

## نگرشی بر نقش کانونی شهرهای کوچک و میانی در توسعه منطقه‌ای

(قسمت دوم)

هوشنگ سرور

دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تربیت مدرس

منیژه لاله‌پور

دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تربیت معلم

### نقش مراکز شهری کوچک و میانی در توسعه روستایی و منطقه‌ای

امروزه کاملاً واضح است که برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری ملی بیشتر به نفع لایه بالای سلسله‌مراتب شهری - روستایی صورت گرفته است. تمرکز کنونی جمعیت و مشاغل سودآور در تعداد کمی از شهرها، تا حدود زیادی از حاصل ختمی توسعه گذشته است. حاصل چنین نگرشی، علاوه بر توزیع نامتوازن و غیرعادلانه فعالیت‌های اقتصادی، موجب پراکنش نابرابر جمعیت در سطوح ملی و منطقه‌ای گردیده است که در زمان حاضر یکی از موانع مهم در برابر توسعه اقتصادی - اجتماعی همه‌جانبه بیشتر کشورهای در حال توسعه به شمار می‌آید. اوایل دهه ۱۹۶۰، مراکز شهری کوچک و میانی توجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان را به خود جلب کردند. در عمل نیز رویکردهای نظری متفاوتی این گرایش را حمایت کردند. دیدگاه‌های اولیه، نقش مراکز شهری کوچک و میانی را در توسعه روستایی و منطقه‌ای در درون الگوهای عمومی نظریه‌های مدرن‌سازی مطرح ساختند، و به همین جهت مراکز شهری کوچک و میانی به عنوان مراکزی که ابداعات و مدرن‌سازی را به جمعیت روستایی تراوش می‌کنند فرض گردیدند. بعد از دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ پرداختن به کلیه اجزای درخور توجه در توسعه و وارد کردن مفاهیمی چون توازن بوم‌شناختی (اکولوژیک) و توسعه پایدار به دیگر ابعاد توسعه، توانست مفهوم برنامه‌ریزی منطقه‌ای را همچون سایر ابعاد برنامه‌ریزی فضایی تحت تأثیر قرار دهد. در این میان با توجه به مطالعات و بررسی محققان در کشورهای مختلف جهان نقش شهرهای میانی و به ویژه شهرهای کوچک، به مثابه موفق‌ترین نمونه‌های سکونتگاهی در زمینه تحقق توسعه پایدار در منطقه، بیش از پیش اهمیت پیدا کردند. از مهم‌ترین راهبردهای توسعه این شهرها همانا هدایت و بازتوزیع جریان‌های مهاجرتی به سوی شهرهای مورد بحث بوده است. در اغلب کشورهای در حال توسعه، اعتقاد بر این است که عدم توازن در اسکان جمعیت کشور ناشی از جریان نامطلوب و غیرمنطقی مهاجرت‌ها به شهرهای بزرگ است. با اطمینان می‌شود پذیرفت که شهرهای میانی با توجه

شهرهای کوچک و میانی به عنوان یکی از عناصر مهم سیستم‌های منطقه‌ای در شکل‌دهی ثبات و تحقق اهداف کلی سیستم عمل می‌کنند. شهرهای کوچک در تعامل با کوچک‌ترین عنصر سکونتگاهی یعنی روستاها و شهرهای میانی در تعامل با بزرگ‌ترین شهر در سطوح ملی منطقه‌ای نقش مهمی را در توسعه و توازن‌های منطقه‌ای نظیر تثبیت جمعیت، فعالیت‌ها و سرمایه در فضای ملی کشور ایفا می‌کنند. در زمان حاضر یکی از چالش‌های اساسی دولت‌ها به ویژه در کشورهای در حال توسعه سازماندهی ساختار فضایی مطلوب ملی است، به طوری که چنین ساختاری امکان تقسیم کارکردی اقتصادی - اجتماعی متعادلی را در سلسله مراتب شهری و منطقه‌ای فراهم آورد. برآیند تحولات سیاسی - اقتصادی جهانی به ویژه در نیم قرن اخیر منجر به بروز نابرابری‌های شهری و منطقه‌ای و مسائلی نظیر مهاجرت‌های فزاینده در فضای ملی ممالک در حال توسعه و در نتیجه از بین رفتن نظام‌های بهره‌برداری سنتی، کارکردهای سنتی شهرهای کوچک و منطقه‌ای در نظام ملی و منطقه‌ای و نیز ظهور پدیده برتری شهری در اکثر این کشورها با مشکلات فزاینده گردیده است. چنین پیامدهایی در دهه‌های اخیر متولیان و تصمیم‌گیران برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای را به سمت ضرورت تغییر نگرش‌های مفهوم توسعه و جهت‌گیری در ارتقای کیفی آن - یعنی بازتوزیع عادلانه فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی در فضاهای ملی و منطقه‌ای - رهنمون گشته است. برای نیل به این هدف برنامه‌ریزی‌های کلان این‌گونه کشورها با بازساخت نقش‌های اقتصادی - اجتماعی شهرهای کوچک و میانی از طریق استقرار فعالیت‌های جدید و نیز احیای کارکردهای بالقوه و سنتی جهت‌گیری شده است. این مقاله با استفاده از نظریه‌های برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، جایگاه شهرهای کوچک و میانی را در نظام بهینه شهری و توسعه پایدار منطقه‌ای تبیین و تشریح می‌کند.

به دارا بودن ویژگی‌های صرفه‌جویی به مقیاس توان تمرکزگرایی کارکردهای شهرهای بزرگ در جهت کاهش مشکلات آنها و نیز استعداد در جهت استقرار کارکردهای آموزشی همچون دانشگاه‌های ملی، و شهرهای کوچک با زمینه‌سازی و فراهم آوردن شرایط مساعد در زمینه کارکردهای کشاورزی، می‌توانند از حیث تثبیت و جذب جمعیت و کارگر در منطقه موفق باشند. با تقویت و توسعه این شهرها ظرفیت پذیرش جمعیت‌شان افزایش می‌یابد و اینها به سبب قرار گرفتن بر سر راه مهاجرت‌های منطقه‌ای، این جریان را به سوی خودشان هدایت می‌کنند و به عنوان مراکز خدماتی برای شهرک‌ها و روستاهای اطراف خود اغلب خصایص پایداری را ارائه می‌دهند.

عموماً در بعد اهداف فضایی سیاست‌های برنامه‌ریزی منطقه‌ای، فرض بر این است که مراکز شهری کوچک و میانی، با چهار روش عمده بر توسعه روستایی و منطقه‌ای تأثیر می‌گذارند: الف- مراکز شهری کوچک و میانی به عنوان مراکز تقاضا/ بازار برای تولیدات کشاورزی

دسترسی به بازار، پیش‌نیاز افزایش درآمدهای کشاورزی روستایی به شمار می‌آید، و مجاورت مراکز شهری کوچک و میانی محلی با نواحی تولید، عاملی تعیین‌کننده در نقش بالقوه آنها فرض می‌شود. این عملکرد، خود به چند عامل بستگی می‌یابد، که اینها هستند: نظام‌های کشاورزی و دسترسی به منابع طبیعی و نیروی کار، قابلیت دسترسی وسیع به منابع مالی برای ایجاد تأسیسات حمل و نقل، زیرساخت‌ها و تسهیلات انبارداری، آماده‌سازی، وجود

نقش واسطه‌ای و بازاری شهرهای کوچک و میانی در سطح ملی و منطقه‌ای‌اند.

مشکلات حقوقی و فقدان زیرساخت‌ها و فناوری مناسب موجب کاهش بهره‌وری تولید می‌گردد. حاکمیت شرکت‌های تجاری بزرگ کشاورزی که در مالکیت و انحصار شرکت‌های فراملی‌اند، صرفاً به عنوان واسطه، منابع کشاورزی را بدون کوچک‌ترین تراوش در منطقه، به نخست شهرهای ملی و در نهایت به کشور ثالث انتقال می‌دهند. حجم بالای محصولات پولی تولید شده تحت این نوع سیستم کشاورزی، علاوه بر نادیده گرفتن مراکز محلی، با پرداخت دستمزدهای کم به کارگران محلی قدرت خرید آنها را تضعیف می‌کنند و در نتیجه تقاضای چندانی را برای کالاها و خدمات تولیدشده در مراکز شهری و کوچک و میانی به وجود نمی‌آورند. مطالعات انجام شده در کشور کاستاریکا، به ویژه در مورد صادرات دام و محصولات کشاورزی خاص که بدون کمترین فعالیت اقتصادی در شهرهای کوچک‌تر مستقیماً به مراکز شهری بزرگ‌تر منتقل می‌شوند، این را به خوبی تأیید می‌کند (ن.ک. پیرابند شماره ۱).

حتی در جایی که مراکز شهرهای کوچک و میانی به عنوان مراکز خدماتی و مدیریتی برای کشاورزان عمل می‌کنند، نوسانات بازارهای جهانی می‌تواند منجر به رکود یا کاهش کارکردها گردد. به عنوان مثال سیاست پایین نگه داشتن قیمت‌های بین‌المللی محصول کاکائو در منطقه مرکزی غنا موجب افت و کاهش جمعیت در شهرهای کوچک گردید، تا جایی که این افت مراکز شهری

#### پیرابند شماره ۱: مزارع دامپروری و مراکز شهری منطقه‌ای در هیوتارنوت، کاستاریکا<sup>(۱)</sup>

هیوتارنوت از مناطق تولید دام صادرات محور است. تسهیلات اعتباری بالای تخصیص یافته به مزارع دامپروری در دهه ۱۹۷۰ از طریق وام‌های بانک جهانی برای تولید گوشت گاو با کیفیت عالی در آمریکای مرکزی بود. در اینجا مزارع دامپروری بزرگ به کشاورزی خرده‌مالک ترجیح داده شدند، لیکن این امر موجب افزایش نابرابری در ساختار مالکیت زمین و نیز بیکاری بالای روستاییان، رشد نیروهای مازاد بر زمین تخریب و تصرف اشغال زمین‌های جنگلی و فرسایش خاک در این مناطق گردید. به علاوه، به رغم اینکه ۲۱ درصد مزارع دامپروری ملی در این منطقه به عنوان چراگاه‌ها تعیین شده بودند لیکن هیچ‌گونه تأسیسات و تسهیلات خدماتی همچون کشتارگاه‌های بزرگ و کوچک در هیوتارنوت مکان‌یابی نگردیده بود. رد کردن مرکز منطقه‌ای به نفع شهر مرکزی، سان جوس<sup>(۲)</sup>، نتیجه ارتباط قوی دامپروران صادرکننده در هیوتارنوت و دولت‌مدان و دیوانسالاران ایالتی در سان جوس بود. به طور کلی، سیاست دولت موجب بهره‌برداری شدید از منابع طبیعی منطقه به قیمت از دست دادن اشتغال و درآمد عمده سهمی از جمعیت منطقه بوده است. در حالی که مراکز محلی نظیر سیداداکندرا، عمدتاً بر پایه ارائه خدمات پشتوانه‌ای رشد کردند، این رشد عموماً به عنوان رشد انگلی تعریف می‌شود<sup>(۳)</sup>.

کوپک جمعیتی را به ۵ هزار کاهش داد. همین امر موجب تغییر مرتبه آنها در سلسله مراتب سکونتگاهی و طبقه‌بندی آنها به عنوان نقاط روستایی گردید. پیامد این امر آن بود که در فاصله سال‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۴ کل جمعیت شهری منطقه مرکزی از ۲۸/۵ درصد به ۲۶/۵ درصد افت پیدا کرد، در حالی که درصد (نرخ)‌های ملی شهرنشینی همچنان در حال افزایش بود. به گونه مشابه، افت قیمت‌های قهوه در بازارهای بین‌المللی مشکلات اقتصادی فزاینده‌ای را برای اغلب شهرهای رونق‌یافته ناشی از افزایش قیمت قهوه، دامن زده است.

معمولاً به رغم نقش محدودشده مراکز شهری کوچک و میانی در نواحی غالب شده با کشاورزی تجاری، آنها می‌توانند نقش مهمی را به عنوان بازارهای محلی برای ساکنان روستایی کم درآمد بازی

تقاضای شهری (آستانه‌های جمعیتی و سطوح درآمد آنها)، شبکه ارتباطات گسترده بازارها و عناصر مربوط به چنین بازارهایی در سطوح منطقه‌ای و ملی.

اما در عمل ناکارآمدی‌های زیادی بر کارکردهای این شهرها حاکم‌اند. نظام‌های کشاورزی این مناطق با مشکلاتی همچون عدم توزیع متناسب زمین، عدم تجهیز سیستم‌های کشاورزی به فناوری روز، فقدان نهاده‌های مورد نیاز، نبود زیرساخت‌های ارتباطی، حاکمیت کشاورزی تجاری بزرگ مقیاس و نظایر اینها روبه‌رو هستند. این مسائل موجب شده‌اند که مراکز شهری کوچک و میانی نتوانند نقش بازاری را در تولیدات کشاورزی به خوبی انجام دهند. مسائل پیش گفته چونان چالش‌های سیاسی و اقتصادی بیشتر کشورهای در حال توسعه در آفریقا و آمریکای لاتین در جهت احیای

## پیرابند شماره ۲: هیمو<sup>(۴)</sup> (Himo)

در شمال کشور تانزانیا بازاری پررونق برای تولید کنندگان محلی است. کشاورزی در اینجا عمدتاً کوچک مقیاس است و هیمو حکم مکان مرکزی جمع آوری مازاد محصولات کشاورزی کوچک مقیاس را دارد که به عنوان مکانی گذرگاهی محصولات را به شهرهای دیگر تانزانیا همچون دارالسلام، در طول ساحل به کنیا حمل می‌کند. از سوی دیگر شهر لیندی<sup>(۵)</sup> در جنوب، نقش خیلی محدودی به عنوان بازار تولیدات محلی دارد. این امر به دلیل وضعیت نسبتاً نامطلوب جاده‌های درون منطقه‌ای و ایجاد هزینه گزاف حمل و نقل برای کشاورزی کوچک است. اما این امر موجب شده است که شهر لیندی به مکانی در حال افول تبدیل شود و محصول عمده آن کاشو (آکازو) با ارزش افزوده ناچیز به منطقه، به صورت خام مستقیماً به وسیله عاملان از روستاها جمع آوری گردد و به بازارهای بین‌المللی صادر شود.<sup>(۶)</sup>

منطقه‌ای به شمار می‌آیند.

در بررسی نقش مراکز شهری کوچک و متوسط به عنوان ارائه‌دهندگان خدمات و کالاها به ناحیه روستایی‌شان، دو عامل بیش از همه ضرورت پیدا می‌کند: نخست، فعالیت‌های اقتصادی روستا با توجه به سطح درآمد و قدرت خرید جمعیت روستایی؛ دوم، ظرفیت فعالیت‌های محلی در برآوردن تقاضا و میزان تقاضا از مرکز شهری. برای بیشتر مراکز شهری کوچک و متوسط افزایش درآمدهای روستایی پیش شرط توسعه است، و اینها به عنوان نقاط کانونی برای ارائه خدمات و کالاها به جمعیت روستایی پایه‌ریزی شده‌اند. این امر بیشتر با ساختار مالکیت زمین مرتبط است. به عنوان مثال، کاهش فراوان فقر روستایی در ویتنام در دهه ۱۹۹۰، عمدتاً به خاطر تغییر در تخصیص زمین بود، که به کشاورزان امکان امنیت اجاره و آزادی بیشتر در مدیریت و کار در زمین و تعیین نوع محصول را داد. فعالیت‌های مکان‌یابی شده در مراکز شهری کوچک و متوسط در جهت ارائه کالاها و خدمات به مصرف کنندگان روستایی، عمیقاً با تنوع درآمد و فرصت‌های اشتغال در فعالیت‌های غیر کشاورزی ارتباط دارد. این امر مخصوصاً در مراکز شهری کوچک‌تر - که بعید است شاخه‌هایی از فعالیت‌های خصوصی بزرگ مقیاس را به دلیل محدودیت آستانه‌های مورد نیاز جذب کنند - اهمیت می‌یابد. به طور کلی در این گونه شهرها، به ویژه در شهرهای کوچک که به شدت مستعد توسعه بر مبنای تولیدات کشاورزی محور هستند، کارکردهای تجاری و خدماتی اهمیتی بیش از فعالیت‌های کارخانه‌ای دارند (پیرابند شماره ۳).

### ج- مراکز شهری کوچک و متوسط، تنوع معیشتی و فعالیت‌های غیر کشاورزی

شاید در موضوع تنوع و یکپارچگی اقتصادی این سؤال مطرح گردد که آیا تنوع درآمدی و اقتصادی در مناطق روستا - شهری نتیجه رشد هماهنگ بخش کشاورزی و غیر کشاورزی است، یا نتیجه زوال و رکود در کشاورزی است. برای پاسخ به این سؤال بایستی به این نکته اشاره کرد که در مدل توسعه پایدار مورد تأکید در

**در اغلب کشورهای در حال توسعه،  
اعتقاد بر این است که عدم توازن در  
اسکان جمعیت کشور ناشی از جریان  
نامطلوب و غیرمنطقی مهاجرت‌ها به  
شهرهای بزرگ است**

کنند. احیای کارکردهای مراکز شهری کوچک و میانی در نواحی‌ای که کشاورزی کوچک و متوسط مقیاس غالب است، به عنوان بازه‌هایی برای تولیدات کشاورزی نواحی پیرامون‌شان، مستلزم بازنگری در سیاست‌های کلان و تدوین قوانینی است که موجب تراوش و تثبیت سرمایه‌های حاصل از شرکت‌های زراعی بزرگ مقیاس در مکان‌های مرکزی این مناطق گردد. این عامل خود موجب یکپارچگی و تنوع اقتصادی منطقه می‌شود و در نتیجه افزایش قدرت تقاضای مصرف کنندگان شهری چونان نوعی عامل حمایتی مهم به شمار می‌آید. دسترسی فیزیکی تولید کنندگان به بازارها در مراکز شهری کوچک و گسترش این مراکز شهری، پیوند

### امروزه کاملاً واضح است که برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری ملی بیشتر به نفع لایه بالای سلسله مراتب شهری - روستایی صورت گرفته است

با شبکه‌های گسترده مراکز شهری منطقه‌ای ملی و بین‌المللی نقشی تأثیرگذار بر توسعه آنها دارد. بنابراین مکان مراکز شهری کوچک عامل بسیار مهمی است. در بیشتر موارد مراکز شهری روی محورهای جاده‌ای، در طول ریل‌ها و رودخانه‌ها، یا در نواحی ساحلی دارای ارتباط قوی با شبکه‌های بازاری بزرگ‌تر مکان‌یابی شده‌اند. مطالعات موردی اخیر در شمال و جنوب تانزانیا اهمیت شبکه‌های شهری منطقه‌ای و ملی را نشان می‌دهد (پیرابند شماره ۲).

### ب- نقش مراکز شهری کوچک و میانی در توزیع کالاها و خدمات به روستایان منطقه:

استقرار مؤسسات و خدمات وابسته به فعالیت‌های کشاورزی در این مراکز شهری کوچک و میانی موجب می‌شود که هزینه‌ها کاهش یابند و دسترسی به خدمات مختلف برای خانواده‌های روستایی و فعالیت‌های‌شان آسان‌تر گردد. خدمات مورد بحث، شامل اینهاست: ترویج کشاورزی، مؤسسات آموزشی، صنایع تبدیلی و بسته‌بندی محصولات کشاورزی، خدمات انبارداری، مراکز بهداشت و آموزش (و دسترسی به خدمات دولتی دیگر)، تسهیلات بانکی با اعتبار کم بهره در جهت حمایت از فعالیت‌های کوچک و بزرگ محلی بخش‌های خصوصی، پست، خدمات تخصصی و مراکز عمده فروشی و خرده فروشی‌های کالاهای کارخانه‌ای داخل و بیرون ناحیه. این عملکردها از پتانسیل‌های مراکز شهری کوچک و میانی در توسعه متوازن منطقه و نظام‌های سکونتگاهی در سطوح

سنت برنامه‌ریزی منطقه‌ای، یکپارچگی و تنوع اقتصادی در چرخه کارآمد توسعه اقتصادی شهری - روستایی، حکم نوعی ابزار ضروری را دارد که با ارتباطات اقتصادی مناسب و نیز زیرساخت‌های فیزیکی، موجب تقویت متقابل ارتباطات بین مراکز شهری و پسرانه‌ها می‌گردد. چنین تعامل مثبتی زمینه‌ساز دسترسی کشاورزان و تولیدکنندگان روستایی به بازارهای محلی و منطقه‌ای و فعالیت‌های کشاورزی با غیر کشاورزی است.

### معمولاً به رغم نقش محدود شده مراکز شهری کوچک و میانی در نواحی غالب شده با کشاورزی تجاری، آنها می‌توانند نقش مهمی را به عنوان بازارهای محلی برای ساکنان روستایی کم درآمد بازی کنند

مهم‌ترین دلایل توجه این مدل به تنوع و یکپارچگی اقتصادی مراکز شهری کوچک شامل موارد ذیل است:  
نخست، خانواده‌های روستایی با دسترسی به بازارهای فرامحلی درآمد‌های بالاتری از تولید کالاهای کشاورزی به دست می‌آورند، و این امر موجب افزایش تقاضا برای کالاهای مصرفی می‌شود.  
دوم، هدایت سرمایه‌ها برای ایجاد شغل‌های غیر کشاورزی و

سیاسی اقتصادی تأثیرگذار در فضای ملی این کشورها و شکل‌گیری نظام‌های سکونتگاهی جدید و نامتوازن، علاوه بر تضعیف کارکردهای سابق، سرمایه‌گذاری‌ها را متوجه مکان‌های بزرگ کرده است. اما شکل‌گیری نظام شهری نامتوازن و در رأس آن نخست شهری مسائل و مشکلات متعددی را فراروی این دولت‌ها قرار داد، به گونه‌ای که تا دهه‌ها چالش اصلی این کشورها توجه به شهرهای کوچک و تقویت جایگاه آنها بود. واقعیت این است که تجاری کردن کشاورزی، تنوع بخشی به اقتصاد روستایی، و عرضه خدمات پشتیبانی به عوامل تولید کشاورزی از طریق همین شهرها امکان‌پذیر است. این شهرها بازارهای اصلی برای دریافت مازاد تولیدات کشاورزی و نیز ارائه خدمات گوناگون به عوامل تولید به شمار می‌آیند. در تقویت جایگاه شهرهای کوچک، علاوه بر نقش بازاری آنها، یکپارچگی اقتصادی و تنوع‌دهی به آن نیز در نظر گرفته می‌شود. کمبود سرمایه، محدودیت تقاضا، قابلیت ضعیف بازار، فضای نابرابر رقابتی در ابعاد مختلف، کمبود اطلاعات و تکنولوژی و نیروی کار ماهر، و همچنین فقدان مدیریت کارآمد از مهم‌ترین چالش‌های مدیریت مراکز شهری کوچک‌اند. تأثیر نافذ و عظیم سرمایه‌گذاری دولتی در ایجاد کلانشهرها مؤید این واقعیت است. دولت‌ها قادرند در رشد شهرهای کوچک و غلبه بر محدودیت‌شان تأثیرگذار باشند و به این ترتیب ضمن تقویت پیوند عملکردی این مراکز با حوزه‌های نفوذشان، با توزیع متعادل‌تر جمعیت و فعالیت‌ها

#### پیرایند شماره ۳: تجارت شهری و خدمات در تانزانای شمالی

هیمو (Himo) شهر بازاری کوچک پروتقی در تانزانای شمالی نزدیک مرکز کنیا است. این شهر نقطه جمع‌آوری و توزیع برای بازارهای کوچک‌تر در منطقه کلیمانجارو است، و بخش عمده‌ای از تولید مستقیماً به وسیله تولیدکنندگان یا به وسیله تاجران کوچک به متصدیان فروخته می‌شود و آنها نیز آن را به دارالسلام و مراکز منطقه‌ای دیگر در کشور، یا در طول حواشی کنیا، منتقل می‌کنند. هیمو همچنین تولید را از مناطق دیگر تانزانیا و کالاهای ساخته شده را نیز از کنیا دریافت می‌کند و تاجران، واسطه‌ها، باربران و پیله‌وران همه سعی دارند با شرکت در آن درآمد کسب کنند. خدمات مرتبط با بازار منبع عمده درآمد برای ساکنان آن شهر هستند، و شامل حدود ۴۰ کافه، ۴۰ مهمانخانه و ۷۰ مغازه، همچنین کشتارگاه‌های کوچک و پمپ بنزین هستند. این‌تمرکز خدمات نه تنها تاجران بلکه کشاورزان روستاهای پیرامون را نیز جذب کرده است.

فضای ملی را یکپارچه سازند. ایجاد زیرساخت‌ها و بازارها، شبکه‌های دسترسی متناسب با سلسله‌مراتب و اندازه سکونتگاه‌های حوزه نفوذ در جهت کاهش هزینه‌های تولید و دسترسی آسان ارتباطات، مکان‌یابی مراکز صنعتی کوچک و متوسط و تأمین منابع آنها از سرریزهای رشد شهرهای بزرگ، ابزارهای رسیدن به اهداف مورد نظر در تقویت شهرهای کوچک به شمار می‌آیند. علاوه بر موارد پیش گفته، مهم‌ترین ضرورت‌های اشتغال غیر کشاورزی در مراکز شهری کوچک اینها هستند:  
- شناخت پتانسیل پسین و پیشین مرتبط با کشاورزی به منظور

تنوع درآمدی، مخصوصاً در مراکز شهری کوچک و نزدیک به نواحی تولید کشاورزی.

سوم، این امر به ترتیب، نیروی کار مازاد روستایی را جذب می‌کند، بر میزان تقاضا برای تولید کشاورزی می‌افزاید، و تولیدات کشاورزی و درآمدهای روستایی را افزایش می‌دهد.

بررسی استدلال‌های توجیه‌گر اشتغال غیر کشاورزی روستایی در کشورها و نواحی مختلف نشان می‌دهد که تنوع ضرورتی است برای ساماندهی مشکلات و محدودیت‌های متنوعی چون مازاد نیروی کار در کشاورزی، اخراج خرده‌مالکان و کشاورزان اجاره‌ای به وسیله کشاورزی تجاری، کاهش درآمدهای کشاورزی (رشد نیازمندی‌های پولی) و فرصت‌ها (انواع جدیدی از اشتغال در تجارت، تولید و خدمات) است.

#### ضرورت‌های تقویت نقش مراکز شهری کوچک در فعالیت‌های غیر کشاورزی

در کشورهای در حال توسعه کارکردهای دارای ماهیت غیر کشاورزی در شهرهای کوچک سهم چندانی ندارند. تحولات

منابع:

- I-Mike Jenks and Rod burgess (eds) (2000) Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries. SPON Press, London & New York
- I. Mike Jenks, Sustainable Urban Form in Developing Countries
- II. Rod The Burgess, Compact City Debate: A Global Perspective
- III. Mike Jenks, The Appropriateness of Compact City Concepts to Developing Countries
- 2-Urban Task Force (Chaired by Richard Rosers - Lord Rogers of Riverside), 1999, Towards an Urban Renaissance

استقرار مؤسسات و خدمات وابسته به فعالیت‌های کشاورزی در این مراکز شهری کوچک و میانی موجب می‌شود که هزینه‌ها کاهش یابند و دسترسی به خدمات مختلف برای خانواده‌های روستایی و فعالیت‌های شان آسان‌تر گردد





حمایت از فعالیت‌های غیرکشاورزی و نزدیکی این دو بخش و امکاناتی برای ترغیب توسعه منطقه‌ای.

- تضمین دسترسی به بازارهای داخلی و منابع سرمایه‌های خارجی.

- شکل‌گیری نهادها و سازمان‌های خصوصی (NGO) و تفویض حاکمیت محلی<sup>(۸)</sup> به این مؤسسات، در جهت شناسایی محدودیت‌ها و فرصت‌های محلی و غیرمحلی و اتخاذ راهکارهای مناسب.

- حمایت از تجارت و تاجران به عنوان نقاط ارتباط حیاتی بین فعالیت‌های کشاورزی و غیرکشاورزی و بازارهای محلی و ملی و فراملی، و نیز تضمین و تثبیت سرمایه‌های محلی.

### د- مراکز شهری کوچک و متوسط و مهاجرت‌های شهری روستایی منطقه‌ای

یکی از نقش‌های بالقوه محوری مراکز شهری کوچک در نظام شهری کشورهای در حال توسعه، جذب مهاجران روستایی از نواحی پیرامونی به واسطه تقاضا برای نیروی کار غیرکشاورزی است. این امر فرصت‌های ساکنان محلی را برای دسترسی به تنوع درآمد افزایش خواهد داد و در عین حال از تمرکز جمعیتی و مشکلات محلی مراکز شهری بزرگ‌تر خواهد کاست. اما این نقش اغلب به وسیله سیاست‌های غیرواقع‌بینانه حکومت‌های مرکزی تضعیف

### فعالیت‌های مکان‌یابی شده در مراکز شهری کوچک و متوسط در جهت ارائه کالاها و خدمات به مصرف‌کنندگان روستایی، عمیقاً با تنوع درآمد و فرصت‌های اشتغال در فعالیت‌های غیرکشاورزی ارتباط دارد

شده است. زمانی که مهاجران تصمیم به حرکت می‌گیرند، مراکزی را برمی‌گزینند که در آنها امکان زیادی برای یافتن شغل داشته باشند. جریان‌های مراکز شهری کوچک و میانی، تحت تأثیر سیاست‌های اقتصادی کلان‌ملی و الگوهای سرمایه‌گذاری عمومی قرار گرفته است. برای مثال، توسعه صنایع صادرات‌محور - که معمولاً در جوار بندرگاه‌های اصلی، شهرهای بزرگ و مراکز سیاسی مکان‌یابی شده‌اند - چونان قطب‌های عمده جذب مهاجران عمل می‌کنند. بدین ترتیب گرایش مهاجران به مراکز شهری کوچک میانی در گرو دسترسی آنها به شغل، به ویژه در بخش‌های غیرکشاورزی نظیر تجارت، خدمات و فعالیت‌های کارخانه‌ای است. در صورت تأمین اشتغال در این مراکز بسیاری از خانواده‌های روستایی بدون زمین، که چاره‌ای جز مهاجرت به مراکز شهری ندارند، در بیشتر موارد ترجیح می‌دهند در خانه‌های روستایی خود زندگی کنند و با تردد روزمره از فرصت‌های ارائه شده در مراکز شهری محلی بهره‌مند شوند. این امر نیازمند دسترسی به حمل‌ونقل سریع و ارزان است. این نوع سکونت در روستا و اشتغال در شهر کوچک نزدیک هزینه‌های کمتر و زندگی راحت‌تری را در مقایسه با زندگی در شهر فراهم می‌سازد و از کمبود نیروی کار در ایام کشاورزی نیز جلوگیری می‌کند.

در مطالعات و پژوهش‌ها، پس از ارزیابی انگیزه‌های مهاجران در شهرهای بزرگ، این نکته مطرح و پیشنهاد می‌شود که به هنگام برنامه‌ریزی بایستی توجه زیادی به دسترسی به خدمات و کار و نیازهای اساسی مردم صورت گیرد. برای جلوگیری از تلف شدن زمان، تهی شدن انرژی و حرکت‌های اضافی، توجه اساسی به نیازهای حمل‌ونقل گروه‌های فقیر نیز ضروری است. بنابراین، استراتژی‌های توسعه مراکز شهری کوچک، علاوه بر دیدگاه تنوع و یکپارچگی اقتصادی این شهرها، می‌بایست ایجاد تسهیلات عمومی و دسترسی آسان و کم‌هزینه تمامی گروه‌ها را در حوزه نفوذ عملکردی این شهرها مد نظر قرار دهند<sup>(۸)</sup>.

### نقاط ضعف سیاست‌های پیشنهادی برای توسعه کانون‌های شهری کوچک

رشد و رکود مراکز شهری کوچک و ماهیت ارتباطات اقتصادی آنها با حوزه‌های نفوذ اغلب تحت تأثیر استراتژی‌های کلان اقتصادی، سیاست‌های قیمت‌گذاری و برنامه‌های بخشی قرار می‌گیرد. نادیده انگاشتن تأثیرات قوی چنین سیاست‌هایی از مهم‌ترین دلایل شکست سیاست‌های توسعه فضایی برای این مراکز به شمار می‌آید. علاوه بر این، وجود ساختار حکومتی مرکزی و تمرکز سرمایه‌گذاری ملی در شهرهای بزرگ و به حاشیه‌رانده شدن سایر مراکز به همراه ارائه فرصت‌های محدود درآمدی و سرمایه‌گذاری به حکومت‌های محلی، موجب ظرفیت پایین سرمایه‌گذاری و ناکارآمدی زیرساخت‌ها در این مراکز در رقابت با مراکز شهری بزرگ‌تر گردیده است. بعد از تغییر نگرش حکومت‌ها به سمت تقویت جایگاه شهرهای کوچک، سیاست‌های دولتی در پیش گرفته شده در این زمینه، اغلب اهداف چندگانه اقتصادی و اجتماعی و سیاسی را دنبال می‌کردند. این سیاست‌ها را می‌توان به چهار دسته عمده طبقه‌بندی کرد:

- سیاست‌ها برای مراکز شهری کوچک با حوزه نفوذ غالباً روستایی و عقب‌مانده، با هدف حمایت از توسعه روستایی و کشاورزی؛

- سیاست‌های توسعه مراکز شهری کوچک برای کاهش تمرکزهای جمعیت و سرمایه در شهرهای بزرگ‌تر این مناطق؛

- سیاست‌های توسعه مراکز شهری کوچک با هدف کاهش جریان‌های مهاجرت؛ و

- سیاست‌های تقویت دولت‌های محلی و ایجاد مراکز خدمات عمومی و اداری.

مهم‌ترین سیاست‌ها برای تقویت نقش مراکز شهری کوچک در فضای ملی و منطقه‌ای بیشتر کشورهای در حال توسعه، سیاست‌های قطب رشد بوده‌اند، که این سیاست‌های توسعه به دلایل متعددی به اهداف مورد نظر نرسیده‌اند. چنین سیاست‌هایی به دلیل شناخت ناکافی از شرایط محلی و درک ساده و سطحی از عوامل توسعه مناطق مختلف و مراکز شهری کوچک، و به ویژه عدم شناسایی تأثیرات فضایی سیاست‌های کلان - که خود منجر به فقدان پیوند سیاست‌های پیشنهاد شده با سیاست‌های کلان توسعه و اولویت‌های بخشی گردید - ناموفق بوده‌اند. در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، سیاست‌های مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه‌ای اغلب دنباله‌رو سیاست‌های کلان اقتصادی و ساختارهای حکومتی



- 1-Hueta Norte, Costa Rica
- 2-San José
- 3-Source: Romein, A (1997) The role of central places in the development of regional pro duction structures: the case of Hueta Norte, Costa Rica, in p Van Lindert and O Verkoren America, Thela Latin America Series, Amsterdam.
- 4-Himo of Tanzania
- 5-Lindy
- 6-Source: GRAD (2001) Potentialités et conflicts dans zones péri-urbaines: le cas de Bamako au Mali, Rural - Urban Working Paper 6, IIED, London .
- 7-Local Government.
- 8-Cecia. Tacoli & David Satterth Waite, 2003: pp.(12-30) The urban part of rural development: the role of small and intermediate urban centres in rural and regional development and poverty reduction.

منابع

- ۱-گیلبرت آلن، کانگر ژوزف؛ شهرها فقر و توسعه؛ ترجمه پرویز کریمی؛ انتشارات شهرداری تهران؛ ۱۳۷۵، ص. ۹۲-۹۳.
- 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 امیر؛ نظریه‌های توسعه روستایی؛ انتشارات سمت؛ تهران؛ ۱۳۸۱، ص. ۲۵-۲۶.
- ۵- غلطی، ناصر؛ شهر و انباشت سرمایه از دیدگاه مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه‌ای؛ فصلنامه مدیریت شهری؛ تابستان؛ ۱۳۸۰، ص. ۲۷-۲۸.
- ۶-صراف، مظهر؛ مبانی برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای؛ انتشارات سازمان برنامه و بودجه؛ تهران؛ ۱۳۷۹، ص. ۲۴-۲۵.
- 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 Courtney (university of Gloucestershire) & Andrew Errington (University of Plymouth), 2003: Small Town as 'Sub- poles" in European rural development.

متمرکز بودند. در این میان عدم تعادل‌های منطقه‌ای اغلب با تمایلات شهر بزرگ (به عنوان مکان‌های مناسب ایجاد صنایع جایگزین واردات) پیوند خوردند. گسترش بازار و کنترل حکومت‌های مرکزی بر تولیدات کشاورزی و در عین حال پایین نگه داشتن قیمت‌های تولیدات کشاورزی به منظور حمایت از مصرف کنندگان شهری، موجب گردید که بیشتر تولیدکنندگان سایر مناطق و به ویژه مناطق دارای اقتصاد کشاورزی، از هزینه‌های بالای تولید و فروش محصولات متحمل آسیب فراوان مالی شوند. یکی از اشکال سیاست‌های قلب‌های رشد در بخش کشاورزی ایجاد مزارع بزرگ کشاورزی در مناطق توسعه نیافته بود. مالکیت این مزارع نیز بیشتر در تسلط نخبگان ساکن در نخست شهر بود، که با کنترل زمین های کشاورزی، انحصار خدمات و انتقال مستقیم محصولات به بنادر برای صادرات و انتقال و تمرکز سرریز آنها در شهرهای بزرگ عملاً هیچ گونه تأثیری در توسعه این مناطق نداشتند؛ و در موارد متعددی هم به دلایل وجود تکنولوژی سرمایه بر این مزارع از نیروهای بومی منطقه استفاده نمی‌شد. در اکثر موارد کارخانه‌های محلی کوچک و متوسط مقیاس مستقر در شهرهای کوچک و میانی از سیاست‌های توسعه صنایع مستثنی بودند. سیاست‌های مرتبط با مراکز شهری کوچک و متوسط نسبت به مسائلی چون نابرابری‌های اجتماعی و فقر و توسعه همه‌جانبه توجه چندانی نکردند، و به جای آن بر رشد صرفاً اقتصادی متمرکز شدند. که انتظار می‌رفت با تراوش به پایین، دیگر سکونتگاه‌ها را منتفع کند. راهبردهای در نظر گرفته شده در کشورهای در حال توسعه برای مراکز شهری کوچک و میانی (به ویژه میانی) غالباً با محوریت کشاورزی بوده، که آن هم هدف افزایش تولیدات و در نهایت صادرات بوده است. در چارچوب این سیاست‌ها اصلاحات اراضی انجام گرفت، که در عمل با نابود کردن خرده مالکان و نیز سایر اقشار روستایی، باعث تشدید مهاجرت از روستا به شهر شد.

نتیجه گیری

پس از دهه ۱۹۵۰، الگوها و مدل‌های مختلف توسعه در کشورهای در حال توسعه به اجرا درآمد. همه این طیف‌ها، با وجود تفاوت‌هایی در شیوه اجرا، در اصول با همدیگر مشترک بودند. آنها بر افزایش تولید و در نتیجه رشد اقتصادی و صنعت محوری، آن هم با تأکید بر صنایع بزرگ مقیاس و سرمایه‌بر با استقرار در شهرهای بزرگ، شهر محوری با اهمیت به شهرهای بزرگ، و نیز معتقد به پخش آثار رشد از طریق توالی یعنی نخست رشد مادر شهر و انتشار آثار رشد در طی مدت زمانی به نواحی توسعه نیافته. شامل شهرهای میانی و کوچک و در نهایت روستاها. بود. چنین روندی، بخش عمده‌ای از سرزمین یعنی مراکز شهری میانی و کوچک و روستاها را که بیش از ۵۰ درصد جمعیت این کشورها در این مناطق ساکن بودند، نه تنها به فراموشی سپرد بلکه با اجرای جنبه تکنوکراتیک و تجهیز روستاها با ماشین‌های مکانیزه کشاورزی، موجب بیکاری قشر زیادی از جمعیت ساکن در روستاها گردید. در عین حال تأکید بر صنعتی شدن شهرهای بزرگ و نیز استقرار سایر کارکردهای سیاسی و اداری، و حتی ارتباط مستقیم این شهرها در ارائه کارکردهای مرتبط با کشاورزی در روستاهای دور، موجب تضعیف شدید فعالیت‌های سنتی همچون صنایع دستی و کارکردهای

جمع‌آوری مازاد تولیدات کشاورزی در شهرهای میانی و کوچک جایگاه پیشین این شهرها گردید. از آنجا که این الگوی انتقالی شهرگرا ویژگی رشد و تغییرات صنعتی قرون هجدهم و نوزدهم بریتانیا به شمار می‌آید و به هیچ وجه تناسبی با روند تاریخی و ساختارهای اقتصادی و اجتماعی کشورهای در حال توسعه نداشت، تنها عده کمی از افراد به طور جدی در قابل استفاده نبودن این مدل برای کشورهای تازه استقلال یافته و نیز بقیه کشورهای در حال توسعه تشکیک ورزیدند. اگرچه این الگو تا حدودی موجب تغییرات و بهبود اوضاع اجتماعی-اقتصادی شد، اما تجربیات دهه‌های بعد از ۷۰ ماهیت ایده‌آلی بودن چنین تصویری از پیشرفت را مشخص ساخت.

اجرای برنامه‌های توسعه در کشورهای جهان سوم تنها نرخ‌های پایینی از توسعه اقتصادی را در دوره‌های بعد از جنگ نشان داد. حتی در مناطقی که رشد اقتصادی به وقوع پیوسته بود، شواهد نشان از آن داشتند که تولیدات ناشی از رشد اقتصادی از توزیع عادلانه به دور بوده است. چه در بعد قضایی و چه در بعد اجتماعی، شهرهای بزرگ و کوچک و نواحی مجاور آنها به طور بی‌تناسبی رشد کرده‌اند. چنین پیامدهایی در دهه‌های اخیر سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای را به سمت ضرورت تغییر نگرش‌های مفهوم توسعه و جهت گیری در ارتقای کیفی آن، یعنی باز توزیع عادلانه فعالیت‌های

**تحولات سیاسی اقتصادی تأثیر گذار در فضای ملی این کشورها و شکل گیری نظام‌های سکونتگاهی جدید و ناموازن، علاوه بر تضعیف کارکردهای سابق، سرمایه گذاری‌ها را متوجه مکان‌های بزرگ کرده است**

اقتصادی-اجتماعی در فضاها ملی و منطقه‌ای، رهنمون کرده است. برای نیل به این هدف برنامه‌ریزی‌های کلان این گونه کشورها به باز ساخت نقش‌های اقتصادی-اجتماعی شهرهای کوچک و میانی از طریق استقرار فعالیت‌های جدید و نیز احیای کارکردهای بالقوه و سنتی جهت گیری شده‌اند. در توجیه اهمیت توسعه این گونه شهرها، بعضی از جغرافیدانان همچون گیلبرت معتقدند که اگر سرمایه‌گذاری مشابهی در زیر ساخت‌ها و سرمایه‌های اجتماعی بالاسری در نقاط کوچک و با نواحی روستایی فراهم می‌گردید، این سرمایه‌گذاری‌ها امروزه بازده خوبی را نشان می‌دادند. نیازی که امروزه احساس می‌شود، ایجاد شکلی طبیعی از توسعه است که بر اساس مشارکت مؤلفه‌های برنامه‌ریزی و عملیات توسعه‌ای و استراتژی حیاتی توسعه از پایین به بالا از روستاها باشد. چنین موقعیتی توجه را به ایجاد و توسعه نواحی با شهرهای کوچک و میانی جلب می‌کند.

این مباحث را نباید به عنوان مباحثی ضد شهری (به ویژه در توسعه کلانشهرها) تفسیر کرد؛ لیکن باید به این نکته توجه داشت که توسعه کارآمد مکان‌های شهری کوچک و متوسط مقیاس در جهت تقلیل مشکلات کالبدی-فضایی شهرهای بزرگ به کارآمدی و پایداری این گونه شهرها و ایفای نقش مؤثرشان به ویژه در عصر جهانی شدن منتهی خواهد گشت.

