

سیاست‌های توزیع بهینه جمعیت و مهاجرت در ایران: اولویت‌بندی تجربیات جهانی از نگاه صاحب‌نظران ایرانی

محمود مشفق*

قربان حسینی*

امروزه، تمرکز بالای جمعیتی در کلان‌شهرها به مسأله‌ای پیچیده تبدیل شده است. همه دولت‌ها دغدغه‌ی توزیع بهینه جمعیت را دارند و همواره جهت تعدیل جمعیت کلان‌شهرها سیاست‌هایی را اجرا می‌کنند. در این مقاله عمده‌ترین سیاست‌هایی که در کشورهای منتخب آسیایی جهت توزیع بهتر جمعیت به اجرا درآمده، شناسایی شده‌است، سپس جهت انطباق و اجرایی کردن آنها در ایران، ۵۴ تن از اساتید برجسته‌ی کشور آنها را ارزیابی و اولویت‌بندی نموده‌اند. این مقاله دو هدف را دنبال می‌کند: الف) شناسایی سیاست‌های مؤثری که با توجه به تجربیات متخصصان داخلی با شرایط جامعه‌ی ایران سازگار و منطبق باشند، ب) اولویت‌بندی سیاست‌ها از نظر اجرایی و درجه‌ی تأثیرگذاری. نتایج نشان داد که اقدامات سیاستی در چهار حیطه شامل سیاست‌های: اجتماعی- فرهنگی، توسعه‌ی قطب‌های رشد، آمایش سرزمین و مبارزه با مفاسد اقتصادی- اجتماعی بیشترین اثر را بر توزیع بهینه‌ی جمعیت در کشور دارند. همچنین سیاست‌های توسعه‌ی سرمایه‌گذاری‌های محلی، به فعل درآوردن ظرفیت‌های توسعه‌ی منطقه‌ای، ایجاد فرصت‌های شغلی در روستاها و شهرهای کوچک به ترتیب با نمره‌ی ۴/۳۰، ۴/۲۶ و ۴/۱۹ در سه اولویت اول اجرایی پیشنهادی صاحب‌نظران هستند که اثرگذاری بیشتری در کنترل جمعیت کلان‌شهرهای کشور خواهند داشت.

واژگان کلیدی: توزیع بهینه‌ی جمعیت، کلان‌شهرها، تمرکززدایی

* دکترای جمعیت‌شناسی، استادیار مؤسسه مطالعات و مدیریت جامع و تخصصی جمعیت کشور.

m_moshfegh@yahoo.com

* کارشناس ارشد جمعیت‌شناسی، کارشناس پژوهشی مؤسسه مطالعات و مدیریت جامع و تخصصی جمعیت کشور.

ghorban.hosseni@gmail.com

مقدمه

تحقیقات اخیر در زمینه‌ی شهرنشینی نشان می‌دهند که، شهرهای جهان با سرعت زیادی در حال گسترش هستند و جهان کنونی نسبت به گذشته با سرعت بیشتری، شهرنشینی را تجربه می‌نماید. رشد شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه نسبت به جوامع توسعه یافته بیشتر است و در این میان، شهرهای بزرگ و پایتخت‌ها رشد فوق العاده‌ای دارند. جمعیت شهرنشین جهان که در سال ۲۰۰۰ حدود ۴۸/۲ درصد از کل جمعیت دنیا را به خود اختصاص داده بود، در سال ۲۰۱۰ به ۵۳/۸ درصد رسیده و پیش‌بینی می‌شود در سال ۲۰۲۵ به ۶۲/۵ درصد برسد.

بررسی‌های تطبیقی نشان می‌دهند که الگوی گذار شهری در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه تفاوت‌هایی اساسی دارند، توسعه‌ی نامتوازن شهری یکی از ویژگی‌های منفی شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه است. این توسعه نامتوازن موجب شده است که، بسیاری از کشورهای در حال توسعه با مسأله‌ی بیش جمعیتی و تمرکز بالای جمعیت در پایتخت و کلان‌شهرهای خود مواجه شوند، به‌طوری‌که تمرکز و تراکم بالای جمعیت در پایتخت‌های آسیایی، عملاً مدیریت این گونه شهرها را به نوعی مدیریت بحران شهری تبدیل نموده است. مسائل متعدد ناشی از تمرکز بیش از حد جمعیت در پایتخت‌ها از جمله فشار بر زیرساخت‌های شهری، آشفته‌گی بازار زمین و مسکن، افزایش بار ترافیک، آلودگی هوا و... سبب شده تا این کشورها در جهت حل این مسأله دست به سیاست‌گذاری و اقدامات اجرایی متعددی بزنند.

بررسی‌هایی که در سال ۱۹۸۴، توسط سازمان ملل در مورد سیاست‌های جمعیتی دولت‌های کشورهای آسیایی انجام گرفت، نشان داد که از ۳۰ کشور آسیایی مورد بررسی، ۱۶ کشور اعلام کردند که الگوی توزیع جمعیتی فعلی کشورشان شدیداً غیر قابل قبول است و ۲۰ مورد از این کشورها سیاست‌هایی را برای کاهش یا معکوس کردن روند مهاجرت‌های روستا به شهر معرفی کردند.

داده‌های سازمان ملل درباره‌ی تغییرات جمعیتی پایتخت‌های کشورهای آسیایی در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۵۰ تا ۲۰۱۰ نشان می‌دهد که جمعیت این مراکز جمعیتی با سرعت فوق‌العاده‌ای رو به افزایش بوده است، به‌طوری‌که طی این فاصله زمانی جمعیت شهرهای تهران، پکن، مانیل، جاکارتا، کوالالامپور و سنول حدوداً هفت برابر، بانکوک پنج برابر و توکیو سه برابر شده است (سازمان ملل^۱، ۲۰۱۱).

از جمله مشخصه‌های اصلی نظام شهری کشور ما ایران، به‌عنوان یکی از کشورهای بزرگ در حال توسعه‌ی آسیایی، تراکم بالای جمعیت در شهرهای بزرگ به ویژه تهران است. بر اساس

نتایج سرشماری سال ۱۳۸۵، حدود نیمی از جمعیت کشور یعنی معادل ۳۵ میلیون نفر تنها در ۲۵ شهر کشور متمرکز بوده‌اند و ۴۵ درصد از این ۳۵ میلیون نفر فقط در شهرهای تهران، مشهد، اصفهان، تبریز، شیراز و کرج سکونت داشته‌اند.

همچنین رشد جمعیتی کلان‌شهرهای کشور به‌ویژه کرج، مشهد و اصفهان بسیار بالا بوده، به‌طوری‌که شهر کرج دارای ۳/۹۵ درصد رشد سالانه‌ی جمعیتی بوده است، شهرهای مشهد و اصفهان با ۲/۵ درصد رشد جمعیتی مواجه بوده‌اند و شهر تهران با مسأله‌ی بیش جمعیتی و فشار بر زیرساخت‌های شهری روبه‌رو است. ارقام فوق نشان‌دهنده‌ی فرآیند تجمع و تمرکز نامتوازن جمعیتی در نظام سکونتی کشور ایران است که جمعیت‌شناسان از آن تحت عنوان نظام نخست‌شهری یاد می‌کنند. لذا همواره یکی از دغدغه‌های اصلی نظام برنامه‌ریزی کشور مسأله‌ی بیش جمعیتی شهر تهران و سایر کلان‌شهرهای کشور بوده است (مشفق، ۱۳۸۹).

در بسیاری از کشورهای آسیایی از جمله ایران، سهم جمعیت بزرگترین شهر از کل جمعیت شهری، آنچنان زیاد است که بیشتر سرمایه‌های اقتصادی، نفوذ سیاسی، خدمات و تسهیلات در این شهرها متمرکز شده‌اند. برخی از مشکلاتی که به‌علت تمرکز بالای جمعیتی دامنگیر کلان‌شهرهای آسیایی شده‌اند عبارتند از: کمبود دائمی مسکن، نابسامانی دائمی ترافیک، ارائه خدمات اساسی با کیفیت نامطلوب که موجب افزایش عدم تساوی اجتماعی در مناطق مختلف کلان‌شهرها شده است، استقرار سکونت‌گاه‌های غیر قانونی و حاشیه نشینی، بیکاری پنهان شهری، فقر و... .

از آنجا که یکی از دغدغه‌های اصلی سیاست‌گذاران، اتخاذ راهبردها و سیاست‌های مؤثر بر توزیع بهینه‌ی جمعیت در سطح کشور است، این مقاله درصدد ارائه راه‌حل‌هایی اساسی برای پاسخگویی به این مسأله‌ی مهم و پیچیده‌ی اقتصادی - جمعیتی کشور است.

در این مقاله تلاش می‌شود با شناسایی و بررسی سیاست‌های بازتوزیع جمعیت و مهاجرت در کشورهای درگیر با مسأله و ارزیابی و طبقه‌بندی آنها توسط متخصصین داخلی با توجه به وضعیت کشور، گزینه‌های سیاستی تمرکززدایی جمعیتی از پایتخت‌ها و کلان‌شهرهای کشور و نیز توزیع بهینه‌ی جمعیت شناسایی شوند. لذا ابتدا سیاست‌های تمرکززدایی و توزیع بهینه‌ی جمعیتی کشورها^۱ با استفاده از اسناد رسمی دولتی و مقالات منتشر شده علمی مورد شناسایی قرار گرفت. سپس گزینه‌های سیاستی مقوله‌بندی و از آنها یک پرسشنامه ساخت‌یافته ترتیب داده شد. پرسشنامه‌ی مورد نظر به ۵۴ تن از متخصصان حوزه‌ی مطالعات جمعیتی، جغرافیایی، اجتماعی و شهری ارائه شد و از آنها درخواست گردید که گزینه‌های سیاستی را با توجه به شرایط بومی ایران ارزیابی و اولویت‌بندی نمایند. پیشنهادات ارائه شده در بخش یافته‌ها، حاصل

۱. کشورهای مورد بررسی شامل کره جنوبی، ژاپن، چین، ترکیه، تایلند، اندونزی، مالزی، سری‌لانکا، کوبا، ویتنام و فیلیپین بوده‌اند.

فرآیند فوق بوده است. به‌طور کلی، در این مقاله سه هدف عمده دنبال شده است: الف) شناسایی سیاست‌های مؤثر بر توزیع بهینه‌ی جمعیت در کشورهای منتخب مورد مطالعه و پایش آنها با توجه به تجربیات کارشناسان و متخصصان داخلی از نظر سازگاری و انطباق پذیری با شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه‌ی ایرانی ب) اولویت‌بندی سیاست‌ها و استراتژی‌ها از نظر درجه‌ی تأثیرگذاری و اولویت اجرایی ج) شناسایی موانع اجرای سیاست‌های توزیع بهینه‌ی جمعیت در کشور.

مبانی نظری

الف) سیاست‌های تمرکززدایی

مفهوم تمرکززدایی

سیاست‌های تمرکززدایی ابعاد متعددی دارند و قبل از اینکه این‌گونه سیاست‌ها به اجرا در آیند باید به دقت مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرند. تمرکززدایی جمعیتی از پایتخت و مراکز عمده‌ی تجمعات جمعیتی، تابعی از تمرکززدایی از سایر ابعاد نظام اجتماعی به‌ویژه ابعاد سیاسی و اقتصادی است.

یکی از ابعاد تمرکززدایی جمعیتی، تمرکززدایی سیاسی است، که راندینلی و نلیس، آن را این‌گونه تعریف می‌کنند: «انتقال مسئولیت‌ها در امور برنامه‌ریزی، مدیریت و تخصیص منابع مالی از دولت مرکزی و کارگزاری‌های دولتی به واحدهای تابعه یا سطوح پایین‌تر دولتی و یا سازمان‌ها و شرکت‌های نیمه دولتی، مقامات ناحیه‌ای، منطقه‌ای یا دواپر دولتی بر اساس ماهیت وظایف آنها، یا سازمان‌های غیر دولتی خصوصی یا داوطلب» (راندینلی^۱ و دیگران، ۱۳۷۶: ۶۴). از دیگر ابعاد تمرکززدایی جمعیتی، تمرکززدایی اقتصادی است، که آن را می‌توان به‌عنوان وضعیتی تلقی نمود، که در آن کالاها و خدمات عمومی اساساً از طریق رجحان آشکار افراد و از طریق کارکردهای بازار تأمین می‌شوند. صاحبان نظریه‌ی حق انتخاب عمومی، عقیده دارند که تحت شرایط انتخاب آزاد معقول، تأمین پاره‌ای از کالاهای عمومی توسط تعداد زیادی از مؤسسات محلی به مراتب از نظر اقتصادی با صرفه‌تر است از تأمین آنها از طریق یک نظام متمرکز اقتصادی. زمانی که دولت مرکزی تنها تأمین‌کننده‌ی کالا و خدمات نباشد، چنین وضعیتی توزیع بهینه‌تری از پراکندگی جمعیتی را رقم می‌زند. در چنین وضعیتی افراد قدرت انتخاب و گزینش بیشتری دارند. چنین امکان انتخابی را می‌توان در قالب «سبدهای بازار» گنجانید که این سبدها شامل کالاها و خدماتی هستند که نیازهای گروه‌های مختلف مصرف‌کنندگان را برآورده می‌کنند. در نظام‌های اقتصادی پیشرفته‌تر، مردم می‌توانند با نقل

مکان به مراکزی که ویژگی‌های دلخواه آنها را داراست، از میان مناطق محلی تأمین‌کننده‌ی مجموعه‌های گوناگونی از خدمات و تسهیلات، انتخاب خود را به عمل آورند (همان: ۶۴).

رهیافت‌های سیاستی تمرکززدایی

سیاست‌های تمرکززدایی در صورتی می‌توانند با موفقیت به اجرا درآیند که با کمال دقت طرح‌ریزی شده باشند، و با دقت بیشتر به اجراء درآیند. تجزیه و تحلیل خدمات مورد نظر برای تمرکززدایی، ویژگی‌های مصرف‌کنندگان و راههای تأمین منابع مالی و سازمانی باید جملگی در قالب یک چارچوب اقتصاد سیاسی یکپارچه پایه‌گذاری شوند. چنین چارچوبی باید دو رهیافت مهم تحلیل فکری را به هم ارتباط دهد:

الف) نظریه‌ی حق انتخاب عمومی و

ب) نظریه‌ی سیاست‌گذاری عمومی (همان: ۶۵-۶۴).

رهیافت حق انتخاب عمومی

این رهیافت می‌تواند در تجزیه و تحلیل منافع و هزینه‌های تمرکززدایی بعضی از خدمات عمومی، به‌ویژه آن دسته از خدماتی که می‌توان بر آنها عوارض مصرف‌کننده وضع نمود، یا خدماتی که بتوان در مورد آنها شرایط انحصاری قائل شد، مفید واقع شود. این نظریه همچنین می‌تواند در موارد تعیین شرایط مربوط به مقررات زدایی و خصوصی‌سازی و تغییر مقررات مربوط به استفاده از منابع طبیعی تجدید شونده مفید واقع شود.

کاربرد نظریه‌ی حق انتخاب عمومی در کشورهایی می‌تواند به بهترین وجه مؤثر واقع شود که تصمیم‌گیری درباره‌ی اجرا یا عدم اجرای سیاست تمرکززدایی هنوز در آنها به مرحله‌ی نهایی و قطعی نرسیده است. به عبارت دیگر مفهوم تمرکززدایی در این کشورها در مراحل اولیه‌ی شکل‌گیری خود باشد. در کشورهای دیگر که حکومت‌ها تصمیم به تمرکززدایی گرفته‌اند، تکنیک‌های تحلیلی باید از حد نظریه‌ی حق انتخاب عمومی فراتر رفته و دستورالعمل لازم برای طرح‌ریزی سیاست تمرکززدایی و اجرای آن را فراهم نماید (همان: ۶۵).

نظریات حق انتخاب عمومی بر این فرض استوارند که مردم، عقلانی عمل می‌کنند و همواره در پی منافع اقتصادی خود هستند و اگر از قید و بند مقررات و محدودیت‌های دولت خلاص شوند، به انتخاب‌های بهینه‌ی اقتصادی دست خواهند زد. اما بیشتر دولت‌ها، حتی در زمانی که تمرکززدایی از نقطه نظر اقتصادی درست تشخیص داده شده است، اساساً به‌دلیل اقتصادی، کوششی در جهت تمرکززدایی به عمل نیاورده‌اند. در واقع، آثار اقتصادی تمرکززدایی معمولاً قبل از اینکه سیاست‌های آن به مورد اجرا گذارده شوند، محاسبه نگردیده‌اند.

راندینلی و نلیس^۱ در مطالعاتی که راجع به تمرکززدایی برای بانک جهانی انجام دادند به این امر پی برده‌اند که بسیاری از تجربیات اخیر اجرای تمرکززدایی به‌طور کلی نمی‌توانسته‌اند بر اساس معیارهای اقتصادی مورد ارزیابی قرار بگیرند، زیرا که این گونه سیاست‌ها، اساساً با مقاصد و دلایل سیاسی مطرح و اجرا شده‌اند (همان: ۶۶).

رهیافت مالیه، مدیریت و سیاست دولتی

نظریه‌های مدیریت دولتی و مالیه عمومی تصویری متفاوت از آنچه که اقتصاددانان نئوکلاسیک با استفاده از نظریه‌های حق انتخاب عمومی در مورد تمرکززدایی مطرح می‌کنند، ارائه می‌دهند. رهیافت اقتصاد نئوکلاسیکی به مسائل کلان اقتصادی مبتنی بر مدل‌های توازنی می‌پردازد، در حالی که رهیافت تحلیل سیاست‌ها معمولاً (اما نه همیشه) به تصمیمات معینی که به مسائل تحلیلی اقتصاد خرد مربوط می‌شود، توجه می‌کند. آشر^۲ خاطر نشان می‌سازد: «تا آنجایی که اهداف علوم سیاست‌گذاری و رهیافت نئوکلاسیک با هم تفاوت دارند، موضوع رقابت دقیقاً یک مقابله‌ی رودرو نیست. تفاوت روش کار در آن است که عالم علم سیاست‌گذاری، نظریه‌های اقتصادی را در میان راه‌های ممکن قرار می‌دهد و تنها زمانی از آنها استمداد می‌جوید که بررسی دقیق‌تری از یک موضوع خاص نیازمند ارائه توضیح اقتصادی باشد. حال آنکه تحلیل سیاست‌ها بر آن است که پا را از حد عوامل اقتصادی فراتر نهاده و با این عوامل را در قالب وسیع‌تری قرار داده و عوامل سیاسی، رفتاری، اداری و غیره را که سیاست‌اجرایی از آنها تأثیر می‌پذیرد، به حساب آورد» (همان: ۶۷-۶۶).

ب) سیاست‌های بازتوزیع و مهاجرت

مفهوم سیاست مهاجرتی

سیاست‌های مهاجرتی، مجموعه اقداماتی است که درباره‌ی مهاجرت اعمال می‌شود. این اقدامات، افراد غیر مهاجر را شامل نمی‌شود و به همین دلیل به سادگی قابل تشخیص است (زنجانی، ۱۳۸۰: ۹۰). سیاست‌های مهاجرتی شامل مجموعه فعالیت‌ها و برنامه‌هایی است که دولت‌ها در پیش می‌گیرند تا به توزیع جمعیتی که از نظر اجتماعی و اقتصادی بهینه‌تر است، دست یابند. اساساً ملاک موفقیت سیاست‌های تمرکززدایی باید از طریق الگوهای مهاجرتی ارزیابی شود زیرا جهت‌های مهاجرتی در هر کشور تابعی از توزیع عوامل قدرت سیاسی و اقتصادی در هر کشور است. دولت‌ها می‌توانند تأثیر زیادی در جاذبه‌ی جمعیتی یک منطقه خاص داشته باشند و ممکن است با تشویق بالقوه‌ی مهاجران از مناطق دیگر و یا در دسترس قرار دادن فرصت‌های مختلف و ارائه‌ی خدمات اجتماعی در یک منطقه حجم مهاجرت را به آن

1. Rondinelli and Nellis
2. Asher

منطقه افزایش دهند. سیاست‌های کلان دولتی با هدف ایجاد یک تعادل اجتماعی مطلوب بین جمعیت و منابع، ممکن است با خواسته‌ی مهاجران سازگار نباشند و از این‌رو، این سیاست‌ها با محدودیت‌ها و دشواری‌هایی مواجه گردند.

سیاست‌های دولتی که بر مهاجرت تأثیرگذار هستند، را می‌توان از نظر تأثیرات به دو دسته سیاست‌های مستقیم و غیرمستقیم، تقسیم کرد. سیاست‌های مستقیم به‌طور مستقیم به دنبال این هستند که جریان‌های مهاجرتی را تحت تأثیر قرار دهند، از جمله این سیاست‌ها: ایجاد محدودیت بر سر راه مهاجرت به شهرها، محدودیت‌های مسافرتی، اسکان مجدد و برنامه‌های مربوط به کوچ برنامه‌ریزی شده می‌باشد. در مقابل، در سیاست‌های غیرمستقیم مهاجرتی، اثرگذاری بر مهاجرت از اهداف فرعی و ثانویه سیاست است (آنه^۱، ۲۰۰۳: ۲۹-۲۸).

در زمینه‌ی مهاجرت‌های داخلی به‌طور عام و مهاجرت‌های روستا-شهری به‌طور خاص، می‌توان اشاره کرد که سیاست‌های مهاجرتی به مجموعه اقداماتی اشاره دارد که در زمینه‌ی مهاجران از روستا به شهر و در مواردی از شهرک‌ها (شهرهای کوچک) به مراکز استان‌ها اعمال می‌شود. سیاست‌هایی که به‌وسیله آن تلاش می‌شود روند رو به رشد مهاجرت‌های روستا-شهری به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه مهار گردد (قاسمی اردهائی و حسینی راد، ۱۳۸۸: ۱۷۷).

تمام خط‌مشی‌های که بر مهاجرت اثر می‌گذارند، لزوماً هدفشان تغییر عمده‌ی توزیع یا حرکت جمعیت نیست. بسیاری از برنامه‌های عمومی توسعه بر مهاجرت تأثیر اساسی گذارده است. در حقیقت، اثرات این خط‌مشی‌های غیر عمدی، بعضی مواقع از خط‌مشی‌های عمدی عمیق‌تر بوده است. خط‌مشی‌ها ممکن است مهاجرت به خارج از روستا را تشویق کرده یا تأیید نکنند، ممکن است مهاجرت به شهر را تشویق یا رد نمایند، ممکن است مهاجرت به روستا یا شهرهای خاصی را هدایت کرده یا ممکن است مهاجرت‌های اجباری به‌وجود آورده و یا مانع مهاجرت شوند (فیندلی، ۱۳۷۲: ۱۷۰-۱۶۹).

سیاست‌گذاران به این نتیجه رسیده‌اند که برای رهایی از ازدحام بیش از حد در کلان‌شهرها، به دنبال مکان‌یابی برای صنایع باشند، که می‌توان آن‌را در شهرهای کوچک و نواحی روستایی انتقال داد. سرمایه‌گذاری اجتماعی و اقتصادی در زمینه‌ی بزرگراه‌ها، امکانات زیربنایی و امکانات برق آبی خارج از مناطق شهری بزرگ صورت گرفته و نیز مزایای مالیاتی و مشوق‌های دیگر ارائه شده، تا شرکت‌ها و صنایع بزرگ به مکان‌های کوچک‌تر شهری و روستایی انتقال یابند (سیمونز^۲، ۱۹۷۹: ۹۸).

چند مورد از سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مهم و مؤثر دولت‌ها در زمینه‌ی بازتوزیع جمعیت و کاهش مهاجرت داخلی به شرح ذیل است:

1. Anh
2. Simmons

توسعه و عمران روستایی

راهبردهای توسعه روستایی سعی در ارتقاء سطح رفاه و خودکفائی روستاها دارد. درحالی که هدف برنامه‌های توسعه کشاورزی، افزایش تولیدات کشاورزی است. هدف راهبردهای توسعه روستایی منسجم، اغلب کاهش مهاجرت روستا به شهر است، چون مهاجرین، زمانی روستا را ترک می‌کنند که فاقد شغل و درآمد کافی هستند. انتظار می‌رود که افزایش دامنه فرصت‌های شغلی کشاورزی و غیر کشاورزی و افزایش درآمدها باعث کاهش تعداد مهاجرین شود (فیندلی، ۱۳۷۲: ۱۸۰-۱۷۹).

تقویت شهرهای متوسط و کوچک

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بازتاب پیامدهای حاصل از نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی بین کلان‌شهرها و دیگر نقاط شهری و مناطق روستایی بسیار ناخوشایند، مشکل‌آفرین و مسأله‌زا بوده است. تأکید و توجه به تقویت بنیان‌های اقتصادی شهرهای میانی و کوچک، از آن‌رو حائز اهمیت است که این‌گونه مراکز می‌توانند با ایفای نقش قطب‌های متوسط و کوچک صنعتی، تجاری و کانون‌هایی برای حمل و نقل غیر متمرکز، بازاریابی و ارائه خدمات مدرن اجتماعی، به بهبود ساختارهای فعالیت و جمعیت کمک شایان توجهی کنند و زمینه‌ساز تنوع و تعدد مراکز رشد و توسعه و در نتیجه توزیع متعادل‌تر مهاجران در درون یک کشور شوند (فرجادی، ۱۳۸۲: ۱۰۸).

سیاست مکان‌های مرکزی

انتخاب کارکرد ممکن است همزمان با انتخاب مکان انجام گیرد، در به‌کارگیری روش تعیین مکان‌های مرکزی که توسط ویلکی^۱ برای مکزیک و برای ایالات متحده انجام شده، شهرها بر اساس تعداد و نوع خدماتی که عرضه می‌کنند، تقسیم‌بندی شده‌اند. شهرهایی که خدمات ثانوی، مانند دبیرستان یا مدرسه حرفه‌ای، اداره پست، بانک محلی یا سیلوی غلات را عرضه می‌کنند، به‌عنوان شهرهای بازاری بالقوه در سطح وسیع‌تر ارایه کارکرد، نسبت به روستاهای کوچک، مورد توجه می‌باشند (فیندلی، ۱۳۷۲: ۲۰۸).

راهبرد توسعه شهری و منطقه‌ای نامتمرکز

یکی از اهداف اساسی توسعه شهری و منطقه‌ای نامتمرکز، تغییر جهت مهاجرین از حوزه‌های مادر شهری بزرگ به شهرهای متوسط می‌باشد. فرض بر این است که اگر جایگزین شهری مناسبی وجود داشته باشد، مهاجرین آن را به شهرهای اصلی ترجیح می‌دهند. این بدان معنی است که شهرهای منطقه‌ای در مقایسه با شهرهای بزرگتر باید، فرصت‌های شغلی و

1. Wilky

شیوه‌ی زندگی را عرضه کنند. به‌علاوه امید بر این است که بهبود شرایط اقتصادی منطقه‌ای، فشار برای برون کوچی از منطقه را کاهش خواهد داد. توسعه‌ی منطقه‌ای یا راهبرد «عدم تمرکز متراکم» بر سه فرض استوار است. اول اینکه، شهر موتور توسعه است. دوم، برای اینکه فعالیت شهری و نوآوری به اطراف شهرها برسد، باید سیستم ارتباطی شهر با حومه‌ی شهر تقویت شود. سوم، یک سلسله مراتب شهری برای ادغام کل کشور در فرایند توسعه لازم است. و یک «مادرشهر» بزرگ کافی نیست: چند شهر بزرگ، تعدادی شهر متوسط و حتی شهرهای کوچک بیشتری مورد نیاز است تا انسجام فضایی بوجود آید (فیندلی، ۱۳۷۲: ۲۱۴).

انتقال پایتخت

انتقال پایتخت یکی دیگر از سیاست‌های قابل اتخاذ در زمینه‌ی جلوگیری از رشد و ازدحام بیش از پیش جمعیت در پایتخت است. البته در کشورهای که نخستین شهر را پایتخت تشکیل می‌دهد، انتقال کلیه وظایف اداری-سیاسی مرتبط با انتقال اداره امور کشور از پایتخت به یک نقطه جدید است. برازیلیا در کشور برزیل، اسلام آباد در پاکستان و ایجاد پایتخت‌های جدید در کشورهای ونزوئلا، نیجر و تانزانیا در همین راستا انجام گرفته است (فرجادی، ۱۳۸۲: ۱۱۰).

مبانی تجربی

مطالعات اندکی در زمینه‌ی ارزیابی تأثیر سیاست‌های دولتی بر مهاجرت‌های داخلی (دانیل و وینینگ^۱، ۱۹۸۵؛ یانگ^۲، ۱۹۸۶؛ کیم^۳، ۱۹۸۸؛ چیتوز^۴، ۲۰۰۳؛ آنه، ۲۰۰۳؛ قاسمی اردهائی حسینی راد، ۱۳۸۸) صورت گرفته است که به برخی از نتایج آنها اشاره می‌شود. دانیل و وینینگ (۱۹۸۵) در مقاله‌ای تحت عنوان "رشد مناطق شهری هسته‌ای در کشورهای در حال توسعه" به بررسی برخی از سیاست‌های تمرکززدایی از شهرهای آسیای مرکزی پرداخته‌اند. آنها به این نتیجه رسیده‌اند که الگوی مهاجرت‌های داخلی و توزیع جمعیتی در کشورهای در حال توسعه اساساً از الگوها و سیاست‌های سرمایه‌گذاری حکومت مرکزی کشورها تبعیت می‌کند. و برای تغییر شکل توزیع جمعیت می‌بایست شکل توزیع سرمایه‌های دولت تغییر نماید.

یانگ (۱۹۸۶) در مقاله‌ی «کنترل نمودن رشد کلان شهر در شرق آسیا» به بررسی مسائلی می‌پردازد که برخی از شهرهای بزرگ در آسیای شرقی با رشد جمعیت، و تغییراتی در ساختارهای اقتصادی-اجتماعی و مسائل دیگر مواجه‌اند. سهم بزرگترین شهرها در جمعیت کل شهری هر کشور تا آن اندازه زیاد است که ثروت اقتصادی، قدرت سیاسی و امکانات خدماتی در

1. Daniel and Vining
2. Young
3. Kim
4. Chitose

این شهرها متمرکز گشته‌اند. علاوه بر آن، شهرهای بزرگ در منطقه آسیای شرقی تجربه‌ی مشترکی را در زمینه‌ی رشد سریع بدون تدارکات مالی و فیزیکی دارند. مسائلی از قبیل: کمبود مزمین مسکن، ترافیک بغرنج، خدمات رو به زوال اساسی، افزایش نابرابری، فقر گسترده و فرصت‌های شغلی محدود، این مراکز شهری را آشفته می‌کند. یانگ در مقاله‌ی خود به این نتیجه دست یافته است که هیچ یک از راهبردهای کلانی که برای کنترل نمودن کلان‌شهرها از سوی دولت‌ها به کار برده می‌شود به‌طور کامل موفقیت‌آمیز نیستند، ولی با این حال به درجات گوناگونی به کار گرفته شده و طراحی می‌گردند.

کیم (۱۹۸۸) در مقاله‌ی خود تحت عنوان "مروری بر سیاست‌های بازتوزیع جمعیت در کره جنوبی" به بررسی سیاست‌های بازتوزیع جمعیت در کشور کره جنوبی از سال ۱۹۶۰ به بعد پرداخته است. وی نشان می‌دهد که سیاست بازتوزیع جمعیت در کره از دهه‌ی ۱۹۷۰ به بعد موفقیت‌هایی به همراه داشته، اما آنچنان که باید اثربخش نبوده است. زیرا همچنان تفاوت‌های اساسی بین مناطق شهری- روستایی وجود دارد. او نتیجه‌گیری می‌کند که افزایش زیاد جمعیت شهر سئول و شهرک‌های اقماری آن که در واقع ناشی از ساختار اقتصاد کره است و آمایش فعالیت‌های صنعتی و کارخانه‌ای در سیاست‌های کره جنوبی به‌عنوان کلید اصلی بازتوزیع جمعیت همیشه یک سیاست قابل توجیه بوده است، زیرا بخش صنعت، امکان تمرکززدایی را با سرعت بیشتری فراهم می‌کند.

چیتوز (۲۰۰۳) در مطالعه‌ی «تأثیر سیاست‌های دولتی بر مهاجرت داخلی در پنینسولار مالزی: مقایسه‌ی بین مالزی و غیر مالزی» به بررسی این سوالات که آیا سیاست‌ها قصد دارند تا تأثیر نابرابری‌های قومی مهاجرت را کاهش دهند؟ تأثیرات سیاست جدید اقتصادی را بر اولین تجارب مهاجرت افراد در پنینسولار مالزی و آیا سیاست‌های دولتی، مهاجرت افراد را تحت تأثیر قرار می‌دهند یا نه و این تأثیرگذاری بین زنان و مردان اهل مالزی چگونه تفاوت می‌پذیرند؟ پرداخته و به این نتیجه رسیده است که این سیاست‌ها فارغ از قومیت، دارای تأثیر مثبتی بر مهاجرت هم مردان و هم زنان دارند. در کشورهای در حال توسعه، سیاست‌های توزیع جمعیت مترادف بود با کاهش مهاجرت روستا به شهر و یا برعکس کردن این مهاجرت. بنابراین، در عمل سیاست‌هایی که رشد مناطق شهری را کاهش دادند، مؤثر واقع شدند.

آنه (۲۰۰۳) در مطالعه‌ی «سیاست‌های داخلی مهاجرت در منطقه اسکاپ» به بررسی سیاست‌های مهاجرت داخلی در این منطقه (یعنی چهار کشور: چین، ویتنام، اندونزی و تایلند) پرداخته است، وی نتیجه‌گیری می‌کند که سیاست‌هایی که تأثیرگذاری‌شان بر مهاجرت بیشتر بوده و به بخش اساسی از سیاست‌های ملی توسعه تبدیل شده است. تجربه سیاست‌های مهاجرتی چهار کشور مورد بررسی نشان می‌دهند که اثر سیاست‌ها بر مهاجرت از کشوری به کشور دیگر متفاوت بوده است. با این وجود هدف مشترک این سیاست‌ها، آهسته یا معکوس نمودن رشد جمعیتی شهرهای بزرگ بوده است.

قاسمی اردهائی و حسینی‌راد (۱۳۸۸) در مطالعه‌ی «سیاست‌های مهاجرت روستا-شهر و ضرورت آن با تأکید بر ایران» با استفاده از داده‌های سرشماری‌های سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵، سیاست‌های مهاجرت روستا-شهر و ضرورت آن را مورد بررسی قرار داده‌اند. یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که سیاست‌های مهاجرت روستا-شهر به مثابه ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای جامعه ایران مطرح است. سیاست‌های مهاجرت روستا-شهر در دو دسته، سیاست‌های مستقیم و غیرمستقیم قرار می‌گیرد. بر اساس ارزشیابی‌های انجام شده، سیاست‌های پیشین در این ارتباط هر یک به گونه‌ای ناکام مانده‌اند. بررسی ریشه‌های عدم موفقیت سیاست‌های مهاجرت روستا-شهر نشان می‌دهد که در تدوین این سیاست‌ها، باید به حقوق افراد، ابعاد اجتماعی و زیست محیطی، نوع و علل مهاجرت و هماهنگی سیاست‌های مهاجرتی با سایر سیاست‌های حکومتی توجه شود.

روش‌شناسی

در این تحقیق از دو روش اسنادی و پیمایش استفاده شده است. با استفاده از روش اسنادی، گزینه‌های سیاستی از متن اسناد و مدارک موجود از جمله مقالات، اسناد دولتی و غیره استخراج شده، سپس با استفاده از روش پیمایش از ۵۴ نفر از متخصصان، صاحب‌نظران، اساتید برجسته‌ی دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی و برخی از نهادهای مهم اجرایی و مدیریتی کشور در شهر تهران از طریق پرسشنامه، اطلاعات جمع‌آوری و سپس با استفاده از روش‌های آماری تحلیل و تفسیر شده است. برای شناسایی و اولویت‌بندی گزینه‌های سیاستی در زمینه‌ی بازتوزیع جمعیت و مهاجرت‌های داخلی، چهار اقدام متوالی صورت گرفته است. در گام نخست، سیاست‌های بازتوزیع جمعیت و مهاجرت‌های داخلی کشورهای مورد مطالعه، شناسایی و مستندسازی شدند. در گام دوم، سیاست‌های کشورهای مورد مطالعه مقوله‌بندی موضوعی شد و سپس یک پرسشنامه از آن تهیه گردید. در گام سوم، پرسشنامه‌ها توسط محققان جمعیت‌شناسی، جامعه‌شناسی، جغرافیا، مطالعات شهری، آمایش سرزمین و... تکمیل شد. هدف اصلی از انجام این کار شناسایی سیاست‌های کارآمد و اولویت‌بندی آنها از نظر اهمیت و میزان اثرگذاری بود.

در گام چهارم، پرسشنامه با استفاده از روش‌های آماری تجزیه و تحلیل شد، اولویت‌های سیاستی وزن‌دهی شد و سپس بر اساس مقادیر کمی وزن هر یک از گزینه‌های سیاستی، اولویت‌بندی سیاست‌های بازتوزیع جمعیت در هر یک از حوزه‌ها صورت گرفت.

یافته‌ها: اولویت‌بندی سیاست‌ها

در جدول شماره ۱، ده حوزه مختلف سیاست‌گذاری در زمینه‌ی بازتوزیع جمعیت و کنترل رشد جمعیت کلان‌شهرها بر اساس میانگین وزنی نمرات آنها طبقه‌بندی و اولویت‌بندی شده‌اند.

جدول ۱. اولویت‌بندی ۱۰ حیطه سیاست‌گذاری در زمینه‌ی توزیع بهینه‌ی جمعیت بر حسب نمره‌ی میانگین گویه‌ها

| اولویت | حیطه سیاست‌گذاری | میانگین نمره از عدد ۵ |
|--------|---|--------------------------|
| ۱ | سیاست توسعه‌ی قطب‌های رشد | ۳/۹۱ |
| ۲ | سیاست‌های اجتماعی- فرهنگی | ۳/۹۱ |
| ۳ | آمایش جمعیت و سرزمین | ۳/۸۷ |
| ۴ | مبارزه با مفاسد اقتصادی- اجتماعی | ۳/۷۴ |
| ۵ | سیاست‌های اقتصادی- صنعتی | ۳/۷۱ |
| ۶ | سیاست‌های مربوط به مدیریت پایتخت و کلان‌شهرها | ۳/۵۷ |
| ۷ | سیاست‌های اداری- مدیریتی | ۳/۵۳ |
| ۸ | سیاست‌های آموزشی | ۳/۴۳ |
| ۹ | سیاست‌های اسکان مجدد و شهرک‌سازی | ۳/۱۱ |
| ۱۰ | ساماندهی روندهای مهاجرتی | ۳/۰۳ |

ارقام مندرج در جدول نشان می‌دهد که از نظر پاسخگویان به‌ترتیب سیاست‌گذاری در چهار حوزه‌ی (۱) سیاست توسعه قطب‌های رشد (۲) سیاست‌های اجتماعی- فرهنگی (۳) آمایش جمعیت و سرزمین (۴) مبارزه با مفاسد اقتصادی- اجتماعی، پر اهمیت‌ترین جهت‌گیری‌های سیاستی در زمینه‌ی کنترل جمعیت پایتخت و توزیع بهینه هستند. بعد از حیطه‌ی سیاست‌گذاری فوق‌الذکر، دیگر حیطه‌های سیاست‌گذاری به ترتیب عبارتند از: (۵) سیاست‌های اقتصادی- صنعتی (۶) سیاست‌های مربوط به مدیریت پایتخت و کلان‌شهرها (۷) سیاست‌های اداری- مدیریتی (۸) سیاست‌های آموزشی (۹) سیاست‌های اسکان مجدد و شهرک‌سازی (۱۰) ساماندهی روندهای مهاجرتی در درجه‌ی بعدی اهمیت قرار گرفته‌اند. در ادامه مقاله به شرح و بسط اولویت‌بندی متخصصان از گزینه‌های سیاستی هر یک از حوزه‌های فوق پرداخته می‌شود.

(۱) توسعه قطب‌های رشد

توزیع نسبی طبقه‌بندی صاحب‌نظران از اولویت‌های سیاست‌گذاری در زمینه توسعه قطب‌های رشد در کشور نشان می‌دهد که از نظر آنان، توسعه سرمایه‌گذاری‌های محلی (با میانگین وزنی ۴/۳۰)، توسعه و تقویت مراکز قطب رشد منطقه‌ای (با میانگین وزنی ۳/۹) و توسعه شهرک‌های صنعتی و تولیدی در شهرستان‌های خارج از استان تهران (۳/۸۹) به‌ترتیب در اولویت اول، دوم و سوم این حوزه سیاست‌گذاری قرار گرفته‌اند (جدول ۲).

جدول ۲. توزیع تعداد و درصد نظرات متخصصین به ترتیب اهمیت در مورد سیاست‌های توسعه قطب‌های رشد

| ردیف | گویه‌ها | رتبه اول | رتبه دوم | رتبه سوم | رتبه چهارم | رتبه پنجم | میانگین |
|------|--|----------|----------|----------|------------|-----------|---------|
| ۱ | توسعه سرمایه‌گذاری‌های محلی | تعداد | ۲۴ | ۲۴ | ۵ | ۰ | ۵۴ |
| | | درصد | ۴۴/۴ | ۴۴/۴ | ۹/۳ | ۰ | ۱۰۰ |
| ۲ | توسعه و تقویت مراکز قطب رشد منطقه‌ای | تعداد | ۱۸ | ۲۲ | ۷ | ۵ | ۵۴ |
| | | درصد | ۳۳/۳ | ۴۰/۷ | ۱۳ | ۹/۲۵ | ۱۰۰ |
| ۳ | توسعه شهرک‌های صنعتی و تولیدی در شهرستان‌های خارج از تهران | تعداد | ۱۶ | ۲۲ | ۱۳ | ۰ | ۵۴ |
| | | درصد | ۲۹/۶ | ۴۰/۷ | ۲۴/۱ | ۰ | ۱۰۰ |
| ۴ | توسعه شبکه حمل و نقل بین مراکز قطب رشد | تعداد | ۱۷ | ۱۵ | ۱۶ | ۴ | ۵۴ |
| | | درصد | ۳۱/۵ | ۲۷/۸ | ۲۹/۶ | ۷/۴ | ۱۰۰ |
| ۵ | توسعه مناطق ویژه اقتصادی | تعداد | ۱۱ | ۲۱ | ۱۶ | ۳ | ۵۲ |
| | | درصد | ۲۱/۲ | ۴۰/۴ | ۳۰/۸ | ۵/۸ | ۱۰۰ |

۲) سیاست‌های اجتماعی- فرهنگی

سیاست‌های اجتماعی- فرهنگی مؤثر بر کنترل رشد جمعیت کلان‌شهرها و پیشگیری از مهاجرت به پایتخت و مراکز عمده جمعیتی بعدی دیگری است، که در این مقاله به آن توجه شده است. مقایسه‌ی جواب‌های این حوزه‌ی سیاست‌گذاری با سایر حوزه‌ها نشان می‌دهد که به‌طور کلی وزن اثرگذاری این حوزه‌ی سیاست‌گذاری بر توزیع متعادل جمعیت بیشتر از حیطه‌های دیگر ارزیابی شده است. در این حیطه‌ی سیاست‌گذاری چهارگزینه‌ی سیاستی شامل: اجرای طرح‌های توانمندسازی جوانان و زنان در شهرها کوچک و روستاهای متوسط (با میانگین وزنی ۴/۰۵)، توسعه و به فعل در آوردن ظرفیت‌های تاریخی، سنتی و فرهنگی در مناطق خارج از تهران به‌منظور تقویت گردشگری در این مناطق (با میانگین وزنی ۴/۰۴)، ترویج شایسته‌سالاری در سازمان‌های دولتی (با میانگین وزنی ۳/۹۴) و تعریف استاندارد ملی برای ارائه خدمات عمومی در همه‌ی مناطق کشور (با میانگین وزنی ۳/۷۹) به‌ترتیب اولویت‌های سیاست‌گذاری اول تا چهارم این حوزه معرفی شده‌اند (جدول ۳).

جدول ۳. توزیع تعداد و درصد نظرات متخصصین به ترتیب اهمیت در مورد سیاست های اجتماعی - فرهنگی

| اولویت | گویه ها | تعداد | زیاد | متوسط | کم | خیلی کم | میانگین |
|--------|---|-------|------|-------|------|---------|---------|
| ۱ | اجرای طرح های توانمند سازی جوانان و زنان روستایی و شهرهای کوچک | تعداد | ۱۹ | ۲۲ | ۱۰ | ۳ | ۵۴ |
| | | درصد | ۳۵/۲ | ۴۰/۷ | ۱۸/۵ | ۵/۶ | ۱۰۰ |
| ۲ | توسعه ظرفیت های تاریخی، سنتی و فرهنگی در مناطق خارج از تهران | تعداد | ۲۲ | ۱۶ | ۱۰ | ۵ | ۵۳ |
| | | درصد | ۴۱/۵ | ۳۰/۲ | ۱۸/۹ | ۹/۴ | ۱۰۰ |
| ۳ | ترویج شایسته سالاری در سازمان های دولتی | تعداد | ۲۲ | ۱۳ | ۸ | ۷ | ۵۱ |
| | | درصد | ۴۳/۱ | ۲۵/۵ | ۱۵/۷ | ۱۳/۷ | ۱۰۰ |
| ۴ | توسعه گردشگری در مناطق دارای ظرفیت رشد گردشگری | تعداد | ۱۷ | ۱۹ | ۱۵ | ۳ | ۵۴ |
| | | درصد | ۳۱/۵ | ۳۵/۲ | ۲۷/۸ | ۵/۶ | ۱۰۰ |
| ۵ | تعریف استانداردهای ملی برای خدمات اساسی عمومی در همه مناطق کشور | تعداد | ۱۵ | ۲۱ | ۱۲ | ۱ | ۵۳ |
| | | درصد | ۲۸/۳ | ۳۹/۶ | ۲۲/۶ | ۱/۹ | ۷/۵ |
| ۶ | اولویت بخشی به فقرا در برنامه های توسعه روستایی | تعداد | ۱۸ | ۱۵ | ۱۳ | ۵ | ۵۳ |
| | | درصد | ۳۴ | ۲۸/۳ | ۲۴/۵ | ۹/۴ | ۳/۸ |

۳) آمایش سرزمین و جمعیت

اولویت های اول تا سوم سیاست های آمایش سرزمین و جمعیت به ترتیب اهمیت اجرایی عبارتند از: به فعلیت درآوردن ظرفیت های توسعه محلی (با میانگین وزنی ۴/۲۶)، عملیاتی کردن سیاست های آمایش سرزمین که برنامه ی توسعه قبلی کشور تهیه و تدوین شده اند (با میانگین وزنی ۴/۲۱)، تدوین سیاست ملی شهرنشینی (با میانگین وزنی ۳/۸۲) و تقویت ارتباطات شهری - روستایی (با میانگین وزنی ۳/۸۱)، (جدول ۴).

جدول ۴. توزیع تعداد و درصد نظرات متخصصین در مورد آمایش سرزمین

| اولویت | گویه ها | تعداد | زیاد | متوسط | کم | خیلی کم | میانگین |
|--------|--------------------------------------|-------|------|-------|------|---------|---------|
| ۱ | به فعل درآوردن ظرفیت های توسعه محلی | تعداد | ۲۳ | ۲۴ | ۵ | ۲ | ۵۴ |
| | | درصد | ۴۲/۶ | ۴۴/۴ | ۹/۳ | ۳/۷ | ۱۰۰ |
| ۲ | اجرای عملیاتی سیاست های آمایش سرزمین | تعداد | ۲۳ | ۱۸ | ۸ | ۲ | ۵۱ |
| | | درصد | ۴۵/۱ | ۳۵/۳ | ۱۵/۷ | ۳/۹ | ۱۰۰ |
| ۳ | تدوین سیاست ملی شهرنشینی | تعداد | ۱۶ | ۱۹ | ۱۰ | ۶ | ۵۲ |
| | | درصد | ۳۰/۸ | ۳۶/۵ | ۱۹/۲ | ۱۱/۵ | ۱/۹ |
| ۴ | تقویت ارتباطات شهری - روستایی | تعداد | ۱۴ | ۱۹ | ۱۸ | ۳ | ۵۴ |
| | | درصد | ۲۵/۹ | ۳۵/۲ | ۳۳/۳ | ۵/۶ | ۱۰۰ |
| ۵ | تعیین ظرفیت جمعیت شهرها و روستاها | تعداد | ۵ | ۲۱ | ۱۳ | ۷ | ۵۱ |
| | | درصد | ۹/۸ | ۴۱/۲ | ۲۵/۵ | ۱۳/۷ | ۹/۸ |

۴) مقابله با مفاسد اقتصادی و اجتماعی

اولویت‌بندی گزینه‌های سیاستی مقابله با مفاسد اقتصادی-اجتماعی که بر بازتوزیع بهینه‌ی جمعیت و کاهش رشد جمعیت در کلان‌شهرها مؤثر هستند توسط پاسخگویان نشان داد که، مبارزه با فساد مالی-اداری در ادارات دولتی شهرستان‌ها با میانگین نمره ۳/۸۷ و مبارزه با خویشاوندگرایی و پارتی‌بازی با میانگین نمره ۳/۸۶ در اولویت‌های اول و دوم سیاست‌گذاری قرار گرفته‌اند (جدول ۵).

جدول ۵. توزیع تعداد و درصد نظرات متخصصین به ترتیب اهمیت در مورد مبارزه با مفاسد اقتصادی-اجتماعی

| اولویت | گروه‌ها | رتبه اول | رتبه دوم | رتبه سوم | رتبه چهارم | رتبه پنجم | رتبه ششم |
|--------|--|----------|----------|----------|------------|-----------|----------|
| ۱ | مبارزه با فساد مالی در ادارات دولتی شهرستان‌ها | ۱۸ | ۱۸ | ۱۰ | ۶ | ۱ | ۵۳ |
| | | ۳۴ | ۳۴ | ۱۸/۹ | ۱۱/۳ | ۱/۹ | ۱۰۰ |
| ۲ | مبارزه با خویشاوندگرایی و پارتی‌بازی | ۲۱ | ۱۵ | ۹ | ۵ | ۳ | ۵۳ |
| | | ۳۹/۶ | ۲۸/۳ | ۱۷ | ۹/۴ | ۵/۷ | ۱۰۰ |
| ۳ | بالا بردن ضریب امنیتی مناطق مهاجر فرست | ۸ | ۲۳ | ۱۵ | ۴ | ۱ | ۵۱ |
| | | ۱۵/۷ | ۴۵/۱ | ۲۹/۴ | ۷/۸ | ۲ | ۱۰۰ |
| ۴ | جلوگیری از زمین‌خواری | ۱۴ | ۱۳ | ۱۷ | ۹ | ۰ | ۵۳ |
| | | ۲۶/۴ | ۲۴/۵ | ۳۲/۱ | ۱۷ | ۰ | ۱۰۰ |

۵) سیاست‌های اقتصادی - صنعتی

جدول شماره ۶، اولویت‌بندی سیاست‌های اقتصادی-صنعتی مؤثر بر توزیع بهینه‌ی جمعیت در سطح کشور را نشان می‌دهد. همچنان‌که ارقام مندرج در جدول نشان می‌دهند سه اولویت اساسی سیاست‌گذاری در این حیطه به ترتیب اهمیت عبارتند از: ۱) ایجاد فرصت‌های شغلی در روستاها و شهرهای کوچک ۲) تقویت نظام کارآفرینی در شهرهای کوچک و متوسط ۳) اصلاح نظام‌های بهره‌برداری کشاورزی در مناطق روستایی.

جدول ۶. اولویت‌بندی سیاست‌های اقتصادی - صنعتی مؤثر بر توزیع بهینه‌ی جمعیت بر اساس میانگین نمره‌ی گویه‌ها

| اولویت | گویه‌ها | میانگین | زیاد | متوسط | کم | زیاد | میانگین |
|--------|---|---------|------|-------|------|------|---------|
| ۱ | ایجاد فرصت‌های شغلی در روستاها و شهرهای کوچک | ۴۱/۵ | ۴۲/۴ | ۹/۴ | ۳/۸ | ۱/۹ | ۴/۱۹ |
| ۲ | تقویت نظام کارآفرینی در شهرهای کوچک و متوسط | ۳۷ | ۴۴/۴ | ۱۳ | ۵/۶ | ۰ | ۴/۱۳ |
| ۳ | اصلاح نظام‌های بهره‌برداری کشاورزی در مناطق روستایی | ۲۹/۶ | ۴۲/۶ | ۱۸/۵ | ۹/۳ | ۰ | ۳/۹۲ |
| ۴ | حمایت از صنایع کوچک مقیاس | ۲۵/۹ | ۴۸/۱ | ۱۸/۵ | ۵/۶ | ۱/۹ | ۳/۹۱ |
| ۵ | توسعه‌ی صنایع تبدیلی روستایی | ۳۱/۵ | ۳۸/۹ | ۱۸/۵ | ۹/۳ | ۱/۹ | ۳/۸۹ |
| ۶ | تخصیص بهینه‌ی سرمایه به نیروی کار و فناوری در مناطق | ۲۵/۵ | ۴۲/۱ | ۲۱/۶ | ۹/۸ | ۰ | ۳/۸۴ |
| ۷ | توسعه‌ی خود اتکایی در روستاهای کشور | ۳۰/۲ | ۳۴ | ۱۸/۹ | ۱۳/۲ | ۳/۸ | ۳/۷۳ |
| ۸ | کاهش اختلاف درآمد بین کلان‌شهرها و سایر شهرستان‌ها | ۲۳/۵ | ۴۲/۱ | ۱۷/۶ | ۱۳/۷ | ۲ | ۳/۷۲ |
| ۹ | بازتوزیع اجباری صنایع از شهر تهران | ۲۲/۶ | ۳۰/۲ | ۳۲/۱ | ۱۱/۳ | ۳/۸ | ۳/۵۷ |
| ۱۰ | اطلاع رسانی در مورد امکانات سرمایه‌گذاری در خارج از پایتخت به سرمایه‌گذاران | ۱۶/۷ | ۳۸/۹ | ۲۵/۹ | ۱۴/۸ | ۳/۷ | ۳/۵۰ |
| ۱۱ | توسعه‌ی صنایع کوچک با اولویت مناطق روستایی | ۳۱/۴ | ۳۵/۳ | ۱۹/۶ | ۱۱/۸ | ۲ | ۳/۳۶ |
| ۱۲ | پرداخت وام‌های کم بهره و بلند مدت به فارغ‌التحصیلان دانشگاهی به منظور توسعه‌ی کارآفرینی و فعالیت‌های تولیدی | ۱۴/۸ | ۲۹/۶ | ۳۳/۳ | ۱۸/۵ | ۳/۷ | ۳/۳۳ |
| ۱۳ | تدوین نظام عوارض شهری بر اساس رتبه‌ی جمعیتی شهرها | ۱۱/۵ | ۲۵ | ۴۲/۳ | ۱۳/۵ | ۷/۷ | ۳/۱۹ |

۶) مدیریت پایتخت و کلان‌شهرها

اولویت‌بندی سیاست‌هایی که از دیدگاه متخصصان باید در محدوده‌ی کلان‌شهرها و پایتخت کشور برای توزیع بهینه‌ی جمعیت صورت پذیرد، نشان می‌دهد که، کنترل رشد و توسعه‌ی کالبدی و فضایی کلان‌شهرها با تصویب قوانین سخت‌گیرانه (با میانگین وزنی ۳/۹۱) در اولویت اول، پیشگیری از ساخت و سازهای غیرضروری و بی‌رویه در پایتخت و کلان‌شهرها (با میانگین وزنی ۳/۸۴) در اولویت دوم و جریمه‌ی مالیاتی برای ساخت کارگاه‌ها و کارخانه‌های مازاد بر نیاز کلان‌شهرها (با میانگین وزنی ۳/۵) در اولویت سوم این حوزه‌ی سیاست‌گذاری قرار گرفته‌اند (جدول ۷).

جدول ۷. توزیع تعداد و درصد نظرات متخصصین در مورد سیاست‌های مربوط به مدیریت پایتخت و کلان شهرها (به ترتیب اثربخشی)

| اولویت | گویه‌ها | بسیار زیاد | زیاد | متوسط | کم | بسیار کم | جمع | میانگین* |
|--------|--|------------|------|-------|------|----------|------|----------|
| ۱ | کنترل توسعه کالبدی کلان شهرها با تصویب قوانین سخت‌گیرانه | ۲۰ | ۱۸ | ۷ | ۶ | ۲ | ۵۳ | ۳/۹۱ |
| | | درصد | ۳۷/۷ | ۳۴ | ۱۳/۲ | ۱۱/۳ | ۳/۸ | ۱۰۰ |
| ۲ | پیشگیری از ساخت و سازهای جدید غیر ضروری در پایتخت و کلان‌شهرها | ۱۸ | ۱۹ | ۱۰ | ۴ | ۳ | ۵۴ | ۳/۸۴ |
| | | درصد | ۳۳/۳ | ۳۵/۲ | ۱۸/۵ | ۷/۴ | ۵/۶ | ۱۰۰ |
| ۳ | جریمه مالیاتی برای ساخت کارگاه‌ها و کارخانه‌های مازاد نیاز کلان‌شهرها بویژه در تهران | ۱۳ | ۱۵ | ۱۴ | ۴ | ۸ | ۵۴ | ۳/۴ |
| | | درصد | ۲۴/۱ | ۲۷/۸ | ۲۵/۹ | ۷/۴ | ۱۴/۸ | ۱۰۰ |
| ۴ | احداث کمربند سبز اطراف کلان‌شهرها به‌ویژه تهران | ۶ | ۱۵ | ۱۹ | ۷ | ۶ | ۵۳ | ۳/۱۵ |
| | | درصد | ۱۱/۳ | ۲۸/۳ | ۳۵/۸ | ۱۳/۲ | ۱۱/۳ | ۱۰۰ |

* نمره میانگین از حداکثر ۵ تا حداقل ۱ متغیر است.

۷) سیاست‌های اداری - مدیریتی

اولویت‌بندی صاحب‌نظران از سیاست‌های اداری - مدیریتی کلان‌کشوری مؤثر بر توزیع بهینه جمعیت نشان می‌دهد که در اولویت‌های اول، دوم و سوم این حیطه‌ی سیاست‌گذاری به ترتیب: ارتقاء مدیریت شهری در شهرهای کوچک و متوسط (با میانگین وزنی ۳/۹۳)، ترویج و تقویت استقلال سیاسی استان‌ها از طریق افزایش حیطه‌ی اختیارات اقتصادی - اجتماعی (با میانگین وزنی ۳/۷) و تقویت سیستم نظارت و ارزیابی اداری - سیاسی استان‌ها به‌منظور اجرای مؤثر قوانین و برنامه‌های توسعه (با میانگین وزنی ۳/۶۴) قرار گرفته‌اند (جدول ۸).

جدول ۸. توزیع تعداد و درصد نظرات متخصصین به ترتیب اهمیت در مورد سیاست‌های اداری -

مدیریتی در سطح ملی

| اولویت | گویه‌ها | بسیار زیاد | زیاد | متوسط | کم | بسیار کم | جمع | میانگین* |
|--------|---|------------|------|-------|------|----------|------|----------|
| ۱ | ارتقاء مدیریت شهری در شهرهای کوچک و متوسط | ۱۶ | ۲۳ | ۱۰ | ۵ | ۰ | ۵۴ | ۳/۹۳ |
| | | درصد | ۲۹/۶ | ۴۲/۶ | ۱۸/۵ | ۹/۳ | ۰ | ۱۰۰ |
| ۲ | ترویج و تقویت استقلال سیاسی استان‌ها از طریق افزایش حیطه‌ی اختیارات اقتصادی - اجتماعی | ۱۱ | ۲۲ | ۱۳ | ۶ | ۱ | ۵۳ | ۳/۷ |
| | | درصد | ۲۰/۸ | ۴۱/۵ | ۲۴/۵ | ۱۱/۳ | ۱/۹ | ۱۰۰ |
| ۳ | تقویت سیستم نظارت و ارزیابی اداری - سیاسی در استان‌ها به‌منظور اجرای مؤثر قوانین و برنامه‌های توسعه | ۸ | ۲۶ | ۱۵ | ۳ | ۲ | ۵۴ | ۳/۶۴ |
| | | درصد | ۱۴/۸ | ۴۸/۱ | ۲۷/۸ | ۵/۶ | ۳/۷ | ۱۰۰ |
| ۴ | کوچک‌سازی دولت با استفاده از توسعه شبکه‌های مجازی | ۹ | ۱۹ | ۱۴ | ۷ | ۴ | ۵۳ | ۳/۴۱ |
| | | درصد | ۱۷ | ۳۵/۸ | ۲۶/۴ | ۱۳/۲ | ۷/۵ | ۱۰۰ |
| ۵ | انتقال سازمان‌ها و ادارات دولتی از کلان‌شهرها به سایر شهرستان‌ها | ۵ | ۱۶ | ۱۱ | ۱۴ | ۷ | ۵۳ | ۲/۹۶ |
| | | درصد | ۹/۴ | ۳۰/۲ | ۲۰/۸ | ۲۶/۴ | ۱۳/۲ | ۱۰۰ |

۸) سیاست‌های آموزشی

در جدول شماره ۹، توزیع تعداد و درصد نظرات متخصصین به ترتیب اهمیت در مورد میزان اثر هر یک از سیاست‌های آموزشی بر توزیع بهینه‌ی جمعیت گزارش شده است. همانگونه که ملاحظه می‌شود، تقویت ارتباط ارگانیک مراکز دانشگاهی با بازار کار محلی و منطقه‌ای (با میانگین وزنی ۴/۰۷)، طراحی قطب‌های دانشگاهی با توجه به ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی و طبیعی هر منطقه (با میانگین وزنی ۴)، بهبود کیفیت آموزشی دانشگاه‌های خارج از تهران (با میانگین نمره وزنی ۳/۹۶) و انطباق و انعطاف‌پذیری آموزش‌های دانشگاه‌ها با نیازهای محلی و منطقه‌ای (با میانگین وزنی ۳/۸۳) به ترتیب در اولویت‌های اول تا چهارم این حوزه‌ی سیاست‌گذاری قرار گرفته‌اند.

جدول ۹. اولویت‌بندی سیاست‌های آموزشی مؤثر بر توزیع بهینه‌ی جمعیت بر اساس نمره‌ی وزنی گویه‌ها

| اولویت | گویه‌ها | نمره وزنی | رتبه | میانگین | حداکثر | حداقل | میانگین |
|--------|--|-----------|------|---------|--------|-------|---------|
| ۱ | تقویت ارتباط ارگانیک مراکز دانشگاهی با بازار کار محلی و منطقه‌ای | ۴/۰۷ | ۲۷/۸ | ۱۰۰ | ۷/۴ | ۱/۹ | ۴/۰۷ |
| ۲ | طراحی قطب‌های دانشگاهی با توجه به ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی و طبیعی | ۴ | ۴۸/۱ | ۱۰۰ | ۳/۷ | ۳/۷ | ۴ |
| ۳ | بهبود کیفیت آموزشی دانشگاه‌های خارج از تهران | ۳/۹۶ | ۳۳/۳ | ۱۰۰ | ۳/۷ | ۰ | ۳/۹۶ |
| ۴ | انطباق و انعطاف‌پذیری آموزش‌های دانشگاه‌ها با نیازهای محلی و منطقه‌ای | ۳/۸۳ | ۲۶/۴ | ۱۰۰ | ۳/۸ | ۷/۵ | ۳/۸۳ |
| ۵ | جلوگیری از توسعه‌ی دانشگاه‌های موجود در پایتخت | ۳/۳۳ | ۲۸/۸ | ۱۰۰ | ۹/۶ | ۱۵/۴ | ۳/۳۳ |
| ۶ | انتقال دانشگاه‌ها به خارج از پایتخت در سطوح کارشناسی و پائین‌تر | ۳/۱۲ | ۳۸/۸ | ۱۰۰ | ۱۴/۳ | ۱۰/۲ | ۳/۱۲ |
| ۷ | تبادل اعضای هیأت علمی دانشگاه‌های شهر تهران با سایر شهرهای کشور | ۳/۰۹ | ۳۲/۱ | ۱۰۰ | ۱۱/۳ | ۲۲/۶ | ۳/۰۹ |
| ۸ | ایجاد مکانیزم‌های آموزش از راه دور در دانشگاه‌های معتبر واقع در کلان‌شهرها | ۳/۰۲ | ۱۵/۴ | ۱۰۰ | ۷/۷ | ۲۱/۲ | ۳/۰۲ |

۹) سیاست‌های اسکان مجدد و شهرک‌سازی

نتیجه‌ی ارزیابی و اولویت‌بندی پاسخگویان از سیاست‌های اسکان مجدد و شهرک‌سازی به این ترتیب است: طراحی شهرهای جدید با میانگین وزنی ۳/۱۹ درصد در اولویت اول و سیاست ساخت شهرک‌های اقماری به منظور جذب سرریز جمعیتی کلان‌شهرها با میانگین نمره‌ی ۳/۱۷ در اولویت دوم سیاست‌گذاری قرار گرفته‌اند.

۱۰) ساماندهی روندهای مهاجرتی

اولویت‌بندی سیاست‌های ساماندهی روندهای مهاجرتی بعد دیگری بوده است که در این مقاله به آن توجه شده است. در این رابطه، زمینه‌سازی برای مهاجرت معکوس افراد متخصص و تحصیلکرده به شهرستان‌ها (با میانگین وزنی ۳/۴۷)، کوچ‌دهی برنامه‌ریزی شده جمعیت به مناطق دارای ظرفیت رشد و توسعه (با میانگین وزنی ۳/۳۶) و زمینه‌سازی برای مهاجرت معکوس کارگران ساده و غیر ماهر به شهرستان‌ها (با میانگین وزنی ۳/۳۲) به ترتیب در اولویت‌های اول تا سوم این حوزه‌ی سیاست‌گذاری قرار گرفته‌اند.

مؤثرترین و کم اثرترین گزینه‌های سیاستی در همه‌ی حوزه‌های سیاستی

جدول شماره (۱۰)، اولویت‌بندی اثرگذارترین سیاست‌ها در نه حیطة‌ی سیاست‌گذاری بازتوزیع و کنترل رشد جمعیت کلان‌شهرها (با توجه به میانگین نمره گویه) را نشان می‌دهد.

جدول ۱۰. اولویت‌بندی اثرگذارترین سیاست‌ها در ۱۰ حیطة‌ی سیاست‌گذاری بازتوزیع و کنترل رشد جمعیت کلان‌شهرها (با توجه به نمره‌ی گویه)

| اولویت | گویه‌ها | اولویت‌بندی | توزیع | کنترل | جمعیت کلان‌شهرها | میانگین |
|--------|--|-------------|-------|-------|------------------|---------|
| ۱ | توسعه‌ی سرمایه‌گذاری‌های محلی | ۴۴/۴ | ۴۴/۴ | ۹/۳ | ۰ | ۴۳/۰ |
| ۲ | به فعل درآوردن ظرفیت‌های توسعه‌ی محلی | ۴۲/۶ | ۴۴/۴ | ۹/۳ | ۳/۷ | ۴/۲۶ |
| ۳ | ایجاد فرصت‌های شغلی در روستاها و شهرهای کوچک | ۴۱/۵ | ۴۳/۴ | ۹/۴ | ۳/۸ | ۴/۱۹ |
| ۴ | تقویت ارتباط ارگانیک مراکز دانشگاهی با بازار کار محلی و منطقه‌ای | ۴۸/۱ | ۲۷/۸ | ۱۴/۸ | ۱/۹ | ۴/۰۷ |
| ۵ | اجرای طرح‌های توانمندسازی جوانان و زنان روستایی و شهرهای کوچک | ۳۵/۲ | ۴۰/۷ | ۱۸/۵ | ۵/۶ | ۴/۰۵ |
| ۶ | ارتقا مدیریت شهری در شهرهای کوچک و | ۲۹/۶ | ۴۲/۶ | ۱۸/۵ | ۹/۳ | ۳/۹۳ |
| ۷ | کنترل توسعه‌ی کالبدی کلان‌شهرها با تصویب قوانین سخت‌گیرانه | ۳۷/۷ | ۳۴ | ۱۳/۲ | ۱۱/۳ | ۳/۹۱ |
| ۸ | مبارزه با فساد مالی در ادارات دولتی | ۳۴ | ۳۴ | ۱۸/۹ | ۱۱/۳ | ۳/۸۷ |
| ۹ | زمینه‌سازی برای مهاجرت معکوس افراد متخصص و تحصیلکرده به شهرستان‌ها | ۳۰/۲ | ۲۰/۸ | ۲۶/۴ | ۱۱/۳ | ۳/۴۷ |
| ۱۰ | طراحی شهرهای جدید | ۱۱/۳ | ۳۵/۸ | ۲۲/۶ | ۲۰/۸ | ۳/۱۹ |

همچنان‌که میانگین‌های مندرج در جدول ۱۰ نشان می‌دهند، از مجموع سیاست‌ها، ۵ گزینه‌ی سیاستی نسبت به بقیه، که تقریباً دارای وزن نسبتاً برابری (۴/۳۰ - ۴/۰۵) هستند در

اولویت‌های اول قرار گرفته‌اند و به ترتیب عبارتند از: (۱) توسعه‌ی سرمایه‌گذاری‌های محلی، (۲) به فعل درآوردن ظرفیت‌های توسعه محلی، (۳) ایجاد فرصت‌های شغلی در روستاها و شهرهای کوچک، (۴) تقویت ارتباط ارگانیک مراکز دانشگاهی با بازار کار محلی و منطقه‌ای و (۵) اجرای طرح‌های توانمندسازی جوانان و زنان روستایی و شهرهای کوچک.

در جدول شماره ۱۱، کم‌اثرترین سیاست‌ها در ۱۰ حیطه‌ی مختلف سیاست‌گذاری مورد مطالعه در زمینه‌ی بازتوزیع جمعیت و کنترل رشد طبقه‌بندی شده‌اند. همچنان‌که ملاحظه می‌شود از نظر پاسخگویان سیاست انتقال اجباری کارمندان، کم‌اثرترین سیاست در زمینه‌ی بازتوزیع جمعیت است.

بعد از این سیاست، به ترتیب سیاست‌های اخذ شهریه‌ی دانشگاه‌ها براساس رتبه جمعیتی شهرها، انتقال سازمان‌ها و ادارات دولتی از کلان‌شهرها به سایر شهرستان‌ها، ساخت شهرک‌های اقماری به منظور جذب سرریز جمعیتی کلان‌شهرها، احداث کمربند سبز اطراف کلان‌شهرها به‌ویژه تهران معرفی شده‌اند.

جدول ۱۱. طبقه‌بندی کم‌اثرترین سیاست‌ها در ۱۰ حیطه‌ی مختلف سیاست‌گذاری بازتوزیع و کنترل رشد جمعیت کلان‌شهرها (با توجه به نمره‌ی گویه)

| ردیف | گویه‌ها | میانگین | انحراف معیار | رتبه | میانگین | انحراف معیار | رتبه |
|------|--|---------|--------------|------|---------|--------------|------|
| ۱ | انتقال اجباری کارمندان به خارج از پایتخت | ۳/۸ | ۳/۸ | ۱۳/۵ | ۳۴/۶ | ۴۴/۲ | ۱۰۰ |
| ۲ | اخذ شهریه‌ی دانشگاه‌های کشور بر اساس رتبه جمعیتی شهرها | ۵/۸ | ۱۱/۵ | ۲۱/۲ | ۳۸/۵ | ۲۳/۱ | ۱۰۰ |
| ۳ | انتقال سازمان‌ها و ادارات دولتی از کلان‌شهرها به سایر شهرستان‌ها | ۹/۴ | ۳۰/۲ | ۲۰/۸ | ۲۶/۴ | ۱۳/۲ | ۱۰۰ |
| ۴ | ساخت شهرک‌های اقماری به منظور جذب سرریز جمعیتی کلان‌شهرها | ۷/۵ | ۲۴/۵ | ۳۵/۸ | ۲۲/۶ | ۹/۴ | ۱۰۰ |
| ۵ | احداث کمربند سبز اطراف کلان‌شهرها به‌ویژه تهران | ۱۱/۳ | ۲۸/۳ | ۳۵/۸ | ۱۲/۲ | ۱۱/۳ | ۱۰۰ |

موانع اجرای سیاست‌های توزیع بهینه‌ی جمعیت در کشور

دو مانع اصلی اجرای مؤثر سیاست‌های آمایش و توزیع متعادل جمعیت از نظر پاسخگویان، یکی عدم تقویت سرمایه‌گذاری‌های محلی و از سوی دیگر عدم ایجاد ساختارهای نهادی برای شناسایی نیازها و توانایی‌های بالقوه شهرهای کوچک معرفی شده است.

بررسی توزیع نسبی نظرات پاسخگویان در مورد موانع اجرای مؤثر سیاست‌های بازتوزیع جمعیت و کنترل رشد جمعیت پایتخت از لحاظ سیاست‌های اداری - مدیریتی نشان می‌دهد

که نزدیک به ۷۸ درصد از پاسخگویان معتقد بوده‌اند عدم طراحی سیاست‌های توسعه‌ی اقتصادی کشور با رویکرد محلی و منطقه‌ای، اولین مانع اجرای مؤثر سیاست‌های توزیع بهینه جمعیت در سطح کشور (میانگین نمره گویه ۴/۱۲) است و دومین مانع که حدود ۷۴ درصد بر آن توافق داشته‌اند وجود نظام اداری-سیاسی نسبتاً تمرکزگرا (میانگین نمره‌ی گویه ۳/۹۶) را عنوان کرده‌اند.

نیز دو مانع عمده‌ی توزیع بهینه جمعیت و کاهش رشد جمعیت کلان شهرها از سوی محققان، یکی عدم اجرای عملی آمایش فعالیت‌های صنعتی و کارخانه‌ای و دیگری عدم نظارت و ارزیابی الگوهای شهرنشینی و روستانشینی کشور معرفی شده است.

بحث و نتیجه‌گیری

الگوی توزیع جمعیت در مناطق جغرافیایی، شهرها و روستاها در ایران و بسیاری از کشورهای واقع در منطقه‌ی آسیا و اقیانوسیه نشان می‌دهد که توزیع جمعیت در این کشورها نامتوازن و ناهمگون است. این کشورها با مسأله بیش جمعیتی در کلان شهرها و جریان خالی از سکنه شدن روستاها مواجه هستند، توزیع نامتناسب جمعیت در سطح ملی موجب شده است، بسیاری از سیاست‌های توسعه شهری و روستایی در عمل ناکام و ناموفق بمانند. لذا بسیاری از این کشورها جهت تعدیل و کنترل رشد جمعیت در کلان شهرها به ویژه پایتخت‌ها، طی چند دهه‌ی گذشته مبادرت به اتخاذ سیاست‌ها و تدابیر گوناگونی نموده‌اند.

نتیجه ارزیابی‌های صاحب‌نظران و متخصصان داخلی از اولویت‌بندی سیاست‌های کنترل رشد جمعیت در پایتخت و توزیع بهینه‌ی جمعیت نشان می‌دهد، مهمترین محورهای سیاست‌گذاری که می‌تواند در حال حاضر در بهبود توزیع جمعیت در کشور و کنترل رشد جمعیت در پایتخت و کلان شهرها مؤثر باشند، به شرح ذیل می‌باشد:

الف) توسعه‌ی سرمایه‌گذاری‌های محلی و به فعلیت در آوردن ظرفیت‌ها و صلاحیت‌های ممتاز محلی و منطقه‌ای.

ب) ایجاد فرصت‌های شغلی در روستاها و شهرهای کوچک که در صورت اجرای سیاست بند (الف) امکان پذیر است.

ج) طراحی قطب‌های دانشگاهی در نقاط مختلف کشور با توجه به ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی و طبیعی هر یک از مناطق، که می‌توان گفت تکمیل‌کننده‌ی حلقه‌ی اتصال سیاست (الف) و سیاست (ب) است.

د) اجرای طرح‌های توانمندسازی جوانان و زنان روستایی و شهرهای کوچک، که این سیاست هم به‌عنوان یکی از چرخ دنده‌های توسعه منطقه‌ای و محلی مکمل سه سیاست اول است.

ه) ارتقاء مدیریت شهری در شهرهای کوچک و متوسط که مطبوعیت و مطلوبیت زندگی در خارج از پایتخت را برای ساکنان محلی به همراه خواهد آورد و میل مهاجرت برای دستیابی به زندگی بهتر در پایتخت را کاهش خواهد داد.

همچنان که ملاحظه می‌شود اکثر گزینه‌های سیاستی که پاسخگویان، روی آن تأکید کرده‌اند در محدوده‌ی خارج از پایتخت قرار دارد. لذا می‌توان گفت که راه حل بخش قابل ملاحظه‌ای از مسائل و مشکلات پایتخت به حل مسائل و مشکلات پیرامون وابسته است. البته در کنار توجه به مسائل مناطق خارج از پایتخت نباید از مسائل پایتخت غافل شد که از نظر متخصصان دو راهبرد سیاستی در این زمینه عبارتند از: الف) کنترل توسعه‌ی کالبدی کلان‌شهرها با تصویب قوانین سخت‌گیرانه، ب) زمینه‌سازی برای مهاجرت معکوس افراد متخصص و تحصیل کرده به شهرستان‌ها.

موضوع مهم و اساسی که در اتخاذ هر یک از روش‌ها نباید از نظر دور داشت این است که بایستی پشتوانه‌های لازم جهت اجرایی کردن هر یک از سیاست‌های مورد نظر وجود داشته باشد که برخی از این پشتوانه‌ها عبارتند از: پشتوانه‌های اداری و اطمینان از اینکه روش انتخابی با سایر استراتژی‌های توسعه ملی همخوانی و سازگاری داشته و در آنها ادغام می‌شود.

در ارتباط با هر یک از محورهای سیاست‌گذاری در زمینه‌ی کنترل رشد جمعیت پایتخت و بازتوزیع فضایی جمعیت و معکوس نمودن جریان‌های مهاجرتی به‌طرف شهرهای کوچک و روستاها نیازمند ترکیبی از سیاست‌های متعدد و همگرا، سرمایه‌گذاری مالی و عمرانی همراه با کنترل‌های اداری (مدیریتی) است.

با توجه به اینکه مسأله‌ی توزیع جمعیت و مهاجرت‌های داخلی به سیاست‌گذاری بلند مدت و اثرگذار نیاز دارد، جهت اتخاذ سیاست‌ها و رصد کردن میزان موفقیت سیاست‌ها، تشکیل کمیته تخصصی مهاجرت و بازتوزیع جمعیتی در سطح ملی به ریاست یکی از بالاترین مقامات اجرایی کشور پیشنهاد می‌شود.

منابع

- راندینلی، دنیس ای و دیگران (۱۳۷۶). "تحلیل سیاست‌های تمرکززدایی در کشورهای در حال توسعه: چارچوب اقتصاد سیاسی"، فصلنامه روستا و توسعه، سال اول، شماره ۲ و ۳.
- زنجان، حبیب‌الله (۱۳۸۰). "مهاجرت"، تهران: انتشارت سمت.
- فرجادی، غلامعلی (۱۳۸۲). "مهاجرت و اشتغال در استان تهران"، تهران: سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران.
- فیندلی، سلی (۱۳۷۲). "برنامه‌ریزی مهاجرت‌های داخلی"، مترجم، عبدالعلی لهسایی زاده، شیراز: انتشارات نوید شیراز.
- قاسمی اردهائی، علی و علی حسینی‌راد (۱۳۸۸). "سیاست‌های مهاجرت روستا-شهر و ضرورت آن با تأکید بر ایران"، مجموعه مقالات چهارمین همایش انجمن جمعیت‌شناسی ایران، تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های جمعیتی آسیا و اقیانوسیه.
- مشفق، محمود (۱۳۸۹). "مطالعه تطبیقی سیاست‌های مهاجرت‌های داخلی و بازتوزیع جمعیت در کشورهای منتخب، با تأکید بر کشورهای منطقه آسیا و اقیانوسیه"، تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های جمعیتی آسیا و اقیانوسیه.
- Anh, N. (2003). "Internal Migration Policies in ESCAP Region", *Asia-Pacific Population Journal*, 18(3): 123- 145.
- Chitose, Y. (2003). "Effects of Government Policy on Internal Migration in Peninsular Malaysia: A Comparison between Malays and Non Malays", *International Migration Review*, 37(4).
- Daniel, R & Vining, Jr. (1985). "The Growth of Core Urban Regions in Developing Countries", *Population and Development Review*, 11: 495-514.
- Kim, W.B. (1988). "Population Redistribution Policy in Korea: A Review Population Policy", *Research and Policy Review*, 3: 49-77.
- Simmons. A.B. (1979). "Slowing Metropolitan City Growth in Asia: Policies, Programs and Results", *Population and Development Review*, 5: 87-104.
- United Nations. (2011). "World Urbanization Prospects, the 2011 Revision". <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>.
- Young, Y.M. (1986). "Controlling Metropolitan, Growth in Eastern Asia", *Geographical Review*, 76(2): 125-137.