

# مطالعه تطبیقی تجربیات سیاستی کشورهای منتخب آسیایی در زمینه توزیع متوازن جمعیت شهری

محمود مشفق\* ، قربان حسینی\*\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۴/۱۰ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱/۲۹

## چکیده

این مقاله به مقایسه تجربیات کشورهای منتخب آسیایی در زمینه توزیع متوازن جمعیت می‌پردازد و تلاش خواهد کرد نشان دهد که کدام یک از پارادایم‌های برنامه‌ریزی فضایی - جمعیتی در توزیع بهینه‌تر جمعیت نتایج بهتر و مؤثرتری داده است. روش تحقیق، تحلیل اسنادی است و از اسناد معتبر در زمینه برنامه‌ریزی‌های دولتی استفاده شده است. به‌طور کلی چهار نوع پارادایم برنامه‌ریزی با توجه به اقتصاد جمعیت - فضا تشخیص داده شد: الف) دولت‌های غیرمتمرکز با پارادایم تمرکززدایی سیاسی - اقتصادی (ژاپن)، ب) دولت‌های متمرکز با پارادایم مداخله مستقیم در مدیریت جمعیت

---

\* استادیار جمعیت‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول).

m\_moshfegh@yahoo.com

\*\* کارشناس پژوهشی گروه مهاجرت و شهرنشینی مؤسسه مطالعات و مدیریت جامع و تخصصی جمعیت

کشور.

- فضا (چین و اندونزی). ج) دولت‌های متمرکز با پارادایم تمرکززدایی اقتصادی (ایران و کره جنوبی) و د) دولت نیمه‌متمرکز با پارادایم اولویت‌بخشی به توسعه روستایی. نتایج نشان می‌دهد که دولت‌های غیرمتمرکز با رویکرد تمرکززدایی اداری - سیاسی و اقتصادی نتایج مثبت‌تری از توسعه برابر در سطح ملی و توزیع بهینه جمعیت به دست داده‌اند. بررسی‌ها نشان داد عدم وجود هماهنگی بین بخش‌های کلان، میانی و خرد، فقدان اراده سیاسی لازم برای اجرای طرح‌های آمایش سرزمین و عدم پایش برنامه‌ها آمایش سرزمین و توزیع فضایی جمعیت، از جمله مهم‌ترین موانع عدم موفقیت راهبردهای توزیع بهینه جمعیت هستند. در کشورهای با نظام متمرکز برنامه‌ریزی کلید اصلی توفیق برنامه‌ها ایجاد هماهنگی‌های بین‌بخشی و پایش مداوم برنامه‌ها است.

**واژه‌های کلیدی:** مهاجرت، توزیع جمعیت، کلان‌شهرها، برنامه و

سیاست‌ها

## مقدمه

توزیع مکانی و جغرافیایی جمعیت و توسعه به‌طور قابل ملاحظه‌ای به هم وابسته هستند. چالش‌های توزیع فضایی جمعیت مشتمل بر شهرنشینی سریع، تمرکز جمعیت، جمعیت زدایی روستایی، مدیریت شهری و حاشیه‌نشینی، افراد آواره داخلی به‌ویژه کسانی که ناشی از تغییرات محیطی آواره شده‌اند، می‌باشد. مهاجرت مؤلفه اصلی توزیع مکانی جمعیت است و در دهه‌های آینده همچنان به‌عنوان عامل اصلی در توسعه شهری کشورهای در حال توسعه خواهد ماند. در سال ۲۰۱۳، فقط ۱۰ درصد از دولت‌ها از توزیع جغرافیایی جمعیت کشورشان اظهار رضایت کرده‌اند و نزدیک به ۶۰ درصد دولت‌ها تمایل داشته‌اند، تغییرات عمده‌ای در توزیع فضایی جمعیت کشورشان بوجود آید. از اواسط دهه ۱۹۹۰ نسبت کشورهایی که از توزیع فضایی جمعیت کشورشان

۳ مطالعه تطبیقی تجربیات سیاستی کشورهای منتخب ...

اظهار نارضایتی کرده‌اند به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای رو به افزایش گذاشته است، درحالی‌که درصد کشورهایی که از توزیع جمعیت در کشورشان اظهار رضایت کرده‌اند در سال ۱۹۹۶ از ۲۹ درصد به ۱۰ درصد در سال ۲۰۱۳ رسیده است (سازمان ملل، ۲۰۱۳).

جدول ۱- تحولات جهت‌گیری‌های سیاستی در زمینه مهاجرت‌های روستا - شهری

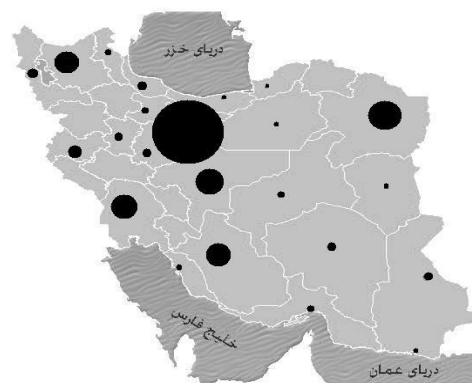
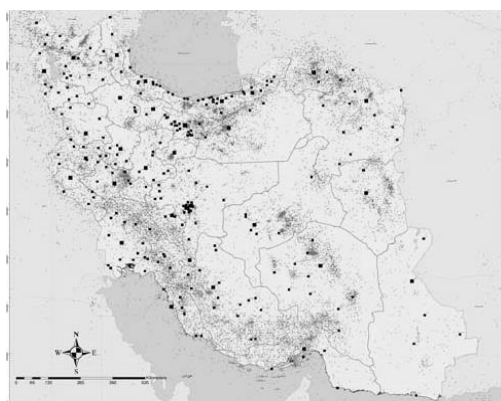
۱۹۷۶ - ۲۰۱۳

منطقه	سال	تعداد				درصد				
		افزایش	تداوم	کاهش	عدم مداخله	افزایش	تداوم	کاهش	عدم مداخله	
جهان	۱۹۷۶	۶	۰	۴۰	۳۷	۸۳	۷	۰	۴۸	۴۵
	۱۹۸۶	۳	۵	۴۷	۳۷	۹۲	۳	۵	۵۱	۴۰
	۱۹۹۶	۶	۸	۴۸	۶۳	۱۲۵	۵	۶	۳۸	۵۰
	۲۰۰۵	۶	۲	۱۱۵	۴۱	۱۶۴	۴	۱	۷۰	۲۵
	۲۰۱۳	۵	۴	۱۴۸	۲۸	۱۸۵	۳	۲	۸۰	۱۵
آسیا	۱۹۷۶	۱	۰	۳	۰	۴	۲۵	۰	۷۵	۰
	۱۹۸۶	۱	۲	۸	۶	۱۷	۶	۱۲	۴۷	۳۵
	۱۹۹۶	۲	۰	۱۶	۱۱	۲۹	۷	۰	۵۵	۳۸

۰									۶	
۱۰	۱۸	۷۵	۰	۸	۴۰	۷	۳۰	۰	۳	۲۰۰
۰										۵
۱۰	۷	۸۴	۰	۹	۴۴	۳	۳۷	۰	۴	۲۰۱
۰										۳

Sources: United Nations (۲۰۱۳). Department of Economic and Social Affairs | Population Division

مهاجرت‌های روستا - شهری طی ۵۰ سال گذشته به‌علاوه تمرکز بی‌رویه جمعیت در کلان‌شهرهای بزرگ موجب شده است که سیمای توزیع مکانی جمعیت در کشور ایران دچار دگرگونی‌های اساسی شود. همان‌طور که شکل شماره (۱) نشان می‌دهد، توزیع فضایی و مکانی جمعیت از یک جامعه روستایی به جامعه شهری تغییر یافته است. اما مسئله اصلی این است که این توزیع فضایی به تدریج حالت نامتوازن و نامتقارن یافته است، به طوری که روستاها و شهرهای کوچک کشور با روند تخلیه جمعیتی مواجه و شهرهای بزرگ و کلان‌شهرها با مشکل بیش جمعیتی مواجه شده‌اند.



۷۲٪ در مناطق شهری: ۱۳۹۰

۷۰٪ در مناطق روستایی: ۱۳۳۵

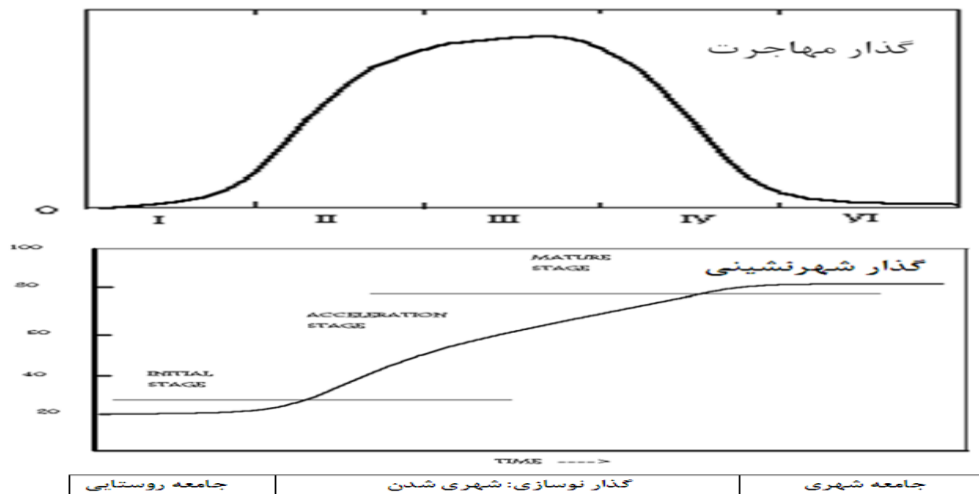
### شکل ۱- تغییرات توزیع فضایی جمعیت در سطح ملی طی نیم قرن اخیر

در این مقاله با مطالعه تطبیقی جهت‌گیری‌های کلان سیاست‌گذاری‌های اقتصادی فضا و توزیع بهینه جمعیت به این موضوع پرداخته می‌شود که کدام کشورها در این زمینه از توفیقات بیشتری برخوردار بوده‌اند. چرا برخی از کشورها با وجود سیاست‌گذاری مداوم در زمینه توزیع بهینه جمعیت، به نتایج قابل‌ملاحظه‌ای دست پیدا نکرده‌اند؟ دلایل موفقیت و شکست کشورها در زمینه توزیع بهینه جمعیت در سطح ملی چه بوده است؟ چه راهکارهایی در بلندمدت نتایج بهتری به دست می‌دهند؟

### مبانی نظری و تجربی

از عمده‌ترین نظریات در خصوص تغییرات الگوهای سکونت و مهاجرت نظریات زلینسکی و دیویس است. نمودار ذیل به مقایسه گذار مهاجرت و شهرنشینی در بستر مدرنیزاسیون و توسعه اقتصادی - اجتماعی با توجه به نظریات زلینسکی و دیویس می‌پردازد. همچنان که ملاحظه می‌گردد، مرحله دوم و سوم گذار شهرنشینی که با عنوان مرحله «سرعت‌یابی شهرنشینی» است با مرحله دوم و سوم گذار مهاجرت‌های داخلی متقارن است. در این مرحله که اغلب کشورها با انفجار جمعیتی بخصوص در مناطق روستایی مواجه هستند، مهاجرت‌های روستا - شهری اوج می‌گیرد و سرعت شهرنشینی به‌طور فوق‌العاده‌ای افزایش می‌یابد. مشکل اصلی در زمینه توزیع متناسب جمعیت به این مرحله برمی‌گردد. یعنی آن‌قدر سرعت مهاجرت‌های روستا - شهری و افزایش جمعیت شهرها بالاست که کشورها از مدیریت به‌موقع آن عاجز می‌مانند و بسیاری از روستاها به‌صورت برنامه‌ریزی ن‌شده خالی از سکنه می‌شوند و بسیاری از شهرهای بزرگ با مشکل

بیش جمعیتی مواجه می‌شوند. این مسئله از دهه ۱۹۶۰ به بعد در بسیاری از کشورهای در حال توسعه آسیایی به یک معضل جدی تبدیل شده است (شکل ۲).



شکل ۲- مقایسه مراحل گذار شهرنشینی و مهاجرت‌های داخلی بر اساس نظریه زلینسکی و دیویس

### نظریه اکولوژی انسانی

نظریه اکولوژی انسانی اگرچه در عنوان اصلی از مفاهیم مهاجرتی برخوردار نیست، اما در تبیین سازوکارهای مکانی مهاجرت‌های داخلی و عملکرد مهاجرتی مناطق می‌تواند بسیار مفید باشد. نظریه اکولوژی انسانی بر عواملی چون تسلط مکانی، سلسله‌مراتب مکانی و تفاوت‌های کارکردی مناطق مهم جمعیتی در ارتباط با تحلیل سازوکارهای مهاجرتی در سطح ملی و منطقه‌ای می‌پردازد. در این نظریه بر دو جنبه اساسی از شبکه‌های ارتباطی و مهاجرتی بین مناطق و شهرها و روستاها تأکید می‌شود که عبارت‌اند از: الف) فراوانی ارتباطات یک منطقه جغرافیایی با سیستم بزرگ‌تر سیاسی، اقتصادی از نظر تولید کالا، خدمات و تعداد جمعیت. ب) شعاع و دامنه ارتباطات و تعاملات مادی و انسانی سیستم‌های بزرگ‌تر با سیستم‌های کوچک‌تر (Irwin & Hughes, ۱۹۹۲: ۵۶).

بر اساس نظریه بیدول<sup>۱</sup> و کاساردا<sup>۲</sup> (۱۹۸۵) فراوانی ارتباطات انسانی نتیجه میزان پیچیدگی ساختاری منطقه، تنوع کارکردی و میزان وجود منابع و اطلاعات مختلف در یک منطقه است، مناطقی که ارتباطات بیشتری با جاهای دیگری دارند استعداد بیشتری برای توسعه و رشد ساختارهای اقتصادی و اجتماعی دارند. به نظر (هاولی<sup>۳</sup> به نقل از ایروین و هاکس، ۱۹۹۲) وابستگی‌های داخلی یک سیستم، زمانی در یک شبکه اجتماعی، جمعیتی گسترش بیشتری می‌یابد که مزایا و خصوصیات محلی و منطقه‌ای خود باعث ارتباطات فوق‌العاده هدفمند یا غیر هدفمند یک منطقه باشند، زیرا تعاملات منطقه‌ای بسته به کارکردشان دسته‌بندی و بر اساس سلسله‌مراتب به دو گروه منطقه‌ای و یا ملی دسته‌بندی می‌شوند. با این اوصاف اهمیت فراوانی تعاملات و ارتباطات مهاجرتی خود نشان‌دهنده شاخص و درجه تمرکز منابع و جمعیت است و میزان نزدیکی و درجه مرکز محوری خود معیاری برای دسترسی بیشتر و ارتباط بیشتر است زیرا عوامل تولید به یکدیگر وابسته هستند و هر عاملی خود مکمل منابع دیگر است و خود به‌عنوان یک ابزار کنترل، عوامل بعدی را تقویت می‌نماید. این مسئله باعث خلق یک الگوی مسلط و ایجاد حالت استقلال در انجام فعالیت‌ها می‌شود. عوامل کلیدی کارکردی، پیوند و تعامل بیشتر و فزاینده یک منطقه با دیگر مناطق را فراهم می‌کنند و باعث می‌شوند که سیل مواد، امکانات و اطلاعات از مناطق دیگر برای انجام کارکردی ویژه به سمت منطقه مورد نظر جاری شود. هرچه میزان نیاز کارکردی سایر مناطق بیشتر شود به همان نسبت آن منطقه حالت مسلط‌تر و محوری‌تری پیدا می‌کند. مناطقی که محل ارسال امکانات و منابع به دیگر مناطق می‌شوند دارای مرکزیت بیشتری هستند و تقویت متقابل عوامل کارکردی و تأثیرگذار این مناطق که پس از مدتی تبدیل به مراکز ثقل اقتصادی، جمعیتی در سطح ملی می‌شوند، را از نظر جمعیتی و منابع و

---

۱. Bidwell  
۲. Kasarda  
۳. Hawley

امکانات به‌طور روزافزون فربه‌تر خواهد کرد، این مراکز به‌عنوان مراکز جاذب جمعیت در سطح ملی هستند و این مناطق در نظام مهاجرتی نقشی محوری در جهت‌دهی و تعیین مسیرهای مهاجرتی ایفا خواهند کرد (Irwin & Hughes, ۱۹۹۲: ۲۳).

### نظریه مرکز - پیرامون

از نظر کریستالر<sup>۱</sup> مکان‌های مرکزی به مکان‌هایی گفته می‌شود که کالا و خدمات را در اختیار نواحی پیرامونی خود قرار می‌دهند و از این نظر برای مناطق متعدد دارای مرکزیت هستند. در واقع موقعیت هر مکان مرکزی، تحت تأثیر یک فضای رقابتی اقتصادی و اجتماعی موجود در بین مکان‌های مرکزی ناحیه جغرافیایی قرار دارد (پاپلی یزدی و رجبی، ۱۳۸۶: ۱۸۳). بر اساس نظریه مکان مرکزی، هر مکان مرکزی علاوه بر تأمین نیازهای جمعیت خود، قادر به تأمین کارکرد و خدمات چند مرکز رده پایین‌تر هم هست. مکان‌های مرکز اساساً محل انباشت امکانات و خدمات اساسی و جمعیت‌ها در محیط‌های ملی هستند. مناطقی که در موقعیت محدودتر و پیرامونی‌تر قرار دارند کالاهای مورد نیاز خود را در بازارهای کوچک و محدودتر و به میزان کمتری عرضه می‌نمایند. این مناطق اصولاً نه فقط پتانسیل کمتری برای جذب جمعیت و نیروی انسانی دارند بلکه توان اقتصادی ضعیف‌تری در مقایسه با مناطق بزرگ‌تر دارند.

در شبکه بزرگ اقتصادی و تجاری ملی، مشتریان مکان مرکزی انعکاسی از میزان معاملات بین افراد از همه مناطق هستند. به‌نحوی که مناطق محوری‌تر تعداد مشتری بیشتری را در مقایسه با دیگر نقاط جذب می‌کنند ولی مناطق غیر مرکزی، مشتری کمتری را نسبت به دیگر نقاط جذب می‌نمایند. مناطق مرکزی به علت هم‌افزایی متقابل میان شبکه‌های اقتصادی، صنعتی، تجاری و خدماتی زمینه‌های ایجاد فرصت‌های شغلی گوناگون و منابع درآمدزایی بیشتر را هم برای جمعیت بومی و هم برای جمعیت سایر

---

۱. Christaller



نقاط فراهم می‌کنند و از این طریق زمینه جذب پدیده‌تر جمعیت‌های مهاجر از سایر مناطق را فراهم می‌آورند. تأکید بر دست‌یابی و ارتباط با شهرهای مرکز محور با مقیاس نظریه نزدیک‌گرایی مطابقت دارد. تفسیر این موضوع که نزدیکی به منطقه مرکزی خود شاخصی برای نشان دادن استقلال می‌باشد و خود بیانگر دامنه تعاملات بیشتر مراکز با پیرامون هستند. مناطق پیرامونی از نظر سیاسی و اقتصادی وابسته به مناطق مرکزی هستند و این مسئله زمینه هر چه بیشتر تسلط اقتصادی و سیاسی مناطق مرکزی را فراهم می‌کند. به علت تصاعدی شدن رشد مناطق مرکزی و نیازهای منابع مادی و انسانی بیشتر، در یک جریان مکنده سرمایه‌های مادی و انسانی مناطق پیرامونی را به طرف خود جلب می‌کنند و در نتیجه مناطق پیرامونی گرفتار نوعی رکود مزمن اقتصادی و اجتماعی می‌شوند.

از دیدگاه نظریه مرکز- پیرامون فریدمن هر نظام جغرافیایی - جمعیتی شامل دو زیر نظام فضایی است؛ یکی مرکز که قلب پیشتاز و پویای نظام است و دیگری پیرامون که می‌توان آن را بقیه نظام به حساب آورد و در حالت وابستگی و یا سلطه‌پذیری نسبت به مرکز قرار دارد. رابطه مرکز- پیرامون را اصولاً می‌توان رابطه‌ای استعماری دانست، به علت انتقال عوامل اصلی تولید از پیرامون به مرکز، یک ساختار قطبی شده منطقه‌ای نابرابر در طول زمان شکل می‌گیرد (همان، ۲۰۴)، که نتیجه آن فرار سرمایه‌های مادی و انسانی از پیرامون به مرکز است.

بر اساس نظریه فریدمن کشورهای در حال توسعه از نظر مکانی در یک پیوستار مکانی به چهار بخش اساسی تقسیم می‌شوند، که هر کدام از این بخش‌ها از نظر مهاجرتی دارای ویژگی‌های خاصی است:

۱. **مناطق هسته‌ای:** شامل نقاط متمرکز شهری با سطوح بالای فناوری، نیروی کار متخصص و میزان رشد اقتصادی بالا. این مناطق از نظر عملکرد مهاجرتی عموماً دارای موازنه مثبت مهاجرتی هستند.

۲. مناطق انتقالی رو به بالا: مناطقی که به صورت رو به افزایش تحت تأثیر مناطق هسته‌ای هستند، مهاجرپذیری و استفاده فشرده از منابع و رشد اقتصادی پیوسته از ویژگی‌های این مناطق است.

۳. مناطق پیشگام در منابع: بخشی از مناطق پیرامونی که در آن‌ها آبادی‌های جدید و بهره‌برداری از منابع تازه کشف شده وجود دارد.

۴. مناطق انتقالی رو به پایین: به دلیل تهی شدن منابع اولیه یا ترک، مجموعه‌های صنعتی، اقتصادی راکد یا رو به پایین دارند، این مناطق عموماً موازنه مهاجرت منفی دارند (همان، ۲۰۵).

### نظریه قطب رشد

طبق این نظریه زمانی که رشد اقتصادی در یک کانون یا قطب به وجود می‌آید این رشد و توسعه در همه نقاط ناحیه گسترش می‌یابد و همه سطوح ناحیه‌ای از برنامه‌ریزی و توسعه بهره‌مند می‌شوند. درحالی‌که در کشورهای درحال توسعه موانع متعدد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و طبیعی آن‌چنان زیاد است که نمی‌گذارند تأثیرات برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای در همه نقاط یک ناحیه گسترش یابد و تنها در قطب معین و متمرکز سرمایه‌گذاری می‌شود. از همین رو همه مهاجران به این قطب اصلی جذب می‌شوند و مهاجران روستایی و غیرماهر می‌توانند تنها در بخش غیررسمی اشتغال یابند. توسعه بخش غیررسمی بر اثر فعالیت‌های اقتصادی در سیستم شهری اثر می‌گذارد، به طوری‌که شهر بزرگ ناحیه در این سیستم از نظر دارا بودن جمعیت و امکانات با دیگر شهرهای سیستم شهری عدم توازن شدیدی دارد و این امر نیز به نحوی در روابط شهر و روستا اثر می‌گذارد. بدین گونه اجرای طرح‌های مربوط به قطب رشد در کشورهای درحال توسعه به شهرگرایی کمک می‌کند و اختلاف میان شهر و روستا و مادر شهر و شهرهای میانی و کوچک را بیشتر می‌سازد (شکوی‌ای، ۱۳۷۴: ۷۰-۶۹).

به‌طورکلی از دیدگاه نظریه قطب رشد، مناطق و نواحی جغرافیایی کشورهای در حال توسعه از نظر کارآیی اقتصادی و میزان رشد اقتصادی به ۶ ناحیه تقسیم می‌شوند، هرکدام از این مناطق از نظر جمعیتی و مهاجرتی ویژگی‌هایی به شرح ذیل دارند:

۱- **قطب‌های رشد به‌عنوان سطح یک:** مراکز شهری بزرگی هستند که معمولاً بین ۵۰۰ هزار تا ۲/۵ میلیون نفر جمعیت دارند. وظیفه اساسی یک‌قطب رشد عبارت است از: ایفای نقش مهم‌ترین کلان‌شهر یک منطقه، این مناطق در جهت‌دهی و جذب مهاجران در سطح ملی نقشی اساسی دارند.

۲- **مراکز رشد به‌عنوان سطح دو:** این مراکز اساساً مراکز صنعتی هستند که کالاهای مورد نیاز بازارهای کشور و مناطق را تولید می‌کنند. مراکز رشد به نظارت بر فعالیت‌های ثانویه قطب‌های رشد کمک خواهند کرد. مراکز رشد دارای جمعیتی بین ۱۰۰ هزار تا ۵۰۰ هزار نفر می‌باشند. این مناطق از لحاظ عملکرد مهاجرتی دارای ضریب مهاجرپذیری نسبتاً بالا هستند.

۳- **نقاط رشد به‌عنوان سطح سه:** در قلمرو هر مرکز رشد چندین نقطه رشد می‌تواند وجود داشته باشد. کار تخصصی نقاط رشد عملیات تهیه مواد غذایی و عملیات نوع سوم (بانکداری، اداری و...) می‌باشد. جمعیت یک نقطه رشد بین ۲۵ هزار تا ۱۰۰ هزار نفر می‌باشد. این مناطق عموماً از پتانسیل و ظرفیت کمتری برای حفظ و جذب جمعیت برخوردارند.

۴- **مراکز خدمات به‌عنوان سطح چهار:** وظیفه تخصصی مرکز خدماتی عبارت خواهد بود از وظایف نوع سوم همچون فروش، اعطای اعتبار، آموزش و بهداشت. جمعیت یک مرکز خدماتی باید بیش از ۲ هزار نفر باشد. این مناطق از لحاظ جمعیتی راکد و عموماً مهاجر فرست هستند.

۵- روستاهای مرکزی به‌عنوان سطح پنج: روستاهای مرکزی اگرچه در سطح منطقه ممکن است مورد توجه ساکنان مناطق ضعیف‌تر قرار گیرند، اما از لحاظ عملکرد کلی مهاجرتی عموماً دارای موازنه مهاجرتی منفی هستند.

۶- روستاها و روستاهای کوچک منفرد به‌عنوان سطح شش: این مناطق عمدتاً از پتانسیل جمعیتی بسیار پایینی برخوردارند و اساساً فرایند خالی از سکنه شدن را تجربه می‌کنند (آسایش، ۱۳۸۳: ۱۱۷).

کیم<sup>۱</sup> (۱۹۸۸) در مقاله خود با عنوان "مروری بر سیاست‌های بازتوزیع جمعیت در کره جنوبی" به بررسی سیاست‌های باز توزیع جمعیت در کشور کره جنوبی از سال ۱۹۶۰ به بعد پرداخته است. مطالعه او نشان داده است که سیاست‌های کره جنوبی در زمینه بازتوزیع جمعیت از شهر سئول چندان موفقیت‌آمیز نبوده است.

ویجست<sup>۲</sup> (۱۹۸۵) در مقاله‌ای با عنوان "ارزیابی سیاست بازتوزیع جمعیت در اندونزی" به ارزیابی سیاست‌ها و خط‌مشی‌های بازتوزیع جمعیت در اندونزی از طریق «مهاجرت برنامه‌ریزی شده»<sup>۳</sup> از سال ۱۹۶۹ به بعد پرداخته است. وی معتقد است که این برنامه بلندمدت اندونزی علاوه بر هدف باز توزیع جمعیت، اهداف اجتماعی - اقتصادی و سیاسی را دنبال کرده است. مهاجرت برنامه‌ریزی شده یکی از برنامه‌های اصلی توسعه اندونزی بوده است و بودجه برحسب هر خانواده برای مهاجرت هدایت شده از سال ۱۹۶۹ به‌طور چشمگیری افزایش یافته است. وی در این مقاله نتیجه‌گیری می‌کند که، برنامه کوچ برنامه‌ریزی شده اندونزی، بعد از چندین سال اجرا آن‌چنان موفقیت‌آمیز نبوده است. علاوه بر این، مطالعه نشان می‌دهد که در موارد مختلف، بیشتر وعده‌های مراجع ذیصلاح مهاجرت برنامه‌ریزی شده نتوانسته است تحقق یابد. در زمینه هدف توزیع مجدد جمعیت، نتیجه‌گیری می‌کند که این برنامه‌ها به مقدار اندکی توانسته‌اند

---

۱. Kim

۲. Wijest

۳. Transmigration

در توزیع مجدد جمعیت اندونزی مؤثر واقع شوند و فقط در برخی از نواحی دریافت‌کننده خاصی (مهاجران)، تأثیرات کوچ برنامه‌ریزی شده مهم و قابل توجه بوده است. به نظر می‌رسد که سه نظریه مطرح شده (اکولوژی انسانی، مرکز - پیرامون و قطب رشد) به نوعی برای تبیین وضعیت توزیع و جابجایی جمعیت در کشورهای در حال توسعه تدوین شده‌اند. وجود معضل نخست شهری شدید، مرکزگرایی مهاجرت‌های روستا - شهری، رشد بالای جمعیتی در شهرهای مرکزی و مهم، نشان‌دهنده نوعی الگوی سکونت است که تنها با این گونه نظریات قابل تبیین و توضیح است. نظریات مطرح شده در این مقاله به‌عنوان راهنما و دستورالعملی به شناسایی و استخراج گویه های سیاستی موجود در منابع مورد استفاده عمل کرده‌اند. از مفاهیم نظری قطب رشد، تمرکززدایی، نیازهای کارکردی و... به‌عنوان کلیدواژه‌ای مفهومی در شناسایی سیاست‌های مرتبط استفاده شده است. همچنین نظریه‌های مطرح شده به‌عنوان مبنایی برای گروه‌بندی کشورها از نظر الگوی سیاست‌گذاری و انواع مداخله در نظر گرفته شده‌اند.

### روش تحقیق

در این پژوهش از روش اسنادی استفاده شده است. اسناد و مدارک مورد استفاده جهت شناسایی سیاست‌های سایر کشورها، اسناد برنامه‌های توسعه کشورها، مقالات معتبر علمی - پژوهشی و گزارش‌های دولتی و فنی است. در این تحقیق جهت انجام مطالعه تطبیقی از سیاست‌های مهاجرت‌های داخلی و بازتوزیع جمعیت، کشورهای ایران، ترکیه، چین، ژاپن، سری‌لانکا، تایلند، کره جنوبی و اندونزی انتخاب شده‌اند، ملاک انتخاب این کشورها شباهت آن‌ها با ایران از نظر تحولات رشد جمعیتی و نیز درگیر بودن با مسئله نامتوازن بودن توزیع جمعیت و نیز تراکم زیاد از حد جمعیت در پایتخت این کشورها بوده است.

### یافته‌ها

### مقایسه الگوی سیاست‌گذاری‌های فضایی - مکانی چین و ژاپن

در جدول شماره ۲، سیاست‌های کشور چین به‌عنوان یک دولت متمرکز با پارادایم مداخله مستقیم در مدیریت فضا و دولت ژاپن به‌عنوان یک دولت غیرمتمرکز با پارادایم تمرکززدایی سیاسی - اقتصادی مقایسه شده‌اند. یکی از عمده‌ترین سیاست‌های چین در این راستا اجرای برنامه ثبت‌نام خانوادگی با عنوان «هوگو»<sup>۱</sup> بود که تاکنون هم ادامه داشته است. بر اساس این سیستم قانونی شهروندان چینی از مهاجرت به‌جای دیگر غیر از محل اقامت قانونی‌شان منع می‌شوند (Aneh, ۲۰۰۳: ۳۴). حدود چهار دهه این سیستم در چین اجرا شد. سیستم هوگو با بسیاری از معضلات مواجه شده که دولتمردان چین واداشت تا در جهت‌گیری‌های سیاستی خود تغییرات عمده‌ای ایجاد کنند. در حال حاضر سیاست هوگو در چین در حال برداشته شدن است. جهت‌گیری برنامه‌ها تمرکز فوق‌العاده‌ای بر توسعه برابر منطقه‌ای پیدا کرده است. برعکس ژاپن از همان ابتدای برنامه‌ریزی‌های فضایی - مکانی رویکرد تقویت استقلال محلی و توسعه برابر فضا را در پیش گرفت. تأکید حکومت ژاپن بر توزیع جمعیت با تأکید به تمرکززدایی سیاسی و اقتصادی است. مقایسه ارقام رشد سالانه جمعیت در شهرهای بزرگ چین و ژاپن نشان می‌دهد که برنامه‌های کشور ژاپن نتایج بهتری را به دست آورده است. لازم به ذکر است که میزان باروری کل در کشور ژاپن برابر ۱/۴ و در کشور چین برابر ۱/۵۵ بچه به ازای هر زن می‌باشد.

جدول ۲- اهم سیاست‌های فضایی - مکانی و روند رشد سالانه جمعیت شهرهای مهم دو

#### کشور چین و ژاپن ۱۹۵۰-۲۰۲۵

نام	سیاست‌ها	ژاپن	چین
درصد رشد سالانه جمعیت <sup>۲</sup>			

۱. Houko

۲. <http://esa.un.org/unpd/wup/FinalReport/WUP۲۰۱۴-Report.pdf>

مطالعه تطبیقی تجربیات سیاستی کشورهای منتخب ... ۱۵

۲۰۰۰-۲۰۲۵	۱۹۹۰-۲۰۰۰	۱۹۸۰-۱۹۹۰	۱۹۷۰-۱۹۸۰	کلان شهر			
۱/۷۴	۳/۶۹	۲/۳۸	۱/۹۴	پکن	<p>۱- سیستم ثبت نام خانوادگی "هوگو" (۲۰۰۰-۱۹۵۰) (آنه، ۲۰۰۳: ۳۴).</p> <p>۲- شهرنشینی متوازن یعنی رشد متوازن شهرهای بزرگ، متوسط و کوچک (۱۹۹۵)</p> <p>۳- ارتقاء نقش شهرهای محلی و منطقه‌ای در جهت تسهیل برنامه‌های توسعه‌ای در مناطق ساحلی</p> <p>۴- تأکید بر اشتغال‌زایی و خودگردانی در نواحی شهری منطقه‌ای</p> <p>۵- شناسایی عملکردهای اختصاصی و ویژه شهرهای خاص</p> <p>۶- ارتقاء چارچوب سیاست‌های ملی شهرنشینی و ایجاد هماهنگی‌ها ی ملی در سطوح شهرنشینی و غیره (وبستر، ۲۰۰۵: ۵).</p>	۱۹۵	چین
۱/۶۷	۵/۳۹	۲/۷۵	۰/۱۲	شانگهای			
۰/۷۲	۱/۶۲	۲/۱۱	۲/۹۱	هنگ‌کنگ			
۱/۵۱	۳/۸۸	۱/۹۷	۱/۲۳	تیانجین			
۲/۹۶	۲/۲۵	۰/۶۶	۰/۸۰	شین‌یانگ			
۱/۶۲	۹/۰۹	۵/۰۹	۱/۹۵	گوانگ‌دونگ			
۲/۴۶	۳۷/۲۱	۱۸/۳۱	۱۸/۱۰	شین‌ژین			
۲/۴۵	۶/۸۲	۱/۷۷	۱/۶۰	چونگ‌کینگ			
۰/۳۰	۰/۵۸	۱/۳۱	۲/۰۵	توکیو	<p>۱- برنامه جامع اول (۱۹۶۲-۷۰)</p> <p>برنامه توسعه گروه‌ها</p> <p>۲- برنامه جامع دوم (۱۹۷۰-۸۰)</p> <p>تعقیب و اجرایی کردن اهداف برنامه اول</p> <p>۳- برنامه جامع سوم (۱۹۷۷-۸۵)</p> <p>طرح جامع اسکان جمعیت</p> <p>۴- برنامه جامع چهارم (۲۰۰۰-)</p>	۱۹۶	ژاپن
۰/۷	۰/۱۲	۱	۰/۶۰	اوزاكا			

					۱۹۸۹) تأکید اصلی بر منطقه پایتخت ملی ۵- برنامه جامع پنجم (۱۹۹۸) تقویت استقلال مناطق و ایجاد سرزمینی زیبا ۶- تمرکززدایی (تمرکز اداری- سیاسی)(توفیق، ۱۳۸۴: ۶۸-۳۶۶).		
--	--	--	--	--	---	--	--

منبع: تهیه شده توسط نگارندگان

### مقایسه سیاست‌های اندونزی و کره جنوبی

در جدول شماره ۳، سیاست‌گذاری‌های کشورهای اندونزی به‌عنوان یک دولت متمرکز که جهت‌گیری سیاست‌گذاری فضایی آن از مداخله مستقیم به تمرکززدایی سیاسی - اداری و کره جنوبی با دولت متمرکز که رویکرد آن تمرکززدایی اقتصادی و آمایش صنعتی بوده است، مقایسه شده است. دولت اندونزی در دهه‌های ۱۹۷۰-۱۹۴۰ تلاش نمود با مداخله مستقیم در جابجایی‌های جمعیتی و بازتوزیع فضایی در مناطق پرآزدحام جمعیتی تعادل و موازنه جمعیتی برقرار کنند، اما گذشت زمان نشان داد چنین سیاست‌هایی از موفقیت‌چندانی برخوردار نیستند، بنابراین از دهه ۱۹۸۰ به بعد سیاست‌های فضایی اندونزی تغییرات عمده‌ای یافت و رویکرد پارادایم جدید اندونزی، تمرکززدایی سیاسی با افزایش اختیارات فرمانداری‌های محلی و تمرکززدایی اقتصادی است. کره جنوبی از دهه ۱۹۷۰ به بعد سیاست‌های بازتوزیع فضایی جمعیت را آغاز کرد. این کشور کلید اصلی بازتوزیع جمعیت را در سطح ملی آمایش صنعتی و اقتصادی می‌داند. مقایسه رشد جمعیت شهرهای دو کشور نشان می‌دهد که برنامه کره جنوبی موفقیت‌آمیز بوده است.



جدول ۳- اهم سیاست‌های فضایی - مکانی و روند رشد سالانه جمعیت شهرهای مهم دو کشور اندونزی و کره جنوبی ۱۹۵۰-۲۰۲۵

نام کشور	شروع سیاست‌گذاری	سیاست‌ها	نام کلان شهر	درصد رشد سالانه جمعیت <sup>۱</sup>					
				۱۹۵۰-۱۹۶۰	۱۹۶۰-۱۹۷۰	۱۹۷۰-۱۹۸۰	۱۹۸۰-۱۹۹۰	۱۹۹۰-۲۰۰۰	۲۰۰۰-۲۰۲۵
اندونزی	۱۹۵۰	۱- اجرای سیاست شهر بسته برای محدود کردن مهاجرت (۱۹۷۰)؛ ۲- طرح جمع‌آوری فروشندگان خیابانی به صورت دوره‌ای؛ ۳- کوچ دهی برنامه‌ریزی شده (۱۹۵۰)؛ ۴- رویکرد تمرکززدایی (افزایش تفویض اختیارات به فرمانداری‌های محلی (۱۹۹۹)(جانز، ۱۹۷۹). ۵- برنامه توسعه اقتصادی با رویکرد منطقه‌ای (۲۰۰۰)؛ ۶- تأسیس وزارت ملی اسکان انسانی و زیرساخت منطقه‌ای (وبستر، ۲۰۰۵: ۵).	جاکارتا	۶/۳۲	۳/۸۸	۴/۳۱	۳/۱۸	۰/۲۵	۱/۰۳
کره جنوبی	۱۹۷۰	۱- محدودیت‌های مربوط به پایتخت (ترسیم کمربند سبز در اطراف سئول در سال ۱۹۷۲، سیاست‌های آموزشی اداری و مالیاتی (۷۳-۱۹۷۰)، مقررات مربوط به زمین و مسکن و غیره (۷۷-۱۹۷۰). ۲- پیشبرد اجرای برنامه‌های	سئول	۸/۷۴	۸/۴۵	۴/۵۱	۲/۴۷	-۰/۶۰	-۰/۰۶

۱. <http://esa.un.org/unpd/wup/FinalReport/WUP۲۰۱۴-Report.pdf>

						<p>رشد و توسعه شهرهای میانی و مراکز منطقه‌ای آمایش صنعتی (۱۹۷۰). ۳- برنامه‌های اسکان: (ساخت شهرک‌های اقماری از سال ۱۹۷۲، توسعه سئول جنوبی، ساخت شهرک‌های صنعتی جدید برای انتقال صنایع از سئول در سال ۱۹۷۷)؛ ۴- اصلاحات نهادی: (تشکیل کمیته تخصصی باز توزیع جمعیتی در سطح ملی به ریاست نخست‌وزیر از سال ۱۹۷۷، استقرار پایه‌های قانونی قوی برای جلوگیری از زمین‌خواری و قانونمند کردن ساخت و سازها، طرح ایجاد پایتخت سیاسی جدید در سال ۱۹۷۷) (کیم، ۱۹۸۸: ۵۵).</p>
--	--	--	--	--	--	---

منبع: تهیه شده توسط نگارندگان

در جدول شماره ۴، اهم سیاست‌های فضایی - مکانی و روند رشد سالانه جمعیت شهرهای مهم دو کشور سری‌لانکا و تایلند ۲۰۲۵-۱۹۵۰ با یکدیگر مقایسه شده‌اند. سری‌لانکا و تایلند دو کشور از کشورهای بزرگ آسیای شرقی هستند که با توجه به شرایط اکولوژیک و اقلیمی خود، راهبرد توسعه روستایی را به عنوان یکی از اولویت‌های اصلی خود قرار داده‌اند. البته سیاست‌های توسعه روستایی در سری‌لانکا با جدیت بیشتری پیگیری شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌گردد، سیاست توسعه روستایی را می‌توان به‌عنوان یک راهبرد موفق در زمینه توزیع متناسب جمعیت و پیشگیری از مهاجرت به‌طرف کلان‌شهرها پیگیری کرد. البته الگو و استراتژی توسعه روستایی در این زمینه نقش اصلی را ایفا می‌کند. بسیاری از کشورها توسعه روستایی را

مطالعه تطبیقی تجربیات سیاستی کشورهای منتخب ... ۱۹

فقط در بهبود شاخص‌های رفاهی خلاصه کرده‌اند. در انجام برنامه‌های راهبردی نهادهای زیرساختی فعالیت چندانی نداشته‌اند، چنین الگویی همواره محکوم به شکست بوده است.

جدول ۴- اهم سیاست‌های فضایی - مکانی و روند رشد سالانه جمعیت شهرهای مهم دو کشور سری لانکا و تایلند ۱۹۵۰-۲۰۲۵

نام کشور	شروع سیاست‌گذاری	سیاست‌ها	نام کلان شهر	درصد رشد سالانه جمعیت <sup>۱</sup>					
				۱۹۵۰-۱۹۶۰	۱۹۶۰-۱۹۷۰	۱۹۷۰-۱۹۸۰	۱۹۸۰-۱۹۹۰	۱۹۹۰-۲۰۰۰	۲۰۰۰-۲۰۲۵
سریلانکا	۱۹۷۰	۱- راهبردهای جامع توسعه روستایی؛ ۲- صنعتی شدن متناسب و مکان‌گزینی صحیح مراکز مهم صنعتی مانند فولاد در مجاورت مواد اولیه؛ ۳- عملکرد منطقی دولت‌ها در تهیه و حمایت‌نیازهای اولیه زیربنایی جامعه روستایی؛ ۴- تضمین قیمت محصولات کشاورزی و بیمه آن‌ها؛ ۵- اجرای سیاست رفاه اجتماعی مانند کمک‌های مالی، تحصیل رایگان، بهداشت و درمان رایگان در حوزه‌های روستایی؛ ۶- تغییر تدریجی از اشتغال در کشت و صنعت به کشت متمرکز در مزارع به همراه مالکیت زمین و کار مستقل.	* کامبوج	--	--	۰/۴۸۳	۰/۴۸۳	۰/۶۵	۰/۶۵

۱. <http://esa.un.org/unpd/wup/FinalReport/WUP۲۰۱۴-Report.pdf>

\* اطلاعات برای این شهر در سال‌های مذکور در سایت سازمان ملل موجود نیست چون جمعیت آن زیر ۵۰۰ هزار نفر است.

۱/۱۷	۰/۷۳	۲/۲۳	۴/۲۷	۳/۷۶	۴/۶۹	بانکوک	<p>۱- طرح‌های توسعه‌روستایی و تقویت قطب‌های رشد منطقه‌ای به‌منظور تعدیل مهاجرت‌های بین منطقه‌ای؛</p> <p>۲- توسعه شهرک‌های اقماری و نقاط خارج از بانکوک؛ ۳- اقدامات پیشگیرانه‌ای برای استفاده از زمین، مقررات منطقه‌ای و مالیات آمایش صنعتی؛</p> <p>۴- توسعه نوار ساحلی شرق به‌عنوان یک ناحیه صنعتی برای اسکان مهاجران (آنه، ۲۰۰۳: ۳۴).</p>	۱۹۶۰	تایلند
------	------	------	------	------	------	--------	--	------	--------

منبع: تهیه شده توسط نگارندگان

### مقایسه سیاست‌های ایران و ترکیه

در جدول شماره ۵، سیاست‌های فضایی - مکانی در کشور ایران و ترکیه که از نظر موقعیت جمعیتی شرایط نسبتاً مشابهی دارند، باهمدیگر مقایسه شده‌اند. در ایران بعد از انقلاب اسلامی تاکنون شش برنامه توسعه اجرایی شده است. برنامه اول توسعه که از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ اجرا شد، یکی از بهترین سیاست‌گذاری‌های فضایی آمایش را داشته است، متأسفانه هرچه از برنامه اول به‌طرف برنامه چهارم حرکت کرده‌ایم، اهمیت سیاست‌های فضایی، مکانی و آمایش رو به ضعف گذاشته است. در حال برنامه‌های آمایش سرزمین در ایران چندان موفقیت‌آمیز نبوده است، زیرا همچنان که ارقام رشد جمعیت در شهرهای بزرگ نشان می‌دهد، رشد جمعیت در این‌گونه شهرها بسیار بالاست. تعداد کثیری از شهرهای کوچک و متوسط دارای رشد منفی جمعیتی هستند.

کشور ترکیه از همسایگان ایران است که از سال ۱۹۶۳ تا سال ۲۰۰۰ هفت برنامه توسعه را تدوین و اجرا نموده است. ترکیه نیز مانند ایران سیاست‌های متعددی را در برنامه‌های توسعه خود جهت ایجاد تعادل منطقه‌ای و توزیع بهینه‌تر جمعیت در سطح سرزمین اجرا نموده است. اما همچنان شهرهای بزرگ ترکیه همچون آنکارا، استانبول، آنتالیا و ازمیر از رشد جمعیتی بالایی برخوردارند که عمدتاً ناشی از مهاجرت به کلان‌شهرهاست. به نظر می‌رسد یکی از ویژگی‌های مشترک ایران و ترکیه در زمینه برنامه‌ریزی‌های فضایی جمعیت، عدم اجرای دقیق برنامه و پایش و ارزیابی برنامه‌ها بوده است.

جدول ۵- اهم سیاست‌های فضایی - مکانی و روند رشد سالانه جمعیت شهرهای مهم دو کشور ایران و ترکیه ۲۰۲۵-۱۹۵۰

نام کشور	شروع سیاست‌گذاری	برنامه‌ها	سیاست‌ها	نام شهر	درصد رشد سالانه جمعیت					
					۱۹۵۰-۱۹۶۰	۱۹۶۰-۱۹۷۰	۱۹۷۰-۱۹۸۰	۱۹۸۰-۱۹۹۰	۱۹۹۰-۲۰۰۰	۲۰۰۰-۲۰۲۵
ایران	بعد از انقلاب (۱۳۶۸)	برنامه اول توسعه «برنامه سازندگی» ۱۳۶۸-۱۳۷۲	<ul style="list-style-type: none"> <li>انتقال واحدهای سازمانی دولتی از تهران به دیگر نقاط کشور؛</li> <li>سرمایه‌گذاری و تجهیز مناطق با ظرفیت بالا برای مهار مهاجرت‌ها؛</li> <li>مهار رشد و آمایش درونی قطب‌های اشباع شده خصوصاً در مورد تهران؛</li> <li>تجهیز تعدادی از شهرهای بزرگ به عنوان مراکز منطقه‌ای؛</li> <li>تجهیز و تقویت شهرهای متوسط جهت پذیرش سهم غالب سرریز جمعیت شهرهای بزرگ؛</li> <li>تجهیز و تقویت شهرهای کوچک به عنوان حلقه اتصال جامعه شهری با جامعه روستایی؛</li> <li>تجهیز و تقویت مراکز دهستان و روستاهای مرکزی و ایجاد روستا-شهرها.</li> </ul>	تهران	۵/۸۷	۵/۶	۴/۳۵	۲/۲۵	۱/۱۵	۱/۱۴
				شیراز	۴/۵۸	۴/۵۷	۵/۴۵	۵/۳۲	۱/۷۶	۲/۵۲

۲۴ فصلنامه برنامه‌ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، سال اول، شماره ۳، بهار ۱۳۹۵

۲/۲۵	۲/۱۰	۶/۳۲	۶/۱	۵/۱۲	۵/۲۶	مشهد	<ul style="list-style-type: none"> <li>• محرومیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایش سرزمین؛</li> <li>• برنامه‌ریزی و ایجاد تعادل و توازن منطقه‌ای با توجه به مزیت‌های نسبی هر منطقه؛</li> <li>• ساماندهی فضاها و سکونت‌گاه‌های روستایی.</li> </ul>	<p>برنامه دوم توسعه «ثبات اقتصادی» ۱۳۷۴-۱۳۷۸</p>		
۱/۸۹	۲/۳۷	۳/۵۲	۴/۳۰	۴/۵۰	۵/۱۲	اصفهان	<ul style="list-style-type: none"> <li>• رعایت اصل عدم تمرکز در توزیع وظایف ملی و استانی؛</li> <li>• تدوین برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی؛</li> <li>• تعیین نیروی مازاد دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی (رسمی و غیررسمی) جهت صدور حکم انتقال.</li> </ul>	<p>برنامه سوم توسعه «اصلاح ساختاری» ۱۳۷۹-۱۳۸۳</p>		
۱/۴۶	۱/۷	۳/۹۲	۴/۳	۳/۵۳	۳/۳۰	تبریز	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تکمیل حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) شبکه راه‌های روستایی (بیش از ۱۰۰ خانوار)؛</li> <li>• ایجاد فرصت‌های اشتغال به‌ویژه در دوره‌های زمانی خارج از فصول کاشت و برداشت برای مهار مهاجرت‌های روستا. (قانون برنامه اول تا چهارم توسعه، ۱۳۸۳-۱۳۶۸).</li> </ul>	<p>برنامه چهارم توسعه «تداوم اصلاح ساختاری» ۱۳۸۴-۱۳۸۸</p>		
۲/۴۱	۲/۸۷	۴/۰	۴/۶۱	۶/۴۶	۴/۰۷	استانبول	<ul style="list-style-type: none"> <li>• شهرنشینی به‌عنوان شاخصی برای توسعه.</li> </ul>	<p>برنامه اول توسعه ۱۹۶۳-۱۹۶۷</p>	۱۹۶۳	۱۹۶۷



مطالعه تطبیقی تجربیات سیاستی کشورهای منتخب ... ۲۵

۲/۲۵	۲/۱۶	۳/۰۳	۳/۴۴	۷/۴۷	۸/۱۷	آنکارا	<ul style="list-style-type: none"> <li>• برنامه توسعه منطقه‌ای و برنامه حذف نابرابری‌های بین منطقه‌ای.</li> </ul>	برنامه دوم توسعه ۱۹۶۸-۱۹۷۲
							<ul style="list-style-type: none"> <li>• تداوم روابط کارکردی بین مناطق شهری و روستایی به‌منظور اطمینان از این که مناطق شهری و روستایی از روند شهرنشینی تدریجی منتفع هستند.</li> </ul>	برنامه سوم توسعه ۱۹۷۳-۱۹۷۸
۳/۱۲	۴/۷۵	۶/۹	۶/۶۷	۶/۲	۶/۴	آنتالیا	<ul style="list-style-type: none"> <li>• بسترسازی مناسب برای توسعه شهرهای کوچک و متوسط.</li> </ul>	برنامه چهارم توسعه ۱۹۷۹-۱۹۸۳
							<ul style="list-style-type: none"> <li>• تقویت توسعه در مناطق رشدنیافته‌ای که پتانسیل رشد را با بهینه نمودن و عقلانی نمودن استفاده از منابع برخوردارند.</li> </ul>	برنامه پنجم توسعه ۱۹۸۴-۱۹۸۹
۱/۰۸	۲/۴۱	۳/۶	۳/۲۷	۹/۰	۴/۶۵	ازمیر	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تأکید بر برنامه‌ریزی بین منطقه‌ای و درون منطقه‌ای.</li> </ul>	برنامه ششم توسعه ۱۹۹۰-۱۹۹۴
							<ul style="list-style-type: none"> <li>• برنامه‌ریزی استراتژیک منطقه‌ای بر اساس خوشه‌بندی ملی، استانی و ناحیه‌ای (ارکان و دیگران، ۲۰۱۳).</li> </ul>	برنامه هفتم توسعه ۱۹۹۵-۱۹۹۹

منبع: تهیه شده توسط نگارندگان

## نتیجه‌گیری: ارزیابی موفقیت‌ها، شکست‌ها و درس‌های آموخته

اگر فرض کنیم که تعدیل درصد رشد سالانه جمعیت در پایتخت‌ها و شهرهای بزرگ را در وضع موجود و آینده مبنایی برای ارزیابی اثرگذاری سیاست‌های کنترل جمعیت پایتخت‌ها قرار دهیم، می‌توان گفت کشورهای که توانسته‌اند درصد رشد جمعیتی کلانشهرها را کاهش دهند از جمله کشورهای موفق در زمینه کنترل جمعیت کلانشهرها بوده‌اند. با استفاده از این معیار، در میان کشورهای آسیایی مورد مطالعه، کشورهای کره جنوبی، سری‌لانکا و ژاپن، سیاست‌هایی نسبتاً موفقیت‌آمیزی در زمینه باز توزیع جمعیت داشته‌اند. کره جنوبی و ژاپن بیانگر نمونه‌هایی از کشورهای موفق هستند که برنامه ایجاد مراکز رشد هماهنگ و متوازن با یک برنامه توسعه روستایی و منطقه‌ای جامع، بهره‌گیری از منابع و امکانات منطقه‌ای، جذب نیروی کار محلی، تأسیس صنایع در بیرون از پایتخت و شهری کردن روستاها را سرلوحه اقدامات خود قرار داده‌اند.

همچنان که ملاحظه شد کره جنوبی توانسته است، از طریق وضع قوانین مالیات‌ها و انگیزه‌های اعتباری برای فعالیتهای صنعتی، آمایش صنعتی جمعیت را به‌طور موفقیت‌آمیزی به شهرهای کوچک‌تر جذب کند. گرچه این موفقیت به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای مرهون یاری‌گرفتن از ترکیبی تقریباً یکسان از شرایط سراسری کشور، مثل کاهش سریع رشد جمعیت روستایی، ثبات دولت، خدمات اجتماعی گسترده در نقاط روستایی و شهری و یک اقتصاد شکوفا بوده است.

ژاپن از طریق نظام سیاسی - اداری توانمند و غیرمتمرکز توانسته است، نوعی توازن توسعه‌ای و جمعیتی را در سراسر کشور ایجاد کند. به‌زعم اقتصاددانان یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر موفقیت سیاست‌های توزیع مناسب‌تر درآمد و جمعیت در کشور ژاپن این بود که این کشور توانست بعد از جنگ جهانی دوم رشد اقتصادی را با توزیع مجدد به نحو مطلوب و کارآمد ترکیب نماید (عطارد، ۱۳۸۸). تغییر جهت نظام برنامه‌ریزی فضایی مکانی در دو کشور اندونزی و چین نشان می‌دهد که مداخلات

مستقیم دولت‌ها و اعمال قوانین سخت‌گیرانه تا زمانی که نابرابری‌های منطقه‌ای از بین نرود جواب نخواهد داد و حتی نارضایتی‌های اجتماعی را دامن خواهد زد.

ارزیابی‌های صورت گرفته در زمینه عدم موفقیت سیاست‌های توزیع بهینه جمعیتی و کنترل رشد جمعیتی کلان‌شهرهای کشورهای مورد مطالعه نشان می‌دهد که اگرچه بسیاری از کشورهای آسیایی همواره سیاست‌های مشخص و مدونی را در زمینه بازتوزیع جمعیت و آمایش سرزمینی در برنامه‌های توسعه خود داشته‌اند، اما در بسیاری موارد این‌گونه سیاست‌ها همواره در حد یک سری اسناد دولتی باقی‌مانده و خیلی از آن‌ها حالت عملیاتی به خود نگرفته‌اند و یا به‌صورت ناقص اجرا شده‌اند و این مسئله یکی از نقاط ضعف جدی در زمینه برنامه‌ریزی توزیع جمعیتی در کشورهای آسیایی بوده است، به این مسئله نیز باید مسئله عدم هماهنگی ساختاری بین سطوح مختلف مدیریتی و عدم مشارکت فعال همه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها در تهیه برنامه‌های بازتوزیع و کنترل رشد جمعیت در پایتخت‌ها را اضافه نمود.

به‌طور خلاصه، ارزیابی‌های متخصصان و صاحب‌نظران کشورهای مورد مطالعه که ایران هم از این امر مستثنا نیست نشان می‌دهد که مهم‌ترین موانع و خلأهایی که موجب عدم موفقیت سیاست‌های کنترل رشد جمعیت در کلان‌شهرها و پایتخت‌ها و توزیع متناسب جمعیت در کشورهای آسیا و اقیانوسیه بوده‌اند به شرح ذیل است:

الف) فقدان هماهنگی، تعامل و هم‌افزایی متقابل سیاست‌های اقتصاد ملی و سیاست‌های بخشی از یک‌سو و سیاست‌های مربوط به توزیع جمعیت و کنترل جمعیت پایتخت؛

ب) عدم جلب اعتماد عمومی مردم، شرکت‌ها، سازمان‌ها و ... در این که فرصت‌های پیشرفت و توسعه و زندگی بهتر در خارج از پایتخت، واقعی و قابل اعتماد است؛

ج) عدم ترویج استقلال محلی و منطقه‌ای و سلطه اداری-سیاسی افراطی حکومت مرکزی؛

- د) تغییرات مکرر در جهت‌گیری‌های سیاستی و یا تبصره‌های قانونی بحث‌برانگیز و مناقشه‌آمیز که نوعی دوگانگی در عمل را به همراه داشته است؛
- ه) جداسازی‌های مفهومی شهرها و روستاها از یکدیگر و عدم توجه همزمان به ابعاد شهری و روستایی در برنامه‌ریزی‌های تمرکززدا؛
- و) عدم طراحی سیاست‌های عملیاتی دقیق و کارشناسانه برای کنترل رشد جمعیت شهرها با توجه به ظرفیت‌ها و زیرساخت‌هایشان؛
- ز) فقدان نهادهای قانونی مشخص، مسئول و پاسخگو برای مدیریت سرزمین و جمعیت، به‌منظور پیگیری و نظارت بر اجرای طرح‌های تمرکززدایی؛
- ح) فقدان پشتوانه‌های قانونی لازم برای سیاست‌های سازماندهی فضا و جمعیت؛
- ط) عدم طراحی و ایجاد زیرساخت‌های مناسب و کارآمد برای اقتصاد روستاها؛
- ی) طراحی سیاست‌های توسعه اقتصادی بدون توجه به ظرفیت‌ها، پتانسیل‌ها و محدودیت‌های محلی و منطقه‌ای؛
- ک) سیاست‌گذاری برای شهرها جهت کنترل مهاجرت و کاهش بار جمعیت شهرها بدون توجه به ابعاد جامعه روستایی و مناطق کمتر توسعه‌یافته‌تر؛
- ل) بی‌توجهی به توانمندسازی، مهارت‌آموزی شغلی ساکنان روستایی به‌ویژه کارگران و اقشار کم‌درآمد.
- در خصوص پیشنهاد‌های سیاستی تعدیل تمرکزگرایی شهری در ایران، دولت مرکزی بایستی هر چه بیشتر به‌سوی تمرکززدایی سیاسی - اقتصادی پیش برود و بیشتر نقش نظارتی و حمایتی را ایفا کند، سیاست‌ها و برنامه تدوین شده در زمینه آمایش سرزمین از پشتوانه‌های حاکمیتی قوی برخوردار باشند، بجای برنامه‌ریزی‌های بخشی‌نگر و برنامه‌های مستقل شهری و روستایی، ساختار برنامه‌ریزی آمایشی و سرزمینی به‌سوی نظام شهری - روستایی، منطقه‌ای تغییر جهت یابد. و از همه مهم‌تر بین برنامه آمایش سرزمین و بازتوزیع جمعیت و سایر برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور هماهنگی و هم‌افزایی لازم ایجاد شود.

## منابع

- آسایش، حسین. (۱۳۸۳)، *اصول و روش‌های برنامه‌ریزی روستایی*. تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.
- پاپلی‌یزدی، محمدحسین؛ رجبی سناجردی، حسین. (۱۳۸۶)، *نظریه‌های شهر و پیرامون*. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها. (سمت).
- توفیق، جعفر. (۱۳۸۷)، *آمایش سرزمین: تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران*. تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری، وزارت مسکن و شهرسازی، معاونت معماری و شهرسازی.
- شکوی‌ای، حسین. (۱۳۷۴)، *دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری*. تهران: انتشارات سمت.
- عطار، سعید. (۱۳۸۸)، *روند توسعه در تجربه کشورهای شرق آسیا*. سایت اینترنتی <http://www.bashgah.net/fa/content/show>
- *قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*. (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- *قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*. (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- *قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*. (۱۳۷۸-۱۳۷۴)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- *قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*. (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- Anh, N. (۲۰۰۳). Internal Migration Policies in ESCAP Region. *Asia - Pacific Population Journal*, Vol. ۱۸ No.۳, PP (۱۲۳- ۱۴۵).

- Erkan, P. Aykut, S. Onur, D. Murat, A.D. (۲۰۱۳). *Emerging Regional Planning Structures in Turkey: Limites and challenges*. Suleyman Demirel University, Department of Economics, Isparta/TURKEY
- Irwin, M. Hughes, H. (۱۹۹۲). *Centerlity and the Structure of Urban Interaction: Measures and Concepts, Applications*. Sicail Forces.V (۷۱-۱) PP:G (۱۷-۵۱).
- Jones, G.W. (۱۹۷۹). *Indonesia: The transmigration programme and development planning, in R.J. Pryor* (ed.), Migration and Development in South East Asia: A Demographic Perspective. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Kim, W.B. (۱۹۸۸). *Population Redistribution Policy in Korea: A Review Population Policy*, Research and Policy Review, No. ۳, PP. ۴۹-۷۷.
- Webster. D. (۲۰۰۵). *Urbanization Dynamic and Policy Framework in Developing Countries*, World Bank and Government of Philippine.
- Wijest. T.V. (۱۹۸۵). *Transmigration in Indonesia:An Evaluation of a Population Redistribution Policy*. Population Research and Policy Review, N. ۴, PP. ۱۱- ۳۰.
- United Nation (۲۰۱۳). *World Population Policies*. (www.un.org).
- United Nation (۲۰۱۴). *World Urbanization Prospect*.
- (<http://esa.un.org/unpd/wup/FinalReport/WUP۲۰۱۴-Report.pdf>).