

شهرنشینی و توسعه در ایران

دکتر محمد علی احمدیان فریبا سعادت غلامی

استادیار جغرافیا، دانشگاه فردوسی مشهد کارشناس ارشد جغرافیا، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد

چکیده

در چند دهه اخیر رشد شتابان شهرنشینی در ایران، تغییر و تحولاتی را در شبکه شهری به وجود آورد؛ به طوری که شهرها تحت تأثیر سیاستهای توسعه در جهت تمرکزگرایی (تمرکز در شهر تهران و شهرهای بزرگ) و عدم تعادل پیش رفتند. چنین وضعیتی منجر به ایجاد تفاوت‌های کمی و کیفی و عملکردی، میان شهر و روستا و حتی در میان شهرها شد، و مسائل و مشکلات بسیاری را برای شهرها به همراه آورد. با توجه به شرایط موجود، برنامه‌ریزان شهری به این نتیجه رسیدند که باید به منظور اصلاح نظام نامتعادل شهری، تجدید نظری در برنامه‌ها و طرحهای توسعه انجام دهند و تدابیری اتخاذ کنند که منافع کل جامعه را در بر داشته باشد. بر این اساس، در مقاله حاضر سعی شده سیر تحول شهرنشینی در ایران و تأثیر سیاستهای توسعه را در آهنگ رشد شهرها و نظم سلسله مراتبی آنها را مورد بررسی قرار دهیم، تا با درک و شناخت بیشتر از شهرنشینی و مسائل آن، بتوانیم در اجرای سیاستهای توسعه، به الگویی مطلوب و متناسب با شرایط جامعه دست یابیم.

واژه‌های کلیدی: توسعه شهری، کلان شهر، رشد اقتصادی، نوگرایی، توسعه درون‌زا، توسعه بیرون‌زا.

مقدمه

شهرنشینی، ریشه در تاریخ تمدن بشری دارد و شهر به عنوان یکی از پایگاه‌های اصلی زندگی انسان، همواره مورد توجه خاص دانشمندان علوم مختلف قرار گرفته است.^(۱)

امروزه در همه جا -چه در کشورهای صنعتی و پیشرفته و چه در کشورهای در حال توسعه- شهرنشینی به گونه‌ای همه‌گیر مطرح است و غالب گروه‌های انسانی به زندگی در شهرها تمایل دارند؛ از طرفی شهرها نیز همانند موجود زنده عمل می‌کنند، و تابع رشد و توسعه‌اند و چنانچه این رشد و توسعه همراه با بی‌نظمی، بدون برنامه و شتابزده انجام شود، اثرات نامطلوبی از جمله تسلط تک‌شهری، تمرکزگرایی، عدم تعادل در نظام سلسله مراتب شهری و... را بر سیمای جامعه (شهری و روستایی) بر جای خواهد گذاشت.

کشور ایران نیز از این قاعده مستثنی نیست؛ چراکه در هر برهه‌ای از زمان، متناسب با الگوی توسعه حاکم بر آن، از ویژگی‌های خاصی برخوردار بوده است. زمانی که شهرنشینی تحت تأثیر الگوی توسعه درون‌زا بود- با توجه به این که شهرها متناسب با شرایط طبیعی و انسانی جامعه پدید آمدند و از رشد بطئی و موزونی برخوردار بودند - آهنگ تغییرات نیز در آنها به آهستگی صورت می‌گرفته است؛ اما با شروع شهرنشینی تحمیلی، مشروط و از خود بیگانه (توسعه برون‌زا)، که برخاسته از نیازهای نظام جهانی سرمایه‌داری است، تغییرات شگرفی در شهرها مشاهده می‌شود و شبکه شهری در جهت تمرکزگرایی (تمرکز در شهر تهران و شهرهای بزرگ) پیش می‌رود و باعث بروز عدم تعادل در سیاستهای توسعه و در نتیجه به زیان سطوح میانی و پایینی شبکه شهری و به نفع تهران و شهرهای بزرگ می‌شود و در صورت ادامه این روند، مشکلات ناشی از رشد شتابان شهرنشینی ابعاد گسترده‌ای به خود می‌گیرد و آنچه امروز (مشکل) نامیده می‌شود، در آینده‌ای نه چندان دور، به صورت یک «فاجعه» مطرح خواهد شد.

بنابراین انجام بررسی و مطالعه در سازماندهی نظام توسعه شهری، بیش از پیش ضروری به

طرح مسأله

مقاله حاضر در پی یافتن پاسخی منطقی و صحیح برای پرسشهای زیر است:

- ۱- چه عواملی موجب تسریع روند شهرنشینی شده است؟
- ۲- آیا تنها بها دادن به استراتژیهای توسعه شهری، مشکل نظام شهری حل خواهد شد؟
- ۳- سیاست و استراتژیی که در جهت تعادل بخشی نظام شهری باید انتخاب کنیم، کدام است؟

فرضیه‌های تحقیق

- ۱- فرآیند شهری شدن نتیجه توسعه طبیعی جمعیت نیست؛ بلکه زاده عوامل بیگانه‌ای است که با بسط مناسبات سرمایه‌داری بر جامعه تحمیل شده است.
- ۲- سیاستهای توسعه (از پایین) عاملی در جهت ایجاد تعادل بین نواحی شهری (شهرهای بزرگ و کوچک) و روستایی است.

هدف تحقیق

به منظور اصلاح ساختار فضایی توسعه کشور، در این تحقیق سعی شده با استفاده از روش کتابخانه‌ای و تحلیل محتوا، و با دیدگاه سیستمی، تصویری از نظام نامتعادل توسعه شهری و پیامدهای منفی آن ارائه شود و سپس نقش برنامه‌ها و سیاستهای توسعه در انتظام شهری مورد ارزیابی قرار گیرد، تا بتوان از یک طرف به سیاستهای متوازن شهرنشینی دست یافت و از طرف دیگر، راهبردی انتخاب کرد که منافع کل جامعه را در برداشته باشد.

سیر تحول شهرنشینی در ایران

الف - شهرنشینی در ایران قبل از انتقال قدرت به عناصر شهرنشین (از آغاز تا انقلاب مشروطیت):
 شهرنشینی در ایران دارای سابقه‌ای طولانی است و آغاز آن به ۳۰۰۰ سال قبل از میلاد بازمی‌گردد. قدیمی‌ترین مردمی که در این سرزمین به تمدن شهرنشینی رسبند، عیلامیها بودند که شهر شوش را بنا کردند.^(۲) بعد از آن با پیدایش حکومت‌هایی مانند پادشاهی مادها و هخامنشیان، شهرنشینی در دوره باستان شکل گرفت و پس از دگرگونی‌هایی، که ناشی از استقرار حکومت‌هایی نظیر سلوکیان، اشکانیان (پارتها) و ساسانیان بود، به دوره بعد انتقال یافت.^(۳)

با ورود دین مقدس اسلام به ایران، شهرنشینی وارد مرحله‌ای جدید شد و قوانین اسلامی در زندگی شهرنشینان نفوذ کرد. این قوانین در روابط اجتماعی و اقتصادی جوامع شهری، تأثیر قابل توجهی داشت. استقرار مسجد نیز در ساختار کالبدی شهرها تغییراتی را به وجود آورد.^(۴)
 به‌طور کلی، روند شهرنشینی در دوره حاکمیت اسلام - از قرن سوم تا ششم هجری قمری - در اثر گسترش و رونق بازارهای داخلی و رابطه آنها با بازارهای خارجی، از توسعه سریعی برخوردار شد. در این زمان شهرهای مهمی با جمعیتی بالغ بر صدها هزار نفر شکل گرفت.^(۵)

یورش مغول در قرن هفتم هجری شهرنشینی را از رونق انداخت. این قوم به دلیل شیوه معیشت چادرنشینی، که بر زندگی آنان حاکم بود، از درک اهمیت شهر و شهرنشینی عاجز بودند؛ شهرهای زیادی را به آتش کشیدند و صنعت، هنر، کشاورزی و اقتصاد را در شهرهای مزبور از بین بردند. البته در زمان غازان‌خان، شهرنشینی دوباره رونق یافت و در اثر اصلاحاتی که در زمان او انجام گرفت، بسیاری از شهرها آباد شد؛ ولی هجوم تیمور دوباره وضع را به حالت سابق برگرداند^(۶) و سبب خرابی و سقوط تعدادی از شهرها و آبادیهای کشور در سراسر قرن‌های هشتم و نهم هجری شد.^(۷)

در اوایل قرن دهم هجری، با به قدرت رسیدن صفویان، عصر تحول در معماری و شهرسازی پدید آمد و شهرسازی به شیوه جدید گسترش یافت.^(۸) در این دوره، مهمترین پدیده‌ای که بر

زندگی شهری تأثیر گذاشت، رسمی شدن مذهب تشیع بود.^(۹) البته رونق اقتصادی کنسور و افزایش تولیدات کشاورزی و صنعتی و مبادلات داخلی و خارجی نیز در رشد و گسترش شهرنشینی تأثیر بسزایی داشت.^(۱۰)

دوره حکومت قاجاریه، آغاز روابط سیاسی- اقتصادی ایران با کشورهای خارجی و نیز جریان وابستگی سیاسی- اقتصادی را به وجود آورد. دخالت‌های دولتهای خارجی در امور داخلی، مشکلات و موانع اقتصادی و آشنایی با فرهنگ غربی، سبب تغییرات بنیادی در فرهنگ جامعه ایران و نظام شهری شد.^(۱۱) به دنبال این مسائل و مشکلات و نابسامانیهای داخلی، زمینه نضج جنبش ضد استبدادی (مشروطیت) فراهم شد؛ جنبشی که رهبری آن را عناصر شهرنشین، از جمله: روشنفکران، علما و بازرگانان بر عهده داشتند و این گونه بود که بتدریج زمینه انتقال قدرت به عناصر شهری نیز مهیا گردید.^(۱۲)

ب- شهرنشینی در ایوان بعد از انتقال قدرت به عناصر شهرنشین (بعد از انقلاب مشروطیت تا زمان حاضر):
تحولات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی - که در اواخر عهد قاجار، با تکیه بر عناصر شهری و فرهنگ شهرنشینی به وقوع پیوست- منجر به انقلاب مشروطیت گردید.^(۱۳) در واقع انقلاب مشروطیت، نقطه عطفی در تاریخ شهر و شهرنشینی ایران بود که انحطاط نظام ایلی و حکومت قبیله‌ای و نظام دیوانی سنتی^(۱۴) و قدرت گرفتن عناصر شهری و به دست گرفتن پستهای مهم سیاسی و تصمیم‌گیری توسط آنان، مهمترین دستاورد آن به شمار می‌رفت که با فروپاشی نظام ایلی، آخرین سازمان و نظام حکومتی آنان؛ یعنی حکومت قاجار، تحقق پذیرفت. سرکوب عشایر و قدرتهای محلی، موجب پیدایش حکومت مقتدر و مرکزی گردید. این، خود مثبت شهرها و راهها را در پی داشت و برآیند این تحولات نیز به صورت رونق شهر و شهرنشینی در کشور تجلی یافت.

استقرار حکومت پهلوی، سرآغاز جدیدی است در تاریخ شهرنشینی ایران؛ چرا که در این

دوره شهرها شروع کردند به دگرگونی و این تغییرات تحت عنوان مدرنیسم در حیات ملی و شهرنشینی ظاهر شد و سرمنشأ کلیه تحولات اقتصادی-اجتماعی قرن حاضر گردید. این دوران، حلقه اتصال سیر تکامل شهر در ایران- در گذشته و حال- به شمار می‌رود. در همین زمان تلاش می‌شود که شهرها جامه سنت از تن در بیاورند و جامه تجدد بپوشند.^(۱۵) در برابر این اندیشه (مدرنیزاسیون) جهت اصلی برنامه‌های عمرانی دولت به سوی گسترش زیرساختهای صنعتی-اقتصادی و سرمایه‌گذاری در شهرها معطوف می‌گردد. از صرفی نیز به دنبال افزایش درآمد ملی - بالاخص درآمد حاصله از نفت- شهرها (بویژه تهران و شهرهای بزرگ) به کانونهای عمده جذب و انتقال این درآمدها در سطح ملی مبدل می‌شوند. در جریان این تحولات، شهرها به آرامی توسعه می‌یابند،^(۱۶) و روستاها از حیث شیوه‌های تولید تقریباً دست نخورده باقی می‌مانند. ابقای شیوه‌های تولید سنتی در روستاها، باعث ماندگاری جمعیت و خاصه نیروی کار در روستاها می‌شود. از طرف دیگر، محدودیت اثر مدرنیزاسیون در شهرها باعث افزایش طبیعی جمعیت می‌شود؛ ولی جابه‌جایی‌های جمعیتی را ایجاب نمی‌نماید.^(۱۷) به همین دلیل در سراسر این دوران (۱۳۴۰-۱۳۰۱)، جمعیت شهرنشینی از $۲/۷۱۸/۰۰۰$ (۲۸٪) به $۷/۷۱۸/۰۰۰$ ($۳۴/۵٪$) افزایش می‌یابد؛ یعنی تقریباً در این فاصله زمانی، چندان با شهرنشینی و مهاجرت از روستا به شهر روبه‌رو نیستیم.^(۱۸)

اما با انجام اصلاحات ارضی (در سال ۱۳۲۰) دوران رشد سریع شهرنشینی آغاز می‌شود و نتایج آن به صورت «شهرنشینی مشکل‌زا» نمایان می‌گردد. توسعه روابط سرمایه‌داری در بطن یک اقتصاد تک‌محصولی متکی بر صادرات نفت، سبب فروپاشی روابط سنتی تولید در روستاها و در حاشیه قرار گرفتن بخش کشاورزی از یک سو و رشد شهرها (هم در تعداد هم در ابعاد) از سوی دیگر می‌شود و حاصل این دو به صورت مهاجرت از روستاها به طرف شهرها نمود می‌یابد.^(۱۹)

(جدول شماره ۱ و ۲)

جدول شماره ۱: رشد شهرنشینی در ایران بین سالهای ۱۳۰۰-۱۳۵۵ (به درصد) (۲۰)

شهرنشینی بطنی (کند)	شهرنشینی سریع	رشد متوسط سالانه
۱۳۰۰-۱۳۴۰	۱۳۴۰-۱۳۵۵	
۲/۶۵	۴/۴۲	رشد جمعیت شهری
۲/۱۲	۲/۷۷	رشد طبیعی جمعیت
۰/۵۳	۱/۶۵	مهاجرت

جدول شماره ۲: نحوه استقرار فضایی جمعیت در ایران بین سالهای

۱۳۰۰-۱۳۵۵ (به هزار نفر) (۲۱)

سال	کل جمعیت	جمعیت شهری		جمعیت روستایی	
		تعداد	درصد	تعداد	درصد
۱۳۰۰	۹/۷۰۷	۲/۷۱۸	۲۸	۶/۹۸۹	۷۲
۱۳۱۰	۱۱/۱۸۵	۳/۲۱۰	۲۸/۷	۷/۹۷۵	۷۱/۳
۱۳۲۰	۱۲/۸۳۳	۴/۷۷۳	۲۹/۴	۹/۰۶۰	۷۰/۶
۱۳۳۰	۱۶/۲۳۷	۴/۹۳۶	۳۰/۴	۱۱/۳۰۱	۶۹/۶
۱۳۴۰	۲۲/۳۷۲	۷/۷۱۸	۳۴/۵	۱۴/۶۵۴	۶۵/۵
۱۳۵۰	۳۰/۲۰	۱۲/۴۹۸	۴۱/۳	۱۷/۶۶۲	۵۹/۷
۱۳۵۵	۳۳/۷۰۹	۱۵/۸۵۵	۴۷	۱۷/۸۵۶	۵۳

در سالهای پس از انقلاب اسلامی نیز شهرها همچنان با سرعت فزاینده‌ای به رشد خود ادامه می‌دهند. مسائل و مبارزات سیاسی، دگرگونیهای اقتصادی و اجتماعی، که بعد از هر انقلابی به وجود می‌آید، مجموعه عواملی هستند که در ابتدا در رونق شهرنشینی مؤثرند. از طرفی نیز شروع و ادامه جنگ تحمیلی و جابه‌جایی جمعیت از مناطق جنگ‌زده به نواحی امن، به همراه

آمدن مهاجرین خارجی از کشورهای عراق و افغانستان، به این جریان سرعت می بخشد. (۲۲) از طرف دیگر، به دلیل اختلاف سطح درآمدها بین شهر و روستا، همچنین اختلاف فاحش سطح زندگی در این دو جامعه به همراه تمامی مشکلاتی که گریبانگیر روستائیان است، مهاجرت به شهر را در نظر آنان بهتر از زندگی در روستا جلوه می دهد و آنها هم آسایش، پیشرفت، دسترسی به امکانات و تسهیلات و خدمات، درآمدت بهتر و بیشتر را در شهر می بینند؛ بنابراین باز هم مهاجرت و به دنبال آن رشد بی رویه شهرها و شهرنشینی، با روند سریعتر از دوره قبل ادامه پیدا می کند و مشکلات بازمانده از دوره قبلی به این دوره منتقل می شود. در نتیجه جمعیت شهرنشین کشور از ۲۶/۹ میلیون نفر (۵۴/۳٪) در سال ۱۳۶۵ به ۳۱/۸ میلیون نفر (۵۷/۰۲٪) در سال ۱۳۷۰ می رسد و تعداد شهرها از ۴۹۶ به ۵۱۴ نقطه شهری افزایش می یابد. پیدایش و ظهور شهرهای چندمیلیونی از نکات بارز این دوران است. (۲۳)

سال	جمعیت شهرنشین (میلیون نفر)	جمعیت روستایی (میلیون نفر)	جمعیت کل (میلیون نفر)
۱۳۶۵	۲۶/۹	۳۱/۸	۵۸/۷
۱۳۷۰	۳۱/۸	۳۱/۸	۶۳/۶

اقتصاد تک محصولی متکی بر صادرات نفت، سبب فروپاشی روابط سنتی تولید در روستاها و در...

جدول شماره ۳. تعداد، جمعیت و سلسله مراتب مقاماتی شهرهای ایران در نهم دوره سرشماری (۱۳۴)

ملاحظات	روستا شهر کندار ۱۵۰۰۰	شهر کوچک		شهر متوسط ۵۰۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰۰	شهر بزرگ ۱۰۰۰۰۰ تا ۵۰۰۰۰۰	کلان شهر ۱۰۰۰۰۰۰ تا ۵۰۰۰۰۰۰	تعداد شهرها	جمعیت شهری به کل جمعیت	تعداد کل جمعیت شهری	دوره‌های سرشماری	ردیف
		۱۰۰۰۰ تا ۵۰۰۰۰	۵۰۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰۰								
-	۱۵۹	۲۲	۹	۸	-	۱	۱۹۹	۳۱/۲	۵۹۹۷۱۶۱	۱۳۵	۱
-	۲۱۳	۳۰	۱۵	۱۳	-	۱	۱۷۲	۳۹	۹۷۱۲۶۱۲	۱۳۵	۲
-	۲۸۳	۲۵	۲۲	۱۹	۳	۱	۳۳	۲۷	۱۵۸۵۲۸۰	۱۳۵	۳
شمالی-غربی	۳۳۳	۶۷	۲۶	۳۳	۷	۱	۲۹۶	۵۲/۳	۲۶۵۲۸۹۲	۱۳۵	۴
-	۳۲۸	۸۲	۵۵	۲۹	۶	۱	۵۱۲	۵۷/۲	۲۱۸۲۵۵۸	۱۳۰	۵
-	-	-	-	-	-	-	-	۶۱/۳	۲۶۸۱۷۷۸۹	۳۰۱,۳۳۵	۶

منابع: سرشماری ۱۳۵۵

بررسیهای مقدماتی - با توجه به جدول شماره ۳ توسعه شهرهای بزرگ، تراکم جمعیت و حضور شهر تهران را به عنوان یک شهر برتر و نخستین، در شش دوره سرشماری و افزایش این تفوق و برتری از گذشته تا حال، نشان می‌دهد. در این بررسی، ملاحظه می‌شود که فضای ملی پیرامون چند متروپل منطقه، که در مقایسه با شهرهای کوچکتر کادر بالای خدمات تخصصی، اقتصادی و سیاسی را عرضه می‌دارند، سازمان یافته است. بالاخره شبکه شهرهای متوسط و کوچک با پیوستن به مراتب بالای نظام شهری ایران - در حالی که روابط ارگانیکی خود را به هنوز با جامعه روستایی و کشاورزی حفظ کرده‌اند - به صورت اقماری و حاشیه‌ای، با اهمیت کمتری در سازماندهی فضایی، در نظام شبکه شهری تجلی می‌کنند. چنین حالتی با شدت و ضعف؛ ولی به صورت غالب، در بیشتر مناطق ایران دیده می‌شود. در مجموع شهرهای بزرگ و متروپل منطقه با فاصله گرفتن از شهرهای پائین‌تر از خود و بریدن از پایتخت، در نظام شهری ایران گسستگی ایجاد نموده‌اند. گرایش به افزایش جمعیت در شهرهای بزرگتر و افزایش تعداد شهرهای کم جمعیت (اولی بر مبنای سیاست اقتصادی و دومی بر پایه سیاست اداری) به صورت نامتناسب در سطح کشور نمایان می‌شود، و در نهایت افزایش شهرهای بزرگ به ضرر شهرهای متوسط و کوچک و روستا - شهرها تمام می‌شود. اختلاف ناحیه‌ای و سیاست اداری به این مسائل دامن می‌زند و سیاست اقتصادی، عامل مهم در توزیع نامتعادل سلسله مراتب شهری می‌شود. نتیجه آنکه اقدامات و تصمیم‌گیریهای اجرایی، به زبان سطوح میانی و پایینی شبکه شهری و به سود شهرهای بزرگ (بویژه تهران) تمام می‌شود. (۲۶)

ارتباط بین شهری و توسعه در ایران

در شرایطی که توسعه در ایران باید به عنوان جزء مهمی از سیاستهای توسعه ملی، به رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی کمک نماید و زمینه‌ساز ایجاد جامعه‌ای باشد که در آن الگوی

استقرار جمعیت، در ارتباط نزدیک با عملکرد متوازن در کل نظام اقتصادی و اجتماعی کشور صورت گیرد؛ شاهد رشد سریع جمعیت شهرنشین کشور در دهه‌های اخیر بوده‌ایم، و این رشد سریع شهرنشینی طی سه دهه اخیر به گونه‌ای صورت پذیرفته که فاصله جمعیتی تهران و شهرهای بزرگ با شهرهای میانه و کوچک، بیشتر و در نتیجه نظام توسعه شهری کشور در حال حاضر با مشکلات عدیده‌ای مواجه شده است. الگوی استقرار جمعیت و توزیع کانونهای زیستی، از نظام بهره‌گیری متناسب با ظرفیتهای و استعدادهای موجود تبعیت نمی‌کند؛ در حالی تا چند دهه قبل، نظام شهری کشور از همگونی نسبی برخوردار، و ناقد یک کلان شهر، که همه فعالیتها را به خود جذب کند و بر روی شبکه شهری تأثیر خاصی بگذارد، بوده است. لذا ارتباط ارگانیکی بین شهرهای کوچک و بزرگ هر منطقه از یکسو و شهرها و مراکز روستایی از سوی دیگر، همچنان برقرار بوده است. اما به دنبال نفوذ سرمایه‌داری غربی در ایران، شمار کانونهای زیستی و حجم جمعیتی شهرها با تغییرات اساسی رو به رو شد؛ به طوری که شبکه شهری در جهت تمرکزگرایی (تمرکز در شهر تهران و شهرهای بزرگ) پیش رفت و تفاوت‌های کمی و کیفی و عملکردهای بین تهران و شهرهای بزرگ، با شهرهای متوسط و کوچک، بیشتر آشکار گردید.

در حال حاضر شاخصهای جغرافیایی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی نیز از عدم تعادل‌های توسعه، که به زیان کانونهای زیستی کوچک و به سود شهرهای بزرگ و تهران تمام می‌شود، حکایت می‌کند و از آن جایی که توزیع فضایی شهرها و پراکندگی جمعیت کشور در چارچوب یک برنامه جامع هدایت شده و تحت کنترل، که مبتنی بر هماهنگی‌های بخشی و منطقه‌ای باشد، صورت نگرفته، به مشکلات ناشی از رشد شتابان جمعیت ابعاد پیچیده‌ای بخشیده است. بنابراین لزوم انجام یک بررسی و مطالعه در سازماندهی نظام توسعه شهری بیش از پیش ضروری می‌نماید. این سازماندهی بی‌تردید باید در چارچوب سازماندهی الگوی نظام سلسله مراتب شهری و سیاستهای تعادل بخشی جمعیتی، با توجه به شرایط جغرافیایی، اقتصادی، اجتماعی،

فرهنگی و سیاسی انجام شود و در سلسله مراتب شهری، کاهش رشد فزاینده تهران و شهرهای بزرگ، با دیگر کانونهای شهری مد نظر قرار گیرد. برای رسیدن به این مقصود باید به بررسی استراتژیهای توسعه شهری بپردازیم. (۳۷)

استراتژی توسعه و سیاست شهری

با توجه به ضرورت تعیین استراتژیهای توسعه، به عنوان قالب و چارچوب اصلی نظام شهری ایران، ابتدا اشاره‌ای گذرا به سیر تحول توسعه و نقش و عملکرد آن در تجدید ساختار کشورهای مرکز-پیرامونی* خواهد شد و سپس انواع استراتژیهای توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرد، تا الگوی مطلوب و متناسب با شرایط جامعه به دست آید.

توسعه پدیده، جدیدی نیست؛ بلکه از همان ابتدا همراه و همگام بشر بوده و تغییراتی که در شکل و فرم و محتوای زندگی بشر در طول تاریخ به وجود آمده، مبین وجود توسعه است؛ لیکن توسعه به معنی کوشش آگاهانه، نهادی شده، و مبتنی بر برنامه‌ریزی، برای ترقی اجتماعی و اقتصادی جامعه، پدیده منحصر به فرد قرن بیستم است که از سال ۱۹۱۷ در شوروی آغاز شده و از آن تاریخ تاکنون، اندیشه توسعه همانند هر پدیده دیگری، تحول و تکامل یافته است. (۳۸) بویژه بعد از جنگ جهانی دوم استراتژیهای توسعه از دیدگاههای مختلف و در قالب مفاهیمی چون: رشد اقتصادی، توگرایی و توزیع عادلانه، به عنوان راه حلی جهت برآوردن اهداف سرمایه‌گذاری مرکز و ظاهراً توسعه یافتگی کشورهای پیرامونی مطرح شد. هدف کشورهای مرکز در ارائه این برنامه، تعیین جایگاه کشورهای پیرامونی در نظام جدید تقسیم بین‌المللی کار و تغییر در ساختار اقتصادی-اجتماعی سنتی آنان، به شبه سرمایه‌داری یا سرمایه‌داری پیرامونی بود. به این ترتیب، جوامع سرمایه‌داری پیرامونی در تجدید ساختار مرکز پیرامونی بعد از جنگ، به عنوان

تأمین‌کننده مواد اولیه، کارگر ارزان‌قیمت و بازار مناسب برای اقتصاد کشورهای مرکز، تعیین شدند. در این راستا اگر چه اجرای برنامه‌های توسعه تغییراتی را در شرایط اقتصادی-اجتماعی این کشورها به وجود آورده است و بر مبنای این تغییرات، پاره‌ای از کشورها را به تعارف در حال توسعه تلقی کرده‌اند؛^(۳۹) اما از آن جا که چنین برنامه‌هایی عمدتاً بدون آگاهی از نیازهای مردم این جوامع انجام گرفته، بالطبع موجب پیدایش عوارض نامطلوبی بر انسان و محیط شده است، و پیامدهای آن در اشکال مختلف دوگانگی‌های اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی متجلی شده، و بیش از آن که ناشی از عوامل درونی این جوامع باشد، از عوامل بیرونی تأثیر پذیرفته است.^(۴۰)

کشور ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده است و با شروع توسعه برونزا-که از نیازهای نظام جهانی سرمایه‌داری نشأت می‌گیرد- با تمرکز شدید جمعیت و امکانات در چند نقطه محدود (بویژه تهران و شهرهای بزرگ) مواجه می‌شویم. چنین وضعیتی تقدم و تسلط تک شهری و یا دو شهری را به وجود می‌آورد، که نشان‌دهنده رشد انگلی و خدماتی یک یا دو شهر و غنб ماندگی و ناتوانی سایر شهرهای کشور در پرتو توسعه برونزا است. این امر، در نهایت منجر به ایجاد عدم تعادل در سیاستهای توسعه شهری می‌شود و به دنبال آن یکپارچگی ملی را نیز مختل می‌سازد. در این صورت به منظور اصلاح ساختار توسعه فضایی کشور، بررسی استراتژیهای توسعه ملی و سیاستهای توسعه شهری ضروری به نظر می‌رسد.

الف - استراتژی توسعه از بالا و سیاست شهری

در این استراتژی طرحهای بزرگ سرمایه‌بر، تکنولوژی پیشرفته، رقابتهای اقتصادی، انگیزه‌های خارجی و بالاخره شهر و صنعت مورد توجه قرار می‌گیرند. در استراتژی توسعه از بالا، توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی توسط تعداد معدودی هدایت می‌شود. بخش خصوصی به سودهای کلان دست می‌یابد و این سودهای کلان، «موتور توسعه» شناخته می‌شود و در اغلب

موارد این سودهای کلان راه بانکهای خارجی را در پیش می‌گیرند. انتخاب این استراتژیها در کشور ما، سبب از میان رفتن اعتبار روستاها و پیدایش نابرابری شدید میان شهر و روستا و نیز نابرابری اقتصادی و اجتماعی میان خود شهرها می‌شود و در امر توسعه شکاف و فاصله بیشتری را میان نواحی جغرافیایی ایران به وجود آورده است. به سخن ساده، زاغه‌ها و آلودگیهای شهری در برابر هتل هیلتونها ظاهر شده‌اند.^(۳۱)

ب- استراتژی توسعه از پایین و سیاست شهری
این استراتژی بر هدفهای وسیع اجتماعی، انگیزه‌های داخلی، رفع نیازهای اساسی اکثریت مردم شهری، برخورد مستقیم با بازار کار، طرحهای کارگبر و تکنولوژی مناسب توصیه می‌کند. جغرافی دانان ایران- در صورت پذیرش این اصل برای توسعه- لازم است برای جغرافیای رفاه اجتماعی یا جغرافیای نیازهای اساسی، ارزش و اعتبار بیشتری قائل شوند؛ چراکه جغرافیای رفاه اجتماعی، از شاخه‌های جدید علم جغرافیا و معیاری جهت شناخت رفاه اجتماعی ملتها و جامعه‌های شهری و روستایی است.^(۳۲)

ج- استراتژی توسعه و سیاست شهرنشینی در ایران
با توجه به مباحث طرح شده، به منظور سازماندهی الگوی نظام سلسله مراتب شهری و دستیابی به سیاستهای متعادل شهرنشینی در ایران، هرگونه تصمیم‌گیری باید از پایین شروع شود تا ضمن حفظ روابط ارگانیکی مکانهای مرکزی و بالاخره شهرها با نواحی و نلمرو طبیعی، جوامع انسانی در داخل یک سیستم با حفظ وابستگی بنیادی و متعلق به مجموعه‌ها، در مفهوم فضایی آن شکل گیرند. بدین طریق، ضمن نفوذ فرهنگ شهرنشینی به جوامع کوچکتر و روستایی، روابط ارگانیکی آنها با مراتب بالاتر نیز حفظ می‌شود و علاوه بر این که پتانسیل کافی برای جذب

سرمایه‌گذارها و حفظ آن در سطوح پایین شبکه و سلسله مراتب شهری ایران، بدون قطبی شدن شهرهای بزرگ، پیوستگی با شهرهای کوچک و متوسط فراهم خواهد آمد؛ مشکلات شهرهای بزرگ نیز - که بیشتر ناشی از مهاجرت بی‌رویه روستاییان است - تا اندازه‌ای تعدیل خواهد شد. به تدریج نظام روابط شهری و روستا با گذشت زمان به یک سیستم شبکه‌ناحیه‌ای، با یک مجموعه فضایی تبدیلی می‌شود، که در آن شهر مرکزی یا متروپل ناحیه، مجموعه‌ای از فضای اطراف شهری و شبکه‌ای از قطبهای شهری ثانوی را در حوزه جاذبه خود نگه می‌دارد. عدم تعادل ناحیه‌ای با پیدایش هسته‌های ثانوی و بالاخره پیدایش یک شبکه شهری، روز به روز به حدانته می‌رسد. (۳۳)

نتیجه‌گیری

شهر و شهرنشینی در ایران، به عنوان شکل ویژه‌ای از استقرار انسان، در هر برهه از زمان متناسب با ماهیت و الگوی توسعه حاکم بر آن، از تفاوت‌های کمی و کیفی و عملکردی برخوردار بوده است. در شرایطی که توسعه شهری باید به عنوان جزء مهمی از سیاست‌های توسعه ملی به رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی کمک کند، زمینه‌ساز ایجاد عدم تعادل بین نواحی شهری (شهرهای بزرگ و کوچک) و روستایی شده است. به این جهت دولتها و برنامه‌ریزان آنها باید در اجرای سیاست‌های توسعه شهری، از یک طرف به منظور کاهش پیامدهای منفی حاصل از رشد بی‌رویه شهرهای بزرگ و از طرف دیگر، رشد و توسعه نواحی روستایی، راهبردی را اتخاذ کنند که منافع کل جامعه را در برداشته باشد، تا این منافع از مراکز شهری به حوزه‌های روستایی و از حوزه‌های روستایی ناحیه، به شهر و شهرهای بزرگ جریان یابد. (۳۴) تا در نتیجه آن روابط بین شهر و روستا مستحکم شود. به عبارت دیگر، برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه باید همگن و مکمل یکدیگر باشند؛ چراکه تنها بها دادن به استراتژی توسعه شهری (بخصوص توسعه شهرهای

بزرگ) چاره‌ساز نخواهد بود.

توسعه شهری ممکن است راه را برای زندگی بهتر ساکنان شهر فراهم آورد؛ اما اصلاح شرایط شهرنشینی، مهاجران بیشتری را از نقاط روستایی به سوی شهرها جذب خواهد کرد. استراتژی شهری باید برای اصلاح و بهبود شرایط زیستی و روستایی با سیاستهایی نظیر: بهداشت و درمان، تحصیلات، اشتغال و حمایت‌های زیست محیطی و ایجاد راه و... همگام باشد. (۳۵)

وجود شهرهای پرجمعیت و انباشته از انواع آلودگیها، همچنین دست و پنجه نرم کردن شهرنشینان با مسائل شهری، یکی از دلایل همین عدم توجه به روستاهاست. در صورتی که اگر برای شهر و روستا، هماهنگی با هم، برنامه‌ریزی شود و شهرها تمام امکانات و اعتبارات و احتیاجات نواحی روستایی را در اختیار نگیرند، نه تنها از شدت مشکلات و مسائل شهری کاسته خواهد شد، بلکه روستاها نیز خالی از سکنه نخواهند گردید؛^(۳۶) بنابراین با توجه به مجموعه شرایط و مسائل عنوان شده، هرگونه تصمیم‌گیری در سیاست تعادل بخشی نظام شهری ایران باید از پایین شروع شود تا ضمن نفوذ فرهنگ شهرنشینی به جوامع کوچکتر روستایی، روابط اورگانیکی آنها با مراتب بالاتر نیز حفظ گردد، تا در نهایت به توسعه ملی بینجامد.

منابع و یادداشتها

- ۱- چاوشی، اسماعیل: بنیادهای تاریخی شهر و شهرنشینی در سیستان و بلوچستان، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۴۴، انتشارات آستان قدس رضوی، بهار ۱۳۷۶، ص ۲۵.
- ۲- نظریان، اصغر: جغرافیای شهری ایران، انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ سوم، اردیبهشت ۱۳۷۷، ص ۱۶.
- ۳- مشهدیزاده دهاقانی، ناصر: تحلیلی از ویژگیهای برنامه‌ریزی شهری در ایران، انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران، چاپ اول، دی ماه ۱۳۷۲، ص ۵۶.
- ۴- همان منبع، ص ۱۱.

- ۵- همان منبع، ص ۱۴. ۱۰۱ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۶- همان منبع، صص ۱۴-۱۵. ۲۰۱-۲۰۱ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۷- سلطان زاده، حسین: مقدمه‌ای بر تاریخ شهر و شهرنشینی در ایران، نشر آبی، چاپ اول، بهار ۱۳۶۵، ص ۱۷. ۱۶ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۸- کیانی، محمدیوسف: نظری اجمالی به شهرنشینی و شهرسازی در ایران، چاپ ارشاد اسلامی، تهران ۱۳۶۵، ص ۱۷. ۵۴-۶۵ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۹- سلطان زاده، حسین، همان منبع، ص ۱۴۶. ۷۶ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۱۰- شهیدزاده دهاقانی، ناصر، همان منبع، ص ۱۶. ۲۷۶ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۱۱- نوریان، اصغر، همان منبع، ص ۵۶. ۴۲ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۱۲- سلطان زاده، حسین: روند شکل‌گیری شهر و مراکز مذهبی در ایران، انتشارات آگاه، ۱۳۶۳، صص ۱۴۲-۱۴۳. ۱۱ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۱۳- رهنمایی، محمدتقی: شهرنشینی و شهرسازی در ایران، جشن‌نامه دکتر محمدحسین گنجی، تهران، انتشارات گیتاشناسی، ۱۳۷۱، ص ۱۴۵. ۱۶ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۱۴- نظریان، اصغر، همان منبع، ص ۶۰. ۶۰ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۱۵- همان منبع، صص ۶۲-۶۴. ۶۲ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۱۶- همان منبع، ص ۸۴. ۸۴ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۱۷- حسامیان، فرخ؛ اعتماد، گیتی و حائری، محمدرضا: شهرنشینی در ایران، انتشارات آگاه، چاپ سوم، پاییز ۱۳۷۷، صص ۳۹-۴۲. ۳۹ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۱۸- نظریان، اصغر، همان منبع، ص ۶۷. ۶۷ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۱۹- همان منبع، ص ۸۵. ۸۵ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۲۰- همان منبع، ص ۶۸. ۶۸ رجه دومه نامه- ۲۶
- ۲۱- همان منبع، همان صفحه. ۶۷ رجه دومه نامه- ۲۶

- ۲۲- همان منبع، ص ۱۰۱.
- ۲۳- همان منبع، صص ۱۰۱-۱۰۲.
- ۲۴- نظریان، اصغر: جایگاه شهرهای کوچک در سازماندهی فضایی و توسعه کلی (مورد: استان زنجان) فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۴۲، ص ۵۱.
- ۲۵- مرکز آمار ایران: سالنامه آماری کشور، زمستان ۷۸. ص ۶۱.
- ۲۶- همان منبع، صص ۵۰ و ۵۲.
- ۲۷- احمدی، حسن؛ چهاردولی، حبیب‌الله: سلسله مراتب شهری، مبانی نظری نظام شهری، انتشارات مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، تهران ۱۳۷۶، صص ۷-۹.
- ۲۸- آسایش-حسین: اصول و روشهای برنامه‌ریزی روستایی، انتشارات پیام نور، اسفند ۱۳۷۴، ص ۱۰.
- ۲۹- سجادی، ژیللا: نگرشی جغرافیایی بر مفاهیم توسعه و نقش آن در ساختار مرکز-پیرامونی اقتصاد جهانی، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۴۱، صص ۱۱۲ و ۱۱۴.
- ۳۰- همان منبع، صص ۹۷.
- ۳۱- شکویی، حسین: جغرافیدانان ایرانی و مسائل مهم جامعه ما، مجموعه مقالات سمینار جغرافی، شماره ۱، انتشارات بنیاد پژوهشهای اسلامی آستان قدس رضوی، اردیبهشت ۱۳۶۵، ص ۱۶.
- ۳۲- پیرامون، پرویز: توسعه برونزا و شهر: مورد ایران، مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۳۰، سال سوم، شماره هشتم، مرداد و شهریور ۱۳۶۸، ص ۴۸.
- ۳۳- نظریان، اصغر: همان منبع، صص ۷۰-۶۹.
- ۳۴- شکویی، حسین: دیدگاههای نو در جغرافیای شهری، جلد اول، انتشارات سمت، زمستان ۱۳۷۳، ص ۳۳۰.
- 35-Population Issuefu N.F.P.A/1992.
- ۳۶- شیعه، اسماعیل: مقدمه‌ای بر مبانی برنامه‌ریزی شهری، انتشارات دانشگاه علم و صنعت، چاپ پنجم، خرداد ۱۳۷۴، ص ۳.