

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سلسله تک‌نگاشت‌های  
الگوی اسلامی ایران پیشرفت

# آمایش سرزمین

تحلیل پیشینه عملیاتی و  
تجربیات در ایران

اردیبهشت ماه ۱۳۹۵

## رهبر فرزانه 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

سرشناسه	: آرامی، حسین، ۱۳۳۸-
عنوان و نام پدیدآور	: آمایش سرزمین: تحلیل پیشینه و تجربیات در ایران / نگارش حسین آرامی.
مشخصات نشر	: تهران: مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، انتشارات الگوی پیشرفت، ۱۳۹۵.
مشخصات ظاهری	: ۱۳۴ ص: مصور، جدول، نمودار.
فروست	: سلسله تک‌نگاشت‌های الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت: ۷۱.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۷۶۱۱-۷۲-۲
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: کتابنامه.
موضوع	: آمایش سرزمین -- ایران
موضوع	: Reclamation of land -- Iran
موضوع	: رشد اقتصادی -- ایران
موضوع	: Economic development -- Iran
موضوع	: پیشرفت
موضوع	: Progress
شناسه افزوده	: مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت. انتشارات الگوی پیشرفت
رده بندی کنگره	: HT۳۹۵ / الف۱۹۴ / ۱۳۹۵
رده بندی دیویی	: ۳۰۷/۱۲۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی	: ۴۲۵۵۵۷۷

سلسله تک‌نگاشت‌های الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت:  
آمایش سرزمین؛ تحلیل پیشینه عملیاتی و تجربیات در ایران

نگارش: مهندس حسین آرامی (کارشناس ارشد برنامه‌ریزی سیستم‌ها)

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

نوبت چاپ: اول، اردیبهشت ماه ۱۳۹۵

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۷۶۱۱-۷۲-۲

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 رسانند، 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

مقدمه.....	۷
تعاریف و مفاهیم.....	۱۱
مفاهیم.....	۱۱
تعاریف از دیدگاه صاحب نظران (حقیقی).....	۱۴
تعاریف از دیدگاه صاحب نظران (حقوقی).....	۱۵
جمع بندی تعاریف.....	۱۶
بررسی و تحلیل اجمالی تجربیات آمایش سرزمین در جهان.....	۱۶
آلمان.....	۱۶
فرانسه.....	۱۷
انگلستان.....	۱۹
تاریخچه اجمالی آمایش سرزمین در ایران.....	۲۰
بررسی تحلیلی تجربیات آمایش سرزمین در ایران.....	۲۵
مرحله اول : اقدامات زمینه ساز.....	۲۵
مرحله دوم : مطالعات ستیران (تجربه اول).....	۲۸
مرحله سوم : مطالعات و اقدامات دهه شصت (تجربه دوم).....	۵۱
مرحله چهارم : مطالعات و اقدامات دهه هفتاد و هشتاد (تجربه سوم).....	۶۳
مرحله پنجم : مطالعات و اقدامات دهه نود (تجربه چهارم).....	۷۸
بررسی آثار و پیامدهای آمایش سرزمین در برنامه های عمرانی و توسعه.....	۹۱
بررسی آثار و پیامدهای آمایش سرزمین در برنامه های عمرانی اول تا پنجم پیش از انقلاب اسلامی.....	۹۱



- ۹۴..... بررسی آثار و پیامدهای آمایش سرزمین در برنامه‌ی توسعه ششم پیش از انقلاب اسلامی
- ۹۵..... بررسی آثار و پیامدهای آمایش سرزمین در برنامه‌های توسعه اول تا سوم پس از انقلاب اسلامی
- ۹۷..... بررسی آثار و پیامدهای آمایش سرزمین در برنامه‌ی توسعه چهارم پس از انقلاب اسلامی
- ۱۰۰..... بررسی آثار و پیامدهای آمایش سرزمین در برنامه‌ی توسعه پنجم پس از انقلاب اسلامی
- ۱۰۲..... ارزیابی عملکرد آمایش سرزمین در ایران
- ۱۰۲..... ارزیابی عملکرد آمایش سرزمین در ایران پیش از انقلاب اسلامی
- ۱۰۳..... ارزیابی عملکرد آمایش سرزمین در ایران پس از انقلاب اسلامی
- ۱۰۵..... آسیب شناسی آمایش سرزمین در ایران
- ۱۰۵..... آسیب شناسی آمایش سرزمین در ایران به لحاظ نظری (رویکردها)
- ۱۱۱..... آسیب شناسی آمایش سرزمین در ایران به لحاظ عملی (روند اجرایی)
- ۱۱۹..... پاسخ به برخی پرسش‌ها
- ۱۲۸..... نتیجه گیری و پیشنهاد
- ۱۳۱..... منابع



## مقدمه

اهمیت فضا، اقتصاد فضا و نقش موثر فضا در برنامه ریزی بویژه در وسعت سرزمینی آنقدر بارز و مشهود است که تصور ارئه الگوی پیشرفت، بویژه وقتی با دو صفت اسلامی و ایرانی همراه باشد، بدون توجه به وجه فضایی آن دشوار و بلکه غیر ممکن می نماید زیرا جوهره ی صفت اسلامی بودن، عدالت و عدالت ورزی در همه ابعاد آن از جمله عدالت سرزمینی است و ایرانی بودن الگو نیز اشاره به اقتضانات اقلیمی، جغرافیایی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی سرزمین پهناور ایران دارد. هم از این روست که اندیشکده آمایش بنیادین از جمله ارکان نهادی مرکز الگو، به عنوان مرکزی برای اندیشه ورزی در حوزه ی آمایش سرزمین تعریف شده است. اندیشیدن به اینکه چگونه می توان کمک کرد تا الگوی در دست تدوین صبغه فضایی و سرزمینی درست و اصولی یابد و اقتضانات و ویژگی های فضای ملی، منطقه ای و جایگاه فرهنگی و تمدنی را آنچنان در خود هضم کرده و دارا باشد که پس از نهایی شدن و ابلاغ با قابلیت های اجرایی بسیار بالا، جامعه ی ایران را به سمت توسعه عادلانه و نقش آفرینی موثر و الگویی در سطح منطقه و کل دنیا رهنمون سازد. اندیشیدن به اینکه چگونه می توان الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت را در معماری سرزمینی و ساماندهی فضای توسعه ملی بکار گرفت و مدیریت جریان پیشرفت کشور را با رویکردی آمایشی در جهت بهره وری حداکثری سرزمین هدایت کرد.

طبیعی است که در این مقوله نیز مثل هر مقوله دیگر، مرور عالمانه و بررسی آسیب شناسانه روند گذشته و تحلیل تجربیات بدست آمده، کمک خوبی برای طراحی مسیر آینده خواهد بود. برنامه های تدوین شده، برنامه های اجرا شده، رویکردها و مبانی نظری زمینه ساز و پشتوانه فکری برنامه ها و طرح ها، یافته های آکادمیک، تجربیات کشورهای دیگر در این زمینه و سیر تحولات نظری در این رابطه همه و همه موضوع واکاوی و بررسی موشکافانه



باید باشد که از این میان، بررسی و تحلیل آمایش در ایران، موضوع این تک نگاشت می باشد.

از نیمه دوم دهه ی چهل شمسی، پس از اجرای سه برنامه عمرانی و تحولات صورت گرفته در روند اقتصادی کشور و تمرکز سرمایه گذاری ها در تهران، که مساله ضرورت توزیع جریان رشد و تولید ثروت در نقاط دیگر سرزمین و کنترل افزایش جمعیت تهران مطرح گردید تا به امروز، در مقاطع مختلف زمانی مساله آمایش سرزمین و بهره وری بهینه از آن مطرح گردیده و در برخی زمان ها اقداماتی نیز تحت همین عنوان مالوف آمایش سرزمین یا با عناوین دیگر انجام گرفته است ولی به دلایل گوناگون اولاً توجه به مقوله آمایش سرزمین در نظام برنامه ریزی و مدیریت توسعه کشور استمرار نداشته و ثانیاً نظام متصلب بخشی - اقتصادی برنامه ریزی هیچگاه اجازه ابراز وجود و طرح جدی رویکرد آمایشی را نداده و لذا آمایش در مواقع توجه نیز محترم ولی در حاشیه روند توسعه کشور مانده است. شگفت اینکه همیشه آمایش با وصفی که به اجمال اشاره شد، در معرض اتهام ناکارآمدی، غربی بودن و حرف درمانی صرف بوده و می باشد.

براستی چرا علیرغم اینکه نزدیک به نیم قرن از طرح موضوع آمایش سرزمین در ایران می گذرد هنوز هم از یک سو اتفاق نظر بر سر عملکرد آمایش سرزمین در ایران وجود ندارد و از سوی دیگر آنچه ضرورت طرح آمایش را از دهه ی چهل شمسی ایجاب کرد یعنی تراکم زدایی از تهران و توزیع متعادل جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین و استفاده حداکثری و متوازن از قابلیت های متنوع و متعدد مناطق و نواحی کشور هنوز هم به قوت خود باقی است؟ اشکال به کجا بر می گردد؟ رویکرد آمایش گزینش شده درست نبوده و با اقتضانات سرزمین ایران تناسب نداشته است؟ یا تلفیق درستی بین سیاست های توسعه بخش های اقتصادی با سیاست های آمایشی برقرار نشده؟ در مرحله اجرا برنامه ها به انحراف کشید شده و در حقیقت مشکلات موجود به مشکل اجرا و مجریان بر می گردد یا به برنامه ها و رویکردها؟ یا که نه در تدوین، نه در تلفیق و نه در اجرا هیچکدام مشکلی وجود نداشته، بلکه اشکال در وقوع جنگ تحمیلی هشت ساله و حوادث غیر مترقبه مثل خشکسالی دیر پا، تحولات سیاسی منطقه ای و بین المللی و مواردی مثل تحریم ها بوده است؟ نظام مدیریت سیاسی کشور، مدیریت نظام اداری کشور چه نقشی در این میانه داشته است؟ فرهنگ عمومی و خرده فرهنگ ها چه میزان در ایجاد چنین



وضعیتی نقش داشته اند؟ براستی اشکال به کجا بر می گردد؟  
 آمایش سرزمین با چه رویکردی و مبتنی بر چه مبانی و ارزش هائی و در چه بستر مدیریتی می تواند و باید، زیر چتر الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت، به طور موثر به بهره برداری بهینه و عادلانه از سرزمین و برخورداری آحاد جامعه ایران اسلامی از رفاه مادی و معنوی مدد رسان باشد؟ آسیب ها و کاستی های گذشته آمایش کشور کدام موارد بوده است؟ چرا؟  
 در تک نگاشت حاضر ابتدا به طور اجمالی به تعاریف و مفاهیم آمایش سرزمین پرداخته می شود تا تصویر نسبتاً روشنی از آنچه موضوع بحث و بررسی است بدست داده شود، سپس مروری کوتاه بر تلقی و تجربیات آمایش در چند کشور اصلی و مطرح در این رابطه انجام خواهد شد، چرا که در تحلیل رویکردهای مستتر در تجربیات آمایش ایران به این آشنائی نیاز است. در ادامه ابتدا تاریخچه اجمالی آمایش سرزمین در ایران فهرست وار آورده میشود و سپس به طور تفصیلی مقاطع مهم و قابل تامل این تاریخچه بررسی و تحلیل می شود. در سر فصل بعدی ابتدا به بررسی ردپای آمایش سرزمین در برنامه های عمرانی (قبل از انقلاب) و برنامه های توسعه (بعد از انقلاب) پرداخته خواهد شد، سپس ارزیابی اجمالی از عملکرد آمایش سرزمین در ایران (قبل و بعد از انقلاب اسلامی) ارائه خواهد شد.

سرفصل دیگر به آسیب شناسی آمایش سرزمین چه به لحاظ نظری و چه به لحاظ عملی و اجرائی اختصاص دارد، در انتهای فصل به برخی پرسش های متداول پاسخ های متناسب داده می شود. سرفصل بعدی به جمع بندی و نتیجه گیری از مجموعه مطالب ارایه شده اختصاص دارد. در این بخش تلاش گردیده تا راهبردها و راهکارهائی ارائه شود که در آینده هم به قوت و قوام الگو در مراحل مختلف کمک رساند و هم اجرای سیاست های آمایش و اصلاح و بازنگری آنها با حداقل زمان و حداکثر دقت و کارائی همراه باشد. در انتها نیز منابع مورد استفاده به اجمال مورد اشاره قرار گرفته است ..

این گزارش نه اولین کار صورت گرفته در رابطه با بررسی تجربیات آمایشی ایران می باشد و نه آخرین آنها. از نگاه های مختلف هر چه بیشتر و بیشتر به نیم قرن گذشته باید پرداخت و بررسی و تجزیه تحلیل نمود. این مسیر تشنه نگاه های نو، عزم های راسخ و اندیشه های عمیق است و جای آموختن و یافتن آموزه های بسیار . انشالله.