

## بررسی چالش‌های فضایی توسعه شهری و اثرات آن برای امنیت ملی ایران

عبدالمجید راه‌پیما\* - دکتری علوم سیاسی و سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران مرکز، تهران، ایران  
بهادر غلامی - دکتری جغرافیای سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۱/۲۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۱/۱۹

### چکیده

از مهم‌ترین مسائل کشور، به‌ویژه پس از انقلاب اسلامی، بی‌توجهی به شاخص‌ها و معیارهای مناسب جهت سازمان‌دهی سیاسی فضا بوده است که عدم شکل‌گیری واقعی واحدهای سیاسی از جمله شهر را موجب شده است. در واقع، بیشتر شهرهای کشور با فلسفه وجودی شهر در معنای واقعی آن مطابقت نداشته و فضاهای معلقی بین شهر و روستا هستند. جایگاه و نقش مهمی که شهر در کشور پیدا کرده موجب شده تا روند و میل به ایجاد شهرها در ایران از چنان سرعتی برخوردار شود که در برهه زمانی ۶۳ ساله (۱۳۳۵-۱۳۹۸) بیش از ۵۶۰ درصد رشد را در تعداد شهرهای کشور شاهد باشیم. چنین افزایش بی‌رویه و نسجیده شهرها در کشور چالش‌هایی برای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران و توسعه آن دربر داشته و خواهد داشت. در همین راستا، این پژوهش بر آن است تا با روش تحلیل مکانی و فضایی با تحلیل استخراج مناطق ساخته‌شده از تصاویر AVHRR و مدل‌سازی تغییرات مناطق ساخته‌شده بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۸ به بررسی این مسئله بپردازد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که افزایش بدون ضابطه و مبتنی بر واقعیت‌های فضایی - جغرافیایی و اصول صحیح تقسیمات کشوری باعث شده تا امنیت ملی جمهوری اسلامی با چالش‌هایی در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی، زیست‌محیطی، و حتی نظامی مواجه شود.

کلیدواژه‌ها: تحلیل فضایی، چالش، سازمان‌دهی سیاسی فضا، سیستم اطلاعات جغرافیایی، شهر.

## مقدمه

باید توجه داشت شهر بخشی از یک کشور و جزیره‌ای درون آن است. شهرها با توجه به مراکز تجاری، حومه‌های ثروتمند، محله‌های فقیرنشین، حلبی‌آبادها و محله‌های ممنوعه‌شان، دارای جغرافیای سیاسی مخصوص به خود هستند (مویر، ۱۳۷۹). اینکه شهرها چگونه پا می‌گیرند و بر اساس چه روابطی به حیات خود ادامه می‌دهند، نیروی محرکه و پویای شهر چه نیروهایی هستند یا اینکه عوامل محیطی در مکان‌یابی آن‌ها تا چه حد مؤثر بوده است و ارتباط شهر در درون ناحیه (روستا و شهر) و بیرون ناحیه شهر و روستاهای اطراف آن چگونه است یک موضوع بسیار مهم در امنیت فضایی و مکانی در یک کشور و ساختارهای حفاظتی آن در رویکرد برقراری امنیت منطقه‌ای و ناحیه‌ای خود است (رضایی و همکاران، ۱۳۸۹).

شهرها نقش بسیار زیادی در تحولات و تغییرات سیاسی یک منطقه و ناحیه حتی در امنیت ملی یک کشور داشته‌اند. با وجود این، نقش شهرها در دوره‌های مختلف تاریخی متفاوت بوده که می‌توان به تغییرات آن در دوره‌های زیر اشاره کرد:

### الف) دوران باستان در دوره‌های پیش از میلاد

شهر در چارچوب مفهوم پولیس (یا شهرهای خودمختار) نقش آفرینی سیاسی پُراهمیتی داشت.

### ب) دوران تاریخ

این دوران از هنگام پیدایش حکومت‌های فراشهری در روم باستان و ایران روزگار پارت‌ها پدید آمد و تا آغاز قرن بیستم به طول انجامید. در این دوران شهر بیشتر جنبه یک واحد سیاسی-اقتصادی را داشته است.

### ج) دوران مدرن

منظور از دوران مدرن در این بررسی قرن بیستم است به‌ویژه از نیمه دوم آن قرن که شاهد گسترش سریع شهرها، هم از نظر گستره محدوده جغرافیایی هم از دید نقش‌آفرینی‌های، بوده‌ایم. این بار شهر دوباره نقش‌آفرینی‌های مستقلی پیدا می‌کند. البته، با این تفاوت که، برخلاف دوران باستان، استقلال نقش‌آفرینی شهرهای گسترش‌یافته استقلالی اقتصادی است و از نظر سیاسی این شهرها همچنان در محدوده و چارچوب نظام حکومتی کشور زندگی می‌کنند. با این حال، این نقش‌آفرینی استقلال‌یافته اقتصادی جنبه‌های زیادی از زندگی سیاسی و فرهنگی را نیز به خدمت می‌گیرد.

### د) دوران پست‌مدرن

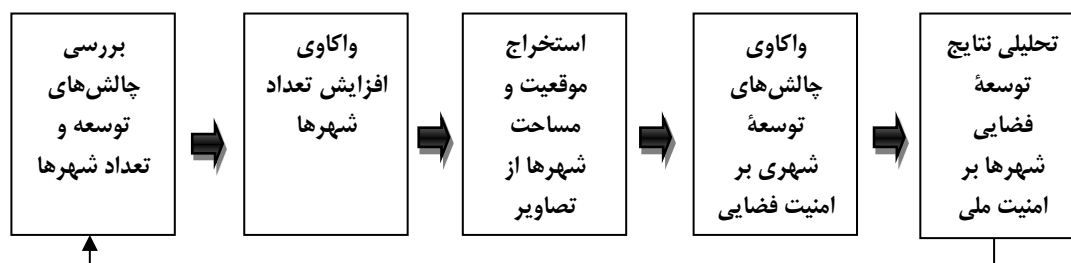
این دوره از دهه‌های آخر قرن بیستم شروع شده است و با افزایش نقش و جایگاه شهرها در عرصه جهانی زمینه برای برجسته‌شدن بُعد سیاسی شهرها نیز فراهم آمده است (مجتهدزاده، ۱۳۹۱). همچنین، شهرها عموماً به‌عنوان بازیگران کلیدی اقتصاد و جامعه در نظر گرفته شده‌اند. آن‌ها هماهنگی و کنترل فعالیت‌های اقتصادی در فواصل بزرگ را میسر می‌کنند. در شهرها دانش و تخصص‌های متنوع گرد هم آمده‌اند که پیش‌شرطی برای فعالیت‌های اقتصادی متنوع به‌شمار می‌روند. از این رو، شهرها یا مناطق شهری به موتور اقتصاد جهانی تبدیل شده‌اند و روابط فضایی انسانی را که برای آموزش، نوآوری، و خلاقیت ضروری است شکل داده‌اند. درواقع، شهرها مکان‌هایی برای خودانگیختگی فردی در سطح جامعه‌اند. آن‌ها همچنین با انعطاف‌پذیری بالا خود را با شرایط همیشه در حال تغییر بازار، فرهنگ، تکنولوژی، و ... در عصر اطلاعات تطبیق می‌دهند (Bunnell, 2002).

انسان و محیطی که در آن زندگی می‌کند کلیتی تفکیک‌ناپذیر از یکدیگرند. رشد سریع شهرنشینی و افزایش روزافزون جمعیت شهرنشین، که خود اختلاط و درهم‌آمیزی بیشتر انسان‌ها را در فضای شهری همراه دارد، باعث شده تا

بحث امنیت اهمیت خاصی در مسائل شهری پیدا کند (امیری، ۱۳۹۰). زیرا چنانچه سازمان‌دهی سیاسی فضا در هر قلمروی منطق بر شرایط فضایی انجام نگرفته باشد و بر اثر آن واحدهایی مثل شهر در معنای واقعی خود شکل نگیرند، امنیت ملی کشورها با چالش‌های زیادی مواجه خواهد شد. در این میان، روند شهرنشینی و شکل‌گیری شهرها در ایران، به‌ویژه پس از انقلاب، به‌گونه‌ای انجام گرفته است که پیامدهایی برای امنیت ملی کشور در حال و آینده به همراه دارد. بنابراین، نگارندگان در این پژوهش در صددند تا چالش‌های ناشی از این امر را تحلیل و واکاوی کنند.

### روش پژوهش و منطقه مورد مطالعه

پژوهش حاضر از نظر هدف کاربردی است و روش اجرای آن توصیفی-تحلیلی است. روش به‌کارگرفته‌شده در این تحقیق تلفیقی از مرور سیستماتیک منابع کتابخانه‌ای، مطالعات میدانی، و فرایندهای تحلیلی و نرم‌افزاری است. در مرحله اول با استفاده از داده‌های گردآوری‌شده در مورد تعداد شهرها جهت تجزیه و تحلیل داده‌ها استفاده شده است. ترکیب لایه‌های اطلاعاتی با استفاده از نرم‌افزار سیستم اطلاعات جغرافیایی و سنجش از دور انجام شد. داده‌های مختلف تصاویر ماهواره‌ای از ماهواره AVHRR استخراج و نقشه مناطق شهری با توجه به شاخص سنجش از دوری NDBI استخراج گردید. سایر اطلاعات مناطق ساخت‌وسازشده و مناطق شهری از مرکز آمار ایران دریافت و استفاده شده است. در این مطالعه، تجزیه و تحلیل کیفی و محاسبات مکانی در تدوین تراکم شهری و مناطق ساخته‌شده تحت عنوان شهر بررسی و تحلیل شده است. اهداف تحقیق از مرور منابع و تحلیل منابع توصیفی در این رابطه به‌دست آمده است. بخش عمده‌ای از داده‌های به‌کاررفته در این تحقیق از فرایند تحلیل داده‌های آماری کشور و پردازش تصاویر ماهواره‌ای استخراج شده و در این تحقیق نرم‌افزار ARC GIS 10 به‌عنوان نرم‌افزار تحلیل مکانی استفاده شده است (شکل ۱).



شکل ۱. مدل مفهومی تحقیق

### سازمان‌دهی سیاسی فضا

ضرورت سازمان‌دهی درون یک قلمرو جغرافیایی سازمان‌دهی سیاسی فضا نامیده می‌شود (حافظ‌نیا و همکاران، ۱۳۸۴). از این رو، سازمان‌دهی سیاسی فضا عبارت از فرایندی است که طی آن بخشی از سطح زمین، که توسط مرز محدود شده، برای ایفای نقش‌های سیاسی سازمان‌دهی می‌شود. مهم‌ترین اهداف اجرای این فرایند ارائه خدمات بهینه به شهروندان و سپس اداره افراد ساکن در محدوده مرزهای سرزمینی است. این فرایند برای حکومت‌ها از ضروریات و عنصری حیاتی در تفویض اختیارات از مرکز به سایر نقاط سرزمین و اداره بهتر محدوده کشور است که اجرای آن بسته به نوع نظام سیاسی حاکم متفاوت است؛ یعنی هر یک از نظام‌های سیاسی متمرکز، فدرال، و ناحیه‌ای سازمان‌دهی سیاسی-فضایی خاص خود را دارند (احمدی‌پور و میرزایی‌تبار، ۱۳۸۹). درواقع، مهم‌ترین هدف از سازمان‌دهی سیاسی فضا در هر کشور در درجه اول ارائه بهینه خدمات به حداکثر شهروندان و در مرحله بعد اداره و کنترل افرادی است که در چارچوب مرزهای سرزمینی زندگی می‌کنند (پورموسوی و همکاران، ۱۳۸۷).

## شهر

شهرها نه تنها بستر شکل‌گیری نهادهای سیاسی و مدنی و بخش جدایی‌ناپذیر فرایند نوسازی و توسعه اجتماعی-اقتصادی‌اند، بلکه کانون اصلی رویدادها، کنش‌ها، و واکنش‌ها و انواع مناسبات و روابط اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، و کالبدی نیز می‌باشند. شهر، به‌عنوان یک پدیده مدرن، معرف جایگاه و نقش ملت‌ها در روند توسعه و تعاملات و مناسبات مذکور است. امروزه، با طرح الگوهای جدید و راهبردهای کارساز برای سازمان‌دهی فضای شهری و افزایش نقش سیاسی و استراتژیک شهرها، شهرها به کانون مطالعات در جغرافیای سیاسی و ژئوپلیتیک تبدیل شده‌اند. در این راستا، جغرافی دانان سیاسی بیش از هر چیزی بر بُعد سیاسی فضای شهری، شهروندان، حکومت محلی، اقتصاد شهری، و کلان‌شهرها/ جهان‌شهرها تمرکز یافته‌اند (کامران و همکاران، ۱۳۹۷). شهر به‌عنوان پدیده‌ای فضایی-سیاسی و یک واقعیت پیش‌رونده در تاریخ زیست بشر است. ساخت و توسعه شهر تابع ملاحظات حکومت‌ها بوده و کیفیت شهر و شهرنشینی تابع قوانین اقتصادی و سیاسی نظام حاکم است (احمدی‌پور و کرمی، ۱۳۹۵).

از نظر تعریف شهر و مکان شهری و مکان شهری تفاوت زیادی بین کشورها وجود دارد. در حال حاضر، تعاریف مختلفی از مکان شهری شده است که هیچ کدام به‌تنهایی رضایت‌بخش نیست. گاهی اوقات، شهر بر اساس فرهنگ شهری (تعریف فرهنگی)، گاهی بر اساس کارکرد اداری (تعریف سیاسی-اداری)، گاهی بر اساس افراد شاغل در بخش غیرکشاورزی (شاخص اقتصادی)، و گاهی بر اساس تعداد جمعیت و شاخص جمعیت شهرها بخشی از فضای هر کشور را تشکیل می‌دهند (شارع‌پور، ۱۳۹۱). بویژه در قرن جدید ابعاد گسترده‌ای از نظر حجم فیزیکی و تنوع مسائل اجتماعی و اقتصادی پیدا کرده‌اند و این تحولات بحث مدیریت و تأمین امنیت شهرها را بسیار مشکل نموده است (جان‌پور، ۱۳۹۳).

در ایران بر اساس ماده ۱ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشور مصوب سال ۱۳۶۲، شهر یکی از عناصر تقسیمات کشوری است که طبق ماده ۴ قانون مذکور چنین تعریف شده است: «شهر محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده و از نظر بافت ساختمانی، اشتغال، و سایر عوامل دارای سیمایی با ویژگی‌های خاص خود بوده؛ به طوری که اکثریت ساکنان دائمی آن در مشاغل کسب، تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات، و فعالیت‌های اداری اشتغال داشته و در زمینه خدمات شهری از خودکفایی نسبی برخوردار بوده و کانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، و سیاسی حوزه جذب و نفوذ پیرامون خود بوده و حداقل دارای ده هزار نفر جمعیت باشد.

تبصره ۱ - تعیین محدوده شهری به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارتین کشور و مسکن و شهرسازی خواهد بود».

## یافته‌های تحقیق

شکل‌گیری شهرها و شهرنشینی در ایران از تاریخچه‌ای طولانی حکایت دارد. با وجود این، روند آن در طول یک قرن گذشته از شدت بیشتری برخوردار شده است که قابل مقایسه با دوره‌های تاریخی قبل از آن نیست. سیاست‌های حکومت‌ها و دولت‌های شکل‌گرفته در این برهه زمانی مهم‌ترین نقش را در این امر داشته‌اند. میان حکومت و دولت، از یک طرف، و توسعه شتابان شهر و شهرنشینی در ایران، از طرف دیگر، رابطه معناداری وجود دارد. طی یکصد سال گذشته، یعنی از انقلاب مشروطیت تا کنون، هر دو سوی این معادله تحولات کمی و کیفی چشم‌گیری به خود دیده‌اند. از یک طرف، تعداد شهرهای کشور با تثبیت اقتدار دولت جدید افزایش یافته و تعداد جمعیت شهرنشین بیشتر شده است. از طرف دیگر، ساختار دولت به دنبال انقلاب مشروطیت دگرگون شده و عناصر شهری با حذف قاجارها از مسند قدرت، که خاستگاه ایلاتی داشتند، جای آن‌ها را گرفتند. به همین دلیل، انقلاب مشروطیت را در تاریخ شهر و شهرنشینی ایران می‌توان نقطه عطف تاریخی مهم به‌شمار آورد. انقلاب مشروطیت باعث شد تا عناصر شهری- به جای عناصر کوچ‌نشین و ایلاتی که بر کشور حکومت

می‌کردند. به قدرت برسند. از طرف دیگر، دولت جدید با سیاست‌های شهرمحوری و شهرداری خود پیوسته در تقویت و توسعه شهر و شهرنشینی گام برداشت و در مقابل زیست و معیشت روستایی و عشایری، زندگی و فرهنگ شهر و شهرنشینی را مستقیم و غیرمستقیم حمایت کرد. بدین ترتیب، میان حکومت و دولت از یک طرف و شهر و شهرنشینی از طرف دیگر یک رابطه عملکردی دوسویه و مکمل به وجود آمد که تا امروز نیز این رابطه وجود دارد. حکومت و دولت جدید با بهره‌مندی از منابع درآمدهای نفتی و تمرکز ثروت و قدرت در نهادهای قانونی خود به تدریج از وظایف کارگری فراتر رفت و به دولت حاکم و کارفرما تبدیل شد. این دولت دیگر به مازاد تولیدات روستایی و جریان ثروت و سرمایه از روستاها به شهرها چندان نیازی نداشت، بلکه با تسلط بر منابع ثروتی کشور جریان ثروت و سرمایه را در شهرها به حرکت درآورد و با تجاری کردن سرمایه و تحکیم موقعیت کارفرمایی خویش در شهرها عملاً مردم نیازمند به کسب درآمد را به سوی پایگاه‌های خویش در شهرها کشاند، در اثر اجرای اصلاحات ارضی و فروپاشی نظام بزرگ مالکی در دهه ۱۳۴۰، عملاً نقش زمین‌داران در انتقال و انباشت سرمایه از روستا به شهر قطع شد یا حداقل مسیر دیگری به خود گرفت. دولتی که پس از انقلاب اسلامی به وجود آمد در اصل هم شهردار هم شهرمحور بود. این دولت شهردار، خواسته یا ناخواسته، به سمت و سوی تقویت شهرنشینی کشانده می‌شود (رهنمایی، ۱۳۸۸). اولین طرح شهری ایران با هدف مداخله در بافت شهر همدان در سال ۱۳۱۰ از تصویب وزارت داخله گذشت. این طرح مثل سایر طرح‌هایی که به فاصله اندکی در مورد شهرهای دیگر هم به اجرا درآمد فقط جنبه کالبدی داشت و در احداث خیابان‌های عریض و طویل شهرها خلاصه می‌شد. این اولین قدم در توسعه شهر و شهرنشینی سیستماتیک و توسعه نقاط شهری کشور شد. شهر از دهه ۱۳۴۰ گسترش شتابان خود را آغاز کرد و بدین ترتیب شهرسازی به‌عنوان مسئله‌ای خاص در دولت مطرح شد (حبیبی، ۱۳۷۵). اما تحول بعدی، یعنی اصلاحات ارضی، شهر و شهرنشینی را دچار تحول بسیار گسترده‌تری کرد؛ به طوری که برای اولین بار با مفهوم زاغه‌نشینی شهری و حاشیه‌نشینی گسترده و فراگیر آغاز شد که نشانه‌ای از توسعه شهری بدقواره و چالش‌های امنیتی گسترده بروز کرد که اولین قدم در اثرات توسعه شهری و شهرها در امنیت کشور بود. اما در کنار عوامل فوق، در آن سال‌ها، مهاجرت، سوداگری زمین، اسکان غیررسمی، رفاه شهری، شغل کاذب، و ... باعث توسعه شهرها حتی در نقاط جدید که شهر هم نبود، اما نزدیک شهرها قرار داشت شد که به‌عنوان چالش امنیتی و فضایی تا حال حاضر نیز ادامه داشته است. با افزایش قیمت نفت در سال‌های ۱۳۵۰-۱۳۶۵ و افزایش درآمد کشور و افزایش اهمیت شهرها و روستاها و اجرای طرح‌های مختلف توسعه شهری چالش بعدی امنیتی تبدیل روستاها به شهر و افزایش شهرنشینی بدون در نظر گرفتن کارکرد اقتصادی آن شهر بود که باعث بحران‌های مختلف مسکن و افزایش جمعیت شهرها و حاشیه‌نشینی مکرر و افزایش محلات جرم‌خیز و شغل‌های کاذب گردید و باعث عدم تباین در شبکه ملی کشور شد و اثرهای نامطلوب فضایی در شبکه توسعه شهری و روستایی ایران گذاشت.

میزان شهرنشینی کشور در یک قرن گذشته از سیر صعودی بالایی برخوردار بوده است؛ به طوری که در این برهه زمانی جمعیت شهری ایران نیز از ۵۹۵۳۵۶۳ نفر در سال ۱۳۳۵ به ۵۳۶۴۶۶۶۱ نفر در سال ۱۳۹۰ رسیده که افزایشی نه‌برابری در یک دوره ۵۵ساله داشته است؛ در حالی که جمعیت روستایی در این برهه زمانی از ۱۳۰۰۱۱۴۱ نفر به ۲۱۴۴۶۷۸۳ نفر رسیده است (جدول ۱). تعداد شهرهای کشور نیز از ۹۹ شهر در سال ۱۲۷۹ به ۱۹۹ شهر در سال ۱۳۳۵ رسید. این تعداد شهر در سال ۱۳۹۰ به ۱۱۳۹ شهر رسیده است که افزایشی شش‌برابری در این مقطع زمانی ۵۵ساله داشته است. تعداد شهرهای ایران بین سال‌های ۱۳۴۸ تا ۱۳۶۰ به میزان خیلی کمی افزایش داشته؛ به طوری که در این برهه زمانی فقط بیست شهر جدید را داشته‌ایم؛ اما بعد از انقلاب اسلامی از سال ۱۳۶۰ تا ۱۳۹۰ تعداد شهرهای کشور از ۴۵۷ شهر به ۱۱۳۹ شهر رسیده است. در این دوره سی‌ساله ۶۸۲ شهر جدید شکل گرفته‌اند که به‌طور متوسط سالانه نزدیک به ۲۳ شهر در کشور بر روی نقشه سیاسی ایران ظاهر گشته‌اند. بر اساس درگاه ملی آمار ایران در ۱۳۹۷/۱۲/۲۹ و طبق فهرست وزارت کشور، تعداد

شهرهای ایران برابر ۱۳۱۹ شهر است که نسبت به سال ۱۳۳۵ رشد آن‌ها بیش از ۵۶۰ درصد است. اما اگر تعداد شهرها با مناطق دارای شهرداری را، که برابر با ۱۵۱۸ شهر بوده است، در نظر بگیریم، رشد تعداد شهرها در ایران از سال ۱۳۳۵ تا کنون بسیار بیشتر خواهد بود. در این میان بیشترین افزایش مربوط به دهه‌های ۱۳۷۰-۱۳۸۰ و ۱۳۸۰-۱۳۹۰ است که به ترتیب در این دهه‌ها ۳۶۹ (۷۱ درصد) و ۲۵۰ (۲۸ درصد) شهر جدید شکل گرفته‌اند.

جدول ۱. روند افزایش جمعیت شهری ایران از ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۵ - سرشماری نفوس و مسکن (رهنما، ۱۳۹۳)

سال	جمعیت کشور	نرخ رشد به درصد	جمعیت شهری	نرخ رشد شهرنشینی	درصد شهرنشینی	تعداد شهرها
۱۳۳۵	۱۸۹۵۴۷۰۴	-	۵۹۵۳۵۶۳	-	۳۱.۴۱	۱۹۹
۱۳۵۴	۲۵۷۸۸۷۲۲	۳.۱	۹۷۹۴۲۴۶	۵.۱	۳۸	۲۷۱
۱۳۵۵	۳۳۷۰۸۷۴۴	۲.۷	۱۵۸۵۴۶۸۰	۴.۹	۴۷	۲۷۳
۱۳۶۵	۴۹۴۴۵۰۰۱۰	۳.۹	۲۶۸۴۴۵۶۱	۵.۴	۵۴.۳	۴۹۸
۱۳۷۵	۶۰۰۵۵۴۸۸	۲.۱	۳۶۸۱۷۷۸۹	۳.۲	۶۱.۳	۶۱۲
۱۳۸۵	۷۰۴۹۵۷۷۸۲	۱.۶	۴۸۲۵۹۹۶۴	۲.۷	۶۸.۵	۱۰۱۶
۱۳۹۰	۷۵۱۴۹۶۶۹	۱.۳	۵۳۶۴۶۶۶۱	۲.۱	۷۱.۴	۱۳۳۱
۱۳۹۵	۷۹۹۲۶۲۷۰	۱.۳	۵۹۱۴۶۸۴۷	۲.۲	۷۴	۱۵۱۸

پس از تهیه شاخص مناطق ساخته شده شهری و آشکارسازی تغییرات و بررسی تغییرات اتفاق افتاده در طی دوره زمانی مورد مطالعه، یعنی از سال ۱۹۹۰ تا سال ۲۰۱۸، این تغییرات به خوبی نشان می‌دهد که میزان شهرنشینی در سال ۱۹۹۰ به ۲۰۰۰ در حدود ۴۲۷۰۰ هکتار، که به میزان ۱۲ درصد افزایش شهرنشینی داشته است، که نشان‌دهنده توسعه شهرنشینی در این دهه بوده است. در طی دوره ۲۰۰۰ به ۲۰۱۰ تغییرات حکایت از ۱۴۱,۸۶۰ هکتار، که به میزان ۴۲ درصد از توسعه شهرها در این دهه بوده، دارد و حاکی از ساخت و توسعه شهرهای زیاد در کشور بوده است. در طی دهه ۲۰۱۰ به ۲۰۱۸ تغییرات توسعه شهری ۱۴۷۳۰۰ هکتار، که به میزان ۴۴,۳۹ درصد از تغییرات شهرها نسبت به دهه قبلی بوده است (جدول ۲) که این تغییر ناشی از توسعه درونی شهرها بوده است و نسبت به دهه قبلی افزایش زیادی نیافته است. با وجود این، دهه ۲۰۱۰ بیشترین افزایش جمعیت و ساختار شهری در ایران اتفاق افتاده است.

جدول ۲. بررسی تغییرات شهرها و شهرنشینی در ایران ۱۹۹۰-۲۰۱۸

سال	مساحت تغییرات (هکتار)	درصد تغییرات
1990-2000	42697.8464	12.86765184
2000-2010	141856.9148	42.75076016
2010-2018	147268.3789	44.381588

## تجزیه و تحلیل

### دلایل عدم شکل‌گیری واقعی واحد سیاسی شهر در ایران

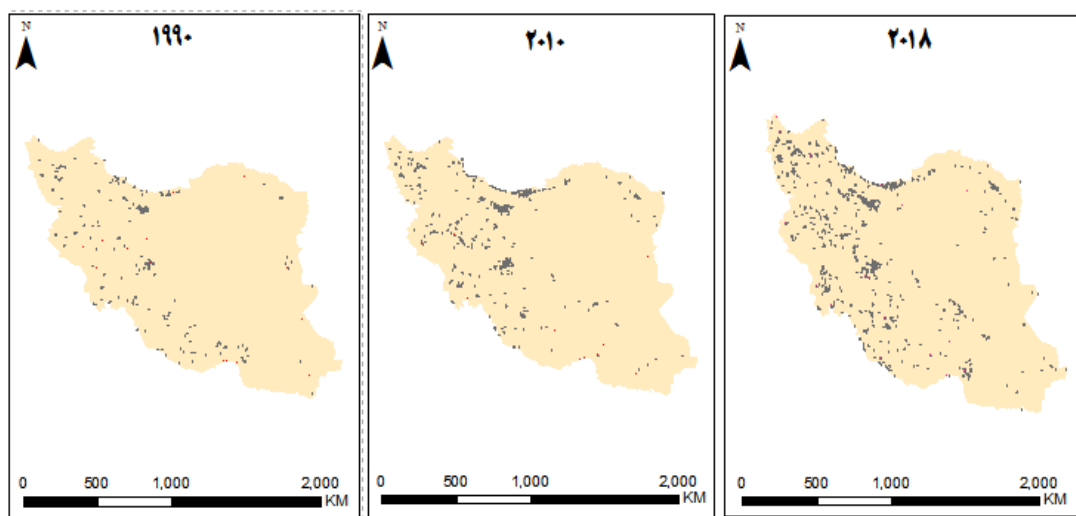
افزایش نسجیده میزان شهرنشینی و تعداد شهرهای کشور از چنان شدتی در طی دهه‌های گذشته برخوردار بوده که اگر با چنین روندی ادامه پیدا کند، باید در دهه‌های آینده شاهد کشوری کاملاً شهرنشین باشیم. شایان ذکر است که در سال‌های اخیر این امر تا حدود زیادی کم شده است. اما در کل، این نشان از سازمان‌دهی نامناسب فضا بر اساس شاخص‌های برآمده از ویژگی‌های فضایی است. سازمان‌دهی سیاسی فضا، که مهم‌ترین بُعد آن تقسیمات کشوری است، از جمله مسائل اصلی یک حکومت برای قلمروسازی به‌شمار می‌رود. در این میان تقسیمات کشوری اگر بر پایه شناخت درست از فضای جغرافیایی تحت حاکمیت حکومت و در نظر گرفتن همه عوامل تشکیل‌دهنده یک کشور صورت گیرد،

اداره بهتر و توسعه سرزمین را امکان‌پذیر و عدالت فضایی و اجتماعی را در کشور میسر می‌سازد. اما تا کنون چنین نظام مناسبی برای کشور طرح نشده و بر پایه یک سیستم ناکارآمد و معیوب سازمان‌دهی فضا در ایران انجام می‌گیرد که نتیجه آن چیزی جز تعداد بی‌رویه شهرهاست که پیامدهای حاصل از آن در حال و آینده روند توسعه و امنیت ملی کشور را با چالش مواجه می‌کند. یکی از عوامل اصلی در سازمان‌دهی سیاسی فضا شکل‌گیری واقعی واحدهای تقسیمات کشوری بر اساس فلسفه وجودی آنهاست که در این میان مهم‌ترین سطح تقسیمات کشوری شهر است که نقش اصلی را در توسعه یک کشور ایفا می‌کند. بنابراین، نیاز است برای شکل‌گیری واقعی این واحد سیاسی شاخص‌های علمی و سنجیده‌ای در نظر گرفته شود تا برآیند آن شهرهای واقعی بر روی نقشه سیاسی کشور باشد. زیرا «در سازمان‌دهی سیاسی فضا، آینده‌نگری با توجه به شناخت دقیق یک فضا نیاز مبرم است» (فرجی دانا، ۱۳۷۱).

به دلیل آنکه بحث تقسیمات کشوری در ایران تک‌عامله است و ارتقای واحدهای سیاسی بر این پایه انجام می‌گیرد، مدیریت سیاسی فضا به نحو صحیحی انجام نمی‌گیرد؛ زیرا با فشارهای زیادی از طرف افراد مختلف مواجه شده و در نتیجه تقسیم سیاسی فضا از مسیر درست خود خارج شده است. عوامل پنهان و دور از دسترس یا عوامل غیررسمی در چنین ترتیباتی دخالت می‌کنند که از اهمیت بالایی برخوردارند (کریمی‌پور، ۱۳۸۱: ۴۳). به شکل کلی‌تر، رخنه و نفوذ عوامل غیررسمی و فراقانونی به واسطه نفوذ و اقتدار که فرصت‌مانور در تصمیم‌گیری‌های حکومت را دارند تابعی از جغرافیای قدرت‌اند (رهنما، ۱۳۸۰: ۳۶). جغرافیای قدرت به دو صورت در نظام تقسیمات کشوری تأثیرگذار بوده است: یکی، پیروی نکردن از قانون تقسیمات کشوری به لحاظ احراز شرایط قانونی؛ و دیگری سرعت در ارتقای واحدهای سیاسی (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۸۸: ۴۲). عوامل غیررسمی در زمره عوامل جغرافیایی-سیاسی، امنیتی، و راهبردی نیز نمی‌گنجد، بلکه شامل آن دسته از افراد، گروه‌ها، و لابی‌ها در ساختار حکومت یا خارج از آن است که با نفوذ و قدرتی که در اختیار دارند، بدون توجه به شاخص‌های قانونی و علمی، باعث شکل‌گیری یا ارتقای یک واحد سیاسی-اداری می‌شوند. تأثیر این عوامل در نظام تقسیمات کشوری پیامدهای منفی خواهد داشت؛ از جمله تلاش برای ایجاد لابی‌های قدرت و حمایت به‌منظور شکل‌دهی و ارتقای واحدهای سیاسی در میان نخبگان نواحی مختلف کشور؛ کاهش اهمیت و کارکرد قوانین تقسیمات کشوری و حاکم‌شدن عوامل غیررسمی و سیاسی؛ شکل‌گیری رقابت‌های منفی محلی و ناحیه‌ای؛ و گسترش ناراضی‌های عمومی (اعظمی و دبیری، ۱۳۹۰: ۷۱-۷۲). ایجاد شهرها یا ارتقای منزلت سیاسی-اداری یک سکونتگاه فقط تغییر نام یک سکونتگاه است که به رشد عددی جمعیت شهرنشین در مقیاس ملی منجر می‌شود (مشکینی و رحیمی، ۱۳۹۲: ۱۰۲).

همه این عوامل در اثر عدم کیفی بودن شاخص‌های ناحیه‌بندی است؛ زیرا تکیه بر عوامل کمی باعث شده تا به‌راحتی قانون تقسیمات کشوری قابل دورزدن باشد. از این منظر است که رابطه دولت و شهرنشینی امروز ایران را باید یک رابطه مصلحتی نه منطقی تلقی کرد؛ زیرا ایجاد سالانه بیش از چهل نقطه شهری در کشور، عمدتاً نه به خواست مردم، بلکه به درخواست و اصرار و پیگیری کسانی انجام می‌گیرد که زاده این روستاها بوده و در بدنه اجرایی دولت نفوذ دارند. اما این اقدام نه فقط با منافع دولت انطباق دارد، بلکه بخشی از آرزوآندیشی‌های تاریخی مردم را نیز برآورده می‌کند؛ زیرا این روستاها با تبدیل شدن به شهر هم از مواهب شهرنشینی برخوردار شده‌اند هم از رنج تاریخی روستا بودن تا حدودی آزاد می‌شوند. از طرف دیگر، دولت و شهر در عملکرد و منزلت و موقعیت کنونی خود دو همزاد به‌شدت وابسته به یکدیگرند. موجودیت شهر باعث تقویت منزلت و عملکرد دولت شده و دولت، به سهم خود، هویت‌بخش اصلی عملکرد شهرها و چهره‌پرداز عمده منظر شهری است. از این رو، چنانچه در وضعیت کنونی هر نه روز یک شهر موجودیت پیدا می‌کند، نه مولود یک فرایند طبیعی، بلکه از مکانیزم و سازوکاری به‌وجود می‌آید که دولت برای توسعه موقعیت کارفرمایی خویش در پهنه جغرافیایی کشور بدان نیاز دارد. این امر دولت را به اصلی‌ترین عامل اثرگذار در عرصه شهرها تبدیل کرد. دولت هر

زمان بخواهد و مصلحت بدانند، یک نقطه روستایی را حتی بدون رعایت ضوابط وزارت کشور به شهر تبدیل می‌کند (رهنمایی، ۱۳۸۸: ۱۴۸-۱۶۲).



نقشه ۱. مراحل تغییرات و توسعه شهر و شهرنشینی در ایران بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۹

### چالش‌های افزایش بی‌رویه و نسنجیده شهرها و شهرنشینی در ایران

افزایش تعداد شهرها بدون بهره‌گیری از پشتوانه علمی و توسعه‌ای مناسب در ایران، به‌ویژه شهرهای بزرگ که بخش زیادی از جمعیت کشور را در خود جای داده است، نه تنها به توسعه و ارتقای امنیت ملی در ابعاد مختلف منجر نشده، بلکه چالش‌ها و تهدیدهای زیادی همراه داشته است. شهرهای بزرگ به‌منظور بهره‌مندی از صرفه‌های ناشی از مقیاس تشکیل شده و در پی آن با ایجاد پیوندهای فضایی-کاکردی با حوزه‌های پیرامون، منطقه‌های کلان‌شهری شکل می‌گیرند. این در حالی است که افزایش تمرکز و تشدید فعالیت‌ها (مسکونی و غیرمسکونی) در این مناطق کلان‌شهری، همواره، رابطه مستقیمی با افزایش صرفه‌های ناشی از مقیاس ندارد و آستانه‌های جمعیتی و اکولوژیکی ظرفیت تمرکز و میزان گسترش آن‌ها را تعیین می‌کنند. گذر برنامه‌ریزی نشده از این آستانه‌ها در بسیاری از منطقه‌های کلان‌شهری منشأ شکل‌گیری و انباشت مشکل‌های فضایی بسیار به‌ویژه در عرصه محیط طبیعی شده است. اثرهای آن بر محیط طبیعی، نه از پیش تدبیر شده است نه اندیشیدن و تدبیر شیوه‌ها و راه‌های رویارویی با چنین مشکل‌هایی در نظر گرفته شده است. چنین امری به تولید و بازتولید مشکل‌های گسترده و پابرجایی چون اغتشاش فضایی (با توجه به همه ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سازمانی، کالبدی، و ...) و تشدید یا بازتولید مشکل‌های از پیش موجود و ائتلاف منابع حیاتی جوامع و نیز ائتلاف سرمایه‌ها منجر شده است و می‌شود (عبدی دانش‌پور و تارانتاش، ۱۳۹۵: ۳۷).

نحوه شکل‌گیری شهرها و توسعه آن‌ها در پهنه‌های طبیعی ایران (نقشه ۱) و افزایش بی‌رویه آن‌ها بدون توجه به معیارهای علمی، پیامدهای نامطلوبی در حوزه‌های مختلف به‌ویژه توسعه و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران همراه دارد. از جمله مهم‌ترین پیامدهای امنیتی آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

### تضعیف امنیت غذایی

در سال ۱۹۰۰، در سراسر جهان، ۶۷ ساکن روستایی به ازای هر ساکن شهری وجود داشت؛ اما الان به کمتر از یک نفر رسیده و پیش‌بینی می‌شود در سال ۲۰۲۵ این نسبت به سه ساکن شهری نسبت به دو ساکن روستایی برسد. با این حال، صدها میلیون ساکن شهری امروزه از تغذیه ناکافی رنج می‌برند؛ گرچه این مسئله بیشتر در ارتباط با درآمد کم نسبت به کاهش



ظرفیت تولید غذا است. یک جمعیت بسیار بزرگ شهری با درآمد پایین در سراسر جهان وجود دارد که سلامت و وضعیت تغذیه آن‌ها با افزایش قیمت مواد غذایی اصلی با خطر مواجه شده که این امر با افزایش قیمت غذا در ۲۰۰۷ و نیمه نخست ۲۰۰۸ آشکار شد. افزایش شهرنشینی تغییرات عمده‌ای در تقاضا برای تولیدات کشاورزی به دلیل افزایش جمعیت شهری و تغییرات در رژیم غذایی و تقاضاهای غذایی به دنبال دارد. همچنین، می‌تواند چالش‌های عمده‌ای برای امنیت غذایی روستا و شهر ایجاد کند. گسترش شهری به‌ناچار برخی از زمین‌های کشاورزی را دربر می‌گیرد؛ در حالی که تغییرات در ارزش زمین و بازارهای زمین در اطراف شهرها اغلب نتیجه این گسترش بوده که از آن استفاده‌های غیرکشاورزی می‌شود (Satterthwaite et al., 2010: 2809-2815). تبدیل سریع روستاها به شهر باعث خواهد شد تا در زمینه محصولات کشاورزی به یک کشور وابسته تبدیل شویم. وقتی تبدیل یک روستا به شهر صرفاً بر مبنای تعداد جمعیت باشد، این مسئله به‌عنوان یک عامل بازدارنده در مسیر شکل‌گیری چنین روستاهایی ارزیابی می‌شود. همچنین، از آنجا که تبدیل روستا به شهر به اشتباه امر مثبت و ارزشمند تلقی می‌شود، مردم از روستاهای کم‌جمعیت به روستاهای پرجمعیت اطراف خود مهاجرت می‌کنند و پس از چندی روستای یادشده سریع‌تر از آنچه تا کنون رخ داده است به شهر تبدیل می‌شوند. به این ترتیب تا روستا می‌آید از نظر جمعیتی اقتصادی به یک روستای پرجمعیت و پُررونق ارتقا یابد، تغییر شکل می‌دهد و به شهر تبدیل می‌شود. سالیانه بیست هزار هکتار از اراضی خوب کشور تغییر کاربری می‌دهند. واقع‌شدن شهرها در مرکز دشت‌های کشاورزی و نیز تبدیل کانون‌های روستایی به شهر از دلایل اصلی این تغییر کاربری هستند. تغییر کاربری کشاورزی نیز امنیت غذایی کشور را، که از اهمیت راهبردی برای نظام جمهوری اسلامی برخوردار است، به خطر خواهد انداخت و وابستگی کشور را به محصولات غذایی تشدید خواهد کرد. از سوی دیگر، این امر مغایر با سیاست‌های کلی بخش کشاورزی ابلاغی مقام معظم رهبری است. این سیاست‌ها از سوی مقام معظم رهبری در ۱۳۹۱/۱۰/۲۱ ابلاغ شد. بندهای ۱، ۲، و ۹ این سیاست‌ها بر مواردی مانند حفاظت از منابع طبیعی پایه، تأمین امنیت غذایی، و نیل به خودکفایی در محصولات اساسی و توسعه پایدار روستاها تأکید کرده‌اند.

### بار روانی بر ذهن ساکنان روستا و عموم جامعه

تسهیل تبدیل روستا به شهر و دامن‌زدن به رشد بی‌رویه شهرنشینی توسط سیاست‌گذاران و مسئولان این معنا را در اذهان مردم تقویت می‌کند که روستاها از اهمیت چندانی برخوردار نیستند و رویکرد مدیریت داخلی کشور به سمت گسترش شهرها و شهرنشینی است. در نتیجه، ضمن اثرگذاری بر کارکرد آن‌ها، موجب خواهد شد تا مقدمات تبدیل‌شدن هر چه سریع‌تر به شهر را فراهم آورند (ورمزیاری، ۱۳۹۱: ۳-۱۵).

### کاهش وزن نواحی روستایی در مباحث سیاست‌گذاری

به دلیل کاهش سهم جمعیت روستایی از جمعیت کل کشور، توجه کافی و لازم به روستاها صورت نخواهد گرفت و بسیاری از مشکلات اجتماعی و فرهنگی دیگر که همراه دارد. علاوه بر این، به دلیل کاهش سهم جمعیت روستایی از جمعیت کل کشور، مشاهده می‌شود که بعضاً با این استدلال که روستاها وزن اندکی از کشور دارند عملاً توجه کافی به این نواحی مبذول نمی‌شود. برای مثال، چندین سال است که، برخلاف گذشته، توسعه روستایی و عشایری کشور، اصولاً فصل مشخصی در قوانین بودجه سنواتی نداشته و سهم کل بودجه قابل احصای توسعه و عمران روستایی و عشایری از بودجه عمومی دولت فراتر از ۵ درصد نمی‌رود. همچنین، در حال حاضر، توسعه روستایی کشور متولی سیاست‌گذاری و نظارتی مناسب در قوه مجریه و در قوه مقننه ندارد (ورمزیاری و بابایی، ۱۳۹۸: ۱۰).

### دولتی‌شدن فزاینده

در حالی که برنامه‌های زیادی در سال‌های اخیر برای خصوصی‌سازی طراحی شده؛ اما با روند بدون ضابطه تبدیل روستاها به شهر، عملاً این فضاهای جغرافیایی را به فضاهای وابسته دولتی تبدیل می‌کنیم که توانایی تأمین نیازهای اولیه خود را نیز نخواهند داشت و عملاً دولت آن‌ها را سربار خود می‌کند. از این رو است که میان شهرنشینی و ساختار دولت جدید رابطه مستقیمی به وجود آمده که استمرار آن به توسعه و افزایش بیش از پیش شهرها و گسترده‌تر شدن بدنه کارفرمایی و کارگزاری دولت در شهرها منجر شده و خواهد شد (رهنمایی، ۱۳۸۸: ۱۶۳).

### شکل‌گیری نابرابری شدید توسعه

از دیگر چالش‌های ناشی از اهمیت و توجه بیش از حد به شهر در کشور توسعه نامتوازن فضایی است؛ به گونه‌ای که عمده تلاش برای رفع مشکلات شهرها به‌ویژه کلان‌شهرها و توسعه آن‌هاست. در نتیجه، مناطق پیرامونی به‌ویژه روستاها از اهمیت کمتری برخوردار شده و در روند توسعه عقب افتاده‌اند و عدالت فضایی و اجتماعی در کشور تحقق نمی‌یابد. امری که منجر به ایجاد چالشی جدی و از زمینه‌های اصلی افزایش نارضایتی در کشور است. در این زمینه می‌توان به شکل‌گیری پدیده محور-پیرامون در استان تهران اشاره کرد که محور شهر تهران است و پیرامون کانون‌های جمعیتی اطراف آن است. توسعه شهر تهران در ادوار گذشته، همان طور که هاروی گفته است، ابزاری کلیدی برای جذب سرمایه بوده و تحرک و پویایی شهر تهران تحت نفوذ جغرافیای نابرابر سرمایه‌داری صورت گرفته است. تجمیق قدرت سیاسی و جغرافیای سرمایه‌داری در شهر تهران به‌خصوص از سال ۱۳۷۷ و تشکیل شوراهای به آن امکان را داده که سلطه خود را به کانون‌های جمعیتی اطراف خود گسترش دهد. علاوه بر آن، ما شاهد آن هستیم که شهر تهران از جهات مختلف تحت نفوذ جغرافیای نابرابر سرمایه‌داری و قدرت سیاسی خود اقدام به گسترش حریم خود در جهت انباشت مجدد سرمایه می‌نماید (احمدی‌پور و کرمی، ۱۳۹۵: ۴۱). علاوه بر این، هرچند در دوره‌هایی پس از انقلاب اسلامی کاربست نظریات مدرنیزاسیون، که در آن روستاها نماد سنت و عقب‌افتادگی و رشد شهرنشینی، مصرف انبوه و توسعه صنعتی نماد پیشرفت و تجدد تلقی می‌شود، متوقف شد و رسیدگی و توانمندسازی اقشار محروم و توسعه کشاورزی در اولویت قرار گرفت، این روند تداوم نیافت. امروزه در سایه اتکا به نظریات دهه ۱۹۵۰ مدرنیزاسیون، عدالت اجتماعی از جایگاه عملیاتی و شایسته در سیاست‌ها و اقدامات اجرایی برخوردار نیست. نتیجه این نظریات تمرکز هر چه بیشتر امکانات و سرمایه‌گذاری‌ها در قطب‌ها و مراکز (کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ) و حرکت هر چه بیشتر جمعیت از نواحی روستایی و شهرهای کوچک به سمت آن‌ها و در نتیجه عدم توازن متوازن جمعیت در پهنه سرزمین است (ورمزیاری و بابایی، ۱۳۹۸: ۲).

### ساختار و سیمای شهری نامناسب

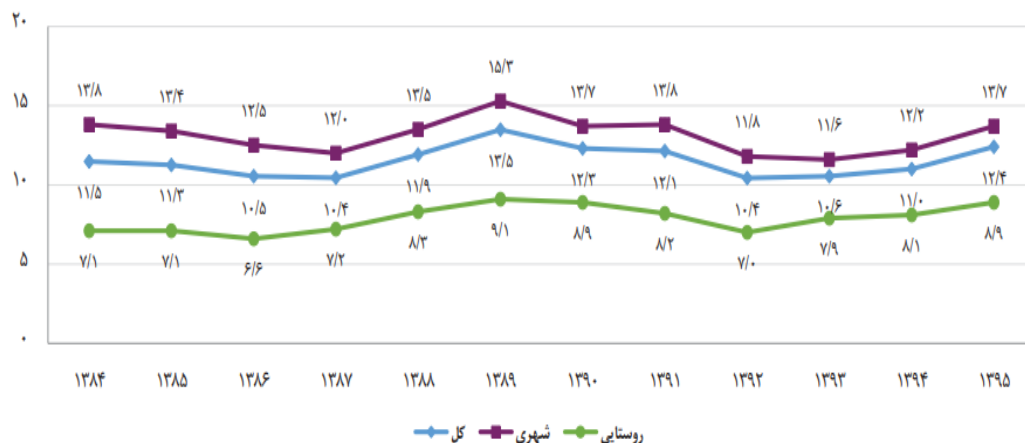
شهرهای کنونی نه شهرهای دیروزند با همان ویژگی‌های زمانی و سرزمینی‌شان، نه شهرهای تازه همخوان با اصول و مبانی و ضوابط شهرسازی امروز. درواقع، بسیاری از شهرها در کشورهای رو به توسعه و ایران نه به گونه سنجیده شکل گرفته، رشد کرده، و گسترش یافته‌اند، نه با برنامه و نظمی اصولی به سوی آینده رهسپارند. در عمل بر پیکر شهرهای کهن و باارزش ما وصله‌های ناجور بسیاری چسبانده شده است؛ به گونه‌ای که هر تازه‌واردی در نگاه نخست این ناهمگونی و زشتی در سیمای شهر را می‌بیند و ناهنجاری‌های اجتماعی و اقتصادی چون افزایش شمار تهیدستان، گسترش حاشیه‌نشینی، گسترش ناموزون کلان‌شهری، دامنه‌دارشدن بیکاری و کجروی‌های اجتماعی و ... در این شهرها خودنمایی می‌کند (ابراهیم‌زاده و نصری، ۱۳۸۶: ۲۳۲).

### گسترش حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی و چالش‌های امنیتی آن‌ها

یکی از مهم‌ترین پیامدهای شهرنشینی در جهان امروز پدایش و گسترش حاشیه‌نشینی و پدیده اسکان غیررسمی در درون یا پیرامون شهرها، به‌ویژه در مراکز استان‌ها، است. اسکان غیررسمی به‌راستی یکی از آشکارترین چهره‌های فقر شهری در بیشتر شهرهای مهاجرپذیر کشور ماست که با عناوینی چون حاشیه‌نشینی، سکونتگاه‌های خودرو، مسکن‌های نابهنجار، اجتماعات آونکی، و سکونتگاه‌های نابسامان شناخته می‌شود. فضای زندگی و شرایط موجود در این سکونتگاه‌ها برانگیزنده نابهنجاری و آسیب‌های اجتماعی است، ولی چه بسا شهروندانی که در این مناطق زندگی می‌کنند متهم به ناپختگی در رفتارهای اجتماعی می‌شوند. افزایش فقر، دسترسی نامناسب به مسکن آبرومند و خدمات شهری، پدایش زاغه‌ها و سکونتگاه‌های غیرقانونی، حاشیه‌نشینی و ویرانی محیط زیست، و ... از نابسامانی‌های مرتبط با شهرنشینی شتابان است. ناهماهنگی‌های فرهنگی، تفاوت شیوه زندگی روستائیان کوچنده به شهرها با شهرنشینان، پایین بودن سطح سواد، پدایش دگرگونی در کار و زندگی روستاییانی که به شهر می‌آیند و افزایش ناهماهنگی‌های اجتماعی سبب بالاگرفتن بزهکاری در شهرهای بزرگ می‌شود. گسترش حاشیه‌نشینی سبب افزایش سکونتگاه‌های ناسالم، تراکم و بالا رفتن برخوردهای اجتماعی می‌شود. پژوهش‌هایی که در شهرهای گوناگون انجام شده نشان می‌دهد حاشیه‌نشینان نه تنها از دید اقتصادی لایه پایین جامعه را تشکیل می‌دهند، بلکه در میان آن‌ها بزهکاری و به‌ویژه اعتیاد افزایش چشم‌گیر دارد (سیف‌الدینی، ۱۳۷۸: ۷۶). شایان ذکر است که جمعیت زیاد حاشیه‌نشین، به‌ویژه در کلان‌شهرهایی مثل تهران، و وضعیت نامناسب اقتصادی آن‌ها باعث شده تا در سال‌های اخیر که به دلیل تحریم‌های ظالمانه آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران مشکلات اقتصادی شدیدی ایجاد شود، این بخش از جمعیت کشور بیشتر تحت فشار قرار گیرد و در نتیجه آستانه تاب‌آوری و نارضایتی آن‌ها کاهش یابد. این امر موجب شده تا در اعتراضات سال‌های اخیر حضور فعال داشته باشند.

### افزایش بیکاری

در حالی که جمعیت روستایی کشور تا دهه‌های اخیر نیروی کار زیادی را در اقتصاد کشور شامل می‌شد، با افزایش شهرنشینی جمعیت بیکار کشور افزایش یافته است؛ زیرا شهرهای جدید شکل گرفته ناتوان از تأمین فعالیت‌های اقتصادی برای جمعیت فعال ساکنان آن‌هاست. همان‌طور که نمودار زیر نشان می‌دهد، در مناطق شهری بین سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۵ نرخ بیکاری در مناطق شهری بیشتر از مناطق روستایی بوده و در حال افزایش است. بر اساس نتایج طرح نیروی کار مرکز آمار ایران، آنچه محسوس است کاهش ۱۱/۲ درصد جمعیت فعال روستایی از ۸ میلیون نفر در سال ۱۳۸۴ به ۷/۱ میلیون نفر در تابستان سال ۱۳۹۵ و در مقابل افزایش ۲۱ درصدی جمعیت فعال شهری از ۱۵/۳ میلیون نفر در سال ۱۳۸۴ به ۱۹/۱ میلیون نفر در تابستان ۱۳۹۵ را شاهد هستیم. به‌نظر می‌رسد افزایش نرخ بیکاری در شهرهای کشور، علاوه بر رشد جمعیت آن، به‌ویژه در کلان‌شهرها به موارد دیگری همچون گسترش شهرها مربوط است. همچنین، در کاهش فرصت‌های شغلی در روستاها ناشی از کاهش سهم بخش کشاورزی از اشتغال کل کشور و نیز مهاجرت جمعیت روستایی به شهرها نقش قابل توجهی دارند. شایان ذکر است متوسط سهم جمعیت بیکار شهری و روستایی از جمعیت بیکار کشور به ترتیب ۸۰ و ۲۰ درصد بوده است. به عبارت دیگر، بخش عمده‌ای از بیکاران کشور در مناطق شهری ساکن‌اند (امامی و حسین‌پور، ۱۳۹۵).



شکل ۲. نرخ بیکاری به تفکیک مناطق بین سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۵ (درصد)  
منبع: مرکز آمار ایران

### شکل‌گیری رقابت‌ها و منازعات محلی

شهرنشینی در کشور ایران، همانند بسیاری از جوامع در حال توسعه، با سرعت فوق‌العاده زیادی گسترش یافته است. دلیل این گرایش افراطی به شهر در ایران این است که شهرنشینی مساوی با برخورداری بیشتر از امکانات و فرصت‌های بیشتر و بهتر برای زندگی است. این امر سبب شده تا رقابت گسترده‌ای در جوامع محلی کشور برای تبدیل شدن به شهر ایجاد شود که بعضاً به منازعات ایلی، طایفه‌ای، و قومی منجر می‌شود.

### آگاهی ناکافی نسبت به حقوق شهروندی

شهروندی اساساً یک پیمان نانوشته میان فرد و دولت است که عبارت است از: مسئولیت‌هایی یک شهروند در برابر به دولت و حقوقی که متقابلاً برخوردار است (بدیعی و اخباری، ۱۳۹۲: ۳۳). به رابطه میان فرد و کشوری که وی در آن زندگی می‌کند، به‌عنوان عنصری از یک اجتماع دولتی، یک تبعه دارای وظایف و تعهدات ویژه‌ای است و در عین حال از حقوق و مزایای ویژه‌ای نیز برخوردار است (مویر، ۱۳۷۹: ۸۵-۸۶). بدین ترتیب، حقوق شهروندی مجموعه حقوقی است که افراد به اعتبار موقعیت شهروندی خود دارا می‌شوند و نیز اطلاقی عام است بر مجموعه امتیازات مربوط به شهروندان و نیز مجموعه قواعدی که بر موقعیت آنان در جامعه حکومت می‌کند (دستمالچیان، ۱۳۹۰: ۳). اما جوامع شهری جدید نسبت به حقوق شهروندی خود آگاهی لازم را ندارند؛ زیرا از یک طرف آن‌ها دارای ریشه تاریخی نبوده و بر اثر ملاحظات سیاسی و فرهنگی ایجاد شده‌اند و از طرف دیگر دارای یک بافت عشایری‌اند که از سواد و آگاهی کافی به‌خصوص در زمینه حقوق شهروندی برخوردار نبوده‌اند. بیشتر شهروندان تصور می‌کنند که دولت از سر لطف به مردم کمک می‌کند و وظیفه آن‌ها فقط فرمان‌برداری است. در واقع، از نظر شهروندان جدید، در یک طرف این رابطه قدرت مطلق و توانا بر انجام دادن هر کاری حتی سلب حیات و زندگی از دیگران قرار دارد و در سوی دیگر انسان‌های ضعیف، سلب‌الاختیار، و محکوم به اطاعت بی‌چون و چرا از حاکم و رئیس قرار دارد. این امر باعث شده تا این رابطه تابع همان الگوی ارباب‌ورعیتی باشد (حافظ‌نیا، ۱۳۸۱: ۱۹۸).

### افزایش قاچاق و گسترش تهدیدات گروه‌های تروریستی و تکفیری موجود در کشورهای منطقه

این گروه‌ها که در دهه اخیر گسترش زیادی به‌ویژه در کشورهای همسایه یافته‌اند با تحریک و حمایت‌های دشمنان نظام جمهوری اسلامی ایران در صددند تا فعالیت‌های خود را به ایران گسترش دهند و کشور را با تهدیداتی مواجه کنند. در

این میان، افزایش شهرنشینی و روند تبدیل روستاها به شهر، که نتیجه و ثمره آن‌ها جز عدم توسعه این واحدهای جدید، افزایش بیکاری، محرومیت و تشدید رقابت‌ها و منازعات محلی نبوده، باعث خواهد شد تا ضمن اینکه روند قاچاق در مناطق مرزی کشور تشدید یابد، گروه‌های تروریستی از این چالش ممکن است بهره‌گیرند و به جذب نیرو در کشور برای فعالیت‌های تروریستی خود اقدام کنند.

### عدم بهره‌گیری از اصول پدافند غیرعامل شهری

از مهم‌ترین ملزومات حفظ و ارتقای امنیت شهری بهره‌گیری از اصول صحیح پدافند غیرعامل برای مدیریت آن است که متأسفانه بیشتر شهرهای ایران با توجه به عدم بهره‌گیری از اصول مناسب سازمان‌دهی سیاسی فضا و صرفاً تکیه بر بُعد جمعیت فاقد چنین اصولی هستند و همین امر باعث شده تا نه تنها توان پیشگیری از مخاطرات (طبیعی و انسانی) را نداشته باشند، بلکه هر گونه مخاطره‌ای پیامدهای منفی زیادی برای مجموعه شهری کشور همراه دارد. از سوی دیگر، مدیریت بحران نیز با توجه به این امر به نحو مناسبی انجام نخواهد گرفت. به عنوان مثال، یافته‌های تحقیقی با عنوان مدیریت رویکرد پدافند غیرعامل نشان می‌دهد در شهر ورامین در حوزه مدیریت ساخت‌وساز شهری برای اجرای اصول پدافند غیرعامل تمهیداتی انجام نگرفته است و در صورت بروز حوادث طبیعی و انسان‌ساخت شهر با مخاطرات زیادی مواجه خواهد شد (موسوی‌نسب و کشوری، ۱۳۹۸: ۳۲).

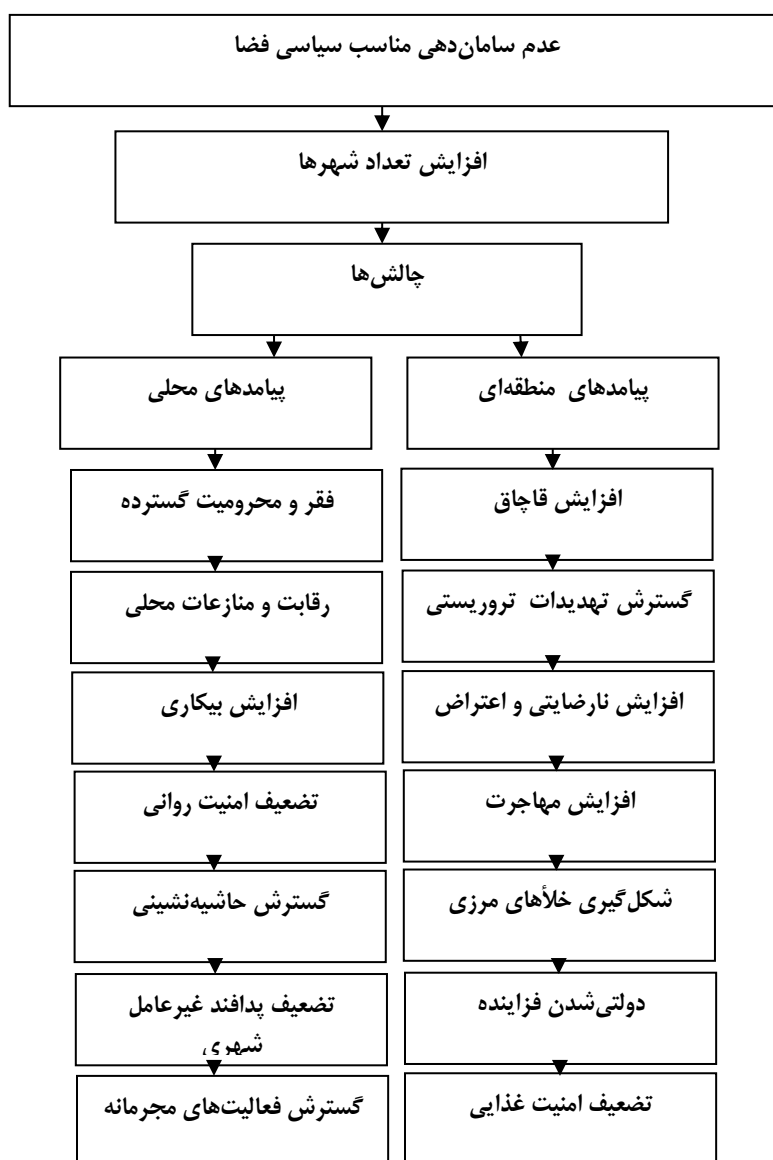
### شکل‌گیری خلأهای مرزی

از دیگر پیامدهای غالب بودن نقش و اهمیت جایگاه شهری در ایران تخلیه روستاهاست. در دوره ۱۳۴۵-۱۳۹۵، تعداد آبادی‌های خالی از سکنه کشور با رشد ۱۲۱/۴ درصدی از ۱۵۹۲۵ آبادی در سال ۱۳۴۵ به ۳۵۲۵۴ آبادی در سال ۱۳۹۵ رسیده است. همچنین، سهم تعداد آبادی‌های خالی از سکنه از کل آبادی‌ها از حدود ۱۹ درصد در سال ۱۳۴۵ به حدود ۳۶ درصد در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است (ورمزیاری و بابایی، ۱۳۹۸: ۳). بخشی از این روستاهای خالی از سکنه در مناطق مرزی واقع شده‌اند که این امر به شکل‌گیری یا گسترش خلأهای مرزی منجر می‌شود. در نتیجه این امر، مدیریت و کنترل مؤثر مرزی با مشکلات زیادی مواجه می‌شود و تهدیدهای مرزی کشور افزایش می‌یابد.

### نتیجه

سازمان‌دهی نامناسب فضا در ایران باعث شده تا بسیاری از واحدهای سیاسی کشور با مشکلات زیادی مواجه باشند. یکی از این واحدهای سیاسی شهر است که مهم‌ترین واحد سیاسی در جهان مدرن به‌شمار می‌رود. اما در ایران شکل‌گیری آن در قرن گذشته دچار دگرگونی شدیدی شده است و نبود نظام جامع تقسیمات کشوری متناسب با ویژگی‌های فضایی-جغرافیایی و برخورداری از اصول علمی و توسعه‌ای و همچنین نبود سیاست‌ها و برنامه‌های مدون و منسجم برای تشخیص دقیق فضاهای جغرافیایی برخوردار از ویژگی‌های فضایی شهر باعث شده تا روند افزایش تعداد شهرها به‌ویژه بعد از انقلاب اسلامی از سیر صعودی بسیار بالایی برخوردار شود. به گونه‌ای که تعداد شهرهای کشور از سال ۱۳۳۵ تا کنون نزدیک به هفت برابر شده است. بنابراین، در ایران سازمان‌دهی سیاسی فضا از چارچوب مشخص و علمی برای ایجاد شهرها برخوردار نیست و شاهد روزافزون تبدیل‌شدن روستاها به‌ویژه روستاهای مولد به شهرها هستیم که نه تنها از مسائل و مشکلات کشور نکاسته، بلکه پیامدهای مهمی برای امنیت ملی ایران در حال و آینده به همراه دارد. این امر باعث به هم خوردن نظم فضایی-جغرافیایی کشور شده است و به تبع امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران را با مشکلات

جدی مواجه کرده است. هرچند که روند افزایش تعداد شهرها در ایران در سال‌های اخیر کنترل شده و تقسیمات کشوری در ایران تغییرات زیادی نداشته است، در صورت عدم اتخاذ سازوکارهای تقنینی و نظارتی مناسب برای شکل‌گیری و ارتقا واحدهای سیاسی ممکن است کشور در آینده نزدیک با بحران جدی مواجه شود. چالش‌هایی که در طول سال‌های گذشته برخی از آن‌ها بالفعل شده مهم‌ترین آن‌ها در نمودار زیر نشان داده شده است و در صورت عدم اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌هایی مناسب برای این امر چالش‌های بالقوه زیاد دیگری نیز بالفعل خواهند شد.



شکل ۳. پیامدها و چالش‌های توسعه شهری در ایران

## منابع

۱. ابراهیم‌زاده، عیسی و نصیری، یوسف، ۱۳۸۶، شهرنشینی شتابان؛ روندها و پیامدها، ماهنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی، ش ۲۳۷-۲۳۸.
۲. احمدی‌پور، زهرا و کرمی، قاسم، ۱۳۹۵، تحلیل نابسامانی تداخل حریم شهر تهران با محدوده‌های اداری-سیاسی و حریم شهرهای مجاور، فصل‌نامه تحقیقات جغرافیایی، س ۳۱، ش ۳.
۳. احمدی‌پور، زهرا و همکاران، ۱۳۸۹، تأثیر الگوی تقسیمات کشوری بر توسعه فضای جغرافیایی (مورد مطالعه: استان زنجان)، مدرس علوم انسانی، برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره ۱۴، ش ۴.
۴. اعظمی، هادی و دبیری، علی‌اکبر، ۱۳۹۰، تحلیل عناصر تهدید سیاسی-امنیتی در نظام تقسیمات کشوری ایران، مدرس علوم انسانی، برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره ۱۵، ش ۴.
۵. امامی، حمیده و حسین‌پور، مجید، ۱۳۹۵، مروری اجمالی بر شکاف بیکاری مناطق شهری و روستایی کشور، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
۶. امیری، سیدرضا و همکاران، ۱۳۹۰، شاخص‌های تحلیل امنیت شهری در فضای شهری، سومین کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مشهد.
۷. بدیعی، مرجان و اخباری، محمد، ۱۳۹۲، بازتاب حقوق شهروندی در فرایند انتخابات، مجموعه مقالات همایش ملی جغرافیای انتخابات، دانشگاه خوارزمی، اردیبهشت.
۸. پورموسوی، موسی و همکاران، ۱۳۸۷، سازمان‌دهی سیاسی فضا و نواحی فرهنگی و کارکردی در ایران، فصل‌نامه ژئوپلیتیک، س ۱۴، ش ۳.
۹. جان‌پرور، محسن، ۱۳۹۳، مفهوم‌سازی و تبیین ابعاد جغرافیای سیاسی شهر، هفتمین کنگره انجمن ژئوپلیتیک ایران.
۱۰. حافظ‌نیا، محمدرضا، ۱۳۸۱، جغرافیای سیاسی ایران، تهران: سمت.
۱۱. دستمالچیان، احمد، ۱۳۹۰، کلیاتی راجع به حقوق شهروندی، اداره‌ی صیانت از حقوق شهروندی، وزارت کشور.
۱۲. رضایی و همکاران، ۱۳۸۹، بررسی حوزه نفوذ کلان‌شهر تهران با روش زمانی و مدل جاذبه، فصل‌نامه آمایش سرزمین، س ۲، ش ۳.
۱۳. رهنما، رحیم، ۱۳۹۳، سنجش میزان پراکنش و فشردگی شکل کلان‌شهرهای ایران با استفاده از مدل‌های کمی، مطالعات مناطق خشک، س ۴.
۱۴. رهنمایی، محمدتقی، ۱۳۸۸، دولت و شهرنشینی در ایران (مبانی و اصول کلی نظریه توسعه شهر و شهرنشینی در ایران)، جغرافیای و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، پیش‌شماره پاییز و زمستان.
۱۵. سیف‌الدینی، فرانک، ۱۳۷۸، روند شهرنشینی و مسئله شهرهای بزرگ، پژوهش‌های جغرافیایی، ش ۳۶.
۱۶. شارع‌پور، محمود، ۱۳۹۱، جامعه‌شناسی شهری، ج ۵، تهران: سمت.
۱۷. عبدی‌دانشپور، زهره و تارانتاش، مسعود، ۱۳۹۵، تحلیل اثرات گسترش برنامه‌ریزی‌نشده کلان‌شهرها بر محیط طبیعی پیرامون: رویکردی ویژه به منطقه کلان‌شهری تهران، مجله علمی-پژوهشی پژوهش‌های هنر، معماری و شهرسازی باغ نظر، س ۱۳، ش ۴۳.
۱۸. فرجی‌دانا، احمد، ۱۳۷۱، آمایش سرزمین و توسعه فضایی یکپارچه، تحقیقات اقتصادی، ش ۴۶.
۱۹. کامران، حسن؛ بدیعی ازندهی، مرجان؛ ذکی، یاشار؛ احمدی، عباس و حسینی، نرجس‌سادات، ۱۳۹۷، مطالعه شهر در جغرافیای سیاسی و ژئوپلیتیک با تأکید بر نظریه گاتمن و کاکس، فصل‌نامه جغرافیا، دوره جدید، س ۱۶، ش ۵۶.
۲۰. کریمی‌پور، یدالله، ۱۳۸۱، مقدمه‌ای بر تقسیمات کشوری ایران، ج ۱، وضع موجود، انتشارات انجمن جغرافیایی ایران.
۲۱. مجتهدزاده، پیروز، ۱۳۹۰، جغرافیای سیاسی و سیاست جغرافیایی، تهران: سمت.

۲۲. مشکینی، ابوالفضل و رحیمی، حجت‌الله، ۱۳۹۲، تحلیل مفاهیم فضا و دولت در نظریه دولت و شهرنشینی در ایران، مدرس علوم انسانی، برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره ۱۷، ش ۴.
۲۳. موسوی‌نسب، سیدجواد و کشوری، عبدالرحمن، ۱۳۹۸، مدیریت شهری با رویکرد پدافند غیرعامل (مطالعه موردی: شهر ورامین)، نشریه علمی شهر تاب‌آور، س ۱، ش ۱.
۲۴. مویر، ریچارد، ۱۳۷۹، درآمدی نو بر جغرافیای سیاسی، ترجمه دره میرحیدر، انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح.
۲۵. ورمزیاری، حجت، ۱۳۹۱، اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و اصلاحات بعدی آن»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه.
۲۶. ورمزیاری، صادق و بابایی، محسن، ۱۳۹۸، چالش‌ها و راهکارهای رونق تولید در سال ۱۳۹۸ (۱۰ حوزه توسعه روستایی و عشایری)، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات زیربنایی.
27. Bunnell, Tim, 2002, Cities for nations? Examining the city-nation- state relation in information age Malaysia, *International journal of urban and regional research*, Vol .26.2
28. Satterthwaite, David et al., 2010, Urbanization and its implications for food and farming, *Phil, Trans. R. Soc. B*, pp: 365, 2809–2820, doi:10.1098/rstb.2010.0136
29. <http://www.amar.org.ir>