

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۱/۱۰/۲۵

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۲/۰۴/۱۰

ایرج اسدی<sup>۱</sup>، اسفندیار زبردست<sup>۲</sup>

## تحلیل الگوهای پراکنده‌رویی شهری در منطقه کلان‌شهری تهران با تأکید بر اثرات تفرق نظام تصمیم‌گیری و کنترل رشد

### چکیده

وجود تفرق سیاسی و قلمرویی در شرایط فراهم بودن امکان برنامه‌ریزی کاربری زمین انحصاری و کنترل رشد محلی متفرق به پراکنده‌رویی توسعه می‌انجامد. به زبان ساده قلمروهای مدیریت شهری (شهرداری‌ها) واقع در منطقه با تعیین محدوده برای شهرها و کنترل ساخت‌وساز موجب افزایش هزینه زمین و ساخت‌وساز برای گروه‌های جمعیتی شده و با انجام برنامه‌ریزی کاربری زمین انحصاری (فقدان برنامه‌ریزی منطقه‌ای) موجب تقلیل ذخیره مسکن قابل استطاعت درون محدوده خود می‌گردند. از این رو جمعیت سرریز (در ایران گروه‌های کم‌درآمد جمعیتی) برای یافتن مسکن و سرپناه مناسب شرایط اقتصادی خود به نواحی سرانزیر می‌شوند که زمین در آن ارزان بوده و در فقدان یا ضعف کنترل رشد، هزینه ساخت‌وساز پایین است. تحقیق حاضر تلاش خواهد کرد تا مکانیزم عمل پراکنده‌رویی توسعه را در قالب بررسی الگوهای رشد شهری در محدوده شهرها، حریم و خارج از حریم منطقه کلان‌شهری تهران و نیز تغییرات رشد جمعیت پیش و پس از تأسیس شهرداری (ایجاد سیستم کنترل رشد) در این منطقه را در طی چهار دوره مورد مطالعه از سال ۱۳۴۵ تا ۱۳۸۵ بررسی کند. یافته‌های تحقیق نشان داد که در شرایط تفرق سیاسی موجود، رشد سرریز در منطقه همیشه از نواحی دارای کنترل رشد به نواحی سرانزیر شده است که کنترل رشد در آن‌ها ضعیف است.

**کلیدواژه‌ها:** تفرق سیاسی، پراکنده‌رویی شهری، کنترل رشد، منطقه کلان‌شهری تهران.

<sup>۱</sup> استادیار دانشکده هنر و معماری، دانشگاه مازندران، استان مازندران، شهر بابلسر (نویسنده مسئول)

E-mail: i.asadie@umz.ac.ir

<sup>۲</sup> استاد دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، استان تهران، شهر تهران

E-mail: zebardst@ut.ac.ir

## مقدمه

یکی از رشته‌های پرتحقیق در حوزه تبیین عقلانیت حکومت و حکمروایی کلان‌شهری، تحقیقات در زمینه رابطه تفرق و پراکنده‌رویی شهری است (Glaeser et al., 2001; Carruthers and Ulfarsson, 2002; Carruthers, 2003; Byun and Esparza, 2005; Burchell et al., 1998; Razin and Rosentraub, 2000; Pendall, 1999; Razin, 1998; Downs, 1998; Kahn, 20 تا با نشان دادن روابط بین این دو پدیده، نوعی عقلانیت را برای ایجاد ساختارها یا فرآیندهای حکمروایی کلان‌شهری ارائه داده و راه چاره‌ای برای توقف پراکنده‌رویی فراهم بیاورند. ادعای بسیاری از طرفداران ایجاد حکومت و حکمروایی کلان‌شهری این است که در فقدان منطقه‌گرایی کلان‌شهری (چه حکومت و چه حکمروایی کلان‌شهری) شاهد نوعی پراکنده‌رویی توسعه خواهیم بود، به طوری که توسعه همیشه از نواحی دارای کنترل رشد به آن دسته از نواحی‌ای سرریز می‌شود که زمین ارزان و کنترل رشد پایین است. در این مقاله تلاش شده است تا بر اساس مرور متون نظری مرتبط با فقدان منطقه‌گرایی کلان‌شهری و وقوع پراکنده‌رویی شهری، نوعی مدل مفهومی استخراج شده و در منطقه کلان‌شهری تهران آزموده شود. اگرچه مدل مفهومی استفاده شده در این تحقیق در بدو امر مستخرج از متون نظری و تجربی مرتبط جهانی است با این وجود، شواهد مؤید مکانیزم عمل بخش‌هایی از آن در مطالعات صورت گرفته در کشور (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ و ۱۳۷۸؛ رفیعی، ۱۳۷۵؛ اطهاری، ۱۳۸۱؛ امکچی، ۱۳۷۶؛ کاظمیان، ۱۳۸۴؛ Zebardast, 2006) مورد تأیید قرار گرفته است. برای مثال انجام برنامه‌ریزی انحصاری و منطقه‌بندی کم‌تراکم و غیرقابل استطاعت که موجب طرد افراد و گروه‌های کم‌درآمد به حاشیه و هاله کلان‌شهری می‌گردد؛ و یا تأثیر تعیین محدوده برای کلان‌شهر تهران که موجب افزایش بسیار بی‌سابقه قیمت زمین در محدوده و کاهش آن در خارج از محدوده شده و به‌عنوان موتور مولد پراکنده‌رویی شهری در این منطقه عمل می‌نماید. از جمله موارد دیگر که شواهد آن در مطالعات پیشین تا حدی مورد بررسی قرار گرفته است تأثیر فقدان یکپارچگی برنامه‌ریزی مسکن و برنامه‌ریزی کاربری زمین در زمینه سرریز توسعه و پراکنده‌رویی شهری به هاله کلان‌شهری است که طرح مجموعه شهری لزوم این یکپارچگی را در سطح منطقه‌ای مورد تأکید قرار داده است.

مقاله حاضر در سه بخش اصلی تنظیم شده است. در ابتدا با مرور سریع متون نظری مرتبط با تأثیر و تأثر عواملی چون تفرق سیاسی و کنترل رشد با پراکنده‌رویی شهری تلاش می‌شود یک مدل مفهومی برای بررسی این ارتباط در منطقه کلان‌شهری تهران به‌دست داده شود. در ادامه مقاله، عناصر و مؤلفه‌های این مدل در ایران بر اساس اسناد موجود و بررسی‌های صورت گرفته مورد شناسایی قرار گرفته و مکانیزم عمل آن‌ها طی چند دهه اخیر مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش نهایی مقاله بر اساس فرضیات استخراج شده از مدل، نوع عمل این چرخه پراکنده‌رویی بر اساس مدل مفهومی مورد انتظار بررسی می‌شود.

## روش و روش‌شناسی تحقیق

روش اصلی تحقیق، تحلیل داده‌های ثانوی است؛ به این معنی که داده‌های مورد استفاده در این تحقیق عمدتاً از داده‌های موجود بوده و در طی این تحقیق داده‌های جدیدی تولید نشده است. بخش عمده این داده‌ها مربوط به داده‌های جمعیتی نقاط سکونتی مختلف در منطقه کلان‌شهری تهران بود

(چهار دوره آماری از ۱۳۴۵ تا ۱۳۸۵) که در قالب یک سیستم اطلاعات جغرافیایی سازمان‌دهی شده و با افزوده شدن داده‌های فضایی دیگر مانند محدوده‌های شهری و محدوده حریم، تحلیل‌های مورد نیاز صورت گرفته است. در این تحقیق تلاش شده است تا الگوی استقرار جمعیت سرریز در منطقه بر اساس مدل مفهومی مورد انتظار رهگیری شود تا از این راه تأیید یا رد فرضیه‌های مورد نظر امکان‌پذیر گردد. جزییات بیشتر درباره روش‌شناسی تحقیق در بخش نمونه موردی آمده است.

### مرور متون نظری: تحلیل روابط بین تفرق سیاسی و عملکردی با پراکنده‌رویی شهری

یکی از رشته‌های پرتحقیق در حوزه عقلانیت حکومت و حکمروایی کلان‌شهری، تحقیقات در زمینه رابطه تفرق و پراکنده‌رویی شهری است؛ به طوری که بسیاری از محققان تلاش کرده‌اند تا با نشان دادن روابط بین این دو متغیر نوعی عقلانیت را برای ایجاد ساختارها یا فرآیندهای حکمروایی کلان‌شهری ارائه داده و راه‌چاره‌ای برای توقف پراکنده‌رویی فراهم بیاورند. پندال (Pendall, 1999) در تحقیقاتش در پی این بود که وقوع پراکنده‌رویی برای نواحی کلان‌شهری بزرگ را بر حسب ارزش زمین، سازمان سیاسی کلان‌شهری، صرف هزینه حکومت محلی در امور توسعه، ازدحام ترافیک و سیاست‌های کاربری زمین تبیین کند. مطالعات پندال نشان می‌دهد که کنترل‌های رشد محلی با فرض وجود تفرق سیاسی - به‌ویژه منطقه‌بندی کم‌تراکم - نقشی اصلی در گسترش پراکنده‌رویی بازی می‌کند. از نظر بورچل و همکارانش (Burchell et al., 1998) فقدان برنامه‌ریزی و مالکیت مرکزی [تحت تسلط حکومت فرادست منطقه‌ای] و حکمروایی بسیار متفرق کاربری زمین دو علت اصلی پراکنده‌رویی به‌شمار می‌آیند. گلیسر و همکارانش (Glaeser et al., 2001) پراکنده‌رویی را به سن نواحی کلان‌شهری (سال‌هایی که در آن شهر اولیه تأسیس شده است) و به میزان تفرق سیاسی درون نواحی کلان‌شهری (تعداد قلمروهای حکومت محلی درون محدوده) ارتباط می‌دهند. آن‌ها در ادامه تحقیق خود دریافتند که رابطه‌ای بین سن نواحی کلان‌شهری و پراکنده‌رویی وجود ندارد، اما رابطه معنی‌داری بین تفرق سیاسی و تمرکززدایی اشتغال قابل شناسایی است.

رازین و روزنتروپ (Razin and Rosentraub, 2000) با مطالعه تطبیقی بین‌المللی نواحی کلان‌شهری آمریکا و کانادا با بیش از ۵۰۰ هزار نفر جمعیت نشان دادند که اگرچه رابطه بین تفرق سیاسی و پراکنده‌رویی چندان قوی نیست، اما قابل توجه است. رازین و روزنتروپ (ibid, 2000) استدلال می‌کنند که تفرق سیاسی نه به‌تنهایی بلکه از طریق ممانعت از برنامه‌ریزی هماهنگ منطقه‌ای و رقابت بین محلی برای رشد و نیز کسب درآمدهای مالیاتی به‌واسطه آن موجب بسط پراکنده‌رویی می‌گردد. کاروترز و اولفارسن (Carruthers and Ulfarsson, 2002) به بررسی رابطه بین پراکنده‌رویی و تفرق سیاسی می‌پردازند. آنان با استفاده از داده‌های سال‌های ۱۹۸۲-۱۹۹۲ مدلی را تولید کردند که تفرق سیاسی را به پراکنده‌رویی شهری ارتباط داده و دیگر متغیرهای اقتصادی و اجتماعی را نیز کنترل می‌کند. کاروترز و اولفارسن معتقدند که منطقه‌بندی انحصاری محلی و کنترل‌های رشد که با اهداف انحصاری و مالی به اجرا در می‌آیند (پذیرش خانوارهای با سطح درآمدی بالا و تصویب کاربری‌هایی که درآمدهای مالیاتی بیشتری عاید شهرداری‌ها می‌کند) به‌نوعی انتقال غیرهماهنگ رشد از یک قلمرو به قلمروهای هم‌جوار و در نهایت نواحی پیرامونی شهر می‌انجامد. آنان نشان می‌دهند که در چنین حالتی توسعه سرریز به پراکنده‌رویی کمک می‌کند. مورد دیگر در مرور متون، تحلیلی است که توسط کاروترز (Carruthers, 2003) صورت گرفته است که نشان می‌دهد تفرق سیاسی اثرات عمده‌ای بر چند بعد از توسعه شهری به‌جای می‌گذارد،

ابعادی مانند تراکم، گستره فضایی نواحی شهری شده و ارزش املاک. مطالعات حاکی از آن است که پراکنده‌رویی اغلب در زمین‌های خارج از محدوده شهرداری‌ها رخ می‌دهد، یعنی محوطه‌هایی که در داخل محدوده هیچ شهرداری قرار نداشته و به دلیل فقدان مرجع کنترلی دیگر و نیز وجود شرایط مناسب برای ساخت‌وساز در قیاس با محوطه‌های محدوده شهری، پراکنده‌رویی در آن نواحی بیشتر رشد می‌یابد.

با این وجود، شاید جامع‌ترین مطالعه، تحقیقی است که بیون و اسپارزا (Byun and Esparza, 2005, 252-264) انجام داده‌اند و طی آن، مدل مفهومی فرآیندمداری را پیشنهاد می‌دهند که به تبیین پراکنده‌رویی می‌پردازد. این دو محقق نشان می‌دهند که چگونه کنترل رشد - در شرایط تفرق سیاسی- به توسعه سرریز می‌انجامد و چگونه این توسعه سرریز به نیروی محرک اصلی حومه‌نشینی و پراکنده‌رویی بدل می‌شود. مدل جامع پیشنهادی تلاش می‌کند تا مفاهیم متعددی را که پیش‌تر در تحقیقات افراد دیگر و در قالب نظریه‌های رقیب به‌طور مجزا از هم دیده شده بود، با همدیگر و در تعامل با هم ببیند. از دید این دو محقق، توسعه سرریز منتج از اجرای کنترل‌های رشد محلی و پخش آن‌ها در شرایط تفرق سیاسی می‌تواند پراکنده‌رویی یا حومه‌نشینی در مناطق کلان‌شهری را تبیین کند. در این خصوص بیون و اسپارزا یک مدل مفهومی چهار مرحله‌ای را درباره چگونگی گذار از توسعه سرریز به پراکنده‌رویی در مناطق کلان‌شهری پیشنهاد می‌دهد.

مرحله اول این مدل مبتنی بر این درک است که قلمروهای سیاسی در مناطق کلان‌شهری واجد مرجعیت و اختیار تدوین مقررات در زمینه کاربری زمین و اتخاذ دیگر انواع تصمیمات مرتبط با توسعه زمین هستند. این یعنی تفرق سیاسی که به معنی وجود قلمروهای سیاسی مستقل بدون وجود مرجع یا رویکرد یکپارچه در حکمروایی منطقه‌ای به‌ویژه در زمینه برنامه‌ریزی کاربری زمین است. قلمروهای سیاسی با استفاده از این اختیار برای تدوین مقررات کاربری زمین، به تنظیم رشد جمعیت و توسعه زمین با هدف حفظ یا دستیابی به اندازه بهینه اجتماع محلی می‌پردازند. منطقه‌بندی تحدیدکننده محلی و اعمال کنترل‌های رشد که از سوی قلمروهای سیاسی حومه‌ای به اجرا در می‌آید به دلیل نگرانی آن‌ها درباره هزینه‌های رشد شهری (مانند ازدحام ترافیک و آلودگی هوا، افزایش هزینه‌های زیرساخت‌های عمومی و افزایش تعهد مالیاتی ساکنان و از دست رفتن فضاهای باز و زمین‌های کشاورزی) در آینده است و می‌تواند به کند شدن روند رشد بیانجامد.

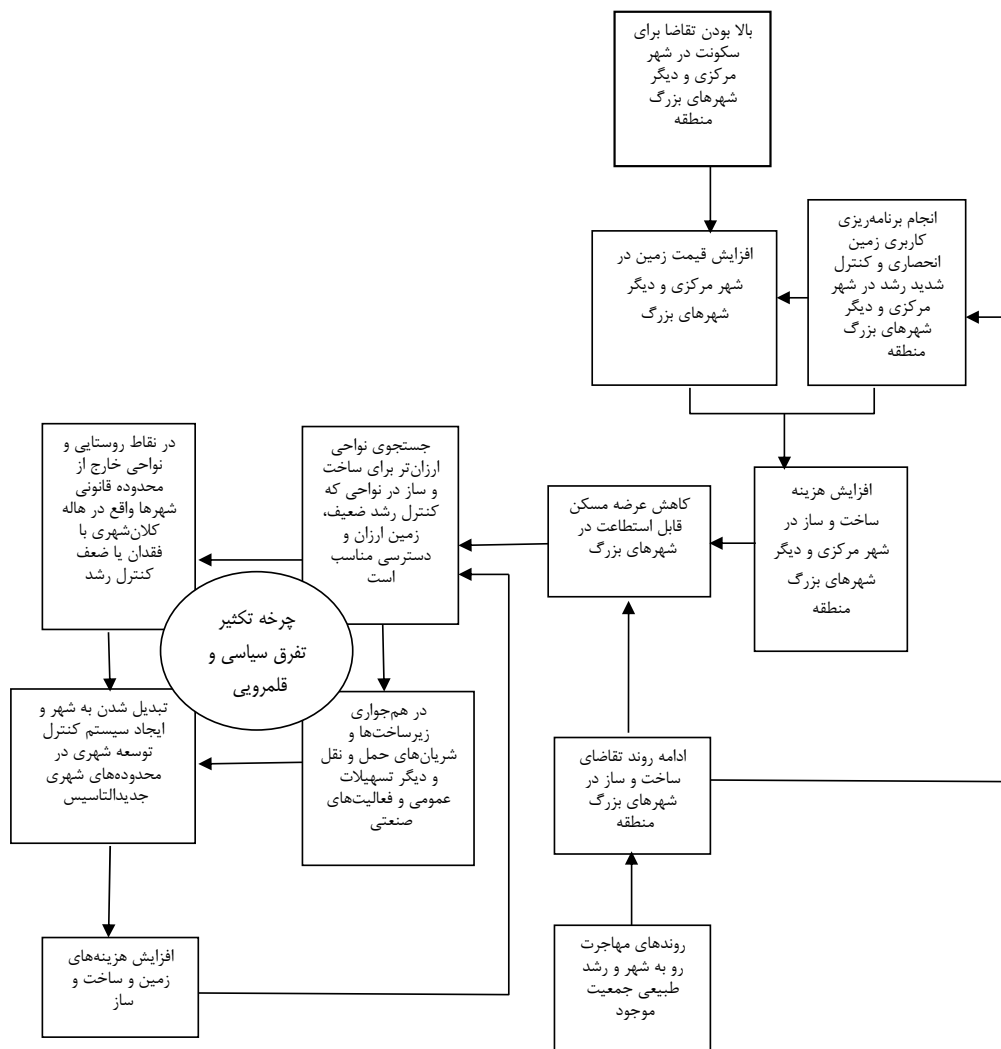
علاوه بر این، در شرایط تفرق سیاسی حکومت‌های محلی حومه‌ای مجبور نیستند اثرات تصمیمات خود را بر قلمروهای هم‌جوار ملاحظه کرده و با دیگر مراجع حکومتی هم‌جوار برای به حداقل رساندن اثرات منفی منطقه‌ای تصمیمات کنترل رشد محلی به هماهنگی بپردازند. با وجود شرایط تفرق سیاسی و کنترل‌های رشد اعمال شده از سوی حکومت‌های محلی حومه‌ای، رشد

جمعیت یا توسعه زمین به دیگر نواحی و حکومت‌های هم‌جوار انتقال پیدا می‌کند (مرحله دوم مدل). این فرآیند توسعه سرریز است که در حقیقت اثر منطقه‌ای اعمال کنترل رشد و منطقه‌بندی تحدیدکننده محلی است.

اثرات قیمتی کنترل‌های رشد (هزینه بالای مسکن) نیز که پیش‌تر به آن اشاره شد موجب تشدید توسعه سرریز می‌گردد. به عبارت دیگر خانوارهای جویای مسکن یا ساکنان موجود به واسطه شرایط نامناسب بازار مسکن (هزینه بالای مسکن) مجبور به جستجوی مسکن جایگزین در نواحی هم‌جوار می‌شوند. از سوی دیگر، ساخت‌وساز گران مسکن پروژه‌های توسعه مسکونی خود را به نواحی‌ای انتقال می‌دهند که در آن‌ها کنترل‌های رشد وجود نداشته یا میزان آن اندک است. زیرا فعالیت ساخت‌وساز در مکان‌های قبلی که در آن‌ها کنترل‌های رشد اعمال می‌شود دیگر با صرفه اقتصادی همراه نیست.

نکته مهم دیگر اینکه کنترل‌های رشد در مناطق کلان‌شهری در بین قلمروهای سیاسی حومه‌ای پخش شده است (مرحله سوم مدل). پخش کنترل‌های رشد به واسطه وابستگی متقابل تصمیمات سیاستی بین قلمروهای هم‌جوار و با وجود شرایط تفرق سیاسی تشدید می‌شود. به نظر می‌رسد پخش کنترل‌های رشد محلی نتیجه برخی پاسخ‌های مراجع محلی به اجرای تصمیمات کنترل رشد از سوی نواحی و قلمروهای هم‌جوار است. در واقع اعمال کنترل‌های رشد و منطقه‌بندی تحدیدکننده از سوی یک قلمرو محلی موجب تنگ‌تر شدن شرایط بازار مسکن از دید محلی و حتی منطقه‌ای می‌شود. وجود چنین شرایطی موجب انتقال توسعه سرریز به سوی نواحی‌ای می‌گردد که در آن کنترل رشد وجود ندارد. این شرایط پیوسته ادامه دارد.

به نظر می‌رسد هم‌زمان با جستجوی اجباری خانوارها برای مسکن جایگزین در نواحی هم‌جوار، توسعه سرریز اتفاق افتاده است. در چنین شرایطی قلمروهای سیاسی کنترل‌های رشد مضاعفی اعمال می‌کنند. بنابراین توسعه سرریز بیشتری اتفاق می‌افتد. این فرآیند که در سرتاسر مکان‌ها و در طول زمان اتفاق می‌افتد خانوارها را مجبور به جستجوی مسکن در نواحی دوردست‌تر و پیرامونی‌تر منطقه کلان‌شهری می‌نماید. این امر موجب تولید توسعه سرریز (تقاضای مسکن) می‌شود (مرحله چهارم مدل). بازار مسکن - ساخت‌وساز گران مسکن - به سرعت به این تقاضای مسکن و نیز پخش کنترل‌های رشد پاسخ می‌دهند. این پاسخ به شکل جستجوی نواحی جایگزین برای توسعه مسکونی اتفاق می‌افتد که در پیرامون منطقه کلان‌شهری قرار داشته و کنترل‌های رشد در آن‌ها کمتر است. به این ترتیب، این امر همچنان که در مرحله چهارم مدل نشان داده شده است به توسعه سرریز در طرف عرضه مسکن نیز می‌انجامد. به این ترتیب به نظر می‌رسد با وجود عمل چنین مکانیزم انتقال فضایی، توسعه سرریز می‌تواند پراکنده‌رویی را به عنوان نوعی گسترش رو به بیرون و کنترل نشده توسعه شهری تشدید نماید. مدل مفهومی زیر (شکل ۱) شکل ساده‌ای از مکانیزم عمل مولد فرآیند پراکنده‌رویی را نشان می‌دهد که برگرفته از مرور متون انجام شده از یک طرف و بررسی‌های صورت گرفته در این باره در تهران است.



شکل ۱. مدل مفهومی ساده شده فرآیند توسعه سرریز و پراکنده‌رویی در شرایط تفرق سیاسی و کنترل رشد محلی  
منبع: نگارندگان

## بررسی شواهد موجود درباره عملکرد مدل مفهومی تفرق و پراکنده‌رویی در منطقه کلان‌شهری تهران

همانگونه که پیش‌تر اشاره شد مدل مفهومی این تحقیق در بدو امر مستخرج از متون نظری و تجربی مرتبط جهانی است. با این وجود، شواهد مؤید مکانیزم عمل بخش‌هایی از آن در مطالعات صورت گرفته در کشور مورد تأیید قرار گرفته است. برای مثال انجام برنامه‌ریزی انحصاری و منطقه‌بندی کم‌تراکم و غیرقابل استطاعت؛ و یا تأثیر تعیین محدوده [پیش‌تر محدوده خدماتی یا قانونی] برای کلان‌شهر تهران که موجب افزایش بسیار بی‌سابقه قیمت زمین در محدوده و کاهش آن در خارج از محدوده گردیده است. در ادامه مروری خواهد شد بر بخش‌هایی از این دسته شواهد مؤید عملکرد مدل مفهومی پراکنده‌رویی که در سطور پیشین تشریح شد.

### - تأسیس شهرداری<sup>۱</sup>

با تأسیس شهرداری و در شرایط تفرق نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری فضایی چند روند عمده شکل می‌گیرد که بر شکل‌گیری توسعه فضایی و گسترش پراکنده‌رویی شهری در منطقه تأثیرگذارند، از جمله: الف) اعمال کنترل رشد (اعمال قواعد و ضوابط ساختمان، ضوابط شهرسازی، شیوه‌های ساخت و...) که موجب افزایش هزینه ساخت‌وساز بر سازندگان و ساکنان می‌گردد؛ ب) انجام برنامه‌ریزی کاربری زمین انحصاری (با تعیین ضوابط و مقررات غیرقابل استطاعت) که گروه‌های کم‌درآمد را از سکونت در قلمروهای مدیریت شهری استثناء می‌کند؛ و پ) تعیین خطوط محدوده شهر که بر افزایش قیمت زمین درون محدوده و کاهش آن در خارج از محدوده تأثیرگذار است.

در منطقه کلان‌شهری تهران تأثیر تأسیس شهرداری تهران به‌عنوان کانون اصلی جمعیت به دلیل فقدان طرح جامع تا پیش از سال ۱۳۴۷ چندان بزرگ نیست. علی‌الاصول تأثیرات تفرق سیاسی/قلمرویی با وجود اختیار و اجرای تصمیم‌گیری‌های انحصاری مربوط به توسعه فضایی رخ می‌نماید. مطالعات صورت گرفته نشان می‌دهد که تأثیر کنترل رشد و برنامه‌ریزی انحصاری کاربری زمین بر برون‌افکنی جمعیت به منطقه با تهیه طرح جامع تهران در ارتباط بوده است، نه با صرف تأسیس شهرداری تهران به‌طور کل. زیرا تا قبل از وجود ضوابط شهرسازی و منطقه‌بندی‌های محدود کننده، عمده جمعیت رو به منطقه در تهران و حواشی آن ساکن گشته و منطقه سهم اندکی از جمعیت را به خود اختصاص می‌داده است.

### - کنترل رشد<sup>۲</sup>

تدوین و اجرای ضوابط و مقررات خاص توسعه شهری و یا اعمال مقررات از پیش موجود در محدوده شهرداری یکی از مهمترین کارکردهای شهرداری‌ها بعد از تأسیس به‌حساب می‌آید. از جمله ابزارهای اصلی کنترل رشد در شهرها، موقوف بودن ساختمان به کسب مجوز ساخت‌وساز از شهرداری است. کنترل رشد از طریق ارتقای استانداردهای ساختمانی و شهرسازی در دو صورت مختلف هزینه ساخت‌وساز را افزایش می‌دهد. اعمال کنترل رشد از طریق افزایش تأخیرهای ناشی از اعمال مقررات و افزایش هزینه‌های مالی مترتب بر آن و در شرایط عدم قطعیت حاکم بر بازار کسب و کار مسکن موجب افزایش هزینه ساخت‌وساز بر سازندگان مسکن می‌گردد. از سوی دیگر با اعمال ضوابط کنترل رشد سطح کمی و کیفی تسهیلات و تجهیزات شهری افزایش یافته و این خود به افزایش و تورم قیمت مسکن می‌انجامد. در نتیجه این افزایش قیمت، قابلیت استطاعت مسکن برای گروه‌های کم‌درآمدها بسیار کاهش یافته و موجب رانده شدن آن‌ها به فراسوی قلمروهای مدیریت شهری می‌گردد که در آن‌ها کنترل رشد اندک و زمین ارزان است.

### - انجام برنامه‌ریزی کاربری زمین انحصاری<sup>۳</sup>

مقصود از برنامه‌ریزی کاربری زمین انحصاری در متون نظری مرتبط، انجام منطقه‌بندی کم‌تراکم و تعیین ضوابط و مقرراتی (مثلاً حداقل بزرگی تفکیک زمین<sup>۴</sup>) است که متأثر از آن گروه‌های کم‌درآمد به‌گونه‌ای خودکار از امکان ساخت‌وساز و سکونت در چنین نواحی محروم می‌شوند. زیرا در چنین شرایطی حکومت محلی در پی پذیرش طبقاتی از جمعیت است که قادر به ساخت‌وساز در قطعات بزرگ‌مقیاس و پرداخت هزینه خدمات و مالیات مرتبط با آن هستند. از این‌رو گروه‌های کم‌درآمد از این نواحی طرد می‌شوند و این فرآیند به یک جدایی‌گزینی اجتماعی و خوشه‌بندی

جمعیتی بر اساس درآمد و یا نژاد در منطقه می‌انجامد. برنامه‌ریزی انحصاری کاربری زمین در ایران در دو شکل کلی موجب تحریک چرخه پراکنده‌روی شهری در سطح منطقه‌ای می‌گردد: الف) تدوین ضوابط و مقررات غیرقابل استطاعت و ب) غیرقابل استطاعت شدن قیمت زمین در نتیجه تعریف مرزهای محدوده شهری در طرح‌های جامع.

الف) ضوابط و مقررات برنامه‌ریزی کاربری زمین انحصاری و غیرقابل استطاعت در اولین طرح جامع شهر تهران در سال ۱۳۴۷، در تحلیلی نادرست از اوضاع اقتصادی و درآمدی خانوارهای منطقه استدلال می‌شود که تا سال ۱۳۵۲ دیگر گروه‌های کم‌درآمد در جامعه شهری تهران وجود نخواهند داشت. در نتیجه در حالی که به‌طور مثال قطعه‌بندی متوسط زمین در شهر تهران تا پیش از اعمال طرح جامع حدود ۱۰۰ متر بود، حداقل قطعه‌بندی جدید در طرح جامع اول برابر با ۳۰۰ متر مربع (در موارد استثنایی ۲۵۰ متر مربع) تعیین شد. مطالعات طرح مجموعه شهری تکرار این الگو را در شهرهای دیگر منطقه نیز نشان می‌دهد (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۹، ۳۳).

این رویکرد به برنامه‌ریزی شهر تهران باعث رانش کم‌درآمدها به بیرون از محدوده شهر تهران شد و نخستین سکونتگاه غیررسمی در اسلامشهر شکل گرفت که قطعه‌بندی متوسط زمین در آن ۱۲۰ متر مربع بود. طعنه‌آمیز اینکه در سال ۱۳۶۵ زمانی که برای اسلامشهر ۲۰۰ هزار نفری طرح جامع تهیه می‌شد، بار دیگر حداقل قطعه‌بندی مجاز زمین ۱۸۵ متر مربع تعیین شد که دور از توان مالی بخش بزرگی از کم‌درآمدها بود. به سخن دیگر باز هم شهرسازی رسمی در اسلامشهر، کم‌درآمدها را شهروند به حساب نیاورد. در نتیجه در پیرامون آن سکونتگاه‌های غیررسمی جدیدی چون اکبرآباد (مهاجرشهر قبلی و نسیم‌شهر فعلی) و سلطان‌آباد (گلستان فعلی) با جمعیت حدود ۸۰ هزار نفر در سال ۱۳۷۵ شکل گرفت که در سال ۱۳۶۵ هر یک تنها حدود هزار نفر جمعیت داشتند. °عجیب اینکه هر چند متوسط قطعه‌بندی زمین در آن‌ها پیش از تأسیس شهرداری ۸۷ متر بود این دور باطل در طرح‌های هادی تهیه شده برای این دو شهر فعلی تکرار شده و حداقل قطعه‌بندی در آن‌ها ۱۸۵ متر مربع تعریف شد. این رویه (کنار گذاشته شدن کم‌درآمدها) نه تنها در طرح شهرهای جدید بلکه در طرح‌های آماده‌سازی زمین نیز رخ داده است (همان، ۳۴). اطهاری (۱۳۸۱) نیز با تأیید تأثیر برنامه‌ریزی انحصاری و [کاستی‌های] برنامه‌ریزی مسکن صورت گرفته در تهران بر شکل‌گیری پراکنده‌روی توسعه شهری در طی دهه ۱۳۴۵-۱۳۵۵ تأکید داشته و یادآوری می‌کند که این عوامل برای اولین بار دو تغییر را موجب شدند: الف) اسکان غیررسمی از صورت پیوسته به کالبد شهر تهران به شکل ناپیوسته و منفصل درآمد و ب) ابعاد و گستره فضایی اسکان غیررسمی و پراکنده‌روی شهری بسیار بیشتر گشت.

ب) تأثیر تعیین خطوط محدود خدماتی در طرح جامع بر قیمت زمین در منطقه مفاهیمی همچون محدوده خدماتی شهر<sup>۱</sup>، حد شهر<sup>۲</sup>، ناحیه سیاست‌گذاری توسعه<sup>۳</sup>، حلقه شهری<sup>۴</sup> و ناحیه تعریف شده رشد<sup>۵</sup> (Caves, 2005, 698) از جمله واژه‌هایی است که جهت اشاره به مرزبندی‌هایی اطلاق می‌شود که لاجرم در زمان تأسیس شهرداری‌ها و یا تهیه طرح‌های توسعه شهری صورت می‌گیرد. همه این مفاهیم مربوط به محدوده‌ای از شهر است که شهرداری موظف به تأمین خدمات به گستره آن نواحی بوده و طرح‌های کاربری زمین توسعه در آن نواحی را تحت پوشش قرار می‌دهد (ibid). علاوه بر این محدوده، مفهوم دیگری نیز وجود دارد که در ایران با اقتباس از برنامه‌ریزی آمریکا به‌کار رفته و پهنه بزرگ‌تری از ناحیه ساخته شده شهری را تحت پوشش قرار می‌دهد که آن مفهوم، حریم شهری است. این مفهوم معرف گستره‌ای در هاله شهری یا کلان‌شهری است که در آن



شهر مرکزی تعهدی برای خدمات‌رسانی ندارد، ولی با وجود این می‌تواند با تدوین ضوابط و مقرراتی توسعه و ساخت‌وساز در این محدوده را تحت کنترل داشته باشد. از این مفهوم در آمریکا با عنوانی چون محدوده اعمال قدرت فرامرزی<sup>۱۱</sup> یاد می‌شود (Howard, 1977, 25-26). هر دوی این محدوده‌ها و مرزهای شهری و فراشهری تأثیرات بزرگی بر الگوهای توسعه منطقه‌ای بر جای گذاشته‌اند.

به این ترتیب، از آغاز تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهری با اعمال محدوده‌های دور شهرها، مرز فعالیت‌های قانونی و غیرقانونی ساختمانی شهر تعیین گردید؛ به طوری که عملاً قیمت اراضی خارج از محدوده به سبب عدم دریافت تسهیلات و خدمات شهری از یکسو و مهم‌تر از همه غیرقانونی بودن فعالیت‌های ساختمانی از سوی دیگر به میزان چشم‌گیری به سطح پایین‌تری از حوزه داخلی شهرها تقلیل یافت و این امر موجب شد اقبال فرودست انگیزه‌هایی برای اشتغال و ساخت‌وساز در این حوزه‌ها به دست آورند. طبق آمارهای بانک مرکزی در سه ماهه دوم سال ۱۳۵۴ قیمت یک متر مربع زمین بر حسب موقعیت در داخل محدوده ۵۳۳۰ ریال تا ۳۵۰۰۰ ریال و در خارج از محدوده از ۳۰۰ ریال تا ۱۲۰۰۰ ریال در نوسان بود. اختلاف قیمت در گران‌ترین زمین‌های داخل و خارج از محدوده به ۳ برابر و در ارزان‌ترین زمین‌های داخل و خارج از محدوده به ۱۸ برابر بالغ می‌گشت که بسیار فاحش بود. اعلام محدوده برای شهر عملاً به معنای تثبیت وضع موجود از حیث موجودی زمین و در نتیجه عرضه محدودتر زمین در مقابل تقاضای فزاینده آن بوده که خود به معنای افزایش قیمت آن است. این تجربه را می‌توان در طول برنامه چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱) و تقریباً بعد از تصویب طرح جامع تهران شاهد بود که قیمت زمین در محدوده‌های داخلی شهر در مناطق مختلف از ۱۱۶ تا ۵۸۵ درصد افزایش پیدا کرد (امکچی، ۱۳۷۶).

#### - تفرق سیاسی / قلمرویی

تفرق سیاسی و قلمرویی در منطقه کلان‌شهری در معنای تکثیر قلمروهای حکومتی (استانداری، فرمانداری و بخشداری) و مدیریتی (شهرداری و دهیاری) مستقل از لحاظ برنامه‌ریزی کاربری زمین و کنترل توسعه، به طور پیوسته روند رو به رشد سریعی داشته است؛ به طوری که تعداد قلمروهای حکومتی و مدیریتی از سال ۱۳۴۵ تا ۱۳۸۹ از ۵۹ مورد به ۵۱۳ مورد افزایش یافته است. تعداد بخش‌ها و فرمانداری‌ها به ترتیب در سال ۱۳۴۵، ۱۳ و ۵ مورد بود که در سال ۱۳۸۹ به ۳۵ و ۱۴ مورد رسیده بود و تعداد شهرها نیز از ۸ شهر در سال ۱۳۴۵ به ۵۲ شهر در سال ۱۳۸۹ رسیده بود. نقطه عطف این‌گونه تکثیر قلمرویی مربوط به قانون تأسیس دهیاری‌های مستقل در روستاها است که بر اساس آن شوراهای روستایی نیز همانند شوراهای شهری قادرند نهاد اجرایی متناظر خود را تأسیس کنند. این نهاد متناظر برای شوراهای روستایی در ایران با عنوان دهیاری‌ها شناخته می‌شوند. از سال ۱۳۸۲ که صدور مجوز برای تأسیس دهیاری‌های مستقل صادر شد تا دی‌ماه ۱۳۸۹ بیش از ۳۳۰ مورد دهیاری مستقل در منطقه کلان‌شهری ایجاد شده است (معاونت امور دهیاری‌ها، ۱۳۸۹).

اصل بسیار روشنی در این زمینه وجود دارد: تفرق قلمرویی/سیاسی زمانی تأثیرات مخرب بالاتری بر توسعه فضایی منطقه خواهد داشت که درآمدهای قلمروهای حکومتی به منابع ناشی از ساخت‌وساز وابسته باشند. هرچه این وابستگی سهم بالاتری داشته باشد به یقین کنترل و هدایت ساخت‌وساز منطقه‌ای برای شکل‌دهی به الگوهای پایدار توسعه دشوارتر خواهد شد. بر اساس داده‌های موجود میزان این وابستگی به درآمدهای ناشی از ساخت‌وساز در منطقه بالای ۹۰ درصد است.<sup>۱۲</sup>

## آزمون مدل مفهومی مورد انتظار در منطقه کلان‌شهری تهران

### - تصریح و تدقیق فرضیه‌ها و نمونه‌های موردی

بر اساس چارچوب نظری مرجع در این تحقیق چند فرضیه وجود دارد که در مطالعات موردی تلاش می‌شود تا صحت آن‌ها مورد بررسی قرار گیرد. فرضیه‌های مورد نظر از این قرارند:

(الف) منطقه کلان‌شهری تهران دارای میزان بالایی از تفرق قلمرویی و عملکردی است که در چند دهه اخیر به‌طور پیوسته رو به تزاید بوده است.

(ب) در شرایط تفرق سیاسی و عملکردی و فقدان رویکرد منطقه‌ای به توسعه فضایی، توسعه سرریز اغلب در شکل حاشیه‌گریزی از قلمروها و محدوده‌های شهرهای دارای هزینه بالای زمین و ساخت‌وساز به نواحی‌ای سرانبر می‌شود که کنترل رشد در آن‌ها ضعیف و زمین ارزان است. مقاله حاضر تلاش دارد تا این فرضیه را در منطقه کلان‌شهری تهران بررسی و صحت و سقم آن را نشان دهد. روش‌شناسی بررسی فرضیه‌ها از این قرارند:

فرضیه اول از طریق بررسی ماهیت و سیر تحول مؤلفه تفرق قلمرویی و تفرق عملکردی در منطقه کلان‌شهری تهران قابل انجام است؛ یعنی از طریق: الف) اندازه‌گیری تفرق قلمرویی (تعداد قلمروهای مدیریتی و حکومتی) در دوره‌های مختلف و ب) بررسی تفرق عملکردی از طریق تحلیل ساختار و نظام حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی و نقش هر یک از آن‌ها در توسعه فضایی منطقه کلان‌شهری. شاید مهم‌ترین دلیل این تفرق فقدان هر نوع نظام برنامه‌ریزی و حکمروایی در محدوده مجموعه شهری است که با وجود تأکید اسناد طرح مجموعه شهری تاکنون با توفیق همراه نبوده است. تعداد این قلمروها نیز در چهار دهه مورد بررسی روندی افزایشی داشته است. فرضیه دوم که مستخرج از چارچوب نظری تحقیق است در پی شناخت تأثیر تفرق نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری کاربری زمین بر گسترش پراکنده‌رویی شهری در منطقه تهران است. این کار از روش‌های زیر قابل انجام است: (۱) تقسیم گستره منطقه کلان‌شهری به دو بخش الف) محدوده شهر یا محدوده شهرداری‌ها (دارای کنترل رشد بالا و هزینه‌های ساخت‌وساز بالای مسکن)، و ب) خارج از محدوده (دارای کنترل رشد ضعیف و هزینه‌های پایین ساخت‌وساز) و بررسی سیر تحول نقاط سکونتی در دو پهنه فوق‌الذکر و تغییر نرخ رشد آن‌ها در طی چند دهه اخیر؛ (۲) در مواردی برای افزایش دقت بررسی فرضیه‌ها پهنه سوم و میانی دیگری نیز به مؤلفه‌های مکانی/مدیریتی مؤثر بر رشد پراکنده‌رویی در نقاط سکونتی افزوده می‌شود و آن پهنه حریم است. (۳) بررسی ارتباط بین تغییر نرخ رشد نقاط سکونتی موجود بر حسب زمان تأسیس شهرداری (ایجاد سیستم کنترل رشد) و پس از آن. علی‌الاصول نرخ رشد نقاط سکونتی پیش و پس از تأسیس شهرداری باید تفاوت معنی‌داری را با روند پیش از خود و دیگر نقاط به لحاظ مدیریتی متفاوت داشته باشد.

برای انجام این بخش از مطالعه و بر اساس فرضیه‌های تحقیق باید نقاط سکونتی مناسب برای بررسی فرضیه‌ها انتخاب شوند. بر اساس سرشماری سال ۱۳۸۵ در منطقه کلان‌شهری تهران ۱۱۸۲ نقطه سکونتی دارای جمعیت وجود داشته است که حدود ۷۰ درصد نقاط (۹۰۰ نقطه) دارای جمعیتی کمتر از ۱۰۰۰ نفر بوده‌اند و در کل حدود ۲۰۰ هزار نفر جمعیت (۱/۳ درصد جمعیت کل) را در خود اسکان داده‌اند. جدول ۱ تعداد و جمعیت رده‌های جمعیتی سکونتگاه‌های نه‌گانه منطقه کلان‌شهری تهران را نشان می‌دهد.

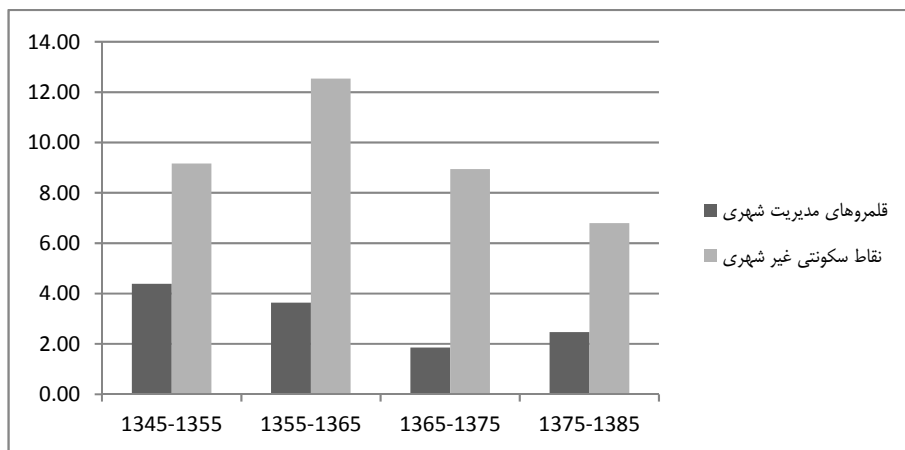
جدول ۱. خوشه‌بندی نقاط سکونتگاهی در منطقه کلان‌شهری تهران بر اساس داده‌های آماری ۱۳۸۵

طیف جمعیتی نقاط سکونتی	تعداد در سال ۱۳۸۵	کل جمعیت نقاط در ۱۳۸۵	درصد تعداد از کل	درصد جمعیت از کل
۱۰۰-۱	۴۴۳	۱۳۹۲۶	۳۴/۷	۰/۱
۱۰۰۰-۱۰۱	۴۶۷	۱۸۱۸۳۲	۳۹/۵	۱/۳
۵۰۰۰-۱۰۰۱	۱۷۵	۴۰۴۵۹۳	۱۴/۸	۲/۹
۲۰۰۰۰-۵۰۰۱	۶۳	۶۰۵۷۵۱	۵/۳	۴/۳
۵۰۰۰۰-۲۰۰۰۱	۱۴	۴۸۰۷۹۵	۱/۲	۲/۴
۲۵۰۰۰۰-۵۰۰۰۱	۱۷	۲۱۴۶۱۸۲	۱/۳	۱۵/۹
۵۰۰۰۰۰-۲۵۰۰۰۱	۱	۳۵۷۳۸۹	۰	۲/۶۵
۱۵۰۰۰۰۰-۵۰۰۰۰۱	۱	۱۳۸۶۰۳۰	۰	۱۰/۳
بیشتر از ۱۵۰۰۰۰۰۰	۱	۷۷۹۷۵۲۰	۰	۵۶/۸
مجموع	۱۱۸۲	۱۳۴۸۴۰۱۸	۱۰۰	۱۰۰

منبع: نگارندگان

بر اساس چارچوب نظری و فرضیه‌های مورد انتظار، در گام اول تمامی شهرهای ایجاد شده تا سال ۱۳۸۵ که داده‌های جمعیت آن‌ها نیز موجود است (۴۹ مورد) برای بررسی صحت فرضیه‌ها انتخاب شدند. بررسی در این بخش با پیگیری روند تغییرات رشد قلمروهای مدیریت شهری پیش از تأسیس شهرداری و تهیه طرح جامع و پس از آن و مقایسه آن‌ها در ارتباط با نرخ رشد نقاط مشابه و متفاوت دیگر از لحاظ قرارگیری در محدوده‌های مدیریتی متفاوت صورت خواهد گرفت. برای بررسی بخش دوم فرضیه مورد نظر (تفاوت نرخ رشد نقاط برحسب تقسیم منطقه تهران به سه پهنه محدوده، حریم و خارج از حریم)، تعداد دیگری از نقاط برای افزایش حجم نمونه‌های مورد بررسی علاوه بر شهرها انتخاب شدند. برای این بخش علاوه بر ۴۹ شهر انتخاب شده در گام اول، تمامی نقاط سکونتی بالای ۲۰۰۰ نفر در منطقه (۱۲۶ مورد) انتخاب شده‌اند. به این ترتیب تعداد کل نمونه‌های انتخاب شده برای بررسی دقیق‌تر در مطالعه موردی ۱۷۵ نقطه سکونتی (شهر، شهرک و روستا) و جمعیت تحت پوشش آن‌ها برابر با ۱۲۹۲۱۸۲۶ نفر است و این در حالی است که کل جمعیت منطقه کلان‌شهری تهران در سال ۱۳۸۵ برابر با ۱۳۳۷۴۰۱۸ نفر بوده است و این نشان می‌دهد که نمونه‌های انتخاب شده بیش از ۹۶ درصد از کل جمعیت منطقه را تحت پوشش قرار می‌دهند.

- بررسی تغییرات رشد جمعیتی قلمروهای مدیریت شهری و نقاط سکونتی خارج از آن برای نشان دادن مدل مفهومی مورد انتظار در این تحقیق، روند رشد تمامی نمونه‌های موردی (۱۷۵ نقطه شامل ۴۹ شهر در سال ۱۳۸۵ و ۱۲۶ نقطه سکونتی غیرشهری) در طی چهار دوره بعد از سال ۱۳۴۵ مورد بررسی قرار گرفت. برای هر دوره تمامی نقاطی که پیش از ابتدای دوره شهر بوده‌اند جزء نقاط شهری (دارای کنترل رشد) و بقیه جزء نقاط غیرشهری محسوب شده و نرخ رشد آن‌ها محاسبه شده است. شکل ۲ تفاوت نرخ رشد محدوده‌های مدیریت شهری با خارج از آن را در چهار دوره نشان می‌دهد.



شکل ۲. تغییرات نرخ رشد جمعیت (درصد) در قلمروهای مدیریتی و خارج از آن

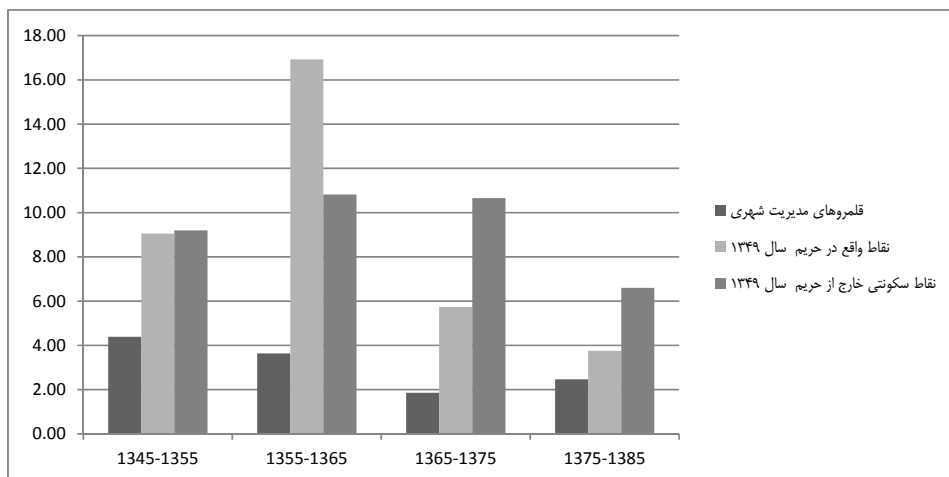
منبع: نگارندگان

داده‌های شکل ۲ نشان دهنده شکاف پیوسته موجود بین نرخ رشد نقاط شهری (دارای سیستم کنترل رشد) با نقاط غیرشهری (با ضعف یا فقدان کنترل رشد) در منطقه کلان‌شهری است. اگرچه بیشترین تفاوت نرخ رشد (۲۳۷ درصد) مربوط به دهه ۱۳۵۵-۱۳۶۵ (دوره شهرنشینی سریع) است، با این وجود در هیچ دوره آماری تفاوت‌ها کمتر از ۱۰۰ درصد نبوده است.

#### – بررسی تغییرات رشد نقاط سکونتی برحسب محدوده‌های مدیریت شهری، نقاط واقع در حریم و نقاط خارج از حریم

در این بخش تلاش می‌شود تغییر نرخ رشد نقاط سکونتی بر حسب قرارگیری در سه قلمرو متفاوت مدیریت توسعه فضایی (از بعد قدرت سیستم کنترل رشد) مورد بررسی قرار گیرد. همانگونه که اشاره شد، متأثر از قوانین شهرسازی و مدیریت شهری موجود در کشور، گستره فضایی سرزمین در ایران بر حسب اعمال کنترل رشد به سه دسته قلمروی با قدرت کنترل رشد بالا (محدوده شهرها یا قلمروهای مدیریت شهری)، قلمروی با قدرت کنترل رشد متوسط (قلمرو حریم شهرها) و قلمروی با قدرت کنترل رشد پایین (نواحی خارج از حریم) تقسیم می‌شود. علی‌الاصول و بر اساس میزان قدرت کنترل رشد در این نواحی و بر اساس فرضیه‌های پیشین، میزان رشد [برنامه‌ریزی نشده] در این سه قلمرو باید به ترتیب از شهر به حریم و خارج از آن افزایش یابد.

برای بررسی این موضوع ۱۷۵ نمونه موردی بر حسب قرارگیری در سه قلمرو مدیریتی دسته‌بندی شده و حریم شهر تهران به‌عنوان قلمرو آزمون این بخش از فرضیه انتخاب شد. پایدارترین حریم تهران مصوب طرح جامع ۱۳۴۹ که در حریم سال ۱۳۷۱ طرح ساماندهی نیز تثبیت شد (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۵) برای آزمون قلمرویی این فرضیه انتخاب شدند.



شکل ۳. تغییرات نرخ رشد جمعیت (درصد) به تفکیک سه قلمروی مدیریت رشد با فرض حریم سال ۱۳۴۹

منبع: نگارندگان

بررسی داده‌های مربوط به تغییرات نرخ رشد نقاط سکونتی در این سه قلمرو مدیریت رشد نشان می‌دهد نرخ رشد بین حریم و خارج از آن در دوره اول آماری و در محدوده‌های حریم سال ۱۳۴۹ تفاوت معناداری را نشان نمی‌دهد که شاید بتوان آن را به جدید بودن طرح جامع تهران نسبت داد که در سال ۱۳۴۷ مورد تصویب واقع شده و محدوده خود حریم در سال ۱۳۴۹ مصوب گردیده است. در دوره دوم ۱۳۵۵-۱۳۶۵ که به دوره شهرنشینی سریع در کشور معروف گشته سیستم کنترل رشد در حریم در عملکرد محدوده خود موفق نبوده است، به گونه‌ای که نرخ رشد نقاط واقع در حریم به دلیل مطلوبیتی که در زمینه دسترسی به خدمات شهر مرکزی بر آن عارض است، از محدوده‌های خارج از حریم که از کنترل رشد ضعیف‌تری برخوردار بوده‌اند، بیشتر بوده است. فاصله درصدی نرخ رشد این دو محدوده در حد ۶۰ درصد بوده است به این معنی که محدوده حریم سال ۱۳۴۹ در دوره دوم با ۶۰ درصد رشد بیشتر نسبت به خارج از حریم برخوردار بوده است. طی دوره آماری ۱۳۶۵-۱۳۷۵ حریم در حال کسب عملکرد واقعی خویش در کنترل رشد بوده است به طوری که برای اولین دوره آماری توانسته است رشد را در محدوده خود کنترل کرده و آن را به خارج از حریم پرتاب کند. این بار کنترل رشد در حریم توانسته بود به کاهشی ۸۵ درصدی در رشد نسبت به خارج از خود دست یابد. در دوره چهارم نیز این موفقیت باز هم در حد ۷۵ درصد نسبت به خارج از حریم تکرار شده است با وجود اینکه در این دوره نقاط سکونتی پرجمعیتی در حریم شکل گرفته و تبدیل به شهر مستقل با حریم متمایز گشتند.

#### - بررسی روند رشد قلمروهای مدیریت شهری در منطقه با تأکید بر اثرات کنترل رشد

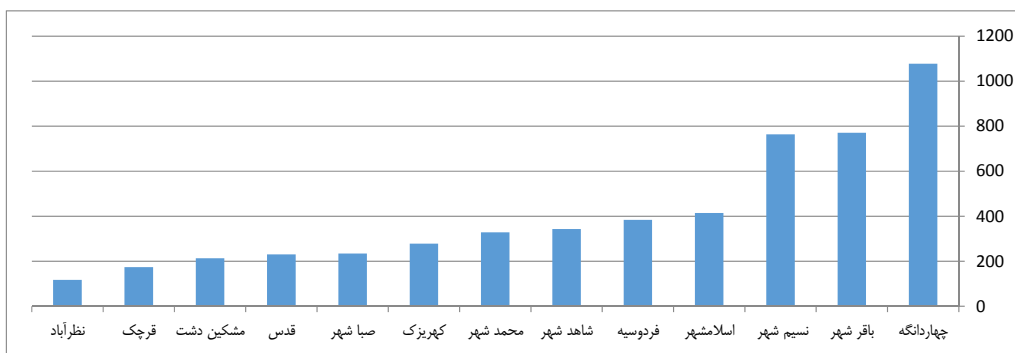
در این بخش، تغییر نرخ رشد شهری در دوره‌های پیش از تأسیس شهرداری (ایجاد سیستم کنترل رشد) و پس از آن مورد بررسی قرار خواهد گرفت. به نظر می‌رسد نرخ رشد نقاط سکونتی پیش و پس از تأسیس شهرداری باید تفاوت معنی‌داری را با روند رشد پیشین خود و دیگر نقاط به لحاظ مدیریتی نشان دهد. تفاوت این بخش از تحلیل با دو مورد پیشین در اینجا است که در موارد قبلی نرخ رشد نقاط سکونتی مختلف در پهنه‌های مدیریتی مختلف بررسی می‌شد در حالی که در این بخش تغییرات رشد در ۳۲ نقطه سکونتی مشخص دنبال خواهد شد که در مقاطع زمانی

مختلف دارای سطح متفاوتی از نرخ رشد بوده‌اند. برای این منظور نرخ رشد نقاط سکونتی که بین سال‌های ۱۳۴۵ و ۱۳۸۵ به شهر تبدیل شده‌اند بر اساس مقطع تأسیس شهرداری و در مورد تهران در مقطع تصویب طرح جامع مورد بررسی قرار گرفت (زیرا تا پیش از سال ۱۳۴۷ هنوز هیچ سند و طرحی برای کنترل رشد در ایران تعریف نشده بود).

برای بررسی تغییرات نرخ رشد جمعیت در منطقه کلان‌شهری کلبه ۴۹ نقطه سکونتی موجود در منطقه که تا سال ۱۳۸۵ به شهر تبدیل شده‌اند را می‌توان به سه دسته شهرهای قدیمی منطقه که تا سال ۱۳۴۵ دارای شهرداری بوده‌اند، شهرهای جدید و نقاط سکونتی که مقصد اصلی سرریز جمعیت منطقه بوده و عمدتاً بار اسکان غیررسمی را بر عهده داشته‌اند، تقسیم کرد. بر اساس آنچه چارچوب نظری و فرضیات ما دیکته می‌کند تنها دسته سوم شهرها یا نقاط سکونتی موجود در منطقه در این بخش قابل تحلیل خواهند بود. به این ترتیب دو دسته اول از آنجا که تا پیش از ۱۳۴۵ دارای شهرداری بوده و یا مانند شهرهای جدید از ابتدا دارای سیستم مدیریت رشد بوده‌اند، از تحلیل ما در این بخش خارج می‌شوند.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که درصد تغییرات میانگین نرخ رشد پس از تأسیس شهرداری نسبت به قبل از آن بسیار قابل توجه بوده است. از بین ۳۴ نقطه سکونتی مورد مطالعه ۷ مورد بالای ۳۰۰ درصد، ۶ مورد بین ۱۰۰ تا ۳۰۰ درصد، و ۹ مورد بین ۰ تا ۱۰۰ درصد تغییر را تجربه کرده‌اند. در این میان درصد تغییرات صورت گرفته در شهر چهاردانگه (۱۰۷۸ درصد)، باقرشهر (۷۷۱ درصد)، نسیم‌شهر یا اکبرآباد (۷۶۴ درصد)، اسلامشهر (۴۱۴ درصد)، فردوسیه (۳۸۴ درصد)، شاهدشهر (۳۴۳ درصد) و محمدشهر (۳۲۸ درصد) بسیار قابل تأمل است.

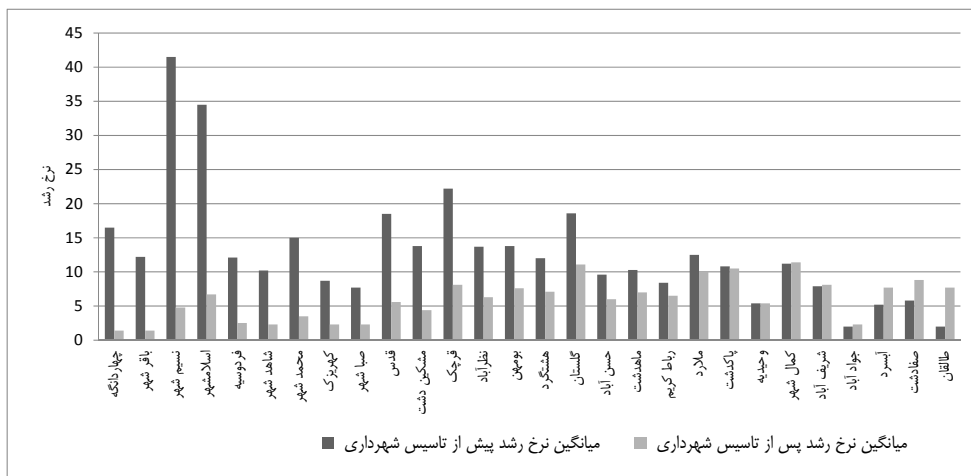
نرخ رشد میانگین شهر چهاردانگه پیش از تأسیس شهرداری در سه دوره برابر با ۱۶/۵ درصد بوده است که این میزان در دوره بعد از تأسیس شهرداری به ۱/۶ درصد رسیده است. باقرشهر با نرخ رشد میانگین ۱۲/۲ پیش از تأسیس شهرداری به ۱/۴ درصد نرخ رشد در دوره بعد از تأسیس شهرداری می‌رسد. نسیم‌شهر با نرخ رشد میانگین ۴۱ درصد پیش از تأسیس شهرداری، نرخ رشد میانگینی برابر با ۴/۸ درصد را بعد از تأسیس شهرداری تجربه کرده است. اسلامشهر پیش از تأسیس شهرداری رشدی برابر با ۳۴ درصد داشته است که بعد از تأسیس شهرداری به ۶/۵ درصد رسیده است و همچنین محمدشهر که پیش از تأسیس شهرداری رشد برابر با ۱۵ درصد داشته است، بعد از تأسیس شهرداری در سال ۱۳۷۵ رشدی ۳/۵ درصدی را تجربه کرده است.



شکل ۴. درصد تغییرات نرخ رشد جمعیتی (درصد) نقاط سکونتی پس از تأسیس شهرداری (ایجاد سیستم کنترل رشد)

منبع: نگارندگان

چند نقطه سکونتی در میان ۳۴ مورد بررسی شده مانند طالقان، آبسرد و جوادآباد الگویی خارج از این قاعده کلی را نشان داده‌اند. به نظر می‌رسد این دسته شهرها به دلیل دور بودن از کانون منطقه، خارج از تأثیرات عملکرد چرخه پراکنده‌رویی شهری قرار داشته‌اند، به طوری که تأسیس شهرداری در آنجا با تأمین خدمات عمومی مورد نیاز این دسته نقاط سکونتی دور از مرکز موجب جذب جمعیت بیشتر به این نقاط می‌شود.



شکل ۵. تغییرات میانگین نرخ رشد جمعیتی (درصد) برخی از نقاط سکونتی پیش و پس از تأسیس شهرداری  
منبع: نگارندگان

داده‌های تغییرات جمعیتی ۷ مورد از نقاط سکونتی مورد بررسی که بعد از سال ۱۳۸۳ به شهر تبدیل شده‌اند، به دلیل فقدان داده‌های جمعیتی سال ۱۳۹۰ قابل مقایسه با بعد از تأسیس شهرداری نبوده است. با وجود این، چندین نقطه سکونتی پیشروی رشد در منطقه را می‌توان در بین این چند شهر پیدا نمود. صالح‌آباد با ۳۹ درصد رشد پیش از تأسیس شهرداری، نصیرآباد با ۲۴ درصد رشد پیش از تأسیس شهرداری و گرمدره و باغستان به ترتیب با ۱۴ و ۱۲ درصد رشد از جمله این نقاط رشد پیشرو محسوب می‌شوند که همراه با دیگر نقاط پیشرو به‌عنوان مقاصد اصلی سرریز جمعیت منطقه عمل کرده‌اند.

علاوه بر دو دسته نقاط سکونتی اول (یعنی شهرهای قدیمی و نقاط سکونتی که تا سال ۱۳۸۵ به شهر تبدیل شده‌اند)، دسته سوم از نقاط سکونتی در منطقه وجود دارند که تا سال ۱۳۸۵ به شهر تبدیل نشده‌اند. بخش عمده آن‌ها در طی چهار دوره نرخ رشد بالای ۱۰ درصد داشته‌اند. برخی دیگر که اکنون جزء نقاط بالای ۱۰۰۰۰ نفر هستند رشدهای انفجارگونه‌ای همانند دسته دوم را تجربه کرده‌اند مانند قیام دشت، دینارآباد، شاطره و سفیدار که در دوره ۱۳۵۵-۱۳۶۵ رشد حدود ۲۰ درصدی را تجربه کرده‌اند. همدانک، محمدآباد اعلا، ویره و مهدی‌آباد در دوره بعد به ترتیب رشد ۴۷ درصدی، ۲۷، ۲۲ و ۲۱ درصدی را تجربه نموده‌اند.

## نتیجه‌گیری

بررسی الگوهای توسعه شهری و سیر تغییرات نرخ رشد نقاط سکونتی موجود در منطقه کلان‌شهری تهران مؤید مدل مفهومی مورد انتظار است. در طی چهار دوره مورد بررسی و در شرایط تفرق سیاسی موجود، رشد سرریز همیشه از نواحی دارای کنترل رشد به نواحی

سرازیر شده است که کنترل رشد در آن‌ها ضعیف است. کنترل رشد همیشه با مؤلفه‌های دیگری نیز همراه بوده است که موجب تثبیت این فرآیند شده است، مانند برنامه‌ریزی انحصاری، افزایش قیمت ساختمان و زمین و غفلت از تأمین مسکن قابل استطاعت در طرح‌های توسعه شهری. بررسی داده‌های مربوط به رشد جمعیت بر اساس مؤلفه‌های مکانی/مدیریتی تأییدکننده این فرضیه بوده است به طوری که نرخ رشد قلمروهای مدیریت شهری و نواحی خارج از آن تفاوت بسیار آشکاری را نسبت به هم نشان داد. متغیر دیگر این بررسی با افزوده شدن ناحیه حریم به دو قلمرو پیشین [یعنی محدوده شهر و خارج از آن] مورد اندازه‌گیری قرار گرفت. بررسی داده‌های آماری مربوط به نرخ رشد نمونه‌های موردی در چهار دوره آماری نشان داد که حریم در دوره اول نرخ رشد مشابهی با خارج از خود تجربه کرده و در دوره دوم (۱۳۵۵-۱۳۶۵) که دوره شهرنشینی شتابان است، حتی نرخ رشد بالاتری نسبت به خارج از خود داشته است. با وجود این، حریم در دو دوره بعدی توانسته است در کنترل رشد و پرتاب سرریز جمعیت به خارج از خود موفق عمل کند. میزان این موفقیت در حد ۸۰ درصد بوده است. بخش دیگر این فصل که به بررسی تغییرات نرخ رشد نقاط سکونتی قبل و بعد از تأسیس شهرداری (سیستم کنترل رشد) پرداخته است نتایج بسیار روشنی را در خصوص فرضیه‌های مورد انتظار نشان می‌دهد. برای مثال یک نقطه سکونتی خاص در شرایط فقدان کنترل رشد در یک دوره ده‌ساله رشدی برابر با ۶۵ درصد را تجربه می‌کند، در حالی که میانگین رشد منطقه کلان‌شهری کمتر از ۳ درصد است. همین نقطه سکونتی در دوره بعد از تأسیس شهرداری رشد کمتر از ۵ درصد را تجربه می‌نماید. انجام آزمون ویلکاکسون نشان داد که میانگین مقادیر شهرهایی که بعد از تشکیل شهرداری در رشد جمعیت آن‌ها تغییر محسوسی پدید آمده است نزدیک ۱۶ بوده و در شهرهایی که درست عکس این قضیه را پیموده‌اند، میانگین مربوطه تقریباً برابر با ۶ بوده است. بر اساس این آزمون آماری تفاوت نرخ رشد بین دو دوره (نرخ رشد پیش و پس از تأسیس شهرداری) در سطح  $0.001$  معنی‌دار است ( $p < 0.001$  و  $z = -3.61$ ). بنابراین فرضیه پژوهش مبنی بر تأثیر تأسیس شهرداری یا ایجاد سیستم کنترل رشد بر کاهش نرخ رشد شهرهای مورد مطالعه با سطح اطمینان ۹۹ درصد مورد پذیرش قرار می‌گیرد.

## پی‌نوشت‌ها

1. City/Municipality Incorporation
2. Growth Control
3. Exclusionary land use planning
4. Large Minimum-Lot zoning
۵. جمعیت سلطان‌آباد در سال ۱۳۶۷ حدود ۸۰۰۰ نفر بوده و نسیم‌شهر یا اکبرآباد در همان سال ۱۳۰۰۰ نفر جمعیت داشته است.
6. Urban Service Limit
7. Urban Limit Lines
8. Development Policy Area
9. Urbanizing Tiers
10. Designated Growth Area
11. Extra Territorial Jurisdiction/Power(ETJ)
۱۲. نقطه عطف دیگر در تکثیر تفرق قلمرویی و تشدید وضعیت موجود، مربوط به تحولات قلمرویی انتهای سال ۱۳۸۹ است و آن زمانی است که دولت تصمیم می‌گیرد استان جدیدی را در منطقه کلان‌شهری ایجاد کند. به این ترتیب، منطقه کلان‌شهری تهران به‌عنوان یک کل عملکردی که پیشتر درون یک استان قرار داشت بین دو استان تهران و البرز تقسیم می‌گردد.



- اطهری، کمال (۱۳۸۱) «ضرورت برپایی نظام مدیریت مالی مسکن کم‌درآمدها در ایران»، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۳۳.
- امچی، حمیده (۱۳۷۶) «تحلیلی از ساز و کارهای برون‌افکنی جمعیت در برنامه‌های مسکن»، منتشر شده در ۱۶ مقاله: مجموعه مقاله‌های ارائه شده در نخستین همایش تخصصی مسکن، ۲۸-۲۹ تیرماه ۱۳۷۶، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن.
- رفیعی، مینو (۱۳۷۵) «مسئله توان تأمین مسکن: ابعاد، علل و سیاست‌ها»، فصلنامه اقتصاد مسکن، شماره ۱۸.
- سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (۱۳۸۹) آمار مجوزهای تأسیس دهیاری‌های کشور تا دی‌ماه ۱۳۸۹، دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی روستایی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
- کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۴) تبیین رابطه حکمرانی و ساختار قدرت در سازماندهی فضا، رساله دکتری جغرافیای شهری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (۱۳۸۵) گزارش حریم شهر تهران: از سری گزارش‌های طرح جامع، بوم‌سازگان.
- مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران (۱۳۷۹) طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن، گزارش نهایی شماره ۳: شرایط تحقق طرح.
- مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران (۱۳۷۸) طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن: خلاصه گزارش مطالعات اجتماعی طرح مجموعه شهری تهران، وزارت مسکن و شهرسازی.
- مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران (۱۳۸۰) طرح مجموعه شهری تهران و شهرهای اطراف آن: گزارش به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، وزارت مسکن و شهرسازی.
- Burchell, R. Lowensten, G. Dolphin, W. Galley, C. Downs, A. Siskin, S. Still, K and Moore, T. (1998) "Costs of Sprawl Revisited: The Evidence of Sprawl's Negative and Positive Impacts," Transit Cooperative Research Program, Transportation Research Board, Washington, D. C.
- Byun, P and Esparza, X. Adrian. (2005) "A Revisionist Model of Suburbanization and Sprawl: The Role of Political Fragmentation, Growth Control, and Spillover," Journal of Planning Education and Research, 24, 252-264.
- Carruthers, I. John. (2003) "Growth at Fringe: The Influence of Political Fragmentation in United State Metropolitan Areas," Papers in Regional Science, 82, 472 – 499.
- Carruthers, J. and Ulfarsson, G. (2002) "Fragmentation and sprawl: Evidence from interregional analysis," Growth and Change, 33, 312 – 340.
- Caves, W. Roger (2005) *Encyclopedia of the City*, Routledge, London and New York.
- Downs, A. (1998) "How America's Cities are Growing: The Big Picture," Brookings Review, Vol. 17, No. 4.
- Glaeser, E. Kahn, M. and Chu, C. (2001) *Job Sprawl: Employment Location in U. S. Metropolitan Areas*, Center for Urban & Metropolitan Policy, The Brookings Institution, Washington, D. C.
- Howard, W. Hallman (1977) *Small and large together: Governing the metropolis*, Sage Publications, the University of Michigan.
- Kahn, M. (2001) "Does Sprawl Reduce the Black/White Housing Consumption Gap?" Housing Policy Debate, 12 (1), 77-86.
- Pendall, R. (1999) "Do Land use Control Cause Sprawl?" Environment and Planning B: Planning and Design, 26, 555-571.
- Razin, E. and Rosentraub, M. (2000) "Are Fragmentation and Sprawl Interlinked? North American Evidence," Urban Affairs Review, 35(6), 821-836.
- Razin, E. (1998) "Policies to Control Urban Sprawl: Planning Regulations or Changes in the Rules of the Game?" Urban Studies, 35(2), 321-340.
- Zebardast, E. (2006) "Marginalization of the Urban Poor and the Expansion of the Spontaneous Settlements on the Tehran Metropolitan Fringe," 23 (6), 439-454.

