

رسالة

١٤١٩٩.



دانشکده حقوق و علوم سیاسی

عنوان پایان نامه:

ملاحظات ناحیه ای و دفاعی در آمایش سرزمین  
(توازن ناحیه ای و پدافند غیر عامل)

استاد راهنما:

دکتر کیومرث اشتریان

استاد مشاور:

دکتر شهرام علمداری

کتابخانه اسناد و کتابخانه مرکزی  
سازمان اسناد و کتابخانه ملی

نگارش:

علی خواجه نایینی

پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد رشته سیاستگذاری عمومی

شهریور ۱۳۸۸

۴ / ۷ / ۱۳۸۹

۱۴۱۹۶۰



دانشکده حقوق و علوم سیاسی  
گروه آموزشی علوم سیاسی  
گواهی دفاع از پایان نامه کارشناسی ارشد

هیات داوران پایان نامه کارشناسی ارشد : علی خواجه نائینی

گرایش : سیاستگذاری عمومی

در رشته : علوم سیاسی

با عنوان : ملاحظات منطقه ای، دفاعی در آمایش سرزمین

را در تاریخ : ۸۸/۶/۲۵

به عدد	به حروف
۱۸	هجده

با نمره نهایی :

ارزیابی نمود .

۶۰

با درجه :

ردیف	مشخصات هیات داوران	نام و نام خانوادگی	مرتبه دانشگاهی	دانشگاه یا موسسه	امضاء
۱	استاد راندا استاد راهنمای دوم (حسب مورد):	دکتر کیومرث اشتریان	استادیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۲	استاد مشاور	دکتر شهرام علمداری	استادیار	دانشگاه علوم پزشکی شهید بهشتی	
۳	استاد داور (یا استاد مشاور دوم)	دکتر حمیدرضا ملک محمدی	دانشیار	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	
۴	استاد مدعو				
۵	نماینده کمیته تحصیلات تکمیلی گروه آموزشی :	دکتر عبدالرحمن عالم	استاد	دانشکده حقوق و علوم سیاسی	

تذکر : این برگه پس از تکمیل هیات داوران در نخستین صفحه پایان نامه درج می گردد .

۱۳۸۹ / ۷ / ۲





جمهوری اسلامی ایران  
دانشگاه تهران

شماره \_\_\_\_\_  
تاریخ \_\_\_\_\_  
پیوست \_\_\_\_\_

اداره کل تحصیلات تکمیلی

باسمه تعالی

تعهد نامه اصالت اثر

اینجانب علی خورسندانی متعهد می شوم که مطالب مندرج در این پایان نامه / رساله حاصل کار پژوهشی اینجانب است و به دستاوردهای پژوهشی دیگران که در این پژوهش از آنها استفاده شده است ، مطابق مقررات ارجاع و در فهرست منابع و مأخذ ذکر گردیده است. این پایان نامه / رساله قبلاً برای احراز هیچ مدرک هم سطح یا بالاتر ارائه نشده است . در صورت اثبات تخلف ( در هر زمان ) مدرک تحصیلی صادر شده توسط دانشگاه از اعتبار ساقط خواهد شد .  
کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به پردیس / دانشکده / مرکز دانشگاه تهران می باشد .

نام و نام خانوادگی دانشجو  
امضاء

آدرس : خیابان انقلاب اول خیابان فخر رازی - پلاک ۵ کد پستی : ۱۳۰۴۵/۵۶۸  
فاکس : ۶۴۹۷۳۱۴

**تقديم به :**

**مهر مادرم**

## چکیده:

آمایش سرزمین مطلوب، برنامه ریزی چند بعدی و جامعی است که ابعاد دفاعی - سیاسی - اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی - زیست محیطی را همزمان مورد ملاحظه قرار می دهد. این برنامه ریزی در جهت هماهنگ سازی و متعادل کردن ۳ عنصر یعنی انسان - فضا - فعالیت گام بر میدارد. نتیجه این امر توسعه متوازن و هماهنگ به موازات یکدیگر است. اساس این تحقیق بر این امر بنا نهاده شده است که ملاحظاتی را استخراج کند که سبب کارامدی و مطلوبیت آمایش سرزمین شوند. در این میان چهار ملاحظه هنجاری - ارزشی، آینده نگری، همه جانبه نگری و تقسیمات کشوری به عنوان این ملاحظات مورد بررسی و تدقیق قرار می گیرند. زمانی که این چهار مولفه همزمان مورد توجه قرار گیرند توازن ناحیه ای در سرزمین امکان پذیر می شود. تعادل‌های سرزمینی بدون توجه به ملاحظات امنیتی از جامعیت مطلوب برخوردار نیست. پدافند غیر عامل به مثابه مولفه دفاعی آمایش سرزمین را در جهت کاهش آسیب پذیرها یاری می رساند. پدافند غیر عامل به عنوان ملاحظه ای اساسی در آمایش سرزمین ایران اخیراً مورد توجه قرار گرفته است. این تاخیر زمانی سبب شده است تا کشور آسیب پذیرهای عمده ای را متحمل شده و اساس آمایش سرزمین از کارامدی لازم برخوردار نباشد. با توجه به نوپا بودن این موضوع، کشور دارای نقاط ضعف و قوت‌هایی در این زمینه است که در این پایان نامه به آنها پرداخته می شود.

سپاس بسیار از :

پدر و مادر مهربانم

همسر عزیزم

استاد بزرگوارم دکتر اشتریان

و

دخترم ریحانه

۹	چارچوب تحقیق	فصل اول
۱۱		مقدمه
۱۲		تعاریف آمایش
۱۵		سطوح مختلف برنامه ریزی
۱۸		ضرورت‌های آمایش سرزمین
۲۲		سوال اصلی و فرضیه تحقیق
۲۲		روش تحقیق و محدودیت های آن
۲۴	مبانی نظری تحقیق (نابرابریهای منطقه ای)	فصل دوم
۲۵		عدالت به عنوان زیر بنای معرفتی بحث
۳۲		نظریات مربوط به نابرابریهای ناحیه ای
۴۶	پیشینه تحقیق (تجربیات داخلی و جهانی)	فصل سوم
۴۷		روند تاریخی آمایش سرزمین در ایران پیش از پیروزی انقلاب اسلامی ایران
۵۴		تحولات آمایش پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران
۵۹		جایگاه آمایش در نظام برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی ایران
۶۲		جایگاه آمایش در نظام برنامه ریزی چهارم توسعه



فصل چهارم	بررسی وضعیت ایران ملاحظات آمایش سرزمین
	<b>مطلوب</b>
۷۱	ملاحظه هنجاری - ارزشی در آمایش سرزمین
۷۵	ملاحظه آینده نگری در آمایش سرزمین
۷۷	ملاحظه همه جانبه نگری در آمایش سرزمین
۸۳	ملاحظات تقسیمات کشوری در آمایش سرزمین
۹۶	پیامدهای نامطلوب عدم رعایت ملاحظات آمایشی
۱۰۳	آسیب شناسی وضع موجود و توصیه های سیاستی در زمینه آمایش سرزمین
۱۰۳	شناخت مشکل و قرار گرفتن مشکل در دستور کار
۱۰۴	تصمیم سازی
۱۰۸	تصمیم گیری
	عدم ثبات در تصمیم گیریها
	تصمیم گیریهای متناقض
	عدم جامعیت در تصمیم گیریها و بخشی عمل کردن

## نداشتن استراتژی در تصمیم گیریها

۱۱۸	اجرا
۱۲۰	ارزیابی
۱۲۱	فصل پنجم
۱۲۲	پدافند غیر عامل
	تعریف واژه پدافند
۱۲۴	اقدامات دفاع غیرعامل در حوزه امنیت ملی
۱۲۵	دفاع غیر نظامی
۱۲۸	اهداف پدافند غیرعامل
۱۲۹	قابلیت های پدافند غیرعامل
۱۳۱	اصول، روش ها و موضوعات اساسی در پدافند غیرعامل
	اختفاء
	استتار
	استحکامات
	پوشش
	ایجاد سازه های امن و مقاوم سازی
	پراکندگی
	تفرقه
	فریب

## مکان‌یابی

- ۱۴۰ تجربیات جهانی پدافند غیر عامل
- ۱۴۳ سیاست‌های کلی نظام در حوزه پدافند غیرعامل
- ۱۴۵ معرفی سازمان پدافند غیرعامل
- ۱۴۶ پدافند غیر عامل در حوزه‌های مختلف در ایران
- ۱۴۶ پدافند غیر عامل در حوزه شهری
- ۱۵۳ نقاط ضعف/آسیب پذیریه‌ها/تهدیدات موجود در کشور در حوزه پدافند غیر عامل
- ۱۵۷ توانمندیها و اقدامات پدافند غیر عامل در کشور

**فصل اول**

# **چارچوب تحقیق**

**حکومتی که آمایش سرزمین انجام می  
دهد یکبار دیگر سرزمین خود را به  
تصرف خویش در می آورد**

## مقدمه

آمایش سرزمین مطلوب ، برنامه ریزی چند بعدی وجامعی است که ابعاد دفاعی - سیاسی - اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی - زیست محیطی را همزمان مورد ملاحظه قرار می دهد. نتیجه این امر توسعه متوازن و هماهنگ این ابعاد به موازات یکدیگر است. بدیهی است تازمانیکه برنامه ریزی های ملی و منطقه ای "پیوست آمایش سرزمین" نداشته باشند، نابرابری وعدم تعادل همچنان گریبان گیر مناطق مختلف ایران خواهد بود. گواه این امر نابرابریهای منطقه ای بین استانها ( به نحو بارز) و بین شهرهای یک استان است که در کشور قابل مشاهده است و آمار واطلاعات رسمی در برهه های زمانی مختلف آن را تایید می کنند.

نقطه عزیمت این تحقیق بیان مولفه های آمایش سرزمین مطلوب می باشد . دخیل کردن این مولفه ها در برنامه ریزی ملی و منطقه ای است که عدالت منطقه ای و تعادل آن را موجب می شود. ولی توازن و تعادل منطقه ای تنها هدف آمایش سرزمین نیست. اگر مناطق مختلف کشور به نحو بهینه ای از ظرفیت های خود بهره برداری کنند و به رشد متوازی هم دست یافته باشند ولی فاقد زیرساختهاو عناصر دفاعی باشند، به راحتی و با یک تهدید طبیعی یا غیر طبیعی، دچار آسیب پذیری می شوند و امنیت شهروندان به صورت مشهود با خطر مواجه میشود. بنابراین برای پیشگیری از بروز شرایطی که در آن شهروندان و یا امکانات زیربنایی شهری - منطقه ای و ملی مورد تهدید واقع میشوند باید تمهیدی اندیشیده شود. این تمهید "پدافند غیر عامل" است. پدافند غیر عامل به کلیه اقدامات غیر مسلحانه ای اطلاق می شود که موجب کاهش آسیب پذیری و افزایش امنیت ملی - منطقه ای و شهری می شود.

در این پایان نامه دو ملاحظه اصلی در آمایش سرزمین را مورد بررسی قرار می دهیم: برقراری تعادل منطقه ای و پدافند غیر عامل .

فصل اول ساماندهی فصول و چارچوب تحقیق را بیان می کند. در فصل دوم به بیان مبانی نظری و ادبیات موجود در زمینه آمایش سرزمین و تعادل های منطقه ای می پردازیم. در فصل سوم نیز پیشینه تاریخی موضوع که تغییرات قانونی - نهادی و روند تغییر برنامه ها و سیاستها را شامل می شود، مورد بحث قرار می گیرد. ملاحظات آمایش سرزمین مطلوب که رعایت آنها موجب ایجاد تعادل های منطقه ای می شود در فصل چهارم بیان می شوند. در نهایت در فصل پنجم پدافند غیر عامل به عنوان مولفه دفاعی در آمایش سرزمین مورد تحلیل قرار می گیرد.

## تعاریف آمایش

واژه آمایش، اسم مصدر آمویدن و آمودن و به معنای آراسته کردن و آمیختن و مرتب کردن است. در فرهنگ لغات لاروس، آمایش چنین تعریف شده است :

«بهترین نوع توزیع جغرافیایی فعالیت های اقتصادی با توجه به منابع طبیعی و انسانی». فرهنگ اقتصاد و امور اقتصادی - اجتماعی معاصر، تعریف آمایش را به شکل دیگری ارائه نموده است:

«سیاستی که در یک چارچوب جغرافیایی معین در پی بهترین توزیع ممکن جمعیت بر حسب منابع طبیعی و فعالیت های اقتصادی می باشد»

امروزه در کشورهای اروپای شرقی این نوع برنامه ریزی را برنامه ریزی فضایی (*spatial planning*) میانمند. در فرانسه مدیریت سرزمین (*amenagement du territoire*)، در انگلیس با اندکی تفاوت

برنامه ریزی شهری و منطقه ای و در کشورهای اسکاندیناوی برنامه ریزی فیزیکی-فضایی معادل آمایش سرزمین به کار رفته است. همچنین اصطلاحات *land use planning* و *physical planning* نیز در برخی متون به این معنا به کار رفته است. در متون فارسی اصطلاحاتی نظیر برنامه ریزی کالبدی - برنامه ریزی بهره برداری از زمین - برنامه ریزی فضایی و مدیریت سرزمین نیز برای بیان برخی جنبه های آمایش سرزمین استفاده شده اند .

در سالهای اخیر در فرانسه آمایش سرزمین در برگیرنده "سازماندهی اقتصادی، اجتماعی فرهنگی و محیط زیستی، به منظور تحقق آینده ای مطلوب" می شود.

در کشورهای انگلیسی زبان به ویژه در انگلستان، مفهوم «آمایش سرزمین» با مفهومی که در فرانسه پذیرفته شده است، بکارگیری نشده و به جای آن مفهوم برنامه ریزی فیزیکی (*Physical Planning*) مد نظر قرار گرفته است. (علی حاج یوسفی، ۱۳۵۷، ص ۲۲)

اساسا در کشورهای توسعه یافته با نظام سیاسی و اقتصادی غیر متمرکز که به سطوح مطلوبی از توسعه یافتگی درون زا و نه القایی دست یافته اند، بهبود و پیشرفت جریان توسعه که از یک نظام برنامه ریزی شده مشخص پیروی می کند، بستگی به کارایی و بازده فعالیت ها، بهره برداریها و کاربریها داشته و در نتیجه نیاز اصلی این قبیل جوامع، بهبود مستمر کارایی کاربریها است. بدین ترتیب هدف عمده آمایش سرزمین در چنین شرایطی عمدتا هدایت و هماهنگی برنامه های توسعه در بعد فضایی برای آفرینش محیط زندگی مطلوبتر می باشد. کشورهای انگلوساکسن مثل کانادا- استرالیا-انگلیس-و همچنین هلند-آلمان و سوئد از جمله این کشورها هستند. ولی در مقابل در کشورهای توسعه یافته با نظام سیاسی و اقتصادی متمرکز از جمله فرانسه (پیش از اصلاحات اخیر) که به دلیل وجود تمرکزگرایی شدید نابرابری در توزیع فضایی فعالیتها و کاربریها بوجود آمده است، سازماندهی مجدد فعالیتها در پهنه سرزمین نیاز اصلی به شمار میرود. از این رو هدف اصلی



آمایش سرزمین در چنین شرایطی، ایجاد تعادل در توزیع جغرافیایی فعالیتها، تمرکز زدایی و باز توزیع منابع و مشاغل در سرزمین بوده است. (فیروز توفیق، ۱۳۷۰، ص ۲۶)

به عنوان یک تعریف جامع و مختصر که برآیند تعاریف موجود در مورد آمایش سرزمین باشد می توان گفت:

«آمایش سرزمین با تنظیم روابط ۳ عنصر انسان-فضا(محیط) و فعالیت، نحوه استفاده بهینه از منابع و امکانات و چگونگی استقرار انسانها و فعالیتها را در فضای جغرافیایی ملی و منطقه ای سامان می دهد.» (سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۷۵، ص ۲۲)

اساسا رویکرد آمایش سرزمین، هنجاری-راه حل یاب و چند رشته ای می باشد. خصوصیات اول و دوم در ادامه به بحث گذاشته می شود ولی در مورد چند رشته ای بودن و یا به عبارتی میان رشته ای بودن این علم باید گفت که اتکای آشکار آمایش سرزمین به چند رشته و دانش علوم دیگر مایه قوت و پیشرفت سریع روشها و فنون برنامه ریزی آمایش سرزمین شده است؛ در عین حال، با مسائلی که علوم میان رشته ای مواجهند نیز روبروست (مهمترین پیچیدگی علوم میان رشته ای، مدیریت علمی رشته های گوناگون است).

چند رشته ای بودن این علم را می توان بایبان برخی نظریات موجود در علوم دیگر که در آمایش سرزمین به کار رفته اند نشان داد:

۱- نظریه های مکان یابی ۲- نظریه های جغرافیایی توسعه و محیط زیست ۳- نظریه اقتصادی فضا-  
نظریه های جامعه شناسی ۵- نظریه های شهرسازی و برنامه ریزی شهری ۶- نظریات جغرافیای  
سیاسی ۷- اقتصاد

گفتیم که آمایش سرزمین حاوی ۳ عنصر کلیدی است: انسان/فعالیت/فضا. در حقیقت زمینه وبستر کار آمایش فضا می باشد و با سامان دادن فعالیت و افراد بر این بستر برنامه ریزی فضایی شکل می گیرد. رویکردهای جدید، آمایش سرزمین را یک سازماندهی فضایی ساده فراتر برده و آن را شامل سازماندهی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی به منظور تحقق آینده ای مطلوب پیشنهاد می نماید.

بنابراین برنامه ریزی های اقتصادی - اجتماعی باید به همراه برنامه ریزی فضایی صورت گیرد تا پدیده عدم تعادل فضایی بروز نکند به همین دلیل در ادبیات برنامه ریزی اغلب از برنامه ریزی فضایی به عنوان مکمل برنامه ریزی منطقه ای (*Regional Planning*) یاد می شود با این تفاوت که از دیدگاه نظری، فضا یک نظام (سیستم) باز و پویا است و بر خلاف منطقه دارای حد و مرزی نیست. بنابراین برنامه ریزی فضایی تلاشی است در جهت تعیین و تخصیص منابع به بخش مکان ها و مناطق، به نحوی که سرمایه گذاری بخشی، بیشترین منافع اجتماعی را داشته باشد، فعالیت های تولیدی و امکانات منطقه در دسترس تمام افراد نیازمند آنها قرار گیرد و تفاوت سطوح درآمد را کاهش دهد و نوعی ساختار فضایی را ایجاد کند که یارای تحقق برنامه های توسعه منطقه ای باشد.

### **سطوح مختلف برنامه ریزی**

سازماندهی مناسب فعالیت و انسان در پهنه سرزمین، غایت اصلی آمایش سرزمین در سطوح مختلف است. اگرچه در سطح خرد، مکان یابی جهت حداکثر کردن سود بنگاه و در واقع جانمایی بهتر فعالیت ها پیامد فضایی این نوع برنامه ریزی است ولی این جانمایی در راستای هدف بالاتر یعنی چیدمان منطقی فعالیت ها در پهنه سرزمین، ایفای نقش می کند.

به عبارت دیگر، فرآیند برنامه ریزی صحیح و سلسله مراتبی از سطح آمایش ملی شروع و با تدوین برنامه های میان مدت توسعه ای و برنامه ریزی کلان اقتصادی به سطح برنامه ریزی خرد منتهی می

شود. اتکا به این سلسله مراتب نه تنها به اجرایی شدن مطالعات کلان و بلندمدت، کمک شایانی می کند بلکه روند توسعه را منطقی، هماهنگ و پویا می سازد. عناصر توسعه یک کشور همانند اجزای یک سیستم یا اندام های یک بدن دارای عملکردی تخصصی بوده و چارچوب های توسعه مناطق و اهداف بلندمدت آنها نیز از اهداف بلندمدت ملی تاثیر می پذیرند؛ برنامه ریزی های محلی نیز از چارچوب های توسعه منطقه ای پیروی خواهند کرد. این امر موجب کاهش عوارض منفی توسعه و تعدیل تبعات منفی توسعه می شود. (سازمان مدیریت، ۱۳۷۳، ص ۴۵)

طراحی نظام برنامه ریزی مبتنی بر آمایش سرزمین و ارتقای جایگاه آمایش سرزمین به عنوان بالادست ترین سند توسعه بلندمدت است که در راستای کاهش فقر و محرومیت از طریق نهادینه سازی رویکرد آمایشی در بدنه نظام برنامه ریزی (به منظور تنظیم رابطه دیدگاه های درازمدت و میان مدت و تنظیم روابط بین برنامه ریزی بخشی و منطقه ای و تعیین نقش و جایگاه بخش های مختلف و عرصه های مختلف جغرافیایی) در چارچوب مبانی آمایش سرزمین صورت می گیرد. در واقع آمایش و اسناد آن در سطح ملی یک سند بالادست؛ در افق بلندمدت است که اصولاً جهت تحقق اهداف و آرمان های آن باید تمام برنامه ریزی های سطح پائین آن با استناد به این اسناد تهیه شوند و نهایتاً به مرحله اجرا در آیند.

براساس تقسیم بندی چهار سطح برنامه ریزی را می توان از هم تفکیک کرد:

۱- خرد                      ۲- کلان                      ۳- توسعه                      ۴- آمایش

هر کدام از سطوح فوق نیز مشخصات و ویژگیهای خاصی دارند که آمایش را از سایر سطوح تفکیک می کنند.

جدول شماره (۱): مقایسه رویکرد آمایش با سایر رویکردهای برنامه ریزی از نظر اهداف

اهداف	سطوح	هدف برنامه‌ریزی
	خرد	مطلوبیت مصرف‌کننده - سود بنگاه - تابع رفاه اجتماعی
	کلان	دستیابی به سطوح و نرخهای مورد نظر متغیرهای کلان اقتصاد که این سطوح و شاخصهای بهینه به تناسب تابع هدف توسعه اقتصادی - اجتماعی سیاسی در سازگاری با عملکرد اقتصاد خرد انتخاب می‌گردند.
	توسعه	تبیین تابع هدف منسجم اجتماعی که استراتژی توسعه بلندمدت / میان‌مدت / و کوتاه مدت را تعیین نموده شاخصهای توسعه و سطوح بهینه آنها را تبیین می‌کند.
	آمایش	بهره‌وری از منابع و ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی و محیطی سرزمین

( مطالعات آمایش سرزمین، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۸۳ )

بسته به آنکه چه حدی از تاثیرگذاری آمایش را بر نظام برنامه‌ریزی کشور می‌پذیریم نحوه استفاده از اسناد آمایشی در تنظیم روابط سرزمینی بخش‌ها تفاوت می‌کند. در یک تعبیر نسبتاً محدود می‌توان آمایش را صرفاً به منظور شناسایی تاثیرات فضایی و جغرافیایی جهت‌گیری‌های برنامه به کار گرفت و در یک تعبیر نسبتاً وسیع‌تر می‌توان انتظارات برنامه‌ریزان در زمینه تلفیق دیدگاه‌های سرزمینی یا بخشی و ایجاد هماهنگی‌های بین‌بخشی، بین منطقه‌ای و بخشی - منطقه‌ای را با استفاده از رویکرد آمایشی برآورده ساخت. گونه‌بندی و شناسایی مجموعه رویکردهای ممکن در این زمینه به تعدیل