

# نگرشی بر نقش کانونی شهرهای کوچک و میانی در توسعه منطقه‌ای (قسمت اول)

هوشنگ سرور  
دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری  
دانشگاه تربیت مدرس  
منیژه لاله‌پور  
دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری  
دانشگاه تربیت معلم



## مقدمه

وسعتی می‌رسد که سایر شهرهای درجه اول در مقایسه با آن کوچک و کم اهمیت جلوه می‌کند. گاهی نسبت بزرگی اندازه این شهرها به ۳۰ برابر شهر دوم می‌رسد. تخصیص سرمایه‌های کلان به امور زیربنایی و تسهیلات خدماتی از بودجه عمومی ملی، جابه‌جایی‌های گسترده مهاجرتی از سایر مناطق روستایی و شهرهای کوچک و متوسط به طرف این شهرها و تشدید مشکلات ناشی از فشارهای مختلف تقاضا، از ویژگی‌های این نوع شهرها به شمار می‌آید که افزون بر مشکلات داخلی این مکان‌ها در مسائلی همچون مسکن، کمبود امکانات و ظرفیت‌های زیست‌محیطی و آلودگی محیطی، منجر به نارسایی توسعه ملی و عدم توازن‌های منطقه‌ای و ساختار فضایی نامطلوب می‌گردد. ظهور چنین پیامدهای نامطلوبی سبب تغییر نگرش‌ها به سوی ایده توسعه یکپارچه و پایدار در ساختار برنامه‌های کلان این کشورها گردید. این نگرش‌ها با تأکید بر عدالت جغرافیایی، عدالت همه‌جانبه‌ای را برای فضاهای جغرافیایی، بخش‌های اقتصادی، طبقات مختلف جامعه در بهره‌مندی از منابع و فواید توسعه دنبال می‌کنند. در این میان با توجه به مشکلات موجود در شهرهای بزرگ و تحولات جهانی شدن و تغییر نقش شهرهای بزرگ به صنایع برتر<sup>(۱)</sup> و تکنولوژی‌های الکترونیکی و نیز فعالیت و زایش بخش جدیدی تحت عنوان بخش چهارم، نقش و اهمیت کارکردهای شهرهای درجه دوم و سوم از جمله شهرهای کوچک و متوسط برای رسیدن به توازن‌های منطقه‌ای، برای متولیان و جوامع جهان سوم آشکار گردیده است. این گروه از شهرها از جهات مختلف چه در کاهش مشکلات ناشی از برنامه‌های اجرا شده قبلی و چه در سرعت‌دهی به کم و کیف توسعه - به ویژه از حیث پخشایش جمعیتی، فعالیتی در جهت کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای، جذب سرریزهای جمعیت شهرهای بزرگ و جهت‌دهی به تحرکات جمعیت روستایی سهم و جایگاه فرایندهای را به خود اختصاص می‌دهند. علاوه بر توجیه‌پذیری نگرش‌های انتقادی در مورد استراتژی‌های توسعه کلاسیک که نمود عینی آنها ایجاد

اصولاً فلسفه وجودی شکل‌گیری مکان‌های شهری بر مبنای شکل‌گیری مازاد تولیدات کشاورزی و جمع‌آوری این مازاد از طریق مبادله و ارائه خدمات است. خدمات امروزی بر پایه ویژگی صرفه‌جویی به مقیاس و بهره‌مندی از شرایط تمرکز نیروی انسانی و مالی فضاهای اطراف آن فاقد چنین امتیازاتی است. شهرها امروزه در کشورهای پیشرفته صنعتی و نیز در ممالک در حال توسعه بارزترین نمود تکامل جوامع انسانی به شمار می‌آیند. ظهور نظریه‌های نوسازی و به کارگیری آن در کشورهای تازه استقلال یافته و نیز سایر کشورهای در حال توسعه منجر به از بین رفتن روابط آرگانیک میان مکان‌های شهری و روستایی و شکل‌گیری فضاها و سیستم‌های شهری خاصی در سطوح ملی و منطقه‌ای این کشورها گردیده است. این فضاها نتیجه عوامل مختلفی نظیر خواست سیاسی کشورهای مادر، ضعف منابع مالی کشورهای پیرامونی در سرمایه‌گذاری برای تمام نقاط کشور، ماهیت تصمیم‌گیری متمرکز، و تأکید بر اجرای پروژه‌های بزرگ مقیاس سرمایه‌بر، بوده است. به این دلیل انتخاب مناطق و شهرهای کانونی برای توسعه به صورت گزینشی بوده که حاصل آن ظهور کانون‌های شهری بزرگ در سطوح ملی و منطقه‌ای است. چنین شهرهایی که نقش موتور توسعه‌ای منطقه‌ای و تراوش منابع حاصل از توسعه به مناطق تحت پوشش را به عهده داشتند عملاً در ایفای نقش خود ناکارآمد بوده‌اند. در زمان حاضر در همه کشورهای جهان سوم یک یا دو شهر بسیار بزرگ و یا یک پایتخت و بندر وجود دارد که آن چنان امکانات اجتماعی و اقتصادی کشورها را در خود جای داده‌اند که موجب بی‌توجهی به سایر فضاها از جمله مناطق روستایی و حتی شهرهای بزرگ و کوچک شده و مانع پیشرفت آنها گردیده است. به عبارتی رشد و توسعه یک یا دو شهر به قیمت ویرانی و عقب‌ماندگی همه شهرها تمام شده است. در برخی از این کشورها در بزرگ‌ترین شهرها از نظر جمعیت، سطح امکانات اجتماعی - اقتصادی و فرهنگی به چنان

گذشته با تمرکز بر بازتوزیع جمعیت و به تبعیت از آن کاهش مشکلات نخست شهرها و نیز توسعه متوازن منطقه‌ای در سطح ملی، روند فزاینده‌ای به خود گرفته است.

### ۱-۱. دلایل جمعیتی

● نرخ‌های جمعیت شهرنشینی: سهم ساکنان شهری جهان از ۳۰ درصد در سال ۱۹۵۰ به ۴۷ درصد در سال ۲۰۰۰ افزایش یافت. با نرخ تغییر فعلی، این سهم به ۵۰ درصد تا ۲۰۰۷ خواهد رسید.

● بیش از نصف این جمعیت در مراکز شهری با کمتر از نیم میلیون آن هم بیشتر در شهرهای بازاری و مراکز اداری با جمعیت ۵۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰ نفر زندگی می‌کنند.

● انتظار می‌رود در کشورهای کم و متوسط درآمد، مراکز شهری کوچک و متوسط بالای ۴۰ درصد از افزایش جمعیت شهری جهان را در طول دوره ۲۰۱۵-۲۰۰۰ به خود اختصاص دهند.

### ۲-۱. جهت‌گیری به سمت اهداف کیفی توسعه

● بیشتر جمعیت در کشورهای کم و متوسط درآمد به خدمات مستقر در مراکز شهری کوچک و متوسط (شامل مراقبت‌های بهداشتی و تحصیل) وابسته‌اند. بهبود ارائه خدمات در این مراکز برای ساکنان شهری و روستایی می‌تواند در رسیدن به اهداف عدالت‌گستر و بنابراین کاهش فقر غیردرآمدی کمک کند.

● اما ارائه خدمات در مراکز شهری کوچک و متوسط در کشورهای کم و متوسط درآمد، شامل آب و بهداشت، عموماً ناکافی است (گرچه البته استثنائاتی وجود دارد).

● مراکز شهری کوچک و متوسط همچنین مراکزی برای دسترسی به بازارها و فرصت‌های اشتغال هستند. آنها می‌توانند به بهبود درآمدهای جمعیت شهری و نواحی روستایی پیرامونشان کمک کنند. این امر می‌تواند اهداف عدالت اجتماعی را در کاهش تعداد افراد بدون درآمدهای کافی تأمین کند.

● اما ظرفیت مراکز شهری کوچک و متوسط برای ترغیب اقتصاد منطقه‌ای و کمک به کاهش فقر بین و درون کشورها اختلافات زیادی نشان می‌دهد.

● مراکز شهری کوچک و متوسط همچنین در دسترسی جمعیت روستایی به خدمات دولتی اهمیت ویژه‌ای دارند.

### ۲. عملکردهای قانون‌های شهری در منطقه

از یک دیدگاه منطقه به عنوان سیستم و کلیت مطرح است، و اساس بخشی از مباحث نظری میان جغرافی دانان و برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای را تشکیل می‌دهد. سیستم‌های منطقه‌ای یا ناحیه‌ای مجموعه‌ای از متعلقات و پیوستگی‌های ساخت‌های فضایی در جریان‌انرژی، کالاها و اطلاعات به‌شمار می‌آید. این سیستم‌ها دارای یک کانون برخورد با مرکزیت کارکردی و سکونتگاهی است و به طور یکپارچه مزارع، برون‌سازها، شهرهای کوچک، میانی، بزرگ و حوزه‌های پیرامونی آنها را در برمی‌گیرد

قطب‌های صنعتی در مراکز شهری بزرگ با تأکید بر افزایش تولید ناخالص ملی بوده است، در طی دهه‌های بعد از ۷۰، پدیده جهانی شدن و گسترش ارتباطات و ایجاد نقش‌های جدید سیاسی، فرهنگی، اقتصادی برای شهرهای بزرگ، متفکران را به فکر انتقال کارکردهای حجیم و بزرگ‌مقیاس این شهرها به شهرهای (کوچک و متوسط) و نیز شهرک‌ها واداشته است. با تداوم چنین روندی و ظهور تکنولوژی اطلاعاتی و ارتباطی پیشرفته نمی‌توان چنین مراکزی را به عنوان مرکز شهری منطقه‌ای در نظر گرفت، چرا که در اثر افزایش تحرکات جمعیتی و کالایی، فواید توسعه اقتصادی حاصل از ابداعات و سرمایه‌گذاری در این شهرها و حومه‌ها نیز به وفور تراوش خواهد گردید. چنین امری به یقین باز هم بر جانشینی مناسب این مکان‌ها در ارتباط متقابل و کپه‌کشانی با متروپلیتن‌های بزرگ ملی و مناطق روستایی مهر تأیید می‌گذارد. توسعه این مراکز علاوه بر کشورهای در حال توسعه در ممالک پیشرفته نیز از جنبه‌های مختلف مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گرفته است. اهمیت این شهرها در توسعه پایدار محلی و روستایی، و تثبیت و بازتوزیع جمعیتی در سطوح ملی و منطقه‌ای روز به روز برای متخصصان و برنامه‌ریزان بیشتر می‌شود. این موضوع را می‌توان در جهت‌گیری بیشتر سمنارها و کنفرانس‌های ملی و فراملی مشاهده کرد<sup>(۱)</sup>. مراکز شهری کوچک و میانی- به ویژه در کشورهای در حال توسعه- فاقد طرح‌های توسعه‌ای متناسب با پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های توسعه‌ای هستند. همگام با این مسئله عدم سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اساسی، نظیر احداث شبکه‌های ارتباطی مناسب، احداث صنایع با مقیاس کوچک و متوسط تبدیلی متناسب با تولیدات محلی، موجب فقر مناطق و مهاجرت‌های گسترده با مقصد حواشی کلانشهرها و پایتخت‌ها شده است. مطالعات بانک جهانی در این زمینه نشان می‌دهد که در سال ۱۹۸۰ حدود ۷۸۰ میلیون نفر در کشورهای در حال توسعه در فقر مطلق زندگی می‌کردند و تعداد آنها نسبت به دو دهه قبل از آن نه تنها کاهش نیافته بلکه افزایش یافته بود. بیش از ۵/۴ آنها در مناطق روستایی بودند و اشتغال بخش عظیمی از آنها کشاورزی بود. این فقر فزاینده به دلیل عدم امکان بهره‌مندی روستاییان از منافع رشد در اثر فقدان سرمایه فیزیکی و انسانی و فقدان دسترسی (به بازارها، خدمات اجتماعی و اشتغال غیرکشاورزی) است<sup>(۲)</sup>.

**در زمان حاضر در همه کشورهای جهان سوم یک یا دو شهر بسیار بزرگ و یا یک پایتخت و بندر وجود دارد که آن چنان امکانات اجتماعی و اقتصادی کشورها را در خود جای داده‌اند که موجب بی‌توجهی به سایر فضاها از جمله مناطق روستایی و حتی شهرهای بزرگ و کوچک شده و مانع پیشرفت آنها گردیده است**

### ۱. دلایل گرایش به مراکز شهری کوچک و متوسط

مراکز شهری کوچک و متوسط توجه سیاست‌گذاران و محققان را از دهه ۱۹۶۰ به خود جلب کرده است. این گرایش در ۱۰ سال

که از طریق جریان‌های سازمان‌یافته مستمر کالا، درآمد و امور مالی و اطلاعات به هم پیوند خورده‌اند. کانون‌های این مناطق که معمولاً شهرها هستند عملکردهای مختلفی را انجام می‌دهند. در اینجا ضمن اشاره به عملکردهای عمومی آنها، با توجه به نظریه‌ها و تحولات مهم، نقش یا نقش‌های ویژه شهرهای کوچک و میانی تبیین می‌گردد.

## ۱-۲. کانون‌های مناطق به مثابه کانون‌های اداری -

### حکومتی هر منطقه

در کشورهای در حال توسعه به دلیل اجرای استراتژی‌های از بالا به پایین، بیشتر کارکردهای اداری - حکومتی مهم در متروپل‌ها و مراکز پایتخت‌ها قرار گرفته‌اند. شهرهای کوچک و منطقه‌ای علاوه بر کاستی‌های مختلف، اختیارات محلی لازم را نیز ندارند و به نوعی تصمیم‌گیری متمرکز و اجرای نیمه متمرکز برنامه‌ها بر ساختار حکومتی این مراکز حاکم است. چنین فرایندی وابستگی بدون قید این شهرها به متروپل‌ها و پایتخت‌ها را تثبیت می‌کند. در زمان حاضر مسئله تمرکززدایی اداری و دادن اختیارات محلی در تصمیم‌گیری و اجرا به این مراکز یکی از راهبردهای توسعه آنها به شمار می‌آید.

## ۲-۲. بر طبق مدل کریستالر کانون‌های شهرها مراکز

### اقتصادی متراکم هستند

در این رویکرد سیاست‌های شهری نه تنها در توسعه خدمات عمومی بلکه همچنین در برنامه‌ریزی مکان‌یابی بخش تجارت خرده فروشی و خدمات بازاریابی نقش حیاتی دارند. به نظر می‌رسد که بیشترین مصداق نظریه کریستالر در نقش شهرهای کوچک و میانی است. با توجه به اینکه بیشتر کارکردهای اقتصادی این شهرها کشاورزی و فعالیت‌های وابسته به آن است، در دیدگاه توسعه منطقه‌ای در تجهیز مراکز شهری کوچک و میانی تأکید می‌شود. نبود به ساختارهای زیربنایی در تقویت فعالیت‌های تولیدی متنوع (تجارت، صنایع کوچک مقیاس و کشاورزی)، تأمین نیرو، آب و امکانات حمل‌ونقل و تسهیلات اجتماعی نظیر مراکز بهداشتی و آموزشی به عنوان مانع اصلی توسعه بازارها در این مراکز همراه با نواحی پیرامونی قلمداد می‌شود.

## ۳-۲. شهرها به عنوان گره‌گاه‌های شبکه‌های حمل‌ونقل و

### ارتباطی در سطح درون منطقه‌ای و برون منطقه‌ای

این کانون‌ها نقش گره‌ها یا مدخل‌ها را در ارتباطات متقابل منطقه با جهان خارج ایفا می‌کنند. در این دیدگاه بایستی شهرها با سازمان‌های ملی در طراحی شبکه‌های حمل‌ونقل ملی و بین‌المللی همکاری کنند. نارسایی در تجهیز مراکز شهری کوچک و میانی با زیرساخت‌های ارتباطی - زیربنایی، منجر شده است که بازارهای شهرهای کوچک به طور طبیعی توسعه نیابند و توانایی لازم برای ایجاد تقاضای تولیدات محلی را نداشته باشند. به همین دلیل منطق توسعه منطقه‌ای در مورد این شهرها به رشد اقتصاد بازار کشاورزی و فعالیت‌های مکمل آن تأکید می‌کند، زیرا طبق شواهد و دلایل متعدد مبتنی بر مطالعات، مراکز بخش کشاورزی در توسعه اقتصادی این مناطق محوریت دارد و شاغلان

در این بخش بایستی به سهولت به بازارها دسترسی یابند و تولیدات خود را با هزینه کمتری به بازار فروش برسانند. لازمه چنین موفقیتی انتخاب دقیق و بموقع شهرهای کوچک و اجرای طرح‌های مؤثر زیربنایی شامل گسترش شبکه‌های ارتباطی است.

## ۴-۲. شهرها به عنوان مکان بارور و مستعد تولیدکننده

### ابداعات و فناوری‌های چند

هر چند که این کارکرد در سطح گسترده جزو کارکردهای شهرهای بزرگ‌تر - به دلیل شرایط و امکانات مهیا در آنها - به شمار می‌آید، لیکن برای تنوع بخشی به اقتصاد شهرهای کوچک و میانی، جذب مراکز تحقیقی و تشکیلات آموزشی بالاتر و نیز اولویت مکان‌یابی عناصر خدماتی، تسهیلاتی و تجهیزاتی، از استراتژی‌های توسعه منطقه‌ای در رونق شهرهای کوچک و میانی بوده است. با جذب کارکردهای آموزشی سطح بالا، تقاضاهای محلی برای مواد غذایی، محل اسکان، پذیرایی و حمل‌ونقل افزایش می‌یابد و انتظار می‌رود که چنین کارکردهایی در این شهرها باعث فزونی گرفتن سرمایه‌های انسانی محلی شوند، و یا

### با جذب کارکردهای آموزشی سطح بالا،

### تقاضاهای محلی برای مواد غذایی، محل

### اسکان، پذیرایی و حمل‌ونقل افزایش

### می‌یابد و انتظار می‌رود که چنین

### کارکردهایی در این شهرها باعث فزونی

### گرفتن سرمایه‌های انسانی محلی شوند،

### و یا سرمایه‌ها را از جاهای دیگر جذب

### کنند، و یا اینکه با ایجاد امکانات

### تحقیقاتی در پارک‌های علمی خود سبب

### توسعه صنایع پیشرفته گردند

سرمایه‌ها را از جاهای دیگر جذب کنند، و یا اینکه با ایجاد امکانات تحقیقاتی در پارک‌های علمی خود سبب توسعه صنایع پیشرفته گردند. آنها همچنین می‌توانند رسوم و سرگرمی‌های بومی را تقویت کنند و مبنایی برای توسعه گردشگری باشند. جذب چنین کارکردهای آموزشی علاوه بر زایش دیگر کارکردها و تنوع بخشی به اقتصاد این گروه از شهرها منجر به تحقق اهداف - یعنی تولید ابداعات و اختراعات و بالا رفتن اهمیت ملی و بین‌المللی آن - می‌گردد. نمونه این شهرها، لیون واقع در جزیره‌ای بر روی رود رن است که به عنوان نوعی مرکز دانشگاهی با رستوران‌ها، تماشاخانه‌ها، کتابفروشی‌ها و مکان‌هایی از این قبیل به صورت هسته جاذب برای گردشگران در آمده است.

بنابراین شهرهای کوچک و منطقه‌ای در تسهیل فرایند تبدیل اقتصاد منطقه‌ای به بخش‌های تولیدی جدید بیشتر نقش حیاتی بازی می‌کنند.

## ۵-۲. جهانی شدن و نقش کانون‌های شهری

سیستم‌های شهری باز، شرایط اقتصادی - اجتماعی خود را با تحولات محیط پیرامون تنظیم می‌کنند. در گذشته الگوی حاکم بر روابط متقابل عناصر این سیستم‌ها (از کوچک‌ترین سکونتگاه‌ها تا بزرگ‌ترین آنها) بر عامل فاصله و هندسه فضا تأکید می‌کرد که

از بالا به پایین و رویکرد از پایین به بالا را برای اهداف توسعه منطقه‌ای، نظریه‌ها و مدل‌ها به کار گرفت، بلکه در واقع آنها ممکن است مکمل یکدیگر باشند. در حالت کلی متناسب بودن این دو رویکرد در یک منطقه و کشور به ویژگی‌های تاریخی و شرایط حاکم بر ساختارهای اقتصادی و اجتماعی کشور بستگی دارد. از طرف دیگر هر دو گروه از مدل‌ها و نظریه‌ها خودشان را تا به حال هم از لحاظ جهت‌دهی و هم از لحاظ کاربری مطرح کرده‌اند.

### ۱-۳. استراتژی توسعه از بالا به پایین

این رویکرد ریشه در مدل‌های اقتصاد کلاسیک و نئوکلاسیک دارد و بر مبنای فرضیاتی پایه‌گذاری شده است که بیان می‌دارند توسعه اقتصادی و اجتماعی می‌تواند به بهترین وجه در سطوح بالای سلسله مراتب سکونتگاهی با تمرکز در مجموعه‌های شهری عملی گردد و سپس آثار ناشی از توسعه به صورت تراوشی به سطوح پایین سلسله مراتب سکونتگاهی رخنه کند. در این نگرش فرض است که توسعه منطقه‌ای زمانی اتفاق می‌افتد که نیروهای برون‌زا نظیر بازارهای صادراتی، سرمایه‌گذاری‌های خارجی و وارد کردن نوآوری‌های خارجی دخیل باشد. این استراتژی‌داری دید اقتصادی - سیاسی متفاوتی است. مدل‌ها و نظریه‌های مهمی که می‌توانند تحت این رویکرد قرار گیرند اینها هستند: مدل‌های علیت تراکمی میردال (۱۹۵۷) و هیرشمن (۱۹۵۸)، مکتب وابستگی امریکای لاتین دهه ۱۹۷۰، نظریه تفوق (تسلط) منطقه‌ای، نظریه مکان مرکزی کریستالر (۱۹۳۱) و لوش و پروکس (۱۹۵۵) و بودویل (۱۹۶۶)، نظریه قطب مرکزی رشد. مدل‌ها و نظریه‌های تحت استراتژی بالا به پایین الهام گرفته از دیدی هستند که در آن توسعه به طور یکنواخت در یک منطقه رخ نمی‌دهد بلکه تمایل به تحقق در مراکز رشد دارند و سپس به بخش‌های کمتر توسعه یافته منطقه گسترش می‌یابند. عملکرد برنامه‌ریزی و توسعه منطقه‌ای مرتبط با این استراتژی، نوآوری، رشد و افزایش تولید، و همچنین تمایل به تمرکز در واحدهای اقتصادی بزرگ‌تر را دامن می‌زند که بعد از گذشت زمان نیز در سرتاسر منطقه پخش می‌شوند. تحقیقات تجربی فراوانی در نواحی مختلف، نامناسب بودن و انعطاف‌ناپذیری این مدل‌ها را ثابت کرده‌اند. به دلیل آنکه بیشتر جمعیت این قبیل کشورها روستایی و از شهرهای کوچک و میانی هستند، این مدل‌ها توسعه در مناطق مورد نظر را ساده‌انگاشته‌اند، و نیز نسبت به مشارکت مردم محلی، دیدگاه‌ها، علایق و شرایط ویژه توسعه منطقه‌ای بی‌توجه و از پاسخگویی به مسائل آنها ناتوان‌اند. درون اقتصادهای فضایی ملی کشورهای در حال توسعه، مطالعات زیادی انجام شده و مشخص گردیده است که این مدل‌ها و نظریه‌ها مراکز شهری و محیط‌های روستایی را به عنوان ماهیت‌های جداگانه‌ای در نظر گرفته‌اند که متقابل عمل نمی‌کنند و هر کدام از آنها را به عنوان سیستم‌های فضایی کامل فرض کرده‌اند.

### ۲-۳. استراتژی توسعه از پایین به بالا

استراتژی‌های توسعه از پایین به بالا نقطه مقابل رویکردهای

در نتیجه آن سیستم شهری متوازن در الگوی کهکشانی یعنی ارتباط شهر کوچک با شهر متوسط، شهر متوسط با مرکز استان و در نهایت با مرکز سیاسی کشور برقرار می‌شد و سیستم نامتوازن نیز با مفهوم زنجیره‌ای یعنی ارتباط مستقیم و بی‌واسطه شهر کوچک با مرکز استان و یا پایتخت محدود گردیده بود. اما در زمان حاضر پیشرفت فناوری اطلاعات و استقرار آنها در فضاهای شهر چنین معادلاتی را برهم زده است و ارتباط مستقیم شهر کوچک با مراکز پایتخت و یا در مقیاس بین‌المللی نه به عنوان جنبه‌ای منفی بلکه امری کاملاً مثبت محسوب شود. فرایند جهانی شدن محرک انباشت انعطاف‌پذیر سرمایه، جمعیت و رونق تجارت در سطوح ملی و بین‌المللی بوده است. در این میان شهرها به دلیل بهره‌مندی از امکانات و ظرفیت‌های آستانه‌ای، از پویاترین مراکز تغییرات اقتصادی در اقتصاد ملی به شمار می‌آیند. دگرگونی‌های صورت گرفته در اقتصاد جهانی، ریشه‌دارترین تأثیرات خود را در بازساخت اقتصاد شهری و شکل‌دهی به الگوهای سکونتگاهی بر جای گذاشته‌اند. این جریانات سبب گردیده است که صنعتی شدن و تجارت، محدود به کشورهای پیشرفته و شهرهای آنها نباشد. ایالت گواندونگ<sup>(۴)</sup> در جنوب شرق چین با ۶ میلیون شغل جدید در

## دولت‌های محلی در تنظیم استفاده از منابع طبیعی به وسیله ساکنان، و فعالیت‌های شهر و روستا نقش مهمی ایفا می‌کنند. این موارد از اجزای اصلی توسعه پایدار به شمار می‌آیند که حکومت‌های کارآمد در سطح محلی از طریق ابزارهای متعددی می‌توانند چنین توسعه‌ای را عملی سازند

صنعت و حتی بیش از این میزان در بخش‌های دیگر، ذی‌نفع‌ترین ایالت از برنامه‌های اصلاحات این کشور به شمار می‌آمده است که این فرایند را به خوبی نمایش می‌دهد. و یا شنزن<sup>(۵)</sup> که در یک و نیم دهه قبل روستایی در حاشیه هنگ کنگ بود، امروزه شهری با ۳ میلیون نفر جمعیت است. در این میان مقامات مسئول شهرها در تکاپوی گسترش مجموعه‌ای از خدمات و در نهایت با هدف تنوع‌بخشی به اقتصاد شهری و منطقه‌ای کارشان را از صفر شروع نکرده‌اند بلکه آنچه را که از قبل داشته‌اند به دلیل افزایش و رونق تقاضا گسترش داده‌اند. جذب چنین سرمایه‌هایی و هماهنگ شدن و رقابت در صحنه جهانی، به ساماندهی عمومی در مکان‌های شهری از جمله حذف قوانین دست و پاگیر، تضعیف دیوان‌سالاری، ایجاد تسهیلات پایانه‌ای، تجهیز و آموزش فناوری اطلاعات، عناصر خدماتی و رفاهی به ویژه در شهرهای میانی بستگی دارد که تا حدود زیادی به دلیل ظرفیت‌های جمعیتی، امکاناتی برای جذب سرمایه‌های اقتصادی دارند.

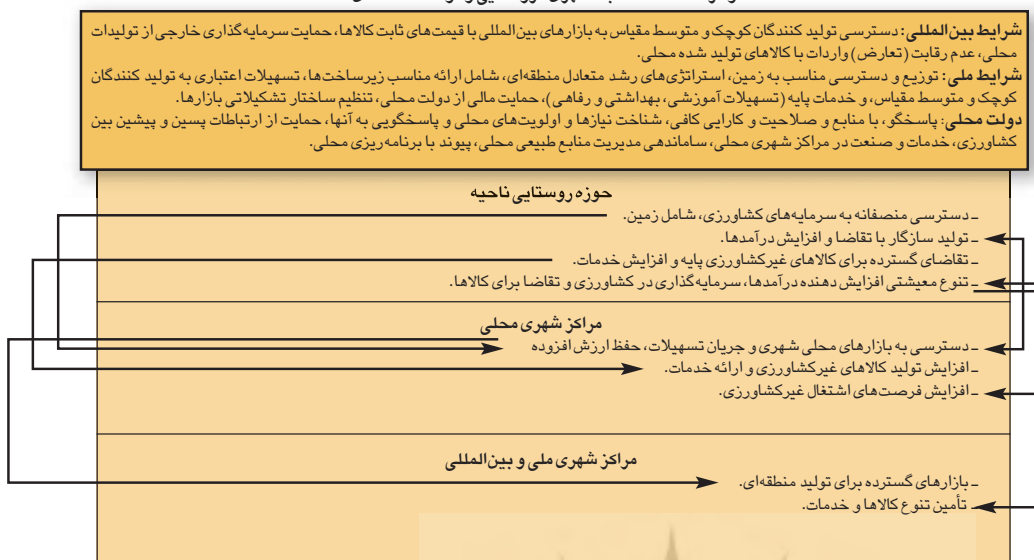
### ۳. نظریه‌ها و مدل‌های مختلف در زمینه شهرهای کوچک

#### و میانی

مدل‌ها و نظریه‌های توسعه شهرهای کوچک را می‌توان در دو گروه ایدئولوژی قرار گیرد. هم‌زمان نمی‌توان دو رویکرد استراتژی



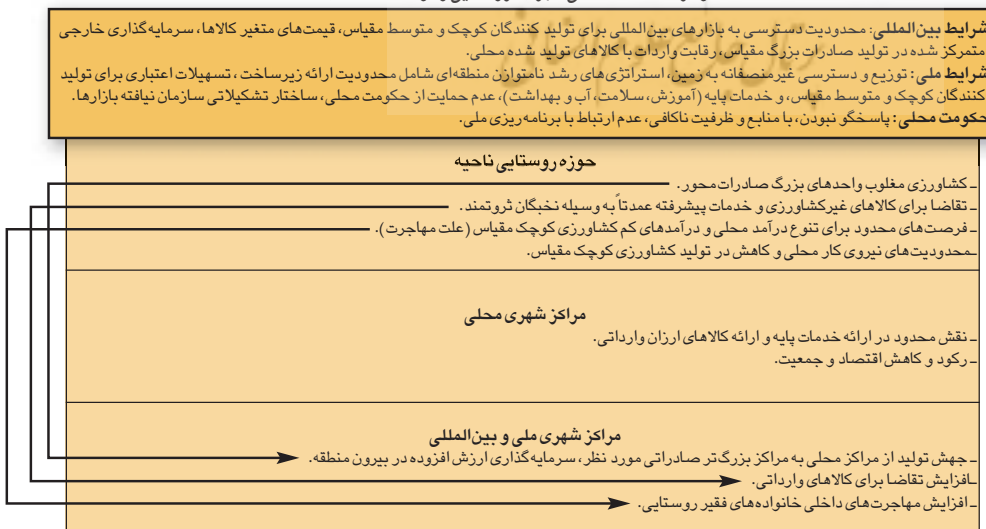
نمودار ۱. تعاملات مثبت شهری-روستایی و توسعه منطقه‌ای<sup>(۴)</sup>



مدل‌ها و نظریه‌های اصلی این استراتژی شامل نظریه‌های مراکز اگروپلیتن (فریدمن و ویور ۱۹۷۹)، مدل خدمات‌رسانی (ریچارد سون ۱۹۸۱)، عملکردهای شهری در توسعه روستایی UFRD<sup>(۶)</sup> راندینلی است. این مدل‌ها و نظریه‌ها به طور گسترده‌ای بر یافتن شیوه‌های منطقی رشد شهرهای بزرگ و شهرک‌های بزرگ متمرکز است. استراتژی مذکور با خنثی کردن استدلال رویکرد از بالا به پایین اظهار می‌کند که ممکن است توسعه به راحتی در مراکز با اندازه متوسط رخ بدهد و یا اینکه نیاز به وجود شهرهای کوچک در بافت غالب روستایی باشد<sup>(۷)</sup>. مدل‌ها و نظریه‌های استراتژی توسعه از پایین به بالا روی شهرهای کوچک در تجویز سیاست‌هایی برای مناطق بوده است تا نوع توسعه خودشان را با توجه به جنبه‌های اجتماعی و اقتصادی تعیین کنند و نیز پیشنهادهایی برای ساماندهی تمرکز بالای منابع و

از بالا به پایین اند. آنها در پی تعدیل وضع اقتصادی-اجتماعی سکونتگاه‌ها و جمعیت‌ها هستند، که به واسطه تمرکز روی سطوح پایین‌تر سلسله مراتب سکونتگاه‌ها و در نتیجه پخش و یا انتقال نتایج توسعه به سوی بالایی سلسله مراتب حاصل می‌گردد. با وجود اینکه رویکرد از پایین به بالا رویکرد بالا به پایین را انکار نمی‌کند، اما بر روی مراکز شهری و ناحیه‌ای تمرکز می‌کند و با کنترل در نهادها و مؤسسات این مراکز سعی در ایجاد تغییرات اقتصادی و اجتماعی رضایت‌بخش دارد. مدل‌های این نگرش بر مبنای توسعه مراکز شهری و توسعه روستایی از طریق شهرهای کوچک و مراکز دیگر در سطوح پایین سلسله مراتب سکونتگاهی در دهه‌های اخیر رو به افزایش است. این مدل‌ها مبتنی بر اصول و مفاهیم توسعه‌گزینه‌ای (تناوبی، ثانوی)، نیازهای پایه، توسعه روستایی، تمرکززدایی و توسعه مشارکتی و مردم‌محوری است.

نمودار ۲. تعاملات منفی شهری-روستایی و توسعه منطقه‌ای



پانوش:

I-High Technology

۲- سمینار سالانه اسکان پشر در سازمان ملل در سال

۲۰۰۴ بلومزوغ: 'شهرهای کوچک، موتور محرک مراکز روستایی'.

۲- خراط زبردست، اسفندیار: 'عملکردهای شهری در توسعه روستایی'؛ مجله مسکن و انقلاب، زمستان ۱۳۷۷؛ شماره ۸۴، ص: ۲.

4-Guandong

5-Shenzhen

6-Urban function rural development

7-Lewder 1991; Drakakis - Smith 1996; Cited in potter and Lloyd; Evans 1998, p. 83.

۸- این نمودارها از اطلاعات مؤسسه بین‌المللی توسعه و محیط گرفته شده است. این مؤسسه به صورت عام‌المنفعه و مستقل در لندن فعالیت می‌کند و هدف آن ارائه تجربیات و کمک به محققان و متخصصان آمورشهری و منطقه‌ای در زمینه رسیدن به توسعه پایدار در سطوح محلی و منطقه‌ای، ملی و فراملی است.

منابع:

۱- کیلبرت آکن، کاکلر ژورف، شهرها فقر و توسعه؛ ترجمه پرویز کریمی؛ انتشارات شهرداری تهران، ۱۳۷۵، ص: ۹۳-۹۲.

۲- شکویی، حسین؛ دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری؛ انتشارات سمت؛ تهران؛ ۱۳۷۵؛ ص: ۲۹۹.

۳- فنی، زهره؛ نقش شهرهای کوچک در توسعه منطقه‌ای؛ انتشارات سازمان کل شهرداری‌های کشور؛ تهران؛ ۱۳۸۲؛ ص: ۴۵-۲۹.

۴- پاپلی، یزدی و محمدحسین، ابراهیمی و محمد امین؛ نظریه‌های توسعه روستایی؛ انتشارات سمت؛ تهران؛ ۱۳۸۱؛ ص: ۲۵-۲۶.

۵- عظیمی، ناصر؛ 'شهر و انباشت سرمایه از دیدگاه مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه‌ای'؛ فصلنامه مدیریت شهری؛ تابستان؛ ۱۳۸۰؛ ص: ۲۸-۲۷.

۶- صراف، مظهر؛ 'مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای؛ انتشارات سازمان برنامه و بودجه؛ تهران؛ ۱۳۷۹؛ ص: ۲۵-۲۴.

۷- خراط زبردست، اسفندیار؛ 'عملکردهای شهری در توسعه روستایی'؛ مجله مسکن و انقلاب؛ زمستان؛ ۱۳۷۷؛ شماره ۸۴.

8-David Satterth wait & Cecilia Tacoli, 2003 : The Urban Part Of Rural Development: The role of small and intermediate urban centers in rural and regional development and poverty reduction, IIED.

9-David Satterth wait & Cecilia Tacoli, 2002 : The role of small and intermediate urban centers in their regional and local economies, Montpellier.

10-Georg Owusu, 2003: District capitals (Small towns) and Decentralised Development in Ghana (Nold PHD- course).

11-Mya Maung, 2001: Priorities and Strategies in Rural Poverty Reduction: The case of CIRDAP.

12-Paul Courthney (university of Gloucestershire) & Andrew Errington (university of Plymouth), 2003: Small Town as 'Sub- poles' in European rural development.

جمعیت در شهرها و شهرک‌های بزرگ ارائه دهند.

از طرفی آنها با این استدلال پایه‌گذاری شده‌اند که رشد گسترده و همه‌جاگیر اقتصادی مستلزم خلق سیستم یکپارچه و زنجیروار با ترکیبی از شهرهای در اندازه‌ها و عملکردهای مختلف است که نه تنها به سکونتگاه‌های خودشان بلکه به حومه‌های روستایی نواحی نیز خدمات‌رسانی را انجام دهند. چنین امری به خاطر فقدان شهرهای میانی و کوچک در ایجاد توسعه اجتماعی-اقتصادی برابر در کشورهای در حال توسعه است که از سوی این مدل‌ها مورد نکوهش قرار گرفتند. با الهام از مطالعات انجام شده در نقاط مختلف آسیایی و آفریقایی، این نگرش به حمایت از ارائه خدمات به تعداد زیادی از روستاییان این کشورها می‌پردازد که برای رسیدن به افزایش تولیدات و در نتیجه دسترسی روستاییان به درآمد بالا در بهترین وجه می‌تواند به واسطه استراتژی توسعه تقویت مراکز شهری کوچک و میانی عملی گردد. مطالعات متعدد در این زمینه نشان می‌دهد که ارتباط متقابل و هماهنگی تصمیم‌گیران در سه سطح تأثیرات بالایی در ایفای نقش مؤثر مراکز شهری کوچک و متوسط، رشد اقتصاد محلی و کاهش فقر دارد. این سه سطح عبارت‌اند از:

**سطح اول، نقش حکومت محلی:** این سطح بهترین صلاحیت را در شناخت نیازمندی‌ها و اولویت‌های محلی و عملکرد براساس آنها دارد. دولت‌های محلی همچنین در تنظیم استفاده از منابع طبیعی به وسیله ساکنان، و فعالیت‌های شهر و روستا نقش مهمی ایفا می‌کنند. این موارد از اجزای اصلی توسعه پایدار به شمار می‌آیند که حکومت‌های کارآمد در سطح محلی از طریق ابزارهای متعددی می‌توانند چنین توسعه‌ای را عملی سازند، که شامل اینها هستند:

● کنترل و اجرای دقیق قانون به منظور حفاظت حقوق تمام گروه‌ها (شامل گروه‌های کم درآمد، زنان، افراد بالغ، مهاجران و اقلیت‌های قومی-مذهبی).

● نیازهای افراد برای آب، بهداشت، شبکه‌های فاضلاب، مراقبت‌های بهداشتی، مدارس، حمل‌ونقل، و خدمات اضطراری که با مشارکت سازمان‌ها، مؤسسات خصوصی و تشکل‌های غیردولتی (NGOs) یا گروه‌های اجتماعی ارائه می‌گردد. ارائه چنین خدمات به صورت استاندارد، تضمین شده، مطمئن و در درون چارچوبی مشخص صورت می‌گیرد، ضمن اینکه قیمت‌ها نیز به وسیله حکومت‌های محلی کنترل می‌شوند.

● وجود دستورالعمل‌های دموکراتیک مؤثر و نیرومند، شامل ارزش‌های (اخلاقی، اجتماعی). این امر مستلزم قدرت پاسخ‌گویی در مقابل شهروندان و شفافیت در تولید، تخصیص و استفاده از منابع عمومی، و مانند اینهاست.

● سازگاری عملکردها با مقررات محیطی در استانداردهای سلامتی و ایمنی. در هر ناحیه‌ای در زندگی بیشتر مردم، سازمان‌های حکومتی کارآمد از حکومت‌های ملی خوب مهم‌تر تلقی می‌شود. گرچه رسیدن به سازمان‌های حکومتی کارآمد در هر ناحیه‌ای اغلب مستلزم تغییر در ساختارهای حکومت در سطوح ایالتی، استانی، ملی و جهانی است، همچنین همکاری‌های عمودی بین سطوح مختلف حکومت الزامی می‌نماید، در صورتی که استراتژی‌های کلان اقتصادی در سطح

ملی (و بین‌المللی) با اهداف و سیاست‌های دولت‌های محلی سازگار نباشد سیاست‌های معین شده برای مراکز شهری کوچک و متوسط حتی به وسیله کارآمدترین و مسئول‌ترین حکومت‌های محلی نیز نمی‌توانند به اهداف‌شان نائل شوند. در دهه‌های اخیر واژه (Governance حکمرانی) جایگزین واژه (Government حکومت و حکمرانی) شده است؛ یعنی نقش محوری جامعه شهروندی در حکومت بیش از پیش به رسمیت شناخته شده است و همچنین اهداف توسعه علاوه بر کارایی و توانمندی، پاسخ‌گویی حکومت‌ها به شهروندان و اجتماع را نیز شامل می‌شود. این واژه نه تنها سازمان‌های اداری و سیاسی حکومت (و سازمان‌یابی و ارتباطات متقابل درونی آنها) بلکه همچنین ارتباطات بین حکومت و جامعه شهری را نیز در بر می‌گیرد.

**سطح دوم، نقش دولت ملی:** عدم تناسب بین اقتصاد کلان ملی و سیاست‌های بخشی استراتژی‌های توسعه محلی مهم‌ترین مشکلات را برای دولت‌های محلی و ساکنان شهرهای کوچک و متوسط به بار می‌آورد. بیشتر اوقات تصمیم‌گیری در این سطح، از ابعاد فضایی استراتژی‌های رشد ملی غفلت می‌کند، و به همان اندازه این مسئله موجب دسترسی نابرابر گروه‌های فقیر و آسیب‌پذیر به منابع طبیعی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی می‌شود. نمونه چنین مسئله‌ای در دهه‌های اخیر برنامه‌های تعدیل ساختاری است که دولت‌های ملی جهان سوم با نظارت بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول بدون توجه به تبعات فضایی آن به اجرا درآوردند. این دولت‌ها در برابر دریافت وام‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت مجبور به قبول شرایط و اجرای تعدیلات در کشورشان هستند. این تعدیلات هر چه بیشتر منجر به تأثیرات بسیار عمیق و معمولاً منفی روی گروه‌های کم‌درآمد در نواحی شهری و روستایی و در نتیجه تشدید فزاینده نابرابری‌ها در سطوح مختلف اجتماعی، اقتصادی و مکانی به ویژه در مناطق کشاورزی-که کارکرد غالب شهرهای کوچک و میانی به شمار می‌آمده شده است.

**سطح سوم، شرایط بین‌المللی و جهانی:** شرایطی همچون آزادی تجارت، و تولید و توسعه ارتباطات بین مکان‌ها که در زمان حاضر بر اقتصاد بیشتر کشورها حاکم است باعث تغییر نقش مراکز شهری کوچک و میانی در منطقه پیرامونی گردیده است. در حالی که واردات ارزان قیمت، اغلب تولیدات محلی کارخانه‌ها را تضعیف کرده از سوی دیگر آزادی تجارت بین‌المللی بازارهای جدیدی را برای محصولات کشاورزی گشوده است. دسترسی به چنین بازارهایی اغلب برای کشاورزان کوچک مشکل است. تا هنگامی که موضوعات قطعی شدن فضایی و اجتماعی به گونه‌ای مرتبط با بازساخت اقتصادی، تغییر ساختار و بین‌المللی شدن تولید و تجارت بررسی نشود، بعید به نظر می‌رسد که سیاست‌های رشد اقتصاد منطقه‌ای بتواند توسعه‌ای منصفانه و موفقیت‌آمیز را در کاهش فقر به همراه داشته باشد. این امر یکی از دلایل عمده ناکامی اثر سیاست‌های توسعه منطقه‌ای گذشته در مراکز شهری کوچک و متوسط در توسعه محلی است. نمودار شماره ۱ و ۲ تأثیرات مثبت و منفی تعاملات فضاها و نیز تغییرات مراکز شهری کوچک و میانی در نتیجه شرایط بین‌المللی، ملی و حکومت‌های محلی را نشان می‌دهد (نمودار ۱ و ۲).