

## ارزیابی سیاست سکونتگاه‌های مرکزی در برنامه‌ریزی و توسعه نواحی روستایی

دکتر محمدرضا رضوانی - استادیار پژوهش مؤسسه جغرافیا، دانشگاه تهران

### چکیده

یکی از خط‌مشی‌های مهم در برنامه‌ریزی و توسعه سکونتگاه‌های روستایی، سیاست سکونتگاه‌های مرکزی است که در آن تقویت سکونتگاه‌های مرکزی و مراکز روستایی و تجهیز سلسله مراتبی آنها مورد تأکید می‌باشد. این خط‌مشی در چند دهه گذشته بعنوان خط‌مشی غالب، در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه بکار گرفته شده است. از آنجا که در این خط‌مشی تنوع زیادی از لحاظ تعداد، اندازه، عملکرد و سلسله مراتب سکونتگاه‌های مرکزی وجود دارد، استفاده از آن در شرایط متفاوت جغرافیایی، اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی امکان‌پذیر است. در مجموع این خط‌مشی بعنوان سیاست مفید در برنامه‌ریزی و توسعه سکونتگاه‌های روستایی قلمداد می‌شود.

### مقدمه

در چند دهه گذشته مجامع بین‌المللی و حکومت‌های ملی، بویژه در کشورهای در حال توسعه، کوشش‌های وسیعی را در جهت دستیابی به رشد و توسعه با تأکید بر افزایش درآمد طبقات فقیر و بهبود وضع زندگی آنها آغاز کرده‌اند. از آنجا که اکثریت افراد فقیر در کشورهای یادشده در نواحی روستایی زندگی می‌کنند، این تلاشها معطوف به رشد و توسعه روستاها گردیده است. با توجه به اینکه تحقق توسعه در ابعاد مختلف بدون ایجاد ساختار فضائی - مکانی مطلوب سکونتگاهی بعنوان برآیند مکانی جامعه روستایی امکان‌پذیر نیست، دستیابی به رویکردها، خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مناسب برای برنامه‌ریزی و توسعه سکونتگاه‌های روستایی همواره مورد توجه برنامه‌ریزان و دست‌اندرکاران امور توسعه قرار گرفته است. در این راستا کمیسیون اسکان بشر و برنامه‌های مرکز ملل متحد برای اسکان بشر که اختصاراً Habitat نامیده می‌شود در دومین نشست خود در سال ۱۹۷۶ در ونکوور کانادا برای اولین بار و همچنین در سومین نشست خود در سال ۱۹۸۰ در مکزیکوسیتی توصیه‌هایی را برای بهبود وضع

سکونتگاه‌های روستایی بویژه با استفاده از رویکرد مراکز رشد و خط‌مشی سکونتگاه‌های مرکزی ارائه کرد. همچنین در برنامه مرکز برای سالهای ۸۳-۱۹۸۱ و سالهای ۸۹-۱۹۸۴ اولویت ویژه به مسائل سکونتگاه‌های روستایی داده شده است.<sup>(۱)</sup> کمیسیون اقتصادی و اجتماعی برای آسیا و اقیانوسیه<sup>(۲)</sup> (اسکاپ) نیز در اجلاسهای متعدد خود برای توسعه یکپارچه نواحی روستایی و ازین‌بردن شکاف روستایی - شهری در دستیابی به منافع توسعه بر ایجاد و تقویت روستاهای مرکزی که نقش مراکز رشد و یا مراکز روستایی دارند تأکید کرده است.

در این مقاله به بررسی خط‌مشی سکونتگاه‌های مرکزی بعنوان یکی از خط‌مشی‌های برنامه‌ریزی سکونتگاه‌های روستایی پرداخته می‌شود و سعی بر این است تا ضمن تشریح مفهوم، سابقه و اهداف این سیاست، به ارزیابی تجارب کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه از جمله کشور انگلیس و ایران در این زمینه پرداخته شود.

## خط‌مشی سکونتگاه‌های مرکزی

سیاستهای توسعه منطقه‌ای در نخستین مرحله خود (دهه ۱۹۶۰) تحت تأثیر نظریه قطب رشد قرار داشت که بر اساس آن پیشرفت و توسعه ابتدا در شهرهای بزرگ پدید می‌آید و سپس از آنجا به فضاهای مجاور راه یافته و منتشر می‌شود. با توجه به مسائل ناشی از کاربرد این سیاست بویژه عدم تعادل بین نیروی جذب و اثرپخش که موجب خفه‌شدن ضربه‌های رشد در مراکز و عدم انتشار آن به سطوح پایین‌گردید، لزوم تغییر مسیر احساس شد، بطوریکه در دهه ۱۹۷۰ سیاست جدیدی به نفع شهرهای متوسط آغاز گردید. از آنجا که این سیاست نیز همانند رویکرد قطب رشد در انتقال و پخش توسعه به نواحی پیرامونی بویژه حوزه‌های روستایی ناموفق بود، زمینه‌ساز انحطاط حوزه‌های روستایی را فراهم آورد. در این راستا امروزه سیاست نوسازی روستایی بعنوان خط‌مشی غالب توسعه منطقه‌ای و آمایش سرزمین حتی در کشورهای توسعه‌یافته مطرح شده و موضوع سروسامان‌دادن به نواحی روستایی عمق سرزمین و فتح مجدد آنها بصورت یکی از بزرگترین آرزوهای آمایشگران درآمده است.<sup>(۳)</sup>

۱ - هبنت، سکونتگاه‌های روستایی و مراکز رشد. ترجمه محمدجعفر جواد، مسکن و انقلاب، شماره ۶۳، ص ۱۶-۱۳، ۱۳۷۴.

2 - Economic and social commission for Asia the Pacific

۳ - مونو، ژرژ و بازاک، دوکاستل فیلیپ، آمایش سرزمین، ترجمه ناصر موفقیان، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی اقتصاد کشاورزی، ص ۶۲.

در کشورهای جهان سوم نیز تا پایان دهه ۱۹۶۰ تلاشهای توسعه مبتنی بر یک رهیافت کاملاً بخشی بود و از این رو به طرح ریزی بعد فضائی توسعه توجه اندکی می شد، اما به مرور زمان نتایج نامطلوب این رهیافتهای مشخص شد و توجه به ساختار فضائی توسعه بویژه در نواحی روستایی از سی و دومین اجلاس اسکاپ<sup>(۱)</sup> در سال ۱۹۷۴ در دستور کار قرار گرفت. تأکید بر خط مشی برنامه ریزی مراکز روستایی و ایجاد و تقویت سلسله مراتبی از سکونتگاههای مرکزی که امروزه بعنوان یک سیاست غالب برای توسعه در راستای برابری بیشتر در توزیع منافع ناشی از آن در این کشورها مطرح است از همین تغییر نگرشها ناشی می شود.

امروزه خط مشی و سیاست سکونتگاههای مرکزی یکی از سیاستهای مهم برنامه ریزی و توسعه سکونتگاههای روستایی در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته مطرح است و در شکل کلاسیک خود بعنوان خط مشی تمرکزگرا، که تأکید بر تمرکز امکانات مسکن، اشتغال و خدمات در سکونتگاههای محدود و معین دارد شناخته می شود. این سیاست از یک اصل طبیعی عدم شکل گیری تمام سکونتگاهها به یک اندازه و از یک اصل اقتصادی عدم امکان تأمین انواع امکانات و خدمات و فرصتها در تمام سکونتگاهها ناشی می شود. در این راستا طبق نظر کلاک<sup>(۲)</sup>، سیاست سکونتگاههای مرکزی از چهار نظریه شامل نظریه مکان مرکزی، نظریه صرفه جویی ناشی از مقیاس، نظریه آستانه ها و نظریه مراکز رشد (روستایی) متأثر می باشد. بهر حال این سکونتگاهها در حد واسط مراکز شهری و روستاهای کوچک قرار می گیرند و علاوه بر تقویت شبکه سلسله مراتب سکونتگاهی و ایجاد یکپارچگی و انتظام فضائی - مکانی نواحی روستایی و شهری، با ارائه خدمات برتر به روستاهای کوچک حوزه نفوذ و تأمین فرصتهای اشتغال، نقش مهمی در تعادل و توازن بین شهرها و نواحی روستایی خواهند داشت. مهمترین اهداف ایجاد و یا تقویت سکونتگاههای مرکزی بشرح زیر است:

- تأمین و تمرکز امکانات و خدمات زیربنایی و روبنایی برتر در این روستاها برای پوشش خدماتی روستاهای کوچک و پراکنده و فراهم آوردن فرصتهای جدید اشتغال برای جذب قسمتی از جمعیت

۱ - مهندسان مشاور D.H.V، رهنمودهایی برای برنامه ریزی مراکز روستایی، ترجمه جواد میر و دیگران، وزارت جهاد سازندگی، ۱۳۷۱.

2 - Cloke, P.J. 1983, An Introduction to Rural Settlement Planning, Methuen, London, P 41

مازاد و سرریز آنها در راستای کنترل و مهار مهاجرت به نقاط شهری<sup>(۱)</sup>

- آماده کردن زمینه لازم برای تسریع تغییرات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و نیز ارائه تجربیات، اطلاعات فنی و نوآوریهای تکنولوژیکی به نواحی روستایی.

- ایجاد پیوند و ارتباط لازم با مراکز شهری و تقلیل فاصله سطح معیشت و تفاوت‌های موجود بین جوامع شهری و روستایی؛ و

- دستیابی به سلسله مراتب سکونتگاهی منسجم و ساختار فضائی - مکانی مطلوب و کارآمد در راستای بهره‌گیری بهینه از منابع طبیعی و امکانات اقتصادی و اجتماعی.

برای اینکه مراکز رشد روستایی و سکونتگاه‌های مرکزی متناسب با نیازهای منطقه‌ای باشند، از لحاظ اندازه و کارکرد مسلماً با یکدیگر تفاوت دارند. تعداد و محل استقرار این سکونتگاهها نیز با توجه به تفاوت‌های مکانی و جغرافیایی متفاوت خواهد بود. همچنین با توجه به اینکه سکونتگاه‌های مرکزی در سطوح مختلف عملکردی ایفای نقش خواهند کرد، ماهیت و میزان کارکردهایی که انواع گوناگون سکونتگاه‌های مرکزی دارند و یا باید داشته باشند، مسلماً بستگی زیادی به تعداد مدارهایی دارد که سلسله مراتب سکونتگاهی بر آن استوار است. اگر چه اظهار نظر در این زمینه مشکل است، ولی می‌توان همانند اندازه‌هایی که عقلانیت اقتصادی و وضعیت سیاسی - اجتماعی ایجاب می‌کند، سطوحی را در سلسله مراتب تمیز داد و در نظر گرفت. در مواردی ممکن است سطوح سلسله مراتب سکونتگاه‌های مرکزی زیاد باشد که بهر حال به دلیل ملاحظات اجتماعی و سیاسی و حتی جغرافیایی چنین رویکردی موجه است. در اینجا برای ارزیابی عملی خط‌مشی سکونتگاه‌های مرکزی در برنامه‌ریزی و توسعه نواحی روستایی، تجربیات کشور انگلیس و ایران بعنوان نمونه در بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## خط‌مشی سکونتگاه‌های مرکزی در کشور انگلیس

در کشور انگلیس، «سیاست سکونتگاه‌های مرکزی»<sup>(۲)</sup> یکی از مهمترین خط‌مشی‌های مورد

۱ - ظاهری، محمد، روستاهای مرکزی (کانونهای رشد) و نقش آنها در ساماندهی روستاهای پراکنده، مجموعه مقالات سمینار ساماندهی

روستاهای پراکنده، ۱۳۷۶، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ص ۵۲۳

استفاده برای برنامه‌ریزی و توسعه سکونتگاه‌های روستایی بوده و در «طرحهای توسعه»<sup>(۱)</sup> دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ و همچنین در «طرحهای ساختار»<sup>(۲)</sup> اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ که در مقیاس کانتی‌های این کشور تهیه شدند، بطور گسترده از این خط‌مشی استفاده شده است. طبق این سیاست، امکانات مسکن، اشتغال و خدمات در سکونتگاه‌های محدود و معینی متمرکز شده و سهم سایر سکونتگاه‌ها از این امکانات ضعیف می‌باشد. دلایل استفاده از این خط‌مشی و سایر خط‌مشی‌های تمرکزگرا در این کشور متعدد بوده ولی مجموعاً دلایل فیزیکی، کشاورزی، اقتصادی و دلایل اجتماعی - اقتصادی در اتخاذ این سیاست تعیین‌کننده بوده‌اند. برنامه‌ریزان بویژه در طرحهای توسعه در اتخاذ این سیاست تحت تأثیر این منطق ساده قرار گرفته بودند که تمرکز بیشتر جمعیت، تأمین تسهیلات محلی، تأمین آب، طرحهای فاضلاب و حمل و نقل عمومی بین سکونتگاهها را آسانتر و اقتصادی‌تر خواهد کرد. بطور کلی این سیاست در کانتیهای دوردست که زندگی روستایی در آنها غلبه داشت عمدتاً استفاده شد و در کانتیهای متراکم و فشرده واقع در حاشیه مراکز شهری بزرگ این خط‌مشی کمتر مورد استفاده قرار گرفت. همچنین در کانتیهای دوردست این سیاست بطور گسترده و باز بکار گرفته شد ولی در کانتیهای مجاور مراکز شهری این خط‌مشی بطور بسته و فقط با انتخاب چند سکونتگاه‌های مرکزی اعمال گردید.<sup>(۳)</sup> بعنوان نمونه در کانتی «دوون»<sup>(۴)</sup> که یک کانتی دارای زندگی روستایی غالب و دوردست بود این خط‌مشی استفاده شد در طرح ساختاری این کانتی سه سطح سلسله مراتبی از مراکز روستایی بشرح زیر انتخاب گردید:

اول - مراکز زیرمنطقه‌ای<sup>(۵)</sup>؛ که شامل چهار مرکز شهری در این کانتی است و دارای عملکرد اداری، آموزشی، فرهنگی، صنعتی و خدماتی می‌باشد.

دوم - مراکز ناحیه<sup>(۶)</sup>؛ که شامل ۲۶ سکونتگاه مرکزی بوده و بعنوان مراکز خدمات برای روستاهای اطراف خود عمل می‌کنند.

سوم - مراکز محلی منتخب<sup>(۷)</sup>؛ که شامل ۳۸ نقطه کانونی در نواحی روستایی بوده و نقش آنها ارائه

1 - Development Plans

2 - Structure Plans

3 - Gilg, A. 1989, An Introduction to Rural Geography, Arnold, London, P 53

4 - Devon

5 - Sub-Regional Centers

6 - Area Centers

7 - Selected Local Centers

خدمات آموزشی، اجتماعی، بهداشتی و پستی در خارج از قلمرو مراکز زیرمنطقه‌ای و نواحی می‌باشد. در کانتی «ورویکشایر»<sup>(۱)</sup> که یک ناحیه روستایی متراکم و فشرده در مجاور مراکز شهری بود، انتخاب سکونتگاه‌های مرکزی با تجزیه و تحلیل توسعه بالقوه و استفاده از ۱۴ متغیر در زمینه‌های خدماتی، زیربنایی، مسکن و مسائل اراضی صورت گرفت. در این کانتی ۱۱ سکونتگاه مرکزی دسته اول برای توسعه متوسط و با بیش از ۱۰۰۰ نفر جمعیت تا سال ۱۹۸۶ و ۸ سکونتگاه مرکزی دسته دوم برای توسعه محدود با جمعیت ۱۵۰-۱۰۰ نفر در نظر گرفته شد. در سایر کانتیها نیز با توجه به تغییر شرایط نام و تعداد سکونتگاه‌های مرکزی منتخب متفاوت بود، ولی بطور کلی در کانتیهای دوردست به علت تعداد زیاد روستاهای کوچک، تعداد سکونتگاه‌های منتخب زیاد بود. البته تجربه کم برنامه‌ریزان در طرحهای توسعه که هیچ اساسی برای پیش‌بینی صحیح تأثیرات اندازه‌های متفاوت سکونتگاه‌های مرکزی نداشتند همراه با مشکل تعیین دقیق این سکونتگاه‌ها در انتخاب تعداد زیاد سکونتگاه‌های مرکزی مؤثر بوده است.<sup>(۲)</sup>

وقتی طرحهای ساختاری در دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ جایگزین طرحهای توسعه شدند، ارزیابی و انتقاداتی از سیاست سکونتگاه‌های مرکزی بعمل آمد. این موارد را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:

ارزیابیهای دسته اول مربوط به نتایج حاصل از اجرای این سیاست است. بعنوان نمونه کلاک (۱۹۶۹) در مطالعه کانتی «دوون» (یک کانتی دورافتاده) و «ورویکشایر» (یک کانتی متراکم در حاشیه شهر بزرگ) دریافت که این سیاست در دستیابی به اهدافش شامل؛ تمرکز جمعیت، اشتغال و تسهیلات ساختاری و همچنین بهبود فرصتهای اشتغال برای ساکنین روستاهای اطراف به سه دلیل ناموفق بوده است؛ اول اینکه همه سکونتگاه‌های مرکزی بطور صحیح انتخاب نشده بودند، دوم اینکه تصمیمات کنترل‌کننده توسعه همیشه در جهت سیاست موردنظر نبوده است و سوم اینکه برنامه‌ریزان کاربری اراضی امکانات لازم را برای حل مسائل مربوط به حمل و نقل، مسکن، اشتغال و خدمات در اختیار نداشتند. دلیل دیگر ارائه شده توسط کلاک، تأکید بر ایجاد محدودیت بیش از اقدامات مثبت در این

1 - Warwickshire

۲ - رضوانی، محمدرضا، بررسی سازمان فضائی - مکانی سکونتگاه‌ها و بهینه‌سازی آن در نواحی روستایی، مطالعه موردی: شهرستان شاهرود، پایان‌نامه دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه تهران، ۱۳۷۵، ص ۸۷-۸۹.

سیاست است. این مورد توسط مارتین و ورهیس<sup>(۱)</sup> (۱۹۸۱) نیز در مطالعه شش کانتی ثابت گردید. آنها نتیجه گرفتند که سیاست سکونتگاه مرکزی بیشتر قادر به توقف توسعه است تا شروع آن و بنابراین برای نواحی متراکم واقع در حاشیه مراکز بزرگ شهری مناسب می باشد. مطالعات بلکسل<sup>(۲)</sup> و گیلگ (۱۹۸۱) در کانتی دوون نیز نشان داد که توسعه انجام شده متوجه همه سکونتگاه‌ها و نه ضرورتاً سکونتگاه‌های مرکزی بوده است.

مطالعات دسته دوم در مورد ارزیابی سیاست سکونتگاه‌های مرکزی مربوط به ماهیت این سیاست و انتقاد از فرضیات آن می باشد. کلاک (۱۹۸۳) این انتقادات را به چهار دسته تقسیم کرده است: اول - سیاست سکونتگاه‌های مرکزی اساس تئوریک نداشتند و در جهت خط‌مشی تمرکز منابع و کاهش هزینه‌های عمومی مورد استفاده قرار گرفته است. بعلاوه شواهد تجربی کمی وجود دارد که نشان می دهد این سکونتگاه‌ها در عمل بعنوان قطبهای رشد عمل کرده باشند.

دوم - سیاست سکونتگاه مرکزی باعث ایجاد مسائل اجتماعی می شود. این سیاست در حل مشکلات مسکن، اشتغال و خدمات کسانی که در خارج از سکونتگاه‌های مرکزی زندگی می کنند با شکست مواجه گردید.

سوم - سیاست سکونتگاه‌های مرکزی مکانیسم مؤثری برای تخصیص منابع روستایی نیست و صرفه جوئی ناشی از مقیاس آنطور که مدنظر بود انجام نگرفت.

چهارم - سیاست سکونتگاه‌های مرکزی از لحاظ سیاسی فاقد کارایی لازم است.<sup>(۳)</sup>

### خط‌مشی سکونتگاه‌های مرکزی در ایران

در کشور ما از برنامه چهارم عمرانی (۵۱-۱۳۴۵) - که برای اولین بار بطور رسمی در تاریخ برنامه‌ریزی کشور، رشد و توسعه روستاها در برنامه‌های عمرانی مورد توجه قرار گرفت تاکنون (برنامه پنج ساله دوم ۷۷-۱۳۷۳)، مفاهیم و خط‌مشی مراکز رشد و سکونتگاه‌های مرکزی بطور مستقیم و غیرمستقیم در طرح‌های ملی و منطقه‌ای برای رشد و توسعه روستاها مورد تأکید بوده است. در برنامه‌های عمرانی چهارم و پنجم کشور، طی سالهای قبل از انقلاب، تحت تأثیر سیاستهای رشد شتابان

1 - Martin and Voorhees

2 - Blacksell

۳ - رضوانی، محمدرضا، همان مأخذ، ص ۹۳-۹۱.

اقتصادی و تصمیم‌گیریهای افراطی و غیرواقع‌بینانه، به روستاهای با جمعیت کمتر از ۵۰۰ نفر هیچگونه توجهی نمی‌شد و برای روستاهای با جمعیت بیشتر و دارای موقعیت سیاسی-اداری مناسب، سطوحی از امکانات و خدمات در نظر گرفته شد و بدین ترتیب مفاهیم رویکرد مراکز رشد و خط‌مشی سکونتگاه‌های مرکزی بطور غیرمستقیم در برنامه‌های عمرانی اعمال گردید.

در مطالعات طرح جامع توسعه اقتصادی-اجتماعی کشور در سال ۱۳۵۱ که توسط گروه بتل انجام شد، با توجه به پراکندگی نقاط روستایی، جمعیت کم آنها و محدودیت امکانات عمومی، سرمایه‌گذاری در ۶۶ هزار روستای کشور غیرممکن فرض شد و به همین دلیل در این مطالعات بطور مستقیم رویکرد مراکز رشد روستایی و سکونتگاه‌های مرکزی برای رشد و توسعه نواحی روستایی مطرح گردید. انتخاب مراکز رشد در این طرح بر اساس ضابطه جمعیت (در بسیاری از مناطق حداقل ۱۰۰۰ نفر)، استعداد پیشرفت روستاها، مراکز اداری جدید و استقرار در نواحی پیشرفته کشاورزی صورت گرفت. سال ۱۳۵۱ همزمان با دهه ۱۹۷۰ میلادی بود و با توجه به اینکه در این دهه نظریه قطب رشد و رویکرد مراکز روستایی بعنوان یک تفکر غالب در برنامه‌ریزی و توسعه ناحیه‌ای در سطح جهان دوران شکوفائی خود را می‌گذراند، مطرح‌شدن رویکرد مراکز رشد روستایی در این مطالعات برای توسعه نواحی روستایی کشور ما تحت تأثیر شرایط جهانی بوده است.<sup>(۱)</sup>

در سال ۱۳۵۱ که برنامه‌ریزی چندسطحی مکانی توسط میسرا برای توسعه منطقه‌ای کشور پیشنهاد شد، نظامی سلسله مراتبی از کانونهای رشد در سطوح مختلف عملکردی شامل قطب رشد، نقطه رشد، مرکز خدمات و روستای مرکزی برای برنامه‌ریزی و توسعه کشور ارائه گردید. از کانونهای رشد یادشده، روستاهای مرکزی در قلمرو نواحی روستایی قرار داشتند که در این مطالعات بعنوان یک خط‌مشی مشخص برای توسعه سکونتگاه‌های روستایی مورد توجه قرار گرفتند. در مطالعات طرح آمایش سرزمین کشور در اوایل دهه ۱۳۵۰ که توسط ستیران در راستای برنامه‌های عمرانی ششم و هفتم کشور تهیه گردید و همچنین در طرح آمایش سرزمین جمهوری اسلامی ایران بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، با حوزه‌بندی فضاها و تعیین سطوحی از مکانهای مرکزی در هر حوزه، ایده مراکز رشد و سکونتگاه‌های مرکزی مورد توجه بوده است. در این مطالعات حوزه‌بندی سه سطحی برای

۱- گروه بتل، طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۱، ص ۳۲۰-۳۱۷.



فضاهای کشاورزی با تراکم متوسط، حوزه‌بندی چهارسطحی برای فضاهای کشاورزی نسبتاً گسترده و دو حوزه‌بندی دوسطحی به ترتیب برای نواحی دورافتاده بیابانی و کوهستانی و نواحی روستایی متراکم حاشیه شهرها پیشنهاد شد که در تمام این حوزه‌بندیها، روستاهای مرکزی یکی از مهمترین سطوح عملکردی را تشکیل می‌دادند.<sup>(۱)</sup>

در برنامه‌های اول (۷۲-۱۳۶۸) و دوم (۷۷-۱۳۷۳) توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در سالهای پس از جنگ، سیاست ایجاد و تقویت مراکز روستایی و سکونتگاه‌های مرکزی همواره برای رشد و توسعه نواحی روستایی مورد تأکید بوده است. بعنوان نمونه در برنامه دوم<sup>(۲)</sup> «مطالعه و طراحی ساختار فضائی مطلوب و تجهیز سلسله مراتبی مراکز روستایی از نظر زیربناها، خدمات پشتیبانی تولید و خدمات اجتماعی و فرهنگی در قالب نظام سطح‌بندی خدمات» بعنوان خط‌مشی و سیاست اساسی در زمینه عمران و توسعه روستایی در نظر گرفته شد، که بطور مشخص سیاست ایجاد و تقویت مراکز روستایی و سکونتگاه‌های مرکزی در سطوح مختلف عملکردی بویژه برای پوشش خدماتی و امکان‌سنجی تجمع آبادیهای با جمعیت کمتر از ۱۰۰ نفر و پراکنده در دستور کار قرار گرفته است.

بهر حال همانطور که توضیح داده شد در سه دهه گذشته در طرحها و برنامه‌های ملی و منطقه‌ای، خط‌مشی مراکز رشد، سکونتگاه‌های مرکزی و یا مراکز روستایی در سطوح مختلف عملکردی و بطور سلسله‌مراتبی همواره برای رشد و توسعه نواحی روستایی کشور مورد تأکید بوده است. ولی به دلیل عدم اجرا و یا اجرای ناقص طرحهای توسعه و برنامه‌های ملی و منطقه‌ای بطور اعم و خط‌مشی سکونتگاه‌های مرکزی بطور اخص، نمی‌توان ارزیابی لازم را از میزان موفقیت و یا مسائل ناشی از اجرای این سیاست در نواحی روستایی انجام داد. آنچه در عمل اتفاق افتاده ناقص بوده و در راستای برنامه‌ها نیز نبوده است. تنها بطور موردی در برخی از نواحی کشور خط‌مشی سکونتگاه‌های مرکزی اجرا شده ولی باز هم به دلیل سپری شدن زمان کوتاه از اجرای این سیاست، نمی‌توان ارزیابی دقیقی در عمل از پیامدهای مثبت و یا منفی این خط‌مشی بعمل آورد. ولی در برخی از کشورها از جمله کشور انگلیس این خط‌مشی در عمل اجرا شده و از اجرای آن نیز زمان نسبتاً زیادی سپری گردیده است، به همین دلیل

۱- رضوانی، محمدرضا، همان مأخذ، صص ۱۴۰-۱۲۸

۲- سازمان برنامه و بودجه، خط‌مشی‌های اساسی، سیاستها و برنامه‌های اجرایی کلان بخشی برنامه پنج ساله دوم توسعه کشور، ۱۳۷۱،

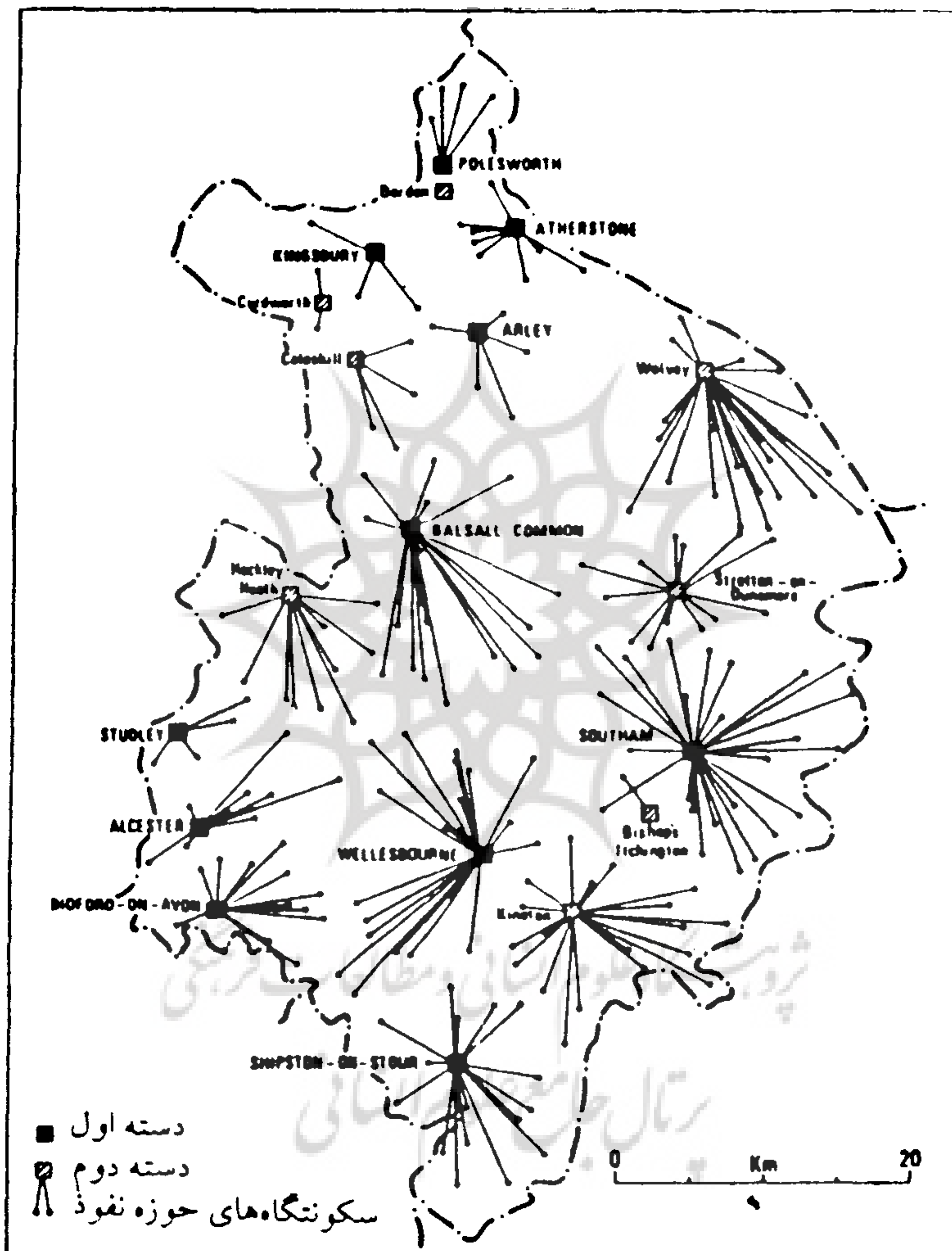
برنامه‌ریزان روستایی توانسته‌اند با ارزیابی دقیق اجرای سیاست سکونتگاه‌های مرکزی در این کشور به پیامدهای مثبت و منفی این خط‌مشی پی‌برده و بر این اساس تلاشهایی را برای تعدیل و حتی تغییر اساسی خط‌مشی مورد استفاده در برنامه‌ریزی سکونتگاه‌های روستایی انجام داده‌اند.

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بطور کلی یکی از مهمترین سیاستهای برنامه‌ریزی و توسعه سکونتگاه‌های روستایی در کشورهای توسعه‌یافته و بویژه در حال توسعه، خط‌مشی سکونتگاه‌های مرکزی بوده و هنوز هم به شکل تعدیل یافته از آن استفاده می‌شود. برای ارزیابی این خط‌مشی و میزان موفقیت آن در رشد و توسعه نواحی روستایی، مسلماً باید بر اساس تجربیات عملی و نتایج حاصل از اجرای این سیاست در عمل پس از گذشت زمان کافی اقدام کرد. علاوه بر این، ارزیابی این خط‌مشی و پیامدهای مثبت و منفی آن بر حسب کشورها و نواحی جغرافیایی فرق می‌کند. همچنین در داخل خط‌مشی سکونتگاه‌های مرکزی و مراکز روستایی تنوع زیادی از لحاظ شیوه مداخله وجود دارد و به همین علت نتایج ارزیابی بر حسب این تنوعات متفاوت خواهد بود. بعنوان نمونه، تعداد، اندازه و عملکرد سکونتگاه‌هایی که در یک ناحیه بعنوان سکونتگاه‌های مرکزی انتخاب، تشکیل و یا تجهیز می‌شوند از جمله این تنوعات است. بعلاوه بر حسب اینکه سلسله مراتب سکونتگاه‌های مرکزی بسته و یا بصورت باز باشد و با داشتن سطوح مختلف سلسله مراتبی به عمق نواحی روستایی و روستاهای کوچک رسوخ کند، ارزیابی این خط‌مشی تغییر خواهد کرد.

در کشور ما همانطور که قبلاً نیز توضیح داده شد، سیاست سکونتگاه‌های مرکزی و یا مراکز روستایی به شکل مشخص و طبق برنامه حتی در یک ناحیه نیز اجرا نشده، آنچه در عمل اتفاق افتاده تلفیقی از تأثیر عوامل برنامه‌ای و غیربرنامه‌ای بوده که از اجرای آنها نیز زمان لازم سپری نشده است و به همین علت نمی‌توان ارزیابی قابل قبولی از اجرای این خط‌مشی بعمل آورد. اما در مورد ماهیت این خط‌مشی، نتایج ارزیابی فرق می‌کند. استفاده از این خط‌مشی در کشور ما بدین ترتیب که امکانات مسکن، اشتغال و خدمات در سکونتگاه‌های محدود و معینی به نام سکونتگاه‌های مرکزی متمرکز شود و سهم سایر سکونتگاه‌ها از این امکانات ناچیز باشد، غیرمعقول بوده و مسلماً آثار و پیامدهای نامطلوبی به همراه خواهد داشت، چرا که از یکطرف با رشد و گسترش بی‌رویه سکونتگاه‌های مرکزی و افزایش

جمعیت آنها، زمینه تخریب محیط زیست و منابع طبیعی و اقتصادی این قبیل روستاها فراهم می‌گردد و از طرف دیگر با محروم کردن روستاهای کوچک از این امکانات، زمینه تخلیه جمعیتی و حتی متروک شدن آنها بوجود می‌آید. البته از خط‌مشی سکونتگاه‌های مرکزی می‌توان به شکل دیگری نیز استفاده کرد، بنحوی که آثار و پیامدهای نامطلوب اقتصادی - اجتماعی و فضائی - کالبدی نداشته باشد. در کشور ما سکونتگاه‌های مرکزی و مراکز روستایی عمدتاً بطور طبیعی و با گذشت زمان بوجود آمده‌اند. با توجه به نوع فعالیت اقتصادی نواحی روستایی، روستاهایی که از منابع تولیدی (آب و خاک) برخوردار بوده‌اند، جمعیت بیشتری دارند، در مواردی این روستاها با برخورداری از موقعیت مکانی مناسب، نسبت به روستاهای پیرامون خود، از خدمات برتر و متنوع‌تری نیز برخوردار شده و تبدیل به مکانهای مرکزی و مراکز روستایی شده‌اند. بنابراین در بیشتر موارد، نیازی به تشکیل این سکونتگاه‌ها وجود ندارد. آنچه در کشور ما در رابطه با خط‌مشی سکونتگاه‌های مرکزی اهمیت دارد، انتخاب دقیق، تجهیز و تنظیم سلسله مراتبی سکونتگاه‌های مرکزی می‌باشد و استفاده از این خط‌مشی الزاماً به معنی ایجاد سکونتگاه‌های مرکزی جدید بویژه از طریق ادغام و تجمیع روستاها و آبادیهای کوچک نمی‌باشد. مسلماً سکونتگاه‌های مرکزی در سطوح مختلف عملکردی از جمعیت بیشتر و حوزه نفوذ وسیع‌تر نسبت به روستاهای ساده و کوچک برخوردار بوده و به همین دلیل با داشتن آستانه جمعیتی بالاتر، از امکانات و خدمات و فرصتهای شغلی برتر و متنوع برخوردار خواهند شد. تجهیز سلسله مراتبی سکونتگاه‌های مرکزی و مراکز روستایی در سطوح مختلف بصورت گسترده و باز تا آنجا که تمام روستاها (نه مکانها و مزارع دارای سکنه) با هر تعداد جمعیت بتوانند در آن جای گیرند، مسلماً آثار و پیامدهای مثبتی در زمینه‌های مختلف برای رشد و توسعه نواحی روستایی کشور خواهند داشت. در پایان این مطلب مورد تأکید است که به دلیل تنوع شرایط جغرافیایی، اقتصادی و اجتماعی - فرهنگی کشور ضرورت داد به شکل متنوع و نه متحدالشکل از این خط‌مشی استفاده گردد.



نقشه طبقه بندی سکونتگاه‌های مرکزی در کانتی و رویکشایر

مأخذ: پکیون، ۱۹۸۵، ص ۵۸

## **Evaluation of Key Settlements Policy on Planning and Development of Rural Areas**

**Dr. Rezvani, M., R. Assistant Prof., institute of Geography, University of Tehran**

### **Abstract**

One of the important policies in rural settlement and development is key settlement policy. According of this policy, the key or central settlement and rural centers, as hierarchical was enforced. This policy was used in developed and developing countries in past decades. There are high diversity in the policy, from point of view; number, size, function and hierarchy.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## فهرست منابع:

- ۱- رضوانی، محمدرضا، بررسی سازمان فضائی - مکانی سکونتگاه‌ها و بهینه‌سازی آن در نواحی روستایی، مطالعه موردی: شهرستان شاهرود، پایان‌نامه دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، دانشگاه تهران، ۱۳۷۵.
- ۲- سازمان برنامه و بودجه، خط‌مشی‌های اساسی، سیاستها و برنامه‌های اجرایی کلان بخشی برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، ۱۳۷۱.
- ۳- ظاهری، محمد، روستاهای مرکزی (کانونهای رشد) و نقش آنها در ساماندهی روستاهای پراکنده، مجموعه مقالات سمینار ساماندهی روستاهای پراکنده کشور، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۷۶.
- ۴- گروه بتل، طرح مطالعات جامع توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران، سازمان برنامه و بودجه، تهران ۱۳۵۱.
- ۵- مونو، ژرژ و باژاک دوکاستل فیلپ، آمایش سرزمین، ترجمه ناصر موفقیان، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی اقتصاد کشاورزی، تهران ۱۳۷۳.
- ۶- مهندسان مشاور D.H.V، رهنمودهایی برای برنامه‌ریزی مراکز روستایی، ترجمه جواد میر و دیگران،
- 8 - Cloke, P.J. 1983, An Introduction to Rural Settlement Planning, Methuen, London.
- 9 - Gilg, A. 1989, An Introduction to Rural Geography, Arnold, London.
- 10 - Pacion, M. 1985, Rural Geography, Harpper and Row Publisher, London.