

دوره نهم - سال اول

شماره چاپ: ۳۷۱

تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۱۰/۹

شماره ثبت: ۱۹۹

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح ماده (۴) قانون تعاریف و

ضوابط تقسیمات کشوری و اصلاحات بعدی آن»

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره تاییدی: ۱۲۷۶۲

دی ماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۵.....	سیمای جمعیت روستایی ایران
۷.....	تلاش کشورها برای ایجاد توازن و تعادل در توزیع فضایی جمعیت
۹.....	تعاریف روستا در کشورهای مختلف
۹.....	بررسی طرح پیشنهادی
۱۰.....	سوابق قانونی
۱۱.....	ایرادهای طرح پیشنهادی
۱۷.....	نتیجه‌گیری
۲۰.....	منابع و مآخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح ماده (۴) قانون تعاریف و
ضوابط تقسیمات کشوری و اصلاحات بعدی آن»

چکیده

تحقق توسعه پایدار روستایی در گرو حضور نیروی انسانی فعال و کارآزموده در روستاهاست. بررسی‌ها نشان می‌دهد که سهم نواحی روستایی از جمعیت کشور، طی دوره ۱۳۸۰-۱۳۸۵، از ۷۹ به ۳۲ درصد رسیده است. نرخ رشد جمعیت روستایی کشور نیز در ده ساله آخر (۱۳۷۵-۱۳۸۵)، کاهش ۱۵۷ درصدی داشته است. این در حالی است که در مدت زمان قریب به یک قرن اخیر، تعداد شهرها، رشد ۹۱۶ درصدی را تجربه کرده و از ۱۰۰ مرکز به ۱۰۱۶ مرکز افزایش یافته است. بنابراین کشور در حال حاضر با عدم توازن جمعیت روستا - شهری مواجه است. هم‌اکنون طرحی توسط شماری از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی به منظور اصلاح ماده (۴) قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ و اصلاحات بعدی آن ارائه شده است تا تناقض بین اصل ماده (۴) و تبصره «۵» آن مبنی بر حدنصاب جمعیتی تبدیل روستا به شهر را برطرف کند. از آنجایی که وزارت کشور کماکان در اقدامات خود، ملاک را اغلب همان ۱۰ هزار نفر قرار داده است، لذا طرح پیشنهادی به دنبال حذف ۱۰ هزار

نفر از صدر ماده (۴) و تثبیت حدنصاب ۳۵۰۰ نفر است. طبق ارقام اعلامی از سوی مرکز آمار کشور در سال ۱۳۹۰، ۵۳۴ روستای بالای ۳۵۰۰ نفر جمعیت در کشور وجود دارد که جمعیت آنها بالغ بر ۲۹۸۷۸۱۶ نفر است که با تصویب و عملیاتی شدن این طرح به جمعیت شهری کشور افزوده می‌شوند. این موضوع با توجه به عدم توزیع فضایی مناسب جمعیت کشور بین نواحی شهری - روستایی، سبب تشدید عدم توازن خواهد شد. از سوی دیگر این طرح مشکلات جدی برای توسعه پایدار کشاورزی و روستایی کشور، به دلیل تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی کشور و تهدید امنیت غذایی آن دربرخواهد داشت. همچنین این طرح دچار مغایرت جدی با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی، سیاست‌های کلی بخش کشاورزی ابلاغی مقام معظم رهبری در مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۱ و بند «د» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه است. با توجه به موارد فوق، پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی رد این طرح با شکل کنونی است و توصیه می‌شود، بجای اصلاح ماده (۴) قانون تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲)، طرحی برای اصلاح بند «۵» قانون اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشور (مصوب ۱۳۸۹) و نیز تأمین خدمات ضروری برای نواحی روستایی با هدف کاهش مهاجرت‌های روستا - شهری تدوین و ارائه شود.



توسعه پایدار روستایی، نقش کلیدی در موفقیت برنامه‌های توسعه ملی کشورهای در حال توسعه دارد. امروزه حضور منابع انسانی توانمند در جوامع، حرف اول را در توسعه و پیشرفت آنها زده و نقش اساسی در این خصوص دارد. بررسی‌ها حاکی از آن است که خیلی از کشورها با وجود برخورداری از موهبت‌های طبیعی فراوان از قبیل معادن، نفت و غیره، نتوانسته‌اند به رشد و پیشرفت مطلوبی دست پیدا کنند. برعکس، برخی از جوامع در عین نداشتن منابع طبیعی کافی، با پرورش و مدیریت صحیح منابع انسانی و ایجاد شایستگی‌های حرفه‌ای در آنها، به‌خوبی بر محدودیت‌های خود غلبه کرده و جزء اقتصادهای برتر دنیا به شمار می‌روند. تحقق توسعه پایدار روستایی نیز وابسته به حضور نیروی انسانی فعال و کارآموده در روستاهاست. در صورت وجود جمعیت فعال و توانا در روستاها و ماندگاری آنها در این نواحی، می‌توان انتظار شکوفایی همه‌جانبه روستاها را داشت. در اثر اتخاذ سیاست‌های نادرست به‌ویژه رویکردهای نوسازی در زمان پیش از انقلاب اسلامی و عدم نگرش جامع‌نگر به توسعه روستایی در حال حاضر، مهاجرت‌های روستایی - شهری در کشور تشدید شده و هم‌اکنون در بسیاری از روستاها، جمعیت جوان به‌شدت کاهش پیدا کرده و شهرنشینی در کشور به‌سرعت در حال رشد است. این درحالی است که ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه بر معکوس‌سازی مهاجرت روستا - شهری تأکید کرده است.

رویکرد انقلاب اسلامی در خصوص روستاها

بررسی‌ها حاکی از آن است که بنیانگذار کبیر انقلاب اسلامی، امام خمینی (ره) تأکید خاصی بر حفظ روستاها و کشاورزی و رونق آنها داشته و یکی از ایرادات جدی رژیم شاه را همین موضوع عنوان کرده‌اند. برای مثال حضرت امام (ره)، در زمان شاه، ویرانی مزرعه‌ها و خلوت روستاها را یک هدف سیاسی دانسته و با آن مخالفت می‌کند: «نقشه برای نابودی کشاورزی [ایران دارند] ... وقتی قنات‌ها خشک شد؛ زراعت نمی‌شود، وقتی زراعت نشد، مردمش کوچ می‌کنند و می‌آیند به [سمت] فقر و فلاکت در تهران یا در یک شهر دیگری و تعهد در این کار هست که مردم را جمع کنند در شهرها که مبادا در دهات مخالفت شروع بشود و [در] دهات مشکل است مهارش ...» (صحیفه امام، ج ۳، ص ۴۱۵). ایشان در جای دیگر می‌فرمایند: «مسئولیت ما امروز زیاد است و باید خودمان مملکت‌مان را آباد کنیم ... مسئله کشاورزی در کشور ما در رأس امور است ... مملکت از نظر منابع طبیعی، همه چیزش خوب است. آب و زمین خوب دارد و مردمش آگاه [بوده] و در فکر کشاورزی هستند و دولت باید آنها را تشویق و تقویت بنماید و امکانات لازم را در اختیار آنها بگذارد» (صحیفه امام، ج ۱۷، ص ۱۳۰). حال در ادامه، به منظور روشن‌تر شدن چشم‌انداز جمعیت روستایی کشور، برخی از آمار رسمی کشور مورد بررسی قرار می‌گیرد.



سیمای جمعیت روستایی ایران

همان‌طور که جدول ذیل نشان می‌دهد، سهم نواحی روستایی از جمعیت کشور، طی دوره ۱۲۸۰-۱۳۸۵، از ۷۹ به ۳۲ درصد رسیده است. نرخ رشد جمعیت روستایی کشور نیز در ده ساله آخر (۱۳۷۵-۱۳۸۵)، کاهش ۱۵۷ درصدی داشته است. همچنین در مدت زمان قریب به یک قرن اخیر، تعداد شهرها، رشد ۹۱۶ درصدی را تجربه نموده و از ۱۰۰ مرکز به ۱۰۱۶ مرکز افزایش یافته است. این رشد برای دوره پس از انقلاب اسلامی (۱۳۵۵-۱۳۸۵)، ۱۷۲ درصد بوده که غالباً در نتیجه تبدیل سکونتگاه‌های روستایی به شهری پدید آمده است. همچنین نرخ رشد سالیانه جمعیت در نقاط شهری و روستایی نشان می‌دهد که از سال ۱۳۱۵، همواره نرخ رشد جمعیت شهری به مراتب بیش از نقاط روستایی است. این روند منعکس‌کننده دخالت عواملی فراتر از رشد طبیعی جمعیت (یعنی مهاجرت، تبدیل شهر به روستا و...) است.

جدول جمعیت شهری و روستایی ایران طی دوره ۱۲۸۰-۱۳۸۵

نرخ رشد سالیانه جمعیت در نقاط شهری و روستایی				درصد جمعیت در نقاط شهری و روستایی				
کل	روستایی	شهری	دوره محاسبه رشد	تعداد شهرها	کل	روستایی	شهری	سال
				۱۰۰	۱۰۰	۷۹	۲۱	۱۲۸۰
۰/۰۸	۰/۰۸	۰/۰۸	۱۳۰۰-۱۲۸۰	۸۷	۱۰۰	۷۹	۲۱	۱۳۰۰
۱/۵۰	۱/۵۰	۱/۵۰	۱۳۱۵-۱۳۰۰	--	۱۰۰	۷۹	۲۱	۱۳۱۵
۱/۵	۱/۳	۲/۳	۱۳۲۵-۱۳۱۵	--	۱۰۰	۷۸	۲۲	۱۳۲۵
۲/۸	۱/۴	۳/۴	۱۳۳۵-۱۳۲۵	۱۹۹	۱۰۰	۶۹	۳۱	۱۳۳۵
۳/۸	۱/۶	۵/۸	۱۳۴۵-۱۳۳۵	۲۷۲	۱۰۰	۶۲	۳۸	۱۳۴۵
۲/۷	۱/۶	۴/۶	۱۳۵۵-۱۳۴۵	۳۷۳	۱۰۰	۵۳	۴۷	۱۳۵۵
۳/۹	۲/۳	۵/۴	۱۳۶۵-۱۳۵۵	۴۹۶	۱۰۰	۴۶	۵۴	۱۳۶۵
۱/۹۶	۰/۲۸	۳/۲	۱۳۷۵-۱۳۶۵	۶۱۲	۱۰۰	۳۹	۶۱	۱۳۷۵
۱/۶۱	-۰/۴۴	۲/۷	۱۳۸۵-۱۳۷۵	۱۰۱۶	۱۰۰	۳۲	۶۸	۱۳۸۵

مأخذ: کلانتری و همکاران، در دست انتشار.

براساس برآوردی که اخیراً انجام شده است، نسبت روستانشینی ایران از ۳۱/۴ درصد در سال ۱۳۸۵، به ۲۲/۵ درصد در سال ۱۴۱۰ خواهد رسید. برآورد مذکور، چندین ویژگی عمده را در زمینه حجم و ترکیب جمعیت روستایی ایران در افق ۱۴۱۰ پیش‌بینی کرده است که از جمله آن می‌توان به کاهش باروری، کاهش مطلق و نسبی جمعیت روستایی کشور و سالخوردگی ساختار سنی جمعیت روستایی اشاره کرد (کلانتری و همکاران، در دست انتشار). براساس آینده‌نگری سازمان ملل نیز



میزان جمعیت شهری ایران در سال ۲۰۳۰ تقریباً به ۸۰ درصد خواهد رسید. این درحالی است که براساس پیش‌بینی سازمان ملل، سطح شهرنشینی کشورهای توسعه‌یافته، کمتر توسعه‌یافته و کشورهای دارای کمترین سطح توسعه‌یافتگی^۱ در همان سال به‌ترتیب در حدود ۸۲، ۵۷ و ۴۳/۵ درصد خواهد بود (بخش جمعیت دفتر امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل، ۲۰۰۴). بنابراین ایران براساس این شاخص، وضعیت مشابه کشورهای توسعه‌یافته را به خود خواهد گرفت.

این موضوع برای کشورهای درحال توسعه و غیرصنعتی به‌خصوص ایران بسیار هشداردهنده است، زیرا تاکنون برنامه منسجمی برای مدیریت سوددهی بیشتر اراضی آزاد شده ناشی از مهاجرت روستا شهری وجود نداشته و در موارد بسیاری، اراضی تغییر کاربری داده یا رها می‌شوند. این روند برخلاف جایگاه اساسی بخش کشاورزی و نواحی روستایی در تحقق توسعه پایدار کشور ارزیابی می‌گردد. ازسوی دیگر، کشوری مانند ایران فاقد زیرساخت‌های شهری توسعه‌یافته به مانند کشورهای صنعتی است.

تلاش کشورها برای ایجاد توازن و تعادل در توزیع فضایی جمعیت

گزارش سازمان ملل درخصوص «آینده‌نگری شهری شدن در سطح کشورهای جهان»، اشاره کرده است که بیشتر کشورهای در حال توسعه، در جهت ایجاد توازن و تعادل در توزیع فضایی جمعیت خود، گام‌های اصلاحی برداشته‌اند. برای مثال، در حدود ۷۵ درصد کشورهای مذکور، اقدام به تصویب سیاست‌هایی در جهت کاهش حرکت افراد به سمت

۱. این گروه شامل ۴۹ کشوری است که در سال ۲۰۰۱ به سازمان ملل پیوستند.

کلان‌شهرها نموده‌اند. این گزارش تأکید می‌کند که بیش از ۵۰ سال است که رشد فزاینده جمعیت شهری در حال روی دادن است و افزایش سرعت و میزان آن، به‌خصوص در مناطق کمتر توسعه یافته، منجر به تحمیل چالش‌های دشواری بر تکتک کشورها و نیز کل جامعه جهانی شده است (دفتر جمعیتی بخش امور اجتماعی و اقتصادی داده‌های سازمان ملل، ۲۰۰۴). بروکرهف (۲۰۰۰) نیز تصریح کرده است در آینده، دولت‌ها از طریق ارتقای سیاست‌های اقتصادی متوازن بین شهرها و روستاها، حذف سوگیری بر علیه کشاورزی روستامحور و نیز استقرار حکمروایی مطلوب، قادر خواهند بود تا سرعت رشد جمعیت شهری را کنترل کنند. کشور اتیوپی نیز از اواخر دهه ۱۹۹۰ سیاستی را در خصوص صنعتی‌سازی کشاورزی محور اتخاذ کرده که بر سرمایه‌گذاری به منظور افزایش بهره‌وری کشاورزی و ایجاد پیوندهای رشد بین بخش کشاورزی و سایر بخش‌های اقتصادی اتخاذ کرده است. به موازات این اقدام، سیاست دولت اتیوپی به طور مؤثری مهاجرت روستا - شهری را از طریق وضع مقررات منع فروش زمین و سلب حقوق مالکیت زمین اشخاصی که نواحی روستایی را ترک می‌کنند، آهسته کرده است. طبق اعلام مؤسسه بین‌المللی تحقیقات غذا، توزیع سرمایه‌گذاری‌های دولتی در بین بخش‌های مختلف اقتصادی و در بین فضاها روستایی-شهری همراه با سیاست‌های زمین و مقررات مختلف در خصوص جابجایی نیروی کار، مهمترین عوامل تعیین‌کننده مسیر رشد اقتصاد اتیوپی و فقرزدایی خواهد بود (دوروش و شمیدت، ۲۰۱۰). حال در ادامه برای تبیین بهتر موضوع ملاک تعریف روستا در برخی از کشورها به‌طور خلاصه مورد اشاره قرار می‌گیرد.



تعاریف روستا در کشورهای مختلف

تعاریف ملی از واژه «روستایی» در کشورهای مختلف متفاوت است. نواحی روستایی می‌توانند بر مبنای مفاهیمی از قبیل شمار ساکنان، تراکم جمعیتی، فاصله از نواحی کلان‌شهری، تقسیمات اجرایی و اهمیت بخش کشاورزی تعریف شوند. برزیل از تقسیم‌های اداری استفاده کرده و طبق گزارش‌ها، ۱۹ درصد جمعیت آن روستایی است. سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، برای تعریف واژه «روستایی»، از تراکم جمعیتی ۱۵۰ نفر در هر کیلومتر مربع استفاده می‌کند. با به‌کارگیری این تعریف برای برزیل، جمعیت روستایی آن به ۲۵ درصد افزایش پیدا می‌کند. بنا به گزارش هندوستان، ۷۲ درصد از جمعیت آن کشور روستایی است (بانک جهانی، ۲۰۰۷). همچنین بررسی‌ها حاکی از آن است که در برخی کشورهای اروپایی، روستاها تا ۱۰ هزار نفر هم جمعیت دارند.

بررسی طرح پیشنهادی

هم‌اکنون طرحی توسط شماری از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی به‌منظور اصلاح ماده (۴) قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ و اصلاحات بعدی آن ارائه شده است تا تناقض بین اصل ماده (۴) و تبصره «۵» آن مبنی بر معیار جمعیتی تبدیل روستا به شهر را برطرف کند. زیرا هم‌اکنون در ماده (۴) حد نصاب برای تبدیل روستا به شهر ۱۰ هزار نفر تعیین شده است، ولی در تبصره «۵» الحاقی، ۳۵۰۰ نفر قید شده است. از آنجایی که وزارت کشور کماکان در اقدامات خود، ملاک را اغلب

همان ۱۰ هزار نفر قرار داده است، لذا طرح پیشنهادی به دنبال حذف ۱۰ هزار نفر از صدر ماده (۴) و تثبیت حدنصاب ۳۵۰۰ نفر است.

ماده واحده - در سطر آخر صدر ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵ و اصلاحات بعدی آن عبارت «بوده و حداقل دارای ۱۰ هزار نفر جمعیت» حذف می‌گردد.

سوابق قانونی

ماده (۴) قانون تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲)

شهر محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده و از نظر بافت - اجتماعی، اشتغال و سایر عوامل دارای سیمایی با ویژگی‌های خاص خود بوده به طوری که اکثریت ساکنان دائمی آن در مشاغل کسب، تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های اداری اشتغال داشته و در زمینه خدمات شهری از خودکفایی نسبی برخوردار و کانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی حوزه جذب و نفوذ پیرامون خود بوده و حداقل دارای ۱۰ هزار نفر جمعیت باشد.

قانون اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشور (مصوب ۱۳۸۹)

ماده (۱)

تبصره «۵» ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۴/۱۵ و اصلاحات بعدی آن به شرح ذیل اصلاح می‌شود:



«تبصره ۵»- روستاهای مرکز بخش با هر جمعیتی و روستاهای واجد شرایط چنانچه دارای سه هزاروپانصد نفر جمعیت باشند شهر شناخته می‌شوند.

ایرادهای طرح پیشنهادی

هرچند پیشنهاد این طرح در راستای بهبود خدمات‌رسانی به روستانشینان کشور بوده است، ولی به نظر می‌رسد که تصویب آن مشکلات جدی در مسیر توسعه روستایی کشور ایجاد خواهد کرد و علاوه بر آن ایرادات حقوقی دارد که در ذیل به آنها اشاره می‌شود:

۱. مانعی برای شکل‌گیری روستاهای مولد، منسجم و پرجمعیت

مطالعات و پژوهش‌ها حاکی از آن هستند که بخش مهمی از مهاجرت جمعیت روستایی به نواحی شهری، به صورت پله‌ای و از سکونتگاه‌های کم جمعیت به روستاهای پرجمعیت و سپس نقاط شهری صورت گرفته است. همچنین افزایش تدریجی جمعیت روستاهای پرجمعیت، در نهایت سبب تبدیل آنها به سکونتگاه‌های شهری می‌شود و این موضوع، یکی از دلایل افزایش شهرنشینی در جوامع در حال توسعه از جمله ایران است (کلانتری و همکاران، در دست انتشار). وقتی معیار جمعیتی تبدیل یک روستا به شهر از ۱۰ هزار نفر به ۳۵۰۰ نفر کاهش می‌یابد، این امر عملاً به یک عامل بازدارنده در مسیر شکل‌گیری روستاهای مولد، منسجم و پرجمعیت مبدل می‌شود. از آنجایی که همیشه تبدیل روستا به شهر به اشتباه امر مثبت و ارزشمندی تلقی می‌شود، بنابراین مردم از روستاهای کم جمعیت به

روستاهای پرجمعیت تر مهاجرت کرده و پس از چندی روستای مذکور سریع‌تر از آنچه که تاکنون رخ داده است، به شهر تبدیل می‌شود. به این ترتیب تا روستا می‌آید از نظر جمعیتی به یک روستای پرجمعیت و پررونق تبدیل شود، تغییر شکل داده و به شهر تبدیل می‌شود. این موضوع سبب می‌شود نهادهای محلی مانند دهیاری و شوراهای اسلامی روستا نیز نتوانند به نهادهای قوی و متشکل و پویا تبدیل شوند و عملاً روستاها و مدیریت روستایی به دست فراموشی سپرده می‌شود، زیرا ارائه خیلی از خدمات در گرو برخورداری از یک آستانه جمعیتی حداقلی است.

۲. تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی

هرچند مطالعه و بررسی جامعی در مورد تغییر کاربری اراضی کشور انجام نشده است، ولی گزارش‌های اداری نشان‌دهنده آن است که سالیانه ۲۰ هزار هکتار از اراضی خوب کشور تغییر کاربری می‌دهند. واقع شدن شهرها در مرکز دشت‌های کشاورزی و نیز تبدیل کانون‌های روستایی به شهر، از دلایل اصلی این تغییر کاربری هستند (زاهدی، ۱۳۸۸). یکی از دلایل اثرگذاری تبدیل کانون‌های روستایی به شهری بر تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی، آن است که رویکرد برنامه‌ریزی و مدیریت سکونتگاه نیز تحت‌الشعاع این تبدیل قرار می‌گیرد. زیرا طرح تفصیلی و توسعه شهری متفاوت از طرح هادی و طرح توسعه پایدار روستایی بوده و سبب تغییر کاربری اراضی کشاورزی می‌شود. روشن است که برنامه‌های توسعه روستایی متفاوت از توسعه شهری بوده و این موضوع بر کاربری اراضی کشاورزی



اثر خواهد گذاشت. شواهد بسیار زیاد و روشنی نیز در خصوص تبدیل اراضی کشاورزی به کاربری‌های مسکونی و تجاری در شهرها به مرور زمان وجود دارد. تغییر کاربری اراضی کشاورزی نیز امنیت غذایی کشور را که از اهمیت راهبردی برای نظام جمهوری اسلامی برخوردار است، به خطر خواهد انداخت و وابستگی کشور به واردات محصولات غذایی را تشدید خواهد کرد.

۳. بار روانی بر ذهن ساکنان روستا و عموم جامعه

تسهیل تبدیل روستا به شهر و دامن زدن به رشد بی‌رویه شهرنشینی توسط سیاستگذاران و مسئولان این معنا را در اذهان مردم می‌تواند تقویت کند که روستاها از اهمیت چندانی برخوردار نیستند و رویکرد مدیریت داخلی کشور به سمت گسترش شهرها و شهرنشینی است. همچنین مردم تصور می‌کنند که توسعه روستا از مسیر تبدیل به شهر می‌گذرد و روستاها وقتی زمینه رشد و توسعه پیدا می‌کنند که به شهر تبدیل شوند. چنین ادراکاتی در اذهان عموم جامعه وقتی بیشتر تقویت می‌شود که تا زمانی که روستا شهر نشده است عملاً امکانات و خدمات ضروری به این نواحی ارائه نشود و نیز از واژگانی چون ارتقای روستا به شهر در قانونگذاری استفاده شود. این در حالی است که روستاهای کشور، محل اصلی و ابتدایی شکل‌گیری تمدن بوده و خیلی از آثار تاریخی و باستانی در نواحی روستایی واقع شده‌اند.

از همین رو است که جلال آل احمد نیز در مقدمه کتاب «اورازان» در باب اهمیت تمدنی روستاهای ایران چنین گفته است: «گرچه در عرف و سیاست و فرهنگ و

مطبوعات معاصر مملکت ما یک ده در هیچ مورد به هیچ حسابی نمی‌آید، ولی به هر صورت هسته اصلی تشکیلات اجتماعی این سرزمین و زمینه اصلی قضاوت درباره تمدن آن، همین دهات پراکنده است که نه کنجاوی متتبعان را می‌انگیزاند و نه حتی علاقمندی خریداران رأی و سیاستمداران و صاحبان امر را». بنابراین روستاها و نواحی عشایری، از نظر تاریخی و فرهنگی موقعیت ویژه و جایگاه اساسی دارند.

۴. تشدید عدم توازن جمعیت شهری - روستایی

طبق ارقام اعلامی از سوی مرکز آمار کشور در سال ۱۳۹۰، ۵۳۴ روستای بالای ۳۵۰۰ نفر جمعیت در کشور وجود دارد که جمعیت آنها بالغ بر ۲۹۸۷۸۱۶ نفر است که با تصویب و عملیاتی شدن این طرح به جمعیت شهری کشور افزوده می‌شوند. این موضوع با توجه به آماری که در بخش‌های قبلی درخصوص توزیع فضایی نامناسب جمعیت بین نواحی شهری - روستایی ارائه شد، سبب تشدید عدم توازن جمعیتی خواهد شد.

۵. کاهش وزن نواحی روستایی در مباحث سیاستگذاری

در حال حاضر به دلیل کاهش سهم جمعیت روستایی از جمعیت کل کشور، مشاهده می‌شود که برخی از مسئولان و دست‌اندرکاران بعضاً با این استدلال که روستاها وزن اندکی از جمعیت کشور دارند، عملاً توجه کافی و لازم نسبت به روستاها



نمی‌شود. برای مثال چندین سال است که برخلاف گذشته، توسعه روستایی و عشایری کشور، اصلاً فصل مشخصی در قوانین بودجه سنواتی نداشته و سهم کل بودجه توسعه و عمران روستایی از بودجه سال ۱۳۹۱، عددی برابر با ۲/۰۲ درصد بوده است. همچنین در حال حاضر، توسعه روستایی کشور متولی سیاستگذاری و نظارتی مناسبی نه در قوه مجریه و نه در قوه مقننه ندارد. پیش‌بینی می‌شود با کاهش جدی که در صورت تصویب این طرح در جمعیت روستایی کشور ایجاد خواهد شد، وزن نواحی روستایی در مباحث سیاستگذاری و اجرایی کشور در ابعاد اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و محیط زیستی با کاهش بیشتری مواجه شود.

۶. مغایرت با سیاست‌های کلی بخش کشاورزی ابلاغی مقام معظم رهبری

سیاست‌های کلی بخش کشاورزی اخیراً در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۱ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد. بندهای «۱»، «۲» و «۹» این سیاست‌ها، بر مواردی مانند «حفاظت از منابع طبیعی پایه»، «تأمین امنیت غذایی و نیل به خودکفایی در محصولات اساسی» و «توسعه پایدار روستاها» تأکید کرده‌اند. این طرح از آنجایی که سبب تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی و افزایش وابستگی به واردات محصولات غذایی خواهد شد، مغایر با این سیاست‌ها ارزیابی می‌شود.

۷. مغایرت با بند «د» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه

این طرح با توجه به کاهش قابل توجه در جمعیت روستایی کشور (هم به صورت مطلق و هم نسبی) مغایر با بند «د» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه است، زیرا

در این بند، بر تثبیت نسبی جمعیت روستایی کشور تأکید شده است. بند «د» ماده (۱۹۴) دولت را مکلف به «تدوین سیاست‌های تشویقی در جهت مهاجرت معکوس» از شهر به روستا» و تثبیت نسبی جمعیت روستایی تا آخر سال اول برنامه» کرده است.

۸. ایجاد بار مالی و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی

در صورت تصویب این طرح، ۵۳۴ روستای کشور باید به شهر تبدیل شوند و انجام این امر نیازمند مخارج دولتی است. لذا این طرح از آنجایی که سبب ایجاد بار مالی شده و در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم نشده است، مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

۹. مبهم بودن تبصره «۵»

عبارت «روستاهای واجد شرایط» در تبصره «۵» قانون اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشور (مصوب ۱۳۸۹) دچار ابهام است و مشخص نیست که این شرایط شامل چه مواردی هستند. بنابراین تثبیت این تبصره که مورد تأکید طرح است، منطقی نمی‌باشد. ضمن اینکه اصولاً تبصره، تخصیص یافته ماده و اصل است.

۱۰. متغیر بودن آمار جمعیت روستایی در طول فصول مختلف سال

شواهد حاکی از آن است که روستاهای زیادی در کشور وجود دارند که نوسان جمعیتی آنها به دلیل مهاجرت‌های فصلی در طول سال بالاست. لذا روستایی که برای



نمونه به صورت اسمی ۳۰۰۰ نفر جمعیت دارد، در عمل در برخی از مواقع سال این میزان به شدت کاهش می‌یابد. علاوه بر این، با توجه به اینکه تراکم جمعیتی کشور در اقصی نقاط آن بسیار متغیر است، لذا وضع یک معیار و حد نصاب جمعیتی ثابت برای تمامی کشور در خیلی از موارد ممکن است اجرا را با مشکل مواجه کند. با این توضیح که مثلاً در جنوب شرق کشور که تراکم جمعیتی بسیار پایین‌تر از شمال کشور است، حتی حد نصاب ۳۵۰۰ نفر نیز ممکن است در برخی جاها برای تبدیل یک روستا به شهر، زیاد باشد. لذا به نظر می‌رسد اصولاً ملاک قرار دادن تعداد جمعیت در تفکیک بین شهر و روستا و به ویژه کاهش آن در عمل چالش‌های اساسی را ایجاد خواهد کرد.

نتیجه‌گیری

با توجه به مباحثی که مطرح شد، این طرح مشکلات جدی برای توسعه پایدار کشاورزی و روستایی کشور، به دلیل تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی کشور و تهدید امنیت غذایی آن دربر خواهد داشت. از دیگر پیامدهای منفی این طرح، می‌توان به مواردی مانند بار روانی بر ذهن ساکنان روستا و عموم جامعه، کاهش وزن نواحی روستایی در مباحث سیاست‌گذاری، ممانعت از شکل‌گیری روستاهای مولد، منسجم و پرجمعیت و سایر موارد اشاره کرد. وقتی معیار جمعیتی تبدیل یک روستا به شهر از ۱۰ هزار نفر به ۳۵۰۰ نفر کاهش می‌یابد، این موضوع عملاً به عنوان یک عامل بازدارنده در مسیر شکل‌گیری روستاهای مولد، منسجم و پرجمعیت ارزیابی می‌شود. از آنجایی که تبدیل روستا به شهر به اشتباه امر مثبتی و ارزشمند تلقی

می‌شود، بنابراین مردم از روستاهای کم جمعیت به روستاهای پرجمعیت‌تر مهاجرت کرده و پس از چندی روستای مذکور سریع‌تر از آنچه که تاکنون رخ داده است، به شهر تبدیل می‌شود. به این ترتیب تا روستا می‌آید از نظر جمعیتی به یک روستای پرجمعیت و پررونق ارتقای یابند، تغییر شکل داده و به شهر تبدیل می‌شود. این موضوع سبب می‌شود نهادهای محلی مانند دهیاری و شوراهای اسلامی روستا نیز نتوانند به نهادهای قوی و متشکل و پویا تبدیل شوند و عملاً روستاها و مدیریت روستایی به دست فراموشی سپرده می‌شود، زیرا ارائه خیلی از خدمات در گرو برخورداری از یک آستانه جمعیتی حداقلی است.

همان‌طور که ذکر شد، طبق ارقام اعلامی از سوی مرکز آمار کشور در سال ۱۳۹۰، ۵۳۴ روستای بالای ۳۵۰۰ نفر جمعیت در کشور وجود دارد که جمعیت آنها بالغ بر ۲۹۸۷۸۱۶ نفر است که با تصویب و عملیاتی شدن این طرح به جمعیت شهری کشور افزوده می‌شوند. این موضوع با توجه به آماری که در بخش‌های قبلی در خصوص عدم توزیع فضایی مناسب جمعیت بین نواحی شهری - روستایی ارائه شد، سبب تشدید عدم توازن جمعیتی خواهد شد.

باید خاطر نشان شد، زمانی که قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری در سال ۱۳۶۲ تصویب شد، جمعیت کشور و تراکم جمعیتی کمتر از میزان موجود بود. بنابراین چرا و با چه منطقی سقف جمعیت روستاهای کشور، با وجود افزایش جمعیت و تراکم جمعیتی کشور، باید کاهش یابد؟ در حالی که بسیاری از کشورها و مجامع بین‌المللی در پی ایجاد توازن بین جمعیت شهری - روستایی هستند، اصرار بر



تمرکز جمعیت در نواحی شهری و تشدید عدم توازن جمعیت شهری - روستایی چه وجهی می‌تواند داشته باشد؟ این موضوع علاوه بر اختلال در توسعه روستایی، مشکلات زیادی را نیز برای مدیریت شهری کشور ایجاد خواهد کرد.

از سوی دیگر، این طرح دچار مغایرت جدی با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی، سیاست‌های کلی بخش کشاورزی ابلاغی مقام معظم رهبری در مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۱ و بند «د» ماده (۱۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه است. همچنین طرح پیشنهادی بر خلاف رویکرد امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری مبنی بر اهمیت کشاورزی و رونق روستاهاست. لازم به ذکر است که باید ارائه خدمات مناسب براساس یک نظام سلسله‌مراتبی به روستاها را به شکل دیگری پیگیری کرده و این موضوع را منوط به تبدیل روستا به شهر نکرد. تجربه کشورهایی مانند هند و چین نیز نشان می‌دهد با وجود حفظ جمعیت روستایی، می‌توان خدمات مناسبی به نواحی روستایی ارائه کرده و به رشد اقتصادی مستمر و شتابان دست پیدا کرد و ضرورتاً بین شهرنشینی و توسعه رابطه مثبتی وجود ندارد. با توجه به موارد فوق، پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی رد این طرح با شکل کنونی است و توصیه می‌شود بجای اصلاح ماده (۴) قانون تقسیمات کشوری (مصوب ۱۳۶۲)، طرحی برای اصلاح بند «۵» قانون اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشور (مصوب ۱۳۸۹) و نیز تأمین خدمات ضروری برای نواحی روستایی با هدف کاهش مهاجرت‌های روستا - شهری تدوین و ارائه شود.

منابع و مأخذ

۱. آل احمد، جلال. اورازان، آدینه سبز، ۱۳۹۰.
۲. بانک جهانی، گزارش توسعه جهانی: کشاورزی برای توسعه، ترجمه هوشنگ ایروانی و حجت ورمزیاری. انتشارات دانشگاه تهران. ۲۰۰۷.
۳. زاهدی، شمس‌السادات. توسعه پایدار، انتشارات سمت، ۱۳۸۸.
۴. کلانتری، خلیل، حجت، ورمزیاری و عباس، عسکری ندوشن. چشم‌انداز آینده جمعیت روستایی و چالش‌های مدیریت توسعه پایدار روستایی در ایران، فصلنامه روستا و توسعه، در دست انتشار.
۵. قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران.
۶. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
۷. سیاست‌های کلی بخش کشاورزی ابلاغی مقام معظم رهبری.
۸. صحیفه امام خمینی (ره).
9. Dorosh, Paul and Schmidt, Emily. The Rural-Urban Transformation in Ethiopia. Development Strategy and Governance Division, International Food Policy Research, 2010.
10. Population Division of Department of Economic and Social Affairs of United Nations. Population Division World Urbanization Prospects: The 2003 Revision. New York: United Nations, 2004.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۷۶۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و اصلاحات بعدی آن»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

تهیه و تدوین: حجت ورمزیاری

مدیر مطالعه: محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور

همکاران: —

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. توزیع فضایی جمعیت

۲. منابع انسانی

۳. توسعه روستایی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۱۰/۲۰

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۱/۱۰/۲۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۰/۲۶