

مدیریت اراضی حریم شهرها؛ راهکاری اصولی در کاهش مشکلات شهری نمونه: کلان‌شهر مشهد

مریم هادی‌زاده بزاز
دانشجوی دکتری دانشگاه فردوسی مشهد

چکیده

شهرنشینی سریع از بزرگ‌ترین چالش‌های قرن حاضر محسوب شده و مشکلات پیچیده‌ای را خصوصاً برای کشورهای در حال توسعه به وجود آورده است. توسعه شهرها اثرات متنوعی را هم بر نواحی شهری و هم بر نواحی روستایی اطراف دارد. هرچه شهرها توسعه بیشتری می‌یابند، تأثیرات خود را به نواحی دورتری در اطراف خود منتقل می‌کنند. در کلان‌شهر مشهد نیز عواملی مانند رشد فزاینده جمعیت و مهاجرت از روستا به شهر، ادغام روستاهای حریم شهر در بافت فیزیکی شهر، افزایش واحدهای صنعتی، تولیدی، خدماتی و مسکونی، زمین‌خواری و تغییر الگوی مصرف زمین و مهم‌تر از همه سوء مدیریت باعث گستردگی بیش از حد فیزیکی این شهر و تغییر کاربری اراضی حریم و رشد اسکان غیررسمی در این مناطق شده است. در این پژوهش مهم‌ترین عوامل ایجادکننده مشکلات در اراضی حریم شهر مشهد مانند عدم وجود الگوی مناسب توسعه شهری، فقدان جایگاه قانونی مشخص، ضعف مدیریت و برنامه‌ریزی و نبود مدیریت واحد و متولی مشخص مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج حاصل از تحقیق نشان می‌دهد که مدیریت بهینه شهر تنها در قالب محدوده کالبدی و بدون توجه به پیرامونش تحقق نمی‌یابد و بدون وجود راهبردی خاص برای مدیریت و نظارت بر اراضی حریم شهر، مشکلات این مناطق هر روز بحرانی‌تر می‌شود. بنابراین لازم است اراضی پیرامون شهر به عنوان سرمایه‌های طبیعی تحت مدیریت واحد و نظارت دقیق قرار گیرند.

واژه‌های کلیدی: کلان‌شهر مشهد- مشکلات شهری - نابسامانی حریم - مدیریت یکپارچه

۱. مقدمه

در گذشته شهر به آسانی از سرزمین‌های پست اطراف قابل تمیز و تفکیک بود و حومه‌های خطی شکل بدون هیچ دشواری قابل شناسایی بودند. از سویی روستاها اساساً دهقانی بودند و حد میان مناظر و فعالیت‌ها کاملاً منفک می‌نمود. به تدریج با وسعت گرفتن وسایل حمل‌ونقل جمعی و راه‌های آهن امکان جابه‌جایی به حومه شهرها فراهم شد و کم‌کم مجموعه شهر و حومه‌های آن به صورت یک کانون جمعیتی متمرکز در آمد (برنارشاریه، ۱۳۷۳، ۱۹). گسترش مجموعه‌های شهری و حومه‌های آن به ویژه در نیمه دوم قرن حاضر آهنگ شتابانی به خود گرفته است. این روند در کشورهای پیشرفته تاحدودی متعادل شده است اما در کشورهای در حال توسعه به صورت پدیده‌ای گسترده، فراگیر و غیرقابل کنترل مطرح است.

از دهه ۱۹۵۰ شهرهای کشورهای توسعه‌یافته اروپای غربی و به‌ویژه آمریکای شمالی به دلیل افزایش جمعیت شهری از یک طرف و گسترش فرهنگ حومه‌نشینی و ویلاننشینی از طرف دیگر، به فضای بیشتری از پیرامون خود گسترش پیدا کرده‌اند؛ و این مسئله الگوی سنتی کاربری اراضی را تغییر داده است. استارتوانت و جانگ نیز به رشد سریع حومه‌ها در آمریکا و به عنوان مثال در واشنگتن به دلیل کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل و وجود تراموای برقی و افزایش دسترسی به اتومبیل شخصی و کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل اشاره می‌کنند (Sturtevant and Jung, 2011: 48). کالانتاریدیس به توانایی مقامات محلی در جذب مهاجران شهری که از توانایی مالی خوبی برخوردار بوده و موجب جذب سرمایه و سرمایه‌گذاری در محدوده روستا و بهبود وضعیت روستاییان این نواحی شده است اشاره می‌کند (Kalantaridis, 2010: 2). در فنلاند نیز خانه‌های دوم ساکنان شهری در روستاهای حریم شهرها، این مناطق را دستخوش تغییر نموده است. اکثر ساکنان روستایی تنها کشاورز نمی‌باشند بلکه در زمینه‌های مختلف تجاری و اقتصادی مشغول به کارند و این مسئله تأثیر زیادی در بهبود اقتصاد روستایی و روش زندگی آن‌ها

داشته است (Vepsalainen and Pitkanen, 2010: 194). در بارسلونا طی ۲۰ سال گذشته افزایش جمعیت در نواحی حریم شهر به دلیل توسعه شبکه حمل و نقل، تغییرات ساختاری - فضایی زیادی را در این نواحی به وجود آورده است (Angel, Lopez, 2010: 119). افزایش جمعیت نواحی حاشیه شهر کبک کانادا و تحولات مثبت و بهسازی نواحی حاشیه شهر (Guimond and Simard, 2010: 1) و مهاجرت معکوس ساکنان شهری به مناطق روستایی جنوب کبک نیز باعث تغییر کاربری اراضی کشاورزی این مناطق شده است. (Paquette and Domon, 2015: 215) در کشورهای اروپایی نیز گسترش فرهنگ حومه‌نشینی و تغییر الگوی سنتی کاربری زمین، فضای بیشتری را تصرف می‌نماید، به‌طوری که وسعت کمون‌های فرانسه حدود ۸۴ هزار کیلومتر مربع یعنی ۱۵,۴ درصد وسعت این کشور است و این رقم در انگلستان ۱۰ درصد کل کشور را دربر می‌گیرد که البته در جنوب‌شرقی آن از ۳۵ درصد نیز افزون است (محمدزاده، ۱۳۸۶: ۹۵).

بسیاری از مشکلات امروز شهرهای بزرگ جهان بیش از هر چیز از عدم مدیریت زمین شهری به وسیله نهادهای محلی سرچشمه می‌گیرد. در این رابطه آلن به مدیریت در سه سطح روستایی، ناحیه‌ای و شهری برای دستیابی به توسعه پایدار شهری و روستایی اشاره می‌کند (Allen, 2003: 135). بریانت نیز در تحقیقات خود نشان می‌دهد که در اغلب کشورها به مدیریت بر نواحی روستایی حریم شهرها در سطح کلان توجه شده است. او همچنین خاطرنشان می‌سازد که با توجه به عقب‌نشینی حکومت مرکزی در اغلب حوزه‌ها باید به مقامات و حکومت‌های محلی در نواحی حاشیه شهرها توجه بیشتری شود. به عبارت دیگر، این مسئله باید در سطح کلان، متوسط و خرد مورد توجه قرار گیرد (Bryant, 1995: 255). ارینگتون نیز جهت کاهش مشکلات ناشی از توسعه لجام‌گسیخته و انفجار جمعیت در مناطق روستایی مجاور شهرها و به‌ویژه شهرهای بزرگ در انگلستان و بسیاری کشورهای اروپایی به افزایش نقش حکومت‌های محلی اشاره می‌کند (Errington, 2010: 367).

مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که توسعه سریع شهرنشینی در کشورهای توسعه‌یافته باعث گسترش شهر به مناطق اطراف شده است. به عبارت دیگر، توسعه شهری در این کشورها تا حد زیادی برنامه‌ریزی و مدیریت شده و حومه‌نشینی شیوه‌ای مطلوب از اسکان شهری است. اما رشد سریع شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه باعث شده که مناطق اطراف شهرها و روستاهای حریم آن‌ها مورد هجوم شهرنشینی قرار گرفته و زندگی ساکنان شهرها و حاشیه‌ها را تحت تأثیر قرار داده و چالش‌های پیچیده‌ای را برای طراحان شهری به وجود آورد. در چند دهه گذشته تقریباً نیمی از رشد جمعیت شهری، در کشورهایی با درآمد کم و متوسط اتفاق افتاده است (Hope, 1986). یافته‌های به دست آمده از نمونه‌های موردی نیجریه (Fadare, mills-Tettey, 1992)، زامبیا (Tipple, 1977)، کنیا (Muriuki et al, 2011) و بوتسوانا (Shabane et al, 2010) در آفریقا، مکزیک (Ward, 1976) پرو، برزیل (Eckstein, 1990)، بولیوی (Vanlindert, Vanwesten, 1991) و کاستاریکا (Lawrence et al, 1985) در آمریکای جنوبی، نپال (Moffat, Finnis, 2005)، پاکستان (Rizvi et al, 2006)، اندونزی (Garr, 1996)، جاکارتا، مانیل، بانکوک (Murakami et al, 2005) و عربستان (Mobarak, 2004) در قاره آسیا، نشان می‌دهد که رشد سریع شهرها، چالشی اساسی برای نواحی شهری و ادغام مناطق روستایی اطراف شهرها به وجود آورده که پیامد آن برای مناطق روستایی اطراف شهرها مثبت نبوده است. لذا رشد سریع شهرنشینی از یک طرف و عدم وجود سیاست‌های درست و طراحی نامناسب شهری از طرف دیگر همراه با سایر عوامل فرهنگی، اجتماعی و سیاسی باعث تغییر شکل و توسعه بی‌نظم مناطق حریم کلان‌شهرها شده و زمینه مناسبی را برای رشد اسکان غیررسمی به وجود آورده است.

مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که همه کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه یک مسیر مشابه و یکسان را در زمینه تکامل و رشد تدریجی شهرها به سمت حاشیه داشته‌اند. توسعه سریع شهرنشینی باعث شده جمعیت و فعالیت‌ها از درون شهر به مناطق اطراف شهر و حومه گسترش یافته و باعث تغییر الگوی کاربری زمین شده است. در کشورهای توسعه‌یافته برای جلوگیری از فرآیند خودجوش رشد مناطق هسته‌ای شهر، سیاست‌های عدم تمرکز اتخاذ شده است.

این سیاست مستلزم سرمایه‌گذاری بیشتر در مناطق پیرامونی و به‌کارگیری معیارهای عدم تمرکز در فرآیند تصمیم‌گیری سیاسی و برنامه‌ریزی است. در این دیدگاه حریم به مثابه سرمایه در نظر گرفته می‌شود که در واقع امتداد شهر است. لذا به جای انتقال فعالیت‌های بی‌کیفیت و مزاحم، این مناطق را با کارکردهای متنوع ساماندهی نموده‌اند.

اما در کشورهای در حال توسعه، مناطق شهری آثار تعیین‌کننده‌ای را بر نواحی پیرامون داشته و تسلط خود را از

طریق انتقال مداوم منابع انسانی، طبیعی و سرمایه از پیرامون به شهر اعمال می‌کنند. این دیدگاه یک سویه به شهر، مناطق روستایی اطراف شهرها را در خدمت به شهر می‌بیند که باید ضایعات شهری را به آنجا منتقل کرد. چشم‌انداز نامطلوب حاشیه‌های روستایی اطراف شهر با رشد فزاینده مجموعه‌های تجاری و صنعتی و... در طول جاده‌های ارتباطی روستا به شهر، چشم‌انداز نامطلوبی را به وجود آورده است. بسیاری از فعالیت‌های تجاری و مزاحم شهری از مرکز شهر به این مناطق منتقل شده و باعث شده که این جاده‌ها از چشم‌انداز طبیعی و وجود درخت و فضای سبز بی‌بهره شوند (Sullivan and Lovell, 2006: 152). بنابراین این سیر رشد به نفع مراکز شهری و به ضرر پیرامون می‌انجامد. با گسترش نواحی شهری به نواحی حاشیه و تعمیم پدیده حاشیه‌نشینی شهری و روستانشینی شهری نوعی پیچیدگی خطرآفرین ظاهر شده است و فضاهای شهری و روستاهای پیرامون شهری به هم نزدیک و در نهایت به هم ملحق شده‌اند.

بررسی تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که شهرها برای ادامه حیات خود نیازمند اراضی اطراف خود هستند. این نیاز در کشورهای توسعه‌یافته به نحو مطلوب مدیریت و ساماندهی شده است، به طوری که در این کشورها از پتانسیل‌ها و امکانات موجود در این روستاها برای جذب توریست و کسب درآمد نیز استفاده می‌شود و خود به بهبود اقتصاد روستاها و تغییرات ساختاری این مناطق منجر شده است. اما در کشورهای درحال توسعه و از جمله در کشور ما، نوع نگاه به اراضی پیرامون، نگاهی احیاکننده نبوده و این نواحی به علت تغییر کاربری اراضی کشاورزی، گسترش افقی شهر، افزایش تراکم جمعیت، ساخت‌وسازهای بی‌رویه، تخریب محیط‌زیست و ... تبدیل به کانون‌های بحرانی برای شهر شده است.

۲. ظهور مناطق کلان‌شهری و پیوند متقابل با مناطق پیرامون

ظهور مناطق کلان‌شهری از پدیده‌های نو در شهرنشینی قرن بیستم محسوب می‌شود. این شکل از شهرنشینی که محصول تحولات انقلاب صنعتی است از اوایل قرن بیستم ظهور یافت و در طی آن قرن و به ویژه در اواخر آن به صورت شکل غالب شهرنشینی درآمد (Yuki, 2007: 77). مناطق کلان‌شهری، ساختار فضایی متفاوت و ویژگی‌های منحصر به فرد دارند. این مناطق مجموعه‌های شهری‌اند که حداقل یک شهر بزرگ اصلی و نواحی روستایی، گستره‌های طبیعی و اراضی کشاورزی را دربر می‌گیرند. کلان‌شهرها از لحاظ جغرافیایی و اقتصادی با مناطق پیرامون خود دارای پیوند متقابل‌اند و شهر اصلی دارای محوریت در کل مجموعه است. لینچ خاطرنشان می‌سازد که شهرنشینی عامل اشاعه شهر به سوی نواحی روستایی است و این روند، فعالیت‌ها و نفوذ شهر را در نواحی روستایی گسترش می‌دهد؛ ضمن آنکه آنچه در نواحی روستایی شکل می‌گیرد به شدت تحت تأثیر نیازهای شهری قرار می‌گیرد (لینچ، ۱۳۸۶: ۴۹).

آنچه در تمامی شهرهای جهان مشترک است رابطه معنی‌داری است که بین شهرها و فضای پیرامونشان وجود دارد. این رابطه و وابستگی متقابل نواحی شهری با پیرامون، می‌تواند به پویایی نواحی تولید کشاورزی و روستایی منجر شود. اما اگر به درستی مدیریت و ساماندهی نشود مشکلات عدیده‌ای را برای مناطق روستایی و شهرها به دنبال خواهد داشت. از جمله این مسائل می‌توان به رشد حاشیه‌نشینی شهری، پراکنش بی‌رویه فعالیت‌ها و جمعیت در پیرامون شهر اصلی، تهدید جدی محیط‌زیست، کمبود زیرساخت‌ها و خدمات شهری، افزایش فقر شهری و مسائل متعدد دیگر اشاره کرد.

۳. عدم مدیریت و برنامه‌ریزی اراضی پیرامون شهرها و رشد اسکان غیررسمی در ایران

در میان کشورهای درحال توسعه، کشور ما از رشد شهرنشینی نسبتاً بالایی برخوردار است. یکی از اساسی‌ترین الزامات توسعه شهرنشینی تأثیرات آن بر نواحی روستایی اطراف است. در واقع ناحیه پیرامون شهر به شدت تحت تأثیر فعالیت‌های شهری قرار داشته و افزایش سریع جمعیت شهری باعث شده مزارع و باغات اطراف شهرها به محل‌های مسکونی، صنعتی و خدماتی و نظایر آن تبدیل شوند. به گونه‌ای که طبق برآورد مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی ایران، ۳٫۵ میلیون نفر از جمعیت شهر تهران و ۶ میلیون نفر از جمعیت کل کشور در مناطق حاشیه شهرها سکونت دارند و انتظار می‌رود این رشد در ۱۰ سال آینده از ۲ درصد به ۵ درصد افزایش یابد. طی ۳۰ سال گذشته تعداد شهرهای کشور از ۲۹۰ شهر به بیش از ۹۰۰ شهر رسیده است و پیش‌بینی می‌شود تا افق ۱۴۰۰ تعدادشان به ۱۵۰۰ شهر برسد. بنابراین باید دو برابر شهرهایی که تاکنون از تاریخ چند هزار ساله ما به یادگار مانده‌اند شهرسازی جدید بشود؛ به صورت گسترش شهرهای موجود یا ایجاد شهرک‌های اقماری یا تبدیل روستا به شهر.

مساحت لازم برای این شهرسازی حدود ۶۰۰ تا ۷۰۰ هزار هکتار است و برای شهرهای بزرگ این اثر تا شعاع ۵۰ تا ۶۰ کیلومتر اطراف آن‌ها گسترش می‌یابد (جوادی، ۱۳۸۲: ۱۶). این مسئله ابعاد تازه‌ای به مسائل شهری بخشیده و هدایت توسعه شهر و ساماندهی شهرها و مناطق پیرامون آن را ضروری ساخته است.

در کشور ما غلبه نگرش مرکز - پیرامون با محوریت شهر مرکزی و عدم توجه به مدیریت و برنامه‌ریزی مناطق پیرامون و سیاست‌های غلط اتخاذ شده برای این مناطق، مهم‌ترین دلیل نابسامانی و توسعه ناموزون شهرها بوده است. بنابراین بخش عمده‌ای از مشکلات شهرهای کشور ریشه در عدم مدیریت و برنامه‌ریزی مناطق روستایی حریم شهرها دارد. فقدان راهبردی خاص توسط دولت و رهاشدگی حریم شهرها، موجب از بین رفتن گسترش قانونمند شهرها شده و حریم شهرها را به محلی برای ایجاد معضلات پیچیده تبدیل نموده است.

۴. توسعه سریع شهرنشینی و نابسامانی اراضی حریم شهر مشهد

توسعه شهر در اراضی حاشیه، طیف وسیعی از تأثیرات و فرایندها بین نواحی شهری و روستایی را به وجود می‌آورد که درک آن برای مدیریت این نواحی بسیار مهم است.

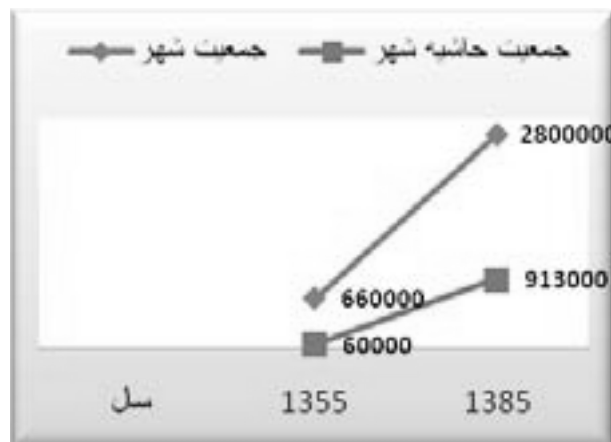
سه ویژگی این نواحی، برنامه‌ریزی و مدیریت اراضی حاشیه شهری را با اهمیت می‌سازد:

- ۱- با گسترش شهر، نواحی روستایی اطراف متأثر از ناحیه شهری شده و حاشیه شهری با ترکیبی از عناصر شهری و روستایی مشخص می‌شود، مؤسسات ناپایدار شکل می‌گیرد و مدیریت پایدار منابع طبیعی با مشکلاتی مواجه می‌شود.
- ۲- با گسترش شهر به روستاهای پیرامون، مردم روستایی تحت تأثیر قرار می‌گیرند. زیرا مردم روستایی و مهاجرانی که از نواحی شهری یا نواحی روستایی وارد این مناطق می‌شوند با کسانی که قبلاً در آنجا بوده‌اند ترکیب می‌شوند.
- ۳- به علت وجود انواع مختلفی از پدیده‌های رقابت‌کننده در ناحیه حاشیه شهری، ساختار سازمانی بسیار ناپایدار و ضعیف است و معمولاً در ایجاد توازن بین این پدیده‌ها ناتوان است. در نتیجه این مناطق شهری با مشکل پراکندگی سازمانی مواجه هستند که حاصل عدم هماهنگی و تغییر در مؤسسات دولتی محلی است که یا هنوز روستایی هستند یا اینکه اخیراً به مؤسسات شهری تغییر یافته‌اند. به هر حال این سازمان‌ها برای مدیریت حاشیه شهری کارکرد مناسبی ندارند (لینچ، ۱۳۸۶: ۱۱۵).

در این ارتباط اشاره به روند توسعه فیزیکی کلان‌شهر مشهد می‌تواند ابعاد مسئله را بیشتر روشن کند. رشد سریع شهرنشینی در مشهد باعث توسعه این شهر به نواحی روستایی اطراف شده است. شهر مشهد با مشکلاتی مانند ساخت‌وسازهای شتابان، بی‌رویه و غیرقانونی و کثرت حوزه‌های سکونتی در اراضی اطراف شهر و نابسامانی در پیوند حوزه‌های سکونتی اطراف شهر با بدنه شهری مواجه است. به عبارت دیگر، گسترش فیزیکی شهر مشهد نه تنها موجب توسعه روستاهای اطراف نشده است. که خصوصاً در حاشیه‌های شمالی موجب تخریب ثروت‌ها و سرمایه‌های طبیعی و تحلیل و تخریب اراضی کشاورزی و دگرگونی در بافت و کالبد روستاها و محرومیت و نابسامانی شدید در دسترسی به خدمات زیربنایی و رو بنایی در این مناطق شده است. این روند که به دلیل تغییرات شدید جمعیتی شهر مشهد و در نتیجه توسعه سریع شهرنشینی بوده است که به صورت روندی رو به گسترش ادامه داشته و اگر درباره توقف این روند چاره‌جویی نشود این شهر با مخاطرات جدی در آینده روبه‌رو می‌شود. با توجه به نیاز روزافزون به زمین و از طرف دیگر محدودیت آن، اراضی حریم شهرها به یکی از مؤلفه‌های ثروت‌اندوزی و تشدید نابرابری‌های اجتماعی بدل شده است که برنامه‌ریزی و مدیریت اصولی بر آن را می‌طلبد. از این رو سامان‌مند کردن توسعه شهری در اراضی اطراف شهر، نه تنها با اهداف توسعه پایدار سازگاری بیشتری دارد، بلکه زمینه بهره‌برداری بهینه را از این مناطق را فراهم می‌آورد.

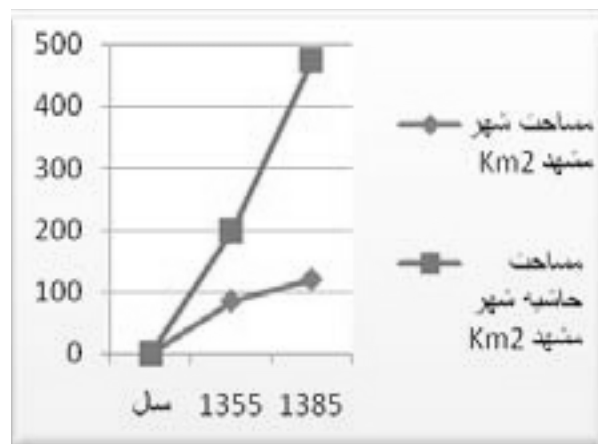
جمعیت شهر مشهد در سال ۱۳۸۵ متجاوز از ۲,۸۰۰ میلیون و جمعیت حاشیه آن بیش از ۹۰۰ هزار نفر بوده است که طی ۳۰ سال گذشته جمعیت شهر نزدیک به ۴,۳ برابر و جمعیت حاشیه بیش از ۱۵,۵ برابر شده است (نمودار ۱). از طرفی مساحت شهر مشهد از ۸۵ کیلومتر مربع در سال ۱۳۵۵ به ۱۲۰ کیلومتر در سال ۱۳۸۴ افزایش یافته است. در حالی که مساحت حاشیه از ۲۰۰ کیلومتر مربع در سال ۱۳۵۵ به ۴۷۵ کیلومتر مربع در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته است (نمودار ۲). مقایسه رشد شهر مشهد و حاشیه آن نشان می‌دهد که در این فاصله زمانی مساحت شهر مشهد ۱,۴ برابر شده است در حالی که مساحت حاشیه آن ۲,۵ برابر شده است. این ارقام نشان می‌دهد که تراکم جمعیت در حاشیه بسیار بیشتر از شهر مشهد رشد داشته است.

نمودار ۱: جمعیت حاشیه شهر مشهد و حریم آن طی سال‌های ۱۳۵۵-۱۳۸۵



منبع: ستاد توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی استان خراسان رضوی، ۱۳۸۹

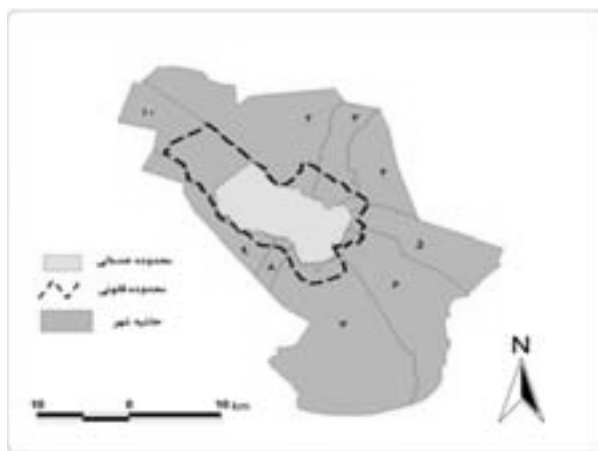
نمودار ۲: مساحت حاشیه شهر مشهد و حریم آن طی سال‌های ۱۳۵۵-۱۳۸۵



منبع: ستاد توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی استان خراسان رضوی، ۱۳۸۹

همچنین از مقایسه رشد جمعیت و رشد فیزیکی شهر مشهد مشخص می‌شود که به موازات افزایش جمعیت، فضاهای اطراف شهر نیز اشغال شده است. این مسئله ضمن نابودی مساعدترین و حاصلخیزترین اراضی کشاورزی و تخریب سرمایه‌های طبیعی این نواحی موجب نابسامانی شدید در بافت و کالبد روستاهای منطقه و محدودیت در ارائه خدمات زیربنایی و روبنایی شده است. عمده توسعه این محدوده به شکل ساخت‌وسازهای غیرمجاز بوده که به تدریج در طی سال‌های گذشته به شهر مشهد (محدوده خدماتی) ملحق شده است. در حال حاضر بیش از ۱۶۵ هسته جمعیتی در محدوده قانونی و حریم شهر (حوزه استحفاظی) شکل گرفته‌اند که هر یک از حداقل جمعیت ۳۵۰۰ نفر تا بیش از ۶۰ هزار نفر را در خود جای داده‌اند (نقشه ۱).

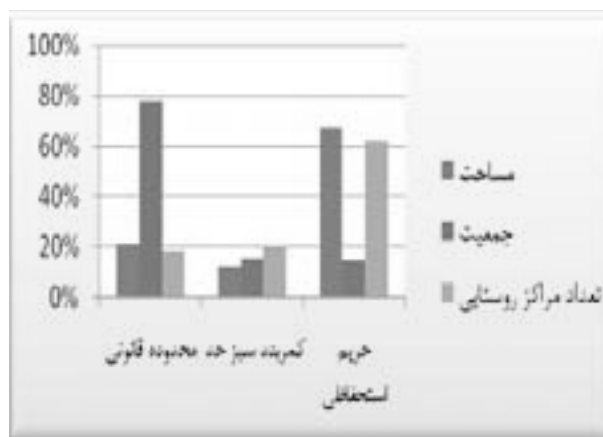
نقشه ۱: محدوده خدماتی، قانونی و حاشیه شهر مشهد



منبع: شهرداری مشهد، مدیریت ساماندهی حاشیه شهر مشهد، ۱۳۸۴

نحوه استقرار و پراکندگی روستاها و مراکز جمعیتی در اطراف شهر مشهد بیانگر تمرکزگرایی شدید در محدوده قانونی شهر است. در این محدوده، فاصله مراکز جمعیتی و روستاها نزدیکتر و جمعیت ساکن در آنها بیشتر است. همانگونه که نمودار ۳ نشان می دهد محدوده قانونی با ۲۱٪ مساحت از کل محدوده حریم شهر، ۷۸٪ کل جمعیت و ۳۰ روستا را شامل می شود (شهرداری مشهد، ۱۳۸۵).

نمودار ۳: مساحت و توزیع جمعیت و نحوه استقرار روستاها در نظام لایه بندی پیرامون شهر



منبع: ستاد توانمندسازی سکونتگاه های غیررسمی استان خراسان رضوی، ۱۳۸۹

در محدوده دوم یعنی حداثاقل محدوده قانونی تا حریم استحقاقل با ۱۲٪ مساحت، حدود ۱۵٪ جمعیت و ۳۳ روستا را در خود جای داده است. در محدوده سوم یعنی حریم استحقاقل با ۶۷٪ از مساحت حریم شهر، حدود ۱۴٪ جمعیت و ۱۰۲ روستا را در خود جای داده است. روند توسعه افقی هر یک از این مناطق به گونه ای بوده است که بسیاری از هسته ها چسبیده به محدوده خدماتی شهر مشهد است از مشکلات عمده این هسته ها عدم هویت اجتماعی، محرومیت از خدمات زیربنایی، وجود ناهنجاری های اجتماعی و عدم دسترسی به امکانات و خدمات شهری هست. عدم متولی واحد برای پرداختن به مسائل و مشکلات عمرانی، تأمین امنیت و انجام برنامه های

فرهنگی، همچنین نداشتن طرح و برنامه‌ای مشخص برای آینده این مناطق، مهم‌ترین عامل در عدم ساماندهی این مناطق محسوب می‌شود.

۵. الگوی نظری مدیریت و سامان‌دهی اراضی حریم شهر مشهد

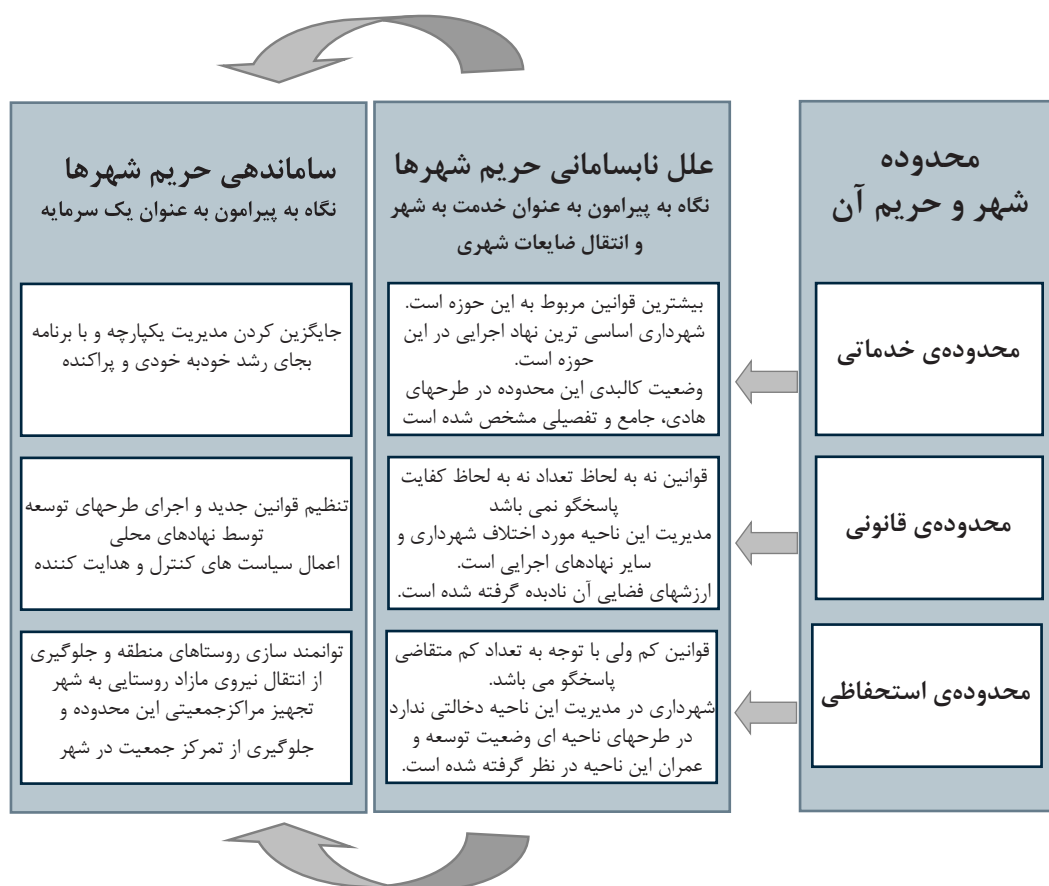
به موازات رشد جمعیت شهر مشهد که به دلایل مختلفی چون تحولات اجتماعی، اقتصادی بعد از انقلاب و پس از آن جنگ تحمیلی و ورود پناهندگان افغانی و همچنین افزایش مهاجرت‌های داخلی بوده است، این شهر توسعه فیزیکی و گسترش افقی در اراضی پیرامون شهر را در دو دهه گذشته تجربه کرده است. در حال حاضر تحولات جمعیتی، اجتماعی و کالبدی در شهر مشهد بسیار شتابان است و به نواحی روستایی مجاور نیز کشانده شده است. از طرف دیگر سیستم مدیریت سنتی (شهرداری‌ها) نیز توانایی حل مسئله و پاسخگویی به تحولات سریع شهرنشینی و مدیریت یکپارچه برای برنامه‌ریزی منسجم و کنترل و هدایت رشد فیزیکی شهر را ندارد. لذا مناطق حریم شهر بدون طرح راهبردی به پراکنش بی‌رویه فضایی ادامه می‌دهد و رشد و گسترش فیزیکی آن نیز بدون متولی مانده است. پیدایش سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌نشینی، تخریب منابع طبیعی و محیط‌زیست، تغییرات غیرمجاز کاربری‌های اراضی کشاورزی و ترکیب نامنظم اراضی به دلیل تفکیک غیراصولی و غیرقانونی آن، استقرار واحدهای صنعتی پراکنده و ... از جمله مسائلی است که ریشه در حریم شهر دارد. مهم‌ترین عوامل ایجادکننده مشکلات در حریم اغلب شهرهای ایران و از جمله مشهد از مسائل سطح کلان کشور سرچشمه می‌گیرد که می‌توان آن را در سه حوزه قوانین و مقررات، حوزه برنامه‌ریزی و حوزه مدیریت دسته‌بندی نمود که در زیر به اختصار بررسی می‌شود:

حوزه قوانین و مقررات: ناکافی بودن قوانین و مقررات از عوامل اساسی ایجادکننده مشکلات در حریم شهرها هستند. اگر فضای کشور را به سه محدوده تقسیم کنیم یعنی محدوده خدماتی، قانونی و محدوده استحفاظی، بیش‌ترین قوانین مربوط به محدوده اول است. محدوده سوم قوانین و آیین‌نامه‌های مربوطه را دارد که با توجه به تقاضای کم ساخت‌وساز پاسخگوست. اما قوانین مربوط به محدوده دوم نه به لحاظ تعداد پاسخگو و نه به لحاظ کیفیت کافی نیست و این امر گرایش به سوی این مناطق را تشدید کرده است (معصوم، ۱۳۸۳: ۶). در حاشیه شهر مشهد در محدوده بین مرز قانونی و مرز استحفاظی شهر، نارسایی در قوانین و آرای قضایی، کمبود امکانات و توان شهرداری، ناهماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط، موانع و مشکلات جلوگیری از ساخت‌وسازهای بی‌رویه اجرای ماده ۱۰۰، اجرای ماده ۱۴۷ و ۱۴۸ و ... از عواملی هستند که برای جلوگیری از رشد این مناطق کافی نمی‌باشند (مدیریت ساماندهی حاشیه شهر مشهد، ۱۳۸۵).

حوزه برنامه‌ریزی: در طرح‌های جامع شهری نیز به محدوده حریم شهرها توجهی نشده است. به طور کلی در سلسله مراتب نظام برنامه‌ریزی کشور حلقه مفقوده‌ای وجود دارد. به عبارتی طرح‌های جامع، هادی و تفصیلی شهر وضعیت محدوده کالبدی شهرها را معین می‌کنند. طرح‌های ناحیه‌ای نیز وضعیت توسعه و عمران فضای خارج از حریم شهرها را مد نظر دارند. در خلأ شکل‌گرفته حریم شهرها (محدوده قانونی) مستعد تحولات خود به خودی و نابسامان شده‌اند و نقشی ضد شهری پیدا کرده‌اند. بی‌برنامگی در حریم شهرها موجب شده است تا ارزش‌های فضایی این محدوده نادیده گرفته شود. نتیجه آن شده است که تمام کاربری‌هایی که نمی‌توانند در شهر حضور داشته باشند به حریم رانده شوند. این رفتار با حریم ارزش‌های بالقوه حریم شهر را نابود می‌کند و شأن آن را کاهش می‌دهد و در نهایت با ایجاد نوعی بدنامی فضایی، حریم را به ضد شهر تبدیل می‌کند (معصوم، ۱۳۸۳: ۷).

حوزه مدیریت: تداخل مرز حریم شهرها و روستاهای مجاور از دیگر مشکلات مدیریت شهری است. هر روستایی در حریم شهر بر اساس قوانین موجود می‌تواند حریمی داشته باشد. روستاها و شهرهای کوچک فاقد ابزارهای لازم برای کنترل محدوده حریم خود هستند. در فاصله دو محدوده اگرچه قانون شهرداری وظیفه نظارت و کنترل بر ساخت‌وسازها را بر عهده شهرداری‌ها گذاشته است، اما قوانین و آیین‌نامه‌های دیگر از اختیارات شهرداری‌ها در حریم کاسته است.

نمودار ۴: مهمترین عوامل نابسامانی حریم شهرها و راه حل‌های کاهش آن



(منبع: یافته های محقق)

۶. جمع‌بندی و پیشنهادات

فرایند سریع شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه باعث شده که حداقل تا ۳۰ سال آینده بیش از نیمی از جمعیت شهری این کشورها را مهاجران روستایی تشکیل دهند. شهرنشینی از طریق افزایش ساخت‌وساز و فعالیت‌ها باعث گسترش نفوذ شهر به نواحی روستایی اطراف شهر می‌شود. بنابراین آنچه در نواحی روستایی اطراف شهرها شکل می‌گیرد به شدت تحت تأثیر نیازهای شهری است. توسعه نواحی شهری اجتناب‌ناپذیر است و نواحی شهری جلوتر از نواحی روستایی توسعه پیدا کرده و مهاجران روستایی را جذب خواهند کرد. در فرایند توسعه شهرنشینی، بهره‌برداری از حومه‌ها و نواحی روستایی به وسیله شهرها مهم‌ترین نوع رابطه بهره‌کشی بین شهر و نواحی روستایی است. شهرها هم از منابع و نیروی کار نواحی روستایی بهره‌مند می‌شوند و هم ضایعات و آلودگی شهری را به نواحی روستایی منتقل می‌کنند. عدم وجود الگوی مناسب توسعه از مشکلات اساسی شهرهای بزرگ جهان سوم است که ناهنجاری کاربری اراضی پیرامون شهری مانند تخریب زمین‌های کشاورزی، ادغام بی‌رویه روستاها در کالبد شهر، افزایش هزینه زیرساخت‌ها و خدمات شهری، عدم استفاده بهینه از زمین، مشکلات زیست‌محیطی و ... را به دنبال داشته است.

در حالی که زمین‌های اطراف شهرها به عنوان سرمایه و محیط مناسبی برای زندگی جمعیت شهری و به عنوان بستر اصلی توسعه شهری و روستایی هستند. زمانی که این سرمایه طبیعی بدون برنامه رها گردد و دولت‌ها آن را با اعمال سیاست‌های خاص کنترل نکنند شهرها به صورت بی‌قواره و ناسنجیده رشد می‌کنند و بافت سالم شهری از هم گسیخته می‌شود. در نتیجه از این سرمایه‌های طبیعی استفاده مطلوب به عمل نمی‌آید. لذا تشخیص نیازها و اولویت‌های شهری و روستایی و برنامه‌ریزی و مدیریت در کاربری اراضی در شهر و نواحی روستایی هسته اصلی مسئله است که باید با دقت و رعایت تناسب ساماندهی و اجرا شود.

این تحقیق نشان می‌دهد که مهم‌ترین دلیل نابسامانی و توسعه ناموزون شهرهای ایران نگرش شهر محوری و عدم توجه به مناطق پیرامون بوده است. بنابراین بخش عمده‌ای از مشکلات شهرهای کشور و از جمله شهر مشهد به دلیل فقدان راهبردی خاص توسط دولت برای این مناطق است. در این راستا مهم‌ترین عوامل در نابسامانی توسعه شهری در اراضی اطراف شهر مشهد فقدان جای‌گاه قانونی و نبود مدیریت واحد و متولی مشخص است. با توجه به این که ضعف مدیریت و برنامه‌ریزی از عوامل اساسی ایجادکننده مشکلات در اراضی حریم شهر مشهد بوده و بدون وجود راهبردی خاص برای مدیریت و نظارت بر آن، مشکلات این مناطق هر روز بحرانی‌تر می‌شود، بنابراین لازم است اراضی پیرامون شهرها و از جمله مشهد تحت مدیریت واحد و نظارت دقیق قرار گیرد. در این راستا توجه به موارد زیر ضروری است:

در این راستا توجه به موارد زیر ضروری است:

۱- اراضی حریم شهر به عنوان سرمایه‌ای تجدید ناپذیر برای رفع نیازهای مادی، فرهنگی، ... جمعیت شهری و روستایی است که باید ضمن رعایت حفاظت و پایداری محیط و رعایت عدالت و آسایش برای ساکنان از طریق مجموعه‌ای از فعالیت‌های هدفمند و از طریق آمایش و ساماندهی فضاهای پیرامون شهر مورد استفاده بهینه قرار گیرد. در این راستا آمایش سرزمین، برنامه‌ریزی فضایی، طرح‌ریزی کالبد ملی و منطقه‌ای و محلی و انواع طرح‌های شهری و روستایی مطرح می‌شوند.

۲- بخش مهمی از مشکلات شهری به طور مستقیم و غیرمستقیم به تحولات پیرامون شهر بستگی دارد که مدیریت شهری کنترل کمی بر آن دارد. عدم مدیریت و آماده سازی اراضی پیرامون شهرها از نظر تأمین زیرساخت‌ها و تأمین کاربری‌های عمومی و شهری، عدم توان مدیریت شهری در کنترل قیمت اراضی داخل شهر و عدم توانایی مدیریت شهری در کنترل رشد جمعیت شهر باعث گسترش خود به خودی و توأم با هرج و مرج این نواحی شده است و باید نوعی برنامه‌ریزی و مداخله و نظارت را جایگزین کرد. زیرا مدیریت بهینه شهر تنها در قالب محدوده کالبدی و بدون توجه به پیرامونش تحقق نمی‌یابد.

۳- شهر و روستا هر کدام برای خود طبق قوانین موجود، نهاد مدیریتی خاصی به نام شورای شهر و شورای روستا و دهیاری دارند. برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های توسعه و عمران را می‌توان به نهادهای مدیریتی آن‌ها واگذار کرد. اهداف و راهبردهای کلان ملی نیز می‌توانند در قالب طرح‌های آمایش سرزمین، کالبدی و ملی و منطقه‌ای به شکل متمرکز تدوین شوند و مورد استفاده نهادهای محلی قرار گیرند.

۴- رشد و توسعه شهرها اثرات متنوعی هم بر نواحی شهری و هم بر نواحی روستایی دارد. این رابطه یک طرفه و از شهر به پیرامون نیست بلکه دوسویه است. ایجاد مناسبات پویا و مثبت میان شهر مشهد و پیرامون آن پیش‌شرطی ضروری برای رشد و توسعه اقتصادی شهر مشهد و مناطق روستایی اطراف آن است و در مجموع می‌تواند برای هر دو جامعه روستایی و شهری مثبت باشد. ایجاد مناسبات متعادل از طریق ایجاد مدیریتی کارا و منسجم امکان‌پذیر است. برای ایجاد مدیریت یکپارچه به قوانین جدید در نظام برنامه‌ریزی در سطح کلان کشور نیاز است. در قوانین جدید باید وظیفه برنامه‌ریزی و اجرا در سطوح محلی را به نهادهای محلی واگذار کرد

۵- تمرکز بسیار زیاد جمعیت در مناطق اطراف شهر مشهد یکی از معضلات منطقه در حال و آینده محسوب می‌گردد. یکی از مهم‌ترین اقدامات، جلوگیری از رشد بی‌رویه آبادی‌های اطراف و پیوستن آن‌ها به شهر مشهد است. رشد روستاهای مهاجرپذیر و تبدیل آن‌ها به شهرک‌ها و هسته‌های پر جمعیت سبب از بین رفتن زمین‌های کشاورزی، آلودگی و کاهش منابع آب و همچنین ایجاد مشکلات زیاد در اعمال مدیریت شهری و خدمات‌رسانی می‌شوند. بنابراین ممانعت از رشد غیرطبیعی آبادی‌ها از طریق اعمال سیاست‌های کنترلی به ویژه در بخش تأمین مسکن و ارائه خدمات بسیار مؤثر است.

۶- توسعه مجموعه‌های شهری در مسیر تحول خود، منطقه شهری وسیعی را متأثر کرده مسائل و عوارض ناشی از آن نیز ابعاد گسترده‌ای پیدا کرده است. شهر مشهد نیز رشد پیرامونی خود را با آهنگی تند و مسئله‌دار ادامه داده است به نحوی که حدود ۵۶۱ روستا و هسته جمعیتی با نرخ رشد جمعیتی بالای ۷٪ در سال در حریم آن قرار گرفته‌اند. پیش‌بینی و هدایت و کنترل توسعه شهری در این محدوده می‌تواند بسیاری از عوارض و آثاری که در حریم پیرامونی مشهد اتفاق افتاده جلوگیری نماید. به عبارت دیگر با اقدام به موقع در جهت تجهیز مراکز جمعیتی واقع در محدوده استحفاظی و حریم شهر، می‌توان از تمرکز بیش از حد جمعیت در محدوده قانونی شهر جلوگیری و توسعه‌ای با برنامه را جایگزین رشد خود به خودی و پراکنده در مجموعه شهری نمود

- ۱- برنارشاریه، ژان، (۱۳۷۳)، شهرها و روستاها، ترجمه سیروس سپاهی، نشر نیکا
- ۲- جواد، اردشیر، (۱۳۸۲)، مدیریت شهری در ایران؛ فراز و فرود، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۷۴
- ۳- شهرداری مشهد، (۱۳۸۱)، مدیریت ساماندهی حاشیه شهر مشهد، طرح راهبردی ساماندهی حاشیه شهر، جلد چهارم، صفحه ۱۲
- ۴- لینچ، کنت، (۱۳۸۶)، روابط متقابل شهر و روستا در کشورهای در حال توسعه، ترجمه محمدرضا رضوانی و داود شیخی، انتشارات پیام
- ۵- محمدزاده، رحمت، (۱۳۸۶)، بررسی اثرات زیست محیطی توسعه فیزیکی شتابان شهرها با تاکید بر شهرهای ایران، جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، شماره ۹
- ۶- مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی ایران، ۳۱۵۸
- ۷- معصوم، (۱۳۸۳)، شهرداری‌ها و مدیریت حریم، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۵۶
- ۸- وزارت مسکن و شهرسازی، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران، ستاد ملی توانمندسازی اسکان غیررسمی استان خراسان رضوی، ۱۳۸۹

- 9-Allen, A. (2003), Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field, *Environmental & Urbanization*, Vol. 15, No.1
- 10 - Angel, M. Lopez, G. (2010), Population Suburbanization in Barcelona, 1991-2005: Is its spatial structure changing? *Journal of Housing Economics*, No 19
- Applications", 2nd International Conference on Education and Management Technology, Singapore
- 11 - Bryant, C. R. (1995), The rule of local actors in transforming the urban fringe, *Journal of Rural Studies*, Vol. 11, No. 3
- 12 - Custer, R, Scarcella, J., Stewart, B., (1999), "The Modified Delphi Technique - A Rotational Modification", *Journal of Vocational and Technical Education*, Vol. 15, No. 2, pp
- 13 - Eckstein, S. (1990), Urbanization Revisited: inner-city slum of hope and squatter settlement of despair, *World development*, Vol.18, No. 2.
- 14 - Errington, A. (2010), The peri – urban fringe: Europe's forgotten rural areas, *Journal of Rural Studies*, Vol. 10, No. 4
- 15 - Fadare, W., Mills-Tettey, R. (1992), Squatter settlements in Port Harcourt. *HABITAT INTL* Vol. 16, No.1, pp. 71-81.
- 16 -Garr, D. (1996), Expectative land right, house consolidation and cemetery squatting: some perspectives from central Gava,. *World Development*, Vol.24, No.12, pp. 1925-1933.
- 17 - Guimond, L. Simard, M. (2010), Gentrification and neo-rural populations in the Quebec countryside: Representation of the various actors, *Journal of Rural Studies*
- 18 - Hope, K. R. (1986), Urbanization and economic development in the third world. *Cities* Vol. 3, No. 1, pp. 42-46.
- 19 - Hsu Chia-Chien, Sandford, B., (2007) "The Delphi Technique: Making Sense Of Consensus", *Practical Assessment, Research and Evaluation*, Vol. 12, No. 10.
- 20 - Jafari, A., Jafarian, M., Zareei, A., Zaerpour, F., (2008), " Using Fuzzy Delphi Method in Maintenance Strategy Selection Problem", *Journal of Uncertain Systems*, Vol.2, No.4, pp.289-298
- 21- Kalantaridis, C. (2010), In – migration, entrepreneurship and rural-urban interdependencies: The case of East Cleveland, North East England, *Journal of Rural Studies*.
- 22-Lawrence, A., Brown, A., Lowson, A. (1985), Migration in third world settings, uneven development, and

conventional modeling: a case study of Costa Rica. *Annals of Association of American Geographers*, Vol. 75, No.1, pp. 29-47.

23 -Long Chang, P., Wen Hsu, C., (2011), "Fuzzy Delphi Approach for Evaluating Hydrogen Fuel Cell

24 - Mobarak, F. A. (2004), Urban growth boundary policy and residential suburbanization: Riyadh, Saudi Arabia, *Habitat International*, Vol. 28, pp. 567-569

25 - Moffat, T., Finnis, E., (2005), Considering social and material resources: the political ecology of a peri-urban squatter community in Nepal. *Habitat International* 29, pp. 453-468.

26 -Murakami, A. Zain, A. Takeuchi, K. Tsunekawa, A. Yokota, S. (2005), Trends in urbanization and patterns of land use in the Asian mega cities Jakarta, Bangkok, and Metro Manila, *Landscape and urban planning*, No. 70, pp. 251-259

27 - Muriuki, G., Seabrook, L., McAlpine, C., Jacobson, C., (2011), Land cover change under unplanned human settlements: A study of the Chyulu Hills squatters. Kenya, *Landscape and Urban Planning* 99, PP. 154-165.

28 - Okoli C., Pawlowski, S., "The Delphi method as a research tool: an example, design considerations and applications", *Information & Management* 42 (2004) 15-29

29 -Paquette, S. Domon, G. (2001), Trends in rural landscape development and sociodemographic recomposition in southern Quebec (Canada), *Landscape and urban planning*, No. 55

30 - Rizvi, N., Luby, S., Igbalazam, S., Rabbani, F. (2006), Distribution and Circumstances of injuries on squatter settlements of Karachi, Pakistan. *Accident Analysis and Prevention* 38, PP. 526-531.

31 - Shabane, I., Nkambwe, M., Chanada, R., (2010), Landuse, Policy, and squatter settlements: the case of peri-urban areas in Botswana. *Applied Geography* 31, PP. 677-686.

32 -Sturtevant, L. A. Jung U. (2011), Are we moving back to the city? Examining residential mobility in the Washington, DC Metropolitan Area, *Growth and Change*, Vol. 42, No.

33 - Sullivan, W. Lovell, S. (2006), Improving the visual quality of commercial development at the rural-urban fringe, *Landscape and urban planning*, No. 77, pp. 152-155

34 - Tipple, A. G., (1977), Mufuchani-A Squatter Settlement in Zambia. *Habitat INTL* (2) 5/6, PP. 543-546.

35 -Vanlindert P., Vanwesten, A., (1991), Household shelter strategies in comparative perspective: evidence from low-income groups in Bamako an La Paz, *World Development*, Vol. 19 No. 8, PP. 1007-1028.

36-Vepsalainen, M. Pitkanen, K. (2010), Second home countryside. Representations of the rural in Finish popular discourses, *Journal of Rural Studies*, Vol. 26

37-Ward, P. (1976), intra-city Migration to squatter settlements in Mexico City, *Geoforum*, 7, 369-382

38 -Yuki, K., (2007). Urbanization, informal sector, and development, *Journal of Development Economics* No. 84, PP. 76-78.