

## روند رشد و توسعه کلان شهرهای کشور مطالعه موردی: (شهر مشهد)

علی اصغر پيله‌ور - دانشجوی دکتری رشته جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تربیت معلم

دکتر احمد پوراحمد - دانشیار دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران

پذیرش مقاله: ۸۲/۸/۲۶

### چکیده

تحقیق و پژوهش در چگونگی رشد و توسعه کلانشهرها در جهان و مشکلات و مسائل سیاسی- اجتماعی و اکولوژیکی اغلب آنها در کشورهای در حال توسعه از چندین دهه قبل مورد توجه و تأمل صاحب‌نظران علوم اجتماعی و علوم شهری بوده و هست. در این مقاله روند رشد و توسعه آنها و برخی مسائل و چالش‌ها مورد کند و کاو قرار گرفته است. هدف مقاله حاضر بررسی عوامل پیدائی کلانشهرهای ایران و ارزیابی راهبردها و روند توسعه ناپایدار کلانشهر مذهبی شهر مشهد به عنوان دومین کلانشهر کشور پس از تهران است که با تأکید بر تعادل بخشی میان توسعه شهری و محیط، به روش تحلیلی و با استفاده از آمارهای منتشره به انجام رسیده است.

نتایج پژوهش با ارزیابی توسعه کلانشهرهای ایران از جمله شهر مشهد که از چالش‌های مهم نظام شهری کشور می‌باشد، ارائه شده است.

**واژگان کلیدی:** ایران، توسعه ناپایدار، توسعه شهری، تعادل محیطی، مشهد.

### مقدمه

همگام با پیدایش و تکامل نظام سرمایه داری، انباشت سرمایه، تمرکز فضایی ابزار تولید و نیاز به نیروی کار به گسترش شهرنشینی و شهرگرایی<sup>۱</sup> منجر شد و شهرها مکان مناسب نظام سرمایه‌داری معاصر و شهرنشینی شیوه مطلوب آن بشمار آمدند (پیران ۱۳۶۹ ص ۶۴). از پیامدهای توسعه صنعت و تکنولوژی، رشد و توسعه نظام شهری، افزایش میزان شهرنشینی و تولد مادر شهرها و کلانشهرها بوده است. عدم توجه به محیط زیست و تسلط قهرآمیز پدیده‌های انسان ساخت بر محیط طبیعی، بحران‌های زیستی در عرصه شهرها و روستاها با پرتوافشانی صنعت و تکنولوژی پدید آمد و اکولوژیست‌ها، مدیران و برنامه‌ریزان شهری را بر آن داشت تا ضمن ابراز نگرانی از وضع موجود به ارائه راهکارهایی جهت بهبود این وضع پرداخته و جلوگیری از آلودگی‌های زیست محیطی را تا حد ممکن در دستور کار قرار دهند. طی دهه ۱۹۶۰ و اوایل ۱۹۷۰ یأس و دلزدگی ناشی از تداوم توسعه نیافتگی و مشکلات شهرنشینی شتابان در

میان کشورهای جنوب رواج یافت. همچنین با رشد کلانشهرها در جنوب تنش‌های سیاسی-اجتماعی و اکولوژیکی حادثی در اغلب آنها بروز کرده است که فقر و بیکاری، نارسائی در خدمات‌رسانی، ناهنجاری اجتماعی، کمبود مسکن و تهدید محیط زیست از شاخص‌ترین معضلات کلانشهرها بوده است (صرافی ۱۳۷۷ ص ۳۵)؛ لذا احساس نارضایتی امروز از روند رشد و توسعه جهانی، ما را بر آن داشته است تا امروز استراتژی‌ها و سیاست‌های رشد و توسعه را مورد بازنگری قرار داده و بر تعادل بین توسعه شهری و محیط تأکید ورزیم.

این مقاله بحثی علمی-تحقیقی پیرامون روند رشد و توسعه کلانشهرها در جهان با تأکید بر وضعیت رشد کلانشهری و چالش‌های آنها در ایران است. بر اساس آمار رسمی سال ۱۳۷۵، پنج کلانشهر<sup>۱</sup> در ایران وجود داشته که از میان آنها تهران (پایتخت) و مشهد نقش ویژه‌ای در رشد و توسعه ملی-منطقه‌ای و به تبع آن چالش‌های ملی در فضای شهری همچون فقر و بیکاری، نارسائی در خدمات‌رسانی، ناهنجاری اجتماعی، کمبود مسکن و رشد حاشیه‌نشینی و ... مذکور در سطور فوق دارند. محور بحث در این مقاله بررسی روند توسعه ناپایدار کلانشهر مذهبی مشهد به عنوان دومین کلانشهر مذهبی جهان<sup>۲</sup> و دومین کلانشهر ایران خواهد بود که در ادامه ضمن ارزیابی وضعیت مسکن و سکونتگاه‌های غیر رسمی در مشهد، پایداری یا ناپایداری این کلانشهر را به قضاوت می‌گذاریم.

روش تحقیق بر مبنای روش‌های تحلیلی است که با استفاده از داده‌های آماری صورت پذیرفته است. بخشی دیگر از روش تحقیق و پژوهش این مقاله تأکید بر مشاهدات و واقعیات عینی بوده که می‌توان آن را شیوه‌ای از پژوهش‌های هرمنوتیکی نامید.

### فرآیند رشد کلانشهرهای کشورهای توسعه یافته (شمال)

روند رشد و توسعه کلانشهرهای کشورهای توسعه یافته بدین گونه تداوم یافت که تولید انبوه و متمرکز به آتکاء لیبرالیسم اقتصادی به همراه سهولت ارتباط بین شهر، منطقه و جهان، سازمان فضایی جدیدی ایجاد کرد که آشکارترین شکل آن گسترش کمی شهرها بود (صرافی ۱۳۷۷، ص ۳۴) از طرفی دیگر شهرها به عنوان مرکز جوش و خروش و افزایش سریع تولیدات صنعتی و خدمات گسترده با مدیریت متمرکز شناخته شدند. مطالعات پیتز هال به عنوان جهانی شدن برخی شهرها و کارکردهای بین‌المللی کلانشهرها که در کتاب شهرهای فردا به خوبی تبیین شده، مؤید این ادعا است. (هال، ۱۹۹۸). از آنجا که مناطق شهری و کلانشهری کشورهای شمال موکد بوده‌اند، در تکامل و توسعه شهری خود نسبت

۱- بر اساس اعلام کنگره بین‌المللی شهرهای بزرگ در ملبورن استرالیا، شهرهای بالای یک میلیون نفر را کلانشهر گویند (زنجانی ۱۳۷۱ ص ۷۹).

۲- اولین شهر مذهبی جهان از نظر تعداد زائرین مکه در عربستان سعودی است.

به شهرنشینی و توسعه آن در کشورهای جنوب، کمتر با چالش توسعه شهری بحران‌زا روبرو بوده‌اند. اما در ناپایداری توسعه شهری جهانی (عمدتاً در کلانشهرها) سهم قابل توجه‌ای داشته‌اند. به طور مثال حدود ۹۸٪ تولید گاز کربنیک جهان به کشورهای شمال مربوط می‌شود. در این زمینه می‌توان به موارد دیگر اشاره کرد؛ لکن این تنها یک نمونه از نقش کشورهای شمال در ناپایداری (کومار ۱۹۹۳). محیط و به ویژه محیط اتمسفری (تخریب لایه ازن) در روند توسعه آنها است.

### کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه (جنوب)

توسعه کلانشهری در کشورهای در حال توسعه به شکل دیگری پیکربندی شد. ابتدا نفوذ نظام سرمایه‌داری یک نوع جهانی‌بینی ارزشی در قالب رشد و توسعه در باورها وجود آورد. از طرف دیگر، استقلال برخی کشورها و تلاش در رشد و توسعه ملی به همراه خوش بینی نسبت به رشد شهرها بعد از جنگ جهانی دوم (به پیروی از روند رشد کشورهای شمال)، تمرکزگرایی و قطب‌گرایی در مناطق مستعد (عمدتاً شهری) را موتور توسعه بشمار آورد. بنابراین با رویکرد سیاسی - اقتصادی، بیشتر سیاست‌گذاری‌ها و اتخاذ استراتژی‌های توسعه به نفع بخش صنعت و خدمات در مناطق مستعد (عمدتاً شهری) و در غالب برنامه‌ریزیهای کلان ملی انجام شد. پژوهش‌های مرکز اسکان بشر سازمان ملل به خوبی به رویکردهای فوق در کشورهای در حال توسعه اشاره کرده است. (آنچه ۱۹۸۵، ص ۱۵).

این روند به طور عمده بر مبنای فقر و ازدیاد جمعیت و پیروی از روند توسعه کشورهای شمال صورت گرفت و موجب پیدایش ناپایداری توسعه این کشورها شد. (صرافی ۱۳۷۵، ص ۴۱). پیروی از طرح نوسازی (بعد از جنگ جهانی دوم) منجر به وابستگی شهرها (به ویژه کلانشهرها) به پیرامون و تقویت نظریه مرکز-پیرامون شد که در این نظریه به زعم فریدمن (واضع نظریه مرکز-پیرامون) مرکز (به فرض کلانشهرها) نقش توسعه‌آفرینی داشته و تراوش اثرات توسعه به پیرامون ملموس خواهد بود (اجلالی ۱۳۷۳، ص ۴۷) (نظریه‌ای که مورد استقبال برخی کشورهای آمریکای لاتین قرار گرفت). بنابراین توجه به مراکز رشد نتوانست به پیرامون کمک نماید و این روند باعث پیدایش دوگانگی اقتصادی (سنتی و مدرن)، اجتماعی (فقیر و غنی) و حتی فرهنگی، تنش‌های سیاسی و اجتماعی در فضای ملی شد و فقر و بیکاری، نارسایی‌های زیربنایی، ناهنجاری‌های اجتماعی، تهدید محیط زیست، افزایش سکونتگاه‌های غیررسمی و ... در کشورهای در حال توسعه پیش‌فرض ناپایداری توسعه کلانشهری بشمار آمد.

### کلانشهرها و ناپایداری

از بین رفتن جنگل‌ها، گسترش بیابان‌ها، نازک شدن لایه محافظ ازن، انقراض گونه‌های گیاهی و جانوری، آلودگی هوای شهرها، افزایش مصرف فسیل و ... انعکاس رفتار انسانی نسبت به محیط در روند رشد و توسعه طی دو قرن اخیر بود که می‌توان آن را تهدیدی جدی برای ناپایداری حیات به شمار آورد، (صرافی ۱۳۷۹، ص ۷). با درک شرایط حساس ناپایداری محیط، زمینه‌های بازنگری در شیوه‌های رشد و توسعه جهانی با برگزاری کنفرانس‌های بین‌المللی همچون

استکهلم ۱۹۷۲ (در مورد محیط زیست انسانی)، ریود و ژانیرو ۱۹۹۲ (در مورد محیط و توسعه) هیئات<sup>۱</sup> در استانبول ترکیه ۱۹۹۶ (سکونتگاه‌های انسانی پایدار در جهان) فراهم شد (صرافی ۱۳۷۹، ص ۸ و نیکوسرشت ۱۳۷۹، ص ۱) در این نشست‌ها ضمن تأکید بر روند ناپایداری محیط با شیوه کنونی رشد و توسعه، ضرورت نگرش اکولوژیکی به توسعه متداول شهرها مورد تأکید قرار گرفت. مطالعات نشان می‌دهد که  $\frac{4}{5}$  منابع جهانی در شهرها - که تنها ۲٪ سطح زمین را اشغال کرده‌اند - به مصرف می‌رسد و لذا روند رشد و توسعه شهرها به ویژه کلانشهرها در مسیر توسعه جهانی قابل توجه و تأمل است؛ چرا که روند شهرنشینی فعلی جهان نیز نشان می‌دهد رقم ۴۷٪ جمعیت شهرنشین جهان در سال ۲۰۰۰ به ۶۰٪ در سال ۲۰۳۰ خواهد رسید (یونسکو ۲۰۰۱). این امر بر اهمیت مطالعات شهری می‌افزاید. بنابراین با روند فعلی، در آینده شاهد شهری شدن جهان خواهیم بود، از طرف دیگر، جهانی شدن شهرها (تبدیل متروپلیس به ابرشهر<sup>۲</sup>) نیز چالش‌هایی را فراروی روند توسعه جهانی قرار داده به طوری که گسترش میزان شهرنشینی و شهرگرایی در کشورهای درحال توسعه باعث شکاف و تفاوت آشکار اقتصادی - اجتماعی میان مناطق شهری و روستایی شده و به تبع آن عدم توازن در سلسله مراتب شهری، برتری شهری (پدیده ماکروسفال) را در سطح ملی بوجود آورده است (دکلیبرت ۱۹۹۶، ص ۶۲). لذا پیدایش ابر شهرها در نتیجه رشد و افزایش سریع جمعیت و ارائه کارکردهای ملی و بین‌المللی استراتژی‌ها و سیاست‌های مناسب و کارا با ملاحظات اکولوژیکی، می‌طلبد که متخصصان علوم اقتصادی، اجتماعی، جغرافیایی، سیاسی و شهری در تعیین راهبرد های رشد و توسعه شهری، روند پایداری توسعه محیط را مدنظر داشته باشند. در کشورهای در حال توسعه تا سال ۲۰۰۰، هفده ابرشهر وجود داشته که معمولاً فقر شهری به دلیل عدم هماهنگی و تعادل لازم بین رشد جمعیت و رشد شرایط اقتصادی به عنوان مشکل اصلی آنها محسوب می شده است (امینی ۱۳۷۹، ص ۳۲). این بدان معنی است که اصول توسعه پایدار شهری مغلوب سیاست‌ها و برنامه‌های غلط توسعه ملی این کشورها شده است. پیدایش فقر شهری، ضعف خدمات‌رسانی، رشد سکونتگاه‌های غیررسمی، بی عدالتی، ویرانی محیط زیست و... بازتاب روند ناپایداری در فضای شهری به ویژه کلانشهرها بوده که با پایداری جهانی در تقابل است، به طوری که شاهد شکاف عمیقی در زندگی ثروتمندان و قوای شهری هستیم (شورت/ چاووشی ۱۹۹۶ / ۱۳۸۱، ص ۱۳۴) که از بطن آن، چالش‌های فوق الذکر نمود می‌یابد. بنابراین ضمن حفظ جایگاه اقتصادی - اجتماعی کلانشهرها در رشد و توسعه ملی و بین‌المللی، باید رویکرد جدید در نحوه مدیریت و ساماندهی محیط آن را با بسیج منابع از طریق مشارکت و توانمند سازی اجتماعی<sup>۲</sup> در سطح محلی و منطقه‌ای اتخاذ کرد تا روند توسعه کلانشهرها به پایداری محیط و گسترش عدالت اجتماعی که می‌توان گفت سهم مهمی در پایداری توسعه دارد، بیانجامد.

1- Megacity.

2- Social Enablement.

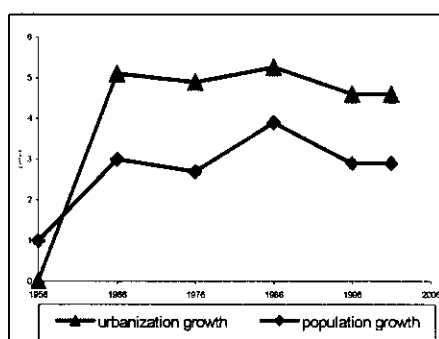
**توسعه و تحولات شهرنشینی در ایران**

بعد از جنگ جهانی دوم و در اوایل دهه ۱۳۴۰ رویکرد ایران به عرصه‌های بین‌المللی و شرکت در تقسیم بین‌المللی کار به اتکاء تولید نفت، تمایل به مدرن‌گرایی و صنعتی شدن استراتژی مناسب جهت رشد و توسعه ملی محسوب شد که بدلیل فقدان بسترهای لازم در فضای ملی همچون فقدان برنامه مدون، نبود متخصص، سیاست‌های پرونزا و... مشکلات سیاسی (گسستگی در پیوند و وحدت ملی، پیدایش جنبش‌هایی نظیر قیام ۱۳۴۲ و...) اجتماعی (افزایش شکاف بین شهر و روستا، رشد ناهنجاریها، پیدایش و رشد حاشیه‌نشینی پیرامون کلانشهرها و...) و مسائل اکولوژیکی همچون آلودگی آبها و اراضی کشاورزی پیرامون شهرهای بزرگ مثل شمال و شمالشرق مشهد به هم خوردن تعادل محیطی مثل ساخت و ساز بی‌رویه در اراضی کشاورزی، قطع درختان و... در سالهای آتی در دستور کار قرار داد. بنابراین برنامه‌ریزی کلان اجتماعی-اقتصادی و فرآیند صنعت‌گرایی شروع شد<sup>۱</sup> و زمینه تحولات در ساختار و کارکرد ملی فراهم گردید. از طرف دیگر، انجام اصلاحات ارضی نیز در اوایل دهه ۱۳۴۰ مقدمه تحولات عظیم در ساختار اجتماعی-اقتصاد ایران را فراهم کرد و نیروی کار ارزان، بازار فروش محصولات، گرایش به شهرنشینی و مصرف‌گرایی زیرساخت‌های توسعه بشمار آمدند. اصلاحات ارضی در قالب انقلاب سفید در سال ۱۳۴۱ شروع شد و طی آن مناسبات تولیدی دگرگون و بازده بخش کشاورزی به دلیل تقسیم اراضی و به حاشیه رفتن این بخش در اقتصاد ملی کاهش یافت؛ به طوری که رشد بازدهی زمین کشاورزی در دوره ۵۷-۱۳۴۲ صفر یا منفی بوده است (کاتوزیان ۱۳۷۹، ص ۳۵۴). در عوض بخش صنعت و خدمات تقویت شدند. بررسی اقتصاد ایران در دهه ۱۳۴۰ نشان می‌دهد که رشد متوسط بخش صنعت ۱۲/۷٪ و رشد بخش کشاورزی فقط ۲/۸٪ بوده است (برنامه و بودجه ۱۳۵۲).

انعکاس اولیه این تحولات ساختاری (ناشی از سیاست‌های سیاسی-اقتصادی دولت)، گسترش سریع شهرهای کوچک و بزرگ و فعالیت‌های شهری بوده و افزایش درآمدهای نفتی به مصرف در شهر، زوال کشاورزی، روستاشینی و مهاجرت جمعی روستاییان به شهرها منجر شد (کاتوزیان ۱۳۷۹، ص ۳۲۲). به دنبال مهاجرت‌های بی‌رویه، گسترش حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی در گوشه و کنار شهرهای بزرگ به ویژه تهران و مشهد به وضوح آشکار و ملموس گشت و به دنبال این روند، در دهه ۱۳۴۰ با شکل‌گیری جامعه مصرفی در کنار گردش سوداگرانه کالا و سرمایه در شهرها دگرگونی محتوایی و روابط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نظام شهری ایران آشکار شد و شهرنشینی سریع و شتابان اتفاق افتاد. از سوی دیگر تغییرات چشمگیری در روابط بین شهر و روستا بوجود آمد که نتیجه آن رویکرد به شهرنشینی غربی و تهدید حیات اقتصادی-اجتماعی ایران بود (نظریان ۱۳۷۴، ص ۱۴۶) با ادامه رکود کشاورزی و رونق بخش صنعت و خدمات (با توجه به حمایت دولت از افزایش میزان شهرنشینی کشور) در دهه ۱۳۵۰، مشکلات سیستمی همچون اقشار کم درآمد، اشتغال غیر مؤلد، اسکان غیررسمی و... در مادر شهرها نمود یافت. از طرف دیگر تصویب

قانون حق تصرف زمین و فروش آن از سوی شهرداری به منظور پاسخگویی به نیازهای شهری و عمومی، بستر مناسبی برای پرتاب افشار کم درآمد و تهیدست به حاشیه دوردست شهر فراهم کرد (حبیبی ۱۳۷۸، صص ۱۹۴-۱۹۳). تداوم استراتژی‌های توسعه بر محور تسریع در صنعت‌گرایی، تمرکزگرایی و شهرنشینی در دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ پ، افزایش میزان تقاضا برای مسکن و زمین شهری، همچنین تصویب قانون گسترش شهرسازی در قطب‌های کشاورزی در سال ۱۳۵۴، باعث گسترش ساختمان‌سازی و توسعه حاشیه‌نشینی اراضی مساعد و غیر مساعد پیرامون شهرها شد. از طرف دیگر توسعه ساخت و سازهای غیرقانونی و سکونتگاه‌های غیر رسمی (عمدتاً در حاشیه شهرهای بزرگ)، موجب شد تا دولت آئین نامه استفاده از اراضی خارج از محدوده حریم شهرها را در سال ۱۳۵۵ تصویب نماید (حبیبی ۱۳۷۸، ص ۱۹۶). می‌توان ابراز داشت که دهه ۶۵-۱۳۵۵ دوره انعکاس سیاست‌ها و تحولات اصلاحاتی در ایران بوده که عمده‌تاً در فضای شهری بازتاب داشته و شهرنشینی با نرخ رشد قابل توجه ۵/۲۶٪ در این دوره موجب بهم خوردن سلسله مراتب شهری و رشد چشمگیر جمعیت مادر شهرها و به دنبال آن پیدایش بحران شهر و مسکن در ایران شد.

نمودار ۱- درصد رشد سالانه جمعیت و شهرنشینی ایران ۸۰ - ۱۳۳۵



به عبارت دیگر، ضمن ایجاد عدم تعادل در شبکه و نظام شهری کشور موجب گسست و تباین در فضای ملی شده که خود در توسعه فضایی و برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای و ملی اثرات نامطلوبی را گذاشته است (نظریان ۱۳۷۲، صص ۱۰۳-۱۰۲). همان طور که در جدول شماره (۱) مشاهده می‌شود، رشد جمعیت و شهرنشینی قابل توجه است.

جدول ۱- جمعیت و شهرنشینی ایران (۸۰ - ۱۳۳۵)

سال	میزان جمعیت	درصد رشد سالانه	جمعیت شهری	رشد سالیانه شهرنشینی	درصد شهرنشینی	تعداد شهر
۱۳۳۵	۱۸۹۵۵۰۰۰	۱	۵۹۵۴۰۰۰	-	۳۱/۴	۱۹۹
۱۳۴۵	۲۵۷۸۹۰۰۰	۲	۹۷۹۴۰۰۰	۵/۱	۳۸	۲۷۱
۱۳۵۵	۳۳۷۰۹۰۰۰	۲/۷	۱۵۸۵۵۰۰۰	۴/۹	۴۷	۳۷۳
۱۳۶۵	۴۹۴۴۵۰۰۰	۳/۹	۲۶۸۴۵۰۰۰	۵/۲۶	۵۴/۳	۴۹۸
۱۳۷۵	۶۰۰۵۵۰۰۰	۲/۹	۳۶۸۰۰۰۰۰	۴/۶	۶۱/۳	۶۱۲
۱۳۸۰	۶۵۳۶۰۰۰۰	۲/۹	۴۱۷۷۷۰۰۰	۴/۶	۶۳	۸۵۲*

منبع: مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی سالهای ۷۵ - ۶۵ - ۵۵ - ۴۵ - ۱۳۳۵ کل کشور

\* ماهنامه شهرداریها، ۱۳۸۰، شماره ۲۸

در این دهه (۶۵ - ۱۳۵۵) افزایش جمعیت شهری و توسعه فیزیکی و کالبدی شهرها بر اراضی پیرامون، به افزایش تقاضا برای ایجاد زیرساخت‌هایی همچون شبکه راه‌ها، توسعه ساخت و سازها، تأسیسات و ... منجر شد. به دنبال عدم توانایی دولت در پاسخ به نیاز روزافزون جمعیت شهری و تداوم گسترش فضایی شهرها، عدم تعادل اکولوژیکی آنها ملموس گشت. بدین ترتیب محیط‌های ناسالم مسکونی در حاشیه شهرها با تراکم جمعیت بسیار زیاد و سطح پایین بهداشت و ایمنی بوجود آمدند (مجتهدزاده ۱۳۷۷، ص ۱۸۴). افزایش میزان نرخ رشد جمعیت شهرها چهار برابر نرخ رشد جمعیت روستایان در دهه ۶۵ - ۱۳۵۵ باعث تداوم روند افزایش سطح تقاضا در بخش مسکن و زمین شهری شد. از طرف دیگر تداوم مهاجرت‌ها و افزایش نرخ رشد جمعیت ایران تا حدود ۳/۹٪ در این دهه (جدول شماره ۱) بر رواج مصرف‌زدگی، تمرکز پول و سرمایه در شهرها (با افزایش سهم خدمات در اقتصاد کشور)، ناپایداری محیط زیست در نواحی شهری و روستایی، رشد غیرمنطقی و بی‌رویه شهرها، گسترش شتابان شهرنشینی و شهرگرایی و پیدایش سکونتگاه‌های غیررسمی در اطراف شهرهای بزرگی همچون تهران و مشهد اثر گذاشت.

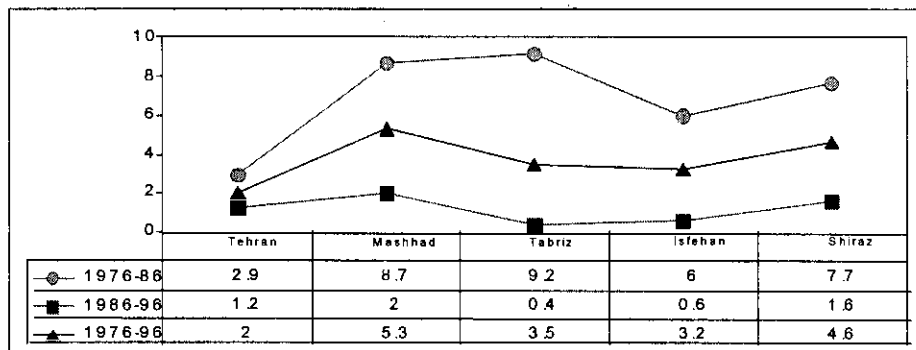
واقعیت این است که برنامه‌ریزی مقطعی، بخشی و فقدان طرح جامع ملی در ایران باعث شده تا امروز نتوانیم چشم‌اندازی روشن از روند رشد و توسعه کشور در بخش‌های عمرانی، صنعتی و شهرسازی همگام با اصول توسعه پایدار، ترسیم نمائیم. اگر با شیوه‌ای انتقادی بر روند توسعه شهری برخورد شود، از دیدگاه اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیکی، افزایش بیکاری، رشد فعالیت‌های کاذب خدماتی در بخش غیررسمی، تقلیل بازده سرانه و بسط فعالیت‌های سوداگرانه، افزایش سریع گروه‌های کم‌درآمد و فقیر شهری، تقلیل کیفی زیست از طریق نارسائی‌های شبکه حمل و نقل عمومی، تقلیل بهداشت عمومی، افزایش محدودیت‌های آن و آلودگی‌های محیط زیست شهری مهم‌ترین شاخص‌هایی هستند که در سکونتگاه‌های غیررسمی مشهود است و روند ناپایدار توسعه ملی را به ویژه در محیط کلانشهری القاء می‌نماید.

## توسعه کلانشهری و چالش‌های سکونتگاهی در ایران

تا سال ۱۳۵۵ تهران (پایتخت) تنها کلانشهر ایران بشمار می‌رفت و اعمال سیاست‌های تمرکزگرا بر برتری تهران و رشد بی‌رویه آن به شدت اثر گذاشت. از سوی دیگر ضریب کشش مهاجران به این شهر را افزایش داده، به طوری که در دهه ۴۵-۱۳۳۵، ۳۸٪ مهاجرپذیری داشته است (پیران ۱۳۶۸ ص ۴۵). بنابراین به زودی در دامان چالش‌ها و تنگنای سکونتگاهی (یعنی شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی) در فرایند توسعه شهری گرفتار آمد. به طور مثال در سال ۱۳۵۵ تعداد سکونتگاه‌های غیررسمی تهران تنها ۳٪ بوده و این رقم در سال ۱۳۷۵ به ۱۵٪ افزایش یافته است. (سمپوزیوم، ۱۳۸۰) همچنین بررسی بیست ساله از وضع مسکن تهران نشان می‌دهد که در سال ۱۳۵۵ حدود ۶۳٪ و در سال ۱۳۶۵، ۷۲٪ واحدهای مسکونی کمتر از ۱۲۰ مترمربع مساحت داشتند. در سال ۱۳۷۵ نیز هر خانوار تهرانی با توان مناسب، توانایی تملک مساحتی حدود ۱۰۲ متر را داشته است. (مشهدی‌زاده ۱۳۷۵ ص ۴۹). تداوم مهاجرت‌ها به شهرهای بزرگ، باعث شد تا در سال ۱۳۶۵ تعداد کلانشهرهای ایران به چهار شهر (تهران، مشهد، تبریز و اصفهان) افزایش یابد. این کلانشهرها در سال ۱۳۶۵ حدود ۲۰٪ از جمعیت شهری ایران را در خود جای دادند.

در سال ۱۳۷۵ تعداد کلانشهرها به پنج افزایش یافته و میزان جمعیت آنها از کل کشور به رقم ۲۰/۲۴٪ رسید که کلانشهر مشهد در بین آنها طی یک دوره بیست ساله (۷۵ - ۱۳۵۵) بالاترین نرخ رشد را داشته است (جدول و نمودار شماره ۲).

جدول و نمودار ۲- درصد نرخ رشد جمعیت کلانشهرهای ایران ۷۵ - ۱۳۵۵

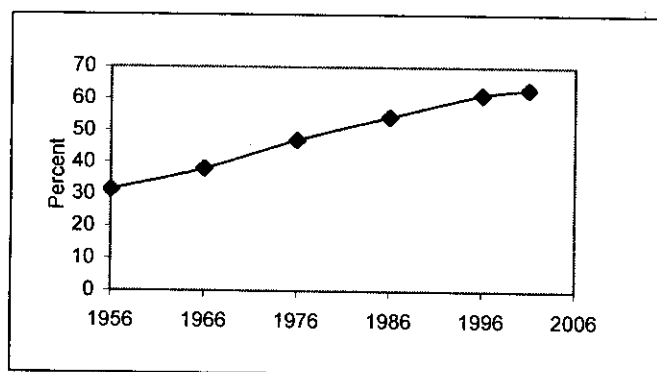


هرچند این کلانشهرها نقش مهمی در توسعه شهرنشینی و افزایش تولید ملی ایران داشته‌اند، لیکن با نگرش اجتماعی، اقتصادی و اکولوژیکی و اذعان حقایق شهرنشینی در این کلانشهرها، چالش‌های محیطی در فضای کلانشهری به ویژه در سکونتگاه‌های غیررسمی آنها بیشتر نمود یافته و به سوی ناپایداری سکونتگاهی ره سپرده‌اند که از آن جمله فقر و بیکاری، نارسایی در خدمات شهری، ناهنجاری‌های اجتماعی، کمبود و گرانی مسکن، تهدید محیط زیست شهری و حاشیه نشینی



را به عنوان چالش‌های ملی در فضای شهری به ویژه کلانشهرها می‌توان بشمار آورد. به قول کلود شالین، دینامیک و پویایی شهری می‌بایست به توسعه و رشد متوازن شهرها بیانجامد که در ایران این امر تحقق نیافته است. بنابراین باید برنامه‌هایی تدوین شود که در یک فضای جغرافیایی به ویژه کلانشهرها اثربخشی لازم را داشته باشد (شالین ۱۳۷۴، ص ۴۱) بدون شک این امر نیز به نوبه خود بر آلودگی چشم‌اندازهای شهری و پیدایش زمینه‌های ناهنجاری اجتماعی در آنها کمک می‌کند. (حاتمی‌نژاد ۱۳۸۰، ص ۷۹). این وضع به خوبی در حاشیه کلانشهرهای ایران مشهود است و لذا شاهد بحران مسکن و گسترش چالش‌های سکونتگاهی در تمام کلانشهرهای ایران هستیم.

نمودار ۳- در صد شهرنشینی ایران ۸۰ - ۱۳۳۵



منبع: مرکز آمار ایران، سرشماری عمومی کل کشور سالهای ۱۳۷۵، ۱۳۶۵، ۱۳۵۵، ۱۳۴۵، ۱۳۳۵

نمونه بارز آن گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی در اطراف کلانشهرهاست و لذا می‌توان ابراز داشت که گسترش مناطق حاشیه‌نشین در اطراف کلانشهرهای ایران، عامل مهم ناپایداری در توسعه و محیط به عنوان سطحی از ناپایداری جهانی است که ناشی از ضعف سیاست‌های راهبردی- ساختاری و تعیین استراتژی‌های توسعه درونزا و تأثیرپذیری از توسعه برونزا بوده است.

#### کلانشهر مذهبی مشهد<sup>۱</sup> پایداری یا ناپایداری

شهر مشهد (مرکز استان خراسان) بزرگترین کانون جمعیتی شرق و شمال‌شرق ایران است. این شهر به دلیل موقعیت ژئوپلیتیکی خود، بزرگترین شهر شیعه نشین آسیای غربی و مسلمانان سنی مذهب چین، آسیای مرکزی و افغانستان نیز

۱- این شهر از سوی سازمان جهانی متروپلیس به عنوان دومین کلانشهر مذهبی جهان شناخته شده است (منشی‌زاده، ۱۳۷۶).

بشمار می‌رود، لذا می‌بایست سامان‌دهنده و هدایتگر فعالیت‌های فرهنگی برای منطقه‌ای با بیش از ۶/۵ میلیون کیلومتر مربع و با جمعیتی بیش از ۶۵ میلیون نفر باشد (پاپلی ۱۳۷۶، ص ۶).

بنابراین کلانشهر مذهبی مشهد دارای حوزه نفوذ بین‌المللی بوده و به دلیل همجواری با کشورهای مسلمان (افغانستان، پاکستان، ترکمنستان) بزرگترین مرکز جذب توریسم مذهبی و مهاجران در نیمه شرقی و شمال‌شرقی ایران است. از طرف دیگر به دلیل شناخته شدن مشهد به عنوان دومین کلانشهر مذهبی جهان از سوی مرکز متروپلیس جهانی، اکنون توجه مسلمانان شیعه و سنی در گوشه و کنار جهان است. تأثیر مجموعه عوامل بحران‌زای جغرافیایی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی در سطح محلی، منطقه‌ای، ملی و فراملی بر وضع مسکن کلانشهر مشهد به نگرش ما نسبت به ناپایداری توسعه شهری آن کمک نموده و ارائه آمار و اطلاعات در این زمینه اثبات پیش فرض روند ناپایدار این کلانشهر را تقویت می‌کند؛ به عبارت دیگر، دلایل توسعه ناپایدار مشهد در برخی ویژگی‌های طبیعی، ژئوپلیتیکی، اجتماعی و اقتصادی نهفته است که با عنایت به حقایق شهرنشینی در کلانشهر مذهبی مشهد، بدون اینکه کلانشهر ستیزی را القاء نمائیم به تحلیل و ارزیابی عوامل فوق‌الذکر به طور مختصر می‌پردازیم.

### ویژگی طبیعی

وجود دشت حاصلخیز مشهد و مکان‌یابی شهر در آن، بستر مناسبی برای توسعه و گسترش شهر بشمار می‌رود. از آنجا که شهر مشهد در مکانی کم شیب استقرار یافته، فقدان شیب کافی باعث رکود پساب‌ها و فاضلاب شهری در مناطق شمال و شمال‌شرقی شهر شده است. به دلیل ارزانی قیمت اراضی، بیشتر مهاجران تازه وارد و گروه‌های افغانی در این مناطق به صورت غیررسمی اسکان یافته‌اند. کیفیت بسیار پایین سطح زندگی، وضعیت نازل مسکن بر روی اراضی پست و نامطلوب و استقرار اکثریت مسکن غیرقانونی و غیررسمی مشهد در مناطق فوق‌الذکر از مهمترین ویژگی‌هایی است که گسترش سکونتگاه‌های غیر استاندارد را در حاشیه شرقی، شمال‌شرقی و شمالی شهر تداوم بخشیده است.

### ملاحظات ژئوپلیتیکی

به دنبال اشغال افغانستان توسط شوروی سابق در سال ۱۹۸۷ و سپس تسلط طالبان بر آن، روابط فرهنگی و اقتصادی موجود بین ایران و افغانستان باعث مهاجرت تعداد کثیری از افغانی‌ها به استان خراسان (استان شرقی ایران) به ویژه شهر مشهد شد، به طوری که در همان سال (۱۹۸۷) نزدیک به ۳۹٪ در این شهر ساکن شدند (پاپلی، ۱۳۶۸، صص ۱۳-۶). از طرف دیگر نزدیکی به کشورهای آسیای میانه (ترکمنستان، ازبکستان، قزاقستان، قرقیزستان) و افغانستان در تأثیرپذیری این شهر از تحولات منطقه‌ای (از نظر سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و...) و ظهور برخی نواقص و کمبودهای خدمات شهری از جمله سطح تقاضای مسکن بی‌تأثیر نبوده است. همچنین در زمان جنگ ایران و عراق (۸۸-۱۹۸۱) به دلیل دوری شهر مشهد از منطقه جنگی و امنیت نسبی، این شهر مکان مناسبی جهت سرمایه‌گذاری و ورود مهاجران سرمایه‌دار بوده است.

این امر در تقویت بخش ساختمان‌سازی و بورس‌بازی زمین شهری اثر گذاشت که بخشی از توسعه شهر مشهد متأثر از این رویکرد بوده است.

#### ملاحظات اجتماعی-اقتصادی

شاید بتوان اظهار نمود که افزایش میزان رشد جمعیت و شهرنشینی در کلانشهر مشهد، مهمترین عامل در ملاحظات اجتماعی این شهر است. بر اساس سرشماری عمومی سال ۱۳۳۵ جمعیت شهر مشهد ۲۴۱/۹۸۹ نفر بوده و در سال ۱۳۷۵ به رقم ۱/۸۸۷/۴۰۵ نفر افزایش یافته است. بررسی وضعیت نرخ رشد جمعیت مشهد در یک دوره بیست ساله ۷۵-۱۳۵۵ نشان می‌دهد که در دهه ۶۵-۵۵ به دلیل رشد عمومی و قابل توجه جمعیت ایران، مشهد نیز نرخ رشد ۸/۷٪ داشته است (ر. ک. جدول و نمودار شماره ۲). این میزان رشد در پیدایش و گسترش بافت گسترده شهری مشهد (به صورت افقی) نقش تعیین کننده‌ای ایفا کرده و از طرف دیگر به سطح تقاضای مسکن و زمین شهری افزوده است. در دهه ۷۵-۶۵ به دلیل کاهش نرخ رشد عمومی جمعیت در سطح کشور، میزان رشد جمعیت و شهرنشینی مشهد نیز کاهش یافت. اما آنچه مسلم است در بعد مسکن فقدان پاسخ مناسب به نیازهای سکونت، باعث شکل‌گیری و تقویت سکونتگاه‌های غیررسمی در کلانشهر مشهد شده است. اگر سکونتگاه‌های غیررسمی را واحدهای مسکونی که در اطراف و درون شهر بدون نظارت قانونی تمرکز فضایی داشته و از ایمنی، استاندارد و مصالح با دوام برخوردار نیستند، در نظر بگیریم (که منظور ما از مساکن غیر رسمی همین است)، حدود ۲۰ تا ۲۵ درصد جمعیت شهر مشهد در این واحدها اسکان دارند (شهرداری مشهد ۱۳۸۰)؛ به عبارت دیگر، مقایسه ساکنان غیر رسمی با جمعیت شهر مشهد در سال ۱۳۵۵ نشان می‌دهد که جمعیت سکونتگاه‌های غیررسمی فعلی شهر مشهد تقریباً برابر با کل جمعیت شهر مشهد (حدود ۶۶۰/۰۰۰ نفر) در سال ۱۳۵۵ است (پاپلی ۱۳۸۰ ص ۱۱). این برابری بیانگر وجه قالب ناپایداری سکونتگاهی در روند توسعه شهری مشهد است. نکته قابل توجه اینکه رشد بی‌رویه جمعیت شهر مشهد (به ویژه در دهه ۶۵-۱۳۵۵) و گسترش سریع شهرنشینی موجب افزایش مسکن ناسالم، تراکم بیش از حد نفرات در واحد مسکونی (۵/۴ نفر) باعث بالا رفتن تنش و برخوردهای اجتماعی و انواع آلودگی‌های زیست محیطی در این شهر و حاشیه آن شده است.

#### یافته‌ها در روند تحولات سکونتگاهی کلانشهر مشهد

بررسی تحولات واحدهای مسکونی شهر مشهد طی سی سال گذشته نشان می‌دهد که همگام با افزایش میزان رشد جمعیت (به ویژه مهاجرت‌ها)، میزان توسعه شهر نیز بر روی اراضی پیرامون آن قابل توجه بوده است؛ یعنی واحدهای مسکونی طی دوره فوق نزدیک به هفت برابر شده است. بخش مهمی از این میزان افزایش به دهه ۶۵-۱۳۵۵ که در آن شهرنشینی سریع و مهاجرت‌های بی‌رویه اتفاق افتاد، مربوط است. در این دهه جمعیت شهر مشهد بیش از دو برابر و واحدهای مسکونی نزدیک ۲/۵ برابر افزایش یافته است. (جدول شماره ۳).

جدول ۳- وضعیت واحدهای مسکونی در مشهد (۱۳۷۵-۱۳۴۵)

سال	جمعیت	تعداد خانوار	تعداد واحد مسکونی	متوسط خانوار در واحد	وسعت خانوار	جمعیت در واحد
۱۳۴۵	۴۰۹۶۱۶	۸۷۲۴۰	۵۰۱۲۸	۱/۷۴	۴/۶	۸/۱
۱۳۵۵	۶۶۷۷۷۰	۱۴۴۵۶۸	۹۹۲۱۵	۱/۴۵	۴/۶	۶/۷
۱۳۶۵	۱۴۶۳۵۰۸	۳۰۰۲۷۵	۲۴۹۳۲۷	۱/۲	۴/۸	۵/۸
۱۳۷۵	۱۸۸۶۴۸۴	۴۱۲۷۸۱	۳۴۹۱۴	۱/۱۸	۵/۴	۵/۴

همچنین افزایش میزان نرخ رشد جمعیت (رشد طبیعی و مهاجرت‌ها) کلانشهر مشهد تا ۸/۷٪ طی دهه فوق بر تعداد، وسعت خانوار، و نحوه سکونت‌گزینی آنان و دیگر شاخص‌های سکونی مشهد اثر قابل توجه گذاشته است (ر. ک جدول شماره ۳). این امر می‌تواند با شکل‌گیری مساکن غیر استاندارد و غیرقانونی در شهر رابطه مثبت داشته باشد.

از طرف دیگر، تراکم جمعیت در واحد مسکونی و کاهش سطح زیربنا، منجر به ساخت و ساز غیرمجاز و آلونک‌نشینی در اراضی خارج از محدوده قانونی و خدماتی شهر شده است. ارزیابی تراکم جمعیت و مساحت بناها در این شهر نشان می‌دهد که در مناطق حاشیه‌ای شهر رابطه معکوسی بین دو شاخص فوق وجود دارد. یعنی در این مناطق تراکم جمعیت زیاد، ولی مساحت بنا کم است (کمتر از یکصد متر برای خانواده ۵-۶ نفری). این ویژگی می‌تواند تهدیدی جدی در ناپایداری محیط سکونتگاهی و بحران مسکن در این کلانشهر محسوب شود.

یکی از شاخص‌های مهم دیگر در ناپایداری مساکن شهر مشهد، فقدان کیفیت مناسب مسکن به ویژه در مناطق حاشیه‌نشین است. از نظر مقاومت بنا ۸۷/۵ درصد آجر و آهن، حدود ۱۰ درصد از مصالح ساختمان‌های شهر از چوب، خشت، حصیر و ... شکل گرفته و فقط ۲/۷ درصد از مصالح ساختمانی بکار گرفته شده در ساختمان‌سازی شهر مشهد بتن مسلح است که با توجه به قرارگیری ایران بر روی کمربند زلزله و وجود اراضی آهکی تحت نفوذ شهر، محیط و توسعه سکونتگاهی در این کلانشهر بسوی ناپایداری است. همچنین گشایش راه آهن مشهد- تجن (سال ۱۳۷۵) و سهولت ارتباطی میان خراسان (استان شرقی ایران) و کشورهای همسایه شمالی آن، بستر مناسبی جهت گسترش فعالیت‌های اقتصادی بشمار می‌رود که این امر نیز در توسعه و رشد مشهد بی‌تأثیر نبوده است. در واقع فقدان برنامه‌های درازمدت و کل‌نگر و کیفیت توزیع نابسامان اسکان جمعیت و استقرار فعالیت‌های متراکم در شهر و شهرک‌های اقماری مشهد باعث عوارض نامطلوب زیست‌محیطی و افزایش هزینه‌های قابل توجه در فرایند توسعه شهری آن شده است. با این وصف چالش‌های اکولوژیکی و پاتولوژیکی مشهد را می‌توان در چندین مورد مطرح کرد.

۱- فقدان یکپارچگی، تخریب باغات و اراضی مرغوب کشاورزی به ویژه در نیمه شرق و شمال‌شرق شهر

در این زمینه می‌توان به کاهش قابل توجه سطح باغات شهر از ۱۹۵۰ هکتار در سال ۱۳۵۵ به ۹۰۰ هکتار در سال ۱۳۷۹ اشاره کرد (شهرداری مشهد ۱۳۸۰)؛

## ۲- گسترش انواع آلودگی‌های زیست‌محیطی

مثلاً در بخش شمال و شمال‌شرقی شهر مشهد به دلیل کاهش شیب نسبی و فقدان سیستم آگو، آلودگی ناشی از فاضلاب‌های شهر مشهد در مزارع کشاورزی مورد استفاده قرار می‌گیرد که خود تبعاتی همچون آلودگی خاک و ... را در پی دارد.

۳- افزایش آسیب‌پذیری در برابر سوانح طبیعی همچون سیل به دلیل قرار گرفتن بخشی از شهر مشهد در دامنه ارتفاعات در ضلع جنوب‌غربی (مثل سیل ۱۳۷۹ نودره که منجر به تلفات جانی و خسارات قابل توجه در شهر شد)؛

۴- افزایش مداوم فشار بر شبکه راهها و تأسیسات زیربنایی و خدمات درون‌شهری مشهد (پروژه قطار شهری مشهد با رقم بیش از هزار میلیارد ریال در همین راستا شروع و در حال اتمام است). همچنین کاهش مداوم کیفیت محیط کالبدی و اجتماعی در این شهر بویژه در حاشیه آن.

۵- کمبود شدید خدمات، تأسیسات، تجهیزات و امکانات شهری با توجه به تداوم مهاجرت‌ها و حضور سالانه زائر و مسافر (به طور متوسط ۱۲/۰۰۰/۰۰۰ نفر)؛

۶- کاهش کارایی و بهره‌وری اقتصادی مراکز اسکان حاشیه شهر به دلیل فقدان تنوع و پویایی اقتصادی.

۷- وضعیت نازل مسکن، تقاضای شدید خدمات و تأسیسات و تجهیزات شهری و کیفیت پایین محیط کالبدی و اجتماعی در اغلب مراکز مسکونی شهر که بافت قومی آن، گروه‌های مهاجر و عمدتاً روستایی را به تصویر می‌کشد (بخشی از گلشهر، شهرک سیدی، التیمورو .... در شمال و شمال‌شرق)؛

۸- افزایش میزان جدایی‌گزینی گروه‌های کم‌درآمد (نزدیک به ۶۰۰ هزار حاشیه‌نشین برآورد می‌شود) و تمرکز فقر در بخش‌های وسیعی از اراضی حاشیه شهر مشهد در شهرک‌های پیرامونی عمدتاً در شمال و شمال‌شرقی. عوامل فوق‌الذکر در کنار موارد تشدید کننده مشکلات ناشی از موانع ساختاری- کارکردی کشور از اهم چالش‌های موجود در فضای کلانشهر مذهبی مشهد بوده که بیشتر در اطراف و حاشیه آن قابل مشاهده است.

نتیجه این که تراکم جمعیت و افزایش قیمت اراضی شهری و مسکن باعث لغزش گروه‌های کم‌درآمد و مهاجران تازه وارد به حاشیه شهر به ویژه در نیمه شرقی و شمالی شده است. به طور کلی شرایط حاکم بر روند رشد و توسعه شهر مشهد روندی ناپایدار ارزیابی می‌شود که مستلزم تدارک تخصصی، بسیج منابع و مشارکت شهروندان است.

## خلاصه و نتیجه‌گیری

تحولات اجتماعی- اقتصادی ایران طی چند دهه گذشته به طور عمده در شهرها انعکاس یافته و سیاست‌های توسعه ملی بر محور شهرنشینی و شهرگرایی، تداوم یافته است. بنابراین گرایش به توسعه شهرنشینی یکی از استراتژی‌های

مؤثر در توسعه ملی بوده است. بررسی روند شهرنشینی و شهرگرایی طی ۴۵ سال گذشته نشان می‌دهد که تعداد شهرها از ۱۹۹ شهر به ۸۵۲ شهر در سال ۱۳۸۰ و میزان درصد شهرنشینی از ۳۱/۴ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۶۳٪ در سال ۱۳۸۰ افزایش یافته است. (ر. ک. جدول شماره ۱). با توجه به جدول شماره (۱) در دوره ۶۵-۱۳۵۵ شهرنشینی در ایران رشد چشمگیر داشته که عمدتاً ناشی از مهاجرت روستا-شهری و افزایش رشد طبیعی شهرها بوده است. بنابراین به تبعیت از سیاست‌های دولت مبنی بر تمرکز فعالیت‌ها در شهرها و هزینه کردن منابع مالی در شهرها و در پیرامون آنها، در این دوره شاهد رشد عمومی شهرنشینی در تمام ایران هستیم. آنچه در جدول و نمودار شماره (۲) قابل تأمل است، رشد جمعیت کلانشهرها در دوره بیست ساله ۷۵-۱۳۵۵ بوده که نشان می‌دهد کلانشهر مذهبی مشهد با نرخ رشد متوسط سالانه ۵/۳٪ بالاترین میزان رشد در میان کلانشهرهای ایران را دارد. (ر. ک. جدول و نمودار شماره ۲). مهاجرت‌های بی‌رویه و رشد بی‌رویه شهرنشینی و شهرگرایی، قدرت انعطاف مدیران شهری را در برنامه‌ریزی و سامان‌دهی امور شهر به شدت کاهش داده و آنان را به سوی برنامه‌ریزی بخشی و موضعی سوق داده است. تداوم این روند در گسترش حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیر رسمی اثر قابل توجه داشته است.

از طرف دیگر روند رو به رشد شهرنشینی و شهرگرایی، گرایش به توسعه شهری را در چارچوب اهداف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی سرعت بخشیده است. همچنین افزایش مهاجرت‌ها به شهر و تراکم جمعیتی در کلانشهرها، تأثیر منفی در ضوابط شهرسازی، برنامه‌ریزی شهری و برنامه‌ریزی محیطی ایران داشته است. آمار رسمی سال ۱۳۷۵ نشان می‌دهد که میزان مهاجرت از روستاها به شهر ۲۱/۶۸٪ و از شهر به شهر ۴۶/۵۹٪ بوده است. این میزان بدون شک در بازار مسکن و زمین شهری اثر گذاشته و هر ساله بر سطح تقاضای آن می‌افزاید. در واقع از روند اوضاع اجتماعی-اقتصادی و تحولات جمعیتی آن که عمدتاً در نواحی کلانشهری نمود یافته می‌توان چنین ارزیابی و نتیجه‌گیری کرد که چالش‌های کلانشهری در ایران منتج از دو عامل مهم بوده است:

#### ۱- چالش‌های ساختاری-کارکردی

این چالش‌ها ریشه در رویکرد ایران به نظام سرمایه‌داری و گسترش روابط آن در جهت توسعه مدرنیسم در کشور دارد که طی آن برنامه‌های توسعه ملی (پنج تا هفت ساله) و اصلاحات ارضی (۱۳۴۱) صورت گرفت و بر افزایش مهاجرت‌ها و گسترش حاشیه‌نشینی به ویژه در اطراف کلانشهرها اثر فزاینده‌ای گذاشت. نتیجه این که توجه به توسعه شهری و به تبع آن کلانشهرها، به رونق فعالیت‌های صنعتی-خدماتی و گسیختگی روابط شهر و روستا (شبکه شهری) در ایران کمک کرده و ضمن نقصان در خدمات شهری، تخریب و تهدید محیط زیست شهری، رشد سکونتگاه‌های غیررسمی و ... روند توسعه ناپایدار را القاء نموده است.

## ۲- چالش‌های فضایی-کالبدی

در نتیجه تحولات ساختاری- کارکردی ایران میزان شهرنشینی و شهرگرایی در آن به شدت افزایش یافت که نتیجه آن دگرگونی کالبدی- فضایی شهرها و گسترش بی‌رویه آنها بوده است (حبیبی ۱۳۷۸، صص ۱۹۸ - ۱۹۵). اولین آثار این روند در حاشیه شهرهای بزرگ همچون تهران، مشهد، تبریز و اصفهان به صورت زاغه، حلبی آباد، گودنشینی و .. تبلور یافت و مشکلات سیستمی در فضای شهرها به ویژه در بخش مسکن، چالش‌هایی فراروی مدیران شهری و مسئولان قرار دارد؛ یعنی تورم بخش ساختمان و بورس‌بازی زمین از یک طرف و پیدایش قشر جدید اجتماعی به نام کم درآمدها از طرف دیگر سکونتگاه‌های غیررسمی را معنی و مفهوم بخشید و حاشیه‌نشینی را به جای آلونک‌نشینی تقویت کرد (بسکی ۱۳۷۵، ص ۸۴). اکنون شاهد زایش نابه‌هنجارها، و آسیب‌های جدی در حوزه اجتماعی و اقتصادی کلانشهرهای کشور هستیم. در واقع روند مهاجرت‌های بی‌رویه روستایی- عشایری به همراه خشکسالی و تنگناهای اقتصادی منجر به افزایش جمعیت حاشیه‌نشینی شهرها به ویژه کلانشهرها شده است. (پاپلی ۱۳۸۰، ص ۱۱). درحال حاضر شکل‌گیری قشر وسیعی از اقشار جامعه شهری با بحران هویت و دزدگی در حاشیه کلانشهرهای ایران و فقدان برخورد اصلاحی (به جای دفعی) با سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی، چالش‌های مهمی در مدیریت شهری وجود آمده است. توجه به آمار رو به افزایش اسکان غیررسمی در برخی کلانشهرهای ایران عمق ناپایداری را ملموس‌تر می‌نماید. به طور مثال در سال ۱۳۵۵ در تهران تنها ۳٪ مسکن غیر رسمی بوده است که این رقم در سال ۱۳۷۵ به ۱۵٪ افزایش یافته و طی یک دوره بیست ساله (۷۵ - ۱۳۵۵) ۴۰٪ از پنج میلیون نفر اضافه جمعیت تهران به طور غیررسمی در حاشیه شهر تهران ساکن شده‌اند (غمامی ۱۳۷۹، ص ۵۲). مسائل شهری (به‌ویژه کلانشهرها) در ایران که روند توسعه ناپایدار را تداعی می‌کنند، همانند بسیاری از شهرهای جهان ریشه اقتصادی دارند؛ به طوری که درآمدهای نفتی به کمک رانش جمعیت روستایی به سوی کانون‌های شهری، شهرنشینی و شهرگرایی بی‌رویه را تقویت کرده و پایداری توسعه را آستن چالش‌های زیست‌محیطی، نابسامانی‌های اجتماعی- اقتصادی و فقدان عدالت‌گستری به عنوان سطحی از توسعه پایدار جهانی نموده است. گرانی زیست شهری (نرخ فزاینده بیکاری، تورم مستمر و ...) کاهش کیفیت زیست شهری (گرانی مسکن، تراکم ترافیکی، کاهش کیفیت خدمات شهری و ..) و مسائل سکونت (عمدتاً گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی) در حاشیه کلانشهرها از مهمترین چالش‌های ناپایداری شهری در ایران بشمار می‌روند. با این وصف، برداشتی خاص از چالش‌های موجود در نظام مدیریت شهری کشور داریم و آن روند مسلط ناپایداری رشد و توسعه کلانشهرهای ایران است؛ چرا که ارزیابی روند توسعه و میزان بهره‌برداری بی‌رویه از محیط (به ویژه منابع تجدید ناپذیر مثل نفت)، کاهش کیفیت شاخص‌های توسعه شهری (در حال حاضر) این برداشت را القاء می‌کند. لذا این روند را به سوی ناپایداری توسعه جهانی به طور عام و ناپایداری توسعه شهری ایران به طور خاص ارزیابی می‌کنیم. برداشت نگارنده از روند توسعه ناپایدار کلانشهر مذهبی مشهد نیز به افزایش مسکن خارج از محدوده قانونی شهر، فقدان استانداردهای لازم در ساختمان‌سازی، عدم رعایت قوانین شهرسازی و فقدان مشارکت بهبود محیط شهر مربوط است. بنابراین، اولاً باید در اجرای سیاست‌هایی همچون

حفظ فضای سبز، پاکیزگی آب، جلوگیری از آلودگی‌ها و کاهش تولید زباله در سطح محلی که در توسعه پایدار شهری نقش مسلط دارند، تأکید نمائیم، ثانیاً به راهکارهایی مثل کاهش تردد درون شهری، افزایش فشردگی کالبدی در توسعه شهری، کاهش مصرف منابع و مواد زائد شهری، بهبود زیست شهری از طریق جلب مشارکت شهروندان در اداره امور محلی، تقویت اقتصاد شهری و به تبع آن کاهش فقر شهری به اتکاء جامعه مدنی و اجتماعات محلی در ایجاد و بسترسازی پایداری محیط در سطح ملی و بین‌المللی ایمان راسخ داشته باشیم و در این راستا بکوشیم؛ ثالثاً نباید رویکرد حکومت انسانی در شهرها با نگرش اکولوژیکی و اتحاد کلانشهرهای جهانی در بهبود کیفیت زندگی شهری را فراموش کرد؛ یعنی درک صحیح از رابطه بین توسعه و محیط زیست بدست آوریم و بر اساس این واقع‌بینی برای توسعه پایدار شهری (با ملاحظات اکولوژیکی) برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری نمائیم. بدون شک چنین رویکردی در پایداری توسعه و محیط، به ویژه محیط زیست انسانی در گسترش عدالت اجتماعی و توسعه جامعه‌ای اکولوژیک که مقبول نظام بین‌المللی باشد، مؤثر واقع خواهد شد.



## منابع و مآخذ

- ۱- الن گیلبرت و ژوزف گاکلر (۱۹۹۶) شهرها فقر و توسعه (شهرنشینی در جهان سوم) ترجمه پرویز کریمی‌ناصری، نشر شهرداری تهران، ۱۳۷۵.
- ۲- امیر احمدی هوشنگ (۱۳۷۶)، رشد جمعیت و توسعه اقتصادی- اجتماعی در ایران، ماهنامه اطلاعات سیاسی- اقتصادی، شماره ۴۰، تهران.
- ۳- امینی مرسته (۱۳۷۹)، نقش کلانشهرها در توسعه قرن آینده، فصلنامه اسکان بشر، سال ۵، شماره ۲.
- ۴- اجلالی پرویز (۱۳۷۳)، تحلیل منطقه‌ای در سطح بندی سکونتگاه‌ها، نشر سازمان برنامه و بودجه.
- ۵- بسکی سهیلا (۱۳۷۵)، مسکن غیر رسمی، تهران، فصلنامه آبادی، سال ۶، شماره ۲۳.
- ۶- پاپلی یزدی محمدحسین (۱۳۶۸)، اثرات سیاسی حضور پناهندگان افغانی در خراسان، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۱۵.
- ۷- پاپلی یزدی محمدحسین (۱۳۷۶)، ژئوپلتیک (قسمت دوم) فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، سال ۱۲، شماره ۴۴.
- ۸- پاپلی یزدی محمدحسین (۱۳۸۰)، اولویت حل مشکلات شهری ایران، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۶۱.
- ۹- پیران پرویز (۱۳۶۶)، شهر نشینی شتابان و ناهمگون (۴)، ماهنامه اطلاعات سیاسی- اقتصادی، سال دوم، شماره ۴۰.
- ۱۰- پیران پرویز (۱۳۶۹)، دیدگاه‌های نظری در جامعه‌شناسی شهر و شهرنشینی، مکتب اکولوژیک، فصلنامه اطلاعات سیاسی- اقتصادی، شماره ۴۰.
- ۱۱- پیران پرویز (۱۳۶۸)، توسعه برونزا و شهر، مورد ایران، مجله اطلاعات سیاسی- اقتصادی، شماره اول.
- ۱۲- حاتمی نژاد (۱۳۸۰)، عدالت اجتماعی، رکن اساسی توسعه پایدار شهری، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۶.
- ۱۳- حبیبی سید محسن (۱۳۷۸)، از شار تا شهر، نشر دانشگاه تهران، چاپ دوم.
- ۱۴- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۲)، سنجش عملکرد برنامه سوم توسعه (۱۳۴۵-۱۳۴۱).
- ۱۵- شورت جان رنه (۱۹۹۶)، نظم شهری درآمدی بر شهرها، فرهنگ و قدرت، ترجمه اسماعیل چاووشی، نشر دانشگاه تربیت معلم تهران، زمستان ۱۳۸۱.
- ۱۶- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۲)، طرح پایه آمایش سرزمین جمهوری اسلامی ایران، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای.
- ۱۷- سمپوزیوم تخصصی شناخت و بررسی اسکان غیررسمی در ایران (مهر ۱۳۸۰)، مشهد.
- ۱۸- کلود شالین (۱۳۷۲)، دینامیک شهری یا پویایی شهرها، ترجمه اصغر نظریان، ناشر معاونت فرهنگی آستان قدس رضوی.

- ۱۹- شهرداری مشهد (۱۳۸۰)، مدیریت طرح ساماندهی حاشیه شهر، واحد آمار.
- ۲۰- شیعه اسماعیل (۱۳۷۸)، با شهر و منطقه در ایران، نشر دانشگاه علم و صنعت.
- ۲۱- رضوانی علی‌اصغر (۱۳۷۴)، روابط متقابل شهر روستا با تأکید بر ایران، نشر دانشگاه پیام نور.
- ۲۲- زنجانی حبیب‌الله (۱۳۷۱)، سمپوزیوم ملی شهر سالم، مجموعه مقالات، نشر شهرداری تهران.
- ۲۳- صرافی مظفر (۱۳۷۷)، تمرکز زدایی کلانشهرهای جنوب، مجله معماری و شهرسازی، شماره ۴۸ و ۴۹.
- ۲۴- صرافی مظفر (۱۳۷۹)، توسعه پایدار چیست؟ فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۴.
- ۲۵- صرافی مظفر (۱۳۷۹)، ضرورت‌های بازنگری در نظام اداره کلانشهرهای ایران با استفاده از تجارب جهانی، فصلنامه آبادی، شماره ۳۲.
- ۲۶- صرافی مظفر (۱۳۷۵)، توسعه پایدار و مسئولیت برنامه‌ریزان شهری، فصلنامه معماری و شهرسازی شماره ۳۵.
- ۲۷- غمامی مجید (۱۳۷۹)، مشکل مدیریت مجموعه شهری تهران چیست و چگونه باید حل شود؟ فصلنامه آبادی شماره ۳۲.
- ۲۸- کاتوزیان همایون (۱۳۷۲)، اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، نشر پایپروس.
- ۲۹- مجتهدزاده غلامحسین (۱۳۷۷)، برنامه‌ریزی شهری در ایران، نشر دانشگاه پیام نور.
- ۳۰- مشهدی‌زاده ناصر (۱۳۷۵)، حذف کم درآمد ها از برنامه‌ریزی رسمی شهری ایران، مجله معماری و شهرسازی شماره ۳۵.
- ۳۱- مرکز آمار ایران، نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس مسکن شهرستانهای تهران، مشهد، اصفهان، تبریز، شیراز، سالهای ۱۳۷۵، ۱۳۶۵، ۱۳۵۵، ۱۳۴۵، ۱۳۳۵.
- ۳۲- مرکز آمار ایران، نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن کل کشور سالهای ۱۳۷۵، ۱۳۶۵، ۱۳۵۵، ۱۳۴۵، ۱۳۳۵.
- ۳۳- معصوم جلال (۱۳۸۰)، برنامه‌ریزی برای شهرهای کوچک، ماهنامه شهرداریها، شماره ۲۸.
- ۳۴- مؤمنی مصطفی (۱۳۷۷)، پایگاه علم جغرافیا در ایران (جلد اول)، نشر فرهنگستان علوم جمهوری اسلامی ایران.
- ۳۵- منشی‌زاده رحمت‌الله (۱۳۷۶)، جهانگردی، انتشارات مسعی، تهران.
- ۳۶- نیکوسرشت (۱۳۷۹)، یادداشت سردبیر، فصلنامه اسکان بشر، سال ۵، شماره ۲.
- ۳۷- نظریان اصغر (۱۳۷۴)، روابط شهر و روستا، در ایران: پیوند فضایی، فصلنامه دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تربیت معلم، سال سوّم، شماره ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۲.

۳۸- نظریان اصغر (۱۳۷۲)، شبکه شهری و نظام سلسله مراتبی شهرهای ایران، فصلنامه دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تربیت معلّم.

39. Hall, petter (1988), cities of tomorrow . oxford , blackwell .ch , 2.

40. Kumar, R (1993) et al . the challenge of sustainability ontario : center sustainable future. for a

41. Theory / declaration / berlin declaration on the urban future . [http : // www.apx.by. ru](http://www.apx.by.ru) {6 October 2001}

42. UNESCO, the urban jungle , (home page ) published on : 6july 2001 .[http : // www.unesco sources. org](http://www.unesco.org) . {29 September 2001}.

43. UNCHSC(1985) Population distribution and Urbanization A Review of policy options. . Nairobi.

44. World geographical Encyclopedia (W.G.E) (1995) Volume E3 ASIA.