

توسعه استراتژیک شهرهای میانی ایران با تأکید بر رویکرد CDS

راهی به سوی توسعه منطقه‌ای

محمد تقی رهنمایی^۱، محمد شعبانی فرد^{۲*}، محمد اکبرپور سراسکانرود^۳

۱. دانشیار گروه جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه تهران

۳. دانشجوی دوره دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۸۸/۱/۲۰؛ تاریخ تصویب: ۸۸/۵/۲۵)

چکیده

امروزه اداره امور یک شهر بدون برخورداری از دانش برنامه‌ریزی شهری امکان‌پذیر نیست. گسترش شهرها، برنامه‌ریزان، طراحان و کارشناسان امور شهری را به مطالعه بیش‌تر در ابعاد گوناگون توسعه مناطق شهری و تجزیه و تحلیل آن، به منظور ارایه راهکارهای نوین واداشته است. شهرهای بزرگ از یک سو، به نسبت جمعیت و تراکم‌شان دارای پیچیدگی‌های خاصی در مدیریت و اداره شهر هستند، و از سوی دیگر، شهرهای کوچک و میانی نیز با معضلات و مشکلات و مسایلی مواجه‌اند. لذا اگر با برنامه‌ریزی و هدفمند در جهت حل این مسایل اقدام نشود، در آینده مشکل برنامه‌ریزی شهری کشور در سطح ملی و منطقه‌ای و محلی بیش‌تر خواهد شد. برای کمک به ایجاد فرآیندهای تصمیم‌سازی مشارکتی در شهرهای میانی کشورهای در حال توسعه و به منظور کاستن از سطح فقر شهری و تأمین توسعه پایدار، سازمان همکاری شهرها، راهبرد توسعه شهر را به عنوان ابزار مؤثری ترویج می‌نماید. این پژوهش با روش "کمی - تحلیلی" انجام گرفته است. هدف از این مقاله به کارگیری راهبرد توسعه شهر در توسعه استراتژیک شهرهای میانی برای از میان برداشتن بحران‌ها، چالش‌ها و مسایل شهری کشورهای در حال توسعه از جمله ایران است. این امر برای تقویت و گسترش شهرهای کوچک و میانی می‌تواند به عنوان راهکارهای مناسب برای تعادل بخشی به نظام فضایی شبکه شهری کشور قلمداد شود و نظام شبکه شهری را در بستری موزون و منطقی گرایش دهد. این امر تنها با سیستم برنامه‌ریزی صحیح و همه‌جانبه در همه ارکان شهر با توجه به پتانسیل‌ها و استعدادهای شهرهای کوچک و میانی میسر خواهد شد. در این راستا، آشنایی با ابزارهای نوین برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای از جمله راهبرد توسعه شهردر راستای بهبود توسعه استراتژیک شهرهای میانی، رویکرد نوینی است که چنانچه با بسترسازی مناسب همراه باشد، قطعاً می‌تواند نتایج مفیدی برای شهرهای میانی کشورهای در حال توسعه از جمله ایران به بار آورد.

واژگان کلیدی

توسعه استراتژیک، شهرهای میانی، راهبرد توسعه شهر، شبکه شهری، کشور ایران.

مقدمه

کاستن از میزان نارضایتی شهروندان از سازمان‌های شهری، کاهش مشکلات اجتماعی، فرهنگی، خدماتی، تقویت روحیه مشارکت شهروندان در امور شهر، بازگرداندن آرامش و آسایش و زیبایی به محیط‌های شهری، اجرای عدالت اجتماعی به نحو مؤثر و بازگرداندن امنیت به ابعاد گوناگون، همه و همه در گرو برنامه‌ریزی بهینه شهری است. جوهره توسعه استراتژیک احساس مسئولیت در پاسخ‌گویی به نیازهای حال و آینده جامعه و تحقق اهداف تعیین شده است که تنها در پرتو توازن و هماهنگی در تحولات ساختاری جامعه محقق می‌گردد (شایرجیما، ۱۳۷۹، ص ۱۲). شهرداری به عنوان هسته مرکزی توسعه استراتژیک نقش هدایت، نظارت، راهبری و جلب مشارکت سایر بازیگران عرصه شهر را بر عهده دارد. مستند به تمام مفاهیم علمی و سوابق قریب به اتفاق شهرهای جهان تعدد در تصمیم‌گیری و مدیریت یک عرصه جغرافیایی (کشور، استان، شهر) موجب اغتشاش و در هم ریختگی را فراهم خواهد نمود، همان گونه که کشور توسط یک نهاد تحت عنوان دولت اداره می‌شود. شهر نیز باید توسط یک نهاد اداره گردد، آن هم شهرداری است. در غیر این صورت، عدم انسجام و یکپارچگی در مدیریت شهر موجبات عدم توسعه یا توسعه ناموزون شهر می‌گردد (مزینی، ۱۳۷۵، ص ۱۵۲). در بیش‌تر کشورهای در حال توسعه، توجه برنامه‌ریزان به تمرکززدایی فضایی - کالبدی سرزمین با هدف توازن بخشیدن به نظام سکونت‌گاهی، مهار رشد ناهنجار کلان شهرها، کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و دوگانگی شهری - روستایی به اتخاذ راهبردهای متفاوتی در زمینه توزیع جمعیت و شهرنشینی منجر شده است. یکی از مهم‌ترین راهبردهای موجود در این خصوص، توجه به تقویت شهرهای میانی^۱ و حمایت از ایجاد این گونه شهرها در شبکه شهری کشور است (امچکی، ۱۳۸۳، ص ۱۴). برنامه‌ریزان جهت نیل به اهداف بالا از رویکردها و سازوکارهای مختلفی استفاده می‌نمایند که یکی از این رویکردها راهبرد توسعه شهر می‌باشد. راهبرد توسعه شهر در همه شهرها و مناطق قابل انجام است. این رویکرد از شهرهایی با جمعیت ۵۰۰۰۰ نفر تا مناطق شهری با جمعیتی بیش از ۱۰ میلیون به کار برده می‌شود، با توجه

1. Middle City

به طیف وسیع از شهرها و مناطق شهری و به ویژه با تأکید بر شهرهای میانی می‌توان اذعان نمود که هیچ شرح خدمات مدون و ثابتی برای تهیه این رویکرد وجود ندارد و هر شهر باید بر مبنای فرصت‌ها، تهدیدات، مشکلات و نقاط قوت و ضعف خود با توجه به مکان و زمان جغرافیایی ویژه، سطح اقتصادی - اجتماعی و فاکتورهای دیگر به تهیه این رویکرد اقدام نماید. راهبرد توسعه شهر می‌تواند اهداف خاصی را در کشورهای مختلف دنبال نماید، اما در اغلب موارد اهداف زیر در راهبرد توسعه شهر به ویژه برای شهرهای میانی در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران می‌توان مد نظر قرار داد: بهبود بخشیدن به مدیریت و حاکمیت شهری، افزایش رشد اقتصادی و اشتغال شهری، کاهش مداوم فقر شهری.

در طی سال‌های اخیر در کشور ایران نقش شهرهای کوچک و میانی به ضعف گراییده و شبکه شهری زنجیره‌ای باعث ضعیف‌تر شدن این شهرها از نظر اقتصادی، اجتماعی و فضایی شده است (حسامیان، ۱۳۷۷، ص ۱۵). بنابراین می‌توان گفت که در سال‌های اخیر بیش‌تر سیاست‌ها و توجهات به سمت شهرهای بزرگ و کلان شهرها معطوف شده است. حتی ساماندهی این شهرها تا حد زیادی بستگی به ساماندهی و حل مشکلات شهرهای کوچک و میانی دارد (هانسن، ۱۹۹۰، ص ۳۳). برای نمونه، با گسترش امکانات و خدمات در شهرهای میانی می‌توان از مهاجرت به سمت شهرهای بزرگ جلوگیری کرد و اقتصادی پویا برای این شهرها به وجود آورد. برای کمک به ایجاد فرآیندهای تصمیم‌سازی مشارکتی در شهرهای میانی به منظور کاستن از سطح فقر شهری و تأمین توسعه پایدار، سازمان همکاری شهرها راهبرد توسعه شهر را به عنوان ابزار مؤثری ترویج می‌نماید. راهبرد توسعه شهر با مسأله فقرزدایی و ارتقای کیفیت زندگی اقشار فقیر در کشورهای در حال توسعه و جوامع در حال شهرنشین شدن رابطه بسیار نزدیکی دارد. در واکنش به زوال وضعیت شهری در شهرهای اصلی و عمیق‌تر شدن شکاف درآمدی بین روستا و شهر که ثبات سیاست‌ها و برابری را تهدید می‌کرد، بیش‌تر کشورهای در حال توسعه جهت گسترش سیاست‌های توسعه منطقه‌ای شروع به کاهش تمرکز از جمعیت شهری، ارتقای برابری منطقه‌ای و کمک به یکپارچه‌سازی اقتصاد ملی کردند. بنابراین توسعه شهرهای میانی از اجزاء این سیاست‌ها گردید. هدف از این کار، آن بود که اقتصاد نواحی روستایی را تحریک کرده، مهاجرت به شهرهای بزرگ را کاهش دهند و منافع رشد اقتصادی را در نواحی عقب مانده پخش کنند (اتیسو، ۲۰۰۵، ص ۱۱۸).

طرح مسأله:

بر اساس دیدگاه‌های موجود، یکی از عوامل مؤثر در مشکلات ناشی از شهرنشینی و شهرگرایی، کم توجهی به آثار فضایی خط مشی‌های اقتصادی در کشورهاست. به طوری که عدم ارتباط منطقی بین توزیع و تخصیص سرمایه‌گذاری‌ها با عامل مکان و فضا از یک طرف و توزیع منابع به صورت بخشی از سوی دیگر، آثار فضایی ناخواسته‌ای را در پی داشته که از آن جمله می‌توان به عدم تعادل در توزیع امکانات و نابرابری‌های درآمدی بین مناطق و گرایش به تمرکز در یک یا چند نقطه محدود اشاره کرد. در این میان به دلیل اهمیت نقشی که شهرهای میانی می‌توانند ایفا کنند، ضرورت پژوهش پیرامون آن احساس می‌گردد. اما یک خلاء مطالعاتی در این زمینه وجود دارد. در کشور ایران با وجود اهمیتی که در متن برنامه‌های توسعه در دهه‌های اخیر (به ویژه برنامه‌های اول و سوم) به شهرهای متوسط (میانی) داده شده، توجه چندانی به شناخت ساز و کارهای ظرفیت‌سازی و تقویت جایگاه این شهرها در کل نظام شهری به عمل نیامده است. بر اساس دیدگاه‌های موجود به نظر می‌رسد، اهمیت دادن به نقش شهرهای متوسط در راهبردهای توسعه، گام مؤثرتری در تمرکززدایی، توزیع مجدد منابع و درآمدها و همچنین کاهش فشار بر محیط زیست شهری در مناطق مرکزی می‌باشد (محمدزاده تیتکانلو، ۱۳۸۳، ص ۱۲). فرایند تهیه راهبرد توسعه‌ی شهر برای کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران که آشنایی کم‌تری با نظام‌های تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی راهبردی دارند، امر نسبتاً جدیدی است. تمرکز داشتن فرایند مزبور بر اجرا و نه فقط تدوین سند اتکا بر راهبرد چشم‌اندازسازی مشارکتی از ویژگی‌های عمده‌ای است که معمولاً در سیستم‌های سنتی برنامه‌ریزی شهری جوامع مورد بحث سابقه‌ی چندانی ندارد. از این رو، گرچه استفاده و بومی‌سازی ابزارهای مدرن برنامه‌ریزی و مدیریت شهری می‌تواند گام مثبتی در جهت اصلاح امور شهرهای ایران باشد، با این وجود، لازم است، پیشاپیش در مورد چند پرسش بنیادین اندکی تأمل و درنگ نمود:

مفهوم شهر میانی چیست؟ ویژگی‌های این شهرها کدام است؟ مسایل و مشکلات شهرهای میانی کدامند؟ آیا این شهرها در نظام شبکه شهری به جایگاه خود دست یافته‌اند؟ آیا راهبرد توسعه شهر می‌تواند در شهرهای میانی به عنوان یک رویکرد نوین به کار گرفته شود؟ در کشور ایران تحقیقات کافی در این زمینه انجام نشده است. احتمال می‌رود، یکی از دلایل عدم موفقیت شهرهای میانی در ایفای نقش‌های مورد انتظار، مربوط به فرض‌های پایه در مورد

جایگاه و اهمیت و نقش این شهرها باشد. ولی مطالعات این پژوهش نشان می‌دهد که شناخت ما از ماهیت عملکرد شهرهای میانی و عوامل مؤثر بر پویایی رشد و توسعه آنها محدود است و تحقیقات آکادمیک غالباً متمرکز بر کلان شهرها، شهرهای جهانی، قطب‌های رشد و مجموعه‌های شهری بوده، و اثرات کارکردی آنها بر بسط و انتقال توسعه به پیرامون مورد توجه قرار نگرفته است.

روش پژوهش

این پژوهش با روش "کمی - تحلیلی" انجام گرفته است. گرچه از سایر روش‌ها نیز در مطالعات بهره گرفته شده است، اما روش مذکور در مراحل پژوهش به عنوان مبنا اولویت داشته است. در این مقاله بعد از دستیابی به مبانی و دیدگاه‌ها با رجوع به اسناد و مدارک کتابخانه‌ای و بررسی مدارک و اسناد جهانی مربوط به راهبرد توسعه شهر، آمارنامه جمعیتی سرشماری عمومی نفوس و مسکن از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵، آمار و اطلاعات جمعیتی شهرهای ایران و شهرهای میانی مورد نیاز استخراج گردید. سپس با بررسی جمعیت شهرهای ایران و شهرهای میانی در سال‌های مذکور، آمارهای استخراج شده مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت تا وضعیت این نوع شهرها در شبکه شهری کشور مشخص گردد.

مرور متون مرتبط و دیدگاه‌ها

بر اساس نظریه‌های مدافع شهرهای میانی، این شهرها می‌توانند در درون یک شبکه شهری متوازن، نقش‌های مورد انتظار را به عنوان یک "کاتالیزور رشد و توسعه" ایفا کنند. با بررسی و جمع‌بندی دیدگاه‌های صاحب‌نظرانی که به کارکرد شهرهای میانی توجه داشته‌اند، می‌توان دریافت که اکثر آنها ابتدا مسایل ناشی از نابرابری‌های منطقه‌ای، تقدم و تسلط تک شهری، دوگانگی شهری - روستایی، کاهش کیفیت زندگی در شهرهای بزرگ و بالاخره عدم توازن در توزیع فضایی امکانات و منابع و سرمایه‌گذاری‌ها را مطرح کرده‌اند و سپس با بیان دلایل شکست راهبردهای مبتنی بر قطب‌های رشد و تمرکزگرایی صنعتی، به دنبال توجیه نظری برای راهبردهای شهرنشینی غیر متمرکز با تأکید بر حمایت از شهرهای میانی بوده‌اند. به طور کلی در این دیدگاه‌ها، نقش‌های مورد انتظار برای شهر میانی شامل موارد متعددی است که جهت رعایت اختصار فقط به چند مورد اشاره می‌گردد: ایجاد تحرک در اقتصاد جوامع روستایی و مناطق شهری پیرامون، کمک به برقراری توازن شهرنشینی در سطح منطقه‌ای، مقابله با مسایل

نخست شهری و کاهش فشارهای جمعیتی بر روی شهرهای بزرگ، جذب بخشی از جمعیت مهاجر و پله‌ای کردن مهاجرت‌های روستایی - شهری، در دسترس قرار دادن تسهیلات و امکانات شهری برای مناطق پیرامون، تأمین دسترسی مردم سکونت‌گاه‌های پیرامون به شبکه‌های حمل و نقل ملی و منطقه‌ای و مانند آن (محمدزاده تیتکانلو، ۱۳۸۳، ص ۱۶).

هدف از پژوهش:

هدف از این پژوهش در این است که به عنوان گامی در تقویت مبانی رویکرد مدیریت و برنامه‌ریزی شهری راهبردی می‌تواند از طریق آزمون و محلی کردن تئوری‌ها، تجارب و گرایشات عمومی توسعه استراتژیک در سطح جهان، از جمله راهبرد توسعه شهر زمینه‌های لازم برای پیشرفت و گسترش مدیریت و برنامه‌ریزی شهری علمی نوین در ایران به ویژه در شهرهای میانی را فراهم کند.

مفهوم توسعه استراتژیک:

شهر به عنوان مکانی برای سکونت در زندگی آدمیان، سابقه‌ای بسیار طولانی داشته و در گذر زمان، تحولات عدیده‌ای را به خود دیده است و از عوامل و عناصری تأثیر پذیرفته که کم و بیش در طول تاریخ به صورت مختلف تکرار گردیده است. فراهم آوردن شرایط خاص در مقاطع زمانی به دگرگونی‌هایی در سازمان و ساخت شهر منجر گردیده است، در نتیجه شناخت شهر و تحولاتش جهت تأمین تداوم و رشد و توسعه آن امر ضروری بوده و تجربیاتی را که در طول تاریخ به بهایی گران حاصل آمده، نمی‌توان در اقدامات آتی نادیده گرفت (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۲، ص ۱). توسعه مطلوب شهر، به معنای بررسی مشکلات برنامه‌ریزی، نظارت بر هماهنگی بخش‌های مختلف و چگونگی امکان تأمین و اجرای طرح‌ها و نیازهای عمومی مردم است که قبل از تولد تا هنگام مرگ با آن سروکار دارند. به عبارت دیگر، مدیریت باید بر کلیه جهات اجرایی که افراد ساکن شهر با آن تماس دارند و در جهت اجرای صحیح امور و دفع مشکلات و تأمین نیازها بکوشد (رجاء، ۱۳۷۰، ص ۱۰۸۰). هدف کلان توسعه استراتژیک، ایجاد محیطی قابل زندگی برای همه و همراه با عدالت اجتماعی، کارآیی اقتصادی و پایداری زیست محیطی است و توسعه استراتژیک در محدوده‌های زمین و مسکن شهری، خدمات اجتماعی و زیربنایی توسعه اقتصادی و زیست محیطی به طور یکپارچه وارد می‌شود (صرافی، ۱۳۷۹، ص ۶۸). مسأله اصلی و کلیدی توسعه استراتژیک این است که

چگونه بهره‌وری را بالا ببریم و در عین حال، به طور مستقیم فقر فزاینده شهری را مرتفع نموده، عدالت را بهبود بخشیم.

راهبرد توسعه شهر

راهبرد توسعه شهر عبارتی است که مفاهیم آن به طور کاملی در ادبیات برنامه‌ریزی راهبردی تعریف و تبیین شده است و از این رو، به آسانی می‌توان دریافت که: راهبرد توسعه شهر رویکردی است با ماهیت راهبردی که بر تهیه و اجرای سند راهبرد توسعه شهر تأکید داشته و تدوین آن بر پایه چشم‌اندازسازی و مشارکت شهروندان صورت گرفته است؛ اگرچه موارد ذکر شده، شرط لازم برای راهبرد توسعه شهر می‌باشد، اما این شروط بدون وجود حکومت‌های محلی، حکومت‌های شهری و حکمروایی شهری که شرط کافی برای این گونه از برنامه‌ریزی می‌باشد، منطقی به نظر نمی‌رسد. در ده سال گذشته برای بیش از ۸۰ شهر در دنیا با همکاری و پشتیبانی سازمان همکاری شهرها، بانک جهانی و مرکز سکونت‌گاه‌های انسانی سازمان بین‌الملل طرح راهبرد توسعه شهر تهیه شده است.

سازمان همکاری شهرها برای تحقق اهداف خود نهادهای اجرایی جداگانه‌ای را در شهرها ایجاد نمی‌نماید، بلکه تمرکز خود را بر ارتقای ظرفیت‌های موجود قرار می‌دهد. امور این سازمان در کشورهای مختلف توسط واحدهای عملیاتی بانک جهانی، و دیگر مؤسسات بین‌المللی پیگیری می‌شود. سازمان همکاری شهرها تاکنون با مشارکت نهادهای محلی و ملی در کشورهای گوناگون، از جمله: برزیل، السالوادور، ماداگاسکار، موریتانی، نیجریه، رواندا، آفریقای جنوبی، مصر، مراکش، بنگلادش، کامبوج، چین، هند، اندونزی، نپال، پاکستان، فیلیپین، ویتنام، یمن، اردن، موزامبیک، کنیا، اتیوپی، جامائیکا، بلغارستان در رابطه با فرایند راهبرد توسعه شهر مشاوره‌هایی داشته است. بر اساس برآوردهای موجود، این سند طی پنج سال آینده در زندگی ۱۰۰ شهر از کشورهای جهان سوم که جمعیت آنها بیش از ۲۰۰ میلیون نفر بوده و ۱۰۰ میلیون نفر آنان را اقشار فقیر تشکیل می‌دهند، تأثیر خواهد گذاشت. فرایند راهبرد توسعه شهر به چند دلیل مورد استقبال واقع گردیده است: ۱- اصلاح نظام مدیریت شهری، ۲- پاسخگو نمودن نهادها ۳- شفاف‌سازی فرایند تهیه طرح!

فلسفه تهیه راهبرد توسعه شهر را در شهرهای میانی می‌توان شامل از میان برداشتن

بحران‌ها، چالش‌ها و مسایل شهری کشورهای در حال توسعه دانست. رویکردهای نوین از سوی نهادهای عمده و تأثیرگذار در مسایل شهری مورد توجه قرار گرفته است که عبارتند از:

- اقشار فقیر شهری به شکل فزاینده‌ای به‌عنوان شرکای فعال در جهت توسعه اجتماعی خویش به مشارکت با شهرداری‌ها پرداخته‌اند؛
- شهرداری‌ها (در مقیاس محلی) به شکل فزاینده‌ای در مقابل شهروندان پاسخ‌گوتر شده‌اند؛
- دولت‌ها (در مقیاس ملی) به سیاست‌های تمرکززدایی و مردم‌سالارانه روی آورده‌اند؛
- مؤسسات بین‌المللی توسعه (در مقیاس جهانی) در تدوین راهبردهای شهری خود صراحتاً به نقش کیفیت مدیریت شهری بر کاهش فقر توجه نموده‌اند.

روش‌شناسی راهبرد توسعه شهر

روش‌شناسی راهبرد توسعه شهر در جهت برقرار نمودن و بیان ارتباط میان راهبرد توسعه شهر و کاهش فقر بیان می‌شود و بر محورهای زیر استوار است که این محورها عبارتند از:

اهداف: که راهبرد توسعه شهر را از بسیاری طرح‌ها و برنامه‌های دیگر توسعه متمایز می‌کند. برای مثال، در این شیوه برنامه‌ریزی بر خلاف سایر طرح‌های رایج، بر ضرورت به میدان آوردن بازیگران کلیدی و نیز ایجاد مشارکت عمومی که خواهد توانست یک موافقت کلی و در عین حال، طولانی مدت را در ازای چشم‌اندازهای طرح، اهداف و پشتیبانی از برنامه پدید آورد.

فرایندها: در فرآیند تهیه راهبرد توسعه شهر تأکید فراوانی بر بهره‌گیری از نظرات و راهکارهای نیروها و بازیگران کلیدی محلی می‌شود و به همین دلیل نیز می‌توان فرآیند تهیه این طرح را با سایر طرح‌های شهری با مقیاس و هدف مشابه متفاوت دانست.

اثرات کاهش فقر: تمرکز بیشینه این‌گونه طرح‌ها را از ابتدا، بر کاستن از میزان و اثرات فقر در شهرها دانست و بر این اساس، راهبرد توسعه شهر می‌کوشد تا با استفاده از راهکارهایی برخاسته از ایده‌هایی برآمده از ساکنین و صاحبان نفع و نفوذ در شهرها به هرچه اجرایی‌تر ساختن ایده کاهش فقر در شهرها نزدیک شود^۱.

1. Cities Alliance Discussion, (2001)

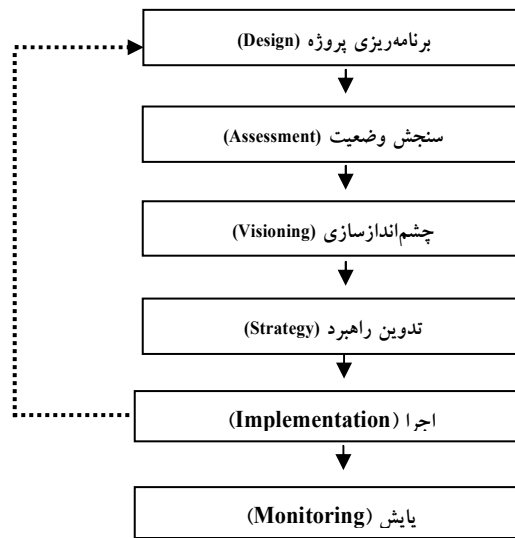
ساختار طرح راهبرد توسعه شهر

طرح راهبرد توسعه شهر از دو بخش تشکیل می‌شود که بخش نخست آن یک چشم‌انداز مشارکتی از شهر و بخش دوم آن یک برنامه اجرایی راهبردی که هدف از آن سیاست‌گذاری، اصلاحات نهادی، افزایش رشد اقتصادی و فرصت‌های شغلی، ایجاد مکانیزم‌های اجرایی و پاسخ‌گویی و کاستن از فقر شهری می‌باشد. به‌طور خلاصه، بردارهای اصلی طرح راهبرد توسعه شهر شامل سه بردار اساسی است که عبارتند از:

چشم‌اندازسازی: ایجاد فهم مشترک هم‌گرایی و راهبردی میان گروه‌های ذی‌نفع؛

تدوین راهبرد: درک راه‌هایی جهت تحقق چشم‌انداز؛

پیش‌بینی اجرا: تمرکز بر سازوکارهای اجرا و نظارت (کنترل).



نمودار ۱: فرآیند تدوین و اجرای راهبرد توسعه شهر

عناصر سازنده و مراحل فرآیند تهیه و اجرای طرح راهبرد توسعه شهر برحسب ویژگی و نیاز شهرها به میزان قابل ملاحظه‌ای متنوع هستند. با این وجود، فرآیند تهیه و اجرای طرح به‌طور کلی از شش گام تشکیل می‌شود که عبارتند از:

۱. گام اول: برنامه‌ریزی کار؛

۲. گام دوم: سنجش وضعیت؛

۳. گام سوم: چشم‌اندازسازی؛

۴. گام چهارم: تدوین راهبرد؛

۵. گام پنجم: اجرا؛

۶. گام ششم: کنترل.

محصول فرآیند مورد بحث، راهبرد توسعه خواهد بود که ماهیت پویایی داشته و قادر خواهد بود که در جریان اجرا و به موازات تغییر و تحول در موقعیت و نقش رقابتی شهر، خود نیز مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد. طرح راهبرد توسعه شهر، چشم‌انداز طولانی مدت شهر را مبنای کار خود قرار می‌دهد، ولی اهمیت طرح در برنامه اجرایی کوتاه مدت آن است که به اوج می‌رسد. از نظر فرم یا ساختار راهبرد توسعه شهر برحسب موقعیت مکانی- زمانی و با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی، بستر تهیه و بازیگران کلیدی و سایر فاکتورهای دیگر می‌تواند ساختار و اشکال متفاوتی به خود بپذیرد

شهر میانی:

شهر میانی به چه مقیاس از سکونت‌گاه باید گفت، آیا مقیاس میانه در همه کشورها یکسان است؟ زمانی که در یک کشور اندازه جمعیت بزرگ‌ترین شهر، در حد جمعیت شهر کوچک یا متوسط کشور دیگری است، لزوماً مقیاس شهر متوسط آن نیز با اندازه شهرهای مختلف خود آن کشور تعریف می‌شود. در واقع، اندازه میانه در هر کشور با اندازه بزرگ‌ترین و کوچک‌ترین شهر همان سرزمین مشروط می‌شود. اما آیا فاصله‌ای خاص برای شهرهای میانه نسبت به حد بالا و پایین سکونت‌گاه هر سرزمین می‌توان برشمرد. فیلهو^۱ با استفاده از نظریه‌های لائوژی^۲ به این نکته اشاره دارد که شاید تنها چیزی که بتوان در این رابطه تعیین کرد، دامنه‌ای است که در آن تعدادی از شهرها را می‌توان «اندازه متوسط» نامید. او اعتقاد دارد بهتر است که آنها را شهرهایی با «بعد متوسط» نه لزوماً اندازه متوسط به معنای عملکردی آن بنامیم (امچکی، ۱۳۸۳، ص ۱۳). هاردوی و ساترس وایت متذکر شدند که توافقی بین محققان و حتی دولت‌ها بر چگونگی تعریف این گونه شهرها وجود ندارد. اگر چه معیارهای کمی مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما یک ناهماهنگی و یک محدودیت بزرگ در این معیارها وجود دارد. این نشان‌دهنده آن است که سکونت‌گاه‌ها با جمعیت برابر، صفات و مشخصات دیگری را دارا هستند. هاردوی

1.Filho

2.Lajugie

و ساترس وایت بحث کرده‌اند که حتی مراکز شهری و یا نواحی همگون که برابری جمعیت دارند، می‌توانند تفاوت‌های زیادی در نوع اشتغال و اقتصاد پایه داشته باشند. تعدادی از شهرهایی که به عنوان شهرهای میانی در سلسله مراتب شهری بدانها توجه شده برای هر کشوری و در زمان قابل تغییر است. پس می‌توان بیان کرد که تعبیر از مراکز شهری به عنوان کوچک و میانی اساساً به الگوی سکونت شهری در هر کشور و نیز در مقیاس و تنوع فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی و سهمی که هر مرکز شهری در ساختار ملی و منطقه‌ای خود دارد، وابسته است. یک طبقه‌بندی خوب باید بر نقش شهر در منطقه ویژه خود و در فضای ملی مبتنی باشد. بنابراین ملاک اندازه جمعیتی نباید تعیین کننده این قیاس‌ها باشد (طوفانی، ۱۹۹۶)

تعریف شهر میانی:

با اهمیت‌ترین عناصر در تعریف شهرهای میانی اندازه آنها، عملکرد و موقعیت آنها است. اگر چه ملاک‌های جمعیتی در اندازه شهرهای میانی شایع است، اما این مسأله جهت مقایسه و تحلیل این گونه شهرها دارای نواقص است. بنابراین اندازه جمعیتی باید به واسطه دیگر ملاک‌های تعیین کننده از جمله تراکم جمعیتی، اندازه فیزیکی، نسبت نیروی به کار گرفته شده در بخش غیر کشاورزی، آمیختگی و تنوع عملکردهای معین در یک شهر مورد بررسی قرار گیرند که این ملاک‌ها شامل خصوصیات فیزیکی و روابط با دیگر شهرها و شهرک‌ها می‌باشد. عملکرد شهری شاید بهترین راه در تعریف شهرهای میانی باشد. اما به ندرت مورد استفاده قرار می‌گیرد، زیرا اندازه‌گیری آن بسیار مشکل و وقت‌گیر است. محققان اغلب مجبور هستند به داده‌های جمعیتی که به آسانی در دسترس هستند، متکی باشند. چون اندازه شهر و عملکرد آن عموماً به هم وابسته هستند. به هر حال، به جهت رشد سریع جمعیت بدون تناظر با رشد اقتصادی در بیش‌تر کشورهای در حال توسعه، ممکن است، قطعیت این روابط کم‌تر باشد، زیرا شهرنشینی در این کشورها اساساً به وسیله عوامل دافعه روستایی مانند نابودی محصولات نسبت به عوامل جاذبه شهری مانند ایجاد فرصت‌های شغلی، تحت تأثیر قرار گیرد.

موقعیت راهبردی نسبت به یک مرکز شهری متروپلیتن، زیرساخت‌ها و منابع یکی از ویژگی‌های موفقیت شهرهای میانی است. به طوری که شهرهای میانی باید به اندازه کافی نزدیک مراکز متروپل قرار گیرند تا بتوانند از اثرات خارجی آنها سود ببرند و

جهت دوری از تبدیل شدن به مرداب شهرهای بزرگ، به اندازه کافی از این شهرها دور باشند (اتیسو، ۲۰۰۵، ص ۱۱۸).

جدول (۱) تعداد جمعیت یا اندازه جمعیتی شهرهای میانی در منابع مختلف را نشان می‌دهد. همانطور که مشخص است در مطالعات هر کشوری اندازه شهر میانی متفاوت است. در ایران بحث از شهرهای میانی به طور رسمی در گزارش‌های آمایش سرزمین (ستیران) به میان آمده است و طبقه‌بندی ۲۵ تا ۲۵۰ هزار نفر را برگزیده‌اند (ارجمندنیا، ۱۳۷۰، ص ۶۳). سعیدنیا شهرهای میانی را شهرهایی با جمعیت بین ۱۰۰ تا ۲۵۰ هزار نفر معرفی کرده است. گیتی اعتماد این شهرها را دارای جمعیت ۲۵۰ تا ۵۰۰ هزار نفر می‌داند (باقری، ۱۳۷۵، ص ۹۰). در طرح پایه آمایش سرزمین شهرهای ۵۰ تا ۱۰۰ هزار نفری شهرهای متوسط کوچک و شهرهای ۱۰۰ تا ۲۵۰ هزار نفری، شهرهای متوسط بزرگ محسوب شده‌اند. با توجه به ویژگی‌ها و طبقه‌بندی شهرهای ایران، در پژوهش حاضر شهرهای میانی شهرهایی با جمعیت ۵۰ تا ۲۵۰ هزار نفر هستند.

منابع	عنوان گروه شهری مورد نظر	تعریف جمعیتی
هری ریچاردسون (۱۹۷۷)	مراکز شهری واسط یا شهرهای متوسط	۵۰-۲۵۰ هزار نفر
دنيس راندینلی (۱۹۸۲)	شهرهای متوسط	تمام شهرهای دارای ۱۰۰ هزار نفر و بالاتر به غیر از بزرگ‌ترین شهر
سازمان ملل (ناپروبی ۱۹۸۵)	شهرهای متوسط	۱۰۰-۲۰۰ هزار نفر
اسناد رسمی اکوادور (۱۹۸۰)	شهرهای متوسط	۱۰۰-۴۰۰ هزار نفر
اسناد رسمی شیلی (۱۹۸۳)	شهرهای متوسط	۱۰۰-۲۰۰ هزار نفر
اسناد رسمی نیکاراگوئه (۱۹۸۳)	شهرهای متوسط	۱۰۰-۲۰۰ هزار نفر
هند (۱۹۸۲)	مقاله بهالا و کانوا (شهرک‌های متوسط)	۱۰۰-۵۰۰ هزار نفر
چین (۱۹۹۱)	مقاله یانگ (شهرهای متوسط)	۲۰۰-۵۰۰ هزار نفر
اتحادیه بین‌المللی معماران (۱۹۹۹)	شهرهای متوسط	۲۰-۲۰۰ هزار نفر
طرح ستیران (سال ۱۳۶۵ ایران)	شهرهای متوسط	۲۵-۲۵۰ هزار نفر

جدول ۱: تعریف مراکز شهری متوسط به حسب اندازه جمعیت در منابع مختلف

مآخذ: تقوایی و مختاری، ۱۳۸۱، ص ۱۷)

ویژگی‌های اقتصادی شهر میانی:

شهرهای میانی مقیاس به دلیل افزایش سهم خود از جمعیت به درصد مناسبی از نیروی کار دست می‌یابند که موقعیت خوبی برای تأسیس منابع و واحد اقتصادی که در مراحل نخست سرمایه نبوده و به نیروی کار زیاد نیازمندند، ایجاد می‌کند. از سوی دیگر، این گروه از شهرها به دلیل موقعیت مکانی خود بازاری برای محصولات کشاورزی مراکز اطراف خود محسوب شده و علاوه بر مصرف این محصولات به دلیل تقاضای جمعیت به عنوان کانال عبور این محصولات به شبکه تجاری سرزمین نیز عمل می‌نمایند.

۱- شهرهای میانی تمایل به داشتن ترکیبی از ویژگی‌های اجتماعی-اقتصادی و فیزیکی شهری و روستایی دارند.

۲- اقتصاد شهرهای میانی تمایل دارد که به وسیله فعالیت‌های بازرگانی و خدماتی اشتغال کارگاهی متمرکز شده در سنجش صنایع کوچک مقیاس، مورد حکم فرمایش قرار گیرند.

۳- شهرهای میانی گرایش به داشتن تنوع بیشتر و کیفیت بهتری از تسهیلات و رفاه اجتماعی نسبت به شهرهای کوچک و دهات دارند و لیکن سهم کمتری از خدمات و تسهیلات را نسبت به شهرهای بزرگ‌تر دارند (راندنیللی، ۱۳۶۸، ص ۱۹).

ویژگی‌های اجتماعی شهرهای میانی:

شهرهای میانی از نظر اجتماعی بخشی از ویژگی‌های مربوط به شهرهای بزرگ و بخشی از ویژگی‌های شهرهای کوچک و روستا-شهر را در خود دارند. بروز چنین دوگانگی از حیث اجتماعی به دلیل ساختار دوگانه اقتصادی در این گروه از شهرهاست. از طرفی سهم صنایع اشتغال صنعتی و خدمات و ... الگویی نظیر شهرهای بزرگ و از طرف دیگر، سهم بخش کشاورزی و صنایع کوچک وابسته بدان و فعالیت‌های تجاری در بازار کشاورزی حوزه اطراف، الگویی نظیر شهرهای کوچک و روستاها را به شهرهای میانه از نظر اجتماعی القا می‌کند.

نقش شهرهای میانی در نظام شبکه شهری^۱ ایران:

شهرهای میانی از طریق اثرات مضاعف جانبی و نیز اثرات عمیق تسلسلی گسترش می‌یابند، به این ترتیب که برای نمونه، با ایجاد یک صنعت یا خدمات در این مکان جدید (شهر میانی)

عملا اشتغال و جمعیت گسترش می‌یابد و از طرفی، عامل رشد ثروت و رفاه عمومی در منطقه شده و موجب ایجاد زیرساخت‌های لازم جهت ایجاد سایر فعالیت‌ها می‌شوند و سرانجام این رشد به نقاط پیرامونی سرایت می‌کند. بنابر نظر دکتر ارجمندینا راه چاره در تدوین سیاست ملی، اسکان با تأکید بر نقش شهرهای میانی است که در یک تعریف عام آن را شهرهایی با جمعیت بین ۲۵۰۰۰ تا ۲۵۰۰۰۰ نفر می‌داند. او شهرهای میانی را راه‌حل مناسبی در جهت توسعه روستایی، کاهش مهاجرت از روستا به شهر و کاهش فاصله مهاجرتی می‌داند. شهرهای میانی با عملکردهای خاص خود موجب بهره‌گیری هنر استعدادها و قابلیت‌های توسعه و تحرک شبکه شهری - منطقه‌ای می‌شوند آنها هم چنین نقش متعادل کردن و تقویت شبکه شهری و نظام سلسله مراتب شهری را بر عهده دارند. به طور کلی، می‌توان گفت که شبکه شهری ایران عملکرد سلسله مراتبی ندارد و شمار کانون‌های زیست محیطی، توزیع فضایی و حجم جمعیتی آنها از نظام کارکردی سلسله مراتبی تبعیت نمی‌کند. شبکه شهری همچنان در جهت تمرکزگرایی (تمرکز در تهران و شهرهای بزرگ) در حال تحول است. فاصله تهران و شهرهای بزرگ با شهرهای میانه و کوچک هر روز بیش‌تر می‌شود و تفاوت‌های کمی و کیفی و عملکردی آنها با یکدیگر آشکارتر می‌گردد. در مجموع، سطوح شبکه شهری نامتعادل و ناتوان در عملکردهاست. نتیجه آن که اقدامات و تصمیم‌گیری‌های اجرایی به زیان سطوح میانی و پایینی شبکه شهری و به سود تهران و شهرهای بزرگ دیگر شده است (احمدیان، ۱۳۷۸، ص ۵۹). با توجه به این که ایران استعدادهای طبیعی و بسترهای اکولوژیکی مناسب جهت توسعه کلان شهرها را ندارد. شهرهای میانی عامل مهمی در تمرکززدایی در سطح ملی و منطقه‌ای است (ارجمندینا، ۱۳۶۸، ص ۶۰). جدول‌های شماره (۲) و (۳) تعداد و درصد جمعیت شهرهای میانه را در نظام شبکه شهرنشینی ایران نشان می‌دهد. این جدول‌ها نشان می‌دهند که سطوح شبکه شهری کشور در زمان حاضر نامتعادل و نامتوازن است و اقدامات و تصمیم‌گیری‌های اجرایی و سیاست‌گذاری‌ها در مقیاس‌های مختلف به ضرر سطوح میانی و پایینی شبکه شهری و به سود کلان شهرها و شهرهای بزرگ بوده است. در حقیقت می‌توان گفت که شبکه شهری ایران عملکرد سلسله مراتبی ندارد و این شبکه شهری همچنان در جهت تمرکزگرایی در حال تحول است، و با گذشت زمان فاصله شهرهای بزرگ با شهرهای میانی بیش‌تر می‌شود و تفاوت‌های کمی و کیفی و عملکردی آنها با یکدیگر آشکارتر می‌گردد. با نگاهی به جدول (۲) می‌توان دریافت که ناهمگونی جمعیت در میان مناطق مختلف نیز وجه

دیگری از ساختار نامناسب توزیع جمعیت ایران است و نابرابری منطقه‌ای را به وضوح نشان می‌دهد.

نقش شهرهای میانی در توسعه پایدار شهری:

در طی سال‌های اخیر رشد سریع شهرهای بزرگ کشورهای در حال توسعه، منجر به ظهور مسایلی مانند کمبود واحدهای مسکونی، بالا بودن میزان بیکاری، مشکلات اقتصادی، فقر، حاشیه‌نشینی، آلودگی زیست محیطی و غیره، شده است (کاندو، ۲۰۰۱، ص ۱۵). همین امر خود موجب نابرابری خدمات و امکانات و کم‌رنگ شدن عدالت اجتماعی در سطح منطقه‌ای و ملی گردیده است. بر همین اساس، عده زیادی از محققان عقیده دارند که بایستی برنامه‌ریزی‌های توسعه بر اساس تأکید بر پویایی شهرهای کوچک و متوسط تهیه شوند، چرا که با وجود امکانات و خدمات مشابه در شهرهای میانی از مهاجرت‌های بی‌رویه روستاییان به کلان شهرها در سطح منطقه‌ای جلوگیری خواهد شد و مهاجران شهرهای درجه دوم را برای زیست خود انتخاب می‌کنند. به هر حال، این شهرها نسبت به شهرهای بزرگ بار اقتصادی کم‌تری را بر خانوارها تحمیل می‌کنند و در مقابل انواع آلودگی‌های زیست محیطی که در کلان شهرها به طور جدی وجود دارند، مصونیت بیش‌تری دارند. جذب مهاجران در شهرهای کوچک، با کند کردن روند افزایش جمعیت شهرهای بزرگ در تعدیل مسایل این قبیل شهرها کمک فراوان می‌کند. از طرفی، تأمین امکانات لازم در شهرهای کوچک و میانی، سیستم سکونت‌گاهی کشورهای در حال توسعه را متعادل و متوازن می‌سازد و این سیستم در توسعه اجتماعی-اقتصادی ملی نقش اساسی دارد. در نتیجه بدین ترتیب روابط شهر و روستا در مسیر توسعه همه سکونت‌گاه‌ها گسترش می‌یابد و با این دگرگونی، پایگاه بخش کشاورزی در ناحیه نیز تقویت می‌شود (شکویی، ۱۳۷۷، ص ۴۱۴). از طرف دیگر، توسعه و تقویت شهرهای میانی سیاستی است که با اهداف تمرکززدایی انطباق دارد و در درازمدت منجر به ایجاد شرایطی می‌گردد که توان فعالیت‌های تولیدی را در درون این کانون‌ها تقویت می‌کند، اینها کل منطقه را تحت تأثیر عملکرد و نقش خود قرار می‌دهند و می‌توانند مجموعه عوامل لازم را برای شکوفایی مناطق پیرامونی خود فراهم سازند. این امر فقط با پیگیری تأمین امکانات زیربنایی، آموزشی و بهداشت و درمان در این شهرها تحقق‌پذیر خواهد بود. بنابراین کانون‌های کوچک شهری با توسعه متوازن و هماهنگ با شرایط محیطی خود، ضمن کاهش تفاوت‌های اقتصادی، اجتماعی درون منطقه‌ای، به تحقق عوامل و زمینه‌های توسعه پایدار می‌انجامند.

دنيس رانديلی در نظريه خود ضمن تأکید بر شهرهای درجه دوم در توسعه اجتماعی، اقتصادی کشورها، نقش‌های زیر را برای این شهرها در توسعه منطقه‌ای عنوان می‌کند:

۱. شهرهای میانی از مشکلاتی که مسکن، حمل و نقل، اشتغال، آلودگی و تأمین خدمات شهری در بزرگ‌ترین شهرها ایجاد می‌کند، می‌کاهند.
۲. شهرهای میانی از نابرابری‌های ناحیه‌ای می‌کاهند، زیرا امکانات و خدمات عرضه شده در حوزه‌های مادر شهری از شهرهای میانی بیش‌تر است و گسترش خدمات و امکانات در شهرهای میانی نابرابری‌های موجود را کاهش می‌دهد.
۳. شهرهای میانی از طریق ایجاد خدمات، امکانات و بازار برای تولیدات کشاورزی حوزه‌های روستایی به اقتصاد روستایی تحرک و پویایی می‌بخشند.
۴. شهرهای میانی تمرکز اداری را در شهرهای بزرگ کاهش می‌دهند. در این صورت، تمرکز سرمایه‌گذاری در شهرهای بزرگ صورت نمی‌گیرد و برای سرمایه‌گذاری‌های بخش عمومی و خصوصی در شهرهای میانی و دیگر شهرها زمینه‌های مساعدی ایجاد می‌شود.
۵. با توجه به این که در کشورهای در حال توسعه فقر بیش‌تر در شهرهای میانی و کوچک دیده می‌شود. سرمایه‌گذاری در این شهرها برای بیکاران و مهاجران روستایی فرصت‌های اشتغال ایجاد می‌کند و در نتیجه، باعث کاهش فقر می‌شود (شکویی، ۱۳۷۷، ص ۳۱۵). هم‌چنین شهرهای کوچک و میانی به دلیل این که جمعیت کم‌تر فشار کم‌تری بر محیط زیست و منابع وارد می‌کنند، ضمن ایجاد کم‌ترین آلودگی زیست محیطی در خود و محیط‌های اطراف، اغلب شرایط پایداری را در نحوه میزان بهره‌برداری از منابع و سازگاری با شرایط طبیعی ارائه می‌دهند و عملیات کنترل و نظارت مداوم نیز در آنها میسر می‌گردد. پس با توجه به مسأله رشد بی‌رویه جمعیت و هم‌چنین رشد شهرنشینی سریع و محدودیت منابع طبیعی، رشد و توسعه شهرهای میانی می‌تواند نقش بسیار مؤثری در توسعه شهری و منطقه‌ای ایفا کند.

بررسی و شناسایی سیستم موجود توسعه استراتژیک در شهرهای میانی ایران

در تعیین نقاط مناسب برای ورود به شبکه مدیریت شهرهای میانی مقیاس (متوسط) از مطلوب‌ترین موقعیت برخوردارند (اسمیت و هنری، ۲۰۰۰، ص ۲۲). این گروه از شهرها با توجه به اندازه آن‌ها از نظر جمعیت و مرکزیتی که نسبت به حوزه تحت پوشش خود خواهند داشت. مجموعه الزامات از جمله دفاتر، شعبات سازمان‌ها، مؤسسات سیاسی، اداری، انتظامی را در خود خواهند پذیرفت. بدین ترتیب، علاوه بر قرارگیری در مدار نظام مدیریت کشور، حوزه نفوذ

خود را نیز به شبکه مدیریتی سرزمین پیوند می‌دهند (امچکی، ۱۳۸۳، ص ۵۶).

طبقات جمعیت شهرها	۱۳۳۵			۱۳۴۵			۱۳۵۵			۱۳۶۵			۱۳۷۵			۱۳۸۵		
	تعداد شهر	جمعیت*	درصد	تعداد شهر	جمعیت	درصد	تعداد شهر	جمعیت	درصد	تعداد شهر	جمعیت	درصد	تعداد شهر	جمعیت	درصد	تعداد شهر	جمعیت	درصد
تهران	۱	۱۵۱۲	۲۵/۲	۱	۲۸۲۰	۲۷/۸	۱	۵۳۹۴	۲۸/۶	۱	۶۰۲۲	۲۲/۳	۱	۶۷۵۸	۱۸/۳۴	۱	۷۷۹۹	۱۷/۸۴
بیش از ۵۰۰۰۰۰ هزار نفر	-	-	-	-	-	-	۳	۹۲۷۱	۱۲/۱	۷	۶۰۱۵	۲۲/۳	۸	۸۶۱۴	۲۳/۳۹	۹	۹۵۱۸	۲۱/۷۷
تا ۲۵۰۰۰۰ تا ۵۰۰۰۰۰ نفر	۲	۵۴۵	۹/۱	۵	۱۷۸۰	۱۸/۲	۴	۳۴۵۱	۸/۵	۸	۲۲۴۵	۸/۳	۱۴	۴۷۷۸	۱۲/۹۷	۱۰	۳۳۴۳	۷/۶۵
تا ۱۰۰۰۰۰ تا ۲۵۰۰۰۰ نفر	۶	۹۹۴	۱۶/۵	۸	۱۱۶۸	۱۱/۹	۱۵	۲۱۵۳	۱۳/۶	۲۴	۳۶۴۲	۱۳/۵	۳۶	۵۱۳۳	۱۳/۹۴	۵۷	۸۶۲۲	۱۹/۷۲
تا ۵۰۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰۰ نفر	۹	۶۳۳	۱۰/۶	۱۵	۱۰۶۸	۱۰/۹	۲۲	۱۵۳۲	۹/۷	۴۶	۳۳۳۲	۱۲/۴	۶۰	۴۲۶۰	۱۱/۵۷	۷۲	۴۸۳۹	۱۱/۰۷
تا ۲۵۰۰۰ تا ۵۰۰۰۰ نفر	۲۲	۷۶۵	۱۲/۸	۳۰	۱۰۸۱	۱۰/۸۱	۴۵	۱۵۴۰	۹/۷	۶۷	۲۳۰۹	۸/۶	۹۴	۳۳۱۰	۸/۹۸	۱۰۲	۳۶۷۷	۸/۴۱
تا ۵۰۰۰ تا ۲۵۰۰۰	۱۴۶	۱۵۰۱	۲۵	۱۹۰	۱۸۹۸	۱۹/۴	۲۷۷	۲۸۰۶	۱۷/۲	۲۵۹	۳۱۲۶	۱۱/۶	۳۱۶	۳۶۸۳	۱۰	۴۵۱	۵۰۳۴	۱۱/۵۱
کمتر از ۵۰۰۰ نفر	۱۳	۴۷	۰/۸	۲۲	۷۵	۰/۸	۶	۲۲	۰/۱	۸۴	۲۶۲	۱	۸۳	۲۸۶	۰/۷۷	۳۱۶	۸۸۷	۲/۰۳
کل	۱۹۹	۵/۹۹	۱۰۰	۲۷۱	۹۷۹۰	۱۰۰	۳۷۳	۱۵۸۵۵	۱۰۰	۴۹۶	۲۶۹۵۳	۱۰۰	۶۱۴	۳۶۱۱۱	۱۰۰	۱۰۱۸	۴۳۷۳۱	۱۰۰

جدول ۲: تحول جمعیت شهری ایران از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵

ماخذ: سرشماری مرکز آمار ایران، نتایج کل کشور، ۱۳۳۵-۱۳۸۵

* جمعیت شهری بر حسب میلیون نفر می‌باشد.

۱۳۵۵			۱۳۴۵			۱۳۵۵			۱۳۶۵			۱۳۷۵			۱۳۸۵		
تعداد	جمعیت*	درصد	تعداد	جمعیت	درصد	تعداد	جمعیت	درصد	تعداد	جمعیت	درصد	تعداد	جمعیت	درصد	تعداد	جمعیت	درصد
۳۷	۲۳۹۲	۳۹/۹	۵۳	۳۳۱۷	۳۳/۸	۸۲	۵۲۳۵	۳۳	۱۳۷	۹۲۳۸	۳۴/۵	۱۹۰	۱۲۷۰۳	۳۴/۴۹	۲۳۱	۱۳۱۲۸	۳۹/۲

جدول ۳: تعداد، درصد و میزان جمعیت شهرهای میانه (۵۰ تا ۲۵۰ هزار نفر)

* جمعیت شهری بر حسب میلیون نفر می‌باشد. (ماخذ: نگارندگان، ۱۳۸۷).

بررسی نتایج سرشماری‌های عمومی نشان می‌دهد که میزان شهرنشینی در ایران در فاصله پنج دهه گذشته به طور مداوم در حال افزایش بوده و از ۳۱/۴ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۶۸/۴ درصد در سال ۱۳۸۵ رسیده است. و با وجود کاهش نسبت تمرکزگرایی شهری^۱ کماکان تمرکز در شهر تهران بالاست که ۱۷/۸۴ درصد جمعیت شهری کشور را به خود اختصاص داده است، در حالی که کل شهرهای میانی کشور (۵۰ تا ۲۵۰ هزار نفر) در سال ۱۳۸۵ که جمعاً ۲۳۱ شهر کشور را در بر می‌گیرد، فقط ۳۹/۲ درصد جمعیت شهری کشور را در خود جای داده‌اند. در سال ۱۳۸۵، ۴۲/۲۶ درصد جمعیت شهری کشور فقط ۲۰ شهر بودند که جمعیت آنها بیش‌تر از ۲۵۰ هزار نفر بوده است و ۶۱/۷۴ درصد در ۹۹۸ شهر دیگر استقرار پیدا کرده‌اند. در این میان ۴۵۱ شهر نیز بین ۵ هزار تا ۲۵ هزار نفر جمعیت داشته و حدود ۵/۰۳۴ میلیون نفر یا ۱۱/۵۱ درصد جمعیت شهری کشور را در خود جای داده‌اند. سهم جمعیت شهرهای میانه از جمعیت شهری کشور از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵ نشان می‌دهد که این شهرها همواره در حدود یک سوم جمعیت شهری را در خود جای داده‌اند. طبق سرشماری ۱۳۸۵، این شهرها حدود ۱۳/۱۲۸ میلیون یا ۳۹/۲ درصد جمعیت شهری را در بر گرفته‌اند، بنابراین در اولویت قرار دادن توسعه و تقویت این شبکه شهری در نظام شهری اهمیت بسیار دارد. تمام این شاخص‌ها در مجموع نشان می‌دهند که توسعه در ایران به زیان شهرهای متوسط و کوچک و به نفع شهرهای بزرگ مبدل و مسلط بوده و در واقع، کشور فاقد سیاست تعادل بخشی در فضاهای شهری بوده است.

توسعه پایدار شهرهای میانی

توسعه پایدار شهرهای میانی توسعه‌ای است که نیازهای مردم شهر را پاسخ گوید و در عین حال، بقا و دوام آن نیز تضمین گردد و هم چنین آب، خاک و هوا، یعنی سه عنصری که برای حیات انسان ضروری است، آلوده نگردد. از نظر کالبدی توسعه پایدار شهرهای میانی، یعنی تغییراتی که در کاربری زمین و سطوح تراکم که جهت رفع نیازهای ساکنان شهر در زمینه مسکن، حمل و نقل، اوقات فراغت و غذا به عمل می‌آید تا در طول زمان، شهر را از نظر زیست‌محیطی قابل سکونت و زندگی را از نظر اقتصادی با دوام نگه دارد. در شهر میانی پایدار توجه به استفاده از زمین‌هایی است که تحت پوشش توسعه شهری درآمده‌اند (رهنما و عباس‌زاده، ۱۳۸۷، ص ۷۲).

1. City Concentration Ratio

شهرهای میانی به عنوان یک سیستم به واسطه‌ی کمک به تأمین اهداف انسانی تداوم یافته‌اند. توجه به شهرهای میانی به صورت منفرد و مجزا و بدون در نظر گرفتن ارتباطات آن با دیگر مؤلفه‌های پیچیده‌ی تشکیل دهنده سیستم، نه می‌تواند پایدار بماند و نه می‌تواند به پایداری مقیاس ملی و منطقه‌ای کمک کند (ایگر، ۲۰۰۵، ص ۴).

شاخص‌های توسعه پایدار شهرهای میانی در هفت مورد قابل بررسی و پژوهش می‌باشد که عبارتند از:

- اقتصاد شهری پایدار: کار و درآمد مناسب؛
- جامعه شهری پایدار: همبستگی و یکپارچگی اجتماعی؛
- سرپناه شهری پایدار: خانه‌سازی شایسته در استطاعت همه؛
- محیط‌زیست شهری پایدار: اکوسیستم‌های باثبات؛
- دسترسی شهری پایدار: تحرک همراه حفاظت منابع؛
- زندگی شهری پایدار: ایجاد شهر زیست‌پذیر؛
- مردم‌سالاری شهری پایدار: قدرتمندسازی شهروندان (صرافی، ۱۳۸۰، صص ۱۲-۱۳).

معیارهای توسعه پایدار شهرهای میانی

برای داشتن توسعه پایدار شهرهای میانی لازم است، از سوی تصمیم‌گیرندگان، برنامه‌ریزان و مدیران شهری اقداماتی همه‌جانبه صورت گیرد. مهم‌ترین این اقدامات عبارتند از:

- اقدامات در زمینه برنامه‌ریزی حمل و نقل و مدیریت ترافیک؛
- اقدامات در زمینه کاربری اراضی؛
- اقداماتی که در جهت کاهش میزان تولید زباله و تلاش برای بازیافت آن می‌تواند اجرا شود؛

- اقدامات بهسازی قابلیت زیست فضای شهری (رهنما و عباس‌زاده، ۱۳۸۷، ص ۷۶).

توسعه استراتژیک شهری و راهبرد توسعه شهر در شهرهای میانی:

راهبرد توسعه شهر، امروزه اساساً به یک فرایند برنامه‌ریزی راهبردی اطلاق می‌شود که ممکن است، به کاهش فقر و افزایش این احتمال که پیامدهای مربوط به این فرایند بروز یابند، منجر گردد. مطالعاتی که توسط سازمان همکاری شهرها، به عمل آمده است، حاکی از آن است که اتخاذ تصمیمات به شیوه تصمیم‌گیری راهبردی در قلمرو مدیریت شهری هنوز در

کشورهای در حال توسعه با نرخ رشد بالای شهری یک فرآیند متداول نمی‌باشد. فلسفه به کارگیری راهبرد توسعه شهر در شهرهای میانی برای از میان برداشتن بحران‌ها، چالش‌ها و مسایل شهری کشورهای در حال توسعه می‌باشد. افزایش جمعیت شهرنشین جهان در آینده نه چندان دور به میزان دو میلیارد نفر می‌رسد که ۹۸ درصد از افزایش جمعیت مزبور مربوط به کشورهای در حال توسعه خواهد بود، هم چنین طی پانزده سال آینده جمعیت بسیاری از شهرها در آسیا و آفریقا تقریباً دو برابر خواهد شد. در حال حاضر، نزدیک به ۳۰ درصد از جمعیت شهرها در کشورهای در حال توسعه در زیر خط رسمی فقر زندگی می‌کنند. در صورت تداوم روند موجود، در آینده ساکنین جدید شهرها به صورت حاشیه‌نشینی در نواحی زاغه‌نشین با تراکم جمعیت بالا و فاقد خدمات شهری که در معرض خطرات و بحران‌های زیادی هستند، اسکان خواهند یافت.

در حال حاضر، بسیاری از کشورهای در حال توسعه، جایی است که به طور هم زمان با ضعف مدیریت شهری، نابرابری اجتماعی، فساد و عدم آمایش و تعادل در تخصیص منابع روبرو است. نادیده انگاشتن این چالش‌ها و شانه خالی کردن از زیر این مسئولیت به معنای محکوم ساختن صدها میلیون انسان آینده به زندگی فلاکت بار، ناامن و در شرایط زیست محیطی نامطلوب می‌باشد. در پاسخ به چالش‌های شهری مورد بحث و چاره‌اندیشی جمعی در قبال آن، سازمان همکاری شهرها در ماه مه سال ۱۹۹۹ میلادی به وسیله بانک جهانی و مرکز سکونت‌گاه‌های انسانی سازمان ملل متحد تأسیس گردیده است.

وضعیت موجود در حال تغییر است، چرا که چالش‌ها و معضلات مزبور به طور همزمان از طریق رویکردهای نوین از سوی نهادهای عمده و تأثیرگذار در مسایل شهری مورد توجه قرار گرفته است، به طوری که:

- ۱- اقشار فقیر شهری به شکل فزاینده‌ای به عنوان شرکای فعال در جهت توسعه اجتماعی خویش به مشارکت با شهرداری‌ها پرداخته‌اند.
- ۲- شهرداری‌ها (در مقیاس محلی) به شکل فزاینده‌ای در مقابل شهروندان پاسخگوتر شده‌اند.

- ۳- دولت‌ها (در مقیاس ملی) به سیاست‌های تمرکززدایی و مردم‌سالارانه روی آورده‌اند.
- ۴- مؤسسات بین‌المللی توسعه (در مقیاس جهانی) در تدوین راهبردهای شهری خود صراحتاً به نقش کیفیت مدیریت شهری بر کاهش فقر توجه نموده‌اند.

در حالی که تمام نهادهای فوق، شهرنشینی را به مثابه یک فرصت به دیده مثبت می‌نگرند، همگی به ضرورت اقدام دسته‌جمعی در این مورد پی برده‌اند. هیچ کس به تنهایی قادر به حل معضل نیست. گستردگی مقیاس و سرعت سرسام‌آور شهرنشینی، انجام حرکت‌های فراتر از پرداختن به تعدادی پروژه‌های آزمایشی محدود را ایجاب نموده و ضرورت اقدام عملی در مقیاس‌های شهری و ملی را ضرورت بخشیده است.

اهمیت توسعه استراتژیک شهری در شهرهای میانی ایران:

مطالعات مربوط به مسایل و سلسله مراتب شهری ایران بدون استثنا، عملکرد و نقش در حال تزاید متروپل‌ها و کلان شهرها را نشان می‌دهد که در نهایت، به ضرر شهرهای میانی تمام می‌شود. بدین جهت، با توجه به مجموعه‌ی شرایط و مسایل عنوان شده و تجربیاتی که در طول دهه‌های گذشته به دست آمده است، هرگونه تصمیم‌گیری در سیاست تعادل بخشی نظام شهری ایران باید از پایین شروع شود تا ضمن حفظ روابط ارگانیکی مکان‌های مرکزی و بالاخره شهرها با نواحی کوچک و قلمروهای طبیعی جوامع انسانی در داخل یک سیستم با حفظ وابستگی بنیادی و متعلق به مجموعه‌ها در مفهوم فضایی آن شکل گیرد. به هر حال، تمرکززدایی بی‌رویه جمعیت و خدمات شهری در کلان شهرها و شهرهای بزرگ، مدیران و برنامه‌ریزان شهری را با مشکلات عدیده‌ای در زمینه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری مواجه کرده است.

از جمله معضلات مدیریتی شهرهای میانی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) مشکلات فیزیکی و کالبدی (شکل‌گیری حاشیه نشینی، زاغه‌نشینی، بلند مرتبه سازی و مشکلات ناشی از آن در محیط‌های شهری و...);

ب) عوارض زیست محیطی (انواع آلودگی‌ها شامل آلودگی آب‌ها، هوا، خاک، صوت و جز آن);

ج) عوارض سیاسی، اجتماعی و اقتصادی (بیکاری، فقر، اعتصابات کارگری، رشد فساد و جرایم شهری و جز آن).

افزایش جمعیت شهری که مسیر کلی آن در جهت تمرکزگرایی و برهم خوردن نظم فضایی پراکنش جمعیت شهری و نهایتاً شکل‌گیری کلان شهرهای ناحیه‌ای است، مدیران و برنامه‌ریزان شهری را با دشواری‌های روزافزونی در زمینه ارائه خدمات شهری، تدارک مسکن و تأمین تأسیسات و تجهیزات لازم مواجه کرده است. این مشکلات که به دلیل ریشه داشتن در خارج از

محدوده‌های شهری می‌توان آنها را مشکلات برون‌زای شهری نامید، فشار و سنگینی خود را بر دوش مدیران و برنامه‌ریزان شهری وارد ساخته و ارزیابی مدیران و موفقیت آنان را در سازمان بخشیدن به مشکلات شهری با تردید مواجه کرده است (احمدیان، ۱۳۷۸، ص ۶۱).

بنابراین یکی از مهم‌ترین مسایلی که باعث شده شهرهای میانی نتوانند جایگاه و نقش خود را آن گونه که شایسته است، در توسعه منطقه‌ای و نظام شبکه شهری کشور ایفا کنند، به مدیریت‌های کلان و مدیریت داخلی در این نمونه شهرها مربوط می‌شود. متأسفانه توجه زیاد سیاستمداران به شهرهای بزرگ و کلان شهرها مسایل مدیریتی این شهرها را با مشکلات عدیده‌ای مواجه کرده است. برای نمونه، توسعه شهرهای میانی و یا توسعه روستایی موجب کاهش مهاجرت به کلان شهرها می‌شود و از طرف دیگر، فشارهای زیست محیطی و مسایل و مشکلاتی که امروزه شهرهای بزرگ به نحوی جدی با آنها روبه رو هستند، کاهش بسیار خواهد یافت. اگر قرار باشد که مشکلات کلان شهرها تعدیل گردد، با دادن خدمات و امکانات، پویا کردن اقتصاد این شهرها و تحول مدیریتی در سطح شهرهای میانی می‌توان این کار را به انجام رساند. بنابراین یکی از راهبردهای مهم توسعه شهرهای میانی، مهار و کنترل مهاجرت‌ها و هدایت آن به این شهرهاست. پیش‌بینی می‌شود که بخش مهمی از جمعیت ره‌اشده از مراکز روستایی که راهی شهرهای بزرگ هستند، جذب این نقاط خواهند شد. از طرف دیگر، هزینه‌های عمومی با توسعه شهرهای میانی در شهرهای بزرگ کاهش خواهند یافت.

مسایل و مشکلات مدیریتی شهرهای میانی

با وجود مزایا و پتانسیل‌هایی که برای شهرهای میانی ذکر شد، این شهرها در عمل و در زمینه مدیریت شهری با مشکلات و موانعی روبه رو هستند، که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود.

۱. نابرابری در تخصیص خدمات و امکانات

تمرکز اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در چند شهر بزرگ به ویژه در تهران و سایر شهرهای بزرگ توزیع نامتعادلی از رشد اقتصادی و جمعیتی رادر نقاط شهری کشور موجب گردیده است. این نقاط، جاذب اصلی فعالیت و جمعیت بوده و بخش بزرگی از سرمایه‌گذاری‌ها و منابع را به خود اختصاص داده‌اند. این نابرابری و بی‌عدالتی در سطح منطقه‌ای که بیش‌تر ناشی از تأثیر اقتصادی، سیاسی بر روی نظام شهری کشورهای در حال توسعه است، باعث شده که شهرهای کوچک و میانی از نظر اقتصادی و فعالیت‌های صنعتی فاصله بسیار زیادی با استانداردهای شهری داشته باشند و این فرایند مدیریت شهری را در این شهرها با مشکلاتی

مواجه کرده است. به واقع شهری می‌تواند پویا باشد و بر مشکلات متعدد شهری فایق آید که در درجه اول دارای مدیریتی کارآمد باشد و این مدیریت تنها در صورتی تحقق می‌یابد که شهر حداقل از نظر اقتصادی به خودکفایی برسد و بتواند نیازهای ساکنان را دست‌کم در آن سطحی متناسب برآورده سازد، که ساکنین آن مجبور به مهاجرت به سمت شهرهای بزرگ‌تر نشوند. از سوی دیگر، با رشد بیش از حد شهرهای بزرگ و مراکز کلان شهری، این مراکز و کانون‌های ضعیف و متوسط شهری قادر به رقابت نخواهند بود و موجبات تحکیم و حادث شدن تفاوت‌های توسعه‌ای میان مرکز و مراکز بزرگ شهری فراهم می‌آید. اما در صورتی که شهرهای کوچک و میانی بتوانند از نظر اقتصادی خودکفا باشند، می‌توانند با پذیرش سهم عمده‌ای از عوامل، منابع تولید، سرمایه‌گذاری و نیروی انسانی منطقه موجب شکوفایی و رونق ناحیه پیرامونی خود گردند و حتی از نظر منابع درآمدی نیاز چندانی به سازمان‌های بالا و تصمیم‌گیرندگان اصلی نداشته باشند.

۲. عدم مشارکت مؤثر مردم در طرح‌ها و برنامه‌های شهری

مشارکت عبارت است از دخالت مؤثر اعضای یک گروه یا جامعه و نمایندگان آنها در تمامی فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری‌هایی که به کل گروه و جامعه مربوط می‌شود (احمدی، ۱۳۷۹، ص ۷). مدیریت محلی در شهر بر اساس مسؤولیت شهروندی، عدم تمرکز و احساس تعلق شکل می‌گیرد. کارایی نهادهای حکومتی محلی بستگی به مشارکت فعال مردم در اداره امور محلی، استقلال مالی و خودکفایی، داشتن ضوابط و مقررات روشن، اختیارات گسترده و منفک از سایر نهادها دارد. متأسفانه در شهرهای میانی به دلیل این که راهبرد برنامه‌ریزی بیش‌تر از بالا به پایین است و سیاستگذاری‌ها در سطح کلان تصویب می‌شود و برای این گونه شهرها به اجرا در می‌آید، شهروندان کم‌تر در امور شهرها دخالت می‌کنند و نسبت به امور شهری خود بیگانه می‌باشند. این در حالی است که حذف مشارکت مردمی و قطع ارتباط شهروند از شهرداری به مثابه حذف پتانسیل‌های شهری است و مساعدسازی افکار عمومی اگر به درستی انجام شود، می‌تواند بسیاری از معضلات شهری را کاهش دهد. از طرف دیگر، مردم می‌توانند در بسیاری از وظایف و کارکردها با شهرداری و مسؤولان شهری همکاری داشته باشند. برنامه‌ریزی از پایین به بالا، به عبارتی استفاده از حداکثر مشارکت مردم در برنامه‌ریزی‌های شهری، می‌تواند چنین امری را تحقق بخشد. بدین ترتیب، در این میان بایستی از توان بالا، اندیشه و خلاقیت همه جانبه مردم استفاده نمود که می‌تواند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری را در بستری موزون و

منطقی قرار داد و زندگی‌ای آرام و پر امید را برای شهرنشینان ساخت.

۳. مشکل تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها

یکی از مسایل مهم فراروی شهرداری‌ها و مدیران شهری در شرایط حاضر کشور ما، مشکل تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها و شکاف اساسی بین منابع درآمدی و هزینه‌های شهرداری‌هاست. این موضوعی است که هم اکنون شهرداری‌ها را در انجام وظایف‌شان با مشکلات جدی مواجه ساخته است و ضرورت آن است که نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها مجدداً بازنگری شود. مجموع منابع درآمدی شهرداری‌ها را می‌توان به دو دسته پایدار و ناپایدار تقسیم کرد. عوارض صدور پروانه و فروش تراکم در سطح شهر در دسته منابع ناپایدار قرار می‌گیرند. بیش‌ترین سهم عواید شهرداری‌ها از کمک‌های دولتی تأمین می‌شود و این بخش پس از انقلاب کاهش یافته است (از ۵۲ درصد به ۳۴/۵ درصد). بیش‌تر این کاهش مربوط به شهرداری‌های بزرگ چون تهران و اصفهان و تبریز، است، ولی شهرداری‌های شهرهای کوچک همچنان وابسته به بودجه و کمک‌های دولتی‌اند. همان‌گونه که در جدول (۴) مشاهده می‌شود، در شهرداری‌های کوچک تنها ۳۲ درصد درآمد از منبع عوارض محلی تأمین می‌شود و ۶۸ درصد بقیه باید از منابع دیگر که کمک‌های بلاعوض دولتی بخش عمده آن را به وجود می‌آورد، تأمین گردد (مزینی، ۱۳۷۵، ص ۱۸۵).

نوع شهرداری	عوارض محلی (هزینه پرسنلی کل) - (درصد)	عوارض محلی (درصد کل)	سایر منابع (درصد)
شهرداری‌های کوچک	۳۲	۱۱۷	۶۸
شهرداری‌های متوسط	۵۱	۹۹	۴۹
شهرداری‌های بزرگ	۷۰	۷۳	۳۰

جدول ۴: مقایسه درآمد شهرداری‌ها از منابع مختلف - ماخذ: (مزینی، ۱۳۷۵، ص ۱۸۵).

بنابراین با توجه به مشکلات اقتصادی دولت‌ها، کمک‌های دولت به این شهرها (میانی) بسیار محدود است و این شهرها راه‌های درآمدی شهرهای بزرگ - مانند فروش تراکم، مالیات‌های سنگین، پروانه‌های ساختمانی و تجاری - را نیز ندارند و در نتیجه، در زمینه تأمین هزینه‌های شهر با کمبودهایی مواجه می‌شوند و در اجرای طرح‌های عمرانی و خدماتی نمی‌توانند به نحو مؤثر عمل کنند، که این امر نارضایتی شهروندان را به دنبال دارد.

سه عامل در سنجش اهمیت توسعه استراتژیک در زمینه راهبرد توسعه شهرهای میانی نقش

ایفا می‌کنند :

- زمینه افزایش شتاب تغییرات اقتصادی؛
- تمرکززدایی و محدود نمودن نفوذ و اندازه حکومت‌های محلی؛
- اشکال مهار ناشدنی فقر و محرومیت اقتصادی.

یکی از واکنش‌ها در مقابل این تغییرات مهارناشدنی فزاینده، بسط دادن تمرکز بر روی توسعه استراتژیک است. این که یک شهر چگونه اداره می‌شود، برای تعیین موقعیت مطلوب بخش‌های تولیدی آن شهر در بازارهای منطقه‌ای و جهانی ضروری و بنیادین است. اداره‌ی بد شهرها اغلب با تورم اقتصادی و هزینه‌های گزاف تحمیلی بر هر دو بخش خصوصی و عمومی اقتصاد، آمیخته است.

نتیجه

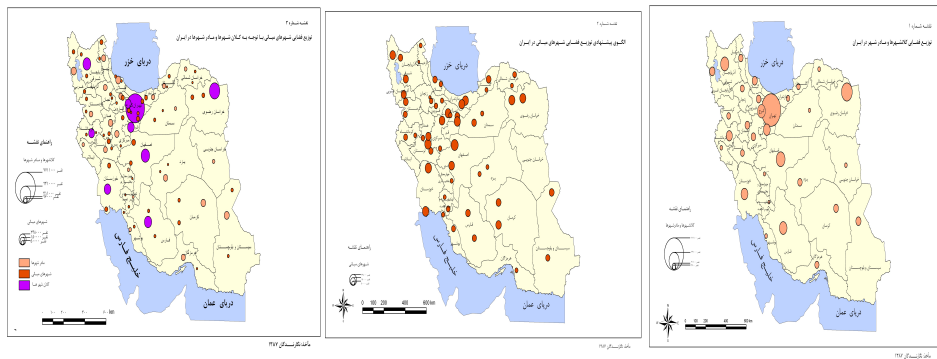
تجربه نشان داده است که سیستم خوب اداره شهر، در جهت دادن امکان زندگی خوب در شهر اساسی و ضروری است. فقر و حاشیه‌نشینی اقتصادی و اجتماعی، موانع مهم بر سر راه توسعه‌های شهرهای میانی و ملی هستند. این پدیده‌ها نشان دهنده تهدیدهایی هستند که پیوستگی اجتماعی و امکان رشد قدرت خرید مردم را به خطر می‌اندازند. این عوامل هم چنین نمایانگر انقطاع‌های جدی هستند که ممکن است، در آزادی‌ها، فرصت‌های پیشرفت و ملزوماتی که به شاخص نمودن افراد و جوامع در رخداد تغییر اجتماع منجر می‌شوند، پیش آیند. جدول شماره (۵) و نقشه‌های ۱ و ۲ به وضعیت توزیع فضایی کلان شهرها و مادرشهرها و شهرهای میانی در ایران پرداخته و در نقشه شماره ۳ با تحلیل‌های صورت گرفته به آرایه الگوی پیشنهادی توزیع فضایی شهرهای میانی در ایران پرداخته شده است.

نام استان	تعداد شهر استان	جمعیت شهری استان هزار نفر	شهر اول استان	جمعیت شهر اول استان	شهر دوم استان	جمعیت به هزار نفر	شهر سوم استان	جمعیت به هزار
تهران	۵۱	۱۲۱۵۰	تهران	۷۷۱۱	کرج	۱۳۷۷	اسلام شهر	۳۵۷

۲۱۸	خمینی شهر	۲۴۸	کاشان	۱۵۸۳	اصفهان	۳۷۵۳	۹۲	اصفهان
۲۰۵	نیشابور	۲۰۸	سبزوار	۲۴۱۰	مشهد	۳۷۵۳	۶۶	خراسان رضوی
۲۱۷	آبادان	۲۲۸	دزفول	۹۶۹	اهواز	۲۹۲۹	۴۷	خوزستان
۱۰۳	چهرم	۱۲۳	مرودشت	۱۲۰۴	شیراز	۲۵۹۶	۷۳	فارس
۱۱۴	مرند	۱۴۶	مراغه	۱۳۷۸	تبریز	۲۳۵۹	۵۷	آذربایجان شرقی
۱۴۹	بوکان	۱۷۸	خوی	۵۷۷	ارومیه	۱۷۰۲	۳۶	آذربایجان غربی
۱۹۷	آمل	۱۹۸	بابل	۲۵۹	ساری	۱۵۳۴	۵۱	مازندران
۱۳۶	رفسنجان	۱۶۷	سیرجان	۴۹۶	کرمان	۱۵۰۶	۵۷	کرمان
۷۱	لاهیجان	۱۰۹	بندر انزلی	۵۵۱	رشت	۱۲۸۱	۴۹	گیلان
۵۱	هرسین	۸۹	اسلام آباد	۷۸۴	کرمانشاه	۱۲۴۱	۲۸	کرمانشاه
۹۹	ایرانشهر	۱۳۰	زابل	۵۵۲	زاهدان	۱۱۵۷	۳۲	سیستان و بلوچستان
۱۰۰	دورود	۲۲۷	بروجرد	۳۲۸	خرم آباد	۱۰۰۸	۲۳	لرستان
۶	جعفریه	۷	قنات	۹۷۵	قم	۹۷۵	۵	قم
۷۲	نپاوند	۱۵۳	ملایر	۴۷۳	همدان	۹۶۱	۲۷	همدان
۶۴	خمین	۱۷۹	ساوه	۴۳۸	اراک	۹۱۳	۲۷	مرکزی
۹۱	مریوان	۱۳۱	سقز	۳۱۱	کردستان	۸۳۹	۲۳	کردستان
۴۶	علی آباد	۱۲۷	گنبد	۲۶۹	گرگان	۷۸۳	۲۴	گلستان
۵۱	اردکان	۵۸	میبد	۴۲۳	یزد	۷۷۳	۲۳	یزد

۶۹	الوند	۷۳	تاکستان	۳۴۹	قزوین	۷۶۹	۲۴	قزوین
۶۱	مشکین شهر	۸۱	پارس آباد	۴۱۲	اردبیل	۷۰۱	۲۱	اردبیل
۳۰	دهبارز	۵۴	میناب	۳۶۷	بندر عباس	۳۶۹	۲۲	هرمزگان
۵۹	بندرگناوه	۹۲	بیرازجان	۱۶۱	بوشهر	۵۶۵	۲۹	بوشهر
۴۸	خرمدره	۷۰	ایهر	۳۴۱	زنجان	۵۴۴	۱۶	زنجان
۲۸	فرخ شهر	۴۹	بروجن	۱۲۶	شهرکرد	۴۳۱	۲۶	چهارمحال و بختیاری
۵۷	دامغان	۱۲۴	سمنان	۱۲۶	شاهرود	۴۲۸	۱۶	سمنان
۵۱	اسفراین	۸۲	شیروان	۱۷۲	بجنورد	۳۸۱	۱۵	خراسان شمالی
۲۷	دهلران	۲۷	ایوان	۱۵۵	ایلام	۳۲۳	۱۹	ایلام
۲۳	فردوس	۳۲	قائن	۱۵۷	بیرجند	۳۰۸	۲۰	خراسان جنوبی
۴۹	دهدشت	۸۱	دوگنبدان	۹۶	یاسوج	۲۹۳	۱۳	کهگیلویه و بویراحمد
۹۶		۴۸۴۸		۲۴۱۵۳		۴۷۴۹۵	۱۰۱۲	

جدول شماره ۵- وضعیت جمعیت کلان شهرها و مادرشهرها و شهرهای میانی در ایران



هم چنین در جدول شماره ۶ با توجه به داده‌های موجود و تحلیل استراتژیک آن می‌توان

برای شهرهای میانی هر استان جهت تمرکززدایی و راهی به سوی توسعه منطقه‌ای در جهت شبکه شهری مطلوب و سامان‌مند به ارایه پیشنهاداتی جهت نقش دادن به این شهرها در کنار نقش اصلی آن‌ها به عنوان نقش مکمل می‌باشد که توسط برنامه‌ریزان در هنگام برنامه‌ریزی استراتژیک و توسعه منطقه‌ای می‌تواند برای چشم‌اندازسازی که قلب سند توسعه استراتژیک می‌باشد، مورد توجه قرار گیرد.

شهر یک فضای کالبدی است که مجموعه‌ای از فعالیت‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی انسان‌هاست که با هم در ارتباط نزدیک بوده و از همدیگر متأثر می‌گردند. تحولاتی که طی چند دهه اخیر با سرعت گرفتن فزاینده شهرنشینی و پدید آمدن کلان شهرها در سطح جهان روی داده، لزوم بازنگری در توسعه استراتژیک و وظایف آن را مطرح کرده است. در این میان، یکی از مهم‌ترین نقش‌ها بر عهده توسعه استراتژیک است و باید با توجه به وظایف محوله آن، مشکلات را رفع کند. سیستم توسعه استراتژیک در ایران نیز کم‌تر از کشورهای در حال توسعه نمی‌باشد. تا قبل از شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهر، نظام توسعه استراتژیک ایران مشروعیت خود را از حکومت مرکزی کسب کرده است، نه از مردم. بحران مشروعیت از زمان رضاشاه تا انقلاب اسلامی وجود داشته است و بعد از انقلاب نیز کم و بیش ادامه یافته است. علت آن نیز فقدان هر نوع مشروعیت اعم از سنتی و منطقی در نظام اجتماعی برای توسعه استراتژیک در کشور است. و هم‌چنین توجه به برخی نقاط (شهرهای میانی) در پیرامون، در مقابل شمار بسیار زیاد نقاط کوچک و پراکنده از این نظر اهمیت می‌یابد که شبکه مدیریتی سرزمین نمی‌تواند چنین وسعتی را پوشش دهد، برای پیشگیری از ظهور ضایعاتی که از چنین پراکنشی ممکن است حاصل شود، تکیه بر شهرهای میانی از نظر قابلیت‌هایی که در اختیار دارند و حوزه‌ای که می‌توانند پوشش دهند، مناسب‌ترین راه خواهد بود و رشد بیش از حد شهرنشینی در سه دهه اخیر علاوه بر افزایش جمعیت شهرها موجبات ناموزونی در شبکه شهری ایران شده است و در این زمینه تقویت و گسترش شهرهای کوچک و میانی می‌تواند به عنوان راهکارهای مناسب برای تعادل بخشی به نظام فضایی شبکه شهری کشور قلمداد شود و نظام شبکه شهری را در بستری موزون و منطقی گرایش دهد. این امر تنها با سیستم مدیریتی صحیح و همه‌جانبه در همه ارکان شهر با توجه به پتانسیل‌ها و استعدادهای شهرهای کوچک و میانی میسر خواهد شد.

نام استان	شهر میانی	نقش شهری	شهر میانی	نقش شهری
تهران	ورامین	دانشگاهی	دماوند	گردشگری
اصفهان	کاشان	گردشگری	خمینی شهر	دانشگاهی
خراسان رضوی	سبزوار	دانشگاهی	نیشابور	دانشگاهی
خوزستان	دزفول	کشاورزی	آبادان	صنعتی
فارس	مرودشت	گردشگری	جهرم	کشاورزی
آذربایجان شرقی	مراغه	دانشگاهی	مرند	صنعتی
آذربایجان غربی	خوی	دانشگاهی	بوکان	صنعتی
مازندران	بابل	گردشگری	آمل	گردشگری
کرمان	سیرجان	دانشگاهی	رفسنجان	گردشگری
گیلان	بندر انزلی	گردشگری	لاهیجان	گردشگری
کرمانشاه	اسلام آباد	گردشگری	هرسین	دانشگاهی
سیستان و بلوچستان	زابل	دانشگاهی	ایرانشهر	صنعتی
لرستان	بروجرد	گردشگری	دورود	دانشگاهی
قم	قنات	گردشگری	جعفریه	صنعتی
همدان	ملایر	دانشگاهی	نهایند	صنعتی
مرکزی	ساوه	دانشگاهی	خمین	گردشگری
کردستان	سقز	دانشگاهی	مریوان	گردشگری
گلستان	گنبد	گردشگری	---	---
یزد	میبد	دانشگاهی	اردکان	گردشگری
قزوین	ناکستان	صنعتی	الوند	صنعتی
اردبیل	پارس آباد	گردشگری	مشکین شهر	دانشگاهی
هرمزگان	میناب	دانشگاهی	---	---
بوشهر	بrazجان	دانشگاهی	بندر گناوه	گردشگری
زنجان	ابهر	دانشگاهی	---	---
چهارمحال و بختیاری	---	---	---	---
سمنان	سمنان	دانشگاهی	دامغان	دانشگاهی
خراسان شمالی	شیروان	دانشگاهی	اسفراین	گردشگری
ایلام	---	---	---	---
خراسان جنوبی	---	---	---	---
کهگیلویه و بویراحمد	دوگنبدان	دانشگاهی	---	---
کرج	شهریار	دانشگاهی	---	---

جدول ۶: نقش شهرهای میانی برای توسعه استراتژیک

راهبرد توسعه شهر اساسا به منظور تأمین امکانات لازم برای مدیران شهری که می‌کوشند، ابزارهای برنامه‌ریزی شهری موجود را ارتقا دهند و یا برنامه‌های توسعه اقتصادی را در جهت ایجاد چارچوب هر چه راهبردی‌تر رشد همگون شهری و توسعه پایدار هدف‌گیری و تهیه می‌گردد.

در واقع، اساسا راهبرد توسعه شهر ممکن است، به صورت بیان همگرایی برنامه‌ریزی راهبردی و چارچوب‌های توسعه مشارکتی در جهتی که به صورت بالقوه بتواند بر موانع هر دو رویکرد فایق آید، در نظر گرفته می‌شود.

در برنامه‌ریزی راهبردی تمایل بر این است که مبانی رشد اقتصادی بر علایق و خواست‌های بخش خصوصی مقدم دانسته شود. با در نظر گرفتن این نکته که توسعه مشارکتی به تمرکز محدود بر مداخله در مرحله مقیاس‌های همسایگی بدون قایل شدن ارتباط کافی برای مرزهای فرایندها و فرصت‌های توسعه تمایل دارد.

شاید دلیل دوام و توان منحصر به فرد و خاص رویکرد راهبرد توسعه شهر را بتوان در اتصال دادن روابط بین بخشی و محلی مقیاس با دستورالعمل توسعه شهری مشاهده کرد. روشن شد که هدف اساسی اغلب برنامه‌های راهبرد توسعه شهر کاستن از فقر موجود در شهرها به ویژه شهرهای میانی است. ولی به غیر از این گفته‌ها می‌بایست تأکید داشت که حضور بازیگران کلیدی و نقش‌آفرینان در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی و اداری شهر است که خواهد توانست گروه‌های هدف را در فرایند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی دخالت دهد و نیز با ایجاد امکان نقش‌آفرینی برای این گروه‌های هدف در اجرای راهبردهای توسعه شهری، میزان اثر بخشی برنامه‌ها را از حد طرح‌های بطئی و موضعی به شکل مفید، مؤثر و با ضمانت اجرایی بالا در آورد. این یک دستورالعمل اجرایی نیست، ولی به صورتی مؤثر خواهد توانست به تأثیرگذاری هرچه بیشتر طرح‌ها و تبدیل شدن به نمونه‌های موفق در کمک به مدیران شهرهای میانی جهت ارتقا دادن موقعیت شهرهای میانی در شبکه شهری ایران نسبت به کلان شهرها در راستای توزیع بهینه منابع، غلبه بر عوارض زیست محیطی، مشکلات فیزیکی کالبدی و عوارض سیاسی، اجتماعی، اقتصادی کمک کند. در انتها باید اذعان داشت، آشنایی با ابزارهای نوین برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای و تلاش در جهت انتقال دانش فنی از طریق تعامل علمی و تبادل تجربیات با سازمان‌های بین‌المللی امر فرخنده‌ای است که چنانچه با بسترسازی مناسب همراه باشد، قطعاً می‌تواند نتایج مفیدی برای شهرهای میانی کشورهای در حال توسعه از جمله ایران

در دستیابی به منافع که در بالا ذکر گردید، به بار آورد.

راهکارها:

- بنابراین با توسعه استراتژیک شهری و سیاستگذاری صحیح در زمینه شهرهای کوچک و میانی می‌توان به موارد زیر جامه عمل پوشاند:
۱. از نظر زیست محیطی شهرهای پایدار و سازگار با محیط زیست به وجود آورد.
 ۲. با کنترل مهاجرت‌های روستایی به سمت شهرهای بزرگ می‌توان نوعی نظام سلسله مراتبی شهری سنجیده و متعادل ایجاد کرد.
 ۳. شهرهای میانه با درجه بالایی از امکان مشارکت ساکنان، زمینه بهتری را برای توسعه و همبستگی اجتماعی فراهم می‌آورند.
 ۴. مقابله با مسکن اهمیت بسیاری در توسعه استراتژیک شهری میانی دارد و در شهرهای میانی امکان دادن پاسخ‌های متنوع به مشکلات مسکن فراهم است.
 ۵. عمران روستایی از طریق شهرهای میانی، بهتر امکان‌پذیر خواهد بود.
 ۶. با توزیع بهینه امکانات و خدمات در سطح این گونه شهرها و به وجود آوردن زمینه دسترسی برای همه اقشار جامعه می‌توان زمینه‌های ایجاد عدالت اجتماعی را فراهم ساخت.

منابع و مأخذ:

۱. آشتیانی، محمدتقی، "آینده مدیریت شهری ایران"، ماهنامه شهرداری‌ها، سال سوم، شماره ۳۵.
۲. احمدی، حسن (۱۳۷۹)، "مشارکت مردم در بازسازی شهرهای زلزله زده"، رساله دکتری در شهرسازی، دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران.
۳. احمدیان، محمدعلی (۱۳۷۸)، "چالش‌های مدیریتی شهری با افزایش جمعیت"، ماهنامه شهرداری‌ها، سال دوم، شماره ۲۱.
۴. ارجمندینا، اصغر (۱۳۷۰)، "نقش شهرهای میانی در نظام اسکان جمعیت"، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال سوم، شماره ۲۹.
۵. امچکی، حمیده (۱۳۸۳)، "شهرهای میانی و نقش آنها در چارچوب توسعه ملی"، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، تهران.
۶. ایمانی جاجرمی، حسین؛ سعید رضوانی، نوید (۱۳۷۴)، "دو مقاله در خصوص توسعه استراتژیک در ایران"، وزارت کشور، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، تهران.
۷. باقری، اشرف السادات (۱۳۷۵)، "کارکردهای شهرهای میانی در توسعه ناحیه‌ای"، مطالعه موردی نجف آباد و خمینی‌شهر، رساله دوره دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس.
۸. تقوایی، مسعود؛ مختاری، رضا (۱۳۸۳)، "مدیریت شهری در شهرهای متوسط"، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۶۱، تهران.
۹. حسامیان، فرخ؛ اعتماد، گیتی؛ حایری، محمدرضا (۱۳۷۷)، "شهرنشینی در ایران"، چاپ سوم، تهران، انتشارات آگاه.
۱۰. دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری (۱۳۸۱)، "برنامه‌ریزی و توسعه استراتژیک"، مسایل نظری و چالش‌های تجربی، تهران.
۱۱. راندنیللی، دنیس (۱۳۶۸)، "تجزیه و تحلیل ویژگی‌های جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی در شهرهای متوسط کشورهای در حال توسعه"، ترجمه مجید محمدی خبازان، تهران.
۱۲. رهنما، محمدرحیم؛ عباس‌زاده، غلامرضا (۱۳۸۷)، "اصول و مبانی سنجش فرم کالبدی

- شهر"، مشهد، انتشارات جهاد دانشگاهی.
۱۳. شایبرجیما، جی (۱۳۷۹)، "مدیریت شهر، خط مشی‌ها و نوآوری‌ها در کشورهای در حال توسعه"، ترجمه پرویز زاهدی، شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، تهران.
۱۴. شفیعی، حسن، "چشم‌انداز جهانی شوراهای شهر"، ماهنامه شهرداری‌ها، سال اول، شماره ۱.
۱۵. شکویی، حسین (۱۳۷۷)، "دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری"، چاپ سوم، تهران، انتشارات سمت.
۱۶. صرافی، مظفر (۱۳۷۹)، "مفهوم، مبانی و چالش‌های توسعه استراتژیک"، فصل‌نامه توسعه استراتژیک، انتشارات سازمان شهرداری‌ها، شماره ۲.
۱۷. صرافی، مظفر (۱۳۷۹)، "بنیادهای توسعه پایدار کلان‌شهر تهران"، همایش موازین توسعه و ضد توسعه فرهنگی - اجتماعی شهر تهران، تهران.
۱۸. علی‌آبادی، جواد؛ معصوم جلال، "چالش‌های مدیریت شهری در ایران"، ماهنامه شهرداری‌ها، سال دوم، شماره ۲۵.
۱۹. محمدزاده تیتکانلو، حمیده (۱۳۸۳)، "شهرهای متوسط و شهری شدن جهان"، فصل‌نامه مدیریت شهری، شماره ۵.
۲۰. مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۵)، "وظایف شوراها"، تهران.
۲۱. مرکز آمار ایران، نتایج سرشماری کل کشور، ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵.
۲۲. مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور (۱۳۷۲)، "شهر در ایران از تمدن ماد تا پیروزی انقلاب اسلامی"، تهران.
۲۳. مزینی، منوچهر (۱۳۷۵)، "توسعه استراتژیک و روستایی در ایران (مشکلات و امکانات آن) وزارت مسکن و شهرسازی"، سازمان ملی زمین و مسکن، تهران.
۲۴. رجا، (۱۳۷۰)، "مدیریت شهری و هماهنگی بین شهری"، مجموعه مقالات نخستین سمپوزیوم شهر سالم، تهران، انتشارات اداره کل روابط عمومی و بین‌المللی شهر تهران.
25. City Development Strategic(CDS), A Discussion report for DFID(UK) and the word bank (2000),GHK Group,London.
26. Cities Alliance (2004)"Developmen Strategic – first Results" , Washington D.C.USA
27. DeMiranda Tofani,Juliana Torres,(1996), "local Humanises Development of small land Intermediate Urban Centers in Developing Countries: The Case of Tree Cities in Southern Bahia", Brazil,A Thesis Submitted to The Faculty of Architecture in Partial Fulfillment of the Requirements.

28. Egger, Steve, (2005), "*Determining a sustainable city mode*", Environmental modeling software
29. Hansen N.(1990), "*Impact of Small and Intermediate Cities in Population Distribution*", Regional Dev .Dialogue.p,20-45.
30. Kundu A.(2001), *Urban Development, "Infrastructure Financing and Emerging System of Governance in India.* "The Scout Report for Social Science Selection , April ,2001,Vol4. No.15.
31. Otiso K.M.,(2005). "*State, voluntary and private sector partnerships for slum upgrading and basic service delivery in Nairobi city*", Kenya Cities 20(4): 221–229.
32. Schmitt B.& Henry M.(2000), "*Size and Growth of Urban Centers in French Labor Market Areas*", Regional Science and Urban Economics,30.2000p,20-31.