

آسیب‌شناسی ساختار سیاسی و اداره سرزمینی ایران: ابعاد، زمینه‌ها و الزامات جابجایی پایتخت سیاسی از تهران

دکتر موسی کمانرودی کجوری^۱

چکیده

توسعه مدرن ملی و محلی در ایران، عموماً در فقدان مدیریت یکپارچه و پایدار و در مجموعه گسسته‌ای از آزمون و خطا و مواضع انفعالی و در هم‌راستایی با محیط بیرونی و غفلت از محیط درونی پیگیری شده است. به همین دلیل، روند توسعه مدرن در ایران همیشه از نارسائی‌های تاریخی- ساختاری مدیریت توسعه رنج برده است. جابجایی پایتخت سیاسی کشور نیز از این آسیب عمومی مدیریت توسعه در امان نبوده است. این پژوهش در پاسخ‌گویی به این سؤال اساسی انجام پذیرفت که؛ ابعاد، زمینه‌ها و الزامات تاریخی- ساختاری ملی، منطقه‌ای و محلی و روندهای غالب جهانی مربوط به جابجایی پایتخت سیاسی کشور از تهران کدامند؟ از این‌رو، این مقاله در صدد اتخاذ موضع موافق یا مخالف در برابر جابجایی پایتخت سیاسی کشور از تهران نیست، بلکه بر آن است تا ابعاد، زمینه‌ها و الزامات مربوط، ارتباط و ضرورت باهم‌نگری آنها را از منظر یک نظم علمی بین رشته‌ای و آمایشی (جغرافیا) تبیین نماید. این پژوهش با استفاده از روش مطالعات اسنادی-کتابخانه‌ای در سه محور و با هدف دستیابی به الزامات جهانی شدن، سیاست‌های آمایش و تقسیم‌کار ملی و ویژگی‌های محلی استان و شهر تهران در جابجایی پایتخت سیاسی ایران از تهران در مقیاس کلان و راهبردی انجام شده است. بر اساس یافته‌های این پژوهش، جابجایی پایتخت سیاسی ایران از تهران مستلزم جامع‌نگری و کل‌نگری سیستمی و راهبردی همه ابعاد جغرافیایی و نحوه اداره سرزمینی ایران و تهران از یکسو و روندهای غالب جهانی از سوی دیگر است.

کلیدواژگان: جغرافیای سیاسی، ساختار سیاسی، اداره سرزمینی، تمرکززدایی، جابجایی پایتخت.

۱. استادیار گروه جغرافیا، دانشگاه خوارزمی

مقدمه

جابجایی پایتخت، موضوع جدید یا خاص کشوری مانند ایران نیست. در طول تاریخ سیاسی جوامع بشری، از جمله از اوایل قرن بیستم، کشورهای متعددی مانند آلمان، استرالیا، برزیل، پاکستان، ترکیه، ژاپن، قزاقستان، سریلانکا و مالزی به تغییر پایتخت‌های خود اقدام نموده‌اند. بر اساس مطالعات به عمل آمده، کشورهایی که به جابجایی پایتخت سیاسی خود اقدام نموده بودند، پایتخت جدید تأثیر قابل توجه‌ای بر زندگی و حیات پایتخت قدیم آنها نداشت، بلکه فقط آهنگ رشد آنها را تا حدودی کاهش داده بود (مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۹).

پایتخت سیاسی ایران از دوره مادها تاکنون بیش از ۳۰ بار جابجا شده است. جابجایی پایتخت سیاسی ایران از تهران نیز از زمان جنگ اول جهانی تا کنون چندبار در مراجع سیاستگذاری و قانونگذاری کشور مطرح شده است. مطالعات پایه‌ای انتقال مرکز سیاسی و اداری کشور از تهران در سال ۱۳۶۸ انجام شد. در آن مطالعات با استفاده از دو شیوه حذفی و انتخابی در مکانیابی مرکز سیاسی جدید، مناطق مرزی و حاشیه‌ای، کویری و بیابانی، کوهستانی، با تراکم بالای جمعیت، مواجه با محدودیت آب و واقع در محدوده خطر نسبی بالای زلزله و شعاع ۲۰۰ کیلومتری تهران حذف شدند و از میان مناطق باقیمانده، هفت ناحیه سمنان - دامغان - شاهرود، ابهر - آوج - آبگرم، محلات - گلپایگان، الیگودرز، نطنز، اقلید و بافت انتخاب و مطالعات امکانسنجی در خصوص آنها به انجام رسیده است.

پس از مطالعات کلی و بررسی ویژگی‌های زمین‌شناختی و جغرافیایی، سرانجام سه ناحیه واقع در حد فاصل محلات - گلپایگان - الیگودرز، آباد - اقلید، و ابهر - آوج - آبگرم به ترتیب اولویت انتخاب شدند. از میان آن سه ناحیه، دو ناحیه اول در جلسات کمیته زیربنایی و سپس در جلسه هیأت دولت تأیید شد و مقرر گردید مطالعات تفصیلی در خصوص آنها انجام پذیرد. (مهندسین مشاور شارستان، ۱۳۶۸) در پی آن اقدامات، مجمع تشخیص مصلحت نظام جمهوری اسلامی ایران بر اساس ردیف ۵ بند «و» سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در بخش آمایش سرزمین (مصوب جلسه تاریخ ۱۳۸۸/۰۸/۰۹)، «انتقال مرکز سیاسی در مکان مناسب جهت بهبود و اصلاح استقرار جمعیت و فعالیت در کشور تا پایان چشم‌انداز ۱۴۰۴» را تصویب نمود.

(<http://www.maslehat.ir>)

به‌رغم تلاش‌های سیاسی و کارشناسی به‌عمل آمده در تاریخ معاصر، موضوع جابجایی پایتخت سیاسی از تهران در راستای سازمان‌یابی اداره سرزمینی و توسعه فضایی کشور به سرانجام مشخصی منتهی نشد. این پژوهش در پاسخ به این سؤال اساسی انجام پذیرفت که؛ ابعاد، زمینه‌ها و الزامات ساختاری ملی، منطقه‌ای و محلی و روندهای جهانی جابجایی پایتخت سیاسی کشور از تهران کدامند؟ از این‌رو، این مقاله در صدد اتخاذ موضع موافق و یا مخالف در برابر جابجایی پایتخت سیاسی کشور از تهران نیست، بلکه بر آن است تا ابعاد و زمینه‌های مربوط، ارتباط و ضرورت باهم‌نگری آنها را از منظر یک نظم علمی بین رشته‌ای و آمایشی (جغرافیا) تبیین نماید.

روش پژوهش

بر اساس رویکرد نظری و تحلیلی این پژوهش، آنچه در خصوص جابجایی پایتخت سیاسی کشور از تهران مهمتر به نظر می‌رسد این است که با توجه به زمینه‌ها و الزامات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و جغرافیایی ایران، تهران و روندهای غالب جهانی، نمی‌توان به این موضوع با رویکرد تجربیدی و با هدف توسعه صرف اقتصادی و هم‌راستایی با روندها و الزامات جهانی در یک موضع انفعالی پرداخت.

به اعتقاد این پژوهش، جابجایی نقش پایتخت تهران مستلزم بررسی جامع شرایط و الزامات جهانی از یکسو و مسائل گوناگون ساختاری ملی و محلی از سوی دیگر است. از این‌رو، این پژوهش در سطح کلان و راهبردی و به روش مطالعات اسنادی-کتابخانه‌ای در سه محور و با هدف دستیابی به الزامات جهانی شدن (ابعاد، زمینه‌ها و الزامات جهانی)، سیاست‌های آمایش و تقسیم‌کار ملی (ابعاد، زمینه‌ها و الزامات ملی) و ویژگی‌های تهران (ابعاد، زمینه‌ها و الزامات محلی) در جابجایی پایتخت سیاسی ایران از تهران نگاشته شده است.

ابعاد و زمینه‌های جابجایی پایتخت سیاسی از تهران

ابعاد و زمینه‌های جهانی

جهانی‌شدن^۱ به مفهوم تعاملات و تبادلات فراسرزمینی، از سابقه طولانی برخوردار است. (Taylor, 2004, P33) الکس کالینیکاس^۲ از جانث ابولغد^۳ نقل کرده است که بین سال‌های ۱۲۵۰ تا ۱۳۵۰ میلادی، مدارهای تجارت و سرمایه‌گذاری بازرگانان و تولیدکنندگان کالاهای تجملی و صنعتی، منطقه وسیعی از فرانسه تا چین را به هم پیوند می‌داد که در آن اروپای غربی یک نظام فرعی پیرامونی نسبت به تمدن‌های آسیایی پیشرفته‌تر محسوب می‌شد. وی همچنین به نقل از دیوید هلد^۴ و آنتونی مک‌گرو^۵ آورده است که مبادلات ماقبل عصر مدرن را می‌توان بهترین نمونه «جهانی‌شدن سطحی» دانست. (هلد و مک‌گرو، ۱۳۸۸: ۹۸-۱۰۰)

مناسبات مابین کشورها در فرایند جهانی‌شدن معاصر، از جهت نوع، مقیاس، روش‌ها، ابزارها و پیامدها دارای تفاوت‌های اساسی با تعاملات ماقبل عصر مدرن یا جهانی‌شدن سطحی است. در این دوره، تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات، ابزار کارآمد ایجاد دهکده جهانی و تحقق اهداف جهانی‌شدن است. تغییر تدریجی ساختار دولت-ملت‌ها، کاهش محدودیت مرزها، توسعه دولت-شهرها (دولت‌های محلی)، شکل‌گیری دیپلماسی شهرها، حاکمیت قوانین و نهادهای جهانی، زبان و شهروند جهانی یا جهان‌وطنی، توسعه نظام رقابت‌ها و غیره در راستای تقسیم‌کار بین‌المللی، توسعه شبکه تولید، افزایش نقش خدمات تولیدی، کاهش هزینه‌های تولید، حذف موانع و ایجاد بازار، توسعه شبکه سلسله‌مراتبی تعاملات و تبادلات یا جریان‌ها، افزایش مصرف، و گردش آزاد سرمایه از مهمترین ابعاد و زمینه‌های جهانی‌شدن معاصر است. در فرایند جهانی‌شدن معاصر، شهرها به مرور جایگاه تعیین‌کننده‌تری در مناسبات بین‌المللی پیدا نمودند. در این فرایند، جهان‌شهرها پدیدار شدند و نقش مهمی در جهانی‌شدن معاصر ایفا می‌نمایند.

ماهیت، ساختار، جایگاه و نقش دولت‌ها یکی از مهمترین مباحث مورد چالش در فرایند جهانی‌شدن معاصر است. ساسکیا ساسن^۶ ضمن دسته‌بندی دیدگاه‌های مربوط به دولت و

1. Globalization
2. Alex Callinicos
3. Janet Abu-Lughod
4. Held David
5. Mc Grew Anthony
6. Saskia Sassen

جهانی‌شدن در سه دیدگاه «کاهش اهمیت دولت»، «عدم تغییر خاص در ساختار و کارکرد دولت» و «انطباق دولت با شرایط جهانی‌شدن»، معتقد است که دولت در فرایند جهانی‌شدن به عنوان بازیگر مهم باقی می‌ماند. وی بر خلاف سه دیدگاه فوق اعتقاد دارد که دولت یکی از حوزه‌های نهادی استراتژیک است که اقدامات مهم برای تحقق جهانی‌شدن در آن انجام می‌پذیرد (هلد و مک‌گرو، ۱۳۸۸: ۱۴۰-۱۳۹).

بر این اساس، تعامل با نظام جهانی مستلزم زمینه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، از جمله؛ خواست، اراده و همکاری دولت‌های ملی و محلی است. در ایران، در راستای تقابل با فرایند جاری جهانی‌شدن (تحت‌الشعاع جهانی‌سازی و امپریالیسم سرمایه)؛ توسعه کشور بر اساس اصول اخلاقی، ارزش‌های اسلامی و ملی و انقلابی، ثبات در سیاست خارجی با رعایت اصل عزت، حکمت و مصلحت از طریق همکاری‌های دوجانبه و منطقه‌ای و بین‌المللی، تقویت روابط حسنه با همسایگان، گسترش روابط همه‌جانبه با کشورهای اسلامی، ایجاد توازن بین روابط سیاسی و اقتصادی با دیگر کشورها، ادامه مبارزه با رژیم‌های استکباری به ویژه آمریکا، مقابله با تک‌قطبی‌شدن و سلطه جهانی، گسترش بازارهای صادراتی و افزایش سهم کشور از تجارت جهانی، تلاش برای تبدیل مجموعه کشورهای اسلامی و کشورهای دوست منطقه به یک قطب منطقه‌ای اقتصادی، علمی، فناوری و صنعتی، مورد توجه و تأکید قرار گرفته است.

به همین دلیل جایگاه ایران در فرایند جهانی‌شدن معاصر در پایین‌ترین سطوح و رتبه‌ها قرار دارد. به‌طور مثال؛ در بررسی و رتبه‌بندی کشورها از حیث وضعیت جهانی‌شدن در سال ۲۰۰۷ میلادی توسط مؤسسه کرنی^۱ با استفاده از ۱۲ شاخص در چهار محور یکپارچگی اقتصادی^۲، اتصال تکنولوژیکی^۳، ارتباطات شخصی^۴ و روابط سیاسی^۵ از ۷۲ کشور جهان نشانگر جایگاه ایران در بین آن کشورها از حیث یکپارچگی اقتصادی در رتبه شصت و پنجم، از حیث ارتباطات شخصی در رتبه هفتاد و دوم، از حیث اتصال تکنولوژیکی در رتبه پنجاه و چهارم، از حیث روابط سیاسی در رتبه هفتادم و در مجموع در پایین‌ترین رتبه، یعنی هفتاد و دوم می‌باشد.

(www.atkearney.com)

1. A.T.Kearney
2. Economic Integration
3. Tecnological Connectivity
4. Personal Contact
5. Political Engagement

ابعاد و زمینه‌های ملی

ساختار سیاسی و مدیریت سرزمینی: ساخت سیاسی به مفهوم ترکیب و روابط اجزا قدرت، جزئی از نظام کلان اجتماعی است و درجه اهمیت آن در هر نظام اجتماعی به نوع آن نظام بستگی دارد. به طوری که در جوامع سرمایه‌داری و غیرمتمرکز، اقتصاد، و در جوامع سنتی و متمرکز، سیاست و دولتمردان بیشترین نقش را در رابطه‌ی بین عرصه‌های سه‌گانه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و توزیع و میزان دسترسی به منابع و توسعه سرزمینی برعهده دارند؛ "در نظام سیاسی متمرکز، تصمیمات در کلیه امور عمومی توسط مرکز سیاسی و اداری واحدی که معمولاً در پایتخت کشور (مرکز) قرارداد اتخاذ و اجرا می‌شود. در این حالت، قدرت و اختیار اداره و اجرای امور نیز به طور کلی در سازمان‌های مرکز تجمع یافته است. میزان این تمرکز در کشورهای مختلف متفاوت است" (قالیاف، ۱۳۸۶: ۵۸-۵۲).

در نظام‌های سیاسی و اداره سرزمینی سنتی ایران، الگوهای مختلف و عموماً ترکیبی از دولت‌های متمرکز و غیرمتمرکز وجود داشته است. در آن ساختار، ایالت‌ها به صورت مستقل یا وابسته و محلی اداره می‌شدند. از اینرو پایتخت در ساختار اداره سرزمینی (ساختار فضایی قدرت) سنتی ایران، تنها کانون قدرت سیاسی و تمرکز ثروت نبود و جابجایی آن هزینه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی چندانی در پی نداشته است. ساختار سیاسی و اداره سرزمینی ایران از دوره صفویه به سمت تشکیل یک دولت متمرکز و بسیط، منسجم و مقتدر ملی سوق یافت و پایتخت آن جایگاه و اعتبار متفاوتی پیدا کرد. این روند در دوره پهلوی اول در چارچوب تشکیل دولت مدرن مبتنی بر الزامات سرمایه‌داری پیرامونی تداوم و تکامل یافت. از این دوره، گسترش برنامه‌های مناسبات سرمایه‌داری، کنترل امنیت و حفظ یکپارچگی سرزمینی، بیش از پیش مورد توجه قرار گرفت و به نظام سیاسی کاملاً متمرکز شبه‌مدرن منتهی شد. (تیلمان، ۱۳۶۲: ۷-۵، ۱۱۳، ۱۱۲، ۱۴۳)

بعد از انقلاب اسلامی، به رغم این که موضوع اصلاح تشکیلات دولت، تمرکززدایی و حذف بوروکراسی اداری و اجرایی، بهبود روش‌های انجام امور، واگذاری هرچه بیشتر امور اجرایی به استان‌ها، کاهش انحصار دولتی و واگذاری امور مربوط به بخش‌های خصوصی و تعاونی، تغییر نظام برنامه‌ریزی متمرکز، ایجاد و ایفای نقش نظارتی شوراهای اسلامی، اجرای اصل ۴۴ قانون

اساسی و واگذاری بعضی از خدمات عمومی قابل واگذاری به شهرداری‌ها در تمامی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه کشور مورد توجه قرار گرفت، اما این سیاست‌ها و اقدامات مربوط، بیشتر به کوچک‌سازی تشکیلات و نوعی تمرکززدایی اداری و تفویض برخی اختیارات اجرایی به کارگزاران محلی به عنوان نمایندگان دولت مرکزی معطوف شد و نقش دولت در ساختار سیاسی و اداره سرزمینی کشور تغییر اساسی پیدا نکرد.

از این‌رو، ساختار سیاسی و اداره کشور نیازمند بازنگری و حرکت به سمت شکل‌گیری دولت‌های محلی است. اما این مهم همیشه با آسیب‌های زیر مواجه بوده است:

الف. ساختار قومی جامعه ایران و ضرورت انسجام سیاسی - اجتماعی آنان در راستای تحقق وحدت سرزمینی؛

ب. عملکرد ناکارآمد دولت‌های مرکزی که عدم اعتماد، مطالبات، ناآرامی‌ها و برخی واگرایی‌های محلی از یکسو، و روحیه محافظه‌کارانه دولت‌های مرکزی از سوی دیگر، را موجب شده است؛

ج. دخالت‌ها و دست‌اندازی‌های مکرر بیرونی به ایران که وجود نیروی نظامی قدرتمند را ضروری می‌نمود؛

د. تنوع، تعدد و پراکندگی منابع زیستی که وحدت جغرافیایی، یکپارچگی فضایی و عملکرد اقتصاد سرزمینی با شکل‌گیری قدرت سیاسی و اقتصادی متمرکز را لازم می‌نمود.

آمایش سرزمین و تقسیم کار ملی: نتایج مرحله اول اولین مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین ایران که در سال ۱۳۵۵ منتشر شد اعتقاد داشت که برای چالش‌هایی مانند به حاشیه‌رانده شدن بخش سنتی، تخریب محیط‌زیست، مهاجرت گسترده روستائیان و توسعه حاشیه‌های فقر، تمرکزگرایی جمعیت و سرمایه‌گذاری‌ها، رشد انفجارگونه شهرهای بزرگ و رشد مهارنشده شهر تهران که جامعه ایران در دهه ۱۳۵۰ با آنها روبرو خواهد بود چاره‌جویی کرده است. متوقف کردن رشد تهران، ایجاد نظام شهرهای اصلی در پهنه کل کشور، به اجرا گذاشتن سیاست شهرهای میانه به مثابه محور اصلی توسعه، گسترش بخش نوین در همه شهرهای میانه، تمرکززدایی از شهرهای بزرگ و ایجاد شهرهای اقماری، حمایت از گسترش شهرهای میانه در نواحی حاشیه‌ای یا دورافتاده و توسعه شبکه شهرهای کوچک که خدمات موردنیاز جامعه روستایی را فراهم کند در اهداف رشد شهری بلندمدت ایران در افق ۱۳۹۱ در این مرحله از

مطالعات آن طرح در نظر گرفته شده بودند. در بخش نظام شهری مطالعات مرحله دوم آن طرح، از جمله سیاست‌های مهار شهر تهران، ایجاد نظام شهرهای اصلی، شهرهای میانه و شبکه شهرهای کوچک همانند مطالعات مرحله اول پیش‌بینی شده بودند. (توفیق، ۱۳۸۵: ۷۲۷-۵۳۷)

نخستین نتایج مطالعات آمایش سرزمین ایران در پس از انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۶۲ انجام شد و خلاصه و جمع‌بندی مطالعات نهایی مرحله اول آن در سال ۱۳۶۴ انتشار یافت. این مطالعات به مناسبت برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران توسط سازمان برنامه و بودجه انجام شد و چکیده آن به مستندات برنامه سوم منتقل شد (همان: ۵۴۲-۵۴۱). نتایج آخرین مطالعات آمایش سرزمین ایران توسط دفتر آمایش و توسعه پایدار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال ۱۳۸۳ تدوین شد. در این مطالعات، فقدان تعادل در عرصه سرزمین، بهره‌برداری نامناسب از امکانات و قابلیت‌های برخی از مناطق و به حاشیه رانده شدن بخش‌هایی از سرزمین، فشار فراتر از ظرفیت به منابع و عرصه‌هایی محدود، نبود هماهنگی لازم میان بخش‌های اقتصادی در سطح سرزمین، به فراموشی سپرده شدن وضع اجتماعی، قومی و فرهنگی مناطق، مسائل سیاسی-امنیتی، لزوم سازگاری زیست‌محیطی سرمایه‌گذاری‌ها، ساماندهی نظام اسکان جمعیت و سطح‌بندی مراکز شهری و نواحی روستایی بر اساس توزیع فعالیت‌ها و امکانات در پهنه سرزمین و سرانجام توجه به مناسبات و تعاملات جهانی و منطقه‌ای و ضرورت در نظر گرفتن این گونه متغیرها در برنامه‌ریزی‌های استراتژیک و بلندمدت به عنوان ضرورت آمایش سرزمین آمده است.

هیأت وزیران در ششم آبان‌ماه ۱۳۸۳ ضوابط ملی آمایش سرزمین را تصویب نمود. در آن مصوبه پس از شرح جهتگیری‌های ملی آمایش سرزمین، ضوابط ملی آمایش سرزمین برشمرده شد و سرانجام تشکیلات و سازماندهی نوینی برای آمایش سرزمین کشور پیش‌بینی شد. این ضوابط، راهبردهایی مانند کاهش تمرکز و تراکم جمعیت و فعالیت در مناطق پرتراکم کشور، تعیین نقش و عملکرد بین‌المللی برای تهران و نقش عملکرد مهم برای شهرهای اصفهان، مشهد، تبریز، شیراز، اهواز و کرمانشاه، ایجاد شبکه‌های سازمان‌یافته از شهرهای بزرگ و متوسط، توسعه علوم، آموزش، پژوهش و فناوری، استفاده از ظرفیت‌های مناطق کشور به ویژه شهرهای تهران، شیراز، اصفهان، مشهد، تبریز، اهواز و یزد، توسعه و تجهیز محورهای اصلی ارتباطی در کریدورهای شمالی-جنوبی و شرقی-غربی به عنوان محورهای اولویت‌دار، ایجاد تعادل نسبی

در توزیع جمعیت در سطح کشور، آمایش مناطق مرزی، توسعه صنایع شیمیایی و پتروشیمی، صنایع اساسی و معدنی و صنایع تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات را شامل می‌شود. همچنین در ماده ۱۱ آن مصوبه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف شده بود مطالعات آمایش سرزمین را چنان سازماندهی کند که برنامه پنجم و برنامه‌های بعدی میان‌مدت توسعه کشور به‌طور کامل بر مبنای سند آمایش سرزمین تهیه شود.

ساختار سیاسی و توسعه پایتخت: بخش زیادی از اعتبار بین‌المللی یک کشور به واسطه پایتخت آن است. بطوری که گاهاً در ادبیات رسانه‌ای و روابط بین‌الملل، به جای نام یک کشور یا حکومت آن، از پایتخت آن نام برده می‌شود. پایتخت به عنوان مکان نمایش قدرت دیپلماسی، نقش مهمی در تعیین قدرت سیاسی یک کشور ایفا می‌نماید.

عظمت و شکوه فضایی و عملکردی پایتخت به عنوان نماد قدرت، همیشه مورد توجه خاص دولت‌های متمرکز و توتالیتر بوده است. این رویکرد به‌گونه‌ای نهادینه و فراگیر است که می‌توان آن را جزو مهمترین شاخصه‌های روانی حکومت‌های توتالیتر و نظام‌های سیاسی متمرکز در این خصوص به حساب آورد. بخش مهمی از توسعه کالبدی و اعتبار فضایی تهران نیز از همین خصیصه روانی دولتمردان مستقر در آنها ناشی شده است. شهر تهران با این رویکرد طی مدت بیش از ۲۰۰ سال توسعه یافت و به تدریج به مهمترین نماد دوره مدرن کشور تبدیل شد؛ به گونه‌ای که هویت مدرن آن بر هویت کلیه دوره‌های تاریخی پیشین آن غلبه یافته است. این هویت، امروزه نه تنها به عنوان «برند» تهران، بلکه هویت دوره مدرن کل کشور را نمایندگی می‌نماید. بنابراین دستیابی یک شهر به اعتباری که امروزه شهر تهران برخوردار است مستلزم سیر تحولات تاریخی برنامه‌ای و غیر برنامه‌ای فراوانی است.

اهمیت عملکردی و اعتبار فضایی تهران در بعد از انقلاب اسلامی، خصوصاً پس از پایان جنگ تحمیلی و آغاز دوره سازندگی نیز مورد توجه جدی دولتمردان عالی کشور قرار گرفته است. به‌طوری که تحولات کالبدی و عملکردی شهر تهران در دهه ۱۳۷۰ اغلب در راستای سیاست «تعدیل اقتصادی» و جلوگیری از جابجایی پایتخت کشور از آن انجام پذیرفته است. شهردار وقت تهران که در این دهه منتصب دولت و مجری (کارگزار) سیاست‌های آن در حوزه نوسازی شهری تهران بوده نقل کرده است که رئیس جمهور فرمودند: «تهران پیشانی جمهوری اسلامی

است و باید اصلاح شود" (انتشارات فرهنگ و اندیشه، ۱۳۷۷: ۲۹۸). مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳/۱۲/۱۳۸۴ به شورای اسلامی شهر تهران رهنمود فرمودند؛ تهران باید به شهری با هویت ایرانی و اسلامی، زیبا و روح‌نواز، دارای رفاه عمومی و مقاوم تبدیل شود. باید با برنامه‌ریزی بلندمدت و با پیگیری مجدانه، هویت ایرانی و اسلامی در تهران متجلی شود (www.leader.ir).

در سند چشم‌انداز و جهت‌گیری‌های راهبردی تهران در افق ۱۴۰۴، شهر تهران جهانشهری فرهنگی، دانش‌بنیان، با هویت ایرانی و اسلامی، زیبا، مقاوم، مرفه و معیار در دنیای اسلام تعریف شده است (شورای اسلامی شهر تهران، ۱۳۸۵: ۱۳). در طرح راهبردی - ساختاری (جامع) شهر تهران، این شهر در افق ۱۴۰۵، شهری دانش‌پایه، هوشمند و جهانی با اقتصادی مدرن، با عملکرد فراملی، ملی و منطقه‌ای و با نقش مرکزیت امور فرهنگی - پژوهشی و سیاسی کشور همراه با تعادل‌بخشی و تمرکززدایی وظایف دولت مرکزی و انتقال دستگاه‌های دولتی‌ای که ضرورتی به حضور آنها در آن نمی‌باشد پیش‌بینی شده است (دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۶: ۳).

ابعاد و زمینه‌های محلی

شرایط جغرافیایی و بنیادهای زیستی: شهر تهران با حدود ۶۶۵ کیلومتر مربع وسعت "در ۵۱ درجه و ۰۸ دقیقه تا ۵۱ درجه و ۳۷ دقیقه طول خاوری و ۳۵ درجه و ۳۴ دقیقه تا ۳۵ درجه و ۵۰ دقیقه عرض شمالی" (گیتاشناسی، ۱۳۸۳: ۷) و در منتهی‌الیه شمال شرقی دشت قزوین - تهران در محل تلاقی دو محور ارتفاعی مهم البرز و زاگرس واقع شده است. این موقعیت ریاضی و عمومی، علاوه بر اعتبار منحصر به فرد ژئوپولیتیکی، از شرایط و منابع سرشار زیستی برخوردار است؛ تهران در یک چهارراه کهن سوق‌الجیشی واقع در تقاطع راه‌های بین‌المللی و منطقه‌ای در امتداد رشته کوه‌های البرز (ترکیه، هند، چین) و رشته کوه‌های زاگرس (خلیج فارس، شیراز، اصفهان، بین‌النهرین، قصر شیرین، کرمانشاه، همدان) قرار گرفته است. امروزه کلانشهر تهران مهمترین منطقه شهری بین استانبول و کراچی است. (مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران، ۱۳۸۴: ۲۱).

به‌طور کلی می‌توان بستر طبیعی شهر تهران (دشت تهران) را از حیث ویژگی‌های طبیعی با محور توپوگرافی (ارتفاع و شیب) به دو بخش مرتفع شمالی و پست جنوبی بر محور خط تراز ۱۲۰۰ متر از سطح دریا تقسیم کرد. گذشته از پیامدهای ناگوار محیط‌زیستی ناشی از دخالت‌های انسانی، برخی ویژگی‌های کلی و شرایط مطلوب طبیعی - اکولوژیک و قابلیت‌های زیستی تهران را می‌توان در موارد زیر برشمرد:

- موقعیت پایکوهی برخوردار از شرایط اقلیمی مناسب منتهی به شرایط حاشیه کویری؛
 - خاک حاصلخیز با قابلیت نفوذپذیری و زهکشی مناسب‌تر در بخش شمالی؛
 - سفره‌های غنی آب زیرزمینی با عمق بیشتر و کیفیت بهتر در بخش شمالی؛
 - منابع متنوع، متعدد و گسترده آب سطحی، اعم از رودخانه‌ها، چشمه‌ها و قنات‌ها؛
 - تنوع گیاهی و جانوری سازگار با شرایط طبیعی - اکولوژیک محلی؛
 - تنوع ژئومورفولوژیک و برخورداری از چشم‌اندازهای متنوع زیستی و تفرجگاهی.
- (کمانرودی کجوری، ۱۳۸۴: ۸۰)

شرایط اجتماعی - فرهنگی: جمعیت شهر تهران از ۶،۰۲۲،۰۷۹ نفر در سال ۱۳۶۵ به ۶،۷۴۲،۱۶۵ نفر در سال ۱۳۷۵ و ۷،۷۹۷،۵۲۰ نفر در سال ۱۳۸۵ افزایش داشته است. سهم شهر تهران از جمعیت کل کشور، ۲۵/۲، ۲۷/۸، ۲۸/۶، ۲۲/۵، ۱۸/۴ و ۱۲ درصد به ترتیب در دوره‌های ده‌ساله سرشماری ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵ تغییر کرده است. سهم این شهر از جمعیت شهری کشور در طی دوره‌های مذکور نیز به ترتیب ۸، ۱۰/۵، ۱۳/۴، ۱۲/۲، ۱۱/۳ و ۱۱/۳ درصد بوده است (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵ - ۱۳۳۵).

جمعیت استان تهران از ۸،۱۰۸،۰۰۰ نفر در سال ۱۳۶۵ به ۹،۲۲۲،۰۰۰ نفر در سال ۱۳۷۰ (با نرخ رشد ۲/۶۱ درصد) و ۱۰،۳۴۴،۰۰۰ نفر در سال ۱۳۷۵ (با نرخ رشد ۲/۳۲ درصد) و ۱۳،۴۲۲،۰۰۰ نفر در سال ۱۳۸۵ (با نرخ رشد ۲/۶۴ درصد) افزایش یافته است. استان تهران با تراکم جمعیتی حدود ۶۳۴ نفر در کیلومترمربع، بالاترین تراکم جمعیتی در بین استان‌های کشور را داراست. جمعیت استان تهران در سال ۱۳۸۵ معادل جمعیت ۱۳ استان خراسان جنوبی، ایلام، سمنان، کهگیلویه و بویر احمد، خراسان شمالی، بوشهر، چهارمحال و بختیاری، یزد، زنجان، قم، اردبیل و هرمزگان بوده است. بر اساس سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۸۵، حدود ۹۳/۷

درصد جمعیت استان تهران شهرنشین هستند. (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۶)

حدود ۳۷ درصد کل جمعیت دهساله و بیشتر استان تهران فعالند. در سال ۱۳۸۷ از تعداد شاغلین استان تهران، ۳ درصد در بخش کشاورزی، ۳۴/۱ درصد در بخش صنعت و ۶۲/۹ درصد در بخش خدمات اشتغال داشته‌اند که این ارقام برای کل کشور به ترتیب حدود ۲۱/۲، ۳۲/۲ و ۴۶/۵ درصد بوده است. تعداد کارکنان دولت بر اساس آمار منتشره در ابتدای سال ۱۳۸۶ در کل کشور حدود ۱/۹۵ میلیون نفر بوده که بالغ بر ۳۱۰ هزار نفر آن در تهران متمرکز بودند. حدود ۲۰ درصد شاغلان کل و بیش از ۱۶ درصد شاغلان بخش عمومی کشور در استان تهران فعالیت دارند. (استانداری تهران، ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸)

به‌رغم این‌که جمعیت شهر تهران از سال ۱۳۴۵ به جهت تمرکز سرمایه‌گذاری‌های ملی رو به رشد نهاد، اما از سال ۱۳۵۵ به بعد نرخ رشد آن به جهت اجرای سیاست‌های تمرکززدایی رو به کاهش نهاد و هم‌اکنون متعادل شده است. همچنین بخشی از جمعیت ساکن شهر تهران به جهت هزینه‌های بالای زندگی و آلودگی‌ها، در یک حالت واگرایی، به سمت حومه‌های فقر و رفاه در اطراف تهران جابجا شد. به‌طوری‌که سهم شهر تهران از مهاجرت‌های بین استانی از ۲۴/۷ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۲۰/۵ درصد در سال ۱۳۶۵ و ۱۵/۲ درصد در سال ۱۳۷۵ و ۱۱ درصد در سال ۱۳۸۵ کاهش داشته است. سهم شهر تهران از جمعیت استان تهران از ۷۹ درصد در سال ۱۳۴۵ به کمتر از ۶۰ درصد در سال ۱۳۸۵ کاهش یافته است. سهم استان تهران از مهاجرت‌های بین استانی نیز از ۲۸/۱ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۳۵/۴ درصد در سال ۱۳۶۵ و ۲۲/۴ درصد در سال ۱۳۷۵ و ۱۸ درصد در سال ۱۳۸۵ تغییر کرده است. (مرکز آمار ایران، ۱۳۸۵-۱۳۵۵) شاخص‌های زیر گویای کاهش سهم اجتماعی - جمعیتی تهران در کل کشور در فاصله سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۸۱ است:

- کاهش نسبت جمعیت تهران به دومین شهر کشور (مشهد) از ۶/۸ به ۳/۶ برابر در سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۷۵؛
- کاهش سهم تهران از دانشجویان آموزش عالی از حدود ۴۹ درصد به ۲۰ درصد در سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۸۰؛
- کاهش سهم تهران از کارکنان دولت از ۳۲/۴ درصد به ۲۲/۷ درصد در سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۸۰ (نهاد مدیریت توسعه تهران، ۱۳۸۵: ۱۷).

شرایط اقتصادی و زیربنایی: بخش‌های صنعت، ساختمان و خدمات سهم عمده و قابل ملاحظه‌ای را در ارزش افزوده تولید شده استان تهران در کل کشور دارند. بخش خدمات، مهمترین بخش فعالیت استان تهران محسوب می‌شود. به واسطه شاخصه‌های اقتصادی و جایگاه ویژه‌ای که استان تهران در اقتصاد کلان کشور دارد، می‌توان گفت که این استان به تنهایی از یک سوم قدرت اقتصادی کل کشور برخوردار است (استانداری تهران، ۱۳۸۷).

استان تهران با ۲۶/۹ درصد سهم تولید ناخالص داخلی، ۱۷/۳ درصد سهم ارزش افزوده بخش صنعت و معدن، ۳۷/۵ درصد سهم ارزش افزوده بخش خدمات، ۳۰/۵ درصد سهم ارزش افزوده کارگاه‌های صنعتی، ۲۲/۷ درصد سهم کارگاه‌های صنعتی، ۱۵/۱ درصد سهم کارگاه‌های صنعتی عمومی، ۲۲/۷ درصد سهم کارگاه‌های خصوصی، ۱۹/۴ درصد سهم کارگاه‌های عمده‌فروشی و خرده‌فروشی، ۳۵ درصد سهم ارزش افزوده کارگاه‌های عمده‌فروشی و خرده‌فروشی و ۲۳/۶ درصد سهم شرکت‌های تعاونی تولید و مصرف کشور در استان‌ها را به خود اختصاص داده و در اغلب این موارد رتبه اول را دارد. (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران، ۱۳۸۴)

ظرفیت‌های تولیدی متعدد صنعتی، به‌کارگیری تکنولوژی پیشرفته و بهره‌وری بالای این بخش نسبت به سطح ملی، عهده‌دار بودن نقش توزیع کالا در سطح ملی و بهره‌گیری از پایانه‌های بزرگ زمینی و هوایی و نیز تمرکز خدمات بازرگانی و تجاری و داشتن نقش مسلط در عرصه خدمات ملی و بین‌المللی، برخورداری از نیروی انسانی ماهر و متخصص در بخش‌های مختلف اقتصادی و مشارکت فعال بخش خصوصی در فعالیت‌های تولیدی و توان بالای اشتغال‌زایی این بخش با توجه به حجم وسیع سرمایه‌گذاری آن، از جمله ویژگی‌های کلی اقتصاد استان تهران را تشکیل می‌دهند. بهره‌وری نیروی کار در استان تهران حدود ۱/۴ برابر متوسط کل کشور است. استان و شهر تهران در بسیاری از شاخص‌های عمرانی و توسعه فیزیکی در کشور نیز از مزیت‌های منحصر به فردی برخوردارند. به‌طور مثال؛ ۱۹/۹ درصد حجم مخازن آب شرب، ۲۶ درصد تولید و ۸۲/۱ درصد مصرف آب شرب کشور مربوط شهر تهران است. مجموع قدرت نامی نصب‌شده و تولید ناخالص برق تهران در سال ۱۳۸۷ به ترتیب حدود ۱۸/۳ درصد و ۲۰ درصد کل کشور بوده است. شبکه حمل و نقل عمومی شهر تهران حدود ۴۸ درصد کل

سفرهای روزانه درون شهری را پوشش می‌دهد. به‌رغم این، به جهت اجرای سیاست‌های تمرکززدایی، سهم تهران از تولید ناخالص کشور از حدود ۳۴ درصد به ۲۶ درصد و سهم آن از کارگاه‌های بزرگ صنعتی کشور از ۴۰ درصد به ۳۴ درصد در فاصله سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۸۰، سهم تهران از اشتغال کارگاه‌های بزرگ صنعتی کشور از حدود ۳۹ درصد به ۳۴ درصد در فاصله سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۸۱ و سهم آن از اشتغال جدید صنعتی کشور به ۱۲ درصد در سال ۱۳۸۱ کاهش یافته است. (نهاد مدیریت توسعه تهران، ۱۳۸۵)

زمین‌لرزه و ایمنی: ایران به عنوان بخشی از کمربند کوهزایی آلپ- هیمالیا، همواره از امکان لرزه‌خیزی بالایی برخوردار بوده است. حدود ۹۰ درصد خاک ایران بر روی کمربند زلزله کره زمین واقع شده است. تاکنون بخش‌های مختلف کشور بر اثر زمین‌لرزه‌های ویرانگر متعدد تخریب شد و این پدیده فراگیر به عنوان مهمترین حادثه طبیعی مخاطره‌آمیز کشور، تلفات و خسارات سنگینی را به بار آورده است.

خطر زمین‌لرزه در تهران به جهت موقعیت جغرافیایی و ویژگی‌های زمین‌ساختی، وجود گسل‌های فعال متعدد در اطراف، وقوع زلزله‌های مخرب تاریخی در محدوده آن و سایر شواهد زمین‌شناختی، بسیار بالا ارزیابی می‌شود. عامل اصلی وقوع زلزله در تهران، وجود گسل‌های متعدد در منطقه است، که از میان آنها تنها چند گسل امکان ایجاد زلزله‌ای به قدرت بیش از ۷ ریشتر را دارند. (همان) داده‌های موجود نشان می‌دهد که از سال ۱۲۰۹ تاکنون زلزله مخربی شهر تهران را تحت تأثیر قرار نداده و به همین دلیل وقوع زلزله‌ای ویرانگر در آینده برای تهران پیش‌بینی می‌شود. بر اساس مطالعات آماری و زلزله‌هایی که پیش از این در ناحیه ری و تهران به ثبت رسیده است، با احتمال بیش از ۷۰ درصد به‌طور متوسط هر ۱۵۸ سال زلزله‌ای ویرانگر در این ناحیه رخ داده است. آخرین زلزله تهران در ۱۷۲ سال پیش اتفاق افتاد (احمدی و بوچانی، ۱۳۸۲: ۱۳). بر این اساس، وقوع زلزله دوره‌ای تهران تا کنون با ۲۳ سال تأخیر مواجه می‌باشد.

رشد ناهماهنگ و غیراصولی شهر تهران، ساخت و ساز در حریم گسل‌ها و مناطق مستعد ناپایداری‌های زمین‌شناختی، طراحی و اجرای ساختمان‌ها و تأسیسات حیاتی نامناسب با شدت لرزه‌خیزی تهران، توزیع ناهمگون تأسیسات و امکانات شهری مورد نیاز در زمان بحران، وجود بافت‌های آسیب‌پذیر و فرسوده متعدد در سطح شهر و بسیاری موارد دیگر نشان می‌دهند که در

صورت وقوع زلزله شدید در تهران، تلفات جبران‌ناپذیری به این شهر وارد خواهد شد. به عنوان مثال؛ برآوردها نشان می‌دهند که در صورت وقوع زمین‌لرزه ناشی از گسل ری، بیش از ۴۸۰۰۰۰، گسل شمال تهران بیش از ۳۱۰۰۰۰، گسل مشا حدود ۱۱۳۰۰۰ و مدل شناور حدود ۴۴۶۰۰۰ واحد مسکونی (به ترتیب معادل حدود ۵۵ درصد، ۳۶ درصد، ۱۳ درصد و ۵۱ درصد کل ساختمان‌های مسکونی شهر تهران) آسیب می‌بینند و به ترتیب حدود ۳۸۳۰۰۰ نفر، ۱۲۶۰۰۰ نفر، ۲۰۰۰۰ نفر و ۳۰۲۰۰۰ نفر تلفات انسانی در صورت وقوع شب‌هنگام و بدون هیچ‌گونه عملیات امدادرسانی در پی خواهد داشت. (شهرداری تهران، ۱۳۸۰)

الزامات جابجایی پایتخت سیاسی از تهران

الزامات جهانی شدن

جهانی شدن معاصر به رغم اختلاف نظرهای موجود در خصوص ماهیت و پیامدهای آن، به واقع مقوله‌ای چندبعدی، تکاملی و هم‌افزا در راستای یکپارچگی اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جوامع انسانی محصور در مرزهای سیاسی است. همان‌گونه که در بخش قبل آمده، گذشته از هرگونه نقد و قضاوت در این خصوص، توجه به این نکته حائز اهمیت است که تعاملات نظام‌مند و برنامه‌ای در فرایند جهانی شدن معاصر قبل از هر چیز مستلزم گفت‌وگو و عمل رسمی به مناسبات آن از سوی جوامع و دولت‌هاست.

این درحالی است که به‌رغم این‌که مقوله جهانی شدن معاصر در تعیین چشم‌انداز، اهداف و راهبردهای اغلب برنامه‌ریزی‌های محلی ایران (از جمله سند چشم‌انداز و طرح جامع شهر تهران) نقش اساسی ایفا نمود، اما در سند چشم‌انداز کشور در سال ۱۴۰۴ و برنامه‌های اول تا پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به رسمیت شناخته نشد و هم‌راستایی و یا تعامل با آن در دستورکار رسمی دولت قرار نگرفت. بدیهی است که این فقدان نه از سر غفلت، بلکه با آگاهی و اراده و از تقابل ایدئولوژیک حکومت جمهوری اسلامی ایران با جهانی شدن معاصر ناشی شده است.

بنابراین، تقسیم‌کار ملی در راستای تقسیم‌کار بین‌المللی و جهانی شدن، قبل از هر چیز مستلزم تعیین موضع رسمی مناسبات مربوط در فضای جهانی در قالب سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های

کلان و خرد محلی، از جمله برنامه‌ریزی‌های آمایشی و ایجاد تغییرات و فراهم آوردن زیرساخت‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و فیزیکی لازم از سوی دولت جمهوری اسلامی ایران است. تمرکز رویکرد آمایشی کشور بر تقسیم‌کار ملی با توجه به الزامات جهانی شدن، بدون توجه به ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فضایی حاکم داخلی منتهی به نتیجه نخواهد شد.

الزامات ملی

جابجایی پایتخت در طول تاریخ سیاسی و اداره سرزمینی ایران به دلایل مختلف اتفاق افتاده است. اما این جابجایی‌ها تاکنون در دوره‌های تاریخی‌ای رخ داده که نظام سیاسی ایران از الگوی اداره سرزمینی سنتی چند هزار ساله‌ای پیروی می‌نموده که در کنار دولت مرکزی، دولت‌های محلی متعددی در کشور مستقر بودند. در آن ساختار، کارکردهای سیاسی و اقتصادی کشور در کل پهنه سرزمینی پخش می‌شد و پایتخت نقش همگرایی سیاسی و وحدت سرزمینی را ایفا می‌نمود. از اینرو جابجایی پایتخت در آن دوره‌های سنتی ایران، نیازمند جابجا کردن مجموعه‌ای از کارکردها و زیرساخت‌ها و صرف هزینه‌های فراوان نبوده است.

اما در دوره مدرن ایران، به جهت شکل‌گیری نظام‌های سیاسی کاملاً متمرکز، اختیارات مناطق سرزمینی کشور از آنها سلب گردید و در یک کانون سیاسی (پایتخت) متمرکز شد. در این دوره، پایتخت به دلیل تمرکز قدرت سیاسی و اقتصادی به شهری با کارکردهای چندگانه تبدیل شد و در طول زمان چنان پیوندی با مکان خود پیدا نمود که هرگونه جابجایی آن مستلزم هزینه و پیامدهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ژئوپلیتیکی فراوانی است. در این ساختار، اقتصاد به رغم الزامات درونی و بیرونی (جهانی)، تابعی از ساختار سیاسی، خواست، اراده و تصمیمات دولت است. تلاش‌های صورت گرفته در این خصوص در سال‌های اخیر در راستای بند «ج» اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز نیازمند نظارت به منظور پیشگیری از شکل‌گیری نوعی سرمایه‌داری شبه‌دولتی است.

از سوی دیگر، بررسی اسناد آمایشی و توسعه کلان کشور از آغاز تاکنون نیز نشان می‌دهد که در تمام سال‌های دهه ۱۳۵۰ تا کنون، ایران با مسائل مشابه‌ای در توسعه ملی مواجه بوده است. به‌رغم

همه تلاش‌های به عمل آمده، فقدان وجود سیاست‌ها و برنامه آمایشی مصوب مشخص و پایدار و عدم ارتباط نظام‌مند برنامه‌های پایین‌دست و اجرایی با آن را می‌توان یکی از نارسائی‌های برنامه‌ریزی توسعه ملی و منطقه‌ای ایران در چند دهه اخیر نام برد. شرایط فوق‌الذکر موجب تمایزات شدید برخوردار و توسعه مناطق، خصوصاً بازماندگی و عقب‌افتادگی نسبی مناطق حاشیه‌ای کشور شد. این تمایزات منطقه‌ای امروزه به یکی از تهدیدهای جدی امنیت و وحدت ملی کشور تبدیل شده است. به همین جهت، همان‌گونه که در کلیه مطالعات آمایشی کشور تا کنون آمده است، توسعه متوازن منطقه‌ای با تمرکز بر توسعه مناطق حاشیه‌ای و مرزی می‌بایست در اولویت برنامه‌های ملی قرار گیرد. واقعیت آن است که توسعه منطقه‌ای بدون توسعه سیاسی و شکل‌گیری نظام مستقل اداره محلی، فراتر از تجربه تمرکززدایی اداری گذشته و شرایط موجود، میسر نیست. همچنین، شکل‌گیری نظام نیمه‌متمرکز تا غیرمتمرکز در کشور یکباره امکان‌پذیر و منتهی به وحدت سرزمینی نمی‌گردد. این اقدام می‌بایست به صورت مرحله‌ای و همگام با اقدامات توسعه‌ای برنامه‌ای و توانمندسازی انجام پذیرد.

از این رو، و به جهت ساختار درهم‌تنیده و پیچیده سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ایران، تقسیم‌کار ملی بدون اصلاح ساختار سیاسی و اداره سرزمینی، منتهی به توسعه پایدار نمی‌گردد. بر این اساس تقسیم‌کار ملی در ایران در صورتی موفق خواهد بود که در چارچوب زیر انجام پذیرد:

- تقسیم‌کار ملی مبتنی بر مجموعه الزامات زیرملی (منطقه‌ای)، ملی و فراملی باشد؛
- تقسیم‌کار ملی همراه با ایجاد نظام نیمه‌متمرکز تا غیرمتمرکز سیاسی و اداره سرزمینی باشد؛
- ساختار سیاسی و اداره سرزمینی، علاوه بر ویژگی‌های طبیعی - اکولوژیک، مبتنی بر پهنه‌های اجتماعی - فرهنگی باشد.

الزامات محلی

تمرکززدایی سیاسی - اقتصادی: جایگاه و اعتبار عملکردی تهران، علاوه بر موقعیت مکانی و بنیادهای زیستی، محصول دوره مدرن تاریخ تحول سیاسی و اداره سرزمینی و تثبیت و توسعه مناسبات سرمایه‌داری پیرامونی در آن است. به همین جهت شرایط و کارکردهای کنونی شهر

تهران به‌رغم برنامه‌ها و اقدامات تمرکززدایی در چند دهه اخیر، به‌گونه‌ای است که نقش رهبری تحولات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و فنی فضای ملی و نمایندگی کشور در فضای بین‌المللی را به‌عهده دارد.

همان‌گونه که پیش‌تر آمده، به جهت محوریت سیاست در نظام اجتماعی ایران، مقر سیاسی دولت (پایتخت) ماهیتاً جاذب و موجب تمرکز منابع است. اما به جهت طی فرایند رشد و تثبیت، حضور دولت در تهران، دیگر موجب تشدید تمرکز در آن نیست. در ضمن استقرار پایتخت سیاسی کشور در هر نقطه‌ای خارج از تهران موجب جذب و تمرکز دیگر در آن نقطه می‌گردد. همچنین، ظرفیت‌های منابع زیرساختی تهران، امروزه نه مانع توسعه سایر نقاط کشور، بلکه فرصتی برای توسعه ملی و منطقه‌ای، خصوصاً از حیث ایفای نقش فراملی شهر تهران است.

از سوی دیگر، خواست و اراده سیاسی کشور بر اساس اسناد توسعه ملی، منطقه‌ای و شهری بر تداوم نقش تهران به‌عنوان مرکز سیاسی مهم با اعتبار جهانی با انجام اقدامات توسعه‌ای در این خصوص است. برنامه‌های استراتژیک شهر تهران بر تداوم مرکزیت سیاسی آن همراه با انتقال دستگاه‌های دولتی که ضرورتی به استقرار آنها در تهران نیست تأکید دارند. به همین دلیل، آنچه که در هرگونه مطالعات و برنامه‌ریزی جایجایی پایتخت سیاسی در ایران حائز اهمیت ویژه می‌نماید این است که این شرایط امروزه صرفاً نه تهدید، بلکه مزیتی برای توسعه ملی ایران به حساب می‌آید.

تمرکززدایی اجتماعی - جمعیتی: به‌رغم این‌که جمعیت شهر تهران از سال ۱۳۴۵ به جهت تمرکز سرمایه‌گذاری‌های ملی رو به رشد نهاد، اما از سال ۱۳۵۵ به بعد نرخ رشد آن به جهت اجرای سیاست‌های تمرکززدایی رو به کاهش نهاد و هم‌اکنون متعادل شده است. از سال ۱۳۷۵ بخشی از جمعیت ساکن شهر تهران به جهت هزینه‌های بالای زندگی و آلودگی‌های کلانشهری، در یک حالت واگرایی به سمت حومه‌های فقر و رفاه جابجا شد.

علاوه بر این، بر اساس پیش‌بینی طرح راهبردی - ساختاری (جامع)، جمعیت ساکن (جمعیت شبانه) شهر تهران در افق ۱۴۰۵ معادل ۸/۷ میلیون نفر خواهد بود. بر همین اساس، جمعیت

ساکن و شاغل (جمعیت روزانه) شهر تهران در سال معادل ۹/۱ میلیون نفر جهت برنامه‌ریزی تأمین نیازهای خدمات شهری در نظر گرفته شده است. از اینرو با فرض خروج تمامی کارکنان دولتی ساکن در شهر تهران با احتساب متوسط بعد هر خانوار و تعداد جمعیت شهر تهران در سال ۱۳۸۵، حداکثر حدود ۱/۲ میلیون نفر از جمعیت شهر تهران به جهت جابجایی پایتخت سیاسی کشور جابجا خواهند شد. با این وجود جمعیت شهر تهران در افق جابجایی پایتخت سیاسی کشور (سال ۱۴۰۴) نزدیک جمعیت موجود سال ۱۳۸۵ شهر تهران (۷/۸ میلیون نفر) خواهد بود. بنابراین جابجایی پایتخت سیاسی در سال ۱۴۰۴ به نوعی تثبیت‌کننده مسائل و مشکلات ناشی از تراکم جمعیت و مشکلات شهری تهران در سال ۱۳۸۵ خواهد بود.

کاهش مخاطرات وقوع زلزله احتمالی: شهر تهران با واقع شدن در منتهی‌الیه شمال شرقی دشت وسیع قزوین - تهران که در موقعیت پایکوهی محل تلاقی دو محور ارتفاعی مهم البرز و زاگرس شکل گرفته، علاوه بر اعتبار منحصر به فرد ژئوپولیتیکی، از ویژگی‌های مطلوب طبیعی - اکولوژیک کم‌نظیر و چشم‌اندازهای متنوع زیستی و تفرجگاهی برخوردار است. ترافیک و آلودگی‌های هوا، صدا و سایر عوارض محیط‌زیستی ناشی از آن نیز بیش از هر چیز، معلول ساختار و عملکرد مدیریت شهری است.

اساساً با توجه به زلزله‌خیزبودن کلیه عرصه‌های حائز شرایط زیستی مطلوب کشور، راهکار انتقال پایتخت نمی‌تواند آن را از خطر زلزله مصون نگه دارد. بلکه باید با طراحی و تنظیم یک برنامه جامع مدیریت بحران مبتنی بر دانش صریح و ضمنی (آکادمیک و تجربی، رسمی و غیررسمی) جهت پیشگیری و آمادگی در برابر خطر زلزله احتمالی، خسارت‌های ناشی از آن را به میزان قابل ملاحظه‌ای کاهش داد. نکته قابل توجه در مدیریت بحران زلزله تهران، شکل‌گیری ساختار مدیریت یکپارچه شهری و مشارکت گسترده دولت مرکزی با شورای اسلامی و شهرداری تهران در این خصوص می‌باشد.

علاوه بر این، شایعه خروج دولت از تهران با هدف مصون ماندن از خطرات ناشی از زلزله احتمالی، موجب دلخوری جامعه از دولت و ایجاد خدشه در اعتماد مردم از دولتمردان می‌شود. همچنین حضور دولت در تهران در تسهیل و تسریع مقاوم‌سازی آن در برابر زلزله و آمادگی روانی و فنی مدیریت بحران بعد از زلزله نقش اساسی دارد. همچنین، خروج پایتخت سیاسی

کشور از تهران، می‌تواند به ناتوانی و عدم موفقیت دولت و مدیریت شهری در عمل به تکالیف قانونی و برنامه‌ای در مقاوم‌سازی بافت‌ها و بناهای شهری تهران قلمداد شود. به‌طور مثال؛

- مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۳ در پی وقوع زمین‌لرزه‌های بم و مازندران و قزوین، به سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در بخش مسکن که قبلاً در سال ۱۳۸۱ تصویب شده بود غنای بیشتری بخشید. در آن سند، ارتقای سطح مدیریت ساخت و ساز با به‌کارگیری نیروهای متخصص و تربیت نیروی کار ماهر در کلیه سطوح و تقویت نظام مهندسی و شکل‌های فنی و حرفه‌ای به منظور نظارت و ارزیابی کیفی و دقیق، جلوگیری از ساخت و سازهای غیرفنی و یا نامن در برابر زلزله و الزامی‌کردن استفاده از مصالح استاندارد، استفاده از کلیه استانداردها و مقررات مربوط به طرح و اجرا، استانداردسازی مصالح پایه و اصلی سازه‌ای و الزامی‌کردن استفاده از مصالح استاندارد با کیفیت و مقاوم و ترویج و تشویق ساخت و سازهای کوچک و تهیه قوانین و مقررات لازم به منظور برخورد قانونی با جرائم ناشی از ساخت و سازهای غیر فنی و کاهش آستانه تحمل‌پذیری جامعه مورد تأکید قرار گرفته است،
- در بند «ب» ماده ۳۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، در راهبردها و راهکارهای ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و شهرها در برابر زلزله، ضمن الزام کلیه سازندگان و سرمایه‌گذاران به رعایت آیین‌نامه مربوط، استانداردکردن مصالح و روش‌های مؤثر مقاوم‌سازی، صدور پایان‌کار در صورت ارائه بیمه‌نامه کیفیت ساختمان، آموزش خطرات ناشی از زلزله و چگونگی مقابله با آن توسط دستگاه‌های ذی‌ربط، گسترش نظام بیمه ساختمان و ابنیه در مقابل زلزله، ایمن‌سازی سیستم تجهیزات ساختمان‌ها و مآخذ و تنبیه عوامل سهل‌انگار، دولت مکلف گردید بازسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی شهرها و روستاها و مقاوم‌سازی ابنیه موجود در مقابل زلزله را با استفاده از منابع داخلی و خارجی مندرج در بند «ب» ماده ۱۳ این قانون آغاز و ترتیباتی اتخاذ نماید که حداکثر ظرف مدت ۱۰ سال عملیات اجرایی مربوط به این امر در کل کشور خاتمه یابد. (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴) در ذیل این قانون، سند ملی و فرابخشی مقاوم‌سازی و کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله توسط وزارت مسکن و شهرسازی وقت با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و تصویب گردید. در این سند یک

چشم‌انداز ۲۰ ساله برای کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله و اهداف آن طراحی شده است،

- بر اساس بند ۱-۸-۲ راهبردهای توسعه شهر تهران مندرج در طرح راهبردی-ساختاری (جامع) شهر تهران، مدیریت شهری تهران موظف به تسریع در شناسایی مکانی و سازوکارهای رفتاری گسل‌های اصلی و فرعی شهر تهران و اجرای مقررات ملی ساختمان به منظور ایمن‌سازی و اعمال ضوابط طراحی و اجرای مربوط به حریم گسل‌های اصلی و فرعی در کلیه ساختمان‌ها و تأسیسات زیربنایی و سایر شریان‌های حیاتی شهر تهران مطابق با برنامه‌های مصوب شده است. بر اساس بند ۲-۸-۲ آن راهبردها، مدیریت شهری تهران می‌بایست نسبت به اعمال محدودیت ساخت و ساز در عرصه‌هایی با شرایط ناپایداری ژئوتکنیکی، مستعد لغزش و شیب‌های بسیار تند به ویژه در ارتفاعات شمالی تهران و اعمال ضوابط و مقررات ساخت و ساز اصولی و مقاوم در هر گونه ساخت و ساز شهری در کل پهنه‌های شهر تهران اقدام نماید. بر اساس بندهای ۱-۱۷-۲ الی ۶-۱۷-۲ راهبردهای توسعه شهر تهران، مدیریت شهری تهران موظف شده است نسبت به بهسازی، نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده شهر تهران با اتخاذ سازوکارهای مدیریتی مناسب اقدام نماید.

همچنین بر اساس ردیف ۱-۱۱ و ۷-۱۱ برنامه‌ها، طرح‌ها و مطالعات موضوعی توسعه و عمران شهری تهران (ایمن‌سازی شهر تهران) مندرج در پیوست شماره چهار طرح راهبردی-ساختاری (جامع) شهر تهران، مدیریت شهری تهران موظف شده است نسبت به شناسایی دقیق گسل‌ها و پهنه‌های خطرپذیری زلزله در شهر تهران تا مقیاس ۱:۲۰۰۰ و ایمن‌سازی فضاها عمومی و شریان‌ها و پل‌های مهم و حیاتی شهر تهران تا سال ۱۳۹۰ اقدام نماید. طبق بند ۱-۱ طرح‌ها و پروژه‌های موضعی توسعه شهری تهران نیز مقرر شده است مدیریت شهری تهران نسبت به تهیه طرح‌های مداخله بافت‌های فرسوده در مناطق مختلف شهر تهران به تفکیک مناطق و با تعیین اولویت تا سال ۱۳۹۰ اقدام نماید. (دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۶: ۶، ۱۱، ۴۷، ۵۱)

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

اتخاذ هر تصمیم درخصوص جابجایی پایتخت سیاسی کشور از تهران مستلزم جامع‌نگری، کل‌نگری، تحلیل ساختاری و راهبردی همه ابعاد ملی و محلی تهران از یکسو، و روندهای غالب جهانی از سوی دیگر است. بر اساس این پژوهش، زمینه‌های ساختاری اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، زیرساختی و طبیعی ملی و محلی موجود جابجایی پایتخت سیاسی کشور از تهران دارای مغایرت‌های اساسی باهم‌اند؛ مبانی ارزشی و جهتگیری‌های برنامه‌ای توسعه ملی و شهری تهران با هم سازگاری ندارند؛ اتفاق نظر نسبی کارشناسی و سیاسی در کشور در این خصوص بوجود نیامده است؛ اغلب تلاش‌های به عمل آمده مقطعی در این خصوص، نه صرفاً در راستای جهت‌گیری توسعه‌ای درازمدت آمایشی و تقسیم‌کار ملی، بلکه بیشتر از نگرانی‌های امنیتی وقوع حوادث طبیعی، اجتماعی و سیاسی و شرایط ناگوار محیط‌زیستی و گریز از مسئولیت‌پذیری مدیریتی ناشی شده است.

جهت‌گیری‌های آمایشی و تقسیم‌کار ملی در راستای جهانی‌شدن و تقسیم‌کار بین‌المللی، نیازمند تعیین و تدقیق موضع رسمی کشور در این خصوص در قالب سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های کلان ملی و محلی است. تقسیم‌کار ملی در کشور با اصلاح ساختار سیاسی و اداره سرزمینی به سمت حکمرانی خوب و شکل‌گیری دولت‌های منطقه‌ای و محلی در طیفی از نظام نیمه‌متمرکز میسر می‌باشد.

کتابشناسی

۱. استانداری تهران (۱۳۸۷)، سالنامه آماری سال ۱۳۸۶ استان تهران؛
۲. استانداری تهران (۱۳۸۸)، سالنامه آماری سال ۱۳۸۷ استان تهران؛
۳. احمدی دستجردی، حمید؛ بوچانی، محمدحسین (۱۳۸۲)، پیشینه زلزله در ایران، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۱۲؛
۴. انتشارات فرهنگ و اندیشه (۱۳۷۷)، محاکمه و دفاع: متن محاکمه و دفاع غلامحسین کرباسچی - شهردار تهران؛
۵. توفیق، فیروز (۱۳۸۵)، برنامه‌ریزی در ایران، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی؛
۶. تیلمان، اورس (۱۳۶۲)، ماهیت دولت در جهان سوم - ترجمه بهروز توانمند، انتشارات مؤسسه انتشارات آگاه؛
۷. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۲)، هدف‌ها و سیاست‌های برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا؛
۸. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۳)، پیوست لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا؛
۹. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸)، سیاست‌ها و رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا؛
۱۰. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۲)، سند چشم‌انداز ج.ا.ا. در افق ۱۴۰۴؛
۱۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۲)، سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا؛
۱۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۳)، تصویب‌نامه هیأت وزیران: ضوابط ملی آمایش سرزمین؛
۱۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۴)، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا؛
۱۴. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران (۱۳۸۴)، جایگاه استان تهران در کشور؛
۱۵. شهرداری تهران (۱۳۸۰)، گزارش نهایی مطالعات ریزپهنه‌بندی لرزه‌ای تهران بزرگ؛
۱۶. شورای اسلامی شهر تهران (۱۳۸۵)، سند چشم‌انداز شهر تهران در افق ۱۴۰۴؛
۱۷. دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (۱۳۸۶)، سند اصلی طرح راهبردی - ساختاری (جامع) شهر تهران؛
۱۸. قالیباف، محمدباقر (۱۳۸۶)، دولت محلی یا توزیع فضایی قدرت سیاسی در ایران، مؤسسه انتشارات امیرکبیر؛

۱۹. کمانرودی کجوری، موسی (۱۳۸۴)، تحلیل فضایی کاربری‌های زمین در شهر تهران با تأکید بر عملکرد شهرداری از سال ۸۰-۱۳۷۰، رساله دوره دکتری، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده علوم زمین، گروه جغرافیا؛
۲۰. کمانرودی کجوری، موسی (۱۳۸۵)، ساخت سیاسی- مدیریتی و توسعه شهری، فصلنامه اقتصاد سیاسی، سال سوم، شماره یازدهم؛
۲۱. گیتاشناسی، مؤسسه جغرافیایی و کارتوگرافی (۱۳۸۳)، اتواطلس تهران و اطراف؛
۲۲. موسوی عبادی، سیدعلی اکبر (۱۳۷۸)، شهرداران تهران از عصر ناصر تا دولت خاتمی، نشر خرم؛
۲۳. مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۳۵، ۱۳۴۵، ۱۳۵۵، ۱۳۶۵، ۱۳۷۵، ۱۳۸۵؛
۲۴. مرکز آمار ایران (۱۳۸۶)، گزیده نتایج سرشماری ۱۳۸۵ استان تهران؛
۲۵. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران (۱۳۷۹)، طرح تعادل‌بخشی شهر تهران، گزارش‌های شماره ۱ تا ۳؛
۲۶. مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران (۱۳۸۴)، اطلس کلانشهر تهران، انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری؛
۲۷. مهندسین مشاور شارستان (۱۳۶۸)، بررسی مقدماتی انتقال مرکز اداری- سیاسی کشور؛
۲۸. نهاد مدیریت توسعه تهران (۱۳۸۵)، مطالعات پشتیبان طرح راهبردی- ساختاری (جامع) تهران؛
۲۹. هلد، دیوید و مک گرو، آنتونی (۱۳۸۸)، نظریه‌های جهانی‌شدن- ترجمه مسعود کرباسیان، انتشارات چشمه؛

30. Taylor, p. j (2004), *World City Network: a global urban analysis*, published by Routledge;
31. <http://www.leader.ir>;
32. <http://www.maslehat.ir>;
33. <http://atkeamey.com>.