

سیاست‌های زمین‌شهری و تأثیر آن در توسعه فیزیکی شهر اصفهان

حسین قهرائی* - دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران

کرامت‌اله زبیری - استاد گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران

احمد پوراحمد - استاد گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران

پذیرش مقاله: ۱۳۹۶/۰۴/۲۴ تأیید نهایی: ۱۳۹۶/۰۸/۲۱

چکیده

پیدایش شهرها و سابقه شهرنشینی در ایران قدمت زیادی دارد، اما افزایش و توسعه سریع شهرها به دهه‌های اخیر مربوط است. چنانچه در طول نیم قرن گذشته جمعیت شهرنشین کشور از ۳۱/۴ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۷۱ درصد در سال ۱۳۹۰ افزایش یافت. تعداد شهرها نیز از ۱۹۹ به ۱۳۰۰ رسید. در پی گسترش و توسعه شهرها، سیاست‌های زمین‌شهری و نحوه اجرای آن مورد توجه قرار گرفت؛ زیرا زمین بستر توسعه شهر و عامل اصلی در شکل‌گیری توسعه و گسترش شهرهاست. همچنین باید توجه داشت که طرح جامع شهری (در صورت رفع نارسایی‌ها) سازنده پایه‌ها و اصول قدرتمند قانونی برای تصمیم‌گیری در مورد مقوله اراضی شهری است و استفاده مؤثرتر از منابع عمومی جامعه را امکان‌پذیر می‌کند. بدین منظور هدف پژوهش بنیادی-کاربردی و توصیفی-تحلیلی حاضر، بررسی نارسایی‌های طرح‌های جامع و ارزیابی سیاست‌های زمین‌شهری و تأثیر آن‌ها در توسعه فیزیکی شهر اصفهان است. نتایج نشان می‌دهد تعیین سیاست‌های کلی زمین و اهداف توسعه شهر بدون طرح جامع امکان‌پذیر نیست. همچنین طرح‌های جامع (در صورت رفع نارسایی‌ها و ارائه مدل) قابلیت کاربرد بالایی برای تعیین سیاست‌های کلی زمین و اهداف توسعه شهر دارند. در صورتی که سیاست‌های زمین‌شهری با اهداف توسعه طرح‌های جامع هماهنگ شود، قطعاً از ناهنجاری‌ها و گسترش بی‌رویه شهرها (از جمله اصفهان) جلوگیری خواهد شد.

واژه‌های کلیدی: توسعه فیزیکی، طرح جامع، سیاست‌های زمین‌شهری، شهر اصفهان.

مقدمه

زمین عنصر اساسی شکل‌گیری توسعه و گسترش شهرهاست و به عبارت دیگر بستر و نخستین گام توسعه شهر محسوب می‌شود؛ بنابراین کمیت و کیفیت عرضه زمین برای توسعه و گسترش شهر نقش بسزایی در پیشرفت هنجارها و ناهنجاری‌های شهری دارد. به‌منظور توسعه مطلوب شهر ضروری است زمین‌شهری به توسعه‌ای بهینه دست یابد. توسعه مطلوب زمین‌شهری نیز به عرضه بهینه آن وابسته است (شکوئی، ۱۳۷۷: ۸۷). قرن بیست‌ویکم، قرن شهرها خواهد بود و در آن نظریه‌های پیشرفته‌تری درباره گسترش، توسعه فیزیکی شهرها و کارکرد آن‌ها ارائه و نتایج روشنگرانه‌ای به‌دست خواهد آمد (جیولی، ۲۰۱۶: ۲۱).

امروزه به‌دلیل نقش زمین در تأمین رفاه و آسایش عمومی و تلقی آن به‌عنوان ثروت ملی، همچنین به‌علت افزایش روزافزون جمعیت، ضروری است ضوابط، مقررات و معیارهای مدنظر برای منافع عمومی جامعه، حفاظت بهینه و درخور پایدار در نظر گرفته شود. از سوی دیگر، به‌کمک طرح‌های جامع می‌توان از بروز بسیاری از مشکلات جلوگیری کرد، به تأمین نیازهای آتی کاربری زمین جامعه شهری از بعد اقتصادی پرداخت و این مسئله را تضمین کرد که زمین‌های قابل توسعه به‌اندازه کافی برای توسعه آتی جامعه شهری وجود دارند. همچنین می‌توان از سرمایه‌های موجود و سرمایه‌گذاری‌های آینده نیز حمایت کرد.

اصفهان یکی از شهرهای قدیمی کشور است که موجودیت تاریخی آن به هزاره سوم قبل از میلاد می‌رسد. این شهر از جمله شهرهای کمیاب، و بی‌شک از شهرهای مستثنا و منحصربه‌فرد در میان شهرهای جهان است. این ویژگی ناشی از این است که کالبد شهر در مجموع واحدی منسجم و ارزشمند تلقی می‌شود (شفقی، ۱۳۸۰: ۲۵۲).

توسعه تدریجی شهر اصفهان در دوره‌های مختلف تاریخ و پس از تغییر مکان آن، از مقر اولیه شهر قدیم جی آغاز شد. بدین‌صورت که ابتدا در پیرامون مسجد جامع، سپس در امتداد محور خطی بازار به سمت جنوب تکوین یافت؛ به‌طوری‌که در دوره سلجوقیان با استقرار ارگ در حواشی مسجد جامع، آبادترین بخش اصفهان همین محدوده محسوب می‌شد و در آن میدانی وسیع، مسجد را از ارگ یا پایگاه حکومتی جدا می‌کرد. با وجود این، موقعیت این محدوده آباد و پررونق در دوره صفویه، به تدریج با مکانی در پیرامون میدان نقش جهان عوض شد و از آنجا که محیط پیرامون آن فضاسازی خاصی نداشت به تدریج با از دست رفتن کاربری‌های قبلی، فضای آن به کلی محو شد (هدایت، ۱۳۷۳: ۱۱۸-۱۱۹). همچنین تا پیش از سال ۱۳۰۰، رشد و گسترش شهر اصفهان بسیار کند بود و شهر با روستاهای اطراف خود پیوندی متناسب داشت، اما بعدها توسعه شهر رشد نسبتاً آرامی یافت. در نتیجه نخستین طرح‌های عمرانی و احداث خیابان‌ها اجرا شد و چهره سنتی شهر را دگرگون کرد.

در دهه‌های اخیر، شهر اصفهان مانند بیشتر شهرهای کشور با افزایش سریع جمعیت شهرنشین روبه‌رو بود؛ به‌طوری‌که جمعیت آن از ۲۵۵.۰۰۰ (۲۵۴.۷۰۸) نفر در سال ۱۳۳۵ به ۱.۹۰۰.۰۰۰ (۱.۹۰۸.۹۶۸) نفر در سال ۱۳۹۰ افزایش یافت (بیش از ۷ برابر در طول نیم قرن ۱۳۳۵-۱۳۹۰) (مرکز آمار ایران، ۱۳۳۵ و ۱۳۹۰). همچنین عوارض متعددی از جمله تخریب باغ‌ها و مزارع اطراف شهر، بورس‌بازی زمین و پیدایش بخش‌های حاشیه‌نشین پیرامون شهر از رویدادهای این منطقه بود.

نخستین پژوهش‌های داخلی در مورد زمین‌شهری، در طرح‌های جامع شهری مشاهده می‌شود که در آن‌ها، اراضی شهری از جهت توسعه شهر و کاربری مطالعه می‌شوند. از این پژوهش‌ها می‌توان به کتاب دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری (شکوئی ۱۳۷۳) اشاره کرد که در آن مطالب ارزشمندی در مورد زمین‌شهری، منطقه‌بندی و قیمت زمین، کاربری زمین و اقتصاد سیاسی زمین مشاهده می‌شود. همچنین «اندیشه‌های نو در فلسفه جغرافیا» (شکوئی، ۱۳۷۵) کتابی

ارزشمند از لحاظ نظری است که در آن به مباحث نظری زمین‌شهری و جایگاه آن در توسعه شهری پرداخته شده است. کتاب جغرافیا و شهرشناسی (فرید، ۱۳۶۸) از منابع مورد توجه جغرافیاست که در آن مباحث زمین‌شهری مطرح شده است. کتاب کاربری اراضی شهری (زیاری، ۱۳۸۲) از دیگر منابع مدنظر علاقه‌مندان به مباحث زمین‌شهری است. همچنین کتاب سیاست زمین‌شهری (۱۳۷۶)، عدالت اجتماعی و شهرنشینی (۱۳۷۶) و اقتصاد شهر (۱۳۷۵) از دیگر منابع مورد نظر هستند. علاوه بر کتب و منابع ذکرشده، در برخی پایان‌نامه‌های دکتری نیز به مقوله زمین‌شهری پرداخته شده است؛ از جمله، پایان‌نامه عزیزی درمورد ایران (۱۹۹۸)، فرایند عرضه زمین و نقش آن در توسعه شهری ایران (میرعلی کتولی، ۱۳۸۰)، تبیین و تحلیل نقش سیاست‌های زمین‌شهری در طرح‌های توسعه شهری (غلامحسینی، ۱۳۸۴) و فرایند عرضه زمین و تأثیر آن بر کیفیت گسترش شهر یزد (سرای، ۱۳۸۴).

از آنجا که هدف پژوهش حاضر بررسی سیاست‌های زمین‌شهری و تأثیر آن در توسعه فیزیکی شهر اصفهان است، میزان ناهماهنگی سیاست‌های زمین‌شهری با هدف توسعه طرح‌های جامع شهری در اصفهان، به‌ویژه بعد از انقلاب تحلیل شد. برای این منظور، نارسایی‌ها و تنگناهای طرح‌های جامع در اجرا و تأثیر سیاست‌های زمین‌شهری در توسعه فیزیکی شهر اصفهان مدنظر قرار گرفت.

ضرورت پژوهش حاضر به این دلیل است که به‌کارگیری هر نوع سیاست در تمام مقاطع زمانی، آثار و نتایج مشخصی دارد و روند رشد و گسترش شهرها را شکل می‌بخشد؛ بنابراین نتایج این پژوهش می‌تواند در جلوگیری از تکرار سیاست‌های نادرست و غیرکارشناسی گذشته و تصمیم‌گیری‌های مناسب برای کارشناسان کاربرد داشته باشد. از سوی دیگر، این پژوهش ممکن است تا حد زیادی از گسترش بی‌رویه شهر جلوگیری کند. به عبارت دیگر در صورت هماهنگ‌نبودن سیاست‌های زمین‌شهری با اهداف توسعه طرح‌های جامع، شهر همچنان به گسترش بی‌رویه خود ادامه می‌دهد و در آینده‌ای نزدیک به ناهنجاری‌های فراوان زیست‌محیطی (تخریب باغ‌ها و اراضی کشاورزی) خدماتی و ارتباطی منجر می‌شود. با توجه به مسئله اصلی پژوهش پرسش‌های اساسی به شرح زیر مطرح می‌شوند:

برنامه‌های توسعه طرح جامع ارگانیک و طرح جامع منطقه اصفهان کدام است و تا چه میزان در توسعه فیزیکی شهر اصفهان تأثیر داشته است؟

مهم‌ترین سیاست‌های زمین‌شهری (به‌ویژه پس از انقلاب در شهر اصفهان) کدام است؟ این سیاست‌ها تا چه میزان بر توسعه فیزیکی شهر اصفهان مؤثر است و تا چه اندازه بر برنامه‌های اجرایی طرح‌های جامع شهری اصفهان تأثیر منفی گذاشته و آن‌ها را ناکارآمد کرده است؟

مبانی نظری

تونن از نخستین کسانی است که نظریه خود را درمورد زمین‌شهری ارائه کرد و در کتاب خود با عنوان «ایالت منفرد» (۱۸۲۶) به تشریح این موضوع پرداخت. با اینکه نظریه او در علم دنیا مدنظر همه قرار نگرفته است، اساس همه نظریه‌های مکانی در زمینه‌های اقتصادی به‌شمار می‌آید. هرچند تطابق نداشتن آن با شرایط اجتماعی-اقتصادی جوامع امروزی در بیشتر موارد ثابت شده است، می‌توان نظریه او را به‌صورت روش کار، با رعایت اعتدال به کار برد (شکوئی، ۱۳۷۳: ۲۷۷).

پس از تونن، کهل در سال ۱۸۴۱ به مطالعه رابطه میان شهر و محیط طبیعی و فرهنگی آن پرداخت. کولی نیز در سال ۱۸۹۴ بیان کرد که خطوط حمل‌ونقل، به‌ویژه راه‌آهن، در ایجاد و توسعه مراکز تجاری نقش مؤثری دارند. پس از وی، هیگ در سال ۱۹۲۷ به این مقوله پرداخت که چرا تراکم‌های فوق‌العاده‌ای از مردم و کارخانه‌ها در شهرهای بزرگ

صورت گرفته است (اولمن، ۱۳۷۳: ۴۱). در سال ۱۹۲۷ بوبک، جغرافی‌دان آلمانی بیان کرد که از سال ۱۸۹۹، جغرافی‌دانان آلمانی به تبعیت از شلوتر در پژوهش‌های خود به توضیح جغرافیای داخل شهرها و چگونگی استفاده از زمین پرداخته‌اند (همان: ۴۴). این مسئله نشان می‌دهد که پیش از بحث‌های مربوط به علت وجودی و اندازه و خصوصیات شهرها، مباحث مربوط به اراضی شهری و کاربری آن نیز اهمیت داشته و مورد توجه دانشمندان بوده است. دانشمندانی مانند برگس، هویت و هریس الگوهای کاربری اراضی شهری را به حوزه اقتصاد تعمیم دادند. باید توجه داشت که روش‌ها و مدل‌های بسیاری برای تعمیم الگوهای کلی کاربری زمین در شهر بر پایه تئوری‌های فوق نوشته شده است؛ از جمله مدل‌های مکان‌یابی خانوارها، صنایع و مراکز تجاری. در این نظریه‌ها، بر ارزش مبادلاتی زمین، بیشتر تأکید شده است تا ارزش واقعی و کیفیت زمین. بخشی از این دیدگاه‌ها از نظریه‌های اقتصاد خرد و کلاسیک تأثیر پذیرفته‌اند. در این رابطه نیز دانشمندانی مانند آلسو، باکمن، مایلز، موث، هاروی، گیلبرت، هلی و بالچین با چنین دیدگاهی به توسعه زمین شهری نگرسته‌اند (کتولی، ۱۳۸۰: ۱۵).

برای شناخت مفهوم زمین، تعاریف متعددی ذکر شده است؛ از جمله اینکه زمین ویژگی‌های منحصر به فردی دارد که آن را از سایر کالاها متمایز می‌کند. مهم‌ترین این ویژگی‌ها عبارت‌اند از اینکه زمین قابل جابه‌جایی نیست و میزان آن در منطقه‌ای خاص ثابت است. همچنین زمین کالایی است که هیچ‌کس نمی‌تواند بدون آن زندگی کند و همین امر محدودیت‌هایی را در انتخاب این کالا از جانب مصرف‌کننده به وجود می‌آورد (هاروی، ۱۳۷۶: ۱۵۹). زمین اساس منابع طبیعی محسوب می‌شود و همواره به صورت اکوسیستم، یعنی مجموعه‌ای از موجودات زنده و محیط طبیعی آن‌ها عمل می‌کند؛ از این رو کارایی هر اکوسیستم به نوع و کیفیت کاربری زمین وابسته است (شکوئی، ۱۳۷۷: ۲۵۳).

سیاست زمین^۱ عبارت است از شیوه کنترل استفاده از زمین و اثرگذاری بر آن، برنامه‌ریزی زمین، نحوه مالکیت، قیمت و استفاده‌های گوناگون از آن، به‌ویژه در فرایندهای توسعه که دولت‌ها اعمال می‌کنند (کیول، ۱۹۹۳: ۷۴). همواره میان منافع فردی متصدیان و فعالان زمین، با توسعه شهری و منافع جامعه تضاد وجود دارد که این امر، فضای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی شهرها را با چالشی جدی مواجه می‌کند. به‌منظور رفع پیامدهای این مشکل، دولت‌ها به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم روش‌ها و ابزارهایی را در قالب قوانین اعمال می‌کنند که به آن‌ها سیاست‌های زمین شهری گفته می‌شود (هاروی، ۱۹۸۵: ۱۹۰).

روش پژوهش

پژوهش حاضر بنیادی-کاربردی و توصیفی-تحلیلی و محدوده آن شهر اصفهان است. اطلاعات نیز به روش بررسی متون، مدارک، اسناد و سایت‌های اینترنتی گردآوری شده است. بخش دیگر اطلاعات و آمار و داده‌ها از طریق مصاحبه با کارشناسان (سازمان راه و شهرسازی، شهرداری) و مشاوران مسائل شهری و ایجاد کارگاه‌های مشاورتی به‌دست آمده است. نقشه توسعه شهر نیز با استفاده از عکس‌های هوایی سال‌های مختلف از شهر اصفهان و نقشه‌های شهری ترسیم شده است. روش تحلیل داده‌ها کیفی است و از نرم‌افزارهای SPSS، اکسل و Arcgis نیز استفاده شده است.

مقایسه طرح‌های جامع توسعه شهری در ایران و جهان

بررسی طرح‌های جامع توسعه شهری در ایران و کشورهای ده‌گانه انگلستان، ژاپن، فرانسه، آلمان، کانادا، دانمارک، برزیل، هلند، استرالیا و آمریکا - که نتایج آن در جدول ۱ آمده است - نشان می‌دهد هماهنگی ضعیفی میان طرح‌های توسعه

شهری، راهبردها و اهداف توسعه ملی-منطقه‌ای در ایران وجود دارد که دلیل آن نبود طرح‌های توسعه ملی و طرح‌های توسعه منطقه‌ای به صورت فراگیر است. در مجموع، طرح‌های توسعه شهری در کشورهای مورد مطالعه، با اهداف، نقش و کارکرد روشن و مشخصی همراه هستند، اما این مقوله‌ها در ایران وضوح کمتری دارند. باید توجه داشت که مردم ایران، در تهیه طرح‌های جامع مشارکتی ندارند. واقع‌گرایی در تدوین اهداف طرح و قابلیت‌های اجرایی، رعایت اصول عدالت در طرح، اتکای طرح بر داده‌های موثق و دقیق نیز بسیار ضعیف است و مردم در مرحله بررسی و تصویب طرح‌ها دخالتی ندارند.

در مجموع، ارزیابی تطبیقی طرح‌های توسعه شهری در ایران و جهان در سه مرحله نحوه تهیه، نحوه بررسی و تصویب و نحوه اجرا نشان می‌دهد کشور هلند (۱۰۳) و ژاپن (۱۰۲) بیشترین امتیاز و ایران (۴۴) کمترین امتیاز را دارند (سازمان شهرداری‌های کشور، تدوین شیوه‌های مناسب تهیه طرح‌های شهری در ایران، ۱۳۷۹).

جدول ۱. ارزیابی تطبیقی طرح‌های توسعه شهری در ایران و جهان

میزان امتیاز					نمونه‌ها
جمع‌بندی	نحوه اجرا	نحوه بررسی و تصویب	نحوه تهیه		
۹۳	۳۴	۲۱	۳۸	انگلستان	
۱۰۲	۴۰	۲۳	۳۹	ژاپن	
۸۷	۳۰	۲۳	۳۴	فرانسه	
۸۹	۲۸	۲۳	۳۸	آلمان	
۸۳	۲۹	۲۰	۳۴	کانادا	
۹۷	۳۳	۲۴	۴۰	دانمارک	
۵۴	۱۹	۱۲	۲۳	برزیل	
۱۰۳	۳۹	۲۴	۴۰	هلند	
۷۵	۲۵	۱۶	۳۴	آمریکا	
۸۳	۲۹	۲۰	۳۴	استرالیا	
۴۴	۱۴	۱۱	۱۹	ایران	

منبع: سازمان شهرداری‌های کشور، تدوین شیوه‌های مناسب تهیه طرح‌های شهری در ایران، جلد سوم، ۱۳۷۹

نارسایی‌ها و تنگناهای طرح‌های جامع در ایران

به طور خلاصه در جمع‌بندی کلی می‌توان نارسایی‌ها و تنگناهای طرح‌های جامع در ایران را به شرح زیر دانست:

هدف‌های تعیین شده در طرح‌های جامع قابل حصول نیستند؛ به این دلیل که با سیاست‌های کلی ملی و منطقه‌ای هماهنگی ندارند و در بیشتر موارد با یکدیگر متناقض‌اند.

در تهیه طرح‌های جامع مانند شهرداری‌ها عموماً کادر لازم برای برنامه‌ریزی شهری وجود ندارد و به مهندسان مشاور مراجعه می‌شود؛ از این رو مشاوران خارجی و داخلی، طرح‌ها را از الگوهای خارجی تقلید می‌کنند؛ از این رو به دلیل جدابودن برنامه‌ریز از مجری طرح و دوگانگی در طرز تفکر در اجرای طرح جامع، مشکلاتی به وجود می‌آید.

ناهماهنگی و ارتباط ناکافی میان ارگان‌های اجرایی طرح؛

کمبودها و نارسایی‌های مالی؛

مشکلات مدیریتی؛

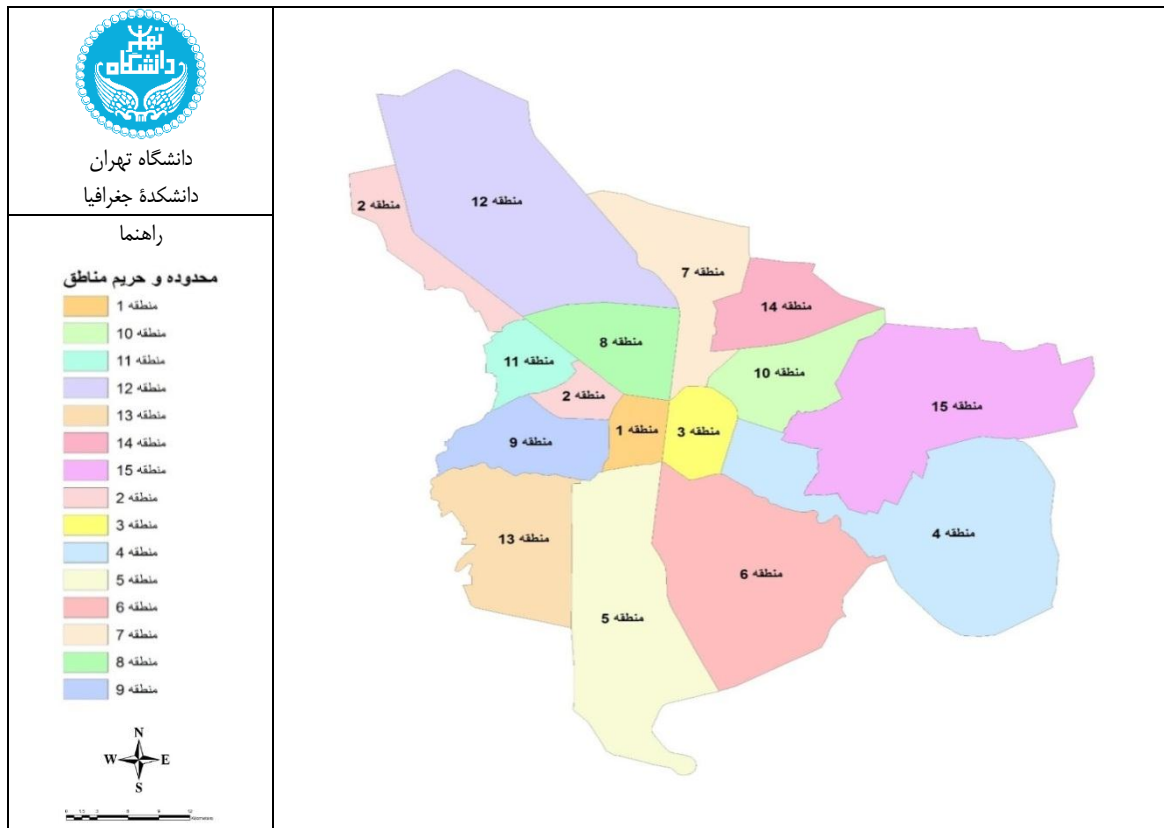
نارسایی‌ها و تنگناهای حقوقی و قانونی.

باید توجه داشت که طرح جامع شهری (در صورت رفع نارسایی‌ها و ارائه مدل) فراهم‌کننده پایه‌ها و اصول قانونی قوی برای تصمیم‌گیری در مورد مقوله اراضی شهری است و به کمک آن استفاده مؤثرتر از منابع عمومی جامعه امکان‌پذیر می‌شود.

بحث و یافته‌ها

منطقه‌بندی شهر اصفهان

تا سال ۱۳۹۰ شهر اصفهان به ۱۴ منطقه تقسیم شده بود، اما با اضافه شدن منطقه خوراسگان در این سال، تعداد این مناطق به ۱۵ رسید (نقشه ۱). از مجموع این مناطق، سه منطقه ۵، ۶ و ۱۳ در جنوب زاینده‌رود و بقیه در شمال واقع شده‌اند. بررسی توزیع جمعیت در شمال و جنوب زاینده‌رود نشان می‌دهد حدود ۳۰ درصد جمعیت شهر در مناطق جنوبی و ۷۰ درصد در مناطق شمالی زاینده‌رود سکونت دارند. دلیل اختلاف زیاد تعداد جمعیت ساکن میان این دو منطقه، پادگان‌های وسیع نظامی، دانشگاه اصفهان، ورزشگاه و بیمارستان الزهرا در جنوب زاینده‌رود است.



تحولات جمعیتی شهر اصفهان در دهه‌های اخیر

مطالعه جمعیت شهر اصفهان در نیم قرن اخیر (۱۳۳۵-۱۳۹۰) نشان می‌دهد جمعیت شهر در این مدت به بیش از ۷ برابر افزایش یافته است (جدول ۱). همان‌طور که مشخص است، نرخ رشد جمعیت در فاصله سال‌های آمارگیری، نوسانات بسیار شدیدی داشته است. چنانچه بیشترین نرخ رشد جمعیت (۵/۲۲) در سال‌های ۱۳۳۵-۱۳۴۵ بوده که به دلیل سیاست‌های دولت مبنی بر سرمایه‌گذاری، افزایش رونق اقتصادی و صنعتی‌شدن اصفهان، سبب سیل عظیم مهاجرت به

شهر شده است. در دهه بعد، هرچند نرخ رشد جمعیت اندکی کاهش یافت و به ۴/۷ رسید، باز هم مهاجران زیادی به اصفهان وارد می‌شدند. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، روند مهاجرت به این شهر با صنعتی‌شدن و سرمایه‌گذاری دولت ارتباط داشت. چنانچه ایجاد ذوب‌آهن در سال ۱۳۴۵ به سیل این مهاجرت‌ها دامن زد.

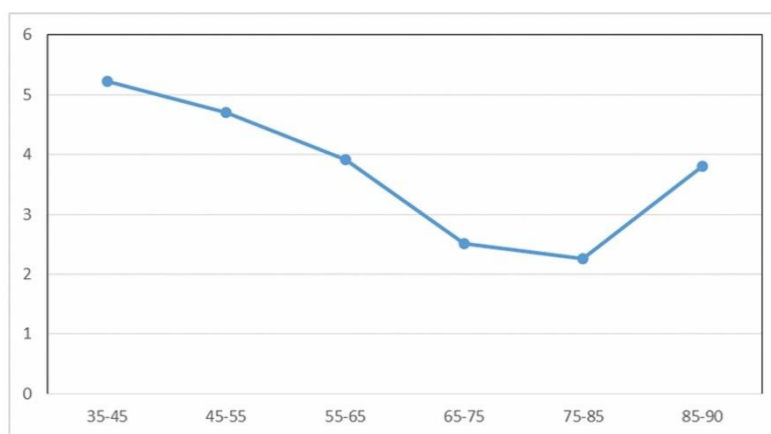
نرخ رشد جمعیت در فاصله سال‌های ۱۳۵۵-۱۳۶۵ نزدیک ۴ است که نشان می‌دهد روند مهاجرت همچنان به شهر اصفهان ادامه داشته است. از علل مهاجرت می‌توان به تداوم روند سرمایه‌گذاران و صنعتی‌شدن شهر (احداث مجتمع فولاد مبارکه و پلی‌اکریل) و مهاجرت مهاجران جنگ تحمیلی و مهاجران افغان اشاره کرد.

در دهه ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵ نرخ رشد جمعیت به ۲/۵۲ و ۲/۲۶ درصد کاهش یافت (در نمودار ۱ تغییرات نرخ رشد جمعیت در سال‌های ۱۳۳۵-۱۳۹۰ آمده است) که می‌توان علت آن را دانست: سیاست‌های جمعیتی دولت مبنی بر کاهش مولید و افزایش تورم پس از جنگ (کاهش قدرت خرید مردم و کاهش مولید) و سکونت بخشی از جمعیت در شهرهای جدید بهارستان و مجلسی دانست. شایان ذکر است که افزایش نرخ رشد جمعیت در سال ۱۳۹۰ به ۳/۸ درصد، به دلیل الحاق خوراسگان به محدوده قانونی شهر اصفهان بوده است (نرخ رشد بدون جمعیت ۱۱۲.۷۷۱ نفری خوراسگان در سال ۱۳۹۰ برابر ۲/۵۵ درصد بود).

جدول ۲. نرخ رشد جمعیت شهر اصفهان در فاصله سال‌های ۱۳۳۵-۱۳۹۰

سال	تعداد جمعیت	نرخ رشد جمعیت
۱۳۳۵	۲۵۴.۸۷۶	-
۱۳۴۵	۴۲۴.۰۴۵	۵/۲۲
۱۳۵۵	۶۷۱.۵۱۰	۴/۷
۱۳۶۵	۹۸۶.۷۵۳	۳/۹۲
۱۳۷۵	۱۲۶۶.۰۷۲	۲/۵۲
۱۳۸۵	۱۵۸۳.۶۰۹	۲/۲۶
۱۳۹۰	۱۹۰۸.۹۶۸	۳/۸

منبع: مرکز آمار ایران، سرشماری‌های نفوس و مسکن سال‌های ۱۳۳۵-۱۳۹۰



نمودار ۱. تغییرات نرخ رشد جمعیت شهر اصفهان از ۱۳۳۵-۱۳۹۰

سیاست زمین و توسعه فیزیکی شهر اصفهان (از ۱۳۰۰ تا انقلاب ۱۳۵۷)

نخستین سیاست‌های مربوط به زمین در ایران را می‌توان در آغاز مشروطیت یافت. اگرچه در قوانین آن زمان مسئله زمین به‌طور کلی مدنظر بود، مالکیت و نحوه برخورد با آن نیز به تفصیل بیان شده بود (ارجمندیا، ۱۳۵۳: ۲۱). همچنین سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی بهسازی و نوسازی شهری در ایران به سبک امروزی، از اواخر دوره قاجاریه ظهور یافت، اما فعالیت‌های نوسازی و بهسازی در شهرهای ایران به سبک مدرن و رسمی از سال ۱۳۱۰ آغاز شد. البته به‌دنبال درگیری ایران در جنگ جهانی دوم و اشغال آن توسط متفقین، این امر متوقف شد یا به‌کندی و رکود شدید گرایید (پوراحمد و شمعی، ۱۳۸۴: ۳۱۵).

رشد و گسترش شهر اصفهان تا پیش از سال ۱۳۰۰ بسیار کند بود و این شهر هنوز با روستاهای اطراف خود پیوندی متناسب و ارگانیک داشت، اما پس از این سال، توسعه شهر، رشد نسبتاً آرامی پیدا کرد. در این زمان، نخستین طرح‌های عمرانی و احداث خیابان‌ها اجرا شد و چهره سنتی شهر تغییر کرد. به عبارت دیگر با تحولات آغاز این قرن و سلطنت رضاشاه، ایران در مرحله جدیدی قرار گرفت؛ در نتیجه جامعه شهری دگرگون شد و بر نظام شهری تأثیر گذاشت. اصفهان نیز از این تحولات دور نبود. چنانچه تا پیش از سال ۱۳۲۰، خیابان‌های متعددی از جمله خیابان طالقانی (شاه سابق)، حافظ، هاتف، چهارباغ عباسی، چهارباغ بالا، چهارباغ خواجه، آمادگاه، شیخ بهایی، کمال‌الدین اسماعیل، نظر و... احداث شدند. همچنین با پیدایش عناصر جدید مانند تماشاخانه، سینما، هتل، باغ ملی و... ساخت و سیمای شهر به یک‌باره دگرگون شد (مصاحبه با کارشناسان شهرداری).

در زمان پهلوی دوم، با احداث فرودگاه در جنوب اصفهان، اولین منطقه حاشیه‌نشین شهر (مفت‌آباد) در کنار فرودگاه و سپس در بخش‌هایی از تخت فولاد (قبرستان قدیمی شهر) شکل گرفت که بیشتر ساکنان آن از مهاجران روستایی بودند. بدین‌صورت شهر به طرف جنوب گسترش یافت. در دهه بعد نیز احداث دانشگاه اصفهان (۱۳۴۵ در منطقه هزارجریب) گسترش شهر را در جنوب زاینده‌رود سرعت بخشید. به عبارت دیگر توسعه شهر تا سال ۱۳۴۰ بیشتر در قسمت شمالی زاینده‌رود بود، اما پس از احداث فرودگاه و دانشگاه اصفهان، شهر به طرف جنوب زاینده‌رود گسترش یافت. در این دوره، در پی اقدامات زیرساختی (برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله)، شهرها (از جمله اصفهان) تحولی اساسی یافتند و خدماتی مانند سیستم تلفن، لوله‌کشی آب، فاضلاب، احداث نیروگاه و تأمین برق سراسری، احداث خیابان‌های وسیع و... صورت گرفت. در دهه ۱۳۴۰، گستره ساختار اصلی شهر، به دلیل الگوی خاص آن (شبکه‌ای) وسعت بیشتری از سطح شهر یافت؛ بنابراین عناصر شهری و عملکردهای عمومی در سطح وسیع‌تری از شهر پراکنده شدند. به‌دنبال تحول ساختار اصلی شهر در این دوره، شکل آن از خطی-هسته‌ای به شبکه‌ای تبدیل شد، اما در این ساختار هنوز هم دو محور عمود بر هم (محور زاینده‌رود و محور چهارباغ) اهمیت بیشتری داشت.

شهر اصفهان به کمک دو محور انسانی و طبیعی، یعنی چهارباغ و زاینده‌رود به چهار منطقه بزرگ جغرافیایی تقسیم شده است. محور چهارباغ هنوز هم از نظر شکل و عملکرد مانند ستون فقرات شهر عمل می‌کند. محور زاینده‌رود، در گذشته نقشی خاص در سازمان شهری برعهده نداشت و بیشتر به کشاورزی و باغداری مختص بود، اما به تدریج و با گسترش شهر به سوی رودخانه پیش‌روی کرد و آن را از دو طرف ساحل شمالی و جنوبی در میان گرفت. همچنین به دلیل زیبایی و برخورداری از امکانات وسیع طبیعی، در جایگاه مناسبی از نظر فرهنگی و تفریحی قرار گرفت (طرح تفصیلی اصفهان، ۱۳۸۲).

در اوایل دهه ۵۰ به‌دنبال افزایش قیمت نفت، بخش عمده سرمایه‌گذاری‌ها در صنایع صورت گرفت که در اطراف چند شهر بزرگ از جمله شهر اصفهان احداث شد؛ از این‌رو شهر اصفهان توسعه بیشتری یافت.

سیاست زمین و توسعه فیزیکی شهر اصفهان (پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷)

در این دوره (دهه اول انقلاب) شهر اصفهان از نظر فیزیکی توسعه یافت؛ زیرا جمعیت شهرنشین آن بیشتر شد (به دلیل افزایش موالید و مهاجرت به شهر) و اراضی زراعی واقع در شمال و غرب شهر، بیش‌ازپیش از ساخت‌وسازهای جدید تأثیر پذیرفت. هرچند طرح‌های جامع به دلایل متعدد در مرحله مطالعاتی و اجرا، در توسعه بهینه بیشتر شهرهای ایران از جمله اصفهان ناکارآمد بودند، سیاست‌های زمین‌شهری، خاصه بعد از انقلاب از جمله مصوبه شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸ در لغو ممنوعیت ساخت‌وساز در محدوده حوزه استحفاظی شهرها، نه تنها اهداف توسعه طرح‌های جامع را نادیده گرفت، بلکه نقش مؤثری در توسعه و گسترش بی‌رویه شهرها داشت. چنانچه به‌رغم تأکید طرح جامع منطقه‌ای مبنی بر حفظ اراضی زراعی شمال شهر اصفهان، شهر در امتداد سه محور زینبیه، کاوه و امام خمینی گسترش یافت (مصاحبه با کارشناسان سازمان ملی زمین و مسکن اصفهان).

در جدول‌های ۳ و ۴ اراضی واگذارشده در شهر اصفهان برای ساخت مسکن و کاربری‌های غیرمسکونی در فاصله سال‌های ۱۳۶۱-۱۳۷۰ و ۱۳۷۱-۱۳۸۲ آمده است. چنانچه مشخص است در دهه ۶۰ در مجموع ۵۵۹۸ قطعه با مساحت ۲۰۱۰۵۴۱ مترمربع به صورت انفرادی، تعاونی یا نهادها برای احداث مسکن به اشخاص واگذار شد. براین اساس میزان اراضی واگذاری به صورت انفرادی (۸۶۱۸۴۷ مترمربع) بسیار بیشتر از اراضی واگذارشده به صورت تعاونی و نهادها بود. همچنین در فاصله سال‌های ۱۳۷۱-۱۳۸۲، در مجموع ۱۰۴۸۱ قطعه با مساحت ۴۲۴۲۱۷۵ مترمربع به صورت انفرادی، آماده‌سازی و مشارکت برای ساخت مسکن واگذار شده است که میزان اراضی واگذاری به صورت انفرادی (۳۰۳۰۵۷۷۱ مترمربع) بیشترین رقم را به خود اختصاص داده است. کمترین مساحت (۱۸۴۰۴ مترمربع) نیز به واگذاری به صورت مشارکت مربوط بوده است. در مجموع اراضی واگذارشده در هر دو دهه، بیشتر به صورت انفرادی بوده‌اند.

جدول ۳. اراضی واگذارشده در شهر اصفهان (سال‌های ۱۳۶۱-۱۳۷۰)

سال	انفرادی		تعاونی		نهاده‌ها		غیرمسکونی	
	تعداد	مساحت (مترمربع)	تعداد	مساحت (مترمربع)	تعداد	مساحت (مترمربع)	تعداد	مساحت (مترمربع)
	قطعه		قطعه		قطعه		قطعه	
۱۳۶۱	-	-	-	-	۱۷	۳۳۵۶	-	-
۱۳۶۲	۴۰۶	۱۲۰۵۰۰	۸	۱۲۶۵	-	۳۴۱۹۰۰	۱۷	۲۷۹۵۰
۱۳۶۳	۶۴۹	۱۷۴۹۴۰	۷۴۷	۲۰۳۴۲۰	۸۸	۲۳۱۰۵	۷	۱۴۲۹۵
۱۳۶۴	۲۸۰	۶۷۶۳۴	۱۸۷	۳۸۹۵۳	۷۱	۱۴۳۸۵	۱۲	۵۳۱۳۲
۱۳۶۵	۵۰۵	۱۱۸۹۵۳	۴۷۴	۱۱۷۱۶۳	۱۸۴	۶۴۰۸۷	۶۸	۱۱۷۱۰۳
۱۳۶۶	۳۹۸	۹۵۲۲۲	۷۹	۲۱۱۸۶	۱۸	۳۳۳۰۵	۱۸۲	۷۲۱۵۶۲
۱۳۶۷	۲۹۴	۶۵۵۰۲	۲۶	۶۷۹۲	۹	۲۴۶۲	۳۸	۴۴۱۱۶
۱۳۶۸	۵۵۴	۱۲۵۰۶۰	۷۵	۲۴۴۵۳۵	۷۳	۱۵۱۰	۲۹	۶۲۹۶۰
۱۳۶۹	۴۱۵	۹۴۰۳۶	۳۴	۲۷۶۱۰	۷	۳۶۶۰	۳۰	۹۶۹۳۵
۱۳۷۰	-	-	-	-	-	-	۷۹	۴۷۷۱۲۰
جمع	۳۵۰۱	۸۶۱۸۴۷	۱۶۳۰	۶۶۰۹۲۴	۴۶۷	۴۸۷۷۷۰	۴۶۲	۱۶۱۵۱۷۳

منبع: سازمان ملی زمین و مسکن

جدول ۴. اراضی واگذار شده در شهر اصفهان (۱۳۷۱-۱۳۸۲)

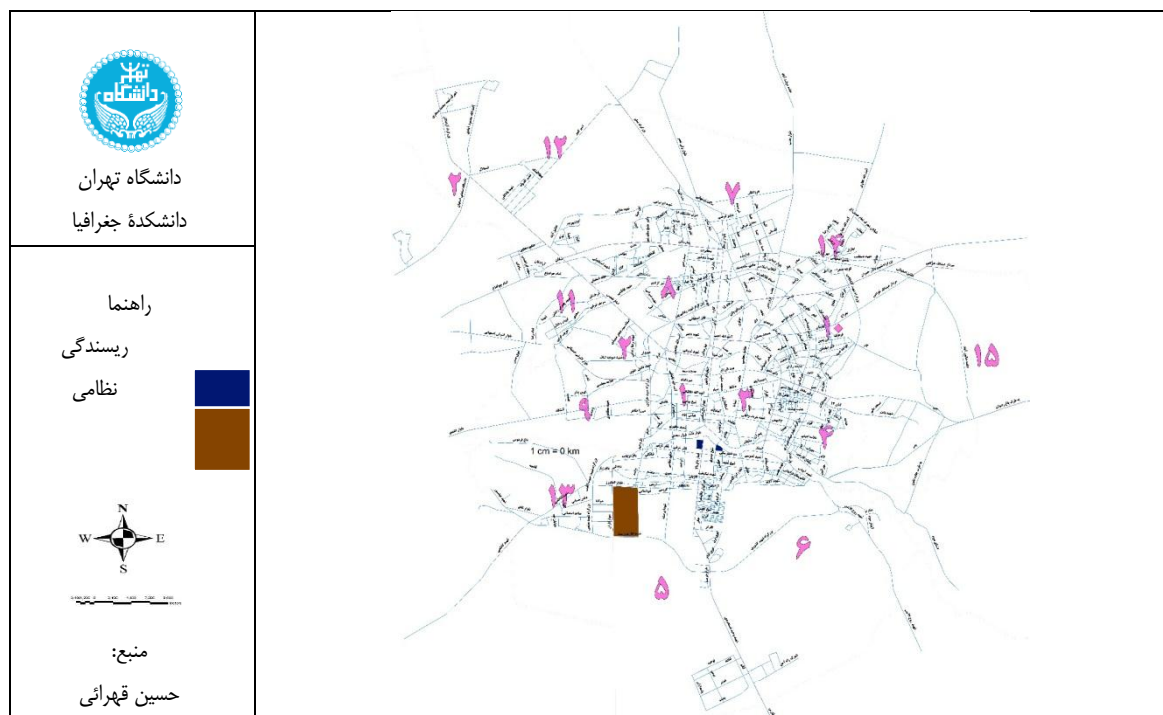
سال	مسکونی						غیر مسکونی	
	انفرادی		آماده‌سازی		مشارکت		تعداد قطعه	مساحت (مترمربع)
	تعداد قطعه	مساحت (مترمربع)	تعداد قطعه	مساحت (مترمربع)	تعداد قطعه	مساحت (مترمربع)		
۱۳۷۱	۲۴۰۵	۷۴۰۲۱۴	۴	۶۰۰۰۰۰	-	-	۳۸	۵۲۹۰۷۴۰
۱۳۷۲	۲۸۲۲	۷۴۶۲۸۸	-	-	-	-	۶۶	۱۲۹۰۸۷۵
۱۳۷۳	۸۸۲	۲۴۵۰۱۲۷	-	-	-	-	۲۰	۴۰۵۰۱۲۰
۱۳۷۴	۸۴۷	۱۷۸۰۲۳۱	-	-	۸۸	۱۶۰۰۵۷	۳۶	۷۴۰۹۰۳
۱۳۷۵	۱۳۳۶	۲۶۲۰۴۸۷	۷۴۵	۳۰۰۰۰۰	۷	۵۴۷	۱۶	۳۲۴۰۳۶۷
۱۳۷۶	۳۶۸	۷۳۰۵۴۹	-	-	-	-	۲۵	۱۴۰۵۳۴
۱۳۷۷	۲۴۹	۸۳۰۸۴۹	-	-	۲	۱۸۰۰	۱۸	۲۴۰۹۵۸
۱۳۷۸	۲۶۹	۶۲۰۸۶۴	۱	۱۸۰۰۰	-	-	۳۴	۱۳۰۳۱۰
۱۳۷۹	۲۰۶	۸۳۳۰۵۱۵	-	-	-	-	۶۳	۳۱۱۰۲۸۷
۱۳۸۰	۱۰۹	۳۳۰۲۳۳	-	-	-	-	۶	۲۹۸۸
۱۳۸۱	۹۸	۲۸۰۷۵۶	-	-	-	-	-	-
۱۳۸۲	۵۳	۱۷۰۶۵۸	-	-	-	-	-	-
جمع	۹۶۳۴	۳۰۳۰۵۰۷۷۱	۷۵۰	۹۱۸۰۰۰	۹۷	۱۸۰۴۰۴	۳۲۲	۱۰۸۳۱۰۰۸۲

منبع: سازمان ملی زمین و مسکن

پس از جنگ تحمیلی، دولت برای مشارکت‌دادن بخش خصوصی در امور، خط‌مشی خصوصی‌سازی و خودکفایی ارگان‌ها و سازمان‌ها از جمله شهرداری‌ها را انتخاب کرد؛ بنابراین شهرداری‌ها برای تأمین منابع مالی مورد نیاز خود، علاوه بر فروش تراکم، سیاست‌های جدیدی را درباره اراضی شهری درپیش گرفتند؛ از جمله تغییر کاربری اراضی (نظامی، صنعتی و...) به کاربری مسکونی و فروش این اراضی به متقاضیان که در نتیجه آن، سیاست زمین نقش مؤثری در گسترش و توسعه فیزیکی شهر اصفهان داشت. در این رابطه می‌توان به تغییر کاربری اراضی کارخانه ریسندگی زاینده‌رود در جنوب بلوار آینه‌خانه و کارخانه ریسندگی صنایع واقع در خیابان چهارباغ بالا به کاربری مسکونی و تغییر کاربری بخشی از پادگان نظامی واقع در جنوب اصفهان به کاربری مسکونی (کوی ولی‌عصر در نزدیکی کوه صفا) اشاره کرد (نقشه ۲).

قیمت زمین در شهر اصفهان

بازار زمین در اصفهان و مدیریت آن از دیگر مسائل مهم سیاست‌های زمین‌شهری در این شهر است. باید توجه داشت که میانگین قیمت زمین در مناطق مختلف شهر بسیار متفاوت است (جدول ۵)؛ به طوری که در گران‌ترین مناطق شهر (منطقه یک) حدوداً ۶ برابر ارزان‌ترین منطقه (مناطق ۱۲ و ۱۴) است. البته دولت‌ها برای رسیدن به اهداف خود و تنظیم و قانونمندسازی بازارهای زمین، ابزارهای برنامه‌ریزی، آیین‌نامه‌های منطقه‌بندی، وضع قوانین ساخت‌وساز، صدور مجوزها، بازرسی‌ها، اخذ جریمه‌ها و... را در دست دارند، اما اجرای آن‌ها نتایج محدودی به دنبال دارد.



نقشه ۲. تغییر کاربری اراضی صنعتی و نظامی به مسکونی

جدول ۵. میانگین قیمت منطقه‌بندی زمین در شهر اصفهان (سال ۱۳۹۴)

قیمت (ریال)	خیابان	منطقه
۵۱۶۶۰۰	بر بلوار و خیابان اصلی	۱
۲۲۰۰۰۰	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	
۱۲۰۰۰۰۰۰۰	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	
۱۵۰۰۰۰۰۰۰	حداقل قیمت (تقریباً)	۲
۱۱۷۰۰۰	بر بلوار و خیابان اصلی	
۴۸۰۰۰۰	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	
۳۵۰۰۰۰۰۰۰	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	۳
۱۰۰۰۰۰۰۰۰	حداقل قیمت (تقریباً)	
۴۰۰۰۰۰۰۰	بر بلوار و خیابان اصلی	
۱۵۰۰۰۰۰	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	۴
۴۰۰۰۰۰۰۰۰	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	
۱۰۰۰۰۰۰۰۰	حداقل قیمت (تقریباً)	
۳۶۲۰۰۰	بر بلوار و خیابان اصلی	۵
۷۰۰۰۰۰	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	
۴۰۰۰۰۰۰۰۰	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	
۱۵۰۰۰۰۰۰۰	حداقل قیمت (تقریباً)	
۴۷۰۰۰۰	بر بلوار و خیابان اصلی	
۱۸۰۰۰۰۰	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	
۸۰۰۰۰۰۰۰۰	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	
۳۰۰۰۰۰۰۰	حداقل قیمت (تقریباً)	

ادامه جدول ۵. میانگین قیمت منطقه‌بندی زمین در شهر اصفهان (سال ۱۳۹۴)

منطقه	خیابان	قیمت (ریال)
	بر بلوار و خیابان اصلی	۴۵۰۰۰۰
۶	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	۱۴۵۰۰۰
	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	۹۰۰۰۰۰۰۰
	حداقل قیمت (تقریباً)	۲۵۰۰۰۰۰۰
	بر بلوار و خیابان اصلی	۱۰۰۰۰۰
۷	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	۲۴۰۰۰۰
	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	۳۰۰۰۰۰۰۰
	حداقل قیمت (تقریباً)	۱۰۰۰۰۰۰۰
	بر بلوار و خیابان اصلی	۱۱۰۰۰۰
۸	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	۵۰۰۰۰۰
	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	۳۰۰۰۰۰۰۰
	حداقل قیمت (تقریباً)	۹۰۰۰۰۰۰۰
	بر بلوار و خیابان اصلی	۱۰۰۰۰۰
۹	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	۳۵۰۰۰۰
	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	۳۰۰۰۰۰۰۰
	حداقل قیمت (تقریباً)	۸۰۰۰۰۰۰۰
	بر بلوار و خیابان اصلی	۱۵۰۰۰۰
۱۰	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	۵۱۶۰۰
	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	۳۰۰۰۰۰۰۰
	حداقل قیمت (تقریباً)	۷۰۰۰۰۰۰۰
	بر بلوار و خیابان اصلی	۷۰۰۰۰۰
۱۱	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	۳۵۰۰۰۰
	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	۲۰۰۰۰۰۰۰
	حداقل قیمت (تقریباً)	۵۰۰۰۰۰۰۰
	بر بلوار و خیابان اصلی	۸۵۰۰۰۰
۱۲	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	۴۵۰۰۰۰
	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	۱۸۰۰۰۰۰۰
	حداقل قیمت (تقریباً)	۶۰۰۰۰۰۰۰
	بر بلوار و خیابان اصلی	۱۶۰۰۰۰
۱۳	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	۸۰۰۰۰۰
	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	۴۰۰۰۰۰۰۰
	حداقل قیمت (تقریباً)	۱۰۰۰۰۰۰۰
	بر بلوار و خیابان اصلی	۱۱۰۰۰۰
۱۴	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	۱۶۰۰۰۰
	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	۱۸۰۰۰۰۰۰
	حداقل قیمت (تقریباً)	۴۰۰۰۰۰۰۰
	بر بلوار و خیابان اصلی	۱۳۵۰۰۰
۱۵	بر خیابان‌هایی با ۸ متر عرض و بالاتر	۴۵۰۰۰۰
	حداکثر بالاترین قیمت اراضی هر مترمربع (تقریباً)	۲۷۰۰۰۰۰۰
	حداقل قیمت (تقریباً)	۶۰۳۰۰۰۰۰

منبع: سازمان راه و شهرسازی اصفهان

طرح‌های جامع شهر اصفهان

طرح جامع ارگانیک

در این طرح که در سال ۱۳۵۰ به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید، توسعه شهر اصفهان به صورت پیوسته و برای سه دوره پنج‌ساله پیش‌بینی شد. همچنین جمعیت شهر برای ۲۵ سال آینده ۱ میلیون و ۲۰۰ هزار نفر

مشخص شد و پیش‌بینی توسعه شهر در جهت شمال، شمال‌غربی و شرق به صورت متصل به شهر و بر روی دو محور شرقی و غربی صورت گرفت. همچنین براساس این طرح، پیش‌روی به سوی غرب ممنوع شد (هدایت، ۱۳۷۳: ۱۲۱). این طرح اشکالات زیادی داشت، اما عاملی که از موفقیت آن جلوگیری کرد، رعایت نکردن تمام ضوابط و جزئیات تعیین شده در مراحل اجرا یا ناهماهنگی در این مراحل بود که البته پس از اجرای طرح رسمیت یافت. شهرداری براساس خطوط اصلی آن و بدون وجود طرح‌های تفصیلی، پروانه ساختمانی را صادر کرد. همچنین از سال ۱۳۵۰ و با ابلاغ مراحل اجرای طرح جامع به شهرداری، مقرر شد برخی از طرح‌های تفصیلی به سرعت تهیه و برای اجرا آماده شوند. با وجود این چندین سال از تهیه طرح‌های تفصیلی غفلت شد و بعد از گذشت پنج سال از شروع اجرای طرح، برخی طرح‌های تفصیلی مدنظر قرار گرفت؛ بنابراین بخش زیادی از مشکلات، ناشی از ضعف سیستم کنترل و نظارت بر اجرای شهرداری و هماهنگ نبودن ارگان‌هایی است که به نحوی در اجرای طرح نقش داشتند.

پس از تصویب طرح مزبور، زمین‌های زراعی اطراف شهر برحسب برنامه توسعه طرح، موقعیت ویژه‌ای برای معاملات زمین و اشاعه رشدی بی‌ضابطه و بی‌رویه، و تنها برای توسعه ساخت‌وساز مسکن یافتند؛ به طوری که تقریباً تأمین فضاهای اختصاص یافته در طرح جامع برای مصارف عمومی و خدمات شهری فراموش شد. در این میان، طرحی مبنی بر ایجاد فضای سبز بین بلوار کمربندی (خیابان بزرگمهر) و محدوده شرقی و شمالی آن زمان شهر به منظور ایجاد مراکز عمومی آموزشی، بیمارستان‌ها، زمین ورزش و دیگر خدمات شهری مدنظر قرار گرفت، اما منظور فوق عملی نشد و به تدریج مغازه‌ها و مراکز تجاری اطراف آن‌ها را پر کردند؛ بنابر این توسعه، پیشنهاد شد در طرح جامع ارگانیک شهر اصفهان، زمینه برای تبدیل کاربری زمین‌های زراعی به مسکن در حوالی محدوده مزبور فراهم شود. براین اساس پس از گذشت چند سال (به‌ویژه پس از انقلاب) شهر در جهت دیگر که طرح جامع پیشنهاد توقف آن را داده بود، گسترش یافت؛ یعنی جنوب‌غربی (امتداد محور ذوب‌آهن)، جنوب (جاده شیراز) و حتی غرب که قسمت زیادی از باغ‌های میوه در آن قرار داشته و در طرح ممنوع شده بود.

طرح تجدیدنظر یا طرح جامع منطقه‌ای اصفهان

با توجه به مشکلات طرح جامع ارگانیک و پس از مطالعات مقدماتی، برنامه‌های توسعه شهر از سال ۱۳۶۴ در قالب طرحی با دیدگاه برنامه‌ریزی منطقه‌ای تصویب شد. براساس این طرح، توسعه شهر اصفهان به صورت ناپیوسته و با تکیه بر محور شمالی-جنوبی یعنی جاده تهران-شیراز مشخص شد. در این طرح ایجاد شهرک‌های جدید سپاهان‌شهر، بهارستان و مجلسی مدنظر قرار گرفت؛ بنابراین با آنکه هنوز بیش از ده سال از اعتبار طرح جامع ارگانیک باقی مانده بود، تجدیدنظر در طرح جامع شهر اصفهان به دلیل ناتوانی یا نامطلوب بودن سیاست‌های طرح مذکور آغاز شد. به دنبال این فکر و به دلیل توسعه محدوده کارخانه ذوب‌آهن، قوت گرفتن اندیشه پایه‌گذاری کارخانه فولاد مبارکه و ارائه طرح گسترش صنایع نظامی، مطالعات و بررسی‌های اولیه روی منطقه از سال ۱۳۶۰ همراه با پیشنهاد توسعه شهر اصفهان و قانون‌های جدید شهری در فواصل دور از رودخانه و حتی المقدور عمود بر آن، صورت گرفت و در پی آن مطالعات طرح تجدیدنظر در طرح جامع نیز وسعت بیشتری پیدا کرد و به طرح جامع منطقه‌ای تغییر نام داد. براین اساس برای اولین بار در طرح منطقه‌ای اصفهان، ایجاد کانونه‌های شهری و توسعه شهر اصفهان عمود بر محور زاینده‌رود و در دو بخش جداگانه به فاصله حدود ۴۰ کیلومتر از یکدیگر مطرح شد (هدایت، ۱۳۷۳: ۱۲۶).

پیشنهاد طرح تجدیدنظر در طرح جامع (طرح منطقه‌ای) در زمینه استقرار کانون‌های توسعه جمعیت در امتداد این محور بدون رعایت فواصل منطقی و موازین شهرسازی و برنامه‌ریزی، روند توسعه متراکم خطی بدون انفصال را مدنظر

قرار داده است؛ برای مثال، با وجود آنکه در طرح مزبور اراضی حدفاصل مجموعه ملک شهر رهنان-اصفهان برای کشاورزی اختصاص یافته‌اند، این بخش از این اراضی چنین کاربردی ندارند و به صورت پراکنده تحت پوشش احداث واحدهای مسکونی‌ای قرار دارند که طرح مناسبی ندارند. چنین توسعه بی‌ضابطه‌ای تنها بخش شمالی و حوالی سه نقطه شهری مزبور را در برنمی‌گیرد، بلکه بخش‌های شرقی، غربی و جنوبی نیز از این قاعده مستثنا نیستند. شایان ذکر است که وجود روستاها و شهرک‌های متراکم و نزدیک به هم و در عین حال پراکنده‌ای در همه جوانب پیرامونی شهر، هسته‌های مناسبی برای ادامه روند رشد و پیوستن به یکدیگر شده‌اند.

سرانه ناخالص زمین شهری در اصفهان

سرانه ناخالص یعنی کل مساحت اراضی ساخته شده یک شهر یا یک حوزه شهری به جمعیت ساکن در آن شهر یا حوزه (زیاری، ۱۳۸۱: ۷۱). سرانه ناخالص زمین شهری بالا و تراکم ناخالص شهری پایین، نشان‌دهنده کاربری بی‌رویه و نامناسب زمین در شهرهاست (معمدی، ۱۳۸۱: ۱۶). در جدول ۶، مقایسه سرانه ناخالص زمین شهری و تراکم ناخالص جمعیت در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۳۵ در شهر اصفهان آمده است. به جز سال ۱۳۳۵، در سال‌های بعد سرانه ناخالص زمین، بالاتر از تراکم جمعیت در این شهر بود. البته بالا بودن سرانه ناخالص زمین به مفهوم بهره‌مندی یکسان تمامی ساکنان شهر از کاربری‌های شهری نیست، بلکه بیان‌کننده عرضه بیش از حد زمین است (به‌ویژه در سال ۱۳۷۵ که سرانه ناخالص شهری در بالاترین حد خود بود).

جدول ۶. مقایسه سرانه ناخالص زمین شهری با تراکم ناخالص شهری اصفهان در سال‌های ۱۳۳۵-۱۳۹۰

سال	جمعیت (نفر)	وسعت (He)	سرانه ناخالص شهری (m ²)	تراکم ناخالص شهری (P/He)
۱۳۳۵	۲۵۴.۸۷۶	۲۰.۷۳	۸۱/۳۳	۱۲۲/۹
۱۳۴۵	۴۲۴.۰۴۵	-	-	-
۱۳۵۵	۶۷۱.۵۱۰	۷۵۲۰	۱۱۱/۹۸	۸۹/۳
۱۳۶۵	۹۸.۶۷۵۳	-	-	-
۱۳۷۵	۱۲۶۶۰.۷۲	۱۶۶۲۳	۱۳۱/۳	۷۶/۱۶
۱۳۸۵	۱.۵۸۳۶۰۹	۱۸۲۲۸	۱۱۵/۱	۸۶/۸۷
۱۳۹۰	۱.۹۰۸.۹۶۸	۲۰.۳۴	۱۰۴/۹	۹۵/۲۸

روند گسترش و توسعه فیزیکی شهر اصفهان (۱۳۰۰-۱۳۹۰)

در جدول ۷ و نمودار ۲، روند گسترش شهر اصفهان در فاصله سال‌های ۱۳۰۰-۱۳۹۰ آمده است. براساس این جدول، وسعت شهر در طول ۹۰ سال اخیر حدود ۱۲ برابر افزایش یافته است. همچنین پیش از الحاق خوراسگان به محدوده قانونی شهر اصفهان (سال ۱۳۸۵) حدوداً ۱۱ برابر بیشتر شده است. با بررسی نمودار درمی‌یابیم که گسترش شهر در سال‌های ۱۳۰۲-۱۳۳۵ به‌کندی صورت گرفته است، اما از سال ۱۳۳۵ به بعد، به‌ویژه پس از اصلاحات ارضی و اجرای برنامه‌های عمرانی (سیاست احداث صنایع در اطراف شهرهای بزرگ از جمله اصفهان) شیب منحنی تند شده و وسعت شهر تا سال ۱۳۵۵ حدوداً ۴/۵ برابر شده است. پس از انقلاب اسلامی، به دلیل سیاست‌های زمین شهری پس از انقلاب و واگذاری اراضی (تا سال ۱۳۷۵) این شیب تند بوده و شهر نیز به‌شدت گسترش یافته است. پس از سال ۱۳۷۵ به دلیل سیاست‌های دولت هفتم (سیاست کاهش یا تعدیل واگذاری اراضی) شیب منحنی ملایم‌تر شد. پس از سال ۱۳۸۵ بار دیگر شیب منحنی به دلیل الحاق خوراسگان (در سال ۱۳۹۰) به محدوده قانونی شهر سرعت یافت.

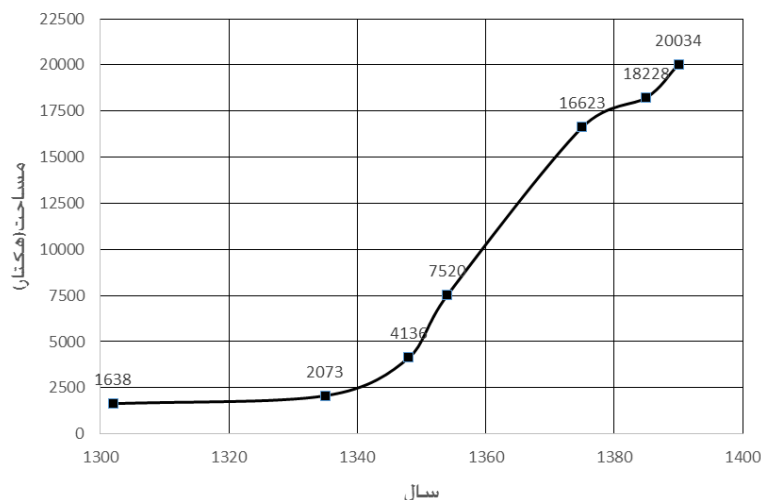
نقشه ۳ که با استفاده از عکس‌های هوایی سال‌های ۱۳۴۳، ۱۳۵۵، ۱۳۷۵، ۱۳۸۵ و ۱۳۹۲ و نقشه‌های شهری تهیه شده است، روند گسترش و توسعه فیزیکی شهر اصفهان را در طول سال‌های مذکور به خوبی نشان می‌دهد. چنانچه مشخص است در طول این مدت شهر در تمام جهات توسعه یافته است که البته این گسترش در جهت شمال، شمال‌غربی، غرب و جنوب‌غربی چشمگیرتر است (گسترش شرقی مربوط به سال ۱۳۹۲ به دلیل اینکه داخل محدوده خوراسگان قرار دارد). این گسترش سبب تبدیل بسیاری از باغ‌ها و اراضی زراعی اطراف شهر، به اراضی شهری و مسکونی شده است، به‌ویژه مناطقی که پیش از این دارای قنوت، باغ‌ها و اراضی کشاورزی بودند (مناطق شمالی و غربی)، اما در اثر سیاست‌های زمین‌شهری (خاصه پس از انقلاب) به سرعت تحت پوشش ساخت‌وسازها و مسکن‌های غیراصولی قرار گرفتند و امروزه مفهوم کشاورزی و باغداری در آن‌ها از بین رفته است. درحالی‌که سیاست‌های زمین‌شهری باید در چارچوبی تعیین شود که بر پایه آن استفاده نامناسبی از زمین نشود؛ به‌ویژه اراضی زراعی و باغ‌ها که جزء سرمایه اصلی کشور به‌شمار می‌روند.

با توجه به گسترش و توسعه سریع شهر اصفهان در دهه‌های اخیر، اکنون دیگر نمی‌توان با صراحت از مرز مشخص شهری به نام اصفهان سخن گفت، بلکه باید آن را منطقه شهری اصفهان یا کلان‌شهر اصفهان دانست که شهر اصلی با شهرک‌های اطراف خود (ملک شهر، خانه اصفهان، سپاهان شهر، خوراسگان و...) پیوند خورده است.

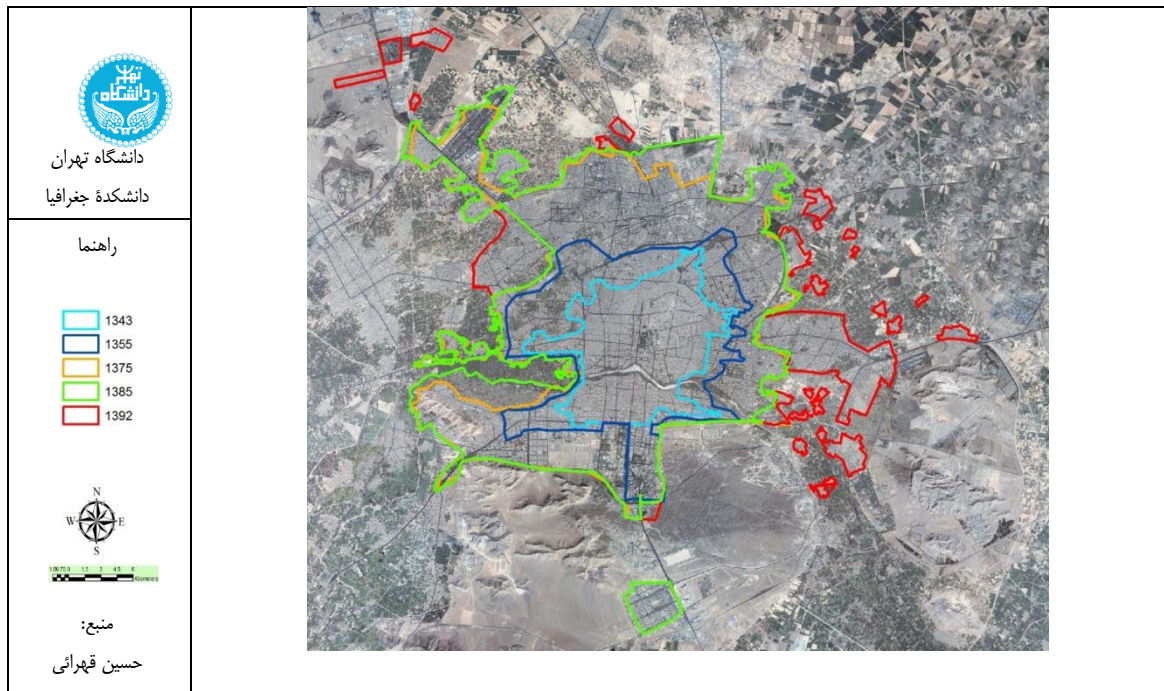
جدول ۷. وسعت شهر اصفهان از سال ۱۳۰۲ تا ۱۳۹۰

سال	مساحت (He)
۱۳۰۲	۱۶۳۸
۱۳۳۵	۲۰۷۳
۱۳۴۸	۴۱۳۶
۱۳۵۵	۷۵۲۰
۱۳۷۵	۱۶۶۲۳
۱۳۸۵	۱۸۲۲۸
۱۳۹۰	۲۰۰۳۴

منبع: شهرداری اصفهان



نمودار ۲. روند گسترش و توسعه فیزیکی شهر اصفهان (۱۳۰۰-۱۳۹۰)



نقشه ۳. روند گسترش و توسعه فیزیکی شهر اصفهان

نتیجه‌گیری

پیشینه رسمی برنامه‌ریزی عمرانی در کشور ما به بیش از نیم قرن پیش بازمی‌گردد. همچنین بیش از چهار دهه است که طرح‌های توسعه شهری برای شهرهای ایران به‌منظور ایجاد بستر رشد کالبدی موزون و هماهنگ با آن تهیه شده است. این طرح‌ها که از سال ۱۳۴۷ در ایران آغاز و در سال ۱۳۵۱ از نظر قانونی تعریف شد، علی‌رغم اینکه با هزینه و انرژی زیادی همراه بود (البته تأثیرات مثبتی در منطقه‌بندی کاربری‌ها و رعایت ضوابط و مقررات ساختمانی داشت) به دلایل متعددی از جمله اینکه در این طرح‌ها به تأثیر عوامل اقتصادی، اجتماعی در توسعه فیزیکی شهر بی‌توجهی شده است نتوانست به تمامی اهداف خود دست یابد؛ بنابراین می‌توان گفت رشد و گسترش شهرها بدون کنترل و برنامه‌ریزی یا به عبارت دیگر بدون طرح جامع ممکن است آثار سوء اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بسیاری داشته باشد. البته نه بدین معنا که نارسایی‌های طرح‌های جامع (هم در مرحله مطالعاتی و هم اجرا) نادیده گرفته شود، بلکه ضروری است نارسایی‌های طرح‌های جامع از بین برود تا توسعه شهرها کنترل و پیش‌بینی شود و برنامه‌ریزی برای آن‌ها صورت بگیرد؛ بنابراین طرح جامع باید نتیجه مطالعه عمیق و تحلیل شرایط موجود فیزیکی، اقتصادی و اجتماعی باشد و درمورد شرایط آینده، به‌ویژه توسعه فیزیکی شهر با ارائه مدل به پیش‌بینی بپردازد. از سوی دیگر، سیاست‌های زمین‌شهری باید به نحوی صورت بگیرد که اهداف توسعه طرح‌های جامع ناکارآمد نشود و منطبق با آن باشد.

طرح جامع شهری (در صورت رفع نارسایی‌ها و ارائه مدل) فراهم‌کننده پایه‌ها و اصول قوی قانونی برای تصمیم‌گیری درمورد مقوله اراضی شهری است و استفاده مؤثرتر از منابع عمومی جامعه را امکان‌پذیر می‌کند. به‌کمک این طرح می‌توان از بروز بسیاری از مشکلات جلوگیری کرد و به تأمین نیازهای آتی کاربری زمین جامعه شهری از بعد اقتصادی پرداخت. همچنین این مسئله را تضمین کرد که زمین‌های قابل توسعه برای توسعه آتی جامعه شهری به‌اندازه کافی کنار گذاشته شده است و از سرمایه‌های موجود و سرمایه‌گذاری‌های آینده نیز حمایت می‌شود.

در پایان باید گفت برای جلوگیری از گسترش بی‌رویه شهرها (از جمله اصفهان) به طرحی جامع نیاز است (البته با توجه به رفع نارسایی‌های طرح‌های جامع و ارائه مدل) تا سیاست‌های کلی زمین و اهداف توسعه شهر کاملاً مشخص شود. همچنین سیاست‌های زمین باید از اهداف توسعه طرح‌های جامع پیروی کند و به عبارت دیگر منطبق با اهداف توسعه طرح‌های جامع باشد تا هم طرح جامع ناکارآمد نشود و هم گسترش بی‌رویه شهر صورت نگیرد. نتایج مطالعات درباره شهر اصفهان نشان می‌دهد نارسایی‌های دو طرح جامع (به‌ویژه طرح جامع ارگانیک) در اجرا و هماهنگ‌نبودن سیاست‌های زمین‌شهری با اهداف توسعه طرح‌های جامع (به‌ویژه پس از انقلاب و توسط ارگان‌ها و نهادها) سبب گسترش بی‌رویه شهر اصفهان شده است.

منابع

۱. ارجمندیا، اصغر، ۱۳۵۳، بررسی تطبیقی سیاست زمین در ایران و برخی از کشورهای آسیایی، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران.
۲. پوراحمد و شمعی، ۱۳۸۴، بهسازی و نوسازی شهری از دیدگاه علم جغرافیا، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
۳. رئیس دانا، فریبرز، ۱۳۷۳، مکانیزم قیمت‌گذاری زمین مسکونی در شهرهای جدید ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران.
۴. زیاری، کرامت‌اله، ۱۳۸۱، برنامه‌ریزی کاربردی اراضی شهری، انتشارات دانشگاه یزد، یزد.
۵. _____، ۱۳۷۸، برنامه‌ریزی شهرهای جدید، انتشارات سمت، تهران.
۶. سازمان راه و شهرسازی اصفهان، ۱۳۵۰، طرح جامع ارگانیک.
۷. سازمان راه و شهرسازی اصفهان، ۱۳۶۳، طرح جامع منطقه‌ای.
۸. سازمان راه و شهرسازی اصفهان، ۱۳۸۳، طرح تفصیلی اصفهان.
۹. سازمان شهرداری‌های کشور، ۱۳۷۹، تدوین شیوه‌های مناسب تهیه طرح‌های شهری در ایران، جلد سوم، تهران.
۱۰. سعیدنیا، احمد، ۱۳۷۹، کاربری زمین شهری، مجموعه کتاب‌های سبز، وزارت کشور، تهران.
۱۱. شفقی، سیروس، ۱۳۸۱، جغرافیای اصفهان، انتشارات دانشگاه اصفهان، اصفهان.
۱۲. شکوئی، حسین، ۱۳۷۷، اندیشه‌های نو در فلسفه جغرافیا، گیتاشناسی، تهران.
۱۳. _____، ۱۳۷۲، دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری، انتشارات سمت، تهران.
۱۴. کتولی، میرعلی، ۱۳۸۰، فرایند عرضه زمین و نقش آن در توسعه شهری ایران (گرگان)، پایان‌نامه دکتری دانشگاه تربیت مدرس، تهران.
۱۵. مرکز آمار ایران، سرشماری‌های نفوس و مسکن اصفهان؛ ۱۳۳۵-۱۳۹۰.
۱۶. معتمدی، مسعود، ۱۳۸۱، زمین و جایگاه آن در توسعه شهری، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۳۷، ص ۱۶.
۱۷. هاروی، دیوید، ۱۳۷۶، عدالت اجتماعی و شهر، ترجمه حسامیان و همکاران، انتشارات پردازش و برنامه‌ریزی شهری، تهران.
۱۸. هدایت، محمود، ۱۳۷۳، روند توسعه شهر اصفهان و شناخت عوامل آشفتنگی آن، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۳۳، ص ۱۱۸.
19. Guolei Z. et al., 2016, Agglomeration and Diffusion of Urban Functions: An Approach Based on Urban Land Use Conversion, Chicago.
20. Haevey, D., 1985, The Urbanization of Capital, Oxford University.
21. Kivell, P., 1993, Land and the City Patterns and Processes of urban Change, London and NewYork, Putledge.