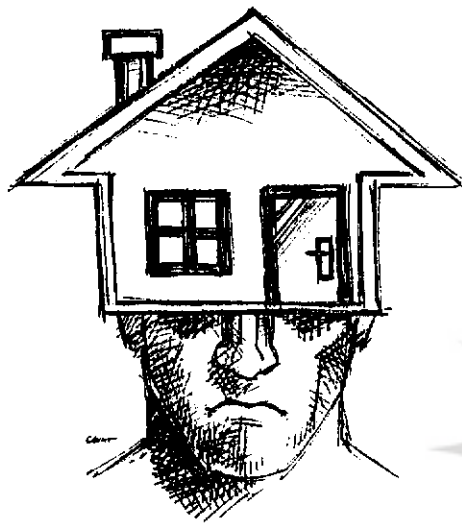


نقدی بر چارچوب مطالعه مکان‌یابی اسکان جمعیت تا سال ۱۳۹۰

از: حسن خوشپور



سال ۱۳۷۱ آغاز گردید.

نوشته حاضر تلاش دارد که علل اصلی موثر بر توزیع و جابجایی جمعیت را که موجب شکل‌گیری سکونتگاهها و مجتمع‌های زیستی در پهنه سرزمین می‌گردند، شناسائی نموده و روشهای سازماندهی مطالعه و برآورد حرکتیهای جمعیتی و تمرکز و پراکندگی آنرا ارائه نماید تا امکان مدیریت کارآتر منابع و امکانات و بهره‌گیری از گستره جغرافیائی کشور فراهم گردد. بدیهی است شاخص‌ها و متغیرهای تفصیلی انجام مطالعه باید در چارچوب علل اصلی طراحی و تدوین شوند که در این نوشته به‌منظور جلوگیری از اطاله کلام از توضیح آن خودداری شده است.

عوامل موثر بر جابجایی، توزیع و اسکان جمعیت

بی‌تردید، اسکان جمعیت را باید یک «پدیده» نامید که بر اثر شکل‌گیری و سازمان‌یافتن عواملی برون‌زا و درون‌زا بوجود می‌آید. این پدیده از ابتدای زندگی انسان به‌لحاظ اجتماعی بودن او در مکان‌های مستعد وجود داشته است و در طول زمان نیز بوجود آمده و تداوم خواهد یافت، اما مسئله قابل اهمیت، «عوامل» ایجادکننده آن هستند که در طول زمان و سطوح مختلف تغییر یافته و کم و کیف آن را تعیین می‌کند. در ساده‌ترین حالت، در محل برخورد دو راه ارتباطی و در شرایطی که عوامل مورد نیاز و مناسب (که در این حالت کاملاً محدود هم هستند) وجود داشته باشد، امکان اسکان جمعیت پدید می‌آید. این عوامل عمدتاً در بخش عوامل اقلیمی و جغرافیائی قرار دارند، به‌همین لحاظ افراد اولیه سعی می‌کردند از امکانات خود بهره‌گیرند و شرایط و عوامل را به‌خدمت گرفته و

صاحب‌نظران و مستفکران علوم جمعیتی، اجتماعی و اقتصادی پیش‌بینی می‌کنند که جمعیت کشور در آینده‌ای نه‌چندان دور از مرز صد میلیون تن فراتر خواهد رفت. جمعیت سالهای بعد علایق و نیازهای بسیاری خواهد داشت که مسکن و سرپناه تنها یکی از آنهاست. اما پس از تامین مسکن، نقطه‌ای که در آن سکونت می‌شود، خود نیازهای بعدی نظیر غذا، بهداشت، شغل، تحصیل، تفریح و... را در منطقه و یا نقطه سکوتی پدید می‌آورد.

هنر مدیریت عالی جامعه، سازماندهی و برنامه‌ریزی اقتصادی، اجتماعی و منطقه‌ای به‌گونه‌ای است که توزیع جمعیت در پهنه سرزمین باتوجه به توزیع جغرافیائی منابع و امکانات به‌صورتی بهینه شکل گرفته و در تحلیل نهائی هزینه - فایده دارای توجیه قابل قبول اقتصادی/اجتماعی باشد.

شهرهای کنونی با تمامی تاسیسات و خدمات موجود در آنها قطعاً امکان پذیرش و زندگی تمام جمعیت آینده را ندارند و در شرایط محدودیت منابع، مکان‌یابی و شناسائی نقاط و مناطق جدید برای ایجاد مجتمع‌های زیستی از حساسیت بسیاری برخوردار است.

به‌دلیل اهمیت موضوع مدیریت و برنامه‌ریزی توزیع و اسکان جمعیت و باتوجه به گستره عوامل موثر بر آن و مجموعه‌هایی که از این موضوع تاثیر می‌پذیرند ضروری است بحث اسکان جمعیت از تمامی ابعاد اقتصادی، مالی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی مورد توجه قرار گرفته و صرفاً از دیدگاه کالبدی به آن پرداخته نشده و در برآورد اسکان جمعیت و طراحی مکانیزمهای سازماندهی جغرافیائی (منطقه‌ای - شهری) آن از طریق نظام مدیریتی فراگیر و با بهره‌گیری از جمیع تخصص‌های مرتبط استفاده به‌عمل آید.

بسیاری از کشورها، خصوصاً آنان که تجربه لازم را در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری - منطقه‌ای داشته و نتایج آن را در سیاست‌گذاری‌ها لحاظ می‌دارند، از مدتها قبل تحلیل‌های جامعی را در بخش‌های مختلف به‌انجام رسانیده‌اند تا بتوانند به‌موقع و مناسب با تحولات جمعیتی و مشکل اسکان برخورد کرده و از بی‌آمدهای منفی آن جلوگیری کنند و در ایران نیز نمونه چنین فعالیت‌هایی را می‌توان در حرکت نسبتاً وسیع وزارت مسکن و شهرسازی ملاحظه نمود که در

در نقطه و یا محدوده موردنظر اسکان یابند. در این مرحله پدیده اسکان، در نتیجه در کنار یکدیگر قرارگرفتن و ارتباط متقابل عوامل موثری به‌وقوع می‌پیوست و تا استمرار و استقرار این عوامل و ارتباط متقابل و موردنیاز آنها، مجموعه جمعیتی و پدیده اسکان نیز به زندگی خود ادامه می‌داد، در غیراین‌صورت نقطه موردنظر متروک و به‌حافظه تاریخ سپرده می‌شد.

به‌گونه‌ای بسیار ساده، مجموعه عوامل شکل‌دهنده یک نقطه یا مجموعه سکوتی را در سطوح مختلف و در دو گروه عوامل برون‌زا و درون‌زا به‌شرح جدول ۱ می‌توان مورد توجه قرار داد.

عوامل موثر بر اسکان جمعیت و شکل‌گیری یک مجتمع‌زیستی تنها در عناوین فوق خلاصه نمی‌شوند اما نتیجه بااهمیتی که از همین عوامل می‌توان دریافت، افزایش گستره، اهمیت و تنوع آنها باارتقاء سطوح تحلیل از سطح فرد به سطح شهر و منطقه سکوتی است. در حقیقت یک فرد

برای تصمیم‌گیری نسبت به انتخاب مکان سکونت، باتوجه به اینکه این انتخاب تأمین‌کننده نیاز اساسی اوست، بابه کارگیری توانائی‌ها و منابع تحت‌اختیار و ضمن عنایت به خاطرات و تمایلات خود، در صورتی که شرایط تعیین‌کننده اقلیمی/جغرافیائی و امکانات و منابع موجود نقطه موردنظر به وی اجازه دهد، در آن نقطه سکنی خواهد گرفت.

در سطحی فراتر، یک مجموعه جمعیتی که مرکب از افراد با سطوح سنی و شرایط بالنسبه مختلفی است، جهت انتخاب مکان موردعلاقه خود برای سکونت، مجموعه عوامل بیشتری را در نظر می‌گیرد که تعدادی از آنها در اختیار مجموعه و برخی دیگر شرایط را برای این جامعه تعیین می‌کند. نکته بااهمیت اینکه در این سطح تعداد و دامنه انتخابهای متعدد، آراء مختلف از یک‌سو و تأثرات وسیع‌تر و تنوع شرایط بیرونی از سوی دیگر، منجر به تنوع و تعدد این عوامل می‌گردد.

تاریخی و... و کالبدی. عوامل موثر بر پدیده اسکان نیز باید در قالب بخش‌های مختلف کالبدی غیرکالبدی مورد توجه قرار گیرند.

لذا، توزیع و استقرار جمعیت تحت‌تأثیر عواملی خواهد بود که عوامل کالبدی تنها بخشی از آنهاست و صرفنظر از خاستگاه و نوع ارتباط آنها با جامعه (برون‌زائی یا درون‌زائی)، امکان طبقه‌بندی آنها در مجموعه‌های ذیل خواهد بود:

- ۱- عوامل اقلیمی/جغرافیائی
- ۲- عوامل اقتصادی
- ۳- عوامل اجتماعی/ فرهنگی/ تاریخی
- ۴- عوامل نظامی/ استراتژیک
- ۵- عوامل کالبدی

از سوی دیگر، عوامل فوق‌الذکر باتوجه به سطوح جامعه موردبررسی و موضوع مورد مطالعه، در یک روند تاریخی متأثر از عامل تکنولوژی و دانش فنی و سطح علمی جامعه هستند که از ابتدای خلقت انسان تاکنون ارتقاء یافته و کاملاً بر روابط متقابل و تأثیرات

جامعه مورد مطالعه از تکنولوژی به‌مراتب ابتدائی‌تری برخوردار باشد، عامل دانش فنی در مقابل دیگر عوامل ضعیف‌تر بوده و اثرات آنها به‌مراتب تعیین‌کننده‌تر خواهد بود.

به‌عنوان مثال در حالتی که تکنولوژی، امکان گسترش عمودی مکانها و مجتمع‌های زیستی را فراهم کرده است، محدودیت و یا دسترسی به زمین (به‌عنوان یک عامل بااهمیت) عاملی تعیین‌کننده در کم‌وکیف استقرار و اسکان جمعیت نیست و یا ارتقاء تکنولوژی حمل‌ونقل حوزه نفوذ قابلیتها را به‌مراتب گسترش می‌دهد. بنابراین استقرار و اسکان جمعیت نه‌تنها کاملاً تابع عوامل مذکور در فوق نیست، بلکه با دخالت عامل تکنولوژی، هریک از عوامل مزبور امکان حذف و یا اثر بیشتر را خواهند داشت.

در میان عوامل موثر بر سکونت، برخی کاملاً تحت‌اختیار نهاد برنامه‌ریزی و سیاستگذاری است و برخی دیگر را می‌توان به‌وسیله عامل تکنولوژی، تحت‌اختیار گرفت. اما تمامی عوامل

جدول (۱)

سطح	مجموعه کوچک جمعیتی (مرکب از چند خانواده نظیر ایلات)	مجتمع زیستی (شهر)
عوامل درون‌زا	نیازها و تمایلات، امکانات و محدودیت‌های جامعه، تاریخ و خاطرات تاریخی، شیوه تولید، سنت و آداب ...	خصوصیات جمعیت اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، روش تولید، عوامل کالبدی ...
عوامل برون‌زا	شرایط اقلیمی / جغرافیائی محیطی منابع و محدودیت‌های اقتصادی تولیدی	شرایط جغرافیائی / اقلیمی شرایط منطقه (یا کشور) سیاستها، راهبردها و محورهای توسعه، روابط مقابل شهر با دیگر مجتمع‌های زیستی سازمان شهر
معیار تکلیک عوامل	خانوار	

افزایش جمعیت، گسترش مجموعه‌های جمعیتی، ارتقاء تکنولوژی و دگرگونی شرایط و تأثیر عوامل مختلف موثر بر پدیده اسکان، منجر به تعدد بیشتر عوامل و لزوم طبقه‌بندی آنها در قالب بخش‌هایی کلی و به‌کارگیری تخصص‌های مختلف در بررسی و تحلیل آنهاست. در این شرایط یک مجتمع زیستی را نباید در قالب متغیرهای کالبدی صرف مورد توجه قرار داد شهر یا مجتمع‌زیستی مجموعه‌ای است از یک نظام و سازمان متشکل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی،

عوامل مزبور نقش اساسی دارد. ارتقاء علوم و فنون (که در بستر گسترش شهرها و برخورد آراء و اندیشه‌های مختلف به‌وقوع پیوسته)، اثرات تعیین‌کننده‌ای بر عوامل موثر فوق‌الذکر و اثرات آنها گذارده و منجر به کاهش تأثیرات آنها شده است. در حقیقت باتوجه به سطح توسعه‌یافتگی جامعه و ارتقاء تکنولوژی (نظیر تکنولوژیهای ساخت، حمل و نقل، ارتباطات، مقابله با حوادث طبیعی و...) عوامل اقلیمی، اقتصادی، نظامی و حتی اجتماعی/ فرهنگی تحت‌تأثیر قرار گرفته‌اند. در مقابل هرچه

مزبور و فعالیتها و فرآیند برنامه‌ریزی در چارچوب و تحت‌تأثیر و نفوذ استراتژی کلی جامعه و خط‌مشی‌های راهبردی آن قرار می‌گیرند. در حقیقت عامل اصلی و تعیین‌کننده بر نحوه و کم‌وکیف اسکان جمعیت در یک منطقه و یا کشور، اهداف و استراتژیهای کلی و راهبردی (در زمینه اجتماعی اقتصادی، فرهنگی...) نظام حاکم و سازمان مدیریت آن جامعه است که در قالب سیاستها و برنامه‌های عملیاتی و اجرائی تبلور یافته و پیگیری می‌گردند. به‌بیانی دیگر می‌توان با عوامل موثر بر اسکان جمعیت از دو جایگاه و

به دو حالت متفاوت برخورد کرد:

۱ - شناسائی امکانات، قابلیت‌ها و محدودیت‌ها و طراحی معیارها و سیاست‌های کلان پس از این شناسائی

۲ - انطباق امکانات، قابلیت‌ها و محدودیت‌ها (پس از شناسائی) با سیاست‌ها و اهداف کلان

در حالت اول، جامعه بدون هرگونه استراتژی و یا نگرش و نظر از پیش تعیین شده صرفاً در جستجوی نقاط قابل سکونت است و قابلیت‌های شناسائی شده را براساس اولویت طبقه‌بندی می‌کند. در این حالت ضمن اینکه حدود و ثغور مطالعه بسیار وسیع می‌گردد، در هر بخش نیز عوامل موثر به تعداد زیادی افزایش خواهند یافت و در حال دوم به دلیل وجود استراتژی و راهبرد کلی، تقریباً محدوده تحقیق مشخص و براساس آنها مطالعه به نحوی مشخص تر قابل انجام می‌باشد و در حالتی که افق طرح دوره نسبتاً بلندمدتی را در بر می‌گیرد، حالت دوم بهتر قابل به کارگیری است و در صورت انتخاب حالت اول، تحقیق در حد مطالعه یک طرح آمایش سرزمین برای یک دوره بلندمدت خواهد بود.

به علاوه پیگیری هریک از دو حالت فوق، روشها، اهداف و نتایج متفاوتی را در بر خواهد داشت و نوع سازماندهی فرایند اجرایی، جایگاه نهاد متولی اجرای طرح‌ها و روشها و ارزش نتایج حاصله با توجه به این حالات تعیین خواهد شد.

حالت اول در شرایطی قابل پیگیری است که راهبرد و یا سیاست کلان و یا استراتژی بلندمدتی در دسترس نباشد. در این شرایط امکانات، قابلیت‌ها و محدودیت‌ها در مظاهر مختلف و متنوعی بروز خواهند کرد، که شناسائی آنها، مطالعات همه‌جانبه و در بسیاری زمینه‌های فنی و تخصصی را شامل می‌گردد. به همین لحاظ ضروری است متولی اصلی اجرا و پیگیری از جایگاه ویژه و سطح بالائی برخوردار بوده و امکان به کارگیری توانهای مختلف را دارا باشد. در این حالت پدیده اسکان به عنوان هدف مطالعه، پس از دستیابی به اهداف اصلی و ارجح جامعه که می‌تواند دستیابی به توسعه در زمینه‌های گوناگون از جمله آنها باشد، تحقق یابد.

مهمترین نتیجه مطالعه انجام شده، شناسایی مزیت‌های نسبی جامعه در بین دیگر جوامع و توان‌های بالقوه است که براساس آنها استراتژی‌های بلندمدت توسعه تدوین می‌گردد و سپس براساس سیاست طراحی شده، بخش‌ها و مناطق مختلف نیز جایگاه خود را در چارچوب استراتژی توسعه

خواهند یافت.

در حالت دوم، اصولاً سیاست‌ها و استراتژی‌های بلندمدت تدوین شده و در دسترس است. مزیت‌ها شناسایی شده و زمینه‌های مختلف توسعه انتخاب گردیده‌اند. در این حالت در حقیقت بستر حرکت مشخص است و وظیفه، تعیین شرح وظیفه، میزان مشارکت و نهایتاً جایگاه منطقه مورد نظر در حرکت کلی است. به همین لحاظ پدیده اسکان به عنوان یکی از رشته‌ها و وظایف تخصصی مورد توجه قرار می‌گیرد که تخصص‌های مربوط به خود را به کار می‌گیرد. به این ترتیب کم‌وکیف پدیده اسکان که تابع عوامل جغرافیائی / اقتصادی / اجتماعی / سیاسی امنیتی / دفاعی و بالاخره کالبدی است، با مشخص بودن رهنمود و راهبرد کلی مشخص شده و با توجه به فرایند تاثیر آنها برای زمان مورد نظر برآورد می‌گردد.

خصوصیات اصلی و تفاوت‌های هریک از حالات فوق را به شرح ذیل می‌توان طبقه‌بندی کرد:

- حالت اول:
- ۱ - دامنه تحقیق و مطالعه بسیار وسیع است.
 - ۲ - تمامی عوامل باید شناسایی شوند و سپس قابلیت‌ها برحسب اولویت طبقه‌بندی گردند.
 - ۳ - نیاز به تخصص در رشته‌های مختلف است.
 - ۴ - نهادها و عامل اجرایی متعددی باید درگیر در فرایند مطالعه شوند.
 - ۵ - به لحاظ تعدد عوامل، تنوع تخصص‌ها و نهادهای درگیر، روش کار، فرایند اجرایی و چارچوب مطالعه باید به نحو جامعی تدوین گردد.
 - ۶ - افق طرح به سختی قابل پیش‌بینی است و به دلیل دخیل بودن بسیاری عوامل و نهادها وضعیت این افق بستگی به کارکرد تعداد زیادی عوامل دارد.
 - ۷ - در صورت پیگیری طرح صرفاً در زمینه کالبدی، اجرای آن سهل تر خواهد بود اما فراگیری آن کمتر و انحراف پیش‌بینی از واقعیت بمراتب بیشتر می‌شود.

حالت دوم:

- ۱ - دامنه تحقیق و مطالعه چندان وسیع نیست و زمینه‌های کار تقریباً محدود هستند.
- ۲ - با توجه به وجود استراتژی کلی و اهداف و راهبردی از پیش تعیین شده، تعداد عوامل کاهش می‌یابد و در زمینه تعیین شده مورد توجه قرار می‌گیرند.
- ۳ - نیازهای تخصصی تحقیق مشخص است و به کارگیری آنها ساده است.

۴ - به لحاظ وجود هدف و استراتژی کلی، عناصر اجرایی مشخص بوده و شرح وظیفه آنها تعیین شده است.

۵ - افق طرح و بستر حرکت و تغییرات عوامل با عنایت به اهداف و سیاست‌ها و موضوع مورد مطالعه قابل پیش‌بینی است.

۶ - به نحو مناسب‌تری می‌توان تاثیرات و نتایج عوامل غیرکالبدی را برمسایل و شرایط کالبدی متبلور ساخت.

۷ - جنبه‌های کالبدی و غیرکالبدی تحقیق و حدود و میزان تاثیر جنبه‌های غیرکالبدی مشخص خواهد گردید.

ملاحظه مفاد اهدافی که برای انجام مطالعه در نظر گرفته شده است، حاکی از بررسی و شناخت صرفاً نقاط دارای قابلیت سکونت و پذیرش جمعیت (حالت اول) است، که قاعدتاً پس از شناخت قابلیت‌ها، استراتژی‌ها و سیاست‌ها بر مبنای شناخت بدست آمده طراحی خواهد شد. اما طبق مندرجات شرح خدمات، پیش‌بینی آینده بر مبنای روند گذشته (که مسلماً متأثر از اجرای سیاست‌ها و یا اتخاذ استراتژی‌های گذشته می‌باشد)، باید صورت گیرد (حالت دوم)، که این امر با شناخت رابطه میان عملکرد گذشته، عوامل موثر بر توزیع و اسکان جمعیت و تغییرات آن در آینده به انجام خواهد رسید.

در حقیقت در قسمت اهداف، بدون هرگونه تاثیری از سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی حال و آینده، صرفاً نقاط دارای قابلیت زیست، اشتغال، پذیرش جمعیت و... شناسایی شده و در بخش شرح خدمات، در قالب سیاست‌ها و استراتژی‌ها، موقعیت آینده حوزه‌های مختلف پیش‌بینی می‌گردد و با توجه به افق زمانی طرح (بیست سال) تاثیر سیاست‌ها و استراتژی‌های بلندمدت در موقعیت آینده حوزه‌ها بسیار با اهمیت خواهد بود. لذا در این حالت چند مشکل اساسی مشاهده می‌شود:

- تضاد بین قسمتهای تعیین‌کننده و محورهای اصلی چارچوب طرح (اهداف و ماهیت فعالیت‌ها)
- فقدان تصویری روشن از الگوها، محورها و استراتژی توسعه بلندمدت
- عدم امکان جمع‌بندی نتایج مطالعات (که برای هر استان تهیه می‌گردد) به لحاظ اثرات متقابل مناطق و تاثیرپذیری متفاوت آنان از تحولات کلان کشور
- امکان برداشت متفاوت از چارچوب طرح به لحاظ تضادهای آن و بالتبع عدم امکان

