

Critical Re-reading of the Rational Comprehensive Planning Approach(CRPP): Foundations,Challenges, and Lessons from Global Experiences

Fatemeh Sheikhi¹, Mohammad Mohammadnejad ^{2*}

¹ PhD Candidate, Department of Urban Planning, University of Art, Tehran, Iran

² PhD Candidate, Department of Urban Planning, University of Art, Tehran, Iran

Received Date: 15 October 2025 **Accepted Date:** 22 December 2025

Abstract

Background and Objective: Rational Comprehensive Planning, as one of the dominant approaches in urban planning during the second half of the twentieth century, has been grounded in assumptions such as instrumental rationality, the possibility of comprehensive knowledge, the predictability of the future, and the existence of a single public interest. However, contemporary social, economic, and institutional transformations particularly in cities of developing countries have cast serious doubt on the effectiveness of this approach. The objective of this study is to provide a critical re-reading of Rational Comprehensive Planning and to assess its theoretical and practical capacities and limitations in addressing the complexities of contemporary urban conditions.

Methodology: This study employs a critical literature review method based on the SALSA framework (Search, Appraisal, Synthesis, and Analysis). Accordingly, classical theoretical works and recent empirical studies related to Rational Comprehensive Planning particularly those published during the periods 1950–1980 and 2020–2025 were systematically collected from reputable academic databases, screened, critically appraised, and subsequently analyzed through conceptual synthesis.

Results and Findings: The findings indicate that the core assumptions of Rational Comprehensive Planning are difficult to realize in practice due to data limitations, conflicting interests, the role of power, social dynamism, and future uncertainty. Global experiences, especially in developing countries, demonstrate that the implementation of technocratic versions of this approach has frequently resulted in a gap between plans and reality, implementation inefficiencies, the expansion of informal settlements, and various forms of social resistance.

The results suggest that the challenges of Rational Comprehensive Planning are not merely related to implementation failures, but rather stem from structural limitations within its theoretical foundations. Nevertheless, revitalizing the effectiveness of this approach is possible through its redefinition and integration with adaptive, participatory, learning-oriented, and context-sensitive approaches an orientation that is better suited to addressing the complex realities of contemporary cities.

Keywords: Rational Comprehensive Planning, Instrumental Rationality, Comprehensiveness, Developing Countries.

* **Corresponding Author Email:** en.mohammadnejad@gmail.com

Cite this article: Sheikhi,F. and Mohammadnejad,M. (2026). Critical Re-reading of the Rational Comprehensive Planning Approach(CRPP): Foundations,Challenges, and Lessons from Global Experiences. Journal of Sustainable Urban & Regional Development Studies (JSURDS), 7(2), 250-269.



شاپا: ۰۷۶۴-۲۷۸۳

دوره ۷، شماره ۲، شماره پیاپی ۲۴، تابستان ۱۴۰۵

Journal Homepage <https://www.srds.ir/>
https://www.srds.ir/article_236981.html?lang=fa

بازخوانی انتقادی رویکرد برنامه‌ریزی جامع عقلانی: مبانی، چالش‌ها و درس‌هایی از تجارب جهانی

فاطمه شیخی^۱، محمد محمدنژاد^{۲*}

۱. پژوهشگر دوره دکتری، گروه شهرسازی، دانشگاه هنر ایران، تهران، ایران.

۲. پژوهشگر دوره دکتری، گروه شهرسازی، دانشگاه هنر ایران، تهران، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۷/۲۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱

چکیده

زمینه و هدف: برنامه‌ریزی جامع عقلانی به عنوان یکی از رویکردهای مسلط برنامه‌ریزی شهری در نیمه دوم قرن بیستم، بر مفروضاتی چون عقلانیت ابزاری، امکان شناخت جامع، پیش‌بینی‌پذیری آینده و وجود مصلحت عمومی واحد استوار بوده است. با این حال، تحولات اجتماعی، اقتصادی و نهادی شهرهای معاصر، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، کارایی این رویکرد را با تردیدهای جدی مواجه کرده است. هدف این پژوهش، بازخوانی انتقادی برنامه‌ریزی جامع عقلانی و ارزیابی ظرفیت‌ها و محدودیت‌های نظری و عملی آن در مواجهه با پیچیدگی‌های امروز شهرها است.

روش‌شناسی: پژوهش حاضر با استفاده از روش مرور انتقادی ادبیات و بر پایه چارچوب SALSA انجام شده است. در این راستا، آثار نظری کلاسیک و مطالعات تجربی جدید مرتبط با برنامه‌ریزی جامع عقلانی، به‌ویژه در بازه‌های زمانی ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰ و ۲۰۲۰ تا ۲۰۲۵، از پایگاه‌های معتبر علمی گردآوری، غربالگری و ارزیابی انتقادی شده و سپس در قالب یک سنتز مفهومی تحلیل شده‌اند.

نتایج و یافته‌ها: یافته‌ها نشان می‌دهد که مفروضات بنیادین برنامه‌ریزی جامع عقلانی در عمل، به دلیل محدودیت داده‌ها، تعارض منافع، نقش قدرت، پویایی اجتماعی و عدم قطعیت آینده، قابل تحقق نیستند. تجارب جهانی به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه حاکی از آن است که اجرای نسخه‌های تکنوکراتیک این رویکرد اغلب به شکاف میان طرح و واقعیت، ناکارآمدی اجرایی، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و مقاومت اجتماعی منجر شده است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که مسئله برنامه‌ریزی جامع عقلانی صرفاً ضعف اجرا نیست، بلکه محدودیتی ساختاری در بنیان نظری آن وجود دارد. با این حال، احیای کارایی این رویکرد از طریق بازتعریف آن و تلفیق تحلیل فنی با رویکردهای انطباقی، مشارکتی، یادگیرنده و زمینه‌محور امکان‌پذیر است؛ رویکردی که می‌تواند پاسخ‌گوی واقعیت‌های پیچیده شهرهای معاصر باشد.

کلیدواژه‌ها: برنامه‌ریزی جامع عقلانی، عقلانیت ابزاری، جامعیت، کشورهای در حال توسعه.

* نویسنده مسئول: en.mohammadnejad@gmail.com

ارجاع به این مقاله: شیخی، فاطمه و محمدنژاد، محمد. (۱۴۰۵). بازخوانی انتقادی رویکرد برنامه‌ریزی جامع عقلانی: مبانی، چالش‌ها و درس‌هایی از تجارب جهانی. فصلنامه مطالعات توسعه پایدار شهری و منطقه‌ای، ۷(۲)، ۲۵۰-۲۶۹.

مقدمه و بیان مسأله

رویکرد برنامه‌ریزی جامع عقلانی (CRPP)^۱ از میانه قرن بیستم به‌عنوان مدل غالب برنامه‌ریزی در بسیاری از کشورها تثبیت شد و بنیان آن بر مفروضات عقلانیت ابزاری، تولید دانش کارشناسی، و امکان کنترل آینده شهری از طریق تحلیل جامع استوار بود (Faludi, 1973). این رویکرد با اتکا بر سنت‌های برنامه‌ریزی شیکاگویی و مدل‌های مهندسی-فنی، تلاش داشت آینده شهر را با گردآوری کامل اطلاعات، تدوین چشم‌انداز واحد، تعیین اهداف، تولید گزینه‌ها و انتخاب بهینه بر اساس تحلیل تکنیکی پیش‌بینی کند. با این حال، تحولات نظری و اجتماعی پس از دهه ۱۹۸۰، شکاف میان مفروضات رویکرد برنامه‌ریزی جامع عقلانی و واقعیت پیچیده، سیاسی و سیال شهرها را آشکار کرد (Healey, 1997). در دهه‌های اخیر، نقدهای بنیادی نسبت به رویکرد عقلانی شکل گرفته است. نخست، ادبیات جدید برنامه‌ریزی نشان می‌دهد که دانش کامل، بی‌طرف و جامع که پیش‌فرض رویکرد عقلانی است، در محیط‌های واقعی قابل تحقق نیست؛ زیرا داده‌ها ناقص، منافع متعارض و آینده غیرقابل پیش‌بینی است (Alexander, 2022).

از منظر نظریه قدرت، فلاویویرگ^۲ (۱۹۹۸) نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی نه محصول یک عقلانیت خنثی، بلکه عرصه‌ای از کنش‌های مبتنی بر قدرت، گفتمان، و منافع گروهی است؛ بنابراین تصمیم‌گیری جامع نمی‌تواند ادعای بی‌طرفی کارشناسی داشته باشد. در پژوهش‌های جدیدتر نیز محققان بر این نکته تأکید کرده‌اند که مدل جامع عقلانی، مشارکت واقعی ذی‌نفعان، اختلافات ارزشی، و عاملیت گروه‌های کم‌قدرت را در ساخت شهر نادیده می‌گیرد (Innes & Booher, 2010).

دوم، تحولات ساختاری جهانی «از جمله بحران اقلیم، رشد نابرابری‌ها، پیچیدگی شبکه‌ای شهرها، توسعه فناوری‌های هوشمند و بی‌ثباتی اقتصاد شهری» سازوکارهای خطی و ایستا را ناکارآمد کرده‌اند. گزارش برنامه اسکان بشر سازمان ملل^۳ (۲۰۲۲) نشان می‌دهد که شهرهای پیشرو در جهان در حال فاصله گرفتن از برنامه‌ریزی جامع و حرکت به‌سوی مدل‌های انعطاف‌پذیر، مشارکتی، انطباقی و چرخه‌ای هستند؛ مدل‌هایی که بتوانند با عدم قطعیت، سرعت تغییرات و تنوع اجتماعی سازگار شوند (UN-Habitat, 2022). سوم، مطالعات تطبیقی کشورهای در حال توسعه حاکی از آن است که رویکرد عقلانی در بسترهای نهادی غیرشفاف، ساختارهای متمرکز، و جوامع با مشارکت پایین، نه تنها اثربخش نیست بلکه خود منشأ مشکلاتی مانند تعارضات کاربری، ناکارآمدی طرح‌های بالادست، و غفلت از توسعه محلی شده است (Watson, 2009). بررسی تجربه زامبیا، هند، ایران و برخی کشورهای آمریکای لاتین نشان می‌دهد که اجرای طرح‌های جامع عقلانی اغلب منجر به «شکاف میان طرح و واقعیت» شده و موجب رویگردانی تدریجی مدیریت شهری از این مدل گشته است (UN-Habitat, 2022).

با این حال، رویکردهای جایگزین همچون برنامه‌ریزی راهبردی، برنامه‌ریزی ساختاری-راهبردی، برنامه‌ریزی مشارکتی، برنامه‌ریزی انطباقی و برنامه‌ریزی شبکه‌ای توانسته‌اند پاسخ‌های بهتری برای مسائل امروز شهرها ارائه دهند. برنامه‌ریزی راهبردی شهری، برخلاف رویکرد عقلانی، بر چرخه‌ای‌بودن فرایند، ارزیابی مستمر، یادگیری نهادی، شناسایی مسائل حساس، و تصمیم‌سازی تحت شرایط عدم قطعیت تأکید می‌کند (Bryson, 2018). همچنین الگوهای جدید مانند «برنامه‌ریزی انعطاف‌پذیر» و «برنامه‌ریزی مقاومتی» در شهرهای اروپایی و آسیایی نشان داده‌اند که رویکردهای چندسطحی و انطباقی ظرفیت بیشتری برای مواجهه با بحران‌های غیرقابل پیش‌بینی دارند (Ahern, 2011).

بدین ترتیب، ضرورت بازخوانی انتقادی رویکرد برنامه‌ریزی جامع عقلانی نه تنها یک ضرورت نظری، بلکه یک ضرورت عملی برای مدیریت شهری است. این مقاله در پی پاسخ به سوال «رویکرد جامع عقلانی تا چه اندازه هنوز قابل اتکاست و چه بازخوانی‌هایی از آن ممکن است؟» است. بنابراین بررسی مجدد مبانی معرفت‌شناختی، روش‌شناختی و سیاسی این رویکرد، تحلیل چالش‌های ساختاری و اجرایی آن، و استخراج درس‌هایی از تجارب جهانی، را دنبال می‌کند تا به طراحی مدل‌هایی منطبق‌تر با واقعیت‌های امروز شهرها کمک کند. پژوهش حاضر با تکیه بر ادبیات معتبر بین‌المللی و تحلیل تطبیقی، می‌کوشد تصویری روشن، واقع‌گرایانه و آینده‌مند از وضعیت کنونی رویکرد برنامه‌ریزی جامع عقلانی و مسیرهای نوین جایگزین آن ارائه دهد.

^۱ Comprehensive Rational Planning Paradigm – CRPP

^۲ Flyvbjerg (1998)

^۳ UN-Habitat (2022)

مبانی نظری پژوهش

۱. خاستگاه تاریخی و فلسفی

در نیمه اول قرن بیستم، به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم، جریان تازه‌ای در نظریه و عمل برنامه‌ریزی شهری پدیدار شد که هدف آن جداسازی برنامه‌ریزی از نفوذ مستقیم سیاست و تبدیل آن به فعالیتی فنی، عقلانی و مبتنی بر روش‌های تحلیلی بود (اسدی و سعیدنیا، ۱۳۸۹ به نقل از Fainstein, 2010). ریشه‌های این تحول را می‌توان در شکل‌گیری نخستین الگوهای فرآیندی تصمیم‌گیری نظیر الگوی «بررسی تحلیل برنامه» پاتریک گدس و هم‌چنین در نقد به سنت طراحی کالبدی اوایل قرن بیستم مشاهده کرد (تایلور، ۱۳۹۳). در آن دوران، نهادهای برنامه‌ریزی در اروپا و آمریکا بر این باور بودند که «شایسته‌سالاری فنی» و پیروی از روش‌های درست می‌تواند به سیاست‌های درست منجر شود؛ از این‌رو، برنامه‌ریز در جایگاهی حرفه‌ای و متمایز از سیاست‌گذار قرار می‌گرفت (اسدی و سعیدنیا، ۱۳۸۹).

از اواسط دهه ۱۹۵۰، با گسترش علوم اجتماعی، اقتصاد فضایی و تحلیل‌های کمی، موجی از عقلانی‌سازی در طیف وسیعی از علوم شکل گرفت. ترجمه و ترویج آثار کلاسیکی همچون مکان‌گزینی فون تونن (۱۸۲۶)، نظریه مکان مرکزی کریستالر (۱۹۳۳)، و مدل عمومی لوش (۱۹۴۰) تلاش دانشگاهیان را برای کشف نظم و الگو در پدیده‌های فضایی برانگیخت (اسدی و سعیدنیا، ۱۳۸۹). در همین دوره، دو جریان نظری مهم پدید آمد: یکی «نگرش سیستم‌ها» که به بعد ماهوی برنامه‌ریزی شهری شکل داد، و دیگری «فرایند عقلانی» که ساختار فرایند تصمیم‌گیری را سامان‌مند کرد (تایلور، ۱۳۹۳). یکی از مقالاتی که در همان سال‌های ابتدایی شکل‌گیری برنامه‌ریزی عقلانی به تفکر سیستمی به شهر پرداخته، ویلسون (۱۹۶۸) است. ویلسون شهر را یک «سیستم پیچیده با روابط درونی قابل مدل‌سازی» می‌بیند. از نگاه او، کلان‌شهر نه مجموعه‌ای از پدیده‌های پراکنده، بلکه شبکه‌ای از جریان‌های متقابل جمعیت، فعالیت اقتصادی، سفرهای شهری، و الگوهای مکانی است که می‌توان آنها را از طریق مدل‌های کمی و فرمول‌بندی‌های احتمالاتی تحلیل کرد. او تأکید می‌کند که برای برنامه‌ریزی جامع، باید این روابط متقابل به‌صورت یک کل منسجم فهمیده شوند؛ یعنی هر تغییر در یک بخش (مثل حمل‌ونقل، کاربری زمین یا اشتغال) پیامدهای زنجیره‌ای در سایر اجزا ایجاد می‌کند. از نگاه ویلسون، برنامه‌ریزی تنها زمانی «جامع» است که ابزارهای تحلیلی‌اش بتوانند این ساختار درهم‌تنیده را بازنمایی کنند، رفتار سیستم را در سناریوهای مختلف شبیه‌سازی کنند، و بر اساس الگوهای توزیع فضایی و جریان‌های اطلاعاتی تصمیم بگیرند. شهر در این دیدگاه یک سازوکار پویا و باز است که با استفاده از مدل‌های تعادلی، ورودی و خروجی‌ها، و نظریه اطلاعات می‌توان آن را درک و پیش‌بینی کرد (Wilson, 1968). بدین‌ترتیب برنامه‌ریزی از «تولید نقشه‌های کالبدی ثابت» فاصله گرفت و به‌سوی «کنترل پیوسته توسعه و تصمیم‌گیری مبتنی بر تحلیل» حرکت کرد.

مدرنیسم و پوزیتیویسم دو پشتوانه اصلی این تغییرات بودند. مدرنیسم با باور به پیشرفت خطی، قطعیت، تخصص‌گرایی، و امکان مهار پدیده‌های اجتماعی از طریق دانش رسمی، به برنامه‌ریزی نقشی فنی و اقتدارگرا داد. پوزیتیویسم نیز بر مشاهده، اندازه‌گیری، مدل‌سازی، و پیش‌بینی آینده تکیه داشت و فرض می‌کرد که جامعه و فضا را می‌توان همچون نظام‌هایی قابل تحلیل و قابل کنترل فهم کرد. توسعه ابزارهایی چون تحلیل هزینه-فایده، مدل‌سازی حمل‌ونقل، پیش‌بینی جمعیت و اقتصاد شهری — که ریشه در مدیریت نظامی و عملیات پژوهی داشت — برنامه‌ریزی شهری را به فعالیتی «علمی-فنی» بدل کرد (طهرانی و پرتوی، ۱۳۹۶).

در این چارچوب، برنامه‌ریزی جامع عقلانی (CRPP) به‌عنوان مدل غالب نیمه دوم قرن بیستم شکل گرفت؛ مدلی که بر عقلانیت ابزارمحور، فرایند انعطاف‌ناپذیر تصمیم‌گیری، و امکان تدوین یک طرح جامع برای هدایت توسعه تأکید می‌کرد. شهر در این رویکرد پدیده‌ای با رفتار قابل‌پیش‌بینی تلقی می‌شود و برنامه‌ریز متخصصی است که با استفاده از داده‌ها، مدل‌های کمی و تحلیل‌های سیستماتیک، می‌تواند «نظم بهینه» را برای توسعه شهری طراحی کند. مجموعه این عوامل موجب شد برنامه‌ریزی جامع عقلانی صورت‌بندی تکنوکراتیک و فضایی مدرنیسم در مدیریت شهری گردد؛ رویکردی که نظم، پیش‌بینی‌پذیری و کارآمدی را بر تنوع، تکرار و مشارکت اجتماعی مقدم می‌داشت (ملک‌پوراصل و موسوی خورشیدی، ۱۳۹۹).

۲. اهداف کلان رویکرد

اهداف کلان برنامه‌ریزی جامع عقلانی بر پایه ادبیات کلاسیک و معاصر عبارت‌اند از:

- مدیریت علمی چالش‌های شهری و هدایت توسعه بر اساس تحلیل‌های فنی و کمی (Zulfiqar & Kausar, 2023).

- انتخاب بهینه‌ترین گزینه راه‌حل از میان مجموعه‌ای از راه‌حل‌ها از طریق تحلیل عقلانی، مقایسه پیامدها و ارزیابی داده‌محور (Tabassum, 2021).
- تولید طرح جامع برای هدایت رشد و توسعه بلندمدت و ارزیابی پیشنهادها بخشی در چارچوب (Altshuler, 1965).
- تدوین چشم‌انداز بلندمدت (۱۰ تا ۲۰ ساله)، پیش‌بینی نیازهای آینده و ارائه توصیه‌های اجرایی برای توسعه کالبدی و خدماتی (Tabassum, 2021; Efrussy, 1992).
- ایجاد انسجام و سازگاری میان سیاست‌ها، مقررات و برنامه‌های اجرایی با هدف جلوگیری از تعارض بخشی (Efrussy, 1992).
- برنامه‌ریزی منسجم الگوهای اقتصادی-اجتماعی به‌عنوان بخش مکمل توسعه کالبدی (Altshuler, 1965).
- ایجاد نظم فضایی و کارکردی در سطح شهر (Efrussy, 1992).
- هماهنگی فعالیت سازمان‌ها و نهادهای تخصصی برای پیشبرد منفعت عمومی و تقویت اقدامات یکدیگر (Altshuler, 1965; Ravindra, 2019).
- تجویز اقداماتی عقلانی، نظام‌مند و مبتنی بر دانش با کمترین پیامد منفی ممکن (Altshuler, 1965).

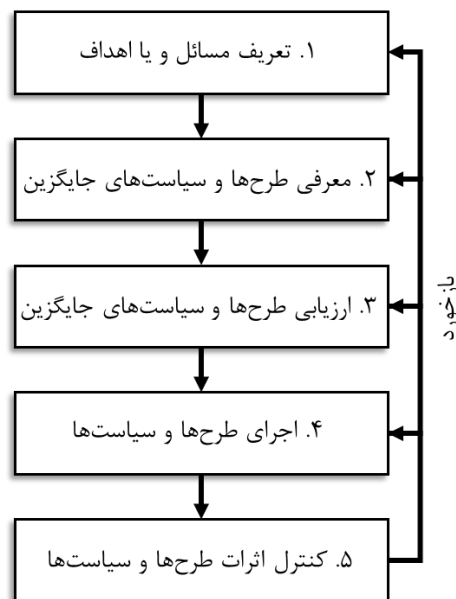
۳. مفروضات بنیادین نظری

رویکرد جامع عقلانی بر مجموعه‌ای از مفروضات کلیدی استوار است:

- امکان شناخت جامع، در دسترس بودن اطلاعات کافی و امکان تحلیل جامع (Tabassum, 2021).
- قابلیت پیش‌بینی و ثبات آینده در افق‌های بلندمدت (Tabassum, 2021).
- تفکیک «حقایق» از «ارزش‌ها» و تصور برنامه‌ریز به‌عنوان تکنوکراتی بی‌طرف که درباره ابزارها تصمیم می‌گیرد (Tabassum, 2021; Banfield, 1985).
- وجود یک مصلحت عمومی واحد و قابل تعریف که می‌توان آن را مبنای تصمیم‌گیری قرار داد (Tabassum, 2021; Banfield, 1985).
- جدایی نقش برنامه‌ریز و سیاست‌گذار؛ سیاست‌گذاران اهداف را تعیین می‌کنند و برنامه‌ریزان ابزارهای تحقق آن‌ها را طراحی می‌کنند (Silva, 2010).
- عقلانیت علمی فرایند برنامه‌ریزی؛ فرض بر این است که برنامه‌ریزی می‌تواند به‌طور کامل به‌صورت فرایندی انعطاف‌ناپذیر، تکنیکی و علمی انجام شود (Silva, 2010; Alexander, 2022).

۴. مراحل و فرایند رویکرد

فرایند برنامه‌ریزی در این رویکرد، یک فرایند رویه‌ای است که بر چگونگی برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری تمرکز دارد. بنفیلد (۱۹۵۹)، هادسون و همکاران (۱۹۷۹) و لین (۲۰۰۵) فرایندی معمولاً چهار مرحله‌ای، از فرایند برنامه‌ریزی سینوپتیکی را شرح داده‌اند: (۱) تدوین اهداف، (۲) شناسایی و تدوین گزینه‌های سیاستی، (۳) ارزیابی گزینه‌ها با توجه به قابلیت اجرا و پیامدها، (۴) تصمیم‌گیری (Tabassum, 2021)؛ درحالی‌که تایلور (۱۹۹۸) برنامه‌ریزی جامع عقلانی را شامل فرایندی ۵ مرحله‌ای معرفی نموده است. بدین صورت که ابتدا باید مسائل یا اهداف مورد نظر مشخص شوند. در مرحله دوم باید گزینه‌ها سیاست‌های پیشنهادی برای حل مسائل (یا دستیابی به اهداف) به روشنی بیان شوند. در مرحله سوم، گزینه‌های ارائه‌شده به لحاظ قابلیت اجرا یا احتمال دستیابی به هدف مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. سپس طرح‌ها و سیاست‌ها به اجرا درمی‌آیند. نگرش فرایند عقلانی به برنامه‌ریزی به‌عنوان یک نظریه یا مدل «عمل» عقلانی، برای اینکه دقیق‌تر باشد، یک مرحله بیشتر از اجرا دارد و آن شامل کنترل اثرات برنامه برای پی‌بردن به این است که آیا به اهداف موردنظر دست یافته‌ایم یا خیر. بنابراین این برنامه‌ریزی فرایندی مداوم و مستمر است. همچنین به دلیل اینکه ممکن است در حین برنامه‌ریزی مسائل جدید ظهور کند، حلقه‌های بازخورد در هر مرحله از فرایند در نظر گرفته شده است. تحت این حلقه‌های بازخورد، ممکن است نیاز به بازبینی در اقدامات، بازنگری در نگرش به مسائل و توجه به دیگر راه‌حل‌ها باشد (تایلور، ۱۳۹۳).



شکل ۱: برنامه‌ریزی به‌مثابه یک فرایند اقدام عقلانی (تایلور، ۱۳۹۳)

۵. محصولات، ابزارها و سازوکارهای نهادی

- محصولات: طرح جامع (Master Plan)، طرح‌های تفصیلی، ضوابط کاربری زمین، برنامه‌های سرمایه‌گذاری، و بودجه عمرانی (Tabassum, 2021; Efrussy, 2008; Ravindra, 2019).
- ابزارهای تحلیلی: سیستم‌های اطلاعات مکانی (GIS)، پیش‌بینی جمعیت، مدل‌های حمل‌ونقل و کاربری زمین، تحلیل هزینه-فایده و ابزارهای تحلیل اقتصاد شهری (Stiftel, 2019; Tabassum, 2021; Ravindra, 2019).
- سازوکارهای نهادی: نقش محوری بوروکراسی شهری/دولتی، اتکا بر تخصص حرفه‌ای برنامه‌ریزان، و نیاز به هماهنگی میان نهادهای بخشی در الگوهای تلفیقی توسعه (Tabassum, 2021; Efrussy, 2008; Ravindra, 2019).

۶. اصول نظری

در این بخش به‌عنوان رسیدن به یک جمع‌بندی نظری درخصوص رویکرد برنامه‌ریزی جامع عقلانی، اصول نظری این رویکرد بررسی شده است:

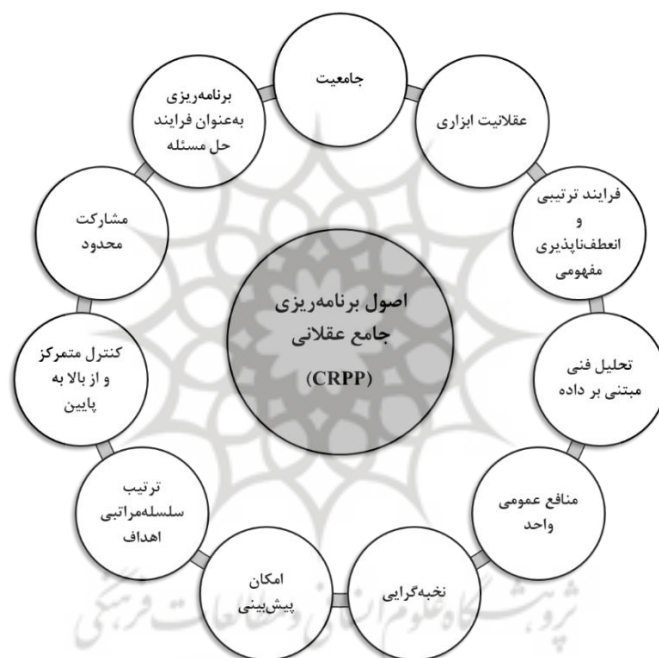
- (۱) **جامعیت:** این رویکرد بر ضرورت دربرگرفتن همه ابعاد مرتبط با قلمرو برنامه‌ریزی—از فضا، اقتصاد و جمعیت تا زیرساخت و محیط— تأکید دارد (Efrussy, 2008). بنفیلد نیز تصریح می‌کند که تصمیم عقلانی زمانی «جامع» است که همه اهداف، همه وسایل و همه پیامدهای ممکن بررسی شده باشند (Banfield, 1985).
- (۲) **عقلانیت ابزاری:** عقلانیت ابزاری در رویکرد برنامه‌ریزی جامع عقلانی بر این فرض استوار است که اهداف از پیش مشخص‌اند و وظیفه برنامه‌ریز صرفاً این است که با استفاده از تحلیل منطقی، داده‌ها و ابزارهای فنی، بهترین وسیله یا راه‌حل را برای دستیابی به آن اهداف انتخاب کند. در این نگاه، برنامه‌ریزی یک فرایند انعطاف‌ناپذیر، حل‌مسئله‌محور و تکنیکی است که در آن مسئله‌ها باید «صورت‌بندی» شوند و سپس با طرح مجموعه‌ای از گزینه‌ها و ارزیابی آن‌ها، کارآمدترین ابزار برای تحقق اهداف برگزیده شود (تایلور، ۱۳۹۳). بنفیلد برنامه‌ریزی را شکل خالص عقلانیت ابزاری می‌داند، جایی که برنامه‌ریز باید هدف را مشخص کند و سپس با انتخاب بهترین وسایل به آن برسد (Banfield, 1985).
- (۳) **انعطاف‌ناپذیری مفهومی فرایند:** در رویکرد جامع عقلانی، مراحل برنامه‌ریزی به‌صورت یک توالی رویه‌ای (از تعیین اهداف تا ارزیابی، تصمیم‌گیری، اجرا و کنترل) سازمان‌دهی می‌شود. هرچند در نسخه‌های متأخرتر (تایلور، ۱۳۹۳)، وجود حلقه‌های بازخورد و امکان بازبینی مراحل پذیرفته شده است، اما فرض اساسی همچنان بر یک فرایند مرحله‌ای و ساخت‌یافته است که می‌تواند ظرفیت سازگاری با تغییرات سریع یا ظهور مسائل پیش‌بینی‌نشده را محدود کند. بنابراین در فرایند CRPP یک انعطاف‌ناپذیری مفهومی

احساس می‌شود که با وجود پیش‌بینی بازخورد، مدل در سطح مفهومی به‌گونه‌ای صورت‌بندی شده که با پیچیدگی و عدم قطعیت نظام‌های شهری، تطبیق‌پذیری محدودی دارد.

۴) **تحلیل فنی مبتنی بر داده:** ابزارهای اصلی پشتیبان برنامه‌ریزی جامع عقلانی شامل مدل‌های کمی (پیش‌بینی جمعیت، مدل‌های حمل‌ونقل، تحلیل هزینه-فایده، GIS و نظایر آن) هستند؛ برنامه‌ریزی به‌عنوان فعالیتی فنی تعریف شده که باید بر پایه شواهد و تحلیل‌های کمی پیشنهادها عملی ارائه دهد (Tabassum, 2021; Efrussy, 1992).

۵) **منافع عمومی واحد:** فرض ضمنی برنامه‌ریزی جامع عقلانی این است که «مصلحت عمومی» قابل تعریف واحد یا حداقل قابل سلسله‌مراتبی کردن است و برنامه‌ریز جامع متعهد به شناسایی و پیگیری آن است (تایلور، ۱۳۹۳؛ Altshuler, 1965).

۶) **نخبه‌گرایی:** نقش حرفه‌ای تکنوکرات‌ها و کارشناسان در برنامه‌ریزی جامع عقلانی تاکید شده است. این برنامه‌ریزی با اتکای قوی بر تخصص فنی، مشاوران و بوروکراسی متمرکز بنا شده و برنامه‌ریز به‌عنوان مرجع فنی و هدایتگر فرایند دیده می‌شود (Altshuler, 1965; Tabassum, 2021). برنامه‌ریز باید درک کلی از پیچیدگی‌ها داشته باشد تا بتواند هدایت کلی را ممکن سازد (Ravindra, 2019). فراگیری ابزارهای کمی و مدل‌سازی توسط برنامه‌ریزان به‌عنوان متخصصان الزامی است.



شکل ۲: اصول رویکرد برنامه‌ریزی جامع عقلانی

۷) **امکان پیش‌بینی:** رویکرد CRPP بر این فرض تکیه می‌کند که می‌توان آینده نسبی را در افق بلندمدت پیش‌بینی کرد و از این پیش‌بینی‌ها برای تدوین سیاست‌ها و گزینه‌های بهینه استفاده نمود؛ به همین دلیل طرح‌های جامع معمولاً بر پایه پیش‌بینی‌های اقتصادی، جمعیتی و فیزیکی شکل می‌گیرند (Tabassum, 2021).

۸) **ترتیب سلسله‌مراتبی اهداف:** یکی از اصول این رویکرد این است که اهداف باید در سطح‌های کلی تا جزئی نظم‌دهی شوند تا انتخاب وسایل مناسب در سطوح پایین‌تر ممکن گردد؛ بنابراین مجموعه اهداف به یک «سلسله‌مراتب هدف» باید تبدیل شوند (Altshuler, 1965; Banfield, 1985).

۹) **کنترل متمرکز و از بالا به پایین:** رویکرد CRPP نقش سازوکارهای متمرکز اداری و بوروکراتیک را برجسته می‌کند: طرح جامع و نهادهای برنامه‌ریزی نقش هماهنگ‌کننده و کنترلی بین نهادهای تخصصی را دارند تا عملکردهای بخشی را هم‌راستا سازند (Altshuler, 1965; Efrussy, 2008).

۱۰) **مشارکت:** اگرچه برنامه‌ریزی سیستمی بنیان آمرانه برنامه‌ریزی را ادامه داد، اما برای نخستین بار «نقش محدود مشارکت» را به رسمیت شناخت. مشارکت عمومی عمدتاً به اظهار نظر یا اعتراض محدود بود. آرنشتاین (۱۹۶۹) با ارائه «تردبان مشارکت» این

محدودیت را برجسته کرد. لین (۲۰۰۵) نیز اشاره می‌کند که علی‌رغم تغییرات نهادی، پایبندی به مفهوم «مصلحت عمومی واحد» مانع گسترش واقعی مشارکت شد (Tabassum, 2021).

۱۱) برنامه‌ریزی به‌عنوان فرایند حل مسئله: برنامه‌ریزی جامع به‌عنوان یک فرایند عقلانی حل مسئله توصیف شده است: تشخیص مسئله، تبیین اهداف، تولید و ارزیابی گزینه‌ها و انتخاب بهترین راهکار بر اساس معیارهای عقلانی و کمی (Tabassum, 2021; Banfield, 1985).

پیشینه پژوهش

برای بررسی مبانی، چالش‌ها و دستاوردهای مرتبط با رویکرد برنامه‌ریزی جامع عقلانی (CRPP)، در جدول زیر به مرور پیشینه پژوهش‌های انجام شده توسط محققان و سازمان‌های معتبر جهانی پرداخته شده است. این جدول شامل اهداف، روش‌ها و نتایج کلیدی هر پژوهش است و دیدی جامع از تجربیات جهانی ارائه می‌دهد.

جدول ۱: پیشینه پژوهش

ردیف	نویسنده	سال	عنوان	هدف پژوهش	روش پژوهش	نتایج و یافته‌ها
۱	Jacobs	1961	The Death and Life of Great American Cities	بررسی تأثیر برنامه‌ریزی عقلانی بر توسعه شهری و پیامدهای اجتماعی-اقتصادی	تحلیل کیفی نمونه‌ها و مشاهده میدانی	سرمایه‌گذاری‌های کلان بدون توجه به ساختار اجتماعی و فرهنگی نمی‌تواند مشکلات شهری را حل کنند
۲	Webber	1963	Comprehensive Planning and Social Responsibility: Toward an AIP Consensus on the Profession's Roles and Purposes	تحلیل نقش اجتماعی برنامه‌ریزی جامع و نقد بنیان‌های دترمینسیم محیطی، بررسی جایگاه برنامه‌ریز	تحلیل نظری و کیفی	شهر به‌مثابه سیستم پیچیده؛ نیاز به برنامه‌ریزی میان‌بخشی؛ ضرورت آزادی و تنوع؛ هشدار درباره حرکت تکنوکراتیک، نفی رابطه ساده محیط-رفتار، ضرورت ارزش‌های اجتماعی، پیوند برنامه‌ریزی با عدالت اجتماعی، تأکید بر مسئولیت اجتماعی برنامه‌ریز، انتقال از برنامه‌ریزی نقشه زمینه‌آبی به سیاست‌گذاری، جایگزینی حکمت و خرد به جای عقلانیت ابزاری.
۳	Wilson	1968	Models in Urban Planning: A Synoptic Review of Recent Literature	ارائه ساختار یک مدل فرایند سیستمی برای برنامه‌ریزی، بررسی شکاف بین برنامه‌ریزی آکادمیک و اجرایی، بررسی شهر به‌مثابه یک سیستم	تحلیل نظری، مدل‌سازی مفهومی، نگرش سیستمی به شهر،	شهر به‌مثابه یک سیستم با زیرسیستم‌های مختلف، سیستم شهری قابل مدل‌سازی است؛ مدل‌ها در ارزیابی و طراحی مفید هستند و پیشنهاد می‌دهد که مدل‌ها با سیاست و اقدام نیز ادغام شوند، اشاره به اهمیت پرسیدن اهداف از شهروندان و توجه به محدودیت منابع مالی و زمانی، توجه به چالش‌های تکنیکی مدل‌سازی. به جای پیش‌بینی مفهوم «درک» سیستم برنامه‌ریزی را عنوان می‌کند.
۴	Faludi	1970	The planning environment and the meaning of "planning"	توضیح رابطه میان محیط برنامه‌ریزی و معنای برنامه‌ریزی در امریکا و بریتانیا، مقایسه سیستم برنامه‌ریزی امریکا و بریتانیا.	تحلیل نظری-مفهومی (گمانه‌زانه‌بودن پیش‌بینی‌های مقاله)	معرفی مفهوم محیط برنامه‌ریزی به‌عنوان سازه ذهنی برای تحلیل روابط سیستماتیک بین برنامه‌ریزی و جامعه؛ نشان‌دادن اینکه معنای برنامه‌ریزی با تغییر محیط، تغییر می‌کند، ارائه سه بعد تحلیلی (برنامه‌ریزی زمینه آبی در برابر رویکرد فرایندی، برنامه‌ریزی جامع در برابر اندک‌افزا و برنامه‌ریزی هنجاری در برابر برنامه‌ریزی عملکردی)؛ بنیان‌گذاری نگاه اجتماعی-سیاسی به برنامه‌ریزی.

۵	Friedmann	1971	The Future of Comprehensive Urban Planning: A Critique	به چالش کشیدن برنامه ریزی جامع (با تمرکز روی طراحی فیزیکی، هماهنگی مرکزی، آینده بلندمدت و توافق عمومی) در آمریکای پساصنعتی	نقد تاریخی و مفهومی (از ریشه های دهه ۱۹۲۰ مانند اولمستد و بتمن تا تعریف بودجه فدرال (۱۹۷۱))	برنامه ریزی جامع نامناسب برای جامعه پویا، چندصدایی و نوآورانه است و باید به مدل های یادگیری اجتماعی، نوآوری و فرآیندمحور تغییر کند تا به مشکلات واقعی (مانند نابرابری و تغییر اجتماعی) پاسخ دهد. توجه به یادگیری متقابل، رقابت ساخت یافته میان ذینفهان متعدد، معرفی سبک جدید و جایگزین برای برنامه ریزی جامع که به پارامترهای نهادی کنش اجتماعی توجه دارد.
۶	Turner	1976	Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments	تحلیل نقش دولت و برنامه ریزان در توسعه شهری	مطالعه تاریخی و تحلیل تجربی پروژه های شهری	برنامه ریزی از بالا به پایین اغلب ناکام می ماند؛ مشارکت اجتماعی و انعطاف پذیری برنامه ریزی ضروری است
۷	De Smit, & Rade	1980	Rational and Non-Rational Planning	ارائه و تحلیل استدلال های بنیادین موافقان و مخالفان برنامه ریزی جامع	مطالعه مفهومی/نظری بر مبنای بررسی تحلیلی و استدلالی	بررسی استدلال های موافقان (برنامه ریزی جامع، انسجام را ارائه می دهد؛ چارچوبی برای هماهنگی فراهم می کند؛ به جلوگیری از تصمیمات موردی کمک می کند) و مخالفان (اطلاعات همیشه ناقص است؛ اهداف مورد توافق نیستند؛ پیش بینی شکننده است؛ فرآیندهای تصمیم گیری سیاسی هستند، نه صرفاً منطقی) برنامه ریزی جامع. در نهایت نتیجه می گیرد که برنامه ریزی جامع یک ایده آل است که به عنوان یک مدل مفهومی مفید است اما در عمل به ندرت قابل دستیابی است.
۸	Okpala	1987	Urban Housing in Africa	تحلیل پیامدهای برنامه ریزی عقلانی بر مسکن در آفریقا	مطالعات تطبیقی و تحلیل داده های آماری	استانداردهای رسمی مسکن و خدمات شهری با شرایط اقتصادی و فرهنگی مردم آفریقا سازگار نیست و نیازمند طراحی انعطاف پذیر و بومی است
۹	Escobar	1995	Encountering development: The Making and Unmaking of the Third World	بررسی کاربرد برنامه ریزی عقلانی جامع در کشورهای در حال توسعه و تحلیل اثرات پذیرش اصول غربی	تحلیل اسنادی و مطالعات تطبیقی	نشان داد که مدل های غربی اغلب ظرفیت ها و ایده های بومی را نادیده می گیرند و بدون تطبیق با شرایط محلی، توسعه پایدار شهری را تضمین نمی کنند
۱۰	Bolay	2006	Slums and Urban Development: Questions on Society and Globalization	بررسی ماهیت پدیده سکونتگاه های غیر رسمی، عوامل تکوین آن، تناقض های سیاست گذاری و پیامدهای جهانی شدن	تحلیل اسنادی و مطالعات میدانی	نقد الگوی برنامه ریزی جامع عقلانی. مشارکت محلی پیش شرط موفقیت برنامه ریزی است. برنامه ریزی پایدار باید چندسطحی و اجتماعی باشد.
۱۱	Gandy	2006	Planning, anti-planning and the infrastructure crisis facing metropolitan Lagos	بررسی بحران شهری و ناکارآمدی برنامه ریزی عقلانی در لاگوس	تحلیل موردی و داده های کمی و کیفی	فقدان زیرساخت مناسب و تخصص اجرایی باعث پیامدهای منفی اجتماعی شده و برنامه ریزی غربی ناکارآمد است
۱۲	Abel Lopez Dodero	2010	An Analysis of the Rational Comprehensive Model in Selected Cities in Developing Countries	تحلیل کاربرد مدل عقلانی جامع در کشورهای در حال توسعه	مرور انتقادی و تحلیل موردی	اجرای مدل در کشورهای مختلف به دلیل تفاوت های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با کشورهای توسعه یافته دشوار است و توجه به زمینه محلی ضروری است

۱۳	Connell	2010	Schools of Planning Thought: Exploring Differences through Similarities	بررسی پیوند دانش و عمل: تحلیل بر چهار نگرانی عمومی برنامه‌ریزی متمرکز است: هدف هدایت‌گر آن، نقش برنامه‌ریز، دانش از آینده، و دانش از منافع عمومی.	تحلیل کیفی نظریه‌های مختلف برنامه‌ریزی	حوزه‌های اصلی مناقشه میان مدارس فکری برنامه‌ریزی را برجسته می‌کند و نشان می‌دهد که میان «دانش» و «عمل» جدایی وجود دارد. مقایسه برنامه‌ریزی جامع عقلانی، اندک‌افزایی، و کالتی، رادیکال، ارتباطی و پست‌مدرن بر پایه چهار نگرانی عنوان شده: هدف هدایت‌گر آن، نقش برنامه‌ریز، دانش از آینده، و دانش از منافع عمومی. برنامه‌ریزی جامع عقلانی: هدف بهینه‌سازی و حداکثرکردن منافع عمومی، نقش برنامه‌ریز کارشناس فنی و طراح سیستم، آینده قابل پیش‌بینی و مدلسازی ریاضی، منافع عمومی = مجموع ترجیحات فردی یا هدف عقلانی عینی.
۱۴	Watson	2016	Shifting Approaches to Planning Theory: Global North and South	تحول نظریه‌ها از کشورهای شمال به جنوب جهانی، نقد انتقال نظریه‌ها	تحلیل نظری و مقایسه‌ای نظریه برنامه‌ریزی در کشورهای شمال و جنوب	نظریه‌های برنامه‌ریزی کشورهای شمال جهانی در جنوب جهانی ناکارآمد است. مدل‌های جامع-عقلانی بر مفروضاتی چون ظرفیت بالای دولت، ثبات سیاسی و انسجام نهادی تکیه می‌کنند؛ مفروضاتی که در بسیاری از کشورهای جنوب وجود ندارند. تحولات نظریه برنامه‌ریزی به دلیل تحولات نظری در رشته‌های هم‌خانواده و تغییرات در پویایی‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جهان است. تاکید بر یادگیری فراملی از تجربه‌های برنامه‌ریزی
۱۵	Stramrud, Galland & Ås	2017	Rational Planning and Advocacy Planning: A Comparative Essay	بررسی و مقایسه نقش برنامه‌ریز در برنامه‌ریزی عقلانی و کالتی + چگونگی تأثیر نئولیبرالیسم بر عمل برنامه‌ریزی در نروژ	مطالعه تطبیقی	برنامه‌ریزی عقلانی یک رویکرد تکنوکراتیک از بالا به پایین است که بر داده‌های کمی و عقلانیت ابزاری تکیه دارد. نخبه‌گرایی دارد و ارزش‌ها، عدالت اجتماعی و مسائل پیچیده را نادیده می‌گیرد. در مقابل برنامه‌ریزی و کالتی رویکردی پولاریستی با مشارکت و دموکراسی شهری است اما با مشکلاتی مثل هزینه بالا و پیچیدگی سیاسی روبه‌رو است. همچنین در بخش دوم مقاله، تأثیر نئولیبرالیسم بر نروژ نشان می‌دهد که رشد اقتصادی را افزایش داده اما عدالت شهری را کاهش داده است. نظریه برنامه‌ریزی عمل را هدایت می‌کند و برنامه‌ریزان باید از دانش تاریخی برای عمل اخلاقی و عدالت‌محور استفاده کنند، و همچنین باید نسبت به وابستگی برنامه‌ریزی به بازار آگاه باشند.
۱۶	UN-Habitat	2022	World Cities Report	بررسی روندهای جهانی توسعه شهری و تأثیر استانداردهای غربی بر شهرهای کشورهای در حال توسعه	تحلیل اسنادی و داده‌های جهانی	بسیاری از برنامه‌های مدرن شهری بدون در نظر گرفتن توان مالی، فرهنگی و اجتماعی شهروندان ناکارآمد بوده و نیازمند بازطراحی بومی و مشارکتی هستند

بررسی پیشینه پژوهش نشان می‌دهد که نقد بر برنامه‌ریزی جامع عقلانی از دهه ۱۹۶۰ (Wilson 1963; Webber 1963; Jacobs 1961; Faludi 1970; Friedmann 1971; De Smit & Rade 1968) آغاز شد و به تدریج از نقدهای روش‌شناختی و معرفت‌شناختی (Turner 1976; Watson 2016) و زمینه‌محور (Escobar 1995; Bolay 2006; Gandy 1980) به نقدهای اجتماعی - سیاسی

2017; Stramrud et al. 2016; Watson 2016; Connell 2010; 2006) گسترش یافت؛ به گونه‌ای که امروزه اجماع غالب بر ناکارآمدی مدل عقلانی-جامع در مواجهه با پیچیدگی‌های اجتماعی، عدم قطعیت آینده، محدودیت‌های نهادی، تفاوت‌های فرهنگی و سیاسی به‌ویژه در کشورهای جنوب جهانی (Okpala 1987; Abel Lopez Dodero 2010; UN-Habitat 2022) و ضرورت جایگزینی آن با رویکردهای مشارکتی، انعطاف‌پذیر، بومی‌محور و عدالت‌محور است. همچنین تأکید شده است که باید نقش برنامه‌ریز از صرفاً یک تحلیل‌گر تکنوکرات به سمت مسائل مرتبط به عدالت، ارزش‌ها و کشمکش‌های سیاسی متحول شود. مجموعه این آثار نشان می‌دهد که اگرچه برنامه‌ریزی جامع عقلانی همچنان چارچوبی مرجع برای فهم تاریخ اندیشه برنامه‌ریزی است، اما در عمل نیازمند بازخوانی‌های انتقادی، تطبیقی و زمینه‌محور است تا بتواند با پیچیدگی شهری معاصر و شرایط واقعی کشورها سازگار شود.

مرور تجارب جهانی

مدل برنامه‌ریزی جامع عقلانی در کشورهای در حال توسعه با چالش‌های ساختاری و چندبعدی مواجه شده است؛ چالش‌هایی که ریشه در تفاوت‌های عمیق اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و نهادی با کشورهای توسعه‌یافته دارد. اسکوبار (۱۹۹۲) بیان می‌کند که استفاده از این مدل در کشورهای در حال توسعه اغلب به معنای انتقال مکانیکی مفاهیم، استانداردها و روش‌های غربی است؛ درحالی‌که این رویکرد به‌طور سیستماتیک دانش محلی، شیوه‌های سکونت سنتی و ظرفیت‌های بومی را نادیده می‌گیرد. اسکوبار (۱۹۹۵) تأکید می‌کند که مدل جامع عقلانی بر این فرض استوار است که جامعه در حال توسعه قادر است خود را با منطق‌های اقتصادی-برنامه‌ریزی غربی منطبق کند؛ فرضی که در عمل با پیچیدگی‌های اجتماعی، غیررسمیت گسترده و ضعف نهادهای حکمرانی در تضاد است (Escobar, 1995). تورنر (۱۹۷۲) نیز رویکرد عقلانی را بر پایه یک پیش‌فرض بنیادی نقد می‌کند: این که متخصصان بهتر از مردم می‌دانند چه چیزی برای آنان مناسب است. این نگاه تکنوکراتیک، برنامه‌ریزی را فرایندی «از بالا به پایین» تعریف می‌کند و شهروندان، گروه‌های محلی و کنشگران غیررسمی را از چرخه تصمیم‌گیری حذف می‌کند؛ در نتیجه، سیاست‌های شهری به جای حل مشکلات، گاه خود به عامل بازتولید نابرابری و توسعه‌نیافتگی تبدیل می‌شوند (Turner, 1976). از سوی دیگر، جیکوبز (۱۹۶۱) نشان می‌دهد که حتی اگر منابع مالی کافی تخصیص داده شود، مدل جامع در صورتی که فاقد ریشه در زمینه اجتماعی باشد، قادر به ایجاد پایداری شهری نیست. این نکته در بسیاری از کشورهای آفریقایی و آسیایی مشهود است؛ جایی که محدودیت‌های مالی، ضعف مدیریت عمومی، فساد اداری، بی‌ثباتی سیاسی و بدهی‌های خارجی باعث شده است اجرای طرح‌های جامع با شکست روبه‌رو شود (Easterly, 2002; Watson, 2009; Gandy, 2006).

۱. آفریقا

پس از جنگ جهانی دوم، بسیاری از کشورهای آفریقایی با حمایت مالی غرب و نهادهای توسعه‌ای، برنامه‌هایی برای مدرن‌سازی شهری آغاز کردند (Easterly, 2002). اما الگوگیری مستقیم از استانداردهای غربی بدون توجه به ساختار اقتصاد غیررسمی، شیوه‌های معیشتی بومی و الگوهای سکونت سنتی موجب شد:

- استانداردهای ساخت‌وساز فراتر از توان مالی مردم باشد؛
- قوانین رسمی با سبک زندگی و نیازهای واقعی مردم ناسازگار شود؛
- نقض مقررات ساخت‌وساز به پدیده‌ای فراگیر تبدیل گردد.

مطالعات آریماه و آدیگبو (۲۰۰۰) نشان داد که در نیجریه، با وجود آگاهی مردم از مقررات ساخت، اکثریت قادر به رعایت استانداردهای رسمی نبودند و همین امر سبب گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی در ایبادان شد (Okpala, 1987; Arimah & Adeagbo, 2000).

۲. هند

در هند، پس از استقلال، شهر بوبانسوار به‌عنوان نمونه‌ای از برنامه‌ریزی جامع و عقلانی با الگوبرداری از غرب طراحی شد. اهداف اولیه شامل توسعه شهری کارآمد، مسکن سازمانی و نظم فضایی بود؛ اما پیامدهای آن عبارت بود از:

- ناهماهنگی با الگوی سکونت و زندگی سنتی؛

- کمبود مسکن مقرون به صرفه؛
 - رشد سریع سکونتگاه‌های غیررسمی؛
 - مقاومت اجتماعی و نقدهای گسترده (Turner, 1976).
- در «Vision Mumbai» نیز، تلاش برای تبدیل شهر به «کلان‌شهر جهانی» با به‌کارگیری تکنیک‌های برنامه‌ریزی پیشرفته با اعتراضات گسترده اجتماعی مواجه شد و حتی برخی از برنامه‌ها به دلیل شکایت جوامع محلی توسط بانک جهانی متوقف شد (UN Global Report on Human Settlements, 2007).

۳. برزیل

شهر برازیلیا، ساخته‌شده در اواخر دهه ۱۹۵۰، نمونه‌ای از برنامه‌ریزی عقلانی با هدف تغییر ساختار اجتماعی و ایجاد همگرایی اجتماعی بود (Holston, 1998). برزیلیا، نماد برنامه‌ریزی جامع مدرن‌گرایانه، با هدف ایجاد برابری اجتماعی و جلوگیری از توسعه غیررسمی ساخته شد. طراحی شهر بر پایه:

- اصول لوکوربوزیه،
- برنامه‌ریزی عملکردی،
- تفکیک سخت کاربری‌ها،
- خیابان‌های وسیع و نظم هندسی، صورت گرفت (Holston, 1998). با این حال، پیامدها چنین بود:
- ایجاد سکونتگاه‌های غیررسمی گسترده در حاشیه؛
- تمرکز جمعیت کم‌درآمد در مناطق دور از مرکز؛
- ناکامی در دستیابی به عدالت فضایی؛
- وابستگی زیاد مردم به خودرو؛
- جدایی اجتماعی و فضایی (Deckker, 2000).

۴. تجربه آمریکا: رویکرد سیستمی در برنامه‌ریزی

در آمریکا، برخلاف تصور رایج، برنامه‌ریزی جامع به صورت یک فرایند خطی اجرا نمی‌شود. برنامه‌ریزی در این کشور سیستمی است، یعنی:

- بر تعامل متغیرهای اجتماعی، اقتصادی، محیطی و نهادی تأکید دارد؛
 - از مدل‌های تحلیلی پیچیده، شبیه‌سازی و سناریونویسی استفاده می‌کند؛
 - تصمیم‌گیری مشارکتی، ابزارهای کالبدی-اقتصادی و تحلیل داده‌های حجیم^۱ بخشی از آن است؛
 - خروجی‌ها نه یک «طرح ایستا» بلکه مجموعه‌ای از سیاست‌ها، برنامه‌ها و سناریوهای منعطف است.
- فالودی (۱۹۷۰) این تفاوت ساختاری میان آمریکا و بریتانیا را ناشی از خودمختاری شهری، ناهمگونی اجتماعی و سرعت تحولات در آمریکا می‌داند (Faludi, 1970).

۵. تجربه ایران: طرح جامع، طرح تفصیلی و کمیسیون ماده ۵

ایران یکی از نمونه‌های برجسته اجرای مدل جامع غربی بدون بومی‌سازی کافی است. ویژگی‌های کلیدی عبارت‌اند از:

الف) طرح جامع

- یک سند بلندمدت ۲۰ ساله؛
- مبتنی بر الگوی مدرن‌گرایانه دهه ۱۹۶۰؛
- فاقد سازوکارهای مشارکتی واقعی؛
- متکی بر پیش‌بینی‌های قطعی و ایستا؛

^۱ Big Data

- ناتوان در انطباق با اقتصاد غیررسمی و ساختار اجتماعی پویا.

ب) طرح تفصیلی

- باید هر ۵ سال یکبار بازنگری شود؛
- امکان اعمال اصلاحات محدود دارد؛
- اما نمی‌تواند از چارچوب طرح جامع خارج شود؛
- در نتیجه، بسیاری از نیازهای واقعی شهرها بدون پاسخ می‌ماند.

پ) کمیسیون ماده ۵

- محور اصلی تغییرات کاربری و اصلاحات اجرایی؛
- محل بروز اختلاف میان ارزش‌های کالبدی و ملاحظات اقتصادی؛
- تبدیل شدن به نهادی شبه‌سیاسی-اقتصادی و نه برنامه‌ریزی.
- در نتیجه، روند برنامه‌ریزی در ایران عملاً:
- از بالا به پایین، تقلیل‌گرایانه و غیرمنعطف است؛
- در بسیاری موارد دچار کج‌فهمی شده و فرایند پیچیده برنامه‌ریزی جامع به صورت خطی و ایستا اجرا می‌شود؛
- ابزارهای اصلاح مثل ماده ۵ به دلیل فشارهای اقتصادی، کارکرد برنامه‌ریزی را تضعیف می‌کند.

بررسی تجارب جهانی نشان می‌دهد که:

- ۱) مدل جامع غربی در صورت انتقال مستقیم به کشورهای درحال توسعه ناکام می‌ماند، زیرا قابلیت هماهنگ‌سازی با اقتصاد غیررسمی، محدودیت‌های نهادی و ساختارهای فرهنگی متنوع را ندارد.
- ۲) تجربه ایران مشابه کشورهای آفریقایی، هند و برزیل است و چالش اصلی آن اجرای نسخه خطی و غیرمنعطف از مدل جامع است.
- ۳) مدل سیستمی آمریکا و مدل مشارکتی-منعطف اروپایی با وجود تفاوت‌ها، نشان می‌دهند که موفقیت زمانی حاصل می‌شود که:

- الگو با زمینه بومی منطبق شود،
- برنامه‌ریزی مشارکتی و پویا باشد،
- قدرت اصلاحات میان‌دوره‌ای وجود داشته باشد،
- و دولت ظرفیت اجرایی کافی داشته باشد.

مطالعات اسکوبار، تورنر، جیکوبز، واتسون و هولستون همگی به صورت مستقیم یا غیرمستقیم بر این نکته تأکید می‌کنند که مسئله اصلی نه مدل جامع، بلکه نحوه فهم، تفسیر و اجرای آن در زمینه‌های متفاوت است. بنابراین، تحلیل حاضر ضمن تأیید یافته‌های پیشین، نشان می‌دهد که حتی در کشورهایی مانند ایران که ساختار نهادی قوی‌تری نسبت به برخی کشورهای آفریقایی دارند، عدم بومی‌سازی، ضعف در به‌روزرسانی لایه‌های اجرایی (طرح تفصیلی)، و استفاده ابزاری از ماده ۵ موجب کاهش کارآمدی مدل می‌شود. در مجموع، این تجارب نشان می‌دهد که انتقال مدل‌های برنامه‌ریزی غربی به کشورهای درحال توسعه، بدون انطباق با شرایط محلی، منجر به فاصله میان سیاست‌ها و نیازهای واقعی مردم، گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و ناکامی در تأمین خدمات پایه می‌شود. تجربه جهانی بر ضرورت انعطاف‌پذیری برنامه‌ها، توجه به زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی و مشارکت فعال جامعه مدنی تأکید دارد.

روش پژوهش

در این پژوهش، برای بررسی مبانی، چالش‌ها و درس‌های حاصل از رویکرد برنامه‌ریزی جامع عقلانی در سطح جهانی، از روش مرور انتقادی ادبیات^۱ استفاده شده است. مرور انتقادی به عنوان یک روش پژوهشی شناخته شده در مطالعات علوم انسانی و اجتماعی، به محقق امکان می‌دهد تا فراتر از جمع‌آوری صرف منابع، تحلیل و ارزیابی عمیق و مقایسه‌ای دیدگاه‌ها، مدل‌ها و شواهد موجود را انجام

¹ Critical Literature Review

دهد (Hart, 1998; Booth et al., 2012). در مرور انتقادی، هدف تنها جمع‌آوری و خلاصه کردن یافته‌های پیشین نیست؛ بلکه شناسایی نقاط قوت و ضعف نظریه‌ها و رویکردها، تضادها و شکاف‌های تحقیقاتی، و ارزیابی قابلیت تعمیم و کاربرد آنها در زمینه‌های مختلف مدنظر است. این روش به‌ویژه برای تحلیل رویکردهای برنامه‌ریزی شهری در کشورهای در حال توسعه و مقایسه آنها با تجربیات جهانی اهمیت دارد، زیرا زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی این کشورها با کشورهای توسعه‌یافته متفاوت است و موفقیت مدل‌های برنامه‌ریزی تابع شرایط خاص محلی است.

یکی از روش‌های زیرمجموعه روش مرور انتقادی، روشی مرسوم به روش SALSA است که توسط Grant & Booth معرفی شده است. این روش از چهار گام اصلی شامل:

- گام ۱: Search: جستجوی مستند و هدفمند منابع؛
 - گام ۲: Appraisal: ارزیابی انتقادی کیفیت یا ارزش مفهومی آثار انتخاب‌شده؛
 - L: حرف آخر مرحله Appraisal و به‌منظور مخفف‌سازی بهتر اضافه شده است؛
 - گام ۳: Synthesis: تلفیق یافته‌ها در قالب الگوها، مضامین یا ساختار مفهومی؛
 - گام ۴: Analysis: تفسیر نهایی، کشف ناسازگاری‌ها و ارائه برداشت تحلیلی نهایی (Grant & Booth 2009).
- این روش یک چارچوب حداقلی برای نظام‌مند کردن مرورها است و اجازه می‌دهد پژوهشگر با شفاف‌کردن مسیر جستجو، ارزیابی و تحلیل، مرور معتبر ارائه دهد. اما در این پژوهش، با اتکا به چارچوب SALSA و استفاده از دو منبع کلیدی (Grant & Booth 2016; Paré et al. 2009)، روش مرور در این پژوهش در قالب یک الگوی بسط‌یافته‌تر و شامل هشت مرحله انجام شده است: ۱. تعیین سوال و تدوین پروتکل مرور، ۲. جستجوی نظام‌مند منابع، ۳. غربالگری و انتخاب مطالعات، ۴. ارزیابی انتقادی منابع، ۵. استخراج داده‌ها، ۶. سنتز مفهومی، ۷. تحلیل نهایی و نتیجه‌گیری، ۸. گزارش دهی و بازبینی (Paré et al. 2016). با توجه به این مراحل، مرور منابع در این پژوهش انجام شده است. بدین منظور ابتدا پروتکل مرور در جدول ۱ مشخص شده است.

جدول ۲: پروتکل روش مرور پژوهش

سوال پژوهش	رویکرد جامع عقلانی تا چه اندازه هنوز قابل اتکا است و چه بازخوانی‌هایی از آن ممکن است؟
نوع مرور	مرور انتقادی
معیارهای ورود	سال، کلیدواژه در عنوان و چکیده (اگر کلیدواژه در عنوان و چکیده بود، در مرحله بعد متن بررسی می‌شود).
معیارهای خروج	تکراری بودن، منابع غیراصیل، فقدان پیوند نظری با رویکرد، غیرمرتبط بودن با موضوع
پایگاه‌های جستجو	Google Scholar، مقالات نشریه‌های معتبر داخلی از پایگاه جامع علوم انسانی، SID
کلیدواژه‌های فارسی	برنامه‌ریزی جامع عقلانی، طرح جامع، نقد برنامه‌ریزی جامع، تجارب جهانی طرح‌های جامع
کلیدواژه‌های انگلیسی	Rational comprehensive planning, Synoptic planning, Critique of comprehensive planning. Comprehensive plan implementation, Urban master plan case study, Rational comprehensive model in practice.
دوره جستجو	منابع پایه‌ای مرتبط توسط پژوهشگران مطرح در دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰ + منابع جدید ۲۰۲۰ تا ۲۰۲۵

این روش، با تکیه بر تحلیل عمیق و ارزیابی انتقادی منابع، امکان شناسایی شکاف‌های پژوهشی و ارائه توصیه‌های عملی و نظری مبتنی بر شواهد جهانی را فراهم می‌کند و به پژوهشگران کمک می‌کند تا رویکردهای برنامه‌ریزی را با دیدی واقع‌گرایانه و مبتنی بر تجربه‌ی تاریخی و تجربیات بین‌المللی بررسی کنند.

¹ Research question & Living protocol

² Systematic Search

³ Screening

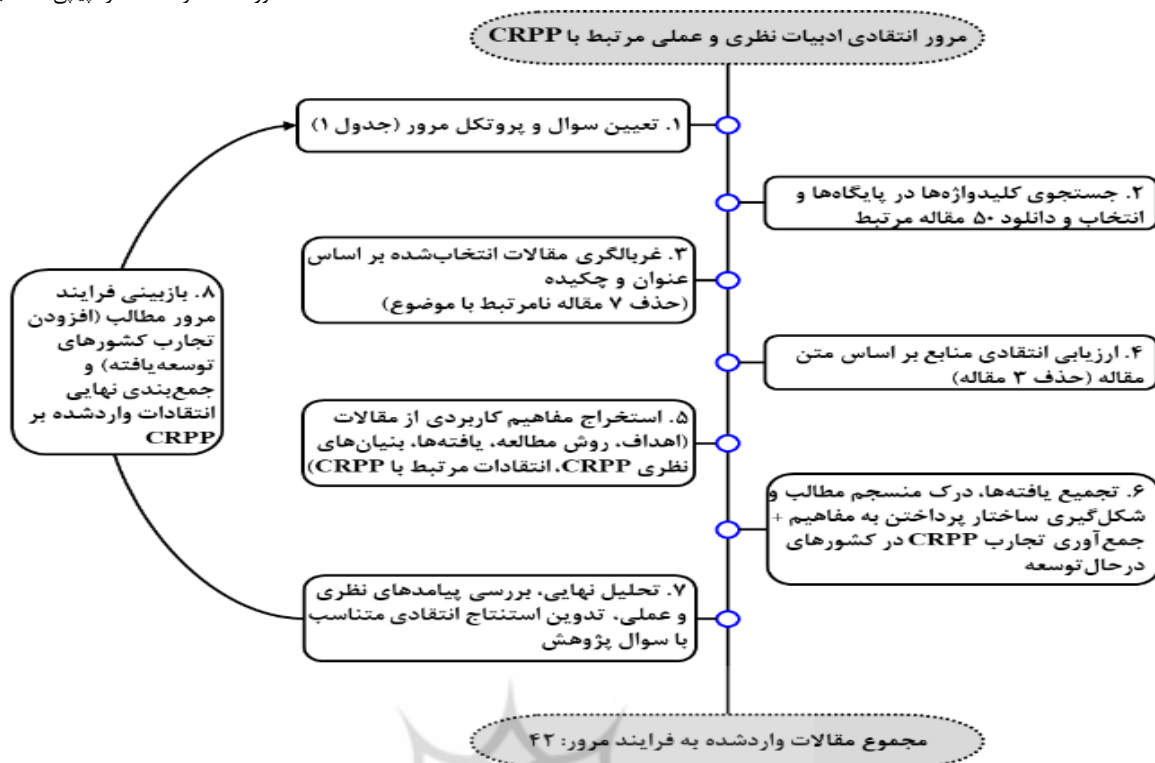
⁴ Appraisal

⁵ Data Extraction

⁶ Conceptual Synthesis

⁷ Analysis & Interpretation

⁸ Reporting & Iterative revision



شکل ۳- فرایند جستجو و مرور

تحلیل انتقادی تلفیقی (نظری و عملی)

بازخوانی انتقادی رویکرد برنامه‌ریزی جامع عقلانی نشان می‌دهد که این رویکرد از لحاظ نظری، تاریخی و عملی دارای نقاط قوت و محدودیت‌های مهمی است. CRPP به عنوان مدل غالب برنامه‌ریزی شهری در نیمه دوم قرن بیستم، بر اساس سه بنیان اصلی شکل گرفت: اول، امکان شناخت جامع و پیش‌بینی آینده؛ دوم، وجود منافع عمومی واحد و قابل تشخیص توسط متخصصان؛ سوم، عقلانیت ابزاری که فرایند تصمیم‌گیری را هدایت می‌کند. این مفروضات در محیط واقعی شهری، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، با محدودیت‌های جدی مواجه هستند. داده‌ها همیشه ناقص‌اند، منافع ذی‌نفعان متعارض است، و تغییرات اجتماعی و اقتصادی پویایی زیادی دارند که پیش‌بینی دقیق آینده را ناممکن می‌سازد.

از منظر روش‌شناختی، CRPP یک مدل مرحله‌ای است که فرض می‌کند برنامه‌ریز می‌تواند با جمع‌آوری کامل داده‌ها و تحلیل گزینه‌ها، بهترین راه‌حل را انتخاب کند. این دیدگاه، فرایند برنامه‌ریزی را به یک فعالیت علمی و فنی تبدیل می‌کند و نقش بازیگران اجتماعی و ذی‌نفعان را به حداقل می‌رساند. اما واقعیت‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی شهرها نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی شهری تحت تأثیر نیروهای قدرت، سیاست، و تعاملات پیچیده انسانی است؛ بنابراین، عقلانیت ابزاری تنها بخش محدودی از فرایند تصمیم‌گیری را توضیح می‌دهد و نادیده گرفتن جنبه‌های اجتماعی و نهادی منجر به ناکامی برنامه‌ها می‌شود.

تجارب جهانی به‌طور خاص نشان می‌دهند که اجرای CRPP بدون توجه به شرایط بومی و زمینه‌های نهادی و اجتماعی، اغلب به ناکامی منجر شده است. در آفریقا، استفاده از مدل‌های غربی بدون انطباق با ساختارهای سنتی و منابع محدود، موجب شد استانداردهای رسمی ساخت‌وساز با نیازهای واقعی مردم همخوانی نداشته باشد و دسترسی به خدمات پایه برای ساکنان فقیر کاهش یابد. در هند، برنامه‌ریزی شهر بوبانسوار و پروژه‌های Vision Mumbai نشان داد که فقدان انطباق با سبک زندگی سنتی، کمبود مشارکت مردمی و طراحی تکنوکراتیک، به ایجاد سکونتگاه‌های غیررسمی و افزایش نابرابری شهری انجامید. در برزیل، برزیلیا نمونه‌ای از برنامه‌ریزی عقلانی با هدف تغییر ساختار اجتماعی و ایجاد همگرایی اجتماعی بود، اما رشد جمعیت و توسعه حاشیه‌ای، اهداف اجتماعی اولیه را محقق نکرد و شهر با مشکلات اقتصادی و اجتماعی مشابه سایر شهرهای در حال توسعه مواجه شد.

تحلیل تلفیقی محدودیت‌های CRPP را می‌تواند در سه محور اصلی دسته‌بندی کند:

بعد معرفت‌شناختی و روش‌شناختی:

- پیش‌فرض شناخت کامل و پیش‌بینی آینده: این رویکرد بر این باور است که با گردآوری اطلاعات کامل و تحلیل آن می‌توان آینده شهر را مدل‌سازی کرد؛ اما محیط شهری واقعی مملو از عدم قطعیت، آشفتگی داده‌ای و تغییرات سریع است. مطالعات اخیر (Alexander, 2022) تبیین می‌کنند که این سطح از شناخت جامع در بسیاری از شهرهای معاصر امکان‌پذیر نیست.
- تفکیک «حقایق» و «ارزش‌ها»: رویکرد عقلانی فرض می‌کند که برنامه‌ریزان می‌توانند اهداف را به لحاظ عقلانی و بی‌طرف تعیین کنند، اما در عمل قدرت و گفتمان اجتماعی بر ارزش‌گذاری اهداف تأثیری قوی دارد (Flyvbjerg, 1998). این مسئله نشان می‌دهد که تصمیم‌گیری صرفاً فنی نیست بلکه سیاسی و اخلاقی نیز می‌باشد.
- غلبه عقلانیت ابزاری: زمانی بروز می‌کند که فرآیند برنامه‌ریزی جامع عقلانی به جای فهم ماهیت چندبعدی واقعیت شهری، بر مدل‌سازی فنی و تحلیل کمی تکیه افراطی کند. در این نگاه، مسئله‌ها به صورت گزینه‌های از پیش تعریف‌شده فروکاسته می‌شوند و تصمیم‌گیری به انتخاب کارآمدترین ابزار تقلیل می‌یابد؛ حال آنکه نیازها، ترجیحات و کنش‌های شهروندان در بستری بسیار پیچیده‌تر و سیال‌تر شکل می‌گیرند. پیامد چنین رویکردی، نادیده گرفتن تجربه زیسته، پویایی اجتماعی و ارزش‌های کیفی است؛ عناصری که با مدل‌های صرفاً تکنیکی قابل تقلیل یا پیش‌بینی کامل نیستند.

بعد نهادی و اجتماعی:

- تمرکز قدرت و تخصص‌گرایی: در رویکرد عقلانی، اختیار تصمیم‌گیری عمدتاً در دست متخصصان و نخبگان تکنوکرات است، که این امر مشارکت واقعی ذی‌نفعان محلی را محدود می‌کند. در بستر کشورهای درحال توسعه، این تمرکز منجر به سرکوب خواست‌های محلی و ایجاد فاصله میان سیاست‌گذاری و واقعیت زندگی مردم می‌شود (Watson, 2009).
- ضعف انعطاف‌پذیری نهادی: مؤسسات برنامه‌ریزی متمرکز و سلسله‌مراتبی غالباً قادر به پاسخ به تغییرات سریع اقتصادی، سیاسی یا محیطی نیستند. فقدان توانایی بازنگری سریع در طرح‌ها، یکی از دلایل اصلی شکست اجرای رویکرد عقلانی در بسیاری از شهرهای معاصر است.
- شبکه‌های تعامل اجتماعی غیررسمی: در بسیاری از شهرها در کشورهای درحال توسعه، ساختارهای اجتماعی محلی (گروه‌های محلی، شبکه‌های غیررسمی، اقتصاد غیررسمی) نقش محوری دارند. رویکرد عقلانی که بر سازوکارهای رسمی و طراحی از بالا به پایین متکی است، معمولاً این شبکه‌ها را نادیده می‌گیرد.

بعد عملی و اجرایی:

- عدم تطابق ابزار تحلیلی با واقعیت بومی: ابزارهایی مانند مدل‌های پیش‌بینی جمعیت، تحلیل هزینه-فایده یا سیستم اطلاعات مکانی (GIS) اگرچه تکنیک‌های قدرتمندی هستند، اما نمی‌توانند تمامی پیچیدگی‌های بومی، فرهنگی و نهادی محلی را مدل‌سازی کنند. این امر موجب طراحی سیاست‌های اشتباه یا غیرعملی می‌شود. همچنین این تحلیل‌ها به داده‌ای به‌روز و کامل نیاز دارد که عملاً در این کشورها در دسترس نیستند.
 - محدودیت منابع و ظرفیت نهادی: در بسیاری از کشورهای درحال توسعه، منابع مالی، نیروی انسانی متخصص و ظرفیت نهادی برای اجرای دقیق طرح‌های جامع وجود ندارد. آن‌گونه که مطالعات (Gandy, 2006; Bolay, 2006) نشان داده‌اند، استانداردهای فنی غربی غالباً فراتر از توان مالی و اجرایی محلی هستند.
 - پیامدهای ناخواسته اجتماعی: اجرای سیاست‌های طراحی‌شده با فرض عقلانی و تکنیکی ممکن است منجر به جابجایی اجتماعات، تخلیه محلات کم‌درآمد و نابرابری بیشتر شود. این پدیده نه تنها به بی‌عدالتی اجتماعی دامن می‌زند، بلکه مشروعیت نهادهای برنامه‌ریزی را تضعیف می‌کند.
- با وجود این محدودیت‌ها، بررسی تجارب موفق نشان می‌دهد که مدل‌های جایگزین مشارکتی، راهبردی و انطباقی، ظرفیت بیشتری برای مدیریت شهری ایجاد می‌کنند. این مدل‌ها بر یادگیری نهادی، بازخورد مستمر، انعطاف‌پذیری و مشارکت فعال ذی‌نفعان تأکید دارند. برخلاف CRPP که فرایند ابزارمحور است، رویکردهای انطباقی و راهبردی به فرایند چرخه‌ای، ارزیابی مستمر و بازنگری مداوم می‌پردازند و امکان اصلاح سیاست‌ها و طرح‌ها در مواجهه با تغییرات سریع شهری را فراهم می‌کنند.

در تحلیل تلفیقی، می‌توان استدلال کرد که CRPP اگرچه پایه نظری قوی و کارکرد تاریخی در سازمان‌دهی شهری داشته است، اما در مواجهه با شهرهای مدرن و پیچیده، ناکارآمد است و نیازمند بازنگری بنیادی است. تلفیق اصول CRPP با رویکردهای انطباقی و مشارکتی، می‌تواند امکان استفاده از ظرفیت‌های علمی و ابزارهای تحلیلی را در کنار انعطاف‌پذیری، مشارکت و واقع‌گرایی فراهم کند و چارچوبی برای مدیریت شهری موثرتر ایجاد نماید.

جدول ۳: جمع‌بندی انتقادات وارد شده بر برنامه‌ریزی جامع عقلانی

ردیف	گزاره مورد نقد	منبع و گزاره شاهد	زمینه تاریخی شکل‌گیری نقد	پیامد نظری/عملی این نقد
۱	پیش‌فرض عقلانیت کامل	(Banfield, 1959; Lindblom, 1959; Flyvbjerg, 1998; de Smit & Rade, 1980) «انسان دارای عقلانیت محدود است.» «برنامه‌ریزی غیرعقلانی در شرایط پیچیده ضروری است.» «مسائل شهری به گزینه‌های از پیش تعریف‌شده فروکاسته می‌شوند.»	دهه ۱۹۵۰ آمریکا، واکنش به مدل‌های پساجنگ دهه ۱۹۸۰، گذار به برنامه‌ریزی غیرعقلانی از دهه ۱۹۵۰ تاکنون: نقد مداوم تکنوکراسی	ظهور برنامه‌ریزی اندک‌افزا و پویا مختلط ظهور برنامه‌ریزی غیرعقلانی و رویکردهای تعاملی حرکت به سمت رویکردهای کیفی، روایی و مشارکتی
۲	پیش‌فرض امکان شناخت کامل	(Flyvbjerg, 1998; Alexander, 2022) «شناخت جامع در شهرهای معاصر امکان‌پذیر نیست.»	شهرهای پیچیده از دهه ۱۹۹۰ تاکنون.	رویکردهای انطباقی و سناریومحور
۳	تمرکز بیش‌ازحد بر جنبه فیزیکی و نادیده‌گرفتن مسائل اجتماعی-اقتصادی	(Webber, 1963; Friedmann, 1971; Apps, 1973; Tabassum, 2021) «جامع‌بودن فقط فیزیکی نیست، باید اجتماعی و سیاسی نیز باشد.» «شکست برنامه‌ریزی جامع عقلانی در حل مشکلات واقعی مانند فقر و نابرابری» «رویکرد جامع عقلانی فیزیکی است و اجتماعی را نادیده می‌گیرد.»	دهه ۱۹۶۰ آمریکا و مسائل فقر شهری دهه ۱۹۷۰ ارزیابی مدل‌های شهری استرالیا دهه ۲۰۲۰ برنامه‌ریزی جامع عقلانی در کشورهای در حال توسعه	ظهور برنامه‌ریزی بدهستانی و مفهوم یادگیری اجتماعی حرکت به سمت برنامه‌ریزی مشارکتی و مسئولیت‌پذیری اجتماعی
۴	تفکیک حقایق و ارزش‌ها، جدایی وسیله-هدف و نادیده‌گرفتن ارزش‌ها و سیاست	(Banfield, 1959; Davidoff & Reiner, 1962; Webber, 1963; Flyvbjerg, 1998) «برنامه‌ریزی نمی‌تواند ارزش‌بی‌طرف باشد.» «تصمیم‌گیری عقلانی محدود است و وسیله-هدف جدا نیستند.» «تصمیم‌گیری برنامه‌ریزی سیاسی و اخلاقی است، نه فقط فنی.»	دهه ۱۹۶۰ آمریکا، شورش‌های شهری نقد مدل‌های عقلانی	ظهور نظریه قدرت در برنامه‌ریزی برنامه‌ریزی ارتباطی برنامه‌ریزی و کالنتی و عدالت اجتماعی
۵	پیش‌فرض امکان پیش‌بینی دقیق آینده و اعتماد بیش‌از اندازه به مدل‌های ریاضی	(Wilson, 1968; Friedmann, 1971; Flyvbjerg, 1998; Alexander, 2022) «آینده نامعلوم است: مدل‌های ریاضی فقط بخشی از واقعیت را می‌بینند.»	دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ شکست مدل‌های بزرگ حمل‌ونقل و کاربری زمین شهرهای پیچیده از دهه ۱۹۹۰ تاکنون.	حرکت به سمت برنامه‌ریزی استراتژیک و سناریومحور رویکردهای برنامه‌ریزی انطباقی
۶	نادیده‌گرفتن توزیع قدرت، تعارض منافع و ذینفعان غیررسمی	(Altschuler, 1965; Flyvbjerg, 1998) «عقلانیت = پوششی برای قدرت.»	دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۰ تجربه پروژه‌های بزرگ زیرساختی	ظهور نظریه‌های قدرت‌محور (با الهام از فوکو) و چرخش ارتباطی (هیلی و فارستر)
۷	ضعف انعطاف‌پذیری نهادی و ناتوانی در بازنگری سریع	(Friedmann, 1971) مؤسسات سلسله‌مراتبی قادر به پاسخ سریع نیستند.	دهه ۱۹۷۰ تاکنون پویا بودن شهرها	رویکردهای انطباقی برنامه‌ریزی استراتژیک
۸	نادیده‌گرفتن یادگیری سازمانی و بازخورد در طول زمان	(Friedmann, 1971) «برنامه‌ریزی باید منتهی به یادگیری اجتماعی باشد، نه یک طرح نهایی ثابت.»	دهه ۱۹۷۰ و در واکنش به شکست طرح‌های جامع دهه ۱۹۶۰	ظهور برنامه‌ریزی تطبیقی و سازمان یادگیرنده

۹	پیش‌فرض یک منفعت عمومی واحد و اجماع اجتماعی	(Apps, 1973; Connolly, 1977) «منافع عمومی مفهومی تخیلی و سرکوبگر است».	دهه ۱۹۷۰ استرالیا و بریتانیا بحران مشروعیت طرح‌های جامع	ظهور تکررگرایی برنامه‌ریزی پست‌مدرن ظهور مفهوم برنامه‌ریزی برای منافع گروه‌ها، نه منافع عمومی
۱۰	ناتوانی در پاسخ به تغییرات سریع اجتماعی-اقتصادی و تکنولوژیک	(Faludi, 1970; Connell, 2010) «محیط برنامه‌ریزی دائماً تغییر می‌کند؛ طرح ثابت بی‌معنی است».	۱۹۷۰ تاکنون جهانی‌سازی	حرکت به سمت برنامه‌ریزی پویا، انعطاف‌پذیر و فرایندمحور برنامه‌ریزی استراتژیک
۱۱	تمرکز قدرت و تخصص‌گرایی	(Friedmann, 1971; Watson, 2009) «اختیار تصمیم‌گیری در دست نخبگان تکنوکرات».	دهه ۱۹۷۰-۲۰۰۰ نقد مداوم به تکنوکراسی	برنامه‌ریزی مشارکتی و ارتباطی
۱۲	نادیده‌گرفتن شبکه‌های تعامل اجتماعی و اقتصادی غیررسمی	(Roy, 2005; Watson, 2009) «ساختارهای محلی و اقتصاد غیررسمی نقش محوری در برنامه‌ریزی دارند».	دهه ۲۰۰۰ تاکنون شهرهای جنوب جهانی	برنامه‌ریزی پایین به بالا
۱۳	عدم تطابق ابزارهای تحلیلی با واقعیت بومی و کمبود داده (در کشورهای درحال توسعه)	(Gandy, 2006; Bolay, 2006) «استانداردهای غربی فراتر از توان محلی کشورهای درحال توسعه هستند».	دهه ۲۰۰۰ کشورهای درحال توسعه	رویکردهای بومی محور و داده‌محور محلی
۱۴	پیامدهای ناخواسته اجتماعی: تشدید نابرابری‌ها	(Watson, 2009; Roy, 2005) «اجرای تکنوکراتیک منجر به جابه‌جایی اجباری شهروندان می‌شود».	دهه ۱۹۶۰ تاکنون پروژه‌های بزرگ شهری	شهر عادلانه و برنامه‌ریزی مبتنی بر حقوق
۱۵	کاهش مشروعیت نهادهای برنامه‌ریزی به دلیل ناکارآمدی مکرر	(Flyvbjerg, 1998; Watson, 2009) «ناکارآمدی مکرر مشروعیت نهادها را تضعیف می‌کند».	دهه ۱۹۹۰ تاکنون، بحران اعتماد در برنامه‌ریزی	مشرویت‌طلبی و مشورتی

نتیجه‌گیری

بازخوانی انتقادی رویکرد برنامه‌ریزی جامع عقلانی نشان داد که این مدل، اگرچه یکی از بنیادی‌ترین رویکردهای شکل‌دهنده به نظریه‌پردازی برنامه‌ریزی شهری در نیمه دوم قرن بیستم بوده، اما در مواجهه با شرایط پیچیده، وابسته به زمینه و پیش‌بینی‌ناپذیر شهرهای معاصر با محدودیت‌های ساختاری مواجه است. بررسی ادبیات و تجارب جهانی روشن کرد که عقلانیت ابزاری و پیش‌فرض‌های خطی حاکم بر برنامه‌ریزی جامع، بر وجود داده‌های کامل، ظرفیت مدیریتی بالا، یکپارچگی نهادی و امکان پیش‌بینی دقیق آینده تکیه دارد؛ پیش‌فرض‌هایی که نه‌تنها در شهرهای کشورهای درحال توسعه، بلکه حتی در شهرهای پیشرفته نیز به‌طور کامل تحقق نمی‌یابد. در نتیجه، چنین رویکردی غالباً به تولید برنامه‌هایی منجر شده است که از لحاظ فرم و ساختار کامل به نظر می‌رسند، اما در عمل فاقد قابلیت اجرا بوده و با واقعیت اجتماعی و نهادی سازگار نیستند.

مطالعه حاضر همچنین نشان داد که مسئله CRPP صرفاً ضعف اجرایی یا مشکلات مدیریتی نیست، بلکه نوعی کاستی معرفت‌شناختی در بنیان‌های آن وجود دارد؛ به این معنا که این مدل با اتکا به عقلانیت خطی و کنترل‌محور، قادر نیست ماهیت پیچیده، تعارض‌آمیز و چنددلی‌نفع مسائل شهری را به‌درستی درک و مدیریت کند. نتایج تحلیل‌ها حاکی از آن است که برنامه‌ریزی جامع عقلانی، به دلیل بی‌توجهی به نقش قدرت، سیاست، اقتصاد غیررسمی، کنش‌های اجتماعی، و ساختارهای نهادی شکننده، در محیط‌های درحال توسعه عملکرد بسیار ضعیف‌تری داشته است. تجارب کشورهای آفریقایی، هند، برزیل و پروژه‌هایی مانند Vision Mumbai این نکته را تأیید می‌کند که انتقال نسخه‌های غربی برنامه‌ریزی بدون توجه به بستر فرهنگی، اقتصادی و نهادی، نه‌تنها موجب ناکامی برنامه‌ها می‌شود، بلکه مقاومت اجتماعی، افزایش هزینه‌ها، ناکارآمدی خدمات و عدم اعتماد عمومی را نیز تشدید می‌کند.

از سوی دیگر، مقایسه نتایج این پژوهش با پیشینه نظری نشان داد که یافته‌های ما کاملاً در امتداد نقدهای نظریه‌پردازانی چون لیندبلوم و فلیوبیرگ قرار می‌گیرد. لیندبلوم در دهه ۱۹۵۰ تأکید کرده بود که عقلانیت جامع از نظر عملی ناممکن است و سیاست‌گذاری در جهان واقعی همیشه بر پایه اندک‌افزایی، سازش و یادگیری شکل می‌گیرد. پژوهش حاضر این ادعا را با شواهد جدید و با اتکا بر تجربه کشورهای درحال توسعه تأیید می‌کند. همچنین فلیوبیرگ در نقدهای خود بر برنامه‌ریزی بزرگ‌مقیاس، بر ناتوانی CRPP در مدیریت عدم قطعیت، خطاهای سیستماتیک در پیش‌بینی و نقش پررنگ قدرت و منافع سیاسی تأکید دارد؛ یافته‌های این

مطالعه نیز نشان داد که این ضعف‌ها نه استثنای، بلکه ویژگی ذاتی و ساختاری مدل برنامه‌ریزی جامع عقلانی هستند. گزارش‌های UN-Habitat نیز در سال‌های اخیر بر لزوم رویکردهای مشارکتی، زمینه‌محور و منعطف تأکید کرده‌اند که این نیز کاملاً با نتایج تحلیل حاضر همخوانی دارد.

در مجموع، می‌توان گفت که تحلیل انجام‌شده نشان می‌دهد CRPP نه یک رویکرد کاملاً مردود، و نه مدلی قابل‌اعتماد در شکل اولیه خود است؛ بلکه تنها در صورتی می‌تواند اثربخش باشد که از شکل سخت، خطی و تکنوکراتیک خود فاصله گرفته و با اصول برنامه‌ریزی انطباقی، مشارکتی، یادگیرنده، چندذی‌نفع، و حساس به زمینه ترکیب شود. برنامه‌ریزی جامع در مفهوم جدیدش باید نه تنها بر تحلیل فنی، بلکه بر درک روابط قدرت، رفتارهای اجتماعی، ظرفیت نهادی، و عدم قطعیت‌های محیطی تکیه کند. بنابراین، نتیجه اصلی این پژوهش آن است که آینده برنامه‌ریزی در جوامع معاصر، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، نیازمند بازساخت معرفت‌شناختی رویکرد عقلانی و ادغام آن با انعطاف‌پذیری، مشارکت‌پذیری و واقع‌گرایی نهادی است. این نتیجه‌گیری که به‌صورت تطبیقی با ادبیات گذشته و همسو با نظریه‌های انتقادی برنامه‌ریزی به دست آمده است، نشان می‌دهد تنها با این تحول مفهومی می‌توان فاصله میان برنامه‌های برنامه‌ریزان و واقعیت زندگی شهری را کاهش داد و برنامه‌ریزی را به ابزاری کارآمد برای مدیریت پیچیدگی بدل کرد.

ملاحظات اخلاقی

پیروی از اصول اخلاق پژوهش

نویسنده اصول اخلاقی را در انجام و انتشار این پژوهش علمی رعایت نموده و این موضوع مورد تأیید است.

مشارکت نویسندگان

این مقاله به‌صورت مشترک توسط نویسندگان انجام شده است. هر دو نویسنده در طراحی پژوهش، جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها و نگارش نسخه نهایی مقاله به‌طور فعال مشارکت داشته‌ایم.

تعارض منافع

بنا بر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

سپاسگزاری

از کلیه کسانی که در مراحل مختلف نوشتن این مقاله با نظرات خود را یاری نمودند، سپاسگزاری می‌کنم.

منابع و مأخذ

- اسدی، ایرج و سعیدنیا، احمد. (۱۳۸۹). نظریه‌های برنامه‌ریزی و زمینه‌های شکل‌دهنده آنها: از اوایل قرن بیستم تا اواسط دهه ۱۹۷۰، نامه معماری و شهرسازی، ۲(۴)، ۱۰۳-۱۲۰. <https://doi.org/10.30480/aup.2010.194>
- انصاری، ثمینه و پرتوی، پروین. (۱۳۹۶). تبیین زمینه‌ها و اصول پسااخذارگرایی در برنامه‌ریزی شهری، نشریه معماری و شهرسازی ایران، ۹(۱۶)، ۲۱۶-۱۹۵. <https://doi.org/10.30475/isau.2019.87942>
- تایلور، نایجل. (۱۳۹۳). نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری (از آغاز تاکنون)، مترجم: محمود شورچه، تهران، مدیران امروز. (سال چاپ اثر اصلی: ۱۹۹۸).
- جهان محمدی، غلامرضا، قرحلو، مهدی و احمدی، زهرا. (۱۴۰۱). واکاوی علل ناکامی شهرهای جدید در ایران. فصلنامه مطالعات توسعه پایدار شهری و منطقه ای، ۳(۳)، ۱۳۵-۱۵۶. https://www.srds.ir/article_163844.html
- طرهانی، حسین و پرتوی، پروین. (۱۳۹۶). کندوکاوی در مفهوم منفعت عمومی در پارادایم پوزیتیویسم. سومین همایش ملی و سومین همایش بین‌المللی معماری، عمران و شهرسازی در آغاز هزاره سوم، تهران.
- طرهانی، حسین و پرتوی، پروین. (۱۳۹۷). سازوکارهای تحقق منفعت عمومی در طرح‌های موفق توسعه شهری با تأکید بر نظریه‌های نیمه دوم سده بیستم، صفه، ۲۸(۳)، ۹۱-۱۱۲.

<https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.1683870.1397.28.3.5.6>

ملک‌پور اصل، بهزاد و موسوی خورشیدی، راضیه. (۱۳۹۹). دگرگونی نظریه‌های برنامه‌ریزی: «تغییر پارادایم» یا «تکوین نظریه‌ها»؟ نقدی اجمالی بر وضعیت نظریه‌پردازی برنامه‌ریزی در ایران، صفه، ۳۲(۱)، ۸۵-۱۱۴.

<https://doi.org/10.52547/sofeh.32.1.85>

یزدانی، محمد حسن و معصومی، دلاور. (۱۴۰۵). تحلیل وضعیت حکمروایی خوب شهری (مطالعه موردی: شهر اردبیل). فصلنامه مطالعات توسعه پایدار شهری و منطقه‌ای، ۷(۱)، ۱۲۳-۱۳۵.

https://www.srds.ir/article_219544.html

Ahern, J. (2011). From fail-safe to safe-to-fail: Sustainability and resilience in the new urban world. *Landscape and Urban Planning*, 100(4), 341-343.

<https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2011.02.021>

Alexander, E. R. (2022). Advanced Introduction to Planning Theory. 101-105. <https://doi.org/10.1177/1473095221997085>

Altshuler, A. (1965). The Goals of Comprehensive Planning, *Journal of the American Institute of Planners*, 31(3), 186-195. <https://doi.org/10.1080/01944366508978165>

Apps, P. F. (1973). A critique of urban planning: directions for research. *Royal Australian Planning Institute Journal*, 11(1), 8-15.

Arimah, B. C., & Adeagbo, D. (2000). Compliance with urban development and planning regulations in Ibadan, Nigeria. *Habitat International*, 24(3), 279-294. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(99\)00043-0](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(99)00043-0)

Asad Asadzadeh, Alexander Fekete, Bijan Khazai, Mahsa Moghadas, Esfandiar Zebardast, Maysam Basirat, Theo Kötter, Capacitating urban governance and planning systems to drive transformative resilience, *Sustainable Cities and Society*, Volume 96, 2023, 104637, ISSN 2210-6707, <https://doi.org/10.1016/j.scs.2023.104637>.

Banfield, E.C. (1985). Ends and Means in Planning. Reprinted from the *International Social Science Journal* Vol. XI, No.3, 1959, with the permission of UNESCO. https://www.pmf.unizg.hr/download/repository/Banfield_Ends_and_Means_in_Planning.pdf?ref=stratagem.no

Bolay, J.-C. (2006). Slums and Urban Development: Questions on Society and Globalization. *The European Journal of Development Research*, 18, 284-298. <http://dx.doi.org/10.1080/09578810600709492>

Booth, A., Sutton, A., & Papaioannou, D. (2012). Systematic approaches to a successful literature review (2nd ed.). SAGE Publications. https://www.researchgate.net/publication/235930866_Systematic_Approaches_to_a_Successful_Literature_Review

Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. John Wiley & Sons. https://www.google.com/books/edition/Strategic_Planning_for_Public_and_Nonpro/xqVFDwAAQBAJ?hl=en&gbpv=0

Connell, D. J. (2010). Schools of planning thought: Exploring differences through similarities. *International Planning Studies*, 15(4), 269-280.

Davidoff, P., & Reiner, T. A. (1962). A choice theory of planning. *Journal of the American institute of Planners*, 28(2), 103-115.

Deckker, T. (2000) Brasilia: City versus Landscape, in *The Modern City Revisited*, Taylor & Francis, pp. 167-193.

De Smit, J., & Rade, N. L. (1980). Rational and non-rational planning. *Long Range Planning*, 13(2), 87-101.

Dodero, A. L. (2010). An analysis of the rational comprehensive model in selected cities in developing countries. *Revista observatorio calasanz*, 1(3), 171-181.

Easterly, W. (2002). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. MIT Press.

- Efrussy, A. M. (1992). Introduction to the Comprehensive Plan. *A Guide to Urban Planning in Texas Communities*.
- Escobar, A. (1995), Encountering development: The Making and Unmaking of the Third World. Princeton: Princeton University Press. https://voidnetwork.gr/wp-content/uploads/2016/09/Encountering_Development-The-Making-and-the-Unmaking-of-the-Third-World-by-Arturo-Escobar.pdf
- Faludi, A. (1970). The planning environment and the meaning of "planning". *Regional studies*, 4(1), 1-9.
- Faludi, A. (1973). Planning Theory. Pergamon Press. https://www.google.com/books/edition/Planning_Theory/x0xHAAAAMAAJ?hl=en
- Flyvbjerg, B. (1998). Rationality and Power: Democracy in Practice. University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/R/bo3684481.html>
- Friedmann, J. (1971). The future of comprehensive urban planning: A critique. *Public Administration Review*, 31(3), 315-326.
- Gandy, M. (2006). Planning, anti-planning and the infrastructure crisis facing metropolitan Lagos. *Urban studies*, 43(2), 371-396. DOI:10.1080/00420980500406751
- Grant, M. J., & Booth, A. (2009). A typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health information & libraries journal*, 26(2), 91-108.
- Hart, C. (1998). Doing a literature review: Releasing the social science research imagination. SAGE Publications. https://www.google.com/books/edition/Doing_a_Literature_Review/FkXvY8oDFdsC?hl=en
- Healey, P. (1997). Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25538-2>
- Holston, J. (1998) The Modernist City: An Anthropological Critique of Brasilia, University of Chicago Press.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge.
- Jacobs, J. (1961). The Death and Life of Great American Cities. New York: Random House.
- Lindblom, C. (1959). "The science of muddling through". *Public administration review*, 19(2), 79-88.
- Lilian van Karnenbeek, Leonie Janssen-Jansen, Playing by the rules? Analysing incremental urban developments, Land Use Policy, Volume 72, 2018, Pages 402-409, ISSN 0264-8377, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.12.021> .
- Okpala, D. C. (1987). Received Concepts and Theories in African Urbanisation Studies and Urban Management Strategies: A critique. *Urban Studies*, 24(2), 137-150. <https://www.jstor.org/stable/43192176>
- Paré, G., Tate, M., Johnstone, D., & Kitsiou, S. (2016). Contextualizing the twin concepts of systematicity and transparency in information systems literature reviews. *European Journal of Information Systems*, 25(6), 493-508.
- Ravindra, N. (2019). Theory of planning: Comparison of four different urban development approaches. *Int. J. Res. Innovation Soc. Sci.*, 3, 580-583.
- Roy, A. (2005). Urban informality: Toward an epistemology of planning. *Journal of the American planning association*, 71(2), 147-158.
- Silva, C. N. (2010). Book Review. *European Planning Studies*, 18(3), 497-499. <https://doi.org/10.1080/09654311003593796>
- Stiftel, B. (2019). With, Not For: Dave Godschalk and Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 85(1), 19-21.
- Stramrud, L. K., Galland, D., & Ås, A. (2017). Rational Planning And Advocacy Planning: A Comparative Essay.

- Tabassum, H. (2021). An Overview of Rational Comprehensive Approach of Urban Policy Making, *International Journal of Engineering Technology Research & Management*, 5(3), 42-47.
- Turner, J. F. C. (1976). *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*. London: Marion Boyars.
- UN-Habitat. (2007). UN Global Report on Human Settlements. <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/global-report-on-human-settlements-2007-enhancing-urban-safety-and-security/>
- UN-Habitat. (2022). World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities. <https://unhabitat.org/world-cities-report-2022>
- Watson, V. (2009). The planned city sweeps the poor away...: Globalization, urbanization, and global south planning. *Progress in Planning*, 72(3), 151–193. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2009.06.002>
- Watson, V. (2016). Shifting approaches to planning theory: Global North and South. *Urban Planning*, 1(4), 32-41.
- Webber, M. M. (1963). Comprehensive planning and social responsibility: toward an AIP consensus on the profession's roles and purposes. *Journal of the American Institute of Planners*, 29(4), 232-241.
- Wilson, A. G. (1968). Models in urban planning: a synoptic review of recent literature. *Urban Studies*, 5(3), 249-276.
- Zulfiqar, M., & Kausar, M. (2023). Historical Development of Urban Planning Theory: Review and Comparison of Theories in Urban Planning, *International Journal of Innovations in Science and Technology*, 5(1):37-55. <https://doi.org/10.33411/ijist/2023050103>

