

بینظم‌رینی و طراحی

چکیده

در آستانه ورود به هزاره جدید، پدیده «شهری شدن جهان» حکایت از تولد نوعی «سیاره شهری» دارد. از آنجا که این پدیده با قطبی شدن و تمرکزگرایی جمعیت همراه است، توازن نظام‌های اسکان را برهم می‌زند و اصلاحات ساختاری را در نظام سکونتگاهی کشورها ضروری می‌سازد. بیشتر مطالعات موجود در زمینه جمعیت مناطق شهری جهان و روند شهرنشینی، گرایش به بررسی آب‌شهرها و کلان‌شهرها و مسائل مبتلا به آنها دارند. با نگاه به کل جمعیت دنیا، «فقط ۷ درصد از مردم در شهرهای جهانی و حدود ۱۴ درصد از آنها در کلان‌شهرهایی با بیش از ۵ میلیون نفر جمعیت به سر می‌برند؛ و این در حالی است که مراکز شهری کوچک و متوسط بیش از ۵۰ درصد از جمعیت شهرنشین جهان را تشکیل می‌دهند» (۱).

این مراکز با وجود جمعیت زیادشان، چندان مورد بررسی‌های علمی قرار نگرفته‌اند و به رغم وظیفه دولت‌های امضاکننده دستور کار ۲۱، مبنی بر تقویت شهرهای متوسط در قالب برنامه‌های توسعه، هنوز نقش و جایگاه آنها در اغلب موارد مبهم مانده است. یکی از اهداف این مقاله، طرح جدی اهمیت موضوع و جلب نظر تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان به کمبود پژوهش در باره کارکرد و نقش شهرهای متوسط، و طرح چند نمونه از پرسش‌های موجود در این زمینه برای تحقیقات بعدی است.

این نکته که زمینه گسترده‌ای برای تحقیق در این باره وجود دارد، مورد تأکید متخصصان بین‌المللی نیز هست و لازم است پژوهشگران علاقه‌مند و کارشناسان و مدیران ذی‌ربط، با اهمیت بین‌المللی شهرهای متوسط و اعلامیه‌ها و برنامه‌های موجود در این زمینه آشنا شوند. یکی از این موارد، بیانیه انجمن بین‌المللی معماران و شورای شهر «للیدا» است.

هدف دیگر مقاله، بیان نکات عمده اعلامیه مذکور و تأکید بر جایگاه جهانی و بین‌المللی مقوله مورد بحث به منظور آشنایی بیشتر دانش‌پژوهان است.

شهرهای متوسط و شهری شدن جهان

نگاهی به بیانیه «للیدا»

حمیده محمدزاده تیتکانلو
دانشجوی دکتری شهرسازی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰

مقدمه

مدت‌هاست که نقش شهرهای متوسط در توسعه ملی و در رفع معضلات ناشی از تمرکزگرایی و قطبی شدن شهرنشینی، در محافل علمی و همایش‌های بین‌المللی و در بیانیه‌های جهانی - از جمله «دستور کار (۲۱)» - مورد تأکید قرار گرفته است و کشورهای جهان موظف به حمایت از این شهرها به عنوان عناصر اصلی نظام شهری شده‌اند. لازم به یادآوری است که قبل از دستور کار ۲۱، موضوع شهرهای متوسط به عنوان یکی از توصیه‌های نهایی کنفرانس جهانی جمعیت در بخارست (۱۹۷۴) مطرح گردید؛ و در آن کنفرانس بر لزوم ایجاد شبکه جهانی شهرهای کوچک و متوسط به منظور مقابله با (یا کاهش) آثار رشد بی‌رویه تمرکزهای شهری بزرگ در جهان، تأکید شد (۲).

در کشور ما برخی از صاحب‌نظران آگاه اهمیت این مقوله را به طور پراکنده مطرح کرده‌اند ولی اقدام جدی و مستقیم، از طریق برنامه‌های معین، در این زمینه صورت نگرفته و در برنامه‌های توسعه نیز به طور صریح به آن پرداخته نشده است. به عنوان مثال، در سیاست‌های استراتژیک فصل عمران شهری برنامه سوم، حمایت از شهرهای متوسط به عنوان نوعی خط‌مشی اعلام شده است، اما در راهکارهای اجرایی و برنامه عملیاتی آن، سازوکار عملی و اقدام روشنی در مورد نحوه تقویت این شهرها ارائه نگردیده، و بدین لحاظ نوعی گسستگی بین راهبرد و اقدام مشاهده می‌شود. شاید یکی از دلایل این ضعف و نارسایی، کمبود یا فقدان تحقیقات بنیادی در این زمینه است. با وجود ضرورت‌های بسیار، مطالعات علمی برای تبیین نقش این شهرها در توسعه ملی و منطقه‌ای، و نیز شناخت جایگاه آنها در روند شهرنشینی جهان، کمتر مورد توجه محققان قرار گرفته است که خود نشان از خلاء پژوهشی در این عرصه دارد. این کاستی در سایر کشورها نیز به چشم می‌خورد و موضوع کمبود تحقیقات لازم در این زمینه، مشکلی است که در بیانیه لیدیا هم به آن اشاره شده است.

در این مقاله ابتدا با اشاره به روند شهری شدن جهانی و مسائل و تنگناهای ناشی از آن، اهمیت سهم شهرهای متوسط در جمعیت شهرنشین دنیا بیان می‌شود و سپس جایگاه بین‌المللی مقوله شهرهای متوسط مطرح می‌گردد. آنگاه ضمن شرح چالش‌هایی که شهرهای متوسط با آنها روبرو هستند، خلاصه متن بیانیه لیدیا در جهت اهداف این مقاله، ارائه می‌گردد و در پایان نیز چند نمونه از پرسش‌های موجود مطرح می‌شود.

روند شهری شدن جهان

دهه‌های اخیر شاهد تغییرات پراهمیتی در الگوهای توزیع جمعیت جهان بوده‌اند. این روند نتیجه شهرنشینی شتابان در پهنه جهانی است. براساس اطلاعات منتشر شده سازمان ملل متحد، در سال ۱۹۵۰ فقط ۲۹ درصد از ساکنان جهان - حدود ۷۳۴ میلیون نفر - در شهرها زندگی می‌کردند. این نسبت تا سال ۱۹۹۴ به ۴۵ درصد افزایش یافت و به حدود ۲۵۰۰ میلیون نفر رسید (۱-۲)، و انتظار می‌رود در دهه‌های اول قرن بیست و یکم به بالاتر از ۶۰ درصد برسد (۲-۲). نکته اینجاست که اهمیت آثار فضایی و مقیاس تغییرات حاصل از این روند، کمتر از میزان تغییرات موجود نیست. تأکید بر این موضوع لازم است که این پدیده در مقیاس جهانی مطرح است و گرچه با میزان و شکل‌های متفاوت در کشورهای گوناگون رخ می‌نماید ولی غالباً به واقعیتی با ترکیب پیچیده واحد منجر می‌شود: «تولید یک سیاره شهری» (۳)

مسئله مهم دیگر این است که چنین پدیده‌ای به شکل متوازن و یا با توزیع یکسان جغرافیایی ظاهر نشده

است و گرایش به قطبی شدن دارد. تمرکز فزاینده جمعیت در تجمع‌های شهری بزرگ، از دیگر تبعات فضایی این روند است که همراهی آشکاری با فرایند جهانی شدن اقتصاد دارد. آمارهای موجود نشان می‌دهد که در دهه ۱۹۵۰ فقط ۸۳ شهر «میلیونی» (با جمعیت بیش از یک میلیون نفر) وجود داشت و اغلب آنها در جهان توسعه یافته قرار داشتند. اما در سال ۱۹۹۵ تعداد شهرهای «میلیونی» به رقم ۳۲۵ رسیده است، که اکثر آنها هم در کشورهای در حال رشد قرار دارند (۴). به عنوان مثال، می‌توان از کشور هند نام برد که در سال ۱۹۹۱ (بجز بمبئی و کلکته و دهلی) ۲۳ شهر «میلیونی» داشته است. گزارش‌های سازمان ملل حاکی است که در این کشور جمعیت شهرهای «میلیونی» رو به افزایش نهاده و تعداد شهرهای زیر ۱۰۰ هزار نفر رو به کاهش گذاشته است (۵).

میزان جمعیت شهرهای میلیونی جهان، برحسب مناطق مختلف، در جدول شماره ۱ ذکر شده است. ابرشهرها (Mega Cities) - یعنی شهرهایی که با تعریف جمعیتی در مقیاس جهانی، بین ۸ تا ۱۰ میلیون نفر را در خود جای می‌دهند - در سال ۱۹۵۰ فقط شامل ۲ شهر نیویورک (۱۲/۳ م.) و لندن (۸/۷ م.) بوده‌اند. تعداد

مطابق با اسناد دستور کار ۲۱، بهبود مدیریت سکونتگاه‌ها به طور همزمان از سه طریق امکان پذیر است:

- بهبود مدیریت شهری
- تقویت نظام‌های اطلاعاتی شهری
- تشویق توسعه شهرهای متوسط

این شهرها در سال ۱۹۹۰ به ۲۱ رسید که در این میان ۱۶ ابرشهر در حال توسعه واقع بود. پیش‌بینی می‌شود که این رقم در سال ۲۰۱۵ به ۳۳ ابرشهر افزایش یابد که ۲۷ مورد آن در کشورهای در حال توسعه قرار خواهند داشت.

جدول شماره ۱- جمعیت شهرهای میلیونی جهان برحسب مناطق (میلیون نفر)

منطقه	۱۹۵۰	۱۹۷۰	۱۹۹۰	۲۰۱۵ (برآورد)
افریقا	۳	۱۶	۵۹	۲۲۵
امریکای لاتین	۱۷	۵۷	۱۱۸	۲۲۵
آسیا	۵۸	۱۶۸	۳۵۹	۹۰۳
اروپا	۷۳	۱۱۶	۱۴۱	۱۵۶
امریکای شمالی	۴۰	۷۸	۱۰۵	۱۴۸

United Nations, Population Division, "World Population Prospects, 1994 Review" [U.N., New York, 1995] PP. 12, 14, 17.
<http://www.igc.org/wri/wr-96-97-tubles/1-t2.gif>

در سال ۱۹۹۵ بیش از ۷۰ درصد از جمعیت اروپا و امریکای شمالی، در شهرها زندگی می‌کردند و این نسبت در امریکای لاتین و منطقه کارائیب نیز بیش از ۷۰ درصد بوده است. براساس گزارش‌های موجود، در این منطقه بیشترین رشد در شهرهای کوچک و متوسط رخ می‌دهد. برعکس در آفریقا و آسیا، نسبت شهرنشینی بین ۳۰ تا ۳۵ درصد است و رشد انفجاری شهرها کماکان در این منطقه، با نرخ تقریبی ۴ درصد در سال ادامه دارد و پیش‌بینی می‌شود که تا سال ۲۰۲۵ به بیش از ۵۴ درصد برسد. در مجموع، روزانه تقریباً ۱۵۰۰۰۰ نفر به جمعیت شهری کشورهای در حال توسعه اضافه می‌شود. بدین ترتیب حتی اگر نرخ رشد جمعیت در جهان آهسته‌تر گردد، رشد جمعیت شهرنشین با سرعت ادامه خواهد داشت (۶).

این چنین قطبی شدن و تمرکزگرایی جمعیت شهری، توازن نظام‌های اسکان را برهم می‌زند و بازسازی نظام سکونتگاهی را ضروری می‌سازد. رشد سریع و کنترل نشده این تمرکزگرایی، تبعات اقتصادی، اجتماعی و کالبدی خاصی را به همراه داشته، که از آن جمله است کمبود زیرساخت‌ها و خدمات اساسی، کمبود مسکن، ازدحام و تراکم، مسائل زیست‌محیطی، آسیب‌های اجتماعی و مانند اینها.

یافته‌های پژوهش در خصوص چالش‌های اصلی مقامات محلی در سال ۱۹۹۷، که حاصل دیدگاه‌های ۱۵۱ شهردار در نقاط گوناگون جهان بوده است، نشان می‌دهد که عمده‌ترین معضل شهرها در آستانه ورود به قرن بیست و یکم، مشکل بیکاری است و مسئله بعدی را مشکلات ناشی از ناکارآمدی دفع مواد زائد تشکیل می‌دهد. فقر شهری در درجه سوم اهمیت و مسکن نامناسب، ناکارایی جمع‌آوری مواد زاید جامد، تسهیلات نامناسب آب آشامیدنی و بهداشتی، حمل‌ونقل عمومی نامناسب، ازدحام ترافیک، خدمات بهداشتی ناکافی و مواردی از این قبیل، به ترتیب در درجات بعدی قرار دارند و مسائل مهم شهرها را (از دیدگاه شهرداران موردنظر) تشکیل می‌دهند (۷).

در چنین وضعیتی وظیفه متخصصان و صاحب نظران، مشخص کردن راه‌های غلبه بر این مسائل با جلب مشارکت محلی است. اما لازم به یادآوری است که با وجود آمار و اطلاعاتی که ذکر شد، در مقایسه با جمعیت کل جهان، فقط ۷ درصد از مردم در شهرهای دارای جمعیت بیش از ۱۰ میلیون نفر، و حدود ۱۴ درصد نیز در شهرهای دارای بیش از ۵ میلیون نفر جمعیت سکونت دارند. حدود ۵۶ درصد از جمعیت شهرنشین جهان در شهرهای کوچک و متوسط (کمتر از ۵۰ هزار نفری) ساکن‌اند. این مراکز شهری که در حدود ۱۳۰۰ میلیون نفر را در خود جای داده‌اند، بسیار کمتر از شهرهای بزرگ و کلان شهرها مورد مطالعه قرار گرفته‌اند (۸). اما مطالعات موجود نشان می‌دهد که در شهرهای کوچک و متوسط (و به ویژه در شهرهای متوسط) درجه اهمیت مسائل و مشکلات، متفاوت از موارد پیش گفته است. بررسی‌های معدودی که در زمینه عملکردها و ویژگی‌های شهرهای متوسط صورت گرفته است، نشان می‌دهد که قابلیت‌های موجود در آنها می‌تواند راهگشای مسائل شهرهای بزرگ و کلان شهرها و همچنین مشکلات ناشی از تمرکزگرایی و قطبی شدن و نابرابری‌های ملی و منطقه‌ای باشد (۹).

لازم به توضیح است که تعریف مراکز سکونتگاهی میانی یا شهرهای متوسط در مقیاس جهانی بسیار پیچیده است و دلیل آن نیز تنوع موجود در ویژگی‌های این شهرها در هر کشور است. در اینجا قصد آن نیست که تعریف عام و مقبولی از شهرهای متوسط ارائه شود زیرا این خود به بحثی اختصاصی نیازمند است. اما اشاره به چند تعریف مهم نیز ضروری می‌نماید.

تعریف برنامه "UIA 99" (۱۰)، طیف وسیعی از این شهرها را به عنوان متوسط شامل می‌شود: در سطح کشورها، شهرهایی با جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر (۱۱) و در مقیاس جهانی، دارای جمعیتی بین ۲۰ هزار تا ۲ میلیون نفر (۱۲) به عنوان شهر متوسط تعریف شده‌اند. این شهرها به لحاظ عملکردی، آنهایی هستند که حد واسط بین سکونتگاه‌های کوچک و کلان شهرها در سطح کل کشورهای جهان قرار دارند. تعریف دنیس راندینلی که حاصل بررسی‌های انجام شده در مورد ۳۱ شهر در ۱۷ کشور جهان است، شهرهای متوسط را در دامنه‌ای گسترده در برمی‌گیرد: شهرهایی با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر به استثنای بزرگ‌ترین شهر (۱۳).

مرور آثار منتشر شده نشان می‌دهد که با وجود مشکلاتی که در تعریف شهرهای متوسط در سطح جهانی به چشم می‌خورد، به لحاظ نظری این امکان وجود دارد که در سطح ملی بتوان مراکز متوسط و کوچک و بزرگ شهری را دسته‌بندی کرد. این امر با استفاده از آستانه‌های مرتبط با مقیاس، گونه و تنوع فعالیت‌های اقتصادی و سهم هر شهر در تولید ملی امکان‌پذیر است، اما اطلاعات لازم برای این گونه مطالعات به قدر کافی در دسترس پژوهشگران نیست (۱۴). بنابراین، با وجود اینکه به لحاظ نظری استفاده از آستانه جمعیتی اعتبار لازم را ندارد، در بسیاری از موارد به ناچار از چنین تعاریفی استفاده می‌شود (جدول شماره ۲).

جدول شماره ۲- تعریف مراکز شهری متوسط برحسب اندازه جمعیت در منابع منتخب

منابع و مآخذ	عنوان گروه شهری مورد نظر	تعریف جمعیتی (نفر)
هری ریچاردسون (۱۹۷۷)	مراکز شهری واسط یا شهرهای متوسط	۲۵۰۰۰۰-۵۰۰۰۰
دنیس راندینلی (۱۹۸۲)	شهرهای متوسط	تمام شهرهای بیش از یکصد هزار نفر به استثنای بزرگ‌ترین شهر
سازمان ملل (نایروبی ۱۹۸۵)	شهرهای متوسط	۱۰۰۰۰۰-۲۰۰۰۰
امتداد رسمی اکوادور (۱۹۸۰)	شهرهای متوسط	۱۰۰۰۰۰-۴۰۰۰۰
امتداد رسمی شیلی (۱۹۸۳)	شهرهای متوسط	۱۰۰۰۰۰-۲۰۰۰۰
امتداد رسمی نیکاراگوآ (۱۹۸۳)	مراکز متوسط	۲۰۰۰۰-۱۰۰۰۰
هند (۱۹۸۲)	مقاله بهالا و کانداندا شهرک‌های متوسط	۵۰۰۰-۹۹۹۹۹
چین (۱۹۹۱)	مقاله یانگ شهرهای متوسط	۵۰۰۰۰-۲۰۰۰۰
اتحادیه بین‌المللی معماران (۱۹۹۹)	شهرهای متوسط	۲۰۰۰۰۰-۲۰۰۰۰

• این جدول با استفاده از اطلاعات مندرج در منبع ذیل تنظیم گردیده است:

1- UNCHS, Habitat, 1985, The Role of Small and Intermediate Settlements in National Development, Nairobi, PP2 & 3.

2- UIA '99 Work Programme, 1999.

3- Yang P. (1991) "China", in: "Small towns and Rural Human Development to Reduce...". P 12.

تعریف‌های مندرج در جدول، به منظور آشنایی بیشتر ارائه گردیده است و نشان از تنوع موضوع از کشوری به کشور دیگر دارد. لکن لازم است در هر پژوهشی با توجه به وضعیت خاص نظام شهری کشورهای مورد مطالعه، تعریفی اختصاصی به دست داده شود.

صرف نظر از هر اندازه‌ای که برای جمعیت شهرهای متوسط در کشورهای مختلف، تعریف و پذیرفته

می‌شود، نقش و عملکرد این شهرهاست که اهمیت بیش از پیش یافته است. این موضوع در برنامه‌ها و همایش‌های بین‌المللی به خوبی ملاحظه می‌شود.

جایگاه شهرهای متوسط در برنامه‌ها و همایش‌های بین‌المللی

همان گونه که در مقدمه نیز ذکر شد، موضوع شهرهای متوسط و نقش آنها برای نخستین بار رسماً در سطح جهانی، در توصیه‌های نهایی کنفرانس جهانی جمعیت (بخارست - ۱۹۷۴) مطرح گردید. برخی از کشورها همچون فرانسه از مدت‌ها پیش در این زمینه برنامه‌ریزی داشته‌اند. حمایت از شهرهای متوسط، با توجه به نقش مهم آنها در پیشبرد برنامه‌های توسعه، در سال‌های بعد نیز مورد تأکید قرار گرفت. به عنوان نمونه می‌توان به مجموعه مقالات مراکز اسکان بشر سازمان ملل متحد، منتشر شده در سال‌های ۸۵ و ۸۲، اشاره کرد که حاکی از ترویج نظریه‌های مدافع شهرهای متوسط است (۱۵).

همچنین تقویت سکونتگاه‌های متوسط، به شکل صریح در اسناد «دستور کار ۲۱» (مربوط به بیانیه ریو - ۱۹۹۲) درج گردیده است، که به منظور آشنایی بیشتر می‌توان به بندهای ۱۸-۷، ۱۹-۷، ۲۰-۷ و ۲۱-۷ اشاره کرد. بر اساس برنامه توسعه پایدار سکونتگاه‌های انسانی، کشورهای جهان موظف‌اند برای زمینه‌های مختلف - از جمله بهبود مدیریت سکونتگاه‌ها - اولویت قابل شونند. مطابق با اسناد دستور کار ۲۱، این امر یعنی بهبود مدیریت سکونتگاه‌ها به طور همزمان از سه طریق امکان پذیر است:

- بهبود مدیریت شهری
- تقویت نظام‌های اطلاعاتی شهری
- تشویق توسعه شهرهای متوسط

مقیاس متوسط شهری، مقیاس مناسبی برای آزمون توصیه‌های پایداری، مَدَنیت و قابلیت اداره، برای شکل دهی مطلوب به شهرهای آینده است

اندازه جغرافیایی محدود، پیچیدگی عملکردی نه چندان زیاد و نقش واسطه‌ای شهرهای متوسط، آنها را به آزمایشگاه مناسبی برای مدیریت شهری بدل می‌سازد که می‌توان در آنها مشارکت بیشتر، برابری و پایداری را آزمود

بر همین اساس، تشویق توسعه شهرهای متوسط با هدف کاهش فشار بر شهرهای بزرگ و ایجاد فرصت‌های اشتغال برای بیکاران نواحی روستایی صورت می‌گیرد و فعالیت‌های اقتصادی پیرامون روستایی را حمایت می‌کند.

در یکی از بندهای دستور کار ۲۱ (۱۹-۷)، صریحاً اشاره شده است که تمام کشورها باید بررسی‌های مناسبی را در مورد فرایندهای شهرنشینی انجام دهند و سیاست‌ها و تدابیر لازم را به منظور ارزیابی آثار زیست‌محیطی رشد و استفاده از برنامه‌ریزی شهری و مدیریت، متناسب با نیازها و منابع شهرهای متوسط در حال رشد خود، اتخاذ کنند (۱۶).

به علاوه، مباحث مطرح شده در کنفرانس «اسکان ۲» در سال ۱۹۹۶ نیز بر نقش شهرهای متوسط و معضلات ناشی از تمرکز غیرمنطقی جمعیت در کلان شهرها تأکید خاص داشت و این مطالب مبنای کار مدیران، سیاست‌گذاران، محققان و صاحب‌نظران قرار گرفت. بارزترین انعکاس آن را می‌توان در نتایج سمینار بین‌المللی «شهرهای متوسط، معماری و شهرسازی» که در فوریه ۱۹۹۹ در شهر «لییدا» (Llida) واقع در اسپانیا برگزار شد، مشاهده کرد.

صاحب‌نظران و متخصصان شرکت کننده در پایان گردهمایی، با تنظیم بیانیه‌ای که خود به منزله دستور کار مقدماتی کنگره بیستم اتحادیه بین‌المللی معماران در پکن بود، حمایت خود را از توسعه شهرهای متوسط اعلام کردند. این سند با پشتیبانی حکومت محلی و شورای شهر لییدا، اتحادیه بین‌المللی معماران (UIA) و سازمان یونسکو به زبان‌های مختلف منتشر شد و به طور رسمی در بیستمین کنگره اتحادیه مذکور در پکن ارائه گردید. یکی از اهداف بیانیه، جلب توجه نهادها و سازمان‌های ملی و بین‌المللی به مقوله شهرهای متوسط است. برخی ملاحظات نظری مرتبط با این بیانیه، به شرح زیر است:

الف - نیاز به تعریف فراگیر مفهوم شهرهای متوسط: شهرهای متوسط که طیف وسیعی را شامل می‌شوند، مجری عملکردهای واسطه بین مراکز کوچک‌تر و نواحی کلان شهر و مادر شهر هستند. این شهرها با ترکیبات عملکردی معینی مشخص می‌شوند، درجه‌ای از تمرکز را در خود دارند، دارای عناصر نمادین تاریخی یا

طبیعی‌اند، و نه تنها در قلمرو خود با سطوح محلی و منطقه‌ای بلکه با نظام شهری جهانی نیز مرتبط‌اند.
ب - مفهوم شهرهای متوسط نه تنها با شهرهای متعدد، بلکه با گروه‌های متنوع سکونتگاه‌های شهری نیز ارتباط دارد. این تنوع به دلیل گوناگونی فرایندهای شهرنشینی در کشورهای مختلف است.

پ - مقیاس متوسط شهری، مقیاس مناسبی برای آزمون توصیه‌های پایداری، مَدَنیّت و قابلیت اداره، برای شکل دهی مطلوب به شهرهای آینده است.

اندازه جغرافیایی محدود، پیچیدگی عملکردی نه چندان زیاد و نقش واسطه‌ای شهرهای متوسط، آنها را به آزمایشگاه مناسبی برای مدیریت شهری بدل می‌سازد که می‌تواند در آنها مشارکت بیشتر، برابری و پایداری را آزمون کرد.

ت - با توجه به اینکه شهرهای کوچک و متوسط به عنوان عناصر اصلی نظام شهری، اکثریت جمعیت شهری را به خود اختصاص داده‌اند و حمایت از آنها می‌تواند به توازن و پایداری نظام شهری جهان بینجامد، لازم است نهادهای ذی‌ربط توجه بیشتری را به آنها مبذول دارند و تحقیقات بیشتری نیز، در این زمینه انجام شود (۱۷).

چالش‌های اساسی که شهرهای متوسط با آن روبه‌رو هستند، و در بیانیه «الید» نیز تأکید خاصی بر آنها به عمل آمده است، عبارتند از:

الف - این شهرها باید با فرایند شهرنشینی جهانی مواجه گردند.

ب - شهرهای متوسط باید رابطه خود را با محیط بلافاصله، با بهبود ارتباطات و حمل‌ونقل تعریف کنند و این امر به همان نسبت ارتباط این شهرها با شهرهای دیگر اهمیت دارد.

دادن قدرت و مسئولیت به نهادهای محلی بدون بهبود ظرفیت اداری و فنی نهادها و سازمان‌های شهرهای متوسط، اشتباه است و باید منابع لازم برای توسعه این شهرها فراهم شود

ب - اندازه متوسط مراکز شهری (نه کوچک و نه بزرگ) اجازه می‌دهد که اینها، البته در چارچوب پایداری، ارتباط معقول تری را با طبیعت برقرار سازند تا بدین ترتیب امکان بازیافت پسماندها نیز افزایش یابد.

ت - مقابله با مسائل مسکن اهمیت بسیاری در مدیریت شهری دارد و در شهرهای متوسط امکان دادن پاسخ‌های متنوع به مشکلات مسکن فراهم است.

ث - شهرهای متوسط با درجه بالایی از امکان مشارکت ساکنان، زمینه بهتری را برای توسعه و همبستگی اجتماعی فراهم می‌آورند (۱۸).

● خلاصه بیانیه لید (۱۹۹۹)

۱- در چارچوب برنامه شهرهای متوسط، تمرکززدایی وسیع سیاسی و اداری مورد نیاز است. با وجود قابلیت‌های شهرهای متوسط، نهادهای منطقه‌ای و حکومت مرکزی باید ظرفیت‌ها و ابزارهای اجرایی نهادهای محلی را افزایش دهند. در عین حال باید توجه داشته باشند که دادن قدرت و مسئولیت به نهادهای محلی بدون بهبود ظرفیت اداری و فنی نهادها و سازمان‌های شهرهای متوسط، اشتباه است و باید منابع لازم برای توسعه این شهرها فراهم شود.

۲- ایجاد پیوندهای همبستگی بین‌المللی و شبکه‌های تعاون بین شهرهای متوسط، اساس کار است. از طرفی، تنوع و پراکندگی شهرهای متوسط در سراسر جهان، نمایندگی آنها را دشوار می‌سازد. با توجه به این نکته، لازم است همکاری و تعاون (مثلاً از طریق شبکه‌های شهری) به عنوان عناصر همبستگی و مبادله تجارب محلی موجود در زمینه حل مسائل، مدنظر قرار گیرد. این موضوع نه تنها به افزایش روابط بلکه به نقش نواحی شهری یا شبکه‌های شهری در برخورد با مسائل مشابه نیز اشاره می‌کند. سازمان‌های ملی و بین‌المللی باید نسبت به این سطح میانی حساس باشند.

۳- ترغیب متخصصان و مؤسسات آموزشی برای بذل توجه بیشتر به مسائل مشخص و ویژگی‌های شهرهای متوسط و همچنین قلمروهای آنها، ضروری است. نیاز به مؤسسات آموزشی برای آموزش مباحث چند رشته‌ای در این زمینه و نیاز به تخصصی کردن و آماده‌سازی حرفه‌مندان برای کار در زمینه توسعه شهرهای متوسط باید مورد تأکید قرار بگیرد.

۴- برنامه‌ریزی، عنصری اساسی در سیاستگذاری برای این شهرها به شمار می‌آید. برنامه‌ریزی راهبردی و ملی، به عنوان پروژه‌های بلندمدت و میان‌مدت، ابزارهایی ضروری‌اند. همزمان تأکید می‌شود که یک طرح شهری یا برنامه‌ریزی کالبدی می‌تواند استفاده کارآمدتر زمین را تأمین کند و چنین طرحی برای مقیاس شهری شهرهای متوسط بسیار مناسب‌تر است. طرح‌های شهری باید راه‌حل‌های مسائل جاری را ابداع کنند و بر استفاده فن‌سالارانه از سرزمین با بهره‌گیری از مزایای مقیاس شهری متوسط، غلبه کنند.

۵- ایجاد ابزارها و فرایندهای مدیریت برنامه‌ریزی شهری، امری ضروری است. لازم است نهادها و مؤسسات ذی‌ربط نه تنها در مرحله برنامه‌ریزی بلکه در مدیریت اجرایی و توسعه نیز درگیر باشند، بدون اینکه وجه اقتصاد و منابع مالی در دسترس را نادیده بگیرند.

۶- معماران باید حق تقدم را به مسئله مسکن و میراث اجتماع بدهند. معماران، به مانند سایر متخصصان شهری، نیاز به آگاهی و هشیاری نسبت به اهمیت فرایند طراحی به عنوان وسیلهٔ عینیت بخشی به خواسته‌های مردم دارند. در میان این خواسته‌ها، مسئله مسکن غیراستاندارد و مشکل بی‌خانمانی از نکات اساسی به شمار می‌رود.

۷- در اینجا اعلام می‌شود که در مقوله شهرنشینی با مقیاس متوسط، عناصر بسیار پراهمیتی وجود دارد. این عناصر را می‌توان یا به طور صریح و یا به شکل ضمنی، در گونه‌های مختلف شهری ملاحظه کرد. پیشنهاد می‌شود که نتایج و یافته‌های مرتبط با این مقیاس، به عنوان منبع پاسخ به سؤالات آیندهٔ شهرسازی و معماری در قرن ۲۱، با بذل توجه بیشتر، مورد مطالعه قرار گیرد. این امر به منظور حرکت به سوی شکل‌های پایدارتر توسعه شهری و ارتقاء کیفیت زندگی شهروندان است.

(لیدا - فوریه ۱۹۹۹)

برنامهٔ یشتیبان: «شهرهای متوسط، معماری و شهرسازی» (۱۹) UIA-CIMES

با توجه به مفاد بیانیه مذکور، می‌توان دریافت که توجه بین‌المللی به توسعهٔ شهرهای متوسط به ویژه در دو دهه اخیر به خوبی در چنین برنامه‌هایی منعکس شده است. آخرین اطلاعات علمی حاکی از آن است که در اواخر سال ۲۰۰۰ میلادی دو سمینار بین‌المللی در آرژانتین و تونس با موضوع شهرهای متوسط به عنوان شکل‌های پایدار توسعه شهری برگزار می‌شود (۲۰). برگزار کنندگان این همایش‌ها نیز همچون منتشر کنندگان اعلامیه لیدا معتقدند که شهرهای مورد نظر، منبع پاسخ به پرسش‌های شهرسازی و اسکان در قرن بیست و یکم به شمار می‌آیند. مبنای نظری موضوع عبارت است از مزایای مقیاس شهری متوسط و قابلیت‌های نهفته در آن (۲۱)؛ و این امر ایجاب می‌کند که حساسیت نهادها و سازمان‌های ملی و بین‌المللی نسبت به این سطح میانی بیشتر شود و برنامه‌های مدوّن تحقیقاتی و آموزشی در این زمینه اجرا گردد.

به لحاظ نظری، جست‌وجو برای یک پارادایم توسعه که کارایی اقتصادی را همراه با عدالت اجتماعی در برداشته باشد، در جست‌وجو برای الگوی توسعه فضایی مناسب منعکس شده است. کارایی و عدالت، از مباحث مهم ایدئولوژیک در زمینه توسعه‌اند. بررسی‌ها نشان می‌دهد که الگوی توسعه فضایی مبتنی بر شهرنشینی متوازن و بهبود شبکه شهری با تأکید بر تقویت و توسعه شهرهای متوسط، کارایی و بهره‌وری را همزمان با عدالت به همراه خواهد داشت (۲۲).

همان گونه که گفته شد، تقویت و توسعه شهرهای متوسط بخشی از مفاد دستور کار جهانی (Agenda 21) در جهت بهبود مدیریت شهری و روستایی است که آن هم یکی از راهبردهای اساسی اسکان بشر است. اما توسعه این شهرها، علاوه بر نیاز به منابع، محتاج تدوین خط‌مشی، ظرفیت‌سازی اداری و فنی و فراهم آوردن ابزارهای کارآمد اجرایی و نظارتی است.

در زمان حاضر با وجود مقبولیت دیدگاه‌های مدافع شهرهای متوسط در میان راهبردهای شهرنشینی به ویژه در کشورهای در حال توسعه، مشکلات فراوانی برای ارائه الگوی فضایی مورد نظر وجود دارد که از جمله می‌توان به مشکل تنظیم چارچوب تحلیل، تدوین خط‌مشی و تهیه برنامه‌های اجرایی اشاره کرد.

نگارنده بر این باور است که مشکل چارچوب تحلیل، اساسی و مقدم است. همان گونه که در ابتدای مقاله ذکر شد، فقدان مطالعات و تحقیقات بنیادی در این زمینه، شناخت وضعیت و ویژگی‌های شهرهای متوسط و نیز تبیین عملکرد آنها را پیچیده‌تر کرده، و کمبود الگوهای تبیینی موجب نارسایی الگوهای تجویزی مرتبط با راهبردهای شهرنشینی متوازن شده است.

بنابراین هر گونه تحقیقات در زمینه تبیین نقش و کارکرد شهرهای متوسط می‌تواند بخشی از مشکلات الگوی توسعه فضایی را، به ویژه در مورد چارچوب تحلیل آن، کاهش دهد. تأکید این مقاله بر مشکل کمبود مطالعات و تحقیقات در باره شهرهای متوسط و ضرورت توجه جدی به این مسئله است. بدون داشتن شناخت کافی از خصوصیات این شهرها نمی‌توان در انجام وظیفه «بهبود مدیریت شهری و روستایی»، به عنوان یکی از راهبردهای مهم اسکان بشر در دستور کار ۲۱، موفق شد. زیرا لازمه بهبود مدیریت، همان گونه که گفته شد

- 1- UIA '99 Work Programme, 1999, Intermediate Cities and World Urbanization, in: <http://www.Paeria.es/Cimes/Cimesing.htm> [15 pages].
- 2- Filho A. B. O., 19, Middle size cities & Brazil's Territorial Planning, in: Yadav, 19, Urban Planning and Policies, New Delhi, P. 517.
- 2-1- UIA '99, op. cit.
- 2-2- Hall, Peter and Pfeiffer, Ulrich, (2000), "Urban Future 21", E & FN SPON, P. 3.
- 3- UIA '99 Work Programme, P. 1-2 of 15.
- 4- Ibid.
- 5- U.N., 1996, An Urbanizing World, P. 83.
- 6- World Resources, 1996-97, Chapter 1, PP 1-2, in: <http://www.igc.org/wri/wr>.
- 7- International Conference on Governance for Sustainable Growth & equity, United Nations, New York, 28-30 July 1997, in: <http://magnet.undp.org/icg97/Part3.htm> [Page 3 of 21].
- 8- UIA '99 Work Programme, op. cit.
- 9- UNCHS, 1985, The Role of Small and Intermediate Settlements in National Development, PP. 5-28.

تقویت و توسعه شهرهای متوسط بخشی از مفاد دستور کار جهانی در جهت بهبود مدیریت شهری و روستایی است که آن هم یکی از راهبردهای اساسی اسکان بشر است. اما توسعه این شهرها، علاوه بر نیاز به منابع، محتاج تدوین خط مشی، ظرفیت سازی اداری و فنی و فراهم آوردن ابزارهای کارآمد اجرایی و نظارتی است

توسعه و تقویت شهرهای متوسط است و این امر نیاز به کسب شناخت دقیق از موضوع مورد بحث دارد.

نتیجه گیری

قطبی شدن و تمرکزگرایی جمعیت و روند تبدیل جهان به سیاره شهری، اهمیت توجه به اصلاحات ساختاری در نظام سکونتگاهی کشورهای جهان را بیش از پیش مطرح می سازد. نیز از آنجا که بیش از ۵۰ درصد جمعیت دنیا در شهرهای کوچک و متوسط زندگی می کنند، تقویت و توسعه این مراکز شهری و ایجاد شبکه های جهانی شهرهای متوسط ضرورت بیشتری یافته است. اما موضوع در خور بحث این است که کارکرد این نوع سکونتگاه ها و سازو کارهای رشد و توسعه آنها بسیار کمتر از کلان شهرها شناخته شده است.

با توجه به اهداف نوشتار حاضر، اهمیت شهرهای متوسط مطرح گردید و به کمبود پژوهش های مورد نظر و جایگاه بین المللی موضوع، با بیان نکات عمده اعلامیه لیدا، اشاره شد. مثال هایی که برای آشنایی با موقعیت مبحث شهرهای متوسط در مجامع و برنامه های جهانی ذکر گردید، حاکی از آن است که انتظار می رود تقویت شهرهای متوسط، همراه با سایر راهکارهایی که مطرح شد، به توسعه پایدار و ارتقاء کیفیت زندگی شهری و روستایی بینجامد (جدول ۳). این انتظار، برگرفته از مبانی نظری و فرضیات موجود در زمینه نقش و کارکرد شهرهای متوسط است. اما از آنجا که خلاء مطالعاتی عمده ای در این مورد وجود دارد، لازم است که ارتباط بین هدف و راهکار، اعتبار علمی بیشتری بیابد. این امر نشانگر تأکید مجدد بر اهمیت و ضرورت انجام تحقیقات بنیادی و کاربردی در این زمینه است. چنین پژوهش هایی باید فرضیات موجود را مورد آزمایش قرار دهند و به پرسش هایی از این قبیل پاسخ گویند:

- آیا به راستی شهرهای متوسط با درجه بالایی از امکان مشارکت ساکنان، زمینه بهتری را برای همبستگی اجتماعی فراهم می آورند؟
- آیا اندازه متوسط مراکز شهری اجازه می دهد که ارتباط مطلوب تر و معقول تری با طبیعت برقرار شود و امکان بازیافت پسماندهای شهری نیز در مقایسه با شهرهای بزرگتر، افزایش یابد؟
- آیا تمرکززدایی شهری و حمایت از شهرهای متوسط، توازن و پایداری نظام شهری جهان را (در شرایط جهانی شدن شهرنشینی) افزایش می دهد؟
- آیا برنامه ریزی کالبدی در مقیاس شهری متوسط استفاده کارآتر از زمین را (در مقایسه با شهرهای بزرگ و کوچک) تأمین می کند؟
- چگونه می توان با تقویت شهرهای متوسط با آثار رشد بی رویه مراکزهای شهری مقابله کرد؟ آیا سازو کار و پویایی این امر به حد کافی شناخته شده است؟
- و بسیاری پرسش های دیگر، که عرصه تحقیق گسترده ای را پیش روی پژوهشگران می گشاید.

جدول شماره ۳- راهکار تقویت شهرهای متوسط در اعلامیه های بین المللی*

عنوان بیانیه	هدف مرتبط در بیانیه	راهبرد مرتبط در بیانیه	راهکار
اعلامیه بخارست (۱۹۷۴)	توسعه اقتصادی و اجتماعی	مقابله با آثار رشد بی رویه	ایجاد شبکه جهانی شهرهای کوچک و متوسط
دستور کار ۲۱ (۱۹۹۲)	توسعه پایدار	تمرکزهای شهری بهبود مدیریت سکونتگاه های شهری و روستایی (اسکان پایدار)	تشویق توسعه شهرهای متوسط
بیانیه لیدا (۱۹۹۹)	حرکت به سوی شکل های پایدارتر توسعه شهری (توسعه پایدار شهری)	برقراری توازن در نظام شهری جهان	ایجاد شبکه های تعاون بین شهرهای متوسط و همبستگی بین المللی آنها

* اطلاعات این جدول بر من مقل استخراج شده است.

۱- "UIA '99" برنامه کاری اتحادیه بین المللی معماران (UIA Work Programme) برای سال ۱۹۹۹ است که تحت عنوان «شهرهای متوسط و شهرنشینی در جهان» اجرا شده و هدف عمده آن مطالعه نقش شهرهای متوسط در روند جهانی شدن اقتصاد و یافتن راه حل مسایل ناشی از آن و تعریف و طبقه بندی برنامه ریزان شهری و معماران است.

11- UIA '99 Work Pro., P. 2 of 15.
 12- Ibid, P. 2 of 15.
 13- Rondinelle D. A. (1983) Secondary Cities...
 14- UNCHS, Habitat (1985) The Role of Small and Intermediate Cities in National...
 15- Ibid & U.N., 1982.
 16- U.N., 1992, Earth Summit, Agenda 21, "RIO", P. 55.
 17- UIA '99 Work Programme, of. cit., P. 11 of 15.
 18- Ibid, P. 12 of 15.
 19- <http://www.Paeria.es/Cimes/Cimesing.htm>
 20- <http://www.Uncesco.org/most/urbwebz.htm>, P. 2 of 3

۲۱- برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد ویژگی های عملکردی شهرهای متوسط، نک:

- Mathur, OM, 1982, Small Cities & National Development, U.N., Nagoya, PP. 3-23.

- راندینلی، دنیس، ۱۳۶۸.

«تجزیه و تحلیل ویژگی های جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی در شهرهای متوسط کشورهای در حال توسعه»

«ترجمه مجید خبازان، سازمان برنامه و بودجه، صص ۲۱-۲».

- کانزمن، کلاس، ۱۳۶۴، «تشویق ایده شهرهای میانی به عنوان کلیدی موفق در تعیین خط مشی برنامه ریزی منطقه ای»، ترجمه حمیده امکنجی، سازمان برنامه و بودجه استان تهران، صص ۸-۱۸.

- Hardy J. E. & Satter Thwaite (eds.), 1986, "Small and Intermediate urban centers/their role in national and regional development..."

..., Hodder and Stoughton, London & Sydney & Toronto, PP. 1-16.

22- Kammeier, H. D. and Swan, P. (eds.), 1984, "Equity with Growth? Planning Perspectives for Small Towns..."

Asian Institute of Technology, Bangkok. ch. 4 and Introduction.