

مقاله پژوهشی

تأثیر قوانین و برنامه‌های توسعه بر شهر و بندر امام خمینی، از قاجار تا کنون*

فرنوش مخلص**

صبا میرزا حسین^۲

۱. گروه منظر شهری، دانشگاه پاریس ۸، فرانسه و پژوهشکده منظر، ایران

۲. گروه معماری منظر، پردیس بین‌المللی ارس، دانشگاه تهران

چکیده

این مقاله با تحلیل تطبیقی بیست سند ملی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای مرتبط با توسعه بندر امام خمینی در استان خوزستان، به بررسی شکاف‌های ساختاری و مقیاسی در نظام سیاست‌گذاری توسعه بندر و شهر همجوار آن می‌پردازد. یافته‌ها نشان می‌دهند که اسناد ملی عمدتاً با نگاهی کلان‌نگر و بر پایه منافع فراملی، بندر امام را به مثابه زیرساختی راهبردی در شبکه حمل‌ونقل و اقتصاد بین‌الملل تعریف کرده‌اند. در حالی که نقش و نیازهای جامعه محلی به‌ویژه شهر سر بندر در این چارچوب نادیده گرفته شده است. اسناد منطقه‌ای نیز از الگوی توسعه بالا به پایین تبعیت کرده و فاقد توجه به واقعیت‌های زیستی مردم منطقه هستند. در سطح ناحیه‌ای، سیاست‌گذاری‌ها عمدتاً منفک از فرآیند بندری بوده و به گسست عملکردی-فضایی میان شهر و بندر دامن زده‌اند. تحلیل ساختار فضایی سر بندر نشان می‌دهد که این شهر نه به عنوان یک شهر بندری، بلکه به عنوان حاشیه‌ای وابسته و کارگری برای بندر شکل گرفته است. رشد عملکردی بندر در مقیاس ملی و بین‌المللی، هم‌زمان با حاشیه‌نشینی و محرومیت شهر، نوعی تعارض توسعه‌ای میان دو پلان فضایی هم‌جوار را رقم زده است. در چارچوب تضادهای مقیاسی که برای توسعه شهر و بندر مطرح شده، چگونه می‌توان نقش واقعی شهر سر بندر را در الگوی توسعه بندر بازتعریف کرد؟ نتایج نشان می‌دهد که تداوم این الگوی توسعه‌یافتگی نامتوازن، بدون بازنگری بنیادین در سیاست‌های فضایی، سازوکار نهادی و مشارکت‌پذیری محلی، نه تنها به نابرابری‌های منطقه‌ای خواهد افزود، بلکه ظرفیت‌های بومی را در حاشیه نگاه خواهد داشت. بر این اساس، تحقق عدالت فضایی و انسجام نهادی در توسعه بندر، ضرورتی راهبردی تلقی می‌شود.

اطلاعات مقاله

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۲/۰۷

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۱/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۲/۲۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۳/۰۱

واژگان کلیدی

توسعه، بندر امام خمینی، شهر سر بندر، خوزستان، اسناد بالادست

* این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی «منظر رنج؛ مصایب توسعه دیگران در جامعه محلی؛ نمونه مطالعه: شهر سر بندر» است که تحت نظارت دکتر سیدامیر منصوری در اسفندماه ۱۴۰۳ در پژوهشکده هنر، معماری و شهرسازی نظر و با حمایت مرکز معماری حوزه هنری انقلاب اسلامی به انجام رسیده است.

** نویسنده مسئول: ۰۹۱۲۸۹۰۷۳۵۹، farnooshmohles@gmail.com

مقدمه

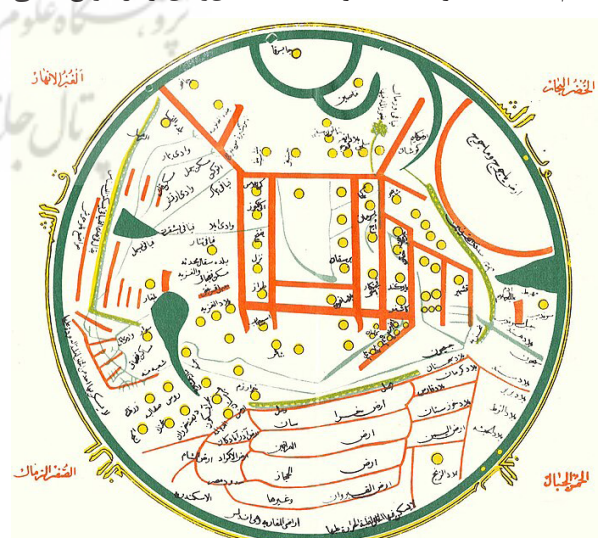
خوزستان از جمله ولایات با اهمیت ایران در بعد و قبل از ورود اسلام است که موقعیت ویژه آن در طی قرن‌ها، موجب مهاجرت اقوام گوناگون به این ناحیه شده است. نظر به موقعیت استراتژیک، منابع سرشار طبیعی و شرایط جغرافیایی، خوزستان به جایگاهی مناسب برای سکونت اقوام گوناگون در طی اعصار و قرون تبدیل شد و گذرگاهی برای حمل و نقل کالای بازرگانان و همچنین راهی برای عبور و مرور مردم عادی شد. راه‌ها از دیرباز اهمیت فوق‌العاده‌ای در گسترش و پیشرفت این منطقه داشته‌اند، اما نبود توجه مستمر دولت مرکزی موجب تداوم محرومیت شد. انگیزه احداث راه‌ها، دستیابی به نقاط دوردست کشور، موجبات گسترش بازرگانی و حمل و نقل کالا و ارتباطات فرهنگی را فراهم آورده است (تصویر ۱). در میان دو دسته راه آبی و خشکی، راه‌های آبی خوزستان به سبب وجود رودهای پرآب و قابل کشتیرانی در منطقه از قدیم‌ترین ازمنه، اهمیت به سزا داشته‌اند (کسروی، ۱۳۵۶، ۲۲۷-۲۲۶).

«عبدالعفار نجم‌الملک»، جغرافی‌دان و نقشه‌بردار برجسته ایرانی در دوران ناصرالدین شاه، یکی از اولین افرادی بود که در زمینه جغرافیا و راه‌سازی خوزستان کار کرد و به اهمیت توسعه زیرساخت‌ها در این منطقه پی برد. او توصیه کرده بود راه‌ها و مسیرهای ارتباطی، بهبود یابند تا امکان بهره‌برداری اقتصادی از این منطقه فراهم شود. وی ایجاد زیرساخت‌های اولیه ارتباطی و گسترش کشاورزی را پایه مهم توسعه خوزستان دانسته است (نجم‌الملک، ۱۳۴۱). با این حال، این توصیه‌ها هیچ‌گاه به‌طور کامل اجرا نشد و نگاه دولت مرکزی بیشتر منفعت‌طلبانه و کوتاه‌مدت باقی ماند. «حاج سیاح»، جهانگرد و نویسنده ایرانی دوره قاجار، با دیدگاه انتقادی، به توسعه‌نیافتگی خوزستان اشاره کرده و این منطقه را فاقد زیرساخت‌های اساسی برای عمران و توسعه می‌داند (سیاح، ۱۳۶۰). حاج سیاح همانند نجم‌الملک، کمبود جاده‌ها و امکانات حمل و نقل را از موانع اصلی

توسعه خوزستان برشمرد و نبود امنیت و نظم را عاملی برای ممانعت از سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی این منطقه ذکر کرده است. علاوه بر توجه اقتصادی و زیرساخت‌های ارتباطی، نگاه سیاسی به بنادر خوزستان از عوامل مهم دیگری است که در مسیر تحولات و توسعه‌نیافتگی این سرزمین و بنادر آن نقش مهمی ایفا کرده‌اند. حکمرانان محلی برای کم کردن نفوذ دولت مرکزی در مدیریت این منطقه تلاش بسیار داشته‌اند و مانع ورود تسهیلات از مرکز به ناحیه جنوب بوده‌اند. «شیخ خزعل» رهبر محلی عرب در خوزستان، یکی از مخالفان توسعه زیرساخت‌های دولتی در این منطقه بود و از هر گونه توسعه‌ای که می‌توانست منجر به تقویت نفوذ دولت مرکزی قاجار در خوزستان شود، جلوگیری می‌کرد (افشار سیستانی، ۱۳۶۹). از طرفی با مطرح شدن نفت و استخراج آن، توجه به این سرزمین افزایش یافت. اما این توجه صرفاً در مسیر بهره‌برداری نفت در سطح ملی و بین‌المللی بود و جامعه محلی کاملاً نادیده گرفته شد.

تاریخ بندر شاهپور (امام خمینی) به سال‌های پایانی پادشاهی مظفرالدین شاه قاجار (۱۳۱۳-۱۳۲۴ ق / ۱۸۹۵-۱۹۰۶ م) می‌رسد؛ آن هنگام به نام خورموسی شناخته می‌شد و به صورت دهکده دورافتاده‌ای بود که تنها شماری ماهیگیر کپرنشین را در خود جای داده بود. «ابن بطوطه» نیز در سفرنامه‌اش از فعالیت‌های دریایی و زمینی این بندر در قرون هفتم و هشتم یاد کرده است (Battuta, 2020, 200). این بندر در نخستین جنگ جهانی (۱۹۱۴-۱۹۱۸ م)، توجه دولت بریتانیا را جلب کرد که به پیاده کردن نیرو در آن ناحیه برای مقابله با ترکان عثمانی انجامید؛ زیرا این دهکده نزدیک‌ترین نقطه در برابر نیروهای ترک در سرزمین عراق بود. پس از عقب‌نشینی ترک‌ها از اروندرود، سپاهیان انگلیس نیز آنجا را تخلیه کردند و ناوگان خود را به شط‌العرب بردند. از اواخر قرن نوزدهم میلادی (قرن ۱۴ هجری)، در زمان مظفرالدین شاه، شرکت‌های خارجی به خصوص بریتانیایی‌ها برای اکتشاف نفت به این منطقه علاقه‌مند شدند و این امر بر اهمیت راه و ارتباطات بین‌المللی در منطقه خوزستان افزود. در دوره پهلوی، پس از آنکه رضاشاه نیروی دریایی جنوب ایران را بنیاد نهاد، این بندر بار دیگر اهمیت یافت و تأسیساتی مانند گمرک و ادارات دیگر در آن دایر شد (میریان، ۱۳۵۲، ۲۸۴).

از اوایل قرن چهاردهم خورشیدی و با شکل‌گیری اقتصاد نفتی در ایران، کارکرد بندر و جزایر نیز دگرگون شده و بنادر ایرانی با کارکرد نفتی شکل گرفته و یا تأسیس شدند. در ۱۳۰۵ ش، قانون اجازه ساختمان راه‌آهن خورموسی به بندرگز به تصویب مجلس رسید و لنگرگاه خورموسی از دیدگاه فنی به‌عنوان پایانه جنوبی راه‌آهن برگزیده شد و در آن، یک اسکله چوبی برای تخلیه ابزار ساختمان راه‌آهن و احیاناً جنگ افزار نظامی ساخته شد که آماده برای پهلوی گرفتن یک کشتی بزرگ بود (کیهان، ۱۳۷۳). نخستین تأسیسات این بندر در ۱۳۱۰ ش / ۱۹۳۱ م هم زمان با تأسیس بندر بوشهر و گسترش بندر خرمشهر احداث گردید. اولین اسکله چوبی بندر همزمان با تصویب آیین‌نامه بندر به وسیله راه‌آهن



تصویر ۱. نقشه خوزستان اثر محمود کاشغری (سده ۱۱ م) و موقعیت سوق الجیشی آن از حیث دسترسی و بازرگانی نسبت به سایر بلاد اطراف ایران. مأخذ: <https://short-url.org/1bsUp>

دولتی ایران ساخته شد. اسکله بندر در ۱۳۱۷ تا ۱۳۱۸ ه.ش، توسعه یافت و برای پهلوگیری دو فروند کشتی اقیانوس پیما آماده شد. این اسکله دارای دو بارانداز بود و از تأسیسات راه آهن محسوب می شد (ایران شهر، ۱۳۴۳، ۱۴۸۷). در زمان جنگ جهانی دوم، متفقین پس از اشغال این بندر، اسکله دیگری در آن ساختند. در دوره اشغال، استفاده بندر برای انتقال تسهیلات نظامی و ارتباطی از جنوب به شمال ایران بوده و توسعه بندر و زیرساخت های آن صورت نگرفت. این نشان می دهد که حتی در مقاطع حساس تاریخی، نگاه به بندر صرفاً ابزاری و نظامی بوده و نه توسعه ای

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ۲۲ بهمن ۱۳۵۷، با خروج پیمانکاران ژاپنی و سپس در مدت جنگ تحمیلی (۱۳۶۷-۱۳۵۹)، عملیات ساختمانی متوقف شد. این توقف، روند توسعه بندر را برای چندین سال به عقب انداخت و بر محرومیت منطقه افزود. با رخداد انقلاب اسلامی و پس از آن آغاز جنگ ایران و عراق، خوزستان به عنوان خط مقدم جبهه جنگ، آسیب های شدیدی دید و زیرساخت های بسیاری از جمله پالایشگاه ها، پل ها، جاده ها و ساختمان های دولتی تخریب شد. پس از پایان جنگ، دولت، برنامه های بازسازی گسترده ای را در خوزستان آغاز کرد. این برنامه ها شامل بازسازی مناطق جنگ زده و احیای زیرساخت های نفتی و صنعتی بود (وزارت دفاع، ۱۳۶۵، ۳۱). در سال های ۱۳۷۰ الی ۱۳۸۰، دولت به سرمایه گذاری در صنایع مرتبط با نفت و گاز و ایجاد شهرک های صنعتی در خوزستان ادامه داد. توسعه فازهای مختلف پالایشگاه های آبادان و احداث پروژه های پتروشیمی در ماهشهر از مهم ترین برنامه های این دوره بودند. بندر امام خمینی (شاهپور) به شبکه برق سراسری کشور متصل و آب آشامیدنی آن از آب لوله کشی بندر ماهشهر تأمین گردید؛ در حالی که شهر سربندر همچنان با کمبود خدمات اولیه مواجه بود. طرح تکمیل بندر امام خمینی به منظور افزایش ظرفیت تخلیه و بارگیری که خود شامل پنج طرح می شود: تکمیل راه آهن، راه ها و محوطه سازی و ساختمان های جنبی و احداث انبارها؛ خرید و نصب تجهیزات خشکی، دریایی و مخابراتی؛ تکمیل اسکله ها؛ بازسازی تأسیسات خسارت دیده بندری شامل اسکله ها و انبارها خورموسی؛ و پرداخت تعهدات طرح های خاتمه یافت (سازمان بنادر و کشتیرانی، ۱۳۷۴، ۵۹-۶۰). با توجه به جایگاه بندر و شهر در کنار هم و نسبت آن ها با ارزش های منطقه، این پژوهش نسبت های توسعه و توازن آن را در بندر و شهر مورد سوال قرار می دهد: در چارچوب تضادهای مقیاسی برای توسعه شهر و بندر مطرح شده، چگونه می توان نقش واقعی شهر سربندر را در الگوی توسعه بندر بازتعریف کرد؟

روش پژوهش

دستیابی به سیر تحول توسعه در بندر امام خمینی و شهر سربندر، متضمن بازخوانی اسناد مصوب و قیاس متقابل گزاره ها و احکام هر یک از اسناد در موضوعات مشترک است. در این مسیر با خوانش روایات تاریخی و اسناد توسعه به بررسی چرایی و چگونگی شکل گیری هسته بندر امام خمینی می پردازد. گزارش ها در قالب

مشترک و ذیل موضوع توسعه بندر، تحلیل گردید تا نمایش روش مند و علمی از موضوعات مداخله کننده در بحث احکام هر یک از اسناد مصوب در آن موضوع به صورت مقایسه ای حاصل شود. نتیجه این خوانش، بدست آمدن فهرست نظام مند و جدولی از موضوعات و احکام صادره و تشخیص نقاط مغفول در مطالعات است. این پژوهش بر پایه ۲۱ سند بالادست، شامل: ۱۴ سند ملی در دو بخش کشوری و دریایی، سه سند منطقه ای و چهار سند ناحیه ای در سه دوره تاریخی قاجار، پهلوی و معاصر انجام شده است (تصویر ۲).

- بررسی اسناد ملی برای تعریف سیاست های کلان در تعیین جهت برنامه های توسعه بندر است. مفاد اسناد ملی با تکیه بر سیاست ها و چشم انداز های توسعه ملی، در تعریف عطف برنامه های مهم دولتی در سطح کشوری و در بازتعریف مفاد توسعه بندر نقش مهمی ایفا می کنند.

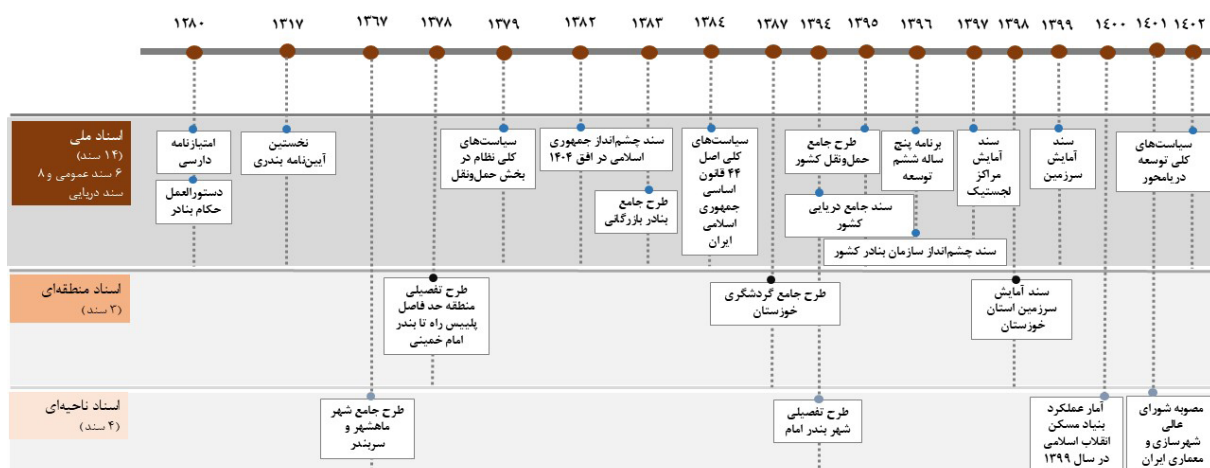
- بررسی اسناد منطقه ای متکی بر برنامه های کشوری جهت ارزش گذاری مکان در تحقق توسعه بندر کارآمد و رسالت آن در اعتبارسنجی کالبدی و عملکردی است. اسناد منطقه ای در مکان یابی اجرای برنامه ها و تعریف چشم انداز های منطقه و همچنین ارزش گذاری مکان ها در تحقق اهداف اسناد بالادست اهمیت دارد.

بررسی اسناد ناحیه ای جهت تفسیر برنامه های توسعه شهر و بندر با تکیه بر دو سند بالادست ملی و منطقه ای است. اسناد ناحیه ای، در نقش مرکزیت برنامه ها، منطبق بر ارزش های مکانی منطقه و پاسخ به چشم انداز های کلان کشوری است. این اسناد، با توجه به تعیین سیاست ها و چشم انداز های توسعه در سه سطح ملی، بین المللی و منطقه ای و تعیین مکان استراتژیک برای اعمال اهداف ملی، به تعیین برنامه در مکان خاص خواهد پرداخت.

دوره قاجار: موقعیت استراتژیک، عامل توسعه نیافتگی

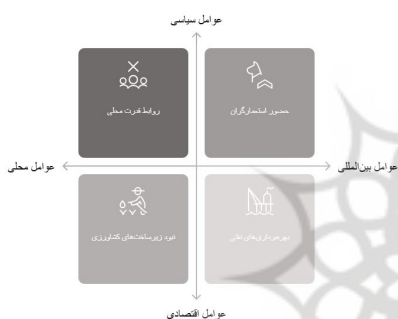
در دوره قاجار دو سند ملی در سال ۱۲۸۰ ه.ش در سطح کشوری و دریایی تصویب شد. «قرارداد دارسی» برای استخراج نفت در سطح کشوری جهت منافع سیاسی و اقتصادی ایران با اعتبار ۶۰ ساله تصویب شد. در همان سال با توجه به توسعه ارتباطات ملی با بلاد مختلف و اهمیت یافتن حمل و نقل دریایی، «دستورالعمل حکومت بنادر خلیج فارس» در سطح فعالیت های دریایی تنظیم شد

از اواخر قرن ۱۹ میلادی (قرن ۱۴ هجری)، در زمان مظفرالدین شاه، شرکت های خارجی به خصوص بریتانیایی ها برای اکتشاف نفت به منطقه ماهشهر علاقه مند شدند. این فعالیت ها با اعطای امتیاز نامه های نفتی با نام «قرارداد دارسی» به ویلیام ناکس دارسی در اوایل قرن ۲۰ به طور جدی آغاز شد. مظفرالدین شاه در سال ۱۹۰۱ میلادی امتیاز اکتشاف و استخراج نفت را به دارسی داد. شرکت نفت دارسی، پس از ۷ سال، سرانجام در ۱۹۰۸ میلادی در منطقه مسجد سلیمان به نفت رسید (مکی، ۱۳۲۹، ۹). در این



تصویر ۱۲.۲ سند بالادست ملی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای در حوزه توسعه بندار به ترتیب سال تصویب آن‌ها. مأخذ: نگارندگان.

عوامل مؤثر بر توسعه‌یافتگی خوزستان در دوره قاجار



تصویر ۳. عوامل توسعه‌یافتگی خوزستان در دوره قاجار را می‌توان در چهار عامل اصلی سیاسی، اقتصادی، بین‌المللی و محلی ارزیابی کرد. مأخذ: نگارندگان

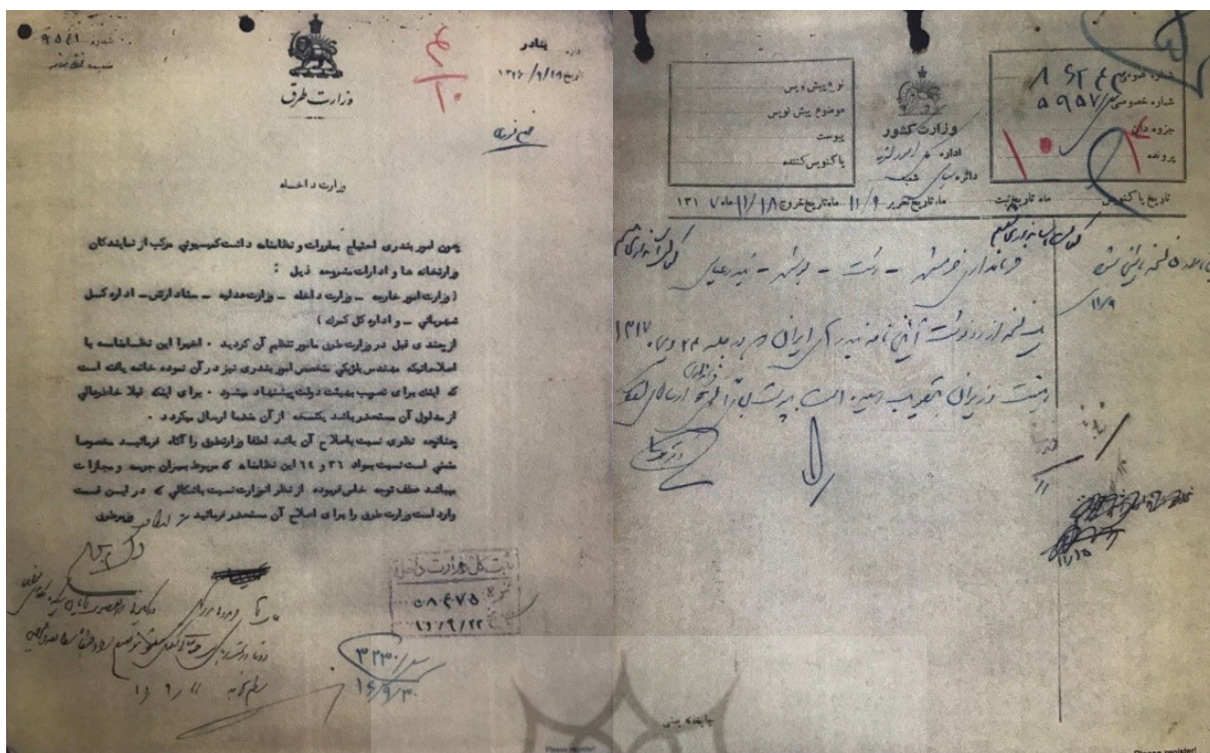
دوره پهلوی: آغاز توسعه بندر شاهپور

در دوره پهلوی همانند دوره پیشین بر اهمیت و ارزش راه در این سرزمین تأکید شد. در این دوره برخی فعالیت‌ها و اقدامات مربوط به بندار و توسعه شبکه راه‌ها و اجرای طرح اتصال دو بندر جنوبی و شمالی ایران به وسیله راه‌آهن و تأسیس بندرگاه‌های جدید در دریای خزر و خلیج فارس در دستور کار قرار گرفت. در همین دوره، دریای خزر و خلیج فارس توسط یک شبکه راه‌آهن و خطوط شوسه به هم متصل شد و در واقع «دالان جدید حمل‌ونقل ریلی و جادمای» به وجود آمد. به تدریج بندار خوزستان به مهمترین مبادی ورود و خروج کالا تبدیل شدند. از این جهت در ۱۵ بهمن ۱۳۱۴، «داره کل بندار» در وزارت طرق و شوارع تأسیس شد (یکتایی، ۱۳۵۵، ۱۹۲-۱۹۱). این تغییر اگرچه جایگاه ملی بندر را ارتقا داد، اما برای سکونتگاه‌های پیرامونی پیامدی جز فشار جمعیتی و کمبود خدمات به همراه نداشت

با تأسیس نهاد جدید در وزارت راه، موضوع خلاء قانونی اجرای مسئولیت‌های این نهاد مدنظر قرار گرفت. کمیسیونی برای تدوین آیین‌نامه بندار از اواخر سال ۱۳۱۵ در محل وزارت طرق و شوارع تشکیل شد. نخستین آیین‌نامه بندرهای ایران با بازبینی و اعلام نظرات مقامات گوناگون نهایتاً توسط دولت در جلسه ۲۴ دی ماه سال ۱۳۱۷

راستا، با نفوذ انگلیسی‌ها و روسی‌ها در ناحیه جنوب ایران، به نفع ارتباطات جنوب به شمال و برداشت‌های نفتی، مسیرهای راه‌آهن و توسعه راه در دستور کار قرار گرفت. بندر خورموسی که دوره پهلوی بندر شاهپور خوانده شد، از مقاصد مهم این سیاستگذاری برای توسعه راه و حمل‌ونقل دریایی و ریلی بود (لسانی، ۱۳۵۷). برای نخستین بار در سده ۱۳ هجری، قاجارها در اندیشه تأسیس سازمانی با عنوان «حکومت بندار فارس» با رویکرد اقتصادی و توجه به امور غیرنظامی برآمدند که به گونه‌ای مشخص، امر بندار و جزایر خلیج فارس را مدیریت می‌کرد.

در سند خطی کتابخانه ملی ایران، شماره ۱۸۴۷۶ در «دستورالعمل حکومت بندار خلیج فارس» در سال ۱۳۱۹ قمری (۱۲۸۰ شمسی) بر اهمیت و ارزش راه جنوب ایران تأکید بسیار شده و آمده: «در صد، نود قسمت از راه جنوب ایران از دروازه خلیج فارس بوده؛ امروز هم می‌بینید از غالب دول روی زمین و بلاد اجنبی، کشتی‌های جنگی به رسم سیاحت و کشتی‌های تجاری برای تجارت به بندار خلیج فارس می‌آیند. هر ثروتی که می‌تواند وارد خاک ایران و نصیب ایرانیان شود غالباً از این راه است و همچنین هر ضرر و صدمه هم که دولت ایران ممکن است دچار آن شود از این راه و خلیج است». با بررسی تحلیلی هر دو سند و گزاره‌های تاریخی و سیاسی در عرصه توسعه سرزمین خوزستان، در عصر قاجار، بر اهمیت راه و تجارت، تأکید بسیار شده است. با مجموعه‌ای از روابط قدرت در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی و گاهاً متنازع در دوره قاجار روبه‌رو هستیم که چرخه توسعه خوزستان را منافی منافع خود می‌دیدند. از این جهت ظرفیت‌های توسعه خوزستان نادیده گرفته شده و مسیر توسعه به نفع جامعه محلی و به نفع جامعه ملی و بین‌المللی برنامه‌ریزی شده است. نبود زیرساخت‌های ارتباطی و کشاورزی، بهره‌برداری‌های نفت و حضور استعمارگران در این ناحیه برای بهره اقتصادی و سیاسی از ایران، از مهمترین عوامل توسعه‌نیافتگی سرزمین خوزستان در دوره قاجار به شمار می‌آیند (تصویر ۳).



تصویر ۴. تصویب نخستین آیین نامه بندری در وزارت طرق به سال ۷۱۳۱ و ابلاغ آن به بنادر ایران. مأخذ: یکتایی، ۵۵۳۱.

وضع طبیعی بندر برای توسعه و احداث ساختمان‌های مسکونی برای کارمندان و کارگران مناسب نبود. در «ایستگاه سربندر» (در دوازده کیلومتری شمال بندر) محوطه‌ای برای انتقال سکنه و دستگاه‌های دولتی در نظر گرفته و نقشه آن تهیه شد (همان، ۱۸۹-۱۹۴). ایستگاه سربندر علاوه بر راه‌آهن با راه اصلی به بندر شاهپور و با راه اصلی دیگری به بندر ماهشهر می‌پیوست (سازمان بنادر و کشتیرانی، ۱۳۷۴، ۳۲-۱۵). ترقی و توسعه بندر با احداث مجتمع پتروشیمی بزرگی در شرق سربندر آغاز شد. اولین مرحله ساخت مجتمع پتروشیمی رازی (شیمیایی شاهپور سابق) در ۱۳۴۹ به بهره‌برداری رسید. مقاوله‌نامه این مجتمع در ۱۳۴۹ ه.ش، میان شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران و شرکت میتسوبی ژاپن امضا و مبادله گردید و قرارداد مشارکت در ۱۳۵۱ در مجلسین وقت (شورا و سنا) تصویب شد. باتصویب این مقاوله‌نامه، در ایستگاه سربندر که محل اسکان کارگران بندر بود، شرکت ژاپنی نیروهای خود را در محدوده ای در ایستگاه سربندر به نام کمپ B مستقر کرد. شکل‌گیری سربندر بر پایه اسکان کارگری، هویتی وابسته و تکبعدی برای شهر رقم زد (تصویر ۵).

این دوره شاهد فعالیت‌های گسترده‌ای در زمینه توسعه شبکه راه‌ها و بنادر بود که به اتصال بندرهای جنوبی و شمالی ایران و تأسیس بندرگاه‌های جدید در دریای خزر و خلیج فارس منجر شد. تأسیس اداره کل بنادر و تصویب نخستین آیین نامه بندری از مهمترین اقدامات این دوره به شمار می‌رود. در دوره پهلوی سند کشوری و دریایی جدید تصویب نشد. عموم اقدامات در سطح برنامه‌های موضوعی و موضعی بود که به اداره راه و شوارع و یا اداره راه‌آهن

با عنوان «آیین نامه بندری» ایران در ۱۲ فصل و ۶۴ ماده تصویب و به بنادر ایران ابلاغ شد (وثوقی، ۱۳۹۷، ۱۱-۱۳) (تصویر ۴). طبق گزارش روزنامه اطلاعات (۱۳۱۷، سال سوم، شماره ۶۱۷) مقرر گردید در بندری که وزارت راه نماینده مستقیم ندارد، اداره کل گمرک به نمایندگی وزارت راه مسئول اجرای این آیین نامه باشد. این آیین نامه صرفاً برای مدیریت ورود و خروج کالا و امور دریانوردی تنظیم شده و هیچ گونه مسئولیت اجرایی در مورد اجرای طرح‌های عمرانی و اسکله‌سازی به این سازمان واگذار نشد. بنا بر مفاد این آیین نامه، علی‌رغم فعالیت و توسعه بندر، شهرها و روستاهای اطراف بنادر از نظر اجتماعی، زیرساخت رفاهی و اقتصادی رشدی نداشتند (یکتایی، ۱۳۵۵).

طبق این آیین نامه، بندر شاهپور، جزو بندری بود که زیر نظر اداره کمرگ و راه آهن قرار گرفت. این امر در سند شماره ۶۰۲۶۸-۲۴۰ سازمان اسناد و کتابخانه ملی در نامه مستشار خارجی (پدرسن) وزارت دارایی به آقای هژیر، وزیر دارایی وقت در تاریخ ۲۲ مهر ۱۳۲۵ مشهود است. در بخشی از این نامه آقای پدرسن به مشکلات بندر شاهپور در خصوص ترخیص کالا و بالاخص مشکلات حمل و نقل کالا اشاره دارد و خواهان توسعه زیرساخت‌های ارتباطی و تسهیل ترخیص کالا در این بندر شده است.

در دوره پهلوی دوم و پس از ملی‌شدن صنعت نفت، از ۱۳۳۲ ه.ش، بار دیگر به گسترش این بندر توجه شد و اسکله‌های موجود بازسازی و اسکله غربی نیز توسعه یافت. از ۱۳۳۴ طرح توسعه بندر، به منظور ازدیاد ظرفیت و سرعت تخلیه و بارگیری، آغاز شد.



(ب)

(الف)

تصویر ۵. الف) کلیه‌های ساحلی و چوبی در حاشیه بندر شاهپور (امام خمینی)، محل اسکان کارگران پتروشیمی در سال ۱۴۳۱ و ب) توسعه بندر شاهپور، ۱۴۳۱. مأخذ: <https://biglove92.blogfa.com/post/40>

۱۳۱۷ (ه.ش) ۱۳۱۰ (ه.ش)



تصویر ۶. توسعه بندر و زیرساخت ارتباطی در دوره پهلوی. مأخذ: نگارندگان.

سیاست‌های کلی نظام را هدفمند می‌کند و جهت‌گیری‌های آن همراه با سیاست‌های کلی نظام، رویکرد و تکالیف برنامه پنج‌ساله توسعه را در طول دوره چشم‌انداز به‌عنوان اسناد بالادستی تعیین می‌کند تا در برنامه‌های سالانه و لوائح قانونی، ملایک عمل دست‌اندرکاران قرار گیرد. این اسناد، تعیین برنامه راهبردی با هدف توسعه و پیشرفت در همه جوانب از جمله اقتصادی، صنعتی، فرهنگی، سیاسی، سکونت و... هستند و در دو بخش کلان قابل بررسی است. بخشی به تعیین برنامه به صورت همسو در کل کشور می‌پردازد که بدون محدودیت مکانی در همه کشور لازم‌الاجرا خواهد بود. در بخش دیگری از برنامه با تعیین چشم‌اندازهای استراتژیک کشور در سطح ملی مانند صنایع نفتی و اقتصاد دریایی به معرفی مکان‌های استراتژیک به صورت خاص می‌پردازد. در این اسناد، بندر ایران از مکان‌های مهم در چشم‌انداز توسعه ۲۰ ساله کشور هستند که به تبع آن بخشی از سیاست‌های کلی نظام در بخش‌های دیگری چون حمل‌ونقل نیز تعیین تکلیف می‌شوند.

طبق اسناد بررسی شده در سیر تاریخی بندر امام، سند ملی «امتیازنامه داری» در سطح کشوری، اسناد «دستورالعمل حکام بندر» و «آیین‌نامه بندری» در سطح دریایی، بر اهمیت توسعه راه و شبکه حمل‌ونقل بندر و توسعه بازرگانی کشور، از جنوب تا شمال در سطح ملی و بین‌المللی تأکید داشته‌اند. در دوره بعد از انقلاب نیز با حفظ سیاست‌های توسعه پیشین، سیاست‌های کلان کشور، در ۱۱ سند ملی شامل سه سند ملی کشوری و هشت سند ملی دریایی، در خصوص سیاست‌های بندر تدوین شد. در سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل (۱۳۷۹) در پنج سیاست اصلی در راستای ابلاغ شده است

بندر جهت توسعه زیرساخت‌ها و راه ابلاغ شده است. تحولات توسعه بندر در دوره پهلوی را می‌توان در سه دوره تفسیر کرد. ۱. دوره رضا شاه ۱۳۰۵ تا ۱۳۱۷: با توسعه بندر و تصویب آیین‌نامه بندری به توسعه زیرساخت‌های بندری و ارتباطی به ویژه راه آهن انجامید ولی این روند همچنان فاقد برنامه‌ریزی برای خدمات اجتماعی و زیست‌پذیری شهرهای مجاور باقی ماند. ۲. جنگ جهانی دوم و پس از آن ملی‌شدن صنعت نفت (۱۳۱۸ تا ۱۳۲۹) بر تداوم توسعه بندر تأثیر گذاشت و این روند را کند کرد. در این بازه زمانی، کارکرد بندر ارتباطی-نظامی بوده و بعد سیاسی آن‌ها اهمیت داشته است. به همین دلیل، بندر بیشتر به عنوان ابزار ژئوپلیتیک دیده شد تا یک فرصت توسعه شهری و انسانی. دوره سوم در زمامداری محمدرضا شاه پهلوی، و پس از ۱۳۳۲ آغاز شد. این دوره نسبت به دو مرحله پیشین، از رونق و سرعت بیشتری برای توسعه برخوردار و بر روی اقدامات بنیادی در بندر متمرکز بود. ازدیاد اسکله‌ها و توسعه فعالیت‌های تجاری و بازرگانی بر پایه نفت در بندر، به ویژه بندر شاهپور از نمودهای رونق این دوره است. در دوره پهلوی، توجه به بندر و زیرساخت‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار شد، اما در کنار این پیشرفت‌ها، مشکلات اجتماعی و اقتصادی برای مردم محلی همچنان باقی ماند. به نظر می‌رسد که این چالش‌ها در سیاست‌های توسعه‌ای پس از انقلاب نیز ادامه یافته‌اند و نیاز به اصلاحات جامع‌تری در پیوست‌های فرهنگی و اجتماعی دارند (تصویر ۶).

دوره معاصر: توسعه بندر در جوار توسعه نیافتگی سربندر

سیر توسعه بندر امام خمینی و شهر سربندر در دوره معاصر به استناد ۱۹ سند بالادست، در سه سطح ملی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای بررسی می‌شود. این اسناد شامل ۱۱ سند ملی، سه سند منطقه‌ای و چهار سند ناحیه‌ای می‌باشد.

• اسناد ملی

اسناد چشم‌انداز ملی، به‌عنوان مهمترین سند توسعه کشور،

۱- ایجاد نظام جامع حمل و نقل و تنظیم سهم هر یک از زیربخش‌های آن با اولویت‌دادن به حمل و نقل ریلی و با توجه به ملاحظات اقتصادی، امنیت، کاهش مصرف انرژی، تعادل زیرساخت‌ها و کاهش آلودگی زیست‌محیطی.

۲- افزایش بهروری تا رسیدن به سطح عالی از طریق پیشرفت و بهبود روش‌های حمل و نقل و مدیریت و منابع انسانی و اطلاعات.

۳- توسعه و اصلاح شبکه حمل و نقل با توجه به نگرش شبکه‌ای به توسعه محورها، ملاحظات دفاعی-امنیتی، سودآوری ملی و موقعیت ترانزیتی کشور

۴- فراهم کردن زمینه جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی و جلب مشارکت مردم و گسترش پوشش بیمه در همه فعالیت‌های این بخش

۵- دستیابی به سهم بیشتر از بازار حمل و نقل بین‌المللی.

در راستای سیاست‌های حمل و نقل و اقتصادی کشور در (۱۳۷۹)، «سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور»، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام از سوی رهبر انقلاب اسلامی در تاریخ ۱۲ آبان ۱۳۸۲ ابلاغ گردید. نسخه‌ای از متن این ابلاغیه و مصوبه تشخیص مصلحت نظام در روزنامه رسمی کشور به شماره ۸۵۱۲۱۳-۹۷۲۰/ج ۱۳۸۵/۹/۵ در تاریخ ۱۵ آذر ۱۳۸۵ منتشر شد. در این مصوبه، سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی، بر مبنای حمایت از ایجاد ارزش افزوده و سرمایه‌گذاری و کارآفرینی از راه‌های قانونی آورده شده است. هدف آن، ایجاد رفاه عمومی و رونق اقتصادی و زمینه‌سازی برای عدالت اقتصادی و از بین بردن فقر در کشور است. سیاست‌های کلی بخش حمل و نقل نیز با هدف ایجاد نظام جامع حمل و نقل و تنظیم سهم هر یک از زیربخش‌های آن با اولویت‌دادن به حمل و نقل ریلی تدوین شد. در سال ۱۴۰۲، سیاست‌های کلی توسعه دریامحور به‌عنوان سند بیست و یکم، در راستای بهره‌برداری حداکثری از ظرفیت‌های دریا و اقیانوس‌ها برای توسعه بندر امام خمینی، به‌ویژه در زمینه حمل و نقل و صنایع دریایی، تدوین شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲).

در اسناد ملی، بنادر به‌عنوان یکی از مکان‌های هدف و استراتژیک در کشور برای تحقق سیاست‌های اقتصادی و حمل و نقل نام برده شده‌اند. براساس جایگاه استراتژیک بنادر در کشور، در راستای سیاست‌های کلی نظام، «طرح جامع حمل و نقل» (۱۳۸۲) و سومین طرح جامع «طرح جامع بنادر بازرگانی» در سال ۱۳۸۳ مصوب شد.

در مطالعات طرح جامع بنادر بازرگانی کشور (۱۳۸۳) دوازده بندر از جمله «بندر امام خمینی» به‌عنوان بنادر اصلی معرفی شده‌اند. الزاماتی نظیر نیاز به استراتژی یکپارچه برنامه‌ریزی بنادر، ضرورت بهره‌گیری بیشتر و مؤثرتر از ظرفیت‌های بالقوه و بالفعل بنادر بازرگانی، ضرورت استفاده مطلوب‌تر از تجهیزات و تکنولوژی‌های جدید بندری و رفع مشکلات و تنگناهای موجود در بنادر بازرگانی در افق کوتاه‌مدت و میان‌مدت، سازمان را به انجام چنین مطالعات راهبردی سوق داده است. طرح جامع بنادر بازرگانی کشور، با

هدف ترسیم توسعه و تعیین ظرفیت بنادر کشور در افق ۱۴۰۴ و با در نظر گرفتن سند چشم‌انداز توسعه جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۴ (۱۳۸۴) در چهار چشم‌انداز کلی انجام شده است: افزایش سهم حمل و نقل دریایی و مبادلات جهانی، رشد سرمایه‌گذاری و اقتصاد منطقه با تکیه بر منابع انرژی، تداوم روند جهانی‌سازی و گسترش پیمان‌های منطقه‌ای. در شبکه مهم بنادر ایران به‌ویژه بنادر خلیج فارس، گره‌های استراتژیک بندری را برای سرمایه‌گذاری و اجرای برنامه‌های ملی، بین‌المللی و منطقه‌ای معرفی می‌کند. در این سند، بندر امام خمینی، یکی از گره‌های مهم اقتصادی و صنعتی در بین بنادر ایران است. بندری که در چهار سطح ملی، بین‌المللی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای توان اجرای برنامه‌های راهبردی و عملکردی را خواهد داشت. «طرح جامع حمل و نقل کشور» در سال ۱۳۸۲ به‌عنوان یک سیاست مهم راهبردی وزارت راه و ترابری تدوین شد. هدف از انجام این طرح مطالعاتی، تهیه یک بسته برنامه‌ریزی برای تهیه و تدوین برنامه بلندمدت و یکپارچه ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل برون‌شهری کشور طی دوره ۲۰ ساله از ۱۳۸۹ لغایت ۱۴۰۹ بوده است. رویکرد این سازمان در ارتباط با جمع‌آوری، شناخت و ارزیابی وضع موجود حمل و نقل بخش دریایی در مطالعات به‌روزرسانی طرح جامع بنادر بازرگانی ایران، ناظر بر شناخت دقیق و تخصصی از وضعیت بنادر بازرگانی کشور در بخش‌های مختلف اعم از عملکرد زیرساخت‌ها و روساخت‌های این بنادر بوده است. در مدلسازی مطالعات طرح جامع حمل و نقل کشور، تمرکز بر شبکه ریلی و جاده‌ای بوده است. بندر امام خمینی در این طرح به دلیل اتصال کریدورهای بنادر جنوب به شمال، اتصال بنادر جنوب و شمال به مرزهای غربی و شرقی کشور و توسعه زیرساخت‌های ترانزیتی کشور (سیاست‌های اقتصاد مقاومتی) و افزایش ظرفیت ترانزیت کشور، از بنادر مهم کشور معرفی می‌شود.

در چشم‌انداز «سند جامع توسعه دریایی کشور» که پیش‌نویس آن در مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی کشور در سال ۱۳۹۴ ارائه شده است، به توسعه دریایی در سطح ملی، مباحث امنیتی دریایی در سطح ملی و منطقه، مزیت‌های رقابتی در صنعت و اقتصاد، ارزش‌های حمل و نقل دریایی در سطح ملی و جهانی اشاره شده است. در سند چشم‌انداز سازمان بنادر و دریانوردی کشور مصوب سال ۱۳۹۶، نیز اولویت‌های راهبردی جهت توسعه زیرساختی و ارتباطی، توسعه اقتصادی، مباحث امنیت دریایی، مسئولیت‌پذیری اجتماعی و نظام حکمرانی بنادر معرفی می‌شود.

اهمیت سه بعد حمل و نقل، اقتصاد و صنعت در بنادر اصلی کشور چون بندر امام خمینی تا بدان‌جا است که در ادامه اسناد موجود، سند‌های جدید نیز بر این راهبرد و اهداف تأکید مضاعف دارند. در سند آمایش لجستیک کشور (۱۳۹۷) در معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی جمهوری اسلامی ایران با هدف توسعه صنعت لجستیک و بهبود چرخه حمل و نقل و تجارت کشور به

گردشگری، محیط‌زیست و سکونت، برنامه توسعه بندار را در انطباق با برنامه‌های ملی طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی شده‌است. با تکیه بر پتانسیل‌های بندری در مناطق مختلف شرق و جنوب، برای هر بندر و شهر بندری سیاستی تعریف شده‌است که بتواند به همه ابعاد چشم‌انداز توسعه ملی ۱۴۰۴ پاسخ دهد.

در حوزه بندار استان خوزستان به ویژه در بندار مهم ناحیه غربی استان شامل بندرامام خمینی، بندر خرمشهر، بندر آبادان، اعم برنامه‌های ارائه‌شده با توجه به نقش استراتژیک بندار در صنعت، تجارت و مسیر ارتباطی در دو سطح ملی و بین‌المللی، بر این مبنا برنامه‌ریزی شده‌اند و سایر اقدامات در سطح میانه یا خرد در روندی تکاملی با اقتصاد و سیستم حمل‌ونقل بندار تعریف شده‌است.

با مروری بر اسناد منطقه‌ای، دو سیاست توسعه صنعتی و ارتباطی بر مبنای سیاست‌های ملی برنامه‌ریزی و در راستای تحقق اهداف اقتصاد ملی و منطقه‌ای، با مدیریت فعالیت‌های صنعتی مختلف طرح‌ریزی شده‌است. آنچه در این طرح‌ها مورد توجه است و در اهم برنامه‌های توسعه بندار قرار خواهد گرفت، توجه به مباحث برنامه‌ای در سطح منطقه‌ای و میانه است که بتوان حلقه اتصال بندر را در سطح ملی بازتعریف و ارتقاء داد. بنابراین سیاست‌های ملی در صنایع استراتژیک تنها توجیهی بر اهمیت مکان بندار غربی خوزستان در کشور است و از طرفی بندر امام خمینی به‌عنوان مفصل و عطف ارتباطی و صنعتی کشور در سطح ملی و بین‌المللی از اهمیت بالایی در اقدامات زیربنایی و زیرساختی توسعه است.

سه سند منطقه‌ای در حوزه بندر امام خمینی شامل «طرح تفصیلی منطقه حد فاصل پلیس راه تا بندر امام خمینی»، «طرح جامع گردشگری استان خوزستان»، «سند آمایش سرزمین استان خوزستان» بر اساس سیاست‌های توسعه در اسناد مرور شده ملی بررسی شد.

«طرح تفصیلی منطقه حد فاصل پلیس‌راه تا بندر امام خمینی» (۱۳۷۸) در سازمان مسکن و شهرسازی استان خوزستان تهیه و تصویب شد. این طرح بر توسعه بندر و فعالیت‌های صنعتی، تجاری و زیرساخت ارتباطی وابسته به آن تهیه شد. اراضی محدود بین بندر امام‌خمینی تا ورودی شهر بندر امام بر اساس تصویر شورای عالی شهرسازی و معماری کشور در سال ۱۳۶۸ جهت کاربری صنایع خدمات دریایی اختصاص یافته است. علل آن را در ۲ حوزه کلی زیرساخت ارتباطی و فعالیت‌های صنعتی و تجاری بیان کرده‌اند (تصویر ۸).

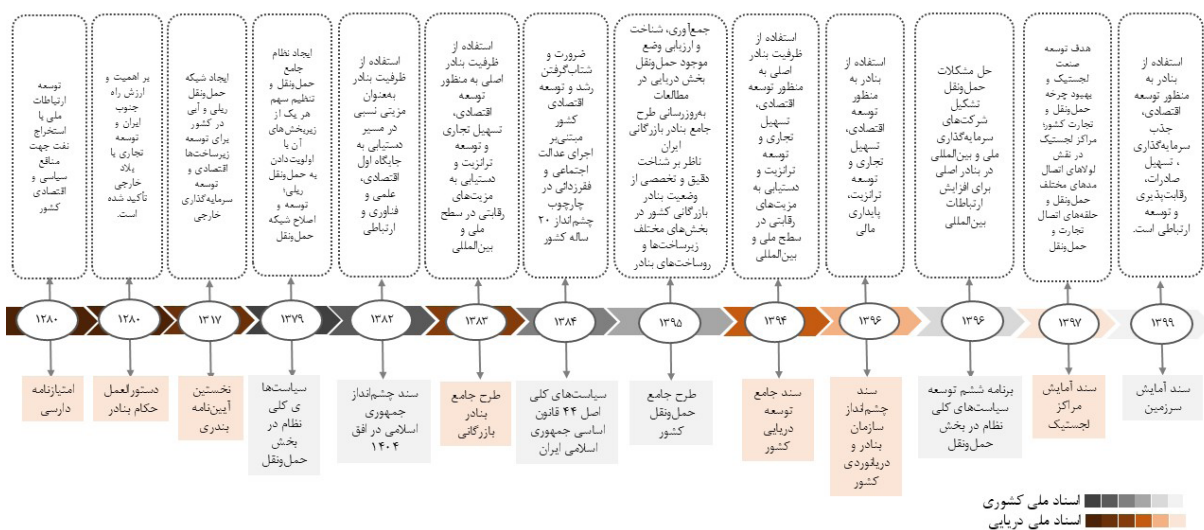
شهر بندر امام (سربندر سابق) در شمال بندر امام در ۱۳ کیلومتری آن قرار گرفته است. پروژه توسعه بندر محدوده وسیعی را شامل می‌شود و اراضی حدفاصل بندر تا شهر امام جزو اراضی توسعه آتی بندر هستند. در این طرح توسعه بر دو سیاست اصلی تأکید می‌شود. توسعه راه‌ها در سطوح جاده‌ای، ریلی، آبی و هوایی با هدف ارتقا زیرساخت ارتباطی در سطح ملی و بین‌المللی. و توسعه فعالیت‌های صنعتی و تجاری. در این راستا صنایع نفتی و پتروشیمی نقش

مکان‌یابی مراکز لجستیک در کشور می‌پردازد. مراکز لجستیک نه‌تنها در نقش لولاهای اتصال مدهای مختلف حمل‌ونقل عمل می‌کنند، بلکه به‌عنوان حلقه‌های اتصال تجارت و حمل‌ونقل ظاهر شده‌اند که اهمیت این نهادها در شکل‌گیری و توسعه لجستیک در کشور را نشان می‌دهد. براساس کارکردهای لجستیکی، دسترسی‌های حمل‌ونقلی و حیطه جغرافیایی، مراکز لجستیکی کشور را در ۵ دسته «بندر دریایی»، «شهر لجستیک»، «دهکده لجستیک»، «پارک لجستیک» و «پارک لجستیک مرزی» تقسیم می‌کند. طبق نمودار مراکز لجستیک کشور در صفحه ۱۷۸ این سند، «بندر امام خمینی» یکی از هاب‌های استراتژیک و «دهکده لجستیک» کشور است.

در راستای این طرح، طرح آمایش سرزمین (۱۳۷۱) به معنای تعیین و توزیع فضایی جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین «توسط سازمان برنامه و بودجه» با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط به استناد جزء یک، بند الف، ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران و ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در افق ۱۴۲۴ تهیه و به تصویب هیأت وزیران رسیده است. در اسناد ملی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (۱۳۸۴) و سند ملی آمایش سرزمین (۱۳۹۹)، سیاست‌های حمل‌ونقل و بعد اقتصادی بندار از سیاست‌های راهبردی و مهم کشور هستند. سیاست حمل‌ونقل یکی از مفاد اصلی این اسناد است. طبق این اسناد بندر امام خمینی، به دلیل موقعیت مکانی و استراتژیک، یکی از قطب‌های مهم اقتصادی، صنعتی و حمل‌ونقل کشور است. برنامه اصلی و مهم توسعه این بندر براساس اقتصاد بین‌المللی با عطف بر اقتصاد نفتی و غیرنفتی و تأمین زیرساخت‌های خدمات و حمل‌ونقل و همچنین توسعه فعالیتی و نیروی انسانی با ایجاد اشتغال‌زایی در سطح منطقه تدوین شده‌است. در کنار صنایع بزرگ، ایجاد طیف گسترده‌ای از صنایع کوچک و متوسط، در اسناد منطقه‌ای، برنامه‌ریزی شده که مزیت‌های زیادی را در بخش‌های صنعتی دارد و اشتغال مطلوبی را در این منطقه به وجود آورده است. در ماده ۵۱، بخش ۱۱ (حمل‌ونقل و مسکن) قانون «برنامه پنج ساله ششم»، توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی در راستای مردمی‌شدن اقتصاد و گسترش زیرساخت‌های مورد نیاز برای خدمات تجاری خارجی و افزایش عبور (ترانزیت) و حل مشکلات حمل‌ونقل دستورالعمل‌هایی را به سازمان بندار و دریانوردی ابلاغ کرده است. طبق این سند سازمان بندار در دو بخش می‌توانند برنامه‌های توسعه خود را پیش برند: تشکیل شرکت‌های سرمایه‌گذاری برای افزایش ارتباطات بین‌المللی در بندار اصلی و اعطای مجوز برای احداث بندار کوچک برای حمایت از اقتصاد محلی (تصویر ۷).

• اسناد منطقه‌ای

در طرح‌های توسعه منطقه‌ای بندار با عطف به سیاست‌ها و چشم‌اندازهای کلان ملی، در حوزه توسعه صنعتی، اقتصادی،



تصویر ۷. اینفوگرافیک اسناد بالادست ملی در دو سطح کشوری و دریایی در خصوص بنادر اصلی (بندر امام خمینی). مأخذ: نگارندگان.

شهری و مناطق پیرامونی با ابعاد مختلف سکونتی شکل می‌گیرد. این چارچوب ارتباطی در محدوده بندر امام یک چارچوب اقتصادی-خدماتی است. در این تقسیم‌بندی، کانون بندر ماهشهر-بندر امام خمینی در سطح دوم با کارکردهای فراملی و استانی به دلیل توانمندی اقتصادی و نقش برجسته درون استانی و برون استانی در این گروه قابل طبقه‌بندی است. طبق تحلیل اقتصادی استان در بندر ماهشهر و شهرهای زیرمجموعه آن، وجه غالب تخصص آن صنعتی-خدماتی است. آن گونه که سهم شاغلین در بخش صنعت در طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ همسو با بخش صنعت در کشور بوده است (مطالعات آمایش استان خوزستان، ۱۳۹۷، ۳۳). (جدول ۱) (تصویر ۹). بندر امام خمینی از بنادر ویژه اقتصادی کشور است. این بندر، جزو بنادر تجاری استان و دارای کارکرد فراملی و بین‌المللی است. بخش حمل‌ونقل استان به دلیل وجود بندر امام خمینی و کارکرد بین‌المللی آن در تجارت جهانی و سهم بسیار بالای آن در واردات و صادرات کشور با کارکرد فرامنطقه‌ای و اثرات آن بر حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای، یکی از بخش‌های مهم اقتصادی استان را تشکیل می‌دهد (همان، ۴۳ و ۱۰۲).

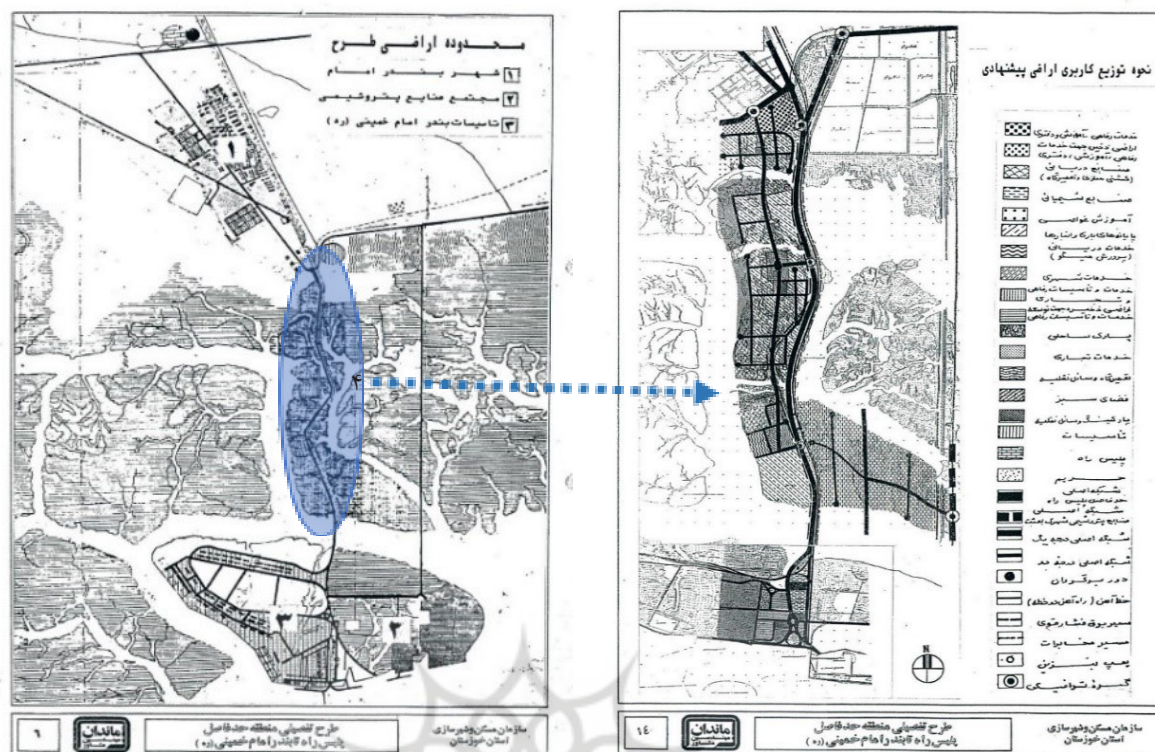
• اسناد ناحیه‌ای

بنادر در ناحیه عملکردی خود، با مفاهیم مختلف لجستیک چندوجهی بنادر در زنجیره‌های حمل‌ونقل کارآمد ادغام می‌شوند. بنابراین فعالیت‌ها و مسئولیت‌های عملکردی خود را حتی فراتر از مرزهای شهری یا منطقه‌ای گسترش می‌دهند. استقلال ساختارهای فعالیتی بنادر، در رابطه با ساختارهای سازمانی مناطق داخلی، بر تحولی حاکم است که براساس آن بندر، در نقطه شروع، در ارتباط با سیاست‌های بنادر ملی تعیین تکلیف می‌شود. در نتیجه بندر توسط شبکه‌های لجستیکی که در مقیاس فراملی در اطراف شرکت‌های حمل‌ونقل و واسطه‌های اصلی سازماندهی شده‌اند، انتخاب می‌شود. این توسعه باعث گسترش مراکز فعالیتی

مهمی در توسعه این منطقه به عهده دارند. علی‌رغم آنکه متولی این سند مسکن راه و شهرسازی استان است و در تعیین محدوده کاربری اراضی بندر عطف به برنامه طرح جامع شهر سال ۱۳۶۸ دارد، اما شهر امام در فرایند توسعه بندر و تخصیص اراضی محدوده شهر به آن نادیده گرفته شده است.

مغفول ماندن شهر امام در دیگر برنامه‌های توسعه منطقه‌ای نیز مشهود است. طرح جامع گردشگری استان خوزستان، مصوب سال ۱۳۸۷ براساس سیاست‌های کلی طرح گردشگری ملی سال ۱۳۸۰ تنظیم شده است. مهمترین اهداف آن توانمندسازی اجتماعی-اقتصادی و مناطق مختلف استان با استفاده از ظرفیت‌های طبیعی، اجتماعی، فرهنگی و تاریخی آن است. در این سند به مکان‌های مختلفی از استان طبق ظرفیت‌های هر منطقه اشاره شده و سیاست‌های گردشگری آن‌ها تدقیق شده‌اند. در میان مناطق و بنادر مختلف استان، اشاراتی به بندر و شهر امام خمینی در جوار بندر ماهشهر نشده و در روند سیاست‌های آتی توانمندسازی اقتصادی و اجتماعی استان، برنامه‌ای برای توانمندسازی و محرومیت‌زدایی این شهر وجود ندارد. شهر امام از شهرهای ضعیف استان از حیث زیرساخت‌های اقتصادی، اجتماعی و رفاهی در منطقه است و با وجود نزدیکی به بندر امام به‌رهای از ظرفیت‌های توسعه آن نمی‌پردازد. ۱۰ سال بعد در صفحه ۶۶ سند «مطالعات آمایش استان خوزستان» (۱۳۹۷)، تأسیسات بندر امام خمینی شامل ۳۴ اسکله، مجتمع‌های صنعتی پتروشیمی و راه‌آهن سراسری آن ذیل جاذبه‌های گردشگری نام برده شده و شهر امام در این سیاست‌گذاری گردشگری نیز محروم مانده است.

در سند «مطالعات آمایش استان خوزستان»، بندر امام خمینی به‌عنوان یکی از بندرگاه‌های کلیدی استان خوزستان معرفی می‌شود. تحلیلی بر سلسله‌مراتب خدمت‌رسانی در میان سکونتگاه‌های مختلف استان، ارتباط بین عناصر تشکیل‌دهنده نظام سلسله‌مراتبی مراکز سکونتگاهی در چارچوب ارتباطی مرکز استان، مرکز کانون توسعه



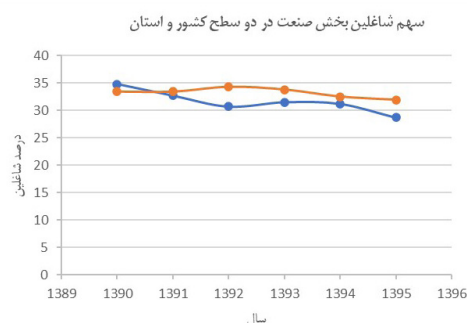
تصویر ۸. محدوده شماره ۴، اراضی حدفاصل بندر تا شهر امام است که جزو اراضی ذخیره توسعه بندر می‌باشند. مأخذ: مهندسين مشاور ماندان، ۱۳۷۸.

و خدماتی ساختاریافته واقع در اراضی اطراف بندر شده که مجموعه‌ای از واحدهای تولید و انبارهای چندین شرکت را گرد هم می‌آورد و خدمات مشترکی را ارائه می‌دهد. بنابراین عملاً از مقیاس ناحیه‌ای خارج می‌شود.

اسکان داده شدند. در دوره جنگ (۱۳۵۹ تا ۱۳۶۷) این شهر با نرخ رشد جمعیت ۱۵/۴ درصدی مواجه شد. ساختار اجتماعی سربند از دو گروه کارگری و جنگ‌زده تشکیل می‌شد. ساختار منفصل اجتماعی در سربندر عامل شکل‌گیری محلات پراکنده در جنوب شهر بود. عدم

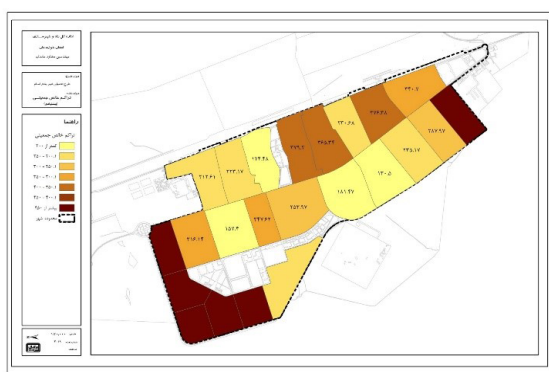
گسترش فضایی فعالیت‌های بندری به تدریج در قلمرویی خدماتی و لجستیکی و در مقیاسی فراملی سازمان‌یافته و حدود آن از قلمرو شهر همجوار بندر در مقیاس ناحیه‌ای فراتر می‌رود. بنابراین با توجه به توسعه بندر امام و رشد اراضی خدماتی وابسته آن در اطراف شهر امام، ۴ برنامه اسناد ناحیه‌ای، درحوزه امکان‌سنجی برنامه‌ها و اعتباربخشی به نواحی بندر در تعامل با شهر بررسی شد. شهر سربندر در سال ۱۳۳۴ به دنبال سیاست‌های توسعه بندر برای اسکان نیروهای انسانی واحدهای صنعتی و خدماتی بندر به صورت شهرکی اقماری و موقت شکل گرفت. اولین ساکنین این شهرک، کارگران و کارمندان بندر به ویژه کارگران پیتروشمی بودند. در سال ۱۳۵۵ از کل اجارمنشین‌های سربندر، ۹۶ درصد کارکنان بخش خصوصی و عمومی بندر بودند.

پس از انقلاب و به دنبال شروع جنگ تحمیلی با آسیب‌های ناشی از جنگ بر آبادان و خرمشهر، جمعیت زیادی از جنگ‌زده‌ها در این شهر جدول ۱. سهم شاغلین بخش صنعت در سطح استانی و کشوری در بازه ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵. مأخذ: مطالعات آمایش استان خوزستان، ۱۳۹۷، ۳۳.



تصویر ۹. نمودار قیاسی درصد رشد شاغلین بخش صنعت در بازه زمانی ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۵ در بندر ماهشهر و توابع آن. نشان می‌دهد که رشد استانی همسو با بخش صنعت در کشور بوده است. این امر نشان از تمرکز سیاست‌های کشور و استان بر زیرساخت‌های صنعتی-خدماتی در این بندر دارد. مآخذ: نگارندگان.

١٣٩٥	١٣٩٤	١٣٩٣	١٣٩٢	١٣٩١	١٣٩٠	سطح
٢٨/٧	٣١/٢	٣١/٥	٣٠/٧	٣٢/٧	٣٤/٨	استان
٣١/٩	٣٢/٥	٣٣/٨	٣٤/٣	٣٣/٤	٣٣/٤	كشور



(ب)



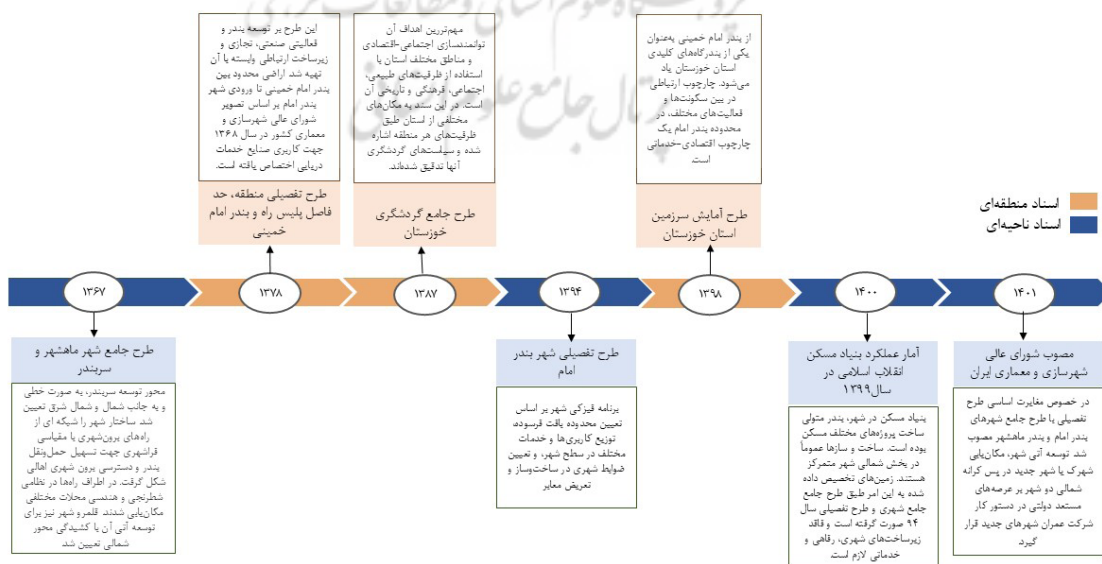
(الف)

تصویر ۱۱. (الف). کاربری‌های حمل‌ونقل و انبارداری، بالاترین سرانه کاربری اراضی سربندر در سال ۱۳۹۴. (ب). تراکم پایین جمعیت در بخش زیادی از شهر سربندر و توسعه فضایی شهر که فراتر از ظرفیت جمعیت‌پذیری آن است. مأخذ: مهندسين مشاور ماندان، ۱۳۹۴.

خمینی به‌عنوان مفصل و عطف ارتباطی و صنعتی کشور در سطح ملی و بین‌المللی از اهمیت بالایی در اقدامات زیربنایی و زیرساختی توسعه است. در سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی در راستای گسترش زیرساخت‌های مورد نیاز برای خدمات تجاری خارجی و افزایش عبور (ترانزیت) و حل مشکلات حمل‌ونقل و همچنین در طرح جامع حمل‌ونقل کشور، سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل، برنامه‌ریزی برای تهیه و تدوین برنامه بلندمدت و یکپارچه ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل برون‌شهری کشور از برنامه‌ها و سیاست‌های اصلی بلندمدت در نظر گرفته شده‌است. در این مسیر بندر و حمل‌ونقل دریایی جهت سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از بندر اصلی جزو اهداف آن به‌شمار می‌آید. مراکز لجستیک نه تنها در نقش لولاهای اتصال مدهای مختلف حمل‌ونقل عمل می‌کنند، بلکه به‌عنوان حلقه‌های اتصال تجارت و حمل‌ونقل ظاهر شده‌اند که اهمیت این نهادها در شکل‌گیری و توسعه لجستیک در کشور را نشان می‌دهد. از این جهت توسعه و اتصال

دریایی در ابعاد مختلف دارند. نکته حائز اهمیت در اسناد بررسی شده، تفکیک راهبردها و چشم‌اندازهای توسعه در بندر اصلی و کوچک ایران است. مباحث مسئولیت‌های اجتماعی، اقتصاد محلی، محرومیت‌زدایی و زیرساخت‌های گردشگری در بندر کوچک چون بندر شادگان، اروندکنار یا چوئنده استان خوزستان برنامه‌ریزی و ابلاغ شده‌اند. بندر اصلی در سطح ملی و بین‌المللی تعیین راهبرد می‌شوند و عموماً منافع جامعه محلی در توسعه این بندر نادیده گرفته شده‌اند. در اسناد ملی چون سند چشم‌انداز توسعه کشور به توسعه و محرومیت‌زدایی شهرهای بندری در جوار بندرهای بندر شهیدبهشتی در چابهار اشاره شده است. اما در راهبردهای منوط به بندر امام خمینی، در اسناد مرور شده، اشاراتی به فرایند توسعه اقتصادی، اجتماعی و یازیرساخت رفاهی شهر همجوار آن (شهر سربندر) نشده‌است.

سیاست‌های ملی در صنایع استراتژیک محور شرق و جنوب ایران گواه بر اهمیت و موقعیت مکانی بندر است و از طرفی بندر امام



تصویر ۱۲. اینفوگرافیک اسناد بالادست منطقه‌ای و ناحیه‌ای در استان خوزستان. مأخذ: نگارنگان.

سطح ناحیه نیز اقدامات دارای مقیاس خرد و معطوف به ضوابط اجرایی در شهر شده است (تصویر ۱۵).

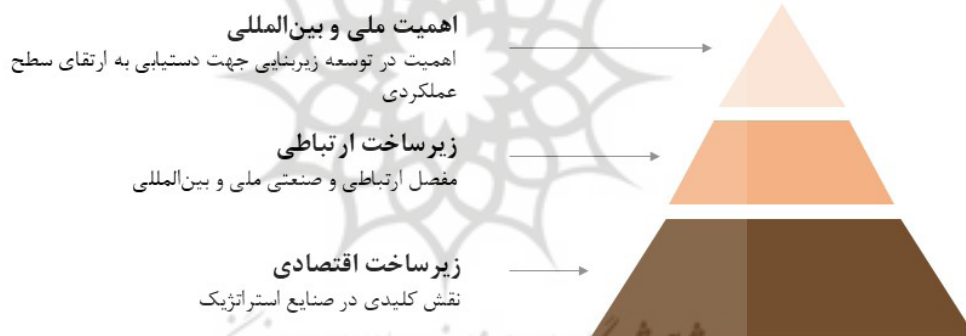
نتیجه‌گیری

مرور و تحلیل ۲۰ سند ملی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای مرتبط با توسعه بندر امام خمینی در استان خوزستان، نشان می‌دهد که فرآیندهای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه‌ای در سطوح مختلف، به‌طور آشکار از هم‌گسیخته و فاقد انسجام مقیاسی‌اند. اسناد ملی عمدتاً با رویکرد کلان‌نگر و مبتنی بر منافع فراملی، توسعه بندر را به‌عنوان زیرساختی راهبردی در شبکه حمل‌ونقل و اقتصاد بین‌المللی تلقی کرده‌اند، بی‌آنکه نقشی برای ارتقای زیست‌پذیری یا توانمندسازی جامعه محلی به‌ویژه شهر سرپندر قائل باشند. در این میان، تضاد مقیاسی بین سیاست‌های ملی و واقعیت‌های منطقه‌ای به ویژه ناحیه‌ای، موجب حذف تدریجی شهر سرپندر از معادلات توسعه‌ای شده است. اسناد منطقه‌ای نیز در امتداد سیاست‌های ملی، تابعی از توسعه بندر هستند و در آن‌ها نشانی از درک یا پاسخ‌گویی به نیازهای زیستی و اجتماعی مردم محلی دیده نمی‌شود. از سوی دیگر، اسناد ناحیه‌ای با تمرکز بر حوزه شهری، غالباً بدون پیوند مؤثر با بندر، به نوعی گسست فضایی-عملکردی دامن زده‌اند. این

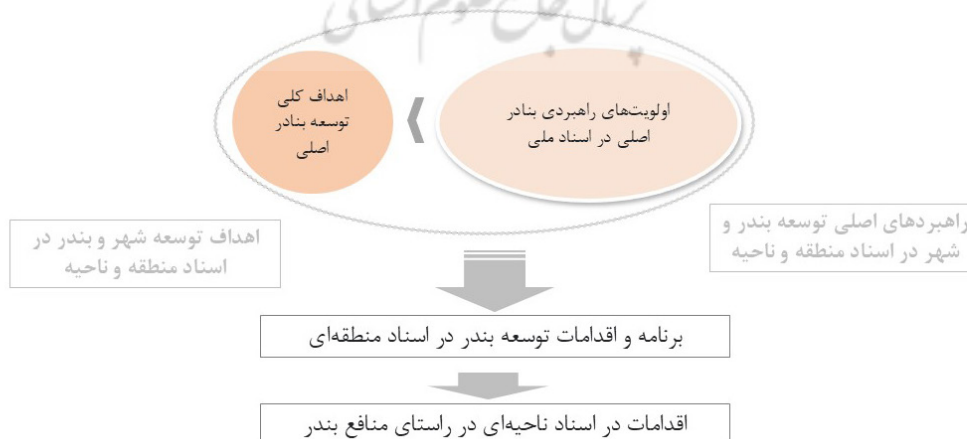
در حالی‌ست که شهر سرپندر هیچ‌گاه به‌طور واقعی دارای ساختار شهری منسجم نبوده و عملاً مجموعه‌ای از شهرک‌های اقماری پیرامون بندر است که نقش آن در توسعه، صرفاً به‌عنوان زیست‌گاه کارگران و کارکنان بندر تعریف شده است

بندر امام خمینی در گذر زمان، به‌مثابه پروژه‌ای نقطه‌ای، بخشی و منفرد، با سطح عملکردی ملی و بین‌المللی رشد یافته، حال آنکه منطقه خوزستان و شهر سرپندر صرفاً میزبان جغرافیایی این پروژه بوده‌اند. توسعه در این الگو نه‌تنها نسبتی با بهبود کیفیت زندگی مردم بومی ندارد، بلکه منافع حاصل از آن نیز به‌طور عمده خارج از مرزهای سرزمینی خوزستان جریان یافته است. بدین ترتیب، خوزستان به بستری برای توسعه دیگران تبدیل شده، و جامعه محلی به ناظری منفعل در حاشیه روندی از توسعه قرار گرفته که هیچ‌گاه برای آنان برنامه‌ریزی نشده است. این تعارض توسعه در دو مقیاس ملی و محلی در هم‌جواری دو پلان فضایی شهر و بندر نمایان است. دو چینش فضایی مشابه اما با دو نتیجه معارض همراه بوده است. محرومیت برای منطقه سکونتی سرپندر و رونق فضایی-عملکردی برای منطقه صنعتی-اقتصادی بندر (تصویر ۱۶).

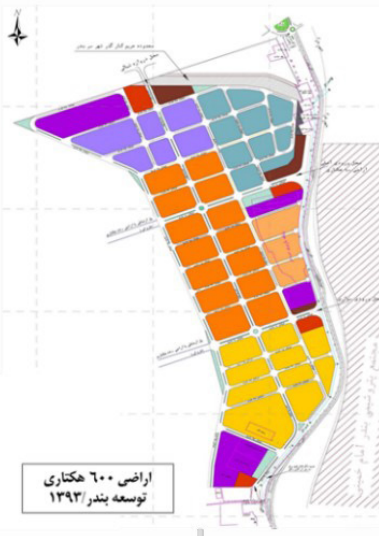
در نهایت، توسعه سرپندر نه به‌عنوان بخشی از چشم‌انداز توسعه یکپارچه بندر، بلکه به‌طور پراکنده، موضعی و در پاسخ به ضرورت‌های



تصویر ۱۶. طبق مفاد اسناد ملی، دو راهبرد زیرساخت ارتباطی و اقتصادی از مهمترین راهبردهای ملی در بیان اهمیت استراتژیک بندر امام خمینی در کشور و تحقق توسعه ملی است. مأخذ: نگارندگان.



تصویر ۱۵. توسعه بندر امام خمینی در اسناد منطقه‌ای و ناحیه‌ای معطوف به اقدامات میانه و خرد است. این اقدامات تابع راهبردهای اسناد ملی بوده و در سطوح منطقه و ناحیه اسناد فاقد راهبرد و برنامه هستند. مأخذ: نگارندگان.



تصویر ۱۶. تضاد اقدامات در سطح اقدامات منطقه‌ای و ناحیه‌ای. شهر سربرندر و منطقه توسعه بندرداری پلان مشابه با ساختاری صنعتی هستند. اما دو نتیجه معارض را در پی داشته‌است. شهربرندر توسعه‌نیافته، با محرومیت و فقر و ناحیه بندر با توسعه صنایع به بخش توسعه‌یافته و مهم بندر تبدیل شده‌است. مأخذ: نگارندگان، ۱۴۰۴.

نشریه مکتب احیاء، ۳ (۶)، ۸-۲۳، بهار ۱۴۰۴

- کمیسیون ملی یونسکو در ایران.
- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (۱۴۰۰). آمار عملکرد بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در سال ۱۳۹۹. معاونت پشتیبانی و امور هماهنگی استان‌ها؛ دفتر فناوری اطلاعات و ارتباطات. <https://l1nq.com/DFsJC>
- سازمان بنادر و کشتیرانی. (۱۳۷۴). گزارش عملکرد سازمان بنادر و کشتیرانی. تهران.
- سازمان خصوصی‌سازی. (۱۳۸۴). سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. بازایی شده در ۱۴۰۱/۵/۴. <https://ipo.ir>
- سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴.
- (۱۳۸۴). ابلاغ شده در ۱۲ آبان ۱۳۸۴. قابل دسترس در: <https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=9034>
- سیاح، حمید. (۱۳۶۰). خاطرات حاج سیاح (به تصحیح سیفالله گلکار). امیرکبیر.

- شورایعالی آمایش سرزمین (۱۳۹۹). سند ملی آمایش سرزمین. مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری. سازمان برنامه و بودجه کشور.
- کسروی، احمد. (۱۳۵۶). تاریخ پانصد ساله خوزستان. خواجه.
- کیهان، مسعود. (۱۳۷۳). جغرافیای مفصل ایران. مطبعه مجلس.
- لسانی، ابوالفضل. (۱۳۵۷). طلای سیاه یا بلای ایران. امیرکبیر.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱). مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص مغایرت اساسی طرح تفصیلی با طرح جامع

عملیاتی بندر پیگیری شده‌است. تعدد متولیان، نبود سیاست‌گذاری هم‌افزا و غفلت از ظرفیت‌های محلی، سبب شده‌اند تا در سطح ناحیه‌ای نیز امکان بازتولید شهری واقعی برای سربرندر فراهم نشود. این وضعیت ضرورت بازنگری بنیادین در الگوی توسعه بندر امام خمینی را در پرتو عدالت فضایی، یکپارچگی نهادی و ارتقای نقش‌آفرینی جامعه محلی برجسته می‌سازد. همچنین بازتعریف نقش و جایگاه سربرندر در برنامه‌های توسعه به عنوان «مجموعه شهرک‌های اقماری یا کارگری» که در رابطه‌ای انضمامی با هم و رابطه عملکردی با بندر، حیات آن تعیین می‌شود، از ضرورت‌های توسعه در این ناحیه است

اعلام عدم تعارض منافع

نگارندگان اعلام می‌دارند که در انجام این پژوهش هیچ‌گونه تعارض منافی برای ایشان وجود نداشته است

فهرست منابع

- افشار سیستانی، ایرج. (۱۳۶۹). نگاهی به خوزستان، مجموعه‌ای از اوضاع تاریخی، جغرافیایی، اجتماعی، اقتصادی منطقه (چاپ دوم). نشر بلور
- ایرانشهر. (۱۳۴۲-۱۳۴۳). تاریخچه مختصری از بندار قدیم (جلد دوم).

- شهرهای بندر امام و بندر ماهشهر. مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1759552>
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۲). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز. بازیابی شده در ۱۴۰۱/۰۵/۰۴. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/132299>
 - مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). سیاست‌های کلی توسعه دریامحور. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1792023>
 - مطالعات مرحله اول طرح جامع بنادر بازرگانی کشور. (۱۳۸۳). شرکت طرح نوآندیشان، شرکت TNA-HPC.
 - مکی، حسین. (۱۳۲۹). کتاب سیاه، علمی.
 - مهندسین مشاور ماندان. (۱۳۶۷). طرح جامع ماهشهر و سربندر. وزارت مسکن و شهرسازی؛ اداره کل مسکن و شهرسازی استان خوزستان.
 - مهندسین مشاور ماندان. (۱۳۷۸). طرح تفصیلی منطقه حدفاصل پلیس راه تا بندر امام خمینی (ره). سازمان مسکن و شهرسازی استان خوزستان.
 - مهندسین مشاور ماندان. (۱۳۹۴). طرح تفصیلی شهر بندرامام. وزارت راه و شهرسازی؛ اداره کل راه و شهرسازی استان خوزستان.
 - میریان، عباس. (۱۳۵۲). جغرافیای تاریخی سرزمین خوزستان. بوذرجمهری.
 - نجم‌الملک، میرزا عبدالغفار. (۱۳۴۱). سفرنامه خوزستان (به کوشش محمد دبیر سیاقی). تهران: علمی
 - وثوقی، محمدباقر. (۱۳۹۷). تأسیس سازمان بنادر و دریانوردی در آینه اسناد. سازمان بنادر و دریانوردی.
 - وزارت دفاع. (۱۳۶۵). فرهنگ جغرافیایی آبادیهای کشور جمهوری اسلامی ایران. اداره جغرافیایی ارتش. آبادان.
 - وزارت راه و شهرسازی. (۱۳۷۹). سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل. <https://mran.ir/1395/08/11>
 - وزارت راه و شهرسازی. (۱۳۹۷). سند آمایش مراکز لجستیک کشور. دفتر طرح جامع و مدل‌های حمل و نقل. <https://l1nq.com/kzrdh>
 - وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۱). طرح آمایش سرزمین. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/129543>
 - یکتایی، مجید. (۱۳۵۵). تاریخ گمرک ایران. انتشارات دانش.
 - Battuta, I. (2020). *Ibn Battuta Travels in Asia and Africa 1325-1354* (M. A. Movahed, Trans.). Ney Publishing. (Original work published 1829).

COPYRIGHTS

Copyright for this article is retained by the authors with publication rights granted to Revitalization School journal. This is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



نحوه ارجاع به این مقاله
مخلص، فروش و میرزاحسین، صبا. (۱۴۰۴). تأثیر قوانین و برنامه‌های توسعه بر شهر و بندر امام خمینی، از قاجار تاکنون. مکتب احیاء، ۳(۶)، ۲۳-۸.

DOI: <https://doi.org/10.22034/3.6.3>

URL: <http://jors-sj.com/article-1-83-fa.html>

