

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



دانشگاه علامه طباطبایی
دانشکده علوم اجتماعی و ارتباطات

پایان نامه کارشناسی ارشد
رشته برنامه ریزی توسعه منطقه ای

عنوان پایان نامه

بررسی ضرورت و راهبردهای تمرکززدایی از جمعیت و فعالیت های مستقر در پایتخت

استاد راهنما:

دکتر ناصر عظیمی

استاد مشاور:

دکتر محمد شیخی

نگارش:

محمد مالکی

بهمن ۱۳۹۱

تقدیم به:

مادر عزیزم

با تقدیر و تشکر از:

مهندس مقداد همتی

دکتر عبدالملکی

مهندس وکیلی

مهندس پوستی

دکتر ناصر عظیمی

اساتید و کارمندان دانشکده علوم اجتماعی

و خانواده عزیزم

چکیده

پدیده نخست‌شهری، به معنای تمرکز بخش عمده جمعیت و فعالیتها در کلانشهر یا منطقه کلانشهری اصلی در یک کشور، پدیده‌ای است که در ساختار فضایی برخی کشورها بالاخص کشورهای در حال توسعه مشهود است. چنین ساختار فضایی که محصول دوره رشد شتابان شهرنشینی یا همان انقلاب شهری می باشد، مزایا و مشکلات خاص خود را به همراه دارد. برخی نظریات، تاثیر مثبت و حیاتی کلانشهرها بر پیشبرد روند توسعه را مورد توجه قرار داده‌اند؛ اما برخی نظریات نیز بر مشکلات ناشی از رشد نامتوازن کلانشهرها در ساختار فضایی کشور تاکید کرده‌اند. در این میان منطقه شهری تهران با دربرگرفتن حدود یک پنجم جمعیت کشور و حدود یک سوم تولید ناخالص داخلی کشور (منهای نفت)، نمایانگر وجود پدیده نخست‌شهری در ایران است. ما در این پایان نامه در پی بررسی ضرورت یا عدم ضرورت اعمال سیاستهای تمرکززدایی از منطقه شهری تهران و نیز احصاء مناسب‌ترین راهبردها در این زمینه هستیم.

برای پاسخ به پرسشهای پژوهش، ما پس از مرور مبانی نظری مرتبط با موضوع، در کنار استفاده از تکنیکهای آمار استنباطی و نیز بررسی اسناد و برنامه‌های موجود در این زمینه، مصاحبه‌های ساختمند و نیمه ساختمند را با ۱۵ نفر از کارشناسان ترتیب داده و متن مصاحبه‌ها را با استفاده از تکنیک تحلیل مضمون، مورد بررسی قرار دادیم.

نتایج، بیانگر ضرورت داشتن اتخاذ سیاستهای تمرکززدایی از منطقه شهری تهران و نیز تحریک الگوی مجموعه شهرهای شبکه‌ای در سطح منطقه شهری تهران، به جای الگوی مرکز - پیرامون فعلی می باشد. در زمینه راهبردها و سیاستهای تمرکززدایی نیز جایگزین شدن نگاه اقتصادمحور و غیر متناقض با نیروهای بازار، به جای نگاه صرفا کالبدی مورد تاکید قرار گرفته است. در این راستا به نظر می‌رسد سیاست تراکم‌زدایی - به معنای حفظ اختیارات دولت و تفویض این اختیارات به مسؤولین دولتی در سطح مناطق - در کنار سیاست تغییر پایتخت سیاسی - اداری، در مقایسه با سایر راهکارها در شرایط فعلی مؤثرتر باشند.

واژه های کلیدی: تمرکززدایی، کلان‌شهر، انتقال پایتخت، پدیده نخست‌شهری، ساختار فضایی.

صفحه	عنوان
۱	فصل اول: کلیات پژوهش
۲-۱-۱	مقدمه
۳-۱-۲	بیان مساله
۸-۱-۳	اهداف پژوهش
۸-۱-۴	ضرورت و اهمیت انجام تحقیق
۹-۱-۵	پرسشهای اساسی
۱۰-۱-۶	نوع تحقیق:
۱۰-۱-۷	تکنیکهای گردآوری داده ها
۱۱-۱-۸	تکنیکهای تحلیل داده ها
۱۲	فصل دوم: مباحث نظری
۱۳-۱-۲	مقدمه
۱۴-۲-۲	انواع رویکردها به موضوع
۱۴-۲-۲-۱	رویکرد جغرافیای شهری
۱۴-۲-۲-۲	رویکرد اجتماعی و فرهنگی
۱۵-۲-۲-۳	رویکرد تکاملی یا تک خطی
۱۵-۲-۲-۴	رویکرد زیست محیطی
۱۶-۲-۲-۵	رویکرد دفاعی و سیاسی
۱۶-۲-۲-۶	رویکرد مدیریتی و ساماندهی
۱۷-۲-۲-۷	رویکرد اقتصادی
۱۸-۲-۳	تعاریف و مفاهیم
۱۸-۲-۳-۱	شهر
۱۹-۲-۳-۲	شهرنشینی و شهرگرایی
۲۰-۲-۳-۳	کلانشهر
۲۱-۲-۳-۴	منطقه کلانشهری
۲۲-۲-۳-۵	ابرشهر
۲۲-۲-۳-۶	شهر جهانی
۲۳-۲-۳-۷	پایتخت
۲۴-۲-۳-۸	پدیده نخست شهری
۲۵-۲-۳-۹	نظام شهری
۲۵-۲-۴-۴	تاثیر رشد کلانشهر اصلی بر مؤلفه‌های اجتماعی، رفاهی و کیفیت زندگی
۲۵-۲-۴-۱	اثرات مثبت و منفی رشد کلانشهرها از دیدگاه اجتماعی
۲۶-۲-۴-۲	نظریات جامعه شناختی در خصوص رشد کلانشهرها
۲۷-۲-۴-۵	تاثیر رشد کلانشهر اصلی بر مولفه‌های اکولوژیک

- ۲-۶- تاثیر رشد کلانشهر اصلی بر دوگانگی اجتماعی و فضایی ۲۹
- ۲-۷- تاثیر رشد کلانشهر اصلی بر اقتصاد شهری، منطقه‌ای و ملی ۳۱
- ۲-۷-۱- اثرات مثبت و منفی رشد کلانشهرها از دیدگاه اقتصادی ۳۱
- ۲-۷-۲- تاثیر رشد شهر بر هزینه خدمات شهری ۳۱
- ۲-۷-۳- تاثیر رشد شهر بر سرانه تولید ناخالص شهری ۳۳
- ۲-۷-۴- تاثیر رشد کلانشهر اصلی بر اقتصاد ملی ۳۴
- ۲-۷-۵- توجه به شرایط خاص شهرها در تعیین اندازه بهینه شهر ۳۵
- ۲-۸- نظریات کلانشهرگرایی ۳۶
- ۲-۹- نقد نظریات کلانشهرگرایی ۳۷
- ۲-۱۰- نظریات علت‌های پیدایش و رشد شهر در بستر تاریخ ۳۹
- ۲-۱۰-۱- دیدگاه تکاملی و اقتصاد سیاسی: نظریه تمرکز مازاد در شهر ۳۹
- ۲-۱۰-۲- نظریه ابن خلدون در مورد رشد شهر ۴۲
- ۲-۱۰-۳- دیدگاه فرهنگی: نظریه اصالت شهر ۴۳
- ۲-۱۱- نظریات علت‌های رشد کلانشهرها در فرایند سرمایه‌داری صنعتی ۴۳
- ۲-۱۱-۱- شهر: نمود فضایی مکانیسم سرمایه‌داری ۴۴
- ۲-۱۱-۲- نظریه رشد کلانشهرها از دیدگاه اجتماعی و روانی ۵۰
- ۲-۱۱-۳- نیروهای موثر بر روند توسعه شهری ۵۰
- ۲-۱۲- نظریات علت‌های رشد کلانشهرها در کشورهای در حال توسعه ۵۳
- ۲-۱۲-۱- نظریه توسعه برونزا: کلانشهرهای جهان سوم به مثابه سرپل سرمایه‌داری ۵۴
- ۲-۱۲-۲- سرمایه‌گذاری خارجی ۵۶
- ۲-۱۲-۳- تضاد اهداف رشد با اهداف توسعه متوازن: جانبداری سیاسی ۵۶
- ۲-۱۲-۴- تمرکز سیاسی و اداری ۵۷
- ۲-۱۲-۵- نظریه رشد شهرهای خاورمیانه ۵۷
- ۲-۱۳- نظریات نقش کلانشهرها در عصر نوین ۵۸
- ۲-۱۳-۱- مؤلفه‌های اساسی برای تعیین جایگاه کلانشهرها در شبکه جهانی ۵۹
- ۲-۱۳-۲- کارکردهای رایج در کلانشهرهای جهانی ۶۰
- ۲-۱۳-۳- عوامل اصلی پیدایش قطب‌های جدید در شبکه شهری جهانی ۶۱
- ۲-۱۳-۴- عدم تقارن و تغییرات در روابط افقی و عمودی در نظام جهانی جدید ۶۲
- ۲-۱۳-۵- شهرهای شبکه‌ای و ابرشهرها؛ نمود کالبدی تحولات عصر نوین ۶۳
- ۲-۱۴- سه رویکرد کلی در ارتباط با روند رشد کلانشهر اصلی ۶۴
- ۲-۱۴-۱- نظریه علیت تراکمی ۶۵
- ۲-۱۴-۲- دیدگاه نوکلاسیک ۶۵
- ۲-۱۴-۳- نظریه توسعه ناموزون ۶۶
- ۲-۱۵- تجارب جهانی در زمینه تمرکز زدایی از پایتخت ۶۷
- ۲-۱۵-۱- آمایش سرزمین ۶۷
- ۲-۱۵-۲- انتقال پایتخت ۷۰
- ۲-۱۶- سیاستها در قبال رشد مناطق کلانشهری در جهان ۷۶
- ۲-۱۶-۱- سیاستهای مدیریتی ۷۶

۷۷	..... ۲-۱۶-۲- سیاستهای زیست محیطی
۷۸	..... ۲-۱۶-۳- سیاستهای اقتصادی
۷۹	..... ۲-۱۶-۴- سیاستهای کالبدی
۸۱	..... ۲-۱۶-۵- سیاستهای فضایی
۸۳	..... ۲-۱۷-۱۷- اصول و ارزشهای سیاستگذاری
۸۳	..... ۲-۱۷-۱- توحید و همگونی
۸۳	..... ۲-۱۷-۲- محوریت انسان
۸۴	..... ۲-۱۷-۳- عدم تمایز طبقاتی در بستر فضا
۸۴	..... ۲-۱۷-۴- کمک به منافع عمومی
۸۴	..... ۲-۱۷-۵- استحقاق
۸۵	..... ۲-۱۸-۱۸- جمع‌بندی و ارائه چارچوب نظری
۸۵	..... ۲-۱۸-۱- جمع بندی
۹۱	..... ۲-۱۸-۲- گزینه سازی و انتخاب گزینه راهبردی
۹۳	..... ۲-۱۹-۱۹- مدل تحلیلی تحقیق

فصل سوم: روش تحقیق ۹۵

۹۶	..... ۳-۱-۱- مقدمه
۹۶	..... ۳-۲-۲- نوع تحقیق
۹۶	..... ۳-۳-۳- روش های گردآوری اطلاعات
۹۷	..... ۳-۳-۱- تکنیک مطالعه اسنادی
۹۷	..... ۳-۳-۲- مصاحبه با متخصصان
۹۸	..... ۳-۳-۳- روش نمونه گیری
۱۰۱	..... ۳-۴-۴- روشهای تجزیه و تحلیل اطلاعات
۱۰۱	..... ۳-۴-۱- روشهای آمار توصیفی
۱۰۲	..... ۳-۴-۲- تحلیل مضمون (تم)
۱۰۴	..... ۳-۵-۵- جمع بندی

فصل چهارم: تحلیل یافته های پژوهش ۱۰۵

۱۰۶	..... ۴-۱-۱- مقدمه: تفکیکهای ضروری
۱۰۸	..... ۴-۲-۲- مروری بر تاریخچه رشد شهر تهران
۱۱۰	..... ۴-۳-۳- عوامل رشد تهران در طول تاریخ
۱۱۱	..... ۴-۴-۴- اصلی ترین مزایا و مشکلات رشد تهران
۱۱۹	..... ۴-۵-۵- بررسی روند تمرکز در تهران
۱۲۰	..... ۴-۵-۱- روند رشد جمعیت
۱۲۳	..... ۴-۵-۲- روند مهاجرت به شهر و منطقه شهری تهران
۱۲۶	..... ۴-۵-۳- تقسیمات کشوری
۱۲۷	..... ۴-۵-۴- روند تغییر سرانه محصول ناخالص داخلی در منطقه شهری تهران
۱۲۹	..... ۴-۵-۵- روند سرمایه گذاری صنعتی در منطقه شهری تهران

- ۱۳۱-۴-۶- اثرات و تبعات تمرکز در تهران.....
- ۱۳۱-۴-۶-۱- تاثیر تمرکز در تهران بر اقتصاد شهری و منطقه ای.....
- ۱۳۳-۴-۶-۲- تاثیر تمرکز در تهران بر هزینه خدمات شهری.....
- ۱۳۳-۴-۶-۳- تاثیر تمرکز در تهران بر اقتصاد ملی.....
- ۱۳۴-۴-۶-۴- توان اکولوژیک و حد جمعیت پذیری تهران.....
- ۱۳۵-۴-۷- جمع بندی: ضرورت تمرکززدایی از تهران.....
- ۱۳۶-۴-۸- قوانین، طرحها و برنامه های مرتبط با تمرکززدایی از تهران.....
- ۱۳۶-۴-۸-۱- قوانین و سیاستهای فرادست.....
- ۱۳۸-۴-۸-۲- طرحها و اسناد توسعه ای تهران.....
- ۱۴۵-۴-۸-۳- طرحها و سیاستهای تمرکززدایی از تهران.....
- ۱۵۳-۴-۹- عوامل تمرکز در تهران در حال حاضر.....
- ۱۶۰-۴-۱۰- ابعاد تمرکززدایی.....
- ۱۶۱-۴-۱۰-۱- تمرکززدایی اداری - سیاسی.....
- ۱۶۲-۴-۱۰-۲- تمرکززدایی صنعتی.....
- ۱۶۳-۴-۱۰-۳- تمرکززدایی تجاری - خدماتی.....
- ۱۶۴-۴-۱۰-۴- تمرکززدایی آموزشی - تحقیقاتی.....
- ۱۶۵-۴-۱۱- سطح تمرکززدایی.....
- ۱۶۶-۴-۱۲- سیاستهای تمرکززدایی.....
- ۱۶۷-۴-۱۲-۱- تمرکززدایی از قدرت و تشکیل دولتهای محلی.....
- ۱۶۷-۴-۱۲-۲- انتقال ادارات دولتی به چند شهر دیگر.....
- ۱۶۸-۴-۱۲-۳- انتقال پایتخت سیاسی.....
- ۱۶۹-۴-۱۲-۴- جلوگیری از رشد کالبدی تهران.....
- ۱۶۹-۴-۱۲-۵- افزایش هزینه های زندگی در تهران.....
- ۱۷۰-۴-۱۲-۶- سیاستهای غیر فضایی.....
- ۱۷۰-۴-۱۳-۱- پیش شرطهای لازم برای تحقق سیاستها.....
- ۱۷۰-۴-۱۳-۱- مدیریت یکپارچه.....
- ۱۷۱-۴-۱۳-۲- تعیین عملکرد و نقش مطلوب تهران.....
- ۱۷۱-۴-۱۳-۳- رویکرد اقتصادی.....
- ۱۷۲-۴-۱۳-۴- رویکرد مبنایی - راهبردی.....
- ۱۷۲-۴-۱۴-۱- جمع بندی : سه سناریو برای رشد تهران.....
- ۱۷۲-۴-۱۴-۱- تمرکز جمعیت در منطقه شهری تهران.....
- ۱۷۳-۴-۱۴-۲- توزیع عمودی فعالیتها در پهنه کشور.....
- ۱۷۳-۴-۱۴-۳- توزیع افقی فعالیتها در پهنه کشور.....

۱۷۴

فصل پنجم: نتیجه گیری

- ۱۷۵-۱- پاسخ به پرسشهای پژوهش.....
- ۱۸۰-۲- محدودیتها و مشکلات پژوهش.....
- ۱۸۱-۳- پیشنهادات برای پژوهشهای بعدی.....

١٨٢.....منابع وماأخذ

١٨٨.....بيوست ها

فهرست جداول

عنوان	صفحه
جدول (۱-۲) اندازه بهینه شهر بر اساس مطالعات انجام شده.....	۳۳
جدول (۲-۲) مزیت نسبی در دو منطقه فرضی	۴۸
جدول (۳-۲) دیدگاههای مرتبط با پویای رشد نامتوازن کلانشهر اصلی در ساختار فضایی کشور.....	۸۶
جدول (۴-۲) نظریات مربوط به اثرات و تبعات رشد کلانشهر اصلی.....	۸۷
جدول (۵-۲) نظریات مربوط به علل و عوامل رشد کلانشهر اصلی در ساختار فضایی کشور.....	۸۹
جدول (۶-۲) سیاستهای تجربه شده با هدف تمرکززدایی.....	۹۱
جدول (۱-۴) بهره وری نیروی کار در منطقه شهری تهران و سایر استانهای کشور: ۱۳۸۸.....	۱۱۳
جدول (۲-۴) سهم شهر تهران از جریان مسافر ورودی از مراکز استانها در سال ۱۳۸۵.....	۱۱۵
جدول (۳-۴) مقایسه مصرف واسطه بخش خدمات شهری در منطقه شهری تهران با سایر مناطق.....	۱۱۸
جدول (۴-۴) روند تحول جمعیت شهر تهران و متوسط رشد سالانه آن.....	۱۲۰
جدول (۵-۴) جمعیت و رشد جمعیت برخی نقاط شهری منطقه شهری تهران ۱۳۳۵ - ۱۳۷۵.....	۱۲۱
جدول (۶-۴) روند تحول جمعیت شهر و منطقه شهری تهران ۱۳۳۵ - ۱۳۹۰.....	۱۲۳
جدول (۷-۴) مهاجرت خالص سالیانه به شهر و منطقه فرا شهری تهران.....	۱۲۴
جدول (۸-۴) برآورد مهاجرت خالص شهر و منطقه شهری تهران ۱۳۳۵ - ۱۳۹۰.....	۱۲۵
جدول (۹-۴) شهرستانهای مجموعه شهری تهران در سالهای ۱۳۳۵ - ۱۳۹۱.....	۱۲۶
جدول (۱۰-۴) مقایسه محصول ناخالص داخلی منطقه شهری تهران با سایر مناطق کشور.....	۱۲۸
جدول (۱۱-۴) سرمایه گذاری در کارگاههای صنعتی ۱۳۷۶ - ۱۳۸۸.....	۱۳۰
جدول (۱۲-۴) مقایسه بهره وری نیروی کار در منطقه شهری تهران با سایر مناطق کشور.....	۱۳۱
جدول (۱۳-۴) مقایسه بهره وری سرمایه در منطقه شهری تهران با سایر مناطق کشور.....	۱۳۳
جدول (۱۴-۴) گزینه های انتقال پایتخت اداری به پرنده.....	۱۵۳
جدول (۱۵-۴) مقایسه توزیع نیروی کار و تولید ناخالص داخلی بین منطقه شهری تهران و کل کشور: ۱۳۸۸.....	۱۵۴
جدول (۱۶-۴) متوسط قیمت یک متر مربع زیربنای مسکونی در کلانشهرهای کشور و مقایسه رشد آن با شهر تهران.....	۱۵۵
جدول (۱۷-۴) اعتبارات عمرانی ملی در بودجه عمومی کشور و سهم استان تهران از آن.....	۱۵۸
جدول (۱۸-۴) سهم بخش عمومی از کل اشتغال برای منطقه شهری تهران و کل کشور.....	۱۵۹

فهرست اشکال

عنوان	صفحه
شکل (۱-۲) منحنی هزینه و محصول شهری و اندازه شهر.....	۳۴
شکل (۲-۲) مدل تحلیلی پژوهش.....	۹۴
شکل (۱-۴) بهره وری نیروی کار در منطقه شهری تهران و سایر استانهای کشور ۱۳۸۸.....	۱۱۴
شکل (۲-۴) سهم شهر تهران از جریان مسافر ورودی از مراکز استانها ۱۳۸۵.....	۱۱۵
شکل (۳-۴) وضعیت آزاد راههای کشور.....	۱۱۶
شکل (۴-۴) متوسط قیمت یک متر مربع زیربنای مسکونی در تهران و شهرهای منتخب ۱۳۹۰.....	۱۱۸
شکل (۵-۴) جمعیت شهر تهران از سال ۱۰۰۵ تا ۱۳۹۰ ه.ش.....	۱۲۰
شکل (۶-۴) متوسط رشد سالانه جمعیت شهر تهران از سال ۱۱۷۵ تا ۱۳۹۰ ه.ش.....	۱۲۱
شکل (۷-۴) روند تحول جمعیت شهر و منطقه شهری تهران: ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۰.....	۱۲۲
شکل (۸-۴) سهم منطقه شهری تهران از جمعیت کشور: ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۰.....	۱۲۳
شکل (۹-۴) مهاجرت خالص سالیانه به منطقه فراشهری تهران: ۱۳۴۵ - ۱۳۹۰.....	۱۲۴
شکل (۱۰-۴) برآورد مهاجرت خالص شهر و منطقه شهری تهران ۱۳۳۵ - ۱۳۹۰.....	۱۲۵
شکل (۱۱-۴) تعداد شهرستانهای منطقه شهری تهران طی سالهای ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۱.....	۱۲۶
شکل (۱۲-۴) سهم منطقه شهری تهران از تولید ناخالص داخلی بدون نفت کشور ۷۹ - ۸۸.....	۱۲۸
شکل (۱۳-۴) نسبت سرانه تولید ناخالص داخلی در منطقه شهری تهران به سایر مناطق کشور.....	۱۲۹
شکل (۱۴-۴) سهم منطقه شهری تهران از سرمایه گذاری در کارگاههای صنعتی.....	۱۳۰
شکل (۱۵-۴) مقایسه بهره وری نیروی کار در منطقه شهری تهران با سایر مناطق کشور.....	۱۳۲
شکل (۱۶-۴) مقایسه بهره وری سرمایه در منطقه شهری تهران با سایر مناطق کشور.....	۱۳۲
شکل (۱۷-۴) مقایسه قیمت یک متر بنای مسکونی در تهران با سایر کلانشهرهای کشور.....	۱۵۶
شکل (۱۸-۴) سهم استان تهران از اعتبارات عمرانی ملی غیر سراسری.....	۱۵۷
شکل (۱۹-۴) سهم منطقه شهری تهران از جمعیت، کل اشتغال، و اشتغال بخش عمومی.....	۱۵۹

فصل اول:

کلیات پژوهش

۱-۱- مقدمه

کلانشهرها به عنوان پدیده قرن بیستم شناخته می‌شوند که در تمامی جهان گسترده شده‌اند. اما بررسیهای آماری نشان می‌دهد که در قرن حاضر، گسترش آنها چه از نظر تعداد و چه به لحاظ افزایش جمعیت، در کشورهای در حال توسعه با شدت بیشتری ادامه خواهد یافت. آمار رشد جمعیت شهری در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که رشد شهرنشینی کشورهای در حال توسعه در سالهای میانی قرن بیستم، بیش از دو برابر رشد شهرنشینی کشورهای توسعه یافته در سالهای اوج توسعه شهری بوده است. پدیده رشد شتابان جمعیت شهری در جهان در حال توسعه، نگرانیهای زیادی را در دهه ۶۰ و ۷۰ میلادی برانگیخت. اما رفته رفته با تعدیل رشد شهرنشینی در دهه‌های بعدی در این کشورها، نگرانیها از ادامه یافتن این روند شتابان نیز تعدیل شد.

در سالهای بعد، رشد مهاجرت از روستا به شهر و افزایش درصد شهرنشینی، جای خود را به رشد شتابان کلانشهرها در کشورهای در حال توسعه داد. در حالی که در سال ۱۹۵۰ تنها جمعیت دو شهر نیویورک و توکیو از مرز ۱۰ میلیون نفر می‌گذشت، در سال ۲۰۰۵ این رقم به ۲۰ شهر افزایش پیدا کرده، که ۱۴ مورد از آن مربوط به جهان در حال توسعه است (یونگ هیون، ۱۳۸۹: ۲۰۳). تا پایان سال ۲۰۱۱ میلادی، ۲۷ ابرشهر با جمعیت بیش از ۱۰ میلیون نفر در جهان وجود داشته است که ۲۰ مورد از آن در کشورهای در حال توسعه واقع است (www.citypopulation.de). از این موضوع با عنوان تمرکز مطلق جمعیت در کلانشهرها یاد می‌شود.

علاوه بر تمرکز مطلق، در برخی کشورها با مسأله تمرکز نسبی مواجه هستیم. بدین معنی که تمرکز شدید جمعیت و فعالیتهای کشور در کلانشهر اصلی، نوعی الگوی فضایی را بر نظام سلسله مراتب شهری حاکم ساخته است که در آن، کلانشهر اصلی، نسبت به شهرهای رده‌های بعدی سلسله مراتب از هر لحاظ برتری فاحشی دارد؛ به طوری که حجم بالایی از جمعیت، فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی، تفوق فرهنگی و سیاسی، و سرمایه کشور در کلانشهر اصلی متمرکز شده است. این الگو که در بسیاری موارد، روندی خود تقویت کننده می‌یابد، به پدیده نخست شهری معروف است. پدیده نخست شهری در متون علمی با تکنیکهای مختلفی سنجیده می‌شود، اما مهمترین شاخص برای تشخیص میزان نخست شهری در یک کشور، شاخص تمرکز جمعیت است. بسیاری از کشورهای در حال توسعه با پدیده نخست شهری مواجه هستند. به طوری که از ۲۴ کشوری که بیش از ۵۰ درصد جمعیت آنها در شهر نخست زندگی می‌کردند، ۲۳ مورد از آنها جزء کشورهای در حال توسعه بودند (عظیمی، ۱۳۸۱: ۴۴).

نخست‌شهری به فراخور شرایط هر کشور، دارای روند، ریشه‌ها، علل، پیامدها و مزایا و معایب خود می‌باشد که به منظور قضاوت در مورد ابعاد این مسأله، می‌بایست مورد مطالعه و کنکاش قرار گیرند. همچنین باید این نکته را متذکر شد که واژه‌های تمرکز و تمرکززدایی، مفاهیمی گسترده با کاربردهای متفاوت در زمینه‌های نظری مختلف هستند. لذا ضروریست که تعریف شفافی از واژه تمرکززدایی که در این پایان‌نامه به کرات از آن استفاده شده است، ارائه نماییم. این تعریف، از طریق محدود ساختن مقصود ما از مفهوم گسترده تمرکززدایی در ابتدای فصل چهارم ارائه شده است.

۱-۲- بیان مساله

مساله نخست‌شهری در ساختار فضایی کشور، به معنای تمرکز یافتن نامتناسب جمعیت، مشاغل و فعالیتها، سرمایه‌گذارها و هزینه‌ها، خدمات، زیرساختها و... در یک ناحیه کوچک از پهنه سرزمین است؛ بطوری که سایر مناطق و نواحی کشور با مساله تراکم پایین جمعیت و فعالیتها، و حجم ناکافی سرمایه، خدمات و زیرساختها مواجه می‌شوند.

بطور کلی در مورد این پدیده دو رویکرد در میان برنامه‌ریزان و صاحب نظران مشهود است: "انطباق‌گرایان" بر این باورند که سیاستهای کنترل مهاجرت و رشد کلانشهرها در گذشته ثمربخش نبوده است و با توجه به تاثیر کلانشهرها بر توسعه کشور، ضرورتی برای ایجاد محدودیت در رشد آنها وجود ندارد. اما در طرف دیگر، "مداخله‌گرایان" معتقدند که رشد نامتوازن شهری برای توسعه کشور زیان‌آور است. این گروه مداخله دولت در جهت ایجاد تعادل جمعیت و حل معضلات شهرهای بزرگ و انتقال توسعه به سایر نقاط مستعد را ضروری می‌دانند (وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۰، ۲۱). بر این اساس، دو دیدگاه کلانشهرگرا و ضدکلانشهرگرا شکل گرفته است: موافقان رشد کلانشهرها بیش از هر چیز بر مزایای اقتصادی شهرهای بزرگ تاکید می‌کنند. در واقع، آنها عقیده دارند که با افزایش جمعیت، مزایای کلانشهرها همواره می‌تواند بیش از هزینه‌های آن افزایش یابد. بنابراین رشد جمعیت شهر همیشه می‌تواند (حداقل به صورت بالقوه) دارای مزیت باشد. افزایش بهره‌وری یکی از مفاهیمی است که موافقان رشد کلانشهرها بر آن تاکید دارند. آلتزو در این باره می‌نویسد: گرچه با رشد شهری، هزینه‌های اجتماعی به افزایش خود ادامه می‌دهند، اما بهره‌وری کار سریعتر افزایش می‌یابد (زبردست، ۱۳۸۳: ۴۰). همچنین کوئیچی مرا^۱ (۱۹۷۸) در مطالعه خود نتیجه می‌گیرد که شهرهای بزرگ، دارای بهره‌وری بالایی هستند و شهرنشینی عموماً

^۱. Koichi Mera

درآمد سرانه را در مناطق شهرنشین افزایش می دهد. زوانی^۱ (۱۹۸۷) نیز معتقد است که صنعتی شدن سریع در شهرهای بسیار بزرگ اتفاق می افتد؛ صنعتی شدن رشد اقتصادی را به ارمغان می آورد و رشد اقتصادی نیز زمینه ساز آسایش و رفاه اجتماعی خواهد شد. اچوریا کارول^۲ نیز بیان می دارد که کلانشهرها در غرب باعث اشاعه نوآوریها و ابداعاتی شده اند که بعدها به صورت سلسله مراتبی به سایر شهرها پخش شده اند (همان: ۴۳).

در مجموع طرفداران شهرهای بزرگ معتقدند که بالاتر بودن درآمدها، بالاتر بودن نسبی هزینه ها در شهرهای بزرگ را جبران می کند. در شهرهای بزرگ، اشتغال بیشتر و متنوع تر است. تسهیلات رفاهی بیشتر است. قدرت انتخاب و آزادیهای فردی نیز در سطح بالاتری قرار دارد. آنها حتی بالاتر بودن هزینه های خدمات شهری را به بالا بودن استانداردهای رفاهی زندگی در شهرهای بزرگ نسبت می دهند. بدین ترتیب آنها نتیجه می گیرند که دلیلی برای ترس از ابرشهرها وجود ندارد. برعکس، آنها مظهر فرصتهای اصلی و رشد هستند. بر این مبناست که طرفداران شهرهای بزرگ به جای تشویق مهاجرت معکوس و کاهش جمعیت شهری، بر مدیریت و ساماندهی فضای کلانشهری به نحوی که عملکرد کلانشهر بهبود یابد، تاکید می کنند. در همین زمینه ریچاردسون معتقد است که اندازه بهینه ای برای شهرها وجود ندارد؛ تمامی آنها تابعی است از برنامه ریزی شهر، برنامه ریزی اقتصاد و فناوری آن. چنانچه برنامه ریزی بهتر شود شهرها ثروتمندتر می شوند، حد جمعیتی آنها انبساط می یابد و کیفیت زندگی مردم بهتر می شود (همان: ۱۷۸).

بر این مبنا دیدگاهی شکل می گیرد که موافق رشد نامحدود کلانشهرها است. طرفداران این دیدگاه، "انطباق گرایان" نامیده می شوند. انطباق گرایان، تمرکز را نه تنها فرآیندی اجتناب ناپذیر می دانند، بلکه معتقدند که سیاستها در راستای بهره برداری از مزیت های مثبت این فرآیند باید تنظیم شود. از نظر انطباق گرایان، رشد جمعیت شهر به طور بالقوه موجب رشد تولید و بهره وری می شود. اما تبدیل این استعداد بالقوه به تولید موثر در گرو مدیریت خوب، حمل و نقل مناسب و تامین آب است. در این صورت جمعیت شهرها هر چقدر هم که افزایش یابد، می توانند موتور محرک رشد اقتصاد کشور باشند.

اما گرایش به حمایت از کلانشهرها نیز خلأهای خاص خود را دارد:

اولاً: در مکانیسم سرمایه داری آنچه اهمیت دارد، تولید سرانه و بهره وری اقتصادی است. اما "مفید بودن" فعالیتهای اقتصادی مورد توجه قرار نمی گیرد. واقعیت این است که بخش زیادی از ارزش افزوده تولید شده در محیطهای کلانشهری، از فعالیتهایی نظیر توسعه زیرساختهای شهری و

^۱ . G. Zovani

^۲ . Echeverria Carrol

ارائه خدمات شهری به دست آمده است. حال آنکه این منابع در صورت عدم رشد افراطی کلانشهرها می توانست در زمینه های مفیدتر اجتماعی صرف شود و ارزش افزوده مشابهی را تولید نماید. دیوید هاروی در کتاب شهری شدن سرمایه (هاروی، ۱۳۸۷)، راز دامن زدن به توسعه زیرساختهای شهری را غلبه بر بحرانهای نظام سرمایه داری که با معضل "انباشت بیش از حد" مواجه شده است، می داند. ثانیاً: در این نظریات، مسائل عدالت اجتماعی نظیر توزیع درآمد و بهره مندی از منافع رشد اقتصادی مورد بی توجهی قرار می گیرد. کوین لینچ در این باره می گوید: درآمدهای واقعی در شهرهای بزرگ بالاتر است. به همین دلیل است که بسیاری از اقتصاددانان بر این باورند که شهرهای بزرگ از لحاظ اقتصادی کاراتر از شهرهای کوچک هستند. اما کمتر به این نکته توجه می شود که در شهرهای بزرگ، چه کسی هزینه آن را می پردازد و چه کسی از آن منتفع می شود. همین طور به آزادی واقعی انتخاب مکان برای زندگی و آن دسته از ارزشهای اجتماعی که قابل تبدیل به دلار نیستند، توجهی نمی شود (لینچ، ۱۳۷۶: ۳۱۶).

ثالثاً: مسائل زیست محیطی در این نظریات از اهمیت چندانی برخوردار نیستند. دستگردی (دستگردی، ۱۳۹۰) بیان می کند که فشاری که از سوی کلانشهرهای مصرف زده جهان توسعه یافته بر اکوسیستم طبیعی تحمیل می شود، عمداً مورد غفلت قرار می گیرد. این فشار زیست محیطی، بیش از محیط طبیعی ای که کلانشهرهای مذکور در آن واقع هستند، بر محیطهایی در سرتاسر جهان تحمیل می شود که تامین کننده نیاز مصرفی پایان ناپذیر این شهرها هستند. در واقع اگرچه تحولاتی نظیر تجدید ساختار اقتصادی، توسعه فناوری سازگار با محیط زیست، رشد ارتباطات و تحول در مدیریت شهرها می تواند بسیاری از موانع رشد شهرها را از میان بردارد، اما این امر نامحدود نیست و در هر صورت، محدودیتهای زیست محیطی همواره وجود خواهند داشت.

رابعاً: مانور دادن افراطی بر روی رونق و بهره وری و درآمد سرانه بالا در مناطق کلانشهری در حالیکه این امر می تواند به بهای زوال محیطهای حاشیه ای محقق شده باشد. این همان چیزی است که نظریه وابستگی نیز بر آن تاکید دارد. در واقع به جای محدود کردن نگرش خود به داخل حریم کلانشهرها، باید به تاثیر آنها بر کلیت اقتصاد کشور توجه نماییم. همان گونه که پیشتر گفته شد، مطابق بررسی هندرسون، رشد کلانشهر اصلی و افزایش میزان نخست شهری بیش از حد بهینه، اثر منفی بر رشد اقتصاد ملی خواهد گذاشت؛ هر چند که تاثیر این افزایش نخست شهری بر اقتصاد کلانشهر اصلی مثبت باشد.

بر این مبنا دیدگاهی با عنوان دیدگاه "مداخله گرایان" شکل می گیرد که رشد کلانشهرها فراتر از حد بهینه را زیان آور می داند و معتقد به جلوگیری از رشد افراطی شهرها است. به نظر آنان وقتی جمعیت شهر از سطح یک تا دو میلیون نفر بالاتر می رود، معضلات لاینحل مدیریتی بروز می کند که

منجر به کاهش نوآوری در محیط شهری و ممانعت از رشد اقتصادی سایر مناطق می شود (زبردست، ۱۳۸۳: ۱۷۵).

در هر صورت به نظر می رسد به جای تجویز یک نسخه ثابت و جهان شمول برای همه شهرها (اعم از اینکه این نسخه بر تمرکززدایی یا تمرکزگرایی تاکید داشته باشد)، بایستی مزایا و معایب رشد هر کلانشهر در قالب شرایط خاص نظام سلسله مراتب شهری که در آن قرار گرفته بررسی و مقایسه شود. پس از آن است که می توان در مورد ضرورت داشتن یا نداشتن اتخاذ سیاستهای تمرکززدایی قضاوت نمود. این بررسی باید ظرفیت زیست محیطی، صرفه های اقتصادی تجمع، هزینه های تامین خدمات و... را دربر گیرد. هرچند باید پذیرفت که در این تحلیل هزینه - فایده نیز نوع نگاه و قضاوت ارزشی کارشناسان، اجتناب ناپذیر و در عین حال در نتیجه تحلیل بسیار موثر است.

البته حتی در شرایطی که مشخص شود هزینه های افزایش تمرکز نسبت به فایده های آن بالاتر است، نمی توان بلافاصله بر لزوم سیاستگذاری دولت در جهت تمرکززدایی تاکید کرد. چرا که ممکن است پویای تحول ساختار فضایی یا همان نظام شهری کشور، خود به خود به سوی کاهش تدریجی تمرکز باشد. در این صورت ممکن است بدون نیاز به دخالت دولت در روند کاهش تمرکز، نیروهای بازار با گذشت زمان، نظام شهری کشور را به سمت تعادل سوق دهند. اما تحت برخی شرایط، این امکان وجود دارد که این روند خود اصلاح شونده اتفاق نیفتد و علیرغم زیان بار بودن افزایش تمرکز فضایی در نظام شهری یک کشور، روند تمرکز به عللی نظیر وجود برخی رانتهای در کلانشهر اصلی همچنان تشدید شود. در این شرایط است که دخالت دولت به منظور سیاستگذاری در راستای تمرکززدایی ضرورت می یابد.

لذا در این پایان نامه به منظور بررسی ضرورت تمرکززدایی از پایتخت، هم در مباحث نظری و هم در بررسی نمونه موردی تحقیق، نخست ادامه دار بودن یا نبودن روند فعلی تمرکز در پایتخت در صورت عدم اتخاذ سیاستهای تمرکززدایی از سوی دولت مورد کنکاش قرار گرفته است. سپس تاثیر تمرکز فضایی بر مولفه های مختلف اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی جامعه بررسی شده است. در این میان تاکید بیشتر ما معطوف به بررسی تاثیر تمرکز فضایی بر مولفه های اقتصادی نظیر بهره وری نیروی کار و رشد اقتصاد ملی می باشد. این جهت گیری بدین علت است که در متون مختلف، تحریک رونق اقتصادی به عنوان مهمترین مزیت تمرکز ساختار فضایی کشور از سوی موافقان تمرکز ذکر می شود. لذا در صورتی که عدم تاثیر مثبت افزایش تمرکز در کلانشهر اصلی بر رشد اقتصاد ملی اثبات شود، با در نظر گرفتن تبعات عمدتاً منفی رشد کلانشهرها در سایر ابعاد،

می توان گفت هزینه های رشد کلانشهر اصلی در مجموع از منافع آن بیشتر است و حکم به تمرکززدایی از کلانشهر اصلی داد.

چنانچه ضرورت سیاستگذاری در جهت تمرکززدایی از کلانشهر اصلی (که در این تحقیق همان پایتخت کشور است) به اثبات رسید، در مرحله بعد تعیین مناسب ترین راهبردهای تمرکززدایی اهمیت می یابد. برای این کار نیز شناخت اصلی ترین علتها و عوامل ایجادکننده عدم توازن در ساختار فضایی کشور جهت تعیین راهبردهای تمرکززدایی، یک پیش نیاز اصلی است. همچنین می بایست پس از مرور انواع راهبردها و سیاستهای ممکن جهت تمرکززدایی و نیز مرور تجربیات جهانی و سابقه این موضوع در کشور، مناسب ترین راهبردها را پیشنهاد داد. در این مسیر، در کنار معیار اثربخشی هر یک از راهبردها، اصول و ارزشهای سیاستگذاری به عنوان اصول هنجاری و اهداف غایی سیاستگذاریها، راهنمای ما در جهت مقایسه، ارزش گذاری و تعیین بهترین راهبردها هستند.

در این تحقیق، کاهش تمرکز پایتخت به عنوان اصلی ترین راهبرد در جهت ارتقای مناطق محروم و تحقق توسعه متوازن مدنظر قرار می گیرد. در واقع تحقق توسعه متوازن در پهنه سرزمین، طیفی است که در یک سر آن سیاستهای مربوط به رسیدگی به مناطق محروم و تحریک توسعه در این مناطق قرار دارد، و در سر دیگر این طیف، سیاستهای کاهش تراکم و تمرکز نقاط و نواحی متورم شده قرار می گیرد. هر یک از این دو راهبرد کلی، خود دامنه وسیعی از رویکردها و روشها را در خود جای می دهد. لذا می توان گفت محرومیت زدایی از مناطق محروم، ارتباط متقابل و تنگاتنگی با تمرکز زدایی از پایتخت دارد و هر دو در جهت تحقق توسعه متوازن فضایی در کشور عمل می کنند. تا آنجا که ریچاردسون (Harry W. Richardson, 1986) راهبردهای گوناگون کاهش تمرکز پایتخت را در زمره "سیاستهای تسریع رشد در یک منطقه عقب افتاده"، دسته بندی می کند. اما در کشورهای با ساختار فضایی بزرگ سر، مبدا همه تحولات، همان پایتخت است، و سیاستها در صورت توجه به مرکز، ضمانت اجرایی بیشتری می یابند. لذا به نظر می رسد جهت اصلاح ساختار فضایی کشور نیز چنانچه مبدا کار خود را به جای محرومیت زدایی از مناطق عقب افتاده، بر تمرکز زدایی از جمعیت و فعالیتهای مستقر در پایتخت متمرکز کنیم، در صحنه عمل نتایج بهتری حاصل شود.

۱-۳- اهداف پژوهش

هدف کلی:

- بررسی و ارزیابی ضرورت تمرکززدایی از جمعیت و فعالیت در تهران و ارائه راهبردها و راهکارهای اصلی جهت اصلاح آن.

اهداف عملکردی:

- ۱- بررسی روند تمرکزگرایی در ساختار فضایی کشور؛
- ۲- تبیین اصلی ترین عوامل و علل ایجاد تمرکز در نظام شهری ایران؛
- ۳- بررسی معضلات و مزایای ناشی از تمرکز پایتخت، در زمینه های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، و محیط زیست؛
- ۴- شناسایی و تعیین اصلی ترین راهبردها و راهکارها جهت اصلاح وضعیت تمرکز پایتخت

۱-۴- ضرورت و اهمیت انجام تحقیق

آمار جمعیتی کشور نشان می دهد مشاهده می کنیم که از کل جمعیت ۷۵۱۴۹۶۶۹ نفری کشور، ۱۴۵۹۵۹۰۴ نفر در استانهای تهران و البرز ساکن هستند (مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۰، ۱۳۹۱). به عبارت دیگر از هر ۵ نفر ایرانی ۱ نفر در مجموعه شهری تهران زندگی می کند. همچنین حدود ۶۰ درصد جمعیت استان تهران و البرز، تنها در شهر تهران متمرکز شده اند. در واقع می توان گفت از هر ۹ نفر ایرانی، ۱ نفرشان در پهنه کوچکی به نام شهر تهران ساکن شده اند. همچنین حدود یک سوم از تولید ناخالص داخلی کشور (منهای نفت) به منطقه شهری تهران تعلق دارد. تاثیر شگرف منطقه شهری تهران بر مسائل اقتصادی، سیاست و اجتماعی از یک سو، و مسائل و معضلات متعدد این کلانشهر از سوی دیگر، موجب شده است که طی سالیان متمادی، حدیث تمرکززدایی از پایتخت ورد زبان اکثر کارشناسان، سیاستمداران و عموم مردم باشد. اما تاکنون به ندرت با دیدی جامع و با نگرش منطقه ای، و نیز بدون پیش داوری به موضوع تمرکززدایی از تهران پرداخته شده است. معمولا نوعی قضاوت قبلی، هم در خصوص ضرورت یا عدم ضرورت تمرکززدایی از پایتخت و هم در مورد راهکارهای مناسب جهت تمرکززدایی از پایتخت بر نظرات بسیاری از کارشناسان موضوع حاکم است. حال آنکه بسیار مهم است که بدون پیش داوری و مبتلا