

## تحلیلی بر انتقال مرکز اداری - سیاسی کشور (تهران) دکتر حسین شکویی - دانشگاه تربیت مدرس

### طبقه بندی پایتختها

در جغرافیای شهری به هنگام مطالعه پایتختها آنها را از نظر کارکرد به دو دسته تقسیم می‌کنند، بدانسان که در زیر می‌آید:

۱- پایتختهایی که دارای کارکرد اداری - سیاسی هستند، نظیر واشنگتن، کانبرا و بن. در این قبیل پایتختها، کارکرد اداری - سیاسی با لاترین سهم فعالیت‌های شهری را عرضه می‌کند، چنانکه از نظر کارکرد در شهر واشنگتن با ۸۰۰،۰۰۰ نفر جمعیت بخش تجارت ۱۲٪ و بخش تسو لیدات کارخانه‌ای تنها ۳٪ فعالیت‌های شهری را دارا می‌باشند. این در حالی است که میزان تکنوکراتها، محققین، دانشمندان و مهندسين در هر هزار نفر جمعیت در میان شهرهای ایالات متحده، با لاترین رقم را نشان می‌دهد.

در واقع پایتختهای ملی مثل واشنگتن، کانبرا و بن به صورت مرکز خدمات اداری - فرهنگی عمل می‌کنند و سهم تولیدات کارخانه‌ای، صنایع و سایر کارکردها در آنها بسیار اندک می‌باشد. در این قبیل پایتختها با توجه به کارکردهای محدود و جمعیت کم، مسایل مربوط به شهرهای بزرگ‌به ویژه مسایل محیط زیست، کمبود مسکن و مشکلات حمل و نقل دیده نمی‌شود.

۲- پایتختهایی که از کارکردهای متعددی برخوردارند و علاوه بر کارکرد اداری - سیاسی دارای کارکردهای تجاری، صنعتی، مالی، آموزشی، حمل و نقل، چاپ و انتشار، فرهنگی، دانشگاهی و هنری می‌باشند. مثل تهران، قاهره، توکیو و ۱۰۰۰ اغلب پایتختهای چند کارکردی به ویژه در کشورهای در حال توسعه به سبب نابسامانیهای اقتصادی، عدم برنامه‌ریزیهای صحیح ناحیه‌ای، وابستگی به اقتصاد جهانی، رشد شتاب آلود جمعیت، مهاجرت‌های روستایی، امکان جذب در اقتصاد غیررسمی پایتختهای پر جمعیت، به انواع آلودگیهای محیط زیست نظیر آلودگی هوا، آلودگی صوتی، کمبود مسکن، کمبود فضای سبز، عدم فرصتهای اشتغال گرفتار آمده‌اند. در اینجا است که

عده‌ای از مسئولین در جهت نجات پایتخت‌های ملی، ایجاد پایتخت جدید را مطرح می‌سازند تا از توسعه بی‌رویه و سنجدیده بزرگترین شهر کشور جلوگیری کنند و مسایل فوق‌العاده شدید آن را تعدیل کنند.

### سه نوع نگرش به نقش تهران در امر توسعه ملی ۱- تهران به عنوان محرك و زمینه ساز توسعه اجتماعی - اقتصادی

در این نگرش مادر شهر تهران در بازار کار خود نیروی انسانی انبوهی را در کارکردهای مختلف جذب کرده است، زیرا تهران مرکز بسیاری از صنایع، کانون ارتباطات، امور مالی و مرکز فعالیتهای تجاری، فرهنگی، اداری - سیاسی محسوب می‌شود و از این نظر زمینه‌های مساعدی را جهت پیشرفت‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی فراهم آورده است. تهران مادر شهر ملی ایران به شمار می‌آید که جمعیت اضافی روستاها و بیکاران شهرهای بزرگ و کوچک کشور را پناه داده و آنها را از درد، رنج و گرسنگی نجات داده است.

در تهران بزرگسودهای کلان اقتصادی به سبب تمرکز تولید با شرایط خاص ما در شهرهای جهان سوم به دست می‌آید. در این شهر برگشت سرمایه با سودهای کلان امکان پذیر است. در نتیجه بیشترین سرمایه‌ها به سوی تهران سرازیر می‌شود و به سود فوری می‌نشینند. در مادر شهر تهران تخصص یابی در انواع تولیدات به آسانی عملی می‌شود. مرغوبیت کالاهای تولیدی نسبت به سایر شهرها در سطوح قابل قبول می‌باشد. در این راستا بازده تولید نسبت به سایر شهرها به ویژه شهرهایی با جمعیت نه چندان زیاد، رقم بالایی را نشان می‌دهد و در نهایت تربیت بهترین استعدادهای علمی فرهنگی - تجاری کشور در یک سطح وسیع در تهران صورت می‌گیرد.

### ۲- تهران به عنوان يك مادر شهر انگلی

در این نگرش تهران به عنوان يك شهر انگلی عمل می‌کند. زیسرنا بیشترین سرمایه‌ها، امکانات، تخصصها و نیروی ماهر کشور را در خود جای

داده است و از نظر سرمایه‌گذاری در بخشهای اقتصادی، فرهنگی، خدماتی، بهداشتی - درمانی، دانشگاهی و فعالیتهای ساختمانی بالاترین رقم را در سطح کشور به خود اختصاص داده است. حاکمیت چنین جریانی سبب عقب ماندگی سایر نواحی جغرافیایی ایران شده است. از اینرو يك شهر انگلی محسوب می‌شود.

### ۲- تهران آینه چشم انداز ملی

در این‌نگرش سیاستهای گذشته و سیاست دولتها در عدم توجه به نواحی مختلف جغرافیایی ایران، شهرهای میانی و کوچک، حوزه‌های روستایی و فقدان يك سیاست مثبت کشاورزی موجب عقب ماندگی نواحی مختلف ایران و در نتیجه هجوم سرمایه ها و مهاجرین به تهران شناخته می‌شود. به سخن دیگر، اگر امروز تهران مریض است، همه نواحی جغرافیایی ایران مریض بوده است که تهران را بتدریج از نظر زیست محیطی، اجتماعی و اقتصادی مریض کرده است. مسایلی که امروز در تهران به وجود آمده است، حاصل عدم سرمایه گذاری، اشتغال زایی و فقدان امکانات در سایر نواحی ایران می‌باشد و اگر این مسایل که هم اکنون در يك شهر ۸ میلیون نفری دیده می‌شود در شهرهای کوچک و روستاها پخش می‌شود، بیش از تهران تنشهایی در جوامع کوچک شهری ایجاد می‌کند و بیشتر قابل لمس بود.

### تجربه آموزی از انتقال پایتخت در سایر کشورها

الف - برازیلیا - کشور برزیل حدود سه دهه پیش در جهت توسعه بخش وسیعی از مناطق داخلی برزیل حوزه آمازون، پایتخت جدیدی را به نام برازیلیا بنا کرد و حدود ۱۶۰۰۰ کیلومتر بزرگراه جدید که بزرگراه بلوم برازیلیا از آن جمله بود، احداث کرد. چندین میلیون نفر تشویق شدند تا به ایالات گویاس<sup>۱</sup>، ماتوگروسو<sup>۲</sup>، پارا<sup>۳</sup> و آمازون مهاجرت کنند، زیرا جهت

1-Belem 2-Goias 3-Mato Grosso 4- Para

بهره برداری از منابع طبیعی برزیل، سرمایه گذارهای عظیمی به کار گرفته شده بود.

اهداف اصلی برنامه‌های توسعه اجتماعی - اقتصادی برزیل، توسعه بخشهای داخلی برزیل، تمرکز زدایی و تحرك سکونتگاههای کشور بود که ایجاد پایتخت جدید و سرمایه گذارهای کلان در آن، در این راستا عملی گردید. اما ایجاد پایتخت جدید نیز نتوانست از توسعه شهرهای بزرگ برزیل مثل سائوپولو و ریودوژانیرو جلوگیری کند و تعادلی در سیستم سکونتگاهی برزیل به وجود آورد.<sup>۱</sup> مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که ریودوژانیرو و ۹ سال بعد (سال ۲۰۰۰ میلادی) دارای ۱۵ میلیون نفر جمعیت و سائوپولو بزرگ دارای ۲۵ میلیون نفر جمعیت خواهند بود و هم اکنون در سائوپولو بزرگ در حدود ۱۹ میلیون نفر زندگی می‌کنند. افزایش سالانه جمعیت در ریودوژانیرو و سائوپولو ۱۰٪ گزارش شده است.<sup>۲</sup>

در سال ۱۹۲۳ آنکارا به پایتختی ترکیه انتخاب گردید و در ایسن مدت ۷۰ سال نتوانست از افزایش جمعیت استانبول، بزرگترین شهر ترکیه جلوگیری کند. هم اکنون سالانه ۳۵۰،۰۰۰ نفر از آناتولی شرقی و مرکزی به استانبول مهاجرت می‌کنند. استانبول فعلاً ۸ میلیون نفر جمعیت دارد و ۹ سال بعد شهر استانبول با دارا بودن ۱۲ میلیون نفر جمعیت بزرگترین شهر اروپا خواهد بود.<sup>۳</sup>

شهر اسلام آباد پایتخت پاکستان در یک منطقه زیبای جنگلی ایجاد گردید. احداث پارکها، باغ یاسمن و برگزاری فستیوال گل رز، تنها توانست بلندپایگان دولتی، کارمندان و سفیران خارجی را در خود جای دهد. اسلام آباد هم اکنون ۳۲۵،۰۰۰ نفر جمعیت دارد. با وجود صرف هزینه گزاف، اسلام آباد نتوانست کوچکترین تاثیری در حل مسایل شهر کراچی، شهر گرایسی و

1-Alan Gilbert and Josef Gugler. Cities, poverty and Development.oup 1981,pp.181-184.

2-Prospects of world urbanization,united Nations.New York. 1987.

3-Alain L.Sanders."The Ancient yewel crumbles ".Time. August 6, 1990,p.17.

و سازمان فضایی پاکستان به وجود آورد.

#### عدم توفیق در انتقال و نتیجه گیری

۱- در کشورهای که با اقتصاد آزاد اداره می‌شوند، محدود کردن شهروندی و جلوگیری از توسعه شهر مسلط غیر ممکن می‌نماید، زیرا در این قبیل کشورها نیروهای بازار تعیین کننده است نه دولت‌ها. در چنین شرایطی سرمایه‌ها و سرمایه‌گذاران در بزرگترین شهر کشور مثل تهران به کار می‌افتند که از امنیت، بازار پر رونق و پر مصرفی برخوردار است. در این بازار پر رونق، برگشت سود به سرعت عملی می‌شود و سود کلان عاید سرمایه‌گذار می‌گردد. سرمایه‌گذاران، بازار اشتغال به وجود می‌آورند و وجود فرصت‌های اشتغال، مسیر و مقصد مهاجرت‌ها را جهت جذب در بازار کار تثبیت می‌کنند. در نتیجه در سال‌های آینده، تهران به توسعه و جذب جمعیت ادامه خواهد داد. چنانکه در شهرهای بزرگ کشورهای در حال توسعه که با اقتصاد آزاد اداره می‌شوند نظیر استانبول، قاهره، کراچی، کلکته، بمبئی، داکا، جاکارتا، دهلی، مانیل، بانکوک، سئول، مکزیکوسیتی، ریودوژانیرو و ساووپولو نیز چنین جریانی اتفاق می‌افتد و هر یک از این شهرها در ده سال آینده جمعیتی میان ۱۰ تا ۲۶ میلیون نفر را در خود جای خواهند داد و از قانون فوق تبعیضات خواهند کرد.<sup>۱</sup> ادغام در اقتصاد جهانی و وابستگی به اقتصاد تک محصولی، شهر گرایی را تشدید می‌کند.

۲- تهران دارای کارکردهای مختلفی است و انتقال کارکرد اداری - سیاسی تهران، قادر نخواهد بود که از توسعه یابی تهران جلوگیری کند. بر اساس مطالعات انجام شده، تهران در سال ۱۳۸۰ میان ۱۲ تا ۱۵ میلیون نفر جمعیت خواهد داشت. انتقال مرکز اداری - سیاسی با هزینه بسیار سنگین می‌تواند حداکثر به کاهش یک میلیون نفر از جمعیت تهران بیانجامد و این امر نمی‌تواند به حل مسایل تهران کمک کند، زیرا در صورت ایجاد پایتخت جدید (مرکز اداری - سیاسی) باز هم نیروهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در بزرگترین

1-Janice E.Perlman.A dual strategy for deliberate Social change in Cities Butter worth.1990,pp.3-5.

شهر کشور یعنی تهران متمرکز خواهند بود و این نیروها جاذب جمعیت و مهاجرین شهرهای بزرگ، متوسط، کوچک و روستاها به تهران خواهند بود. چنانکه در مورد کر اچی، استانبول، سائوپولو و ریودوژانیرو که کشورهای پاکستان، ترکیه و برزیل در جهت حل مسایل آنها پایتختهای جدیدی ساخته‌اند، چنین بوده است.

۳- ایجاد مراکز اداری - سیاسی جدید با توجه به شرایط خاص اداری ایران ممکن است به ضعف اداره تهران که بیشترین سرمایهها، تخصصها، نیروی کار ماهر و غیرماهر را در خود جای داده است، بیانجامد و این جریان در نهایت به تضعیف شرایط اجتماعی- اقتصادی و حتی سیاسی کشور منتهی شود. از این رو کشورهای غربی نیز در جهت جلوگیری از شکنندگی شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی خود تاکنون به ایجاد پایتختهای جدید اقدامی نکرده‌اند، زیرا تضعیف بزرگترین شهر کشور را تضعیف اقتصاد ملی و سیاسی خود می‌دانند. اما در اداره شهرهای ۸ میلیون نفری خود (مثل تهران) به خوبی موفق بوده‌اند.

۴- واقعیت این است که شهر تهران وجود دارد و به توسعه و حیات خود نیز ادامه خواهد داد. نمی‌توان شهر تهران را از میان برداشت. این شهر باید به همان شکلی که وجود دارد در جای خود باقی بماند. تنها لازم است برنامه‌هایی بیاندیشیم که کارکردهای تهران را کارا تر و موثرتر سازد. از اینرو در سیاست‌گزینی نسبت به تهران، منطقی است که نه به توسعه شتاب آلود آن کمک کنیم و نه تهران را از فعالیت‌های عادی و معمولی باز داریم، بلکه عقلانی است که از توسعه عادی و طبیعی تهران تبعیت کنیم.

یادآور می‌شویم که شرایط با لا زمانی تحقق خواهد یافت که در هر دوره برنامه‌ریزی پنجساله کشور، در وهله اول روی توسعه اجتماعی- اقتصادی ملی (کل جامعه) اندیشه کنیم و سپس به برنامه‌ریزیهای شهری- ناحیه‌ای بپردازیم. پس لازم است که هر نوع سیاست فضایی با برنامه‌های توسعه اجتماعی- اقتصادی پیوند داده شود. در این میان اندیشیدن به فرصتهای اشتغال در سطح ملی و توزیع عادلانه در آمدها در نواحی مختلف جغرافیایی ایران

می‌تواند از بسیاری نابسامانیهای سیاست فضایی بکاهد.

۵- ضمن پیوند برنامه‌ریزی تهران بزرگ با برنامه‌ریزیهای ۵ ساله، ۱۰ ساله و ۲۰ ساله کشور بندریج و با مطالعه عمیق به جای انتقال مرکز اداری - سیاسی به سیاست تمرکز زدایی اقدام کنیم و ضمن انتقال پست‌های از فعالیت‌ها به شهرستانها در جهت سبک کردن بخش داخلی تهران، انتقال برخی از کارکردها را روی محورهای تهران - قزوین، تهران - ساوه، تهران - قم و ۰۰۰۰ مورد بررسی قرار دهیم.

سخن آخر اینکه به نفع جامعه ماست که از تهران به عنوان یک سرمایه ملی بازمینه‌های اجتماعی و اقتصادی تعیین کننده آن بشدت پاسداری کنیم و در جهت رفع مشکلات این شهر تنها روی نحوه اداره، کنترل و تمرکز زدایی اندیشه کنیم. به خاطر بسیاری که نظام سکونتگاهی هر کشور از سیاست اجتماعی - اقتصادی آن تاثیر می‌پذیرد و نه از انتقال مرکز اداری - سیاسی کشور.



- 1-Bergeson, A.1980.Studies of the modern world system .  
London.Sage.
- 2-Brunn,S.D. and williams, J.F.1983.Cities of the world .  
New York. Harper and Row.
- 3-Chilcote, R.H.1984.Theories of Development and  
underdevelopment.Westview press.
- 4-Gilbert, Alan . and josef Gugler. 1981. Cities,poverity  
and Development. oup.
- 5-Perlman, janice.1990. A dual strategy for deliberate  
Social change in Cities.Butterworth.
- 6-Prospects of world urbanization. 1987. United Nations.  
New York.
- 7-Sanders,L. Alain.1990 ."The Ancient jewel crumbles".  
Time.
- 8-Periman. J.1987. " mega- Cities and innovative  
technologies". Cities,vol 4.
- 9-Yeates H.Marice . and Barry j. Garner. 1971. The  
North American City. Harper and Row.

