

سیاست‌های زمین شهری در ایران پس از انقلاب اسلامی

(تحلیل سیاست‌های زمین با توجه به اصول توانمندسازی)

مؤلفان:

مهندس سید مهدی شهیدی

(مدرس دانشگاه آزاد سیرجان)

مهندس مژده فدایی نسب

(عضو هیئت علمی دانشگاه پیام نور سیرجان)



انتشارات امیدانقلاب

سرشناسه	: شهیدی، سید مهدی، ۱۳۶۳-
عنوان و نام پدیدآور	: سیاست‌های زمین شهری در ایران پس از انقلاب اسلامی (تحلیل سیاست‌های زمین با توجه به اصول توأمندسازی)/ مؤلفان سید مهدی شهیدی، مزده فدایی نسب
مشخصات نشر	: تهران: امید انقلاب، ۱۳۹۲.
مشخصات ظاهری	: ۹۶ ص.: مصور، جدول، نمودار.
شابک	: 978-600-6896-11-3
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیبا
یادداشت	: کتابنامه.
موضوع	: زمین‌داری شهری -- ایران
موضوع	: سیاست شهری -- ایران
موضوع	: شهرسازی -- ایران
شناسه افزوده	: فدایی نسب، مزده، ۱۳۵۵-
رده‌بندی کنگره	: ۱۳۹۲ س۹ش/۱۱۱۱۱۱
رده‌بندی دی‌ری	: ۳۳۳/۷۳۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی	: ۳۲۲۰۶۳۱

انتشارات امید انقلاب (عضو انجمن ناشران دانشگاهی) nashr.omidenghelab@yahoo.com

نام کتاب	: سیاست‌های زمین شهری در ایران پس از انقلاب اسلامی
مؤلفان	: سید مهدی شهیدی، مزده فدایی نسب
ناشر	: امید انقلاب
حروفچینی	: انتشارات امید انقلاب
حروف‌نگار و صفحه‌آرا	: سولماز مرادزاد
نوبت چاپ	: اول ۱۳۹۲
تیراژ	: ۱۱۰۰
قیمت	: ۷۰۰۰۰ ریال
چاپ و صحافی	: منصور - چاووش
لیتوگرافی	: فرانقش
ناظر فنی چاپ	: مهدی طورانیان
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۶۸۹۶-۱۱-۳

مراکز فروش:

بخش کتاب علوم پویا: میدان انقلاب، خیابان اردیبهشت (منبری جاوید)، بین خیابان شهدای زاهدی و خیابان وحید نظری، بن‌بست بهار، پلاک ۱- تلفن: ۶۶۹۶۰۷۷۳ و ۶۶۴۱۹۵۶۷ - تلفکس: ۶۶۹۶۰۷۷۲
بخش کتاب دانشجویان: خیابان انقلاب، خیابان اردیبهشت (منبری جاوید)، نبش خیابان وحید نظری - پلاک ۱۴۲
تلفن: ۶۶۴۰۰۲۲۰ - ۶۶۴۰۰۱۴۴
حلم گستر سپاهان: ۰۳۱۱-۲۲۱۹۹۷۸-۹

«کلیه حقوق و حق چاپ متن، طرح روی جلد و عنوان کتاب با توجه به قانون حمایت حقوق مؤلفان، مصنفان و هنرمندان، مصوب سال ۱۳۶۸ برای انتشارات امید انقلاب محفوظ است. هر کس تمام یا قسمتی از این اثر را بدون اجازه مؤلف (ناشر) نشر یا بخش یا حرفه کند مورد پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت»

سخن ناشر

از سال ۱۳۷۵ تاکنون، انتشارات امید انقلاب اقدام به نشر کتاب‌های دانشگاهی در زمینه علوم پایه فنی و مهندسی نموده است. این انتشارات، برای ارتقای کیفی و کمی آثار منتشر شده، همواره از نظریات اساتید فن استفاده نموده است.

مانند گذشته، از مؤلفان و مترجمین تقاضا داریم با ارائه نظریات ارزنده خود درباره کتاب‌های این انتشارات و همچنین پیشنهاد ترجمه و تألیفات جدید ما را یاری دهند. امید آن داریم که با کمک شما عزیزان بتوانیم گامی هر چند کوچک برای میهن اسلامی عزیزمان برداریم.

مدیر مسئول انتشارات امید انقلاب
مهدی طورانیان

پیشگفتار

کتاب حاضر حاصل تحقیق در زمینه سیاست‌های زمین شهری است که در پی یافتن پاسخ یک پرسش اساسی در کشور می‌باشد؛ چرا زمین به عنوان مهمترین نهاده تولید در شهرهای کشور نمی‌تواند نقش محوری خود را در راستای افزایش بهره‌وری و افزایش سطح زندگی در جامعه به درستی ایفا نماید و یا به عبارت دیگر به چه دلیل شهرها نمی‌توانند از منافع زمین در جهت پیشبرد اهداف توسعه‌یابدار و کاهش فقر استفاده نمایند؟ شاید در جوابی کوتاه بتوان پاسخ این پرسش را با عبارتی همچون وجود بورس بازی در بازار زمین یا عدم توانایی سازمان‌های مربوطه در اجرای صحیح و کامل قوانین و همچنین وسعده رانت‌های اطلاعاتی به دلیل عدم شفافیت در قوانین و اجرا، بیان نمود. اما آیا این عبارات می‌توانند به صورت کامل و جامع مشکل زمین در کشور را بیان دارند و یا باید به گونه‌ای دیگر با این مسئله برخورد نمود.

زمین در شهرها پایه و اساس هر گونه توسعه شهری، افزایش تولید، ایجاد اشتغال، ایجاد سرپناه و موارد بسیار دیگری است که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم بر زندگی شهروندان تأثیرگذار هستند و از آنجا که امروزه سعی می‌شود قبل از هر اقدامی در شهرها، برنامه‌ریزی و تفکر در عواقب آن انجام پذیرد و نیز این وظیفه مهم (برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری) به دلیل مرتبط بودن با منافع تمامی اقشار و افراد جوامع در اختیار دولتها قرار گرفته است، لذا می‌توان اذعان داشت که اولین و مهمترین عامل تأثیرگذار بر حوزه زمین شهری و به تبعیت زندگی اقشار فرودست جامعه تصمیماتی است که از جانب حکومت (نهادهای تصمیم‌ساز و سیاستگذار) در مورد آن گرفته می‌شود. البته تأثیر عوامل دیگر (عوامل روانی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، خارجی و...) بر مسئله زمین را نباید از نظر دور داشت. اما به هنگام تحلیل و بررسی، لازم است باید به یک بعد پرداخته شود و هر کدام از عوامل دیگر در حوزه تخصصی خود مورد شکاش قرار بگیرند.

در کتاب حاضر سعی شده تا از منظر برنامه‌ریزی شهری به بررسی تأثیر سیاست‌های زمین بر زندگی اقشاری پرداخته شود که در برابر تغییرات کوچک در جامعه، بسیار تأثیرپذیر و گاه شکننده می‌باشند. و از این رهگذر سعی در پیدا نمودن نقاط ضعف و قوت سیاستهای اتخاذی در کشور را داشته تا بتواند راهی مناسب برای آینده روشن نموده باشد. بدین منظور، این کتاب در ابتدا به تبیین عواملی که دخالت در بازارهای شهری را برای دولتها امری لازم نموده است و بررسی اصول سیاست‌گذاری برای زمین شهری پرداخته شده و پس از تعیین شاخص‌هایی به تحلیل

سیاست‌های زمین پس از انقلاب اسلامی در کشور و در قالب شاخص‌های معرفی شده می‌پردازد و نهایتاً با توجه به ساختار تصمیم‌گیری و سیاستگذاری کشور سعی در ارائه یک چارچوب مناسب سیاستگذاری در این حیطه را دارد. البته لازم به ذکر است که در این تحقیق اگرچه سعی شد فقط به بررسی تأثیر سیاست‌های زمین بر اقشار کم‌درآمد پرداخته شود اما زندگی این اقشار همان‌گونه که ذکر شد تحت تأثیر عوامل بسیار دیگری نیز می‌باشد که به هم متصل هستند و در تحلیل شاخص‌های مورد مطالعه نباید تأثیر عوامل دیگر را از نظر دور داشت.

امید است با تکمیل مطالعه در این حوزه و انجام مطالعات در حوزه‌های دیگر و در کنار هم قرار دادن آنها مشکل اقشار کم‌درآمد مورد بررسی و تحلیل جامع قرار گیرد چراکه پایه و اساس دستیابی به آرمان عدالت و جامعه‌ای بدون فقر و استضعاف است. راهی که امام راحل (قدس سره) آغازگر آن در جامعه امروزه ایران بوده است.

در پایان لازم می‌دانم از تمامی کسانی که در به انجام رسیدن و چاپ این کتاب نقش داشته و بنده را یاری نموده‌اند کمال تشکر و قدردانی را داشته باشم علی‌الخصوص استاد گرامی جناب آقای دکتر مهیار اردشیری که راهنمایی‌های ایشان نه تنها در این کتاب که در طول زندگی برای اینجانب مفید و قابل استفاده بوده‌اند. همچنین همسر عزیزم که با صبر خود سختی این راه را برایم آسان نمود.

سیدمهدی شهیدی

مقدمه

از آغاز تمدن بشری و ایجاد شهر، در هزاره جدید برای نخستین مرتبه، شهرها محل زندگی و سکونت نیمی از جمعیت موجود در زمین شده‌اند. محیط‌های شهری جدیدی ایجاد و سؤالات بسیاری در مورد شهرها و مسائل شهری در تمام جهان مطرح گردیده که تا کنون بی‌سابقه بوده است. رشد شهرنشینی که انقلاب‌های صنعتی و اطلاعات، شتابی چندین برابر نسبت به قبل از آن را باعث گردیده بودند منتج به تحولات عظیم اجتماعی-اقتصادی در تمامی سطوح جوامع شهری و حتی روستایی گردیده که ماحصل این تحولات، در تمامی ابعاد زندگی افراد هم به صورت مثبت و هم به گونه‌ای منفی جلوه‌گر شده است. مطمئناً می‌توان چنین اذعان نمود که حتی روستائینشان کنونی نیز به شدت تحت تأثیر موقعیت‌ها و ذهنیت‌های شهری قرار گرفته‌اند و از مهمترین پیامدهای مثبت شهرنشینی می‌توان به ارتباط میان شهرنشینی و توسعه اقتصادی اشاره کرد تا جایی که با توجه به رشد سریع شهرنشینی و تحولات اقتصادی پیش روی جهان، گفته می‌شود شهرها بایستی بتوانند مشارکت گسترده‌ای را برای تسریع توسعه اقتصادی بنمایند. اما در این بین، مسائل و مشکلات عدیده‌ای نیز در شهرها وجود دارد که از آن جمله می‌توان به تمرکز بیش از حد جمعیت و فعالیت در کلان شهرها، توسعه ناموزون، افزایش تفاوت‌ها و نابرابری‌ها، کاهش کیفیت محیط، افزایش آلودگی‌ها، فقر و... اشاره نمود.

مهمترین مشکل و معضلی که بسیاری از شهرها در تمامی کشورهای دنیا با آن روبه‌رو هستند، محدودیت منابع شهری و عدم برنامه‌ریزی صحیح در تخصیص عادلانه آنها به تمام شهروندان است که نتیجه هولناک آن، ایجاد و گسترش فقر در جوامع شهری می‌باشد. امروزه اکثر برنامه‌های حمایتی جامعه بین‌المللی در ارتباط با جوامع کمتر توسعه یافته، بر تلاش در جهت کاهش فقر متمرکز گردیده است. به طور مثال؛ برنامه‌هایی که با هدف تأمین سرپناه و سکونتگاه‌های پایدار انسانی مطرح می‌شوند، اغلب در چارچوب کاهش فقر و به منظور دستیابی به این هدف اصلی طرح ریزی و اجرا می‌گردند. امروزه کاهش فقر در رأس توجهات به مصالح جوامع و به صورت بهبود واقعی در کیفیت زندگی افراد و درآمد آنها مطرح می‌شود به گونه‌ای که این افزایش توجه به فقر و تبدیل شدن آن به یکی از مهمترین اهداف سیاست‌گذاری برای توسعه، به صراحت در استراتژی‌هایی (شامل حقوق انسانی، توانمندسازی، عدالت بین نسل‌ها و محیط زیست) که برای این منظور اتخاذ می‌گردند منعکس شده است.

در چند دهه اخیر، راهبردهای فقرزدایی که در راستای تحقق عدالت اجتماعی در جامعه مطرح می‌گردند در عمل دستخوش تغییرات بسیاری گردیده‌اند. تا قبل از دهه ۱۹۶۰ بسیاری از متفکران، راه ریشه‌کن نمودن فقر را کمک‌های مستقیم دولت‌ها به افراد کم‌درآمد می‌دانستند اما در سه دهه اخیر، این رویکرد به کلی دگرگون شده و نگاه به اقشار آسیب‌پذیر از افراد ناتوان در برآوردن نیازهای خود، به افرادی که دسترسی به منابع شهری ندارند تغییر یافته است و با رویکردهایی که مجامع بین‌المللی به این مقوله

داشته‌اند و تحقیقات گسترده‌ای که در این زمینه انجام گرفته، مشکل عدم دسترسی به منابع در شهرها و مهاجرت افشار کم درآمد به شهرها که موجب افزایش فقر شهری گردیده است به گونه‌ای نظام‌مند مورد بررسی قرار گرفته و دولت‌ها در جهت ازمیان برداشتن آن، برنامه‌ها و سیاست‌های گوناگونی را اتخاذ و تجربه کرده‌اند و از مهمترین راهکارهایی که در این زمینه مطرح گردیده توانمندسازی^۱ می‌باشد که بسته به شرایط مختلف در کشورها و به صورت‌های گوناگونی انجام می‌گیرد. از آنجا که مهمترین اجزاء توانمندسازی، در جوامع، افزایش میزان دسترسی^۲ به منابع و فرصت‌ها و همچنین ایجاد زمینه حضور در جامعه و تقویت نقش حاکمیتی مردم می‌باشد لذا سیاست‌گذاری در جهت بهبود دسترسی به منابع کلیدی در شهرها یکی از ضروری‌ترین زمینه‌های مداخلات مدیریت شهری محسوب می‌گردد و با توجه به اینکه زمین، حساس‌ترین منبع شهری است و با عنایت به تحقیقات و مطالعات انجام شده توسط نهادهای بین‌المللی (خصوصاً بانک جهانی) که از مهمترین زمینه‌های تأثیرگذار بر فقر شهری را مسئله زمین و سیاست‌های توسعه زمین شهری تشخیص داده‌اند و با توجه به نقش مؤثر بازار زمین در کشورهای در حال توسعه و قابلیت تأثیرگذاری آن بر روی دسترسی افراد به سایر منابع استراتژیک و فرصت‌های شهری و ایجاد زمینه حضور افشار کم درآمد و مشارکت آنها در فعالیت‌های مدنی، باعث گردیده تا مدیریت زمین به عنوان مؤثرترین ابزار مدیریت شهری در جهت بهبود دسترسی‌ها و نتیجتاً افزایش توانمندی افشار کم درآمد شهری مطرح گردد. امروزه مدیریت زمین در دو بعد بهبود عملکرد بازار زمین و افزایش میزان دسترسی به این بازار متناسب با نرخ شهرنشینی به تصمیم‌گیری و اتخاذ سیاست می‌پردازد که این تصمیمات هم به صورت مستقیم و هم به صورت غیرمستقیم بر دسترسی افراد و نتیجتاً توانمندی افشار فرو دست جامعه تأثیر می‌گذارند.

در ایران نیز پس از انقلاب شکوهمند اسلامی و در راستای شعار توجه به محرومین و مستضعفین و رفع فقر از جامعه در چارچوب عدالت اجتماعی، مسئولین از ابتدا در حیطه زمین شهری به وضع سیاست‌ها و ضوابط می‌پرداختند (که بر زندگی بسیاری از مردم تأثیرات متفاوتی داشته‌اند) و با عنایت به اینکه در هر سیستم پویا باید مکانیزم بازخورد به منظور حفظ تعادل در روابط بین اجزا وجود داشته باشد و همیشه، بررسی و ارزیابی سیاست‌های اتخاذی در حین و پس از اجرا در اصلاح آنها و حتی تصحیح نگرش‌ها بسیار مؤثر می‌باشد. لذا بررسی مستمر سیاست‌های زمین شهری و ارزیابی تأثیرات آنها بر مسئله فقر شهری، می‌تواند ابزاری مناسب در جهت شناخت مشکلات و کاستی‌های این سیاست‌ها و ایجاد نگرشی صحیح در اتخاذ سیاست‌های مناسب و کارا برای آینده به منظور دستیابی به بزرگترین هدف انقلاب یعنی عدالت باشد. لذا اهداف کتاب حاضر بدین صورت تبیین می‌گردند:

- بررسی تأثیر سیاست‌های زمین شهری بر توانمندسازی افشار کم درآمد پس از انقلاب اسلامی در کشور به منظور بررسی شرایط زندگی و سکونت آنها از یک سو و ارزیابی میزان تأثیر این سیاست‌ها در توسعه اقتصادی و افزایش رفاه اجتماعی از دیگر سو
- تدوین چارچوبی مناسب جهت تنظیم سیاست‌های زمین شهری، با تأکید بر توانمندسازی افشار کم درآمد

فهرست

فصل اول: زمین شهری و اصول سیاست گذاری آن	۱۳
۱. اهمیت مسئله زمین در شهرها	۱۳
۱-۲ شهرنشینی	۱۴
۱-۳ روند رشد شهرنشینی	۱۵
۱-۴ تکرار نوین دوباره شهرنشینی	۱۶
۱-۵ پیامدهای رشد سریع شهرنشینی	۱۷
۱-۵-۱ پیامدهای مثبت رشد سریع شهرنشینی	۱۷
۱-۵-۲ پیامدهای منفی رشد سریع شهرنشینی	۱۹
۱-۶ مهمترین معضلات شهرهای امروزی	۲۰
۱-۷ نظریات و راهبردهای مبارزه با چالش های شهرنشینی	۲۲
۱-۷-۱ مکاتب توسعه	۲۲
۱-۷-۲ مدیریت شهری، رویکرد جدید حل مشکلات شهری	۲۴
۱-۷-۳ مدیریت زمین، مهمترین راهبرد در مدیریت شهری	۲۵
۲. تعاریف و ویژگی های زمین (زمین یک موهبت الهی و منبع مهم تولید ثروت)	۲۶
۲-۱ بازار زمین	۲۷
۲-۱-۱ ویژگی های بازار کارآمد زمین	۲۷
۲-۱-۲ سوداگری (بورس بازی) در بازار زمین	۲۸
۳. لزوم سیاست گذاری برای مسئله زمین در شهرها	۲۸
۳-۱ دلایل دخالت دولت (سیاست گذاری) در امر زمین	۲۹
۳-۲ اهداف دولت از مداخله (سیاست گذاری) در امر زمین	۳۱
۴. اصول سیاست گذاری در حوزه زمین شهری	۳۳
۴-۱ سیاست زمین	۳۳
۴-۲ اصول مدیریت و سیاست گذاری در حوزه زمین شهری	۳۴
۴-۳ ابزارهای اجرای سیاست های زمین شهری	۳۶
۵. جمع بندی	۳۸
فصل دوم: سیاست ها زمین شهری در ایران	۴۱
۱. سیاست گذاری در حوزه زمین شهری در ایران	۴۱

- ۴۱..... ۱-۱ مدیریت زمین شهری در ایران
- ۴۲..... ۲-۱ سابقه قانون‌گذاری در حیطه زمین شهری در ایران
- ۴۶..... ۳-۱ زمین در برنامه‌های توسعه و عمران کشور
- ۴۹..... ۲. سیاست‌گذاری در حوزه زمین شهری پس از انقلاب اسلامی
- ۵۰..... ۱-۲ مداخله مستقیم در تملک و توزیع مجدد زمین شهری
- ۵۱..... ۲-۲ واگذاری‌های گسترده زمین در شهرها
- ۵۴..... ۳-۲ محدودیت واگذاری زمین در شهرها
- ۵۵..... ۴-۲ تلاش برای تثبیت و حذف قیمت زمین از هزینه مسکن خانوارها
- ۵۸..... ۳. جمع‌بندی
- ۶۱..... فصل سوم: تحلیل سیاست‌های زمین شهری پس از انقلاب با تأکید بر توانمندسازی اقشار کم درآمد
- ۶۱..... ۱. زمینه ارزیابی سیاست‌های زمین در کشور
- ۶۲..... ۱-۱ اقشار کم درآمد
- ۶۳..... ۲-۱ توانمندسازی
- ۶۵..... ۳-۱ چگونگی تأثیر سیاست‌های زمین شهری بر توانمندی جامعه
- ۶۷..... ۲. تعیین شاخص‌ها
- ۶۷..... ۱-۲ شاخص‌های بهبود سطح زندگی افراد جامعه
- ۶۹..... ۲-۲ شاخص‌های بهبود عملکرد بازار زمین شهری
- ۷۳..... ۳. ارزیابی تأثیر سیاست‌های زمین بر توانمندسازی اقشار کم درآمد پس از انقلاب در کشور
- ۷۳..... ۱-۳ سیاست واگذاری زمین
- ۷۸..... ۲-۳ سیاست حمایت از تولید مسکن
- ۸۳..... ۳. سیاست حذف هزینه زمین از هزینه ساختمان و کاهش هزینه مسکن بر سبد هزینه خانوار
- ۸۷..... ۴. جمع‌بندی و ارائه چارچوب سیاست‌گذاری مناسب
- ۸۸..... ۱-۴ توانمندسازی و سیاست‌گذاری در حوزه زمین شهری
- ۸۹..... ۲-۴ تبیین نقاط ضعف سیاست‌های اتخاذی در کشور
- ۹۱..... ۳-۴ چارچوب پیشنهادی سیاست‌گذاری زمین
- ۹۳..... منابع و مآخذ

فصل اول

زمین شهری و اصول سیاست گذاری آن

شهرها هم مراکزی برای امید هستند و هم برای ناامیدی. از یک سو موتورهای رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی و از سوی دیگر غده‌هایی مملو از فقر و نابرابری طبیعی.

(Alexandra M. Curley)

۱. اهمیت مسئله زمین در شهرها

در اجلاس سالیانه سران کشورها در سال ۲۰۰۰ میلادی، مهمترین اهداف هزاره جدید، افزایش عدالت اجتماعی و کاهش فقر عنوان گردید که بیانگر میزان توجه جامعه جهانی به اقشار کم‌درآمد می‌باشد. از آنجا که جمعیت شهری جهان در سال‌های اخیر به سرعت رو به افزایش بوده و معضلات شهری به گونه‌های جدیدی پدیدار گردیده‌اند، مدیریت شهری با کاهش تصدی خود در امور شهرها و پرداختن به سیاست‌گذاری در حیطه‌های مختلف، سعی در کاهش و از بین بردن مشکلات اقشار مختلف جوامع شهری داشته است. اما نکته قابل تأمل در این رابطه، وجود ارتباط و اثرگذاری بسیار بین حیطه‌های سیاست‌گذاری در شهرها و جوانب مختلف زندگی مردم می‌باشد که به منظور کاهش اثرات نامطلوب و کارآثر نمودن سیستم‌های شهری، ارزیابی سیاست‌ها، یکی از مهمترین راهبردها عنوان گردیده است.

با عنایت به این مسئله در فصل حاضر پس از بررسی روند رو به گسترش شهرها و شهرنشینی در جهان و پرداختن به پیامدهای این رشد و توسعه، به مهمترین چالش‌های امروزی پرداخته می‌شود، سپس به راهکارهای ارائه شده جهت حل معضلات شهری اشاره و در ادامه به سیاست‌گذاری زمین، که مهمترین محور در مدیریت شهری امروز می‌باشد پرداخته می‌شود. نهایتاً زمین شهری به عنوان یکی از محوری‌ترین مباحث در افزایش دسترسی تمامی اقشار به سایر منابع و فرصت‌ها که نتیجه آن افزایش توانمندی جامعه می‌باشد، معرفی و به لزوم و چگونگی سیاست‌گذاری در این حوزه اشاره می‌شود.

۱-۲ شهرنشینی

از آغاز تمدن بشری و ایجاد شهرها، در هزاره جدید برای نخستین مرتبه، شهرها محل زندگی و سکونت نیمی از جمعیت موجود در زمین گردیده‌اند. محیط‌های شهری جدیدی ایجاد گردیده و سؤالات بسیاری در مورد شهرها و مسائل شهری در تمام جهان مطرح گردیده که تا کنون بی‌سابقه بوده است، روند شهرنشینی نیز از زمان شکل‌گیری تاکنون با فراز و نشیب‌های بسیاری روبه‌رو بوده و این تغییر و تحولات از یک سو متأثر از عوامل و شرایط گوناگون زمانی و مکانی بوده و از سوی دیگر باعث ایجاد دگرگونی‌هایی در شیوه و شکل شهرنشینی و شهرسازی شده است. به طوری که همه جوامع صنعتی امروزی به میزان بسیار زیادی شهرنشین گردیده و پرجمعیت‌ترین شهرها در کشورهای صنعتی بالغ بر بیست میلیون نفر سکنه دارند و منظومه‌های شهری حتی جمعیتی بسیار زیاده‌تر را در خود جای می‌دهند. افراطی‌ترین شکل زندگی شهری امروز نیز در آنچه برخی آن را کلانشهر می‌نامند نمایان است. شهری شدن در قرن بیستم، فرآیندی جهانی گردیده به صورتی که جهان سوم نیز به گونه‌ای فزاینده به آن کشانده شده است.

قبل از سال ۱۹۰۰ میلادی، تقریباً تمام شد شهرها مربوط به کشورهای غربی بود اما پنجاه سال بعد از آن، افزایش در رشد شهرها در جهان سوم پدیدار آمد و دوره اصلی رشد آنها (شهرهای جهان سوم) در طول پنجاه سال گذشته بوده است. امروزه اغلب جمعیت جهان و بیش از سه چهارم جمعیت کشورهای توسعه یافته در مناطق شهری زندگی می‌کنند. در آغاز قرن بیستم میلادی فقط ۱۶ شهر بالای یک میلیون نفر در جهان وجود داشت که به غیر از پکن، بقیه این شهرها در کشورهای توسعه یافته واقع شده بودند. اما امروز و در سال‌های آغازین قرن بیست و یکم، حدود ۲۰۰ شهر با جمعیت بیش از یک میلیون نفر در جهان وجود دارد که بیش از سه چهارم این شهرها در کشورهای در حال توسعه قرار دارند. پیش‌بینی‌های انجام شده توسط سازمان ملل متحد حاکی از این است که تقریباً تمامی رشد جمعیت جهان در سی سال آینده در مناطق شهری اتفاق خواهد افتاد و در این مدت حدود ۱۵۰ شهر بیش از یک میلیون نفر جمعیت به این گونه شهرها اضافه خواهد شد (زبردست، ۱۳۸۳).

در ایران می‌توان سه دوره مشخص شهرنشینی را نام برد، در دوران پیش از اسلام، تشکیل دولت و در ورای طبقات و اقوام قرار گرفتن آن سبب گردید تا دولت هم مفهومی آسمانی باشد و هم زمینی؛ در این دوران دولت‌ها هم مظهر آسمان و قوانین آن می‌باشند و هم مظهر تنسيق و تنظيم ارتباطات و روابط زمینی. لذا در این دوران، سکونتگاه‌های پراکنده و قبایل کوچنده کم‌کم متعزز و به منظور استفاده از مزایای سیاسی حضور در کنار حاکمیت، باعث ایجاد شهرهای مهم این دوره گردیدند؛ شهرهایی که نمایانگر قدرت سیاسی حاکم در پهنه منطقه تحت نفوذ خود بوده‌اند. پس از اسلام و به دلیل اینکه دولت اسلامی در شهر متولد گردید و شهر را بر مبنای جهان‌بینی اسلامی سازمان داد؛ شهرها در سلسله مراتب تقسیمات حکومتی، جایگاه خاصی پیدا نمودند و در این دوران، شهرها علاوه بر نقش حاکمیت سیاسی به عنوان مرکزیت دینی در منطقه تحت نفوذ خود نیز به ایفای نقش پرداختند (حبیبی، ۱۳۸۶). در این دو