

دکتر عباس سعیدی

دانشگاه شهید بهشتی

شماره مقاله: ۳۷۵

## جایگاه روستاهای کوچک در برنامه‌ریزی توسعه سرزمین

Dr. Abbas sa'idi

*University of Shahid Beheshti*

### **The Position of Small Rural Settlements in Territorial Development Plans in Iran**

Physio- ecological and polito- socio- economic characteristics of Iran has shaped a spatial differentiated pattern of rural settlements, whose main features are dispersion, variation and underdevelopment. The comprehensive changes in the last decades have brought the growth and physical expansion of few urban centers in one hand, and underdevelopment and isolation of many rural ones in other hand. Thus, there has developed a certain dualism between the two kind of human settlements. here what has aggravated the situation, is the spontaneous and unplanned growth of some localities and the certain decisions depending on premature centralization of rural settlements.

This article tries to explain the situation and show how an even semi - idealized settlement system should be developed, in which every component (different urban and rural centers, as well as the dispersed small villages) can interact in a complementary character.

#### مقدمه

شبکه سکونتگاه‌های روستایی همیشه و همه جا از الگوی یکنواخت و همانندی تبعیت نمی‌کند. در واقع، تفاوت‌های موجود از لحاظ ویژگی‌های طبیعی، تاریخی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی موجب

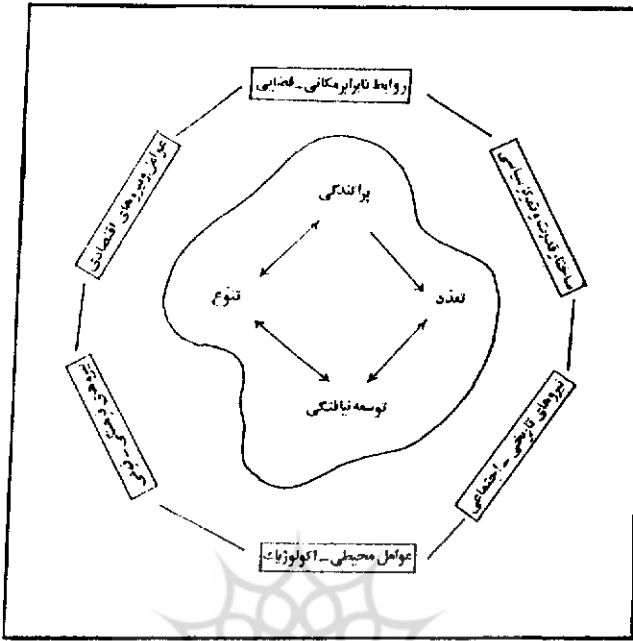
تنوع و تفاوت در سرزمینها و نواحی بطور عام می شود و بدینسان، طبیعی است که هر یک از شبکه های سکونتگاهی، نظم و ترتیب مکانی - فضایی خاص خود را داشته باشد.

البته، از سوی دیگر، در دنیای امروز همراه با جهانی شدن اقتصاد و روابط و همگام با روند ادغام حتی کوچکترین هسته های دور افتاده (و ظاهراً مطرود) روستایی در «نظام جهانی» و بروز و تشدید نابرابریهای اجتماعی - اقتصادی میان باصطلاح «شمال و جنوب»، دو نوع عمده از شبکه و نظام مکانی فضایی سکونتگاهی در سطح جهانی در حال شکل گیری نهایی است:

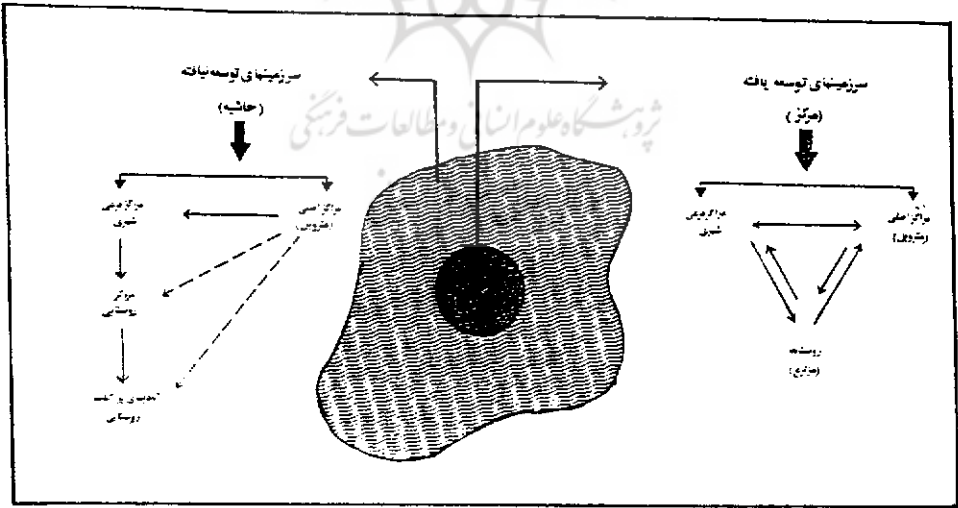
الف) شبکه منظم و دائماً در حال انتظام سلسله مراتبی سکونتگاهها در دنیای توسعه یافته؛ و  
ب) شبکه درهم ریخته، از هم گسیخته و «بی نظم» سکونتگاهها در دنیای توسعه نیافته.

به این ترتیب، با یک شبکه جهانی سلسله مراتبی مبتنی بر دو بخش روبرو هستیم؛ بخشی به عنوان مرکز و بخشی دیگر به صورت حاشیه. مطابق این بخش بندی، واحدهای بزرگ و بسیار بزرگ «مرکزی» در مقیاسی وسیع به عنوان کانونهای سیطره بر واحدهای اصلی «حاشیه» عمل می کنند و این سیطره، به نوبه خود، از طریق مراکز اصلی حاشیه به واحدهای گوناگون موجود در سطوح مختلف شبکه سلسله مراتبی ناهمگون - و حتی کانونهای روستایی منزوی - توسعه نیافته نشر و نشت می یابد و نهایتاً شبکه سکونتگاهی را مطابق نفوذ سیطره آمیز خود «نظم» می دهد. به این ترتیب است که شبکه سکونتگاهی سرزمینهای توسعه نیافته، با وجود از هم گسیختگی مکانی - فضایی و اجتماعی - اقتصادی درونی خود، از یک لحاظ انتظام می یابد؛ تبعیت از روندهای ادغام در نظام جهانی و پیروی از دگرگونیهای تزریقی از سوی مراکز اصلی خودی (نمودار شماره ۱). بر این اساس، شاید بتوان واحدهای سکونتگاهی روستایی را یک بار نیز در چنین چارچوبی مورد واریسی قرار داد.

بطور کلی، زیر ساختهای متنوع و نامساعد طبیعی - اکولوژیک، پیشینه ناآرام و نظم ستیز تاریخی، نظام سیطره آمیز قدرت، روابط و کارکردهای ناهماهنگ اجتماعی - اقتصادی، نابرابریهای همه جانبه میان مراکز شهری و روستایی و نیز جاذبه ها و دافعه های بین مراکز و مناطق، ویژگیهای خاصی به سکونتگاههای روستایی بخشیده است که از چهار جنبه قابل بررسی است: پراکندگی، تعدد، تنوع و توسعه نیافتگی (نمودار شماره ۲). این روند مداوم شکل گیری متأثر از عوامل و نیروهای مذکور، در گذر زمان و هم امروز نیز به صورت نابسامانی نظام مکانی - فضایی - سکونتگاهها، بویژه شبکه سکونتگاهی روستایی، به نحوی بارز متجلی است.



نمودار شماره ۱: ارتباط سکونتگاهی در نظامهای مکانی - فضایی منظم و نامنظم



نمودار شماره ۲: عوامل و نیروهای ویژگی بخش به سکونتگاههای روستایی ایران

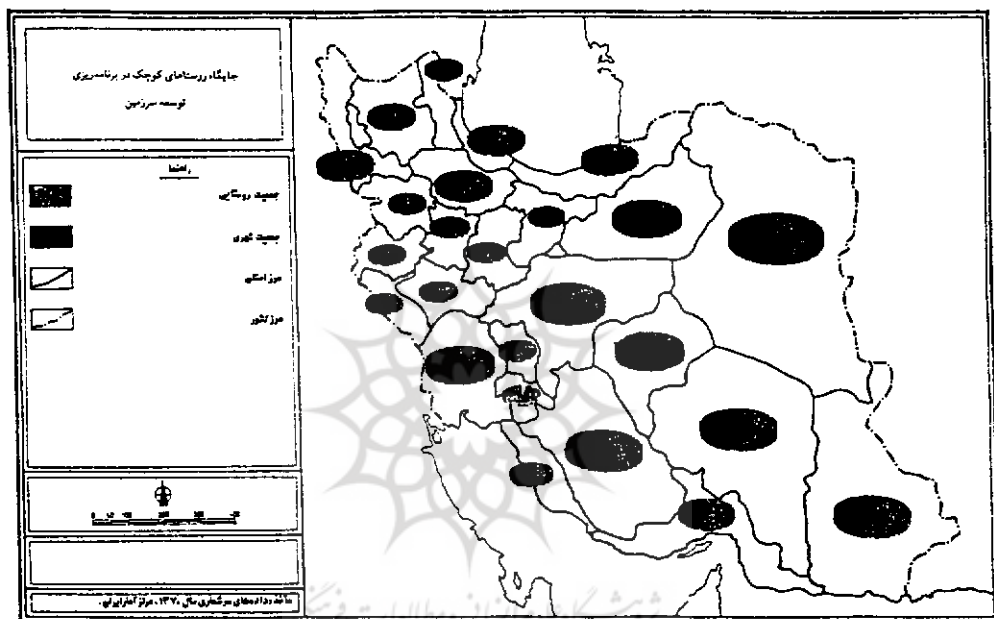
در این میان، سکونتگاههای روستایی کشور - بخصوص آبادیهای خُرد و پراکنده - به حاشیة روندهای رشد (و توسعه) جاری در دهه‌های اخیر سوق داده شده و حتی بسیاری از آنها در سرایش نابودی و امحا قرار گرفته‌اند. در واقع، تعدّد، پراکندگی افراطی، تنوع قومی و معیشتی و جمعیت ناچیز بخش مهمی از آبادیهای کشور باعث شده است تا واپس ماندگی و جمعیت‌گریزی از ویژگیهای شاخص آنها گردد.

از سوی دیگر، باید توجه داشت که نارساییهای پر دامنه واحدهای روستایی مانع فرایندهای بسامان شکل‌گیری واحدهای شهری نیز شده است و در نتیجه، نواحی بسیاری را نه تنها از لحاظ نظم و ترتیب فضایی و مکان‌گزینی منطقی سکونتگاهها با نابهنجاری و از هم گسیختگی روبرو ساخته، بلکه موانعی جدی نیز بر سر راه حرکت معنی‌دار و چاره‌جویانه برنامه‌ریزان و سیاستگذاران قرار داده است. از جانب دیگر، تحولات و دگرگونیهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در دهه‌های اخیر، زمینه‌های لازم و کافی را برای رشد و افزایش مراکز شهری کشور فراهم آورده است. این روند که در آغاز عمدتاً متأثر از روندهای ادغام در نظام سرمایه‌داری جهانی بود، از طریق «اصلاحات ارضی» و به دنبال آن، با افزایش قیمت نفت و اهمیت آن در درآمدهای ملی شدت پذیرفت و به صورت فرایندی در آمد که هم امروز نیز - اگر چه متأثر از عوامل متفاوت - به جریان خود ادامه داده است.

بدینسان، رشد و گسترش شهری نه بر اساس تقسیم کار متناسب اجتماعی - اقتصادی میان مراکز شهری و روستایی و تکمیل عملکردی این دو گونه واحد زیستی، بلکه مبتنی بر جدایی - گزینی و سیطره بی‌چون و چرای شهرها بر روستاها شکل گرفت. در نتیجه نسبت جمعیت شهرنشین که در سال ۱۳۳۵ برابر ۳۱/۵ درصد از کل جمعیت کشور بود، در دهه‌های بعدی به ترتیب به ۳۸، ۴۶/۸ و ۵۴/۳ درصد و در نهایت در سال ۱۳۷۰ به ۵۷ درصد رسید. نقشه شماره ۱ نسبت جمعیت شهری و روستایی را در سطح استانهای کشور (در سال ۱۳۷۰) نشان می‌دهد.

به این ترتیب، مراکز شهری با رشد و گسترش بی‌رویه خود به صورت کانونهای اشتغال و فعالیت و دسترسی به امکانات و خدمات گوناگون درآمدند و در مقابل، واحدهای سکونتگاهی روستایی، هر یک با توجه به توان تابعیت از روندهای جاری، سرنوشتی خاص خود یافتند؛ روستاهای بزرگتر و بویژه آنها که در نزدیکی مراکز بزرگ شهری استقرار یافته بودند، بعضاً توانستند به نحوی از انحا با دگرگونیهای جاری همراه کرده، به صورت مراکز شهری کوچک درآمده و یا به عنوان مراکز اصلی روستایی ادامه حیات دهند. این دسته از روستاها در واقع درصد ناچیزی از کل آبادیهای روستایی کشور را تشکیل می‌دادند. در برابر این گروه، سکونتگاههای میانی و بویژه واحدهای کوچک، با فاصله گرفتن شتابان

خدماتی - تسهیلاتی از مراکز شهری، با نارساییهای گوناگونی روبرو شدند که ضعف شدید ساختاری - کارکردی آنها را در پی داشت؛ به ویژه آن که با تحوّل شرایط زیستی - اجتماعی، نیازهای تازه‌ای در سطح این گونه واحدها مطرح شده بود که یا پاسخ صحیح خود را دریافت نمی‌داشت و یا اصولاً امکان تبدیل به تقاضا را نمی‌یافت. در این میان، ضعف شدید خدماتی - تدارکاتی و بی‌توجهی سیستماتیک به این واحدها، تشدیدکننده این جریان بود و بدینسان، روند امحای روستایی شدت گرفت.

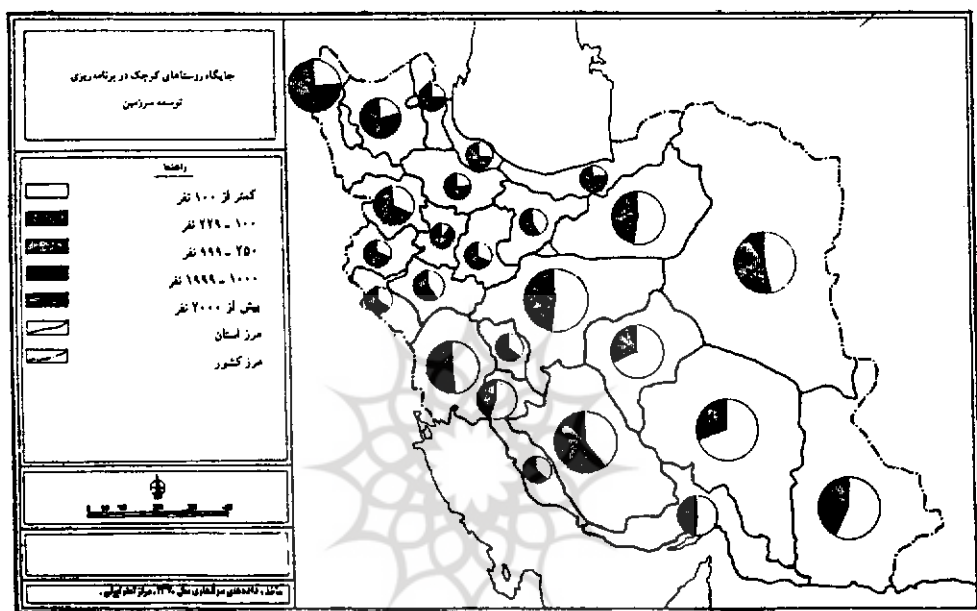


نقشه شماره ۱: جمعیت کشور به تفکیک شهری و روستایی

بطور کلی، آبادیهای کوچک و بسیار کوچک پراکنده در سرتاسر سرزمین، هنوز هم سهم قابل توجهی از مجموع روستاها را در غالب مناطق و نواحی کشور تشکیل می‌دهند، تا جایی که نسبت آبادیهای کمتر از ۲۰ خانوار طی دوره‌های مختلف آمارگیری (۶۵-۱۳۳۵) به ترتیب برابر  $37/4$ ،  $47/2$ ،  $44/4$  و  $43$  درصد از کل سکونتگاههای روستایی کشور بوده است<sup>۱</sup>. مطابق داده‌های مربوط به سال

۱- البته باید توجه داشت که تفاوت در تعریف آبادی در دوره‌های مختلف آمارگیری می‌تواند در این داده‌ها مؤثر بوده باشد.

۱۳۷۰، سهم این گروه از آبادیها برابر ۴۲/۱ درصد بوده که اگر آبادیهای ۲۰ تا ۴۹ خانواری را نیز به آنها اضافه کنیم، این نسبت به ۶۴/۳ درصد از کل آبادیها خواهد رسید. در مقابل این نسبت قابل توجه، سهم آبادیهای بزرگ (یعنی دو گروه ۲۰۰ تا ۴۰۰ و بیش از ۴۰۰ خانواری) در همین سال، به ترتیب برابر ۵/۷ و ۲/۷ درصد از مجموع سکونتگاههای روستایی بود (نقشه شماره ۲).



نقشه شماره ۲: سهم گروههای مختلف آبادیهای روستایی از کل تعداد آبادیها (درصد)

البته این امر در نواحی و مناطق مختلف کشور با تفاوتها و تنوعی اساسی همراه است. آبادیهای محورهای شرق، جنوب و ایران مرکزی عمدتاً از گروه اول (یعنی آبادیهای کوچک و بسیار کوچک) تشکیل شده‌اند. از سوی دیگر، این واقعیت پیش روی ماست که این دسته از آبادیها - نسبت به آبادیهای بزرگ - سهم به مراتب کمتری از کل جمعیت روستایی را به خود اختصاص داده‌اند. به هر تقدیر، با توجه به ویژگیهای عام این گونه سکونتگاهها که عمدتاً در تعدد و پراکندگی، جمعیت و منابع محدود و محرومیت و انزوا خلاصه می‌شود، جای تعجب نیست که در برابر روند تحولات جاری تاب نیاورده و روز به روز از تعدادشان کاسته گردد (جدول شماره ۱).

جدول شماره ۱: سهم هر یک از گروه آبادیها از کل آبادیهای کشور (۶۵-۱۳۳۵)

سال		۱۳۳۵		۱۳۴۵		۱۳۶۵	
گروه آبادی		درصد	تعداد	درصد	تعداد	درصد	تعداد
کمتر از ۱۰۰ نفر		۳۷/۴	۳۱۳۷۸	۴۷/۲	۲۸۹۱۲	۴۴/۴	۲۸۱۲۱
۱۰۰ تا ۴۹۹ نفر		۴۹/۸	۲۷۳۵۱	۴۱/۲	۲۶۶۸۰	۴۱	۲۵۲۰۳
۵۰۰ تا ۹۹۹ نفر		۸/۹	۵۳۱۴	۸	۶۲۴۴	۹/۶	۷۱۱۴
۱۰۰۰ نفر و بیشتر		۳/۹	۲۳۹۵	۳/۶	۳۲۱۹	۵	۴۹۰۹
جمع		۱۰۰	۶۶۴۳۸	۱۰۰	۶۵۰۵۵	۱۰۰	۶۵۳۴۷

مأخذ: نتایج سرشماریهای ۱۳۳۵ تا ۱۳۳۶۵

در واقع، آنچه که به روند فروپاشی آبادیهای کوچک، در کنار سایر عوامل، دامن می‌زند، بی‌توجهی به آنها در برنامه‌ریزیهای ملی و منطقه‌ای است، تا جایی که در برنامه‌های اجتماعی - اقتصادی و نیز برنامه‌های اجرایی در زمینه‌های خدمات رسانی، بهسازی و نوسازی، معمولاً آبادیهای زیر ۵۰ خانوار در حاشیه و بطور استثنایی ملحوظ می‌شوند. در این راستا، معمولاً چنین استدلال می‌شود که خدمات رسانی به این گونه آبادیها و هر گونه اقدام برای آنها، «اقتصادی» نیست و قاعدتاً با نگرشی مبتنی بر اقتصادسنجی و با تأکید بر هزینه‌های اقتصادی، هزینه‌های اجتماعی و نیز هزینه‌های سیاسی فروپاشی این گونه آبادیها را در نظر نمی‌گیریم و بسادگی از یاد می‌بریم که این دسته از آبادیها هنوز هم سهم قابل توجهی از روستانشینان کشور را از لحاظ سکونت و معیشت به خود اختصاص می‌دهند که در صورت امحای آنها، این جمعیت مسلماً جذب روستاهای دیگر نشده، بلکه به سوی شهرهای دور و نزدیک سرازیر خواهند شد.

به این ترتیب، تضاد میان زندگی در عرصه‌های شهری و روستایی و کمبودهای بنیادی در سطح واحدهای روستایی از یک سو و بی‌توجهی بنیادی به بسیاری از آبادیها از سوی دیگر، منجر به روی‌آوری خیل روستاییان به سوی مراکز شهری به منظور دستیابی به امکانات و تسهیلات گوناگون شده و می‌شود و در این میان، (باز تکرار می‌شود) کسی از خانواده‌های از هم گسیخته روستایی سرگردان در حاشیه شهرها سخنی نمی‌گوید و از هزینه‌های اجتماعی در هم ریختگیهای فرهنگی، مراقبتهای ویژه از شهرها، نگهداری از ندامتگاهها و بسیج نیروهای انتظامی کافی برای جلوگیری از بزهکاری حاصل از

فقر و بیکاری، تحرکات ضد اجتماعی و هزینه‌های سیاسی مربوطه یادی نمی‌کند.

براین اساس و در نتیجه زیرساختهای نامناسب واحدهای سکونتگاهی روستایی، نابرابریهای اجتماعی - اقتصادی موجود میان مراکز شهری و نقاط روستایی و نیز جاذبه‌ها و دافعه‌های جاری در این میان، در کنار سایر عوامل، باعث تشدید نابسامانی فضایی شبکه سکونتگاهی کشور شده است. همچنین نبود زمینه‌های کافی مطالعاتی - علمی و شتاب‌زدگیهای ناگزیر در برخی برنامه‌ریزیها در سالهای اخیر به این گونه روندها شدیداً دامن زده است. به این ترتیب، این گونه روندها نه تنها به اختلال بیشتر در شبکه سکونتگاهی روستایی کشور انجامیده، بلکه حوزه‌های شهری را نیز با مشکلات جدی و متنوع روبرو ساخته است.

از طرف دیگر، توجه بیش از حد به شهرها و نیز ایجاد شهرهای جدید (و از این طریق تشویق و ترغیب شهرگرایی مبتنی بر مصرف) و در مقابل، کم توجهی بنیادی - و بعضاً بی‌توجهی - به آبادیهای کوچکتر و پراکنده، به نوبه خود در روند تشدید جدایی‌گزینی سکونتگاههای شهری و روستایی و شیوع نابسامانیها در هر دو عرصه بی‌تأثیر نبوده است، چراکه بسیاری از مسائل حاصل از ناهمگونیهای مکانی - فضایی و رشد فیزیکی نامناسب شهرها، ریشه در نارسایی ساختاری - کارکردی و نابسامانی عمومی روستاها و بی‌توجهی به آنها دارد. بنابراین، لازم است در کنار گسترش و توسعه واحدهای گوناگون شهری، واحدهای سکونتگاهی روستایی نیز با توجه به تفاوت‌های ناحیه‌ای، به انحای مختلف فعال شده و در نظم فضایی سکونتگاههای کشور جایگاه مناسب و موثر خود را فراچنگ آورد.

در واقع، ناچیز بودن سهم جمعیت آبادیهای کوچک، برخلاف آنچه که معمولاً مطرح می‌شود، به معنای کم اهمیت بودن این دسته از روستاها از لحاظ بهره‌برداریه‌ها و غیر اقتصادی بودن آنها از لحاظ خدمات‌رسانی نیست، بلکه از آنجا که این گونه واحدهای پراکنده عمدتاً از منابع ذاتاً نقطه‌ای سرزمین بهره می‌گیرند، بسیاری از آنها در صورت اتصال منطقی به شبکه‌ای فعال و موثر از سکونتگاهها که براساس سلسه مراتبی مرتب و کارآمد استوار باشد، بخوبی می‌توانند به نقش ارزنده خود در بهره‌گیری از منابع پراکنده سرزمین ادامه دهند.

البته از سوی دیگر، اعتقاد داریم که واحدهای سکونتگاهی یا نظامهای مکانی - فضایی بطور کلی در حال تحوّل و دگرگونی دائمی هستند و به واسطه وابستگی متقابل اجزای ساختاری کارکردی آنها با سایر واحدها، تغییر و تحوّل وارده در هر قسمت از نظام یا شبکه کلی، کم و بیش بر سایر قسمتها اثر می‌گذارد. درست مثل سنگی که به درون استخر آبی بیندازیم، واکنش در نقاط نزدیکتر به جایی که سنگ افتاده، بیش از جاهای دیگر است، اما شعاع انعکاس تا قسمتهای دورتر نیز به چشم می‌خورد. بنابراین،



دور افتاده‌ترین آبادیهای روستایی سرزمین در تیررس هرگونه تحوّل در مراکز بزرگتر و حتی دگرگونیهای جاری در متروپل کشور (تهران) هستند. مسلماً این تأثیرپذیری می‌تواند بار مثبت یا منفی داشته باشد و این بستگی به ماهیت تحولات و مسیر دگرگونیها دارد.

بنابر این، توجه لازم و کافی به سکونتگاههای روستایی و جایگاه آنها در شبکه سکونتگاهی کشور می‌تواند تا حد زیادی در نظم بخشی و انتظام فضایی در راستای دستیابی به سلسله مراتبی کارآمد از مراکز سکونتگاهی به کار آید، به سخن دیگر، کوشش در جهت شناسایی و تکمیل شبکه سکونتگاهی روستایی و اتصال متناسب آن با شبکه عمومی سرزمین با هدف جذب و تثبیت جمعیت روستایی و ترغیب فعالیت‌های اجتماعی - اقتصادی در عرصه‌های روستایی می‌تواند نه تنها پیشگیر بسیاری از مسائل شهری گریبانگیر جامعه باشد، بلکه به فعال سازی و بهره‌گیری از توان جمعیت روستایی و نهایتاً نظم‌پذیری و انتظام شبکه نامناسب و ناهمگون مراکز سکونتگاهی کشور یاری رساند. به سخن کوتاه، توجهی این چنین به مراکز و واحدهای روستایی می‌تواند به الگوهای مناسب رشد و توسعه شهری نیز منجر شود.

البته چنین پیشنهادی به هیچ معنا به مفهوم ادغام یا تجمیع روستاها بویژه روستاهای کوچک نیست. گروه بررسی بتل<sup>۲</sup> سالها پیش از این (سال ۱۳۵۱) طرحی به منظور ادغام آبادیهای کوچک کشور آماده ساخته بود که اگر چه به انجام نرسید، لیکن این جا و آن جا، برخی کارشناسان به ایده‌های آنها تکیه کرده و با دستاویز قرار دادن این استدلال نادرست که وجود این گونه آبادیها نمی‌تواند «اقتصادی» باشد، پیشنهادهایی در جهت ادغام و یا به عبارت امروزیتر «تجمیع» این گونه روستاها ارائه می‌کنند که بعضاً در پاره‌ای نواحی به انجام نیز رسیده است.

مسلماً وجود آبادیهای کوچک و پراکنده روستایی در این سرزمین علل بنیادی خاص خود را دارد. سؤال اساسی این است که چرا در عوض جستجوی این علل و هماهنگ سازی آنها با الزامات امروزی، به پاک کردن صورت مسأله می‌پردازیم؟ این گونه آبادیهای پراکنده در طول شکل‌گیری و حیات خود نشان داده‌اند که در بسیاری موارد بهترین و مناسبترین شکل تجلی انطباق با منابع پراکنده سرزمین به شمار می‌روند. از این گذشته، هر یک از این اجتماعات، در طول زمان با تأکید بر رفتار مکانی - فضایی و اجتماعی - اقتصادی خاص خود، در دشوارترین شرایط نیز به بقای خود ادامه داده‌اند. و حداقل در تأمین نیازهای اساسی بخشی - هرچند ناچیز - از جمعیت کشور نقشی برعهده گرفته‌اند. به هر تقدیر، به نظر

می‌آید که اعطای قطعه‌ای زمین و اعتباری ناچیز برای انتقال و جابه‌جایی به نقطه‌ای دیگر - آن‌طور که رایج شده است - جز سرگردانی ساکنان این گونه آبادیها و راهی ساختن نهایی آنها به سوی شهرها و رها ماندن قسمتی از منابع پراکنده و نقطه‌ای سرزمین، نتیجه‌ای به دنبال نخواهد داشت.

## منابع و مأخذ

- ۱- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی. دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی، سطح بندی روستاهای کشور، گزارش سوم، دی ۱۳۷۲.
- ۲- سازمان برنامه و بودجه، اولین برنامه پنجاه و نوسه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۶۸).
- ۳- سازمان برنامه و بودجه، پیش نویس برنامه پنجاه و دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- ۴- سازمان برنامه و بودجه، مرکز آمار ایران، دیسکت اطلاعات مربوط به آبادیهای کشور، سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۷۰.
- ۵- سازمان برنامه و بودجه، مرکز آمار ایران، فرهنگ آبادیهای کشور (سالهای ۱۳۴۵، ۱۳۵۵ و ۱۳۶۵).
- ۶- وزارت جهاد سازندگی، معاونت عمران روستایی، دفتر طرح و برنامه، عمران روستایی، اردیبهشت ۱۳۷۱.
- ۷- وزارت کشور، سرشماری عمومی ۱۳۳۵، آبادیهای کشور.