

# عدالت منطقه‌ای در چشم‌انداز ۱۴۰۴

فرزاد پورسعید\*

## مقدمه

سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ به همراه سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه در آذرماه ۱۳۸۲ به دستگاه‌های ذی‌ربط اجرایی و قانون‌گذاری ابلاغ شد. این سند، هدف کشور را در این بیست سال که شامل چهار برنامه توسعه خواهد شد، دستیابی به جامعه‌ای توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) قرار داده و تحقق این هدف را نیازمند رشدی پرشتاب و مستمر در حدود دو برابر رشد معمول کشور می‌داند. در ضمیمه این سند، نموداری رسم شده که گزینه رشد سریع را با گزینه ادامه روند موجود مقایسه کرده و دستیابی به هدف پیش‌گفته را که ماهیتی رقابتی دارد، منوط به انتخاب گزینه رشد سریع کرده است. بر این اساس، انتخاب گزینه رشد سریع با کیفیت پیش‌گفته، نیازمند توجه هم‌زمان و متناسب به حفظ و ارتقاء اصول عدالت اجتماعی و شاخص‌های آن است تا جامعه ایرانی در مسیر پیشرفت و برای نیل به منزلت فرادست در حوزه‌های اقتصادی، علمی و تکنولوژیک با از هم گسیختگی و واگرایی اجتماعی و تضعیف پایه‌های عدالت اجتماعی مواجه نشود.

در واقع، همچنان که هانتینگتون می‌گوید، دگرگونی اجتماعی معطوف به پیشرفت و نوسازی، پیوندهای گروهی گذشته را سست می‌کند؛ ثروتمندان نوکسیه‌ای را پدید می‌آورد که

با سامان سیاسی موجود سازگار نیستند؛ مهاجرت شتابان از پیرامون به مرکز را برمی‌انگیزد؛ بر شمار کسانی که سطح زندگی‌شان سیر نزولی دارد، می‌افزاید؛ با گسترش سواد و دسترسی به وسایل ارتباط جمعی، آرزوهایی را بالاتر از سطحی که بتوان آن‌ها را برآورده ساخت، به بار می‌آورد و در نهایت، کشمکش‌های منطقه‌ای و قومی را در مورد چگونگی توزیع منابع، سرمایه‌گذاری و مصرف شدت می‌بخشد. به بیان دیگر، هرچند سند چشم‌انداز بیست‌ساله در مرتبه نخست با هدف توسعه کشور و انتخاب گزینه رشد سریع تدوین شده، اما تدوین راهبردی برای تحقق عدالت نیز باید در چارچوب مفاهیم و گزاره‌های مندرج در آن صورت گیرد. در واقع، نفس هدف‌گذاری در چارچوب سند چشم‌انداز، سطحی از همبستگی کارکردی و انسجام ملی را به همراه دارد که خود از پیامدها و نتایج تحقق عدالت اجتماعی است. در عین حال، سند چشم‌انداز بیست‌ساله و ضمایم آن، به مفهوم عدالت اجتماعی و ضرورت آن بی‌توجه نبوده و تأکید دارد که: «جامعه ایرانی در افق این چشم‌انداز، جامعه‌ای خواهد بود توسعه‌یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود؛ و متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی، با تأکید بر مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مند از امنیت اجتماعی و قضایی». بند دیگری از آن نیز به دنبال تحقق ایرانی است «برخورد از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب». این موارد نشان می‌دهند مفهوم عدالت در چشم‌انداز بیست‌ساله در نسبت با شش حوزه فرهنگی - تاریخی (هویت)، جغرافیایی (منطقه‌ای)، سیاسی (مردم‌سالاری)، اجتماعی (توسعه اجتماعی)، اقتصادی (عدالت توزیعی) و قضایی معنا می‌یابد. در این یادداشت به مقوله عدالت منطقه‌ای در این سند می‌پردازیم.

### الف. عدالت منطقه‌ای

عدالت از مفاهیم چندسویه و پرمعنا در حوزه فلسفه سیاسی و فلسفه حق است. این واژه که در عمل با همه مناسبات و امور اجتماعی مربوط است، نه فقط در مطالبات سیاسی، بلکه پیش از هر چیز در میثاق‌های مهم حقوقی مانند قوانین اساسی و قراردادهای بین‌المللی بازتاب یافته

است. در عین حال، افزوده «منطقه‌ای» بر این واژه در ترکیب «عدالت منطقه‌ای»، متمایزکننده آن از مفهوم انتزاعی‌تر عدالت است و در واقع، آن را در تقسیمات جغرافیایی و محلی - اداری<sup>۱</sup> جامعه، انضمامی<sup>۲</sup> می‌کند. بدین ترتیب، عدالت منطقه‌ای از خلال سازوکارهای موجود در نظام سیاست‌گذاری توسعه و همچنین، معیارهای آمایش سرزمینی کشور فهم شده و مورد پردازش قرار می‌گیرد. در این صورت، عدالت منطقه‌ای اشاره‌ای است به روندهای جغرافیایی منصفانه در تقسیم و توزیع فرصت‌ها، پاداش‌ها، منزلت‌ها و ظرفیت‌ها که در فرهنگ‌ها و جوامع مختلف، نمودهای متفاوتی می‌یابد و از این رو، روندی جهان‌شمول نیست؛ هرچند اصالتی انسانی و جهان‌شمول دارد.

ایران امروز در وضعیت ایجاب یا ضرورت استقرار عدالت اجتماعی و گسترش احساس برخورداری از آن قرار گرفته است. به بیان دیگر، جامعه ما در وضعیتی است که می‌طلبد دولتمردانش تحقق عدالت اجتماعی و احساس برخورداری عمومی از آن را در اولویت دستورکار و شیوه حکم‌رانی خود قرار دهند. این امر از آن روست که اولاً، جامعه ایرانی به واسطه تنظیم و تدوین سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی، سیاست تحقق پیشرفت را در دستورکار قرار داده، که نتیجه آن می‌تواند گسترش احساس بی‌عدالتی باشد و ثانیاً؛ گسترش اعتراضات اجتماعی و محلی در سال‌های اخیر نشان می‌دهد بخش مهمی از اقشار جامعه بیش از گذشته احساس نابرابری و تبعیض می‌کنند که البته بخشی از این مسئله جنبه محلی و منطقه‌ای در ابعاد فروملی پیدا کرده است.

### ب. چشم‌انداز بیست‌ساله

با توجه به مقدمات پیش‌گفته، دال عدالت در سند چشم‌انداز بیشتر دلالت بر معنایی می‌کند که با توازن یا تعادل ایجادکردن و موزون‌بودن مشخص می‌شود. در توضیح باید گفت عدل یا وضعیت عادلانه در مجموع بر پنج معنا دلالت می‌کند که عبارتند از:

یک. راست‌گردانیدن یا راست و درست قرارگرفتن و نشستن یا اصلاح و ایجاد تغییر.

- 
1. Administrative
  2. Apply

دو. منحرف شدن یا بازگشت از مسیر غلط به مسیر صحیح.

سه. برابر، معادل، هم‌رتبه و شبیه بودن یا برابر کردن.

چهار. توازن یا تعادل ایجاد کردن و یا موزون بودن.

پنج. عدل یا عدل به معنای مثل و شبیه.

بنابراین، عدالت در چشم‌انداز بیست‌ساله ویژگی توسعه‌ای است که به‌گونه‌ای متوازن به حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی می‌پردازد و شهروندان را به لحاظ منطقه‌ای، هویتی، نسلی، درآمدی و محیط زیست تعادل می‌بخشد. به بیان دیگر، عدالت در وهله اول در نسبت با توسعه معنا می‌یابد و مقصود از توسعه نیز تعادل‌بخشی به جنبه‌های گوناگون زندگی جامعه ایرانی و رشد متوازن آن است. به همین دلیل، در پایان سند چشم‌انداز، ملاحظه‌ای ذکر شده مبنی بر اینکه «شاخص‌های کمی کلان از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان دهک‌های بالا و پائین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و توانایی‌های دفاعی و امنیتی باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز تنظیم و تعیین گردد».

در مورد مفهوم تعادل نیز باید گفت هربرت اسپنسر نخستین کسی بود که در نظام نظری‌اش جایگاهی اساسی به این مفهوم داد. با این حال، جامع‌ترین گونه‌شناسی تعادل را می‌توان نزد سوروکین یافت. وی پنج حالت مختلف برای وضعیت تعادل اجتماعی بازشناسی کرده است:

یک. حالتی از سکون در یک پدیده اجتماعی؛ مانند وضعیت موجود در نظام سیاسی.

دو. توازنی زودگذر در پدیده اجتماعی؛ مانند نقطه اوج در منحنی رشد و زوال سازمان.

سه. ایجاد محدودیت یا بازداری متقابل در میان نیروهای اجتماعی؛ برای نمونه، در

نظارت‌ها و موازنه‌های حکومت مشروطه.

چهار. خاصیت انطباقی، سازشی یا هماهنگ (هارمونیک) پدیده‌های اجتماعی؛ نظیر ارضای

نیازهای شخصی در نظام اجتماعی.

پنج. گرایش نظام اجتماعی به بازگشت به وضع پیشین خود به هنگام بروز آشفتگی یا حفظ

سیر جریان یا سطح طبیعی «خود».

مقصود از تعادل‌بخشی در تعریف پیش‌گفته، حالت چهارم است. بر مبنای این تلقی، در عرصه اجتماعی، آن نظامی واجد تعادل است که منطبق، سازگار و هماهنگ با موقعیت، موجودیت و رشد و تعالی عناصرش یعنی افراد عضو باشد و امکان ابراز خود و بهره‌مندی از فرصت‌های برابر را از آن‌ها سلب نکند.

مجموعه این تعاریف و تلقی‌ها نشان می‌دهند «پایداری» را باید اصل راهنمای تحقق عدالت منطقه‌ای در افق چشم‌انداز ایران ۱۴۰۴ به حساب آورد؛ زیرا این مفهوم تعادل است که مبنای شکل‌گیری ایده توسعه پایدار بوده است.

### ج. تعادل منطقه‌ای در پرتو توسعه پایدار

پایداری، اصلی است که توسعه باید در چارچوب آن پی‌گیری شود تا متضمن تحقق عدالت منطقه‌ای باشد. این امر از آن روست که «توسعه پایدار» بیش از آنکه بر تولید تأکید داشته باشد، بر محوریت توزیع بنا شده است. توسعه پایدار، محصول توسعه‌یافتگی پروژه توسعه در آستانه قرن بیست و یکم است که پیامدهای غیرانسانی و ناعادلانه این پروژه را ناشی از ناپایداری آن می‌داند. در این تلقی، ناپایداری از دو ویژگی توسعه کلاسیک نشأت می‌گیرد. اول، آنکه توسعه در برداشت کلاسیک با میزان سرعت و نرخ رشد تعیین می‌شد و این ممکن نبود مگر به قیمت شیوع فرهنگ مصرف‌گرایی و مصرف بی‌رویه منابع محیطی و انسانی که به تخریب محیط زیست و اغتشاش در ساختار اجتماعی منجر می‌شد و جامعه به ویژه نسل آتی باید در عین بهره‌مندی از رشد بالا و مواهب آن، با انواع بحران‌های اکولوژیکی، روانی و اجتماعی روبه‌رو شود.

دوم، آنکه در مدل پیشین توسعه، این انگاره پذیرفته شده بود که بخش‌هایی از جامعه (ملی یا بین‌المللی) نمی‌توانند و قابلیت آن را ندارند که هم‌پای دیگر بخش‌ها در مسیر توسعه قرار گیرند و لاجرم به حاشیه رانده می‌شوند. به بیان دیگر، توسعه یک بخش از جمعیت به بهای توسعه نیافتگی بخش دیگر، امری مقبول و جا افتاده بود و جوامع عمدتاً به مرکز و پیرامون و یا

شمال و جنوب تقسیم می‌شدند. نتیجه این امر نیز از هم‌گسیختگی اجتماعی و بروز ناآرامی‌های گسترده در اثر گسترش احساس بی‌عدالتی و عدم تعادل اجتماعی بود که بیشتر مواردی چون انقلاب‌ها و شورش‌های اجتماعی را در بر می‌گرفت و موجب می‌شد بخش‌های توسعه‌یافته نیز پس از مدتی، مواهب به دست آمده را از دست رفته ببینند و یا حداقل، نسل آینده آن‌ها محروم از امکانات نسل پیشین باشند. در مقابل، در پارادایم توسعه پایدار، این وضعیت به معنای نبود توازن و بی‌تعادلی است و بی‌تعادلی نیز به منزله توسعه‌نیافتگی یا بد توسعه‌یافتگی است.

بر این اساس، سه مکتب فکری در مورد توسعه پایدار وجود دارد. نخست، مکتبی که بر مبنای آن، هر راهبردی که به افزایش بهره‌وری و سود منتهی نشود، ناپایدار به حساب می‌آید. دوم، مکتبی با ملاحظات زیست‌محیطی که بر اساس آن، هر فعالیتی که محیط زیست را آلوده کند یا تعادل آن را بر هم زند، ناپایدار قلمداد می‌شود و سوم، مکتبی که دغدغه حفظ منابع محیط اجتماعی را دارد و به پایداری از لحاظ حفظ ارزش‌های انسانی و اجتماعی توجه می‌کند. این رویکرد به توسعه پایدار بر آن است که هر فعالیتی که محیط اجتماعی را نامتعادل می‌کند، نمی‌تواند به توسعه آن جامعه کمک کند. بر این اساس، مبنای تئوریک این بخش از یادداشت حاضر برای تشریح اصل پایداری و مصادیق عملیاتی آن در چشم‌انداز بیست‌ساله، رویکرد سوم است و بر مبنای آن، انتخاب گزینه رشد سریع باید در چارچوب توسعه پایدار تعقیب و متحقق شود تا نتیجه آن، بی‌تعادلی و نامتوازنی محیط اجتماعی نباشد. در این صورت، معیار سنجش و تحقق اصل پایداری، تعادل است.

#### د. تعادل منطقه‌ای در سند چشم‌انداز

چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی، اصل پایداری را در سه حوزه مشخص یعنی هویت، جغرافیا و محیط زیست (به ترتیب اهمیت و ارزش آن‌ها) طرح کرده است. در باب هویت یا کیستی ایرانیان (توسعه‌یافته)، سند چشم‌انداز تأکید دارد که توسعه‌یافتگی جامعه ایرانی نباید آن را از مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود بیگانه کند؛ به گونه‌ای که اتکاء آن بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی سست یا ضعیف شود. در حوزه جغرافیایی نیز نخستین محور سند چشم‌انداز بر این نکته تأکید دارد که توسعه‌یافتگی جامعه ایرانی باید

متناسب با مقتضیات جغرافیایی آن باشد. در این راستا، بند نوزدهم سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه، دولت را موظف به آمایش سرزمینی بر مبنای اصولی چون وحدت و یکپارچگی سرزمینی، گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای، حفاظت محیط زیست و احیاء منابع طبیعی، حفظ هویت اسلامی- ایرانی و حراست از میراث فرهنگی و تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصادی کشور کرده است. در این بند، به درستی عدالت اجتماعی هم‌نشین و در تعامل با هویت، محیط زیست، تعادل منطقه‌ای و یکپارچگی سرزمینی در ایران طرح شده و تحقق آن منوط به آمایش سرزمینی شده است.

آمایش که اسم مصدر آمودن یا آمایدن است، به معنای آراستن یا آراسته‌کردن به کار می‌رود. بر این اساس، آمایش سرزمین عبارت است از «تنظیم رابطه بین انسان، سرزمین و فعالیت‌های انسان در سرزمین به منظور بهره‌برداری در خور و پایدار از جمیع امکانات انسانی و فضایی سرزمین در جهت بهبود وضعیت مادی و معنوی اجتماع در طول زمان مشخص». به بیان ساده‌تر، انسان باید آن استفاده‌ای را از سرزمین به عمل آورد که ویژگی‌های طبیعی (اکولوژیکی) سرزمین دیکته می‌کند و سپس این ویژگی‌ها را با نیازهای اقتصادی خود وفق دهد. بنابراین، ابتدا باید مشخص کرد که کدام سرزمین مستعد کشاورزی است؛ کجا به کار جنگل‌کاری می‌آید و در کجا می‌توان فرودگاه و یا شهر و شهرک جدید بنا کرد. توصیه به آمایش سرزمینی نشان می‌دهد سیاست‌گذار نسبت به حدی از نابرابری فضایی<sup>۱</sup> موجود در کشور آگاه بوده است.

مقصود از نابرابری فضایی، توزیع نابرابر فرصت‌ها و مواضع اجتماعی در فضا است. نابرابری فضایی یا نابرابری منطقه‌ای در هر جامعه‌ای می‌تواند جلوه‌های مختلفی بیابد. اشکال آشکار آن در کشورهای در حال توسعه عبارتند از نابرابری بین شهر و روستا، نابرابری بین شهرهای بزرگ و کوچک، نابرابری جغرافیایی درون شهرهای بزرگ (به اصطلاح شمال و جنوب)، نابرابری بین مناطق محروم و برخوردار و مانند آن. به همین دلیل، سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه تأکید دارد که آمایش سرزمینی در جمهوری اسلامی باید به «رفع محرومیت‌ها مخصوصاً در مناطق روستایی کشور» منجر شود. به بیان دیگر، بی‌تعادلی میان روستا و شهر از جمله

چهره‌های نمایان نابرابری و بی‌عدالتی در ایران است. در عین حال، نابرابری فضایی در کشورمان چهره‌های دیگری هم دارد. بر اساس مطالعاتی که در چارچوب طرح «ایران ۱۴۰۰» صورت گرفته، اگر کل سرزمین ایران را به دو نیم‌کره مساوی شرقی و غربی تقسیم کنیم، نیم‌کره غربی ۸۲٪ کل جمعیت و فعالیت‌ها و نیم‌کره شرقی فقط ۱۸٪ آن را در خود جای داده است. این امر به معنای آن است که به علت تراکم فرصت‌های اجتماعی و اقتصادی در نیم‌کره غربی، مهاجرت شتابانی از شرق به غرب کشور صورت گرفته که نتیجه آن سیمای کاریکاتوریزه و نامتعادل ایران امروز است. همچنین، این وضعیت به منزله تراکم فقر و امکان‌ناپذیری تخصیص بهینه و داوطلبانه نیروی انسانی متخصص در کشور است.

ضرورت طرح آمایش سرزمینی از سال ۱۳۵۶ و پس از اجرای پنج برنامه عمرانی از سال ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۶ مطرح شد. اجرای این برنامه‌ها، دو نظم مکانی عمده بر محور خدمات و صنعت را در کشور ایجاد کرد. نظم خدماتی موجب شکل‌گیری محور شمالی- جنوبی از تهران تا خوزستان شد که بر مبنای فرودگاه‌ها، بنادر، نیروگاه‌های برق و خط لوله گاز شکل گرفته بود. نظم صنعتی نیز شامل محورهای تهران به شمال غربی و تهران به شمال شرقی می‌شد که مبنای آن تأسیس پالایشگاه‌ها و شهرک‌های صنعتی بود. پس از انقلاب اسلامی نیز بر اساس داده‌های ارائه‌شده در اسناد برنامه‌های توسعه جمهوری اسلامی ایران، حدود یک چهارم واحدهای صنعتی بسیار بزرگ کشور به ویژه صنایع تولید خودرو و قطعات آن در منطقه شهری تهران استقرار یافته‌اند. نکته قابل توجه آنکه به رغم برنامه‌های عمرانی دولت پس از پیروزی انقلاب اسلامی، تغییر چندانی در توزیع قطب‌های صنعتی رخ نداده و قطب رشدیافته جدیدی در مناطق محروم و دورمانده از توسعه صنعتی به وجود نیامده است. اهمیت توسعه صنعتی مناطق به اندازه‌ای است که به رغم تلاش‌های دولت برای بهبود شاخص‌های توسعه انسانی و اجتماعی، هنوز هم جریان‌های بزرگ مهاجرت به سمت شهرهای صنعتی ادامه دارد. به بیان دیگر، توزیع نامتوازن جمعیت شهری در کشور به دنبال نابرابری فضایی در توسعه صنعتی و اقتصادی تشدید شده است. برای نمونه، در استان خراسان حدود ۵۴٪ جمعیت شهری در مشهد و ۴۶٪ آن در ۵۳ شهر دیگر این استان زندگی می‌کنند.



## نتیجه‌گیری

در مجموع، به نظر می‌رسد برای تحقق عدالت منطقه‌ای در ایران ۱۴۰۴، می‌بایست پیش از هر چیز، طرح آمایش سرزمینی عملیاتی شود. آمایش سرزمینی در وضعیت کنونی ایران نیز باید چهار محور عمده را مورد توجه قرار دهد. محور نخست، مسئله افزایش / کاهش جمعیت به ویژه در نقاط شهری ایران است که باید به واسطه آمایش سرزمینی و توزیع بهینه فرصت‌های اقتصادی و صنعتی تعدیل شود. دوم، مدیریت خردمندانه فضا به معنای بهینه‌سازی الگوی توزیع فعالیت‌های انسانی است که پیرامون گردش کالا، اطلاعات و سرمایه (در ابعاد مختلف آن) شکل می‌گیرد. معیار سوم نیز رخ داده‌های طبیعی است؛ زیرا کشورمان از جمله پرخطرترین کشورها در خصوص رخ داده‌های طبیعی گوناگون از جمله رخ داده‌های ناشی از جنبش شدید زمین (زلزله و ریزش)، سوانح ناشی از جنبش شدید آب (سیل و طغیان) و سوانح ناشی از جنبش شدید هوا (طوفان شن و گردباد) است. معیار چهارم و آخرین نیز «حفاظت محیط زیست» است که مورد تأکید ویژه سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام در برنامه‌های توسعه است و در عین حال، سومین حوزه‌ای است که پایداری توسعه در ایران را تضمین خواهد کرد.

در حال حاضر، تخریب مراتع، پاک‌تراشی جنگل‌ها، فرسایش خاک‌ها و آبخیزها و رعایت‌نکردن حریم‌های حفاظتی آثار باستانی و ارزشمند از جمله مسائل پُردامنه و زیان‌بار کشورمان در این حوزه است که تداوم روند کنونی آن می‌تواند نسل‌های آینده را با توسعه ناپایدار یا ناعادلانه مواجه کند.

