



Research Article



Vol. 31, No. 1, 2024, p. 113 - 142

**Criticism of Land-Use Planning Documents
(National and Provincial)
From the Perspective of Article 48 of the Constitution**

M. Ahmadi^{1*}, A. Molaei²

1- Ph. D Student of Public Law of Tabriz Univeisity. Tabriz, Iran

2- Associate Professor, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Iran

(*- Corresponding Author Email: masoud_yashilyaz@yahoo.com)

<https://doi.org/10.22067/erd.2024.85493.1214>

Received:2023/12/26 Revised:2024/03/13 Accepted:2024/05/27 Available Online: 2024/05/27	How to cite this article: Ahmadi, M., & Molaei, A. (2024). Criticism of Land-Use Planning Documents (National and Provincial) From the Perspective of Article 48 of the Constitution. <i>Economics and Regional Development Journal</i> , 31(1): 113-142. (in Persian with English abstract). https://doi.org/10.22067/erd.2024.85493.1214
--	--

1- INTRODUCTION

The principle of regional justice is a critical element in economic systems, particularly within the framework of a constitution. In the Iranian Constitution, Article 48 focuses on regional justice by emphasizing the equitable distribution of resources and economic activities across provinces. This research examines the alignment of land use planning policies, as

outlined in national and provincial plans, with Article 48. The ambiguity surrounding the term "region" in the Constitution necessitates an analysis of different interpretations (multi-province, province, and county) and how these affect the execution of regional planning and justice.

2- THEORETICAL FRAMEWORK

The theoretical foundation of this study rests on the concepts of regional justice and spatial planning. Utilizing the theoretical lenses of distributive justice and administrative law, the research critically evaluates the legal frameworks that underpin the development of regional planning. The study focuses on the implications of unequal resource distribution and centralized economic activity on regional disparities, drawing comparisons with global practices in spatial planning.

3- METHODOLOGY

The research adopts a descriptive-analytical methodology with an applied approach. Data was collected through library research, document analysis, and the examination of official statistics. The main focus is on aligning two legal documents: Article 48 of the Constitution and the National and Provincial Land Use Planning Documents. Different interpretations of the term "region" are explored, followed by a critical analysis of how these interpretations impact the drafting and implementation of land use policies.

4- RESULTS & DISCUSSION

The findings indicate that the National Land Use Planning Document lacks a consistent approach to defining regions, leading to discriminatory outcomes in the selection of first-tier cities. This results in an unequal distribution of services and economic opportunities across different provinces and regions, contradicting the spirit of Article 48. Additionally, the study identifies discrepancies between the goals of regional justice in the Constitution and the policies set forth in the national and provincial plans.

The analysis of Western Azerbaijan as a case study reveals a significant mismatch between the distribution of resources and regional needs.

5- CONCLUSIONS & SUGGESTIONS

To ensure compliance with Article 48, this study proposes a revision of the National Land Use Planning Document. Recommendations include adopting a more transparent and equitable method for selecting first-tier cities, based on population, geographical proximity, and resource availability. The study also suggests redefining regions in a way that reflects both cultural and economic factors, aligning with successful international models of spatial planning. Finally, it advocates for legislative oversight to ensure that future land use policies effectively promote regional justice and economic equality.

Keywords: Regional Justice, Land-Use Planning, Zoning, City/Region Level One Region, Urban Partner Network.

نقد اسناد آمایش سرزمین (ملی و استانی)

از منظر اصل ۴۸ قانون اساسی

مسعود احمدی*

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

آیت مولایی

دانشیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

<https://doi.org/10.22067/erd.2024.85493.1214>

نوع مقاله: پژوهشی

چکیده

تحقق عدالت اقتصادی در نظام‌های اقتصادی مختلف، وابسته به ساختارهای کلان اقتصادی آن نظام است که ناشی از میزان اهتمام مقننین اساسی و عادی به تحقق عدالت اقتصادی می‌باشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر جنبه‌های مختلف عدالت اقتصادی به عدالت اقتصادی منطقه‌ای در اصل ۴۸ پرداخته است. قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی، آمایش سرزمین را به‌عنوان راهکار اجرای اصل ۴۸ ارائه داده است. با توجه به ابهام کلمه منطقه در اصل ۴۸ قانون اساسی، اسناد آمایش سرزمین، بر اساس تفاسیر مختلف از کلمه منطقه (مجموعه چند استان، استان و شهرستان) مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و در نهایت راهکارهای علمی برای اصلاح ایرادات اسناد آمایش ملی و استانی ارائه شده است. بنا به تحلیل‌های انجام شده و یافته‌های این تحقیق که با استفاده از روش توصیفی تحلیلی و با رویکرد کاربردی انجام شده، عمده‌ترین نقد بر سند ملی آمایش سرزمین از منظر اصل ۴۸ در کنار نقد بر نحوه و مرجع تصویب این سند، انتخاب تبعیض آمیز شهر/شهر منطقه‌های سطح یک، است؛ چراکه انتخاب مذکور بدون ضابطه مشخص و عدم توجه کافی به پراکندگی جمعیت، فاصله شهر/شهر منطقه‌های سطح یک انتخاب شده تا پایتخت و عدم توزیع عادلانه شهر/شهر منطقه‌های سطح یک در مناطق مختلف کشور انجام شده که چون با هیچ‌یک از تفاسیر کلمه منطقه در اصل ۴۸ همخوانی ندارد، منجر به ایجاد تبعیض آشکار بین استان‌ها و مناطق مختلف کشور شده است؛ جهت رفع این ایراد و مطابقت سند مذکور و همچنین اسناد استانی آمایش سرزمین با اصل ۴۸ پیشنهادهایی عملی ارائه شده است.

کلیدواژه‌ها: عدالت منطقه‌ای، آمایش سرزمین، منطقه بندی، شهر/شهر منطقه سطح یک، شبکه همکار شهری.

* نویسنده مسئول: masoud_yashilyaz@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۰/۰۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۲۳

صفحات: ۱۴۲-۱۱۳

مقدمه

قانون اساسی بالاترین هنجار حقوقی در اکثر نظام‌های حقوقی کنونی است که قوانین و مقررات دیگر بر اساس اصول و مبانی این قانون تدوین می‌شوند. نظام حقوقی ایران پس از انقلاب مشروطه صاحب قانون اساسی شد و قانون اساسی جمهوری اسلامی با تفاوت‌هایی زیادی در سال ۱۳۵۸ جایگزین قانون اساسی مشروطه شد. یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی با قانون اساسی سابق، توجه بیشتر به موضوع عدالت و رفع تبعیض در شئون مختلف است. به‌عنوان مثال می‌توان به بند نهم اصل سه، اصول نوزده، بیست‌وهشت و چهل و هشتم قانون اساسی اشاره کرد؛ بدیهی است تحقق اصول قانون اساسی که در رأس هرم هنجارهای حقوقی است نیازمند قانون‌گذاری هم‌راستای مجلس شورای اسلامی و اجرای این قوانین با آئین‌نامه‌های اجرایی دقیق توسط نهادهای مجری است؛ گرچه آئین‌نامه اجرایی و قوانین مصوب مجلس نمی‌توانند با قانون اساسی تعارض داشته باشند ولی اگر روش اجرائی ارائه‌شده در آئین‌نامه‌های اجرایی غیرعملی یا دارای ابهام باشد چه‌بسا در عمل منجر به اجرای کامل قوانین بالادستی نشده و انحرافات در این خصوص ایجاد نمایند. در صورت تحقق انحراف عملی اشاره‌شده، اصول قانون اساسی تبدیل به شعارهایی بدون عمل در پیشانی نظام حقوقی کشور می‌شود.

در جهان امروز نابرابری‌های منطقه‌ای موضوعی فراگیر و روبه گسترش است (Less, 2010: p. 1) نابرابری‌های منطقه‌ای مانع توسعه متوازن و منطقه‌ای بوده و امکان استفاده بهینه از سرزمین را از بین برده و موجب تراکم جغرافیایی فقر می‌شود (Federov, 2002: p. 443)؛ اصل ۴۸ قانون اساسی که موضوع این تحقیق است، به عدم تبعیض منطقه‌ای اشاره کرده است؛ در این خصوص نکته مهم و قابل‌بحث مفهوم منطقه و نحوه اعمال تقسیمات کشوری است؛ بدیهی است تقسیمات کشوری جهت اداره بهتر کشورها، مخصوصاً کشورهای با وسعت و جمعیت زیاد امری اجتناب‌ناپذیر است و در نظام‌های اداری متمرکز و غیرمتمرکز به هر یک از این واحدهای تقسیمات کشوری اختیاراتی جهت اداره امور منطقه خود داده می‌شود؛ با اعمال تقسیمات کشوری و تفکیک بخش‌های مختلف کشور از یکدیگر در برخی امور اداری، سیاسی و اقتصادی، در صورت تجمع غیرعادلانه امکانات و ثروت‌های کشور در منطقه یا استانی خاص و کم‌توجهی به برخی مناطق دیگر، مشکلات مختلف در ابعاد اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ایجاد خواهد شد، بعلاوه مقایسه وضعیت فعلی و میزان رشد هر یک از این واحدهای تفکیک‌شده توسط صاحب‌نظران و عموم مردم و مشاهده رشد بالای یک ایالت، منطقه یا استان نسبت به واحدهای مشابه و یا برعکس عقب‌ماندگی یک ایالت، منطقه یا استان نسبت به ایالت، منطقه یا استان‌های دیگر شائبه تبعیض حکومت در اختصاص درآمدهای ملی و توزیع تبعیض‌آمیز فعالیت‌های اقتصادی را ایجاد خواهد کرد که می‌تواند منشأ

مشکلات دیگر هم شود.

طی سال‌های اخیر بسیاری از کشورها سعی کردند از نابرابری‌های منطقه‌ای بکاهند (Winkler, 2012: p. 84)؛ نتیجتاً ایجاد عدالت و رفع تبعیض بین مناطق و استان‌های مختلف کشور جهت رشد و اعتدالی عموم ملت لازم است که در این راستا مقنن اساسی کشور ما با درک صحیح موضوع مذکور، عدالت منطقه‌ای را در یکی از اصول قانون اساسی مطرح کرده است. مسئله اصلی که در این مقاله به آن پرداخته شده است میزان هماهنگی قوانین مصوب مجلس و آئین‌نامه‌های اجرائی آن و مقررات مربوطه جهت اجرای اصل چهارم و هشتم قانون اساسی و تحقق عدالت منطقه‌ای است؛ بدیهی است باگذشت بیش از ۴۰ سال از تصویب اصل ۴۸ قانون اساسی در صورت مقررات گذاری صحیح و هم‌راستا با این اصل باید عدالت منطقه‌ای تا حد مطلوبی محقق می‌شد.

در کشور ما نبود تعادل در توزیع امکانات در بین مناطق مختلف به چشم می‌خورد. این امر ناشی از تمرکز اقتصادی در برخی مناطق کشور مانند تهران و برخی کلان‌شهرهای منطقه‌ای است که جذب جمعیت و فعالیت بخش عمده‌ای از بنگاه‌های تولیدی در این مناطق، منجر به توزیع نامتعادلی از رشد اقتصادی و امکانات و همچنین تمرکز سرمایه‌گذاری شده است؛ به طوری که بر اساس سرشماری سال ۱۳۹۵، ۱۶/۶٪ جمعیت کشور در استان تهران زندگی می‌کنند که پرتراکم‌ترین استان ایران است (Parizadeh & Mirzazadeh, 2017: p. 3). در کنار عدم توزیع عادلانه امکانات ملی در سطح کشور، می‌توان یکی دیگر از علل این عدم تعادل اقتصادی بین مناطق مختلف کشور را سهم بالای درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران دانست به نحوی که طی دهه‌های متمادی، رویکرد مسلط برنامه‌ریزی با اتکای به درآمدهای سرشار نفتی، القای توسعه از بالا بوده است؛ در نتیجه اجتماعات محلی بیش از آنکه در فرآیند توسعه درگیر شوند و ظرفیت اجتماعی مورد نیاز توسعه به وجود آید، دریافت‌کنندگان فرآورده‌های توسعه نامتعادل بوده‌اند. هر چه سهم درآمد ملی از صدور نفت در اقتصاد کشور بیشتر شد، توجه حکومت مرکزی به دیگر سرمایه‌ها و در دیگر سطوح محلی و منطقه‌ای کمتر شد. در برابر اجتماعات محلی نیز بیشترین توجه خود را معطوف به دریافت سهم از این درآمدها نمودند و حتی بسیاری از ظرفیت‌های محلی و منطقه‌ای تحلیل رفت و یا به تزریق سهم از مرکز وابسته شد (Sarraf et al., 2013: p. 31).

برای اصلاح آن باید نحوه مدیریت درآمدهای نفتی مورد بازبینی قرار گیرد که تحلیل این موضوع و ارائه راه‌حل‌های پیشنهادی ممکن در راستای تحقق عدالت اقتصادی مدنظر اصل ۴۸ قانون اساسی، می‌تواند موضوع تحقیق دیگری باشد.

تا اوایل دهه ۱۹۷۰ میلادی توسعه معادل رشد و توسعه اقتصادی قلمداد می‌شد ولی به تدریج تجربه نشان داد این برداشت از مفهوم توسعه پاسخگوی جوامع انسانی نیست (Todaro, 1999: 78). چراکه نتوانست مشکلاتی همچون فقر، بیکاری و نابرابری را حل کند. بر این اساس به آمایش سرزمین بیش‌ازپیش توجه شد و تعریفی از آمایش موردپذیرش قرار گرفت که نگرشی جامع داشته و به مجموعه ابعاد دخیل در سازمان‌دهی فضایی و منطقه‌ای توجه کند (Andalib, 2001: p. 14).

برای آمایش سرزمین تعاریف متعددی ارائه شده است تعریفی که از آمایش سرزمین، توسط کلودیوس- وزیر سابق بازسازی و مسکن فرانسه در سال ۱۹۵۰ ارائه شده تاکنون از گویاترین و معتبرترین تعاریف کلاسیک این مفهوم علمی به شمار می‌رود وی در این تعریف می‌گوید: «آمایش سرزمین در کادر جغرافیایی فرانسه در جستجوی بهترین توزیع انسان‌ها به تبع منابع طبیعی و فعالیت‌های اقتصادی در پهنه سرزمین است. این جستجو با یک دغدغه ثابت مبتنی بر فراهم کردن بهترین شرایط سکونت، کار، بهداشت، تفریحات سالم و لذت از زندگی فرهنگی سالم محقق می‌شود. هدف اصلی صرفاً یک اقتصاد شکوفا نیست، بلکه بیشتر به دنبال زندگی خوب و شکوفایی مردم است» (Tavakoli, 2017: p. 5). کلودیوس در این تعریف در جستجوی زندگی و شکوفایی برای عموم مردم بوده که باید با هماهنگی سه عامل توزیع جمعیت، منابع طبیعی و فعالیت‌های اقتصادی حاصل شود.

هم‌اکنون عبارت و مفهوم آمایش سرزمین جایگاه مهمی در برنامه‌ریزی‌های ملی در کشورهای مختلف من جمله ایران دارد به طوری که اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین به تصویب رسیده است. مسئله مهم و حیاتی انطباق اسناد آمایش سرزمین (ملی و استانی) مصوب سال ۱۳۹۹ شورای عالی آمایش سرزمین، با اصل ۴۸ قانون اساسی در تحقیقات علمی چندان مورد توجه قرار نگرفته است. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در بخش ۱۱ از مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران، تقسیم مناطق کشور به صورت سطح‌بندی شده را از حیث اصل ۴۸ قانون اساسی قابل تأمل دانسته و پیشنهاد کرده که مورد ارزیابی دقیق قرار گیرد (Islamic Consultative Assembly Research Center, 2003: p. 8) که این امر نشان می‌دهد سند آمایش ملی سرزمین از منظر اصل ۴۸ قانون اساسی قابل تأمل بوده در مقالات منتشر شده در مجله ملی آمایش سرزمین از سال ۱۳۹۹ که اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین به تصویب رسیدند تا نیمه اول ۱۴۰۲ (زمان انجام این تحقیق) هم به طور ویژه و تخصصی به نقد و تحلیل میزان انطباق اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین با اصل ۴۸ قانون اساسی پرداخته نشده است (Land Use Planning Journal. List of articles from volumes 12 to 15) مجموع ارجاعات و

توضیحات فوق نیاز به تحقیقی مستقل و نسبتاً جامع در خصوص تحلیل انطباق اسناد آمایش سرزمینی با اصل ۴۸ قانون اساسی را به وضوح نشان می‌دهد.

تحقیق حاضر از نظر هدف و ماهیت جزو تحقیقات کاربردی است و از لحاظ روش در زمره تحقیق‌های کمی و کیفی بوده، روش کار توصیفی و تحلیلی است؛ اطلاعات مورد نیاز از طریق مطالعات کتابخانه‌ای، اسنادی و مراجعه به آمارهای رسمی جمع‌آوری شده است، جهت انجام آن باید دو سند حقوقی اصل ۴۸ قانون اساسی و اسناد آمایش سرزمینی با یکدیگر مطابقت داده شود و از آنجایی که کلیه قوانین و مقررات باید با اصول قانون اساسی مطابقت داده شوند ابتدا باید شرح و تفسیر دقیق اصل ۴۸ قانون اساسی پرداخته شده و برداشت‌های مختلفی که از کلمه منطقه در آن می‌توان مطرح کرد شرح داده می‌شود. در ادامه به اسناد ملی و استانی آمایش سرزمینی که ریشه در قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی دارد پرداخته شده و میزان تطبیق این اسناد بر اساس تفاسیر مختلف کلمه منطقه مورد نقد و تحلیل قرار می‌گیرد و در صورت عدم تطابق راهکارهایی علمی پیشنهاد می‌گردد.

سؤالاتی که این تحقیق در صدد پاسخ به آن است به شرح زیر است:

- ۱- چه تفاسیری از کلمه منطقه در اصل ۴۸ قانون اساسی می‌توان ارائه کرد؟
- ۲- آیا اجرای دقیق سند آمایش سرزمینی می‌تواند منجر به تحقق اصل ۴۸ قانون اساسی شود؟

ادبیات موضوع (شرح مبسوط اصل ۴۸ قانون اساسی)

اصل ۴۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عنوان می‌کند: «در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد». متن اصل ۴۸ از سه بخش تشکیل شده است دو بخش اول به الزاماتی که باید در قانون‌گذاری و اجرا رعایت شود اشاره کرده و بخش سوم نتیجه‌ای که باید از اجرای دو بخش اول حاصل شود بیان نموده است. جهت بررسی دقیق موضوع، به شرح کلمات کلیدی اصل ۴۸ قانون اساسی (منابع طبیعی، درآمدهای ملی، توزیع فعالیت‌های اقتصادی، مناطق مختلف کشور، دسترسی به سرمایه و امکانات به فراخور نیازها و استعداد رشد هر منطقه) می‌پردازیم.

منابع طبیعی

منابع طبیعی ثروت‌هایی هستند که در طبیعت وجود دارند و انسان‌ها می‌توانند از آن‌ها استفاده کنند.

بهره‌گیری عاقلانه از منابع طبیعی به‌عنوان یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه امری مهم است؛ چراکه در این کشورها کمیت و کیفیت منابع آب و خاک به مقدار بیشتری تحلیل رفته است (Karami & Keshavarz, 2015: p. 2). سؤالی که مطرح می‌شود این است که بهره‌برداری از منابع طبیعی در سطح استان‌ها چه مفهومی از نظر حقوقی می‌تواند داشته باشد و چه نکاتی باید در این خصوص رفع ابهام شود؟ جهت پاسخ به این سؤال مهم می‌توان دو چالش اصلی در بهره‌برداری از منابع طبیعی را ذکر کرد:

چالش مهم اول نحوه استفاده از منابع طبیعی مشترک بین دو استان یا منطقه هم‌جوار، مثل منابع آب و چالش بعدی مدیریت نحوه و میزان بهره‌مندی مردم هر منطقه یا استان و تعیین سهم منطقه‌ای و ملی از ثروت‌های خدادادی و منابع طبیعی آن منطقه یا استان است. مثل معادن طلای آذربایجان غربی و یا چاه‌های نفت استان‌های نفت‌خیز.

درآمدهای ملی

درآمدهای ملی درآمدهایی هستند که از منابع ملی ثروت عاید می‌شوند. در مورد استفاده از درآمدهای ملی هم ابتدا باید منشأ درآمدهای ملی را مشخص نموده و به این سؤال پاسخ دهیم که دقیقاً چه درآمدهایی را می‌توان ملی نامید؟

جهت پاسخ به این سؤال از اصول ۴۵ و ۵۳ قانون اساسی کمک می‌گیریم. اصل ۴۵ قانون اساسی اشاره می‌کند:

«انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند.»

مقنن اساسی در اصل ۵۳ می‌نویسد: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون انجام می‌گیرد.»

اگر برای تفسیر عبارت ثروت‌های ملی و درآمدهای ملی بخواهیم از اصول ۴۵ و ۵۳ قانون اساسی استفاده کنیم می‌توانیم بگوییم ثروت‌های ملی شامل تمامی ثروت‌ها و منابع موجود در کشور یا حتی خارج از کشور که متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی نیست، می‌شود و به‌تبع آن درآمدهای ملی،

درآمدهایی هستند که از ثروت‌های ملی حاصل می‌شوند البته به شرطی که حکومت اسلامی و دولت را یک مفهوم واحد در نظر بگیریم.

توزیع فعالیت‌های اقتصادی

فعالیت‌های اقتصادی، شامل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و غیردولتی است در این خصوص دو مفهوم از توزیع عادلانه و به‌دوراز تبعیض فعالیت‌های اقتصادی قابل‌برداشت است. مفهوم اول این است که دولت فعالیت‌های اقتصادی که توسط کارخانه‌ها یا شرکت‌های دولتی انجام می‌دهد را به‌طور عادلانه میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور تقسیم کند و مفهوم دیگر آن است که دولت شرایط کسب و کار غیردولتی را طوری تنظیم نماید که فعالیت‌های اقتصادی بخش غیردولتی هم به‌صورت عادلانه و غیر تبعیض‌آمیز بین استان‌ها و مناطق کشور توزیع شود؛ بدیهی است در مفهوم اخیر بحث آمایش سرزمینی و توجه به امکانات و مزایای نسبی هر منطقه یا استان کشور اهمیت پیدا می‌کند؛ بعلاوه تأمین امنیت فعالان اقتصادی در کلیه مناطق و استان‌های کشور جهت فعالیت ایشان را هم می‌توان جزو وظایفی نامید که از این اصل قانون اساسی برای دولت متصور می‌شود. در بخش‌های بعدی به‌عنوان نمونه وضعیت استان آذربایجان غربی در خصوص اصل ۴۸ قانون اساسی مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

مناطق مختلف کشور

طبق تقسیمات کشوری حدود استان‌های کشور کاملاً مشخص است و نیازی به بحث و توضیح بیشتر ندارد ولی تفاسیری که در این اصل قانون اساسی می‌توان از عبارت «مناطق مختلف کشور» ارائه کرد متفاوت است. در یک مفهوم مناطق را می‌توان محدوده‌های جغرافیایی متشکل از چند استان هم‌جوار دانست؛ تقسیمات کشوری طبق این مفهوم در زمان قاجار و اوایل پهلوی و بر اساس قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب مجلس اول مشروطه در سال ۱۲۸۶ شامل ایالات چهارگانه ۱- آذربایجان، ۲- خراسان، ۳- فارس و ۴- کرمان و بلوچستان بود که هریک از این ایالات دارای حکومت بوده و باهم و در کنار ولایات تابع مرکز، ممالک محروسه ایران را تشکیل می‌دادند؛ در این تقسیم‌بندی به خصوصیات جغرافیایی و فرهنگی هم توجه شده بود (مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، ۱۲۸۶). کلمه منطقه به مفهوم ذکر شده (چند استان هم‌جوار) در کشورهای دیگر هم کاربرد دارد به‌عنوان مثال جمهوری ترکیه که هم‌اکنون متشکل از ۸۱ استان است، از سال ۱۹۴۱ بر اساس پنج فاکتور، اقلیم، پهنه سرزمینی، پوشش گیاهی، جمعیت و وسعت به ۷ منطقه (آک دنیز، کارادیز،

مارمارا، اژه، ایچ آنادولو، دوغو آنادولو و گونئی دوغو آنادولو) تقسیم شده است که این تقسیم‌بندی مبنای برخی از برنامه‌ریزی‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی در این کشور می‌باشد (Elilibüyük, & Yılmaz, 2010: p.28-29)



شکل ۱: منطقه‌بندی در کشور ترکیه

مشابه این تقسیم‌بندی در ایالات متحده آمریکا هم وجود دارد البته در آن کشور برحسب خصوصیات طبیعی و انسانی کشور به صورت‌های مختلف منطقه بندی شده که هر منطقه شامل چند ایالات است؛ لازم به ذکر است سنت منطقه‌گرایی در زمان ناپلئون در فرانسه هم مطرح شد که استان بندی را به چالش کشید (Molaei, 2019: p.38).

جهت ارائه تعریفی دیگر برای مناطق مختلف کشور می‌توان به قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مراجعه کرد. در ماده اول این قانون عناصر تقسیمات کشوری روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان ذکر شده است پس در فرض دوم می‌توان عبارت مناطق مختلف کشور را بر واحدهای تقسیمات کشوری اطلاق کرد ولی از آنجایی که کلمه استان در همین اصل در کنار منطقه ذکر شده اطلاق منطقه به استان به دلیل حشو در اصل ۴۸ قانون اساسی قابل قبول نیست، پس باید این موضوع را بررسی کرد که آیا عناصر کوچک‌تر از استان تقسیمات کشوری از قبیل شهرستان یا بخش را می‌توان مصداق منطقه در اصل مذکور محسوب کرد یا خیر؟

با توجه به اینکه در نظام‌های حقوقی موضوعه، بر اساس ساختار سلسله مراتبی آن، قانون اساسی، به معنای

ماهوی، در عالی‌ترین سطح حقوق موضوعه قرار دارد و کارکرد اصلی آن تعیین اندام‌ها و فرایند ایجاد قواعد کلی یعنی قانون‌گذاری است (Kelsen, 2012: p.106) مقنن عادی در قانون‌گذاری باید توجه اساسی خود را معطوف به هنجار اصلی یا همان قانون اساسی نماید و عباراتی متناسب با اصول قانون اساسی در قوانین بگنجاند در قانون تقسیمات کشوری در ذکر عناصر تقسیمات کشوری اشاره‌ای به منطقه که در اصل ۴۸ قانون اساسی وجود دارد، نشده است و قانون‌گذار عادی نه در این قانون و نه در قوانین عادی دیگر به‌صراحت به تعریف این کلمه نپرداخته است در نتیجه نمی‌توان منطقه را به‌طور خاص یکی از عناصر تقسیمات کشوری از قبیل شهرستان یا بخش تعریف کرد، ولی شاید بتوان به قرینه کلمه استان که هم در اصل ۴۸ قانون اساسی و هم در قانون تقسیمات کشوری وجود دارد عناصر دیگر تقسیمات کشوری که شامل روستا، دهستان، شهر، بخش و شهرستان است را به‌طور عام منطقه نامید؛ یعنی قانون‌گذار اساسی تحقق عدالت منطقه‌ای را از بزرگ‌ترین عنصر (استان) تا کوچک‌ترین عنصر تقسیمات کشوری (روستا) مدنظر دارد؛ پس از نقطه‌نظر تفسیر علمی متن می‌توان به قرائن معنوی و لفظی هر دو مفهوم ذکر شده برای کلمه منطقه یعنی چند استان هم‌جوار یا عناصر کوچک‌تر از استان تقسیمات کشوری به‌صورت عام را به‌عنوان مصداق این کلمه قبول کرد.

لازم به ذکر است شورای نگهبان که طبق اصل ۹۸، مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی می‌باشد، برای اصل ۴۸ قانون اساسی تفسیری ارائه نداده است (Guardian Council Research Center, 2019). با توجه به اینکه یکی از روش‌های تفسیر قانون اساسی مراجعه به‌قصد و نظر قانون‌گذار است و مباحث گسترده‌ای در خصوص قصد انتزاعی و واقعی قانون‌گذار انجام شده است (Jafari, 2019: p.179-180). در مذاکرات تدوین اصل ۴۸ قانون اساسی به‌طور دقیق کلمه منطقه تعریف نشده است (Assembly of Experts for Constitution, 1979: p.1493)؛ بر این اساس با توجه به اینکه در تفسیر مبتنی بر قصد نویسنده باید به فهمی از اصول قانون اساسی که می‌توان از نظر تاریخی به مؤسسان آن نسبت داد وفادار باشد (Barger, 1985: p.9). در متن مذاکرات به سه کلمه استان‌ها، مناطق و مراکز اشاره شده است که نمی‌توان به‌طور دقیق قصد مقنن را از کلمه منطقه استنباط کرد (Assembly of Experts for Constitution, 1979: p.1493-). در جمع‌بندی این بخش می‌توان گفت: تفسیر کلمه منطقه، بخش چالش‌برانگیز اصل ۴۸ قانون اساسی است که در ادامه مبنای تحلیل‌های این مقاله قرار خواهد گرفت.

دسترسی به سرمایه و امکانات به فراخور نیازها و استعداد رشد هر منطقه تأمین سرمایه و امکانات لازم برای رفع نیازهای هر منطقه و برای بهره‌گیری از استعداد رشد هدفی است که قانون‌گذار اساسی به‌عنوان نتیجه بهره‌مندی عادلانه از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی و توزیع به‌دوراز تبعیض فعالیت‌های اقتصادی در اصل ۴۸ قانون اساسی در نظر گرفته است؛ به‌عبارت‌دیگر این اصل قانون اساسی به‌صراحت هدف از عدم تبعیض بین مناطق مختلف را بیان کرده و بر اساس آن می‌توان گفت زمانی این عدم تبعیض محقق می‌شود که سرمایه و امکانات به فراخور نیازها و استعداد رشد هر منطقه در دسترس باشد.

یافته‌ها

بررسی میزان تطبیق قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی با عدالت منطقه‌ای مدنظر این اصل قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی در ۱۳۸۰/۵/۲۴ تصویب شده که بر اساس آن مقرر شد جهت نیل به اهداف و الزامات اصل ۴۸ قانون اساسی اقدامات زیر انجام شود:

دولت مکلف است تا دو سال پس از تصویب این قانون و در اجرای اصل چهارم و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌منظور:

۱- رفع هرگونه تبعیض در استفاده مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) مختلف کشور از منابع طبیعی و سرمایه‌های ملی.

۲- فراهم کردن زمینه رشد همه مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) متناسب بااستعدادها و با حفظ رقابت سازنده.

۳- توزیع مناسب فعالیت‌های اقتصادی در مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها) مختلف کشور.

۴- استفاده بهینه از قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی در راستای نقش منطقه‌ای و بین‌المللی کشور. با مطالعه و بررسی کارشناسی لازم و باملاحظه میزان سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده در سال‌های گذشته و شاخص‌های توسعه‌یافتگی مناطق (استان‌ها و شهرستان‌ها)، طرح آمایش سرزمین (توزیع متناسب جمعیت و فعالیت‌های بخش‌های اقتصادی در فضای ملی) را تهیه و اقدامات قانونی لازم برای اجرای آن از آغاز سال ۱۳۸۳ را به عمل آورد.

در هر برنامه قانون‌گذاری در وهله اول باید قوانین موجود تحلیل شود و حوزه‌های بالقوه خطرناک (محدوده‌هایی که قانون می‌تواند با قوانین بالادستی یا مسائل حساس اعتقادی یا سیاسی جامعه) مغایرت داشته باشد شناسایی شود (Xanthaki, 2022: p. 62-68).

نقدی که بر شیوه اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی که توسط مقنن عادی پیشنهاد شده این است که به نظر می‌رسد مقنن در تدوین این قانون، تحلیل صحیحی از قانون بالادستی (اصل ۴۸ قانون اساسی) و همچنین قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور انجام نداده؛ چراکه به جای ایجاد و تعبیه رابطه منطقی بین بخش اول اصل ۴۸ قانون اساسی جهت رسیدن به هدف نهایی این اصل، تمامی بندهای این قانون را به‌عنوان نتیجه (که الزاماً منطبق بر اهداف اصل ۴۸ دسترسی به سرمایه و امکانات فراخور نیازها و استعداد رشد نیستند) در نظر گرفته و ابزار تحقق این اهداف را مطالعه کارشناسی دولت و تهیه سند آمایش سرزمینی معین کرده است.

اگر این قانون عنوانی غیر از اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی داشت عدم انطباق کامل اهداف آن با اصل ۴۸ قابل توجیه بود ولی وقتی این قانون جهت اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی تصویب شده است باید طبق هرم سلسله‌مراتب قوانین کلسن، اهداف منطبق بر اهداف اصل مذکور باشد و نمی‌تواند در عرض اصل ۴۸ قانون اساسی قرار گیرد. نقد اصلی وارده از طرف نویسندگان بر قانون‌گذار که نشان‌دهنده لزوم تبعیت قانون عادی و اسناد وابسته به آن از قانون اساسی است در شکل ۲ و جدول ۱ به‌صورت دقیق‌تر نمایش داده شده است؛ همان‌طور که در جدول مشخص شده است قانون اجرای اصل ۴۸ دارای انحرافات از این اصل قانون اساسی است.

اجرای آمایش سرزمینی ← اجرای قانون اجرای اصل ۴۸ ← تحقق اصل ۴۸

شکل ۲: اقدامات لازم جهت تحقق اصل ۴۸ قانون اساسی

جدول (۱): تطبیق اقدامات، الزامات و اهداف اصل ۴۸ و قانون اجرای اصل ۴۸

اهداف (نتایج مورد انتظار)	اقدامات و الزامات	
۱. هر منطقه به فراخور نیازها سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد. ۲. هر منطقه به فراخور استعداد رشد خود سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد (تأمین سرمایه و امکانات تمام مناطق کشور به فراخور نیازها و استعداد رشد).	عدم تبعیض در: ۱. بهره‌برداری از منابع طبیعی. ۲. استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها. ۳. توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور.	اصل ۴۸

<p>۱. رفع هرگونه تبعیض در استفاده مناطق (استانها و شهرستانها) مختلف کشور از منابع طبیعی و سرمایه‌های ملی.</p> <p>۲. فراهم کردن زمینه رشد همه مناطق (استانها و شهرستانها) متناسب با استعدادها و با حفظ رقابت سازنده.</p> <p>۳. توزیع مناسب فعالیت‌های اقتصادی در مناطق (استانها و شهرستانها) مختلف کشور.</p> <p>۴. استفاده بهینه از قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی در راستای نقش منطقه‌ای و بین‌المللی کشور.</p>	<p>۱. مطالعه و بررسی کارشناسی لازم و باملاحظه میزان سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در سال‌های گذشته و شاخص‌های توسعه‌یافتگی مناطق (استانها و شهرستانها)</p> <p>۲. تهیه طرح آمایش سرزمین (توزیع متناسب جمعیت و فعالیت‌های بخش‌های اقتصادی در فضای ملی)</p>	<p>قانون اجرای اصل ۴۸</p>
<p>افزایش شدن مواردی به نتایج مورد انتظار در قانون اجرای اصل ۴۸</p>	<p>سند آمایش سرزمینی زیربنای اجرای اصل ۴۸ در نظر گرفته شده</p>	<p>بحث</p>

نقد اول بر قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی محدود کردن اقدامات، الزامات و اهداف اصل ۴۸ قانون اساسی به تهیه طرح آمایش سرزمینی و عدم تطابق کامل اقدامات، الزامات و اهداف این قانون با اصل ۴۸ است. به بیانی دیگر قانونی که باید مجری اصل ۴۸ باشد اقدامات، الزامات و اهدافی متفاوت با قانون بالادستی دارد که بدیهی است حتی در صورت اجرای دقیق و بی‌نقصش نمی‌تواند تحقق اصل ۴۸ را تضمین کند.

نکته بحث‌برانگیز دیگر، تعریف متفاوت منطقه در این قانون از تعریف انجام شده آئین‌نامه اجرایی قانون دائمی احکام برنامه‌های توسعه کشور است؛ همان‌طور که در بند ۲-۴ اشاره شد منطقه در اصل ۴۸ قانون اساسی تعریف نشده ولی بنا به قرینه معنوی می‌تواند مجموعه‌ای از چند استان هم‌جوار که از نظر فرهنگی هم باهم سنخیت دارند باشد و بنا به قرینه لفظی عناصر غیر از استان تقسیمات کشوری را می‌توان منطقه معنی کرد، ولی در قانون اجرای اصل ۴۸ منطقه، استان و شهرستان در نظر گرفته شده است.

در ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرائی بند الف ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور بیان شده: «در راستای اصل ۴۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و باهدف هماهنگی، سیاست‌گذاری، پیگیری و پیشبرد سریع‌تر امور توسعه و پیشرفت مناطق مختلف کشور، ایجاد تعادل و توازن در استانها و مناطق و دسترسی آنها به سرمایه و امکانات لازم به فراخور نیازها و استعدادهای رشد، شوراهای هماهنگی توسعه منطقه‌ای، ذیل شورای عالی و بر اساس منطقه بندی مصوب شورای عالی تشکیل می‌شود». در ماده ۱۴

همین آئین‌نامه استانداران استان‌های هر منطقه را از اعضای شورای هماهنگی توسعه منطقه‌ای قرار داده است که نشان می‌دهد تفسیر این آئین‌نامه از کلمه منطقه در اصل ۴۸ چند استان هم‌جوار است؛ گرچه در سلسله‌مراتب قوانین، قانون به معنای اخص آن بالاتر از آئین‌نامه‌های اجرایی است ولی ظاهراً این آئین‌نامه طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی مغایر با قوانین تشخیص داده نشده و هم‌اکنون دو تعریف متفاوت از منطقه در مقررات جاری کشور وجود دارد که می‌تواند سبب مشکلاتی در حوزه اجرا شود و عدم هماهنگی این دو هنگام حقوقی حول مفهوم «منطقه» امری چالش‌برانگیز است.

با همه این مباحث سؤال اصلی این است که آیا سند آمایش سرزمینی فعلی می‌تواند تحقق اصل ۴۸ قانون اساسی را تضمین نماید؟ در پاسخ باید گفت: اجرای آمایش سرزمینی زمانی می‌تواند به‌عنوان عامل تحقق‌بخش اصل ۴۸ قانون اساسی عمل کند که در راستای اهداف مدنظر این اصل باشد یعنی تحقق آمایش سرزمینی به تحقق اهداف اصل ۴۸ قانون اساسی بیانجامد برای تحلیل این موضوع به بررسی میزان انطباق طرح آمایش سرزمینی با اصل ۴۸ قانون اساسی در بند ۴ خواهیم پرداخت.

۴- بررسی و تحلیل میزان تطابق اهداف اصل ۴۸ قانون اساسی با اسناد آمایش سرزمینی

همان‌طور که اشاره شد اجرای اسناد آمایش سرزمینی به‌عنوان راهکار اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی توسط مقننین در نظر گرفته شده است. با توجه به این که این اسناد در دو بعد ملی و استانی تهیه شده است تحلیل تطابق این اسناد با اصل ۴۸ را در دو بخش ملی و استانی انجام می‌شود؛ از آنجایی که تحلیل اسناد آمایش سرزمینی ۳۱ استان کشورمان در محدوده این مقاله ممکن نیست. از ۳۱ سند آمایش سرزمینی استانی، سند آمایش سرزمینی استان آذربایجان غربی (به‌عنوان مثال) در بخش ۵ این مقاله بررسی و تحلیل می‌شود.

سند ملی آمایش سرزمین

این سند که به‌عنوان سند مادر اسناد آمایش سرزمینی استانی استفاده می‌شود ضمن داشتن نقاط مثبت، مخصوصاً در بخش توجه به استعدادهاى صنعتی، معدنی و کشاورزی مناطق مختلف کشور از جنبه انتخاب شهر/شهر منطقه‌های سطح یک که بسیاری از موارد دیگر این سند، مخصوصاً دسترسی به امکانات خدماتی سطح یک و همکاری با تهران در تعاملات بین‌المللی به آن وابسته است قابل نقد می‌باشد.

در ابتدای سند ملی آمایش سرزمین ذکر شده است که این سند به استناد جزء ۱ بند الف ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه کشور و بند الف ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور تدوین شده و اشاره‌ای به قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی نشده است؛ (Supreme Council for Spatial Planning,)

25-p.4:2020). ظاهراً تدوین کنندگان سند آمایش برخلاف اصول حقوقی و بحث سلسله‌مراتب قوانین، توجه کافی به قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی نداشته و به همین دلیل چه‌بسا انتظارات از این سند برآورده نشده است.

در بند اول ماده ۴ سند آمایش ملی سرزمین ۱۲ شهر تبریز، مشهد، رشت، ساری، کرمانشاه، اهواز، بندرعباس، شیراز، اصفهان، کرمان، زاهدان، اهواز و چابهار به‌عنوان همکار تهران در تعاملات بین‌المللی انتخاب شده و به‌واسطه این انتخاب از امتیازات خاصی در این سند و اسنادی که باید به‌تبع سند آمایش سرزمین تنظیم شوند برخوردار شده‌اند (Supreme Council for Spatial Planning, 2020: p.4-9). در بخش دیگری از این سند با اهداف برقراری انسجام در سازمان فضایی سرزمین با ایجاد شبکه چند سطحی، چندمرکزی و چند عملکردی و همچنین ایجاد تعادل فضایی در سرزمین با شهرها/شهر منطقه‌های سطح یک در پهنه‌های زیر مستقر باشند (این شهرها از امکانات مربوط به خدمات سطح یک برخوردار باشند).

۱- شهرها/شهر منطقه‌های تبریز، کرمانشاه و اهواز در پهنه غربی کشور.

۲- شهرها/شهر منطقه‌های تهران، اصفهان، شیراز، کرمان و در پهنه میانی و مرکزی کشور.

۳- شهرها/شهر منطقه‌های زاهدان و مشهد در پهنه شرقی کشور.

۴- شهرها/شهر منطقه‌های رشت (بندر انزلی و لاهیجان به‌عنوان همکار)، ساری (آمل، بابل، قائم‌شهر، گلگاه (گلیا)، بهشهر به‌عنوان همکار)، بندرعباس (کیش، قشم و هرمز به‌عنوان همکار) و چابهار (کنارک به‌عنوان همکار) در پهنه سواحل شمال و جنوب کشور (Supreme Council for Spatial Planning, 2020: p.20). در ادامه انتخاب شهرهای مذکور به‌عنوان شهر/شهر منطقه سطح یک از منظر اصل ۴۸ قانون اساسی مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد.

لازم به توضیح است هیئت دولت در سال ۱۳۸۳/۸/۶ بر اساس پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه ضوابط ملی آمایش سرزمینی را تصویب کرد که طبق بند ۲ آن ضوابط، نقش و عملکرد شهر تهران به‌عنوان مرکزی با عملکرد بین‌المللی و شهرهای اصفهان، مشهد، تبریز، شیراز، اهواز و کرمانشاه به‌عنوان مرکزی با عملکرد فراملی برای پوشش خدماتی در حوزه‌های جغرافیایی و یا عملکردی خاص در نظر گرفته شد (Government Board, 2005) که در سند آمایش ملی سرزمین ۶ شهر رشت، ساری، بندرعباس، چابهار، کرمان و زاهدان بدون آنکه توجیهی ارائه شود، به شهرهای مذکور اضافه شده است.

نقد انتخاب شهرهای درجه یک بر اساس تفسیر منطقه به مثابه چند استان هم‌جوار شورای عالی آمایش سرزمین، به استناد بند الف ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۰۲، منطقه بندی سرزمینی کشور از منظر آمایش سرزمین را به شرح زیر تصویب نمود که ما جمعیت هر منطقه و تعداد شهر/شهر منطقه‌های سطح یک که در آن منطقه قرار دارند و نسبت جمعیتی آن‌ها را (بر اساس سرشماری سال ۱۳۹۵) در جدول ۲ بررسی می‌کنیم:

منطقه ۱: گیلان، مازندران، گلستان و سمنان.

منطقه ۲: آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، اردبیل و کردستان.

منطقه ۳: همدان، کرمانشاه، لرستان و ایلام.

منطقه ۴: اصفهان، چهارمحال و بختیاری و خوزستان.

منطقه ۵: فارس، بوشهر، کهگیلویه و بویر احمد.

منطقه ۶: تهران، قم و البرز.

منطقه ۷: زنجان، قزوین مرکزی.

منطقه ۸: یزد، کرمان، سیستان و بلوچستان و هرمزگان.

منطقه ۹: خراسان جنوبی، خراسان رضوی و خراسان شمالی طبق روزنامه رسمی ۱۴۰۰/۳/۳۱ (Supreme)

(Council for Spatial Planning: p. 13).

جدول (۲): بررسی نحوه توزیع شهر/شهر منطقه‌های سطح یک در مناطق کشور

منطقه	جمعیت (میلیون نفر)	تعداد استان	تعداد شهر سطح یک	نسبت شهر سطح یک به جمعیت
یک	۸/۳	۴	رشت و ساری (۲ شهر)	۴ به ۱
دو	۱۰	۴	تبریز (۱ شهر)	۱۰ به ۱
سه	۶	۴	کرمانشاه (۱ شهر)	۶ به ۱
چهار	۱۰/۶	۳	اهواز و اصفهان (۲ شهر)	۵ به ۱
پنج	۶/۶	۳	شیراز (۱ شهر)	۶ به ۱
شش	۱۶/۵	۳	تهران (۱ شهر)	۱۶ به ۱
هفت	۳/۷	۳	صفر	صفر
هشت	۷/۷	۴	کرمان، چابهار،	۲ به ۱

	زاهدان، بندرعباس (۴ شهر)			
۸ به ۱	مشهد (۱ شهر)	۳	۷/۹	نه

جدول ۲ به وضوح نشان می‌دهد که تدوین‌کنندگان سند ملی آمایش سرزمین در انتخاب شهرهای سطح نگاه یکسان و بی‌طرفانه‌ای نداشته و برخی مناطق مثل منطقه هشت (کرمان، سیستان و بلوچستان، یزد و هرمزگان) که با ۷/۷ میلیون نفر جمعیت، ۴ شهر / شهر منطقه سطح یک دارند و منطقه یک (گیلان، مازندران و گلستان) که با ۸/۳ میلیون نفر جمعیت ۲ شهر / شهر منطقه سطح یک دارند، به نسبت جمعیتشان بهره بیشتری از امکانات خدماتی و ارتباطی کشور به واسطه شهرهای سطح یک می‌برند در مقابل مناطقی مانند منطقه ۷ (زنجان، قزوین و مرکزی) با ۳/۷ میلیون نفر جمعیت فاقد شهر / شهر منطقه سطح یک بوده و یا منطقه ۲ (آذربایجان غربی، آذربایجان شرقی، اردبیل و کردستان) با ۱۰ میلیون نفر جمعیت یک شهر / شهر منطقه سطح یک دارند، بهره کمتری از امکانات مذکور خواهند داشت که این نوع برنامه‌ریزی در تعارض با اصل ۴۸ قانون اساسی که درست در نقطه مقابل آن است و به ابزاری جهت تبعیض بین مناطق مختلف کشور تبدیل شده است.

همان‌گونه که اشاره شد، در سند ملی آمایش سرزمین، علاوه بر منطقه بندی مفهوم پهنه‌بندی نیز مطرح شده است که نحوه پهنه‌بندی و توزیع شهر / شهر منطقه‌های سطح یک هم بر اساس پهنه‌بندی نقد می‌شود. در سند آمایش سرزمین، کشور به پنج پهنه غربی، شرقی، مرکز، سواحل جنوبی و سواحل شمالی تقسیم شده است؛ بدیهی است از آنجایی که جنوب ایران کلاً در امتداد دریا بوده سواحل جنوبی با پهنه جنوبی تفاوتی ندارد ولی تدوین‌کننده سند در این نوع تقسیم‌بندی با جایگزینی سواحل شمالی به جای پهنه شمالی به طور آشکار از عدالت منطقه‌ای مدنظر اصل ۴۸ قانون اساسی عدول کرده؛ چراکه خط ساحلی ایران در دریای خزر (سواحل شمالی) ۷۴۰ کیلومتر ولی مرزهای شمال کشور (آبی و خاکی) ۲۵۲۶ کیلومتر (۷۵۹ کیلومتر مرز با آذربایجان، ۳۵ کیلومتر مرز با ارمنستان و ۹۹۲ کیلومتر با ترکمنستان) است (تقریباً ۲۹ درصد). بر این اساس دو شهر رشت (رتبه ۱۱ از نظر جمعیت) از استان گیلان (رتبه ۱۲ از نظر جمعیت) و ساری (رتبه ۲۵ از نظر جمعیت) از استان مازندران (رتبه ۷ از نظر جمعیت) از شمال کشور به‌عنوان شهر / شهر منطقه سطح یک انتخاب شده ولی شهری مثل ارومیه (رتبه ۱۰ از نظر جمعیت) از استان آذربایجان غربی (رتبه ۸ از نظر جمعیت) به‌عنوان شهر / شهر منطقه سطح دو انتخاب شده است؛ بعلاوه نه در قانون اساسی و نه در قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی پهنه‌بندی مطرح نشده است، آنچه مورد تأکید

قانون‌گذار اساسی و مورد اشاره مقنن عادی و تدوین‌کننده آیین‌نامه‌های مربوطه بوده منطقه بندی می‌باشد که شورای عالی آمایش سرزمین منطقه بندی را انجام داده ولی در سند ملی آمایش سرزمین، به جای اینکه منطقه بندی را ملاک انتخاب شهر / شهر منطقه‌های سطح یک قرار دهد از پهنه‌بندی (آن‌هم به صورت غیردقیق) استفاده کرده است.

مولائی و احمدی در تحقیقی که با موضوع امکان‌سنجی حوزه‌بندی مطلوب انتخابات مجلس شورای اسلامی انجام داده بودند منطقه بندی پیشنهادی برای کشور لحاظ کرده بودند که در آن عوامل مهم جمعیت، تناسب قومیتی و فرهنگی و شرایط اقلیمی و طبیعی با دقت بالایی رعایت شده بود (Molaei & Ahmadi, 2021: p.15-16). پیشنهاد می‌گردد منطقه بندی آمایش سرزمینی بر اساس منطقه بندی مذکور انجام گیرد و به ازاء هر ۴ میلیون نفر ۱ شهر / شهر منطقه سطح یک، جهت ارائه خدمات برتر به ساکنان آن منطقه در نظر گرفته شود و همچنین در انتخاب شهر / شهر منطقه دو عامل جمعیت و فاصله تا تهران یا شهر / شهر منطقه سطح یک دیگر در نظر گرفته شده عدالت منطقه‌ای به مراتب دقیق‌تر از طرح فعلی آمایش سرزمینی رعایت شود.

در جدول ۳ طرح پیشنهادی مذکور به‌طور دقیق بیان می‌شود:

منطقه یک: استان‌های آذربایجان غربی، آذربایجان شرقی و اردبیل.

منطقه دو: استان‌های زنجان، قزوین و همدان.

منطقه سه: استان‌های البرز، مرکزی.

منطقه چهار: استان‌های تهران، قم و سمنان.

منطقه پنج: استان‌های گلستان، مازندران و گیلان.

منطقه شش: استان‌های خراسان رضوی، خراسان شمالی و خراسان جنوبی.

منطقه هفت: استان‌های هرمزگان، سیستان و بلوچستان و کرمان.

منطقه هشت: استان‌های بوشهر، خوزستان و لرستان.

منطقه نه: استان‌های کرمانشاه، کردستان و ایلام.

منطقه ده: استان‌های اصفهان، یزد، چهارمحال و بختیاری و کهگیلویه و بویراحمد.

منطقه یازده: استان فارس.

بر اساس این طرح پیشنهادی تعداد شهر/شهر منطقه‌های سطح یک به همراه تهران از ۱۳ به ۲۰ افزایش یافته و هر ۴ میلیون ایرانی به یک شهر/شهر منطقه سطح یک دسترسی پیدا می‌کنند. این طرح پیشنهادی در جدول ۳ و شکل ۳ نشان داده شده است.

جدول (۳): پیشنهاد نحوه توزیع شهر/شهر منطقه‌های سطح یک به روش عدالت جمعیتی و تناسب اقلیمی و

فرهنگی

منطقه	جمعیت (میلیون نفر)	تعداد استان	تعداد شهر سطح یک	نسبت شهر سطح یک به جمعیت
یک	۸/۴	۳	ارومیه و تبریز (۲ شهر)	۴ به ۱
دو	۴	۳	همدان (۱ شهر)	۴ به ۱
سه	۳/۸	۲	کرج (۱ شهر)	۴ به ۱
چهار	۱۵	۳	تهران، قم، شهریار و شاهرود (۴ شهر)	۴ به ۱
پنج	۷/۶	۳	گرگان و رشت (۲ شهر)	۴ به ۱
شش	۷/۹	۳	مشهد و بیرجند (۲ شهر)	۴ به ۱
هفت	۷/۷	۳	زاهدان و بندرعباس (۲ شهر)	۴ به ۱
هشت	۷/۶	۳	اهواز و بوشهر (۲ شهر)	۴ به ۱
نه	۴/۱	۳	کرمانشاه (۱ شهر)	۴ به ۱
ده	۷/۹	۴	اصفهان، یزد (۲ شهر)	۴ به ۱
یازده	۴/۸	۱	شیراز (۱ شهر)	۴ به ۱



شکل ۳: توزیع شهر/شهر منطقه‌های سطح یک بر اساس عدالت جمعیتی و تناسب اقلیمی و فرهنگی در مناطق مختلف کشور

نقد انتخاب شهر/شهر منطقه‌های درجه یک بر اساس عدالت استانی
عدالت استانی در کنار منطقه‌ای هم در اصل ۴۸ قانون اساسی و هم در قانون اجرای این اصل مورد تأکید بوده است. جهت بررسی این که در سند آمایش ملی سرزمین و مخصوصاً موضوع انتخاب شهر/شهر

منطقه‌های سطح یک عدالت استانی لحاظ شده است یا خیر دو عامل جمعیت استان و فاصله مرکز استان با تهران مورد بررسی قرار می‌دهیم در این خصوص، از آنجایی که کم‌جمعیت‌ترین استان کشور استان ایلام با حدود ۵۰۰ هزار نفر جمعیت است، هر ۵۰۰ هزار نفر را یک امتیاز و به دلیل اینکه طبق ماده ۱۲۶ آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی سرعت مجاز در بزرگراه‌ها حداکثر ۱۰۰ کیلومتر بر ساعت و در آزادراه‌ها حداقل ۷۰ کیلومتر بر ساعت و حداکثر ۱۲۵ کیلومتر بر ساعت (سرعت متوسط ۱۰۲/۵ کیلومتر بر ساعت) است. (Islamic Consultative Assembly Research Center, 2005: p.65) و به تبع آن نقل انتقال مسافر و بار بین جاده‌ها با سرعت متوسط ۱۰۰ کیلومتر بر ساعت انجام می‌شود، هر ۱۰۰ کیلومتر فاصله مرکز استان با تهران را به‌عنوان یک امتیاز در نظر می‌گیریم و استان‌های کشور (غیر از استان تهران) را در جدول ۴ بررسی می‌کنیم.

جدول (۴): بررسی جایگاه مراکز استان‌های کشور از لحاظ استحقاق قرار گرفتن در لیست شهر/شهر منطقه‌های سطح یک

رتبه	امتیاز	فاصله مرکز استان تا تهران (کیلومتر)	جمعیت استان (میلیون نفر)	استان
۱	۲۱/۸	۸۹۴	۶/۴۳	خراسان رضوی
۲	۲۰/۶۸	۱۵۱۴	۲/۷۷	سیستان و بلوچستان
۳	۱۸/۸۸	۹۱۸	۴/۸۵	فارس
۴	۱۷/۶۳	۸۲۱	۴/۷۱	خوزستان
۵	۱۶/۳۲	۱۲۷۶	۱/۷۸	هرمزگان
۶	۱۶/۱۸	۹۸۶	۳/۱۶	کرمان
۷	۱۴/۳۶	۴۳۹	۵/۱۲	اصفهان
۸	۱۴/۳	۷۶۴	۳/۳۳	آذربایجان غربی
۹	۱۴/۱۵	۶۳۳	۳/۹۱	آذربایجان شرقی
۱۰	۱۲/۷۸	۱۰۴۶	۱/۱۶	بوشهر
۱۱	۱۲	۱۰۴۶	۰/۷۷	خراسان جنوبی
۱۲	۹/۳۶	۲۸۰	۳/۲۸	مازندران
۱۳	۹/۱	۷۳۸	۰/۸۶	خراسان شمالی
۱۴	۹/۰۳	۷۶۱	۰/۷۱	کهگیلویه و بویر احمد
۱۵	۸/۹۱	۵۰۱	۱/۹۵	کرمانشاه
۱۶	۸/۴۹	۶۲۱	۱/۱۴	یزد

۱۷	۸/۴۳	۵۸۹	۱/۲۷	اردبیل
۱۸	۸/۳۹	۴۸۷	۱/۷۶	لرستان
۱۹	۸/۳۳	۳۲۷	۲/۵۳	گیلان
۲۰	۸/۰۹	۴۸۹	۱/۶۰	کردستان
۲۱	۷/۹	۴۱۶	۱/۸۷	گلستان
۲۲	۷/۸۸	۶۷۲	۰/۵۸	ایلام
۲۳	۷/۳۵	۵۴۵	۰/۹۵	چهار محال و بختیاری
۲۴	۶/۶۸	۳۲۰	۱/۷۴	همدان
۲۵	۵/۹۴	۵۲	۲/۷۱	البرز
۲۶	۵/۶۵	۲۷۹	۱/۴۳	مرکزی
۲۷	۵/۴۶	۳۳۴	۱/۰۶	زنجان
۲۸	۴/۰۶	۱۴۸	۱/۲۹	قم
۲۹	۴/۰۵	۱۵۱	۱/۲۷	قزوین
۳۰	۳/۶۶	۲۲۶	۰/۷۰	سمنان

بر اساس نتایج جدول ۴ اگر لازم باشد ۱۲ مرکز استان در کنار تهران به عنوان شهر/ شهر منطقه سطح یک مشخص شده و از خدمات سطح یک برخوردار شوند بنا به عدالت استانی مدنظر اصل ۴۸ قانون اساسی به ترتیب باید شهرهای: مشهد، زاهدان، شیراز، اهواز، بندرعباس، کرمان، اصفهان، ارومیه، تبریز، بوشهر، بیرجند و ساری انتخاب شوند اما در سند ملی آمایش سرزمین، شهرهای ارومیه، بوشهر و بیرجند حذف و به جای آنها رشت، چابهار و کرمانشاه جایگزین شده‌اند.

نقد انتخاب شهر/ شهر منطقه‌های سطح یک بر اساس تفسیر منطقه به مثابه شهرستان

اگر کلمه منطقه را بر اساس قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی به مثابه شهرستان در نظر بگیریم ۱۲ شهرستانی که مراکز شهری آنها به عنوان شهر/ شهر منطقه سطح یک در نظر گرفته شده است از نظر رتبه جمعیت پس از تهران به شرح زیر می‌باشند:

مشهد (۱)، اصفهان (۲)، شیراز (۴)، تبریز (۵)، اهواز (۷)، کرمانشاه (۸)، رشت (۱۰)، زاهدان (۱۱)، کرمان (۱۳)، بندرعباس (۱۶)، ساری (۲۴) و چابهار (۸۹)؛ بدیهی است اگر فاکتور فاصله تا پایتخت را هم به عنوان عامل مؤثر در تقویت جایگاه شهر/ شهر منطقه سطح یک هم لحاظ کنیم. رتبه تعدادی از شهر/

شهر منطقه‌های مذکور به ۱۲ شهر / شهر منطقه اول نخواهد رسید و عدم رعایت اصل ۴۸ قانون اساسی بر اساس تفسیر منطقه به‌عنوان شهرستان کاملاً مشهود است.

نقد سند آمایش سرزمینی استان آذربایجان غربی بر اساس عدالت منطقه‌ای اصل ۴۸ قانون اساسی

همان‌طور که اشاره شد آنچه از اصل ۴۸ قانون اساسی قابل‌برداشت است چند استان هم‌جوار، استان، شهرستان، بخش، شهر، دهستان و روستا به‌عنوان واحدهایی هستند که باید در میان آنها عدالت منطقه‌ای برقرار شود؛ بدیهی است که در این بخش چند استان هم‌جوار و استان از حوزه بحث خارج هستند و باید به عدالت منطقه‌ای بین واحدهای درون استانی توجه شود. سند ملی آمایش سرزمینی استان آذربایجان غربی در بخش‌های مختلف کشاورزی، صنعت و معدن، گردشگری، خدمات و خدمات برتر، انرژی، فرهنگی، اجتماعی، دفاعی، امنیتی و پدافند غیرعامل تنظیم شده است که عدم تبعیض در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی و توزیع فعالیت‌های اقتصادی موردبررسی قرار می‌گیرد. با توجه به این‌که استعداد سرزمینی و منابع زیرزمینی در توسعه بخش کشاورزی و معدن مؤثر می‌باشد و در بخش گردشگری هم علاوه بر جاذبه‌های طبیعی وجود آثار تاریخی هم مؤثر است بررسی توزیع عادلانه امکانات در حوزه‌های فوق نیازمند مطالعه میان‌رشته‌ای عمیق می‌باشد؛ ولی تحلیل حوزه خدمات که مورد نیاز تمام ساکنین استان است می‌تواند به‌عنوان سنگ محک مناسبی مبنی بر تحقق یا عدم تحقق الزامات اشاره شده و اهداف مدنظر اصل ۴۸ قانون اساسی باشد. در حوزه خدمات سند آمایش سرزمینی در سه بخش آموزشی، درمانی و سطح خدمات در حوزه مدیریت سرزمین.

- زیرساخت‌های درمانی در ارومیه، خوی و شبکه شهری همکار جنوب استان (میاندوآب، مهاباد و بوکان) با پوشش منطقه‌ای (Supreme Council for Spatial Planning, 2020. p.154)

- آموزش و فناوری در ارومیه، خوی و شبکه شهری همکار جنوب استان با پوشش منطقه‌ای (Supreme Council for Spatial Planning, 2020. p.154).

سند آمایش سرزمینی از بین ۲۰ شهر که مرکز شهرستان‌های استان آذربایجان غربی هستند، شهرهای ارومیه (مرکز استان)، خوی از شمال استان و شبکه همکار میاندوآب، مهاباد و بوکان از جنوب استان را انتخاب کرده و جایگاهی در این سطح برای ۱۵ شهر مرکز شهرستان‌های دیگر استان قائل نشده است که با تفسیر منطقه به شهرستان و شهر این اقدام سند مذکور در تعارض با اصل ۴۸ قانون اساسی قرار دارد. تدوین کنندگان سند آمایش سرزمینی در استان آذربایجان غربی می‌توانستند جهت تحقق الزامات و اهداف اصل ۴۸ قانون اساسی مراکز شهرستان‌های دیگر استان از جمله شهرهای مهم سلماس و ماکو و نقده را در

قالب شبکه همکار به شهرهای ارومیه در مرکز استان، خوی در شمال استان و میاندوآب در جنوب استان اضافه نمایند تا امکانات خدماتی در برنامه‌های توسعه که بر اساس سند آمایش سرزمینی با رعایت عدالت منطقه‌ای بین کلیه شهرستان‌های استان آذربایجان غربی توزیع شود.

بحث، نتیجه و پیشنهادها

عدالت منطقه‌ای در کنار دیگر شئون عدالت از جمله عدالت قومیتی، عدالت مذهبی و جنسیتی، جزو آرمان‌ها و اهداف انقلاب اسلامی ایران بود که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به آن توجه ویژه‌ای شده است. قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی که باهدف تحقق عدالت منطقه‌ای تدوین شده است، آمایش سرزمینی را به‌عنوان راهکار اجرای این اصل ارائه داده است.

اهداف قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی تطابق کامل با خود این اصل نداشته و روش ارائه شده برای تحقق این اهداف که همان تدوین و اجرای سند آمایش سرزمینی است در برخی موارد نه تنها در راستای عدالت منطقه‌ای نبوده بلکه تضعیف کننده آن هم می‌باشد علل اصلی این مسئله نبود برداشت واحد از کلمه منطقه در اصل ۴۸ قانون اساسی و همچنین نبود ضابطه مشخص در ارائه امتیازات خاص به برخی مناطق و شهرهای کشور است که به‌عنوان نمونه شهرهای ارومیه، همدان و قم باوجود جمعیت بالاتر از شهرهایی مثل ساری، زاهدان و کرمان، بندرعباس، چابهار و رشت (جمعیت همدان از رشت کمتر است) به‌عنوان شهر/شهر منطقه‌ای سطح یک قرار نگرفتند و تدوین کننده این سند با ارائه روش‌های غیرعملی و جانبدارانه تمرکز امکانات ملی را به سمت سواحل دریای خزر و برخی استان‌های شرقی کشور سوق داده است. انتخاب شهر/شهر منطقه‌ای سطح یک در سند ملی آمایش سرزمین بدون توجه به هیچ‌یک از عوامل مهم جمعیت، فاصله تا پایتخت و لزوم پراکندگی این شهر/شهر منطقه‌ها در بخش‌های مختلف کشور بوده و ظاهراً مبنای علمی نداشته و به همین دلیل هم اشاره‌ای به روش انتخاب نشده است.

در سطح استانی هم ضابطه مشخصی برای بهره‌مندی شهرستان‌های استان از خدمات آموزشی و درمانی و قرار گرفتن در سطح بالایی از خدمات دولتی ارائه نشده است؛ به طوری که برخی شهرستان‌ها (خلاف برداشت قانون اجرای اصل ۴۸ که منطقه را شهرستان تفسیر کرده بود) از داشتن نقش استانی محروم شده و این نوع برنامه‌ریزی علاوه و بر ایجاد مشکلات اقتصادی و اجتماعی بحث حاکمیت قانون و لزوم رعایت سلسله‌مراتب قوانین را هم زیر سؤال می‌برد. درنهایت پیشنهاد می‌گردد در کنار اسناد آمایش ملی سرزمین و اسناد استانی آمایش سرزمین، با تعریف صحیح و علمی منطقه بر اساس معیارهای جمعیتی، فرهنگی، ژئوپلیتیک و اقتصادی، (مشابه آنچه در کشور ترکیه انجام شده) ایران به مناطق مختلف تقسیم و اسناد

منطقه‌ای آمایش هم پس از اصلاحات کافی اسناد ملی و استانی (از منظر اصل ۴۸ قانون اساسی) تدوین شود، منطقه بندی آمایشی کشور بر اساس سازمان فضایی مطلوب افق ۱۴۲۴ و تدوین اسناد آمایش منطقه‌ای مورد تا یک سال در ماده ۸ سند ملی آمایش سرزمینی مورد تأکید بوده که تاکنون به نتیجه نرسیده است و بهتر بود هم‌زمان با اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین، سند منطقه‌ای آمایش سرزمین هم به تصویب می‌رسید. همچنین پیشنهاد می‌گردد جهت تحقق عدالت در ابعاد کوچک‌تر تقسیمات کشوری، اسناد آمایش شهرستانی هم در سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها تدوین شود.

سند ملی آمایش سرزمین و اسناد استانی مربوطه برنامه‌ریزی بلندمدت از سال ۱۴۰۰ تا ۱۴۲۳ است که توسط شورای عالی آمایش سرزمین تصویب شده است و در آن تأکید شده است که سازمان برنامه‌و بودجه موظف است در تدوین برنامه‌های توسعه منطقه‌ای، برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، برنامه‌های بودجه سالانه مفاد این سند را لحاظ نماید به طوری که سازمان فضایی مطلوب ۱۴۲۴ محقق شود؛ به بیانی دقیق‌تر سند ملی آمایش سرزمین به‌عنوان پایه و زیربنای اسناد برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه در نظر گرفته شده است، باوجود آنکه اسناد پایین‌دستی بودجه سالانه و توسعه پنج‌ساله پس از طرح توسط سازمان برنامه‌و بودجه توسط دولت به شکل لایحه به مجلس تقدیم شده و در مجلس پس از طی فرایند مربوطه به قانون تبدیل می‌شود، این سند بلندمدت، سند آمایش ملی سرزمین، توسط مجلس بررسی و به قانون تبدیل نشده که هم از لحاظ رعایت سلسله‌مراتب مقننین ایراد دارد (سند بالادستی را شورای عالی آمایش سرزمین تصویب کرده و اسناد پایین‌دستی در نهایت توسط مجلس شورای اسلامی به قانون تبدیل می‌شود) و هم در صورتی که مجلس بخواهد در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و یا برنامه‌های بودجه سالیانه مصوبه‌ای خلاف سند آمایش سرزمین تصویب نماید، شورای عالی آمایش سرزمین و سازمان برنامه‌و بودجه علی‌القاعده نمی‌تواند مانع از تصویب آن شود که این امر می‌تواند تناقضات بسیاری در سیستم تقنینی و برنامه‌ریزی کشور را سبب شود؛ لذا پیشنهاد می‌گردد اسناد ملی و استانی آمایش سرزمینی توسط مجلس شورای اسلامی بررسی شده و ایرادات احتمالی آن توسط وکلای ملت رفع و پس از اعمال نظرات مجلس به قانون تبدیل شود.

همان‌طور که در ماده ۱۲ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری اشاره شده هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نام و نام‌گذاری واحدهای تقسیمات کشوری، به‌جز استان بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت‌وزیران خواهد بود؛ به تبع آن تغییرات تقسیمات کشوری در محدوده استان‌ها توسط مجلس شورای اسلامی انجام می‌گیرد، پیشنهاد می‌گردد اولاً منطقه

بندی با تفسیر چند استان هم‌جوار توسط مجلس شورای اسلامی تعریف شده و هم اسناد آمایش سرزمین و هم برنامه‌های توسعه و هم بودجه سالیانه با توجه به این مناطق تصویب شوند

پیشنهاد می‌گردد نمایندگان مجلس شورای اسلامی با توجه به برداشت‌های سه‌گانه از کلمه منطقه در اصل ۴۸ قانون اساسی (منطقه به مفهوم چند استان هم‌جوار یا منطقه به مفهوم استان‌های کشور و یا منطقه به مفهوم شهرستان) و لحاظ کردن خصوصیات فرهنگی، اقتصادی، طبیعی بر اساس روش‌های مبتنی بر فاکتورهای مهمی چون جمعیت منطقه، جمعیت استان و جمعیت مراکز شهری و فاصله از تهران سند آمایش ملی را اصلاح کنند که در بندهای فوق پیشنهاد‌های اصلاحی بر اساس هر سه برداشت از مفهوم منطقه ارائه شد.

این مقاله با حمایت مالی شهرداری ارومیه انجام یافته است.

References

- Andalib, A. (2001). *The basic theory and principles of spatial planning in the border regions of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: High War College Press. (in Persian)
- Assembly of Experts for Constitution. (1979). *Detailed minutes of the final review of the constitution*, 3. 1493. (in Persian)
- Berger, R. (1985). Constitutional law and constitution. *Suffolk University Law Review*, 19(1), 9.
- Elibüyük, M., & Yılmaz, E. (2010). Türkiye'nin coğrafi bölge ve bölümlerine göre yükselti basamakları ve eğim grupları. *Journal of Geographical Sciences*, 8(1), 28-29.
- Fedorov, L. (2002). Regional inequality and regional polarization in Russia, 1990–99. *World Development*, 30(3), 443-456.
- Government Board. (2004). National spatial planning regulations. (in Persian)

Guardian Council Research Center. (2019). *The constitution with interpretive and advisory opinions of the Guardian Council*. Tehran: Guardian Council Research Center. (in Persian)

Islamic Consultative Assembly Research Center. (1907). *Law on the formation of states and provinces and instructions for governors*, enacted on December 18, 1907. Retrieved on 10/01/2023, from www.rc.majlis.ir.

Islamic Consultative Assembly Research Center. (2005). *Traffic regulations*. enacted on June 29, 2005. Retrieved on 11/20/2023, from www.rc.majlis.ir.

Islamic Consultative Assembly Research Center. (2023). Collection of regional and spatial planning studies in Iran (11): Review and critique of the national spatial planning document and proposal for the seventh development plan. *Islamic Consultative Assembly Research Center*, Serial No. 19190. (in Persian)

Jafari, M. H. (2019). *Principles governing constitutional interpretation in Iran and the United States*. Tehran: Majd, 2nd edition. (in Persian)

Karami, E., & Keshavarz, M. (2015). The human dimensions of natural resource protection. *Iranian Journal of Agricultural Extension and Education Sciences*, 11(2), 2. (in Persian)

Kelsen, H. (2012). *Pure theory of law* (E. Nematollahi, Trans.). Qom: Research Institute for Seminary and University, 2nd edition. (in Persian)

Land Use Planning Journal. *List of articles from volumes 12 to 15*. Retrieved on 12/10/2023. (in Persian)

Lees, N. (2010). *Inequality as an obstacle to world political community and global social justice*. Paper presented at the SGIR 7th Annual Conference on International Relations, Sweden, September 9-11, 2010.

Molaei, A. (2019). *Comparative administrative law notes*. Faculty of Law, University of Tabriz. (in Persian)

Molaei, A., & Ahmadi, M. (2021). Feasibility of optimal districting in parliamentary elections. *Public Law Studies*. (in Persian)

Parizadeh, T., & Mirzazadeh, H. (2017). Regional development in Iran with a focus on distributive justice. *Applied Research in Geographic Sciences*, 18(50), 3. (in Persian)

Sarrafi, M.; Eta'at, J.; Sariolghalam, M., & Hadi Zonooz, B. (2013). *Development as good governance in the book "Fundamentals of sustainable development in Iran"*. Tehran: Elm Publishing. (in Persian)

Supreme Council for Spatial Planning. (2020). *National spatial planning document*. (in Persian)

Supreme Council for Spatial Planning. (2020). *Provincial spatial planning documents*. (in Persian)

Tavakoli, M.; Ebrahimi, A., & Hamidi Tehrani, S. (2017). Analysis of regional planning patterns in Iran from post-constitutional to the present. *Spatial Planning and Regional Development*, 22(1). (in Persian)

Todaro, M. (1999). *Economic development in the third world* (G. Farjadi, Trans.). Tehran: Economic and Social Documentation Center of the Plan and Budget Organization. (in Persian)

Winkler, A. (2012). Measuring regional inequality: An index of socio-economic pressure for Serbia. *Zbornik Radova-Geografski Fakultet Univerziteta u Beogradu*, 60, 81-102.

Xanthaki, H. (2022). *Legislation: The art and technology of regulatory rules* (H. Vakilian, Trans.). Tehran: SAMT, 2nd edition. (in Persian)