

جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای - پیش شماره پاییز و زمستان ۱۳۸۸

صص ۱۴۳-۱۶۵

## دولت و شهرنشینی در ایران

(مبانی و اصول کلی نظریه توسعه شهر و شهرنشینی در ایران)

دکتر محمد تقی رهنمایی<sup>۱</sup>

### چکیده

محتوای مقاله حاضر از یک سو نقد نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری هانس بوبک و از سوی دیگر ارائه نظریه جدیدی است برای پاسخ دادن به چرایی و چگونگی توسعه پرشتاب شهر و شهرنشینی در ایران امروز. بوبک معتقد بود که حیات و زندگی شهری در ایران به انباشت سرمایه‌ای وابسته است که از تجاری کردن مازاد تولیدات کشاورزی در شهرها به دست می‌آید. به نظر می‌رسد که بوبک در تدوین و طراحی نظریه خود، نقش دولت و تحول آن را در ایران نادیده گرفته است. حداقل می‌توان گفت که نظریه او تا پیش از اجرای قانون اصلاحات ارضی و گسستگی رابطه حقوقی مالکین با روستاها می‌توانست معتبر باشد. چه بعد از دهه ۱۳۴۰ یا ۱۹۶۰ دولت از موقعیت کارگزاری به موقعیت کارفرمایی بزرگ و کلانی در کشور رسید. از آنجایی که شهرها پایگاه اصلی حکومت و دولت جدید بودند، این دولت با بهره‌گیری از منابع درآمدهای نفتی تزریق اعتبارات عمرانی و جاری در شهرها، عملاً در توسعه شهر و شهرنشینی به دخالت گسترده‌ای پرداخت. بر اساس نظریه دولت و شهرنشینی در ایران، اینک این دولت است که با تجاری کردن پول و سرمایه در شهرها، از طریق نظام بانکی گسترده‌ای که در اختیار دارد، به توسعه شهر و شهرنشینی کمک می‌کند.

**کلیدواژه:** دولت، شهرنشینی، انباشت سرمایه، تجاری کردن مازاد تولیدات کشاورزی، تجاری کردن پول و سرمایه، دولت کارگزار، دولت کارفرما.

### مقدمه

از طرح مسائل شهری و پرداختن به جغرافیای شهری در گروه‌های آموزشی جغرافیای دانشگاه‌های ایران بیش از چهار دهه می‌گذرد. طی این چهل سال، جامعه جغرافیایی ایران، بیش از هر موضوعی آن را مورد توجه و بررسی‌های علمی قرار داده است. نخستین جرقه‌های علمی در زمینه جغرافیای شهری از دانشگاه تبریز شروع شد و طی سال‌های بعد به سرعت در سایر دانشگاه‌ها نیز مقبولیت یافت. دهه ۱۳۴۰ یا ۱۹۶۰ میلادی، اوج مطرح شدن مسائل شهری در دانشگاه‌های اروپا و آمریکا بود و به همین دلیل دپارتمان‌های جغرافیایی دانشگاه‌های بزرگ اروپا و آمریکا مسائل شهر و شهرنشینی را به عنوان یک پدیده مصنوع که در نتیجه توسعه و اشغال فضایی به شدت بار جغرافیایی پیدا کرده بود، در کانون مطالعات و پژوهش‌های خود قرار دادند. به دلیل ارتباطات و تبادلات علمی وسیع میان دانشگاه‌های ایران و

<sup>۱</sup> - دانشیار دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران

خارج، این موضوع که در همین دوران در ایران نیز نمادهای خود را از طریق رشد شتابان شهرها و یا زاغه نشینی نشان داده بود، مورد توجه قرار گرفت. در دهه ۱۹۶۰ هانس بوبک بر آن شد که با طرح نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری، مکانیزم‌های توسعه شهری ایران را در قالب یک نظریه علمی ارائه نماید، که هنوز نیز از اعتبار کافی برخوردار است. لیکن در سال‌های بعد از انقلاب رشد پرشتاب شهرنشینی و دخالت مستقیم دولت در توسعه شهرها، مسائل و دیدگاه‌های جدیدی را مطرح کرد که دیگر با نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری بوبک قابل توجیه و تبیین نبود. طرح نظریه دولت و شهرنشینی، کوششی برای ارائه یک نظریه بومی در زمینه علت‌یابی روند پرشتاب شهرنشینی در ایران، بویژه طی سه دهه گذشته است.

اصول کلی این نظریه در سال ۱۳۷۳ طی مقاله جداگانه‌ای در فصلنامه تحقیقات جغرافیایی منتشر شد، لیکن برای تبیین آن به مستندات بیشتری نیاز بود. به همین دلیل تا امروز به درازا کشید. در فاصله تدوین چارچوب اصلی این نظریه سه نفر از برجسته‌ترین جغرافی‌دانان شهری ایران روی در خاک کشیدند. این فقدان بیش از هر کس مرا از مشورت‌های سازنده برای ارائه این نظریه محروم کرد. به همین دلیل این نوشته را به روان پاک و آرام خفته آنان، یعنی استاد دکتر یدالله فرید، استاد دکتر حسین شکویی و استاد دکتر مصطفی مؤمنی تقدیم می‌دارم. باشد تا حقی کوچک از آنان با زبان و ادبیات علم ادا شده باشد.

### طرح موضوع

طی سی سالی که تدریس دروس مربوط به شهر و شهرنشینی را در گروه جغرافیا و سپس در دانشکده جغرافیای دانشگاه تهران بر عهده دارم، رابطه میان دولت و شهرنشینی پیوسته از دغدغه‌های فکری و حرفه‌ای من بود. چرا که میان حکومت و دولت از یک طرف و توسعه شتابان شهر و شهرنشینی در ایران از طرف دیگر، رابطه معناداری وجود دارد.

واقعیت این است که طی یکصدسال گذشته، یعنی از انقلاب مشروطیت تاکنون، 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 و از طرف دیگر، ساختار دولت به دنبال انقلاب مشروطیت به شدت 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 یک نقطه عطف تاریخی مهم به‌شمار

آورد. اینکه این تحول سیاسی در حاکمیت کشور، چه تأثیری بر شهر و شهرنشینی در ایران داشته، تاکنون کمتر مورد توجه تاریخ نگاران، جامعه شناسان، جغرافی دانان و حتی شهرسازان قرار گرفته است. انقلاب مشروطیت تنها شکل حاکمیت را تغییر نداد، بلکه سازوکار اعمال اراده حاکمیت را از طریق دولت، بر تمامی عرصه‌های زیستی کشور، از ابتدا سازمان بخشید و عناصر شهری را به جای عناصر کوچ نشین و ایلاتی که بر کشور حکومت می‌کردند، به قدرت رساند.

از طرف دیگر دولت جدید با سیاست‌های **شهرمحوری** و **شهرمداری** 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 مورد حمایت قرار داد.

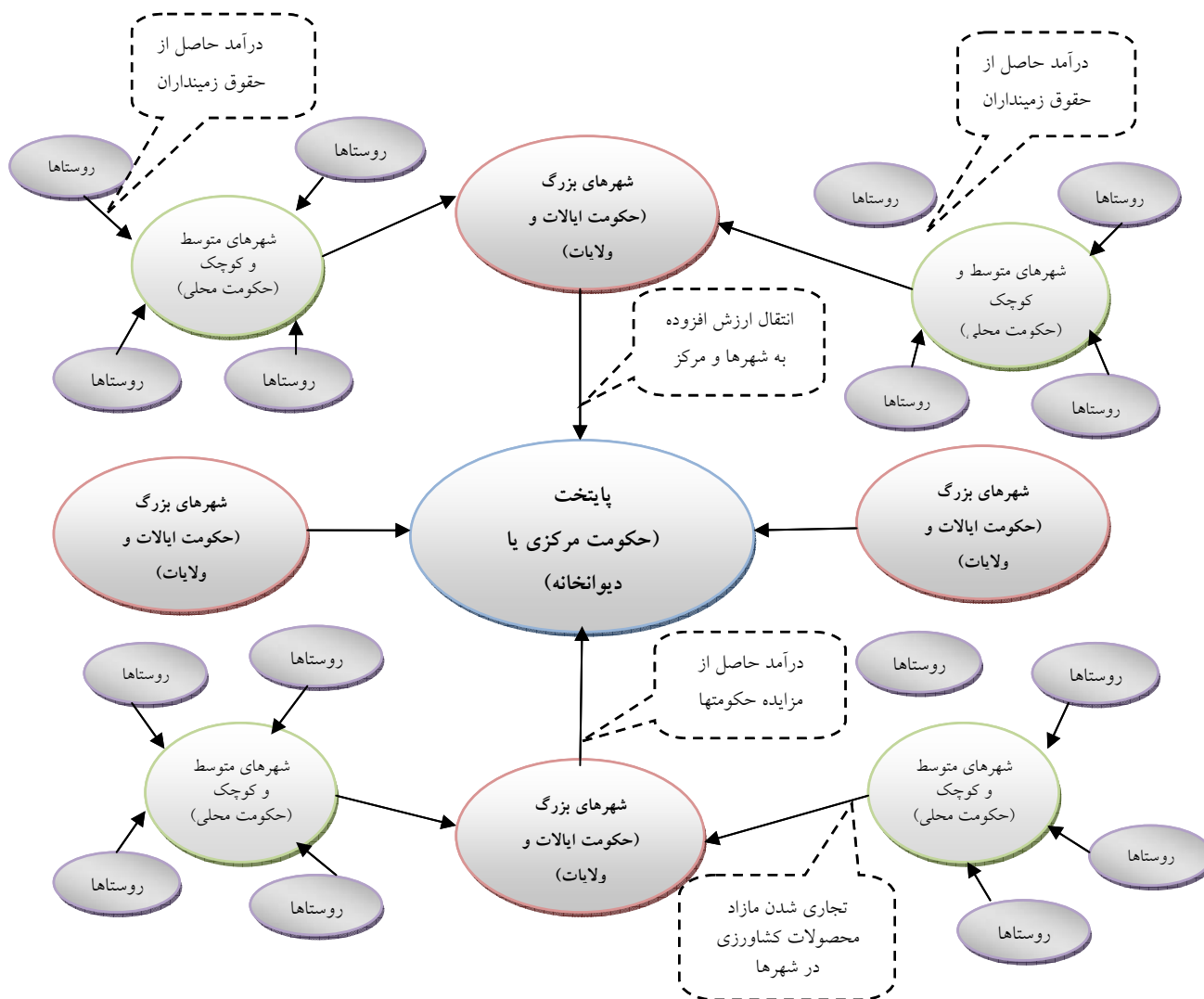
بدین ترتیب میان حکومت و دولت از یک طرف و شهر و شهرنشینی از طرف دیگر یک رابطه عملکردی دوسویه و مکمل به وجود آمد که تا امروز نیز این رابطه ادامه دارد. تعداد شهرهای کشور از ۹۹ شهر در سال ۱۲۷۹ به ۱۹۹ شهر در سال ۱۳۳۵ و سپس به ۶۱۴ شهر در سال ۱۳۷۵ و بالاخره به بیش از ۱۰۱۸ شهر در سال ۱۳۸۵ رسید. و در همین حال نسبت جمعیت شهرنشین کشور از حدود ۲۰/۳٪ در سال ۱۲۷۹ به ۷۰٪ در سال ۱۳۸۵ افزایش یافت. پی‌گیری علل اقبال مردم به شهرنشینی و توجه به استقبال دولت از افزایش تعداد شهرها و کشاندن جمعیت به شهرنشینی شدن، سؤالات زیادی را مطرح می‌سازد که پاسخ به آن جز در قالب یک نظریه علمی ممکن نیست.

رهیافت‌های حاصل از این مناسبات به تدوین نظریه‌ای منجر شد که اصطلاحاً نظریه «دولت و شهرنشینی» نامگذاری شده است. اندیشه‌های اولیه آن ابتدا در مقاله‌ای به سال ۱۳۷۳ مطرح شد (رهنمایی، ۱۳۷۳). اما برای تدوین و طرح آن به عنوان یک نظریه، مطالعات و مستندات زیادی لازم بود. دولتی که از آن در این نظریه یاد می‌شود، دیگر دولت زمان قاجار نیست که با مزایده حکومت ایالات و انحصارات و پیشکش‌ها منابع مالی قدرت خود را تأمین می‌کرد. تولیدات کشاورزی حاصل از مناسبات زمینداری و تجاری کردن آن منبع اصلی ثروت ملی به شمار می‌آمد و جریان ثروت از پایین به بالا، یعنی از پیرامون به مرکز حرکت می‌کرد. به همین دلیل انباشت سرمایه در شهرها ولی تولید آن در روستاها انجام می‌گرفت (شکل ۱).

تداوم این روند بود که توجه هانس بوبک جغرافی‌دان آلمانی دانشگاه وین را به خود جلب کرد و موجب شد

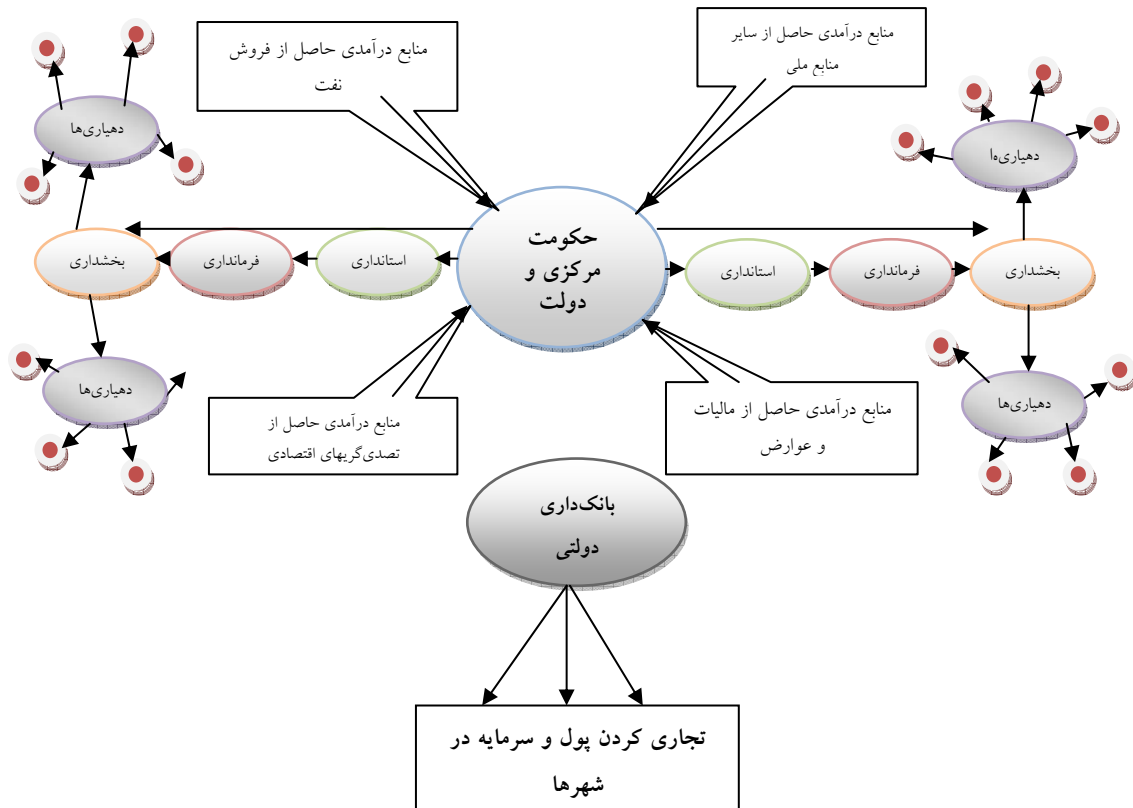
که وی با ردیابی مکانیزم این مناسبات نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری خود را مطرح و سپس در جامعه جغرافیایی جهان

آن را به کرسی بنشانند (Bobek, H. (1959), (1974), Ehlers (1978), (1979), Momeni (1976))



شکل ۱: ساختار حکومت و جریان منابع درآمدی شهرها در نظام سنتی بر اساس نظریه سرمایه‌داری بهره‌وری هانس بوبک

لیکن حکومت و دولت جدید با بهره‌مندی از منابع درآمدهای نفتی و تمرکز ثروت و قدرت در نهادهای قانونی خود، به تدریج از وظایف کارگزاری فراتر رفته 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 (شکل ۲).



شکل ۲: ساختار حکومت و جریان منابع درآمدی شهرها پس از مشروطیت بر اساس نظریه دولت و شهرنشینی

گردآوری و تدوین مناسبات این نظریه با هدایت آگاهانه شش رساله دکتری و تعدادی پایان‌نامه کارشناسی ارشد در دانشکده جغرافیای دانشگاه تهران انجام گرفت.

این رساله‌ها تفکر جغرافیای شهری ایران را سرانجام پس از چهار دهه سردرگمی و تغذیه از نظریه پردازان خارجی، به سمت و سویی هدفمند هدایت کرد و به جرأت می‌توان گفت جغرافیای شهری را در ایران تا حدود زیادی جهت داد.

مطالعات و تحقیقات میدانی مرتبط با این نظریه نشان داد که گرایش مردم به شهرنشینی یک فرایند طبیعی و عادی حاصل از رشد جمعیت نیست، بلکه روندی است هدایت شده که توسط حاکمیت (حکومت و دولت) ترغیب و تشویق می‌شود و تا جایی پیش می‌رود که منافع مردم و حاکمیت در مقوله شهرنشینی بر هم منطبق می‌شوند. اینکه چنین جهت‌گیری در جغرافیای اسکان و معیشت مردم و تمرکز و هدایت آن به شهرها چه پیامدهایی برای اقتصاد ملی، طراحی منظر اسکان معیشت برای کشور و مدیریت آن به دنبال خواهد داشت، بحثی است که این نظریه در نهایت آن را دنبال خواهد کرد.

تحول در عملکرد و سازوکار دولت، یعنی تبدیل حکومت و دولت حاکم یا کارگزار به حکومت و دولت کارفرما و حاکم، دو مسئولیت سنگین و در عین حال متعارض با یکدیگر را بر دوش حاکمیت می‌گذارد. تمرکز این عملکرد و استقرار سازوکارهای آن در شهرها، دولت را به اصلی‌ترین عامل اثرگذار در عرصه شهرها تبدیل کرد. دولت هر زمان که بخواهد و مصلحت بداند، یک نقطه روستایی را، حتی بدون رعایت ضوابط وزارت کشور، به شهر تبدیل کرده و پایگاه عملیاتی جدیدی برای خود و محل ارتزاق تازه‌ای برای جویندگان کار به‌وجود می‌آورد.

مکتب جغرافیای شهری ایران تاکنون از اندیشیدن و پرداختن مستقیم به این موضوع مهم بازمانده است. بیشتر نوشته‌های مرتبط با جغرافیای شهری را مطالبی تشکیل می‌دهند که چیدمان فکری آن در خارج از ایران انجام گرفته است. به همین دلیل تعمیم آن‌ها به ایران، عملاً دشوار و یا حتی غیرممکن می‌نماید. بدون اینکه اساس این نظریه‌ها مورد تردید قرار گیرد، وقت آن رسیده که مسائل شهری ایران با یک اندیشه بومی به چالش کشیده شود و دانشجویان و پژوهشگران جوان بتوانند آن را با وضعیت ایران تطبیق داده و در شکوفایی و بالندگی فکری آن به‌کار بندند.

در تبیین و توجیه توسعه شهر و شهرنشینی در ایران، هانس بوبک<sup>۲</sup> جغرافی‌دان آلمانی در دهه ۱۹۶۰، بر اساس مطالعاتی که در ایران انجام داده، نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری را مطرح کرده است. این نظریه در محافل جغرافیایی اروپای دهه‌های ۶۰ و ۷۰ چالش‌ها و انتقادات زیادی را در بر داشت.

پافشاری‌ها و نقدهای اوینگن ویرت<sup>۳</sup> سرانجام بوبک را ناگزیر کرد که تعدیل‌های زیادی در نظریه خود اعمال نماید. در همین حال مطالعات و پژوهش‌های موردی اکارت اهلرز<sup>۴</sup> و برخی شاگردان وی مانند م. مؤمنی (ملایر)، ضیاتوانا (زابل)، برند ریسست<sup>۵</sup> (سیرجان)، ع. سعیدی (اسدآباد)، توماس کروگر (سواحل دریای خزر)، رهنمایی (تهران و پسرکانه کوهستانی)، سلطانی (اصفهان)، گئورگ اشتوبر<sup>۶</sup> (ده بکری و ایلات افشار) و... هر چند که مطالعات جغرافیای شهری و روابط شهر و روستایی ایران را از ابعاد مختلف مورد بررسی قرار دادند، لیکن نقش و جایگاه دولت در روند توسعه شهر و شهرنشینی همچنان در حاشیه دید آنان قرار گرفت.

<sup>۲</sup> H. Bobek

<sup>۳</sup> Eugen Writh

<sup>۴</sup> E. Ehlers

<sup>۵</sup> B. Rist

<sup>۶</sup> T. Kroger

<sup>۷</sup> G. Stoeber

بویک پویایی و تحرک اقتصادی و فضایی شهر را ناشی از روابط نابرابر و یک‌سویه شهر و روستا دانسته است. وی انباشت سرمایه در شهرها را حاصل تجاری شدن مازاد تولیدات روستایی در شهرها و یا بهره‌ناشی از آن معرفی می‌کند. لیکن به این نکته توجه نداشته که با انجام اصلاحات ارضی و فروپاشی نظام بزرگ مالکی در دهه ۱۳۴۰، عملاً نقش زمین‌داران در انتقال و انباشت سرمایه از روستا به شهر قطع شد و یا حداقل مسیر دیگری به خود گرفت. چرا که از این دوره به بعد دولت با تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی و مدیریت بر آنها، اعزام سپاهیان دانش و بهداشت و ترویج به روستاها و تشدید روابط شهر و روستایی، در مقابل انتقال مازاد تولید روستایی به شهرها، زمینه و امکانات فراوانی برای انتقال کالاهای شهری به روستاها را فراهم آورد و بدین ترتیب وابستگی روستاها را به شهرها بیشتر کرد. در تداوم و تشدید همین وابستگی و گسترش آن است که دولت امروز با ارتقای منزلت اداری و سیاسی برخی مراکز جمعیتی و تبدیل آنها به شهر، خواسته و ناخواسته میدان عمل مدیریتی و کانون‌های اعمال اراده حاکمیتی خود را، از طریق شهرها توسعه و افزایش می‌دهد.

هدایت آگاهانه دانشجویان دوره دکتری و کارشناسی ارشد در دانشکده جغرافیای دانشگاه تهران عمدتاً با اهداف زیر انجام گرفت:

۱. فراهم آوردن مستندات پژوهشی برای تبیین یا تکمیل نظریه دولت و شهرنشینی.
  ۲. مطرح کردن یک نظریه بومی که به اتکای فکر و کار جمعی هدف‌های معینی را بتواند دنبال نماید.
  ۳. ایجاد اعتماد به نفس در آنان برای طرح و دفاع از نظریات خود در مقابل نظریه‌های خارجی که تنها با گوشه‌هایی از آن آشنا بودند.
  ۴. ایجاد یک تحرک فکری در مکتب جغرافیای شهری ایران که بتواند با استقلال فکری و بهره‌گیری از روش‌شناسی و تجربیات بیرونی، دیدگاه جدیدی را مطرح و از آن برای پیشبرد علم جغرافیا بهره‌گیری کند.
- به‌طور خلاصه و بر اساس آنچه که مطرح شد، رساله‌های دکتری علی اصغر رضوانی (بروجرد و حوزه نفوذ آن)، اسماعیل علی اکبری (شهرنشینی در استان ایلام)، محمود ضیایی (تبیین نقش دولت در توسعه شهر و شهرنشینی)، علی نوری کرمانی (توسعه تهران)، سهراب امیریان (نقش دولت در گسترش و تمرکز شهرنشینی در ایران)، محسن کلاتری (جغرافیای جرایم در شهر تهران)، سید موسی پورموسوی (مسائل امنیتی شهر تهران از دیدگاه توسعه پایدار شهری)، ناهید فلاحیان (توسعه صنعتی در تهران) و تعدادی از پایان‌نامه‌های کارشناسی ارشد در گرایش جغرافیا و

برنامه‌ریزی شهری در دانشکده جغرافیای دانشگاه تهران، این دستاورد را به دنبال داشت که مستندات لازم را برای تبیین نظریه دولت و شهرنشینی فراهم آورند.

### تحولات ساختاری حکومت و دولت در ایران

انقلاب مشروطیت را باید نقطه عطف تاریخی مهمی در تاریخ اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ایران به شمار آورد. خوشبختانه در ایران مطالعات گسترده‌ای درباره علل پیدایش و چگونگی بروز این رخداد سیاسی انجام گرفته است. لیکن آنچه تاکنون از میدان دید پژوهش‌های علمی درباره این انقلاب پنهان مانده، تأثیر انقلاب مشروطیت و عناصر و بردارهای اجتماعی و اقتصادی آن بر شهر و شهرنشینی است. واقعیت این است که انقلاب مشروطیت یک انقلاب شهری و طغیانی بر علیه محدودیت‌های حاکمیت ایلاتی بود که اجازه نمی‌داد، فرهنگ و اقتصاد شهری از حریم سنتی خارج شده و به مناسبات جهانی راه یابد. سه گروه عمده با خاستگاه شهری، رهبری انقلاب مشروطیت را بر عهده داشتند که عبارت بودند از: روشنفکران، روحانیون و بازاریان. منافع هر سه گروه در جامعه شهری به یکدیگر پیوند خورده بود و به همین دلیل ائتلاف سیاسی هدفمندی را به وجود آورده بودند.

در اینجا قصد آن نیست که با بررسی جزئیات فرایند این تغییر قدرت در کشور، مقوله تاریخ انقلاب مشروطیت تکرار شود. به همین دلیل کوشش می‌شود، نتایج آن بر تحولات ساختار قدرت و مکانیزم تأثیر این قدرت بر فرایند شهر و شهرنشینی بر شمرده شود.

به طور کلی تحولات ساختاری حکومت و دولت به دنبال انقلاب مشروطیت و شیوه اثرگذاری آن بر شهر و

شهرنشینی را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- ۱- تفکیک مسئولیت‌های متمرکز در حکومت از یکدیگر و تفویض آن به سه قوه مجریه، مقننه و قضاییه.
- ۲- ایجاد دیوان‌سالاری و ساختارهای اداری و قانونی جدید برای قوای سه گانه.
- ۳- تفکیک حوزه و میدان عملیاتی دولت از حکومت. بدین معنا که حکومت و ساختار آن معرف شکل حاکمیت شد و دولت، کارگزار اجرایی حکومت جدیدی گشت که شیوه‌های اجرایی در مدیریت کشوری، از جمله شهرها را بر اساس مصوبات قانونی به کار می‌بست.
- ۴- تدوین قانون اساسی جدید و محور قرار گرفتن آن برای اداره امور کشور و انتقال تصمیم‌گیری از شخص به نهادهای قانونی.



۵- احداث ساخت و سازهای کالبدی مناسب در عرصه‌های شهری برای استقرار عناصر حکومتی و خدماتی

جدید و تغییر منظر شهرها از طریق اجرای برنامه‌های عمرانی و عملیاتی در شهرها.

۶- به خدمت گرفتن نیروهای اداری و نظامی و انتظامی جدید برای اداره امور کشوری و لشگری و استقرار آنها

در شهرها و تبدیل شهرها به پایگاه عملیاتی دولت و حکومت و محل اعمال اراده حاکمیت به مردم شهری و

غیرشهری و عرصه‌های اقتصادی کشور.

۷- نظام‌مند کردن جریان گردش پول و سرمایه از طریق گسترش نظام بانکی و کنترل امور اقتصادی کشور.

۸- قانونمند کردن منابع درآمدی دولت، از جمله مالیات، نفت، املاک و دارایی‌های ثابت، منابع معدنی و طبیعی،

عوارض و دارایی‌ها و نظایر اینها.

این تغییر و تحولات که در ساختار حکومت از اهداف اصلی انقلاب مشروطیت بود، در قالب حاکمیت سنتی تحقق‌پذیر نبود. به همین دلیل پس از مقاومت‌های محمدعلی شاه در مقابل آن و یا مامشات‌های احمدشاه قاجار، رهبران انقلاب مشروطیت به این نتیجه رسیدند که ماهیت ایلاتی حکومت، توان و ظرفیت پذیرش تحولات جدید را ندارد و باید تغییر یابد. به همین دلیل مجلس با خلع قاجاریه از حکومت، برای نخستین بار قدرت را به نماینده سیاسی عناصر شهری جدید، یعنی رضاخان پهلوی واگذار کرد و وی توانست اقتدار عناصر شهری را در حکومت و دولت تثبیت نموده و سهم آنان را در اداره امور کشوری ارتقا بخشد.

برخلاف حکومت سنتی که منابع درآمدی کشور را در دربار و کارگزاران آن متمرکز می‌کرد و حکومت ایالات و ولایات از طریق مزایده به افراد واگذار می‌شد، حکومت و دولت جدید با منسوخ کردن این شیوه مدیریت بر کشور، نظام متمرکزی با دیوان‌سالاری جدید، به‌وجود آورد. در این دیوان‌سالاری جدید منابع درآمدی کشور در وزارت دارایی متمرکز می‌شد و اداره امور ایالات و ولایات که در تقسیم بندی جدید کشور، استان، شهرستان، بخش و دهستان نامیده شدند و بر اساس میزان اعتبارات تخصیص داده شده، به کارگزاران منصوب دولت، یعنی استانداران، فرمانداران و بخشداران واگذار شد.<sup>۸</sup>

<sup>۸</sup> - در مورد دهستان‌ها و اداره امور روستاها ساختار جدیدی به وجود نیامد و تا قبل از انجام اصلاحات ارضی در دهه ۱۳۴۰ کماکان کدخدایان اداره امور روستاها را به نمایندگی از دولت بر عهده داشتند. بعد از انحلال منصب کدخدایی، در سال‌های اخیر دولت پس از یک‌صد سال اقدام به ایجاد دهیاری‌ها نموده که بتواند بدنه اجرایی دولت را مستقیماً به جامعه روستایی پیوند دهد.

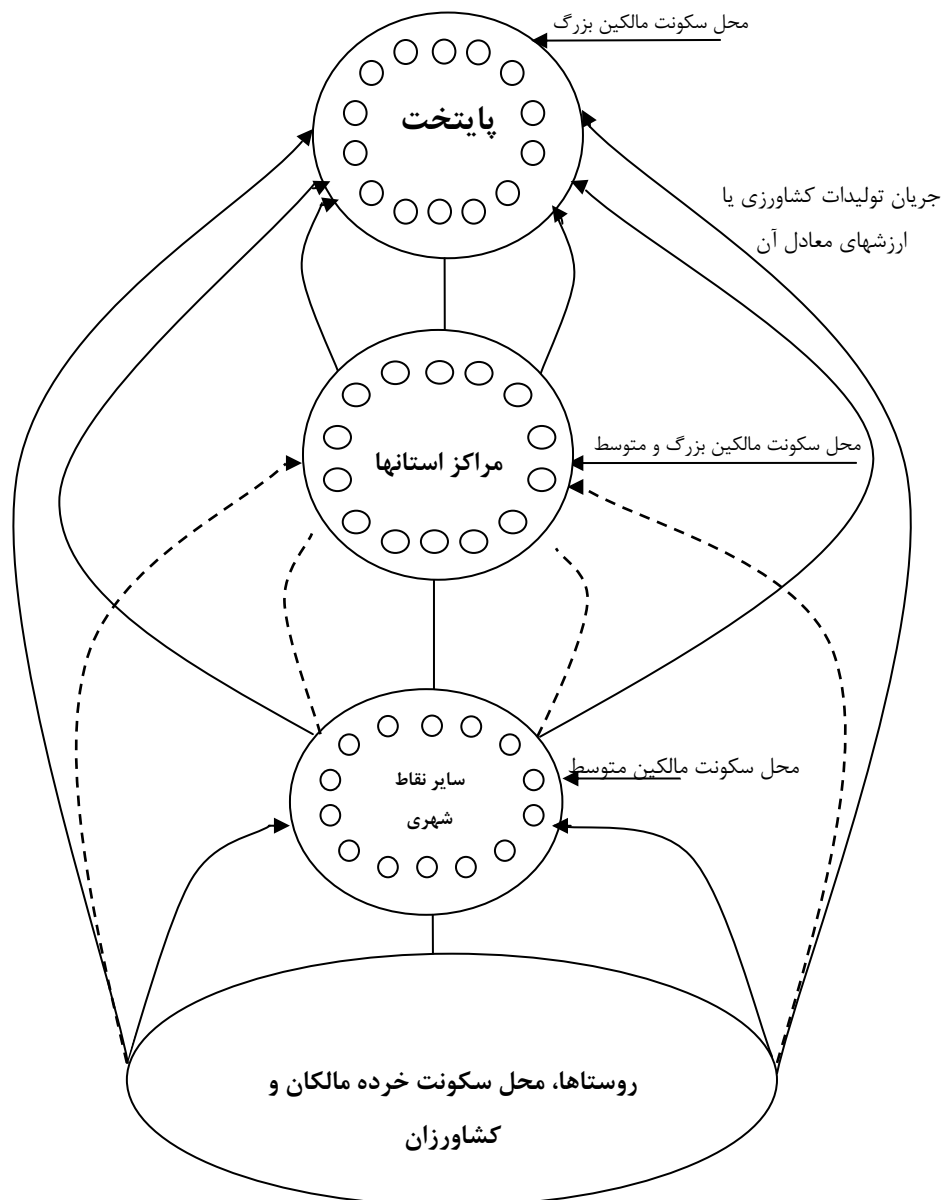
بدین ترتیب دولت با نهادهای جدید، عملاً مدیریت‌های کشوری، منطقه‌ای و شهری را در حوزه اقتدار و تصمیم‌گیری خود قرار داد و توانست از طریق نهادهای قانونی مستقر در شهرها، عملاً اراده حاکمیتی خود را بر جوامع شهری و غیرشهری اعمال نماید. این تغییر جغرافیایی مواضع قدرت و تصمیم‌گیری از چادرهای سران ایلات و عشایر و قلعه‌های روستایی خوانین و زمین‌داران را به ادارات و سازمان‌های دولتی مستقر در شهرها منتقل کرده و نیز زمینه‌های تسلط سیاسی و اقتصادی شهرها بر عرصه‌های غیرشهری را فراهم آورد. این چنین بود که دولت و اجزای دیگر حکومت، یکی پس از دیگری، مواضع اقتدار و اعمال حاکمیت را در شهرها توسعه داده و از پایگاه شهرها اداره امور کل کشور را بر عهده گرفتند. تمرکز خدمات برتر در شهرها بر اساس نظام سلسله مراتب اداری آنها، به شهرهای بزرگتر منزلت بیشتری می‌بخشید و به همین دلیل بود که زمین‌داران، بازرگانان و سران ایلات و عشایر، متناسب با نقش و جایگاه اجتماعی و اقتصادی خود کوشش می‌کردند که در شهرها (بوئژه شهرهای بزرگتر) ساکن شوند و بدین ترتیب همانطور که بوبک در بیان نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری خود عنوان کرده، به مراکز قدرت نزدیکتر شده و از اقتدار حاکمیتی آن برای تثبیت موقعیت‌های محلی و منطقه‌ای خود بیشتر بهره گیرند.

بررسی جغرافیای اسکان زمین‌داران یا مالکان در ایران و مقایسه آن با جغرافیای اسکان زمین‌داران در اروپا و ایالات متحده آمریکا، آن‌چنان که بوبک به آن اشاره کرده و اهلرز و مؤمنی هم در نمونه‌های موردی دزفول و ملایر با موشکافی علمی آن را مورد بررسی قرار داده‌اند، نشان می‌دهد که زمین‌داران بزرگ در ایران نه در قلمرو مالکیت و روستاهای ملکی خود، بلکه متناسب با قدرت و وسعت مالکیت خود در شهرهای بزرگ و بزرگتر سکونت داشتند (شکل ۳). در حالی که در اروپا و آمریکا بیشتر زمین‌داران در روستاها، یعنی در کنار اراضی ملکی خود ساکن بودند. اینکه نام بسیاری از شهرهای اروپایی به کلمه بورگ<sup>۹</sup> (قلعه) ختم می‌شود، برگرفته از این جغرافیای اسکان زمین‌داران قدرتمند در آنهاست که طی روند شهرنشینی، برخی از این بورگ‌ها به شهر تبدیل شده و سپس در عصر صنعتی فرایند جدیدی از توسعه را طی کرده‌اند.

تجاری کردن مازاد تولید روستایی توسط مالکان و بازرگانان در ایران و در نتیجه انباشت سرمایه ناشی از ارزش افزوده آنها در شهرها، موجب تقویت بدنه اقتصادی شهرها شد و سرمایه‌داری عناصر شهری را از طریق بهره‌مندی از تولیدات روستایی به‌وجود آورد و سپس در دوره‌های بعدی با روی آوردن به سوداگری زمین و مسکن

<sup>۹</sup> Burg

در شهرها، سکاندار اصلی سرمایه در ایران شد، مولود شرایط اجتماعی و اقتصادی آن حکومت سنتی قبل از مشروطیت است که تا امروز هم در کنار بخش قدرتمند دولتی به حیات خود ادامه می‌دهد. چالش‌هایی که تا امروز هم میان بخش خصوصی و دولتی در اقتصاد ایران وجود دارد، برگرفته از این رویکرد تاریخی است که انقلاب مشروطیت زمینه‌های عینی و ذهنی آن را فراهم ساخته است.



شکل ۳: جهت جریان تولیدات کشاورزی و انباشت سلسله‌مراتبی سرمایه و ارزش افزوده آن در نظام سنتی شهرهای ایران بر اساس نظریه سرمایه‌داری بهره‌وری هانس بوبک

واقعیت این است که در نظام سنتی مدیریت کشوری حکومت هیچ‌گونه مسئولیتی در ارائه خدمات درمانی، بهداشتی، آموزشی، زیربنایی، بانکی و حمایت‌های مالی در قبال مردم نداشت. به عبارت دیگر حکومت تنها نقش گیرنده و مردم نقش دهنده داشتند. تنها وظیفه‌ای که دولت و حکومت برای خود متصور بودند، تأمین امنیت نسبی توسط عناصر حکومتی بود که بخشی از هزینه‌های آن را هم به اشکال مختلف از قبیل پیشکش و جریمه از مردم می‌گرفتند. چنین رابطه‌ای بین مردم و حکومت، رابطه یک‌سویه‌ای بود که در آن گروهی تولیدکننده و گروهی محدود هم مصرف‌کننده بود. طبیعی است که این گروه محدود توان انکشاف، رقابت و نوآوری در چالش‌های جهانی ایران قرن نوزدهم را نداشت و باید جای خود را به عناصر جدید شهری که پویایی و جهان‌بینی جدیدی از مدیریت کشوری داشت، می‌داد. به عبارت دیگر مظلوم نیازهای جوامع شهری یعنی شهروندان، در ظرفی که حکومت برای میدان عمل او تعریف کرده بود یعنی شهرها، نمی‌گنجید و باید جداره‌های این ظرف شکسته می‌شد. این شکسته شدن توسط انقلاب مشروطیت انجام گرفت و نخستین بازتاب‌های آن در عرصه‌های شهری نمایان شد.

تحولی که در عملکرد و وظیفه دولت و حکومت طی این دوره به وجود آمد، تبدیل دولت حاکم در شکل قبلی به دولت حاکم و کارفرما بود. هدف انقلاب مشروطیت این بود که به دولت حاکم مسئولیت‌های کارگزاری را نیز واگذار کند. بدین معنا که دولت حاکم باید کارگزار امور اجرایی و نیازهای خدماتی مردم نیز باشد. در مفهوم کارگزاری این دولت، هرگز ماهیت کارفرمایی پیش‌بینی نشده بود. اما روند تحولات و دستیابی روزافزون دولت به منابع درآمدی و ثروتی کشور، باعث شد که به تدریج دولت حاکم و کارگزار به دولتی با مسئولیت سه گانه زیر مبدل شود:

۱- دولت و حکومت (حاکمیت) به عنوان دولت حاکم

۲- دولت به عنوان کارگزار حکومت و مردم

۳- دولت به عنوان کارفرمای مردم

این چنین بود که ماهیت و عملکرد دولت طی یک دوره یک‌صد ساله به شدت دگرگون شد. این دولت هم برای انجام امور کارگزاری، هم برای تصدی‌گری امور کارفرمایی و هم برای اعمال حاکمیت خود به پایگاه‌های شهری برای استقرار عناصر و عوامل خود نیازمند است. به همین دلیل برای رسیدن به اهداف عملیاتی خود در هر سه حوزه، ناگزیر از تقویت و افزایش تعداد شهرها است. از این‌رو نباید تعجب کرد که با افزایش منابع درآمدی دولت، یعنی

گسترش یافتن حوزه عملیاتی وی، ناگزیر باید تعداد شهرها افزایش یابد. اینکه طی دهه ۸۵-۱۳۷۵ تعداد شهرهای ایران از ۶۱۴ شهر به ۱۰۱۸ شهر افزایش می‌یابد، یعنی طی ده سال ۴۰۴ نقطه شهری جدید و یا هر سال حدود ۴۰ شهر و به عبارت بهتر هر ۹ روز در ایران یک شهر به وجود می‌آید، نه یک روند طبیعی بلکه فرایندی غیر طبیعی در روند شهرنشینی ایران است که تنها و تنها به وسیله دولت و اراده حاکمیتی دولت اعمال می‌شود.

نظریه دولت و شهرنشینی با در نظر گرفتن این فرایند کوشش کرده که:

۱- روابط علت و معلولی این فرایند بیمارگونه را در قالب یک نظریه مطرح و آن را براساس مستندات میدانی تبیین نماید.

۲- مکانیزم‌های عملکردی دولت در چنین جایگاهی را شناسایی و معرفی نماید.

۳- چارچوب و قالب جدیدی برای اندیشیدن درباره علل توسعه شتابان شهرنشینی ارائه داده و بستری برای پژوهش‌های بیشتر فراهم سازد.

۴- و سرانجام اینکه چنین توسعه شتابان از شهرنشینی و تبدیل نقاط روستایی به شهر، چگونه شکاف و فاصله میان کانون‌های شهری و روستایی را عمیق‌تر کرده و روستاها را به انزوای بیشتر از آنچه که هست، بکشاند.

#### دولت حاکم- کارگزار- کارفرما و مکانیزم‌های توسعه شهری

به طوری که ملاحظه شد، تطور و تحول ساختار و عملکرد دولت از دوره سنتی یا پیش از مشروطیت به دولت حاکم- کارگزار و کارفرما در دوره پس از مشروطیت باعث شد که عملکرد حاکمیتی حکومت که در آن وظیفه کارگزاری چندانی برای خود متصور نبود، به عملکردی مسئولانه در سه بعد به شرح زیر تغییر یابد:

**الف- عملکرد حاکمیتی.** به نوعی ادامه همان عملکرد سنتی بود ولی ساختارها و سازوکارهای جدیدی برای آن تعریف شد. این ساختار در درون نظام دیوان‌سالاری جدید، به شکل انواع نهادهای دولتی، اعم از کشوری و لشگری و انتظامی درآمد که اصلی‌ترین محل استقرار آنها شهرها بودند و از مرکز شهرها سایر نواحی کشور را حاکمیت و اداره می‌کردند. رأس هرم این ساختارهای حاکمیتی در قالب وزارتخانه‌های مختلف در تهران یعنی پایتخت قرار داشت.

**ب- عملکرد کارگزاری.** در دوره سنتی تنها به برقراری امنیت محدود می‌شد ولی در دوره جدید با توسعه دیوان‌سالاری نو، بنیاد سلسله مراتب آن به شهرهای مراکز استان و شهرستان و بخش تعمیم یافت و بدین ترتیب دولت در کنار عملکرد حاکمیتی ارائه بخشی از خدمات عمومی مانند آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، آموزش عالی، بانکداری، تأسیسات زیربنایی مانند آب، برق، تلفن، پست و تلگراف، بیمه، مدیریت شهری، خدمات شهری و نظایر اینها را، به عنوان وظیفه کارگزاری در قبال تصدی‌گری منابع درآمد ملی بر عهده گرفت.

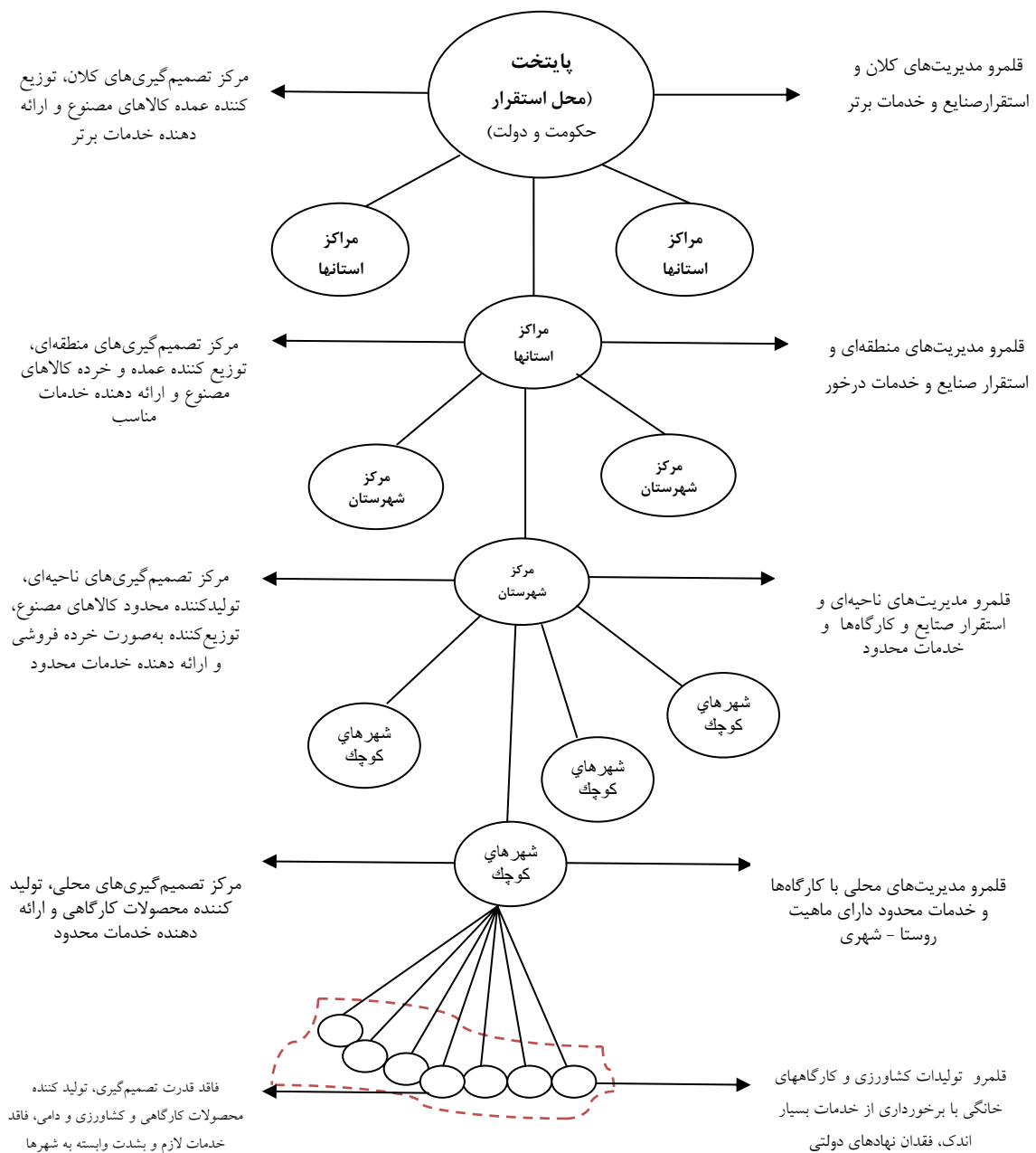
**پ- عملکرد کارفرمایی.** این عملکرد عمدتاً بعد از اهمیت یافتن اقتصاد نفت در اقتصاد ملی قوت گرفت. بدین معنا که دولت با بهره‌مندی فزاینده از درآمدهای نفتی و سایر منابع ثروت ملی، به تدریج به یک سرمایه‌گذار اصلی در کشور تبدیل شد. آغاز این حرکت با احداث راه آهن، شیلات، انحصارات قند و شکر، دخانیات، تریاک و برخی دیگر از اقلام مهم مصرفی شروع شد. اما در زمینه‌های صنعتی نیز دولت مستقیم و غیرمستقیم سرمایه‌گذاری کرده و از طریق این سرمایه‌گذاری‌ها، بویژه در زمینه‌های نساجی، قند، سیمان، روغن کشتی، ابریشم کشتی، فرآوری خاویار و حمل و نقل هوایی و دریایی به کارفرمایی بزرگ تبدیل شد. علاوه بر اینها دخالت و سرمایه‌گذاری‌های دولتی در زمینه‌های بانکداری، بیمه، واردات و فروش انواع کودهای شیمیایی و ماشین‌آلات کشاورزی، بیش از پیش حجم مداخلات دولت را در امور اقتصادی وسعت بخشید.

از دهه ۱۳۴۰ به بعد، یعنی پس از اصلاحات ارضی دولت در زمینه صنایع اتومبیل‌سازی، لوازم خانگی، دارویی و حمل و نقل زمینی تسهیلات زیادی برای بخش خصوصی فراهم آورد. این واحدها که با پشتیبانی‌های دولت شکل گرفته بودند، طی سال‌های بعد از انقلاب، مصادره شده و به مالکیت دولت درآمدند. این نکته قابل ملاحظه است که کلیه فعالیت‌های اقتصادی دولت، حتی آنهایی که در خارج از حوزه‌های شهری قرار دارند، عمدتاً از مراکز شهری مدیریت و اداره می‌شوند. جایگاه سلسله مراتبی شهرها و تفکیک سلسله مراتبی عملکرد آنها، آن‌چنانکه در شکل ۴ نشان داده شده، مؤید این واقعیت است که دولت شهرنشین و شهرمدار به تبعیت از سلسله مراتب شهری، ساختارها و عرصه‌ها و نهادهای کارفرمایی خود را براساس همین نظام سلسله مراتبی در شهرها مستقر کرده است.

دخالت کارفرمایی دولت در بدنه جوامع شهری به دو شکل انجام می‌گیرد:

**الف-** پرداخت حقوق و دستمزدهای حقوق‌بگیرانی که در دستگاه‌های گوناگون و عریض و طویل اداری و خدماتی و صنعتی مشغول به‌کارند و زندگی و معاش آنان وابسته به این حقوق و دستمزدها است. این حقوق‌بگیران دولت،

اعم از کارکنان رسمی و غیررسمی در شهرها مستقر بوده و با دریافت ماهانه حق الزحمه‌های خود، در ابتدای هر ماه مبالغ کلانی را به اقتصاد شهری تزریق می‌کنند. اینان با خرید نیازهای کالایی و مصرفی خود از مغازه‌های شهری باعث گردش کالایی، جریان پول و رونق اقتصاد شهری شده و بدین ترتیب به تداوم زندگی اقتصادی شهرها کمک می‌کنند. نباید فراموش کرد که بسیاری از کالاهای مصرفی عرضه شده در این فروشگاه‌ها، عمدتاً محصول همان صنایعی هستند که متعلق به خود دولت هستند. بنابراین صاحبان این مغازه‌های شهری، به نوعی عاملان و کارگزاران رده‌های پایین همین دولت کارفرما نیز هستند.



شکل ۴: الگوی جدید سلسله مراتب و جایگاه و عملکرد شهرها در ایران

ب- تزریق اعتبارات عمرانی در قالب برنامه‌های عمرانی از محل بودجه دولت به اقتصاد شهری و منطقه‌ای که عمدتاً از محل تصدی‌گری و مدیریت بر منابع ثروت ملی به دست می‌آید. این اعتبارات نیز در یک نظام سلسله مراتبی، عمدتاً در شهرها هزینه شده و در قالب طرح‌های توسعه و عمران شهری، احداث بناهای اداری، مراکز فرهنگی و اجتماعی و یا انواع مراکز خدماتی مانند درمانگاه، مدرسه، دانشگاه، بیمارستان و سایر بناهای مورد نیاز به مصرف می‌رسند. باید توجه داشت که سهم بسیار اندکی از این اعتبارات به روستاها اختصاص می‌یابد. عمده‌ترین عملیات عمرانی که در روستاها اجرا می‌شود، در قالب طرح‌های برق رسانی، راه‌سازی، احداث مدرسه و خانه بهداشت خلاصه می‌شود که مجریان آنها هم اغلب مؤسسات شهری هستند.

علاوه بر این پرداخت‌های مستقیم در قالب بودجه‌های جاری و عمرانی که به وسیله دولت انجام می‌گیرد، دولت از طریق توسعه فزاینده خدمات بانکی در شهرها، مسئولیت تزریق سرمایه به بازارهای شهری را نیز بر عهده دارد. مقررات اجرایی حاکم بر فعالیت بانکها، که عمدتاً دولتی هستند، بر این روال قرار داده شده که بانکها در کنار امور جاری بانکی که مانند تمامی بانکهای دنیا بر عهده دارند، به نوعی فعالانه در تجاری کردن سرمایه مشارکت دارند. این فرایند تجاری کردن سرمایه در شکل انواع عقود بانکی به شهروندان امکان می‌دهد که با به جریان انداختن تجاری سرمایه‌های بانکها، بویژه بانکهای دولتی، سود حاصل از این تجاری کردن، که به مراتب بیش از نرخ تورم است، میان شهروندان و بانکها تقسیم گردد. اینکه در دهه‌های اخیر بهترین مکانها و فضاهای شهری متعلق به بانکها است و ساختمانهای بانکی در زمره چشمگیرترین و مجهزترین بناهای شهری به شمار می‌روند، حاصل این شکل از دخالت بانکهای دولتی در اقتصاد شهری است.

توجه کنیم که پیش از این بویژه در دوره رضاشاه، ساختمانها و بناهای دولتی متعلق به ادارات نماد حاکمیت و کارگزاری در شهرها بودند. امروزه این نمادها از ساختمانهای دولتی به ساختمان بانکها که نماد و شکل جدیدی از حاکمیت کارفرمایی دولت هستند منتقل شده است.

دولت با این همه دخالت و درگیری‌های مدیریتی، حاکمیتی، کارگزاری و کارفرمایی در جامعه شهری، عملاً بخش خصوصی را به فعالیت‌های سطح پایین و آن هم وابسته به موقعیت کارفرمایی خویش رانده و عرصه را در زمینه فعالیت‌های اقتصادی مهم برای آنها بسیار محدود ساخته است. نهادهای حاکمیتی و کارگزاری و کارفرمایی دولت در



شهرها، چهره پرداز اصلی منظر و سیما و عملکرد شهری هستند. چه اگر این واحدها و نهادها، از عرصه‌های شهری حذف شوند، آنچه باقی خواهد ماند همان سیما و عملکرد دوران قاجار با اندک تفاوتی بیش نخواهند بود.

نکته مهمی که باید به این موقعیت دولت در شهرها اضافه کرد اینک، دولت در بدنه جوامع غیرشهری، تقریباً هیچ‌گونه نهاد مدیریتی، کارفرمایی و حاکمیتی مستقیم ندارد. تنها طی سال‌های اخیر است که می‌خواهد با تأسیس دهیاری‌ها، رابطه ارگانیک محدودی با بدنه جوامع روستایی برقرار سازد.

از این رو توسعه شهرها به نوعی با منافع حاکمیتی، کارگزاری و کارفرمایی دولت و برخورداری‌های اعتباری و مادی مترتب بر آن پیوند خورده است. به عبارت دیگر هر نقطه روستایی که به شهر تبدیل می‌شود نه تنها پایگاه جدیدی برای اعمال اراده حاکمیتی دولت فراهم می‌شود، بلکه موقعیت جدیدی برای منزلت کارفرمایی دولت و منافع اقتصادی مترتب بر آن برای دولت به وجود می‌آید. طی این روند است که دولت با اجرای برنامه‌های عمرانی و ایجاد فرصت‌های شغلی در بدنه نهادهای وابسته به خود در این شهرها، هم جذابیت زیستی برای مردم محروم فراهم می‌آورد و هم معیشت انبوهی از مردم را به سازوکارهای اقتصادی خود وابسته می‌کند.

دولت و شهر در عملکرد و منزلت و موقعیت کنونی خود دو همزاد به شدت وابسته به یکدیگر هستند. موجودیت شهر باعث تقویت منزلت و عملکرد دولت شده و دولت به سهم خود، هویت بخش اصلی عملکرد شهرها و چهره پرداز عمده منظر شهری است. از این رو چنانچه در وضعیت کنونی هر ۹ روز یک شهر موجودیت پیدا می‌کند، نه مولود یک فرایند طبیعی، بلکه از مکانیزم و سازوکاری به وجود می‌آید که دولت برای توسعه موقعیت کارفرمایی خویش در پهنه جغرافیایی کشور، بدان نیاز دارد.

چنانچه بخواهیم عملکرد حکومت و دولت سنتی را با دولت جدید در رابطه با توسعه‌های شهری با یکدیگر مقایسه کنیم، به فهرستی از فعالیت‌های متفاوت و گوناگون از رابطه دولت و شهرها برمی‌خوریم. مکانیزم و جزئیات این روابط را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

#### الف) عملکرد حکومت و دولت سنتی در شهرها

- ۱- انباشت سرمایه در شهرها از طریق مزایده حقوق دیوانی شهرها، ایالات و ولایات.
- ۲- تضمین حقوق مالکیتی زمین‌داران ساکن در شهرها برای انتقال ارزش افزوده بخش کشاورزی به شهرها و تجاری کردن محصولات کشاورزی در شهرها (اساس نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری هانس بوبک).

۳- جمع‌آوری مالیات‌ها و سرانه‌ها، حق پیشه‌ها و اجاره‌های تیول‌داران در سلسله مراتب‌های مختلف و انباشت آنها در شهرها.

۴- نظارت بر عملکردهای صنفی و پیشه‌ای و دریافت انواع پیشکش‌ها.

۵- واگذاری مناصب و مسئولیت‌های اداره امور شهرها مانند داروغه، گزمه، میرابی، دروازه بانی و مانند آن به افراد در قبال دریافت وجه.

۶- هویت بخشی به شهر از طریق اعمال حاکمیت و نظارت بر صنوف.

۷- ساخت بناهای عمومی و مذهبی مانند آب انبار، تکیه، استخر آب، یخچال و مسجد با نیات خیرخواهانه یا استفاده از منابع وقفی.

۸- تعمیر برج و باروها، دروازه‌ها و شبکه‌های گذرگاهی شهرها.

۹- نظارت بر نحوه تأمین و توزیع آب شهری.

۱۰- واگذاری مسئولیت خدمات عمومی مانند آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، سوخت رسانی، آبرسانی و مانند آن به مردم و عدم تعهد در قبال این خدمات.

بدین ترتیب حکومت و دولت سنتی بیشتر نقش حاکمیتی داشته و مسئولیت اصلی آن در شهرها عمدتاً به جمع‌آوری انواع مالیات‌ها و حقوق دیوانی محدود می‌شد و می‌توان گفت که بیشتر نقش گیرنده داشته تا نقش دهنده.

### ب) عملکرد دولت جدید در شهرها

ساختار دولت جدید بعد از انقلاب مشروطیت تعریف شد و سپس با تثبیت موقعیت رضاشاه شکل گرفت. وی با ایجاد دیوان‌سالاری جدید شیوه‌ی تازه‌ای برای کشورداری به کار بست و توجه به شهرها و ساماندهی و تجهیز جدید آنها از جمله نخستین اقدامات این دولت جدید بود. با تأسیس بلدیة یا شهرداری اداره امور شهرها عملاً در اختیار کارکنان رسمی دولت قرار گرفت و مدیریت دولتی بر شهرها، منزلت آنها را ارتقا بخشید. اصلاح شبکه گذرگاهی شهرها که طی آن خیابان‌های جدید اتومبیل‌رو به وجود آمد و میادین جدیدی احداث شد، همراه با ساختمان‌های اداری که نماینده اقتدار دولت جدید بود، به شهرها منظر تازه‌ای بخشید. تخریب برج و باروهای قدیمی و تشویق مردم به توسعه و ساخت و ساز در خارج از محدوده حصار قدیمی شهرها، شهرنشینی بسته را به شهرنشینی باز

تبدیل کرد. شهرها به تأسیسات زیربنایی جدید مانند آب لوله کشی، روشنایی برق، تلفن، خطوط اتوبوسرانی و تاکسیرانی و سایر تأسیسات لازم مجهز شدند و مشاغل سنتی مانند سقاها، درشکه رانی، گاری دستی و باربری با چهارپایان، به تدریج از چهره شهرها حذف شد و مشاغل جدیدی جای آنها را گرفت.

این تغییر و تحولات بی‌سابقه در تاریخ شهرسازی و شهرنشینی ایران، به دولت امکان داد تا خود را به عنوان پرچمدار نیک اندیش و خیراندیش برای شهروندان معرفی کند و از حمایت آنان برای تداوم این رفتار و تصمیم‌گیری‌ها بهره‌مند گردد. لیکن توجه عمده به شهرها، دولت را از توجه به وضعیت نابسامان روستاها بازداشت، و طی این روند بود که شکاف میان جامعه شهری و روستایی بیشتر و بیشتر گشت و سرانجام از دهه ۱۳۴۰ به بعد، که اصلاحات ارضی مناسبات سنتی میان مالک و زارع را در هم شکست، سیل مهاجرت به شهرها آغاز شد.

از دهه ۱۳۳۰ به این سو، با ملی شدن صنعت نفت، درآمد کشور از فروش نفت افزایش یافت و این نقش آن‌چنان در اقتصاد ملی برجسته شد که نفت در تدوین بودجه دولت به اصلی‌ترین منبع درآمد تبدیل شد و هنوز ادامه دارد. جنبش ملی شدن نفت، نام ایران را در جامعه جهانی پرآوازه کرد. چرا که این نخستین طغیان و نافرمانی مدنی در یک کشور غیرمستعمره با سرمایه‌داری و قدرتمندان جهان بود. دستاورد سیاسی این جنبش مدنی، حسن شهری بود که در جوامع جهانی برای ایران به دست آمد و سرانجام به توسعه مناسبات سیاسی و فرهنگی میان ایران و دیگر مردم جهان منجر شد. حاصل این تعاملات جهانی، توسعه ایرانگردی و توجه جهانگردان به ایران از دهه ۱۳۴۰ بود. طی این روند، شهرها به ویتترین یا پنجره‌های سیاسی، فرهنگی و اجتماعی کشور تبدیل شدند و دور جدیدی از توجه دولت به شهرها آغاز شد. و بار دیگر دولت شهرمحور و شهرمدار، با توسعه خدمات زیربنایی در شهرها و تقویت اقتصاد شهری، موجب شد که فاصله تاریخی میان شهر و روستا عمیق‌تر و عمیق‌تر گردد. تقویت جذابیت‌های شهری و تحریک مردم روستایی به مهاجرت از روستاها، توازن عرضه و تقاضای خدمات، زمین و مسکن را در شهرها بر هم زد و بدین ترتیب بود که زمینه انقلاب شهری سومی با نام انقلاب اسلامی، پس از انقلاب مشروطیت و جنبش ملی شدن نفت فراهم گشت.

دولتی که پس از انقلاب اسلامی به وجود آمد، در اصل هم شهرمدار و هم شهرمحور بود. این دولت ریشه و پایگاه مردمی خود را، چه از نظر ایدئولوژیکی و چه اقتصادی در جامعه شهری بنیان نهاده است و می‌توان گفت که حتی غلیظ‌تر از انقلاب مشروطیت ماهیت شهری دارد. حتی روستازادگان طرفدار این دولت که خواندن و نوشتن را

در مدارس سپاه دانش روستایی یادگرفته‌اند و بهداشت و سلامت آنها را درمانگاه‌های سپاه بهداشت پیش‌گیری و تأمین کرده است، امروزه به روستاهای خود پشت کرده و در جستجوی یافتن پایگاه‌های شهری برای خود هستند.

این دولت شهرداری با این بردارها و طرفداران مدنی خود، خواسته و ناخواسته به سمت و سوی تقویت شهرنشینی کشانده می‌شود. از این منظر است که رابطه دولت و شهرنشینی امروز ایران را باید یک رابطه مصلحتی نه منطقی تلقی کرد. چرا که ایجاد سالانه بیش از چهل نقطه شهری در کشور، عمدتاً نه با 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 آرزو اندیشی‌های تاریخی مردم را نیز برآورده می‌کند؛ زیرا این روستاها با تبدیل شدن به شهر، هم از مواهب شهرنشینی برخوردار شده‌اند و هم از رنج تاریخی روستا بودن تا حدودی آزاد می‌شوند.

ماهیت و ساختار دولت‌های بعد از انقلاب مشروطیت تغییر چندانی نیافته است، بلکه بیشتر سازوکارهای اجرایی و موقعیت کارفرمایی آن تقویت شده است. از این رو عملکرد دولت جدید و رابطه آن با شهرنشینی را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- ۱- جمع‌آوری و انباشت محصول منابع ثروتی و سرمایه‌ای کشور در مرکز.<sup>۱۰</sup>
- ۲- اداره منابع ثروتی و سرمایه‌ای کشور از طریق نهادهای دولتی مستقر در شهرها.
- ۳- توزیع سرمایه‌های جمع شده در مرکز میان مناطق یا استان‌های مختلف کشور از طریق پرداخت حقوق‌ها و تزریق اعتبارات عمرانی به شهرها.
- ۴- تمرکز نظام تصمیم‌گیری مناطق روستایی در شهرها.
- ۵- ایجاد تسهیلات برای تجاری کردن محصولات کشاورزی و صنعتی در شهرها از طریق توسعه بی ضابطه خرده فروشی‌های شهری.
- ۶- تشدید و تقویت روابط شهر و روستایی و بازکردن بازار مصرف روستاها بر روی تولیدات و خدمات شهری.

<sup>10</sup> - در اینجا آگاهانه میان منابع ثروتی یعنی منابع تولیدکننده سرمایه و سرمایه که خود منبع تولید یا بازتولید ثروت است، تفاوت قایل شده‌ایم.

۷- توسعه بانکداری دولتی و رونق آن از طریق وسعت بخشیدن به تجاری کردن سرمایه در کنار تجاری کردن

#### محصولات کشاورزی و صنعتی در شهرها

۸- رقابت تنگاتنگ با بخش خصوصی در عرصه‌های اقتصاد شهری، بویژه در زمینه‌های توزیع کالایی،

سوداگری زمین، ساخت مسکن و ارائه خدمات فروش در شهرها.

۹- دریافت هزینه‌های کلان بابت ارائه تأسیسات زیربنایی از مردم، و تأمین بخشی از هزینه‌های کارگزاری مردم

از شهروندان.

۱۰- واگذاری بخشی از خدمات عمومی و بخش مهمی از خدمات برتر در زمینه‌های آموزش عالی، آموزش

عمومی، بهداشت و درمان، بیمه و مانند اینها به بخش خصوصی و تحمیل هزینه‌های کلان به مردم در قبال

ارائه این خدمات.

۱۱- گسترش بدنه سازمان‌های دیوان‌سالاری و فراهم آوردن زمینه اشتغال برای جویندگان کار و وابسته کردن

شاغلین به حقوق و حق الزحمه‌های دولتی در شهرها.

۱۲- عدم توجه به فرصت‌های اشتغال زایی در روستاها و یا توجه ناچیز به این موضوع.

۱۳- تقویت خدمات و فعالیت‌های واسطه‌گری در شهرها، به عنوان راه حل آسان برای گردش پولی.

۱۴- افزایش سهم یارانه‌های دولتی به شهرنشینان و کاهش یا محدود کردن سهم روستاییان از این یارانه‌ها.

۱۵- تمرکز پویش‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی در شهرها و وابسته کردن نیازهای روستایی به این‌گونه

فعالیت‌ها در شهرها.

طی چنین روندی دولت کارگزار، حاکم و کارفرما مسئولیت‌های چندگانه‌ای را بر عهده دارد که شهرها به

اصلی‌ترین پایگاه‌های عملیاتی این عملکردها تبدیل می‌شوند و از همین منظر است که رابطه میان دولت و شهرنشینی

قابل بررسی و تجزیه و تحلیل است. دولت شهرمدار و شهرمحور که منافع سیاسی و اقتصادی آن با اقتصاد جوامع

شهری پیوند ارگانیک دارد، نمی‌تواند در رشد و توسعه شهرنشینی نقشی نداشته باشد. از این‌رو است که میان

شهرنشینی و ساختار دولت جدید رابطه مستقیمی به‌وجود 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.

## منابع و مأخذ

- ۱- اشرف، احمد (۱۳۵۳) ویژگی‌های تاریخی شهرنشینی در ایران؛ نامه علوم اجتماعی، دوره ۱، شماره ۴.
- ۲- اشرف، احمد (۱۳۵۹) موانع تاریخی رشد سرمایه‌داری در ایران: دوره قاجاریه، انتشارات زمینه.
- ۳- امیریان، سهراب (۱۳۸۵) تحلیل نقش دولت در گسترش و تمرکز شهرنشینی در ایران؛ دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا: رساله دکتری.
- ۴- اهلرس، اکارت (۱۳۷۰) سرمایه‌داری بهره‌بری و گسترش شهری در شرق اسلامی (نمونه ایران)؛ ترجمه عباس سعیدی؛ دانشگاه شهیدبهشتی: مجله علوم زمین، دوره جدید، شماره ۱.
- ۵- اهلرس، اکارت (۱۳۷۳) شهر شرق اسلامی: مدل و واقعیت؛ ترجمه: محمدحسن ضیا توانا و مصطفی مؤمنی؛ فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۳۲.
- ۶- اهلرس، اکارت (۱۳۸۰) ایران، شهر، روستا و عشایر (مجموعه مقالات)؛ ترجمه: عباس سعیدی؛ تهران: انتشارات منشی.
- ۷- رهنمایی، محمدتقی (۱۳۶۷) روند مطالعات شهری و جایگاه جغرافیای شهری در ایران؛ فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۱۱.
- ۸- رهنمایی، محمدتقی (۱۳۷۳) دولت و شهرنشینی؛ نقدی بر نظریه عناصر شهری قدیم و سرمایه‌داری بهره‌بری هانس بوبک؛ فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۳۲.
- ۹- رهنمایی، محمدتقی و امیریان، سهراب (۱۳۸۲) مروری بر نقش دولت در گسترش و تمرکز شهرنشینی در ایران؛ جغرافیا، نشریه انجمن جغرافیایی ایران، دوره جدید، شماره ۱.
- ۱۰- رهنمایی، محمدتقی (۱۳۸۳) دولت و شهرنشینی؛ گفتگو با محمدتقی رهنمایی؛ فصلنامه آبادی، سال ۱۴، شماره ۴۲.
- ۱۱- سلطان زاده، حسین (۱۳۶۵) مقدمه‌ای بر تاریخ شهر و شهرنشینی در ایران؛ تهران: نشر آبی.
- ۱۲- ضیائی، محمود (۱۳۷۹) تبیین نقش و جایگاه دولت در توسعه شهر و شهرنشینی در ایران؛ دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا: رساله دکتری.
- ۱۳- علی اکبری، اسماعیل (۱۳۷۸) مکانیزم‌های توسعه شهری در استان ایلام با تأکید بر تبیین نقش دولت؛ دانشگاه تهران، گروه جغرافیا: رساله دکتری.
- ۱۴- علی اکبری، اسماعیل (۱۳۸۳) دولت مداری در اقتصاد شهری ایران، مطالعه موردی استان ایلام؛ مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۶۶.
- ۱۵- فلاحیان، ناهید (۱۳۸۵) تحلیل نقش روندهای صنعتی شدن در شکل‌گیری فضایی مجموعه شهری تهران؛ دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا.
- ۱۶- فرید، یدالله (۱۳۷۳) جغرافیا و شهرشناسی؛ انتشارات دانشگاه تبریز.
- ۱۷- کاتوزیان، محمدعلی (همایون) (۱۳۷۴) اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی؛ ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی؛ تهران: نشر مرکز.
- ۱۸- کاتوزیان، محمدعلی (همایون) (۱۳۷۹) دولت و جامعه در ایران، انقراض قاجاریه و استقرار پهلوی؛ ترجمه: حسن افشار؛ تهران: نشر مرکز.
- ۱۹- کارشناس، مسعود (۱۳۸۲) نفت، دولت و صنعتی شدن در ایران؛ ترجمه: علی اصغر سعیدی و یوسف حاجی عبدالوهاب؛ تهران: انتشارات گام نو.
- ۲۰- مؤمنی، مصطفی (۱۳۷۷) پایگاه علم جغرافیا در ایران؛ انتشارات فرهنگستان علوم، جمهوری اسلامی ایران.
- ۲۱- نظری، عبدالمجید (بی‌تا) نقش دولت در توسعه شبکه ارتباطی و تأثیر آن در تحول سیستم حمل و نقل روستایی، با تأکید بر روابط شهر و روستا در ایران (مورد استان گلستان)؛ مجله جغرافیا و توسعه، پژوهشکده علوم زمین و جغرافیا، انجمن جغرافیایی ایران، دانشگاه سیستان و بلوچستان، سال دوم، شماره ۳، صص ۲۱۴-۱۸۹.
- ۲۲- نوری کرمانی، علی (۱۳۸۰) پیدایش، تحول و عملکردهای شهری در منظومه کلان‌شهر تهران؛ دانشگاه تهران، دانشکده جغرافیا: رساله دکتری.
- 23- Bobek, Hans (1974) Zum Konzept des Rentenkapitalismus, in: *Tijdschrift voor Economisch en sociale geogr.*, 65.
- 24- Bonine, M.E: (1975) Yazd and its hinterland: A Central Place System of dominance in the central Iranian plateau, Diss. Austin, Texas.

- 25- Ehlers, E. (1977) City and hinterland in Iran, The example of Tabas Khorasan, *in: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 68.
- 26- Momeni, M. (1976) Malayer und sein Umland, Entwicklung, Struktur und Funktionen einer Kleinstadt in Iran: Marburger Geogra. Schriften 68.
- 27- Rist, Bernd: (1979) Die Stadt Sirjan und ihr Hinterland, in Beiträe zur Kultur geographie des islamischen orient, Marburger Geogr. Schriften, Heft 78, Marburg.
- 28- Seger, Martin: (1978) Tehran, Eine Stadtgeographische Studie: Berlin – New York (Springer – Verlag) ■