

# آمایش‌سرزمین، راهبردی موثر جهت تراکم‌زدایی از تهران

محمد زرشگی<sup>۱</sup>، مریم افشاری<sup>۲</sup>

## چکیده

آمایش‌سرزمین به عنوان یکی از راهبردهای اصلی برای تراکم‌زدایی از تهران به شمار می‌رود که در قانون اساسی، قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه و ضوابط ملی آمایش‌سرزمین بر وجوب آن از جانب نهادهای ذی‌صلاح تاکید شده است. همچنین تاکنون دو بار ضوابط ملی آمایش‌سرزمین در سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۹۴ به ترتیب توسط هیات وزیران و شورای آمایش‌سرزمین به تصویب رسیده است. باید افزود که هرچند بررسی تحولات آمایش‌سرزمین طی سال‌های گذشته مبین تکوین و تکامل جایگاه این مهم در نظام قانونگذاری کشور است و مقوله آمایش‌سرزمین به رغم فراز و نشیب‌های فراوان از پشتوانه‌های قانونی بسیار مستحکم در نظام برنامه‌ریزی کشور برخوردار است، اما هیچگاه به طور جدی به مرحله اجرا درنیامده و پیامد آن ایجاد گونه‌های مختلف تمرکز امکاناتی (سیاسی-اداری، علمی-آموزشی، اقتصادی-مالی، اجتماعی-فرهنگی، بهداشتی-درمانی، صنعتی و...) در کلانشهر تهران است. این مهم را نباید از نظر پنهان داشت که مشکلات تهران ریشه در نظام سیاسی-اداری و فضایی کشور داشته و نباید حل مسائل تهران را در خود این کلانشهر، بلکه در سطح ملی جستجو نمود. لذا در تحقیق پیش رو به مبحث تراکم‌زدایی که اساساً موضوعی بین رشته‌ای است، در پرتو اجرایی نمودن آمایش‌سرزمین پرداخته می‌شود. تحقیق حاضر از لحاظ روش‌شناسی یک تحقیق توصیفی-تحلیلی بوده که با نگرش کاربردی به بررسی اهمیت آمایش‌سرزمین در راستای تراکم‌زدایی از تهران می‌پردازد.

**واژگان کلیدی:** آمایش‌سرزمین، تراکم‌زدایی از تهران، تمرکزگرایی، برابری.

فصلنامه راهبرد اجتماعی فرهنگی • سال هفتم • شماره بیست‌وهفتم • تابستان ۹۷ • صص ۱۰۲-۷۹

تاریخ دریافت مقاله: ۹۷/۲/۱۲ تاریخ پذیرش مقاله: ۹۷/۴/۲۶

۱. دکترای حقوق عمومی، مدرس دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات تهران

(mohammad.zereshki@yahoo.com)

(afshari2005@gmail.com)

۲. استادیار، دانشگاه آزاد اسلامی واحد دماوند (نویسنده مسئول)

## مقدمه

شایان توجه است که دنیای امروز، در فهم و رفتار، اساساً یک دنیای «میان‌رشته‌ای» است. اگر توانمندی و کارآمدی قانون و نظام حقوقی را در تمشیت روابط و پدیدارهای زندگی جمعی می‌خواهیم، ناگزیر به کسب دانش در همه رشته‌هایی هستیم که در پی کنارزدن پرده‌های جهل و کج‌فهمی از حقایق قابل شناخت در زندگی جمعی هستند. در حقیقت، سر «نامعرفتی» یا «فنی» شدن حقوق در ایران معاصر همانا کم‌توجهی به «میان‌حقوقی» و «میان‌رشته‌ای» بودن مباحث حقوق است. (راسخ، ۱۳۹۳، ۲۴: ۲)

لذا باید رویکردی «میان‌رشته‌ای»<sup>۲</sup> به موضوعات و مسائل حقوقی برگزید. متواضع‌ترین ادعای نظری که در مورد قانون و نظام حقوقی می‌توان پیش نهاد آن است که این دو باید در ارتباطی مستقیم با واقعیات تحت تنظیم خود قرار گیرند. (سروش، ۱۳۸۰: ۱۵-۲۴). این ارتباط بدون بهره‌گیری از داده‌های علوم و معارف گوناگونی که متکفل ارائه شناخت از آن واقعیات هستند میسر نیست. تاکید بر میان‌رشته‌ای شدن مطالعات حقوقی به هیچ وجه به معنای از دست رفتن استقلال و تخصصی بودن حقوق نیست. در استقلال نظام و معرفت حقوقی و تخصصی بودن آنها تردیدی نیست. حقوق مدرن مانند دیگر پدیدارهای مدرن بر اساس اصل تمایز و تفکیک قلمروها و کارکردها شکل گرفته است. وجود تخصص حقوقی از اقتضائات مدرنیته است و محل شک و تردید نیست. اما آنچه در اینجا مورد انکار است، استغناء حقوق از دیگر منابع معرفتی و تجارب بشری است (راسخ، ۲۲، ۱۳۹۳-۲۶: ۲). با درک مراتب فوق موضوع تحقیق حاضر را می‌توان یک پژوهش متاحقوقی دانست که در پی آن است که از طریق آمایش سرزمین به امر تراکم‌زدایی از تهران دست یابد.

باید در نظر داشت که کشورمان دارای نظام برنامه‌ریزی متمرکز است، از آنجا که در

۱. استقلال حقوق نباید به قیمت استغناء آن از دیگر رشته‌ها و معارف مرتبط تمام شود.

2. Inter-disciplinary.

این سیستم، تصمیمات در کلیه امور عمومی (ملی و محلی) توسط مرکز سیاسی و اداری واحدی که معمولاً در مرکز قرار دارد اتخاذ و اجرا می‌شود؛ لذا قدرت و اختیار اداره و اجرای امور نیز در سازمان‌های مرکزی واقع در مرکز، تجمع می‌یابد؛ و این تمرکز تصمیم‌گیری در ساختار دولت به تمرکز در سرزمین ختم می‌شود؛ بدین ترتیب که تمرکز مکانی قدرت و حکومت به تمرکز مکانی جمعیت می‌انجامد و از آنجا که تمرکز جمعیت با تمرکز فعالیت و خدمات و امکانات، همگرایی نسبی دارد، لذا تمرکز قدرت و جمعیت و فعالیت همه با هم رخ می‌دهد و کلانشهرها و متروپل‌ها را پدید می‌آورد. در واقع تاثیر فضایی تمرکز قدرت و حکومت در هدایت جمعیت و فعالیت منجر به مرکزیت مکانی می‌شود. در این نظام، جدا نبودن امور ملی و محلی از یکدیگر، نبودن سازمان‌های محلی منتخب در واحدهای تقسیمات کشوری، گسترش دامنه دخالت دولت در عرصه اعمال تصدی، تشدید دیوان‌سالاری و نظارت و کنترل در مراحل ستادی و مرکزی باعث توجه نامتعادل حاکمیت به بخش‌های فعالیت یا مناطق کشور و نیز تمرکز سرمایه و فعالیت در مناطق خاص می‌شود که تمرکز جمعیت، پیامد ناگزیر آن خواهد بود.

کشور ایران دارای حدود شش دهه سابقه رسمی برنامه‌ریزی عمرانی است، در خلال این مدت، آمایش سرزمین به تبعیت از شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، همواره با تغییرات و دگرگونی‌های بسیاری همراه بوده است. زیرا با وجود داشتن پشتوانه‌های قانونی، در اجرا با مسائل و موانع متعددی مواجه است. برنامه‌ریزی آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی فضایی به مثابه ابزاری برای اصلاح و آرایش فضایی اقتصاد ملی و منطقه‌ای به کار بسته می‌شوند؛ تا با بررسی و مطالعه خصوصیات و ویژگی‌های کلی فضای ملی و بازیافت استعدادها و قابلیت‌ها در گوشه‌های مختلف آن؛ راه حلی برای ایجاد پراکندگی و عدم تمرکز در قالب الگوهای توسعه در جوامع بشری ارائه نماید. (زیاری، ۱۳۹۰: مقدمه)

هرچند موضوع استفاده بهینه از سرزمین و استفاده از قابلیت‌های مختلف مناطق و تمرکززدایی از مناطق پرتراکم در قالب برنامه‌ریزی آمایش، همواره به عنوان یکی از مهمترین دغدغه‌های برنامه‌ریزان کشور بوده و براین اساس نیز تهیه طرح‌های آمایشی جهت استفاده بهینه از سرزمین در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پس از انقلاب اسلامی مورد تاکید قرار گرفته (که بازتاب آن را می‌توان در برنامه‌های گذشته و برنامه‌های جاری کشور در قالب مواد قانونی گوناگون مشاهده نمود)، اما برنامه‌ریزی فضایی بر مبنای آمایش و تقسیم کار منطقه‌ای بین

نواحی در عمل مورد توجه جدی قرار نگرفته و عملاً بسیاری از امکانات و قابلیت‌ها بلااستفاده مانده است. مهمترین عامل عدم اجرا و یا معطل ماندن پیشنهادهای طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای ایران، فقدان نظام مدیریت منطقه‌ای و عدم تعریف نهادها و سازمان‌های اجرایی مشخصی برای نظارت و کنترل بر توسعه فضایی و کالبدی منطقه‌ای بوده است. از این رو برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای بدون تعریف سطوح متناسب مدیریتی و تشکیلاتی نمی‌توانند کارآمد باشند. پیامد مشخص این روند، توزیع تصادفی فرصت‌ها و امکانات و منابع در پهنه سرزمین و تشدید نابرابری‌های منطقه‌ای و محلی شده است که این پدیده ناشی از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده و ایجاد زیرساخت‌ها در گذشته، در حال تشدید شدن است.

در ایران، مانند دیگر کشورهای جهان سوم، علاوه بر عوامل طبیعی، عوامل اقتصادی، سیاسی، قومی، نژادی، مذهبی، فرهنگی، جهانی شدن، ضعف استراتژی‌ها و راهبردهای توسعه، همچنین وجود ضعف در مدیریت کلان و خرد، سیاست‌های غیر اصولی گذشته در مکان‌یابی‌های صنعتی، خدماتی و روند تمرکزگرایی در شهرهای مسلط از عوامل مهمی بوده که به نابرابری‌ها دامن زده‌اند. این ناهنجاری‌ها و نبود تعادل باعث شده است دولت در برنامه‌ریزی اقتصادی نقش بیشتری بازی کند که نتیجه آن کاسته شدن از مشارکت مردم و تفاوت قائل شدن بین نواحی بزرگ و کوچک (موحد، ۱۳۷۶: ۲)، توزیع نشدن بهینه امکانات، رفاه و ثروت، موجب از بین بردن برابری‌های نواحی، افزایش شکاف توسعه و از بین رفتن عدالت اقتصادی و اجتماعی و دوگانگی ناحیه‌ای بوده است؛ بنابراین، توسعه و توسعه یافتگی در ایران با چالش‌های متعددی روبروست.

باید افزود که مجموعه شهری تهران با برخورداری از جاذبه‌ها و امکانات مختلف و بسترهای آماده زیربنایی و تجهیزاتی، همچنان همانند یک قطب قوی مغناطیسی براده‌های ریز و درشت که در واقع همان سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌های مختلف اقتصادی-اجتماعی موجود در حوزه نفوذ این قطب را که به وسعت سرزمین است، به سوی خود جلب نموده و در یک چرخه تکراری موجب تشدید این عدم تعادل خواهد شد. راهکارهایی برای حل این معضل به صورت همزمان مورد توجه است. راهکار اول جلوگیری از استقرار فعالیت‌های جدید و به ویژه فعالیت‌های غیر ضروری و تراکم‌زا در تهران و راهکار دوم همزمان با آن اهتمام به گسترش تعادل‌های منطقه‌ای در سطح سرزمین برای ایجاد مزیت‌های رقابتی در آنها برای رقابت با تهران است. راهکار اول موجب دگرگونی

تدریجی ماهیت فعالیت‌های تهران به سوی مجموعه‌ای از فعالیت‌های دانش‌بنیان و شایسته برای یک شهر با چهره بین‌المللی خواهد شد و راهکار دوم خود به خود از جاذبه‌های نسبی تهران برای جذب سرمایه‌گذاری‌های جدید غیرضروری به سوی این شهر خواهد کاست. این دیدگاه را می‌توان به نوعی موافقت با نگرش به مسائل تهران از یک دیدگاه ملی دانست.

در قانون اساسی، مسائل برابری‌های ناحیه‌ای (آمایش سرزمین) به خوبی تبلور یافته است. در بند ۹ اصل سوم بر «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمامی زمینه‌های مادی و معنوی» تاکید شده است. همچنین در اصل نوزدهم قانون اساسی آمده است؛ «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند، از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود». در اصل چهل و هشتم قانون اساسی، نیز بر این نکات تاکید شده است که «...نباید در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استانها و نواحی مختلف کشور، تبعیضی باشد؛ به طوری که باید هر ناحیه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، به سرمایه و امکانات لازم دسترسی داشته باشد».

با وجود همه مراتب فوق امروزه در کشورمان با مشاهده تمرکز امکانات و تراکم جمعیتی که در برخی استان‌ها و علی‌الخصوص تهران با آن مواجه هستیم می‌بایست اذعان به عدم موفقیت در حوزه آمایش سرزمین در کشور داشته باشیم اینطور می‌توان تحلیل نمود که به دلیل نبود جریان فکری صحیح، مراکز تحقیقاتی مناسب، عدم آگاهی مجریان در ایران از اصول و فنون آمایش سرزمین، نبود رشته آمایش سرزمین در دانشگاه‌ها و عدم شناخت وزرا و نمایندگان مجلس از اهمیت و فنون آمایش سرزمین، استقبال چندانی از آمایش سرزمین در ایران تاکنون نشده و اغلب طرح‌ها و برنامه‌ها در مرحله مصوبه و نظری باقی مانده و به ناکامی کشیده شده‌اند. نمونه بارز آن عدم تعادل جغرافیایی و جمعیتی در کل سرزمین و به خصوص انفجار و افزایش بی‌رویه جمعیت در تهران و دیگر نقاطی است که قاعدتا محور توسعه نیستند.

## هدف و پرسش‌های پژوهش

هدف اصلی تحقیق حاضر، واکاوی جایگاه والای آمایش سرزمین جهت تراکم‌زدایی از تهران بر مبنای توزیع جغرافیایی بهینه منابع، فعالیت‌ها و مشاغل است. باید اذعان داشت که

در خصوص آمایش سرزمین می توان به مستندات متقن قانونی، در قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه اشاره نمود که با اجرایی نمودن آن ها می توان تاحد بسیاری به حصول تراکم زدایی از تهران امیدوار بود. شایان توجه است که یکی از معضلات و آسیب هایی که امروزه در نظام های قانونگذاری قابل شناسایی است، پدیده ای است که از آن با عنوان «تورم تقنینی» یاد می شود. در چنین حالتی نظام حقوقی به نظامی فربه تبدیل می شود که کارایی و اثر بخشی خود را از دست می دهد. بدین ترتیب، افزوده شدن بر حجم قوانین با موضوع مشابه همپوشان و بعضا متعارض، سردرگمی مسوولان مجری قانون، مراجع مفسر قانون و شهروندان را در پی دارد (مرکز مالگیری، مهدی زاده، ۱۳۹۴: ۷). در همین راستا فلسفه قانونگذاری<sup>۱</sup>، عنوان دانش جدیدی است که برای غلبه بر چالش های استفاده نامناسب و افراطی از قانون و قانون گذاری، در حال شکل گیری و تکامل است (اوکیلیان، مرکز مالگیری، ۱۳۹۵: ۱). لذا ضروری است که از توسعه بیش از پیش پدیده تورم تقنینی جلوگیری به عمل آید و با اجرایی نمودن راهکارهای قانونی موثر در حوزه آمایش سرزمین سعی شود گام هایی موثر در راستای تراکم زدایی از تهران برداشته شود.

پرسش های تحقیق پیش رو این است که آیا آمایش سرزمین می تواند به عنوان یک راهکار مترقی جهت تراکم زدایی از تهران به شمار آید؟ دیگر آنکه آنچه که تاکنون مانع اجرای پیاده سازی آمایش سرزمین به نحو مطلوبی در پهنه کشور شده است، فقدان قوانین کاربردی و مناسب در این حوزه است یا عدم اجرا یا اجرای نازل این قوانین؟

## ۱. مبانی نظری

در ایران آمار رسمی و سرشماری ها همه حاکی از تمرکز در ابعاد مختلف در کلانشهر تهران، بدون توجه به امکانات فضایی آن می باشد. این امر باعث گسیل جمعیت از نقاط پیرامون به سمت پایتخت شده است. سیستم حکومتی متمرکز باعث شکل گیری یک الگوی مرکز-پیرامون گردیده است. در طرح تراکم زدایی، طراحان و برنامه ریزان سرزمین

### 1. Legisprudence.

۲. در همین زمینه جرمی والدرون تصریح می کند: «قانونگذاری مانند ازدواج در کتاب دعای مردم است که نباید با آن متهورانه، سبک سرانه، بی اهمیت یا جسورانه روبرو شد، بلکه باید با آن با احتیاط، همراه با مشورت، خردمندانه و با بررسی کافی اهدافی که قوه مقننه برای آن مقاصد ایجاد شده و نیز بررسی صدمه و ظلمی که قانون تامل نشده و باعجله تنظیم شده ممکن است به بار بیاورد با آن برخورد کرد» (والدرون، ۱۳۸۸: ۱۱۵).

به دنبال کاهش بار و حجم انبوه جمعیت و فعالیت‌های یک منطقه متراکم و انتقال آن‌ها به دیگر مناطق کم جمعیت هستند. هدف نهایی تراکم‌زدایی ایجاد تعادل و توزیع مناسب و متوازن جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین است. باید این مهم را در نظر گرفت که تراکم‌زدایی اداری را نمی‌توان صرفاً با ابلاغ دستور به اجرا درآورد و اجرای آن مستلزم جابجایی قدرت است (لباف، دلوی، ۱۳۸۵: ۶) که خود به دو صورت محدود و پیشرفته قابل اجراست. در تراکم‌زدایی محدود تنها وظیفه اجرایی به سطح محلی منتقل می‌شود اما در تراکم‌زدایی پیشرفته علاوه بر وظایف اجرایی، وظیفه برنامه‌ریزی نیز منتقل می‌شود (کاظمیان و دیگران ۱۳۹۲، ۱: ۱۷۶-۱۷۵).

### ۱-۱. آمایش سرزمین

یکی از مسائل مهم و کلیدی که در کنار برنامه‌ریزی‌های کلان و بخشی باید به طور مستقل به آن پرداخته شود، برنامه‌ریزی آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، روند جامعی از برنامه‌ریزی منطقه‌ای را ارایه می‌کند. برنامه‌ریزی آمایش سرزمین چون با دیدی وسیع و همه‌جانبه به فضای ملی نگاه می‌کند، کلیه مناطق کشور را با حوصله و دقت از جهات مختلف مورد مطالعه و شناسایی قرار می‌دهد و نقش و مسئولیت خاص را براساس توانمندی‌ها، قابلیت‌ها و استعدادهای هر منطقه با توجه به یکنواختی هماهنگی اثرات نتایج عملکردهای ملی آن‌ها در سطح ملی، به مناطق مختلف کشور محول می‌کند.

مساله آمایش سرزمین، توزیع جغرافیایی بهینه منابع، فعالیت‌ها و مشاغل است. آمایش سرزمین در واقع مدیریت عقلایی فضاست (زیاری، ۱۳۹۰: ۱۷۶). فیلیپ لامورا<sup>۱</sup> آمایش سرزمین را مدیریت کشور معرفی می‌کند و آن را نوعی برنامه‌ریزی بلند مدت برای توزیع بهتر جمعیت، امکانات و فعالیت‌های مختلف به منظور افزایش رفاه، آسایش و هماهنگی جامعه می‌داند (سلطانی، ۱۳۹۲: ۴). در تعریفی دیگر مرکز ملی آمایش سرزمین از سوی آمایش سرزمین به شرح زیر توصیف شده است: «تنظیم کنش متقابل بین عوامل انسانی و محیطی به منظور ایجاد سازمان سرزمینی مبتنی بر بهره‌گیری بهینه از استعدادهای انسانی و محیطی آمایش سرزمین نامیده می‌شود.» مهمترین خصوصیات آمایش سرزمین،

---

1. Philippe Lamoure.

جامع‌نگری، دوراندیشی، کل‌گرایی، کیفیت‌گرایی و سازماندهی فضای کشور است. آمایش سرزمین در چارچوب اصول مصوب از طریق افزایش کارآیی و بازدهی اقتصادی، گسترش عدالت اجتماعی، رفع فقر و محرومیت و برقراری تعادل و توازن در برخورداری از سطح معقول توسعه و رفاه در نقاط و مناطق جغرافیایی، ایجاد نظام کاربری اراضی متناسب با اهداف توسعه متعادل و حفظ محیط زیست، ایجاد و تحکیم پیوندهای اقتصادی درون و برون منطقه‌ای و هماهنگ‌سازی تاثیرهای فضایی-مکانی سیاست‌های بخشی و سیاست‌های توسعه مناطق و محورهای خاص به گونه‌ای عمل می‌کند که بتواند اهداف چشم انداز دراز مدت توسعه کشور و مدیریت یکپارچه سرزمینی را محقق سازد (واژه‌نامه تخصصی آمایش استانی مرکز ملی آمایش سرزمین، ۱۳۸۵: ۸). اهدافی که مسلماً می‌تواند به صورت مکانیک وار منجر به تراکم‌زدایی از تهران شوند.

## ۲-۱. تراکم‌زدایی

تراکم‌زدایی<sup>۱</sup> در معنای کلاسیک آن مفهومی است که ریشه در زبان فرانسه دارد، این مفهوم بر رابطه میان مدیریت ملی (مرکزی) و ادارت دولتی واقع در سطح محلی که به آن‌ها تفویض اختیار شده است اطلاق می‌گردد (ویژه، ۱۳۸۵: ۳۴-۴۷). به سخن دیگر تراکم‌زدایی به انتقال قدرت تصمیم‌گیری از مقامات بالا در سلسله مراتب اداری به نفع مقامات پایین مرتبه‌تر از نظر سطح اداری اطلاق می‌گردد (مارکو، ۲۰۱۰: ۳۱۰). البته در تحقیق پیش‌رو منظور از تراکم‌زدایی نه معنای کلاسیک و مصطلح آن (بل) مراد از آن، بهره‌مندی از مجموعه ظرفیت‌های قانونی در قانون‌اساسی و سایر قوانین موضوعه در این حوزه جهت دستیابی به یک توازن اصولی و منطقی در تمرکز و عدم تمرکز در تهران می‌باشد. هدف مهمی که با اجرایی نمودن قوانین و راهکارهای اصولی مستقر در قوانین فعلی دستیابی به آن کاملاً قابل تحقق خواهد بود. از مسوولین امر انتظار می‌رود که راه‌حل را، نه در تصویب قوانین جدید در این حوزه، بلکه در اهتمام به اجرای راهکارهای موجود ببینند (جلالی، زرشگی، ۱۳۹۶: ۵).

1. Deconcentration.

2. marcou

## ۲. مبانی قانونی آمایش سرزمین

با وجود این که تفکر آمایش سرزمین در کشور از پشتوانه تاریخی مستحکمی برخوردار است و به قبل از انقلاب اسلامی باز می‌گردد، اما این تفکر نتوانسته است از متن قوانین به مرحله اجرا به شکل نظام‌مند برسد. در دهه‌های ۳۰ و ۴۰ نیز، بدون آنکه برنامه مدونی به نام آمایش سرزمین در ایران وجود داشته باشد، اقدام‌هایی برای کنترل توسعه تهران و تشویق به سرمایه‌گذاری در شهرستان‌ها آغاز شده بود. از نمونه‌های این سیاست‌ها می‌توان به ممنوعیت استقرار صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران<sup>۱</sup> و اتخاذ تدابیر مالی و مالیاتی برای سوق دادن صنایع به شهرستان‌هایی مانند اهواز، اصفهان، اراک و کرمان اشاره کرد (پوراصغر سنگاچین، ۱۳۸۸: ۹). اما با آغاز دهه ۵۰ و شتاب گرفتن توسعه بخش‌های مختلف و تشدید فرآیند دو قطبی شدن جامعه از یک سو و عدم استفاده بهینه از قابلیت‌های مناطق در اقتصاد ملی از دیگر سو، تدوین برنامه آمایش سرزمین را ضرورتی اجتناب‌ناپذیر می‌کرد. از این رو، اتخاذ تدابیر لازم برای ساماندهی فعالیت‌ها در پهنه سرزمین مورد تاکید قرار گرفت. در راستای اینکه چه نهادی مسوول تحقق آمایش سرزمین در کشور است باید اشاره داشت که در سال ۱۳۵۳ در قانون «تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن» برای نخستین بار «تهیه طرح جامع سرزمین» از وظایف این وزارتخانه قلمداد شد. باید بر این امر تاکید داشت که برنامه‌های مختلف توسعه اگرچه در متن قانونی خود توجهاتی به کاهش تمرکزگرایی و ایجاد توازن منطقه‌ای داشتند اما چون به منشا اصلی تمرکزگرایی در کشور که عامل سیاسی-اداری است توجه اساسی نداشته‌اند و توجه چندانی به نهادهای مردمی و مدیریت‌های محلی به عنوان راهکارهای که به طور اساسی این عامل را غیرمتمرکز کند ارائه نکرده‌اند، پس نتیجه‌ای جز دامن زدن به تمرکزگرایی را نداشته‌اند. چون تمرکزگرایی کشور به عامل ریشه‌ای حکومت مرتبط است و هنوز نظام سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی متمرکز است و نمی‌توان با اقدامات تمرکززدایی تک بعدی مثلاً مالی آن را غیرمتمرکز کرد. بنابراین برنامه‌های توسعه کشور ما همچنان تمرکزگرا محسوب می‌شوند و تا زمانی که سیستم حکومتی و سیاست‌گذاری‌های کشور ما متمرکز است نمی‌توان گفت که تمرکززدایی صورت گرفته است و برنامه‌ها همواره بر تمرکزگرایی پایبند هستند.

۱. مصوب سال ۱۳۴۶ هیات وزیران .

علاوه بر برنامه‌های توسعه در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ ه.ش نیز، در بند ۱۲ به این موضوع اشاره شده است؛ چنانکه در بند ۱۲، بر تحقق عدالت اجتماعی و ایجاد فرصت‌های برابر و ارتقاء سطح شاخص‌هایی، مانند آموزش، سلامت و افزایش درآمد سرانه تأکید شده است.

### ۳. آمایش سرزمین در قوانین عادی و مقررات

افزون بر قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه و ضوابط ملی آمایش سرزمین که در مباحث پیشین بدان اشاره شد در ۲۴ مرداد ماه سال ۱۳۸۰ قانونی با عنوان قانون اجرای اصل چهل و هشتم قانون اساسی (در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی بین استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد به طوری که هر منطقه به فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم را در دسترس داشته باشد) به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در آن دولت را مکلف به تهیه طرح آمایش سرزمین می‌کند. در این قانون آمده است: دولت مکلف است تا دو سال پس از تصویب این قانون و در اجرای اصل چهل و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور رفع هرگونه تبعیض در استفاده مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) مختلف کشور، فراهم کردن زمینه رشد همه مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) متناسب با استعدادهای، توزیع مناسب فعالیت‌های اقتصادی در مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) مختلف کشور، استفاده بهینه از قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی در راستای نقش منطقه‌ای و بین‌المللی کشور با مطالعه و بررسی کارشناسی لازم و با ملاحظه سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در سال‌های گذشته و شاخص توسعه‌یافتگی مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها)، طرح آمایش سرزمین (توزیع متناسب جمعیت و فعالیت‌های بخش‌های اقتصادی در فضای ملی) را تهیه و اقدام‌های قانونی لازم را برای آن از آغاز سال ۱۳۸۳ به عمل آورد. آنچه شایان توجه است این است که در راستای آمایش سرزمین نیز قوانین و مقررات مترقی و کاربردی موجود است و مانند سایر قوانین بیش از آنکه با خلاء قانونی مواجه باشیم با خلاء اجرایی روبرو هستیم.

### ۳-۱. آمایش سرزمین در قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه

به طور کلی، تمام برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی، مواد قانونی برای تقویت

تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها داشته‌اند. در برنامه اول توسعه بر هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به نواحی محروم و توزیع آن در بین نواحی مختلف، تهیه برنامه‌های استانی و برنامه‌ریزی ناحیه‌ای تاکید شده بود. در برنامه دوم توسعه، محرومیت‌زدایی در جهت رفع عدم تعادل‌های ناحیه‌ای، افزایش نقش استان‌ها و واگذاری طرح‌های با ماهیت استانی به دستگاه‌های اجرایی محلی در دستور کار قرار گرفته بود. در برنامه سوم توسعه، تمرکززدایی از طریق تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و اجرای غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در استان‌ها دنبال شد. در برنامه چهارم توسعه، طرح موضوع تعادل ناحیه‌ای و آمایش سرزمین در سطوح برنامه‌ریزی، بسترسازی برای توسعه ناحیه‌ای در پهنه کشور و تدوین مفاد قانونی آمایش سرزمین و تعادل ناحیه‌ای مورد تاکید قرار گرفته بود. در برنامه پنجم توسعه و در فصل ششم آن نیز با عنوان «توسعه منطقه‌ای»، آمایش سرزمین، توسعه ناحیه‌ای، محیط زیست، توسعه روستایی و تلاش برای محرومیت‌زدایی از شهرستان‌های محروم مورد توجه قرار گرفته بود (قالیاف، ۱۳۹۶: ۱۲۰-۱۲۱). در نهایت در برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی برنامه ششم نیز بر آمایش سرزمین تاکید شده است.

یکی از اهداف ده‌گانه برنامه اول توسعه، سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه بود. به طور کلی در برنامه اول برنامه‌ریزی منطقه‌ای، نسبت به برنامه‌های قبل از آن، جایگاه ممتازتری یافت. به طوری که تبصره ۵ و ۶ قانون برنامه اول به این موضوع اختصاص یافت و به هدایت سرمایه‌گذاری‌ها به مناطق محروم و توزیع متعادل آن در بین مناطق مختلف توجه شد. برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران از نظر برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای نسبت به برنامه‌های قبل از انقلاب از جایگاه ممتازتری برخوردار گردید و یکی از محورهای اساسی آن ایجاد تعادل منطقه‌ای و تمرکززدایی از تهران بود (یاسوری، حاتمی‌نژاد و اسدزاده، ۱۳۹۴: ۲۱۱).

در برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸) در زیر مجموعه اهداف کلان آن به تحقق عدالت اجتماعی، خط و مشی‌های تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی برای ارتقای استان‌ها و مناطق پایین‌تر از حد نصاب متوسط کشور، عنایت به مناطق محروم و محرومیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایشی مورد توجه و تاکید قرار گرفت. در این برنامه دولت موظف به اجرای سیاست تمرکززدایی، افزایش نقش استان‌ها و واگذاری کلیه طرح‌ها با ماهیت استانی به

دستگاه‌های اجرایی محلی و سازمان برنامه و بودجه استان‌ها شد.<sup>۱</sup>

تبصره ۱۱ این برنامه، توسعه روستاهای محروم و ایجاد تعادل‌های ناحیه‌ای با تکیه بر خدمات‌رسانی و طرح‌های اشتغال‌زا را مدنظر داشت. طبق تبصره ۲ قانون برنامه دوم، دولت موظف به اجرای سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها شد. این تبصره، صراحتاً به اهمیت شفافیت در تخصیص اعتبارت جاری و عمرانی به تفکیک استان‌ها و شهرستان‌ها و واگذاری کلیه طرح‌های با ماهیت استانی به دستگاه‌های اجرایی محلی و سازمان‌های برنامه و بودجه استان‌ها اشاره کرده بود. به لحاظ برنامه‌ریزی آمایش سرزمین می‌توان گفت طی دوران برنامه دوم توسعه پیشرفت‌های چشمگیری به عمل نیامد و آمایش سرزمین تا حدی مورد غفلت قرار گرفت (یاسوری، حاتمی‌نژاد و اسدزاده، ۱۳۹۴: ۲۲۰).

برنامه سوم را می‌توان یکی از برنامه‌های جامع به منظور فراهم ساختن بسترهای مناسب برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران به حساب آورد، طی این برنامه موضوع تمرکززدایی اداری-سیاسی، کاهش تصدی‌گری دولت و تفویض اختیارات به مناطق (استان‌ها) با جدیتی بیش از برنامه‌های قبل مطرح شد. از جمله نکات مثبت قانون برنامه سوم، تاکید بر اجرای غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در استان‌هاست. از دیگر نکات مهم در قسمت راهکارهای اجرایی امور فرابخشی برنامه سوم، آمایش سرزمین است.

در این راستا یک فصل از برنامه به توسعه و توازن منطقه‌ای اختصاص یافت و نظام درآمد-هزینه استانی باب شد و مقرر گردید بخشی از وظایف دولت به استان‌ها واگذار شود تا زمینه کاهش تمرکز از مرکز به سمت مناطق فراهم گردد. در این راستا «نظریه پایه توسعه ملی» یا «دیدگاه بلند مدت توسعه کشور» از منظر آمایش سرزمین تبیین شد و زمینه برای تاسیس مرکز ملی آمایش سرزمین بوجود آمد و تهیه سند ملی آمایش سرزمین برای برنامه چهارم توسعه را به عهده گرفت و شرایطی فراهم شد تا زمینه مطلوبی برای تهیه برنامه‌های آمایش در تمامی استان‌ها فراهم شود. در برنامه چهارم توسعه نیز فصل ششم

۱. یکی از اهداف کلان ۱۶ گانه برنامه دوم توسعه "تحقق عدالت اجتماعی" است که از طریق خط مشی‌های زیر انجام می‌گیرد:

۱- تقسیم بهینه منابع و امکانات عمومی با تعیین ضرایب وضع موجود استان‌ها و مناطق و تلاش در رساندن استان‌ها و مناطقی که در ابتدای برنامه در امور اجتماعی و اقتصادی پایین‌تر از میانگین هستند به حد نصاب متوسط کشور.

۲- اتخاذ تصمیمات سازگار جهت محرومیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایش سرزمین.

قانون برنامه به آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای اختصاص یافته که وظایف و احکام متعددی را برای توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه کشور بر دوش دولت گذاشته است. همچنین تدوین «نظریه پایه توسعه ملی» به عنوان نتیجه مرحله اول مطالعات دور اخیر آمایش سرزمین تاثیر بسزایی در گوشزد کردن ضرورت تدوین سند چشم‌انداز توسعه ملی و تحریک نظام برنامه‌ریزی کشور به سوی تدوین این سند باقی گذاشت که بعدها در قالب «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی» متجلی شد (حسین خان قندهاری، ۱۳۸۸: ۷).

در مراحل نخستین تهیه برنامه چهارم توسعه، سند چشم‌انداز دراز مدت توسعه ملی تصویب شد و رویکرد آمایش سرزمین و نگرش به ابعاد منطقه‌ای و فضایی توسعه، نقش و اهمیت بیشتری پیدا کرد. در این برنامه به آمایش سرزمین به عنوان یک سند راهبردی فرادست که چارچوب کلی و تقسیم وظایف ملی هر یک از استان‌های کشور را در قالب نظریه پایه توسعه استان ترسیم می‌کند، اشاره شده است. بدون تردید برنامه چهارم اقدام به طراحی و ارائه نوآوری‌هایی کرده است که یکی از آن‌ها توجه به آمایش سرزمین به طور جدی می‌باشد. از نشانه‌های این توجه تصویب مصوبه ضوابط ملی آمایش سرزمین در سال ۱۳۸۳ و در واقع محور قرار گرفتن آمایش سرزمین در برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی می‌باشد.<sup>۱</sup>

از مجموع ۵۲ سیاست کلی برنامه چهارم توسعه در چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران که تقریباً همه زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه را پوشش می‌دهد چند مورد آن به آمایش سرزمین مربوط است. ماده ۱۹ از سیاست‌های کلی شامل ۸ اصل اختصاصی به آمایش سرزمین است که یکی از این اصول گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای می‌باشد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۲: ۲۰). همچنین مطابق ماده ۷۲ دولت مکلف است به منظور توزیع متناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، با هدف استفاده کارآمد از قابلیت‌ها و مزیت‌های کشور، با استفاده از مطالعات انجام شده، سند ملی آمایش سرزمین را از ابتدای برنامه چهارم به مرحله اجرا درآورد.

---

۱. همچنین تکرار کمابیش مشابه ۶۷ مورد از احکام برنامه سوم در برنامه چهارم توسعه، حاکی از عدم تغییر بنیادی رویکردهای این برنامه نسبت به برنامه قبلی است که این نشان از عدم تحقق آن‌ها یا نیاز بیشتر به زمان برای تحقق آن‌ها است (یاسوری، حاتمی‌نژاد و اسدزاده، ۱۳۹۴: ۲۲۹).

علاوه بر موارد فوق فصل ششم برنامه پنجم توسعه نیز به مبحث آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای توجه ویژه‌ای داشته است. در ماده ۱۸۰ این قانون یک تکلیف قانونی مترقی در راستای آمایش سرزمین بر عهده دولت گذاشته شده است: در راستای تحقق اصل چهل و هشتم (۴۸) قانون اساسی، سیاست‌های کلی و جهت حصول به اهداف چشم‌انداز و به منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، دولت مکلف است در توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات به نحوی عمل نماید که فاصله شاخص بر خورداری شهرستان‌های با کمتر از سطح متوسط کشور در پایان برنامه چهارم در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی و امنیتی در هر سال برنامه حداقل ده درصد (۱۰٪) به سطح یاد شده نزدیک شود.<sup>۱</sup>

نهایتاً اخیراً در قانون برنامه ششم توسعه نیز در مواد ۲۶ و ۲۷ به توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر پرداخته شده است. این امر موید نگاه ویژه قانونگذار به بحث آمایش سرزمین می‌باشد. در بند ۱ ماده ۲۶ قانون فوق‌الذکر مقرر شده است که: «دولت موظف است در طول سال اول اجرای قانون، برنامه سند آمایش سرزمین ملی و استانی را تهیه کند و پس از تصویب شورای عالی آمایش سرزمین از سال دوم اجرای قانون برنامه به اجرا درآورد.» همچنین در بند ۳ ماده ۲۶ نیز مقرر شده است که: «۳٪ از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی خالص صادرات گاز طبیعی را به ترتیب  $\frac{1}{3}$  به استان‌های نفت خیز و گاز خیز و  $\frac{2}{3}$  به مناطق و شهرستان‌های کمتر توسعه یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه این استان‌ها اختصاص دهد.» که مواد قانونی فوق به وضوح بیانگر دغدغه

---

۱. همچنین در ماده ۱۸۱ قانون اخیر چنین مقرر شده است که: به منظور ارتقای نظام برنامه‌ریزی کشور با لحاظ نمودن دو اصل آمایش سرزمین و پایداری محیطی در کلیه فعالیت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های ملی و استانی، ایجاد هماهنگی بخشی، منطقه‌ای و بخشی-منطقه‌ای و رعایت عدالت در توزیع منابع و فرصت‌ها، توسعه متوازن مناطق، ارتقای توانمندی‌های مدیریتی استان‌ها و انتقال اختیارات اجرایی به استان‌ها و تمرکز امور حاکمیتی در مرکز، سازوکارها و شاخص‌های لازم به تصویب هیات وزیران می‌رسد. در ماده ۱۸۲ قانون برنامه پنجم توسعه نیز آمده است که: به منظور هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی «شورای آمایش سرزمین» با مسوولیت معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور و با شرح وظایف اصلی ذیل تشکیل می‌شود: الف) تدوین، تصویب و نظارت بر استقرار «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی» و تنظیم روابط ارکان اصلی آن؛ ب) بررسی و تصویب برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و نظارت بر اجرای آن‌ها.

قانونگذار جهت نیل به آمایش سرزمین و توسعه متوازن در سراسر کشور می‌باشد (حال اینکه چه میزان از این تکالیف قانونی اجرا می‌شوند، نیاز به گذر زمان دارد). علاوه بر این بندهای ۱۹ و ۲۰ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه را نیز می‌توان در راستای آمایش سرزمین دانست. در پایان می‌توان اهداف و سیاست‌های برنامه‌های ۵ ساله توسعه برای آمایش سرزمین را در موارد ذیل برشمرد:

- تعادل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بین مناطق و استان‌های کشور از طریق: فراهم آوردن زیرساخت‌های توسعه‌ای در مناطق محروم و کمتر توسعه یافته و افزایش جاذبه‌های به کارگیری نیروی انسانی متخصص در این مناطق؛ بکارگیری سیاست‌های اعزام نیروهای متخصص به مناطق کمتر توسعه یافته؛ اعطای بخشودگی‌های تسهیلات، برای سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته؛ توجه ویژه سیاست‌گذاران به مناطق کمتر توسعه یافته و اعمال تعادل‌های منطقه‌ای.

### ۲-۳. ضوابط ملی آمایش سرزمین

هیات وزیران در ۱۳۸۳/۸/۶ و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضوابط ملی آمایش سرزمین را تصویب نمود. در ضوابط ملی آمایش سرزمین مصوب سال ۱۳۸۳ جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین که در راستای تبیین فضایی سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران و ترسیم الزامات تحقق آن در توسعه بلندمدت کشور و مبتنی بر اصول مصوب آمایش سرزمین، شامل ملاحظات امنیتی و دفاعی، کارایی و بازدهی اقتصادی، وحدت و یکپارچگی سرزمین، گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای، حفاظت محیط‌زیست و احیای منابع طبیعی، حفظ هویت اسلامی ایرانی و حراست از میراث فرهنگی، تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور، رفع محرومیت‌ها، به خصوص در مناطق روستایی کشور تنظیم شده است، به شرح زیر تعیین می‌گردد:

۱- کاهش تمرکز و تراکم جمعیت و فعالیت در مناطق پرتراکم کشور، به ویژه تهران و اصفهان و مهار روند رو به رشد جمعیت و فعالیت‌ها در این مناطق، از طریق دگرگونی ساختار فعالیت‌های صنعتی و خدماتی آن‌ها.

۲- زمینه‌سازی لازم برای بیشترین استفاده از ظرفیت‌ها و توان‌های مراکز جمعیتی کوچک و پراکنده (روستاها، روستا-شهرها، شهرهای کوچک) در حفظ و نگهداشت جمعیت و برقراری تعادل در الگوی استقرار جمعیت با متنوع‌سازی فعالیت‌ها، ایجاد اشتغال و افزایش نقش فعالیت‌های صنعتی و خدماتی قابل استقرار در این مراکز.

۳- ایجاد تعادل نسبی در توزیع و ترکیب جمعیت در سطح کشور با استفاده از ابزار استقرار فعالیت‌ها و زیرساخت‌ها و بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و امنیتی در محور شرق، جنوب و مناطق کم جمعیت مرکزی.

۴- توسعه رفاه و تامین اجتماعی در مناطق مختلف کشور و برقراری تعادل در شاخص‌های اصلی آن در سطح ملی (ابراهیم‌زاده، موسوی، ۱۳۹۴: ۷۱-۷۴). همچنین در تاریخ ۹۴/۶/۲۲ «سند ضوابط ملی آمایش سرزمین» در ۴ ماده به تصویب شورای آمایش سرزمین کشور رسیده است. در واقع یک بازنگری نسبت به اولین سند ضوابط ملی مصوب ۱۳۸۳ صورت گرفت. این بازنگری نه تنها شامل مضامین، بلکه ساختار، روش‌ها و رویه‌های تدوین و اجرای آن‌ها را نیز در بر می‌گیرد. خاطر نشان می‌سازد رعایت مولفه‌های چهارگانه آمایش سرزمین یعنی جامع‌نگری، کل‌نگری، دور اندیشی و با توجه به جغرافیای سرزمینی به عنوان عوامل تعیین کننده در بیان فرازهای این سند در سطح راهبردی و کلان مطرح بوده و از ورود به مضامین جزئی تر و نتیجه‌گیری‌های مکانی خارج از حیطه آمایش، اجتناب شده است.

فرازهای این سند مجموعه‌ای از بایدها (ضوابط ایجابی) و نبایدها (ضوابط سلبی) است که الگوی اسکان جمعیت، ساختار فضایی فعالیت‌ها و چگونگی شکل‌بندی، بسط و شبکه‌های زیربنایی را متناسب با اهداف و الزامات اسناد پایه مذکور، تبیین می‌نماید. از این رو مراعات آنها، در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات فضایی تاثیرگذار بخش دولتی و خصوصی الزامی می‌باشد.

در ماده ۱ این مصوبه در ۸۳ بند به صورت کاملاً مبسوط به راهکارها و الزامات تحقق آمایش سرزمین اشاره شده است که ورود به آنها به دلیل گسترده بودن از حوصله بحث خارج است. در ماده ۲ مصوبه مزبور سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف شده است که ظرف یکسال پس از تصویب این سند به تصویب اسناد دستورالعمل‌های اجرایی

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: ضوابط ملی آمایش سرزمین؛ مصوب شورای آمایش سرزمین مورخ ۹۴/۶/۲۲.

آن پردازد. همچنین در ماده ۳ این مصوبه تمامی دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی کشور مکلف به نصب و راه‌اندازی سامانه ارزیابی توسعه و رصد آمایش (ساترا) شده‌اند، تا به موجب آن به مطالعه، تصمیم‌گیری و رصد توسعه سرزمینی پردازند و گزارش‌های لازم را در اختیار شورای عالی آمایش سرزمین و دیگر مراجع ذیصلاح قرار دهند. نهایتاً در ماده ۴ مصوبه مورد مطالعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مکلف به نظارت مستمر، کارا و اثربخش بر حسن اجرای این ضوابط و گزارش عملکرد سالانه دستگاه‌ها به شورای عالی آمایش سرزمین می‌باشد. این مصوبه که در سال ۹۴ به تصویب رسیده است، یک مصوبه مترقی و کاربردی در زمینه آمایش سرزمین می‌باشد، اما آنچه که تاکنون مانع از اجرای آمایش سرزمین به صورت اصولی بوده است، نه فقدان قانون و مقررات بلکه عدم اجرای تکالیف موجود در این زمینه از جانب نهادهای ذیربط می‌باشد.

#### ۴. اهداف آمایش سرزمین و ارتباط سنجی آن با تراکم‌زدایی از تهران

برای حل مشکلات تهران باید به ابعاد آمایش سرزمینی آن و همچنین کل کشور توجه ویژه داشت و مسائل و مشکلات تهران را از بعد ملی نیز بررسی نمود. در این رابطه، آمایش سرزمین به دنبال سازگارترین راهکار بوده و شامل اقدامات ساماندهی و نظام‌بخشی به فضای طبیعی-اجتماعی-اقتصادی ملی یا محلی است که بر اساس تدوین اصلی‌ترین جهت‌گیری توسعه بلندمدت کشور در یک نگاه از بالا به توسعه ملی و تعیین بازتاب‌ها، امکانات و قابلیت‌ها و موانع و تنگناها و تلفیق دو فرآیند فوق در برخورد با بخش‌های اقتصادی و هماهنگی بین بخشی و منطقه‌ای است (توفیق، ۱۳۸۴: ۳۳).

واضح و مبرهن است که مکانیسم دستیابی به عدالت فضایی، آمایش سرزمین است. از آنجایی که در آمایش سرزمین با دیدی وسیع و همه‌جانبه به فضای ملی نگرسته می‌شود، همه سطوح فضایی کشور با دقت و از جهات مختلف مطالعه و شناسایی می‌شود؛ سپس براساس توانمندی‌ها، قابلیت‌ها و استعدادهای هر منطقه و با توجه به یکنواختی و هماهنگی نتایج عملکردهای ملی آن‌ها در سطح ملی، مسوولیت خاصی به هر منطقه سپرده می‌شود اهداف کلی آمایش سرزمین عبارتست از:

توزیع بهینه جمعیت و فعالیت در سرزمین، به گونه‌ای که هر منطقه متناسب با قابلیت‌ها، نیازها و موقعیت خود از طیف مناسبی از فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی برخوردار باشد و جمعیتی متناسب با توان و ظرفیت اقتصادی خود پذیرد (حافظ‌نیا و

دیگران، (۱۳۹۴: ۷). بدیهی است که توسعه متعادل و هماهنگ مناطق مختلف کشور، یک پیش‌نیاز بسیار مهم برای حصول پایداری اقتصادی و پیشرفت یکپارچه کشور به شمار می‌رود. در کشورهای در حال توسعه، کیفیت زندگی مردم دستخوش نابرابری‌های عظیمی است که در بسیاری موارد به سرعت در حال افزایش است؛ لذا توزیع متعادل امکانات و خدمات، گامی در جهت از بین بردن عدم تعادل‌های منطقه‌ای است. زیرا هر چقدر تفاوت‌های منطقه‌ای از ابعاد مختلف بیشتر باشد، منجر به حرکت جمعیت و سرمایه به سمت قطب‌های پرجاذبه می‌گردد؛ معضلی که در کشورمان با توجه به عدم اعمال تساوی در ارائه خدمات عمومی از جانب دولت‌ها منجر به تراکم جمعیت و تمرکز امکانات در کلانشهرها و علی‌الخصوص پایتخت شده است؛ امری که بر لزوم آمایش سرزمین جهت حل این میزان از تمرکز و تراکم صحنه می‌گذارد.

در مجموع می‌توان علل اصلی (عوامل ارادی) نقاط ضعف و نارسایی‌های موجود در سازمان فضایی موجود کشور و عدم توسعه متوازن را به رغم تلاش‌های گسترده در زمینه تدوین برنامه‌های آمایش سرزمین در عوامل زیر خلاصه کرد:

- فقدان تفکر نظام‌مند و نهادینه برای مدیریت سرزمین در سطوح مدیریتی و برنامه‌ریزی کشور؛ فقدان طرح و برنامه مصوب برای سازماندهی فضایی سرزمین؛ نبود نهاد قانونی مشخص و مسوول برای مدیریت سرزمین و پیگیری و نظارت بر اجرای طرح‌های آمایشی.

## ۵. مطالعه تطبیقی آمایش سرزمین در کشور فرانسه

همانطور که پیش از این اشاره شد آمایش سرزمین در ایران حدود ۶۰ سال است که واجد مستندات قانونی می‌باشد. مستنداتی که کم و بیش نیز توسط مقامات اجرایی، به منصفه اجرا نیز رسیده‌اند، اما این میزان از اجرا نتوانسته است به میزانی باشد که از تمرکز امکانات و تراکم جمعیت در برخی مراکز استان‌ها و علی‌الخصوص پایتخت بکاهد. لذا برای پیشبرد بیش از پیش این مهم می‌توان از تجربیات کشورهای توسعه‌یافته در این امر بهره جست تا بتوان در طی یک فرآیند جامع‌الاطراف به تحقق آمایش سرزمین در پهنه کشور امیدوار شد. در ادامه به مطالعه کشور فرانسه در این زمینه می‌پردازیم.

کشور فرانسه، کشوری پیشرو در برنامه‌ریزی‌های فضایی و جزء کشورهای بسیط در نظام برنامه‌ریزی است. سابقه تاریخی پیدایش طرح آمایش سرزمین در فرانسه به برنامه

سال‌های ۱۹۴۷-۱۹۵۳ برمی‌گردد که برنامه‌نوسازی و تجهیز نام داشت و برای ترمیم خرابی‌های جنگ جهانی دوم تدارک دیده شده بود (ابراهیم‌زاده، موسوی، ۱۳۹۴: ۱۱۴). از نظر تشکیلاتی نیز یک نهاد تحقیقاتی و پژوهشی به نام داتار تاسیس شد که مستقیماً زیر نظر نخست‌وزیر به وظایف خود عمل می‌کرد. ولی از سال ۱۹۶۷ به بعد، وابسته به وزارتخانه‌ای بود که امور آمایش سرزمین را بر عهده داشت<sup>۱</sup> (محمودی، ۱۳۸۸: ۱۸-۱۷). البته نمی‌توان از موقعیت آمایش سرزمین در فرانسه سخن به میان آورد و یادی از گراویه نکرد. دانشمندی که در سال ۱۹۴۷ در فرانسه کتابی با عنوان «پاریس و بیابان فرانسه» به قلم وی انتشار یافت که در پیدایش دیدگاه آمایش سرزمین بسیار موثر افتاد. اندیشه‌های گراویه در دستگاه دولتی فرانسه به ویژه نزد بالاترین مقامات وزارت بازسازی و شهرسازی<sup>۲</sup> وقت گوش شنوایی یافت و آمایش سرزمین شعار دولتی فراگیر شد. گراویه در کتاب خود به خوبی تمرکز فعالیت‌ها در پاریس و رها شدن بخش بزرگی از سرزمین فرانسه را نمایان می‌ساخت. تمرکز سیاسی و اداری چندقرنی فرانسه موجب شده بود که بانک‌های بزرگ و دیگر موسسات اعتباری، فروشگاه‌های بزرگ، موسسات آموزش عالی بزرگ، مراکز مهم پژوهشی، واحدهای تصمیم‌گیری شرکت‌ها و زندگی فکری و سیاسی کشور همگی در پاریس متمرکز شود. همه راه‌های زمینی، ریلی و هوایی به پاریس می‌انجامید که خود موجب اشباع فراتر پاریس و رها شدن دیگر نقاط سرزمین بود (توفیق، ۱۳۸۴: ۲۳-۲۲). طبق سیاست شهرهای جدید قرار بر این شده بود که از سال ۱۹۷۰، به مدت ۲۵ سال، اقدام به احداث شهر جدید شود. به همین منظور در یک ارزشیابی که در سال ۱۹۸۴ انجام گرفت با این که تراز شهرهای جدید، هرچند هنوز کامل نشده، رضایتبخش تشخیص داده شد. در سال مذکور حدود ۸۰۰ هزار نفر (شامل ۵۸۰ هزار نفر در شهرهای جدید پیرامون پاریس) در این شهرها سکونت گزیده بودند و در آنها ۲۸۰ هزار شغل یعنی یک شغل به ازای هر ۲/۶ نفر ساکن، ایجاد شده بود (توفیق، ۱۳۸۴: ۱۴۲-۱۴۱). از سال ۱۹۷۰ تا سال ۱۹۷۵ این شیوه برنامه‌ریزی در فرانسه دوران موفق و به اصطلاح «شکوهمندی» را پشت سر گذاشته

۱. شایان ذکر است که از سال ۱۹۷۲، وزارتخانه خاصی در فرانسه ایجاد شد که عموماً با نام وزارت آمایش سرزمین همراه بود. برای مثال در سال‌های ۱۹۷۲، وزارت آمایش مسکن، مسکن و جهانگردی؛ ۱۹۷۶ وزارت برنامه و آمایش سرزمین؛ ۱۹۹۱ وزارت شهر و آمایش سرزمین؛ ۲۰۰۱ وزارت آمایش سرزمین و محیط زیست در دولت وجود داشت که از نظر تشکیلاتی داتار زیر مجموعه اصلی آن محسوب می‌شد (محمودی، ۱۳۸۸: ۱۷-۱۸).

2. Ministère de la reconstruction et de l'Urbanisme.

است. هرچند در دهه ۱۹۸۰ در فرانسه شاهد افول آمایش سرزمین هستیم. اما از سرگرفته شدن رونق آمایش سرزمین در این کشور از اوایل دهه ۱۹۹۰ به بعد است (توفیق، ۱۳۸۴: ۲۲).

برای ارزیابی موفقیت یا عدم موفقیت آمایش سرزمین در فرانسه می‌بایست به آمار و ارقام رجوع نمود. توزیع جغرافیای جمعیت در سراسر فرانسه نشان می‌دهد که در سال ۱۹۵۱ منطقه پاریس ۳۱/۶ درصد جمعیت کل کشور را تشکیل می‌داد که این رقم در سال ۱۹۸۲ فقط به ۱۲ درصد جمعیت فرانسه کاهش پیدا کرده است (محمودی، ۱۳۸۸: ۳۴-۳۳). این آمار موید معجزه آمایش سرزمین در این کشور می‌باشد.<sup>۱</sup>

با توجه به افزایش روزافزون جمعیت در پاریس، مسوولین پیش‌بینی می‌کردند که اگر شرایط کنترل نشود، جمعیت پاریس در سال ۱۹۶۵ به ۱۲ میلیون نفر برسد که طبق اسناد INSEE در سال ۲۰۰۹ شاهد هستیم که جمعیت در حد ۸ میلیون نفر متوقف می‌شود. ضمناً از سال ۱۹۹۰ به بعد، تنها هر سال هفتاد هزار نفر جمعیت جدید به صورت میانگین به پاریس اضافه شده است (محمودی، ۱۳۸۸: ۱۴-۱۳). قیاس این افزایش جمعیت در شهر پاریس با شهر تهران، گویای این است که آمایش سرزمین در کشور فرانسه در عرصه عمل محقق شده و در کشور ما در عرصه نظر! در پیشرفت فوق‌العاده حاصل شده است. باید این مهم را در نظر داشت که مشارکت حتی در حد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ملی هم خلاصه نمی‌شود. از نکات بسیار متواتر در تجربه جهانی برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، اهمیت مشارکت همه دست‌اندرکاران، خواه دولتی خواه خصوصی، و به طور کلی «مثلث مشارکت» یعنی دولت مرکزی، دولت‌های منطقه‌ای و محلی و سرانجام مردم در تهیه برنامه‌هاست (توفیق، ۱۳۸۴: ۵۱۰).

نکته مهم دیگر آنکه تنظیم توازن و توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمین و سیاست تراکم‌زدایی فرانسه فقط اختصاص به منطقه پاریس نداشت، بلکه در کل سرزمین به مرحله اجرا درآمد. در این رابطه طرح‌های متعددی تدوین و اجرا شدند که به عنوان نمونه می‌توان به شناسایی مناطق قابل توسعه در پهنه سرزمین، جابجایی صنایع بزرگ از پاریس به مناطق مذکور، ایجاد متروپل‌های تعادل‌گر، توسعه شهرهای متوسط و کوچک و بازسازی روستاها اشاره کرد (محمودی، ۱۳۸۸: ۳۴). گراویه در راستای تعدیل

۱. بین سال‌های ۱۹۵۵ و ۱۹۸۰ حدود ۴۰۰/۰۰۰ شغل به خارج از پاریس و در مکان‌های قابل توسعه منتقل شده است. کارخانه بزرگ رنو به شمال و کارخانه سیتروئن به بروتاین جابجا شدند (واچر، ۲۰۰۹: ۳۵).

تمرکز در پاریس پیشنهادات زیر را ارائه نمود. پیشنهاداتی که از جانب مقامات دولتی مسوول در عمل به عرصه اجرا درآمد (نه اینکه مانند کشور ما که بسیاری از نظرات کارشناسی و حتی قوانین صرفاً روی کاغذ می‌مانند).

۱- توقف ده ساله ساخت و ساز در پاریس و شهرهای بزرگ فرانسه؛ ۲- توسعه امکانات زیربنایی و زیستی در بخش کشاورزی در روستاها؛ ۳- شناسایی محل‌های مناسب استقرار جمعیت، صنایع و فعالیت‌ها در مناطق مختلف فرانسه؛ ۴- توسعه اشتغال در مناطق و نواحی مناسب توسعه؛ ۵- توزیع عادلانه فعالیت‌های دانشگاهی در سرزمین؛ ۶- توسعه زیرساخت‌های ارتباطی در همه مناطق کشور؛ ۷- حمایت از صنایع موجود در شهرهای کوچک؛ ۸- سیاست‌های تشویقی جهت انتقال صنایع به مناطق محروم نظیر معافیت مالیاتی (آذرکیش، رحیمی، ۱۳۹۳: ۹۹).

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، قانون اساسی برآمده از انقلاب به‌شکلی تنظیم شده بود که علاوه بر تأکید بر مشارکت عامه مردم در تعیین تصمیم‌گیری‌های کشور (بند ۸ اصل سوم)؛ به رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه (بند ۹ اصل سوم)، و توزیع عادلانه فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و نواحی کشور (اصل چهارم و هشتم) نیز توجه داشت. این چارچوب قانونی باعث شد همه اسناد قانونی ذیل آن، ملزم به رعایت مفاد آن باشند. بنابراین، برنامه‌های اول تا ششم توسعه کشور تا حدودی به تمرکززدایی و واگذاری امور به مردم، آمایش سرزمین و توازن ناحیه‌ای پرداختند. هرچند نتوانستند از مفهوم برابری در قانون (برابری ماهوی) به برابری در مقابل قانون (برابری شکلی) مبدل شوند. این عدم موفقیت با ملاحظه انواع تمرکز در تهران و عدم توسعه متوازنی که در امکانات بهداشتی-درمانی، علمی، اقتصادی، سیاسی، اداری، صنعتی و... در سایر استان‌های کشور وجود دارد، به خوبی گویاست. بررسی نتایج حاصل از تجربه طولانی تهیه برنامه‌های منطقه، نشان می‌دهد که به علت وجود سیستم برنامه‌ریزی مرکزی و تسلط برنامه‌ریزی کلان اقتصادی و برنامه‌ریزی بخشی (سکتورال) برنامه‌ریزی منطقه‌ای همواره تحت تأثیر برنامه‌های کلان و بخشی قرار داشته و در جهت آن هدایت می‌شده است.

می‌توان از تمرکزگرایی که در ساختار حقوقی-سیاسی کشور و اندیشه فرمانروایان کشور ریشه دوانیده است به عنوان اصلی‌ترین چالش شهر تهران نام برد. دلیل وجودی و

و جویی تراکم بالا در تهران را نیز می‌توان تمرکز متورمانه در آن دانست. به واقع اگر تمرکزی وجود نداشته باشد تراکمی نیز وجود نخواهد داشت.

باید در نظر داشت که آنچه می‌تواند به تحقق تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران یاری رساند، نه تصویب قوانین جدید، بلکه اجرایی نمودن قوانین موجود در این زمینه می‌باشد. چرا که تصویب قوانین جدید در این زمینه نه تنها به تراکم‌زدایی از تهران کمکی نمی‌کند بلکه معضلی بر معضلات سابق می‌افزاید.

ناگفته پیداست که اگر اصل چهل و هشتم قانون اساسی در خصوص توزیع عادلانه درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع بدون تبعیض فعالیت‌های اقتصادی از جانب دولت‌های مختلف عملیاتی می‌شد، اساساً دیگر تمرکزی به وجود نمی‌آمد که امروزه دولت‌ها در پی تصویب طرح‌های موقت، زودگذر و هزینه‌بری برای تراکم‌زدایی از تهران باشند. از اصل چهل و هشتم قانون اساسی و قانون آمایش سرزمین به عنوان قوانین پیش‌گیرانه در این زمینه می‌توان نام برد که در صورت تحقق آنها طی یک فرآیند مکانیک وار و بدون نیاز به اعمال قدرت دولت در چارچوب وضع آیین‌نامه‌های مختلف، توسعه متوازنی در سراسر کشور ایجاد می‌شود و مهاجرت معکوس از کلانشهرها به شهرهای کوچکتر محقق خواهد شد. با استفاده از مطالعات تطبیقی و به خصوص استفاده از تجربیات فرانسه در این زمینه می‌توان به یک آمایش سرزمین کل‌نگر و همه‌جانبه برای نیل به تراکم‌زدایی از تهران دست یافت.

اگر بپذیریم که تمرکز بالای جمعیت در تهران در طی دهه‌های گذشته به واسطه سیاست‌گذاری‌های بخشی‌نگر (در مقابل جامع‌نگر) و تمرکز بیش از حد بر پایتخت ایجاد شده است، لاجرم راهکارهای رفع آن نیز باید در قالب یک بسته سیاست‌گذاری در سطح کلان مورد بررسی قرار گیرد. نکته‌ای که در بحث تراکم‌زدایی از تهران مغفول مانده است آن است که سیاست‌گذاری که به دنبال اثرات واقعی و بلندمدت است مستلزم آن است که از ابزارهای موثر بر ساختار اشتغال در اقتصاد بهره‌جوید و نه صرفاً مشوق‌های پولی و مالی. استفاده از مشوق مالی (به صورت اعطای وام و تسهیلات ارزان) عموماً به نتایج واقعی و بلندمدت منجر نخواهد شد بلکه روش‌های صوری را برای افراد ایجاد می‌کند تا به تسهیلات و مشوق‌ها دست یابند ولی نهایتاً خواسته‌ها و انگیزه‌های درونی خود را پیگیری کنند.

نکته پایانی آنکه، آنچه که منجر به عدم تحقق آمایش سرزمین به صورت اصولی در

کشور شده است. خلاء سیاست‌گذاری نظام مند، برنامه‌ریزی صحیح و ضعف اجرای قوانین مرتبط با آمایش سرزمین می‌باشد. خلاء قانونی در این زمینه وجود ندارد. با استفاده از ظرفیت‌های مقرر در قوانین موضوعه در چهارچوب طرح آمایش سرزمین و با توزیع عادلانه امکانات در اقصی نقاط کشور باعث شویم که مردم ساکن در شهرستان‌ها مشکلی از نظر مسائل شغلی، اقتصادی، بهداشتی-درمانی و... نداشته باشند که مجبور شوند برای دستیابی به آن‌ها به کلانشهرها مهاجرت کنند و این همه مشکل به وجود نیاید. این اصل که پیشگیری بهتر از درمان است در این جا مصداق می‌یابد و دولت وظیفه دارد که با اجرایی کردن آمایش سرزمین مانع مهاجرت‌های روز افزون به پایتخت شود.

## منابع

### الف) فارسی

آذرکیش، محمد و محمود رحیمی (۱۳۹۳)، «ساماندهی پایدار پایتخت با بهره‌گیری از آمایش سرزمین، نگاهی به تجربه‌های جهانی و رویکرد توسعه ملی»، **مجموعه مقالات همایش تمرکززدایی و ساماندهی پایتخت**، تهران: دانشگاه تربیت مدرس، اسفندماه، ۹۶-۱۲۰.

ابراهیم‌زاده، عیسی و میرنجم موسوی (۱۳۹۴)، **اصول و مبانی آمایش سرزمین**، تهران: سمت. پوراصغر سنگاچین، فرزاد (۱۳۸۸)، **موروری بر تحولات آمایش سرزمین در ایران**، تهران: استانداری تهران، دفتر آمایش سرزمین.

توفیق، فیروز (۱۳۸۴)، آمایش سرزمین: تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

جلالی، محمد و محمد زرشکی (۱۳۹۶)، «تراکم‌زدایی حقوقی-اداری از تهران در پرتو اصول قانون اساسی»، **پژوهشنامه حقوق اسلامی**، سال هجدهم، شماره ۱: ۲۳-۴۶.

حافظ‌نیا، محمدرضا و دیگران (۱۳۹۴)، «طراحی الگوی سنجش عدالت فضایی (مطالعه موردی: ایران)»، **برنامه‌ریزی و آمایش فضا**، سال نوزدهم، شماره ۱: ۵۲-۲۳.

حسین‌خان قندهاری، علیرضا (۱۳۸۸)، «آمایش سرزمین؛ گذشته، حال و آینده»، **هفته‌نامه برنامه** شماره ۳۴۵: ۱۴-۶.

راسخ، محمد (۱۳۹۳)، **نوبت نسل سوم حقوقی**، در: حق و مصلحت (مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش)، چاپ دوم، جلد دوم، تهران: نی.

زیاری، کرامت‌الله (۱۳۹۰)، **اصول و روش‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای**، چاپ دهم، تهران: دانشگاه تهران.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۲)، **چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق**

۱۴۰۴ هجری شمسی.

سروش، عبدالکریم (۱۳۸۰)، اخلاق خدایان، چاپ دوم، تهران: طرح نو.  
سلطانی، ناصر (۱۳۹۲)، «ارزیابی موانع فراروی طرح‌های آمایش سرزمین در ایران با رویکرد تلفیقی»، **برنامه ریزی و آمایش فضا**، سال هفدهم، شماره ۳: ۸۴-۶۳.

قالیباف، محمد باقر (۱۳۹۶)، **تمرکزگرایی و تمرکززدایی در ایران به سوی طراحی الگوی نیمه متمرکز**، تهران: دانشگاه تهران.

کاظمیان، غلامرضا و دیگران (۱۳۹۲)، **مدیریت شهری**، چاپ دوم، جلد اول، تهران: تیسرا.  
لباف، حسن و محمدرضا دلوی (۱۳۸۵)، «اصلاحات ساختاری در دستگاه اداری دولت»، **تحول اداری**، سال نهم، شماره ۵۳: ۵۲-۳۹.

محمودی، سیدمحمد (۱۳۸۸)، «تحلیلی بر سیر تحولات کلان آمایش سرزمین فرانسه در نیم قرن گذشته و ارایه پیشنهادهای جهت بهبود وضعیت آمایش سرزمین ایران»، **آمایش سرزمین**، سال اول، شماره ۱: ۱۸۰-۱۴۱.

مرکزالمیری، احمد و مهدی مهدی‌زاده (۱۳۹۴)، «قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، **پژوهش حقوق عمومی**، سال هفدهم، شماره ۴۷: ۱۸۴-۱۵۷.

موحد، علی (۱۳۷۶)، **برنامه ریزی توسعه فضایی بخش زواره** (پایان نامه کارشناسی ارشد)، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.

والدرون، جرمی (۱۳۸۸)، «اصول قانون گذاری»، مترجم: حسن و کیلیان، **دوفصلنامه حقوق اساسی**، سال ششم، شماره ۱۲: ۵۱-۳۶.

و کیلیان، حسن و احمد مرکزالمیری (۱۳۹۵)، «مقدمه ای بر فلسفه قانون گذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، **پژوهش حقوق عمومی**، سال هجدهم، شماره ۵۱: ۵۴-۲۹.

ویژه، محمدرضا (۱۳۸۵)، «مفهوم تازه حاکمیت در حقوق عمومی»، **اطلاعات سیاسی-اقتصادی**، شماره ۲۳۲-۲۳۱: ۴۷-۳۴.

یاسوری، مجید، حسین حاتمی‌نژاد و هانیه اسدزاده (۱۳۹۴)، **تمرکزگرایی در تهران روندها و سیاست‌ها**، تهران: سیمای دانش.

(ب) لاتین

Gerard (scientific direction) (2008), *Decentralization and Local Democracy in the World : First Global Report by United Cities and Local Governments*, The World Bank.

Marcou, G. (2010), *Essay on the clarification of some key Concepts & methodical problems*, in: marcou.

Wachter, s. (2009), *Penser le territoire. Un dictionnaire critique*, DATAR, éditions de l'Aube, France.