سیاست‌های منطقه‌ای با در نظر گرفتن عوامل اجتماعی و بخشی از مسائل که قبلاً نادیده گرفته

شده، شکل می‌گیرد که بسیار کامل‌تر از قبل است. کره جنوبی برای آغاز فعالیت توسعه‌ای خود در زمینه اقتصاد به توسعه صنعتی- تکنولوژیکی روی آورد و برای تحقق این اهداف از سال ۱۹۶۲ تا ۱۹۹۱ شش برنامه توسعه صنعتی- تکنولوژیکی را اجرا کرد. اجرای این برنامه‌ها و اتخاذ راهبردهای مختلف به کار گرفته شده، کشور کره را به شکل کنونی خود مبدل کرده است (تشکینی، ۱۳۸۷).

در واقع، از دهه ۱۹۶۰ جمهوری کره جنوبی با ساخت مجتمع‌های صنعتی و توسعه متمرکز در برخی مناطق به رشد اقتصادی سریعی دست یافت. اگرچه در این فرایند، برخی مناطق رکود اقتصادی نسبی داشتند، فاصله بین مناطق به تدریج گسترش یافت. بنابراین، دولت کره ابزارهای سیاسی مختلفی را به منظور ترویج برابری منطقه‌ای و افزایش رقابت صنعتی دنبال کرد. به‌ویژه، از دهه ۲۰۰۰ میلادی، پروژه‌های ملی مانند توسعه «شهرهای خلاق» خارج از محدوده مادرشهری و همچنین، سیاست‌های ارتقای «مناطق اقتصادی» بزرگتر در دستور کار قرار گرفت. با این حال، این سیاست‌ها به دلیل شکست در برآورده کردن تقاضای ظرفیت‌سازی مناطق در حال توسعه مورد انتقاد قرار گرفت. بنابراین، دولت کره پارادایم سیاست منطقه‌ای‌اش را تغییر داد تا مردم در این مناطق بتوانند سهمی در توسعه منطقه‌ای داشته باشند. ویژگی‌های اصلی پارادایم جدید عبارت‌اند از:

- رویکرد پایین‌به‌بالا؛
 - رشد درون‌زا با تمرکز بر هویت منطقه‌ای و تخصص‌گرایی^۱؛
 - بسته حمایتی دولتی^۲ شامل حذف نظارت دولتی و یارانه؛
 - و تقویت حکمرانی همکارانه بین نوآوری بازیگران منطقه‌ای^۳.
- این سیاست‌های منطقه‌ای قصد دارد مکان‌های زندگی جذاب و مشاغل با کیفیت بالا را ایجاد کند (Kim & Lim, 2016, p.1). این تغییر پارادایم در سیاست منطقه‌ای را می‌توان در جدول ۱ مشاهده کرد.

1. Regional identity and specialization
2. Government package support
3. Regional innovation actors

جدول ۱. تغییر پارادایم در سیاست منطقه‌ای کره جنوبی

اصول اصلی سیاست‌های کنونی	محدودیت‌های سیاست‌های پیشین
مدل اقتصادی فعال با تمرکز بر تخصص‌گرایی منطقه‌ای صنایع - اکوسیستم تخصصی شده برای اقتصادی خلاق در هر منطقه - استفاده حداکثری از قطب‌ها	مدل رشد اقتصادی با تمرکز بر توسعه - توزیع بی‌ملاحظه منابع و توسعه بیش از اندازه مناطقی خاص
بسته حمایتی برای اثر حداکثری - مقررات‌زدایی اساسی و بسته حمایتی برای صنایع تخصصی - حمایت سفارشی از طریق همگرایی H/W+S/W	حمایت دولتی بخشی - حمایت بخشی هر وزارتخانه - نظارت دولتی و نبود مقررات‌زدایی
رویکرد پایین - بالا از طریق شبکه منطقه‌ای - شبکه‌ای قوی برای اقتصادی خلاق بین شهرداری‌های محلی و سازمان‌های نوآور از طریق مرکزی برای اقتصاد خلاق و نوآور	رویکرد بالا - پایین - تمرکز بر رقابت صنعتی با رهبری دولت مرکزی
محیطی برای دعوت از مردم خلاق - تسهیلات شهری جذاب، ایجاد شغل، مزایای مالیاتی و فضایی خلاق برای ارتباط و تبادل.	تربیت مهندسان فنی - مهندسان فنی برای مناطق خاص - فقدان سیاستی جامع به منظور حمایت از راهاندازی کسب‌وکار و سکونت

منبع: Kim & Lim, 2016, p.13

نهاد و فرایند برنامه‌های منطقه‌ای در کره جنوبی

تهیه برنامه‌های منطقه‌ای بر عهده استانداران است. ابتدا پیش‌نویس طرح توسط استاندار تهیه شده، سپس برای تصویب به وزارت ساختمان و ترابری ارسال می‌شود و با برگزاری جلسات عمومی و براساس قوانین تصویب شده و قوانین طرح‌های بالادست تصویب می‌شود. آغاز سیکل برنامه‌ریزی از پیش‌نویسی از رهنمودهای کلی آغاز می‌شود که عموماً مشتمل بر یک ارزیابی از شرایط خارجی، اهداف مقدماتی، اهداف کلان، و رهنمودهای سیاستی است. با آغاز برنامه پنجم، بخش دیگری نیز به فرایند برنامه‌ریزی این کشور افزوده شده است و آن به بحث گذاشتن سطوح مختلف هدف و گزینه‌های سیاستی در سطح جلسات عمومی است و پیش از آنکه رهنمودها تصویب شوند، به وزارتخانه‌های دولتی ارسال می‌شوند (Mawson, 2010, p.2).

سیر تحول برنامه‌ریزی شهری در کره با مرور سابقه برنامه‌ریزی در سئول

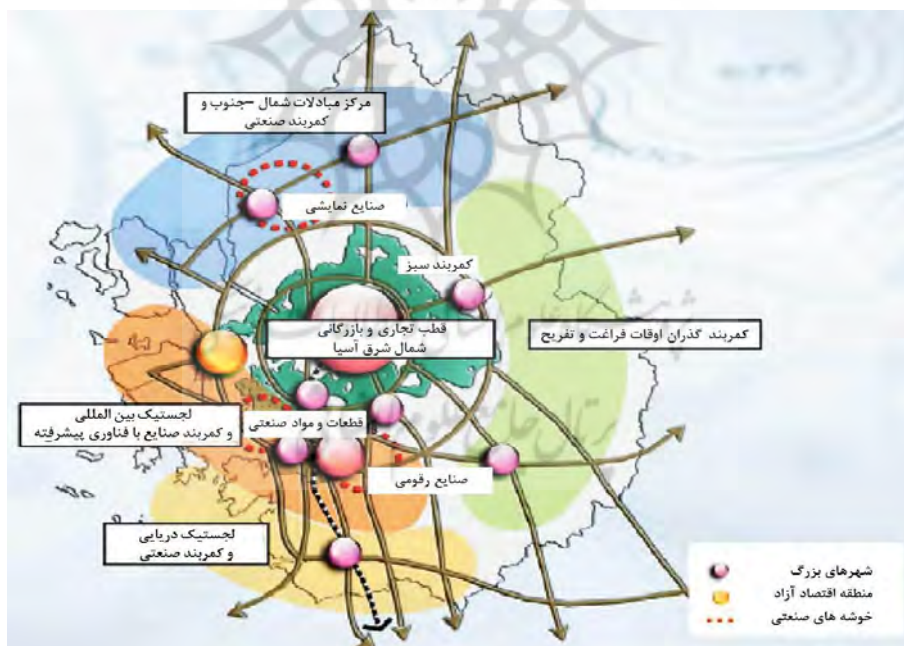
در سال ۱۹۳۰ اولین برنامه شهری مدرن برای سئول تصویب شد که اجرایی نبود. بعد از آن، در سال ۱۹۳۴، برنامه چوسن تأسیس شد که اولین شروع واقعی برنامه‌ریزی شهری مدرن در کره بود. پیش‌بینی جمعیت هدف ۷۰۰ هزار نفر تا سال ۱۹۵۹ که شهر را به مناطق خاص مانند مسکونی، تجاری، صنعتی و... تقسیم می‌کرد و جاده‌ها را با توجه عرض آن به سه نوع شریان‌های بزرگ، خیابان‌های متوسط و کوچه‌های کوچک تقسیم می‌کرد.

در سال ۱۹۴۵، برنامه‌ریزی شهری به دلیل تحولات اجتماعی متعدد مختل شد. در طول جنگ کره بسیاری از بخش‌های کره تخریب شد و دولت کره اولین طرح شهری مدرن را برای بازسازی قسمت‌های تخریب‌شده توسط برنامه‌ریزان کره‌ای تهیه کرد. این طرح در سال ۱۹۵۲ تهیه شد که براساس قانون برنامه‌ریزی سال ۱۹۳۴ شامل منطقه‌بندی، تنظیم زمین و ساخت‌وساز جاده و پروژه‌های دیگر بود. این طرح در تاریخ ۲۵ مارس ۱۹۵۲ تصویب شد و نقطه عطفی در برنامه‌ریزی شهری کره جنوبی بود.

در دهه ۱۹۶۰ برنامه‌های توسعه اقتصادی در سطح ملی که بیشتر برای توسعه شهرهای بزرگ مثل سئول تهیه شده بود، آغاز شده و باعث شد تا سال ۱۹۶۳ جمعیت سئول به بیش از ۳ میلیون نفر افزایش یابد و ۷۱۳٫۲۴ کیلومتر مربع به مساحتش افزوده شود. به دلیل رشد اقتصادی، مهاجرت از اطراف به سئول زیاد شد و به همین دلیل دهه ۱۹۶۰ را دوره مهاجرت می‌نامند. در این فرایند، بیش از ۹۰ درصد از مردم برای سکونت به شهرها مهاجرت کردند و منطقه مادرشهری که فقط برای ۱۳ درصد از زمین‌هایش را شامل می‌شد، مرکز سیاست، اقتصاد و اجتماع شد. کیفیت بالاتر زندگی در مناطق مادرشهری، نسل جوان‌تر و تولیدگر را جذب خود کرد و در حال حاضر، نزدیک به نیمی از جمعیت کره در منطقه مادرشهری زندگی می‌کنند (MOLIT, 2014).

در سال ۱۹۶۶ طرح جامع شهری با هدف جمعیت پنج میلیون نفری تا سال ۱۹۸۵ و چشم‌انداز یک شهر مدرن اعلام عمومی شد. این طرح به‌عنوان اولین طرح جامع شهری بود که علاوه بر حوزه کالبدی، حوزه‌های اجتماعی و اقتصادی را نیز شامل می‌شد. با رسیدن جمعیت به ۵ میلیون

نفر تا سال ۱۹۷۰ این طرح در سال ۱۹۷۲ بازبینی شد و به دلیل رشد بیش از حد و فراتر از پیش‌بینی با مشکلات متعددی روبه‌رو شد، و در نهایت، با شکست مواجه شد. دومین طرح جامع شهری در سال ۱۹۷۲ با توجه به طرح‌ریزی جمعیت غیرواقع‌بینانه و تغییر سیاست‌های سرمایه‌ای باطل شد. در دهه ۱۹۸۰ الگوی برنامه‌ریزی در کره جنوبی تغییر یافت، به طوری که سیاست از محدودیت توسعه به توسعه‌های جدید شهری تبدیل شد. طرح جامع تهیه‌شده در سال ۱۹۸۰ برای آماده‌سازی برای بازی‌های المپیک در سال ۱۹۸۸ بود که با تجدید نظر در سال ۱۹۸۴ مواجه شد. برای مدیریت توسعه شهر بعد از بازی‌های المپیک، یک طرح جامع شهری در سال ۱۹۸۸ به نام طرح جامع ۲۰۰۰ سئول راه‌اندازی شد و بعد از ۵ جلسه عمومی، سرانجام در سال ۱۹۹۰ تصویب شد و به اولین طرح جامع قانونی تبدیل شد. در جولای ۱۹۹۵، سئول استقلال کامل در تهیه برنامه‌های شهری را به دست آورد و با توجه به اهداف جدید مربوط به رفاه اجتماعی، فضای باز، پارک‌ها و جز آن طرح جامع ۲۰۱۱ در سال ۱۹۹۷ اعلام شد (Sehoon, 2009, p.20) (شکل ۳).



شکل ۳. تصویر ساختار فضایی منطقه پایتختی (Sehoon, 2009, p.47)

ساختار برنامه‌ریزی شهری در کره جنوبی

ساختار برنامه‌ریزی شهری در کره جنوبی سیستمی سه‌لایه است که در سطح بالای آن، طرح جامع شهری قرار دارد و مسیر رشد بلندمدت و تصویر آینده شهر را شرح می‌دهد. در سطح بعد برنامه مدیریت شهری قرار دارد که به برنامه شهر را با قوانین محکم و الزام‌آور و جزئیات عینی تشریح می‌کند و در سطح پایین، اجرای برنامه‌ها قرار دارد که نحوه اجرای برنامه‌ها و استراتژی‌های لازم را بررسی می‌کند (Sehoon, 2009, p.40).

طرح جامع

طرح جامع یک طرح فراگیر، گسترده و مفصل است که ساختار فضایی شهر و مسیر توسعه شهر در درازمدت را تشریح می‌کند و راهنمایی برای طرح مدیریت شهری به حساب می‌آید. طرح جامع اهداف و استراتژی‌ها از قبیل توسعه زیرمنطقه‌ای، کاربری زمین، بازسازی و نوسازی، تأمین مسکن، بهبود سیستم حمل‌ونقل و توزیع مواد، توسعه خدمات اطلاعات و ارتباطات، توسعه و ترویج اقتصاد، صنعت، جامعه و فرهنگ، حفظ محیط زیست و مدیریت پارک‌ها و فضای سبز، ایمنی و پیشگیری از فاجعه و همچنین هزینه لازم برای پیاده‌سازی طرح را بررسی می‌کند. طرح‌های جامع در برنامه‌های بلندمدت بیست‌ساله در کره جنوبی تهیه می‌شود.

تهیه طرح‌های جامع در کره جنوبی بر عهده شهردار شهر است، اما توسط دولت مرکزی (وزارت ساختمان و ترابری) تصویب می‌شود. طرح جامع شهری ابتدا با همکاری شهردار و نهادهای مرتبط شکل می‌گیرد و پس از آن با تشکیل جلسات عمومی و بحث و گفت‌وگو با شورای شهر تکمیل می‌شود. پیش‌نویس نهایی طرح جامع از طریق بررسی کمیته دائمی برنامه‌ریزی شهری و مشاوره با کمیته برنامه‌ریزی شهری شکل می‌گیرد. سپس، شهردار شهر پیش‌نویس نهایی را به وزارت ساختمان و ترابری تقدیم می‌کند. بعد از مذاکره و گفت‌وگو با سران مراجع ذی‌ربط مرکزی، و مشورت با نهادهای خاص وزیر ساختمان و ترابری از طریق قطعنامه کمیته مرکزی برنامه‌ریزی شهری، طرح را تصویب می‌کند، سپس، طرح تصویب‌شده به شهردار شهر بازمی‌گردد و طرح توسط شهردار اعلان عمومی می‌شود و اقدامات لازم برای اجرای طرح

انجام می‌گیرد (Sehoon, 2009, p.24) (شکل ۴). برای نمونه در طرح جامع سنول ۲۰۲۰، با توجه به ساخت‌وساز شهر جدید اداری در استان چونگ‌بوک، بسیاری از عملکردهای دولت مرکزی از سنول جابه‌جا شد و در نتیجه، طرح جامع ۲۰۲۰ سنول برای منعکس کردن تغییرات در ساختار فضایی شهری سنول و پیشنهاد جهت توسعه شهر تهیه شد. طرح جامع سنول برنامه‌ای بلندمدت است که چشم‌انداز و ساختار فضایی و جهت توسعه سنول را برای ۲۰ سال آینده مشخص می‌کند. این طرح جامع نه فقط شامل جنبه فیزیکی، بلکه جنبه‌های اجتماعی و اقتصادی را نیز دربرمی‌گیرد و مبتنی بر مشارکت مردم است. طرح جامع هر پنج سال به تجدید نظر نیاز دارد تا تغییرات فیزیکی و اجتماعی در آن منعکس شود (Sehoon, 2009, p.30)



شکل ۴. نمودار روند تهیه و تصویب طرح جامع شهری در کره جنوبی (Sehoon, 2009, p.26)

برنامه مدیریت شهری

به منظور توسعه، حفظ و نگهداری شهرها برنامه مدیریت شهری تهیه می‌شود. برنامه مدیریت شهری به نظارت بر مدیریت منطقه‌بندی، نصب و راه‌اندازی تأسیسات در شهر و تعمیر و بهبود شهر در حوزه‌های مختلف، همچنین، پروژه‌های توسعه شهری می‌پردازد. هدف از تهیه برنامه‌های مدیریت شهری در کره جنوبی ارائه راهنمایی برای اجرای برنامه و نظارت بر فعالیت ساخت‌وساز ساختمان است. طرح مدیریت شهری برای شکل‌دهی مشخص‌تر به طرح جامع ایجاد شده است. برنامه مدیریت شهری خود از طرح منطقه‌بندی، طرح تأسیسات شهری، برنامه تعمیر و نگهداری شهر و طرح تفصیلی مناطق تشکیل شده است (Sehoon, 2009, p.26).

الف) طرح منطقه‌بندی: از طریق سیستم منطقه‌بندی می‌توان کاربری زمین را کنترل کرد. این طرح به منظور استفاده مؤثرتر از زمین و بهبود رفاه و آسایش مردم تهیه می‌شود. در حال حاضر در کره جنوبی شهرها به مناطق مسکونی، تجاری، صنعتی و فضای سبز طبقه‌بندی می‌شوند که منطقه مسکونی خود به مسکونی خصوصی، مجتمع‌های مسکونی و مناطق نیمه‌مسکونی؛ مناطق تجاری به مراکز تجاری، تجاری عمومی، تجاری محله‌ای و مناطق توزیع؛ مناطق صنعتی به صنعتی خصوصی، صنعتی عمومی و نیمه‌صنعتی و منطقه فضای سبز به مناطق حفاظت از فضای سبز، تولید فضای سبز و فضای سبز طبیعی تقسیم می‌شوند (Sehoon, 2009, p.46) (شکل ۵).

ب) طرح تسهیلات شهری: در طرح مدیریت شهری درباره توزیع متعادل تسهیلات در نقاط مختلف شهر تصمیم‌گیری می‌شود. در مقررات مربوط به تسهیلات شهری در کره جنوبی، این تسهیلات به فضایی، فرهنگی و ورزشی، ترافیک، توزیع و عرضه، بهداشت، زیرساخت‌های محیط زیست و پیشگیری از فاجعه تقسیم‌بندی می‌شوند (جدول ۲).

ج) برنامه تعمیر و بهبود شهر: این برنامه به منظور بهبود کیفیت محیط‌های شهری به خصوص مناطق مسکونی تهیه می‌شود که در آن نحوه بهبود عملکرد شهر مد نظر است. برنامه بهبود شهر خود به چند پروژه بهبود محیط شهری، بهبود محیط مسکونی، توسعه مجدد مسکن و پروژه بازسازی مسکن تقسیم می‌شود. پروژه بهبود محیط شهری بازسازی مناطق شهری را که وضعیت

وخیمی دارند، بررسی می‌کند و به دنبال حل مشکلات شهری است. پروژه بهبود محیط مسکونی بیشتر شرایط برای بهبود محل اقامت شهروندان کم درآمد بررسی می‌کند و بیشتر به دنبال رفع نیازهای این دسته از شهروندان است. پروژه توسعه مجدد مسکن شرایط بهبود مناطق مسکونی با زیرساخت‌های ضعیف را بررسی می‌کند. پروژه بازسازی مسکن هم به دنبال بهبود شرایط مناطق مسکونی فرسوده با زیرساخت‌های مناسب است (Sehoon, 2009, p.51).

(د) طرح تفصیلی: در کره جنوبی طرح تفصیلی برای هر یک از مناطق شهری تهیه می‌شود که قوانین دقیق و جزئی را برای هر یک از مناطق شهری تهیه می‌کند. طرح تفصیلی به دنبال توجیه کاربری زمین، بهبود عملکرد و چشم‌انداز شهر، ایمن‌سازی محیط شهر و مدیریت نظام‌مند شهر است (Sehoon, 2009, p.54).



شکل ۵. نقشه منطقه‌بندی سئول (Sehoon, 2009, p.47)

جدول ۲. تقسیم‌بندی تأسیسات شهری در کره جنوبی

فضایی	میدان، پارک، فضای سبز، فضای باز عمومی، پارک و ...
فرهنگی و ورزشی	مدرسه، کتابخانه، زمین بازی، امکانات ورزشی، مراکز فرهنگی، مراکز تحقیقات، مرکز رفاه اجتماعی، مرکز آموزش جوانان و ...
ترافیک	جاده، پارکینگ، راه‌آهن، بندر، فرودگاه، کانال، ایستگاه اتوبوس، مدرسه آموزش رانندگی، مرکز معاینه خودرو و ...
توزیع و عرضه	تأسیسات توزیع آب، تأسیسات توزیع برق، تأسیسات توزیع گاز، تأسیسات توزیع ارتباطات و ...
بهداشتی	بیمارستان، کشتارگاه، گورستان، کوره‌های جسدسوزی و ...
محیط زیست	تصفیه‌خانه آب، سیستم دفع فاضلاب، محل دفع زباله، محل دفع زباله‌های درمانی
پیشگیری از فاجعه	مخازن ذخیره‌سازی، آتش‌نشانی، تأسیسات دفع آب‌های سطحی و ...

منبع: Sehoon, 2009, p.50

تهیه برنامه مدیریت شهری: پیش‌نویس برنامه مدیریت شهری توسط رئیس بخش تهیه می‌شود و بعد از جلسات عمومی و مشاوره با کمیته برنامه‌ریزی شهری، برای تصویب به شهردار شهر تحویل داده می‌شود و پس از بازبینی برنامه توسط کمیته دائمی برنامه‌ریزی شهری، توسط شهردار شهر تصویب می‌شود و پس از آن، برنامه تصویب شده به رئیس بخش بازمی‌گردد، سپس، توسط آن اعلان عمومی می‌شود. رئیس بخش موظف است اقدامات لازم برای اجرای برنامه را انجام دهد (Sehoon, 2009, p.54) (شکل ۶).



شکل ۶. نمودار بررسی روند تهیه و تصویب برنامه مدیریت شهری در کره جنوبی

جدول ۳ طرح جامع، برنامه مدیریت شهری و طرح اجرایی را با یکدیگر مقایسه می‌کند.

جدول ۳. مقایسه طرح‌های جامع و برنامه مدیریت شهری و طرح اجرایی

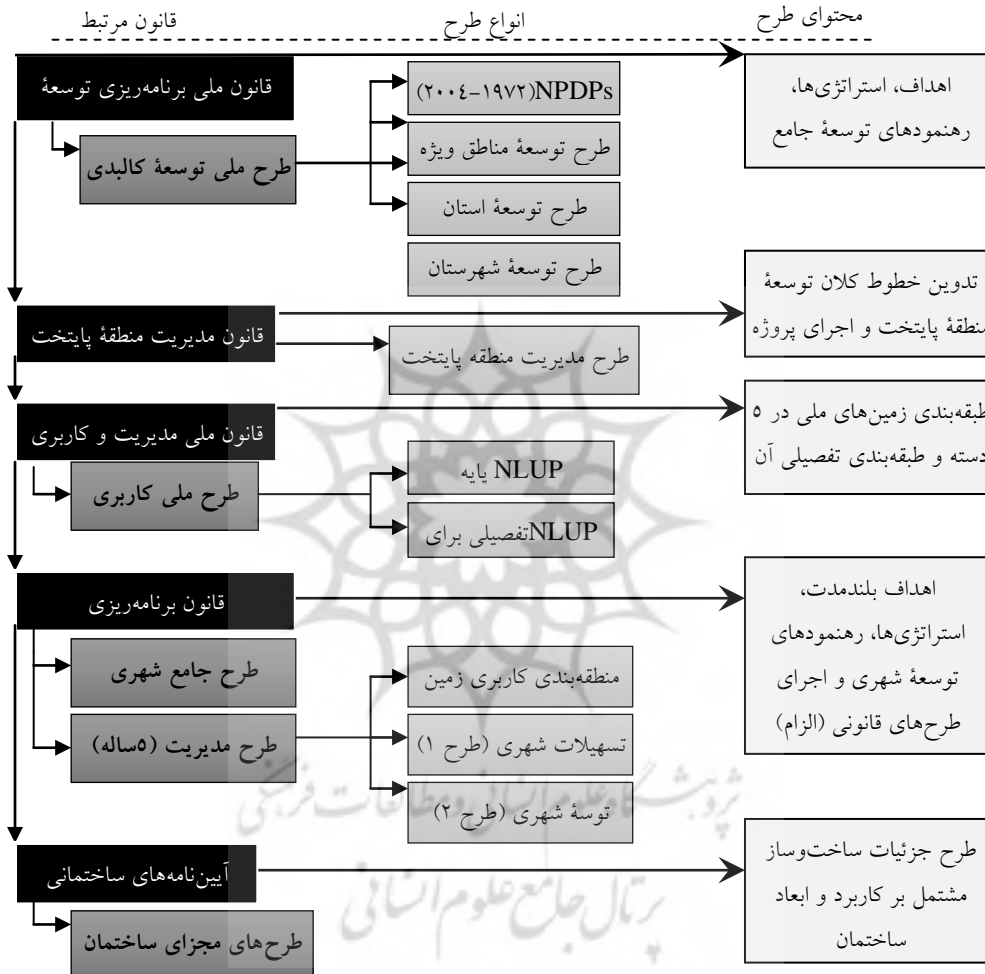
برنامه موضوع	طرح جامع	طرح مدیریت شهری	طرح اجرایی
هدف	طرح فضایی پایه و مسیر توسعه بلندمدت	روش و روال مشخص توسعه و محدودیت‌ها و مرزهای توسعه	اجرای پروژه
مشخصه	طرح فیزیکی و اجتماعی-اقتصادی	طرح فیزیکی	پروژه‌های خاص براساس طرح
حقوق زمین	برنامه‌ریزی زمین و استفاده از قانون	برنامه‌ریزی زمین و استفاده از قانون و مقررات مربوطه	قانون و مقررات مربوطه
الزام اجرایی	شهردار و فرماندار	شهروندان	شهروندان
دوره طرح	۲۰ سال (هر ۵ سال بازنگری می‌شود)	۱۰ سال (هر ۵ سال دوباره تنظیم می‌شود)	-

جمع‌بندی و نتیجه

مطالعه تاریخ توسعه در کره جنوبی نشان می‌دهد علاوه بر شرایط سیاسی و بین‌المللی مساعد، برنامه‌ریزی دقیق، منسجم و طولانی مدت نقش بسیار مهمی در توسعه این کشور داشته است. دولت و نظام اداری کارآمد با ایجاد ترکیب مناسب و هماهنگ میان برنامه‌های توسعه ملی با الزامات بین‌المللی و اجرای به موقع تصمیم‌های گرفته‌شده، نقش اساسی در توسعه این کشور داشته‌اند.

تجربه برنامه‌ریزی فضایی در کره جنوبی شایان توجه است زیرا به دلیل موفقیت چشمگیر، با تغییراتی در بسیاری از کشورهای جنوب شرقی آسیا (سنگاپور، مالزی، تایلند و جز آن) به کار گرفته شده است. افزون بر این، کره جنوبی و ژاپن تنها کشورهای آسیایی‌اند که سابقه جدی در زمینه برنامه‌ریزی فضایی و سرزمینی داشته‌اند و برنامه‌های مصوب با موفقیت و به موقع اجرا شده است. ویژگی دیگر رشد سریع همراه با توزیع عادلانه است، همچنین، اجرای برنامه‌های دولتی توسعه صنعتی، به جای آنکه توسط دولت یا با استخدام «امانی» انجام گیرد، به‌طور مستقیم به عهده

شرکت‌های خصوصی گذاشته شده است. در این میان، دولت تهیه برنامه‌ها (البته مذاکره با بخش خصوصی) و کمک به تأمین منابع مالی ارزی و داخلی را تقبل کرده است (شکل ۷).



۱. تسهیلات شهری شامل ۵۳ نوع خدمات اعم از جاده‌ها، راه‌آهن، میدان ساختمان‌های عمومی، تسهیلات تهیه و تأمین آب، گورستان
۲. طرح‌های توسعه شهری شامل طرح‌های توسعه مجدد، طرح‌های تعدیل مجدد زمین، طرح توسعه نواحی مسکونی و طرح توسعه محوطه‌های صنعتی است.

شکل ۷. ساختار برنامه‌ریزی فضایی در کره جنوبی

با اینکه مقایسه نظام شهرسازی کره جنوبی با ایران نیازمند پژوهشی مستقل است. با این حال، در مقایسه برنامه‌ریزی فضایی کره جنوبی و ایران موارد ذیل مشهود است:

نظام برنامه‌ریزی سلسله‌مراتبی در تهیه طرح‌ها: برنامه‌ریزی فضایی در کشور کره یک سیستم سلسله‌مراتبی مشخص و مدون دارد و هیچ‌یک از طرح‌ها و برنامه‌های پایین‌دست در مقابل یا مخالف طرح یا برنامه بالادست خود نیست، بلکه در راستای آن و به‌منظور نیل به اهداف آن حرکت می‌کنند. در ایران با اینکه سلسله‌مراتبی شبیه به سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی فضایی این کشور برای تهیه برنامه‌ها و طرح‌های فضایی وجود دارد، اما توجه بیشتر به تهیه طرح‌های شهری معطوف است. در ایران در زمینه برنامه‌ریزی فضایی، تعدد و تنوع طرح‌های مرتبط و موازی‌بودن آن‌ها و به‌ویژه ضمانت‌نکردن اجرای طرح‌های مصوب در عمل محسوس است.

مشخص‌بودن متولی تهیه، تصویب اجرا و نظارت بر طرح‌ها و هماهنگی بین نهادها: تهیه انواع طرح‌ها و برنامه‌ها در سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی فضایی بر عهده مجری طرح‌ها و تصویب آن بر عهده مجری طرح بالادست است. برای مثال تهیه طرح‌های شهری در کره بر عهده شهردار شهر و تصویب آن توسط وزارت ساختمان و ترابری است، در حالی که در کشور ما مجری طرح دخالتی در تهیه طرح ندارد و فقط ملزم به اجرای آن است (و برعکس). با توجه به بررسی‌های انجام‌گرفته درصد شایان توجهی از طرح‌های شهری در کره اجرا می‌شود که شاید یکی از دلایل آن همین نکته باشد. از نکات مثبت و بااهمیت دیگر در برنامه‌ریزی شهری این کشور می‌توان به تهیه برنامه مدیریت شهری برای هر یک از بخش‌های شهر به‌طور مجزا اشاره کرد که به پراکندگی مناسب تسهیلات و امکانات، و توسعه متوازن و پراکنده در سطح شهر کمک می‌کند.

از سوی دیگر، برنامه‌ریزی فضایی در کره جنوبی صرفاً بر عهده وزارت ساختمان و ترابری است، در حالی که در ایران متولی برنامه‌ریزی کالبدی وزارت راه و شهرسازی، و متولی برنامه‌ریزی فضایی یا آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه است.

انسجام و هماهنگی طرح‌ها در سطوح مختلف: در کره جنوبی سیاست‌های کلی و خط‌مشی‌های کلان در طرح‌های ملی برای طرح‌های پایین‌دست مشخص می‌شود و طرح‌های پایین‌دست براساس سیاست‌ها و خط‌مشی‌های طرح‌های بالادست تهیه می‌شود. انسجام و

هماهنگی طرح‌ها و برنامه‌های پایین دست با طرح‌ها و برنامه‌های بالادست در این کشور بسیار مناسب بوده و این انسجام و هماهنگی باعث توسعه و پیشرفت روزافزون آن‌ها شده است. در ایران با وجود تعریف‌ها و تکالیف مشابه قانونی، در عمل این شرایط محقق نمی‌شود.

مشارکت مردم: در تهیه طرح‌ها در مراتب مختلف سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی فضایی کشور کره جنوبی مشارکت مردم یکی از اصول پراهمیت است و در مراحل مختلف تهیه طرح‌ها به مشارکت و نظر مردم در زمینه‌های مختلف توجه زیادی می‌شود. این مشارکت با روش‌های مختلف مثل شکل‌گیری کمیته مشورتی متشکل از شهروندان، بررسی و نظارت شهروندان به برنامه‌ها و تشکیل کنفرانس و جلسات عمومی برای آگاهی از نظرهای شهروندان و غیره حاصل شده است. در صورتی که در ایران به مشارکت مردم در تهیه طرح‌ها فقط در زمینه اقتصادی و فروش اوراق سهام توجه می‌شود و به مشارکت و نظر مردم در زمینه‌های دیگر توجه زیادی نمی‌شود.

فرایند تجدید نظر: فرایند تجدید نظر در همه طرح‌ها و برنامه‌های تهیه‌شده در سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی فضایی کره جنوبی ملموس است. در برنامه‌ها و طرح‌های تهیه‌شده در این کشور فرایند بازنگری مداوم و به‌روزرسانی به‌خوبی اجرا می‌شود و در هر مرحله مشکلات و نارسایی‌های طرح و برنامه تهیه‌شده مورد توجه قرار می‌گیرد و برای رفع آن تلاش می‌شود، در حالی که یکی از نقاط ضعف در برنامه‌ها و طرح‌های تهیه‌شده برای کشور ما توجه ناکافی به همین نکته است. این فرایند در طرح‌های شهری ایران به کندی شکل می‌گیرد و عملاً مفهوم استمرار برنامه‌ریزی مغفول است.

توجه به برنامه‌ریزی منطقه‌ای: از دیگر نکات بااهمیت در نظام برنامه‌ریزی کره جنوبی می‌توان به توجه مضاعف به برنامه‌ریزی منطقه‌ای اشاره کرد. در این کشور توجه به توسعه متوازن و یکپارچه معطوف شده است و دولت مرکزی با تهیه برنامه‌هایی سعی در جلوگیری از رشد متمرکز و نامتوازن دارد. آن‌ها سعی می‌کنند با به‌کارگیری ظرفیت‌های هر منطقه باعث کاهش اختلاف رشد و توسعه بین مناطق شهری و روستایی و کلان‌شهرها با سایر شهرها شوند. در ایران نیز برنامه‌ریزی منطقه‌ای تا چند سال گذشته کمتر مورد توجه قرار می‌گرفت، اما امروزه با توجه به تربیت متخصصان، برنامه‌ریزی منطقه‌ای بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد.

توجه به محیط زیست: بررسی‌ها نشان می‌دهد کره جنوبی از نظر منابع طبیعی بسیار فقیرتر از ایران است، اما با برنامه‌ریزی و معطوف‌نکردن توجه خود به منابع طبیعی برای درآمدزایی، توانسته است به این سطح از توسعه و پیشرفت برسد. بنابراین، متخصصان و کارشناسان ایران نیز می‌توانند با برنامه‌ریزی مناسب و شایسته، و استفاده بهینه از منابع طبیعی به توسعه و پیشرفت مناسب دست یابند. کشور کره جنوبی یکی از متعهدترین کشورها به توافق‌های زیست‌محیطی بین‌المللی است و این از نکات مثبت این کشور در برنامه‌ریزی فضایی است. امروزه در کشور ایران نیز اهمیت به محیط زیست در طرح‌ها و برنامه‌های تهیه‌شده مورد توجه قرار می‌گیرد که البته جای کار در این حوزه فراوان است (جدول ۴).

جدول ۴. وضعیت برنامه‌ریزی فضایی در ایران و کره جنوبی با توجه به معیارها و مؤلفه‌های مختلف

معیار/مؤلفه	کره جنوبی	ایران	مسئله	راه‌حل
نظام برنامه‌ریزی سلسله‌مراتبی در تهیه طرح‌ها	✓	✓	عدم انسجام و هماهنگی در برنامه‌ریزی اجرا در ایران	کاستن از تعدد و تنوع طرح‌های مرتبط و موازی و ضمانت اجرای طرح‌های مصوب در عمل
مشخص‌بودن متولی تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر طرح‌ها و هماهنگی بین نهادها	✓	-	ناهماهنگی بین نهادها و سازمان‌های مرتبط	مدیریت یکپارچه در تهیه طرح‌ها با تأکید بر متولیان تهیه طرح‌ها
انسجام و هماهنگی طرح‌ها در سطوح مختلف	✓	✓	با وجود تعریف‌های مشابه، محقق‌نشدن این شرایط در عمل	مشخص‌بودن سیاست‌های کلی و خط‌مشی‌های کلان در طرح‌های ملی برای طرح‌های پایین‌دست
توجه به برنامه‌ریزی منطقه‌ای	✓	✓	توجه بیشتر در سال‌های اخیر به دلیل فارغ‌التحصیلان رشته برنامه‌ریزی منطقه‌ای، اما همچنان جایگاه آن در نظام برنامه‌ریزی کشور مغفول است.	توجه به راهبردهای منطقه‌ای برای کاستن از رشد متمرکز، مشخص‌کردن جایگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی کشور و به‌کارگیری متخصصان برنامه‌ریزی منطقه‌ای در عمل
توجه به محیط زیست	✓	✓	با وجود مطرح‌شدن آن در سال‌های اخیر، تأکید و توجه جدی و واقعی در طرح‌ها و در عمل دیده نمی‌شود.	در اولویت قراردادن موضوعات زیست‌محیطی در عمل، و کنار گذاشتن دستورهای بخشنامه‌ای
فرایند بازنگری و تجدیدنظر در طرح‌ها	✓	✓	به کندی انجام می‌گیرد.	تسریع در فرایند بازنگری در طرح‌ها با ایجاد نظام برنامه‌ریزی سلسله‌مراتبی
مشارکت مردم	✓	-	حداکثر شرکت‌پذیری اقتصادی و نه مشارکت واقعی	مشارکت‌دادن مردم در تهیه، اجرا و ضمانت اجرای طرح‌ها

براساس بررسی تجربه برنامه‌ریزی فضایی کره و عوامل موفقیت این شیوه از برنامه‌ریزی که با میزان بالای تحقق‌پذیری آن مشهود است، می‌توان گفت مناسب خواهد بود اگر به نظام سلسله‌مراتبی چهارسطحی برنامه‌ریزی فضایی در ایران بیندیشیم و فعالیت‌های پژوهشی بنیادی برای امکان‌سنجی این موضوع در دستور کار قرار گیرد، بدین نحو که عملاً در مقیاس اول با متمرکز کردن طرح جامع سرزمین بر مبنای طرح‌های فعلی آمایش سرزمین، چشم‌انداز و طرح کالبدی ملی برای دوره‌های بیست‌ساله با امکان تجدید نظر در دوره‌های پنج‌ساله با رویکردی اجرایی در دستور کار قرار گیرد. در مقیاس دوم طرح‌های مطالعاتی کاربردی دیگری برای تدوین سازوکاری برای تهیه طرح‌های فضایی بر مبنای مناطق جغرافیایی که در مطالعات گروه بتل و ستیران نیز بر آن صحنه گذاشته شده و بارها در مجامع دانشگاهی بر ضرورت آن تأکید شده است؛ این مقیاس باید اولویت جدی نظام برنامه‌ریزی کشور باشد و با قابلیت اجرایی تام، در عمل به‌عنوان مفصلی بین طرح‌های ملی و طرح‌های شهرستان‌ها تعریف شود. این طرح‌ها می‌تواند با محوریت بزرگ‌شهری در هر یک از این مناطق در دستور کار قرار گیرد و با توجه به آموزه‌های برنامه‌ریزی فضایی کره جنوبی می‌توان به نوعی فدرالیسم در حوزه برنامه‌ریزی فضایی اندیشید که متضمن موفقیت طرح‌ها در اجرا خواهد بود. در مقیاس سوم باید با بازنگری در شرایط موجود، طرح‌های جامع شهرستان به‌طور جدی‌تر و اجرایی‌تر ذیل مراتب بالاتر سلسله‌مراتب طرح‌های فضایی قرار گیرد و استقلال در تهیه و اجرا برای شهرستان و لزوم تبعیت از طرح‌های فضایی برای مناطق ملحوظ شود. در مقیاس چهارم طرح‌های مقیاس شهری در دستور کار است که در وضعیت کنونی شاید جدی‌ترین طرح‌هایی هستند که در کشور تهیه می‌شود و البته نارسایی‌های عمده‌ای را، به‌ویژه در اجرا دارند. که با آموزه‌های تجربه‌هایی مانند کره جنوبی و به‌ویژه سطح دوم طرح‌های شهری (برنامه مدیریت شهری متشکل از طرح منطقه‌بندی، طرح تأسیسات شهری، برنامه تعمیر و نگهداری شهر و طرح تفصیلی مناطق)، الگوبرداری از این طرح‌ها و مناسب‌سازی با شرایط ایران می‌تواند متضمن موفقیت طرح‌های شهری باشد. نکته اساسی اینکه تهیه پیش‌نویس اولیه هر طرح توسط مجری طرح و تصویب طرح‌های مرتبه پایین‌تر توسط تهیه‌کنندگان طرح‌های مرتبه بالاتر می‌تواند شاه‌کلید رویکرد واحد در طرح‌ریزی و موفقیت در اجرا باشد.

منابع و مأخذ

۱. بی‌نا (۱۳۸۹). سیر تحول برنامه‌ریزی در جهان. مجله عصر مدیریت، شماره‌های ۱۴ و ۱۵، صفحات ۳۲-۳۹.
۲. رستمعلی‌زاده، ولیاله (۱۳۹۱). نقد و بررسی تجربه صنعتی شدن کره جنوبی. ماهنامه پویا نقش، سال ۱، شماره‌های ۱ و ۲.
۳. تشکینی، احمد، و شفیعی، افسانه (۱۳۸۷). تجربه برنامه‌ریزی در کشور کره جنوبی. ویرایش دوم، تهران: دفتر مطالعات اقتصادی معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی.
۴. توفیق، فیروز (۱۳۸۴). آمایش سرزمین: تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران. تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
۵. حسینی، میرعبداله، و حسینی، میرقادر (۱۳۸۸). تجربیات منتخب از کشورهای موفق در توسعه صادرات. بررسی‌های بازرگانی، شماره ۳۴، صفحات ۳۲-۴۲.
۶. شیرزادی، رضا (۱۳۹۰). دولت و توسعه در کره جنوبی. فصل‌نامه تخصصی علوم سیاسی، شماره ۱۵، صفحات ۸۲-۳۹.
۷. صرافی، مظفر (۱۳۷۷). مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای. تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
۸. طالع، هوشنگ (۱۳۷۴). کره جنوبی توانست، ما چرا نتوانیم؟. نشریه گزارش، شماره ۵۸، صفحات ۲۶-۳۲.
۹. قریب، فریدون (۱۳۸۰). بررسی تطبیقی نظام‌های شهرسازی (هلند، نروژ، فنلاند، سوئد و دانمارک). تهران: دانشگاه تهران.
۱۰. مفیدی، مهرانوش (۱۳۸۹). آمایش سرزمین در اتریش با نگاهی به کنفرانس برنامه‌ریزی فضایی (ÖROK). مجله آمایش سرزمین، سال ۲، شماره ۳، صفحات ۷۳-۹۹.
۱۱. نرجه، کامران (۱۳۸۸). کره جنوبی، کوتاه از کشورها. نامه اتاق بازرگانی، شماره ۲۸.

12. *Human Development Report*. United Nations Publications. 14 April 2015. Retrieved 14 April 2015, http://www.busan.go.kr/04ocean/0404future/03_01_18.jsp.
13. Kent, R., & Choi, B. D. (1993). Regional planning and citizen participation in South Korea: the case of chungbook province. *Geo Journal*, 29(4), 399-403.
14. Kim, T., & Lim, J. (2016). Regional policy in the Republic of Korea: Principles and experiences. Working Paper Series N° 189. Rimisp, Santiago, Chile.
15. Korea's population: 50 million. National Statistics Office, Retrieved August 8, 2012.
16. KRIHS (2013). *A primer on korean planning and policy, Regional development*. Gyeong-gi: KRIHS
17. KRIHS (2014). The outline and development scheme of happy living zones. Gyeong-gi: KRIHS.
18. KRIHS (2015). Location features and urban competitiveness of creative industry & classes. *Krihs Policy Brief*, 508, 1-8.
19. Mawson, J. (2010). Regional policy in the republic of Korea. *Regional Studies*, 31(4), 417-423.
20. MOLIT (2014). Territorial Policy Manual, Se-jong: MOLIT.
21. MOLIT (2015). Urban Regeneration Project Competition Commencement, Se-jong: MOLIT.
22. MOLIT, MOSF, MSIP, Gyeonggi-do & CEI (2015) Starting Work of Specialized Creative Economy Valley in Pan-kyo City, Se-jong: The Republic of Korea.
23. Nate / Encyclopedia of Korean Culture. Retrieved 2015-3-18, <http://www.korea.net/index.jsp>.
24. Republic of Korea (2015). *South Korea – Summary*. [Online] Available at: <http://www.korea.net/Aboutkorea/Society/South-Korea-Summary> [accessed 23 November 2015]
25. Sehoon, O. (2009). *Urban planning of Seoul*. Seoul Metropolitan Government.