

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سلسله تک‌نگاشت‌های  
الگوی اسلامی ایران پیشرفت

# تحلیل انتقادی و آسیب‌شناسی برنامه‌های آمایش (برنامه‌ریزی آمایش) در ایران

اردیبهشت ماه ۱۳۹۵

## رهبرفرزانه انقلاب اسلامی:

باید در طراحی الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت  
بر چهار عرصه‌ی فکر، علم، معنویت و زندگی تکیه شود  
که در این میان، موضوع «فکر» بنیانی‌تر از بقیه‌ی عرصه‌ها است

در دیدار اعضای شورای عالی  
مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت  
۱۳۹۱/۱۲/۱۴

سورشناسه : ابراهیمی، رضا، ۱۳۵۴ -  
عنوان و نام پدیدآور : تحلیل انتقادی و آسیب‌شناسی برنامه‌های آمایش (برنامه‌ریزی آمایش) در  
ایران / رضا ابراهیمی.  
مشخصات نشر : تهران: مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، ۱۳۹۵.  
مشخصات ظاهری : ۱۲۴ ص:، مصور، جدول، نمودار.  
فروست : سلسله تک‌نگاشت‌های الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت: ۷۲.  
شابک : ۹-۷۳-۷۶۱۱-۶۰۰-۹۷۸  
وضعیت فهرست نویسی : فیبا  
یادداشت : کتابنامه: ص. ۱۲۱ - ۱۲۵.  
موضوع : آمایش سرزمین -- ایران  
موضوع : Reclamation of land -- Iran  
شناسه افزوده : مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت  
رده بندی کنگره : ۱۳۹۵ الف۱۹ / HT۳۹۵  
رده بندی دیویی : ۳۰۷/۱۲-۹۵۵  
شماره کتابشناسی ملی : ۴۲۵۵۶۱۹

سلسله تک‌نگاشت‌های الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت:

تحلیل انتقادی و آسیب‌شناسی برنامه‌های آمایش (برنامه‌ریزی آمایش) در ایران

نگارش: مهندس رضا ابراهیمی (کارشناس ارشد مهندسی سیستم‌های اقتصادی-اجتماعی)

ناشر: نشر الگوی پیشرفت، وابسته به مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

نوبت چاپ: اول، اردیبهشت ماه ۱۳۹۵

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹-۷۳-۷۶۱۱-۶۰۰-۹۷۸

قیمت: ۷۰۰۰۰ ریال

تلفن: ۰۲۱ ۸۸۰۱۴۶۴۸ - ۰۲۱ ۸۸۶۳۴۰۰۸

www.olgou.ir

Email:olgou@olgou.ir

نشانی: تهران، خیابان جلال آل احمد، روبه‌روی بیمارستان شریعتی، شماره ۳  
تمامی حقوق این اثر متعلق به مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت است.  
مسئولیت دیدگاه‌های بیان شده در این تک‌نگاشت بر عهده مؤلفان محترم است.

## پیشگفتار

تعیین مبانی، ارکان، چارچوب و مسیر پیشرفت کشور در نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران باید با مشارکت گسترده و حضور همه جانبه دانشمندان، محققان، نخبگان دانشگاهی و حوزوی و جوانان این مرز و بوم صورت گیرد. به گواه تاریخ و تجارب گذشته، پیشرفتی همه‌جانبه و پایدار خواهد بود که مبانی اسلامی و اقتضائات ایرانی در آن توأمان مورد توجه باشد.

اینک مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت در آستانه اتمام سه سال تلاش‌های علمی، تخصصی و فکری درباره پیشرفت اسلامی ایرانی، برگزاری نشست‌های علمی و تخصصی، تاسیس اندیشکده‌های مرکز، انتشار صدها مقاله ارزشمند و تهیه نقشه راه تدوین الگو و انجام برخی از مراحل آن، در نظر دارد با هدف تولید دانش و گسترش و تعمیق ادبیات موضوعی در حوزه الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، آثاری را به‌صورت تک‌نگاشت‌های علمی فاخر منتشر نماید.

تک‌نگاشت نوشتاری تخصصی و نیمه‌مبسوط است که توسط یک پژوهشگر خبره در یک موضوع خاص نگاشته می‌شود. تک‌نگاشت از نظر حجم و محتوا حد فاصل مقاله و کتاب است و نویسنده با پردازش و تحلیل یافته‌ها و مطالعات تخصصی پیشین و افزودن یافته‌های پژوهشی جدید خود و تحلیل جامع و منسجم آنها افق‌های تازه‌ای را در زمینه مورد بررسی می‌گشاید.

سلسله تک‌نگاشت‌های الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت که در مجلدات مختلف منتشر می‌شوند، حاصل تلاش جمعی از استادان، اندیشمندان و محققان دانشگاهی و حوزوی است که مراحل مختلف نگارش، ارزیابی، ویراستاری، تدوین و انتشار را با نظارت متخصصان و اهل فن گذرانده است و در اختیار صاحب‌نظران قرار می‌گیرد. در پایان از مساعدت‌ها و تلاش‌های ارزنده نویسندگان تک‌نگاشت‌ها و داوران و مراکز مختلف علمی و پژوهشی که ما را در تهیه، تدوین و انتشار این سلسله یاری رساندند، تقدیر و تشکر می‌شود. امید است این محتوای علمی بتواند افق‌های نو و روشنی را در پیش چشم متخصصان دانشگاهی و حوزوی بگشاید و هر روز در طی مسیر تدوین و تحقق الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت گام‌های بلندتر و استوارتری برداشته شود.



## فهرست

خلاصه.....	۷
مقدمه.....	۱۰
<b>فصل اول: شناخت برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی آمایش سرزمین.....</b>	<b>۱۵</b>
مفهوم و ضرورت برنامه‌ریزی.....	۱۵
برنامه‌ریزی در هند.....	۲۰
برنامه‌ریزی در چین.....	۲۵
برنامه‌ریزی آمایش سرزمین.....	۲۹
تحولات برنامه‌ریزی آمایش سرزمین.....	۳۲
مأموریت‌های برنامه‌ریزی آمایش سرزمین و اصول تحقق آن.....	۴۰
<b>فصل دوم: سابقه برنامه‌ریزی آمایش سرزمین در ایران.....</b>	<b>۴۷</b>
تاریخچه برنامه‌ریزی پیش از پیروزی انقلاب اسلامی.....	۴۷
تاریخچه برنامه‌ریزی پس از پیروزی انقلاب اسلامی.....	۵۷
رخداد‌های مهم در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین.....	۷۰
<b>فصل سوم: تحلیل برنامه‌های آمایش سرزمین در ایران.....</b>	<b>۷۷</b>
آمایش سرزمین: از آرمان تا عمل.....	۷۷
غفلت از مفهوم و منزلت فرد.....	۸۱
تفاوت در پیدا و پنهان سیاست‌ها.....	۸۵



استیلای تفکر دولتی..... ۸۸

ناسازگاری در سیاست‌گذاری‌ها..... ۹۴

عدم تفکیک بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی..... ۹۷

عدم تمایل سیاست‌گذار به اتخاذ سیاست‌های درست..... ۱۰۴

فصل چهارم: جمع‌بندی..... ۱۱۱

منابع..... ۱۲۱





## خلاصه

برنامه‌ریزی آمایش سرزمین به تعبیری برنامه‌ریزی برای توزیع بهتر جمعیت، امکانات و فعالیت‌های مختلف به‌منظور افزایش رفاه، آسایش و هماهنگی جامعه است. این موضوع از زمانی که انسان متوجه شد سرزمین منبعی محدود برای کلیه فعالیت‌های تولیدی و اجتماعی بشر است، اهمیت ویژه‌ای پیدا کرد. در حقیقت این زمین است که بر آن جمعیت پخش می‌شود، کشاورزی جان می‌گیرد، صنعت برپا می‌شود و تمامی کنش‌ها و واکنش‌های زیستی و اجتماعی بشری روی آن شکل می‌گیرد. بنابراین، ایجاد تعادل منطقی بین سه عنصر انسان، فضا و فعالیت امری اجتناب‌ناپذیر می‌شود. در کشور ما، طی سال‌های قبل در مجموع یازده برنامه تهیه گردید که به استثنای برنامه ششم عمرانی پیش از انقلاب، سایر برنامه‌ها همگی به مرحله اجرا درآمدند. هرچند، هیچ‌کدام از برنامه‌های اجرا شده کاملاً مبتنی بر برنامه‌ریزی آمایش سرزمین نبودند و بیشتر در حد سیاست‌گذاری منطقه‌ای یا برنامه‌ریزی منطقه‌ای بودند (آن هم از نوع منطقه‌ای کردن برنامه ملی)، اما تقریباً در همه آنها به موضوعاتی اشاره شده است که می‌تواند به‌عنوان برداشت‌هایی از برنامه‌ریزی آمایش سرزمین تلقی گردد. برای مثال، کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای، جلب مشارکت مردم، اجرای سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها، جلوگیری از مهاجرت روستائیان و غیره از این موارد هستند. باوجود آنکه طی دهه‌های گذشته، اصلاحات اساسی در قوانین برنامه‌ریزی رخ داده و در شکل و عملکرد نظام برنامه‌ریزی تغییرات قابل توجهی به‌وجود آمده است، اما هم‌چنان مشاهده می‌شود غفلت از درونمایه‌های برنامه‌ریزی آمایش سرزمین و توجه به نمودهای ظاهری آن و تلاش برای انتقال آن به داخل کشور طی تقریباً نیم قرن اخیر ادامه داشته است. نمی‌توان فقط به لزوم برنامه‌ریزی آمایش سرزمین اعتقاد داشت و از درک محتوای آن غافل ماند. به‌عبارتی، راه توسعه، اجرای روش اروپائیان آنهم صرفاً به‌صورت



تقلید روش‌های فنی و تکنیکی نیست. غفلت از مفهوم و منزلت فرد، تفاوت در پیدا و پنهان سیاست‌ها، استیلای تفکر دولتی، ناسازگاری در سیاست‌گذاری‌ها، عدم تفکیک بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی و عدم تمایل سیاست‌گذار به اتخاذ سیاست‌های درست از جمله مواردی هستند که مانع از تحقق اهداف مورد نظر برنامه‌ریزی آمایش سرزمین می‌شوند و در این تک‌نگاشت به آنها اشاره خواهد شد.

اگر بین برنامه‌ریزی آمایش سرزمین متعارف در کشور و آنچه که در ادبیات نوین سیاست‌گذاری ملاحظه می‌شود، تفکیک قایل شویم می‌توان ادعا نمود برنامه‌ریزی آمایشی متعارف اگر هم موفقیتی کسب کرده باشد نمی‌تواند چارچوبی برای کاهش پایدار نابرابری‌های منطقه‌ای یا تفاوت‌های بین هسته و پیرامون فراهم کند. ملاحظه می‌شود همکاری‌های افقی بین مناطق، نقش اصلی را در برنامه‌ریزی آمایشی نوین ایفا می‌کند و در بستر جهانی شدن، وابستگی‌های عمودی و سلسله‌مراتبی بین مناطق کمتر می‌شود. مفهوم «پایداری» نقطه کانونی برنامه‌ریزی آمایشی نوین است و در آن ملاحظات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی برای رسیدن به اهداف بلندمدت قلمروها تلفیق می‌شود. امروزه، عملکرد مناطق کمتر به عوامل سنتی تولید وابسته است؛ منظور عواملی هستند که برآمده از مزیت‌های منحصر به فرد منطقه (مکان) هستند. بنابراین، لازم است در راستای رقابت‌پذیری و همگام با جهانی شدن مزیت‌های مکانی به‌طور پویا بهبود یابد. فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی جدید، آزادسازی بازارها و شکست موانع باعث ایجاد سیستم‌های جدید تولیدی شدند که انعطاف‌پذیرتر، کمتر سلسله‌مراتبی و کمتر وابسته به عوامل تولید سنتی منحصر به مکان هستند. به عبارتی، محدودیت‌های جغرافیایی بر اساس نزدیکی، هم‌چنان قابل توجه هستند اما تعیین‌کننده نیستند. فضای مثبت کارآفرینی، کیفیت تولیدات، محیط طبیعی و فرهنگی، خدمات و زیرساخت‌های فنی و مالی مناسب و کیفیت سرمایه انسانی در مسابقه جذب سرمایه‌گذاری و اشتغال سرمایه تعیین‌کننده هستند. این فضای به شدت رقابتی، رویکردهای برنامه‌ریزی آمایشی را تحت تاثیر قرار داده است. در دهه ۱۹۹۰، اهداف اصلی برنامه‌ریزی عبارت بودند از: تحریک رشد اقتصادی، کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد منطقه‌ای به تهدیدات خارجی، کمک به مزایای رقابتی منطقه‌ای و مدیریت استراتژیک قلمرو بر اساس مشارکت هماهنگ عوامل اقتصادی-اجتماعی اعم از خصوصی یا دولتی. برنامه‌های آمایشی باید در حال حاضر، اراده، نیت و پتانسیل‌های عوامل سیاسی، اجتماعی و اقتصادی





- محلی را متحد کند. هم‌چنین این برنامه‌ها باید فعالیت‌های تولیدی را با استفاده از منابع درون‌زا و تلاش برای جذب موارد برون‌زا متنوع سازند. مشارکت اجتماعی و اجماع برای موفقیت چنین رویکردی مورد نیاز است. در این راستا، قوانین و احکام برنامه‌ریزی لازم است به گونه‌ای اصلاح شود که فقط متمرکز بر برنامه‌ریزی فیزیکی و تدوین مقرراتی برای استفاده از زمین نباشد. این اصلاحات باید در چارچوب موارد ذیل باشد:
- انعطاف‌پذیری بیشتر در فرآیند برنامه‌ریزی و ساده‌سازی برنامه‌ها به گونه‌ای که تصمیم‌گیران را ضمن لحاظ عدم قطعیت‌های اجتناب‌ناپذیر راهنمایی کند؛
  - مسئولیت‌پذیری بیشتر مقامات محلی و منطقه‌ای در قبال عملکرد نظام برنامه‌ریزی؛
  - مشارکت موثرتر جوامع محلی و سایر ذینفعان؛
  - توانمندی نهاد برنامه‌ریزی (برای جبران هزینه‌ها) به کسب بخشی از منفعت مالی بخش خصوصی به دلیل تخصیص حق توسعه به آنها؛
  - در نظر گرفتن مسئول اثرات زیست‌محیطی توسعه، به طوری که اثرات مضر کاهش یابد و / یا جبران شود؛
  - هماهنگی موثرتر اقدامات بخشی که ابعاد فضایی فرابخشی دارند (مثل توسعه اقتصادی، محیط زیست، کشاورزی، بهداشت)؛
  - بسیار مهم است که برنامه با مشارکت همه بخش‌ها با دولت تهیه شود به گونه‌ای که همه بخش‌ها نسبت به آن احساس مالکیت کنند و آن را تحمیلی خارجی تلقی نکنند؛
  - برنامه ابزاری برای مداخله در یک قلمرو است و باید توجه داشت که برنامه ابزاری قانونی برای سرمایه‌گذاری بخش عمومی نیست، بلکه ابزاری عملیاتی و وابسته به پروگرام‌های اجرایی برای توسعه سیاست‌های بخش عمومی و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی و ابتکارات محلی است.