

## بررسی تحولات نخست شهری در ایران\*

دکتر اسفندیار زبردست\*

دانشیار دانشکده شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

(تاریخ دریافت مقاله: ۱۴/۸/۸۴، تاریخ پذیرش نهایی: ۸۵/۷/۸)

### چکیده:

تمرکز بیش از حد جمعیت و فعالیت، عمدتاً در بزرگ‌ترین شهرهای کشورهای در حال توسعه، باعث جذب بخش عمده‌ای از پتانسیل‌های توسعه‌ای این کشورها به این شهرها شده و در نتیجه این شهرها به طور نسبی بیش از حد بزرگ‌تر از دومین و سومین شهر این کشورها شده‌اند. برخی از کشورهای در حال توسعه، برای مقابله با این پدیده نخست شهری و تبعات سوء آن سیاست‌ها و اقدامات مشخصی را به کار گرفته‌اند. در ایران نیز برای جلوگیری از رشد شتابان و فزاینده شهر تهران، از اواسط دههٔ چهل خورشیدی به بعد، سیاست‌ها و اقدامات متعددی به کار گرفته شده است. در این مقاله سعی می‌شود تا با به کارگیری روش‌های بررسی میزان نخست شهری، برای این سؤال که آیا به کارگیری سیاست‌های تمرکززدایی توانسته‌اند از تمرکز بیش از حد فعالیت و جمعیت در تهران بکاهند، پاسخی بیابند. نتایج به دست آمده از این بررسی نشان می‌دهد که نخست شهری کماکان در کشور وجود دارد. علی‌رغم این، توزیع نظام شهری کشور از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۵ با روند تمرکز بیش از حد و یا نخست شهری بیشتر همراه بوده و از سال ۱۳۵۵ به بعد و تا ۱۳۷۵ به تدریج از تمرکز آن کاسته شده و به سمت توزیع متناسب‌تری در حال حرکت بوده است و اعمال سیاست‌های تمرکززدایی از اواسط دههٔ ۱۳۴۰ به بعد باعث کاهش میزان نخست شهری تهران شده و در شکل‌گیری نظام شهری موجود کشور تأثیرگذار بوده است.

### واژه‌های کلیدی:

نخست شهری، سیاست‌های تمرکززدایی، نظام شهری.

\* این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی کاربردی اندازه شهر است. بدینوسیله از حمایت‌های معاونت محترم پژوهشی دانشگاه تهران و معاونت محترم شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی سپاسگزاری می‌شود.

\*\* تلفن: ۰۲۱-۶۶۴۱۸۸۹۹، شماره: ۰۲۱-۶۶۴۶۱۵۰۴، E-mail: zebardst@ut.ac.ir

## ۱. مقدمه

- به کارگیری راهبردهای توسعه شهری به منظور مهار و آمایش رشد تهران و تقویت نقش و جایگاه شهرهای میانی و کوچک.
- انتخاب و تجهیز شهرهایی از میان شهرهای بزرگ کشور به طریقی که توسعه آنها باعث تمرکززدایی از تهران شود.
- تعیین و انتخاب آگاهانه شهرهای اصلی، در شبکه‌ای منظم و به تعداد مناسب به طریقی که این شهرها برخی از وظایف تهران را برعهده گیرند و باعث منطقه‌ای شدن مهاجرت‌های ملی شوند (زبردست، ۱۳۸۳، ۵۹-۵۶).

سئوالی که این مقاله برای یافتن پاسخ به آن است، این است که آیا اجرای این سیاست‌ها توانسته است از تمرکز بیش از حد فعالیت و جمعیت در تهران بکاهد یا نه؟ به عبارت دیگر آیا نخست شهری که تبلور تمرکز جمعیت و فعالیت در نخست شهرها است، در طی چهار دهه گذشته در ایران کاهش داشته و یا افزایش یافته است. بنابراین، هدف اصلی این مقاله بررسی و تحلیل پدیده نخست شهری و تحولات آن در طول چهار دهه ۱۳۲۵-۱۳۷۵ در ایران است.

برای دستیابی به این هدف، ابتدا با مروری بر متون و نظریات مرتبط، مفهوم و نظریه‌های نخست شهری ارائه شده و سپس شاخص‌هایی که برای بررسی میزان نخست شهری به کار گرفته می‌شوند، معرفی می‌شوند. در بخش بعدی سیاست‌های تمرکززدایی از شهر تهران در چهار دهه گذشته به طور اختصار مرور شده و سپس با به کارگیری شاخص‌های سنجش میزان نخست شهری، تحولات میزان نخست شهری در کشور در طی سال‌های ۱۳۲۵ تا ۱۳۷۵ مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش بعدی و براساس تغییرات این شاخص‌ها نتیجه‌گیری مطالعه ارائه می‌شود.

مطالعات انجام شده نشان می‌دهند که اغلب کشورهای در حال توسعه از روند توسعه فضایی سکونتگاه‌ها و نحوه توزیع منطقه‌ای جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی خود ناراضی هستند (Mathur, 1997, 65). به ویژه، تمرکز بیش از حد فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و جمعیت در بزرگ‌ترین شهر این کشورها (نخست شهرها)، نه تنها باعث جذب بخش عمده‌ای از پتانسیل‌های توسعه‌ای این کشورها به این شهرها شده است، بلکه خود این نخست شهرها با مسایل و مشکلات عدیده‌ای مواجه شده‌اند (Sawers, 1989, 841). به طوری که متوسط شاخص نخست شهری<sup>۱</sup> (شاخص دو شهر) برای کل کشورهای جهان حدود ۵/۲ است (Pumain, 2003, 7). علیرغم این، تعداد اندکی از این کشورها اقداماتی را برای مقابله با پدیده نخست شهری و تبعات سوء آن به کار گرفته‌اند. ایران یکی از این معدود کشورها است. برای جلوگیری از رشد شتابان و فزاینده شهر تهران سیاست‌ها و اقدامات متعددی به کار گرفته شده است. از جمله این سیاست‌ها و اقدامات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ایجاد قطب‌های توسعه برای جذب صنایع بزرگ به آنها در برنامه‌های عمرانی چهارم (۵۱-۱۳۴۶) و پنجم (۵۷-۱۳۵۲)؛ منع احداث صنایع بزرگ در شعاع ۱۲۰ کیلومتری شهر تهران (۱۳۴۶).
- ارائه معافیت‌های مالیاتی برای صنایعی که در سایر استان‌های کشور ایجاد شوند، معافیت‌های مالیاتی ۱۲ ساله برای صنایعی که از شهر تهران به سایر استان‌های کشور انتقال یابند.
- در نظر گرفتن اولویت‌هایی در امور آموزشی، رفاهی، اداری، بیمارستانی و امثالهم برای مراکز مهم منطقه‌ای در برنامه‌های عمرانی (زبردست، ۱۳۷۱، ۵۷-۵۶).

## ۲. مفهوم و نظریه‌های نخست شهری

مقایسه با نظام شهری کشورهای توسعه یافته، به طور نسبی بیش از حد بزرگ‌تر از دومین و سومین شهر این کشورها است. او مدعی شد که اغلب کشورهای در حال توسعه و برخی از کشورهای توسعه یافته دارای نظام‌های نخست شهری هستند. بدین ترتیب که نخست شهرهای موجود در نظام شهری این کشورها، کانون‌های تمرکز ملی بوده و برنظام شهری این کشورها مسلط هستند (Jefferson, 1939, 226-232). معمولاً، وقتی که نسبت

ایده نخست شهری اولین بار توسط مارک جفرسون<sup>۲</sup> در سال ۱۹۲۹ در مقاله‌ای تحت عنوان "قانون نخست شهری"<sup>۳</sup> مطرح گردید. او برای توضیح پدیده شهرهای بسیار بزرگی که بخش عمده‌ای از جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی کشورها در آنها متمرکز شده و اغلب پایتخت‌های این کشورها بودند، اینگونه شهرها را نخست شهر و پدیده را نخست شهری نامید. به نظر او شهر نخست (بزرگ‌ترین شهر) در نظام شهری کشورهای کمتر توسعه یافته، در

شهری را فقط به طور تاریخی می‌توان درک کرد: نخستینگی جمعیت به طور تاریخی با نخستینگی زیرساختی موجود همبسته است؛ نخستینگی زیرساختی با الگوی خاص پیوند بین حکومت و اقتصاد همبسته است؛ و نخستینگی جمعیت به طور تاریخی به توسعه دیر هنگام، استعمار، و رشد سرمایه داری حکومتی وابسته است (Smith, 1995).

برایان بری<sup>۹</sup> با مطالعه توزیع‌های رتبه‌اندازه - شهری به این نتیجه رسید که توزیع رتبه - اندازه<sup>۱۰</sup> نرمال (نظری) معمولاً در کشورهای اتفاقی می‌افتد که اقتصاد توسعه یافته ای داشته باشند، دارای شهرهای بزرگ متعدد با جمعیت زیاد باشند (مثل چین)، و یا در فرایند توسعه یافتگی باشند (مثل السوادور). نظام‌های شهر نخستی<sup>۱۱</sup> خصوصیات و ویژگی‌های کاملاً متفاوتی دارند. مطالعات او همچنین نشان داد که پدیده نخست شهری ممکن است نتیجه تعریف نادرست از نظام شهری باشد: یک کشور کوچک با شهرهای پیرامونی واقع شده در خارج از مرزهای ملی آن (مثل پرتغال، با مستعمره‌های متعدد ماوراء بحار خود) ممکن است یک شهر رتبه اول بیش از اندازه بزرگ داشته باشد که در راس یک نظام شهری بزرگ تر از نظام شهری ملی قرار گرفته باشد. بری همچنین توسعه منظم رتبه - اندازه شهر را با نظریه مکان مرکزی مرتبط دانسته و به این نتیجه رسید که توزیع رتبه - اندازه شهر از افزایش منظم جمعیت شهرها در سطوح متفاوت یک سلسله مراتب مکان مرکزی ناشی می‌شود. او بر اساس کارهای نظری و همچنین مطالعات تطبیقی، نظریه تکامل تدریجی<sup>۱۲</sup> نخست شهری خود را مبنی بر اینکه نخست شهری قبل از توسعه اقتصادی اتفاق می‌افتد و نشانگر مرحله رشد شهری نارس<sup>۱۳</sup> است ارائه کرد. بری به این نتیجه رسید که نخست شهری ساده ترین شکل توزیع رتبه - اندازه شهری است که در اثر نیروهای قوی ولی محدود بوجود می‌آید. بنابراین نخست شهرها ممکن است پایتخت‌های اداری - سیاسی و یا پایتخت‌های کشورهای تاریخی باشند. این الگوی نخست شهری نهایتاً و با مرور زمان به سوی الگوی رتبه - اندازه نرمال میل خواهد کرد. او یک الگوی چهار مرحله ای را برای رسیدن به توزیع رتبه - اندازه لاگ نرمال پیشنهاد کرد (به نقل از ۷۳-۶۶، ۱۹۷۱، Berry and Horton).

و اپنیارسکی با مطالعه توزیع رتبه - اندازه شهری آرژانتین در سال ۱۹۶۶، فرض اینکه نخست شهری انحراف از قاعده رتبه - اندازه است را رد می‌کند. او در مطالعه نظام شهری آرژانتین به این نتیجه رسید که در حالی که بوئنوس آیرس<sup>۱۴</sup> ویژگی نخست شهری دارد و بنابراین بزرگ تر از آنچه قاعده رتبه - اندازه نشان می‌دهد است، شهرهای رده‌های بعدی به مراتب کوچک تر از آنچه قاعده رتبه - اندازه نشان می‌دهد، هستند. بنابراین در قرن بیستم که بوئنوس آیرس به رشد بزرگ تر از آنچه از قاعده رتبه - اندازه انتظار است ادامه می‌داد، شهرهای میانی تقریباً منطبق با توزیع رتبه - اندازه رشد کرده بودند. به عبارت دیگر

جمعیت بزرگ ترین شهر به دومین شهر از عدد ۲ بیشتر باشد، اندازه شهر را نخست شهری می‌گویند. برخی از محققین نخست شهری را ماکروسفالی تعبیر کرده و برخی دیگر از بزرگی سر نخست شهر بر جثه نحیف کشورها سخن گفته اند (توفیق، ۱۳۷۶، ۲).

اما بلافاصله بعد از نظریه جفرسون در مورد نخست شهری، زیپف (۱۹۴۱) با ارائه قاعده رتبه - اندازه خود، نظرها را متوجه کل نظام شهری کرد. او مدعی شد که در یک "نظام همگن اجتماعی - اقتصادی" است که قاعده رتبه - اندازه صدق می‌کند و این وقتی است که نظام شهری یک کشور به یک حالت تعادل رسیده باشد. برخی از محققین معتقدند که نظریه مناسبی برای تبیین نخست شهری وجود ندارد. لیکن اغلب آنها اتفاق نظر دارند که نخست شهری عمدتاً در کشورهای در حال توسعه و یا کشورهای صنعتی کوچک یافت می‌شود.

نظریه پردازان همچنین در مورد مکانیزم‌هایی که باعث به وجود آمدن و شکل‌گیری یک شهر بسیار بزرگ (نخست شهر) در میان شهرهای کوچک شده است، اختلاف نظر دارند. برخی از محققین شکل‌گیری نخست شهرها را حاصل و اثر زیرساخت‌های استعماری که در پایتخت‌های مستعمره متمرکز بودند، می‌دانند. برخی دیگر به زیرساخت‌های مدرن یا صنعتی که در یک شهر، و به هزینه دیگر شهرها، ساخته می‌شوند، اشاره می‌کنند. نظریه پردازان مکتب وابستگی به ارتباط بین مراکز صادرات (پایتخت‌های ملی و یا بندار) و جهان بیرونی که منجر به تجمع و تمرکز زیرساخت‌های صادرات در یک شهر خاص شده است، اشاره می‌کنند. نکته ای که در همه این نظریه‌ها نهفته است این است که رشد زیرساخت‌های شهری باعث رشد جمعیت شهری می‌شود (زبردست، ۱۳۸۲). مطالعه مورس<sup>۴</sup> در سال ۱۹۷۱ نشان داد که نخست شهری در هیچ یک از کشورهای استعماری آمریکای لاتین در دوران استعمار وجود نداشته است و به این نتیجه رسید که نخست شهری در اثر رشد وابسته به صادرات و اغلب در اواسط و اواخر قرن نوزدهم میلادی صورت گرفته است (Morse, 1971). بعد از یافته‌های مورس مبنی بر این که ارتباطی بین نخست شهری و استعمار وجود ندارد، توجه نظریه پردازان از مکانیزم‌های سیاسی به مکانیزم‌های اقتصادی معطوف گردید و وابستگی به صادرات مهم ترین مکانیزم در شکل‌گیری پدیده نخست شهری قلمداد گردید.

اسمیت<sup>۵</sup> با بررسی پدیده نخست شهری در کشورهای آمریکای لاتین و خصوصاً گواتمالا<sup>۶</sup> اشاره می‌کند که دو موضوع نخستینگی جمعیت<sup>۷</sup> و نخستینگی زیرساختی<sup>۸</sup> در بررسی نخست شهری حائز اهمیت هستند. بدین ترتیب که روند نخستینگی جمعیت را نمی‌توان با روند نخستینگی زیرساختی برابر دانست ولی این دو را نیز نمی‌توان غیرمرتبط نسبت به هم تلقی کرد. او معتقد است که روند توسعه نخست

موتلو خود به این نتیجه می‌رسد که نخست شهری توسط حاکمیت و دولت ملی کشورها که عمدتاً در نخست شهرها مستقر هستند، تشویق می‌شود. وجود پتانسیل‌های "مدیریتی کارآمد" مورد نیاز دولت‌های ملی در این شهرها، یکی از عواملی است که باعث این تشویق می‌شود. میزان شهرنشینی در یک کشور و همچنین میزانی که اقتصاد کشورها به کشاورزی و یا صنایع-کشت وابسته هستند نیز بر میزان نخست شهری تأثیرگذار است. همچنین، هرچه تراکم جمعیتی کشورها کمتر بوده و نرخ رشد جمعیت آنها پایین‌تر باشد، و هرچه کشورها از نظر قومیتی تنوع کمتری داشته باشند، احتمال بروز پدیده نخست شهری در این کشورها بیشتر است (همان، ۶۳۷).

لی<sup>۲۱</sup> (۱۹۹۷) در بررسی ارتباط بین تغییرات تمرکز شهری و تحولات صنعتی در کره جنوبی به این نتیجه می‌رسد که در مراحل اولیه توسعه، صنایع کارخانه‌ای ابتدا در نخست شهر متمرکز شده و بعد از مدتی این صنایع به سایر نقاط کشور پراکنده می‌شوند (به نقل از ۱۷، ۲۰۰۴، Henderson).

یکی از محققینی که شاید بیشترین مطالعه را در زمینه نخست شهری انجام داده است، هندرسون است. هندرسون در مطالعه‌ای به این نتیجه می‌رسد که نخست شهری که معمولاً با هزینه‌های بسیار بالای حمل و نقل و مسکن در نخست شهرها همراه است، با جذب منابعی که در غیراینصورت به دیگر شهرها و برای بهبود کیفیت زندگی آنها جذب می‌شد، کل نظام شهری کشورها را تحت الشعاع خود قرار می‌دهد. در نتیجه کیفیت زندگی در شهرهای دیگر این کشورها به شدت رو به زوال می‌رود (Henderson, 2002 a, 104). هندرسون در مطالعه دیگری با استفاده از روش‌های اقتصاد سنجی چنین نظر می‌دهد که بسته به شرایط و ویژگی‌های کشورها، میزان بهینه نخست شهری<sup>۲۲</sup> وجود دارد که نخست شهری کمتر و یا بیشتر از آن باعث زیان‌های قابل توجهی از نظر رشد اقتصادی می‌شود. او میانگین شاخص نخست شهری<sup>۲۳</sup> (نسبت جمعیت شهر اول به کل جمعیت شهری کشور) در سطح بین‌المللی را ۰/۳۱ گزارش کرده و در مطالعات تطبیقی از این میانگین به‌عنوان "میزان نخست شهری مورد انتظار"<sup>۲۴</sup> استفاده می‌کند (Henderson, 1999).

دیویس و هندرسون (۲۰۰۳) نشان می‌دهند که اگر نخست شهر پایتخت کشوری باشد، اندازه آن حدود ۲۰ درصد بزرگتر از اندازه نرمال آن خواهد بود. آنها همچنین نشان می‌دهند که سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های حمل و نقل در مناطق پیرامونی باعث کاهش میزان نخست شهری می‌شود. به این ترتیب که با یک انحراف معیار افزایش در شاخص "نسبت طول راه‌ها به مساحت کشورها (به کیلومتر مربع)" میزان نخست شهری به اندازه ۱۰ درصد کاهش پیدا می‌کند (Davis and Henderson, 2003, 15).

هندرسون در جای دیگری پیشنهاد می‌کند که

نظام شهری آرژانتین زمانی نخست شهری را تجربه کرد که توزیع آن تقریباً بر توزیع رتبه - اندازه شهری منطبق بود. واپنیارسکی به این جمع‌بندی رسید که نخست شهری کاملاً ناسازگار با توزیع رتبه - اندازه شهری نبود. آنچه با توزیع رتبه - اندازه ناسازگار بود، توزیع رتبه - اندازه شهری سال ۱۸۶۹ میلادی آرژانتین بود که در آن شهرهای آرژانتین بسیار کوچک بودند. واپنیارسکی این الگو و روند نظام شهری را "نارس"<sup>۱۵</sup> خواند و مدعی شد که نخست شهری ممکن است با نظام شهری نارس و یا با توزیع رتبه - اندازه همبسته باشد. نظام شهری آرژانتین در یک دوره نودساله هم نخست شهری بیشتر و هم انطباق بیشتر با توزیع رتبه - اندازه را تجربه کرده است (به نقل از 21-29، 1995، Smith).

فریدمن و کلینگسون (۱۹۶۷) نخست شهری را پدیده‌ای جدای از "شهرنشینی بیش از حد"<sup>۱۶</sup> نمی‌دانند. آنها معتقدند که شهرنشینی بیش از حد در اثر تمرکز فزاینده فعالیت‌های شهری اتفاق می‌افتد، که یکی از پیامدهای آن نخست شهری است. انحراف از قاعده رتبه - اندازه شهری نیز می‌تواند نشانگر وجود نخست شهری باشد. یا به عبارت دیگر نخست شهری می‌تواند باعث انحراف توزیع رتبه - اندازه شهرها از قاعده رتبه - اندازه (نرمال)، پیشنهادی زیپف شود (به نقل از ۲۹۵-۲۹۴، ۱۹۷۷، Berry and Kasarda).

موتلو مطالعاتی که در زمینه نخست شهری انجام شده را مرور کرده و براساس یافته‌های این مطالعات عواملی که با نخست شهری ارتباط مثبت و یا منفی دارند را شناسایی کرده است (جدول ۱). برخی از این مطالعات یافته‌های گاه متضادی داشته‌اند. الشخص (۱۹۷۲) ارتباط بین درآمد سرانه و شاخص نخست شهری را به شکل "یووارونه" میدانند، در صورتیکه مطالعات روزن و رزنیک (۱۹۸۰) نشان می‌دهد که این دو شاخص ارتباط منفی با یکدیگر دارند. این در حالی است که مطالعات بری<sup>۱۷</sup>، شپارد<sup>۱۸</sup>، مهتا<sup>۱۹</sup> و دکولا<sup>۲۰</sup> نشان می‌دهند که هیچ ارتباط معنی‌داری بین درآمد سرانه و میزان نخست شهری وجود ندارد (به نقل از ۶۱۳، ۱۹۸۹، Mutlu).

جدول ۱. عواملی که با نخست شهری ارتباط دارند.

ارتباط مثبت	ارتباط منفی
۱. بزرگ‌ترین شهر پایتخت ملی نیز است (Jefferson, Ginsburg, Berry, Kowalewsky, De Cola).	۱. سطح صنعتی شدن و یا سرانه تولید ناخالص ملی بدون احساب بخش کشاورزی (Owen and Witton, Wheaton and Shishido).
۳. نظام اداری متمرکز: Berry, Ginsburg, Kasarda, Kowalewsky, Wheaton and Shishido, Henderson).	۲. مساحت زمین‌های قابل کشت (Mehta, Berry, Sheppard, Henderson, Wheaton and Shishido, De Cola, Stewart, Ginsburg).
۳. مستعمره بودن کشورها (Jefferson, Berry, Linsky, Ginsburg).	۳. میزان بالای وابستگی متقابل در نظام شهری (Vapnarsky).
۴. نقش غالب بخش کشاورزی (Stewart, Mehta, Linsky, Owen and Witton).	۴. وجود فرهنگ شهری و نظام شهری بالغ (Ginsburg, Berry, El-Shakhs).
۵. نسبت شهرنشینی (De Cola).	۵. جمعیت شهری، نسبت شاغلین بخش صنعت به خدمات و سطح سواد (Henderson).
۶. نرخ رشد جمعیت (Linsky, Berry, Berry and Kasarda, De Cola).	
۷. تنوع قومیتی (Ginsburg).	

مأخذ: تنظیم براساس (Mutlu, 1989: 612).

ج- صناعی که از تهران به بیرون از شعاع ۱۲۰ کیلومتری آن انتقال یابند، ۱۰ سال از معافیت بر مالیات بهره مند خواهند بود.

د- صناعی که از تهران به سایر استانهای کشور انتقال یابند، ۱۲ سال از پرداخت مالیات بردرآمد معاف خواهند بود.

۲- رایه وام بانکی آسان برای سرمایه گذاری در استان ها.

۳- تخصیص منابع مالی و تسهیل سرمایه گذاری به منظور ایجاد فرصت های اشتغال در مناطقی که در دهه ۱۳۴۰ مهاجر فرست بوده اند.

۴- تشویق و حمایت دولت از محصولات و صنایع منطقه ای  
۵- اولویت دادن به ایجاد مراکز رایه خدمات رفاهی در قطب های توسعه منطقه ای.

۶- احداث صنایع دولتی در شهرهای منطقه ای (زبردست، ۱۳۷۱، ۵۷).

در سال ۱۳۴۶ و براساس مصوبه هیات وزیران ایجاد واحدهای صنعتی در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران ممنوع شد. به دنبال این ممنوعیت، انتخاب قطب های توسعه منطقه ای و ایجاد تاسیسات زیربنایی در آنها در دستور کار دولت قرار گرفت. همچنین ایجاد صنایع کوچک در نواحی صنعتی و الویت دادن به صناعی که با اوضاع محلی انطباق داشته باشند، پیگیری شد (توفیق، ۱۳۷۵، ۲۲-۱۴).

سیاست تمرکززدایی صنایع از تهران موجب به وجود آمدن برخی از تخصص های صنعتی در بعضی از شهرها گردید: صنایع ماشین سازی و تولید آلومینیوم در اراک؛ صنایع نساجی و الکتریکی در رشت، قم، کاشان و یزد؛ صنایع ماشین سازی در تبریز؛ صنایع تولیدات فلزات اساسی در اهواز؛ صنایع پتروشیمی و الکترونیکی در شیراز؛ صنایع تولید فلزات اساسی و نساجی در اصفهان؛ صنایع نساجی و تولید لوازم بادوام خانگی و صنایع کانی فلزی در قزوین؛ صنایع غذایی و نساجی در مشهد؛ و صنایع پتروشیمی در بندرامام (معصومی اشکوری، ۱۳۸۳، ۸۲).

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، محدودیت استقرار صنایع در محدوده ۱۲۰ کیلومتری تهران همچنان پیگیری شد. در سال ۱۳۶۲ با تصویب قانون شرکت شهرک های صنعتی ایران، بر رعایت سیاست عدم تمرکز تاکید گردید. در دهه ۱۳۶۰، پس از اشباع شهرهای واقع در محدوده بلافاصله ۱۲۰ کیلومتری تهران نظیر قزوین، ساوه، کاشان و قم، بخش خصوصی به شهرهای کوچکی نظیر ابهر و سمنان روی آورد. پرداخت وام های تولیدی در مناطق محروم در چارچوب تبصره های برنامه های عمرانی پنجساله، گرایش هایی در بخش خصوصی به سمت این مناطق نیز به وجود آورد (همان، ۸۱).

در برنامه عمرانی چهارم قبل از انقلاب اسلامی و در بخش سیاست های اجرایی عمران ناحیه ای "اعطای معافیت های مالیاتی، به وجود آوردن سازمان های خاص عمران منطقه ای در

دولت ها با به کارگیری سیاست هایی از جمله آزادسازی و تمرکززدایی بازارهای مالی و صدور مجوزهای مختلف، سرمایه گذاری در زیرساخت های بین شهری، واگذاری اختیارات به نهادهای منطقه ای و محلی از جمله استقلال مالی به آنها، می توانند از تمرکز بیش از حد در نخست شهرها جلوگیری نمایند (Henderson, ۲۰۰۲ b, ۱۰۵-۱۰۹).

از مروری مجدد بر نظریه های مطرح شده مشخص می شود که برخی از این نظریه ها به تبیین پدیده نخست شهری، برخی به آثار و تبعات آن بر نظام شهری کشورها، و برخی دیگر به راهکارهای مقابله با نخست شهری و کاهش میزان آن پرداخته اند. در این مطالعه از بین نظریه های مطرح شده، نظریه هندرسون (Henderson, ۲۰۰۲ b)، به عنوان چارچوب نظری انتخاب می شود. به این ترتیب که به کارگیری سیاست های تمرکززدایی صنعتی و ایجاد قطب های توسعه برای جذب صنایع بزرگ، سرمایه گذاری در زیرساخت های بین شهری و در نظر گرفتن اولویت هایی از جمله در امور آموزشی، اداری، رفاهی برای مراکز مهم منطقه ای در برنامه های عمرانی مختلف و سایر سیاست های حمایتی از جمله تقلیل کارمزد وام های پرداختی به امور مختلف در بخش های محروم، اعطای تخفیف مالیاتی برای مشاغل تولیدی در بخش های محروم، و اولویت دادن به بخش های محروم در انتخاب و اجرای طرح های امور اجتماعی، زیربنایی و امور عمومی، تأثیر بسزایی در کاهش تمرکز بیش از حد در نخست شهر کشور داشته است.

### ۳. مروری مختصر بر سیاست های تمرکززدایی در کشور

به منظور جلوگیری از رشد شتابان و گسترده تهران، از اوایل دهه ۱۳۴۰ اقدامات گوناگونی در جهت تمرکززدایی از آن معمول گردید. اقدامات مهمی در راستای تمرکززدایی سیاسی، اداری، صنعتی، اقتصادی و مالی صورت گرفت که در اینجا به برخی از این اقدامات که بیشتر جنبه برنامه ریزی و کالبدی دارند، اشاره می شود.

از دهه ۱۳۴۰ سیاست های تشویقی در چارچوب معافیت های مالیاتی برای توزیع متعادل فعالیت در سراسر کشور به تصویب رسید:

۱- معافیت از مالیات بردرآمد برای صناعی که در استان ها استقرار یابند:

الف- خارج از محدوده ۱۲۰ کیلومتری تهران، پنج سال از پرداخت مالیات بردرآمد معاف خواهند بود.

ب- صناعی که از تهران به استان های کرمانشاه، کردستان، بوشهر، هرمزگان، کرمان و سیستان و بلوچستان انتقال یابند، ۱۵ سال از پرداخت مالیات بردرآمد معاف خواهند بود.

## ۴. روش‌های بررسی میزان نخست شهری

مروری بر روش‌ها و معیارهای بررسی میزان نخست شهری نشان می‌دهد که عموماً از ۳ طریق به کارگیری شاخص‌های نخست شهری، به کارگیری شاخص‌های عدم تمرکز، و مقایسه توزیع رتبه اندازه شهری کشورها با توزیع رتبه اندازه نظری (پیشنهادی زیپف)، میزان نخست شهری مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این مقاله از دو روش اول برای بررسی میزان و تحولات نخست شهری در کشور استفاده شده است.

### ۴-۱- شاخص‌های نخست شهری

معمولاً از شاخص‌های محدودی برای تعیین میزان نخست شهری استفاده می‌شود. در این مقاله سعی می‌شود از شاخص‌های بیشتری برای بررسی میزان نخست شهری در ایران استفاده شود که در این قسمت به تعریف آنها پرداخته می‌شود:

#### ۴-۱-۱- شاخص نخست شهری<sup>۲۵</sup>

شاخص نخست شهری (UPI) نسبت جمعیت بزرگ‌ترین شهر (P1) به کل جمعیت شهری (P) کشور و یا منطقه‌ای که شاخص نخست شهری برای آن محاسبه می‌شود، است:

$$UPI = \frac{P_1}{P}$$

هرچه مقدار عددی این شاخص بیشتر باشد، بزرگ‌ترین شهر دارای نخست شهری بیشتری است.

#### ۴-۱-۲- شاخص دو شهر<sup>۲۶</sup>

این شاخص مرتبط با توزیع رتبه - اندازه شهری است و شاخصی نسبی است، بدین ترتیب که از طریق محاسبه نسبت جمعیت شهر نخست به دومین شهر به دست می‌آید:

$$FCI = \frac{P_1}{P_2}$$

این شاخص نیز هرچه بزرگ‌تر باشد، بزرگ‌ترین شهر دارای نخست شهری بیشتری است.

#### ۴-۱-۳- شاخص چهار شهر<sup>۲۷</sup> یا شاخص گینزبرگ<sup>۲۸</sup>

شاخص چهار شهر (FCI)، همانند شاخص دو شهر مبتنی بر توزیع رتبه - اندازه شهری است و نسبت جمعیت شهر نخست به مجموع جمعیت شهرهای رتبه دوم، سوم و چهارم را شامل می‌شود. این شاخص به شاخص گینزبرگ نیز معروف است (Smith, 1995):

$$\text{Ginsberg's Index} = \frac{P_1}{P_2 + P_3 + P_4}$$

#### ۴-۱-۴- شاخص چهار شهر مهتا<sup>۲۹</sup>

برای تعیین میزان نخست شهری، مهتا شاخص چهار شهر پیشنهادی گینزبرگ را با اضافه کردن جمعیت نخست شهر (P1) به مخرج کسر شاخص فوق‌الاصلاح و آن را شاخص چهار شهر نامید. شاخص چهار شهر مهتا بنابراین از تقسیم جمعیت نخست

موارد ضروری، استفاده از سازمان‌های محلی به منظور تجهیز منابع ناحیه، تسریع در اجرای اصل عدم تمرکز و ایجاد موجبات و شرایط مساعد جهت سوق سرمایه و کادرهای متخصص به مناطق مستعد، همچنین کاهش تراکم امور اداری در مرکز، انتقال و تفویض مسئولیت‌ها و اختیارات به مقامات اداری و محلی" در نظر گرفته شده بود. در تشکیلات مرکزی سازمان برنامه "دفتر عمران ناحیه‌ای" تقویت شده و تنظیم فعالیت‌های عمران ناحیه‌ای برعهده این دفتر گذاشته شد. همچنین ایجاد دفتر برنامه ریزی در مرکز استانهای کشور مورد توجه قرار گرفت (توفیق، ۱۳۷۵، ۲۴-۱۴).

در برنامه پنجم عمرانی بخشی از سند برنامه بر "برنامه تهران بزرگ" اختصاص یافت. در این برنامه برای جلوگیری از رشد شتابان و نامتعادل شهر تهران، علاوه بر تاکید بر ممنوعیت احداث صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری آن، ایجاد سازمان نظارت بر توسعه تهران بزرگ مطرح شد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و برپایه مصوبه‌های شورای انقلاب در سال ۱۳۵۸، وظایف و اختیارات انجمن‌های شهرستان و استان به "کمیته برنامه ریزی استان" واگذار گردید. در قانون بودجه سال ۱۳۶۴، حدود ۴ درصد اعتبارات عمرانی استان‌ها در اختیار کمیته برنامه ریزی استان قرار گرفت تا به پروژه‌های کوچک جدید و یا تکمیل پروژه‌های نیمه تمام استانی اختصاص یابد. در برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۸)، نیز ایجاد تعادل منطقه‌ای از طریق: تقلیل کارمزد وام‌های پرداختی به امور مختلف در بخش‌های محروم، اعطای تخفیف مالیاتی برای مشاغل تولیدی در بخش‌های محروم، و اولویت دادن به بخش‌های محروم در انتخاب و اجرای طرح‌های امور اجتماعی، زیربنایی و امور عمومی مورد توجه و تاکید قرار گرفت. در تبصره ۲۲ این برنامه به منظور کاهش تمرکز از شهر تهران، انتقال واحدهای سازمانی دولتی از تهران به سایر نقاط کشور پیش‌بینی شد. در بخش عمرانی این برنامه نیز "ایجاد تعادل در توزیع جمعیت، تمرکززدایی از تهران و جلوگیری از رشد شهرهای بزرگ، بهبود در اداره امور شهرها و بالابردن توان فنی و مالی و اجرایی شهرداری‌ها" مورد توجه و تاکید قرار گرفت (همان، ۳۹-۱۴).

براساس توصیه‌های برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (مصوب ۱۳۷۳) و در بند (ب) تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۴، اعتبار قابل توجهی از تسهیلات سیستم بانکی کشور در اختیار کمیته برنامه ریزی استان‌ها قرار گرفت تا با تأیید این کمیته در استان مربوط هزینه شود.

بنابر این ملاحظه می‌شود که از دهه ۱۳۴۰ به بعد سیاست‌های متعددی به منظور تمرکز زدایی از تهران و جلوگیری از رشد شتابان و نامتعادل آن اتخاذ و به مورد اجرا گذاشته شده است.

#### ۴-۲-۲- شاخص عدم تمرکز هندرسون

شاخص عدم تمرکز هندرسون که از فرمول زیر قابل محاسبه است، نشان دهنده کاهش تمرکز در نظام شهری است:

$$UD = \left[ \sum_{i=1}^n \left( \frac{P_i}{P} \right)^2 \right]^{-1}$$

که در آن  $P_i$  جمعیت شهر  $i$  و  $P$  کل جمعیت شهری و  $n$  تعداد شهرها در نظام شهری است (Deichmann and Henderson, 2001, 15).

#### ۵- بررسی نخست شهری در ایران

مطالعات نشان می دهند که تا سال ۱۲۷۹ خورشیدی در ایران نخست شهری وجود نداشته است. در سال ۱۲۴۷ خورشیدی "جمعیت تبریز" که در آن زمان بزرگترین شهر ایران بود، حدود ۱۱۰ هزار نفر، جمعیت تهران، که پایتخت بود، حدود ۸۵ هزار نفر، مشهد ۷۰ هزار نفر، اصفهان ۶۰ هزار نفر، یزد ۴۰ هزار نفر، شهرهای کرمان، کرمانشاه، همدان و ارومیه هر یک حدود ۳۰ هزار نفر بود. در سال ۱۲۷۹ خورشیدی هنوز جمعیت شهر تبریز تقریباً مساوی شهر تهران، هر یک ۲۰۰ هزار نفر، بود. شهر اصفهان ۱۰۰ هزار نفر و شهرهای مشهد و یزد هر یک ۷۵ هزار نفر جمعیت داشتند. نسبت شهر دوم به اول در سال ۱۲۴۷ خورشیدی حدود ۱ به ۱/۲ و در ۱۲۷۹ خورشیدی حدود ۱ به ۱ بود (توفیق، ۱۳۷۵، ۲-۱۴ تا ۳-۱۴).

از اواخر دوره قاجاریه و به دنبال خواستار حضور هرچه بیشتر دولت مرکزی در ایالات و ولایات، یعنی تمرکز قدرت، توسط برخی از اصلاح طلبان اجتماعی آن زمان و در نتیجه اتخاذ تدابیر تمرکزگرایانه، توزیع جمعیت شهری کشور نیز بسوی تمرکز حرکت می کند، به طوری که در سال ۱۳۱۸ جمعیت شهر تهران (۵۴۰ هزار نفر) به طور محسوس از جمعیت دومین شهر کشور، یعنی تبریز (۲۱۴ هزار نفر) بیشتر می شود. (همان، ۶-۱۴). در این سال نسبت جمعیت شهر اول به شهر دوم (شاخص دو شهر) به ۲/۵ می رسد و این نمایانگر ظهور پدیده نخست شهری در کشور است.

برای بررسی میزان نخست شهری در کشور در سال های ۱۳۳۵ تا ۱۳۷۵ که آمار و اطلاعات مربوط جمعیت شهرها از سرشماری های انجام شده در این سال ها به آسانی در دسترس است، از شاخص های نخست شهری که در بخش قبلی معرفی گردید، استفاده گردید. مقادیر عددی این شاخص ها در ایران در سرشماری های ۱۳۳۵ تا ۱۳۷۵ محاسبه گردید<sup>۲۴</sup>. نتیجه این محاسبات در جدول ۲ و نمودار ۱ منعکس گردیده است. این نتایج گویای نکات زیر هستند:

• نتایج کلیه شاخص ها نشان می دهند که پدیده نخست شهری در نظام شهری ایران در همه این دوران وجود داشته است.

شهر به مجموع جمعیت شهرهای رتبه اول تا رتبه چهارم به دست می آید:

$$\text{شاخص چهار شهر مهتا} = \frac{P_1}{P_1 + P_2 + P_3 + P_4}$$

ریچاردسون با بررسی قاعده رتبه - اندازه شهری و شاخص چهار شهر مهتا برای تعیین میزان نخست شهری دامنه ای از این شاخص را به این شرح مطرح کرده است: اگر مقدار عددی شاخص چهار شهر بین ۰/۶۵ و ۱ باشد، نخست شهری بیشترین (فوق برتری)، بین ۰/۵۴ تا ۰/۶۵ نخست شهری بیشتر (برتری)، بین ۰/۴۱ تا ۰/۵۴ نخست شهری مطلوب و اگر مقدار عددی آن کمتر از ۰/۴۱ باشد، نخست شهری کمترین است (Gilbert et al, 1989, 198).

#### ۴-۱-۵ - شاخص تمرکز هر فیندال<sup>۲۰</sup>

باتوجه به اینکه شاخص های چهارگانه قبلی میزان نخست شهری و یا تسلط شهر نخست بر نظام شهری را بررسی می کردند، شاخصی نیز لازم است تا میزان تمرکز در کل نظام شهری و اینکه آیا در مقاطع مختلف زمانی از شدت تمرکز کاسته شده و نظام شهری به سمت تعادل نسبی پیش می رود یا نه را بررسی کند. برای اینکار از شاخص هر فیندال استفاده می شود:

$$H_i = \sum_{i=1}^n \left( \frac{P_i}{P} \right)^2$$

که در آن  $P_i$  جمعیت شهر  $i$  و  $p$  کل جمعیت شهری منطقه مورد مطالعه است.

#### ۴-۱-۶ - شاخص موماو و الوصابی<sup>۲۱</sup>

این شاخص از تقسیم مجموع جمعیت های دو شهر اول و دوم به مجموع جمعیت های دو شهر سوم و چهارم به دست می آید:

$$\text{شاخص موماو و الوصابی} = \frac{P_1 + P_2}{P_3 + P_4}$$

هر چه مقدار عددی این شاخص بزرگ تر باشد، نظام شهری مورد نظر دارای نخست شهری بیشتری است (Moomaw and Alwosabi, 2004, 158).

#### ۴-۲- شاخص های عدم تمرکز

برای بررسی اینکه آیا اثرات سیاست های اتخاذ شده منجر به ایجاد تعادل و یا عدم تمرکز فضایی شده اند اغلب از دو شاخص آنتروپی<sup>۲۲</sup> و شاخص عدم تمرکز هندرسون<sup>۲۳</sup> استفاده می شود.

#### ۴-۲-۱- شاخص آنتروپی

آنتروپی یک معیار ناپارامتری برای نشان دادن تعادل در یک توزیع است و هرچه میزان این شاخص بیشتر شود، توزیع بسوی تعادل در حرکت است:

$$H = - \sum_{i=1}^n P_i \times \ln P_i$$

که در آن  $P_i$  نسبت جمعیت شهر  $i$  به کل جمعیت شهری است.

- میزان نخست شهری از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۵ افزایش پیدا کرده، در سال ۱۳۵۵ به اوج خود رسیده، ولی از سال ۱۳۶۵ تا ۱۳۷۵ با طی روندی نزولی به تدریج کاهش پیدا کرده است.
- روند افزایش و کاهش میزان نخست شهری در هر شش شاخص به کار گرفته شده همسو بوده و همه نتایج سازگار با هم هستند.
- علیرغم کاهش میزان نخست شهری در کشور از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۷۵، هنوز نخست شهری در نظام شهری ایران وجود دارد.
- بررسی مقادیر عددی شاخص چهار شهر مهتا و مقایسه آن با مقادیر پیشنهادی ریچارسون برای سنجش شدت نخست شهری نشان می دهد که از میزان نخست شهری که در سالهای ۱۳۴۵ و ۱۳۵۵ در حد "فوق برتری" بوده نیز از سال ۱۳۵۵ به بعد کاسته شده و به حالت "برتری" در سالهای ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵ تنزل یافته است. به عبارت دیگر، شدت نخست شهری تا سال ۱۳۵۵ افزایش یافته و سپس از سال ۱۳۶۵ به بعد کاهش یافته است.
- شاخص های نخست شهری در سال های ۱۳۳۵ تا ۱۳۷۵ حرکت به سمت تعادل در نظام شهری کشور را نشان می دهند.

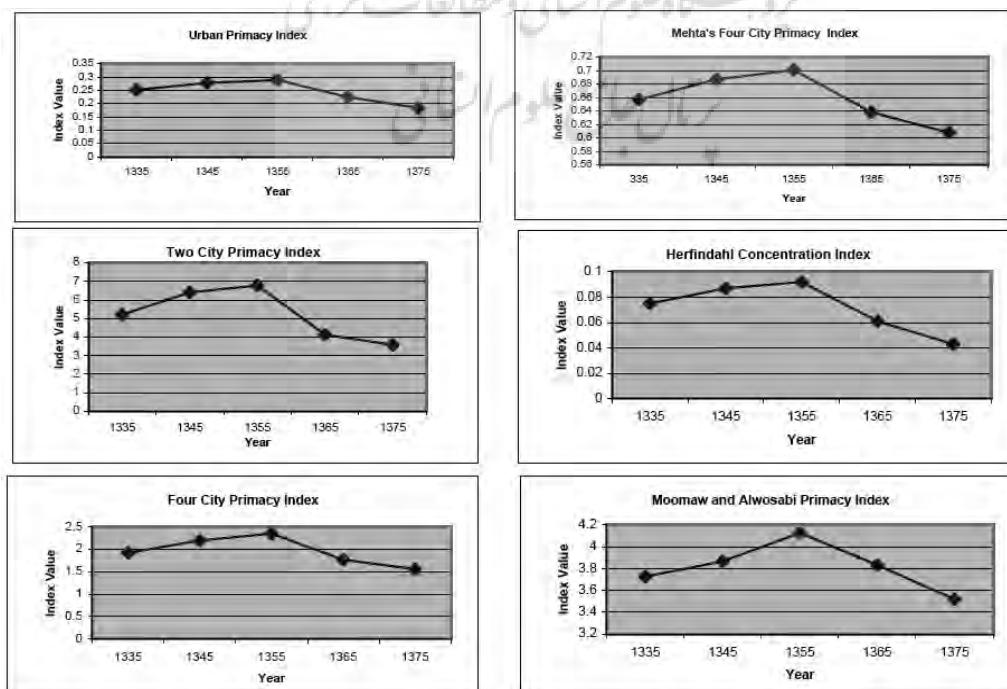
نتایج به دست آمده از دو شاخص نشان دهنده عدم تمرکز، یعنی شاخص آنتروپی و شاخص عدم تمرکز هندرسون، که در جدول ۳ و نمودار ۲ ارایه شده اند، نشان می دهند که:

- میزان شاخص آنتروپی از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۷۵ روند صعودی داشته و بیشترین مقدار عددی آن مربوط به سال ۱۳۷۵ است. یعنی نظام شهری کشور از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۷۵ به سمت توزیع متعادل تری در حرکت بوده است.
- میزان شاخص عدم تمرکز هندرسون نیز روند مشابهی با شاخص آنتروپی را نشان می دهد و نتایج این دو شاخص و روند آنها کاملاً با هم سازگار هستند؛ یعنی تمرکز در نظام شهری کشور از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۵ افزایش یافته و از سال ۱۳۵۵ به بعد کاهش تمرکز در نظام شهری کشور اتفاق افتاده است.

جدول ۲. شاخص های نخست شهری در ایران، ۱۳۳۵-۷۵

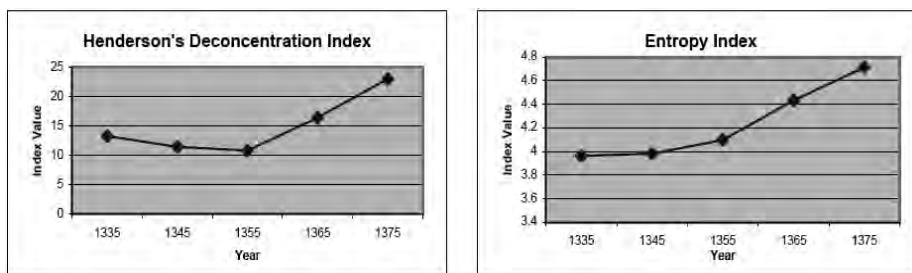
شاخص	سال	۱۳۳۵	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۵
شاخص نخست شهری		۰/۲۵۲	۰/۲۷۸	۰/۲۸۹	۰/۲۲۵	۰/۱۸۴
شاخص دو شهر		۵/۲۱	۶/۴۱	۶/۷۸	۴/۱۳	۲/۵۸
شاخص چهار شهر		۱/۹۲۲	۲/۱۹۸	۲/۳۵۱	۱/۷۶۶	۱/۵۵۶
شاخص چهار شهر مهتا		۰/۶۵۷	۰/۶۸۷	۰/۷۰۱	۰/۶۳۸	۰/۶۰۸
شاخص تمرکز هر فیندال		۰/۰۷۵	۰/۰۸۷	۰/۰۹۲	۰/۰۶۱	۰/۰۴۳
شاخص موماو و الوصابی		۳/۳۷	۳/۷۸	۴/۳۱	۳/۳۸	۳/۲۵

نمودار ۱- روند افزایش و کاهش میزان نخست شهری در ایران طی سال های ۱۳۳۵-۱۳۷۵





نمودار ۲- روند افزایش و کاهش میزان عدم تمرکز در ایران طی سال های ۱۳۳۵-۱۳۷۵



جدول ۳. شاخص های عدم تمرکز در ایران، ۷۵-۱۳۳۵

سال	شاخص	شاخص آنتروپی	شاخص عدم تمرکز هندرسون
۱۳۷۵	۴/۷۱۳	۲۲/۹۹	۱۳/۲۸
۱۳۶۵	۴/۴۳۲	۱۶/۴۴	۱۱/۴۵
۱۳۵۵	۴/۰۹۷	۱۰/۸۲	۳/۹۸۱
۱۳۴۵	۳/۹۸۱	۱۱/۴۵	۳/۹۸۱
۱۳۳۵	۳/۹۶۲	۱۳/۲۸	۳/۹۶۲

نتایج به دست آمده از به کارگیری شاخص های نخست شهری و شاخص های عدم تمرکز با هم هماهنگ بوده و همه این شاخص ها روند یکسانی را از نظر تحولات میزان نخست شهری در کشور نشان می دهند. بدین ترتیب که از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۵ میزان نخست شهری در کشور به تدریج افزایش یافته، در سال ۱۳۵۵ به اوج خود رسیده و سپس از سال ۱۳۵۵ به بعد روند نزولی داشته است.

## ۶. نتیجه گیری

زمینه را خواستار شده اند (Mathur, 1998, 67)، نتایج به دست آمده از این تحقیق حاکی از کاهش میزان نخست شهری و وضعیت نسبتاً متناسب نظام شهری و توزیع رتبه-اندازه شهرها در کشور است که به تدریج به سمت تعادل بیشتر در حرکت بوده است.

مسلماً اتخاذ سیاست های تمرکززدایی در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، همچون نظام درآمد-هزینه استان و تشکیل شورای برنامه ریزی و توسعه در هر استان به ریاست استاندار، "به منظور تصمیم گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه ریزی و توسعه و عمران استان ها، در چارچوب برنامه ها و سیاست ها و خط مشی های کلان کشور" و تشکیل کار گروه های تخصصی آن؛ و پیگیری و تنفیذ این سیاست ها در قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور؛ اتخاذ سیاست های آمایش سرزمین و توازن منطقه ای در این برنامه (فصل ششم) و همچنین تصویب و ابلاغ ضوابط ملی آمایش سرزمین توسط هیات دولت در آذرماه ۱۳۸۲ گذشته که در آن "کاهش تمرکز و تراکم جمعیت و فعالیت در مناطق پرتراکم کشور، به ویژه تهران و اصفهان و مهار روند رو به رشد جمعیت و فعالیت ها در این مناطق؛ از طریق دگرگونی ساختار فعالیت های صنعتی و خدماتی آنها در راستای افزایش سهم فعالیت های دانش پایه و زمینه سازی برای هدایت سرمایه گذاری های متمایل به این مناطق، به دیگر استان های کشور" مورد تاکید قرار گرفته است، تاثیر مثبتی بر روند تمرکززدایی از تهران و کاهش میزان نخست شهری آن داشته و بر تحقق تعادل بیشتر در نظام شهری کشور تاثیر بسزایی خواهد داشت.

این مقاله بررسی و تحلیل پدیده نخست شهری و تحولات آن در طول چهار دهه ۱۳۳۵-۱۳۷۵ در ایران را مدنظر داشت. برای دستیابی به این اهداف از دو روش به کارگیری شاخص های نخست شهری و شاخص های عدم تمرکز استفاده گردید. نتایج به دست آمده از به کارگیری هر دو روش در کشور در سال های ۱۳۳۵ تا ۱۳۷۵ نشان می دهد که نخست شهری کماکان در کشور وجود دارد. علی رغم این، توزیع نظام شهری کشور از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۵ با روند تمرکز بیش از حد و یا نخست شهری بیشتر همراه بوده و از سال ۱۳۵۵ به بعد و تا ۱۳۷۵ به تدریج از تمرکز آن کاسته شده و به سمت توزیع متناسب تری در حال حرکت بوده است. نتایج به کارگیری هر دو روش این روند را تایید می کنند. نتایج این مطالعه از نظریه هندرسون مبنی بر اینکه دولت ها می توانند با به کارگیری سیاست هایی از قبیل تمرکززدایی، سرمایه گذاری در زیرساخت های بین شهری و واگذاری اختیارات به نهاد های منطقه ای و محلی از تمرکز بیش از حد در نخست شهرها جلوگیری نمایند، پشتیبانی می کند.

بدون تردید اتخاذ سیاست های تمرکززدایی در اواخر دهه ۱۳۴۰ و در برنامه های پنج ساله چهارم و پنجم قبل از انقلاب اسلامی و تداوم آن در برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی و سیاست های انتخاب قطب های صنعتی در کشور در شکل گیری نظام شهری موجود کشور تاثیر گذار بوده است. علیرغم اینکه بسیاری معتقدند که نظام شهری کشور نامتعادل و قطبی شده است و علیرغم اینکه مسئولین توزیع فضایی سکونتگاه های کشور در پاسخ به بررسی های سازمان ملل متحد در مورد نحوه توزیع سکونتگاه های کشور و میزان رضایت از این توزیع، اظهار نارضایتی کرده و ایجاد تغییرات اساسی در این

## پی‌نوشت‌ها:

- Mehta ۱۹  
De Cola ۲۰  
Lee ۲۱  
Optimal Degree of Urban Primacy ۲۲  
Primacy Index ۲۳  
Expected Primacy ۲۴  
Urban Primacy Index - UPI ۲۵  
Two - City Index - TCI ۲۶  
Four City Index - FCI ۲۷  
Ginsberg ۲۸  
Mehta's Four City Index ۲۹  
Herfindahl Concentration Index ۳۰  
Moomaw and Alwosabi ۳۱  
Entropy ۳۲  
Henderson Deconcentration Index ۳۳  
۳۴ باید به این نکته اشاره کرد که این شاخص‌ها شدیداً تحت تاثیر تعریف شهر قرار می‌گیرند. در این بررسی جمعیت شهرها و نه مناطق کلانشهری، مورد استفاده قرار گرفته‌اند.
- Primacy ۱  
M. Jefferson ۲  
The Law of Primate City ۳  
Richard Morse ۴  
C. Smith ۵  
Guatemala ۶  
Population Primacy ۷  
Infrastructural Primacy ۸  
J.B. Berry ۹  
Rank - Size Distribution ۱۰  
Primate ۱۱  
Evolutionary ۱۲  
Immature phase of urban growth ۱۳  
Buenos Aires ۱۴  
Immature ۱۵  
Over-Urbanization ۱۶  
Berry ۱۷  
Sheppard ۱۸

## فهرست منابع:

- توفیق، فیروز (۱۳۷۶)، شبکه شهرها و خدمات، جلد اول: مبانی نظری و ادبیات موجود، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.  
توفیق، فیروز (۱۳۷۵)، گزارش تلفیق طرح کالبدی ایران، جلد سوم، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران.  
زبردست، اسفندیار (۱۳۷۱)، سیاست‌های غیرمتمرکز ساختن صنایع و تفاوت‌های منطقه‌ای در ایران، آبادی، شماره ۴، صص ۶۰-۵۶.  
زبردست، اسفندیار (۱۳۸۳)، اندازه شهر، مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، تهران.  
معصومی اشکوری، سیدحسین (۱۳۸۳)، توسعه صنعتی و تفاوت‌های منطقه‌ای در ایران (سال‌های بعد از دهه ۱۳۴۰)، رساله دکتری شهرسازی، دانشگاه تهران.
- Berry, B.J.L. and F.E. Horton (1971), *Geographic Perspectives on Urban Systems*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.  
Berry, B.J.L. and J. D. Kasarda (1966), *Contemporary Urban Ecology*, Macmillan Publishing Co., New York.  
Davis, J. and V. Henderson (2003), *Evidence on the Political Economy of the Urbanization Process*, Journal of Urban Economics, Vol. 53, No. 1, pp. 98-125.  
Deicnmann, U. and V. Henderson (2000), *Urban and Regional Dynamics in Poland*, Policy Research Working Paper No. 2457, The World Bank.  
El-Shakhs, S. (1972), *Development, Primacy and System of Cities*, Journal of Developing Areas, Vol. 7, pp. 11-36.  
Gilbert, A. (Ed) (1989), *Development Planning and Spatial Structure*, John Wiley.  
Henderson, V. (2002b), *Urbanization in Developing Countries*, The World Bank Research Observer, Vol. 17, No. 1, pp. 89-112.  
Henderson, V. (2002a), *Urban Primacy, External Costs, and Quality of Life*, Resource and Energy Economics, Vol. 24, 95-106.  
Jefferson, M. (1939), *The Law of the Primate City*, Geographical Review, Vol. 29, pp. 226-32.  
Mathur, O.P. (1997), *Regional Development Planning and Management in Asia: A Retrospective and Perspective Review, in Regional Development Planning and Management of Urbanization: Experiences from Developing Countries*, UNCHS, Nairobi, Kenya, pp. 63-103.  
Moomaw, R.M. and M.A. Alwosabi (2004), *An empirical analysis of competing explanations of urban primacy evidence from Asia and the Americas*, The Annals of Regional Science, Vol. 38, pp.149-171.  
Morse, R.M. (1971), *The Urban Development of Latin America (1750-1920)*, ed. Palo Alto: Stanford University, Center for Latin American Studies.  
Mutlu, S. (1989), *Urban Concentration and Primacy Revisited: An Analysis and Some Policy Conclusions*, Economic Development and Cultural Change, Vol. 37, No. 3, pp. 611-639.  
Pumain, D. (2003), *Scaling Laws and Urban Systems*, Working Paper Prepared for the European research programme ISCOM, Available online at: <http://www.santafe.edu/research/publications/workingpapers/04-02-002.pdf>  
Rosen, K. and M. Resnick (1980), *The Size Distribution of Cities: An Examination of the Pareto Law and Primacy*, Journal of Urban Economics, Vol. 8, pp. 165-186.  
Sawers, L. (1989), *Urban Primacy in Tanzania*, Economic Development and Cultural Change, vol. 37, no. 4, pp. 841-859.  
Smith, C. (1995), *Types of City Size Distribution: A Comparative Analysis, in Der Woude et al (Eds)*, Urbanization in History: a Process of Dynamic Interactions, Clarendon Press.