



## The Right to Equal Opportunity and Spatial Planning (Territorial Planning) in Afghanistan

Qsem Ali Sadaqat\*

### Abstract

Spatial planning is a major governmental program defined by the distribution of population and activities within a territory. This research examines it from the perspective of ensuring the right to equal opportunity. It is argued that spatial justice fundamentally requires spatial planning to be defined using the principle of equal opportunity and the function of guaranteeing this right. Given that Afghanistan faces key spatial inequalities in both soft and hard infrastructure and that procedural rights concerning the equal distribution of population and activities across the territory have been violated, the government is obligated to ensure equal access to infrastructure through spatial planning. Additionally, to achieve spatial justice based on equal opportunity, positive actions must be taken. Since there are positive commitments associated with procedural and substantive rights, the government must design, approve, and implement these actions with neutrality and independence to ensure national unity, balanced development, human dignity, and loyalty to governance. Essentially, the function of spatial planning based on equal opportunity is aimed at guaranteeing the right to equal opportunity, highlighting the necessity and importance of this research. Furthermore, this study employs deductive and inductive approaches, predominantly using qualitative data analysis methods. The research aims to analyze and evaluate how spatial planning influences the assurance of equal opportunity through specific and positive actions within its framework.

**Keywords:** Spatial planning, principle of equal opportunity, positive actions, spatial inequality, spatial justice, Afghanistan.

---

\* Academic staff of the Department of Law, Faculty of Law and Political Science, Khatam al-Nabieen University, Kabul, Afghanistan. Email: sadaqat1345@yahoo.com



## حق برابری فرصت و برنامه ریزی فضایی (آمایش سرزمینی) در افغانستان

قاسم علی صداقت\*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۳/۱۵

### چکیده

برنامه ریزی فضایی از برنامه های کلان دولت است که بر محور توزیع جمعیت و فعالیت در یک سرزمین قابل تعریف است که در این مقاله با رویکرد تضمین حق برابری فرصت مورد توجه قرار گرفته و بیان شده است که عدالت فضایی شرط اساسی آن تعریف برنامه ریزی فضایی با شاخص اصل برابری فرصت و کارکرد تضمین حق برابری فرصت است. با توجه به اینکه دامنه های کلیدی نابرابری فضایی در افغانستان در حوزه زیرساخت های نرم و سخت است و از طرفی حقوق رویه ای به نام حق برابری فرصت «در بخش توزیع جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین» نقض شده، دولت مکلف است که در قالب برنامه ریزی فضایی هم د ستری برابر به زیر ساخت های نرم و سخت را فراهم نماید و از طرفی برای تحقق عدالت فضایی با شاخص برابری فرصت باید یکسری اقدامات مثبت را انجام دهد. چون در برابر حقوق رویه ای و ماهوی تعهدات مثبت دارد که باید با بی طرفی و استقلال آنها را طرح، تصویب و اجرا نماید تا وحدت ملی، توسعه متوازن، کرامت انسانی و وفاداری به حکومت تضمین شود که درواقع، کارکرد برنامه ریزی فضایی با شاخص برابری فرصت با هدف تضمین حق برابری فرصت است که خود نشان از اهمیت و ضرورت تحقیق است. ازسوی دیگر، مباحث یادشده با روش قیاسی و استقرایی در این مقاله مطالعه و از روش تحلیل داده های کیفی و کمی بیشتر استفاده شده است. هدف مقاله تحلیل و ارزیابی چگونگی تأثیر برنامه ریزی فضایی بر تضمین برابری فرصت از طریق اقدامات معین و مثبت در قالب برنامه ریزی فضایی است.

**واژگان کلیدی:** برنامه ریزی فضایی، اصل برابری فرصت، اقدامات مثبت، نابرابری فضایی، عدالت فضایی و افغانستان.

\* کدر علمی دیپارتمنت حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خاتم النبیین (ص)، کابل افغانستان.

ایمیل: sadaqat1345@yahoo.com

## مقدمه

حق برابری فرصت در رابطه با برنامه‌ریزی سرزمینی و فضایی بدین معناست که در وضعیت نسبتاً مساوی باید به همگان در قسمت زیرساخت‌ها فرصت برابری داده شود و این موضوع مربوط به حقوق بشر (بخش حق‌های رویه‌ای) و از عناصر عدالت فضایی است. برنامه‌ریزی فضایی مکانیسمی برای رسیدن به برابری فرصت و عدالت فضایی است. همین‌طور برنامه‌ریزی فضایی راهنمایی برای برابری فرصت و عدالت فضایی است. اما برابری فرصت رکنی از عدالت اجتماعی است و بدون آن عدالت اجتماعی محقق نخواهد شد؛ یعنی دسترسی برابر به امکانات، گام نخست تحقق عدالت است. حق برابری فرصت با اصل برابری فرصت در ماهیت یکسان است؛ اما دو عنوان با آثار و تعهدات متفاوت است. از طرفی حق برابری فرصت از مصادیق حق - ادعا که دولت در برابر آن تعهدات مثبت دارد. برنامه‌ریزی فضایی و آمایش پدیده میان‌رشته‌ای است که منظور از آن، رسیدن به مطلوب‌ترین توزیع ممکن جمعیت، توسط بهترین شکل توزیع فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی در پهنه سرزمین است.

برابری فرصت در کشورهای جهان سوم با ویژگی چندپارچگی و پست‌تعارض از جمله در آمایش سرزمینی و برنامه‌ریزی فضایی یک مسئله است. چون عدالت فضایی در آمایش سرزمینی و برنامه‌ریزی فضایی در این‌گونه کشورها اولویت نبوده یا اصلاً مورد توجه قرار نگرفته است. در حالی که برابری فرصت در عرصه سرزمین و فضا در کشورها پیشرفته یک معضل و مشکل نیست و از آن گذر کرده‌اند و مسئله آنها در مرحله پیشرفته‌تر قرار دارد که توسعه و بهره‌وری بیشتر مسئله آنها در برنامه‌ریزی فضایی است. عدالت اجتماعی در بستر فضا و سرزمین جاری و ساری خواهد بود و عدالت در عرصه‌های مختلف در فرهنگ اسلامی بیش از غرب داری پیشینه است و نابرابری فضایی نمی‌تواند پذیرفته شود. بدین‌رو، دسترسی برابر به تمامی امکانات در پهنه فضا و سرزمین در قالب اصل (شاقول) مهم و اساسی در برنامه‌ریزی فضایی و آمایش سرزمینی است. این درحالی است که در برنامه‌ریزی فضایی به نظر نویسنده برابری فرصت چه از روی غفلت یا هدفمند نادیده گرفته شده است.

نبود برابری فرصت در کشور ما در بخش فضا و سرزمین در عرصه‌های مختلف یک معضل و چالش اساسی است که در عین آنکه خلاف ارزش‌های اسلامی و انسانی است،



برای وحدت و یکپارچگی کشور نیز مضر بوده و بستری برای چالش‌های ناشی از شکاف‌های اجتماعی است. از این رو، تضمین برابری فرصت از طریق مکانیسم‌های مختلف از جمله برنامه‌ریزی سرزمینی ضرورت حیاتی است. مسئله اصلی نوشتار پیروی از چهارچوب و الگوی برنامه‌ریزی فضایی است که نباید در آن برابری فرصت و دسترسی به زیرساخت‌های سخت و نرم از سوی سیاستمداران و برنامه‌ریزان فضایی و سرزمینی در عرصه‌های مختلف قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی نادیده گرفته شود. چون حق برابری فرصت از حق‌های رویه‌ای تضمین‌کننده حقوق ماهوی است و از طرفی از اجزای مهم عدالت فضایی است و تبعیض در دسترسی به امکانات و خدمات در پهنه سرزمین قطعاً مغایر با فرهنگ و اصول اسلامی است.

بدین رو، اصل برابری فرصت قطعاً بر برنامه‌ریزی فضایی تأثیرگذار است. بنابراین، باید مشخص شود که برابری فرصت در کنار دیگر عوامل، تضمین‌کننده دسترسی به زیرساخت‌های نرم و سخت در ظرف برنامه‌ریزی فضایی است. همین طور برای تحقق حق برابری فرصت در قالب برنامه‌ریزی فضایی، دولت باید حتماً اقدامات مثبت را انجام دهد؛ زیرا حق یادشده از نوع حق - ادعاست که در گام نخست تکلیف را متوجه دولت می‌کند. بنابراین نوع، ماهیت، قلمرو این اقدامات به صورت دقیق نیاز به تحلیل و بررسی علمی دارد تا بستر اجرایی شدن آنها در قالب برنامه‌ریزی فضایی فراهم شود. حال باید دید که دولت برای تحقق برابری فرصت و عدالت فضایی با هدف تضمین حق برابری فرصت کدام اقدامات مثبت را انجام دهد. این مقاله با توجه به مطالب یادشده، پرسش‌های ذیل را به صورت مستدل پاسخ خواهد داد: ۱. مقصود از برابری فضایی، حق برابری فرصت و اصل برابری فرصت چیست؟ ۲. چه نوع رابطه‌ای میان حق برابری فرصت و برنامه‌ریزی فضایی وجود دارد؟ ۳. دامنه‌های کلیدی نابرابری فضایی در افغانستان چیست؟ دولت کدام اقدامات مثبت را با هدف تضمین حق برابری فرصت در برنامه‌ریزی فضایی انجام می‌دهد؟

در فرض این نوشتار انجام اقدامات معین و مثبت در برنامه‌ریزی فضایی لازم و ضروری است تا حق برابری فرصت فراهم شود. این اقدامات در برنامه‌ریزی فضایی بر محور عدالت فضایی با شاخص برابری فرصت به دلیل دامنه عمیق و گسترده‌گی نابرابری فضایی در افغانستان بنا بر مدعای این نوشتار موارد ذیل است: تبعیض مثبت، بازتوزیع فرصت، کاهش

به حاشیه‌رانده شده‌ها، الگویابی مکانی بر معیار برابری فرصت، سیاست فراگیر سازی قومی، حذف و لغو تبعیض سیستماتیک و... .

نباید غافل بود که مشروعیت برابری فرصت‌ها ناشی از کرامت ذاتی انسان است که مقتضی دسترسی برابر به امکانات و تسهیلات در پهنه سرزمین است. از طرفی، کرامت ذاتی هم در فرهنگ اسلامی و هم عرفی از مبانی حق برابری فرصت است و ازسوی دیگر، از منابع اسلامی و عرفی نیز برخوردار است؛ یعنی هم دلیل عرفی و هم دینی دارد. در یک استدلال منطقی دسترسی تبعیض‌آمیز به زیرساخت‌های نرم و سخت خلاف عدالت است. از پیامبر اعظم نقل شده است: «الْمُسْلِمُونَ شُرَكَاءُ فِي ثَلَاثٍ: فِي الْمَاءِ وَالْكَلَاءِ وَ النَّارِ؛ مسلمانان در سه چیز شریک‌اند: آب، مرتع، آتش (مواد سوختی)». این حدیث به بخشی از زیرساخت‌ها و برابری در آن اشاره دارد.

ضرورت تحقیق نیز افزون بر تضمین حق برابری فرصت، این کارکردها است: توسعه فضایی متعادل و متوازن سرزمین با رعایت توان اکولوژیک، حفظ وحدت و یکپارچگی سرزمین، بهره‌وری بهینه از سرزمین، متناسب با ظرفیت‌های فضایی و موقعیت مکانی همچون هاب ارتباطی، توجه ویژه به قلمروهای خاص سرزمینی، کاهش اختلافات در بهره‌مندی نواحی و اقوام گوناگون کشور از مواهب توسعه، ارتقاء بهره‌وری و کارایی اقتصاد، ارتقاء رقابت‌پذیری بین‌المللی، مبتنی بر فعال‌سازی مزیت‌های مغفول‌مانده و خلق مزیت‌های جدید سرزمینی و ارتقاء کیفیت زندگی ساکنان همه مناطق کشور.

در جامعه‌ای مثل افغانستان برابری فرصت در برنامه‌ریزی فضایی باید در محور این سیاست برنامه‌ریزی فضایی قرار داشته باشد و نباید در هیچ وضعیت نادیده گرفته شود. اگر برابری نسبی برای دسترسی به فرصت‌های ملی نادیده گرفته شود، عدالت فضایی قطعاً در معرض خطر قرار می‌گیرد؛ زیرا هرگونه سیاستی بدون درج ارزش‌های ماهوی و روبه‌ای، سیاست موفق و درعین‌حال، عادلانه و آینده‌نگرانه نخواهد بود. از طرفی، عامل تحکیم این ادعا ممنوعیت تبعیض در هر حالت است که بدون برابری نسبی برای فرصت‌های ملی قطعاً نقض خواهد شد. اگر برابری فرصت در برنامه‌ریزی فضایی نادیده گرفته شود، سایر حقوق و امتیازات قطعاً در معرض جدی نقض و تضعیف قرار خواهند گرفت.



بنابراین، برنامه‌ریزی فضایی به عنوان یک برنامه کلان سرزمینی برای تحقق عدالت فضایی نیاز به برابری فرصت دارد. به همین دلیل، تمامی نظام‌های سیاسی باید برابری فرصت را برای تمامی شهروندان بدون توجه به خصوصیات قومی، مذهبی، نژادی، زبانی و مذهبی فراهم نمایند و آن را از پایه‌های اصلی برنامه‌ریزی فضایی قرار دهد. آنچه به عنوان عدالت فضایی یا دسترسی به انواع مکانات یا حقوق انسانی تلقی می‌شود، شاخص اصلی باید در آن رعایت شود که عبارت از برابری فرصت است. درواقع، برابری فرصت چوبخط و شاخصی است که در تمامی اجزا و عناصر برنامه‌ریزی فضایی باید حضور داشته باشد و از معیارهای اصلی درستی و نادرستی اجزا و عناصر آن تلقی و تضمین شود.

### الف) پیشینه موضوع

در موضوع تحقیق این آثار وجود دارد؛ ولی رویکرد بحث در آنها متفاوت است:

یزدان‌پناه درو و همکاران (۱۳۹۸)، در مقاله «تحلیل راهبردی عوامل داخلی اثرگذار بر برنامه‌ریزی فضایی در کشور افغانستان مبتنی بر استدلال‌های ژئوپلیتیکی» به عوامل داخلی پرداخته که بر برنامه‌ریزی فضایی از منظر ژئوپلیتیکی تأثیرگذار هستند، و نقاط قوت و ضعف برنامه‌ریزی فضایی در افغانستان را از منظر داخلی ارزیابی نموده‌اند. اما اینکه برنامه‌ریزی فضایی یکی از اصول و چهارچوب اصلی آن برابری فرصت باشد و درعین حال، برنامه‌ریزی فضایی با توجه به تضمین حق برابری فرصت انجام شود، بحث نشده است.

نافع چاودری (۱۳۹۸) در اثر «افغانستان: مطالعه مناطق حومه کابل» با رویکرد برنامه‌ریزی فضایی و برابری فرصت به موضوع نپرداخته است و بیشتر با رویکرد غصب زمین و منازعات ناشی از زمین و طبقه‌بندی غاصبان زمین پرداخته است.

بانک جهانی در اثر *Afghanistan Spatial Disparities Assessment, Identifying drivers of differential development* عوامل توسعه نامتوازن در افغانستان و عوامل توسعه نامتوازن را تحلیل نموده اما به سازوکارهای تضمین برابری فضایی نپرداخته و به این موضوع پرداخته که چگونه باید برابری فرصت را در برنامه‌ریزی فضایی تأمین نمود. سال نشر این اثر هم مشخص نیست. این اثر به عوامل انسانی نابرابری فضایی کمتر توجه نموده و از ویژگی

چندگانگی و چندپارچگی انسانی غافل شده که عامل مهم در نابرابری فضایی و از عوامل مهم توسعه نابرابر کشور است.

## ب) تحلیل مفهومی

با عنایت به اینکه معنای اصطلاحی به کار رفته در این نوشتار شاید در افغانستان جدید و نا آشنا باشد، شناخت آنها امری ضروری و حیاتی است. خاصیت برداشت از مفاهیم، ناهمسانی آنهاست که طبعاً در واژگان کلیدی و اساسی این نوشتار نیز کم و بیش اختلاف در برداشت وجود دارد.

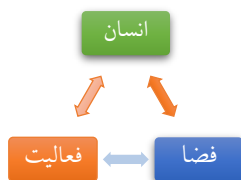
### ۱. برنامه‌ریزی فضایی و آمایش سرزمینی<sup>۱</sup>

درواقع، آمایش سرزمینی و برنامه‌ریزی فضایی تنظیم رابطه میان سه عنصر زمین، انسان و فعالیت است. «آمایش سرزمین» جغرافیایی‌ترین نوع برنامه‌ریزی است. «جغرافیا» توضیح می‌دهد و «آمایش» تغییر. «جغرافیا» تعیین می‌کند و «آمایش» طراحی. (Sarvar, p.32). آمایش سرزمین، نوعی برنامه‌ریزی بلندمدت برای توزیع بهینه جمعیت، امکانات و فعالیت‌های مختلف جهت افزایش رفاه، بهره‌وری، هماهنگی و توازن جامعه و پل ارتباطی برنامه‌های ملی با برنامه‌های منطقه‌ای است (آقا تبار رودباری و همکاران، ۱۳۹۷، ص ۱۱۸) یا در آثار برخی آمده است: «منظور از آمایش سرزمین، رسیدن به مطلوب‌ترین توزیع ممکن جمعیت، توسط بهترین شکل توزیع فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی در پهنه سرزمین است» (اکبری و همکاران، ۱۳۹۵) یا نوع برنامه‌ریزی بلندمدت برای توزیع جمعیت و فعالیت متناسب با ویژگی‌های جغرافیایی و قابلیت‌های سرزمین به منظور افزایش رفاه و توسعه را برنامه‌ریزی فضایی گویند.

تنظیم رابطه بین انسان فضا و فعالیت‌های انسان در فضا به منظور بهره‌برداری منطقی از جمیع امکانات در جهت بهبود وضعیت مادی و معنوی اجتماع براساس ارزش‌های انسانی و سوابق فرهنگی با ابزار علم و تجربه در طول زمان است. عناصر اصلی برنامه‌ریزی فضایی عبارت است از: انسان، فضا و فعالیت. اما عنصر مهم آن است و فضا و فعالیت فرع انسان است. برنامه‌ریزی فضایی موضوع بسیار پیچیده است که همه عرصه‌های سخت و نرم را

<sup>۱</sup> spatial planning

فرامی گیرد و تمامی عرصه‌های حیات آدمی را متأثر می‌کند. چنان‌که پیش از این بیان شد، تمامی زیرساخت‌ها اعم از سخت و نرم را می‌تواند دگرگون کند.



نمودار (۱): عناصر اصلی آمایش سرزمینی

## ۲. برابری فرصت

مقصود از برابری فرصت، دسترسی به امکانات و فرصت‌های مختلف است که برای همگان فراهم باشد و عوامل خارج از اختیار انسانی نباید مانع از دسترسی شود؛ همانند قوم، نژاد، مذهب، زبان، منطقه، نیاکان، باور سیاسی و امثال آن. برای دسترسی به امکانات مختلف نباید موانع قانونی و دیگر محدودیت‌ها وجود داشته باشد. از سوی دیگر، برای توزیع امکانات و فرصت‌ها نیز نباید تبعیض باشد؛ یعنی بنا بر عوامل ناموجه نباید افراد و گروه‌ها از امکانات مختلف محروم شوند.

## ۳. حق

منظور از «حق» برابری فرصت، «حق - آزادی» نیست که مطالبه را در پی نداشته باشد؛ بلکه از حقوق رویه‌ای است که در دامنه «حق - ادعا» قرار دارد و دولت مخاطب مستقیم آن است که ایفای تعهد آن با صرف نبود مانع و محدودیت دولتی حاصل نخواهد شد؛ بلکه دولت اقدامات معین برای تضمین آن باید انجام دهد؛ به‌ویژه در کشوری که حق برابری فرصت در عرصه‌های مختلف از جمله در برنامه‌ریزی کلان دولت با عنوان برنامه‌ریزی فضایی نقض شده باشد.

به عبارت دیگر، لازمه حق - ادعا بودن حق برابری فرصت، وجود متعهد و مکلف در تضمین این حق است که خود تضمین‌کننده حق‌های ماهوی است. از این‌رو، مطالباتی را در گام نخست و بالذات متوجه دولت می‌کند به‌عنوان مکلف اصلی و سپس در گام بعدی و



بالعرض متوجه شهروندان خواهد کرد (سیدفاطمی، ۱۳۹۵، ص ۲۰۴ و ۲۰۵). از طرفی حق برابری فرصت از حق‌های رویه‌ای تضمیناتی است که تضمین‌کننده حقوق ماهوی است (همان، ص ۲۰۳). بدون برابری فرصت در امکانات، سایر حقوق در معرض آسیب و خطر قرار می‌گیرد.

#### ۴. عدالت فضایی

این شکل از عدالت به‌عنوان جایگزین یا جانشینی برای عدالت اجتماعی، اقتصادی یا سایر انواع عدالت محسوب نمی‌شود؛ بلکه در پی دستیابی به عدالت از منظر فضایی است. عدالت فضایی تلاقی فضا، سیاست و عدالت اجتماعی است. این مفهوم به جنبه فضایی یا جغرافیایی عدالت اشاره دارد و شامل توزیع عادلانه و منصفانه منابع و فرصت‌های اقتصادی و غیراقتصادی در جامعه می‌شود که می‌توان آن را به‌عنوان خروجی یا فرایندی از الگوهای جغرافیایی یا توزیعی در نظر گرفت که ممکن است عادلانه یا ناعادلانه باشند یا فرآیندهایی که این خروجی‌ها را ایجاد می‌کنند.

شناسایی نمونه‌های بی‌عدالتی فضایی از منظر توزیعی نسبتاً آسان است؛ اما فرآیندهای انحراف و اضطراب که به این بی‌عدالتی فضایی منجر می‌شوند، بسیار دشوار هستند. تفکر فضایی درباره عدالت نه تنها باعث غنای نظریات مرتبط می‌شود، بلکه دیدگاه‌های جدیدی را ارائه می‌دهد که می‌تواند دانش عملی را برای پیشبرد مؤثر عدالت و دموکراسی گسترش دهد. نقطه عزیمت این‌گونه از عدالت در هنگام توزیع جمعیت و فعالیت در سراسر کشور است و تا دسترسی برابری به زیرساخت‌های سخت و نرم ادامه می‌یابد؛ یعنی توزیع جمعیت در سرزمین به‌منظور انجام فعالیت به‌گونه‌ای باشد که دسترسی به آب، زمین، جاده، نهادهای اساسی کشور و آموزش، بهداشت، ارائه خدمات امنیتی و ملکی و امثال آنها را فراهم نماید.

در مفهوم گسترده‌تر، عدالت فضایی تأکید خاصی بر جنبه‌های فضایی یا جغرافیایی عدالت یا بی‌عدالتی دارد و بر توزیع عادلانه و منصفانه منابع و دسترسی به آنها در جامعه متمرکز است. دستیابی به عدالت فضایی، به دلیل شرایط متنوع و پیچیده جغرافیایی، دارای ابعاد مختلفی است. سیستم عادلانه فضایی تابعی از روابط اقتصادی، رویکردهای توزیع منابع و امکانات عمومی، روابط سیاسی و توزیع قدرت است. عدالت فضایی با رویکرد ضد تبعیض



در پی کاهش یا حل آثار منفی عوامل انسانی یا جغرافیایی بر زندگی ساکنان فضاهای جغرافیایی است. تبعیض به معنای نابرابری در شرایط است. نابرابری در تخصیص فرصت‌های اجتماعی و ساختاری و دسترسی به منابع کمیاب مانند ثروت، قدرت و منزلت که به‌طور مساوی میان افراد و گروه‌ها تقسیم نشده‌اند، نماد تبعیض در جوامع انسانی و حوزه‌های جغرافیایی است (Mohammad Reza Hafeznia & Mustafa Ghaderi Hajat, 2016, p.38-39)

ترویج برابری و رفع موانع پیش روی افراد به‌دلیل جنسیت، سن، نژاد، قومیت، مذهب، فرهنگ، منطقه، نیاکان، باور و سایر عوامل ناموجه از اصول بنیادین است. در واقع، این ایده از عدالت، همه مردم را مستحق دسترسی یکسان به انواع ثروت، سلامتی، بهزیستی، عدالت، امتیازات و فرصت‌های برابر می‌داند.

### ج) دامنه‌های کلیدی نابرابری فضایی در افغانستان

عوامل توسعه تفاضلی و نابرابر در کشورها در عین تفاوت مشترکاتی هم دارد که عوامل مشترک ذیل تقریباً به‌صورت متفاوت در کشورها دیده می‌شوند. عوامل مؤثر بر توسعه تفاضلی بسته به زمینه - اعم از اقتصادی، فناوری یا اجتماعی - متفاوت هستند. در ادامه برخی از عوامل کلیدی آورده شده است که بر توسعه تفاضلی تأثیر می‌گذارند: الف) اختلافات اقتصادی: تفاوت در زیرساخت‌ها، سرمایه‌گذاری و دسترسی به منابع می‌تواند به توسعه نابرابر در مناطق مختلف منجر شود؛ ب) پیشرفت‌های فناوری: برخی مناطق فناوری‌های نوین را سریع‌تر پذیرش می‌کنند که به تفاوت در بهره‌وری و نوآوری منجر می‌شود؛ ج) عوامل جغرافیایی: منابع طبیعی، آب و هوا و موقعیت مکانی نقش مهمی در الگوهای توسعه دارند؛ د) سیاست و حکمرانی: سیاست‌های دولتی، مقررات و ثبات می‌توانند توسعه را تسریع یا کند کنند؛ ه) آموزش و نیروی کار: دسترسی به نیروی کار ماهر و فرصت‌های آموزشی بر رشد منطقه‌ای تأثیر دارد؛ و) آثار اجتماعی و فرهنگی: نگرش‌های فرهنگی نسبت به کارآفرینی، نوآوری و همکاری می‌توانند مسیر توسعه را شکل دهند (The World Bank, , p.2)

توسعه نابرابر منطقه‌ای و تفاوت‌های مکانی در سطح رفاه، از ویژگی‌های دنیای در حال توسعه به شمار می‌روند. در افغانستان، این اختلافات به‌ویژه مشهود هستند. افزون‌بر عدم

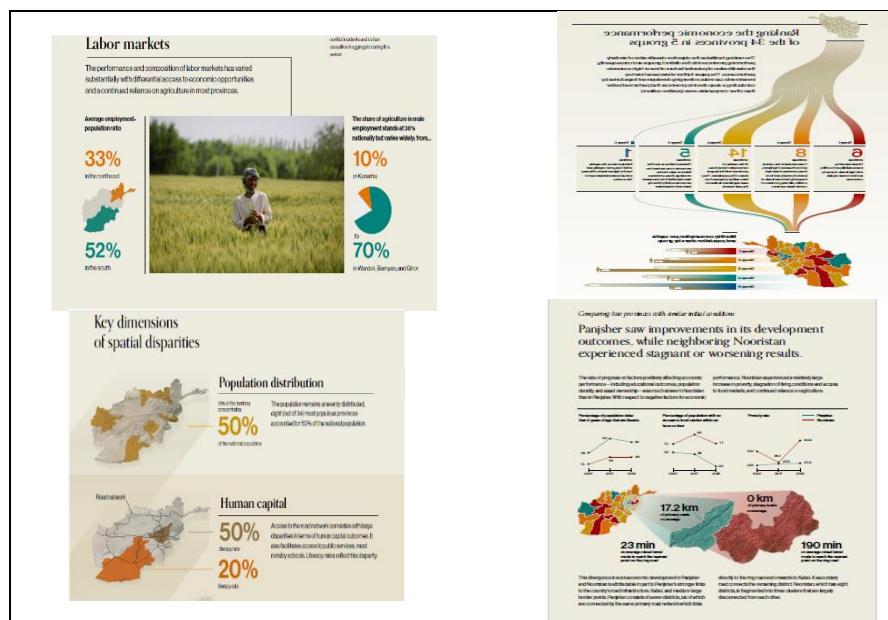
تعادل در سرمایه‌های اقتصادی، تاریخی و طبیعی، تفاوت‌ها در مواجهه با درگیری‌های طولانی‌مدت و ویژگی‌های جغرافیایی به رشدی ناعادلانه در سراسر کشور منجر شده‌اند. پیشرفت قابل توجه در سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و توسعه سرمایه انسانی در دهه گذشته کمک کرده است تا وضعیت تا حدودی بهبود یابد؛ ولی این تأثیرات خود به‌طور نامتقارن توزیع شده‌اند. ارتقاء این مناطق تا حدودی فراموش شده مستلزم درک بهتر ابعاد مکانی پیشرفت‌های اجتماعی و اقتصادی است (Ibid, p. 3).

شکاف‌های فضایی فزاینده بستر رشد و توسعه را در افغانستان با مشکلات عدیده روبه‌رو نموده است. از جمله برای کشوری که از نظر مالی در تنگناهای متعدد قرار دارد، هزینه برنامه‌ریزی فضایی را بسیار افزایش می‌دهد. حتی برخی بدین باورند که شکاف‌های فضایی در امر توسعه در دهه‌های نزدیک نیز گسترش یافته است. وجود شکاف‌های فضایی در گذشته دور شاید تا حدودی توجیه داشته باشد؛ اما در سال‌های ۲۰۱۱ - ۲۰۱۷ پذیرفتنی نیست که مورد اذعان برخی محققان است (Ibid, p.3). این وضعیت نشان از آن دامنه نابرابری فضایی هنوز در افغانستان عمیق و ریشه‌دار است که باید در سطح برنامه‌های کلان از جمله برنامه‌ریزی فضایی برای رفع آن فکر اساسی شود.

زیر ساخت‌های جاده‌ای و خدمات عمومی: دسترسی به خدمات در افغانستان ارتباط زیادی با شبکه جاده‌ای دارد و این موضوع تأثیر مستقیمی بر نتایج سرمایه انسانی دارد. دسترسی به جاده کمربندی، که مراکز شهری اصلی کشور را به هم متصل می‌کند، یک عامل کلیدی در توسعه محسوب می‌شود. نزدیکی به بازارهای کشورهای همسایه، همراه با جاده‌های مناسب، موجب تسهیل تجارت و دسترسی به خدمات عمومی، از جمله مدارس، می‌شود. این اختلافات در میزان سواد نیز بازتاب دارد: منطقه مرکزی، شامل کابل، بالاترین نرخ سواد را در کشور دارد (۵۱ درصد)؛ در حالی که جنوب غربی، به‌ویژه ولایت‌های زابل، قندهار و هلمند، پایین‌ترین نرخ سواد را دارند (کمتر از ۲۰ درصد). همین الگوی نابرابری در دسترسی به خدمات بهداشتی نیز دیده می‌شود: در ۲۰ ولایت، بیش از ۶۰ درصد جمعیت به مراقبت‌های تخصصی دوران بارداری دسترسی دارند؛ در حالی که این رقم در نورستان تنها ۱۲ درصد است. همچنین، نورستان، بادغیس و غور پایین‌ترین میزان مراقبت‌های تخصصی در هنگام زایمان را دارند و جزء استان‌های دورافتاده کشور محسوب

می شوند. این شرایط نشان دهنده پی شرفت های قابل توجه اما نابرابر در سرمایه گذاری های زیرساختی توسط دولت و جامعه بین المللی است (Ibid, p. 5).

بازار کار و فرصت های اقتصادی: عملکرد و ساختار بازار کار در ولایت های مختلف افغانستان متفاوت است و به میزان دسترسی به فرصت های اقتصادی و وابستگی مداوم به کشاورزی بستگی دارد. نسبت اشتغال به جمعیت در جنوب کشور (۵۲ درصد) بالاترین و در شمال شرق (۳۳ درصد) پایین ترین مقدار را دارد. کشاورزی ۳۶ درصد از اشتغال مردان در سطح ملی را تشکیل می دهد؛ اما این سهم بسیار متغیر است: از ۱۰ درصد در کابل و کنرها تا بیش از ۷۰ درصد در وردک، بامیان و غور. در دیگر مناطق، بخش خدمات مهم ترین عامل اشتغال محسوب می شود: در کابل، ۵۰ درصد مردان شاغل در سال های ۲۰۱۶-۲۰۱۷ در بخش خدمات فعالیت داشتند، که کاهش محسوسی نسبت به ۵۸ درصد در سال های ۲۰۰۷-۲۰۰۸ دارد. (Ibid, p. 6)



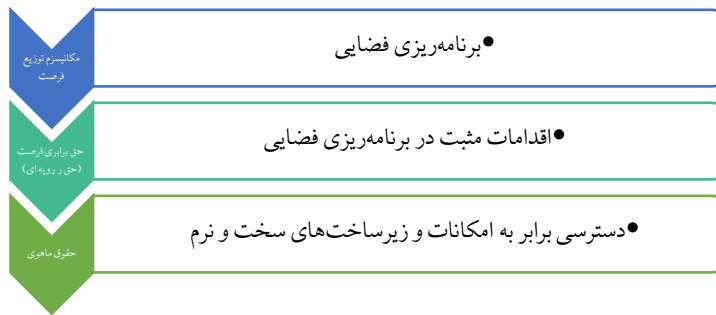
نمودار (۲): تمامی نمودارهای یادشده که بانک جهانی تهیه نموده است حاکی از نابرابری فضایی است که در عنوان بالا تحلیل شد.

#### د) رابطه حق برابری فرصت با برنامه‌ریزی فضایی

حق برابری فرصت از مصادیق حق‌های بنیادین در واقع حق - ادعای مسلط و حاکم است که قابل سلب و نقض نیست؛ زیرا روی دیگر آن منع تبعیض است که حق بر منع تبعیض بنا بر برداشتی مطلق بوده و در هیچ حالتی نباید نادیده گرفته شود. از طرفی اصل برابری فرصت که نقض شود، عدالت نیز پایمال می‌شود که ارزش‌های اخلاقی و اساسی در فرهنگ اسلامی و عرفی است. تبعیض و نابرابری فرصت چون عوامل ناموجه دارد، و در اختیار انسان نیست، غیرعقلایی و غیراخلاقی و در عین حال، مخالف کرامت ذاتی انسانی است. به‌هر روی حق برابری فرصت نباید نادیده گرفته شود که از اصول و ارزش‌های اساسی جامعه بشری است.

#### ۱. حق برابری فرصت؛ حق رویه‌ای

حق برابری فرصت از حق‌های رویه‌ای تضمیناتی است که تضمین‌کننده حقوق ماهوی است (فاطمی، ۱۳۹۵، ص ۲۰۳). بدون برابری فرصت در امکانات، سایر حقوق در معرض آسیب و خطر قرار می‌گیرد. برای مثال، حق آموزش که از حقوق ماهوی است در صورتی قابل تأمین است که برابری امکانات در حوزه آموزش وجود داشته باشد. اگر امکانات آموزشی منطقه‌ای صفر یا بسیار ناچیز است، حق بر آموزش قابل تضمین و تأمین نیست. طبعاً آموزش نیازمند منابع انسانی و مادی است در جایی که معلم و مکتب اصلاً وجود ندارد یا نامناسب است، حق آموزش آسیب می‌بیند. از این جهت، نابرابری فرصت در حوزه آموزش بین کابل و مثلاً در یک شهر در حاشیه، همانند نورستان یا بدخشان قابل مقایسه نیست و به این دلیل دو مکان اخیر نیازمند اجرای سازوکارهایی از جمله طرح و اجرای برنامه‌ریزی فضایی است که برابری فرصت در حوزه آموزش تضمین شود. از این جهت، یکی از سازوکارهای توزیع امکانات برنامه‌ریزی فضایی و آمایش سرزمینی است؛ چون توزیع جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین و فضای زندگی است. موضوع برابری فرصت، امکانات است. به‌دیگر سخن، برنامه‌ریزی فضایی از ابزارهای مهم توزیع فرصت است که باید حق برابری فرصت در آن رعایت شود.



نمودار (۳): توضیح رابطه حق برابری فرصت و برنامه ریزی فضایی و حقوق ماهوی

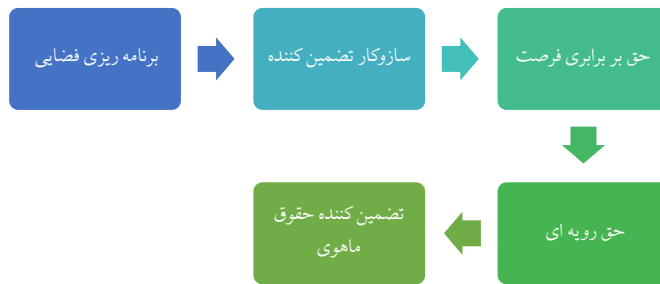
## ۲. اصل برابری فرصت

برابری فرصت در قالب اصل، چهارچوب کلی تصمیمات و اقدامات دولت همانند برنامه ریزی فضایی است که باید در این چهارچوب طراحی و اجرایی شود. از این جهت، شاخص و معیار مهم است که نباید در برنامه ریزی فضایی از آن عدول کرد. از این رو، زوایه نگرش به برابری فرصت بسیار مهم است که نقش های متعدد بدان می بخشد. باید توجه نمود که امر یگانه، از دو منظر می تواند دو نقش داشته باشد. برابری فرصت هم یک اصل است که تمامی برنامه ریزی های دولت باید در چهارچوب آن باشد و نه مغایر و مخالف با آن و از سوی دیگر، برابری فرصت حق - ادعایی است که از سوی مردم قابل مطالبه است.

## ۳. تعهد دولت در برابر حق برابری فرصت

لازمه حق - ادعا بودن «حق برابری فرصت»، وجود متعهد و مکلف در تضمین این حق است که خود تضمین کننده حق های ماهوی است. از این رو، مطالباتی را در گام نخست و بالذات متوجه دولت (مکلف اصلی) می کند و سپس در گام بعدی و بالعرض متوجه شهروندان خواهد کرد (فاطمی، ۱۳۹۵، ص ۲۰۴ - ۲۰۵). بنابراین، دولت مکلف است که برنامه های کلان و جامع همانند برنامه ریزی فضایی را طراحی و اجرای نماید تا برابری فرصت فراهم شود. از این جهت، طراحی و اجرای برنامه ریزی فضایی صلاحیت اختیاری دولت در مناطق گرفتار تبعیض و نابرابری فرصت نیست. هرگونه سهل انگاری در این عرصه خلاف تکلیف اساسی دولت است؛ زیرا برنامه ریزی فضایی مکانیسم تضمین حق یاد شده است.





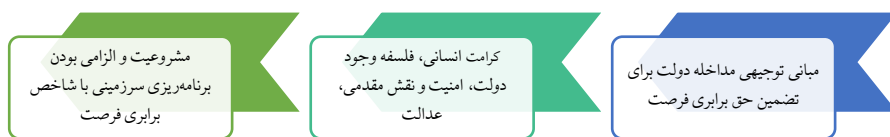
نمودار (۴): توضیح فرایند تأثیر برنامه ریزی فضایی بر حقوق شکلی و ماهوی

#### ۴. تعهد به نتیجه و فوری دولت و حق های رویه ای

حق های رویه ای در ماهیت حق های مشروط هستند و به همین دلیل، فعلیت آنها در گرو تحقق شرط مربوط است که همانا نقض حق های اولیه و ماهوی است. از این جهت، دولت ها تعهد فعلی و فوری به تضمین و اجرای حق های رویه ای به فعلیت درآمده شهروندان دارند؛ یعنی هرگاه حق های اولیه شهروندان نقض و در نتیجه حق های رویه ای به فعلیت درآید، تکلیف دولت تأمین حق های رویه ای از نوع تعهد به نتیجه فوری است (فاطمی، ۱۳۹۵، ص ۲۰۷). از این رو، تأمین عدالت فضایی با شاخص برابری فرصت با استفاده از سازوکار برنامه ریزی فضایی از تعهدات به نتیجه ای فوری است. بدان معنا که دولت باید برنامه ریزی فضایی را با رعایت حق برابری فرصت در دستور کار خود قرار دهد؛ زیرا در اثر نابرابری فضایی بسیار از حقوق اولیه شهروندان نقض شده است. در صورتی که اصل باشد، از درون آن چندین قاعد قابل استخراج و استنباط است و دولت در چهارچوب آن باید اقدامات خود را انجام دهد. اما در قامت حق - ادعا دولت در برای آن تعهدات ایجابی دارد که باید اقدامات مشخص را انجام دهد. بدان معنا که برنامه ریزی فضایی یک تعهد است در برابر آن اگر حق - ادعا و آنجایی که اصل هم می تواند باشد، از این زاویه برنامه ریزی فضایی نباید مخالف آن نباشد و باید در چهارچوب آن صورت گیرد. مبانی توجیهی حق برابری فرصت و تضمینات ناشی از آن

می‌توان حق برابری فرصت را که تضمین‌کننده حق‌های ماهوی هستند، از باب مقدمه واجب توجیه نمود. ازسوی دیگر، فلسفه وجودی حکومت نیز توجیه‌کننده حق برابری فرصت است. چون تکلیف دولت تضمین حقوق شهروندان است و درعین حال حق‌های رویه‌ای نیز تضمین برای حقوق ماهوی شهروندان است. همین‌ور، تأمین امنیت به مفهوم مدرن به معنای رهایی از ترس و نداری بدون حق برابری فرصت درعمل، امکان ندارد. وانگهی برنامه‌ریزی فضایی از سازوکارهای مهم تضمین حق رویه‌ای به برابری فرصت است که خود تضمین‌کننده حقوق ماهوی است. ازطرفی آمایش سرزمینی، پیش‌نیاز عدالت اجتماعی است و برنامه‌ریزی فضایی بدون رعایت برابری فرصت نمی‌تواند پیش شرط عدالت اجتماعی باشد. البته مبانی محدود به موارد یادشده نیست. بدین‌رو، مبانی توجیهی یادشده موجب خواهد شد که مشروعیت به‌کارگیری سازوکارهای تضمین حق برابری فرصت ازجمله برنامه‌ریزی فضایی را توجیه نموده و مشروعیت بخشد. به‌ویژه بسیاری از نابرابری فضایی بدون برنامه‌ریزی فضایی قابل رفع نیست که بستر را برای تضمین حق‌های ماهوی فراهم می‌کند و دولت در این زمینه صلاحیت اختیاری ندارد؛ چون نابرابری فضایی با سازوکار مناسب خود (برنامه‌ریزی فضایی) قابل رفع است.

درعین حال، عدالت از مفاهیم اساسی بنیادین در فرهنگ و فقه اسلامی است که بدون آن، مشروعیت برنامه‌ریزی‌های کلان با چالش جدی روبه‌رو می‌شود. ازسوی دیگر، بدون رعایت برابری فرصت در هر گونه برنامه‌ریزی از جمله برنامه‌ریزی فضایی، پیش شرط عدالت نیز محقق نخواهد شد؛ زیرا با نبود برابری فرصت، تبعیض (مصادق ظلم) محقق خواهد شد که در جهت خلاف عدالت قرار دارد.



نمودار (۵): توضیح مبانی مداخله دولت برای تضمین حق‌های رویه و ماهوی مشروعیت برنامه‌ریزی فضایی





## ه) برنامه‌ریزی فضایی و دسترسی برابر به زیرساخت‌های سخت و نرم<sup>۱</sup>

دسترسی برابر به زیرساخت‌های سخت و نرم در برنامه‌ریزی کلان در قالب برنامه‌ریزی فضایی نیاز حیاتی و اساسی امروز و فردای افغانستان است که بدون آن توسعه در ابعاد مختلف، امنیت انسانی و ملی و بین‌المللی فراهم نخواهد شد. دسترسی به زیرساخت‌ها به صورت هم‌زمان با توجه به پیوند عمیق و ناگسستگی که باهم دارند، بسیار اهمیت دارد. بدین رو، برنامه‌ریزی فضایی به عنوان یک چشم‌انداز کلان فضایی که از ترکیب جمعیت، فعالیت و محیط به دست می‌آید، به عنوان کل منسجم و هماهنگ با اجزای مختلف ازسوی برنامه‌ریزان مورد توجه قرار می‌گیرد. ناگفته نماند که دسترسی برابر به تمامی زیرساخت‌ها حق رویه‌ای است که تضمین‌کننده حق‌های ماهوی در تمامی زیرساخت‌هاست که به زبان حقوق بشری و شهروندی قابل بیان است. از عناصر اصلی جامعه با امنیت کامل، پیوستگی حکومت و مردم است که پیوستگی بادشده با دسترسی برابر به زیرساخت‌ها فراهم می‌شود.

### ۱. دسترسی به زیرساخت‌های سخت

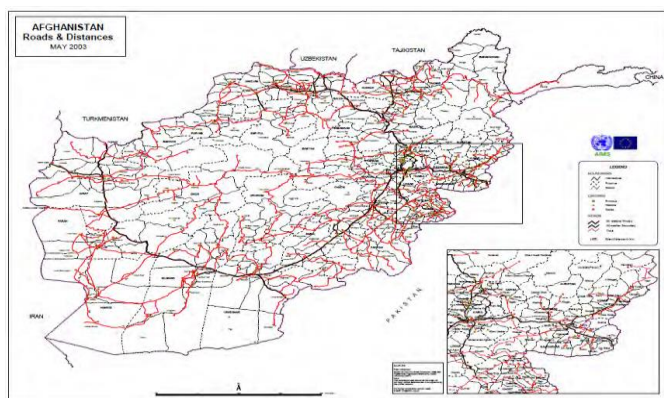
برنامه‌ریزی فضایی بستر بسیار مهم و اساسی که دسترسی به زیرساخت‌های سخت همانند سرک، آب، زمین، پل‌ها، تونل‌ها، راه‌آهن، فضایی سبز و ... فراهم می‌سازد، مشروط به آنکه برابری فرصت در آن رعایت شود.

#### ۱-۱. دسترسی برابر به راه‌های ارتباطی استاندارد

افغانستان دارای یک شاهراه حلقوی است که از مناطق صاف می‌گذرد و مسیر بسیار طولانی است. بسیاری از مناطق کوهستانی اساساً دسترسی مناسب به مسیر ارتباطی ندارند. سرک حلقوی یا جاده حلقوی افغانستان راه تک بانده‌ای است به طول حدود ۳۳۶۰ کیلومتر که ۱۶ ولایت افغانستان را به هم وصل می‌نماید. این بزرگراه از کابل شروع شده، پس از گذشتن از ولایات پروان، بغلان، سمنگان، بلخ، شبرغان، میمنه، بادغیس، هرات، فراه، هلمند، قندهار، غزنی و وردک به طور حلقوی دوباره به کابل می‌رسد. این مسیر هم به دلیل جنگ در

<sup>۱</sup>. به زبان ساده، زیرساخت به سامانه‌های فیزیکی حیاتی و نهادهای اساسی اشاره دارد. زیرساخت‌ها اغلب به عنوان سخت یا نرم طبقه‌بندی می‌شوند. زیرساخت سخت عبارت است از مجموعه سازه‌هایی فیزیکی و ملموس مانند زمین، آب، جاده‌ها، پل‌ها، تونل‌ها و راه‌آهن. زیرساخت نرم خدماتی است که برای حفظ نیازهای اقتصادی، بهداشتی و اجتماعی یک جمعیت مورد نیاز است؛ مانند آموزش و پرورش، مراقبت‌های بهداشتی، سامانه‌های حقوقی و قضایی و مؤسسه‌های مالی.

سال‌های اخیر که یک باندۀ بود، بسیار آسیب دیده است و بازسازی آن هم بسیار هزینه سنگین دارد.



Map.7: Afghanistan Roads & Distances

Source: AIMS, 2003

نمودار شماره (۶): راه ارتباطی اصلی که حاکی از نابرابری فرصت در زمینه دسترسی به راه‌های ارتباطی و زیر ساخت حمل و نقل است.

به‌طورکلی، کشور به‌لحاظ راه‌ها و ارتباطات دارای ضعف بنیادی است و هنوز نتوانسته با غلبه بر ژئومورفولوژی کوهستانی خود به کمک تکنولوژی و سرمایه به استاندارد از راه‌ها و زیر ساخت‌ها برسد. روشن است که این وضعیت ارتباطی تأثیر منفی بر دسترسی برابر به زیر ساخت‌های نرم بگذارد. چون هر محیطی که فاقد راه ارتباطی مناسب باشد، بر دسترسی به بسیار از امکانات تأثیر منفی می‌گذارد. به همین دلیل مناطق مرکزی و برخی مناطق دیگر با حصار طبیعی روبه‌رو هستند که مانع اساسی توسعه است.

ویژگی‌های محیطی (موانع طبیعی) و به‌تبع آن توزیع جمعیت با محور قومی و قبیله‌ای، سبب انزوای مردم افغانستان و جدایی طولانی‌مدت بین آنها شده است. در اثر عدم تعامل این اقوام و قبایل با یکدیگر و در عوض تعامل برون‌مرزی آنها با ادامه زبانی و فرهنگی خود در کشورهای دیگر مانع از شکل‌گیری یک کل به‌هم‌پیوسته و یکپارچه به نام ملت و در نتیجه دولت ملت یا دولت ملی شده است (Vaezi, 2002, p. 71). حتی در برخی شهرها نیز



مناطق شهری حالت قومی و نژادی دارند که زندگی جزیره‌ای در آن جاری و ساری است و این نیز موجب عدم تعامل سازنده شده است. انزوای سرزمینی با رویکرد قومی و نژادی افزون‌بر عامل ظلم و ستم دولتی به دلیل ترس از قومیت‌ها از همدیگر نیز هست. ازسوی دیگر، جغرافیای قومی و نژادی شهر و دهات بستر تبعیض سازمان‌یافته را فراهم می‌کند. برنامه کلان دولت با رویکرد برنامه‌ریزی فضایی باید این مسائل را در نظر گیرد.

نکته مهم در این نوع از نابرابری، تأثیر منطقه محل زیست در طبقه‌بندی انواع نابرابری‌های آموزشی است. در این نوع نابرابری، بهره‌مندی فرد از آموزش و پرورش به دلیل ویژگی‌های محل زندگی محدود می‌شود. چون کنترل این ویژگی‌ها به‌ویژه در سننین طلایی آموختن توسط افراد امکان‌پذیر نیست، حق آنها برای دریافت خدمات آموزشی برابر، زیر تأثیر تهدیدها و فرصت‌های محیط بیرونی قرار می‌گیرد (آهنچیان، ۱۳۸۶).

اما همان‌طور که تجربیات استان‌های نمونه نشان می‌دهد، بهبود حمل و نقل جاده‌ای به همراه امنیت بهتر و سرمایه‌گذاری در خدمات عمومی می‌تواند به مناطق حاشیه‌ای که در گذشته عقب مانده بودند، کمک کند تا به سطح توسعه مورد انتظار بر سند world Bank (Group, , p. 2). بهبود زیرساخت‌های ارتباطی برای تقویت دسترسی به مراکز جمعیتی و بازارها در استان‌ها و مناطقی، که نسبتاً منزوی باقی مانده‌اند، این اقدام به‌طور مستقیم تجارت و مهاجرت کاری داخلی را تسهیل می‌کند و به‌طور غیرمستقیم دسترسی جمعیت به خدمات بهداشتی، آموزشی و اداری را بهبود می‌بخشد (Ibid, p.5).

## ۱-۲. دسترسی برابر به زمین

زمین از زیرساخت‌های مهم و اساسی است که مناسب بودن آن بسیار از امکانات دیگر را فراهم می‌کند. زمین بستر مناسب برای دسترسی به زیرساخت‌های سخت و نرم است؛ چون موقعیت مکانی و ویژگی‌های آن بر دسترسی به بسیاری از امکانات و فرصت‌ها تأثیر مثبت و منفی بسیار قوی دارد. تمامی نسل‌های حق‌های انسانی متأثر از موقعیت مکانی به‌ویژه در کشوری مثل افغانستان است. سیاست‌های دولت در زمینه توزیع جمعیت و فعالیت در

«پهنه زمین» با توجه به تعریف برنامه‌ریزی سرزمینی نشان از آن دارد که زمین نقش بسیاری اساسی را در عدالت فضایی و برابری فرصت دارد.

### ۱-۳. دسترسی به آب مناسب

دسترسی به آب نیز از زیرساخت‌های حیاتی است که در سراسر افغانستان با چالش‌هایی روبه‌رو است و باید بستر دسترسی برابر فراهم شود. دولت این موضوع را باید در تمامی برنامه‌های کلان از جمله برنامه‌ریزی فضایی مدنظر داشته باشد. دسترسی به آب و زیرساخت‌های آن در سراسر کشور یکسان نبوده و از نظر برابری فرصت با چالش‌های جدی روبه‌رو است.

د) دسترسی به برق در کشور نابرابر است و از این جهت شهرهایی که در مسیر خط برق قرار دارند، وضعیت بهتری دارند و از طرفی روستاها به برق شهری وصل نیستند. این وضعیت بر بسیاری از حقوق ماهوی و زیرساخت‌های نرم تأثیرگذار است.

### ۲. دسترسی به زیرساخت‌های نرم

زیرساخت‌های نرم همانند خدمات آموزشی، بهداشتی، صحتی، امنیتی و اداری وضعیت برابر ندارند و باید دولت در این زمینه توجه جدی نماید.

### ۱-۲. آموزش

نکته مهم در این نوع نابرابری، تأثیر منطقه محل زیست در طبقه‌بندی انواع نابرابری‌های آموزشی است. در این نوع نابرابری، بهره‌مندی فرد از آموزش و پرورش به دلیل ویژگی‌های محل زندگی محدود می‌شود. چون کنترل این ویژگی‌ها به‌ویژه در سنین طلایی آموختن توسط افراد امکان‌پذیر نیست، حق آنها برای دریافت خدمات آموزشی برابر، تحت الشعاع تهدیدها و فرصت‌های محیط بیرونی قرار می‌گیرد (آهنچیان، ۱۳۸۶). با توجه به تأثیر آموزش در برابر کردن فرصت‌ها و همچنین شواهد موجود درخصوص وجود نابرابری‌های آموزشی در افغانستان، ضرورت بررسی تأثیر برابر کردن فرصت‌ها به‌ویژه فرصت‌های آموزشی در افغانستان بر دیگر انواع نابرابری‌ها، بیش‌ازپیش مشخص می‌شود. گفتنی است وجود نابرابری‌های آموزشی افغانستان، از چالش‌های جدی نظام آموزشی افغانستان است



## ۲-۲. صحت و سلامت

نابرابری در حوزه بهداشت و صحت میان شهر و روستائیان قابل مقایسه نیست و از این جهت نیز نابرابری وجود دارد و نیازمند برنامه‌ریزی فضایی است. برای مثال، کابل با یک شهر دورافتاده در خدمات صحتی قابل مقایسه نیست و به مراتب در کابل وضعیت مطلوب است. از این جهت، در آمایش سرزمینی در قسمت اخذ مجوز سازمان‌ها و نهادهایی که به خدمات صحتی می‌پردازند و اختصاص بودجه صحتی به شهرهای دوردست و کوهستانی نیازمند توجه جدی است.

## ۲-۳. خدمات اداری

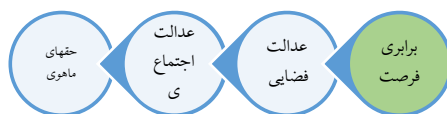
کمیت و کیفیت خدمات اداری در سراسر کشور یکسان نیست و از این جهت نابرابری‌هایی وجود دارد و به‌ویژه مناطق دورافتاده با مرکز تفاوت فاحش دارد و خوب است که دولت در این زمینه از طریق برنامه‌ریزی فضایی دگرگونی اساسی ایجاد نماید. مناطق دورافتاده از نظر خدمات اداری مسافت زیادی را باید طی نمایند تا خدمات اداری برای آنان ارائه شود.

### و) اقدامات مثبت دولت در برنامه‌ریزی فضایی بر پایه برابری فرصت

از ارکان مهم عدالت اجتماعی، عدالت فضایی است و بدون عدالت فضایی بستر عدالت اجتماعی فراهم نخواهد شد و از طرفی تحقق عدالت فضایی در نقطه عزیمت بدون برابری فرصت امکان ندارد. بنابراین، به ترتیب عدالت اجتماعی پایه و اساس آن عدالت فضایی است و پایه و اساس عدالت فضایی، برابری فرصت است. دسترسی به زیرساخت‌های سخت و نرم مبتنی بر برابری فرصت در زمینه امکانات مختلف است که نقش اساسی را در تحقق عدالت فضایی دارد و عدالت فضایی به نوبه خود بستر را برای عدالت اجتماعی و حق‌های ماهوی فراهم می‌کند. به این معنا که حق عدالت اجتماعی تضمین‌کننده حق‌های ماهوی است.

برای مثال، حق آموزش و صحت بدون وجود دسترسی برابر به زیرساخت‌های سخت همانند سرک، سیستم حمل و نقل، و انرژی فراهم نخواهد شد. زیرساخت‌های سخت خود بستری برای فراهم شدن زیرساخت‌های نرم است؛ یعنی هرگاه مکتب ساخته می‌شود این زیرساخت سخت است که بستر آموزش را فراهم می‌کند که زیرساخت نرم است. به هر حال

تمامی حق‌های رویه‌ای از قبیل برابری فرصت، عدالت فضایی، عدالت اجتماعی پشتیبان و تضمین‌کننده حق‌های ماهوی است. اینها زنجیره به هم پیوسته است که هر حلقه مشکل پیدا کند، بر دیگری تأثیر منفی خواهد داشت. از اینجاست که در دانش حقوق اهمیت حقوق رویه‌ای بسیار مهم است. چون حق‌های ماهوی بدون حق‌های رویه پشتوانه اصلی خود را از دست خواهد داد. به همین دلیل، قواعد شکلی ضامن قواعد ماهوی است و اهمیت آن نیز ناشی از وضعیت تضمین‌کنندگی است.



نمودار (۷): چگونگی رابطه با برابری را با عدالت فضایی، عدالت اجتماعی و درنهایت تضمین حق‌های ماهوی را نشان می‌دهد.

درعین حال، برنامه‌ریزی فضایی و سرزمینی می‌تواند ابزاری برای تضمین تمامی حق‌های رویه و ماهوی یادشده باشد. بدان معنا که بستر را در گام نخست برای حق‌های رویه‌ای (برابری فرصت، عدالت فضایی، عدالت اجتماعی) و در گام بعدی (با واسطه) بستر را برای تضمین حق‌های ماهوی فراهم می‌کند؛ اما علت تامة تضمین آنها نیاز به یکسری عوامل دیگر نیز دارد. بدین‌رو، برابری فرصت در برنامه‌ریزی فضایی باید حتماً رعایت شود؛ وگرنه از همان نقطه شروع عدالت فضایی خدشه‌دار خواهد شد که در عمل عدالت اجتماعی محقق نخواهد شد و درنهایت حق‌های ماهوی آسیب می‌بیند. حافظ و نگهبان حق‌های ماهوی حق‌های رویه‌ای است و بدین‌رو، ابزار و مکانیسم بسیار مهم است. به همین دلیل، بدین‌رو، برنامه‌ریزی سرزمینی با رعایت شاخص برابری فرصت نقش مهم را در تضمین حق‌های رویه‌ای دارد. حق‌های ماهوی محصول رعایت حق‌های رویه‌ای است.





نمودار (۸) رابطه برنامه‌ریزی فضایی را با برابری فرصت و در نهایت تضمین حق‌های ماهوی نشان می‌دهد.

سومین دیدگاه به برنامه‌ریزی فضایی اشاره دارد که هدف اصلی آن ایجاد تعادل در فضای جغرافیایی است؛ به‌طوری‌که بتوان توسعه متوازن را در جای‌جای فضای جغرافیایی شکل داد و طوری نباشد بخشی از توسعه برخوردار و بخشی از توسعه محروم باشند. درعین‌حال، تأکید می‌شود که هدف اصلی برنامه‌ریزی فضایی در مفهوم متعارف آن برنامه‌ریزی برای فعالیت‌های آینده در مناطق جغرافیایی مختلف است (Yamagata et al., 2020, p. 56). این برداشت از برنامه‌ریزی فضایی گرچه تک‌بعدی است، اما نشان از اهمیت برابری فرصت در برنامه‌ریزی فضایی است.

در برنامه‌ریزی فضایی باید عدالت فضایی به‌عنوان یک ارزش رعایت و از عناصر اصلی آن باشد. ازسوی دیگر، عدالت فضایی بدون برابری فرصت محقق نخواهد شد و از شاخص‌های مهم آن است؛ زیرا بدون برابری فرصت، تبعیض ردخور ندارد و عدالت با تبعیض سازگاری ندارد. تردیدی نیست که عدالت نقطه مقابل ظلم است و تبعیض از مصادیق ظلم است. همچنین، ازدیگر سو، نابرابری فضایی و سرزمینی نقطه مقابل برابری فرصت است و تبعیض محسوب می‌شود. در جانب دیگر، هرگونه محرومیت، ترجیح و تقدم در برخورداری از زیرساخت‌های نرم و سخت در پهنه سرزمین که عامل ناموجه<sup>۱</sup> داشته باشد، تبعیض به شمار خواهد آمد. ازسوی دیگر، عدالت فضایی با محور و شاخص برابری فرصت اقتضائاتی دارد که دولت در برنامه‌ریزی فضایی نباید آنها را نادیده گیرد. در ادامه، لوازم و اقتضائات عدالت فضایی با شاخص برابری فرصت اقدامات مشخص است که در چهارچوب برنامه‌ریزی فضایی باید گنجانده شود.

۱. عوامل ناموجه: قوم، مذهب، نژاد، زبان، منطقه، سمت، جنسیت، نیاکان، باور سیاسی و...



به هر حال، پیش از این بیان شد که حق های رویه ای از جمله حق بر برابری فرصت، حق - ادعاست و در گام نخست تکالیفی را متوجه دولت می کند که باید اقدامات مثبت را جهت تضمین و اجرای آن انجام دهد که به نوبه خود موجب تضمین حقوق ماهوی خواهد شد. به همین دلیل، برای رعایت و تضمین برابری فرصت در برنامه ریزی فضایی باید اقدامات مثبت و معین را انجام دهد که تا حق برابری فرصت تضمین شود. تمام مسائل یاد شده مبتنی بر تجدیدنظر در برنامه ریزی فضایی به معنای جامع و مدرن است.

از طرفی، باید خاطر نشان کرد که اقدامات مثبت و مشخص دولت، نیازمند وارستگی و دانستگی مجریان است و به عبارت دیگر، استقلال و بی طرفی کسانی لازم و حیاتی است که اقدامات معین را انجام می دهند. به ویژه در افغانستان در حوزه «هنجار - ساختار - کارگزار» بیشترین چالش در حوزه کارگزار است.



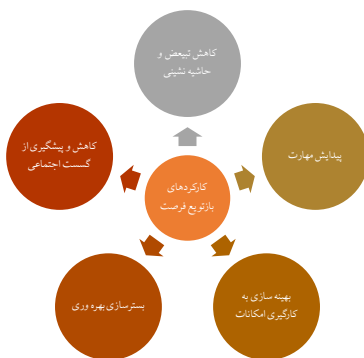
نمودار (۹): تعهدات دولت در زمینه برنامه ریزی و عدالت فضایی با شاخص برابری فرصت

## ۱. بازتوزیع فرصت و کارکردهای آن

در برنامه ریزی فضایی در جامعه همانند افغانستان به دلیل توزیع ناعادلانه فرصت ها و عامل عدالت فضایی باید بازتوزیع فرصت ها صورت گیرد تا نابرابری فضایی تا حدودی تعدیل و



در نتیجه زمینه دسترسی به زیرساخت‌های سخت و نرم فراهم شود. به عبارت دیگر، دسترسی به عدالت فضایی با شاخص برابری فرصت (حق رویه‌ای) بستر را برای (حقوق ماهوی) فراهم می‌کند. تبعیض فضایی و سرزمینی در صورتی کاهش می‌یابد که بازتوزیع فرصت انجام شود و بدین‌رو، از لوازم عدالت فضایی بازتوزیع فرصت است. روشن است که توزیع مجدد فرصت‌ها و امکانات در قالب برنامه‌ریزی کلان فضایی امکان‌پذیر است و برنامه‌ریزی فضایی مهم‌ترین مکانیسم بازتوزیع فرصت در جغرافیایی سیاسی است. ازسوی دیگر، بازتوزیع امکانات به‌دلیل کارکردهای متعدد، ضروری است و جزء تعهدات ایجابی دولت به شمار می‌آید. پیش‌ازاین دامنه‌های کلیدی نابرابری فضایی در افغانستان با استناد به تحقیقات بانک جهانی مشخص و برخی از آمارهای آن نیز بیان شد.



نمودار (۱۰): کارکردهای بازتوزیع فرصت

## ۲. بازتوزیع فرصت و مهارت

فرصت‌هایی که یک فرد در اختیار دارد، بر میزان مهارت اکتسابی وی اثر می‌گذارد. به‌دیگر سخن، فرض شده است هر چه فرصت‌ها در اختیار فرد بیشتر باشد، به یک نیروی کار با مهارت بالاتر تبدیل خواهد شد. به‌این‌ترتیب، نیروی کار ساده در ترکیب با فرصت‌ها، به نیروی کار ماهر تبدیل می‌شود.



نمودار (۱۱): بازتوزیع فرصت و پیامد افزایش مهارت تأمین نیروی کارآمد

### ۳. بازتوزیع فرصت و استفاده بهینه از امکانات

در این راستا، آمایش سرزمینی نشان می‌دهد که سیاست‌گذار نسبت به حدی از نابرابری فضایی 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. در این راستا و در چهارچوب عدالت اسلامی، یکی از برنامه‌های بسیار مهم جهت کاهش نابرابری‌ها و تخصیص ناعادلانه امکانات و خدمات در سطح کشور و بی‌عدالتی خواندن نحوه تخصیص آنها، برنامه‌های آمایش سرزمینی است. درواقع، تمام فعالیت‌های عمرانی و رفاهی باید براساس آمایش سرزمین انجام شود.

### ۴. توزیع برابر فرصت زمین و بهره‌وری

فورت و روبن با استفاده از روش دینامیک از طرق داده‌های تابلویی به بررسی تأثیر نابرابری زمین بر رشد اقتصاد پرداخته‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد حرکت به سمت توزیع برابر زمین تأثیر مثبت و قابل توجهی بر رشد اقتصادی یک کشور دارد؛ اما این امر به ایجاد و گسترش اصلاحات آموزش و همچنین الزامات نهادی از تأمین حقوق مالکیت منوط است. (Fort & Rubem, 2007, p.44)

گالور و همکاران به بررسی رابطه میان نابرابری زمین، روند گذر کشورها از مرحله کشاورز به مرحله صنعتی پرداخته‌اند. آنان نیز بر نقش نابرابری زمین در هزینه‌های عمومی آموزش و تحصیل و در نتیجه ایجاد مانع در تشکیل سرمایه انسانی مورد نیاز تأکید کرده و آن را دلیل الگوهای متفاوت رشد در بین کشورها می‌دانند (Galor et al., 2004). مطالعه نشان می‌دهد که توزیع برابر زمین بر رشد و بهره‌وری اقتصادی تأثیر مثبت دارد (ارجمندی و همکاران، ۱۳۹۴، ص ۱۴۸).



## ۵. کاهش تبعیض و حاشیه‌نشینی

بازتوزیع امکانات از طریق برنامه‌ریزی فضایی قطعاً تبعیض را کاهش داده و حاشیه‌نشینی را کمرنگ خواهد کرد.

## ۶-۶. کاهش گسست اجتماعی و پیشگیری آن

روشن است که بازتوزیع فرصت شکاف و گسست اجتماعی را کاهش داده، وحدت ملی را استحکام بخشیده و بستر تنش‌های اجتماعی را کمرنگ و درعین حال، از گسست‌های احتمالی در آینده پیشگیری می‌کند.

## ۶. تبعیض مثبت<sup>۱</sup>

در گذشته کسانی که با نابرابری فضایی شدید روبه‌رو بوده‌اند، برای آنکه بتوانند به وضعیت نسبتاً برابری با سایر گروه‌های برخوردار دست یابند و گذشته جبران شود، در برنامه‌ریزی فضایی برای آنها تبعیض مثبت قائل می‌شدند؛ یعنی محرومیت ناشی از نابرابری فضایی را باید جبران کرد؛ وگرنه آنان به احتمال زیاد نمی‌توانند وضعیت خود را بهبود بخشند. در پس بسیاری از توصیه‌ها به پذیرش این مفهوم، انگیزه‌های حقوق بشری یا انسانی دیده می‌شود (عمرانی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۰۸). در این تحقیق نیز تضمین عدالت فضایی، برابری فرصت و لوازم آن در آمایش سرزمینی، رویکرد ارزشی و انسانی اتخاذ شده است.

گذشته از دلایل طرفداران و مخالفان تبعیض مثبت، کسانی که در سالیان گذشته با محرومیت و تبعیض روبه‌رو بوده‌اند در صورت صلاحیت و شایستگی باید از آنان حمایت صورت گیرد تا از محرومیتی دور شوند که از گذشته با آن درگیر بوده‌اند و هنوز رفع نشده است. به وضعیت بالاتر از این نیز می‌تواند اشاره کرد که در سیاست‌های کلان دولت در برنامه‌ریزی فضایی باید از گروه و افرادی حمایت صورت گیرد که سرزمین پدری آنها با زور غصب شده است یا کسانی که عمداً از زیرساخت‌هایی همانند سرک، آب، زمین‌های

۱. تبعیض مثبت معادل "action Affirmative" یا "positive discrimination" است که این تعبیر در عربی به «التمييز

الایجابی» برگردان شده است. تبعیض مثبت مجموعه اقداماتی است، برای از بین بردن اثرات تبعیض‌های گذشته و نیز جهت ایجاد رویه‌ها و نظام‌هایی که مانع از تبعیض‌های آینده می‌شود، همچنین تبعیض مثبت را مجموعه اقداماتی حمایتی می‌دانند که در حالت عادی نهی شده است؛ اما برای حمایت از گروه‌هایی که از حقوق خود محروم شده‌اند، قابل اعمال است (Garner, p.534, 2009).



مناسب علفچر، زمین مناسب برای محل زندگی و ... محروم نگهداشته شده‌اند، در برنامه‌ریزی فضایی باید حمایت شود. وجدان بیدار جامعه و شامل مرور زمان نشدن نقض حقوق بنیادین انسان‌ها نیز همین اقتضا را دارد. اگر امکان بازگشت زمین‌های پدری وجود ندارد، باید از زمین‌های مناسب دولتی در اختیار آنان قرار داده شود. از این نکته نباید غفلت کرد که ریشه‌شناسی تبعیض مثبت معمولاً به «نابرابری تاریخی» به صورت ضمنی اشاره دارد (عمرانی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۱۵).

#### ۷. وحدت ملی و تضمین ملت واحد

وحدت ملی در مورد برخی قومیت‌های محروم از برابری فضایی اقتضا دارد که در برنامه‌ریزی فضایی، از نظر فضایی زندگی و فعالیت برای آنها تبعیض مثبت قائل شد. عدم توجه به حمایت از گروه‌های کمتر برخوردار از عدالت فضایی انسجام و همگرایی را در معرض خطر قرار می‌دهد و ملت واحد به معنای واقعی شکل نخواهد گرفت.

#### ۸. وفاداری به قدرت مرکزی و امنیت ملی

احیا و تضمین وفاداری به قدرت مرکزی نیز از کارکردهای تبعیض مثبت در مورد گروه‌هایی است که در گذشته با نابرابری فضایی و سرزمینی روبه‌رو بوده‌اند. در جامعه چندپارچه، احیای وفاداری گروه‌های قومی کمتربرخوردار از زیرساخت‌های نرم و سخت یک سیاست درست است که باید در برنامه‌ریزی فضایی گنجانده شود. احساس نابرابری فضایی و خودآگاهی نسل جدید به شدت واگرایی و گریز از مرکز را تشدید می‌کند و سلاح نرم قدرت مرکزی استفاده از تبعیض مثبت به نفع گروه‌هایی است که از تبعیض فضایی و نابرابری فرصت در گذشته رنج برده‌اند. گروه محروم از فرصت برابر در زمینه زیرساخت‌های سخت و نرم تهدیدی برای امنیت ملی و وفاداری به قدرت مرکزی است.

## ۹. کاهش گروه‌های به حاشیه رانده شده<sup>۱</sup> و نفی حاشیه‌سازی

گروه‌ها به طرق مختلف ممکن است که به حاشیه رانده شوند؛ اما در مجموع تفکیک فضایی و سرزمینی و محروم‌سازی از امکانات، زیرساخت‌های نرم و سخت به حاشیه‌نشینی و طرد منجر می‌شود. عوامل به حاشیه رانده شدن موارد ذیل است: قومیت، نژاد، مذهب، زبان، نیاکان، باورهای خاص، جنیست، منطقه، اقلیت و...؛ به‌ویژه که زیرساخت‌های سخت که مکان ثابت دارند از طریق نابرابری فضایی و سرزمینی بستر بسیار مهم برای حاشیه‌راندن است.

برابری فرصت اقتضا دارد که در برنامه‌ریزی فضایی میزان و تعداد گروه‌های به حاشیه رانده شده کاهش یابد و کشور به یک چشم‌انداز مثبت از فضا و محیط زندگی دست یابد. در یک برنامه‌ریزی فضایی و سرزمینی باید پروژه‌های کلان زیرساختی برای مناطق به حاشیه رانده شده پیش‌بینی شود. این در حالی است که در افغانستان این‌گونه نبوده است. شاهد آن تغییر مسیر توتاب از بامیان و میدان وردک به مسیر سالنگ است که مورد اعتراض تعدادی از شهروندان افغان‌ستان قرار گرفت.<sup>۲</sup> یا سرک قره باغ - جاغوری به‌رغم تصویب بودجه آن در پارلمان شروع آن در اواخر حکومت اشرف غنی تکمیل نشد که حاشیه‌نشینی بخشی از قره باغ، جاغور و ولسوالی‌های اطراف را کاهش می‌داد. امثال این پروژه‌ها به کاهش حاشیه‌نشینی

<sup>۱</sup> گروه‌های به‌حاشیه‌رانده‌شده تقریباً همه‌جا هستند و عبارت از افرادی‌اند که به هر دلیلی از فعالیت‌های اصلی و رسمی اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی بازنگهداشته شده‌اند یا عبارت است از طبقه اجتماعی که به‌دلیل عدم دسترسی به حقوق، امکانات و منابع در حاشیه جامعه قرار دارند. این گروه فرصت برابر در گذشته و حال در عرصه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی محروم نگهداشته شده‌اند Annika Frantzell, Human Security, Peacebuilding, and the Hazara Minority of Afghanistan: A study of the importance of improving the community security of marginalized groups in peacebuilding efforts in non-Western Societies, Department of Political Science Master's Thesis in Global Studies, Supervisor: Ted Svensson, SIMT 07, Fall Term, 2011.

<sup>۲</sup> یک مسیر خط برق ۵۰۰ کیلوولت که قرار بود از ترکمنستان به افغانستان وارد شود، طرحی بود که طراحی اولیه آن توسط شرکت آلمانی فیشر انجام شد و قرار بود این خط برق از مسیر ولایات مرکزی افغانستان از جمله بامیان عبور کند؛ اما دولت با ادعای کوتاه بودن مسیر سالنگ و کاهش هزینه‌ها مسیر سالنگ را به‌عنوان مسیر عبور این خط برق اعلام کرد. تصمیم جایگزینی مسیر سالنگ با مسیر بامیان در جلسه ۱۱ ثور ۱۳۹۵ کابینه افغانستان تصویب شد. این جایگزینی، اعتراض قشرهای مختلف مردم را در افغانستان و سایر کشورها - به‌ویژه هزاره‌ها و شماری از مقامات سیاسی این کشور را در پی داشت و این تصمیم را یک اقدام غیرملی و تبعیض‌آمیز دانستند و دست به اعتراض زدند. شورای علمای شیعه افغانستان در بیانیه‌ای خواستار عبور پروژه توتاب از مسیر بامیان شدند.

کمک خواهد کرد و در مجموع برای همبستگی ملی و کاهش تبعیض به صورت بنیادی کمک می‌کند.

در برنامه‌ریزی فضایی و هرگونه برنامه عمده دیگر سعی شود که حاشیه‌سازی صورت نگیرد که معطوف به آینده است. چون با عدالت فضایی و برابری فرصت‌نا سازگار است و نظارت مؤثر بر آن در اجرا صورت گیرد. از این جهت بین کاهش گروه‌های به حاشیه رانده شده و حاشیه‌سازی تفاوت وجود دارد.

### ۱۰. نفی رانت فضایی

رانت نوعی درآمد حاصل از منابع طبیعی یا اهدایی طبیعت به انسان می‌باشد که ثروت به دست آمده ناشی از فعالیت و نقش انسان نیست؛ بلکه انسان بدون فعالیت مولد اقتصادی به منابع دست می‌یابد. این منابع طبیعی ممکن است معادن، زمین زراعی، نفت، گاز، آب و... باشد و این درست همان چیزی است که در مفهوم عامیانه به عنوان سود بادآورده نام برده می‌شود که کسب درآمد نه از طریق مشارکت عامل تولید در فعالیت اقتصادی، بلکه به واسطه داشتن قدرت سلب اختیار از دیگران امکان‌پذیر است (فضلی‌نژادی و احمدیان، ۱۳۸۹، ص ۱۳۱). رانت از انحصار ناشی می‌شود و در زمین و آب نیز اگر برخی افراد گروه‌های اجتماعی به صورت استثنایی دسترسی به زمین و آب داشته باشند که برای دیگران فراهم نباشد، به آن رانت زمین اطلاق می‌شود. از این رو، در برنامه کلان در قالب برنامه‌ریزی فضایی نه تنها به رانت زمین و آب توجه نشده است، بلکه افزون بر توجه باید سازوکارهایی برای مبارزه با آن نیز تعیین شود. قرار دادن مبارزه و حذف رانت در برنامه‌های کلان دولت از جمله در قسمت زمین و آب موجب تضمین برابری فرصت و رقابت خواهد شد؛ البته رانت فقط مختص زمین و آب نیست و تمامی زیرساخت‌های نرم و سخت، ظرفیت رانت فضایی را دارد.

دولت در این زمینه حکمرانی و برنامه‌ریزی کلان موفق و کارآمدی نداشته است. فقدان ثبات سیاسی و جنگ‌های مداوم، انواع تعصبات قومی و... عملکرد ناموفق از حکومت به جا گذاشته است. عوامل متعددی موجب شده است که برابری فرصت در افغانستان در این عرصه نامطلوب باشد و خسارت‌های زیادی به جا بگذارد. زمین از منابع اصلی درگیری در



افغانستان است. نزاع بر سر زمین در افغانستان به صورت اساسی حل نشده و مناسبات قدرت، گروه‌های قومی، نژادی، زبانی و... را نیز تحت تأثیر قرار داده است.

عدالت فضایی و برابری فرصت صدور بسیار از اسناد مبتنی بر رانت و غصب زمین را مردود می‌شمارد و از این جهت نیاز جدی به برنامه‌ریزی فضایی جامع است که نابرابری فضایی و سرزمینی را رفع نماید. چند اقدام مشخص باید در این عرصه صورت گیرد: الف) تعدیل اسناد برخی گروه‌ها که زمین‌ها و کوه و بیابان‌ها به آنها واگذار شده و مصداق بارز رانت است؛<sup>۱</sup> ب) برگرداندن زمین‌های دولتی که از سوی گروه و افراد زورمند غصب شده است؛<sup>۲</sup> ج) توزیع زمین برای کسانی که با نابرابری فرصت مواجه بوده‌اند<sup>۳</sup> و از دسترسی به زمین‌های مناسب محروم یا زمین آنها غصب شده است؛<sup>۴</sup> د) بازبینی سیاست‌های کلان دولت در مورد کوچی‌ها برای رفع محرومیت آنها و حذف بستر درگیری با مردمان بومی.<sup>۵</sup> دسترسی برابر به امکانات و خدمات

بدیهی است که عدالت فضایی و سرزمینی نیازمند دسترسی برابر به تمامی امکانات و خدمات به صورت نسبی است. به این موضوع پیش‌تر مفصل پرداخته شده و از تکرار آن خودداری می‌شود. از نظر آمارهای موجود شهر کابل از نظر امکانات با سایر شهرها و دهات افغانستان قابل مقایسه نیست.

## ۱.۱. محرومیت زادی

نابرابری فرصت در افغانستان چه در عرصه‌های نرم و چه سخت واقعیتهای انکارناپذیر است و در برنامه کلان برنامه‌ریزی فضایی نباید مورد غفلت قرار گیرد. محرومیت‌زدایی از مناطق روستایی از اهمیت بالا برخوردار است. از سوی دیگر، مناطقی که با محرومیت مضاعف روبه‌رو هستند باید در اولویت قرار گیرند. ۹-۲. فراگیرسازی قومی و برنامه‌ریزی فضایی

۱. برخی از فرامین صادر شده با ویژگی قومی، خلاف عدالت فضایی و دسترسی برابر به زمین است و مصداق رانت و تبعیض می‌باشد.

۲. یکی از اهداف قانون تنظیم امور زمینداری همین استرداد زمین‌های غصب شده اعلام شده است. همین‌طور هدف دیگر استرداد زمین‌هایی که خلاف احکام شریعت، قانون توزیع، تصرف شده باشد (قانون تنظیم امور زمینداری، ماده دوم، بند ۳ و ۴).

۳. در قانون امور تنظیم امور زمینداری در ماده ۵۴ بند ۳ آمده است: شرایط توزیع زمین: «بی زمین یا کم زمین»



اصطلاح «شهر تقسیم شده» به پدیده‌های مختلفی اطلاق می‌شود که در آن شهرها از نظر قومیت، نژاد، درآمد و سن از نظر جغرافیایی جدا شده‌اند. تعداد قابل توجهی از شهرها، از جدایی اجتماعی و قومی در شهرهای غربی گرفته تا جنگ داخلی در بیروت یا تقسیم‌بندی سیاسی در برلین، در معرض تنش‌های شدید میان‌گروهی و خشونت قرار دارند که بازتابی از شکاف‌های قومی یا ملی گرایانه است. شهرهایی مانند اورشلیم، بلفاست، ژوهانسبورگ، نیکوزیا، الجزیره، سارایوو، دهلی‌نو، بیروت، هنگ‌کنگ و بروکسل صحنه‌هایی شهری هستند که تحت تأثیر تعارض‌های عمیق میان‌گروهی قرار گرفته‌اند. در برخی موارد (مانند اورشلیم و بلفاست)، این شهرها کانونی برای درگیری‌های ملی‌گرایانه حل نشده محسوب می‌شوند. چنین شهرهایی می‌توانند میدان نبردی میان گروه‌های قومی باشند که هر یک، شهر را متعلق به خود می‌دانند. مشروعیت ساختارهای سیاسی و قوانین تصمیم‌گیری شهری توسط گروه‌های قومی، که به دنبال سهم برابر یا متناسب از قدرت هستند، به چالش کشیده می‌شود. چنین شهرهایی که در نقطه بحران قرار دارند، می‌توانند به عنوان عوامل قابل توجه و مستقل، مانع موفقیت روند صلح منطقه‌ای و ملی شوند (Sarwari & Ono, 2023, p.2).

تبعیض، نابرابری، ترجیحات فردی و شبکه‌های اجتماعی همگی در شکل‌گیری جدایی اجتماعی نقش دارند و درعین حال، بستر را برای نابرابری فضایی و تبعیض فضایی فراهم می‌کنند. کشور تقسیم شده یا شهر تقسیم شده به راحتی بستر سیاست‌های سازمان‌دهی شده تبعیض آمیز را فراهم می‌کند. از سوی دیگر، چشم‌انداز کشوری و شهری مبتنی بر قومیت‌ها چالشی جدی برای برنامه‌ریزان شهری و سیاست‌گذاران دولتی در دستیابی به شهرهای فراگیر و پایدار هستند. کشور و شهر تقسیم شده از منظر گروه‌های قومی خلاف نظریه ملت‌سازی و امت اسلامی است و آن‌ها را به چالش می‌کشد.

سیاست‌گذاران فضایی باید بر فراگیر سازی قومیت‌ها در برنامه‌ریزی خود تمرکز کنند؛ زیرا قومیت همیشه موضوعی حساس برای شهروندان افغانستان بوده است. فضایی که در آن قومیت‌های مختلف بتوانند روزانه با یکدیگر تعامل داشته باشند، از طریق یک طراحی بهتر (برنامه‌ریزی فضایی) لازم است. برای نمونه، طرحی جامع برای شهر، چهارچوب طراحی شهری کابل (KUDF) مسئله جدایی قومی شهر را نادیده گرفته است. این طرح، از نظر مشارکت عمومی، نسبت به طرح سال ۲۰۱۱ یک گام به عقب محسوب می‌شود. این



چهارچوب به محیط ساخته شده اطراف محورها توجه نکرده و به جای آن، خانه‌ها و محله‌ها را تخریب کرده است. برنامه‌ریزی منابع آینده به طور مساوی در سطح شهر توزیع نشده و نتیجه آن شهری با جدایی بیشتر قومی و توزیع نابرابر امکانات است که به تعمیق تنش‌های قومی موجود در کابل منجر می‌شود. برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران شهری در کشور باید رویکرد خود را بازنگری کنند. طرح‌های جامع قبلی به عامل حیاتی جدایی قومی در شهر و نحوه رفتار دولت با این موضوع توجه نکرده‌اند. نبود یک راهکار مشخص یا سیاست شهری برای تقسیم‌بندی کابل، موجب افزایش شکاف و خطرات بیشتر برای آینده پایدار شهر خواهد شد (Sarwari & Ono, 2023, p.15)

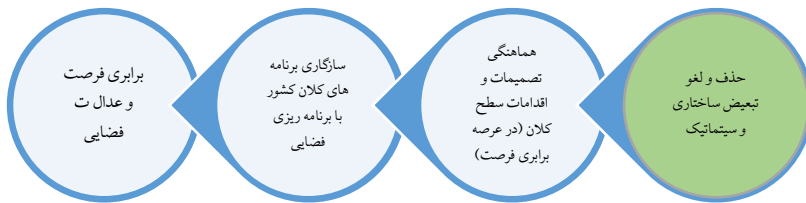
با وجود مطالب یادشده نباید غافل بود که دولت نباید به نام فراگیرسازی قومی، برخی قومیت‌ها را با توجیه برنامه‌ریزی فضایی از مناطق بومی به صورت اجباری کوچ دهد و به پاکسازی دست بزند. از عوامل کوچ اجباری برنامه‌ریزی شده، تغییر بافت جمعیت به صورت نادرست است. براساس حقوق بین‌الملل معاصر کوچ اجباری جنایت بر ضد بشریت است و مجازات دارد.

## ۱۰. حذف و لغو تبعیض سیستماتیک / ساختاری<sup>۱</sup>

در صورتی که در تصمیمات و اقدامات سطح کلان کشور تبعیض سیستماتیک حذف و لغو نشود، برنامه‌ریزی فضایی در راستای تضمین برابری فرصت و عدالت فضایی موفق نخواهد بود. بدان معنا که برنامه‌ریزی سرزمینی با سایر تصمیمات و اقدامات در سطح کلان کشور باید همخوانی داشته باشد. اگر قانون‌گذاری، راهبردها، سیاست‌ها مغایر با برابری فرصت و عدالت فضایی باشد، بدیهی است که برنامه‌ریزی فضایی نمی‌تواند به تحقق آن دو منجر شود. از این جهت هماهنگی در سطح تصمیمات و برنامه‌ریزی‌های کلان نیاز حیاتی است.

<sup>۱</sup>. «تبعیض ساختاری» مبتنی بر شیوه سازمان‌دهی جامعه و ساختار نهادهاست. تبعیض ساختاری «از طریق هنجارها، روال‌ها، الگوهای نگرشی و رفتاری با ایجاد موانعی در برابر دستیابی به برابری واقعی یا فرصت‌های برابر عمل می‌کند. «تبعیض سیستماتیک» به عنوان «قواعد حقوقی، سیاست‌ها، رویه‌ها یا نگرش‌های فرهنگی غالب در بخش دولتی یا خصوصی که برای برخی گروه‌ها محرومیت‌های نسبی و برای گروه‌های دیگر امتیازاتی ایجاد می‌کند» (Crowley, 2020, p. 5) «تبعیض ساختاری» به عنوان «قوانین، هنجارها، روال‌ها، الگوهای نگرش و رفتار در نهادها و سایر ساختارهای اجتماعی که آگاهانه یا ناخودآگاه، موانعی را برای گروه‌ها یا افراد در دسترسی به حقوق و فرصت‌های برابر با دیگران ایجاد می‌کنند و به نتایج نامطلوب‌تری برای آنها نسبت به اکثریت جمعیت منجر می‌شوند».

تبعیض ساختاری و سیستماتیک قطعاً مانع دستیابی به فرصت‌های برابر (Niall Crowley, 2020, p.5) به زیر ساخت‌های سخت و نرم در پهنه سرزمین است. در مجموع، انسجام نگرشی، هنجاری، ساختاری و رفتاری در عرصه برابری فرصت نیاز است تا برنامه‌ریزی فضایی بتواند برابری فرصت و عدالت فضایی را تأمین کند.



نمودار (۱۲). حذف تبعیض ساختاری و نتیجه برابری فرصت و عدالت فضایی

## ۱۲. الگوی مکان‌یابی متناسب با برابری فرصت

در هنگام توزیع جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین نیاز به مکان‌یابی مناسب است که الگوهای مختلف برای آن وجود دارد و از این جهت باید از الگویی پیروی شود که متناسب با تضمین برابری فرصت بوده و آن را نقض ننماید. مکان‌یابی به گونه‌ای باشد که بستر دسترسی جمعیت و گروه‌های زیادی را به زیرساخت‌های سخت و نرم فراهم نماید. الگوی پیروی شده نباید به تبعیض سازمان‌دهی شده دامن بزند و حاشیه و محروم‌سازی را به صورت نظام‌مند در پی داشته باشد. در تمامی پروژه‌هایی که تعریف می‌شود، باید اصل برابری فرصت و حق بر آن مدنظر باشد، تا عدالت فضایی محقق شود.

### نتیجه‌گیری

تضمین حق‌های ماهوی و عدالت فضایی نیازمند برنامه‌ریزی‌های کلان همانند برنامه‌ریزی فضایی است. بستر تضمینات موارد یاد شده نیازمند رعایت اصل برابری و تضمین حق برابری فرصت است. از سویی، وارستگی و دانستگی مجریان اقدامات مثبت برای تضمین حق برابری فرصت از طریق برنامه‌ریزی فضایی از شرایط اولیه تحقق عدالت فضایی و اجتماعی است و تا هنگامی که مقامات دولتی طراح و مجری برنامه‌ریزی فضایی، بی‌طرفی و استقلال نداشته باشند، عدالت فضایی محقق نخواهد شد. از سوی دیگر، میان برنامه‌ریزی



فضایی، عدالت فضایی و برابری فرصت و حق‌های ماهوی و رویه‌ای درهم‌تنیدگی وجود دارد که باید بدان توجه شود. مجریان و طراحان برنامه‌ریزی فضایی باید به این نکته دقت و توجه اساسی و عمیق نمایند. همچنین حکومت در مقابل حق برابری فرصت در قالب برنامه‌ریزی فضایی تعهدات مثبت دارد؛ زیرا از جمله حق - مطالبه است و تا زمانی که این تعهدات مثبت انجام نشود، هیچ‌یک از ارزش‌های یاد شده در جامعه‌ای که حقوق شکلی و رویه‌ای نقض شده، محافظت نخواهد شد.

همین‌طور دسترسی به زیرساخت‌های نرم و سخت نیز نیازمند تضمینات رویه‌ای همانند اصل برابری فرصت است. از طرفی اقدامات مثبت در این تحقیق برای تضمین حق برابری فرصت عبارت است از: توزیع مجدد فرصت‌ها، فراگیری قومی، کاهش به حاشیه رانده‌شده‌ها، نفی حاشیه‌سازی، تبعیض مثبت، الگویابی مکانی مناسب، تجدیدنظر در برنامه‌ریزی فضایی، نفی رانت فضایی، حذف و لغو تبعیض سیستماتیک. اقدامات یاد شده باید در برنامه‌ریزی فضایی با عنایت به کارکرد تضمین حق برابری فرصت و عدالت فضایی به‌صورت جدی از سوی دولت در دستور کار قرار گیرد. اقدامات مثبت یاد شده هم مبنا و منبع اسلامی و هم عرفی دارد؛ اما با وجود تعهدات ایجابی دولت در این زمینه، هم در زمینه اصل برنامه‌ریزی فضایی و هم تضمین حق برابری فرصت از طریق آن، برنامه جامع و همه‌جانبه در زمینه برنامه‌ریزی فضایی از سوی دولت در دست اقدام نیست و این خلأ خسارت‌های زیان‌باری را در پی دارد که جبران آن کاری بس دشوار است. بدتر از آن فقدان چشم‌انداز مثبت در این زمینه است که خود روزنه امید را در آینده در این عرصه می‌بندد و نیاز است که حکومت در این زمینه توجه جدی نماید.

- ۱) ارجمندی و دیگران (۱۳۹۴). تأثیرات نابرابر توزیع زمین در بهره‌وری عوامل تولید (مطالعه موردی: برخی کشورهای اسلامی). اقتصادی کشاورزی و توسعه، ۲۳ (۹۰)، .
- ۲) آقابتبارودبازی، جمیله، و دیگران (۱۳۹۷). آمایش سرزمین، راهبردی برای توسعه آموزش عالی سلامت. طب و سلامت، ۲۷ (۲)، .
- ۳) آقابتبارودبازی، جمیله، و دیگران (۱۳۹۷). آمایش سرزمین، راهبردی برای توسعه آموزش عالی سلامت. طب و تزکیه، ۲۷ (۲)، .
- ۴) اکبری، یونس و همکاران (۱۳۹۵). تحلیل و بررسی موانع آمایش سرزمین در ایران. سیاست‌نامه علم و فناوری، ۳ (۱۶ و ۱۷)، .
- ۵) سیدفاطمی، سیدمحمد قاری (۱۳۹۵). حقوق بشر در جهان معاصر. ج ۲، چاپ سوم، تهران: شهر دانش.
- ۶) عمرانی و دیگران (۱۴۰۱). تبعیض مثبت یا تبعیض روا؟ تأملی بر مفهوم‌شناسی تبعیض در نظام حقوقی ایران؛ مطالعه موردی «بوم‌گزینی‌های استخدامی». فصلنامه حقوق اداری، ۹ (۳۰)، .
- ۷) فضل‌نژاد، سیف‌الله، و احمدیان، مرتضی (۱۳۸۹). اقتصاد رانتی در ایران و راه‌های برون‌رفت از آن. مجله اقتصادی - ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، (۱۱ و ۱۲)، .
- ۸) قانون تنظیم امور زمینداری، مصوب ۱۳۹۵.
- ۹) نافع چاودری (۱۳۹۸). قدرت، نابرابری و منازعات محلی بر سر زمین در افغانستان: مطالعه مناطق حومه کابل. کابل: انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان.

- 10) Crowley, Niall (2020). Identifying and Preventing Systemic Discrimination at the Local Level. *Policy Study, Council of Europe*,.
- 11) ECRI General Policy Recommendations No. 2: Equality Bodies to Combat Racism and Intolerance at National Level, adopted on 7 December 2017.
- 12) Frantzell, Annika (2011). Human Security, Peacebuilding, and the Hazara Minority of Afghanistan: A study of the importance of improving the community security of marginalized groups in peacebuilding efforts in non-Western Societies. Department of Political Science Master's Thesis in Global Studies, Supervisor: Ted Svensson, SIMT 07, Fall Term.
- 13) Garner, Bryan A. (2009). Black's law dictionary. 9th ed. St. Paul, MN: West
- 14) Hafeznia, Mohammad Reza & Ghaderi, Hajat Mustafa (2016). Conceptualization of Spatial Justice in Political Geography. *Geopolitics Quarterly*, 11(4),.



- 15) Sarwari, Fakhrollah and Ono, Hiroko (2023). An Analysis of Urban Ethnic Inclusion of Master Plans, In the Case of Kabul City, Afghanistan, Japan, Urban Sci.
- 16) The World Bank, Afghanistan Spatial Disparities Assessment, Identifying drivers of differential development.
- 17) Vaezi, Hamzeh, (2002). Afghanistan and incomplete structures of national identity, Tehran: Erfan Publications. [In Persian]
- 18) Yoshiki, Yamagata, Yang, Pery P.J. (2020). Urban System Design. Creating Sustainable Smart. Elsevier.