

## بررسی تحولات شهر و شهرنشینی در ایران

صمد کریمی<sup>۱\*</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۶/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۳/۰۸/۲۶

### چکیده

ایران از جمله کشورهای در حال توسعه است که نرخ رشد شهرنشینی در آن با سرعت سرسام آوری در چند دهه اخیر متحول شده است. الگوی برونزای توسعه شهری از یک سو توزیع نامتناسب جمعیت شهری در پهنه جغرافیایی کشور از سوی دیگر، سبب شده است سیمای شهری و الگوی توسعه آن چندان مطلوب و پایدار نباشد. الگوی شهرنشینی از بیماریهای اساسی بسیاری از طراحی بی روح و ناموزون، فاصله زیاد بین مناطق در برخورداری از خدمات شهری و عدم مشارکت شهروندان گرفته تا رشد خارج از اراده مدیریت شهری شهرها (ساخت و سازهای غیرمجاز، حاشیه نشینی) در رنج است. این مقاله به بررسی تحولات شهر و شهرنشینی در ایران پرداخته است.

### واژگان کلیدی

شهر، الگوی توسعه شهری، رشد جمعیت، تقسیمات کشوری

۱- کارشناس حراست، کارشناسی ارشد جامعه شناسی.

## مقدمه

تمرکز بیش از حد جمعیت و فعالیت، عمدتاً در بزرگترین شهرهای کشورهای در حال توسعه، باعث جذب بخش عمده‌ای از پتانسیل‌های توسعه‌ای این کشورها به این شهرها شده و در نتیجه این شهرها به طور نسبی بیش از حد بزرگ تر از دومین و سومین شهر این کشورها شده‌اند. برخی از کشورهای در حال توسعه، برای مقابله با این پدیده نخست شهری و تبعات سوء آن سیاست‌ها و اقدامات مشخصی را به کار گرفته‌اند. در ایران نیز برای جلوگیری از رشد شتابان و فزاینده شهر تهران، از اواسط دهه چهل خورشیدی به بعد، سیاست‌ها و اقدامات متعددی به کار گرفته شده است.

افزایش جمعیت شهرها به مرور زمان موجب تحولاتی در شهرنشینی گردید به طوری که روز به روز بر تعداد شهرهای بزرگ افزوده شده و در حال حاضر، تعداد ساکنان بیش از ۴۰ منطقه شهری از آستانه ۴ میلیون نفر گذشته و تا ۱۵ سال دیگر حداقل ۶۴ شهر بیش از ۴ میلیون نفر جمعیت خواهند داشت و جمعیت ۲۰ شهر از ۱۱ میلیون نفر نیز تجاوز خواهد کرد که اکثریت آن‌ها در کشورهای در حال توسعه قرار دارند. اطلاعات بررسی شده نشان از افزایش سریع میزان شهرنشینی در پنجاه سال اخیر دارد و ارقام، نشان دهنده بیش از دو برابر شدن میزان شهرنشینی و ۹ برابر شدن تعداد جمعیت شهری در کشور است. میانگین نرخ رشد جمعیت شهری نیز از سال‌های ۱۳۰۵ تا ۱۳۱۵، ۲/۲۶ درصد بوده است و بیشترین نرخ رشد جمعیت شهری کشور در سال‌های ۱۳۲۵ تا ۱۳۶۵ بوده که در این سال‌ها میانگین نرخ رشد جمعیت شهری کشور بالا ی پنج درصد است. البته در این سال‌ها میانگین نرخ رشد کل جمعیت کشور نیز بالا بوده و بخش عظیمی از رشد جمعیت شهری کشور مربوط به رشد طبیعی جمعیت است. از سال ۱۳۶۵ به بعد هم زمان با کاهش میانگین نرخ رشد کل جمعیت میانگین نرخ رشد جمعیت شهری نیز کاهش یافته و به رقم ۲/۷۴ درصد طی سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۵ رسیده و طی سال‌های ۱۳۸۵- تا ۱۳۹۵ به ۲/۱۴ رسیده که نشان از کاهش نرخ رشد جمعیت شهری است. هم چنین، بررسی نتایج سرشماری نشان می‌دهد که در طی سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۷۰ جمعیت شهرهای کشور روند افزایشی داشته و سپس از سال ۱۳۷۰ به بعد سیر نزولی داشته است. روند شهرنشینی در ایران همچنان به سیر صعودی خود ادامه داده و احتمالاً در سال ۱۴۳۰ به حدود ۸۵ درصد خواهد رسید.

شهرهای جدید در نظامهای اجتماعی - اقتصادی جهان و با توجه به تحولات نظریه‌ای بسیار دگرگون شده اند هنوز تعریف جامعی برای شهرهای جدید ارائه نشده است اما می‌توان تعاریف زیر را برای آنها پذیرفت:

شهرهای جدید، اجتماعهای برنامه ریزی شده‌ای است که در پاسخ به اهداف از پیش تعیین شده ایجاد می‌شود ایجاد شهر جدید عملی ارادی است که فرض را بر وجود یک منبع قدرت یا سازمانی می‌گذارد که تأمین کننده مکان و منابع برای توسعه شهر و اعمال کنترل مداوم بر آن است تا شهر به اندازه با دوامی برسد.

شهر جدید، اجتماعی خود اتکاست باجمعیت و مساحت مشخص، فاصله‌ای معین از مادرشهر، برنامه ریزی از پیش تعیین شده، اهداف معین و همچنین برخوردار از تمام تسهیلات لازم برای یک محیط مستقل

معمولاً شهرهای جدید برای تمرکز زدایی کالبدی، اقتصادی و اجتماعی در ناحیه شهری شهرهای بزرگ طراحی می شوند تا با وجود جاذبه نزدیکی به شهرهای بزرگ، جمعیت تشویق به خروج از مادرشهر شوند تا اسکان به همراه اجرای برنامه های توسعه اقتصادی - اجتماعی فراهم آید، بدین ترتیب جذب سرریزهای جمعیتی، ساماندهی فضایی مادر شهر و ناحیه شهری، بهبود وضعیت محیط کار، زندگی سالم و اجتماعی کامل میسر می شود. در واقع مفهوم شهر جدید مفهوم اجزای یک شهر در یک ارتباط ارگانیک با یکدیگر است.

بنابر تعاریف قبلی شهرهای جدید دارای تاریخ تولد مشخصی هستند و در زمان کوتاه و معینی ساخته می شوند اینگونه شهرها در تضاد کامل با پیدایش و تحول شهرهای متراکم هستند؛ و براساس یک هسته، پیش از آنکه به وجود آیند تشکیل می شوند و به کندی رشد می کنند معمولاً برنامه ریزی شهر جدید مبتنی بر پیش بینی جمعیت است تا این جمعیت پایه ای برای پیش بینی نیازهای کالبدی، اقتصادی و اجتماعی آینده باشد.

شهر جدید با حومه اختلاف اساسی دارد حومه یک ناحیه مجزای مسکونی است که ساکنان آن برای کار به شهر دورتر رفت و آمد می کنند اما شهر جدید باید همه عملکردهای شهری را به اندازه معین داشته باشد.

### توزیع جمعیت شهری و طبقه بندی بر حسب حجم جمعیت

بررسی روند شهرنشینی را می توان به صورت جزئی تر و در نظر گرفتن تغییرات در طبقات مختلف جمعیتی شهرها و نیز تغییرات نقاط شهری انجام داد. تعداد شهرهای کشور در طی دوره های سرشماری به سرعت افزایش یافته است، هر چند باید این نکته را مد نظر داشت که تعریف شهر و نقاط شهری در این روند افزایشی بی تأثیر نبوده است. تعاریف شهر در سرشماریهای کشور تغییراتی داشته است. بر اساس تعریف مرکز آمار ایران به عنوان مرجع و مجری سرشماریها، در سرشماریهای ۱۳۳۵ و ۱۳۴۵ شهر به مکانی اطلاق می شده که بیش از ۵۰۰۰ نفر جمعیت داشته است. در سرشماری ۱۳۵۵، علاوه بر معیار قبلی، تمام مراکز شهرستانها بدون توجه به جمعیت آنها در زمره شهر قرار گرفتند. در سرشماری بعد، معیار داشتن شهرداری به مبنای جمعیتی افزوده شد و در سرشماریهای ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ داشتن شهرداری به عنوان تنها معیار شهر مد نظر قرار گرفت.

کل نقاط شهری در سرشماری ۱۳۳۵، تعداد ۱۹۹ شهر بود که در سال ۱۳۸۵ بیش از ۵ برابر شد و به عدد ۱۰۱۲ شهر افزایش یافت. تقریباً تمام نقاط شهری در دسته بندی اعمال شده در جدول شماره ۳، در طول دوره های سرشماری زیاد شده اند (استثنا شامل چند مورد می شود مثل نقاط شهری در طبقه ۲۵۰ تا ۵۰۰ هزار که در سال ۱۳۵۵ نسبت به سرشماری قبل کاهش یافته اند و یا نقاط شهری ۵۰۰ هزار تا ۱ میلیون نفر در دهه ی ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۵). اگر طبقه بندی سازمان ملل را به کار گیریم و شهرهای ۲۵ تا ۲۵۰ هزار نفری را شهرهای متوسط در نظر بگیریم، شهرهای کمتر از ۲۵ هزار نفر شهرهای کوچک و شهرهای بیش از ۲۵۰ هزار نفر شهرهای بزرگ خواهند بود. کلانشهرها هم شامل شهرهای بیش از ۱ میلیون نفر خواهد شد. تعداد کلانشهرها تا سال ۱۳۶۵ فقط شامل شهر تهران بود که در تمام طول این سالها جمعیت بالغ بر ۱ میلیون نفر داشته است. در سال ۱۳۶۵ شهر مشهد به دسته ی کلانشهرهای کشور افزوده می گردد.

شهرهای اصفهان، تبریز و شیراز در سرشماری ۱۳۷۵ و شهر کرج در آخرین سرشماری به این جمع می‌پیوندند که با توجه به این روند، انتظار می‌رود در سالهای آینده شهرهای دیگری مثل اهواز و قم نیز جزو شهرهای کلان کشور در آیند.

سهم جمعیتی کلانشهرها نیز به تدریج در طول این دوره ۵۰ ساله افزایش می‌یابد. سهم جمعیتی شهر تهران در سال ۱۳۳۵ بیش از یک چهارم جمعیت شهری کل کشور است، به این معنا که از هر ۴ نفر شهری ۱ نفر در تهران زندگی می‌کرده است. در سالهای ۴۵ و ۵۵ این درصد افزایش یافته و به بیش از ۲۸ درصد می‌رسد. در سال ۱۳۶۵ سهم جمعیت کلانشهری کشور اندکی کاهش یافته و این موضوع به رغم آنست که شهر مشهد نیز در این دسته قرار می‌گیرد و قاعدتا باید سهم مذکور افزایش می‌یافت. شاید بتوان علت این امر را به شرایط جنگ با عراق و بمباران شهر تهران نسبت داد که باعث شد بخشی از جمعیت آن به شهرها یا مناطق دیگر کشور نقل مکان کنند. به هر حال سهم کلانشهرها در سرشماریهای بعد همچنان افزایش می‌یابد و در سال ۱۳۸۵ به ۳۳ درصد می‌رسد و این ویژگی خاص شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه را نشان می‌دهد که بخش زیادی از جمعیت شهری آنها در یک یا چند نقطه‌ی شهری متمرکز می‌شوند و می‌توان این موضوع را با شاخصهایی نشان داد.

تعداد شهرهای کوچک در سرشماری ۱۳۸۵، به ۷۶۲ شهر رسید که به وضوح نشان می‌دهد که بخش زیادی از شهرهای کشور، شهرهای کمتر از ۲۵ هزار نفر می‌باشند. هر چند، این تعداد شهر حدود ۷۰ درصد شهرهای کشور است اما این شهرها حجم جمعیتی اندکی، یعنی حدود ۱۲ درصد را در خود جای داده‌اند. همانگونه که در مقدمه گفته شد، این درصد در کشورهای توسعه‌یافته بیش از ۴۰ درصد می‌باشد. البته، وزن جمعیتی این شهرها در سرشماری ۱۳۳۵ بیش از ۲ برابر این رقم بوده است، اما در طول زمان کاهش یافته است. از این موضوع با اندکی تسامح می‌توان نتیجه گرفت که بخش زیادی از جمعیت این شهرها به سمت شهرهای بزرگتر سوق پیدا کرده است؛ به عبارت دیگر، اگر صرفاً عامل رشد طبیعی در تغییرات جمعیتی شهرها موثر می‌بود، نباید درصد مذکور در این سالهای تغییر چندانی پیدا می‌کرد.

سهم جمعیتی شهرهای متوسط تغییر چندانی نداشته است. در سال ۱۳۳۵، حدود ۴۰ درصد جمعیت شهری کشور در این شهرها زندگی می‌کردند که در سال ۱۳۶۵ سهم آنها اندکی کاهش و به رقم ۳۴ درصد رسید. این رقم در سرشماریهای بعد تغییر قابل توجهی پیدا نکرد و تقریباً ثابت بود. تعداد نقاط شهری متوسط، به طور طبیعی در این سالها افزایش داشته است که بدیهی است این افزایش عمدتاً به واسطه‌ی افزایش جمعیت شهرهای دسته‌ی قبلی است که در سرشماریهای جدید در این دسته قرار گرفته‌اند.

دسته‌ی شهرهای بزرگ وضعیت متفاوتی با دو دسته‌ی قبل دارند. این شهرها که غالباً مراکز استانها یا شهرهای بزرگ مناطق توسعه‌یافته کشور می‌باشند در سال ۱۳۸۵ شامل ۲۰ نقطه‌ی شهری می‌شده است. سهم جمعیتی شهرهای بزرگ در طول زمان افزایش قابل توجهی دارد که تا حدی بیان‌کننده‌ی پتانسیل بالای این شهرها در جذب مهاجران است. افزایش از سال ۱۳۵۵ شدت می‌گیرد و در سال ۱۳۸۵ به بیش از ۲۱ درصد می‌رسد.

## سابقه شهرهای جدید

اگر منظور از طراحی شهرهای جدید را ایجاد نظامی از پیش فکر شده برای نحوه استقرار کاربریهای شهری و نحوه ارتباط بین آنها در کل مجموعه و نیز نحوه ارتباط این نظام در چهارچوبهای وسیعتر ناحیه ای و ملی فرض کنیم، این امر سابقه ای طولانی دارد. به طور کلی شهرهای جدید در بیشتر دوره های تاریخی، بویژه از زمانی که شهرنشینی شروع شد، در اقصی نقاط دنیا طراحی و احداث شده اند احداث این شهرها در مواردی به مثابه برنامه ای برای تحقق بخشی از سیاست حکومتها بوده است، که در این زمینه می توان از شهرهای جدید بابل و آشوری در بین النهرین، موهنجودارو در ایندوس، کاهن در مصر، میلئتوس، اولین توس و پرینس در یونان و تعدادی مراکز شهرهای جدید در افریقا نام برد. در قرون وسطی گروههای مذهبی و پادشاهان، شهرهای جدید در آفریقا نام برد. در قرون وسطی گروه های مذهبی و پادشاهان، شهرهای جدید بسیاری را ساخته اند. در عصر رنسانس نیز معماران و برنامه ریزان چنین شهرهایی را ایجاد کرده اند که از آن میان میتوان از اسکارموزی نام برد. همچنین پس از کشف آمریکا توسط کریستف کلمب، در سال ۱۴۹۲ در سال جنوبی جزایر اسپانیولی شهر جدیدی ساخته شد. در ایران نیز پادشاهان در گذشته های دور شهرهای جدید متعددی را احداث کرده اند که از آن میان می توان از تخت جمشید و نیشابور نام برد.

در دولت شهرهای یونان نیز، هدف اصلی از طراحی شهر، ایجاد سکونتگاهی با اندازه جمعیتی مشخص و ایجاد نظامی که در برگیرنده کلیه فعالیتهای مذهبی - سیاسی و اقتصادی شهروندان باشد بوده است.

شهرهای دفاعی دوره رنسانس گویای تفکر طراحان جهت ایجاد نظامی برای شکل گیری شهر است طراحی شهرهای آرمانی در قرن نوزدهم از سوی تخیل گرایان، به بحث ایجاد سکونتگاههای مطلوب و تخیلی بشر دامن زد.

در حقیقت، نیاز به ایجاد شهر جدید در دوره های انتقالی برای تحول جامعه است و هر موج شهر جدید، بیانگر کوششی جهت توسعه ساختاری جدید برای جامعه است که می تواند با مبنای اقتصادی نیز تغییر یافته تطابق داشته باشد بنابراین شهرهای جدید پیش نمونه هایی برای تجدید ساختار و نوسازی شهرهای بزرگ هستند.

بدین ترتیب تا اواسط قرن حاضر معیار اصلی طراحی شهرهای جدید، اندازه معین تمام عناصر شهری آن بوده است. کلیه شهرهای آرمانی قرن نوزدهم و باغشهرهای اوایل قرن معاصر نیز از اندازه معینی برای تمامی عناصر شهری پیروی می کردند. از اواسط قرن حاضر در طراحی شهرهای جدید تجدید نظری اساسی شده است که هدف مناسبی برای فعالیتهای متنوع افراد و توانایی رشد و تحول پذیری آنان بوده است، بدین ترتیب شهرهای جدید امروزی با گذشته اختلاف دارد چون امروزه شهرهای جدید ابتدا طراحی و سپس احداث می شود، بنابراین ایده هاورد که در سال ۱۸۹۸ طرح شد با توجه به تحولات عینی هر کشوری، تغییر بسیاری کرده است این شهرها در بسیاری از کشورهای دنیا اعم از سرمایه داری، سوسیالیستی سابق و جهان سوم احداث شده است.

## تحولات برنامه ریزی طرحهای شهری و ناحیه ای در ایران

نخستین اقدام در مورد نوآگرایی نظام شهری و تدوین قوانین نوین شهر سازی در ایران طی دهه های اول قرن اخیر صورت گرفت بر این اساس قانون توسعه معابر در سال ۱۳۱۲ تدوین شد و مبتنی بر آن، ساخت فیزیکی - سنتی شهرهای قدیمی به هم ریخت و در شهرها با احداث خیابانهای وسیع بر اتصال آنها به بزرگراه های کشور نوسازی انجام شد در سال ۱۳۳۹ لایحه قانونی تملک زمین برای اجرای برنامه های شهر سازی اقدامات عمرانی از قبیل احداث تأسیسات شهری و تجدید بنای محلات قدیمی در قالب تصرف اجباری زمین به تصویب رسید در سال ۱۳۳۶ واحد شهر سازی وزارت کشور طرحهای هادی را برای شهرهای مختلف تهیه کرد. این طرحها به منظور جلوگیری از رشد سریع شهرنشینی و هشدار عواقب وخیم آن بود و باعث شد که مسئولین برای آن چاره اندیشند.

مقایسه تطبیقی این طرحها یادآور طرح ناحیه بندی یا منطقه بندی ای است که در انگلستان قبل از جنگ جهانی دوم و پیش از برقراری نظام شهر سازی در سال ۱۹۴۷ استفاده می شد که عبارت بود از یک گزارش کتبی و مقداری نقشه های رنگی که در آن هر رنگ مصرف کاربری خاصی از زمین بود و بدین وسیله مراجعه کنندگان به شهرداری متوجه کاربری خاص و ضوابط و مقررات هر قطعه زمین می شدند در سال ۱۳۴۲ قرارداد تهیه اولین طرح جامع برای تهران بین سازمان برنامه و بودجه مهندسان مشاور منعقد شد طی همین سالها قرارداد تهیه طرح جامع برای نوزده شهر دیگر بین سازمان فوق و موسسات مهندسان مشاور به امضا رسید. در سال ۱۳۴۴ به دنبال تشکیل وزارت آبادانی و مسکن، شورای عالی شهر سازی تشکیل و نظارت بر کار تهیه طرحهای جامع به این شورا واگذار شد. خصوصیات طرحهای جامع طی دهه های فوق متشکل از دو قسمت بود.

۱) مطالعه اولیه و مقدماتی، شامل برداشتهای اولیه از وضع موجود، سابقه تاریخی شهر، رابطه با نواحی همسایه یا منطقه شهری، خصوصیات جغرافیایی و توپوگرافی شهر، مالکیت زمین و استفاده از آنها، مکانهای عمومی، صنایع کشاورزی، خصوصیات اقتصادی - اجتماعی شهر و مشکلات عبور و مرور

۲) طرح جامع بیست و پنجسال شامل برنامه ریزی شهری تعیین هدفها، بر اساس اولویتها مقدار زمینی که باید توسط شهرداریها تملک شود و قیمت آن طرحهای عمرانی، مسائل تشکیلاتی و ضوابط قوانین شهر سازی در ایران دولت در آغاز دهه دوم (۱۳۵۰) تصمیم گرفت تا برای کلیه شهرهای با جمعیت بالای ۲۵ هزار نفر طرح جامع و برای شهرهای کمتر از آن طرح هادی تهیه کند. همراه با این تصمیم تغییراتی در شرح انجام کار تهیه و تدوین طرح جامع داده شد. یعنی برای این طرح دو مرحله، مطالعات کلی و عمومی انجام می شد و نیز طرح جامع دهساله و طرح تفصیلی شامل تراکنهای جمعیتی در محلات، ارتفاع ساختمانها، ضوابط کاربریهایی مختلف و غیره تهیه می گردد. دو ایراد به طرح جامع وارد است:

نظام تجدید نظرهای ادواری در طرحهای توسعه شهری پیرو هیچ گونه ضابطه یا قانون خاصی نمی باشد و معلوم نیست طرح جامع تهیه شده برای یک شهر، پس از دو یا پنج یا ده سال دیگر تجدید نظر می شود یا خیر

فقدان هر نوع طرح فیزیکی در خارج از محدوده طرحهای جامع و نیز جلوگیری از هر نوع فعالیت ساختمان سازی در خارج از آن باعث ایجاد ساختمان سازیهای غیر مجاز می شود. که نواحی حاشیه نشینی به کل آلونک، کپر و غیره ایجاد می کند.

بر اساس سرشماری سال ۱۳۶۵، ساخت وس ازهای غیر مجاز در خارج از محدوده های شهری طی سالهای ۱۳۵۵-۱۳۶۵ پیش از ۵۰ درصد است. هر چند اخیراً دامنه نفوذ تهیه طرحهای جامع در «حدود ناحیه شهری» گسترش یافته، این ناحیه هیچ نوع تعریفی که مشخص کننده کمیتی باشد ندارد و حوزه شمول آن شهرستان هم نیست.

جدا از طرحهای جامع شهری برای سطح شهر یا منطقه بندی آن در سالهای پیش از انقلاب طرحهای جامع ناحیه ای مانند طرح عمران کهگیلویه و بویراحمد یا طرح جامع کلاردشت تنظیم شد؛ و در سالهای پس از انقلاب طرحهایی مانند طرح جامع چهار محال و بختیاری، طرح جامع دشت جازموریان و طرحهای آمایش سرزمین تهیه گردید اما این طرحها نتوانسته اند آمایش واقعی را در سطح کلان، ناحیه ای و محلی به وجود آورند و همچنان لجام گسیختگی و توسعه بی رویه شهری و نیز تخریب روستاها، چه پیش از انقلاب و چه پس از انقلاب (حتی شدیدتر)، به رشد سرطانی شهرها منجر شده است در نتیجه مسائلی چون فقدان چهار چوب مشخص برای برنامه ریزی منطقه ای (شهر و روستا) کنترل ضعیف یا عدم کنترل شهرداریها بر کاربریهای زمین شهری و سرانجام عدم توانایی مدیران توسعه شهری در برابر مشکلات هویدا گردیده است.

پیش از انقلاب شهرهای جدید ایران در سه نقطه زمانی طراحی و احداث شده اند:

در فاصله بین دو جنگ جهانی به صورت ایجاد شهرهای سیاسی - نظامی، اقتصادی و کویهای کارمندان در مجاورت شهرهای بزرگ

پس از جنگ جهانی دوم تا اواسط دهه ۱۳۴۰ به صورت ایجاد نفت شهرها و کویهای کارمندان برای ارائه مسکن به کارکنان صنعت نفت

از دهه ۱۳۴۰ تا سال ۱۳۵۷ به صورت شهرهای جدید صنعتی برای اسکان شاغلان بخش صنایع و قطبهای رشد اما پس از انقلاب این شهرها به عنوان یکی از راهبردها و الگوهای توسعه شهری در جهت جذب سرریزهای جمعیتی شهرهای بزرگ و اسکان جمعیت مهاجر طراحی و احداث شده اند. از نمونه های بارز این راهبرد در پیش از انقلاب می توان از کرج و شهرکهای اطراف آن در ارتباط با تهران و شاهین شهر در ارتباط با اصفهان نام برد که در ایجاد آنها سوداگری زمین نقش اصلی را داشت پس از انقلاب حدود ۲۸ شهر جدید بر اساس ضوابط وزارت مسکن و شهرسازی در اطراف شهرهای بزرگ طراحی و احداث شدند و یا در حال احداث می باشند که به آنها اشاره می شود ایجاد این شهرها طی مراحل انجام می گیرد که به توضیح آنها می پردازیم.

## دلایل ایجاد شهرهای جدید پس از انقلاب اسلامی

سیاست ایجاد شهرهای جدید پس از انقلاب، بیقین یکی از بزرگترین و با اهمیت ترین سیاستهایی است که در زمینه شهر سازی و به طور کلی شهر نشینی اتخاذ شده است اما باید دید منشأ اتخاذ چنین سیاستی چه بوده و بر اساس کدام راهبردی به این نتیجه ختم شده است در این باره وزارت مسکن علاوه بر وجود مشکلات کالبدی شهرها، دلایل زیر را ارائه داده است

جمعیت کشور در سال ۱۴۰۰ به ۱۳۰ میلیون نفر خواهد رسید که ۹۶ میلیون نفر در مناطق شهری و ۳۴ میلیون نفر در مناطق روستایی اسکان می یابند برابر این پیش بینی جمعیت شهر نشین کشور در سی سال آینده سه برابر می شود؛ و برپایه این سطحی معادل سه برابر سطح موجود شهرها خواهد بود. در چهارچوب این استدلال چون پیرامون شهرها را باغها و مزارع می پوشاند، برای پیشگیری از انهدام آنها ضرورت احداث شهرهای جدید مطرح می شود.

حل مشکل مسکن شهری و حل مشکلات ناشی از نارساییهای امور زیر بنایی شهرها و هرج و مرج و نابسامانی کالبدی شهرها، هر چند که عوارض تبعی دیگر ناشی از تراکم شدید جمعیت در چند شهر بزرگ نظیر بیکاری، فقر حاشیه نشینی و غیره نیز در اتخاذ تصمیم ایجاد شهرهای جدید نقش داشته است

تمرکز زدایی از شهرهای بزرگ و جذب سرریزهای جمعیتی آنها، جلوگیری از توسعه بی رویه شهرهای بزرگ، ایجاد تعادل رشد اقتصادی و اجتماعی و کنترل حرکات مهاجرتی و نیز به سبب اشباع امکانات شهرهای بزرگ در جذب جمعیت مهاجر.

اگر به سیر اتخاذ سیاستهای پاسخگویی به مشکلات شهر نشینی در ایران، پس از انقلاب اسلامی نگریسته شود، مشخص می گردد که در پاسخ به مشکل مسکن، ابتدا با واگذاری زمینهای مصادره شده به شهرستان و برخی مهاجرین فاقد مسکن تا حدی از شدت بحران کاسته شده لیکن به زودی عدم کارایی این راه حل، بویژه در شهرهای بزرگ به اثبات رسید از این رو برای کمک به واگذاری زمین به نیازمندان و جلوگیری از زمین بازی در این شهرها، قانون زمین شهری وضع شد. صرف نظر از اینکه در این دوره تا چه حد سیاست ارائه مسکن تحقق یافته است، به طور کلی مسکن با واگذاری زمین و همچنین ساخت و سازه های وسیع و تا حدی خود انگیزه تأمین شده است. برای برنامه ریزی و طراحی دقیق اینگونه مجموعه ها به صورتی صحیح و از پیش اندیشیده شده، ضرورت ایجاد طرحهای آماده سازی مطرح شد؛ اما دربرخی از شهرهای بزرگ یا شهرهایی با محدودیتهای ویژه، یافتن اراضی وسیع مناسب آماده سازی و متصل به بافت موجود شهر میسر نشد، از این رو توسعه ناپیوسته به عنوان یگانه راه پاسخگویی به گسترش برخی از شهرهای بزرگ یا شهرهایی با موقعیت ویژه مطرح گردید. این چنین توسعه ای دیگر نمیتوانست مانند طرحهای آماده سازی از زیر بناهای شهر موجود استفاده کند و حداکثر باید به تأمین خدمات در حد ساکنان خود اکتفا نماید. زیرا به دلیل فاصله از شهر اصلی باید به خود متکی بوده نیز دارای زیربنای لازم خدمات و صنایع باشد تا به صورت یک شهر مستقل و پویا عمل کند.

### بررسی مسائل مربوط به شهرهای جدید پس از انقلاب اسلامی

شرکت عمران شهرهای جدید در مقدمه گزارش «عملکرد شهرهای جدید تا پایان سال ۱۳۶۷» دلایلی را برای ایجاد این شهرها ارائه داده است «شهرهای بزرگ ایران بویژه تهران که در دو دهه اخیر سرعت رشد یافته اند با گسترش سریع و بی رویه و تراکم و تمرکز بیش از حد خود دیگر قادر به تداوم حیات سالم شهری خود نبوده و امکانات ارائه خدمات لازم برای ساکنان خود را ندارند از این رو به منظور توزیع رشد متعادل اقتصادی، اجتماعی و کنترل رشد بی رویه آنهاست. ایجاد شهرهای جدید اقماری ضمن پالایش شهرهای بزرگ و کاهش جاذبه های آنها خود کانونهایی مناسب برای توسعه اقتصادی - اجتماعی و کالبدی د فضای منطقه ای خود به شمار می روند طرح ایجاد شهرهای جدید اقماری ابتدا در قالب کمیته رفاهی کارکنان دولت از طرف وزارت مسکن و شهرسازی پیشنهاد شد که در نهایت منجر به مصوبه شماره ۱۰۸۳۲۸ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۲۰ هیأت وزیران گردید. در واقع به مثابه اهرم اصلی تصمیم گیری این برنامه را به مرحله اجرا درآورد.

حال این سئوالها مطرح است: آیا شهرهای جدید می توانند پاسخگوی مشکلات شهری باشند؟ شهرهای جدید چه نقشی در روند شهرنشینی ایفا می کنند؟ آیا می تواند موجب تعادل فضایی ایجاد مراکز اشتغال زدایی و خود کفایی و جذب بخشی از جمعیت مادر شهر شوند و مسکن لازم را به خانوارها بدهند؟

اهداف عمده شهرهای جدید پس از انقلاب اسلامی

مهمترین اهداف شهرهای جدید را به شرح زیر می توان برشمرد:

جلوگیری از توسعه بی رویه کلانشهر شدن مادرشهر

انتقال کارگاهها از مادرشهر به شهر جدید

جذب سرریز جمعیت با ایجاد کانونهای اشتغال در شهر جدید

جلوگیری از بالا رفتن قیمت زمین در مادرشهر و بورس بازی زمین به علت توسعه نامحدود مادرشهر

پالایش مادر شهر برای سازماندهی توسعه آن به شکل منفصل

کاهش هزینه رفت و آمد از مادرشهر به مناطق صنعتی اطراف شهرهای بزرگ حذف زمان تلف شده کارکنان مناطق

صنعتی مذکور و جابجایی ساکنان به علت وسعت شهر بزرگ

جلوگیری از ایجاد حاشیه نشینی در شهرهای بزرگ

سبک شدن بار ترافیک در داخل مادرشهر

احداث محل سکونت در نزدیکی محل کار

استفاده از اراضی غیر زراعی برای ایجاد شهرهای جدید و جلوگیری از تخریب اراضی کشاورزی حومه شهرهای بزرگ

ایجاد اشتغال در شهر جدید و جلوگیری از خوابگاهی شدن آنها

تنزل بهای تمام شده واحدهای مسکونی به علت پایین بودن بهای زمین با توجه به نسبت هزینه ساخت و قیمت زمین در شهرهای بزرگ و در نتیجه امکان ارائه مسکن به مردم انتقال سرمایه های کوچک مردماز فعالیت های واسطه ای به سرمایه گذاری در مسکن و صنایع و کارگاههای تولید، به علت پایین بودن قیمت زمین و حذف سرقفلیهای کلان در شهرهای بزرگ کاهش هزینه های توسعه زیر بنایی مادرشهر آزاد شدن سطوح کارخانه ها و کارگاههای مزاحم داخل مادر شهر برای ایجاد تأسیسات مورد نیاز زیر بنایی از قبیل فضاهای سبز، آموزشی، خدماتی و ترافیکی جلوگیری از آلودگی محیط زیست در شهرهای بزرگ که در بعضی از شهرها از جمله تهران به شکل خطرناکی در آمده است

احداث شهر از پیش برنامه ریزی شده و متناسب با نیاز واقعی جامعه امکان کنترل ساخت و سازها در شهر جدید طبق ضوابط مطلوب مطالعه شده پالایش شهر از شغلای کاذب و مخرب که با توسعه رشد شهرهای بزرگ رو به ازدیاد است

### برنامه ریزی مسکن

یکی از اهداف مهم شهرهای جدید ارائه مسکن به گروههایی با درآمد پایین است که با جذب سرزیر جمعیت کم درآمد مادرشهرهای منطقه ای اجرا می شود. برنامه ریزی ایجاد مسکن مناسب برای اقشار مختلف مردم بیشتر بر اساس پیش بینی جمعیت و اشتغال لازم در مقاطع زمانی مختلف مطرح است. معمولاً ارائه مسکن بدون کمک و حمایت دولت عملی نیست؛ برای مثال در کشورهای سوسیالیستی سابق، دولت مسکن را تهیه می کند یا در بمبئی شرکت عمران، مسئول تهیه مسکن است و سود حاصل از فروش مسکن طبقه بالا به احداث مسکن طبقات کم درآمد اختصاص می یابد. به طور کلی سیاستهای عمده ای که در این زمینه اتخاذ می شوند عبارتند از:

- ۱- آماده سازی زمین برای اقشار کم درآمد و متوسط،
- ۲- احداث واحدهای مسکونی متنوع برای گروههای مختلف درآمدی و ابعاد متفاوت خانوارها؛
- ۳- ایجاد صندوق های مختلف وام تسهیلات وام مسکن؛
- ۴- تشویق و ایجاد زمینبرای خنثی شدن مسکن و تولید مصالح؛
- ۵- تحقیق درباره مصالح و روشهای ساخت مسکن بومی؛
- ۶- تشویق بخش خصوصی برای سرمایه گذاری در امر مسکن؛
- ۷- نظارت بر ساخت و ساز بخش خصوصی؛
- ۸- تامین کمکهای فنی؛

همه کشورهای رد سیاستهای مسکن خود چه در شهرهای جدید و چه در شهرهای موجود مسکنرا به شکلی ملکی، اجاره ای یا سازمانی واگذار می کنند. مثلاً در بمبئی نو برای احداث مسکن، زمین را به مدت ۹۹ سال به مردم اجاره می دهند، در حالی که مالکیت اصلی آنها برای شرکت عمران شهر محفوظ می ماند. در کشورهای جهان سوم مسکن علاوه بر عملکرد سکونت منیع درآمد و تامین اجتماعی چند نسل هم می باشد. بنابر این موضوع مسکن از این مهم محسوب می شود.

همچنین در برنامه ریزی مسکن شهرهای جدید انتخاب نوع مسکن (ویلا، آپارتمانی و غیره) و تراکم ساختمانی و جمعیتی در نواحی مسکونی با توجه به ابعاد مختلف آن مهم است؛ بنابر این در برنامه ریزی مسکن مسئله سرانه حائز اهمیت است که آن را می تواند مورد سرانه زمین و سرانه زیربنای مسکونی بررسی کرد. در شهرهای جدیدی که به شکل باهشهر بنا می شوند، معمولاً سرانه زمین بالاست و اگر زیر بنای مسکونی زیاد باشد موجب غیر اقتصادی شدن ساخت و سازه ها می شود.

در ایران برنامه ریزی مسکن در شهرهای جدید با توجه به موارد ذیل انجام می شود:

جمعیت پیش بینی شده در مقاطع مختلف، اشتغال پیش بینی شده، اغشار اجتماعی مورد نظر، متقاضیان زمین و مسکن، سیاستهای عمومیدولت در مورد مسکن و استفاده از تجارب شهرهای جدید دنیا و ایران در مورد سیاستهای ایجاد مسکن. برنامه ریزی کاربردی زمین منظور از نظام کاربردی زمین مشخص کردن نوع مصرف زمین در شهر جدید، هدایت سامان دهی فضای شهر تعیین ساختار و چگونگی انتباق آنها با یکدیگر و با سیستم های شهری است. تفاوت نظام کاربردی زمین در شهر جدید با شهر موجود در استفاده از کلیه امکانات برنامه ریزیف ایجاد طرح های از پیش تعیین شده ون پیش بینی های لازم برای حد اکثر کردن کارایی این نظام در شهر جدید است؛ موضوعی که در شهر های موجود به علت محدودیت های مختلف از نظر وضع موجود کاربری زمین، مالکیت های مختلف و منابع متضاد در عمل غیر ممکن است.

برنامه ریزی کاربردی زمین در شهر های جدید باید چهار چوبی را برای طرح کاربردی بهینه زمین بوجود آورد تا اساس طرح کاربردی و تفصیلی هر بخش شهری مشخص شود بر اساس این چهار چوب باید از استفاده نامناسب زمین جلوگیری شود و اهداف اقتصادی اجتماعیف محدودیتهای فیزیکی و سیاستهای زیست محیطی رعایت گردد. مسئله نزدیکی ساخت مسکونی و ساختهای اشتغال و خدمات به یکدیگر در نظام برنامه ریزی کارگری زمین مهم است زیرا توضیح متعادل و بهینه خدمات ومحل اشتغالدر شهر، موجب کاهش رفت و آمد و سفرهای کار و خدمات می شود همچنین هم جواریهای منطقی و مطلوب موجب فعال تر شدن محیط شهری و جلوگیری از نا امنیهای اجتماعی و یا وجود فضاهای بیروح و بدون استفاده در ساعات طولانی در روز می گردد. به طور کلی توضیح کاربری ها در شهر جدید بر اساس داده های مطالعات جمعیت و اشتغال از یک سو و تقسیمات درون شهری از سوی دیگر انجام می شود

خدمات در مقیاس شهری که گاه مقیاس فرا شهری را نیز در بر می گیرد با توجه به عملکردهای پایه ای و غیر پایه ای شهر در مرکز اصلی و بخشهایی و بر اساس الگوی طراحی تعیین می گردند محاسبه و جایگزین می شوند.

### جمع بندی و نتیجه گیری

برنامه ریزی شهرهای جدید در کشورهای مختلف جهان اعم از پیشرفته، سوسیالیستی سابق و جهان سوم به منظور تحقق سیاست اسکان، جذب سرریزهای جمعیتی و رفع مشکلات شهری انجام شده است. هر چند مشکلات شهری در کشورهای مختلف جهان با توجه به ایدئولوژی و نظامهای اجتماعی و اقتصادی خاص آنها متفاوت است شهرهای جدید بیشتر برای تحقق راهبردهای توسعه شهری در کشورهای جهان ایجاد می شود، مثلاً این شهرها در کشورهای در حال توسعه برای حل مشکلات ما در شهرها؛ در کشورهای سوسیالیستی سابق برای بهره برداری از منابع طبیعی، استقرار صنایع در مناطق عقب مانده، کنترل مهاجرت و جا به جاییها و توسعه نواحی کمتر توسعه یافته و در کشورهای پیشرفته برای ایجاد زندگی سالم، ساماندهی فضایی، جذب سرریزهای جمعیتی و کنترل رشد کالبدی مادر شهر ایجاد شده است.

نظام برنامه ریزی در شهرهای جدید را برای تعیین اهداف، راهبردها و ارائه نظام کاربردی زمین می توان دانست که طرح کالبدی، حاصل نهایی اهداف و سیاستهای برنامه ریزی است این برنامه ریزی طی مراحل مطالعات آمایش سرزمین در سطح ملی یا طرح ریزی کالبدی ملی انجام می شود؛ یعنی طرح آمایش سرزمین یا طرح کالبدی ملی به بررسی و تحلیل امکانات، توانها و نیازهای بالفعل و بالقوه مناطق شهری کشورها می پردازد تا راهبرد توسعه آتی به دست آید سپس هماهنگ با این راهبرد طرحهای ناحیه ای و ناحیه شهری تهیه می شود که چگونگی توسعه و ساماندهی مادر شهر و ناحیه شهری را مشخص می کند چنانچه در این مطالعات در ناحیه شهری نیاز به احداث شهر جدید باشد مطالعات مکان یابی شهر جدید انجام می گیرد این مکان یابی در چهارچوب بررسی شاخصهای فیزیکی، اجتماعی، منابع بالقوه محلی، محیط زیست و سیاسی انجام می شود و سپس مطالعات راهبردی آن انجام می گیرد پس از این مرحله، مطالعات جامع (توسعه و عمران) شهر جدید انجام می شود سپس طرح آماده سازی اراضی شهر جدید و در آخرین مرحله، طرح تفصیلی آن برای طراحی جزئیات اجرایی تهیه می شود شایان ذکر است که در مطالعات آمایش سرزمین و طرح ریزی کالبدی و مطالعات ناحیه ای (استانی) ممکن است برای توسعه ناحیه ای نیاز به ایجاد شهر جدید در خارج از ناحیه شهری مادر شهرها و نیز در نواحی کمتر توسعه یافته باشد که در این صورت می توان الگوی شهرهای جدید مستقل و غیره را به کار برد.

به طور کلی برنامه ریزی شهرهای جدید در طرحهای مختلف بویژه طرح جامع بر پیش بینی جمعیت و اشتغال، گروههای اجتماعی، مسکن و خدمات، تقسیمات کالبدی، حمل و نقل و ارتباطات، میزان هزینه و چگونگی سرمایه گذاری، پدافند، طراحی و مدیریت شهری مبتنی است که از الگوها و روشهای متعدد و رایج در امر برنامه ریزی استفاده می شود معمولاً مهندسان مشاور کار تهیه انواع طرحها و پروژه های مطالعه و برنامه ریزی شهرهای جدید را انجام می دهند.

معمولاً پیش از احداث شهر شرکت عمران شهر جدید تشکیل می شود این شرکت مرکب از بخشهای مختلفی است و وظیفه آن عبارت است از تهیه و تصاحب زمین، تعیین نوع کاربردی زمین، اجرای برنامه توسعه، تهیه خدمات اصلی، اجتماعی و تجهیزات مورد نیاز، مدیریت منابع مالی، آماده سازی زمین و برنامه ریزی شهر جدید و مدیریت آن.

## منابع و مآخذ

### منابع

- آری آگیا، ادوارد (۱۳۷۸)، روش های تحلیل جمعیت، ترجمه ی فاروق امین مظفری، تبریز: انتشارات احرار.
- امانی، مهدی (۱۳۸۰)، جمعیت شناسی عمومی، تهران: انتشارات سمت.
- جوان، جعفر (۱۳۸۰)، جغرافیای جمعیت ایران، مشهد: انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد.
- زنجانی، حبیب الله (۱۳۸۰)، مهاجرت، تهران: انتشارات سمت.
- عابدین درکوش، سعید (۱۳۶۴)، درآمدی بر اقتصاد شهری، تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
- عظیمی، ناصر (۱۳۸۱)، پویای شهرنشینی و مبانی نظام شهری، تهران: نشر نیکا.
- قاسمی اردهائی، علی و علی حسینی راد (۱۳۸۷)، جریانهای مهاجرتی ایران طی دهه ی ۸۵-۱۳۷۵، فصلنامه ی جمعیت، شماره ی ۶۵ و ۶۶، تهران: سازمان ثبت احوال کشور.
- مرکز آمار ایران، سرشماریهای عمومی نفوس و مسکن در سالهای ۸۵-۱۳۳۵.
- یانگ، الپث (۱۳۸۱)، مهاجرت داخلی، در کتاب درآمدی بر مطالعات جمعیتی، دیوید لوکاس و پاول میر، ترجمه ی حسین محمودیان، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.