

## نقش تصمیمات ملی و منطقه‌ای بر رشد و افزایش جمعیت استان سمنان

حیدر لطفی

استادیار گروه جغرافیا، دانشگاه آزاد اسلامی واحد گرمسار

فریده اعرابی

عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمنان

سید مسعود سیادت<sup>۱</sup>

دانشجوی کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی واحد گرمسار

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۱/۳/۱۶ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۱/۰۵/۲۱

### چکیده

روند شتابان رشد جمعیت در دهه پنجاه و شصت، دولتمردان و برنامه‌ریزان را در مقابل انبوهی از نیازهای اساسی و خدماتی و زیر بنایی قرار داد که در این خصوص منجر به اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌های متعددی در قالب طرح‌های عمرانی و کنترل جمعیت در قالب موزون‌سازی و تعادل جمعیت انجامید که در پی آن کشور در خلال چند دهه اخیر و تحت تاثیر این تحولات کمی و کیفی دگرگونی‌های عمیقی را تجربه کرده است. موزون‌سازی جمعیت با منابع توسعه پایدار از اهداف اساسی هر حکومتی است که عدم توجه به آن‌ها کشور را از حرکت به سوی توسعه پایدار دور می‌کند، در همین راستا در طرح آماده‌سازی و آمایش برای حل مشکلات آمایشی و توسعه فضایی کشور، سیاست توزیع مجدد جمعیت نیز مورد تاکید بوده است. در همین خصوص و... راستا و به منظور حل مشکلات آمایشی استان‌های تهران، مازندران و (گلستان) که به دلیل اشباع فضایی، دچار مشکلات زیست محیطی و اقتصادی - اجتماعی و سیاسی شده‌اند، و به همین دلیل به استان سمنان که در مجاورت آن‌ها قرار داشته و تراکم جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی آن پایین است، توجه خاصی گردیده است. بطور شاخص در طرح آمایش تمام کشور و در سطح استان سمنان سیاست جذب جمعیت اشباع شده و مازاد و سرزیر استان‌های یاد شده در استان سمنان از طریق بر عهده گرفتن بخشی از فعالیت‌های صنعتی و خدماتی این استان‌ها مورد تاکید قرار گرفته است. با توجه به سپری شدن افق زمانی اجرای طرح آمایش، در این مقاله با استفاده از روش تحلیلی - مقایسه‌ای، عملکرد طرح آمایش استان سمنان و به نوعی کشور در دستیابی به اهداف مورد نظر کمی و کیفی ارائه شده، مورد نقد و تحلیل و ارزیابی قرار گرفته است. نتایج تحقیق نشان دهنده نوعی عملکرد ضعیف طرح می‌باشند. عوامل مختلفی نیز در این عدم موفقیت موثر بوده‌اند که شامل برخی ابعاد ملی و برخی ابعاد منطقه‌ای می‌باشند. در مجموع بدلیل برخی ناهماهنگی‌ها و نارسائی‌ها در طرح آمایش و بویژه عدم اجرای موثر طرح، مشکلات آمایشی کشور در سطح ملی و منطقه‌ای از سال ۱۳۵۵ تا کنون نه تنها بر طرف نشده، بلکه در مواردی تشدید و قوت نیز گرفته است.

**واژگان کلیدی:** استان سمنان، مهاجرت، موزون‌سازی جمعیت، توسعه، تعادل منطقه‌ای، طرح آمایش، توسعه فضایی.



پښتو ښکته ځاښه علوم انساني و مطالعات فرښتې  
پرتال جامع علوم انساني

## مقدمه

آمایش سرزمین «تنظیم رابطه بین انسان، فضا و فعالیت‌های انسان در فضا» تعریف می‌شود. در واقع آمایش سرزمین به جمعیت و فضا، مدیریت فضا شامل نظام شهری، آبادی‌ها و روستاها، نظام شبکه‌های ترابری میان شهر و روستا و نظام نواحی که مبین کاربرد زمین توسط فعالیت‌هایی مانند کشاورزی، جنگلداری، مرتعداری، صنعت و معدن است اشاره دارد. در آمایش سرزمین تنظیم رابطه انسان و فعالیت‌های انسان در فضا، رویکردی کل نگر، جامع نگر و بلندمدت در برنامه‌ریزی محسوب می‌شود، بنابراین آمایش سرزمین وظیفه تنظیم و هماهنگ‌سازی راهبردها و جهت‌گیری‌های کلی بخش‌ها و مناطق کشور را به عهده داشته و تدوین سیاست‌های اجرایی و برنامه‌های عملیاتی توسعه بر مبنای این راهبردها به عهده بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی است (سید پور، سید جواد، سرزمین در انتظار فصل آمایش).

ژان پل لاکاز می‌گوید: «منظور از آمایش سرزمین، رسیدن به مطلوب‌ترین توزیع ممکن جمعیت، توسط بهترین شکل توزیع فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی در پهنه سرزمین است» امری که در برنامه‌های توسعه ایران تاکنون به طور جدی به آن پرداخته نشده و یا لاقط نموده‌های خود را نشان نداده است. اگر برنامه‌های توسعه ایران از شکل تزئینی خارج شود و از قفسه کتابخانه‌ها به بطن زندگی اجتماعی مردم کوچ کند آنگاه شاید بتوان انتظار داشت که عنایت بیشتری به پهنه با وسعت و پربرکت کشور بشود. در این مجال به «آمایش سرزمین» به مثابه یک ضرورت پرداخته شده است (هاشمی، عبدالامیر، توسعه، آمایش و برنامه‌ریزی).

اولین بار که فکر برنامه‌ریزی آمایشی در ایران مطرح شد، به اواسط دهه ۶۰ باز می‌گردد. در بهمن ماه سال ۱۳۴۵ گزارش تحت عنوان «مسئله افزایش جمعیت شهر تهران و نکاتی پیرامون عمران کشوری» توسط مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران انتشار یافت. در آن زمان کشور فرانسه که برای بازسازی‌های بعد از جنگ و مسائل ناشی از تمرکز بیش از حد پائین این نوع برنامه‌ریزی روی آورده بود، به عنوان یکی از کشورهای با سابقه و پیشرو در این زمینه به حساب می‌آمد. عبارت «عمران کشوری» به کار گرفته شده در این گزارش احتمالاً معادل عبارت «Aménagement du territoire» که به فعالیت آمایش سرزمین فرانسه اطلاق می‌شد، انتخاب شده بود. بعد از این گزارش سازمان برنامه و بودجه در اواخر دهه ۶۰ با اعزام کارشناسانی به فرانسه و دعوت از مدیران مسئول این مطالعات در فرانسه به ایران باب مذاکراتی را در این زمینه باز نمود. در سال ۱۳۵۱ ترکیبی از گروه کارشناسی ایران و فرانسه به فعالیت‌های مشاوره در زمینه کشاورزی اشتغال داشت و گزارش کوتاهی تحت عنوان «طرح یادداشت مربوط به بهره‌وری سرزمین یا تنسيق سرزمین» تهیه و به سازمان برنامه ارائه کرد. در این گزارش مباحث و روش‌های آمایش سرزمین مطرح شده بود. به دنبال این گزارش قرارداد تهیه طرح آمایش سرزمین توسط مرکز آمایش سرزمین که در سازمان برنامه و بودجه مستقر بود با مشاور مذکور منعقد شد تا این مشاور نیز نتایج دور اول مطالعات خویش را در چند مرحله تا اوایل سال ۱۳۵۵ و نتایج مرحله دوم را در اردیبهشت ۱۳۵۶ ارائه کرد.

در نهایت نتایج کاربردی مطالعات آمایش سرزمین تحت عنوان «رهنمودهای آمایش سرزمین برای تهیه برنامه عمرانی ششم» تهیه و به سازمان برنامه و بودجه ارائه شد و براساس همین نتایج، برنامه عمرانی ششم رژیم گذشته با ماهیتی آمایشی تهیه شد که به علت برخورد با انقلاب اسلامی ایران هیچگاه به مرحله اجرا در نیامد. پس از انقلاب اسلامی

و در اوایل دهه ۶۰ بار دیگر ضرورت انجام برنامه‌ریزی آمایشی احساس گردید. از این رو در سال ۱۳۶۲ انجام این وظیفه مجدداً براساس اهداف و آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی ایران توسط سازمان برنامه و بودجه آغاز شد و در این رابطه دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای ذیل معاونت امور مناطق سازمان تشکیل و مأمور انجام این مطالعات شد، نتایج مطالعات انجام شده توسط دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ۶ مجلد در اواسط سال ۱۳۶۳ و گزارش نهایی مرحله اول طرح پایه تحت عنوان «خلاصه و جمع‌بندی مطالعات» که براساس نظرات واصله از دستگاه‌های اجرایی، اصلاح شده بود، در سال ۱۳۶۴ انتشار یافت و منجر به مصوباتی از سوی دولت و شورای اقتصاد نیز شد.

دوره فعلی مطالعات آمایش سرزمین نیز از اوایل سال ۱۳۷۷ آغاز شد. حاصل مرحله اول این مطالعات تحت عنوان «نظریه پایه توسعه ملی و دیدگاه بلندمدت آمایش سرزمین» در اردیبهشت ماه سال ۱۳۷۹ در جلسه هیئت محترم دولت ارائه شد. در ادامه این مطالعات منجر به تدوین ضوابط ملی آمایش سرزمین و تصویب آن در هیئت محترم وزیران و همچنین نظریه پایه توسعه استانی و راهبردهای بخشی آمایش سرزمین شد که در حال بررسی و تصویب در شورای آمایش سرزمین می‌باشد (عندلیب، علیرضا، نظریه پایه و اصول آمایش مناطق مرزی جمهوری اسلامی ایران).

#### اهداف طرح در استان

در این طرح سعی بر آن است که با بررسی و مطالعه همه جانبه استان و شناسایی توانایی‌ها و میزان ظرفیت آن جهت رشد و توسعه ساختار سازمان فضایی موجود مشخص و مدل مناسب سازمان فضایی و آمایش استان تهیه شود و این مدل در نهایت باعث رشد و شکوفایی استان و در نهایت تحقق آرمان‌های اصلی ایران اسلامی در جنبه‌های استقلال، پیشرفت، رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی باشد.

از این نظر تشخیص چگونگی توزیع فعالیت‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی در سطح استان، نقش جمعیت و نحوه توزیع و پراکندگی آن‌ها، تعیین اولویت‌های توسعه‌ای فعالیت‌های اقتصادی و مکان آن‌ها، مطالعه نواحی موجود در استان و درک تصویر سازمان فضایی موجود در استان در چارچوب مطالعات آمایش استان قرار می‌گیرد.

انجام مطالعات برنامه آمایش استان با هدف تنظیم رابطه انسان، فضا و فعالیت‌های انسان در فضا به منظور بهره‌برداری منطقی از تمام امکانات استان در جهت بهبود وضعیت مادی و معنوی آن براساس ارزش‌های حاکم بر جامعه ایران اسلامی است و براساس نتیجه‌گیری‌ها جغرافیایی و اقتصادی و اجتماعی حاصل از آن، فضاهای توسعه را در جهت حفاظت محیط زیست، توسعه پایدار، یکپارچه‌سازی و تأمین تعادل‌های درون منطقه‌ای تجهیز می‌کند و نیز در چارچوب این هدف اهداف کلان زیر در زمینه‌های فوق‌الذکر در سطح استان تدوین می‌شود:

الف- توزیع و استقرار جمعیت در سطح استان متناسب با امکانات و استعدادها بالقوه و ظرفیت‌های جمعیت‌پذیری و ضرورت‌های جغرافیایی در ابعاد ملی و استانی و به وجود آوردن فرصت‌های شغلی جدید و استفاده از ظرفیت‌های موجود و بالقوه ایجاد اشتغال در استان.

ب- تعیین اولویت‌های توسعه‌ای فعالیت‌های اقتصادی در درون استان با ارزیابی اکولوژیکی توان استقرار فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی در آن با حفظ و توسعه منابع در قالب توسعه پایدار استان.

ج- پیش‌بینی‌های جمعیتی و اشتغال و جهت‌گیری‌های آن‌ها و سیاست‌های راهبردی ایجاد اشتغال.

د- سازماندهی نظام اسکان براساس رتبه-نمره و نظام سلسله مراتب استقرار مرکز سکونتگاهی شهری و روستایی استان .

ه- تعیین مراکز و محورهای رشد و توسعه شهری و روستایی در جهت ایجاد مجموعه‌های شهری و روستایی سازماندهی فضایی(اقتصادی-اجتماعی و کالبدی).

#### سیاست‌ها، راهکارها و راهبردهای مناسب توزیع مجدد جمعیت

بسیاری از کشورهای جهان طی چند دهه اخیر، سیاست توزیع مجدد جمعیت را به منظور دستیابی به اهدافی مانند کارایی اقتصادی، عدالت اجتماعی، ثبات و پایداری سیاسی، توزیع عادلانه درآمد، رفاه و بهبود کیفیت محیط زیست مورد توجه قرار داده‌اند(UNCHS1، ۹۸۵، ص ۲۳)؛ بویژه در کشورهایی که در معرض ورود مهاجران خارجی قرار دارند و جمعیت آن‌ها از لحاظ قومی و نژادی متنوع است، شناخت الگوهای جغرافیایی سکونت مهاجران، تغییرات موجود در آن و تلاش برای توزیع مجدد و متناسب مهاجران اهمیت بیشتری دارد(لارس<sup>۱</sup> و همکاران، ۱۹۸۸، ص ۳۹).

دولت‌ها در چارچوب سیاست منطقه‌ای<sup>۲</sup> خود به تصمیم‌گیری در زمینه توزیع مجدد جمعیت و مهاجرت می‌پردازند. با توجه به اینکه همه مناطق و نواحی از امتیازات مکانی یکسانی برخوردار نیستند، آن‌ها نواحی مورد حمایت<sup>۳</sup> را از طریق ایجاد و تقویت نقاط رشد و سکونتگاه‌های منتخب، اعمال سیاست‌های خاص مسکن، تقویت زیرساخت‌ها به ویژه در زمینه حمل و نقل و توسعه صنعت مورد حمایت قرار می‌دهند(هرینگتن<sup>۴</sup>، ۱۹۸۹، ص ۱۰۱-۱۸۹). در واقع می‌توان گفت که هماهنگی بین سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها از یک طرف و موضوع توزیع و جابجایی جمعیت از طرف دیگر ضروری است؛ چراکه سیاست‌ها بر بسیاری از برنامه‌های عمومی تاثیرگذار هستند. در همین راستا جغرافی‌دانان می‌توانند در تعیین خط‌مشی‌های مربوط به جمعیت و مهاجرت و چگونگی اثرات آن بر محیط مشارکت داشته باشند(کلارک<sup>۵</sup>، ۱۹۸۴، ص ۸۴). علاوه بر این، موضوع چگونگی توزیع جمعیت و مهاجرت باید در سیاست‌های جمعیتی کشورها جایگاه ویژه‌ای داشته باشد. کشور چین از جمله کشورهایی است که به این موضوع پرداخته است. این کشور در راستای تامین حقوق مردم برای تحریک و جابجایی و انتخاب آزادانه مشاغل، توزیع مجدد منابع انسانی بین شهرها و نواحی روستایی و مناطق مختلف و تامین خدمات برای مردم مهاجر را از طریق ایجاد سیستم مدیریت، مورد توجه قرار داده است(دولت چین، ۲۰۰۰، ص ۴).

#### تقسیم‌بندی راهبردهای توزیع مجدد جمعیت

راهبردهای مورد استفاده در زمینه توزیع مجدد جمعیت متنوع بوده، ولی می‌توان آن‌ها را به دو دسته شامل راهبردهای تمرکزگرا<sup>۶</sup> و راهبردهای تفرق‌گرا<sup>۷</sup> تقسیم کرد.

<sup>۱</sup>- Lars- Erik B.

<sup>۲</sup>- Regional Policy.

<sup>۳</sup>- Assited Areas

<sup>۴</sup>- Herington.I.

<sup>۵</sup>-Clark W. A. V.

<sup>۶</sup>-Concentration Strategies.

<sup>۷</sup>-Dispersal Strategies.

راهبردهای تمرکزگرا مانند سیاست عدم مداخله، توسعه چند قطبی ناحیه نخست شهری و تمرکززدایی جهشی<sup>۱</sup> در درون ناحیه مرکز، بر روی سازماندهی مجدد در داخل ناحیه مرکز تاکید می‌کنند. خواه این سازماندهی بصورت عدم ملاحظه و خواه از طریق اشکال متفاوت برنامه‌ریزی منطقه‌ای مادرشهری یعنی توسعه چند قطبی ناحیه نخست شهری و تمرکززدایی در درون ناحیه مرکز باشد. در واقع راهبردهای تمرکزگرا عمدتاً بر تشویق تمرکز جمعیت در چند قطب و مرکز توسعه تاکید می‌کند. راهبردهای تفرق‌گرا مانند سیاست‌های ضد جاذبه<sup>۲</sup>، ایجاد مراکز رشد، ایجاد محورهای توسعه، توسعه ما در شهرهای ناحیه‌ای و مراکز خدمات روستایی به توزیع درون منطقه‌ای و بهبود شهرهای خارج از ناحیه مرکز تاکید دارد (UNCHS، ۲۳، ۱۹۸۵).

از طرف دیگر می‌توان راهبردهای توزیع مجدد جمعیت را از لحاظ جامع‌نگری و جزء نگری به دو دسته تقسیم کرد. راهبرد جامع<sup>۳</sup> به تمامی ابعاد الگوی سکونتگاهی در سطح ملی می‌پردازد. این راهبرد به کاهش، کنترل یا مدیریت رشد در شهرهای ثانویه، مراکز میانی و شهرهای کوچک و بهبود الگوی سکونتگاهی و سطوح رفاه و درآمد ساکنان روستایی توجه دارد و برای توزیع جمعیت به تمامی سطوح سلسله مراتب سکونتگاهی در سطح ملی می‌پردازد. این راهبرد به مناقشه بی‌حاصل بین هواداران توسعه شهری و روستایی که هر کدام استدلال خاص خود را دارند، پایان می‌دهد.

راهبردهای جزئی<sup>۴</sup> به سیاست‌هایی در زمینه توزیع جمعیت اشاره دارد که نمی‌تواند به تنهایی به عنوان یک سیاست توزیع مجدد جمعیت مورد توجه قرار گیرد. از این رو سیاستی در مورد توزیع مجدد جمعیت مناسب خواهد بود که حتی الامکان تمام یا برخی از راهبردهای جزئی را شامل شود.

در واقع سیاست توزیع مجدد جمعیت نیازمند جامع‌نگری خواهد بود، به گونه‌ای که هم به نواحی روستایی و هم به نواحی شهری و در داخل شهری نیز به سطوح مختلف سلسله مراتب شهری توجه داشته باشد؛ چرا که سیاست‌های توسعه شهری و توسعه روستایی اغلب مکمل یکدیگرند (ایزدی، ۱۳۸۰، ص ۸۵-۸۴).

#### عوامل و معیارهای موثر در اجرای سیاست توزیع جمعیت

به منظور اجرای سیاست توزیع جمعیت، معمولاً ابزارهایی بکار گرفته می‌شود که این ابزارها به دو گروه ضمنی<sup>۵</sup> (غیرمستقیم) و صریح<sup>۶</sup> (مستقیم) تقسیم می‌شود. ابزارهای غیرمستقیم مانند سیاست‌های قیمت گذاری، تعرفه‌های گمرکی<sup>۷</sup>، توسعه صنعتی، اعتباری<sup>۸</sup>، ارتباطات، حمل و نقل، توزیع تسهیلات و خدمات عمومی و سرمایه‌گذاری منابع انسانی، با سیاست‌های بخشی و اقتصادی کلان سازگاری دارد؛ ولی اثرات جغرافیایی را در نظر

1 - Leapfrog Decentralization

2 - Countermagnet.

3 - Comperhensive

4 - Partial.

5 - Implicit Policy Instruments.

6 - Explicit Policy Instruments.

7 - Tariffs.

8 - Credit Policies.

نمی‌گیرد. ولی سیاست‌های مستقیم مانند کنترل مکان‌یابی صنعتی یا مسکونی، قطب‌های رشد، توسعه روستایی و بهبود کشاورزی، تمرکززدایی اداری، ایجاد انگیزه مکانی برای سرمایه یا نیروی کار و تعدیل قیمت‌گذاری بین منطقه‌ای<sup>۱</sup>، بطور صریح به سیاست‌های شهری و توسعه منطقه‌ای اشاره می‌کند و تأثیرات توزیع فضایی جمعیت و فعالیت اقتصادی را در نظر می‌گیرد (UNCHS، ۱۹۸۵، ص ۶۶-۶۳).

بطور کلی سیاست‌های توزیع مجدد جمعیت در عمل دارای ضعف‌ها و ناکامی‌هایی است که می‌توان از برخی از آن‌ها صرف‌نظر کرد. اهداف غیر واقعی، سیاست‌های ناهماهنگ و کمبود منابع همواره از عواملی است که مانع تحقق اهداف سیاست‌های توزیع جمعیت می‌شود؛ به همین منظور اقداماتی مانند تداوم اجرای سیاست‌های توزیع جمعیت، یکپارچگی و پیوند دقیق سیاست‌های توزیع جمعیت با راهبردهای توسعه کشور، مشارکت فعال دولت‌های محلی و منطقه‌ای در سیاست‌های توزیع جمعیت، تأکید بر سیاست‌های توزیع جمعیت با ویژگی‌های سازمانی (اداری، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی) کشورها می‌تواند در موفقیت سیاست‌های جمعیتی موثر باشد. خط مشی‌های توزیع جمعیت باید بصورت اجزاء یک راهبرد جامع توسعه درآیند که در آن خط مشی‌های صنعتی شدن، کشاورزی و رفاه اجتماعی به گونه‌ای هماهنگ با یکدیگر عمل می‌کند.

علاوه بر این، توزیع مجدد جمعیت معمولاً همراه با مهاجرت تحقق می‌یابد و مطالعات انجام شده در کشورهای مختلف از جمله اسپانیا تأثیر مهاجرت‌های داخلی به ویژه مهاجرت‌های بین استانی را در الگوی توزیع جمعیت مورد تأیید قرار داده است (استایل ول<sup>۲</sup> و همکاران، ۲۰۰۰، ص ۷۰۵).

در حقیقت ناکامی ناشی از شکاف میان اهداف ضابطه‌ها و امکانات باعث می‌شود که تعهدات اجتماعی فرد در قبال هدف‌ها سست و منجر به شرایط بی‌هنجاری گردد و این حالات در بین گروه‌های مهاجر بیشتر از گروه‌های غیرمهاجر دیده می‌شود. مهاجرت و تحرک گروه‌های مختلف در داخل شهر بر احساس تعلق به محیط زندگی و بر خورداری از یگانگی جمعی تأثیر فراوانی دارد. تحرک حتی اگر شدت زیادی نداشته باشد باز هم بر افراد و گروه‌های جامعه موثر است این اختلافات کمی اختلافات کیفی یا ساختی را به دنبال دارد. از جمله اثرات اجتماعی ناشی از تحرک شدید ضعف وجدان جمعی در شخصیت شهری (شهروندان) است احساس تعلق به شهر نزد تازه رسیدگان شدت کمتری دارد این احساس به خصوص نزد مهاجران که تحرک شان زیاد است یا مهاجرانی که منشاء روستایی دارند ضعیف می‌باشد.

یکی از دلایل عمده گرایش مهاجرین به هنجار شکنی عدم انطباق و سازگاری تازه واردین به محیط جدید مقصد مهاجرت می‌باشد. مشکلات ناسازگاری تازه واردان در محل جدید موجب افزایش تبهکاری آنان می‌شود. تزلزل و آسیب پذیری به کسانی که از زادگاه خود عزیمت می‌کنند محدود نمی‌شود. تبهکاری کسانی که در محل باقی مانده‌اند با عزیمت عده‌ای فعال و جوان افزایش می‌یابد. از سوی دیگر باید اذعان داشت در منطقه‌ای که از جمعیت تهی می‌شود تقلیل جمعیت نیز زمینه را برای بزهکاری مساعد می‌نماید. تحقیقات ژولی در فرانسه نشان می‌دهد که

<sup>1</sup> - Interregional Pricing Adjustments.

<sup>2</sup> - Stillwell j.

برون کوچی قابل ملاحظه از استان به استان دیگر سطح بزهکاری استان مبدا را بالا برده است و به تغییرات هرم جمعیتی و سنی در مناطق مهاجرپذیر و مهاجرفرست می‌گردد (لهسایی زاده، عبدالعلی، ۱۳۶۸، ص ۱۵۴).  
خط‌مشی‌هایی نیز برای تاثیرگذاری بر روند مهاجرت وجود دارد. این خط‌مشی‌ها شامل کنترل مستقیم مهاجرت، تغییر جهت مهاجرت (به سوی شهرها، روستاها و مناطق مورد نظر)، کاهش جریان مهاجرت و خط‌مشی‌هایی که درون مهاجرتی را تشویق می‌کنند یا بازدارنده هستند، می‌باشد (لهسایی زاده، ۳۷۲، ص ۱۷۵-۱۶۹).

### پیامدهای مهاجرت و تاثیر آن بر جمعیت

گرچه پیامدهای مهاجرت‌ها را باید بسته به نوع مهاجرت تشریح و تحلیل کرد اما می‌توان فارغ از انواع مهاجرت‌ها، پیامدهای کلی و مشترک آن‌ها را برشمرد. برخی از پیامدهای عمومی مهاجرت‌ها عبارتند از:

- افزایش یا کاهش تعداد جمعیت

- تغییر ترکیب جمعیت

- تسریع رشد جمعیت شهری و کاهش رشد جمعیت روستایی

- پیامدهای اقتصادی مهاجرت‌ها

- پیامدهای اجتماعی و فرهنگی مهاجرت

- آشنایی مردم با فرهنگ و تمدن‌های مختلف

به هر حال مهاجرت و چگونگی توزیع مجدد جمعیت در داخل کشور یکی از اساسی‌ترین عواملی است که سیاست‌گذاران اقتصادی و اجتماعی جامعه برای نظم و جهت دادن به جابه‌جایی‌های جمعیتی و نیز هدایت جمعیت به سوی قطب‌های مورد نظر به آن توجه دارند.

مهاجرت پیچیده‌ترین فرآیند جمعیت‌شناختی است زیرا باید تعداد جابه‌جایی‌ها، مقصدهای گوناگون و دلایل بی‌شمار آن را در نظر گرفت. مهاجرت‌ها به لحاظ پیامدهای مختلفی (از قبیل پیامدهای جمعیتی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) که در مقصد و مبدا مهاجرتی از خود به جای می‌گذارند نیز حایز اهمیت فراوان هستند. در طول تاریخ معاصر، روند کلی مهاجرت در کشور از روستا به شهر و از شهرهای کوچک‌تر به شهرهای بزرگ‌تر بوده اما در برخی موارد از جمله دوره ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۵، جریان معکوس مهاجرت از شهر به روستا نیز اتفاق افتاده است. بخش زیادی از مهاجران جذب مناطقی هستند که جزء ناطق صنعتی محسوب می‌شوند (سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵).

### جمعیت استان سمنان و نقش سیاست‌های آمایشی

برنامه‌ریزی آمایش استان سمنان به عنوان راه حل مسائل و مشکلات ذکر شده فوق به عنوان یکی از مهم‌ترین رویکردهای برنامه‌ریزی در غالب کشورهای جهان است برنامه‌ریزی آمایشی به بررسی و مطالعه خصوصیات و ویژگی‌های کلی فضای استان سمنان و بازیافت قابلیت‌ها در نواحی مختلف آن راه حلی برای ایجاد توزیع مناسب الگوهای توسعه و استقرار فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، و فضائی را ارائه می‌نماید.



با انجام برنامه‌ریزی آمایش استان سمنان و اجرای آن آثار مثبت رفع مسائل و مشکلات در زمینه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، و فضائی نمایان خواهد شد و قابلیت‌های بالقوه استان تعیین و مشخص شده و اختلافات فاحش مابین مناطق توسعه یافته و توسعه نیافته از بین خواهد رفت و سازمان فضایی از تعادل نسبی در توزیع جمعیت و فعالیت برخوردار شده و بهره‌برداری مطلوب از محیط زیست و انرژی و ارتباطات به عمل آمده و محورهای توسعه مشخص و پایه و راهنمای اصلی برای تمامی برنامه‌ها و عاملین تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در استان سمنان به وجود خواهد آمد. مهار سریع و به موقع توزیع نابرابر امکانات و خدمات و تحرک جمعیتی شهرهای کوچک روستاها و مهار رشد جمعیت شهرهای بزرگ جز با یک نگرش سیستمی و راهبردی بر پایه برنامه آمایش استانی امکان‌پذیر نیست قدمت ارائه سیاست جذب جمعیت مازاد و سرریز استان‌های تهران و مازندران و (گلستان) در استان سمنان و اتخاذ نقش ویژه برای این استان، به طرح آمایش سرزمین ستیران در سال ۱۳۵۵ می‌رسد. در طرح آمایش سرزمین جمهوری اسلامی نیز که پس از پیروزی انقلاب اسلامی با تجدید نظرهایی در طرح ستیران در سال ۱۳۶۱ تهیه گردید، سیاست‌های فوق تکرار شده است. همچنین در طرح آمایش استان سمنان (مرحله دوم مطالعات آمایش سرزمین که به تفکیک استانی تهیه شده است) که در سال ۱۳۶۸ تهیه گردید، سیاست فوق به تفصیل بیان شده و در طرح آمایش سرزمین استان بر آن تاکید گردیده است.

ارائه این سیاست در راستای تعدیل نارسائی‌های موجود در سازمان فضایی کشور بویژه در استان تهران و مازندران و گلستان ارائه شده است. تراکم شدید جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی در این استان‌ها ضمن اینکه تعادل و توازن منطقه‌ای را بر هم زده، باعث آلودگی و تخریب محیط زیست نیز گردیده است. به طور کلی قطبی شدن فضاها، ممتاز، فقدان پیوند مناسب و کافی بین فضاها، ملی در راستای وحدت و یکپارچگی، توزیع نامناسب جمعیت و فعالیت در کشور و در بین مناطق و بالاخره عدم انسجام مراکز زیست و فعالیت در نواحی حاشیه دشت کویر از دیگر نارسائی‌های موجود در فضای ملی تشخیص داده شده است.

استان سمنان با داشتن مساحت بیش از ۹۵ هزار کیلومتر مربع، در مجاورت شش استان کشور و در پشت جبهه نواحی شمالی کشور و در حاشیه دشت کویر قرار داشته و مخصوصاً بعنوان یک پل ارتباطی بین استان‌های تهران، مازندران، گلستان و خراسان عمل می‌کند. تراکم جمعیت آن (در سال ۱۳۷۵ حدود ۵/۵ نفر در کیلومتر مربع) بسیار کم بوده، ولی از موقعیت مناسب، و امکانات مساعد معدنی و زیر بنایی (همانند شبکه راه و راه آهن، خطوط برق فشارقوی، خطوط انتقال نفت و گاز) و مزیت نسبی در تولید برخی محصولات کشاورزی و تبادلات منطقه‌ای برخوردار است. به هر حال هر چند تنگنانهایی بویژه در زمینه خشکی هوا و کمبود منابع آب و خطرات ناشی از بیابان‌زدایی در این استان وجود دارد، ولی قابلیت ایفای نقش ویژه در کشور و نقش مکمل استان‌های تهران، مازندران و گلستان را داشته و دارد.

مجموع این شرایط موجب آن شد که در طرح آمایش سرزمین (ستیران، جمهوری اسلامی و استان سمنان) نقش برون منطقه‌ای خاصی برعهده استان سمنان گذاشته شد و بر ساماندهی فضاها توسعه و در جهت گرایش به عملکرد اقماری استان تاکید گردد. در همین راستا، سیاست جذب جمعیت مازاد و سرریز استان‌های تهران، مازندران و گلستان از طریق بر عهده گرفتن بخشی از فعالیت‌های صنعتی و خدماتی استان‌های فوق در استان سمنان، در طرح آمایش کشور و استان محور قرار گرفت. در این طرح‌ها، استان سمنان بطور خالص مهاجرپذیر در نظر گرفته شده

و پیش‌بینی گردیده که جمعیت آن در افق ۱۳۸۸-۱۳۵۵ با رشد سالیانه ۴/۸ درصد، از طریق مهاجرپذیری خالص سالیانه ۲/۶ درصد افزایش یابد (شیخی، محمد، ۱۳۶۹، ص ۵۵) و به حدود ۹۰۲ هزار نفر در سال ۱۳۸۱ برسد. این رشد در مناطق شهری استان ۶/۲ درصد و در مناطق روستایی آن ۱/۸ درصد (مهاجر فرست) پیش‌بینی شده و جمعیت شهری و روستایی استان تا سال ۱۳۸۱ به ترتیب ۶۷۲۱۴۷ و ۲۳۰۰۰۰ نفر برآورد گردیده است (جدول شماره یک). با توجه به در نظر گرفتن مهاجر فرست بودن نواحی روستایی استان در افق طرح، مشخص است که جذب مهاجران روستایی استان و همچنین جذب جمعیت مازاد از استان‌های تهران، مازندران و گلستان برای نقاط شهری استان بویژه مرکز استان و مراکز شهرستان‌ها مدنظر بوده است، به همین دلیل جمعیت شهرهای سمنان، شاهرود، دامغان و گرمسار در افق طرح به ترتیب ۲۰۰، ۱۶۰، ۱۰۰ و ۱۰۰ هزار نفر برآورد گردیده که مفهوم آن این است حدود ۸۵ درصد از جمعیت شهری استان در این چهار شهر و بقیه در سایر شهرها و نیز شهرهای جدید اسکان خواهند یافت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸، ص ۴۰-۳۶).

در زمینه اقتصادی، همزمان با افزایش جمعیت استان، تعداد شاغلین استان در سال ۱۳۸۱ حدود ۲۴۸۵۵۱ نفر برآورد گردیده و ترکیب شغلی آن‌ها در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات به ترتیب ۵۰/۱۳۳ (۲۰/۷ درصد)، ۸۵۷۵۰ (۳۴/۵ درصد) و ۱۱۱۳۵۱ (۶/۸ درصد) پیش‌بینی شده است. در واقع برآورد گردیده که در افق ۱۳۵۵-۱۳۸۱ حدود ۱۷۴۴۲۸ نفر شغل جدید به تعداد مشاغل استان افزوده شود (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۱، ص ۱۰).

بطور کلی در زمینه اقتصادی، با پیشنهاد تقویت محور توسعه گرمسار- شاهرود بعنوان محور توسعه استان، بر ایجاد شهرکهای صنعتی جدید جهت استقرار فعالیت‌های صنعتی منطقه شهر تهران، ارتقاء نقش استان در تقسیم کار ملی صنعت در چند رشته تخصص و بسیاری از صنایع عمومی مورد نیاز تهران، توسعه آموزش عالی و فنی و حرفه‌ای در راستای تمرکززدایی از فعالیت‌های این بخش و کاهش بار تهران، تاکید شده است. بنابر این در طرح آمایش سرزمین برای توزیع مجدد جمعیت و جذب صنعت بیشتر در استان سمنان، راهبردهای تفرق‌گرا از قبیل ایجاد محورهای، توسعه مرکز استانی و شهرهای ثانویه، ایجاد مراکز رشد و مراکز خدمات روستایی مورد تاکید قرار گرفته است.

#### تحلیلی بر عملکرد سیاست‌های آمایشی

با مقایسه سیاست‌های آمایشی ارائه شده در طرح آمایش سرزمین برای ارتقاء استان سمنان بویژه در زمینه جذب جمعیت مازاد و سرریز استانهای تهران، مازندران و گلستان در آن، از یکطرف و تحولات اجتماعی و اقتصادی استان سمنان طی سالهای ۱۳۵۵-۱۳۸۱ از طرف دیگر، مشخص می‌شود که عملکرد اهداف کمی و کیفی طرح آمایش ضعیف بوده است. بعنوان مثال هرچند استان از وضعیت مهاجر فرستی خالص ۰/۵- درصد در دهه ۱۳۵۵-۱۳۴۵ (قبل از دوره اجرای آمایش) به وضعیت مهاجرپذیری خالص ۰/۵+ درصد طی سالهای ۱۳۸۱-۱۳۵۵ تحول یافته، ولی از رشد مهاجرتی ۲/۶ درصدی مورد انتظار طرح، تنها ۰/۵ درصد آن محقق شده است. همچنین از افزایش جمعیت مورد انتظار ۶۰۶۵۸۲ نفر در افق طرح، تنها ۲۶۰۳۹۳ نفر آن (۴۲/۹ درصد) تحقق یافته است.

در زمینه اقتصادی، از مجموع ۱۷۴۴۲۸ فرصت شغلی جدید پیش‌بینی شده در دوره اجرای طرح، تنها ۷۱۱۵۸ فرصت آن تحقق یافته و عملکرد این هدف تنها ۴۰/۸ درصد است. در سایر زمینه‌ها نیز عملکرد طرح آمایش کم و بیش چنین

است. در بخش صنعت، علی‌رغم تمهیدات پیش‌بینی شده، رشد مورد انتظار حاصل نشده و حذف محدودیت استقرار صنعت در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران در دهمه اخیر و متعاقب آن ایجاد شهرک‌های صنعتی جدید در اطراف تهران، جذب سرمایه‌گذاری‌های به استان سمنان برای توسعه صنعت بسیار کم شده است. در بخش خدمات با توجه به تحقق ضعیف اهداف طرح در بخش کشاورزی و صنعت، مسلماً زمینه گسترش مورد انتظار این بخش فراهم نشده است، فقط در برخی از زیر بخش‌های این بخش که وابستگی چندان زیادی ایجاد شده و تقریباً در حد انتظارات طرح بوده است. ناهماهنگی بین پیشنهادات اقتصادی و جمعیتی طرح در عدم تحقق اهداف کمی نقش مهمی داشته است. به عنوان مثال علی‌رغم اینکه رشد ۴/۶ درصدی جمعیت برای استان و رشد ۶/۷ درصد برای جامعه شهری آن و بالاخره جمعیت ۲۵۰-۱۰۰ هزار نفری برای مرکز استان و مراکز شهرستان‌های استان به عنوان سطح صنعتی پیشنهاد شده‌اند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۲، ص ۷۶)؛ در واقع کاملاً مشخص است که با چنین سطح‌بندی صنعتی، امکان دستیابی به اهداف اقتصادی و جمعیتی مورد نظر میسر نیست.



نقشه ۱: تقسیمات کشوری جمهوری اسلامی ایران

منبع: سالنامه آماری استان سمنان، ۱۳۸۶

### نحوه توزیع جمعیت و بروز تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در منطقه

در مورد افزایش جمعیت و تاثیرات آن بر دگرگونی‌های ساختاری، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی در ایران مطالعات و تحقیقات چندان انجام نشده است. نظریات رایج در سطح جامعه معمولاً نظریاتی است که رشد جمعیت همواره تحت عناوینی چون «فاجعه»، «انفجار» و مانند آن مطرح شده است. بیشتر بر این باورند که گویا رشد جمعیت، آن هم رشد «سریع» همچنان بی‌وقفه ادامه خواهد داشت. هرچند منکر این واقعیت نمی‌توان شد که رشد معاصر جمعیت در جوامعی نظیر ایران با مسائل و مشکلات فراوانی، همراه بوده که حتی المقدور می‌باید

تحت کنترل درآمد ولی رشد جمعیت را علت همه معضلات دانستن چندان عادلانه نیست. با توجه به اینکه آمار و اطلاعات جمعیتی در حال تغییر و تحول است و مطالعات جمعیتی نیازمند آمار و اطلاعات و تحلیل‌های جدید است و از آن گذشته اتخاذ تصمیمات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی با فرایند تغییرات جمعیتی رابطه مستقیم دارد و می‌تواند در کاهش و افزایش آن تاثیرگذار باشد ضروری بود تا نقش این تصمیمات بصورت دقیق ارزیابی گردد تا زمینه‌های لازم برای نوع تصمیمات پیش‌بینی گردد.

بر پایه نتایج آمارگیری جاری جمعیت سال ۱۳۸۵، جمعیت استان سمنان حدود ۵۸۹۷۴۲ هزار نفر بوده و این تعداد جمعیت نزدیک به ۰/۸ درصد از جمعیت کشور را شامل می‌شود. متوسط رشد سالانه آن معادل ۱/۶۱ می‌باشد بدین ترتیب در مقایسه با رشد سالانه جمعیت استان در فاصله سال‌های ۶۵-۷۵ حدود ۱/۶۴ درصد بوده است. رشد جمعیت در ده سال گذشته حدود ۰/۳ کاهش یافته است. از جمعیت استان ۴۴۰۵۵۹ نفر در نقاط شهری، ۴۹۱۸۳ نفر در نقاط روستایی ساکن بوده‌اند که طبق اطلاعات موجود در شهرستان شاهرود ۵۷۸۲۷ نفر در نقاط شهری و ۷۶۹۹۸ نفر در نقاط روستایی در شهرستان سمنان ۱۶۴۲۶۰ نفر در نقاط شهری و ۲۷۳۵۸ نفر در نقاط روستایی در شهرستان دامغان ۳۵۸۵ نفر در نقاط شهری ۲۱۰۹۵ نفر در نقاط روستایی و بالاخره در شهرستان گرمسار ۵۴۸۸۷ نفر در نقاط شهری و ۲۳۷۳۲ نفر در نقاط روستایی ساکن می‌باشد. طبق آمار به دست آمده شهرستان شاهرود با بیشترین جمعیت رتبه اول و شهرستان گرمسار با کمترین جمعیت رتبه چهارم استان را از لحاظ جمعیت موجود به خود اختصاص داده‌اند.

- تعداد مردان شمارش شده استان در سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۸۵ معادل ۳۰۲۴۳۶ نفر (۵۱/۳ درصد) و زنان برابر ۲۸۷۳۰۶ نفر (۴۸/۷ درصد) بوده است، بدین ترتیب نسبت جنسی جمعیت استان سمنان در آبان ۸۵ معادل ۱۰۵ به دست آمده است. این نسبت در سال ۷۵ معادل ۱۰۶ و در سال ۶۵ معادل ۱۰۵ بوده است.

- نسبت جمعیت کمتر از ۱۵ سال کشور در سرشماری ۱۳۸۵ برابر با ۲۵/۱ درصد بوده است این نسبت در سال ۱۳۷۵ حدود ۳۹/۵ درصد جمعیت کشور را شامل می‌شده است همچنین از جمعیت کشور در سال ۱۳۸۵ حدود ۶۹/۷ درصد در گروه سنی ۱۵ تا ۶۴ ساله و معادل ۵/۲ درصد نیز در گروه سنی ۶۵ ساله و بیشتر قرار داشته‌اند.

- نسبت جمعیت کمتر از ۱۵ سال استان سمنان در سرشماری ۱۳۸۵ برابر با ۲۲/۶۳ درصد بوده است این نسبت در سال ۷۵ حدود ۳۵/۵ درصد جمعیت استان را شامل می‌شده است. همچنین از جمعیت استان در سال ۸۵ حدود ۷۱/۳۳ درصد در گروه سنی ۱۵ تا ۶۴ ساله و معادل ۶/۰۴ درصد نیز در گروه سنی ۶۵ سال و بیش تر قرار داشته‌اند.

در سال ۱۳۸۵ استان تهران با ۱۳۴۱۳۳۴۸۸ نفر بیشترین سهم جمعیت کشور (۱۹/۰۳ درصد) را در خود جای داده است در مقابل استان ایلام با ۵۴۵۷۸۷ نفر (۰/۷۷ درصد) کمترین جمعیت را داشته است.

- بررسی سهم جمعیت شهرستان‌ها در استان سمنان نشان می‌دهد در فاصله سال‌های ۸۵-۱۳۷۵ سهم جمعیتی برخی از شهرستان‌ها تغییر یافته است از جمله بیشترین کاهش در سهم جمعیت متعلق به شهرستان شاهرود و بیشترین افزایش متعلق به شهرستان سمنان می‌باشد. طی سال‌های ۸۵-۱۳۷۵ بیش از ۱۲ میلیون نفر در کشور جابجا شده‌اند که

در این میان سهم جابجایی استانی حدود ۴/۸ میلیون نفر بوده است. بر این اساس بیشترین تعداد مهاجران (حدود ۱۴۳۸۰۰۰ نفر) به استان تهران و کمترین مهاجران (حدود ۲۸۰۰۰ نفر) به استان کهگیلویه و بویراحمد وارد شده‌اند. همچنین مهاجران وارد شده با استان سمنان برابر ۷۱ هزار نفر و مهاجران خارج شده برابر ۶۳ هزار نفر بوده است. لذا خالص مهاجرت استان سمنان طی سال‌های ۷۵-۱۳۸۵ برابر ۸ هزار نفر بوده است.

بر اساس سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۸۵ نسبت باسواد جمعیت ۶ ساله و بیشتر کشور برابر ۸۴/۶ درصد می‌باشد. این نسبت در سال ۱۳۷۵ معادل ۷۹/۵ درصد بوده است. این در حالی است که نسبت باسواد در سال ۱۳۸۵ در نقاط شهری حدود ۸۸/۹ درصد و در نقاط روستایی حدود ۷۵/۱ درصد به دست آمده است. همچنین میزان باسواد استان سمنان برابر ۸۸/۶ درصد بوده است و همچنین میزان باسواد در نقاط شهری استان سمنان برابر ۹۱/۸۵ درصد و در نقاط روستایی این شاخص برابر ۷۸/۹۳ درصد بوده است.

نرخ رشد جمعیت استان سمنان در دوره پنج‌ساله ۸۰-۱۳۷۵ همسو با رشد جمعیت کشور رو به کاهش بوده است. چنانکه نسبت به دوره ۱۰ ساله ۸۰-۱۳۷۰ نصف شده است. متوسط رشد سالانه استان در دوره ۳۰ ساله ۸۵-۱۳۵۵ حدود ۲/۵ درصد بوده است که در مقایسه با متوسط رشد سالانه جمعیت کشور در این دوره (۳/۱۵ درصد) رشد کمتری را نشان می‌دهد. این وضع علاوه بر کمتر بودن رشد طبیعی استان در مقایسه با کل کشور می‌تواند ناشی از مهاجرت در برخی از دوره‌های سرشماری به ویژه در دهه ۵۵-۱۳۴۵ باشد. در داخل استان همچنانکه در کل کشور نیز دیده می‌شود رشد جمعیت شهری بیش از روستایی است. به طوریکه ملاحظه می‌شود رشد جمعیت شهری استان در همه دوره‌های به ویژه دهه ۶۵-۱۳۵۵ بیش از روستایی آن است. بالا بودن رشد جمعیت شهری استان علاوه بر مهاجرت روستاییان (عمدتاً از جامعه روستایی خود استان) ناشی از پیوستن تعدادی از روستاهای حاشیه شهرها به شهرها و مهم‌تر از همه تبدیل تعدادی از روستاهای پر جمعیت استان طی سال‌های مورد مطالعه به ویژه در دهه ۶۵-۱۳۵۵ به شهر بوده است.

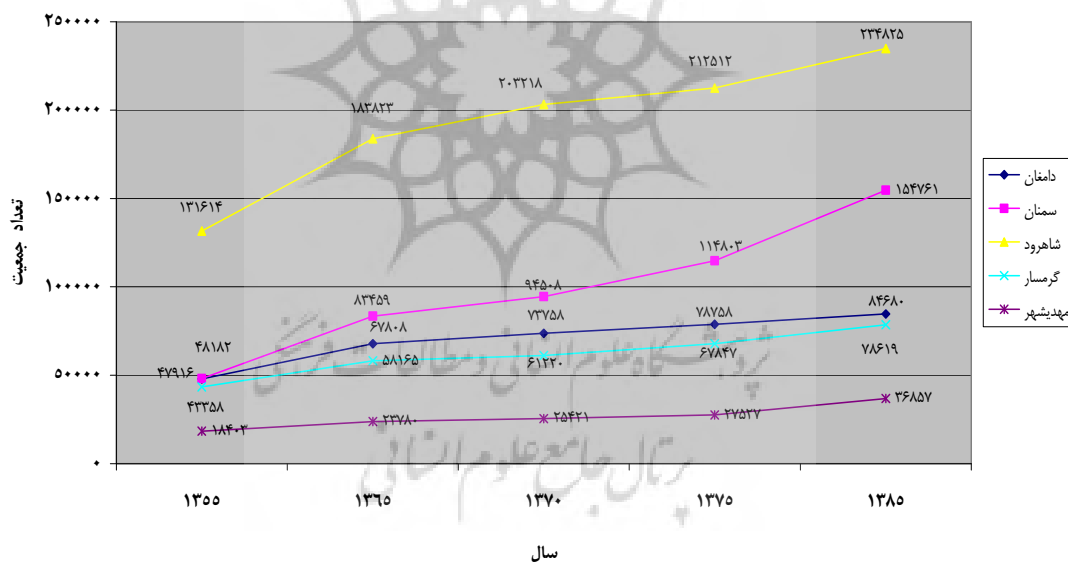
جمعیت شهری استان در سال ۱۳۷۰ در ۱۱ نقطه شهری توزیع شده‌اند. بیشترین جمعیت شهری استان در شهر شاهرود و کمترین آن در آرادان بوده است. در فاصله سال‌های ۷۰-۱۳۵۵ تعداد شهرهای استان سه برابر شده و شهرهای پر جمعیت استان رشد بالایی در دوره ۳۵ ساله داشته‌اند. چنانکه متوسط رشد سالانه آن‌ها از متوسط رشد سالانه شهری استان طی دوره مذکور بیشتر بوده است. در بین سه شهر بزرگ استان (دامغان، سمنان، شاهرود) شهر شاهرود از بالاترین میزان رشد طی این دوره برخوردار بوده، چنانکه در فاصله سال‌های مذکور جمعیت آن ۵/۴ برابر شده در حالی که جمعیت شهری استان در این مدت ۴/۴ برابر شده است.

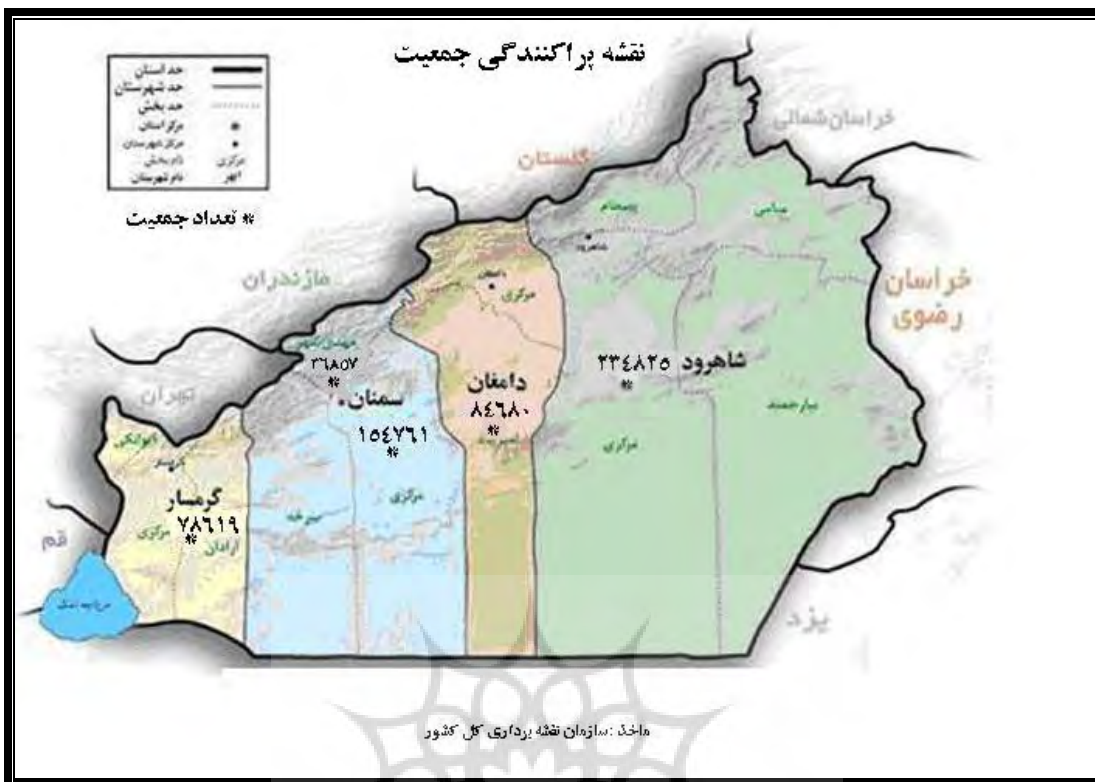
جدول ۱: جمعیت به تفکیک شهرستان و کل استان (واحد هزار نفر)

تراکم نسبی جمعیت آبان ۱۳۸۵ (نفر به کیلومتر مربع)	جمعیت					شهرستان
	آبان ۱۳۸۵	آبان ۱۳۷۵	مهر ۱۳۷۰	مهر ۱۳۶۵	آبان ۱۳۵۵	
۶/۰۴	۵۸۹۷۴۲	۵۰۱۴۴۷	۴۵۸۱۲۵	۴۱۷۰۳۵	۲۸۹۴۶۳	کل استان
۶/۰۴	۸۴۶۸۰	۷۸۷۵۸	۷۳۷۵۸	۶۷۸۰۸	۴۷۹۱۶	دامغان
۷/۶۵	۱۵۴۷۶۱	۱۱۴۸۰۳	۴۵۰۸۹	۸۳۴۵۹	۴۸۱۸۲	سمنان
۴/۵۴	۲۳۴۸۲۵	۲۱۲۵۱۲	۲۰۳۲۱۸	۱۸۳۸۲۳	۱۳۱۶۱۴	شاهرود
۸/۲۷	۷۸۶۱۹	۶۷۸۴۷	۶۱۲۲۰	۵۸۱۶۵	۴۳۳۵۸	گرمسار
18/89	۳۶۸۵۷	۲۷۵۲۷	۲۵۴۲۱	۲۳۷۸۰	۱۸۴۰۳	مهدیشهر

منبع: مرکز آمار ایران (م.م) - ۱۳۸۷

نمودار تغییرات جمعیت به تفکیک شهرستان های استان سمنان بین سالهای ۱۳۵۵ الی ۱۳۸۵





نقشه ۲: پراکنندگی جمعیت استان سمنان

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

جدول ۲: تعداد جمعیت کشور به تفکیک استان

سال و استان	کل	ساکن در نقاط شهری	ساکن در نقاط روستائی	غیر ساکن
آبان ۱۳۷۵	۶۰۰۵۵۴۸۸	۳۶۸۱۷۷۸۹	۲۳۰۲۶۲۹۳	۲۱۱۴۰۶
آبان ۱۳۸۵	۷۰۴۹۵۷۸۲	۴۸۲۵۹۹۶۴	۲۲۱۳۱۱۰۱	۱۰۴۷۱۷
آذربایجان شرقی	۳۶۰۳۴۵۶	۲۴۰۲۵۳۹	۱۲۰۰۸۲۰	۹۷
آذربایجان غربی	۲۸۷۳۴۵۹	۱۷۲۴۹۵۴	۱۱۴۸۵۰۵	۰
اردبیل	۱۲۲۸۱۵۵	۷۱۵۵۹۷	۵۱۲۱۹۵	۳۶۳
اصفهان	۴۵۵۹۲۵۶	۳۷۹۸۷۲۸	۷۵۸۸۹۰	۱۶۳۸
ایلام	۵۴۵۷۸۷	۳۳۱۲۳۱	۲۱۰۷۰۳	۳۸۵۳
بوشهر	۸۸۶۲۶۷	۵۷۷۴۶۵	۳۰۳۴۰۹	۵۳۹۳
تهران	۱۳۴۲۲۳۶۶	۱۲۲۶۰۴۳۱	۱۱۶۱۸۸۹	۴۶
چهارمحال و بختیاری	۸۵۷۹۱۰	۴۴۲۲۹۸	۴۱۴۶۲۴	۹۸۸
خراسان جنوبی	۶۳۶۴۲۰	۳۲۶۶۹۵	۳۰۸۳۰۵	۱۴۲۰
خراسان رضوی	۵۵۹۳۰۷۹	۳۸۱۱۹۰۰	۱۷۷۹۹۸۰	۱۱۹۹
خراسان شمالی	۸۱۱۵۷۲	۳۹۲۴۵۸	۴۱۴۳۶۵	۴۷۴۹
خوزستان	۴۲۷۴۹۷۹	۲۸۷۳۵۶۴	۱۳۸۳۹۴۶	۱۷۴۶۹
زنجان	۹۶۶۶۰۱	۵۵۹۳۴۰	۴۰۵۲۶۱	۰
سمنان	۵۸۹۷۴۲	۴۴۰۵۵۹	۱۴۹۱۸۳	۰
سیستان و بلوچستان	۲۴۰۵۷۴۲	۱۱۹۳۱۹۸	۱۲۰۶۵۴۷	۵۹۹۷
فارس	۴۳۳۶۸۷۸	۲۶۵۲۹۴۷	۱۶۵۰۶۱۴	۳۳۳۱۷
قزوین	۱۱۴۳۲۰۰	۷۷۷۹۷۵	۳۶۵۲۰۳	۲۲
قم	۱۰۴۶۷۳۷	۹۸۳۰۹۴	۶۳۶۳۹	۴
کردستان	۱۴۴۰۱۵۶	۸۵۵۸۱۹	۵۸۴۳۳۷	۰
کرمان	۲۶۵۲۴۱۳	۱۵۵۲۵۱۹	۱۰۸۹۷۴۸	۱۰۱۴۶
کرمانشاه	۱۸۷۹۳۸۵	۱۲۵۵۳۱۹	۶۱۸۷۱۸	۵۳۴۸
کهگیلویه و بویر احمد	۶۳۴۲۹۹	۳۰۲۱۹۲	۳۲۹۸۴۹	۲۲۵۸
گلستان	۱۶۱۷۰۸۷	۷۹۵۱۲۶	۸۱۹۵۸۴	۲۳۷۷
گیلان	۲۴۰۴۸۶۱	۱۲۹۵۷۵۱	۱۱۰۹۱۰۴	۶
لرستان	۱۷۱۶۵۲۷	۱۰۲۰۱۵۰	۶۹۱۴۴۸	۴۹۲۹
مازندران	۲۹۲۲۴۳۲	۱۵۵۴۱۴۳	۱۳۶۸۲۳۳	۵۶
مرکزی	۱۳۵۱۲۵۷	۹۳۲۰۷۳	۴۱۹۱۸۴	۰
هرمزگان	۱۴۰۳۶۷۴	۶۶۱۳۲۵	۷۴۰۶۰۵	۱۷۴۴
همدان	۱۷۰۳۲۶۷	۹۸۰۷۷۱	۷۲۱۲۲۵	۱۲۷۱
یزد	۹۹۰۸۱۸	۷۸۹۸۰۳	۲۰۰۹۸۸	۲۷

منبع: مرکز آمار ایران (زم)



### نظریه پایه توسعه استان سمنان

در راستای تحقق اهداف چشم‌انداز بلندمدت توسعه کشور، نظریه پایه توسعه ملی و جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین و با توجه به ویژگی‌های استان، مأموریت‌ها و وظایف اصلی استان به ترتیب بر پایه: «توسعه صنعت و معدن، گردشگری و آموزش عالی» استوار خواهد بود. تکیه بر اولویت‌های فوق مانع بهره‌گیری از سایر توانمندی‌ها و ظرفیت‌های استان نخواهد بود.

بنابراین اصلی‌ترین راهبردهای توسعه استان به شرح زیر می‌باشد:

- توسعه فعالیت‌های صنعتی به جهت موقعیت مناسب منطقه‌ای و همجواری با قطب صنعتی تهران، با توجه به محدودیت‌های منابع آب و خاک و کمبود ظرفیت‌های مناسب جهت توسعه بخش کشاورزی با اولویت در: صنایع شیمیایی و صنایع حمل و نقل (قطعه‌سازی)، صنایع الکترونیک و صنایع کانی غیر فلزی.

- توسعه و تجهیز و بهره‌برداری از معادن متنوع و غنی استان و ایجاد صنایع مرتبط با ذخایر موجود به ویژه معادن بوکسیت، ذغال سنگ، طلا و کرومیت.

- توسعه شبکه ارتباطات و حمل و نقل استان جهت جابجایی کالا و مسافر و انرژی با توجه به قرارگیری استان در مسیر کریدور بین‌المللی شرقی غربی کشور و استفاده از موقعیت استان جهت توسعه ارتباط شمال، جنوب کشور بدون عبور از تهران.

- تنوع بخشی به فعالیت‌های کشاورزی از طریق توسعه کشت گلخانه‌ای و کشت گیاهان دارویی.

- توجه خاص به حفاظت از محیط زیست و پناهگاه‌های حیات وحش در استان و همچنین جلوگیری از پیشروی کویر به جهت دستیابی به توسعه پایدار.

- توسعه تاسیسات و امکانات گردشگری با توجه به جاذبه‌های طبیعی و تاریخی استان.

- توسعه فعالیت‌های آموزشی و تحقیقاتی مراکز آموزش عالی استان با هدف آموزش نیروی انسانی متخصص مورد نیاز منطقه‌ای در گروه فنی و مهندسی.

- توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای با توجه به الزامات توسعه و گرایش‌های تخصصی فعالیت‌ها در استان.

با توجه به نقش و وظایف تعیین شده برای استان در عرصه ملی و توان آن در پذیرش فعالیت‌های جدید و جمعیت، تحولات جمعیتی استان تا سال ۱۴۰۰ به شرح زیر خواهد بود:

- سهم استان در اشتغال بخش‌های صنعت و معدن و تاحدودی بخش‌های خدماتی نسبت به سهم کنونی آن در کشور افزایش خواهد یافت.

- سهم جمعیت استان از کل جمعیت کشور نیز افزایش قابل ملاحظه‌ای داشته و روند مهاجرپذیری آن در آینده تشدید خواهد شد. سطح جمعیتی این استان به حدود ۱/۴ میلیون نفر خواهد رسید.

- با توجه به ترکیب مشاغل پیش‌بینی شده و توان جوامع روستایی در نگهداشت جمعیت، نسبت شهرنشینی در این استان به بیش از ۸۵ درصد خواهد رسید (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تیرماه ۸۳).

## نتیجه‌گیری

باتوجه به مشکلات موجود در سازمان فضایی کشور، بویژه عدم تعادل بین مناطق، گسستگی و عدم یکپارچگی فضای ملی، توزیع نامناسب جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی- اجتماعی بر حسب منابع، نابرابری‌های منطقه‌ای در سطح کشور و تراکم بیش از حد جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی- اجتماعی و اشباع فضایی در استان‌های تهران، مازندران و گلستان که منجر به آلودگی و تخریب محیط زیست و بروز مشکلات اقتصادی- اجتماعی و سیاسی گردیده، مسلماً سیاست «جذب مازاد و سرریز استان‌های فوق در استان سمنان از طریق برعهده گرفتن بخشی از فعالیت‌های آن‌ها در زمینه‌های صنعتی و خدماتی» در فرآیند آمایش فضای ملی مطلوب بوده و در شرایط حاضر نیز که مشکلات آمایشی کشور تداوم و حتی تشدید نیز شده است، منطقی بنظر می‌رسد. علی‌رغم مطلوب بودن سیاست فوق عملکرد طرح آمایش در دستیابی به اهداف کمی و کیفی سیاست جذب جمعیت ضعیف بوده و به همین دلیل، مشکلات آمایشی ملی و منطقه‌ای نه تنها کاهش نیافته، بلکه تشدید نیز شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، ص ۳۴۱-۳۲۷). عوامل مختلفی در این عدم تحقق نقش داشته ولی مهم‌ترین آن‌ها به شرح زیر است.

- عدم وجود هماهنگی و اراده سیاسی لازم برای اجرای طرح‌های توسعه مصوب در سطح کشور و استان سمنان؛  
- وجود شرایط جنگی در کشور که تا سال ۱۳۶۷ مانع اجرای موثر برنامه‌های توسعه گردید؛ عدم انعکاس نتایج و پیشنهادات طرح آمایش سرزمین در برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور و استان سمنان در مدت اجرای طرح و در واقع عدم هماهنگی لازم بین برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور و استان سمنان با طرح آمایش سرزمین؛  
- وجود اهداف کمی بلند پروازانه و اغراق آمیز در طرح آمایش بدون توجه به واقعیت‌های موجود در استان سمنان؛  
- عدم پیش‌بینی راهکارها و اقدامات اجرایی دقیق در طرح آمایش که در واقع می‌بایست پیشنهادات طرح آمایش در قالب برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سنواتی، تبدیل و برنامه و پروژه اجرایی می‌گردد ولی این کار چندان صورت نگرفته است؛

- حذف محدودیت‌های گسترش صنعت در استان‌های تهران، مازندران و گلستان، طی سال‌های اجرایی؛  
- عدم حمایت دولت از اجرای طرح آمایش استان سمنان بویژه در زمینه اعتبارات جاری و عمرانی؛  
- نارسایی محتوایی و وجود تناقض بین برنامه‌های اقتصادی و جمعیتی در طرح آمایش سرزمین کشور و استان؛  
و بالاخره؛ ضعف نظارت و ارزیابی در روند تهیه و اجرای طرح آمایش کشور و استان.  
از آن گذشته در راستای تحقق چشم‌انداز بلند مدت توسعه کشور، نظریه پایه توسعه ملی و جهت‌گیرهای آمایش سرزمین و با توجه به توانمندی‌های مناسب استان سمنان ماموریت و وظیفه اصلی استان بر توسعه صنعت و استخراج معادن و همچنین صنعت گردشگری و رونق و توسعه در امر آموزش عالی تجلی پیدا خواهد کرد.  
به هر حال با توجه به مشکلات آمایشی موجود در فضای ملی، مناطق تهران و سواحل دریای خزر از یک طرف و موقعیت و امکانات مناسب استان سمنان در همجواری آن‌ها از طرف دیگر، ضرورت توزیع مجدد جمعیت کشور از طریق کنترل رشد فضاهای اشباع شده و هدایت جمعیت بسوی فضاهای مستعد و مناسب از جمله استان سمنان ضروری می‌باشد که دستیابی به آن تنها در چارچوب طرح آمایش سرزمین کشور و استان‌ها و تهیه برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، هماهنگ با آن‌ها میسر خواهد شد.

خط‌مشی‌های موجود در این زمینه مانند صنعتی شدن، ایجاد و تقویت مراکز رشد، تمرکز زدایی، توسعه روستایی، ایجاد محورهای توسعه، بهبود کشاورزی و توسعه پایدار منطقه‌ای باید بصورت اجزاء یک راهبرد توسعه درآمده و بکار گرفته شوند. همچنین ابزارهای مورد استفاده در این زمینه باید متنوع و هماهنگ با یکدیگر باشند تا زمینه تحقق آن‌ها فراهم گردد. در مجموع، به نظر می‌رسد که ارتقاء اقتصادی- اجتماعی استان سمنان در کشور و تعدیل مشکلات آمایشی استان‌های اشباع شده مجاور آن، مستلزم اتخاذ یک راهبر جامع با توجه به همه خط‌مشی‌های موجود در این زمینه، هماهنگی طرح آمایش سرزمین کشور و استان‌ها با یکدیگر، هماهنگی برنامه‌های پنج ساله و بودجه‌های سنواتی با طرح آمایش، تقویت اداره سیاسی دولت در سطح ملی و منطقه‌ای برای اجرای طرح‌ها و حل مشکلات آمایش کشور، تقویت زیر ساخت‌های استان سمنان در زمینه‌های مختلف، استفاده از ابزارهای مستقیم و غیر مستقیم از جمله سیاست‌های تشویقی در زمینه‌های مالیاتی، ارزی، گمرکی، اعتباری، زمین، مسکن و مانند آن برای ارتقا جایگاه استان سمنان و نیز اعمال محدودیت‌های رشد بویژه در زمینه صنعت در استان‌های اشباع شده مجاور آن می‌باشد.

#### منابع

- ایزدی خرامه، حسن (۱۳۸۰). تبدیل روستا به شهر و نقش آن در توسعه روستایی. مورد مطالعه استان فارس، رضوانی، محمدرضا (۱۳۸۱). تحلیل عملکرد سیاست‌های آمایشی توسعه ملی و منطقه‌ای در رابطه با افزایش جمعیت در استان سمنان، پژوهش‌های جغرافیایی. شماره ۴۲، بهار، رضوانی، محمدرضا (۱۳۷۸). بررسی تحول الگوی استقرار جمعیت روستایی (مطالعه موردی: استان سمنان)، مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تهران، شماره ۱۵۰، تابستان، ص ۱۴۴-۱۶۷.
- سازمان برنامه، بودجه استان سمنان، ۱۳۷۸، ۱۳۷۷، ۱۳۵۳، آمار نامه استان سمنان.
- سازمان برنامه، بودجه استان سمنان، ۱۳۷۲، برنامه پنج ساله دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۳) پیشنهادی استان سمنان.
- سازمان برنامه و بودجه استان سمنان، آبان ماه ۱۳۷۲، قابلیت‌ها توسعه و برخی تنگناها و روند اعتبارات استان سمنان طی سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۶۸، نشریه شماره ۵۹.
- سازمان برنامه و بودجه استان سمنان، ۱۳۸۷، سند برنامه پنج ساله سوم توسعه کشور، حوزه‌های فرابخشی، فصل ۱۶؛ آمایش سرزمین.
- سازمان برنامه و بودجه، بهار ۱۳۷۱، مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی ایران (اصول کلی توسعه و خط‌مشی‌های بلند مدت آمایش استان سمنان) نتایج مرحله دوم مطالعات آمایش سرزمین، معاونت امور مناطق، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای (منتشر نشده).
- سازمان برنامه و بودجه، تابستان ۱۳۶۸، مطالعات طرح آمایش سرزمین اسلامی ایران (چهار چوب نظری توسعه استان سمنان) دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای.
- سازمان برنامه و بودجه، تابستان ۱۳۶۴، مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین اسلامی ایران، خلاصه و جمع بندی مطالعات مرحله اول، معاونت امور مناطق، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور - تیرماه ۸۳ - مطالعات آمایش سرزمین - مقدمه‌ای جهت ارائه به هیئت محترم وزیران.
- سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵، مرکز آمار ایران.

سرشماری های عمومی نفوس و مسکن سازمان مدیریت برنامه ریزی استان سمنان اردیبهشت ۸۶  
سید پور، سید جواد، سرزمین در انتظار فصل آمایش.  
شیخی، محمد(۱۳۶۹). نگرشی تحلیلی بر طرح‌های ملی - منطقه‌ای، شماره ۳۸.  
عبدالعلی لهسایی‌زاده(۱۳۷۲). برنامه‌ریزی مهاجرت‌های داخلی، انتشارات نوید شیراز، چاپ اول،  
عندلیب، علیرضا(۱۳۸۰). تهران، نظریه پایه و اصول آمایش مناطق مرزی جمهوری اسلامی ایران، دانشکده فرماندهی و ستاد،  
دوره عالی جنگ،  
لهسانی زاده، عبدالعلی(۱۳۶۸). نظریات مهاجرت، انتشارات نوید، شیراز،  
مرکز آمار ایران، ۱۳۵۵، ۱۳۶۵، ۱۳۷۵، نتایج تفصیلی سرشماری‌های نفوس و مسکن استان‌های کشور.  
هاشمی، عبدالامیر(بی تا). توسعه، آمایش و برنامه‌ریزی، دانشجوی کارشناسی ارشد رشته جغرافیا شهری، دانشگاه آزاد اسلامی  
تهران مرکز.

- Smith, Adam(1776), The Walth of Nations, Penguin Books,1986.  
Clark ,W.A.V.(1984), Population Geography at Micro- Scale: Residential Mobility and  
Public Policy ,Geography and Population , Edited by John I. Clark . PP.77 - 84.  
Malthus, Thomas- Robert(1820), Principes D'Economie Politique, Calman- Levy, 1969.  
Government of China(2000)Population Policy in New Century , China Daily ,Vol 20 ,  
Newyork.  
Herington , J.(1989)Planning Processes , an Introduction for Geographers , Combidge  
University press. UK.  
Lars-Erik Borgcgard , Johan Hakansson, Diter K. Muller(1998)" Concentration and  
Dispersion of Immigrants in Sweden,1973 -1992 " , Canadian Geographer , Vol 42. pp.28-  
39, Toronto.  
Stilwell J.Garcia A.(2000), "Inter-Provincial Migration of the Spanish Workforce in1988  
and1994", Regional Studies , Vol 34 , Cambridge.pp.693-711.  
United nations Centre for Human Settlement(UNCHS)(Habitat)(1985)Population Distribution  
and Urbunization: A Review of Policy Options, Nairobi Kenya,UNCHS (Habitat).