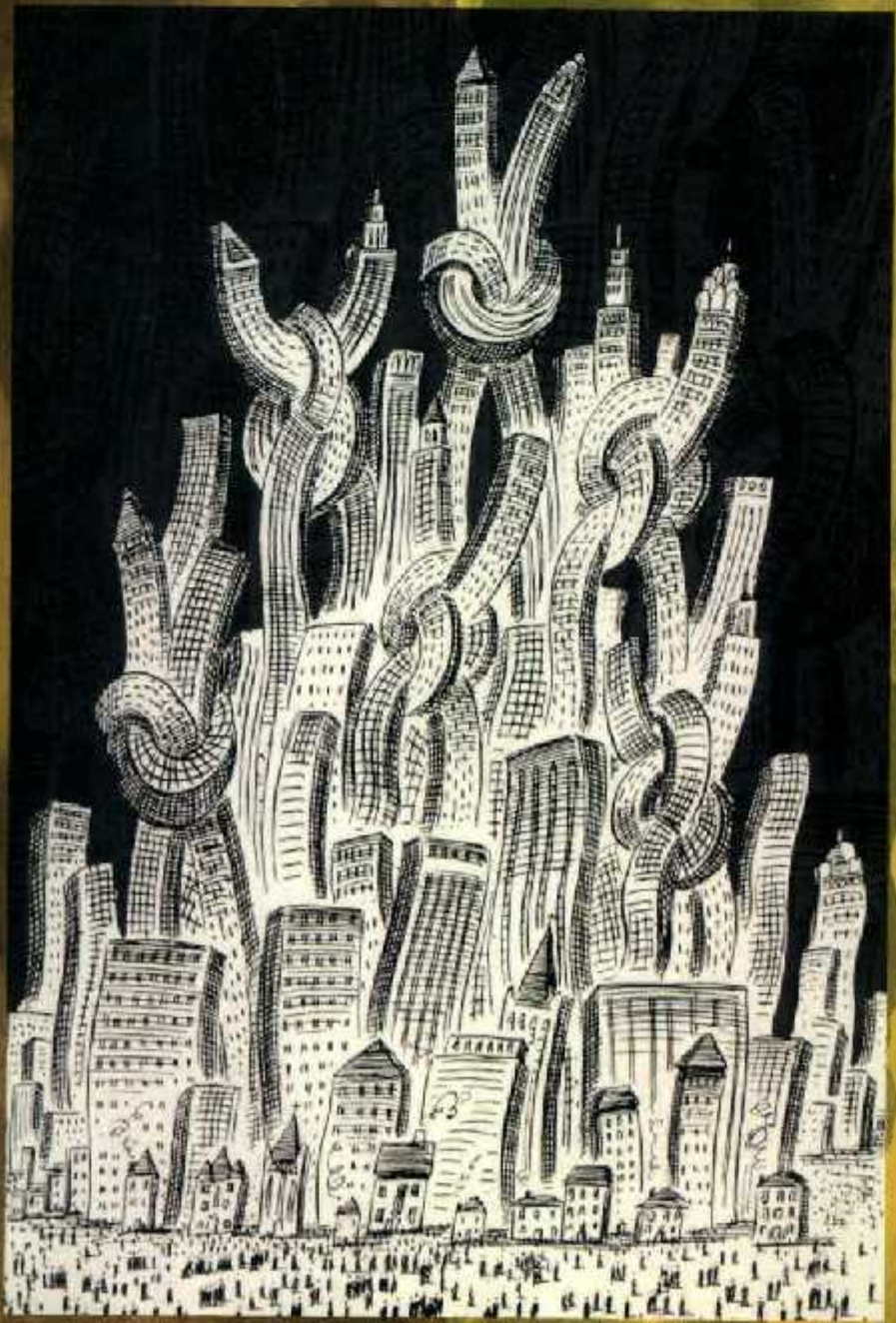




# مدیریت شهری

فصلنامه پژوهشی تحلیلی آموزشی  
برنامه ریزی و مدیریت شهری  
سال اول، تابستان ۱۳۷۹  
۱۱۲ صفحه، ۳۰۰۰ ریال

مدیریت توسعه شهری یا توسعه مدیریت شهری ♦ مدیر شهر و چالشهای تصمیم گیری  
مفهوم، مبانی و چالشهای مدیریت شهری ♦ توسعه شهری در رویارویی با نوگرایی  
به سوی برنامه ریزی غیراقلیدسی / نظریه برنامه ریزی و فلسفه علم





# دعوت به همکاری فصلنامه پژوهشی، تحلیلی، آموزشی

## مدیریت شهری

دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور با هدف جلب مشارکت فکری جامعه علمی، از صاحب‌نظران و دانش‌پژوهان رشته‌های شهرسازی و علوم اجتماعی و سایر رشته‌های ذریعه و همچنین کارشناسان مسائل برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و مدیران شهری کشور دعوت می‌کند تا با ارسال مقاله‌های علمی در زمینه «برنامه‌ریزی و مدیریت شهری» به غی‌نو کردن محتوای فصلنامه تحلیلی، پژوهشی، آموزشی مدیریت شهری کمک نمایند.

«رعایت نکات زیر در تهیه مقاله‌ها و مطالب موردنظر فصلنامه تحلیلی، پژوهشی، آموزشی مدیریت شهری ضروری است:

۱- استفاده از کاغذ A4، با فاصله یک خط / ترجیحاً تایپ شده یا خوانا

۲- درج نام و نام خانوادگی پدیدآورنده (مؤلف و مترجم) / میزان تحصیلات / رشته تحصیلی / سمت سازمانی

۳- ارسال تصویر متن اصلی لاتین (برای مطالب ترجمه شده)

۴- در سال چکیده مقاله یا مطالب، حداقل در ۶۰ سطر (فارسی و ترجیحاً لاتین)

در رعایت معیارها و اصول مآخذ در داخل متن به صورت:

۱- اشد ذکر منابع و مآخذ در داخل متن به صورت:

الف- برای مآخذ فارسی (نام خانوادگی پدیدآورنده، سال انتشار، صفحه)

ب- برای مآخذ لاتین (Author, Year, Page)

۲- کد درج پی‌نوشت‌ها (با توجه به شماره ترتیبی مندرج در متن) در پایان مقاله

۳- تنظیم فهرست منابع و مآخذ به ترتیب الفبایی (فارسی و لاتین) و با شماره گذاری ترتیبی بعد از پی‌نوشت‌ها به

صورت زیر:

الف- برای فارسی «نام خانوادگی و نام پدیدآورنده، عنوان اثر، نام، نام خانوادگی، مترجم، محل انتشار، ناشر، سال انتشار»

ب- برای مآخذ لاتین (Author, Title, Publication, Year)

۴- شد استفاده از الگوی زیر هنگام تکرار منابع در متن:

الف- برای مآخذ فارسی (همان، صفحه) (پیشین، صفحه)

ب- برای مآخذ لاتین (Ibid, Page) (Opp.cit, Page)

۵- ارائه معادلهای مهم و برجسته لاتین در متن، با استفاده از پرانتز

«مقاله‌ها و مطالب دریافتی پس از تأیید هیأت داوران علمی فصلنامه علمی، پژوهشی «مدیریت شهری» (متشکل از

اساتید دانشگاه و صاحب‌نظران ذریعه) با رعایت اولویت و ترتیب زمانی دریافت درج خواهد گردید.

«به پدید آورندگان مقاله‌ها و مطالب درج شده در فصلنامه تحلیلی، پژوهشی، آموزشی مدیریت شهری حق‌التحریر

مناسب با رعایت ضوابط معمول پرداخت خواهد شد.

«مطالب و مقاله‌های دریافتی مسترد نخواهد شد.

«فصلنامه تحلیلی، پژوهشی، آموزشی مدیریت شهری در ویرایش، کوناه‌سازی و پیرایش مقاله‌ها و مطالب آزاد است.

صاحب امتیاز:

وزارت کشور / سازمان شهرداریهای کشور

مدیر مسؤول: احمد خزیم

سردبیر: علی نوذریزور

معاون سردبیر:

حسن ایمانی چاچرسی

دبیر هیات تحریریه:

سیدمحمدتوحید نجانی حسینی

هیات تحریریه (الفبایی): محمد

اسلامی، غنصقرا کبری، نوید سعیدی

رضوانی، اسماعیل صالحی، حبیباله

طاهرخانی، ناصرالدین غرابه حمیده

محمدزاده تیتکانلو

داور علمی بخش تقوینظر:

سیداحمد سعیدنیا

مدیر پروژه: مهرداد بیگدلی

ویراستار: ناهار برگ پور

چکیده انگلیسی: متوجه مزی

طراح و مدیر هنری: عمران زمانی

طرح روی جلد کتاب: unruly cities

حر و لجنی: فریده. د. قراغانی

نمونه خوانی: مرضیه شاه محمدی

همکاران این شماره: رباعانه عزیزی، مرضیه

مسودانی، نرگس اکبری، غلامرضا طابانی

مهرداد شاکرگانی، پش، مهناز بوالحسنی

آیتوگرافی، چاپ و سنجاشی: انتشارات نیک پندار

ناشر: انتشارات سازمان شهرداریهای کشور

● مطالب ارائه شده، ازناماً دیدگاه فصلنامه نیستند.

● مدیریت شهری، در شخصی و ویرایشی

مطابق آزاد است.

● مطالب رسیده بازگردانده نخواهد شد.

● نقل مندرجات فصلنامه با ذکر مأخذ بلامانع است.

آدرس: تهران، خیابان گاندی، کوچه پنجم،

پلاک ۱۶، کد پستی ۱۵۷۱۶ تلفن و دورنگار:

۰۷۹۸۵۳۷ - ۰۷۹۲۱۲۳۳ - ۰۷۹۸۵۳۷

۶۱۳۱۲۶۱

E-mail: Urbmgang @ hotmail.com

## یادداشت سردبیر

۴ مدیریت توسعه یا توسعه مدیریت شهری / ادموند ویرنا

۱۳ به سوی برنامه ریزی غیراقلیدسی / جان فریدمن

۲۰ مدیر شهر و چالشهای تصمیمگیری / جان تلبندیان

۲۶ نظریه برنامه ریزی و فلسفه علم / ماریوس کاسپیس

۳۶ پژوهش عملی مشارکتی / هنری ساتف

۴۰ سطوح واقعیت و تحلیل پدیدههای شهری / هانری لوفور

۴۶ شهرداری، شوراهای و مدیریت شهری در ایران / متوجه مزی

بررسی موردی وظایف و اختیارات شهرداریها / مرکز مطالعات

۵۲ برنامه ریزی شهری و...

۶۸ مفهوم، مبانی و چالشهای مدیریت شهری / میزگرد تخصصی

۸۲ حاشیه نشینی در ایران / کمال اظهاری و همکاران

۸۸ ساماندهی شهری / اسماعیل صالحی

۹۵ اهمیت شوراهای در نظام مدیریت شهری ایران / سخنرانی وزیر

کشور در...

۹۶ توسعه شهری در رویارویی یا توگرایی و الزامات برنامه ریزی /

هوشنگ امیراحمدی، م. پ. شوی

۱۰۳ انجمن برنامه ریزی آمریکا

۱۰۵ مدیریت شهر - حرفه در حال رشد

۱۰۶ اداره امور مردم در خدمات عمومی

۱۰۹ اداره نواحی مادر شهری

چکیده انگلیسی

ا ت ک ا س ا

ر ه ه ا س ا س ا س ا س ا

ی ز ه ه س ا

ژ ش ا ت ژ ه

ت ش د ه ت ش ر

ک ا ن ژ ا س

س ر ا د ز ع ج س ا

س ا ر ر س ا ک ا ژ ت ا ب

# یادداشت سردبیر

## نکته اول

در بررسی موضوع و مفهوم مدیریت شهری، ضروری است جایگاه رشته مزبور را در میان سایر رشته‌های علمی معین کرد. بدین منظور باید به سئوالات اساسی زیر پاسخ داد:

۱- آیا مدیریت شهری، دانشی فرا رشته‌ای (Meta Disciplinary) است؟

۲- آیا مدیریت شهری، دانشی بین رشته‌ای (Inter Disciplinary) است؟

۳- آیا مدیریت شهری، دانشی چند رشته‌ای (Multi Disciplinary) است؟

۴- یا این که رشته‌ای مستقل (Discipline) به شمار می‌رود؟ همچنین ضروری است برای تبیین مفهوم مدیریت شهری، چارچوب پارادایم (Paradigm) و سیر تحول آن را مورد بررسی قرار داد:

مراحل تحول هر یک از علوم اقبال بررسی در خصوص مدیریت شهری از دید توماس کان (Thomas Kuhn) به شرح ذیل است:

۱- مرحله پیش پارادایم (Preparadigm): مرحله‌ای است که در جامعه علمی هیچ توافق جامعی در مورد یک پارادایم مرکزی وجود ندارد.

۲- مرحله رشد پارادایم (Paradigm Development): در این



مرحله تکافوی بی سابقه‌ای برای هماهنگ ساختن روش‌ها و برخورد‌های متعارض و متضاد فعالیت‌های علمی صورت می‌گیرد. هدف آن ایجاد زبان مشترکی برای همه دست‌اندرکاران است.

۳. مرحله انسجام پارادایم (Paradigm Articulation): در این مرحله عوامل، روش‌های تحقیق و تئوری‌های حل مشکلات حوزه دانش توسط پارادایم تعیین می‌شود. یعنی پارادایم از اصول و تئوری‌هایی تشکیل شده است که به وسیله آن تلاش‌های پژوهشی جامعه علمی و فعالیت‌های علمی جامعه حرفه‌ای را هدایت می‌کند. به نظر می‌رسد مدیریت شهری در ایران حد پایان مرحله اول و ابتدای مرحله دوم قرار دارد و ضرورت تعیین مفهوم مدیریت شهری، فصلنامه را در شماره دوم انتشار خود به بحث دربارۀ آن واداشته است.

### نکته دوم

رابطه معرفت‌شناسانه‌ای (Epistemological) میان کلیه موضوع‌های دانش، شامل علوم، هنر، علوم انسانی (از جمله مدیریت به مفهوم اعم آن و مدیریت شهری به مفهوم اخص آن) وجود دارد. رابطه‌ای میان ماهیت و محتوای رشته و ابزار، رویکردها و روش‌هایی که در آن زمینه وجود دارد، دیده می‌شود. موضوع، محتوا، ساختار و ماهیت هر رشته، روش‌ها، فنون یا رویه‌هایی را که باید در فعالیت‌های مربوط به آن رشته مورد استفاده قرار گیرند تعیین می‌کند. معرفت‌شناسی و فلسفه علوم کمک می‌کند تا مدیریت شهری به عنوان رشته‌ای مستقل به شکلی جامع و مانع تعریف شود. مدیریت شهری می‌تواند با رشته‌های جنبی ارتباط برقرار کند و اگر بخواهد رشته‌ای مستقل باشد، باید بتواند با کمک گرفتن از معرفت‌شناسی و فلسفه علوم برای خود پایه تئوریک ایجاد کند و صاحب تئوری شود.

### نکته سوم

تا قبل از شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهرها، نظام مدیریت شهری در ایران مشروعیت خود را از حکومت مرکزی کسب کرده است نه از مردم. بحران مشروعیت از زمان رضاشاه تا انقلاب اسلامی وجود داشته و بعد از انقلاب کم و بیش ادامه یافته است. علت آن نیز عدم فقدان هر نوع مشروعیت اعم از سنتی و منطقی در نظام اجتماعی ایران برای مدیریت شهری در کشور است. زیرا

شهرداری به شکل و هیأتی که وجود دارد سابقه سنتی نداشته است. از طرفی برخلاف سیستم شهری در اروپا، رابطه متقابل و منطقی صحتی بر انتخابات انجمن شهر بین جامعه و مدیریت شهر وجود نداشت. فقدان مشروعیت مدیریت شهری در کشور موجب شد تا اولاً مردم، مدیریت شهری و شهرداری را نپذیرند؛ ثانیاً از شهرداری ارزیابی مثبتی نداشته باشند؛ ثالثاً شهرداری و اقدامات آن را قلیاً مشروع و قانونی ندانند.

در چنین وضعیتی، گرایش‌ها و ارزش‌های جامعه یا گرایش‌های سازمان مدیریت شهری هماهنگ نیستند و در تقابل و تعارض با یکدیگر قرار می‌گیرند.

بحران مشروعیت در نظام مدیریت شهری باعث شد که به جای همکاری و مشارکت، جو قدرناشناسی و تقابل بین جامعه و مدیریت شهری توسعه یابد و مدیریت شهری را در دستیابی به اهدافش که می‌تواند برای جامعه مفید و پسندیده نیز باشد، ناموفق گرداند.

تشکیل شوراهای شهر اولین و مهم‌ترین گام در راه مشروعیت بخشیدن به نظام مدیریت شهری در ایران است ولی تمام راه نیست. رسیدن به این مقصود مستلزم صبر و حوصله تا نهادینه شدن این نهاد اجتماعی جدید و فراگیر است (کامروز، مجله آبادی، شماره ۳۳).

### نکته چهارم

ماده ۱۳۶ قانون برنامه پنج ساله سوم، قصد و هدف حاکمیت را واگذاری آن دسته از وظایفی می‌داند که جنبه محلی دارد و این کار با توجه به توانایی‌های شهرداری‌ها و با تأمین منابع اعتباری ذریعۀ به مدیریت شهری صورت می‌گیرد. این وظایف در طول برنامه پنج ساله سوم به تدریج به پیشنهاد مشترک وزارت کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در هیأت دولت بررسی و تصویب می‌شود. این ماده قانونی استراتژی مدیریت شهری در پنج سال برنامه سوم را تعیین کرده است.

خوشبختانه با مطالعات انجام شده توسط مشاور با عنوان «امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها»، وظایف و اولویت‌های انتقال وظایف مشخص شده است. ماده مذکور با پشتیبانی این مطالعات تحقق عینی خواهد یافت و مدیریت شهری به سمت مدیریت شهری واحد حرکت خواهد کرد. امری که آمادگی کامل نهادهای مدیریت شهری را می‌طلبد.

# اتحادیه

نویسنده: ادموندو ورنایا  
ترجمه: جلال تبریزی

## مدیریت توسعه شهری یا توسعه مدیریت شهری

مدیریت شهری اینک مسأله‌ای مرکزی در توسعه شهری است. این مقاله به بررسی دلایل توجه فعلی بین‌المللی به این مفهوم، و بازکردن رابطه آن با تغییرات اخیر در چارچوب سیاسی - اقتصادی جامعه می‌پردازد. همچنین بر تجدید ساختار شیوه فعلی تولید که در سراسر جهان حاکم است، و تغییرات مترادف با آن در رژیم انباشت، با تأکیدی بر محلیت (Locality) و پیچیدگی و بخش بخش شدن فزاینده جامعه تأکید می‌شود. این مقاله همچنین مشکلات مربوط به فرآر بودن چنین مفهومی را بررسی می‌کند و شواهدی را از برنامه مدیریت شهری (سازمان ملل) عرضه می‌دارد. این مقاله در پایان درباره آینده مدیریت شهری به تحقیق می‌پردازد و بر ضرورت تمرکز بر سیاست، و همچنین بر ضرورت جدا کردن آزادی فعلی توسعه، که با مدیریت شهری همراه است، از مدیریت شهری به خودی خود تأکید می‌کند. لازم است تا مدیریت شهری را با تغییرات موجود در پارادایم‌های (Paradigms) توسعه وفق داد، یعنی تغییراتی که در صورت کنار گذاشتن پارادایم نئولیبرال روی خواهند داد.



## مقدمه

شهرها به طریقی همواره مدیریت شده‌اند. با این وجود، توجه کانونی بیش از اندازه فعلی بر مدیریت شهری در مطالعات توسعه و کمک برای توسعه، به آن منزلت عادت و رسمی جدید بخشیده است. مدیریت شهری اینک رویکردی کلیدی در توسعه شهری است. این رویکرد به شکل وسیعی در سراسر جهان در حال توسعه به کار گرفته شده و از طریق تأسیس برنامه مدیریت شهری (UMP) در سال ۱۹۸۶ که مشترکاً از سوی بانک جهانی، مرکز اسکان بشر سازمان ملل (UNCHS)، و برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) هماهنگی می‌شود، به حمایت رسمی بین‌المللی دست یافته است (آموس، ۱۹۸۹؛ دیوی، ۱۹۹۳؛ دیویلسون و نینتند، ۱۹۹۱؛ دیویس و راکودی، ۱۹۹۳؛ هریس، ۱۹۹۲؛ ۱۹۹۲؛ هایلدربرند، ۱۹۹۲، میننگلی، ۱۹۹۳؛ مک آستینی، ۱۹۹۲؛ سیدابوتا و دیگران، ۱۹۹۱؛ یو، ۱۹۹۲).

بنابراین گزارش سالیانه آن برنامه، UMP «بزرگ‌ترین برنامه کمک فنی چند نهادی توسعه شهری است» (UMP, 1994, 13). دلایل توجه فعلی به این مفهوم چیست؟ مشکلات مربوط به استفاده فعلی از آن چیست؟ این مقاله به این سئوالات پاسخ می‌دهد.

در مورد سؤال اول، ادبیات فعلی توسعه شهری به نیاز فزاینده مدیریت رشد شهرها در جهان در حال توسعه و مشکلات مربوط به آن توجه چشمگیری کرده است. این مقاله این توجه کانونی را مستقل می‌کند و توجه فزاینده‌ای را که به مدیریت شهری می‌شود با تجدید ساختار شیوه تولید فعلی حاکم در سراسر جهان، تغییرات همراه شده با آن در رژیم انباشت، تأکید بر محلیت، و پیچیدگی و بخش بخش شدن فزاینده جامعه مربوط می‌سازد.

در مورد سؤال دوم این مقاله متذکر می‌گردد که مفهوم مدیریت شهری، مفهومی فرار است و این امر مشکلاتی را در اجرای سیاست (Policy) ایجاد می‌کند. دلایل فرار بودن این مفهوم به هم‌دستی تعدادی از کارگزاران (جامعه محققان، UMP، و کمک کنندگان بین‌المللی) و به این واقعیت که فرار بودن آن به حفظ وضع فعلی (که در سؤال اول تحلیل شده) کمک می‌کند مربوط است. چنین اتهاماتی برای برنامه مدیریت شهری مشکلاتی ایجاد می‌کند. برای حل این مشکلات به توسعه مدیریت شهری و به بهتر کردن مدیریت توسعه شهری نیاز است.

دلایل توجه فعلی به مدیریت شهری در بخش دوم این مقاله عرضه می‌شود. مشکلات مربوط به استفاده فعلی آن در بخش سوم مقاله ارائه می‌گردد، و بخشی که به مشکلات مشخص UMP می‌پردازد بعد از آن مطرح می‌شود. این مقاله با تحقیق در باره آینده رویکرد مدیریت شهری نتیجه‌گیری می‌کند و پیشنهاد می‌نماید که



ضروری است به سیاست (Politics) توجه کرد، زیرا سیاست‌های تمرکززدایی اداری که به شکل عمده در سراسر جهان درحال توسعه به کار گرفته شده است ممکن است به سنگینی کار (اداری) مدیران شهری بیفزاید، بدون اینکه به آنها قدرت (سیاسی) لازم را بدهد؛ و سرانجام، لازم است بین افکار فعلی توسعه که با مدیریت شهری همراه هستند، و مدیریت شهری به خودی خود تمایز قائل شد. ضروری است که درباره نحوه تطبیق مدیریت شهری با تغییرات در پارادایم‌های توسعه، یعنی تغییراتی که در صورت افول پارادایم نئولیبرال روی خواهند داد، تفکر کرد.

## مدیریت توسعه شهری: ظهور و اهمیت یک رویکرد

نظریه‌ها و سیاست‌های بین‌المللی توسعه شهری برای کشورهای درحال توسعه در چند دهه گذشته تغییراتی کرده‌اند. به‌طور کلی، در خلال دهه ۱۹۶۰ تا اواسط دهه ۱۹۷۰ تأکید روی طرح‌ها و برنامه‌هایی بود که شامل فراهم آوردن خدمات شهری استاندارد در مقیاس بزرگ مبتنی بر اصول برنامه‌ریزی مدیریتی (جامع) بودند. از اواسط دهه ۱۹۷۰ تا اواسط دهه ۱۹۸۰، رویکرد غالب مبتنی بر پروژه بود و مشتمل بود بر دخالت‌های کوچک‌تر/راهبری (Smaller/Pilot)، که می‌شد در جای دیگر آنها را تکرار کرد. در این دوره دلمشغولی بیشتری نسبت به اوضاع خاص (به عوض دلمشغولی نسبت به اشکال بین‌المللی) وجود داشت و روی مسائلی مثل خود-یاری، دخالت اجتماع، کمک دادن به سکونتگاه‌های غیررسمی / غیرقانونی به عوض ساخت املاک استاندارد در مقیاس بزرگ تأکید شد. از اواسط دهه ۱۹۸۰ تا به حال دلمشغولی بیشتری نسبت به فرایندهای وسیع و درازمدت در پهنه شهر، به عوض پروژه‌های راهبری / مشخص وجود داشته است، و بر ظرفیت‌سازی محلی و تقویت نهادی برای مدیریت فرایند توسعه شهری تأکید شده است. هرچند که باید با احتیاط مدیریت شهری را به عنوان «رویکرد نهایی» در دوره فعلی تلقی کنیم با این وجود این رویکرد مفهومی است که تمایلات جدیدی در خود دارد و اینک در مرکز تفکر توسعه شهری و کمک به توسعه شهری قرار دارد.

به‌طور کلی دلیل این تغییرات در رویکرد، ناکامی (هریک از رویکردهای قبلی) در حل مشکلات روبه افزایش شهری است. در مورد ظهور مدیریت شهری، مشکلات اصلی ذکر شده در ادبیات مربوطه شامل فقر، بخش غیررسمی، فقدان دسترسی به خدمات شهری، سکونتگاه‌های غیرقانونی، افول و تنزل محیطی است (کلارک، ۱۹۹۱؛ دیواس و راکودی، ۱۹۹۳؛ اشترن، ۱۹۹۲؛ ۱۹۹۳؛ UMP، ۱۹۹۴).

هر چند این مسائل خاص از اعتبار برخوردارند، درک تغییرات در

ساختار سیاسی و اقتصادی جامعه که منجر به توجه بیشتر به مدیریت شهری شده مهم است. مسائل اصلی که در این جا مورد تأکید قرار می‌گیرند، تجدید ساختار شیوه تولید فعلی حاکم در سراسر جهان (یعنی سرمایه‌داری)، تغییرات همراه آن در رژیم انباشت، با تأکید بر محیطیت و پیچیدگی و بخش بخش شدن فزاینده جامعه هستند.

## تجدید ساختار

کاستلز (۱۱، ۱۹۸۹) تجدید ساختار را به عنوان «فرایندی تعریف می‌کند که به وسیله آن شیوه‌های تولید<sup>۱</sup>، ابزار سازماتی خود را متحول می‌سازند تا به اصول ساختاری پایدار عملکرد خود نایل شوند». دور فعلی تجدید ساختار شیوه سرمایه‌داری، مبتنی است بر فن‌شناسی اطلاعاتی و فرایند بین‌المللی شدن اقتصاد. این دور منجر به ضعف شدن نهادهای ملی شده است. از یک سو، این نهادها که بر مسائل جهانی مثل جریان بین‌المللی درحال گسترش کالاها، خدمات و سرمایه، کنترل ندارند توسط آنها در هم می‌شکنند. از سوی دیگر آنها فاقد صفاتی برای پاسخ‌گویی به نیازهای خاص مکان‌های مختلف در درون کشور خود هستند. همان‌طور که کربی (۱۷۲، ۱۹۹۳) می‌گوید «اما اضمحلال سیستم حکومتی را از هر دو جهت می‌بینیم». بنابراین دستگاه حکومت مرکزی هم از بالا و هم از پایین تحت فشار قرار گرفته است.

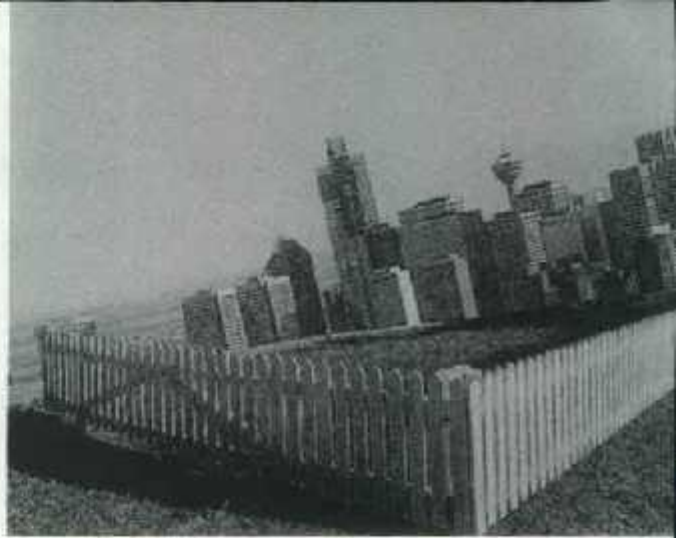
در چنین زمینه‌ای، نهادهای محلی اهمیتی محجوری می‌یابند. آنها انعطاف و توانایی سازگاری برای پاسخ‌گویی به تغییرات محیطی و تنظیم آنها مطابق منافع خاص هر محیط را دارند. با این وجود، نهادهای محلی مجبور بوده‌اند که خود را به منظور پاسخ‌گویی به تغییرات مربوط به تجدید ساختار شیوه تولید وفق دهند. چنین تغییراتی مشتمل بر ظهور رژیم نوین انباشت است. درحالی که وفق دادن لازم در نهادهای محلی مربوط به ظهور رویکرد مدیریت شهری است.

## رژیم‌های انباشت

تبیین اولیه مفهوم رژیم انباشت به شرح زیر است: سازاد در جامعه از طریق اشکال تاریخی متفاوتی انباشته شده است. هر شکل زمانی صورت می‌پذیرد که بتواند خود را باز تولید کند، یعنی زمانی که تولید و مصرف یا هم جفت و جور شوند. هر رژیم انباشت تلویحاً به معنی دوره‌ای است که از طریق آن تولید و مصرف به شیوه‌ای خاص تثبیت می‌شوند (آگلیتا، ۱۹۷۹؛ بویر، ۱۹۸۷؛ دوروی، ۱۹۸۴؛ هاروی، ۱۷۸۹؛ لیپتیز، ۱۹۸۶؛ استوکر، ۱۹۹۰).

تعداد زیادی از کشورها، به ویژه درجهان صنعتی شده، در بسیاری از دهه‌های قرن حاضر دارای رژیم انباشت مبتنی بر اصول





یک لایه کوچکتر مرکزی به عوض لایه‌های بزرگ، و یک دولت محلی انعطاف‌پذیر و بزرگتر (بنگرید به استوکر، ۱۹۹۰).

روی هم رفته، بین تمایلات فوق از یک سو، و تقویت/تمرکززدایی دولت محلی از دیگر سو، پیوندی وجود دارد. مورد اخیر چه بسا محصول مورد اول نباشد، یعنی برنامه‌های تمرکززدایی قبل از تغییر رژیم انباشت وجود داشتند. با این وجود، آنها وسیعاً با چنین تغییری تقویت شدند. سیاست‌های تقویت دولت محلی اینک در رأس دستور کار سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌های ملی قرار دارد. تمرکززدایی اینک در اعطای کمک برای توسعه امری محوری است و ادبیات مربوط به این موضوع فراوان است (برای مرور کلی بنگرید به دیوی، ۱۹۹۲).

به طور کلی تأکید بر محلیت در دوره فعلی تجدید ساختار شیوه تولید و ظهور رژیم جدید انباشت امری محوری است. این امر به ظهور مفهوم مدیریت شهری متصل است. در چنین زمینه‌های مدیریت شهری به عنوان نتیجه حرکت از نوعی مدیریت متمرکز به سمت یک نوع مدیریت محلی‌تر، و همچنین به عنوان ابزار «تجارت‌گونه» برای تواناساختن قدرت‌های محلی در هدایت توسعه شهری ظاهر می‌شود.

انتقال مفاهیم مدیریتی از بخش خصوصی به بخش عمومی ممکن است مفید باشد. با این وجود، بخش عمومی ذاتاً از بخش خصوصی متفاوت است، و جنبه سیاسی آن را نمی‌شود نادیده گرفت. تأکید اداری / تجاری ممکن است مسئولیت بیشتری را بردوش مدیران شهری بگذارد بدون این که قدرتی به آنها اعطا کند. اگر اصلاحات اداری و سیاسی دوش به دوش هم صورت نگیرند، مدیران شهری ممکن است وظایف بیشتری بدون برخورداری از امکانات سیاسی برای انجام آنها داشته باشند. همان طور که همبلتون و هوگت (۱۹۹۰) تأکید می‌کنند، دولت محلی منحصر به ارائه خدمات نیست (یا نباید باشد)، بلکه به دموکراسی هم مربوط می‌شود.

تأکید موجود در مدیریت شهری با بخش بخش شدن فزاینده جامعه نیز ارتباط می‌یابد که اینک مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### بخش بخش شدن

تحلیل‌های مربوط به توسعه متداول جامعه (و زمینه فضایی آن) مکرراً به نبود فزاینده کنترل (بنگرید به کاستلز، ۱۹۸۹) بخش بخش شدن (هاروی، ۱۹۸۹)، آشوب و پیچیدگی (کریبی، ۱۹۹۳) جامعه اشاره کرده‌اند. در قلمرو خاص خدمات شهری، پیچیدگی فزاینده‌ای در انواع و تعداد کارگزاران فراهم آورنده خدمات شهری وجود داشته است؛ بخش خصوصی طبق طرح‌های گوناگون (مثلاً حق استفاده از نام، قرارداد با بیرون بستن، اجاره، تولید مستقل، بخش غیررسمی)،

فوردیسم<sup>۳</sup> بوده‌اند. حکومت‌ها فوردیسم را با مدیریت و حمایت تقاضا، فراهم کردن زیرساخت‌ها برای تولید انبوه، و کمک رفاهی به طبقه کارگر تقویت کردند (اگلیتا، ۱۹۷۹؛ بویر، ۱۹۸۷؛ دوروی، ۱۹۸۴؛ هاروی، ۱۹۸۹؛ لیبتیز، ۱۹۸۶؛ استوکر، ۱۹۹۰).

به منظور انجام این وظیفه دولت‌ها دستگاه بزرگی در اختیار داشتند، ساختاری سخت دیوان سالارانه، متمرکز و سلسله‌مراتبی. جنبه‌هایی از دولت از سازمان تولید فوردیسم بیرونی بیرونی می‌کردند (همبلتون و هوگت، ۱۹۹۰). جنبه‌های دیگر که قبل از وقوع توسعه صنعتی بزرگ مقیاس موجود بودند (دیوانسالاری) در خلال دوره فوردیسم تقویت شدند.

گذار از فوردیسم به رژیم انباشت جدید در حدود دهه ۱۹۷۰ ابداعاتی مانند انعطاف در فرایندهای نیروی کار، بازارهای نیروی کار، محصولات و اشکال مصرف و ضابطه‌زدایی از بازارها را به بار آورد. دولت خود را برای پاسخگویی به این تغییرات تجدید ساختار کرد (همبلتون و هوگت، ۱۹۹۰؛ کینگ، ۱۹۹۰؛ استوکر، ۱۹۹۰) و بار دیگر از سازمان تولید مورد استفاده در بخش خصوصی در بسیاری جنبه‌ها تقلید کرد (دیواس، ۱۹۹۳؛ دیواس و راکودی، ۱۹۹۳؛ کاپلینسکی، ۱۹۸۸؛ استوکر، ۱۹۸۹، ۱۹۹۰).

مثلاً همان طور که کاپلینسکی (۱۹۸۸، ۴۸) متذکر می‌شود: شکل‌های جدید ساختار سازمانی در بخش خصوصی بر اصلاحات اداری تأثیر خواهند گذاشت، زیرا فشارهایی برای استفاده از این شکل‌های جدید به عنوان الگوهای در مدیریت دولتی وجود دارد و متخصصان بخش خصوصی غالباً برای ارائه مشورت به دولت در باره نحوه بهتر کردن بهره‌وری بخش عمومی فراخوانده شده‌اند. عملکرد تولید کنندگان بخش عمومی به طور حتم با ملاک‌های بخش خصوصی قضاوت خواهد شد.

«رویکرد شراکتی» نو (بنگرید به دیواس، ۱۹۹۰) یا مدیریت «سوج نو» (بنگرید به استوکر، ۱۹۸۹، ۱۹۹۰)، مبتنی بر الگوهای واحدهای تجاری بخش خصوصی و مکتب مدیریتی آمریکا جایگزین اشکال سنتی اداری شده‌اند. سازمان جدید زمانی که درباره دولت به کار گرفته می‌شود، علاوه بر چیزهای دیگر، مشتمل است بر



سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های ریشه‌دار در اجتماع، قدرت‌های دولتی، و اقدامات مشترک بین بخش خصوصی و دولتی. این جریان با تأکید فعلی بر پارادایم نئولیبرال توسعه و سیاست‌های آزادگذاری (Laissez-Faire) آن، که مشتمل بر شل کردن کنترل‌های حکومتی و ضابطه‌زدایی از بازارها است (بیلتی، ۱۹۹۲؛ داوی، ۱۹۹۲) ارتباط نزدیک دارد. پارادایم نئولیبرال همچنین متضمن کاهش اهمیت برنامه‌ریزی است. همان‌طور که بیلتی (۱۹۹۲) پیشنهاد می‌کند اگرچه جریان فعلی مشتمل بر محدود کردن نقش حکومت است چنین نقشی، به شکل متناقض‌نما، پیچیده‌تر و از نظر مدیریتی، (و سیاسی) حساس‌تر است. بنابراین اهمیت مدیریت شهری به شکل تصاعدی افزایش می‌یابد تا تعداد زیادتری از کارگزاران را در جامعه‌ای که به شکل فزاینده‌ای پیچیده (و شهری) است با برنامه‌ریزی کمتر هماهنگ کند.

همان‌طور که در بالا ذکر شد، پارادایم نئولیبرال، توسعه رویکرد مدیریت شهری را تحکیم کرد. این رویکرد به نوبه خود، پارادایم مزبور را از طریق پرداختن به مسائل گلی مثل ضابطه‌زدایی، نقش توانایی بخش برای دولت، و خصوصی‌سازی، تقویت کرده است. مثلاً این مسائل در بیانیه‌ها و خطوط راهنمایی سیاست UMP (کلارک، ۱۹۸۹؛ فاکس، ۱۹۸۲؛ اخبار سرینام، ۱۹۹۲؛ پیتسون و دیگران، ۱۹۹۳؛ UMP، ۱۹۸۹، ۱۹۹۱a، ۱۹۹۲a، ۱۹۹۲b و ۱۹۹۳a)، و همچنین در سمینارها (سمینار مربوط به خصوصی‌سازی خدمات شهری، که در دفتر منطقه‌ای امریکای لاتین و کارائیب UMP، ۱۹۹۳) دیده می‌شود. در چنین اوضاعی، رویکرد مدیریت شهری «پروژه تغییر» را در برمی‌گیرد و وضع موجود را به چالش نمی‌خواند. درک این مسأله، مهم است زیرا تعامیل و همچنین محدودیت‌های رویکرد مزبور را نشان می‌دهد.

خلاصه آن‌که، تعامیل این مسائل بر ظهور و درک بین‌المللی رویکرد مدیریت شهری تا اندازه‌ای تأثیر گذاشته‌اند. این مقاله بر تجدیدنساختار شیوه جاری تولید حاکم در سراسر جهان، تغییرات مربوط به آن در رژیم انباشت با تأکید بر محلیت و پیچیدگی و بخش بخش شدن فزاینده جامعه تأکید می‌کند. به هر روی، اگرچه رویکرد مدیریت شهری نقشی عمده در صحنه توسعه ایفا کرده است، اما مفهوم مزبور کماکان فرار است.

## توسعه نیافتگی مدیریت شهری، توهم یا توطئه؟

مدیریت شهری کماکان مفهومی است با چندین معنی. به این مفهوم به روش‌های خاص (و متفاوت) با تمرکز بر مدیریت منابع یا پروژه‌های معلوم پرداخته شده است. همچنین به روش‌های وسیع‌تری با تمرکز بر مدیریت بخش دولتی یا حتی مدیریت توسعه





به این مفهوم پرداخته شده است. این مفهوم به شکل معین به مدیران دولتی اشاره می‌کند، اما ممکن است شامل بخش خصوصی نیز باشد (برای دیدگاه‌های متفاوت بنگرید به آموس، ۱۹۸۹؛ کلارک، ۱۹۹۱ب؛ دیویدسون و نیستید، ۱۹۹۱؛ اشترن، ۱۹۹۲؛ UMP، ۱۹۹۴b).

ابهام مفهوم مزبور نه تنها نتیجه ابهامات تعریفی، بلکه همان طور که اشترن (۱۹۹۳) متذکر می‌شود نتیجه استفاده از آن در بیانیه‌های سیاست بدون هیچ‌گونه تبیینی است. (بنگرید به UMP، ۱۹۹۱b). چنین ابهامی مربوط به هم‌مدستی تعدادی از کارگزاران است و همان‌طور که در بخش پیشین متذکر شدیم این ابهام به حفظ وضع موجود جاری کمک می‌کند. کارگزاران مورد اشاره در اینجا جامعه محققان، UMP و کمک دهندگان بین‌المللی هستند.

اشترن کارگزاران دسته اول و دسته دوم را بررسی کرده است. در مورد دسته اول، یعنی جامعه محققان، این واقعیت که تعریف دقیقی از مدیریت شهری وجود ندارد آشکارا نشان می‌دهد که تحقیق بیشتری درباره این موضوع ضروری است. در مورد دسته دوم، اگر UMP در جذب منابع مالی بیشتر برای کاربرد یک مفهوم بی‌دقت موفق شود، نشان می‌دهد میلی قوی برای دقیق‌تر تعریف نکردن آن وجود دارد. همان‌طور که اشترن (۱۹۹۳، ۱۳۵-۱۳۲) بیان می‌کند «در صورتی که برنامه مزبور [UMP] از همان آغاز خود را متعهد به تعریفی روشن و متمرکز شده از مدیریت شهری کرده بود، ممکن بود، انعطاف سازمانی‌اش صدمه ببیند». نهادهای تأمین‌کننده مالی UMP توانستند به این برنامه فشار آورند تا تعریف خود را روشن سازد با این وجود به این دلیل که ابهام مفهوم مدیریت شهری برای کمک‌کنندگان نیز مفید است با نفوذ آن‌ها مقابله می‌شود.

گسترش تقاضا برای کمک شهری در زمینه‌های متنوعی منجر به این شده که نهادهای کمک‌کننده به دنبال مفهومی باشند که بتواند همه آنها را تحت پوشش قرار دهد (همچنین بنگرید به پاپروسکی، ۱۹۹۳). بنابراین کمک دهندگان در بی‌دقت نگه داشتن مفهوم مزبور سهیم بوده‌اند.

همان‌طور که دیواس و راکودی (۵۰، ۱۹۹۳) پیشنهاد می‌کنند «مهم است که درک کنیم نهادهای کمک‌دهنده عملاتی خنثی نیستند بلکه دستور کار و موکلانی را دارند، که باید امتناع شوند». روی هم رفته، سازش‌هایی چه پنهان و چه آشکار بین جامعه محققان، کمک‌دهندگان و سیاست‌گذاران وجود دارد که وضعیت فعلی امور را دائمی می‌کند. فزاینده بودن مفهوم مدیریت شهری، به نوبه خود گرایش فعلی به بخش‌بخش شدن را که در بخش پیشین مقاله متذکر شدیم تقویت می‌کند. همان‌طور که کربی (۱۹۹۳) اظهار می‌دارد یکی از نیروهای کلیدی ابتکار دولتی، تحلیل نوعی یکنواختی بر اقدامات گوناگون است که در هر کشوری وجود دارد.

جنگی حیاتی بین نیاز دیوان‌سالارانه و سیاسی برای استاندارد کردن و کنترل، از یک سو و بخش‌بخش شدن جامعه از سوی دیگر وجود دارد.

همان‌طور که در تحلیل رژیم‌های انباشت متذکر شدیم، مدیریت شهری «بازار تجارت‌گونه برای توانا ساختن قدرت‌های محلی در هدایت توسعه شهری» است. ابهام آن در واقع توانایی و ظرفیت آن را در پرداختن به بخش‌بخش شدن چنین فرآیندی تضعیف می‌کند، یا شاید هم با توجه به غفلت از جنبه‌های سیاسی مدیریت شهری آن را تقویت می‌کند. با این وجود مشکلات رویکرد مدیریت شهری نباید ما را به نادیده گرفتن اهمیت مدیریت شهری به خودی خود رهنمون سازد. این موضوع در بخش نتیجه‌گیری تحلیل خواهد شد. بخش بعدی درباره مشکلاتی بحث می‌کند که ابهام مفهوم مزبور احتمالاً برای UMP تولید خواهد کرد.

## مدیریت توسعه شهری: مشکلات مفروضات فرار

بحث این بخش به عوض مسائل فعلی عمدتاً در باره مشکلاتی است که در آینده ظاهر خواهند شد. این بحث مبتنی بر داده‌های محکم درباره فعالیت‌های جاری و فعلی UMP نیست، زیرا بسیاری از این فعالیت‌ها هنوز ابتدایی‌اند. با این وجود دقیقاً در این مرحله اولیه است که می‌شود موانع مشکلات بالقوه شد. این بحث بر مشکلات داخلی UMP و رابطه بین UMP و سایر فعالیت‌های سازمانی ملل تمرکز خواهد کرد.

همان‌طور که در مقدمه ذکر شد UMP اینک بزرگ‌ترین برنامه توسعه شهری، و کمک فنی چند سازمانی در سطح جهانی است. مرحله اول آن (۱۹۸۶-۱۹۹۲) بر فعالیت‌های میدانی تأکید نکرد، بلکه عمدتاً مشتمل بر بسط مقالات چارچوب سیاست، مقالات مباحث‌های و اسناد دیگر در بوج زمینه اصلی بود که عبارتند از: زمین، تأمین مالی دستگاه اداری، زیرساخت‌ها، محیط زیست و فقرزدایی. اگرچه هر یک از این اسناد به خودی خود دلرای ارزش هستند، اما یافتن رشته‌های مشترک بین بسیاری از آنها مشکل است. مرحله دوم UMP (۱۹۹۲-۱۹۹۵) شامل توجه نتایج مرحله اول به برنامه‌های عملیاتی و برنامه‌های اقدام سیاستی در سطوح ملی، استانی و شهری است. با این وجود بدون یک مفهوم کاملاً بسط یافته مدیریت شهری، این کثرت (Profusion) برنامه‌ها و طرح‌ها با خطر تبدیل شدن به دخالت‌های پراکنده به جای پروژه‌های منسجم روبه‌رو است. بنابراین احتمال دارد که آنها به بخش‌بخش شدن که در قسمت‌های قبلی بحث شد بیفزایند. به عوض این که با آن مقابله کنند.

کمک UMP به قدرت‌های دولتی در کشورهای در حال توسعه



از طریق اقدامات مشاوران خصوصی به خدمت گرفته شده صورت می‌پذیرد. با این وجود اگر رویکرد UMP به روشنی تعریف نشود مشاوران مزبور از چه خطوط راهنمایی در کار خود باید پیروی کنند؟ این مشکل مدتی است که در مرحله اول UMP ظاهر شده است. مثلاً گروه متخصصانی که آن مرحله را ارزیابی کردند اشاره کردند که «مشاهده شد در امریکای لاتین که یکی از افراد استخدام شده برای پذیرفتن مسئولیت کمک فنی در باره یکی از اجزای برنامه مزبور نمی‌دانست که در یک پروژه UMP دخیل است (UMP, ۱۹۹۱b: ۲۵-۳۱).

«برنامه مدیریت شهری» دارای ضوابط دقیقی برای مشاورانش است. با این وجود روشن ساختن بیشتر آن‌ها لازم به نظر می‌رسد. همان‌طور که گروهی از متخصصان در همان گزارش اشاره کردند (UMP, ۱۹۹۱b). چنین رویکردی آن قدرها مهم نبود، زیرا در مرحله اول، که هدف اصلی یافتن حقایق بود، روی داد. با این وجود همان‌طور که همان گروه نیز مشخص می‌سازد این مشکل بعد دیگری در مرحله دوم UMP می‌یابد که سال گذشته آغاز شد و برای کمک‌رسانی تنظیم شده است. با توجه به این که گزارش مزبور برای «برنامه مدیریت شهری» تهیه شد و به وسیله آن به چاپ رسید، بدیهی است کارکنان این برنامه از نوع مشکل آگاهند (و چه‌بسا از مشکلات دیگری که در این مقاله به آن‌ها اشاره شده است آگاه باشند)، با این وجود، قضیه باید روشن‌تر شود.

روند بخش‌بخش شدن احتمالاً نه تنها در درون برنامه مدیریت شهری اتفاق می‌افتد، بلکه بین برنامه مدیریت شهری و سایر برنامه‌های شهری نظام سازمان ملل نیز محتمل است. چنین برنامه‌هایی اینک بسیاریند و شامل «برنامه توسعه شهرداری»، «برنامه شهرهای پایدار»، «پروژه شهرهای سالم»، «مشارکت فقر شهری»، «زندگی» (تسهیلات ابتکار عمل محلی برای محیط شهری)، «برنامه بهبود محیط کلانشهر»، «راهبرد جهانی سرپناه برای سال ۲۰۰۰» و برنامه‌های دیگر هستند.

این برنامه‌ها قلمرویی بسیار وسیع دارند، که امکان تداخل، و بنابراین امکان تکرار و هدر دادن منابع، را به وجود می‌آورند. نبود تعریفی روشن از مدیریت شهری تنظیم دقیق برنامه‌ها را دشوارتر خواهد کرد.

سرنجام، این واقعیت وجود دارد که برنامه مدیریت شهری بوسیله ۱۴ نهاد چند جانبه، نو جانبه و خصوصی تأمین مالی می‌شود.<sup>۷</sup> همان‌طور که در بخش پیشین ذکر شد نهادهای کمک‌کننده عملاتی خنثی و بی‌طرف نیستند، بلکه دستورکارها و موکلان خاص خود را دارند که باید آنها را اقناع کنند. با این وجود دستورکارها و موکلان این نهادها متنوع است.<sup>۸</sup> در چنین نواحی استفاده مشترک از یک رویکرد مدیریت شهری بدون تعریف دقیق قلمرو

وسعی را برای مشاخره در درون «برنامه مدیریت شهری» باز می‌کند.

«برنامه مدیریت شهری» دارای قابلیت‌های بالقوه‌ای برای کمک به توسعه شهرکها و شهرها در جهان در حال توسعه است. این برنامه نواحی مهمی را تحت پوشش قرار می‌دهد، مثل غیرمتمرکز کردن کارهایش در سطح منطقه‌ای، این امر رابطه بین تعیین کنندگان سیاست و مدیران پروژه راه از یک سو، و نهادهای محلی که به وسیله برنامه مزبور یاری خواهند شد، از دیگر سو، تسهیل می‌کند. ایده استفاده از مشاوران محلی نیز مهم است، زیرا احتمال بیشتری می‌رود که آنها شناخت دقیقی از مشکلات محلی داشته باشند. به علاوه دربرگرفتن دستگاه اتاری شهرداری به عنوان یکی از اجزای برنامه مدیریت شهری می‌تواند به هماهنگی تمامی فعالیت‌های توسعه شهری بیاتجامد، و بنابراین انسجام اقدامات متفرق را افزایش دهد. هر چند که این امر تا زمانی که برنامه مدیریت شهری برنامه‌ای متکی به درخواست و تقاضا است، صرفاً در صورتی به جریان خواهد افتاد که شهرداریها خودشان درخواست کمک کنند.

اجزای دیگر برنامه مدیریت شهری نیز دارای منطقی قوی هستند. با این وجود گنجاندن و پیوند دادن آنها در درون یک چارچوب مفهومی معقول، الزامی است. گروهی از متخصصان که مرحله اول برنامه مدیریت شهری را ارزیابی کردند به طور گذرا به این مسأله پرداختند و ضرورت تقویت هویت برنامه مزبور را متذکر شدند (برنامه مدیریت شهری، ۱۹۹۱b).

### آینده مدیریت شهری: افول، رکود یا توسعه؟

این مقاله نشان داده است که مفهوم مدیریت شهری کماکان فرار است. این مقاله سپس اشاره کرده است که ابهام مفهوم مزبور مشکلاتی را در به کارگیری آن به همراه خواهد آورد، و برخی از مشکلات بالقوه مربوط به برنامه مدیریت شهری معرفی شدند. در پرتو مشکلات رویکرد مدیریت شهری، دورنمای آینده آن در کمک به توسعه چیست؟ اشترن (۱۹۹۳: ۳۷) پیشنهاد می‌کند که «بدون رویکردی غنی و متنوع نسبت به مدیریت شهری از نظر مفهومی، و حمایت جامعه محققان در سراسر جهان، رویکرد مزبور قابلیت بالقوه کمی برای ادامه حیات در درون بازار بین‌المللی آرای توسعه دارد. بازاری که به سرعت تغییر می‌کند.

تعمیر قائل شدن بین آرای فعلی توسعه همراه با مدیریت شهری و مدیریت شهری به خودی خود، ضروری است. رویکرد مدیریت شهری فعلی، چه مهم باشد و چه نباشد، با تفکر نئولیبرال پیوند یافته است. بنابراین اگر چنین پارادایمی در آینده در وضعیتی رد شود، رویکرد کنونی مدیریت شهری، تأثیر خواهد پذیرفت. با این وجود حتی اگر آرای توسعه تغییر کند، شهرها و شهرکها را کماکان باید اندازه



کرد؛ بنابراین، نبود تحقیق به افول مدیریت شهری منجر نخواهد شد. اما مطمئناً، به عوض توسعه، موجب رکود آن می‌شود. این مقاله از نکته اشتون درباره نیاز به تحقیق بیشتر درباره مدیریت شهری و همچنین نیاز به درجه بالاتری از تعامل بین محققان شهری و مدیران پروژه‌های ملی و بین‌المللی، که به مسائل مدیریت شهری می‌پردازند، حمایت می‌کند.

تحلیل کامل تحول مدیریت شهری یک قدم مهم تحقیقاتی است.<sup>۱</sup> سیاست مدیریت شهری و رهاسازی مدیریت شهری از پارادایم نتولیرال، باید در کارهای تحقیقاتی بعدی منظور شود. همچنین باید توجه کرد که سیاست‌های تمرکززدایی اداری چه بسا به حال مقامات محلی، از جمله مدیران شهری، زیان‌آور باشند. چنین سیاست‌هایی منجر به شبه واگذاری مسئولیت‌ها یا خسار واگذاری می‌شوند، یعنی به مسئولیت‌های بدون قدرت منجر می‌گردند. با چنین سیاست‌هایی، مقامات محلی مدیران شهری وظیفه سنگین‌تر پرداختن به نیازهای مردمی محلی را خواهند داشت. هرچند آنان امکانات و وسایل سیاسی برای راهبری دستگاه اداری خود را ندارند. سیاست و مدیریت بخشهای اساسی دولت محلی هستند. بنابراین، نکته این است که چگونه می‌شود آنها را به بهترین وجه یکپارچه کرد و یکی را به هزینه دیگری در اولویت قرار نداد.

درک مدیریت شهری جدا از پارادایم نتولیرال به این معنا نیست که ساختن یک مفهوم انتزاعی کافی است. هیچ شکل خنثی و بی‌طرفانه‌ای در نظریه توسعه یا کمک به توسعه وجود ندارد. مدیریت شهری ذاتاً با سیاست‌هایی مثل ضابطه‌زدایی، توانا ساختن [نهادهای محلی]، خصوصی‌سازی و نظایر آن مرتبط نیست. اگر تغییراتی در شکل فعلی توسعه صورت بگیرد، به کارگیری مدیریت شهری باید در زمینه سیاست‌های جدید درک شود. بنابراین تحقیق در این باره اهمیت دارد که چگونه مدیریت شهری را به عوض تلاش برای نادیده گرفتن این تغییرات، می‌توان یا تغییرات در «بازار» آرای توسعه سازگار کرد.

یادداشت:

۱- مشخصات مقاله:

Werna, Edmundo, *The Management of Urban Development, or the Development of Urban Management? Problems and Premises of an Elusive Concept*, Elsevier Science Ltd, Great Britain, 1995.

۲- شیوه تولید را می‌توان به عنوان طریقی تعریف کرد که در آن ساختارهای اجتماعی یا فرایندهای تولید از طریق تعیین مقررات برای تخصیص توزیع مازاد تعامل می‌کنند (کاستلز، ۱۹۸۹).

۳- فورديسم واژه‌ای است برگرفته از نام هنری فورد، که ابداعاتی سازمانی و فن شناسانه در تولید صنعتی راه انداخت، مثل خط مونتاژ و تسهیم نقاله در سال ۱۹۱۰. اگرچه اصطلاح فورديسم گاهی اوقات برای اشاره خاص به یک فرآیند تولید به کار می‌رود، در اینجا به منظور توصیف یک رژیم انباشت (که شامل چنین فرآیندهایی است) به کار می‌رود.

۴- دولت‌های محلی به طرق مطلق یا نسبی بزرگتر شده‌اند. اولاً برنامه‌های تمرکززدایی بسیاری اوقات مشتمل بر تقویت دولت‌های محلی از طریق گسترش منابع آنها بوده‌اند (یعنی بزرگ‌تر کردن آنها به معنای مطلق)، ثانیاً تعدادی از برنامه‌های تمرکززدایی مشتمل بر کاستن از لایه مرکزی دولت بوده است (یعنی لایه‌های محلی به معنای نسبی بزرگتر شده‌اند). به عنوان یک مثال از مورد اخیر، وزارت بهداشت ونزوئلا در حال حاضر فرگیر یک اصلاح اداری است (که به برنامه تمرکززدایی آن وزارتخانه مربوط است) که مشتمل بر کاهش نیروی انسانی (در دفتر مرکزی) از ۵۵۰۰ نفر به تقریباً ۵۰۰ نفر است (اطلاعات به وسیله نویسنده در اکتبر ۱۹۹۰ در محل جمع‌آوری شد).

۵- می‌رزد که توجه کنیم چنین رویکردی را می‌توان به عنوان بخشی از وضعیت فرامردن به تصویر کشید، که همان مورد که هاروی (۱۹۸۹) بیان می‌کند در به چالش خواندن وضع موجود جاری ناکام است (همچنین بنگرید به کریس، ۱۹۹۳). بسط بیشتر چنین مسأله‌ای از ظرفیت این مقاله خارج است.

۶- صحیح‌تر است که کلمه دستورکار را به شکل جمع به عنوان دستورکارها به کار برد زیرا دستورکارهای ازاس‌های کنگ دهنده متفاوت با آن است.

۷- طبق آخرین گزارش سالیانه برنامه مدیریت شهری (UMP, ۱۹۹۴) این نهادها تأمین کنندگان و شرکای اصلی هستند: برنامه اسکان بشر سازمان ملل، برنامه توسعه سازمان ملل، و بانک جهانی (برنامه اسکان بشر سازمان ملل و بانک جهانی فقط کمک‌های جنسی فراهم می‌آورند)؛ کمک‌کنندگان دوجانبه عبارتند از: کانادا، دانمارک، فرانسه، آلمان، ایتالیا، هلند، سوئد، سوئیس، بریتانیا، و بنیادهای کمک‌کننده عبارتند از بنیاد فورد، مؤسسه سیاست زمین اینکلن.

۸- همچنین بنگرید به یادداشت شماره ۴. برای توضیح بنگرید به استاد سیاست شهری منتشره از سوی نهادهای سازمان ملل مانند مرکز اسکان بشر سازمان ملل، ۱۹۸۸. برنامه توسعه سازمان ملل، ۱۹۹۱، بانک جهانی، ۱۹۹۱.

۹- حرکت‌هایی در این جهت از سوی اشتون (۱۹۹۲a) و دیوایس (۱۹۹۳) صورت گرفته است.





regulation in scott, A Jand  
Stopper ,M(eds )P  
roduction

work, Territory , the  
Geographical Anatomy of  
industrial Capitalism Allen  
and Unwin Boston  
Mattingly ,M(1993) 'The  
Urban Management  
Programme : the next steps  
DPU News 28 5

McAuslan ,P(1992) 'Issues  
of Urban management ,in  
Harris, N(ed)Cities in the  
1990s : The Challenge for  
Developing Countries UCL  
Press ,London

Paprosky,P(1993) 'Urban  
governance systems:  
another unanalysed  
abstraction  
?DPU News 28 2

Peterson,G  
E,Thomas Kingsley ,G and  
Telegarsky ,Jp (1993)  
Multi -sectoral Investment  
Planning Urban  
Management Programme  
Discussion Paper ,March  
Sidabutar,p,Rukmana, N,  
van der Hoff, R  
and steibreg,F (1991)

"Development of urban  
management capacities :  
training for intergrated  
urban infrastructure  
development in Indonesia  
Cities May, 142-150

Stiker ,G(1989) New  
Management Trends Local  
Government Training  
Board, Luton

Stoker ,G (1990) Regulation  
Theory , Local government  
and the transition from  
Fordism, in King, D S and  
Pierre ,J(eds) Challenges to  
Local Government SAGE  
London

Stren ,R (1992a) 'Large  
cities in the Third World ,in  
UNGHs (ed) Metropolitan  
Planning and Management

in the Developing World :  
Abidjan and Quito UNGHs  
Nairobi

Stren ,R (1992b) African  
urban research since the late  
1980s : responses to poverty  
and urban growth ;urban  
studies 29 (3-4) 533-555

stren R (1993) : urban  
management " in  
development assistance con-  
-cept 'Cities May ,125-138

UMP (Urban Management  
Programme ) (1989)

Institutional Arrangements,  
Teghical Assistance and  
Training for Urban  
Infrastructure management  
Discussion Paper ,Urban  
Management Programme  
UNCHS (Habitat)

UMP (Urban Management  
Programme ) (1991a)  
Municipal Ressource  
Management : Institutional  
and Organisational

Arrangements  
Traning Needs and the  
Role of the Privvate Sector  
Policy Options Paper,  
Urban Management  
Programme ,April

UMP (Urban  
Manacment Programme )  
(1991b) Revised Prospectus  
Capacity Building for  
Uorban Management in the  
1990s Washington ,Nairobi  
and New york ,UMP

UMP (Urban Management  
Programme ) (1992a)

Public-Private Partnerships  
in the Provision of Urban  
Infrastructure services in  
Developing cuontries  
Pre;iminary Working Draft  
,Urban Management  
Programme ,UNGHs  
(Haibtat)

UMP (Urban Management  
Programme ) (1992b)  
Project Document (Phase  
II)Urban Mangement  
Programme ,UNCHS/World

Bank /UNDP  
UMP (Urban Management  
Prigramme )(1993a)

Briefing on the  
Infarstructure Management  
Component Urban  
Management Programme  
UNCHS (Habitat )

UMP (Urban Mangement  
Programme )(1993b)

Helping to Manage the  
future of Cities  
UNCHS/World Bank  
UNDP

UMP (Urban Mangement  
Programme )(1994)(Urban  
Mangement Programme )

Annual Repirt 1993  
UMP/Tte World Bank  
Washington

UMP Latin American and  
Caribbean Regional Office  
(1993) Activity Programme

UMP Latin  
American and Caribbean  
Regional Office ,March  
Viewpoint

UNCHS (United Nations  
Center for Human  
Settlements )(1988) A New  
Agenda for Human  
Settlements

UNCHS,Nairobi

UNDP (United Nations  
Devdlopment Programme  
(1991) Cities ,People and  
Poverty Urban

Development Cooperation  
for the 1990s UNDP Stregy  
Paper ,UNDP.New York

World Bank (1991) Urban  
Policy and Economic  
Development : An Agenda  
for the 1990s World Bank  
Policy Paper ,The World  
Bank ,Washington

You ,N (1992) 'Imporoving  
Municipal management : a  
framework for effective  
intervention 'United  
NationsCentere for Human  
Settlements ,September  
mimeo



## منابع

- Aglietta .M(1979) A Theory of capitalist Regulation :The us Experience New left Review .London
- Amons .F J C (1989) Strengthening municipal government 'Cities August 202 -208
- Bates .R (1992 ) cooperation The Institutional Framework of urban Management working Paper No 6 Development Administration Group .school of publicy .university of Birmingham
- Boyer .R(1989) La Theorie de La regulanon Une analyse critique Edition la some moves in this direction have been taken by stren (1992 a) .and Devas (1993). Decouverte. Paris
- Clarke .G (1989) New Approaches to Urban Planning and Management in the 1990s : The Role of UNCHS (Habitat)Urban Management grop,Nairobi UNCGS (Habitat)
- clarke ,G (1991a)A Framework for Re-forming Urban Land Policies in Developing Countries Urban managemet Program Policy Paper 7
- Clarke ,G (1991b) 'Urban managemet in developing countries : a critical role citis May ,93-107
- Castells ,M(1989)The Informational City Information Twchnology Economic Restructuring and the Urban -Regional Process Basil Blackwell oxford
- Davey ,K(1992) Urban Government Re-form : An Overview of Case studis and Papers on the Institutional Framework of Urban Managemet The Institutional Framework of Urban Managemet Working abstraction? Paper No 7, Development Administration Group , School of Pub-lic Policy University of Birmingham
- Davidson ,F and Nientied P(1991) 'Intro -duction Cities May ,83-86
- Deveas,N(1993) 'Evolving approaches in Devas , N and Rakodi ,C (wds )Managing Fast Growing Cities : New Approches to Urban Planning and management in the Developing World Longman Scientific and Technical, Harlow ,63-101 .
- Devas ,N and Rakodi ,C (1993) 'planing and management Urban development ' in Devas , N and Rakodi ,C(eds)Managing fast Growing Cities L New Approches to Uurban Planning and Management in the Developing world Longman Scientific and Technical,Harlow ,41-62
- de vroey ,m(1984)'A Regulation approach intepretation of the contemporary crisis Capital and Class 2345-66 Fox ,W F (1992) Strategic options for urban infrastructure managment 'paper prepard for the urban management programme ,UNCHS/WORLD bank /UNDP Habitat New (1992) 'sustainable Dear Essalaam project'(URT/90/033) 14(3) 24-27 Hambleton ,R and Hoget .P(1990) Beyond Excellence L QuLITY Local Government in the 1990s Working paper 85 , School of Addvaced Urban Studies ,University of bristol .April
- Harris .N (1992a) Antroduction in Hiris . N (ed) Cities in the 1990 s : the Challenge for Developing Countries UCR Press: ionHarris N(1992b)productivity and Poverty in the cities of the developing countrise 'in Harris .N (ed)n citeies the developing 1990s thechallenge for Developing countries UCL press ,London
- Harevy .D (1989) The Codition of post -modrenity An Inquiry into the Orgins of cultural Change Basil B;ackwell-oxford
- Hildebrand .M (1992) Issues of urban managment 'in Harris ,N (ed) Cities in the 1990s : The Challenge for Developing Countries UCL Press,London
- Kaplinsky ,R (1988) Restructuring the capitalist labour process: implications for administrative reform Institute of Devdopment Studies Bulletin 19 (4) 42-49
- King .D S (1990)'Economic activity and the challenge to local government 'in King ,D S and Pierre,J(eds) Challeneges to Local Government SAGE ,London
- Kirby ,A (1993) Powwr Resistance :Local Politicsand the chaotic stute Indiana University press Bloomington
- Lipietz ,A (1986) 'New tendencies in the international division of labour: regimes of acvum;ation and modes of



# به سوی برنامه‌ریزی غیر اقلیدسی

جان فریدمن  
ترجمه و توضیح: ناصر برگ پور  
همراه با مقدمه‌ای در معرفی نویسنده

نابیند این کشف به عقیده فریدمن پاسخی بود به روش‌ها و نظریه‌های عقل‌گرایانه‌ای که بیش از بیست سال بر اندیشه و عمل برنامه‌ریزی حاکم بود. فریدمن در مسائلی در تعریف برنامه‌ریزی می‌گوید: «برنامه‌ریزی، نوعی نگار حرفه‌ای است که به دنبال اولویت‌بندی شکل‌های دانش یا شکل‌های عقل در فلترو عمومی است.»

پیوند دانش و عمل به عنوان پایه‌ای برای تعریف پارادایم جدید برنامه‌ریزی قرار گرفت و به تدریج تکامل یافت. در سال ۱۹۷۳ کتاب ردسای دوماره امریکا (*Retracking American*) در توضیح بیشتر پارادایم جدید انتشار یافت. فریدمن در این کتاب به تشریح نظریه‌ای پرداخت که آن را برنامه‌ریزی شده - بستایی (*Transactive Planning*) نامید. یکی از آخرین آثار فریدمن به اتفاق همکار دیرینش مایکلا داگلاسی در سال ۱۹۹۸ انتشار یافت با عنوان «شهر برای شهروندان، برنامه‌ریزی و ظهور جامعه مدنی در عصر همه جهانی»

(*Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*) در پایان، ذکر دو اظهار نظر از دیگران در سازه

فریدمن جالب نظر است. کمال صالح (*Kamal Salih*) عقیده دارد فریدمن، نظریه‌پردازی است که در عقاید او چرخش فراوان دیده می‌شود و مولف نوع آگاه خند و نقیض است. صالح اشاره می‌کند فریدمن در دوره‌های از دهه ۱۹۷۰ که نظریه برنامه‌ریزی شده - بستایی را ارائه کرد هم زمان با آن در تازه موضوعی کلر می‌کرد با مفهوم ضد برنامه‌ریزی (*Anti Planning*)

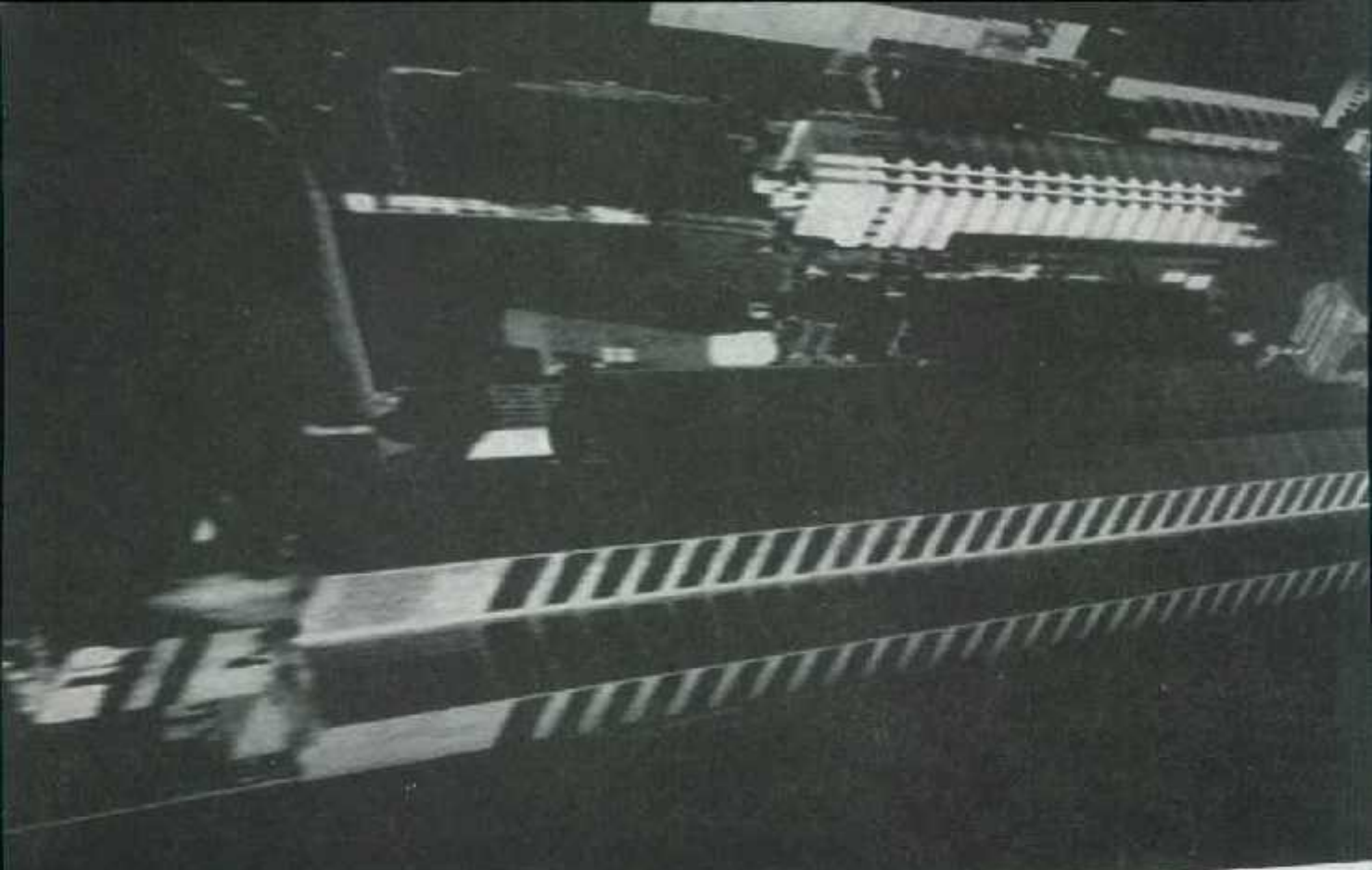
آلن گیلبرت (*Alan Gilbert*) نیز فریدمن را به یکی از فوندالیست‌های انگلیسی تشبیه کرده است که پشت بنای یکای دیگر مخفی می‌شد و ناگهان ثوب را وارد دروازه می‌کرد. گیلبرت عقیده دارد فریدمن مفاهیمی را که دیگران پروراندند طوری معرفی می‌کند که به نام خودش ثبت می‌شود. با وجود این اظهار نظرها تردیدی نیست که فریدمن قدرت نظریه‌پردازی فراوان دارد و نظریات خود را موزون و چشمگیر معرفی می‌کند.

ما در دورانی بی سابقه زندگی می‌کنیم و با مسائلی بی سابقه روبرو هستیم. تصور می‌کنم هر

جان فریدمن (*John Friedmann*) نظریه پرداز و برنامه‌ریز شهری و مسائلی در زمینه ارزش به دنیا آمد. در سال ۱۹۵۵ درجه دکتری در برنامه‌ریزی از دانشگاه شیکاگو دریافت کرد و از سال ۱۹۶۱ تا ۱۹۶۵ در دانشگاه MIT به تدریس پرداخت.

فریدمن در سال ۱۹۶۵ برای انجام فعالیت‌های حرفه‌ای به نیویورک رفت. در آن جا به قول خود از کشف نکته‌ای در برنامه‌ریزی به وجد آمد و آن را پیوند دانش و عمل (*Knowledge & Action*)





نسل عقیده دارد ماهیت زمان و مکان خود بی سابقه است. این عقیده تا اندازه‌ای واقعیت دارد. اما در دهه‌های پایانی این قرن چیزی به کلی متفاوت را از سر می‌گذرانیم و آن، فروپاشی نظم هستی‌های پایدار (Stable Entities) و فرض‌های عقل سلیم (Common Sense Assumptions) دنیای اقلیدسی است. این نظم در دو قرن اخیر بر فهم ما از دنیا حاکم بوده است. مدل مهندسی برنامه‌ریزی که در طی این دوره به کار رفت اکنون دیگر اعتباری ندارد. این مدل میل فراوانی به تصمیم‌گیری قبلی و برنامه‌ریزی قطعی (Blueprinting) دارد و به خاطر ماهیت علمی‌اش مدعی برتری بر دیگر شکل‌های تصمیم‌گیری است. ما به سوی دنیای غیراقلیدسی با جغرافیای متعدد فضا

زمان در حرکت هستیم. درک این تغییر ما را وامی‌دارد که در فکر مدل‌های جدید و مناسب‌تر باشیم.

### مقدمه

برنامه‌ریزی غیراقلیدسی (Non-Euclidian Mode of Planning). نظریه‌ای است در راه استقلال برنامه‌ریزی از مدل‌های مهندسی و ره‌نیدن آن از نظم‌های محض عقلانی. این نظریه بردرک تازه‌ای از زمان و فضا استوار است و می‌خواهد با تعریف جدیدی از این دو مقوله، خود را از شیوه قبلی یا شیوه اقلیدسی جدا کند.

زمان برنامه‌ریزی در شیوه غیراقلیدسی، زمان واقعی حوادث روزانه است؛ زمان حال است. در زمان حال برنامه‌ریزان درگیر عمل می‌شوند، مسئولیت بیشتر می‌یابند و می‌توانند

مقیدتر باشند با همه این‌ها، برنامه‌ریزی غیراقلیدسی آینده را نقی نس می‌کند و معتقد است ذهن با اندیشیدن به آینده، در زمان حال جهش می‌کند.

فضای جدید غیراقلیدسی، فضای کوچک است. فضای محلی و منطقه‌ای است تا فضای ملی و قوامی. فضای ملی و فراملی با دیدگاه بسته و متمرکز در برنامه‌ریزی تناسب دارد. حال آن که با انتخاب فضای محدودتر محلی و منطقه‌ای، دیدگاه آن باز و غیرمتمرکز می‌شود.

برنامه‌ریزی غیراقلیدسی مبتنی بر زمان واقعی و فضای محلی، پنج ویژگی دارد: ۱) هنجاری (Normative) است و ارزشهای مورد توجه آن از این قرار است: دفاع از دموکراسی، اهمیت دادن به محرومان از قدرت، احترام به تنوع

فرهنگی. برتری دادن به رشد کیفی به جای رشد کمی، توجه به مفهوم پایداری، برابری زن و مرد، و احترام به طبیعت. (۲) نوآورانه (Innovative) است و راه حل های بدیع برای مسائل اجتماعی و کالبدی می جوید. (۳) سیاسی (Political) است. به گروه های صاحب نظر و با نفوذ توجه می کند، بنابراین در پی راهبردها و روش هایی برای اجرای برنامه است. (۴) بده - پستانی (Transactive) است. تجربه مردم عادی به یاری دانش کارشناسان می آید تا مراحل های مناسب و واقع بینانه برای مسائل پیدا شود. (۵) بر یادگیری اجتماعی (Social Learning) استوار است. منش باز دارد و از نقد و تفسیر استقبال می کند. اشتباه را می پذیرد و در صورت لزوم به بازنگری در راهبردها می پردازد.

از ویژگی های برنامه ریزی غیراقلیدسی بر می آید که این شیوه جایگاه والایی برای مردم در نظر می گیرد، از دانش همه شهروندان استفاده می کند و به تجربه آنان ارجح می نهد، آزادمنش است، به عدالت اجتماعی و برابری اعتقاد دارد و این ها همه در زمان واقعی و فضای محلی تحقق می یابد. در زمان حال برنامه ریزی می کند تا آینده مطلوب را بسازد و در فضای محلی نقش ویژه ای برای مردم قائل است. برنامه ریزی غیراقلیدسی به جای آن که برنامه ریزی برای مردم باشد برنامه ریزی با مردم است.

### بازنگری در برنامه ریزی

مفهوم متداول برنامه ریزی چنان محکم با شیوه اقلیدسی پیوند خورده است که اگر قرار باشد مدل سنتی را کنار بگذاریم گویی از خود برنامه ریزی باید صرف نظر کنیم. تنها راه نجات از این

دوراهی، یعنی یا اقلیدسی یا هیچ، این است که برنامه ریزی را به طور مستقل تعریف کنیم و از علوم مهندسی که منبع الهام اولیه آن بود جدا سازیم. چنین تعریفی مستلزم پیوند دادن دانش و عمل است: برنامه ریزی عبارت از نوعی کار حرفه ای است که مشخصاً به دنبال ارتباط دادن شکل های دانش با شکل های عمل در قلمرو عمومی است. این تعریف نسبتاً کوتاه به ما امکان می دهد تا برنامه ریزی را به عنوان چیزی جدای از مهندسی بدانیم. در مهندسی، راه ها و روش ها همواره با اهداف معلوم ارتباط می یابند و طرح های قطعی نحوه اقدام را برای دیگران ترسیم می کنند. تعریف جدید برنامه ریزی امکان می دهد تا به مدل غیراقلیدسی برنامه ریزی بیندیشیم. بنابراین آن چه باید انجام دهیم بازنگری در دانش و عمل است. دانش مربوط به موضوع چیست و عمل چه کسانی مورد توجه است؟

برای شروع گشت و گذار در این قلمرو ناشناخته نخست باید مفاهیم ضمنی فروروشی پیوستار (Continuum) فضا - زمان را مورد توجه قرار دهیم. فضا و زمان مناسب با نوع غیراقلیدسی برنامه ریزی چیست؟ زمان این نوع برنامه ریزی زمان واقعی حوادث روزانه است نه زمان خیالی آینده. متناسب با این زمان، برنامه ریزان بیشتر در جریان امور قرار می گیرند. حال آن که برنامه ریزی به شیوه قدیمی آنان را از عمل دور می کرد. به این ترتیب برنامه ریزی بیش از آن که راه و رسمی برای تهیه اسنادی مانند تجزیه و تحلیلها و طرحها باشد دانش و کار برنامه ریزی را مستقیماً با عمل ارتباط می دهد. در کانون برنامه ریزی به شیوه غیراقلیدسی، برنامه ریزان به جای آن که مانند دیوان سالاران گمان به تهیه اسناد

بی نام و نشان بپردازند به عنوان متخصص شهری اندیشمند و مسئول عمل می کنند. مدل جدید برنامه ریزی همانا کنش متقابل رودررو است.

بحث در این نیست که مجسم کردن زمان آینده بیهوده است یا تهیه طرح ها، شبیه سازی ها و دیگر بررسی های فرضی در باره آن چه در سال آینده یا پنج سال یا حتی پنجاه سال بعد قرار است یا باید انجام شود بی فایده است. قدرت تخیل انسان را نمی توان به حل مسئله در مکان و زمان حال محدود کرد. ذهن با اندیشیدن به آینده، در زمان حال چشم می کند. توجه به آینده خیالی همچنان نقش مهمی در برنامه ریزی ایفا خواهد کرد. اما در برنامه ریزی غیراقلیدسی باید بر فرایندهای جاری در زمان واقعی یا عینی تأکید شود، زیرا فقط در زمان حال گذرا و نامشخص است که برنامه ریزان باید به تمرینش بودن خود امیدوار باشند.

در مورد فضای برنامه ریزی باید فضای محلی و منطقه ای را بر فضای ملی و فراملی مقدم بنانید. در این صورت به دیدگاه غیرمتمرکز برنامه ریزی خواهیم رسید. نمی گویم که برنامه ریزی ملی و فراملی، کهنه و قدیمی است. هرگز. برنامه ریزی در تمام سطوح تصمیم سازی عمومی جای دارد، اما هنگام تفکر در باره مدل جدید برنامه ریزی برکجا باید تأکید کرد؟ انتخاب مقیاس محلی و منطقه ای چند دلیل دارد. نخست، باید بیش از همیشه متوجه تغییرات و تفاوت های محلی و منطقه ای باشیم. مسائل و شرایط برنامه ریزی در همه جا یکسان نیست، مشخصات محل باید راهنمای ما باشد. به زبان دیگر، این ضرب المثل قدیمی حقیقت دارد که راه حل باید به پیچیدگی مسئله باشد. برای مسائل موجود در قلمرو عمومی هیچ راه حل



ساده وجود ندارد.

دلیل دوم، حضور روزافزون جامعه شهری سازمان یافته در تصمیم‌سازی عمومی است. این وضعیت، پدیده‌های نسبتاً تازه اما بسیار چشمگیر در زندگی عمومی شهرها و منطقه‌ها است. در نتیجه علاوه بر دولت ملی (Nation-State) و پایتخت باید فضایی برای مشارکت مجموعه بازیگران کاملاً جدید پیدا کرد. منطقه، شهر و واحد همسایگی، مکان‌هایی است که در آن‌ها مشارکت معنادار شهروندان می‌تواند تحقق یابد. بعید است مشارکت در مراتب بالا (Superordinate) صورت پذیرد. دلیل سوم این است که منطقه و محله فضای زندگی روزمره مردم است. فضای ملی و فراملی مخصوص اقدامات جمعی و بوروکراسی‌های مراتب بالا است. فضای ملی و فراملی، قضایی نیست که مردم عادی بتوانند تأثیر چشمگیری بر جریان امور بگذارند. اما این مردم بر فضاهایی که محل کسب معاش آنان است و زندگی روزمره‌شان در آن جریان دارد تأثیر می‌گذارند. کیفیت این فضاها برای آنان اهمیت خارق‌العاده دارد.

برنامه‌ریزی غیرمتمرکز به دلایل دیگر نیز جالب توجه است: توزیع پراکنده احتمال خطر، امکان آزمایش اجتماعی، و احیای شیوه‌های دموکراتیک. البته واقعیت این است که شرایط ملی و فراملی، گرایش به محدود کردن اقدامات محله‌ای و منطقه‌ای دارد. علاوه بر این، پیش از آن که پیشرفت چشمگیری در سطوح محلی روی دهد غالباً تغییرات ساختاری در سطوح بالاتر لازم است. سیاست و برنامه‌ریزی را در سطوح عالی حاکمیت (Governance) نمی‌توان کنار گذاشت. نقش آن‌ها واقعاً حیاتی است. اما شرایط ملی و فراملی چه تغییر بکند و

چه نکند صرفاً چارچوبی برای برنامه‌ریزی روزانه را تشکیل می‌دهد. بیشتر توجه برنامه ریزان باید معطوف به منطقه، شهر و واحدهای همسایگی باشد.

در پیوستار جدید زمان واقعی و فضای محلی، مدل برنامه‌ریزی غیراقلیدسی دارای پنج ویژگی است. این نوع برنامه‌ریزی هنجاری (Normative)، نوآورانه (Innovative)، سیاسی (Political)، بنده - بستانی (Transactive) و مبتنی بر یادگیری اجتماعی (Social Learning) است.<sup>۱</sup> پیش از آن که به هر یک از اینها بپردازم بد نیست مدل جدید را با مدل شناخته شده اقلیدسی یا مهندسی برنامه‌ریزی مقایسه کنم. مدل جدید برنامه‌ریزی هنجاری است، اما مدل قدیمی از لحاظ هنجاری خنثی است. معیار اصلی آن کارایی در نیل به اهداف کلان و خردی است که از لحاظ خارجی تعریف شده‌اند. مدل جدید برنامه‌ریزی، نوآورانه است (در این مدل تعریف عمل عبارت از «چیزی جدید در دنیا نهادن» است) حال آن که پارادایم قدیمی بر تخصیص منابع در بودجه، نقشه‌های کاربری زمین و مکان‌یابی تسهیلات عمومی متمرکز است. براساس مدل جدید برنامه ریزان باید سیاسی باشند، به این مفهوم که اجرای راهبرد و تاکتیک‌ها را در نظر بگیرند. حال آن که در مدل قدیمی برنامه‌ریزی، پایبندی شدید به ضوابط خدمات شهری با بی‌طرفی و عمل غیرسیاسی مطرح است. در مدل جدید سخن از سبک برنامه‌ریزی بنده بستانی و اختیار دهنده است، اما مدل متمرکزگرای قدیمی به سلب اختیار می‌انجامد. سرانجام مدل جدید بر یادگیری اجتماعی استوار است، اما مدل

قدیمی مبتنی بر استاد است. این مدل عمدتاً به روی مردم بسته است و از این رو امکان یادگیری ندارد.

### برنامه‌ریزی باید هنجاری باشد

برنامه‌ریزی در خدمت چه کسانی است؟ برای مثال می‌توان گفت برنامه‌ریزان ناگزیر در خدمت کسانی هستند که به آنان دستمزد می‌دهند. این پاسخ را به عنوان راهنمای فعالیت حرفه‌ای نمی‌توان پذیرفت. آموزگاران آموزش می‌دهند. حقوقدانان در خدمت عدالت هستند. پزشکان به درمان می‌پردازند. برنامه ریزان چه می‌کنند؟ هر حرفه، آرمانی برای خدمت دارد. تعریف مفاهیم هنجاری در مورد برنامه‌ریزی دشوار است، زیرا برنامه ریزان در قلمرویی عمومی و سیاسی فعالیت می‌کنند که در آن عقاید و منافع غالباً با هم در تضاد هستند. بنابراین من نمی‌توانم رهنمودهایی وضع کنم که برای همه برنامه ریزان معتبر باشد. همه می‌دانیم هم برنامه ریزان محافظه کار داریم و هم مترقی؛ محافظه کاران در خدمت منافع خاصی هستند و برنامه ریزان مترقی به نفع کل انسانیت فعالیت می‌کنند. با وجود این می‌خواهم ارزش‌های مورد توجه خودم را معرفی کنم، ارزش‌هایی که بر بیش انسان دوستانه استوار است. این ارزش‌ها که در اواخر قرن بیستم ملاحظات مهمی را ایجاد می‌کند از این قرار است: آرمان‌های دموکراسی فراگیر؛ دادن حق اظهارنظر به محرومان از قدرت؛ ادغام گروه‌های محروم از قدرت در روند کلی زندگی اقتصادی و اجتماعی با حفظ تنوع فرهنگی؛ برتری دادن به رشد کیفی بر رشد کفی همراه با مفهوم پایداری؛ برابری زن و مرد؛ و احترام به طبیعت. از این دیدگاه، برنامه‌ریزی کاملاً



در جناح چپ کانون سیاسی قرار می‌گیرد. هیچ تودیدی در آن نیست. از سوی دیگر چون اعتقاد به اجتناب ناپذیری پیشرفت تاریخی دیگر قابل دفاع نیست برنامه‌ریزان باید فوریت‌های بحران فعلی جهان و ارزش‌های لازم برای آن‌ها را در نظر گیرد. این ارزش‌ها دموکراسی، شمول و فراگیری، تنوع، کیفیت زندگی، پایداری، برابری حقوق و جنبه‌های مختلف حفظ محیط‌زیست است.

### برنامه‌ریزی باید نوآورانه باشد

برنامه‌ریزی نوآورانه در جست و جوی راه‌حل‌های بدیع برای آن دسته از مسائل اجتماعی، کالبدی و محیط‌زیست است که تا سطح وجدان سیاسی در قلمرو عمومی ارتقا یافته‌اند. بنابراین دامنه برنامه‌ریزی نوآورانه به جای آن که جامع باشد معطوف [به مسائل ویژه‌ای] است. برنامه‌ریزی نوآورانه بیشتر متوجه زمان حال است تا آینده و عمدتاً تغییرات نهادی و رویه‌ای متناسب با موضوع را در نظر می‌گیرد. برنامه‌ریزی نوآورانه بسیج منابع بیش از تخصیص مرکزی آن‌ها مورد توجه است. این نوع برنامه‌ریزی به جای زمان خیالی در زمان واقعی عمل می‌کند. سهم‌تر از همه، برنامه‌ریزی نوآورانه کارآفرینانه (Entrepreneurial) است.

برنامه‌ریزی نوآورانه که طبعاً با نظام غیرمتمرکز کاملاً انطباق دارد مستلزم هماهنگی اختیارات بازیگران مختلف است. بنابراین در این برنامه‌ریزی مهارت فراوان در مذاکره، میانجی‌گری و هنر مصالحه لازم است. برنامه‌ریزی نوآورانه با وجود آن که مسئولیت عمومی دارد همچون کارآفرینی در بخش خصوصی، خطر می‌کند.

### برنامه‌ریزی باید سیاسی باشد

در برنامه‌ریزی غیراقلیدسی که در

زمان واقعی اتفاق می‌افتد دانش و عمل چنان درهم گره می‌خورند که همچون یک فرایند به نظر می‌رسند. بنابراین اجرا به عنوان بعد حساس و بخشی از فرایند برنامه‌ریزی محسوب می‌شود. اجرا متضمن طراحی راهبرد و تاکتیک‌هایی در محدوده‌های قانونی و مسالمت‌آمیز برای غلبه بر مقاومت در برابر تغییرات است.

عادت انسان‌ها این است که در برابر چیزهای نو مقاومت می‌کنند. مقاومت آنان به خاطر نبودن پدیده نیست بلکه به این دلیل است که احتمال می‌رود این پدیده جایگزین چیزی شود که از قبل وجود داشته است. یکی از فرض‌های اقتصاددانان رفاہ این است که تغییری را باید ترجیح داد که وضع بعضی از مردم را بهتر می‌کند اما وضع هیچ کس را بدتر نمی‌سازد. این فرض از لحاظ تجربی ناممکن است. بعضی از مردم همواره احساس خواهند کرد وضعیتشان به دلیل نوآوری‌ها بدتر می‌شود، هرچند که این احساس همیشه جنبه مالی ندارد.

واقعیت این است که کارآفرینان برنامه‌ریزی باید منتظر مخالفت با تحقق مقاصدشان باشند. بنابراین اگر بخواهند حتی موفقیت جزئی کسب کنند باید از همان آغاز در فکر راهبردهای اجرا باشد. بدون مقتضیات اجرا طرح‌ها به صورت اشکال توخالی باقی می‌مانند. اما برای اقدام راهبردی نخست باید سیاسی عمل کرد؛ یعنی قدرت را به طور جدی به عنوان عنصری مهم در برنامه‌ریزی در نظر گرفت.

### برنامه‌ریزی باید بده بستانی باشد

در برنامه‌ریزی جدید دو نوع دانش برای یافتن راه حل مناسب است: دانش کارشناسانه و دانش تجربی. برنامه‌ریزان را معمولاً با دانش کارشناسانه می‌شناسند. دانش تجربی، دانش

غیرمردون مردمی است که تحت تأثیر راه‌حل‌های بالقوه قرار خواهند گرفت. این دو دانش باید با هم سازگار شوند تا راه‌حل‌ها برای مسئله مناسب باشند. در واقع تعریف مسئله از پیوند دانش کارشناسانه با دانش تجربی در فرایند یادگیری دو جانبه حاصل می‌شود.

دانش تجربی به صورت مدون نیست، بنابراین عمدتاً از طریق گفت و گو آشکار می‌شود. در بده بستان‌های رو در رو میان برنامه‌ریزان و مردم است که مبنای دانش متناسب برای مسئله را می‌توان یافت.

برنامه‌ریزی بده بستانی به موقعیت بستگی دارد، از این رو متناسب با برنامه‌ریزی غیرمتمرکز است که راه‌حل‌های مختلف را در سطوح منطقه‌ای و محلی جست و جو می‌کند. برنامه‌ریزی بده بستانی از همان آغاز که هنوز مسائل را باید تعریف کرد به دنبال جلب مردم به فرایند برنامه‌ریزی است. این هم نوعی شبکه مشارکتی با ویژگی‌های خود است. مشارکت بیش از هر چیز دیگر به زمان نیاز دارد. علاوه بر این، مشارکت ایجاد می‌کند که برنامه‌ریزان و شهروندان بتوانند با همدلی سخنان یکدیگر را بشنوند و در مسئولیت تعریف مسئله و راه‌حل سهیم شوند.

برنامه‌ریزی بده بستانی بیش از همه برای گروه‌های کوچک تا حداکثر ۲۰ نفر مناسب است. نمایندگان اجتماع (Community) ممکن است اختیار سخن گفتن از جانب دیگران را نداشته باشند. بنابراین برنامه‌ریزی بده بستانی پاسخگوی موضوع مسئولیت دموکراتیک نیست. ادعای آن محدودتر است. برنامه‌ریزی بده بستانی نسبت به موقعی که فقط دانش کارشناسانه مورد استفاده قرار می‌گیرد دانش دقیق‌تر و مشخص‌تری برای تأثیرگذاران بر



موقعیت به ارمان می‌آورد. برنامه‌ریزی بده بستانی واکنش‌های مشترک را تقویت می‌کند و آن‌ها را از مقاومت کور به سمت مسیرهای سازنده‌تر هدایت می‌کند. برنامه‌ریزی بده بستانی در جست و جوی توانایی مردم برای اقدام فعالانه است و در صورت موفقیت، حس همبستگی جمعی به وجود می‌آورد.

### برنامه‌ریزی باید مبتنی بر یادگیری اجتماعی باشد

در اوضاع آشفته‌ای که تنها اندک چیزی را می‌توان پیش‌بینی کرد باید با احتیاط پیش رفت و به طور آزمایشی از اشتباهات درس گرفت. باید اطلاعات جدید برای هدایت مسیر اقدام تهیه کرد و در صورت لزوم اقدامات اصلاحی فوری انجام داد. البته گاهی کارهای درازمدت هم باید کرد؛ برای مثال نظام حمل‌ونقل ریلی را باید در مقیاس کلان طراحی کرد، اما پروژه‌های بزرگ مقیاس، استثناء است. راه‌حل‌های کوچک مقیاس و انعطاف‌پذیر، مناسب‌تر به نظر می‌رسد. برای مثال، تولید برق کوچک مقیاس به نوعی امکان فنی و اقتصادی تبدیل می‌شود. برنامه‌ریزان حمل‌ونقل بیش از نظام ثابت ریلی، به راه‌حل‌های انعطاف‌پذیرتر مانند نظام‌های سواره مختلف، تاکسی‌های ارزان قیمت و سرویس‌های خطی تمایل می‌یابند.

مدل برنامه‌ریزی مبتنی بر یادگیری اجتماعی از فرایندی باز با دو خصوصیت اصلی دفاع می‌کند: بازخورد انتقادی و حافظه نهادی قوی. بازبودن فرایند مستلزم رویه‌های دموکراتیک است. در فرایند باز، دیدارهای باز بر دیدارهای بسته ارجحیت دارد و از نقد و تفسیر استقبال می‌شود. همچنین رسانه‌های همگانی و تحقیق‌های ارزشیابانه نقش مهمی ایفا می‌کنند. برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی باید پاسخگو باشد. در فضای

پنهان‌کاری، اشتباهات افزایش می‌یابد و در درازمدت، شکست تقریباً قطعی است. نظام‌های یادگیری اجتماعی مستلزم رهبری مطمئنی است که از پذیرفتن اشتباهات نترسد. همچنین نوعی فرهنگ سیاسی را ایجاد می‌کند که برای هر اشتباهی که مرتکب می‌شود فوراً به دنبال توجیه آن نباشد. باید به نهفته‌های یادگیری اجتماعی پی برد. هنگامی که اقدامی انتظارات را برآورده نمی‌سازد باید در باره راهبرد و بالاتر از آن در باره تصویر ذهنی اقدام کنندگان از واقعیت، و حتی در باره ارزش‌های غایی که اقدام برآن استوار است پرسش‌هایی مطرح کرد. بازنگری در راهبرد، تصویر ذهنی و ارزش‌ها، نوعی شهامت می‌طلبد که احتمالاً فقط نزد کارآفرینان برنامه‌ریزی یافت می‌شود.

### متخصص شهری جدید

مدل قدیمی برنامه‌ریزی که ریشه در مفاهیم قرن نوزدهمی علم و مهندسی دارد یا مرده است یا به شدت تضعیف شده است. این مدل هرچند هنوز به کار می‌رود دیگر با زندگی عمومی تناسب ندارد، و هرچند هنوز در بخش‌های مختلف دانشگاهی آموخته می‌شود ارزش چندانی برای عرضه به دانشجویان ندارد.

در برنامه‌ریزی غیراقلیدسی، برنامه‌ریز به عنوان متخصص مسئول در مرکز فعالیت برنامه‌ریزی قرار می‌گیرد. این برنامه‌ریزی نقش ضوابط‌نم و جدیدی را برای برنامه‌ریزان قائل است که در جست و جوی تغییرات ارزش‌دارانه در حوزه صلاحیت خود هستند. در این نقش کارآفرینانه، برنامه‌ریزان باید پاسخگوی عموم باشند، همان‌طور که مسئولیت فرایندهایی را برعهده دارند که به روی کندوکاو عمومی باز است. برنامه‌ریزی غیراقلیدسی،

غیرمتمرکز است و برای مناطق و محله‌ها امتیاز قائل است. این مدل مردم را تشویق می‌کند تا نقش فعال برعهده گیرند. بدین ترتیب به دانش تجربی مردم عادی اعتبار می‌بخشد و یادگیری دوجانبه میان متخصصان برنامه‌ریزی و مردم را ارتقا می‌دهد. درجایی که دانش از ترکیب تخصص و تجربه تشکیل می‌شود، حقیقت خواهی برنامه‌ریزی از طریق بده بستان‌های میان‌ذهنی (Intersubjective) مشارکت

کنندگان و برنامه‌ریزان تحقق می‌یابد. برنامه‌ریزی غیراقلیدسی به وسیله پیوند دادن دانش و عمل با فرایند تغییر راهبردی، در زمان واقعی عمل می‌کند. کارآفرینان برنامه‌ریزی عمدتاً بسج‌کننده منابع هستند. آنان در پی هماهنگ کردن نیروهای عمومی و خصوصی پیرامون راه‌حل‌های نوآورانه برای مسائل دشوار در قلمرو عمومی هستند. این برنامه‌ریزی معطوف به ارزش‌ها است تا منتفع. مقصود و هدف آن، هنجاری است. برنامه‌ریزان هرچند آزادی انتخاب دارند اقدام در قلمرو عمومی را باید به عنوان چیزی تلقی کرد که به پیشبرد آرمان تنوع و شکوفایی انسان در سراسر جهان کمک می‌کند.

### یادداشت

۱- عناصر این مدل را در نوشته هایم طی بیست سال اخیر مطرح کرده‌ام. در این جا این عناصر را نخستین بار گرد هم آورده‌ام و به عنوان جایگزین جامعی برای مدل تصمیم‌گیری عقلانی که هنوز مورد حمایت بسیاری از نظریه پردازان برنامه‌ریزی، به ویژه آندریاس فالودی (Andreas Faludi) است عرضه کرده‌ام. منابع زیر برای خوانندگان مفید است: «جست و جوی دوباره امریکا: نظریه برنامه‌ریزی بده بستانی» «جامعه سالم» «برنامه‌ریزی در قلمرو عمومی: از دانش تا عمل» «اختیار دادن، سیاست‌های توسعه جایگزین».

# مدیر شهر

نویسنده: جان نعلبندیان

استاد دانشگاه کانزاس،

شهردار سابق و عضو سابق شورای شهر کانزاس

ترجمه و تلخیص: علی خاکساری رفسنجانی

مقاله حاضر نمونه‌ای واقعی از ماجرای احداث یک میدان مسابقه اتومبیل‌رانی در شهر کانزاس (Kansas) آمریکا را روایت می‌کند و به تشریح روابط شهردار و مدیر اجرایی شهر می‌پردازد. مسئله از آن جا اهمیت می‌یابد که شهردار به عنوان شخصیت سیاسی در پی آن است که منافع سیاسی خود و گروه حامی‌اش را حفظ کند؛ از طرف دیگر مدیر اجرایی شهرداری سعی دارد تا هویت بی‌طرفی سیاسی خود را حفظ کند و منافع عموم و شهروندان شهر را مدنظر بگیرد. به هر حال در طی مراحل تصویب این پروژه و اثبات سودمند بودن آن برای شهر، مدیر اجرایی شهرداری تاگزیر است اقداماتی را به نفع شهردار نیز انجام دهد و این موضوع اصل بی‌طرفی سیاسی او را به خطر می‌اندازد.

سرانجام پروژه با تلاش زیاد و با تکیه بر محبوبیت مدیر اجرایی شهرداری به تصویب می‌رسد و این به عنوان یک پیروزی بزرگ برای شهردار و اعضای شورای شهر جلوه می‌کند. با وجود این پیروزی، مدیر اجرایی شهرداری کانزاس از عملکرد خود به دلیل سیاسی بودن آن چندان رضایت ندارد.



# وچالشهای تصمیم‌گیری

مدت زمان زیادی است که نقش مهم مدیران اجرایی شهرداری‌ها و بخش‌داری‌ها در سیاست‌گذاری مورد توجه قرار گرفته است. آنان دستور کار شوراها را تنظیم می‌کنند، راه‌حل‌های مختلف را به شورا ارائه می‌دهند و پیشنهادهایی در زمینه سیاست‌گذاری مطرح می‌سازند. اینها انتظاراتی است که از مدیران شهری می‌رود و آنان نیز از عهده آن به خوبی برمی‌آیند.

فعالیت‌های مدیران اجرایی، نقش سیاست‌گذاری شوراها و همچنین توانایی آن‌ها برای حل مشکلات را تقویت می‌کنند. به مرور زمان متخصصان حکومت‌های محلی چنین نقش سیاسی مؤثر را با شالوده عقلایی، تحلیلی و بی‌طرفی سیاسی حرقه خود ادغام کرده‌اند. اما هنگامی که از مدیری به طور همزمان خواسته شود تا هم کارکنان خود را در راه تحلیل عینی و بی‌طرفی پروژه‌های پیچیده هدایت کند و هم از آن پروژه حمایت سیاسی کند چه اتفاقی خواهد افتاد؟

مطالعه موردی بهترین روش برای توصیف مطلب و همچنین تفکرات مختلف درباره آشفته‌گی نقش مدیر حکومت محلی هنگام تحمیل نقش سیاسی به اوست. برای پاسخ به این سؤال که «هنگامی که از یک مدیرکل اجرایی انتظار رود تا به طور سیاسی عمل کند چه اتفاقی خواهد افتاد؟» نویسنده به تحقیق علمی، بررسی اسناد و گزارش روزنامه‌ها و مصاحبه با چندتن از کارکنان از جمله دنیس هیز (Dennis Hays)، مدیرکل اجرایی شهرداری کانزاس پرداخته است. دنیس هیز خود را در میان منازعه‌های شدید به منظور تعیین مکانی برای احداث محل مسابقه اتومبیل‌رانی «انجمن ملی مسابقه اتومبیل‌رانی» (National Association for Stock Car Auto Racing (NASCAR)) در استان بدین شرح است:

**انجمن ملی مسابقات اتومبیل‌رانی وارد شهر کانزاس می‌شود**

در بهار ۱۹۹۷ اتحادیه بین‌المللی اسپیدوی (International



Speedway Corporation (ISC)) که مرکز آن در ساحل دیتونا (Daytona Beach) فلوریدا است، در جستجوی مکانی در شهر کانزاس به منظور احداث میدان مسابقه برای انجمن ملی مسابقات اتومبیل رانی بود. این اتحادیه برگزار کننده مسابقات انجمن ملی مسابقات اتومبیل رانی و مالک چندین میدان مسابقه است. طرح‌هایی برای احداث امکانات ۲۵۰ میلیون دلاری با ظرفیت ۱۵۰ هزار نفر در کلان شهر کانزاس ارائه شدند. این پروژه توسعه و عمران حدود ۴۰۰ هکتار زمین را به همراه داشت و نیازمند دسترسی آسان از آزادراه‌های منطقه بود. اتحادیه بین‌المللی اسپیدی قسمتی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری این پروژه را متقبل می‌شد و انتظار داشت که مابقی هزینه‌های سرمایه‌گذاری توسط شهر و استان انتخاب شده تأمین گردد.

### موضوع انجمن ملی مسابقات اتومبیل‌رانی به اولویت اول دنیس هیز تبدیل می‌شود

شهردار و مدیرکل اجرایی با شنیدن این خبر که اتحادیه بین‌المللی اسپیدی ممکن است شهر کانزاس را به عنوان محل مسابقه در نظر بگیرند وحشت زده شدند. دنیس هیز در پاسخ به شهردار که از او خواست در جلسه‌ای با حضور نمایندگان اتحادیه بین‌المللی اسپیدی و تعدادی از اعضای شورای شهر کانزاس شرکت کنند گفت: «مطمئناً ما میدان مسابقه اتومبیل‌رانی نمی‌خواهیم»

نمایندگان اتحادیه بین‌المللی اسپیدی منظر استقبال گرمی بودند اما برخورد دنیس هیز آنان را ناامید کرد. ظاهراً انتظار داشتند تا با آنان همانند پیشگامان اقتصادی برخورد شود.

در آن زمان هیز سرگرم بررسی آرا برای تحکیم حکومت شهر و بخش بود. به عقیده او لیتکار انجمن ملی مسابقات اتومبیل‌رانی (NASCAR) موجب بریشانی شهردار بود و او را مجبور می‌کرد تا درست قبل از رای‌گیری درگیر ماجرای پروژه‌ای شود که هیز آن را در میان مردم محبوب نمی‌دانست.

در ماه ژوئن مقامات اتحادیه بین‌المللی اسپیدی (ISC) به طور علنی و رسمی علاقه خود را مبنی بر در نظر گرفتن منطقه شهر کانزاس به عنوان مکان مناسب برای مسابقه اعلام کرد. آنان با مقامات رسمی شهر کانزاس و میسوری (Missouri) جداگانه ملاقات کردند. هم‌زمان با آن مقامات شهر به مطالعه و تحقیق در باره آثار احداث میدان مسابقات اتومبیل‌رانی پرداختند و چشمانداز آن را مطلوب تشخیص دادند. به علاوه شهروندان از شهردار و دیگر مقامات شهر خواستند که این موضوع را جدی بگیرند و این که این پروژه پرسروصدا و پردردسر، شاید چندان هم بد نباشد.

ملاقات‌های بعدی باعث شد که شهردار، دنیس هیز، یکی از اعضای شورای شهر و یکی از نمایندگان مجلس از میدان

اتومبیل‌رانی توساز شهر فونتانا (Fontana) در ایالت کالیفرنیا بازدید کنند. دنیس هیز علاقه‌ای به شرکت در این بازدید نداشت اما شهردار از او خواست تا همراهی‌اش کند.

اما بازدید آنان غیرمنتظره از آب درآمد امکانات شهر فونتانا درجه یک و مناسب برای خانواده‌ها بود. شهردار با ساکنان نزدیک میدان مسابقه در باره سروصدا، ترافیک و دیگر مزاحمت‌های احتمالی صحبت کرد. شهردار و دنیس هیز به جز ترافیک روزهای مسابقه هیچ‌گونه نکته منفی ندیدند. همچنین آنان متوجه این مسئله شدند که چرا اتحادیه بین‌المللی اسپیدی (ISC) معتقد بود که دسترسی باید از بیش از یک آزادراه تأمین شود. در راه برگشت شهردار و هیز به این فکر بودند که چگونه دیگران را نسبت به این کار متقاعد کنند.

شهردار تصمیم گرفت که یک کمیته تجسس متشکل از شهروندان معتمد که نه مخالف و نه موافق احداث میدان مسابقه بودند تشکیل دهد. برخی از آنان مالک خانهای در محل پیشنهادی میدان مسابقه بودند. ایده تشکیل کمیته بی‌خطر نبود، زیرا در مدیر اجرایی شهرداری خواستار تشکیل جلسه‌ای با شورا در روز تعطیل می‌شود و شهردار را دعوت می‌کند.

هنگامی که شهردار پروژه میدان مسابقه اتومبیل‌رانی را به عنوان اولویت اول تعیین کرد، هیز تمام توانایی‌اش را به طور کامل در این پروژه گذاشت. او زمانی را که شهرداری کانزاس مطلع شده که برای ارائه پیشنهاد در دیتونا فقط سه هفته مهلت دارد به یاد می‌آورد: «شنه به این مسئله می‌پردازم، به هیچ‌وجه قادر نخواهم بود تا در این مهلت کم این کار را انجام دهم. اعضای شورا هنوز موضوع را تأیید نکرده‌اند، اما نمی‌توانیم در حضور مردم نزد آنان برویم، چون سوالات بی‌پاسخ زیادی وجود دارند و وحشت زیادی ممکن است در بین صاحبان خانه‌هایی که مجبور به نقل مکان خانه‌های خود از مکان احداث میدان مسابقه باشند به وجود آید. اما به هر حال ما هنوز هیچ جلسه عمومی با مردم برگزار نکرده‌ایم»

سپس هیز اولین گام خود را در این مسیر نامتخصص برداشت، گامی که ممکن بود بی‌طرفی سیاسی او را به خطر بیندازد: «در طول مدت خدمت چنین کاری را انجام نداده بودم اما من خواستار تشکیل جلسه‌ای در خانه خودم در روز تعطیل شدم. به شهردار تلفن زدم و گفتم: «می‌خواهم روز یکشنبه به منزل من بیایی. ما داریم برمیانی وابستگی‌مان کار می‌کنیم، بنابراین من در این کار آسوده خاطر نیستم. اما احساس می‌کنم که باید این کار را بکنم. این وظیفه من است. به خصوص حالا که این پروژه اولویت اول شهر است. من به صورتی که اعضای کمیته پروژه را تأیید نمی‌کردند مذاکره یا اتحادیه پیش از آن که شروع شود شکست خورده بود. هنگامی که کمیته تجسس به دیتونا و دارلینگتون (Darlington) سفر کردند تا از



امکانات این شهرها بازدید کنند امیدهای شهردار بیشتر شد و حامیان بیشتری پیدا کرد.

اتحادیه بین‌المللی اسپیدوی (ISC) بعد از بازدید دیگری از منطقه شهر کاتزاس، به شهردار اطلاع داد که منتظر پیشنهادات او هستند و می‌خواستند که پیشنهادات در ظرف سه هفته در مقر آنها در دیتونا ارائه گردند.

دنيس هيز می‌گوید: «در این هنگام بود که من متوجه شدم تا چه حد موضوع جدی است و چه مقدار وقت و انرژی باید به آن اختصاص یابد. من پیش شهردار رفتم و به او گفتم: آیا ما واقعاً این کار را می‌کنیم؟ آیا او بدون توجه به انتخابات ماه سپتامبر و بدون آگاهی نسبت به اثرات این مسئله براین که آیا مجدداً شهردار خواهد شد یا نه، حاضر است چنین ریسکی بکند اما او به من نگاه کرد و گفت: «بدون شک ما این کار را خواهیم کرد».

### اولویت‌های دنيس هيز

مدیر اجرایی شهرداری، مسیر سیاسی لازم را در پیش گرفت. شهردار با شورای شهر همکاری می‌کرد، و حالا هيز اولویت‌هایش را درمی‌یافت؛ اول میدان مسابقه انومبیل‌رانی و بعد موضوع دوره انتقال بعد از انتخابات. اما شناخت اولویت‌های هر شخص و شناخت نقش او دو مبحث جدا هستند. بلافاصله بعد از این که شهردار به هيز این مسئله را گفت او فهمید که باید نقشی را بازی کند که فکرش را هم نمی‌کرد.

ارتباط و همکاری بین شهردار و مدیر اجرایی شهرداری از سال‌ها قبل، زمانی که شهردار به عنوان عضو شورای شهر انتخاب شده بود و دنيس هيز جانشین مدیر اجرایی شهرداری بود، آغاز شده بود. شهردار می‌گفت: من احترام زیادی برای توانایی دنيس هيز قائل بودم. هر وقت مشکلی پیش می‌آمد حل آن به هيز واگذار می‌شد.

احترام هيز به شهردار متکی بر اعتمادش نسبت به او بود و وقتی شهردار گفت که برای انجام پروژه اقدام کنید، هيز می‌توانست روی این موضوع که شهردار شورای شهر را متقاعد کند و همچنین ارتباطات سیاسی را نیز حل و فصل کند حساب کند. شهردار و هيز دارای مسیر مشترکی بودند و آنچه را که می‌بایست انجام شود تا به هدف مشخص برسند با هم مورد بحث و بررسی قرار می‌دادند. آنان ممکن بود عقاید متفاوتی داشته باشند اما سستیزه‌جو نبودند. آنان همچنین اعتماد جامعه را نسبت به خود جلب کرده بودند.

اعتماد به نفس، راستی و تخصص دنيس هيز بود که به شهردار اجازه می‌داد تا او را هنگامی که صلاح می‌دانست وارد عمل کند. تأثیرگذاری شخصیتی و اعتقاد او به ارزش‌های جامعه، که در دوران جانشینی مدیر اجرایی شهرداری از خود نشان داده بود، باعث می‌شد که پروژه از چشم دیگران دارای اعتبار گردد و این چیزی بود که شهردار آن را می‌دانست.

افرادی که می‌توانم روی آنان حساب کنم و قبلاً با آنان کار کرده‌ام تماس می‌گیرم تا با هم همفکری کنیم». او کاری را که فکر می‌کرد لازم است انجام داد.

### دنيس هيز زمام امور را در دیتونا به دست می‌گیرد

ایراد سخنرانی در دیتونا، با حضور روزنامه‌نگاران و خبرنگارانی که مسئله را به صورت رقابت شدید بین شهرهای مختلف معرفی می‌کردند، فشار بسیار زیادی ایجاد می‌کرد.

دنيس هيز می‌گوید: «با آن که ما هنوز هیچ جلسه رسمی در حضور عموم برگزار نکرده بودیم باید تصویری از توانایی‌مان برای انجام کار را ارائه می‌دادیم. ما نیازمند کمک شورای شهر بودیم، نیازمند کمک دولتمردان از طریق منصوبه‌های خاص بودیم، نیازمند کمک مقامات استان بودیم، همچنین باید با مردمی که خانه‌هایشان را از دست می‌دادند و مجبور به نقل مکان بودند کنار بیاییم. اما مجبور بودیم که در این نشست شرکت کنیم و چنین وانمود کنیم که قادریم ۱۵۰ میلیون دلار هزینه کار را تأمین کنیم و تمام سؤالات را پاسخ دهیم».

بعد از این که معاون فرماندار و شهردار با سخنرانی مختصری جلسه را آغاز کردند، مسئولیت ارائه پیشنهادها و پاسخ‌گویی به سؤالات به گردن هيز گذاشته شد. او می‌گوید: «ما به دیتونا رسیدیم و تمام شب را در زمینه ارائه پیشنهادها کار کردیم... آن شب من فقط یک ساعت خوابیدم. به شهردار گفتم: تو شهردار هستی و معاون فرماندار هم اینجاست، تصمیمات فراوانی باید گرفته شود. شهردار گفت: تو تمام کارها را انجام بده و تصمیم‌گیری کن. اگر ما چیزی متفاوت با آن‌ها تشخیص دادیم به تو اطلاع می‌دهیم، در غیر این صورت ادامه بده».

«ما تصمیمات مالی را در هنگام پرواز گرفتیم، درحالی که شورای شهر از آنها اطلاعی نداشت. در نتیجه سعی می‌کردم شهردار نیز در جلسات مشکل در کنار من باشد، اما به نظر می‌رسد همه چیز به دست من سروده شده بود».

### فرصت زمانی کوتاه

نقش اصلی و تعیین‌کننده‌ای که در جلسه روز یکشنبه در خانه هيز و سپس در دیتونا به او محول شده بود و بعد از بازگشت بیشتر نمود یافت. هنگامی که اتحادیه بین‌المللی اسپیدوی (ISC) اعلام کرد که فرصت زمانی ۶۰ روزه‌ای را به شهرداری کاتزاس برای ارائه پیشنهاد نهایی می‌دهد، شک و شبهه‌های زیادی در مورد جدول زمانی تعیین شده وجود داشت.

ارائه پیشنهاد نهایی که انجمن بین‌المللی اسپیدوی (ISC) فقط ۲ ماه وقت برای آن تعیین کرده بود، مستلزم بحث و اظهارنظر در مورد موقعیت و مکان ترجیحی، تنظیم مسائل مالی، توافق برسر



مسائل حقوقی و قانونی، نیازهای حمل و نقل و برنامه اطلاع رسانی عمومی بود. تمام این موضوعات نیازمند مباحث فنی بود و به همین دلیل مشاورانی برای این کار استخدام شدند. مسائل فنی یا مسائل سیاسی درآمیخته بود و از این رو هیز همچنان مسئول کار باقی ماند. فرصت زمانی کوتاه یکی از مهم‌ترین بخش‌های برنامه محسوب می‌شد. تنظیم مسائل مالی به تنهایی بسیار پیچیده بود و در این زمینه باید جلساتی با مشاوران، شهردار و اعضای شورای شهر، مسئولان استان، مشاوران و مدیران اتحادیه بین‌المللی اسپیدی و همچنین نمایندگان مجلس برگزار می‌شد. هیز وقت وارد شدن به سابقه و گذشته کار را نداشت و به همین دلیل این مسئله را بدون سروصدا پی‌گیری کرد.

### هیز داستان را چنین تشریح می‌کند

دنيس هیز در رسانه‌های گروهی و گروه‌های عمومی‌های شهرت یافته. او دست به کار شد: اول موفقیت برنامه را در ماه اکتبر اعلام کرد، سپس جلسات فراوان با ۶۰۰ نفر از شهروندان که بسیاری از آنان تحت‌الشماع این پروژه قرار می‌گرفتند و بسیار نگران بودند برگزار کرد. او می‌گوید: «من شخصیت برجسته‌ای نیستم، ما می‌توانستیم یکی از مسئولان روابط عمومی یا شخصی را از طرف حکومت ایالتی مأمور این کار بکنیم اما شهردار گفت که من باید این کار را انجام دهم. در واقع من مناسب‌ترین فرد برای انجام این کار بودم، گرچه حس حرفه‌گری‌ام من را از این کار برحذر می‌داشت. با تمام این تردیدها اگر شهردار چنین کاری را می‌کرد نوعی خودکشی سیاسی برای او محسوب می‌شد».

شهردار و هیز هر دو می‌دانستند با آن که هیز مشروعیت سیاسی در زمینه تبلیغ در مورد پروژه را نداشت، اما به دلیل اعتباری که به عنوان مدیر اجرایی مورد احترام شهرداری را داشت، می‌توانست در گروه‌هایی عمومی در باره منافع و هزینه‌های پروژه و این که چطور دولت به طور منصفانه منافع افرادی را که از این بابت متضرر خواهند شد تأمین خواهد کرد صحبت کند. او قادر بود داستان احداث میدان مسابقه برای انجمن ملی مسابقات اتومبیل‌رانی را با اطمینان بیان کند زیرا با توجه به پیشینه‌اش شخصی قابل اعتماد بود.

### هیز به شهر توپیکا (Topeka) می‌رود

برای مبلغ ۲۰۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری برای پروژه، مصوبه ایالتی موردنیاز بود. مسئولان ایالت موافقت خود را برای سرمایه‌گذاری ۲۳ میلیون دلار در بخش جاده‌سازی و ایجاد انگیزه‌های توسعه اقتصادی اعلام کرده بودند. به علاوه تخفیف‌های مالیاتی نیز ضروری بود. با توجه به اختلاف‌نظر موجود در مورد پروژه در بین مسئولان، تأمین مصوبه موردنیاز قطعی نبود. دنيس هیز، همانند سایر جنبه‌های این پروژه، مسئولیت کار را به

عهده گرفت به شهردار، که رابطه خوبی با بعضی از نمایندگان قانون‌گذاری ایالتی نداشت، توصیه شده بود در این کار دخالت نکنند. او از این توصیه آزرده شد، اما با درایت و آگاهی نسبت به این که چه باید بکند، به همکار خود یعنی هیز متوسل شد.

هیز می‌گوید معلوم شد که من باید به نزد مسئولان می‌رفتم و آنان را متقاعد می‌کردم. روزی که پیشنهاد برای تصویب مطرح گردید با سئوالات فراوان مواجه شدم. بعضی از سئوالات واقعاً خصمانه بود، بعضی از سئوالات هم درباره نظر شخصی من پرسیده شد و من برخلاف میل پاسخ دادم.

سرانجام لایحه فوق به تصویب رسید. بحث‌ها خاتمه یافت، زمین‌های موردنیاز خریداری شد، سهام به فروش رسید و ساخت میدان مسابقه آغاز گردید.

### نتایج که از این مطالعه موردی می‌توان گرفت

نقش دنيس هیز در این ماجرا انتخاب و خواست او نبود. هنگامی که او در باره معنی تخصص در حکومت محلی فکر می‌کند، هنوز نسبت به نقش خود در مکان‌یابی میدان مسابقه تردید دارد به طور کلی مدیران اجرایی حکومت‌های محلی خود را سیاستمدار نمی‌دانند، زیرا به خود همچون حلال مشکلات نگاه می‌کنند. آنان چشم‌اندازی بلندمدت، هوشمند و تحلیلی را در حکومت عرضه می‌کنند. همچنین این نکته را می‌دانند که بی‌طرفی سیاسی، منبع کمیاب، ارزشمند و آسیب‌پذیر اجرایی محسوب می‌گردد، به طوری که وقتی از دست رفت به سختی می‌توان آن را مجدداً به دست آورد.

سیاستمداران با تدبیر ذهن‌ها و قلب‌ها را تسخیر می‌کنند، اما مدیران هرگز، مدیران به دنبال احساسات شهروندان نیستند و از این رو خود را سیاستمدار نمی‌دانند. اما در مورد دنيس هیز که خود را به عنوان بخشی از حکومت می‌پنداشت به نظر رسید که مجبور به سرمایه‌گذاری عاطفی در این پروژه است.

هیز به عنوان یک مدیر اجرایی شهرداری می‌توانست این پیام را که پروژه مفید است به طور شایسته‌ای به مردم منتقل کند اما کار به اینجا ختم نمی‌شد. او می‌بایست اعتقاد قلبی خود را نسبت به پروژه ابراز کند تا از بالادستان سیاسی خود پیشی بگیرد.

دنيس هیز ناخواسته در نقش سیاسی فرورفته بود. هنگامی که او در مقابل تعداد زیادی از مردم، از جمله شهردار و معاون فرماندار، ایستاده بود و به سئوالات آنان در مورد پروژه پاسخ می‌داد، کاملاً خود را سیاستمدار تصور می‌کرد. در صورتی که او وارد عمل نمی‌شد هم پروژه در معرض خطر قرار می‌گرفت و هم این که موفقیت خودش به خطر می‌افتاد.

اما همین که وارد عمل شد دریافت که اعتبار خود را به عنوان شخص بی‌طرف سیاسی در خطر انداخته است. او می‌توانست با



گفتن آنچه که مردم مشتاق شنیدن آن بودند (مانند امیدوار کردن آنان به دوزنمای خوب اقتصادی) خود را در نزد رهبران سیاسی‌اش محبوب کند. اما قادر به زیرپا گذاشتن مسئولیت حرفه‌ای‌اش نبود. او می‌گوید: «چگونه می‌توانید در مقابل ۶۰۰ نفر از مردم که ۲۰۰ نفر از آنان در حال از دست دادن خانه‌هایشان هستند بایستید و به آنان نگویند که در حال مذاکره با انجمن ملی مسابقات اتومبیل‌رانی (NASCAR) هستید، و آن را معامله‌ای بسیار مفید به آنان معرفی کنید؟ چگونه پروژه‌های را تبلیغ می‌کنید، درحالی که انصاف و برابری را در مورد افرادی که خانه‌هایشان را از دست می‌دهند رعایت نکرده‌اید؟ چگونه اعتبار خود را در بین کارمندان حفظ می‌کنید؟»

تهدد دنیس هیز به منافع عمومی (Public Interest) به او کمک کرد تا تصمیم‌گیری صحیح را انجام دهد و این اولین درسی است که می‌توان از این ماجرا گرفت. هیز می‌گوید: «بعد از انجام تحقیقات، بررسی اثرات اقتصادی پروژه، بازدید از امکانات مشابه در محلی دیگر، شناخت طرف قرارداد، شناخت دیدگاه‌های فرماندار و معاون او و میزان حمایت مرکز استان، من شخصاً اعتقاد پیدا کردم که این پروژه واقعاً از جنبه اقتصادی و به عنوان محرک قوی اقتصادی برای جامعه ما بسیار مفید است.»

درحالی که به نظر می‌رسد هیز معضل خود را با در نظر گرفتن منافع عمومی حل کرده است، مشخص نیست که آیا منافع عمومی یک دلیل اساسی و یا نوعی دلیل تراشی برای حل مشکلات مدنظر بوده است. در مقیاس کلان به نظر می‌رسد که جواب این سؤال بستگی دارد به این که دیگران این مسئله را چگونه می‌پند و نه این که برخورد او با موضوع چگونه بوده است. مشروعیت بخشیدن به وظیفه، چیزی نیست که به تنهایی بتوان از عهده آن برآمد.

چگونه هیز این احتمال را که عملکردش باعث به خطر انداختن بی‌طرفی سیاسی‌اش بشود به حداقل رساند؟ او عملکرد خود را برپایه چهار دسته از ارزش‌های اصولی که اساس مشروعیت سیاسی را تشکیل می‌دهند قرار داد: نمایندگی (Representaion)، کارایی (Efficiency)، عدالت اجتماعی (Social Equity) و حقوق فردی (Individual Rights).

در مجموع این ارزش‌های پایدار، اساسی‌ترین بنیان مشروعیت برای مسئولیت حکومتی محسوب می‌شوند. به عبارت دیگر، به همان اندازه که رفتار هیز نشان‌دهنده احترام او به این ارزش‌ها بود، ادعای او که معتقد بود منافع عمومی را مدنظر دارد پذیرفتنی‌تر می‌نمود.

## بررسی ارزش‌ها نمایندگی

دنیس هیز اظهار می‌کرد که از آغاز کار او و شهردار از حمایت مردم نسبت به مکان‌یابی میدان مسابقه اتومبیل‌رانی برخوردار

بوده‌اند. به علاوه او حمایت شهردار و موافقت شورای شهر را مبنی بر این که پروژه اهمیت زیادی دارد، دارای اولویت است و باید بدون وقفه پی‌گیری شود گسب کرده بود.

## کارایی

هیز علاوه بر این که توانسته بود قراردادی تنظیم که قادر به تأمین هزینه‌های خودش باشد، مسئولان و خود را توجه کرده بود که پروژه در جهت منافع عمومی است. در یکی از مصاحبه‌ها، او در جواب به این سؤال که آیا هرگز بی‌طرفی حرفه‌ای‌اش را نادیده گرفته است گفت: «خیر، صادقانه بگویم چنین نیست. من فکر می‌کنم اگر ما کورگورانه و به هر قیمت موضوع را پی‌گیری می‌کردیم، چنین احساسی را داشتیم.»

## عدالت اجتماعی و حقوق فردی

از هنگام شروع پروژه نگرانی زیادی درباره افرادی که خانه‌هایشان را از دست می‌دادند وجود داشته آنان در صورت نقل مکان کردن در نهایت ۱۲۵ درصد ارزش املاکشان و تخفیف در زمینه خدمات رفاهی دریافت می‌کردند. داستان بعضی‌ها انسان را تحت تأثیر قرار می‌داد. عکس‌العمل هیز نسبت به آنان بیانگر همدردی و درک او از مسئله عدالت اجتماعی و حقوق فردی است. هیز می‌گوید: «روز قبل از کریسمس، من به همراه خانواده برای انجام مراسم به کلیسا رفتم. سخنران مراسم از جمله کسانی بود که در حال از دست دادن خانه‌اش بود. او و خانواده‌اش در ریف اول ایستاده بودند و در طول مراسم من فقط به فکر این خانواده بیچاره بودم. می‌دانستم آنان کیستند و چه مشکلاتی دارند. وقتی که او در حال خواندن کتاب مقدس بود، قلب من به شدت می‌تپید و با آنان احساس همدردی می‌کردم.»

رفتار و طرز تفکر هیز بیانگر احترام عمیق او برای ارزش‌های سیاسی و بنیادینی بود که موجب ایجاد اطمینان شهروندان می‌شد. حل مشکلات با ادعای وفاداری به منافع عمومی کاری مهم است اما پشتیبانی از این ادعا با رعایت ارزش‌های عمومی، رویکردی قانع‌کننده‌تر است. و این دومین درسی است که از این ماجرا می‌توان گرفت.

هنگامی که در مراسم جشنی که به مناسبت تصویب پروژه برگزار می‌شد از دنیس هیز برای گرفتن عکس دسته‌جمعی دعوت شد، از این کار امتناع ورزید.

## مشخصات مقاله:

Naibandian, John, "The Manager as Political: A Challenge to Professionalism?", PM. Public Management, Washington, Mar 2000.

# نظریه برنامه‌ریزی و فلسفه علم

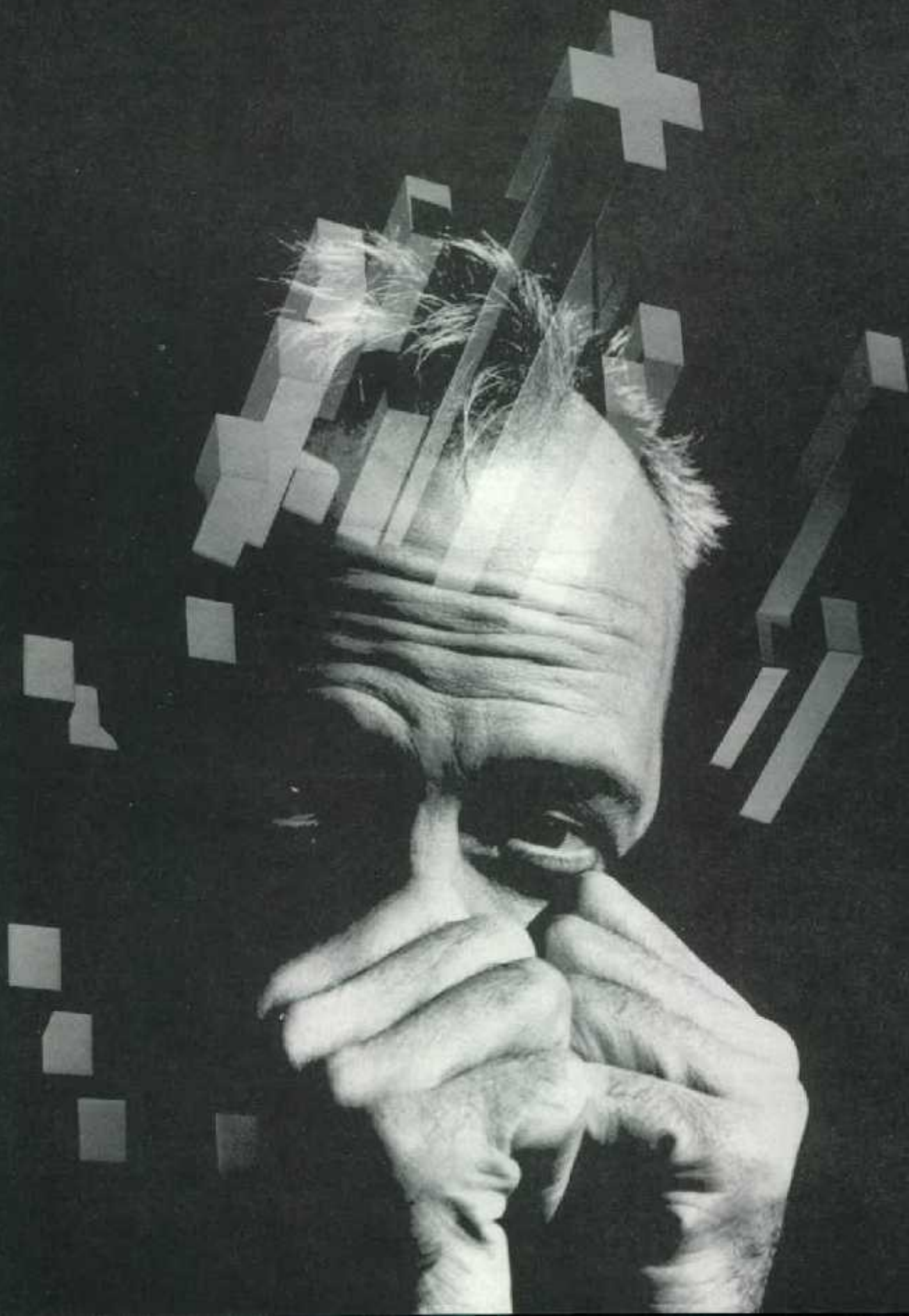
یکی از مباحث عمده و اساسی در دانش «برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای» جایگاه و شأن حقیقی نظریه در آن دانش است. این موضوع با تفکیک میان «نظریه در برنامه‌ریزی» (Theory in Planning) و «نظریه برنامه‌ریزی» (Theory of Planning) در دهه‌های اخیر گسترش و تعمیق یافته است. ماریوس کامهیس (Marios Camhis) در مقدمه کتاب «نظریه برنامه‌ریزی و فلسفه» (Planning Theory and Philosophy) با پرداختن به رابطه میان فلسفه و نظریه برنامه‌ریزی به بررسی تمایز مذکور پرداخته است. سپس او با تحلیل مقایسه‌ای بین فلسفه علم و نظریه برنامه‌ریزی و با دسته‌بندی نظریه‌های برنامه‌ریزی بر اساس نظریه‌های شناخت، چارچوب کتاب خود را پایه‌ریزی می‌کند.

نوشتار حاضر ترجمه مقدمه کتاب مزبور با عنوان «نظریه برنامه‌ریزی و فلسفه علم» (Theory of Planning and Philosophy of Science) است که امید است با ارائه آن، ادبیات مباحث مربوط به فلسفه علم و نظریه‌های برنامه‌ریزی در ایران اشاعه و رونق بیابد.

نویسنده: ماریوس کامهیس  
ترجمه: ناصرالدین غراب  
حسن شفیعی

دانشگاه تهران





گرایش کنونی در نظریه برنامه‌ریزی (Planning Theory) حرکتی است به سمت توجه بیشتر به رویه (Procedure) تا محتوا (Substance). این گرایش خواه علامت بلوغ علم بارشته برنامه‌ریزی باشد یا شکست نظریه پردازان برنامه‌ریزی در ارائه راه‌حل‌هایی برای معضلات جامعه، آنان را به انتخاب راه آسان - یعنی سروکار داشتن صرف با امور انتزاعی (Abstractions) - کشانده است. مجردات همیشه محفوظ‌تر از واقعیت هستند و معمولاً تعهدی به وجود نمی‌آورند. مجردات همچنین شبکه محکمی از توجیهات (Justifications) را هم برای خود رشته برنامه‌ریزی و هم برای آنچه که برنامه‌ریزی سعی دارد حفظ نماید، یعنی نظامی که در آن عمل می‌کنند شکل می‌دهند.

این گرایش به رویه یا تمایزی که در میان برنامه‌ریزان و به‌ویژه برنامه‌ریزان دانشگاهی، محبوبیت یافته است تشدید می‌شود؛ یعنی تمایز میان «نظریه برنامه‌ریزی» (Theory of Planning) و «نظریه در برنامه‌ریزی» (Theory in Planning) یا به عبارت دیگر تمایز میان «نظریه‌های مربوط به فرایند برنامه‌ریزی - نظریه‌های رویه‌ای - و نظریه‌های مربوط به پدیده‌هایی که برنامه‌ریزی بدان سروکار دارد (Hightower, 1969, 326). این تمایز مبتنی بر این ایده است: «نیاز شدید به علم برنامه‌ریزی به منظور تعیین چیزی که در برنامه‌ریزی، علم است» (Faludi, 1973, a:1). این ایده سعی دارد رابطه میان فلسفه و علم را سرمشق قرار دهد، یعنی رابطه میان «عمل علم» (Doing Science) و اینکه چگونه علم عملی می‌گردد یا چگونه دانشمندان می‌بایست اقدام نمایند. این ایده فراموش می‌کند که فلسفه علم همواره بعد از حادثه، و اغلب بسیار پس از آن، وارد عمل می‌شوند. نظریه در برنامه‌ریزی، مفاهیم یا چارچوب‌های نظری را عمدتاً از علوم طبیعی وام می‌گیرد. نظریه برنامه‌ریزی به فلسفه علم روی می‌آورد تا روش علمی «صحیح» را بیابد. به‌طور کلی، نظریه برنامه‌ریزی می‌کوشد یا انگاره علم یکسان شود.

امروزه اخلاق هنجاری، متافیزیک و نظریه شناخت، سه حوزه عمده پژوهش در فلسفه هستند. آرمان‌های علمی برنامه‌ریزی همراه با این عقیده رایج که فقط علم شناخت معتبر به وجود می‌آورد، آن بخش از فلسفه را که به مطالعه نظریه شناخت و به ویژه نظریه علم یا آن چنان که اغلب فلسفه علم می‌گویند، تمایل دارد محدود کرده است. نظریه‌های فلسفه علم مورد توجه ما قدمت بیشتری از نظریه‌های برنامه‌ریزی دارند. پیدایش اشکال جدید فلسفه علم حدود ۵۰ سال پیش به دلیل تغییر و تحول در فیزیک و جایگزینی مکانیک نیوتونی با نسبیت اینشتین صورت گرفت.

### نظریه در برنامه‌ریزی و نظریه برنامه‌ریزی

امروزه «برنامه‌ریزی» چگونه تعریف می‌شود؟ چرا میان نظریه

در برنامه‌ریزی و نظریه برنامه‌ریزی تمایز وجود دارد؟ تأکید بر هر یک از آن‌ها چگونه صورت می‌گیرد و چگونه تبیین و توجیه می‌گردد؟ به گفته پیتراهال (Peter Hall) «برنامه‌ریزی، دستیابی آگاهانه به هدفی است» و از طریق تنظیم اقدامات متوالی منظم صورت می‌پذیرد» (Hall, 1974, 4). سایر نظریه‌پردازان نیز تعریف مشابهی از برنامه‌ریزی ارائه داده‌اند. مطابق تعریف آنان برنامه‌ریزی عبارت است از «تنظیم روند اقدامی که می‌توان آن را برای دستیابی به هدف‌های دلخواه دنبال کرد» (Churchmann, 1968)؛ «فرایند انتخاب راهبردی، کسب توانایی پیش‌بینی آینده و انطباق با امور پیش‌بینی نشده» (Friend and Jessop, 1969)؛ «فرایند پیش‌اندیشی انسان و اقدام بر اساس آن اندیشه» (Chadwick, 1971)؛ «فرایند تدوین مجموعه تصمیماتی برای اقدام در آینده، در جهت نیل به اهداف با ابزار مناسب» (Drof, 1973).

مشخصه تمامی تعریف‌های رایج برنامه‌ریزی این است که واژه‌هایی چون «غایات»، «اقدامات»، «اهداف»، «اندیشه» و «تصمیم» بدون مضمون و محتوا هستند. این واژه‌ها اشاره به غایت و اقدام خاصی ندارند. باوجود این ماهیتی را کسب می‌کنند که از آن برخوردار نبوده‌اند. بدین ترتیب این واژه‌ها موضوعاتی می‌گردند که می‌توان دربارهٔ آن‌ها نظریه ساخت.

ایده برنامه‌ریزی در شکل کلی آن قدمت فراوان دارد. انسان‌ها برای رسیدن به غایات خود تلاش می‌کرده‌اند و در باب آن از قبل می‌اندیشیده‌اند. آنان راه خاصی را در پیش می‌گرفتند و از قواعد عمدتاً برگرفته از سنت و منطق با شرایط خاص پیروی می‌کردند. مسیری که آنها برمی‌گزیدند براساس فهم‌شان از شرایط، اهداف و رابطه میان آن دو بود. منشاء ایده برنامه‌ریزی مصادف با زمانی بود که ابهام وارد اصول رفتار جامعه گردید. اصول حماسی کامل و بدون ابهام جهان اودیسه، مجال «بحث عقلانی، توجه منظم و مستمر به شرایط و نهفته‌های آن و توجه به روش‌های ممکن اقدام و سود و زیان آن‌ها را فراهم نمی‌کند» (Finley, 1977, 114). فیلی بیان می‌دارد، «نستور» اشعار هومر (Homer's Nestor) تجربه او را همچون زمینه‌ای برای گزینش بین رویه‌های بدیل ترسیم می‌کند (Ibid, p. 115).

به‌طور کلی اندیشه برنامه‌ریزی قدیمی است ولی در همان حال در سادگی این مفهوم ابعاد انتزاعی جدیدی وجود دارد. تفکیک برنامه‌ریزی از هر گونه پدیده یا کارکردی ویژه، جداسازی آن به‌عنوان عرصه‌ای برای پژوهش و توسعه نظریه‌های برنامه‌ریزی، همگی پدیده‌هایی هستند که تنها پس از جنگ جهانی دوم مطرح شده‌اند. به‌طور کلی مسأله مطالعه روش برنامه‌ریزی پس از سال ۱۹۴۵ در ایالات متحده، به ویژه در حوزه مدیریت، مطرح شد.



تکنیک‌ها و روش‌هایی<sup>۲</sup> که سرچشمه روش کلی برنامه‌ریزی بودند و تغییر یارادایم را تسهیل کردند. عمدتاً بین سالهای ۱۹۳۸ و ۱۹۴۴ به وجود آمدند. تحول در کامپیوترها طی دهه ۱۹۵۰ و آثار نوربرت وینر (Norbert Wiener) به تغییر یارادایم کمک بزرگی کردند. در اواخر دهه ۱۹۴۰ ایده رهیافت عمومی برنامه‌ریزی، پس از وقفه‌ای حدوداً بیست ساله، در اوایل دهه ۱۹۶۰ وارد حوزه برنامه‌ریزی شهری شد (Mann 1972). تا آن زمان، نظریه برنامه‌ریزی شهری مستقیماً با پدیده مربوط به خود مرتبط می‌شد. هسته مرکزی نظریه برنامه‌ریزی را عناصری از جامعه‌شناسی، اقتصاد، سیاست، روان‌شناسی و جغرافیا تشکیل می‌داد. بدین نحو، اگر چه می‌توان از نظریه برنامه‌ریزی (Theory of Planning) سخن گفت، ولی تنها می‌توانیم از نظریه‌ها در برنامه‌ریزی (Theories in Planning) سخن به میان آوریم.

تغییر نگرش از محتوا به رویه به خوبی در دو تعریف از برنامه‌ریزی به فاصله زمانی تقریباً ۶۵ سال بیان شده است. جان بارنز (John Burns) در سال ۱۹۰۹ در مقدمه «قانون مسکن و برنامه‌ریزی شهری» گفت:

هدف این لایحه فراهم ساختن شرایطی است که در آن بهداشت جسمانی، اصول اخلاقی، مناس مردم و کل شرایط اجتماعی بهبود یابد. این لایحه طیف گسترده‌ای از مسائل مربوط به بهداشت زیست گاه‌ها، زمین‌های خانه‌ها و تولید بری و شکومندی شهر، سلامت و پاکیزگی حومه شهر را در بر می‌گیرد و امیدوار است به آن‌ها دست یابد (Cullingworth, 1964)

در سال ۱۹۷۳ گروه کاری در مرکز مطالعات محیط‌زیست، برنامه‌ریزی را چنین تعریف کردند:

«منظور ما از کاربرد بدون نیت و شرط واژه «برنامه‌ریزی» اصل یا مسکن اطلاع‌رسانی به فرایند مدیریت یا حکومت است، که به موجب آن ویژگی‌های معینی خواهد داشت. این فرایند، پیش‌بینانه، تحلیلی، هدفمند، سنجشگرانه، نراتوق، شفاف، پاسخگو، پیوندی، کارآمد و انعطافی خواهد بود» (مرکز مطالعات محیط‌زیست، ۱۹۷۳)

در تعریف اول، تغییر محتوا مدنظر است و ملاک، واقعیت یا انطباق آن با دیدگاه معینی از واقعیت است. در تعریف دوم واقعیت یک فرآیند است. مشخصات برنامه‌ریزی خوب، با فرآیند آینده آل متعلق است. در این تعریف تأکید از تغییر واقعیت، به مدیریت واقعیت براساس ضوابط معین تغییر کرده است.

نیاز به شکل تعمیم یافته برنامه‌ریزی و نظریه برنامه‌ریزی - که به عقیده اکثر نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی، نظریه واقعی برنامه‌ریزی است - بر مبنای پیچیدگی فرآیندهای دنیای مدرن تبیین و توجیه شده است. تمایز میان دو نوع نظریه برنامه‌ریزی [یعنی تمایز میان نظریه برنامه‌ریزی و نظریه در برنامه‌ریزی]، با تمایز میان شکل و محتوا پیوند یافته است (Faludi, 1973, a:3). توسعه نظریه برنامه‌ریزی

با توسعه دانش سبیرتیک در ارتباط بوده است. به گفته پیتروال اگر سازواره‌های انسانی و نظام‌های در هم تنیده پیچیده‌ای تلقی کنیم، می‌توان آن‌ها را با نظام‌های کنترل در کامپیوتر مقایسه کرد، که در این صورت می‌توانند برای کنترل پیشرفت‌ها و اعمال اصلاحات مناسب به کار روند (Hall, 1974, 11). به همین ترتیب مانند سفر فضایی سرتشین‌دار، توسعه شهرها و مناطق می‌تواند با کامپیوتری کنترل شود که «اطلاعات درباره مسیر توسعه را در حوزه مشخصی دریافت می‌کند»، آن را با اهدافی که برنامه‌ریزان برای توسعه در طی چند سال آینده تدوین کرده‌اند ارتباط می‌دهد و بدین ترتیب با اصلاحات مناسب، شهر یا منطقه را دوباره «در مسیر» قرار می‌دهد (Ibid, 11). حال ادامه می‌دهد که این امر به دوری از ایده قدیمی ایجاد طرح و نقشه کلی (Blueprint) و به طرف ایده جدید «برنامه‌ریزی همچون رشتهٔ پیوسته‌ای از کنترل‌ها. همراه با ابزاری برای مدل‌سازی یا شبیه‌سازی فرآیند توسعه»، کشیده شد (Ibid, 11-12). این تغییر را می‌توان پیشرفت به حساب آورد. البته پیشرفت هم هست چرا که از هر گونه تلاش برای فهم و تبیین فرآیندهایی که در واقعیت رخ می‌دهد، فاصله می‌گیرد. همچنین به این دلیل که تأکید را بر فرایند کنترل و شبیه‌سازی واقعیت قرار می‌دهد، تأکیدی که الزاماً به معنی تبیین واقعیت نیست.

فالودی (Faludi) در تأیید تفکیک میان نظریه برنامه‌ریزی و نظریه در برنامه‌ریزی بحث جالبی می‌کند:

«نظریه‌ای که مبنی بر آن سیاست‌های برنامه‌ریزی می‌شود ممکن است شیوه مناسبی برای تخصیص فعالیت‌های مسکنی باشد. با این وجود سیاست‌های مبتنی بر آن‌ها گاهی به مشکلاتی بر می‌خورد، زیرا یک گروه مسکنی ممکن است در مقابل توسعه روستایشان ایستادگی کند. نتیجه‌ای که مطرح مدل باید از این موضوع دریافت کند این است که ملاحظه عمل او که از ابتدا تعیین شده بود می‌اعتبار بوده است و این که سیاست‌گذاران نموده واقعی مردم نیستند. این مسائل قطعاً به شکل فرآیند برنامه‌ریزی مربوط است، نه به محتوای سیاست‌های برنامه‌ریزی» (Faludi, 1973, a:3)

بدین ترتیب به این نتیجه می‌رسیم که شکل صحیح فرآیند برنامه‌ریزی قطعاً محتوای صحیح یا آنچه را که مسأله واقعی است تعیین می‌کند. سیاست مسکن بدون تحلیل وضعیت موجود، بدون توجه به خواسته‌های مردم و بدون توجه به خود مردم تحقق نمی‌یابد. به عقیده فالودی هر سیاست تنها در صورتی می‌تواند موفق باشد که با معیارهایی که فرآیند «صحیح» برنامه‌ریزی را تعیین می‌کند هماهنگ باشد. براساس این استدلال، برنامه‌ریزی نه عین‌گرا (Objective) (آن‌طور که برخی نظریه‌پردازان دوست دارند برنامه‌ریزی چنین باشد) و نه ذهن‌گرا (Subjective) است (آن‌طور که سایر نظریه‌پردازان ترجیح می‌دهند)، او هیچ چیز نیست. به گفته برشت (Brecht)، «کسی که فقط به خود مشغول است به هیچ چیز



کار ندارد. او خدا یا برده هیچ چیز نیست» دل مشغولی بسیار زیاد به روش یا رویه انتزاعی موجب کنار گذاشتن مسائل واقعی می‌شود. مشخصه این نوع نظریه برنامه‌ریزی، روگردانی از نتایج برنامه‌ریزی به رویه و جیس آن در روش‌شناسی فعالیت برنامه‌ریزان بدون سلاخه شرایط انسان‌های جامعه‌ای است که از آثار برنامه‌ریزی متأثر می‌شوند.<sup>۳</sup>

نظریه فوق این تصور را تقویت می‌کند که برنامه‌ریز عضوی از نخچیان بالا و مافوق جامعه است. نتیجه منطقی این وضع، تأکید بر وجود دانشمند عین‌گرا و بی‌طرف یا برنامه‌ریز عین‌گرا و بی‌طرفی است که به نهفته‌های کاری که انجام می‌دهد، توجه ندارد. او وانمود می‌کند که در تمام موارد با مسائل جامعه صرف‌نظر از بخشی از جمعیت که با آنان سروکار دارد یا بی‌طرفی برخورد می‌کند. تا چند سال پیش برای این که ثابت کنیم این ادعاها افسانه است باید بحث‌های مفصلی می‌کردیم، اما امروزه حقیقتی آشکار شده است، باوجود این همه می‌دانیم که کارشناسانی از سراسر جهان (در شرق و غرب) که در «سازمان بین‌المللی تحلیل نظام‌های کاربردی» (International Institute for Applied Systems Analysis) در لاکزنبورگ (Laxenburg) اتریش کار می‌کنند، هنگامی که می‌خواهند به حل مسائل جهان بپردازند، ایدئولوژی خود را بیرون از اتاق جلسه جا می‌گذارند. اگر چه مدت زیادی است که روشن شده است اندیشه «خیز همگانی» یک افسانه است، اما افسانه وجود «روش» بی‌اعتبار جهانی هنوز به قوت خود باقیست، صرف‌نظر از اینکه این افسانه چه شکلی به خود می‌گیرد.

چندین راه برای فهم اهمیت تمایز میان نظریه در برنامه‌ریزی و نظریه برنامه‌ریزی وجود دارد. یکی از این راه‌ها، بررسی مواضع گوناگون برنامه‌ریزان درباره مسئله ارزش‌ها و قضاوت‌های ارزشی است. تمایز مورد نظر در واقع می‌تواند صرفاً پیامد جانی تلاش برای اجتناب از رویارویی مستقیم با این مسئله ویژه تلقی گردد؛ و یا این‌که، این تمایز را می‌توان مظهر رشته‌ای تلقی کرد که در حال رکود است. چنین رشته یا علمی خود را مشغول روش‌ها و رویه‌هایش می‌کند و آن‌ها را تا حد نظریه ارتقا می‌دهد. هنگامی که پدیده‌های مربوط به این علم در محقق فرو روند یا اهمیت خود را از دست دهند، رکود به وجود می‌آید. علائق معین (مانند نگرانی از رفاه فردی یا خود آگاهی کاذب برخاسته از ایدئولوژی مسلط زمان) نیز ممکن است مانع بیان آزادانه متخصصان آن رشته یا علم یا مانع بررسی عمیق آن بخش از واقعیت مربوط به آنان شود.

توجه دیگر تمایز میان نظریه در برنامه‌ریزی و نظریه برنامه‌ریزی در صورت پذیرش این نکته است که برنامه‌ریزی را فعالیتی معطوف به تسهیل استمرار روابط مادی مسلط (باز تولید روابط تولید) تعریف کنیم. در اینجا نظریه برنامه‌ریزی به دلیل ارائه

شیوه‌های بهتر در تأمین این باز تولید دارای اهمیت است. بدین ترتیب بر سازمان‌دهی، روش و کنترل تأکید می‌گردد. این نکته در توسعه نظریه‌های راجع به سازمان‌دهی حوزه عمل برنامه‌ریزی و روابط آن با سایر حوزه‌های عمل در درون یا بیرون از بوروکراسی معین، نظریه‌های راجع به روش‌های ایجاد «تغییر» یا به‌طور کلی «برنامه‌ریزی»، و نظریه‌های راجع به روش‌های کنترل، چیزی که (در این مورد، جامعه) شخص آن را درک نمی‌کند یا نمی‌خواهد درک کند، بدیهی است. هدف کلی، قراردادن جامعه «در مسیر» است. این نکته که این مسیر چیست، موضوع دیگری است.

### نظریه برنامه‌ریزی و فلسفه علم

قبل از بررسی نظریه‌های متعدد که به رابطه میان نظریه برنامه‌ریزی و فلسفه علم می‌پردازند - که مورد توجه تحقیق حاضر است - در آغاز کار لازم است دلایل یا هم آوردن این دو ایده را روشن سازیم. علاوه بر این باید روشن کرد که تحلیل مقایسه‌ای آن‌ها ناشی از نوعی «کشف اتفاتی» یک ساختار منطقی مشابه یا الگوی توسعه مشابه نیست. تشابهات میان نظریه برنامه‌ریزی و فلسفه علم را می‌توان درجهات گوناگون، ولی مرتبط با هم دنبال کرد. این تشابهات را می‌توان در آرزوهای برنامه‌ریزی برای علمی بودن، در اصول انتزاعی و آرمان‌هایی که برنامه‌ریزی، علم و فلسفه، حقانیت خود را در آن‌ها می‌جویند؛ در هدفی که آن‌ها در نظام اجتماعی خاصی در خدمت آن هستند، و سرانجام در روابط مادی‌ای که نظریه برنامه‌ریزی و فلسفه علم عمیقاً درگیر آن هستند، مشاهده کرد.

بهترین دلیل برای تحلیل مقایسه‌ای این ایده‌ها این است که تشابه تحول و ساختار آن‌ها در این واقعیت نهفته است که آن‌ها ریشه در روابط مادی یکسانی دارند. سارکس و انگلس در کتاب «ایدئولوژی آلمانی» (The German Ideology) صراحتاً این نکته را یادآور می‌شوند که اعتقاد آن‌ها «عقاید حاکم» چیزی جز بیان آرمانی روابط مادی مسلط، روابطی که به عنوان عقاید تلقی می‌شوند، نیست. بنابراین روابطی که طبقه‌های را طبقه حاکم می‌سازد، عقاید آن را نیز عقاید حاکم می‌کند (Marx and Engels, 1970, 67). این نکته را در وارسی هر دو مجموعه‌ای از عقاید می‌توان به کار برد، بنابراین در تجزیه و تحلیل ما شرط لازم است، نه شرط کافی. یک مثال از چنین رابطه‌ای، این ادعاست که برنامه‌ریزی و علم درباره هر کلیت یکسان، رفتاری مشابه دارند. هانری لوفور (Henri Lefebvre) و دیوید هاروی (David Harvey)، «شهرسازی» (Urbanism) را با «شناخت علمی» مقایسه کرده‌اند. آنان هر دو زمینه فوق را به عنوان ساختارهای



«مستقل» (Autonomous) واقعی در کلیت روابط اجتماعی تلقی می‌گردند. هاروی استدلال کرده است که:

دو مرد ساختارهای متعاضد پویایی ویژه خود دارند. هر دو می‌توانند ساختار بیان اقتصادی را گاهی به‌طور اساسی دگرگون سازند. با وجود این در فهم آنها به این نکته باید توجه داشت که نیروها و تأثیرات ناشی از بیان اقتصادی، آنها را را تحت فشار قرار می‌دهند و به آنها جهت می‌دهند و در نهایت باید آنها را با تولید و باز تولید هستی مادی ارتباط داد» (Harvey, 1973).

دلیل دوم برای انجام تحلیل مقایسه‌ای به این نکته بر می‌گردد که برنامه‌ریزی می‌کوشد هویت علمی به خود بگیرد. مطابق دیدگاه نظریه پردازان مختلف، برنامه‌ریزی، «شیوه خاص تصمیم‌گیری و عمل» (Webber, 1973:44)، «کاربرد روش علمی... برای سیاست‌گذاری» (Faludi; 1973, a:1) و «استفاده از شناخت علمی به منظور حل مشکلات و رسیدن به اهداف نظام اجتماعی» (Alden and Morgan, 1974, 2) است. برنامه‌ریزی می‌خواهد علم باشد و قواعد حاکم بر فعالیت علمی را به کار گیرد و تمام اصول مقبول جامعه علمی را پاس دارد. بنابراین برنامه‌ریزی و علم برای توجیه خود در پی اصول انتزاعی و کلی مشابهی هستند که خود آن‌ها با روابط مادی ارتباط می‌یابند، به‌ویژه «عقلانیت» (Rationality) و نتیجه منطقی آن، یعنی، «عینیت» (Objectivity). برنامه‌ریزی نه تنها سعی بر علمی بودن دارد، بلکه الهام و توجیه خود را در علم - فعالیتی والا مقام به واسطه آزادی از ارزش‌ها - و فلسفه علم می‌جوید. فلسفه به‌طور کلی و فلسفه علم به‌طور خاص، دیدگاهی والاتر و انتزاعی‌تر از جهان ارائه می‌دهند که علی‌الظاهر فارغ از روابط مادی است و بنابراین قلمرو «مستطینی» است که علم و برنامه‌ریزی در صورت نیاز به حقیقت خود می‌توانند به آن‌ها رجوع نمایند.

الهام گرفتن برنامه‌ریزی از علم معمولاً به کمک اقتباس مفاهیم و اغلب کل چارچوب‌های نظری علوم طبیعی - دژ محکم عینیت - صورت می‌گیرد. نظریه برنامه‌ریزی به منظور یافتن روش علمی «صحیح» به فلسفه علم رجوع می‌کند. این رجوع چندین جنبه دارد. یکی از کارکردهای برنامه‌ریزی کسب دانش «علمی» است. بنابراین برنامه‌ریزی به‌طور ضمنی یا صریح ملزم به پذیرش اصول معرفت‌شناسی مشخصی است. برنامه‌ریزی در فرایند تنظیم طرح (یا تنظیم مجموعه تصمیمات، اقدامات و غیره) از فرایند تنظیم نظریه تقلید می‌کند. در تعیین اینکه آیا طرحی در شرایط خاص طرح «درستی» است یا نه، برنامه‌ریزی سعی دارد از ملاک‌هایی استفاده کند که در فلسفه علم به منظور تعیین صحت و سقم نظریه علمی به کار می‌رود. سرانجام، نظریه برنامه‌ریزی به هنگام رویارویی با مسأله انتخاب بین طرح‌های بدیل، رهیافت‌های متعددی را مورد توجه قرار می‌دهد که در گزینش از بین نظریه‌های رقیب به کار می‌روند.

یک تشابه کلی که ما رابیه بررسی موازی این دو (فلسفه علم و برنامه‌ریزی) رهنمون ساخته است، مبنای ایده‌آلیستی نظریه‌های برنامه‌ریزی و نظریه‌های فلسفه علم است. این نکته در پیشرفت کلی نظریه برنامه‌ریزی و فلسفه به چشم می‌خورد و نیز در تعریف «حقیقتی» (Truth) که این نظریه‌ها به صورت ضمنی یا صریح به آن وفادار هستند، نمودار می‌گردد. دو تعریف اساسی از حقیقت وجود دارد: بر اساس تعریف کلاسیک مشهور، حقیقت، همخوانی (Agreement) اندیشه با واقعیت است. بر عکس، در تعریف غیر کلاسیک، حقیقت، همخوانی اندیشه با ملاک و ضابطه (Criteria) است. حکم (Assertion) حقیقی آن است که مطابق با ملاک‌های قطعی و تغییرناپذیر باشد (Ajdukiewicz, 1973, 12). بحث‌های فلسفی بی‌شماری در موافقت یا مخالفت با هر دو تعریف وجود دارد. اما آنچه مسلم است این است که تمامی متغیرهای موجود در تعریف غیر کلاسیک از حقیقت به ایده‌آلیسم منجر می‌شود. تأکید تعریف غیر کلاسیک بر ملاک و ضابطه، با تبدیل نظریه برنامه‌ریزی (Planning Theory) به نظریه خاص برنامه‌ریزی (Theory of Planning) همخوانی دارد. در نظریه خاص برنامه‌ریزی، مجموعه اقدامات حاصل فرایند ایده‌آلی هستند که مبتنی بر ضابطه کاملاً مشخصی است و این با اعتبار و مقبولیت اقدامات انطباق دارد. امروزه نظریه شناخت و به‌ویژه فلسفه علم بیش از همه مورد توجه فلاسفه قرار گرفته است. مسائلی که در فلسفه علم مطرح می‌شوند عمدتاً مربوط به تعریف ملاک‌هایی هستند که می‌توانند نشان دهند چه چیز علمی است و چه چیز علمی نیست.<sup>۱</sup>

در نهایت می‌توانیم مسأله اپیدئولوژی را مطرح کنیم. بسیار اتفاق می‌افتد که اندیشه‌های رایج در هر جامعه، واقعیت جامعه را وارونه یا تحریف شده نشان می‌دهند، و بدین ترتیب نه تنها ماهیت واقعی جامعه را از دید مردم مخفی می‌کنند، بلکه آن را غلط جلوه می‌دهند (Dobb, 1972). در تحلیل تطبیقی‌ای که در ادامه می‌آید سعی کرده‌ایم نشان دهیم چگونه نظریه برنامه‌ریزی و فلسفه علم، اغلب حفاظ اپیدئولوژیکی جامعه سرمایه داری را ایجاد می‌کنند.

### فرض‌ها و روش تحلیل

تا اینجا تمایز میان نظریه برنامه‌ریزی و نظریه در برنامه‌ریزی را مورد بحث قرار دادیم و دلایلی که ما را به بررسی نظریه برنامه‌ریزی همراه با فلسفه علم هدایت می‌کند مطرح کردیم. در این جا مناسب است مسیری که این بررسی در جهت نیل به اهداف خود در پیش دارد و مشکلاتی که در این روند با آن مواجه است، به‌طور اجمالی بررسی گردد.

مسأله‌ای که در ابتدای هر تحلیل مطرح می‌گردد به مبنای دسته‌بندی نظریه‌های مورد آزمون مربوط می‌شود. در شکل ایده‌آل،



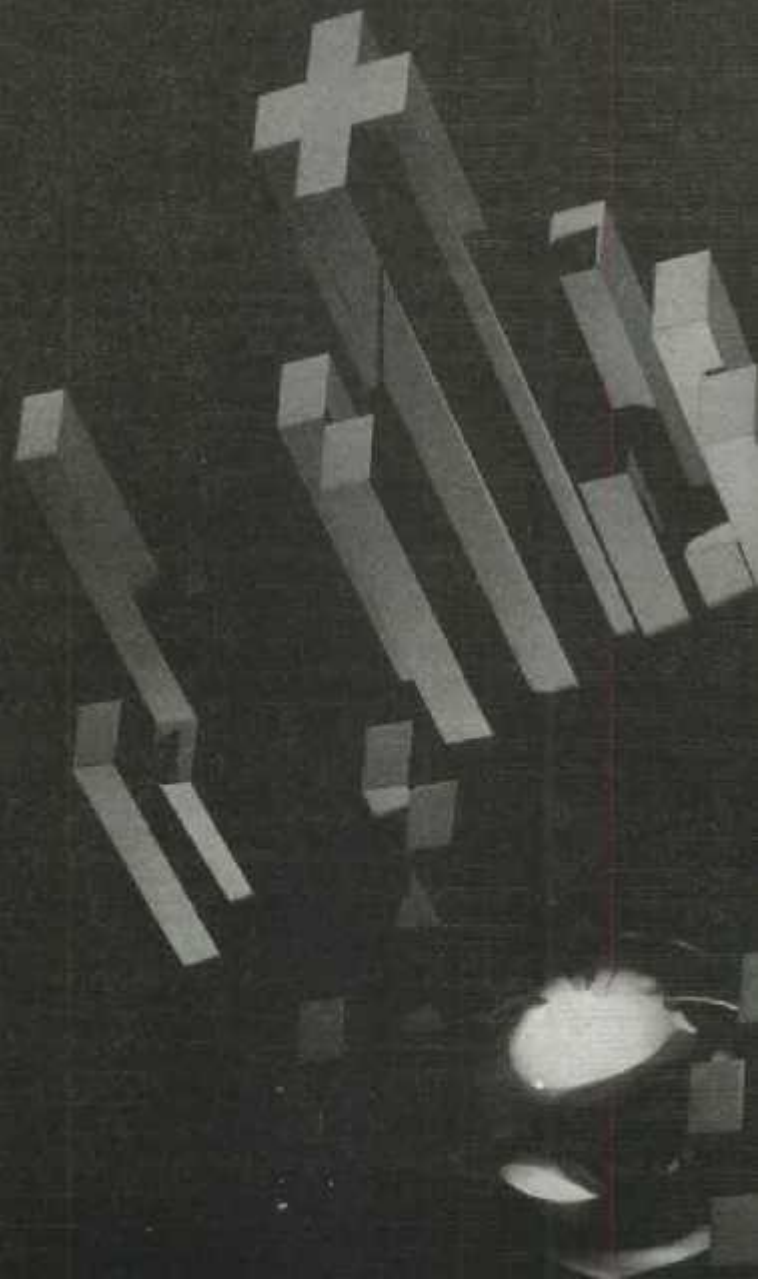
چنین طبقه‌بندی‌ای حاصل تحلیل است و نه نقطه شروع آن. در عین حال، شروع تحلیل بدون طبقه‌بندی مشکل است. دشواری‌های این مسأله بسیار است. برخی تمایزات یا «تمارزات» میان مفاهیم جهان‌بینی‌ها یا نظریه‌ها غالباً آن چیزی نیست که به نظر می‌رسد. طرح آن‌ها، آگاهانه باشد یا خیر، باعث می‌شود توجه از سایر تعارضات یا موضوعات کلی دور شود. تفاوت‌های ناچیز مورد تأکید قرار می‌گیرند و مشابهت‌های زیادی بی‌ارزش می‌گردند. اغلب این‌طور است که مقدار آثاری که درباره موضوعی خلق می‌شود رابطه‌ای معکوس با دوری از افکار عمومی دارد، اما یا «اعتیت» موضوع از نظر

گشمکش و اختلاف رابطه‌های مستقیم دارد. یک مثال از چنین دوگانگی‌های تبادلیست را در بررسی پل ساموئلسن (Paul Samuelson) راجع به دامنه نظام‌های اقتصادی می‌توان دید. در یک طرف انتهای این دامنه «آزادگذاری کامل» (Complete Laissez-Faire) و طرف دیگر آن «دیکتاتوری خودکامه تولید» قرار دارد. نوام چامسکی (Noam Chomsky) حامی نشان می‌سازد که «اگر چه می‌توانیم نظام‌های اقتصادی متعددی را در این درجه‌بندی قرار دهیم، ولی ابعاد دیگری وجود دارند که تضاد قطعی ساموئلسن در یک طرف انتهای دامنه آن‌ها قرار می‌گیرند: به عنوان مثال طبقی که کنترل کامل دموکراتیک تولید در یک قطب آن و کنترل استبدادی، خواه توسط سرمایه دولتی یا بخش خصوصی، در قطب دیگر آن قرار دارد» (Chomsky, 1972: 53).

توضیح منشا ایدئولوژیکی این تعارضات یا دوگانگی‌ها کار آسانی نیست. در بیشتر اوقات نظام پیچیده‌ای از اندیشه‌ها را می‌توان به گونه‌ای دستکاری کرد تا در خدمت هر یک از اهداف متعدد سیاسی و اجتماعی قرار گیرد (Wallerstein, 1974). بنابراین اتخاذ و ترویج برخی دیدگاه‌های نظری ممکن است صرفاً ناشی از انتخاب ضداندیشه‌هایی باشد که به نظر می‌رسد با اندیشه‌های مخالف خود در ارتباط هستند.

اگر به میزان تغییرات اساسی نظریه برنامه‌ریزی طی حدود بیست سال گذشته توجه کنیم، دشواری‌های تعارض میان نظریه‌های برنامه‌ریزی روشن‌تر می‌شوند. این تغییرات سریع را به شیوه‌های مختلف می‌توان تفسیر کرد. آن‌ها را می‌توان نشانه فعال بودن، پیشرفت سریع، بهبودی مداوم نظریه‌های قدیمی‌تر یا بهتر شدن «پژادایم‌ها» دانست. همچنین می‌توان به‌نسبت تلاش‌های ناگزیری در توجیه نظامی بحران‌زده یا نظریه‌هایی که به محض شکل گرفتن بی‌اعتبار می‌شوند تلقی کرد. یا می‌توان آن‌ها را براساس تغییر سریع شرایط تبیین کرد. نظریه‌هایی که چنین شرایطی را تبیین می‌کنند، مسلماً همان وضعیت را خواهند یافت. تبیین شرایطی که سریعاً تغییر می‌یابند افزودگی نظریه‌ها را حتمی می‌سازد و نظریه پردازان را از هر گونه تقصیر مبرا می‌سازد. اما چنین به‌نظر می‌رسد که آنان به دلیل تبیین‌های ساختگی روابط اجتماعی مقصر هستند.

به دلیل این دشواری‌ها، تمایزات و طبقه‌بندی‌ها را فقط در شرایط گسترده‌ای می‌توان مشخص کرد. نظریه‌های مد نظر ما در سه مقوله عمده طبقه‌بندی می‌شوند، ایده‌آلیست خردگرا (Rational Idealist)، ایده‌آلیست خردگرایز (Irrational Idealist) و ماتریالیست. این مقوله‌ها بر دو تضاد استوار هستند. یعنی خردگرایی در مقابل خردگرایی و ایده‌آلیسم در مقابل ماتریالیسم. براساس ایده‌آلیسم:





«عقلانی که در دسترس شناخت است عین واقعیت حقیقی نیست / آن عالم ساخته ذهن و در نتیجه به نوعی وهم و تحلیل تنزل می‌یابد. این تحلیل تنزل از این نظر با تحلیلات شاهزاده مغارت دارد که طبق ملاک‌های منظمی ساخته شده است که ما در فصل‌های خود در نهایت به آنها بکنه می‌کنیم»

(Ajdukiewicz, 1973:21)

برخلاف ایده‌آلیسم، ماتریالیسم نظریه هستی واقعی عین‌ها (Objects) را مورد توجه قرار می‌دهد. «از لحاظ شناختی، ماتریالیست بر این باور است که تجربه را نمی‌توان به تولید واقعیت از طریق ذهن تقلیل داد» (Timpanaro, 1974:1). «خردگرایی» در مقابل خردگرایی، طرفدار شناخت عقلانی است؛ در مقابل شناختی که از نیروهای فراطبیعی حاصل می‌شود طرفدار شناختی است که به طور طبیعی به دست می‌آید؛ در مقابل احساس، طرفدار عقل است» (Ajdukiewicz, 1973:45). این تقابل‌ها بسیار کلی هستند و فقط می‌توانند به عنوان نشانه‌ای از مواضع نظریه‌پردازان گوناگون به کار روند. برای مثال خردگرایان ممکن است به راحتی بر حسب خردگرایی به نظریه‌ای بپردازند، نه به این دلیل که آن نظریه به احساسات یا نیروهای فراطبیعی متوسل می‌شود، بلکه فقط به این خاطر که به طور عقلانی می‌گویند عناصری را که خارج از حوزه مشخص تحقیق تلقی می‌شوند در قلمرو علمی کاملاً تعریف شده‌ای وارد کند. بنابراین نظریه‌ای که بر حسب غیر عقلانی خورده است، ممکن است بسیار عقلانی‌تر از حرفاتی که گفته می‌شود عقلانی هستند، باشد. همچنین نظریه‌ای که به دلیل نوعی پیوند با مارکسیسم به نظریه‌ای «ماتریالیستی» معروف شده است ممکن است به اندازه نظریه‌های مخالف خود یعنی نظریه‌های به اصطلاح «پوزیتیوی» ایده‌آلیست باشد.

تحت مقوله نخست (ایده‌آلیست خردگرا) سه دسته نظریه بررسی می‌شوند. تمایز میان سه رهیافت در نظریه برنامه‌ریزی موسوم بوده است. این سه رهیافت عبارتند از: برنامه‌ریزی جامع عقلانی (Rational Comprehensive Planning)، شیوه گام به گام گسسته (Disjointed Incrementalism) و دو-مقابل نظریه اول، و ترکیب آن دو یعنی پیمایش مختلط (Mixed-Scanning) «اثبات باوری» (Verificationism)، «ابطال پذیرانگاری» (Falsificationism) و «روش‌شناسی برنامه‌های تحقیق علمی» (Methodology of Scientific Research Programs) را می‌توان معادل آن نظریه‌ها در فلسفه علم دانست. برنامه‌ریزی جامع عقلانی، علیرغم ارجحاً آشکار با نظام قیاسی، عملاً با «اثبات‌گرایی» دیدگاهی که با استنفاء سروکار دارد، مرتبط است. بین شیوه گام به گام گسسته و ابطال‌پذیرانگاری، پیوندها و همچنین، ناسازگاری‌ها و تناقضاتی وجود دارد. سرانجام پیمایش مختلط و روش‌شناسی برنامه‌های تحقیقی، شباهت‌های

ساختاری دارند.

می‌تواند تفاوت‌های چشمگیری میان نظریه‌های یاد شده وجود دارد، با وجود این می‌توان گفت همه آن‌ها یک گروه را تشکیل می‌دهند. یکی از وجوه مشترک این نظریه‌ها آن است که ادعا می‌کنند می‌توانند به طریقی، ملاک‌هایی عینی برای گزینش نظریه‌ها یا طرح‌ها و همچنین قواعدی برای عمل دانشمندان یا برنامه‌ریزان فراهم کنند. مخالفین مدعی‌اند که آن نظریه‌ها، بر خلاف ادعایشان، نمی‌توانند چنین ملاک‌هایی تعیین کنند.

گروه دوم نظریه‌ها (ایده‌آلیست خردگرای) به توسعه منطقی نظریه‌های پیشین پرداخته‌اند و سعی کرده‌اند از جنگ عقلانیت و عینیت رهایی یابند. بنابراین نظریه‌پردازان با تأکید بر ذهنیت انسانیت، کمتر سراغ ملاک‌های «عینی» و «عقلانی» می‌روند. یابی‌گویند چون نمی‌توان ملاک‌ها را تعریف کرد پس هر ملاک، هم ارزش با ملاک دیگر است. در زمینه برنامه‌ریزی تأکید ما بیشتر بر «نظریه برنامه‌ریزی تبادل» (Theory of Transactive Planning) به عنوان نماینده نظریه‌هایی است که اصطلاحاً «انسان‌گرایانه جدید» نامیده می‌شوند. در فلسفه علم بررسی نظریه «آثارپستی» شناخت حائز اهمیت است. منصف بر این، در میان این مجموعه نظریه‌ها، نظریه «ساختار انقلاب‌های علمی» نیز می‌بایست مورد توجه قرار گیرد. این نظریه عیان ایده‌آلیسم و ماتریالیسم در نوبتان است و ریل ارتباط با گروه بعدی نظریه‌ها را فراهم می‌سازد.

در گروه سوم نظریه‌ها (ماتریالیست) معضلات قراروی رهیافت‌های پیشین برقرار است. زیرا مسائل متفاوتی مطرح می‌شوند، نه این که این نظریه‌ها بخواهند به مسائل قبلی، پاسخ‌های متفاوتی بدهند. نظریه ماتریالیستی برنامه‌ریزی فقط ممکن است از نظریه در برنامه‌ریزی یعنی از فهم واقعیت سرچشمه گیرد. در این زمینه بررسی فلسفه و معرفت‌شناسی مارکستی و تدوین روشی برای فهم پدیده‌های شهری براساس آن ضروری است.

برای یافتن بهترین رهیافت در نظریه برنامه‌ریزی، فلسفه علم می‌تواند همچون فیلتری باشد که از طریق آن نظریه‌های برنامه‌ریزی مختلف روشن می‌شوند. بر این اساس می‌توان هر نظریه برنامه‌ریزی را در کنار نظریه‌ای در فلسفه علم قرار داد. بدین ترتیب می‌توانیم تشابه ساختاری یا فرض‌های مشترک بین نظریه‌ها را تعیین کنیم. این تحلیل مقایسه‌ای تناقضات درونی نظریه‌ها را آشکار می‌کند و تعیین می‌کند آن‌ها چه قدر به اهداف خود رسیده‌اند. به ویژه در مواردی که پیوند میان نظریه برنامه‌ریزی و فلسفه علم صراحتاً مشخص شده‌است، باید دریابیم که آیا این ارتباط معتبر است و نیز ببینیم که آیا استنادات علیه یک نظریه در مورد نظریه متناظر آن هم به کار می‌رود. سرانجام می‌توان نشان داد که گذار از





#### یادداشت‌ها

۱- یکی از قهرمانان سالخورده اشعار هومر که به خاطر اندرزهای حکیمانه‌اش شهرت یافته است (توضیح ویراستار به نقل از American Heritage).

۲- این تکنیک‌ها و روش‌ها شامل: تحقیق عملیات، نظریه بازی، تحلیل نقطه‌ها، استفاده گسترده از کامپیوتر، نظریه اطلاعات و سیبرنتیک است.

۳- این بحث مبتنی بر بحث مشابه اما کلی‌تری است که تیمپانارو (Timpanaro) بیان می‌کند و معتقد است که اگر فلسفه خود را به روش‌شناسی شعاعیت دانستند محدود سازد، به ورطه ایده‌آلیسم می‌افتد، چرا که در این صورت فلسفه صدعی خواهد بود که تنها یک واقعیت وجود دارد. این واقعیت، طبیعت نیست بلکه انسان محقق طبیعت و سازنده علم است.

۴- جان لازر (John Losee) چهار دیدگاه را در باب آنچه که فلسفه علم است یا باید باشد شناسایی کرده است. به نظر او فلسفه علم می‌تواند دو قالب تعریف زیر مشخص کرد:

(الف) «تفاهیم جهان‌بینی‌هایی که سازگار با نظریه‌های علمی مهم و به نوعی «بتی» بران‌ها هستند.»

(ب) «تلمیح پیش فرض‌ها و تمایلات دانشمندان.»

(ج) «رشته‌ای که در آن مفاهیم و نظریه‌های علوم تجزیه، تحلیل و روشن می‌شوند»

(د) «معیارشناسی نظم ثانوی» (Second order criteriology).

بر طبق نظر جان لازر، دیدگاه دوم تساوی دارد که فلسفه علم را مانند جامعه‌شناسی بداند. دیدگاه چهارم، یعنی دیدگاهی که لازر آن را می‌پذیرد، امروزه فلسفه علم را دقیق‌تر توصیف می‌کند. لازر می‌نویسد بر طبق این دیدگاه فلسفه علم در جستجوی پاسخ‌هایی برای پرسش‌های زیر است:

یک مجموعه نظریه به نظریه‌های دیگر مبین پیشرفت منطقی است (به این معنا که یک نظریه بر نقائص نظریه پیشین چیره می‌شود). این پیشرفت منطقی غالباً منطبق با توسعه تاریخی نظریه‌های مختلف است. البته این امر بدین معنی نیست که نظریه‌ها نمی‌توانند هم‌زمان در موقعیت اقتصادی - اجتماعی معینی وجود داشته باشند. شکل تحلیل فوق مربوط به نظریه‌هایی است که در مقوله نظریه‌های «ایده‌آلیست خردگرا» و «ایده‌آلیست خردگریز» قرار می‌گیرند. پس از انجام این تحلیل می‌توان نامربوط بودن پرسش آغازی را دریافت، یعنی این پرسش که «بهترین» و «هیافت» در نظریه برنامه‌ریزی کدام است؟ در مقوله بعدی، یعنی «ماتریالیسم» وضعیت عوض می‌شود. در اینجا نمی‌توانیم «نظریه برنامه‌ریزی» و «فلسفه علم» را مقایسه کنیم. زیرا «نظریه برنامه‌ریزی» ماتریالیستی یا مارکسیستی - اگر مارکسیسم را نماینده نظریه‌های ماتریالیستی بدانیم - نمی‌تواند انتزاعی باشد. فرایند آن به محتوا بستگی دارد. بنابراین آن را فقط می‌توان روش فهم و تغییر واقعیت دانست. دشواری‌های معرفی روش مارکسیستی زمانی آشکار می‌گردد که توجه کنیم تلاش برای ساختن روش مارکسیستی - زیرا مارکس رساله‌های معرفت‌شناسانه نوشت - معمولاً به شباهت‌های گوناگون یا روش‌های غیرمارکسیستی و اغلب به یکی دانستن روش مارکسیستی با آن‌ها می‌رسد. آن روش‌ها عنصری ایده‌آلیستی را در بردارند، به این معنا که درسی وحدت واقعیت از طریق تدوین یک روش بین‌رشته‌ای هستند. برعکس، ماتریالیسم به‌طور کلی و مارکسیسم به‌طور ویژه چنین وحدتی را از طریق فهم عینی روابط موجود در واقعیت جستجو می‌کنند.

روشن است که کل بررسی حاضر [یعنی کل کتاب] دچار تناقض است. زیرا نتایجی که دست یافته‌ایم روش تحلیل بررسی را نقض می‌کنند. ما به این نتیجه رسیده‌ایم که «نظریه برنامه‌ریزی» زمانی اعتبار خواهد داشت که از طریق «نظریه در برنامه‌ریزی» یعنی از طریق تحلیل شرایط مادی زندگی به آن برسیم. همچنین ارزیابی رهیافت‌های رقیب زمانی مؤثر خواهد بود که بر مبنای تحلیل مادی صورت گیرد. اما روش تحلیلی که از طریق آن این نتایج به دست آمده‌اند، اساساً غیرماتریالیستی هستند. از یک طرف این ناشی از ضعف تحلیل است، زیرا برخی از روابط با اهمیت در آن نادیده گرفته شده‌اند. از طرف دیگر این موضوع، امتیاز قلمداد می‌شود. تلاش شده است تا آنجا که ممکن است این تحلیل با قواعد نظریه‌های «ایده‌آلیستی» سازگار باشد. نتیجه این بوده است که نه تنها با یافتن یک رهیافت قابل قبول نمی‌توان درون این چارچوب باقی ماند، بلکه می‌بایست به سوی «اتریالیسم» درک اهمیت چنین تحلیل گام برداشت.

در پایان، ساختار کل بررسی در تصویر زیر نشان داده شده است.



- Chomsky, N. (1972), Problems of knowledge and Freedom. Glasgow: Collins.
- Churchmann, C.W. (1968), The Systems Approach. New York: Delacorte Press.
- Culling Worth, J.B. (1964), Town and Country Planning in England and Wales London: Allen Swin.
- Dobb, M. (1972), The Trend of Modern Economics.
- Dror, Y. The Planning Process: A Fact Design, In A. Faludi (ed) (1973) Reader in Planning Theory, Oxford.
- Faludi A. (ed), (1973a), A reader in planning theory. Oxford: Pergamon.
- Finley. M.I. (1977), The World of Odysseus London: Chatto & Windus.
- Friend, J.K. and Jessop W.N. (1969), Local Governmental and strategic, London: Tavistock Publications.
- Hall, P. (1974), Urban and Regional planning, Harmondsworth Penguin Books.
- Hampson, N. (1976), The Enlightenment. Harmondsworth penguin Books.
- Harvey D. (1973), Social Justice and the city, London, Edward Arnold.
- Hightower, H.G. (1969), Planning Theory in Contemporary Professional, Education, Journal of American Institute of Planner, Vol. 35, No. 5.
- Kalba, K. (1974), Postindustrial planning, A Review forward Journal of American Institute of Planners may.
- Losee, J. (1972), A Historical Introduction to the philosophy of science London: Oxford University press.
- Mann, L.D. (1972), Social Sciences Advances and planning Application 1900-1965. Journal of American Institute of Planners. November.
- Mark, K. and Engels, F. (1970), The German Ideology London: Lawrence & Wishart.
- Timpanar, S. (1974), Considerations on Materialism, New Left Review 85.
- Wallerstein, I. (1974) The Modern World System, New York: Academic press.
- Webber, M.M. (1973) Planning in an Environment of change in J.B. Cullingworth (ed) Problems in an Urban Society. London: Allen & Unwin.

۱) چه ویژگی‌هایی، تحقیق علمی را از سایر انواع تحقیق متمایز می‌کند؟  
 ۲) دانشمندان در تحقیق و بررسی طبیعت چه رویه‌هایی را باید در پیش گیرند؟  
 ۳) برای آنکه تبیین علمی صحیح باشد، چه شرایطی باید داشته باشد؟  
 ۴) منزلت شناختی اصول و قوانین علمی چیست؟ (Losee, 1972, 1-2)  
 در حال حاضر عمدتاً دو پرسش اول هستند که ذهن فیلسوفان علم را به خود مشغول کرده‌است.

۵- ولتر (Voltaire)، این نکته را، هرچند به شیوه هجوآمیز، قویاً خاطر نشان می‌سازد، او می‌نویسد:

«تکارت (Descartes)، در آثار ادبی‌اش، ادعا کرده است که ما قبل از اینکه بستان دایه مان را بشناسیم، اندیشه‌های متافیزیکی داشته‌ایم؛ یک قوه الهی این حکم را ممنوع کرده، نه بدین خاطر که غلط بود، بلکه از این جهت که جدید بود، سپس این مقاله را ادامه داد، چون جان لاک (Locke)، فیلسوف انگلیسی، آن را نفی کرده بود، و انگلیسی‌ها حتماً اشتباه می‌کنند» (Hampson, 1976, 99).

سازین مرسن (Marin Mersenne)، در قرن هفدهم، به آسانی اندیشه‌های علمی آن دوره را که ظاهراً در تعارض با اندیشه‌های کلیسا بودند، می‌پذیرد تا از مذهب کاتولیک در مقابل مخالفین‌ها، کیمیاگران و به‌طور کلی حامیان علوم خفیه (Occult sciences) دفاع کند. (Hampson, 1976, 30).

۶- به خصوص نظریه‌های دانیل بل (Daniel Bell) نمونه‌های خوبی از تغییر سریع شرایط تبیین هستند. کلبا (Kalba) در بررسی جدیدترین کتاب او می‌نویسد که:

«... کتاب «ظهور جامعه ما بعد- صنعتی» (۱۹۷۳)، برای بار دوم قربانی زمان‌بندی بسیار بی‌موقع ناشرش شده بود. انتشار کتاب او یعنی «پایان ایدئولوژی» (۱۹۶۰)، مسافران تضادهای ایدئولوژیکی و اجتماعی دهه ۱۹۶۰ بود. حال کتاب «ظهور جامعه ما بعد- صنعتی» در زمانی انتشار می‌یابد که اقتصاد با فوت و فن به دنبال کاهش هزینه‌هاست (Kalba, 1974, 147).

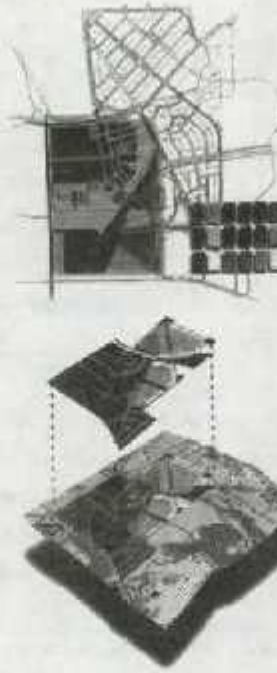
۷- خریدگرایان در اینجا به معنای ضد خریدگرایان است و نباید با اصالت معقول یا اصالت پیش از تجربه‌ای که مقابل تجربه‌گرایی است، اشتباه شود.

برخی از منابع

- Ajdukiewicz, K. (1973), Problems and Theories of Philosophy. Cambridge University Press. First Published in Poland (1949).
- Alden, Jand Morgan, R. (1974), Regional planning: A Comprehensive Leighton Buzzard: Leonard Hill.
- Center For Environmental Studies Working Group (1973) Education in planning. In D. Diamond and J.B. McLoughlin (eds), progress in planning Oxford: Pergamon.
- Chudwick, G. (1971), A Systems view of planning Oxford: Pergamon.



نویسنده هنری سائف  
ترجمه: بانته العلی



وجود دارد همکاری میان محققان، طراحان و ریزان را تسهیل نمی‌کند (Seidel, 1982). تخصصی شدن دانش، برنامه‌ریزی و تعیین راه‌حل‌های بهینه توسط یک گروه به نمایندگی از اجتماع جهانی را ناممکن می‌سازد. همچنین مشکلاتی پیچیده نظیر فقر و توسعه اجتماعی، نیازمند همکاری چندین رشته علمی است.

با توجه به طبیعت تغییرپذیر اقتصاد چشم‌انداز سیاسی و سرعتی که این تغییرات در شهرها و نواحی شهری دنیا دارند، ممکن است دیگر امکان برنامه‌ریزی مؤثر برای مردم وجود نداشته باشد (Friedmann, 1992). چنین هشداری برگرفته از مفهوم تحقیق عملی لوین (Lewin) در سال ۱۹۴۶ است وی در این الگو به تنهایی معتقد به ادغام نظریه و عمل است بلکه فعالیت شخصی را در یک نظام برای درک آن ضروری می‌داند و بدین ترتیب طراح/ برنامه‌ریز در تأثیرگذاری بر ماحصل کار درگیر خواهند بود. تحقیق عملی راهبردی پیشگیرانه است که در آن به کارگیری تحقیق، جنبه سیاسی و اجتماعی دارد، با در نظر گرفتن مردم و علائق آنها به عنوان نقطه شروع، تحقیق نقش فعالتری به خود می‌گیرد و می‌تواند به عنوان تحقیق مشارکتی قلمداد شود. تحقیق عملی مشارکتی، از همان طرح اولیه پروژه یعنی از جمع‌آوری اطلاعات و تحلیل آنها تا نتیجه‌گیری نهایی و فعالیت‌هایی که از تحقیق منتج می‌شوند، متخصصان را در فرایند تحقیق درگیر می‌کند (Whyte, 1991).

طرفداران تحقیق مشارکتی، آن را به شکل‌های مختلف تعریف کرده‌اند. تحقیق مشارکتی به عنوان توسعه توانمندی‌های اجتماع، حل مسائل از طریق تشریک مساعی و معادلی برای واژه «مشارکت مصرف‌کننده» در برنامه‌ریزی و فرایند تصمیم‌سازی تلقی می‌شود (Lineberry, 1986). بنابر نظر «گاوینتا» (Gaventa, 1993)، «تحقیق مشارکتی سعی در از بین بردن تمایز بین محقق و مورد تحقیق دارد، بین موضوعات و اهداف دانش از طریق مشارکت خود افراد در فرایند کسب و خلق دانش دارد. در چنین فرایندی تحقیق نه تنها به عنوان فرایند خلق دانش تلقی می‌شود، بلکه همزمان به عنوان آموزش و توسعه آگاهی و پویایی عمل در نظر گرفته می‌شود».

«راما سوبرامانیان» (Ramasubramanian) تحقیق مشارکتی را به عنوان رهیافتی تشریح می‌کند که:

- ظرفیت مشارکت کنندگان را برای سازمان دهی، تحلیل و بحث در باره مفاهیم را تا سطح لازم برای موضوع مورد نظر افزایش می‌دهد.
- فرایندی را برای همکاری مشارکت کنندگان در تحقیق و تصمیم‌سازی ایجاد می‌کند. این فرایند شامل فروض پایه، طرح تحقیق و روشهای ارزیابی است؛
- یافته‌های تحقیق را به مشارکت کنندگان باز می‌گرداند.

الگوی تحقیق رفتاری سنتی از آن جا که اجتماع را فاقد تخصص کافی در زمینه برنامه‌ریزی و طراحی می‌داند، از مشارکت آن در این فرآیند بهره‌ای نجنبسته است. به دنبال مشکلاتی که این الگو در دستیابی به اهداف خود با آن روبرو شد، الگوی تحقیق عملی مشارکتی به عنوان راه‌حلی ارائه شد که در آن بر مشارکت مردم و «تحقیق از طریق مردم» به جای «تحقیق برای مردم» تأکید گردیده است. این روش در واقع به دنبال بحث طراحی اجتماع (Community Design) یا معماری اجتماعی (Social Architecture) مطرح گردید. در این الگو مردمی که به عنوان استفاده‌کننده از محیط، درگیر مسائل مرتبط با آن هستند و می‌توانند به خلق راه حل بپردازند، در تمامی مراحل تحقیق، با متخصصان رشته‌های مختلف علوم همگام می‌شوند.

این متن که ترجمه‌ای است از بخش تحقیق عملی مشارکتی (Participatory Action Research) به تشریح الگوی تحقیق فوق و ارائه دو نمونه موردی در ایالات متحده آمریکا می‌پردازد.

تحقیق عملی مشارکتی به عنوان الگویی (Paradigm) جدید برای استفاده مؤثر از دانشی پیشنهاد می‌شود که توسط اجتماع از طریق تلفیق طراحی، برنامه‌ریزی، تحقیق و مشارکت خلق می‌گردد. این الگو حاصل رشد رهیافت‌های تحقیق سنتی است که قادر به پرداختن به اهداف، ارزشها و حل مسئله نیستند. همچنین، مدل تحقیق رفتاری که در آن بین تحقیق و کاربرد تفکیک نهادینه‌ای



هدف بلندمدت تحقیق مشارکتی اختیار دامن به مردم برای تأثیرگذاری بر تغییرات اجتماعی است. این نگاه جدید منحصر به طراحی و برنامه‌ریزی نیست، بلکه متخصصان بسیاری از رشته‌ها با توجه به تمایز بین «تحقیق برای مردم» در مقابل «تحقیق از طریق مردم» آن را پذیرفته‌اند. طراحی و برنامه‌ریزی متداول، اغلب مهارت مصرف‌کنندگان را دست کم می‌گیرد و دخالت آنان را در تصمیم‌سازی انکار می‌کند. آموزش ندیدن شهروندان در طراحی یا برنامه‌ریزی منافاتی با توانایی آنان برای قضاوت معنی‌دار در مورد راه‌حل‌های زیست‌محیطی در فرآیند تصمیم‌سازی ندارد. برای شرکت دادن شهروندان در این فرآیند و بیرون کشیدن بازخورد آنان برای گنجاندن در تصمیمات نهایی نیازی به مدل‌های گران قیمت نیست (Kaplan, 1987).

بر اساس مدل تحقیق عملی مشارکتی (Wisner, Stea, and Kruks, 1996) کسانی که از محیط استفاده می‌کنند و موضوعات سنتی تحقیق هستند، باید مشارکت‌کنندگانی فعال در تحقیق و همین‌طور در تغییر محیط باشند. این نظر بر این باور استوار است که گروه‌های مصرف‌کننده مهارتی مساوی اما متفاوت با متخصصان دارند. از این رو مشارکت به عنصر مرکزی رهیافت تحقیق تبدیل می‌گردد. بدین ترتیب مصرف‌کنندگان در ارزیابی نتایج تحقیق و در نتیجه تنظیم توصیه‌های مربوط به چگونگی برخورد با مشکلات شناخته شده، سهیم می‌شوند.

در عمل، فرایند مداخله مبتنی بر تحقیق مشارکتی از طریق یک مؤسسه توسعه اجتماع، موسسه‌ای دانشگاهی یا یک گروه مذهبی آغاز می‌شود. محقق/متخصص نیاز به آگاهی کامل از اجتماع از نظر تاریخی و جامعه‌شناختی از طریق اسناد، مصاحبه‌ها، مشاهدات و نوعی مشارکت در زندگی مردم جامعه دارد. جنبه سازمانی تحقیق عملی مشارکتی با جمع‌آوری اطلاعات از اجتماع بزرگتر از اجتماع هدف پروژه و تشخیص افرادی کلیدی که نقش فعال در توسعه آن دارند آغاز می‌گردد. زمانی که اجتماع تصمیم می‌گیرد چگونه مسائل پژوهشی را تنظیم کند، چه اطلاعاتی مورد نیاز است، چه روش‌هایی باید به کار رود، چه مراحلی باید طی شود، اطلاعات چگونه باید تحلیل شود، با یافته‌ها چه باید کرد و چه عملی باید انجام داد محقق/متخصص به عنوان تسهیل‌کننده و منبع تکنیکی، دست به کار می‌شود.

درجه و ماهیت مشارکت در تمام مراحل تحقیق عملی مشارکتی عاملی مهم است. اختیار دادن در مشارکت این مفهوم را می‌رساند که شرکت‌کنندگان در خدمت تحقیق هستند و این امر از طریق همکاری فعالانه برای خلق و تصمیم‌گیری در هر مرحله از فرآیند تحقیق صورت می‌گیرد (Eldin and Levin, 1991). با این وجود اختیار دادن در تحقیق عملی مشارکتی به معنای آن نیست که

هر کس در اجتماع یا سازمان باید در هر مرحله فرآیند تحقیق مداخله نماید. این تحقیق نمونه‌ای از مشارکت است که منابع و دیدگاه‌های تمام شرکت‌کنندگان را در برمی‌گیرد. معیار ایجاد یک گفتگوی مؤثر شامل گام‌های زیر است (Gustavsen, 1985):

- تمام کسانی که ذی نفع هستند باید فرصت مشارکت داشته باشند.

- در ابتدا تمام مشارکت‌کنندگان با یکدیگر مساوی هستند.
- مشارکت‌کنندگان باید در گفتار فعال باشند.
- تمام مشارکت‌کنندگان باید از موضوع آگاه باشند.
- تمام بحث‌ها را باید مشروع دانست.
- توافق باید همواره از گفتگو به عنوان زیربنای تحقیق و اقدام به دست آید.

چنین رهیافت علمی ابزار علوم اجتماعی جدیدی را در اختیار طراحان و برنامه‌ریزان که در ارتباط با نیازهای مردم هستند، قرار می‌دهد. این ابزار جدید نه تنها متخصصان را به درک عمیق‌تری از شرایط انسان‌ها می‌رساند، بلکه فرصتی برای گفتگوی مؤثر با مردمی که از محیط زیست استفاده می‌کنند، فراهم می‌کند. چنین رهیافتی در تضاد با کاربرد روشهای تحقیق عملی است که عمدتاً آنچه را واضح است بیان می‌دارد و یا در تضاد با رهیافت‌های علوم اجتماعی سنتی است که سعی در تعمیم نیازهای انسان‌ها دارد (Argyris and Schon, 1991).

در این فرایند، متخصص علاوه بر آن که پشتیبان اصول طراحی و برنامه‌ریزی مناسب است نقش گسترده‌تری هم می‌یابد و آن، آموزش دهنده و تسهیل‌کننده فرایند تصمیم‌سازی است. متخصصان می‌توانند به راحتی رفتار خود را با این نقش جدید سازگار نمایند. این امر محتاج تغییر در تخصیص زمانی از توسعه پروژه به مرحله قبل از طراحی / برنامه‌ریزی است که در آن اطلاعات قابل اطمینان‌تر می‌توانند زمانی را که معمولاً در پیش‌بینی نیازها و ترجیحات مصرف‌کننده / مشتری، به هدر می‌رود به حداقل برسانند. این نقش جدید افزایش اعتماد و احترام اجتماعی متخصصان را به همراه خواهد داشت. فرآیندی که ریشه در ارتباط آزاد و معنی‌دار داشته باشد شرط لازم برای یادگیری است. از طریق یادگیری متقابل تغییرات قابل حصول خواهند بود. این تغییرات تکامل خواهند یافت، به این معنا که ضرورتی برای یافتن راه‌حل‌های نهایی و غیرقابل تغییر وجود ندارد، بلکه این تکامل در جهت بیرون کشیدن راه‌حل‌ها از درون گفتگوی دائمی با کسانی است که از کار متخصصان استفاده خواهند کرد.

### مطالعه موردی انتقال یک شهر

گروه مهندسان ارتش ایالات متحده آمریکا شهر بنویل شمالی



(North Bonneville) در ایالت واشنگتن را بهترین مکان برای ساخت نیروگاه تشخیص داد. در نتیجه ساکنان شهر باید تخلیه و جابه جا می شدند (Comstock and Fox, 1993). ساکنان بنویل شمالی در زندگی شخصی و خانوادگی خود مستقل و متکی به خود بودند، با این وجود در مقابل چنین تهدید همگانی، همبسته شدند. آنان که نمی خواستند به «پورتلند» (Portland)، «ونکوور» (Vancouver) یا «سیاتل» (Seattle) نقل مکان کنند گرد هدفی مشترک جمع شدند و آن، تغییر مکان به جایی بود که بتوانند در آن ارتباطات اجتماعی شان را برآورده سازند. از سوی دیگر گروه مهندسان که باور نمی کردند جابه جایی شهر تصویب شود، تنها به پرداخت غرامت به افراد برای هزینه جابه جایی می اندیشیدند.

افراد شهر برای حفظ هویت خود و در جست و جو برای کمک یا «کالج دولتی اورگرین» (Evergreen) در «المییا» (Olympia) در واشنگتن تماس گرفتند.

در این کالج دانشجویان و هیئت علمی به حل مسائل در زمینه های میان رشته ای می پرداختند. ساکنان بنویل شمالی با «راسل فاکس» (Russel Fox)، عضو هیئت علمی و علاقمند به تفویض اختیار به شهروندان از طریق تحقیق مشارکتی، و دانشجویان وی که در جستجوی پروژه هایی بودند که شهروندان را در فرآیند برنامه ریزی دخالت دهند آشنا شدند. آنان با کمک یکدیگر مبادرت به انجام یک پروژه تحقیق مشارکتی ۴ ساله نمودند که آغاز آن در سال ۱۹۷۳ بود.

دانشجویان به سرعت دریافتند که اگرچه شهروندان آگاهی وسیعی در مورد اجتماعشان و احساسات قوی در مقابل جابه جایی قریب الوقوعشان داشتند، اما از نیروهای پیچیده سیاسی و اجتماعی که می توانست آینده شان را تحت تأثیر قرار دهند، بی اطلاع بودند. پس از بحث در مورد مشکلات شهر و احساس مسئولیت برای مشارکت فعال در فرآیند برنامه ریزی، برتبهیه برنامه ای برای انتقال بنویل شمالی و توسعه قدرت ساکنان آن برای استفاده از این اطلاعات برای دستیابی به اهدافشان توافق حاصل شد.

نخستین مرحله پروژه شامل اطلاعات لازم برای برنامه ریزی انتقال بنویل شمالی بود. گزارشی که در جریان این مرحله تهیه شد اطلاعاتی چون زمینه تاریخی و مذهبی شهر، اطلاعات جمعیتی و اقتصادی، الگوهای فرهنگی و اجتماعی، زیر ساخت های کالبدی و امکانات شهری، شاخص های طبیعی و جغرافیایی و سایر عوامل خارجی که جابه جایی را تحت تأثیر قرار می دادند در بر می گرفت. دانشجویان هنگام جمع آوری اطلاعات در آن اجتماع زندگی کردند و در مورد کاربرد اطلاعات با شهروندان به گفتگو می پرداختند. دانشجویان از طریق بحث های صمیمی و کارگاه های مختلف یافته های خود را با شهروندان در میان می گذاشتند. نتیجه چنین

فرآیندی مشارکتی آن بود که شهروندان از تضاد احساس اجتماعی خود با نحوه برخورد گروه مهندسان با جابه جایی شهر آگاه شدند. آنان همچنین متوجه شدند که هدف حفظ روابط اجتماعی با هدف دولت که ساختن نیروگاه است، تفاوت دارد. در واقع دولت اجتماع آنان را به عنوان ساختاری کالبدی و مردم را چون افراد انتراعی تلقی می کرد.

مطالعه برنامه ریزی جامعه جایی گزارشی مستند از دانش شهروندان فراهم ساخت و درکی واضح از هویت آنان به عنوان یک اجتماع ارائه کرد. ساکنان شهر از طریق تحقیق در باب اجتماع خود و مهارت های جدیدی که در زمینه برنامه ریزی کسب کردند، قادر به ایجاد جامعه ای بهتر در محلی جدید بودند. در زمان مناسب مردم شهر از شرکت برنامه ریزی خصوصی، تقاضا کردند که در برنامه ریزی شهر جدید مشارکت کنند. به نحوی که بتوانند دانش خود را در فرآیند طراحی دخالت دهند. شهروندان همچنین پیشنهاد گروه مهندسان ارتش برای ارائه برنامه ای برای شهر جدید را رد کردند زیرا می دانستند که آنان توانایی اداره چنین فرآیندی را نخواهند داشت. در نهایت مردم بنویل شمالی از دولت فدرال این امتیاز را گرفتند که گروه مهندسان متقبل هزینه طراحی شهر جدید شود. شهری که می بایست تحت اداره شهروندان طراحی شود.

این پروژه نشان می دهد که چگونه تحقیق مشارکتی زمینه ساز جدال سیاسی موفق یک اجتماع شد. در طی فرآیند تحقیق مشارکتی، مردم شهر با کمک دانشجویان، در مورد خود و محیطشان آگاهی کسب کردند و قادر شدند که این دانش را برای ایجاد اجتماعی جدید به کار گیرند. دانشجویانی که فرآیند تحقیق را هدایت کردند، مهارت های تکنیکی را به مردم آموزش دادند و اطلاعاتی را که شهروندان تهیه کرده بودند سازماندهی نمودند. اطلاعات جمع آوری شده و مهارت های به دست آمده به اجتماع این اعتماد به نفس را داد که به جدال با مهندسان ارتش بوخیزند. این شهر با جمعیتی کمتر از ۵۰۰ نفر با ارتش ایالات متحده مبارزه کرد و پیروز شد.

## طرح جامع رانیون کانیون (Runyon Canyon Master Plan)

زمانی که شهر لوس آنجلس رانیون کانیون را به خود ملحق کرد، دپارتمان پارکها و اوقات فراغت، ۱۳۳ ایکر (Acre) زمین بایر را که نتیجه آتش سوزی سال ۱۹۸۴ بود صاحب شد. با توجه به تاریخچه این شهر که محیطی قاسد به شمار می آمد اگر بنا بر به حالت لول برگرداندن اکولوژی این محیط می بود، می باید نگرش نسبت به کانیون (شامل خفت، ترس و سوء استفاده) تغییر می کرد. شرکت برنامه ریزی و طراحی توسعه اجتماعی به سرپرستی «رندی هستر» (Randy Hester) دپارتمان را متقاعد کرد که فرآیند تهیه طرح جامع باید علاوه بر علمی بودن، مشارکتی نیز باشد.





برای کمک به مردم در جهت فائق آمدن بر ترس هایشان، گروه برنامه‌ریزی شهروندان را به تورهای دور شهر برد تا آنان را نسبت به منظر شهر آگاه سازد. این امر حمایت اجتماعی را برای نجات اکولوژی بومی کانپون به همراه می‌آورد. یک برگه امتیازدهی تهیه شده بود که به شهروندان امکان ارزیابی خرابی‌ها و استعدادهای بالقوه را می‌داد. بدین ترتیب اطلاعات پایه به طریقی اوزان معیاش الگوی پیشنهادی تغییر از ۲ گام تشکیل می‌شد که در نتیجه فرایند برنامه‌ریزی مشارکتی در ۱۲ گام به دست می‌آمد (Hester). «شناخت مکان» به معنای آن که استفاده کننده می‌تواند به یک مکان نام، توضیح و برخی کاربری‌ها را نسبت دهد. «درک مکان» به معنای آن که چرا یک مکان به گونه‌ای که مشاهده می‌شود وجود دارد و چگونه می‌تواند تغییر کند. «مراقبت از مکان» که برپایه یک تعهد درونی استوار است و مربوط به حسن مالکیت و مسئولیت‌پذیری می‌گردد.

گوش دادن (که گام نخست است) گروه برنامه‌ریزی را قادر به یادگیری این مسئله از مسئولان مدرسه محلی کرد که نسلی از کودکان با مهارت‌هایی توسعه نیافته در حال رشد بودند، زیرا زمین بازی و فضای باز کافی در اختیار نداشتند. بدین ترتیب طرح جامع، مناطقی طبیعی را در نظر گرفت که در آن کودکان قادر به کشف، بازی و یادگیری درباره رفتار حیوانات بودند. گروه برنامه‌ریزی، روش‌های متمرکزی را برای به کارگیری گروه‌های شهروندان مختلف در طی فرایند به کار بست بیش از ۲۰۰ شهروند در این امر شرکت کردند که به موضوعات متنوعی چون حفظ گیاهان بومی، بی‌خانمانی، حفاظت تاریخی، کودکان، جلوگیری از جرم و جنایت و ارزش‌های این‌ها علاقه‌مند بودند.

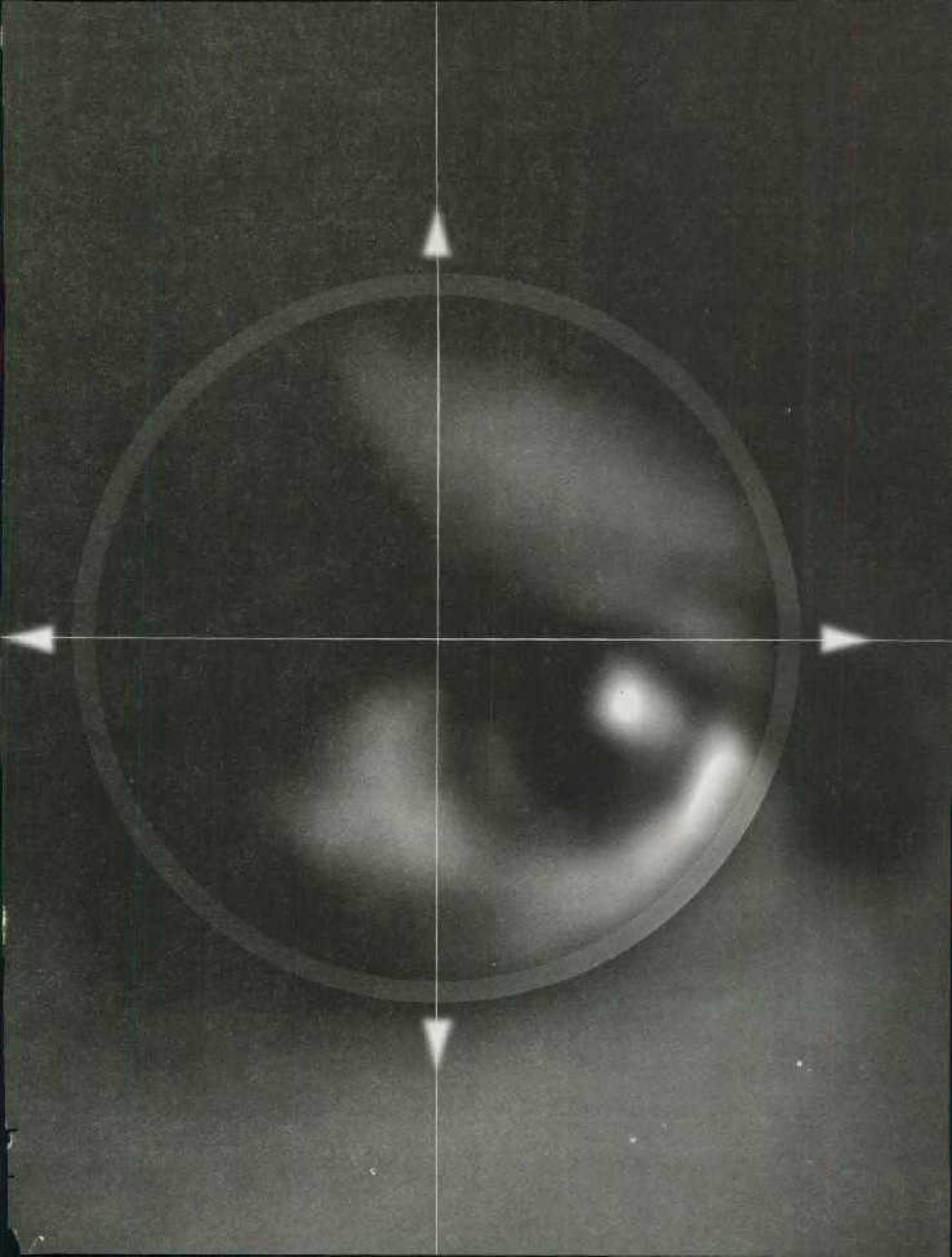
#### یادداشت

۱- «تحقیق عملی مشارکتی» بخشی از کتاب «روش‌های مشارکت اجتماع در طراحی و برنامه‌ریزی» با مشخصات زیر است:  
Sanoff, Henry, Community Participation Methods in Design and Planning, AIA, John Wiley Sons, 2000.

#### منابع

- (3) Friedmann, J. 1992. Empowerment: The Politics of Alternative Development. Cambridge, MA: Ballar.
- (4) Lewin, K. (1946). Action Research and Minority Problems". Journal of Social Issues, 2:34-36.
- (5) Whyte, W.F. 1991. Participatory Action Research. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- (6) Lineberry, E. L. 1986. Government in America: People, Politics and Policy. Boston: Little, Brown.
- (7) Ramasubrahmanian, I. (1994). "Integrating Theory, Method, and Knowledge: Strategies for Impro Research Utilization." Unpublished Paper. Milwaukee: University of Wisconsin-Milwaukee.
- (8) Kaplan, R. 1987. "Simulation Models and Participation".
- (9) Wisner, Stea, and Kruks, 1996. "Participatory and Action Research Methods".
- (10) Park et al. 1993. Voices of Change: Participatory Research in the United States and Canada. Westport, CT: Bergin & Garvey.
- (11) Eldin and Levin, 1991. "Cogenerative Learning: Bringing Participation into Action Reserch".
- (12) Gustarsen . 1985. "Workplace Reform and Democratic dialogue". Economic and Industrial Democracy 6:461-479.
- (13) Argyris and Schon, 1991. "Participatory Action Research and Action Research and Action Science Compared A Commentary".
- (14) Comstock and Fox, 1993. "Participatory Research as Critical Theory: The North bouneville, USA, Experience.
- (15) Hester, R.T 1987, "Making the Grassroots, Whole Built Environment, 13, 1:45-60.

- (1) Community Participation Methods in Design and Planning by: Henry Sanoff, AIA 2000 by John Wiley & Sons (PP.62-67).
- (2) Seidl, A. 1982. "Viable E.B.R.: What Can We Learn from Other Field." In Knowledge for Design, edited by P.Bart et al. Washington, DC: Environmental Design Research Association.





نوشته هانری لوفور  
ترجمه: زهرا تشکر

## سطوح واقعیت و تحلیل پدیده‌های شهری

به نقد دیدگاه نشانه‌شناسی در تحلیل پدیده‌های شهری می‌پردازد. مهم‌ترین آثار هانری لوفور در دهه ۱۹۳۰ انتشار یافت و تا زمان مرگش یعنی سال ۱۹۹۱ ادامه یافت.

تحلیل پدیده‌های شهری (زیخت‌شناسی کالبدی و اجتماعی شهر) یا به بیان بهتر، شهر (The City)، منطقه شهری (The Urban) و رابطه آن‌ها) مستلزم به کارگیری همه ابزارهای روش شناختی، یعنی شکل، گارگرن، ساختار، سطوح، ابعاد، متن (Text)، بافت (Context)، زمینه و کُل (Field)، نوشتار و خوانش (Writing and Reading)، نظام، دال (Signifier) و مدلول (Signified)، زبان و فرایان (Metalinguage)، نهادها و غیره است. همچنین می‌دانیم که هیچک از این اصطلاحات نمی‌تواند خلوص کاملی داشته باشد بدون این‌ها تعریف شود و یا از برداشت‌های مختلف به دور باشد همان‌طور که کلمه «شکل» نزد منطقین، منتقدان ادبی، زیبایی‌شناسان و زبان‌شناسان معانی مختلفی دارد.

نظریه‌پردازان شهر (The City) و منطقه شهری (The Urban) خواهند گفت که این اصطلاحات به عنوان شکل همزمانی (Form of Simultaneity) و همچنین به عنوان

سطوح واقعیت، تمایز بین سطوح و تبیین هر یک از مهم‌ترین دغدغه‌های فکری اندیشمندان، روش‌شناسان و جامعه‌شناسان فرانسوی است. برخی از مهم‌ترین متفکران فرانسوی مانند گورویچ بخش از اندیشه خود را به تبیین سطوح واقعیت در پدیده‌های اجتماعی اختصاص دادند. هانری لوفور (Henri Lefebvre) نیز که از جمله فیلسوفان و جامعه‌شناسان مارکسیست فرانسوی است، در خلال بحث‌های خود درباره شهر و زندگی شهری به مباحث روش شناختی پرداخته است.

لوفور در «سطوح واقعیت و تحلیل پدیده‌های شهری» سه سطح را در تحلیل پدیده‌های شهری تشخیص می‌دهد: شهر از منظر فرآیندهای عام، شهر به عنوان سطح متوسط و در نهایت سطح روابط مستقیم و بلاواسطه در شهر. روابط این سه سطح در طول مقاله بررسی شده است. با ذکر این مطلب که شهر ضروریات زندگی شهری را به یک سبک تبدیل می‌کند که در هنر و معماری ظهور می‌یابد، بر بهره‌های نظری و تجربی که دیدگاه نشانه‌شناسی می‌تواند در تحلیل پدیده‌های شهری برای ما داشته باشد تأکید می‌کند. سپس

بالاترین سطح از طریق وزارت کشور و در سطح خاص از طریق اداره پلیس و نیز مراکز پلیس محلی ظهور می‌کند، بدون آن که آژانس‌های پلیس متعددی را که هم در سطح جهانی کار می‌کنند و

زمینه رویارویی و مبادله تعریف می‌شوند. این مفهوم از واژه شکل باید روشن شود. بگذارید اصطلاح کارکرد (Function) را در نظر بگیریم. تجزیه و تحلیل، میان کارکردهای درونی شهر، کارکردهای پیرامونی شهر (حومه، زمین‌های کشاورزی اطراف شهر، دهکده‌ها، آبادی‌ها، شهرک‌های اقماری درون یک شبکه) و در نهایت کارکردهای شهر در کلیت اجتماعی (تقسیم کار اجتماعی و فنی بین شهرها، شبکه‌های مختلف روابط و سلسله مراتب اداری و سیاسی) تمایز قائل می‌شود. این تمایز در مورد ساختارها هم صدق می‌کند، یعنی مان ساختار شهر (ساختار هر شهر از جنبه ریخت‌شناسی، اجتماعی، توپولوژیک و موضعی (Topically)) و ساختار شهری جامعه، و نهایتاً ساختار اجتماعی روابط شهر با پیرامون خود تمایز وجود دارد. آشفتگی در قطبیت‌های تحلیلی و ناقص، و دشواری دریافت کلی (Global) از همین جانشینی می‌شود در این جا اغلب سه اصطلاحی با هم تلاقی می‌کنند که روابط متضاد و دیالکتیکی آن‌ها پشت تضادهای هر اصطلاح با اصطلاح دیگر پنهان شده است. این سه اصطلاح عبارتند از: حومه (The Countryside)، شهر (The City) و جامعه (Society)، جامعه بانوایی که آن را اداره می‌کند و (در روابط خود با ساختار طبقاتی جامعه) بر آن مسلط است همان‌طور که ما نیز سعی کردیم نشان دهیم فرآیندهای عام (General Processes) (شهر به عنوان سطح خاص و متوسط (Specificity And Intermediary Level) و سپس روابط بالا و واسطه (که با نظری زندگی، سکونت و نظم زندگی روزمره مرتبط است) نیز وجود دارد. از این رو باید هر سطح دقیقاً تعریف شود، سطوحی که نمی‌توان آنها را از هم جدا کرد و یا با هم قاطی کرد، اما باید آواگری و بسط آواگری (Articulations and Disarticulations) بازتاب‌های یکی روی دیگری و نیز روابط مختلف بین آن‌ها را نشان دهیم.

بالاترین سطح هم ورای شهر و در عین حال هم داخل آن است. این سخن به معنی ساده کردن تحلیل نیست. ساختار اجتماعی در شهر وجود دارد، خود را نشان می‌دهد و نظمی را بیان می‌دارد. برعکس شهر بخشی از کلیت اجتماعی است و به واسطه جای دادن بخش‌های مختلف این کلیت در خود و یکدست کردن آنها در انسانها، نهادها و ایدئولوژی‌ها، خود را آشکار می‌سازد. ساختمان سلطنتی، بنای امپراتوری و ساختمان ریاست جمهوری بخشی از شهر یعنی بخش سیاسی آن (پایتخت) هستند. این ساختمان‌ها با نهادها و با روابط اجتماعی مسلط منطبق نیستند. با این همه، روابط اجتماعی با تسلسل دادن اثر بخشی (Efficacy) و حضور (Presence) اجتماعی روی آنها تأثیر می‌گذارند. شهر در سطح خاص خود نیز این روابط را منعکس می‌کند. مورد خاصی را برای روشن شدن مطلب ذکر می‌کنیم: نظم اجتماعی در پاریس در





هم فعالیت‌های مخفی دارند، از یاد ببریم. ایندئولوژی مذهبی در بالاترین سطح با کلیسای جامع، مراکز مذهبی بزرگ و نیز با کلیساهای محلی (Neighbourhood Churches) و کلیساهای پرسبتری (Presbyteries) و با سرمایه‌گذاری‌های محلی اقدامات نهادینه مذهبی، شناخته می‌شود.

سطح خاص، شهر خود را همچون گروهی مرکب از چند گروه و یا ریخت‌شناسی دوگانه خود (ریخت‌شناسی تجربی - حسی (Practico-Sensible) یا مادی از یک سو و ریخت‌شناسی اجتماعی از سوی دیگر) نشان می‌دهد. این سطح شامل بخشی وظیفه‌مند نیز می‌شود که در نهادهای خاصی مانند شهرداری یا خدمات و مشکلاتش، با مجاری اطلاعاتی، شبکه‌ها و قدرت تصمیم‌گیری اش متمرکز می‌شود. ساختار اجتماعی بر این سطح منعکس می‌شود، اما پدیده‌های منحصر به شهر و به متوع‌ترین مظاهر زندگی شهری را نادیده نمی‌گیرد. جالب این‌که در این سطح شهر متشکل از فضاهای غیرمسکونی (Uninhabited Spaces) و حتی فضاهای غیرقابل سکونت (Uninhabitable Spaces) است؛ مانند بناهای عمومی، یادمان‌ها، میدان‌ها، خیابان‌ها، فضاهای خالی کوچک و بزرگ. بنابراین درست است که شهر فقط محل سکونت (Habitat) نیست و نمی‌تواند فقط با همین کارکرد تعریف شود.

در سطح اکولوژیکی سکونت (Habitation) اصل می‌شود. شهر، سکونت را می‌پوشاند، این شکل است که فضای زندگی «خصوصی»، آمد و شد شبکه‌های اطلاعات و ارتباط نظم‌ها (تحلیل نظم دور به نظم نزدیک) را می‌پوشاند.

در این زمینه ممکن است دو دیدگاه وجود داشته باشد. اولین دیدگاه از عام‌ترین سطح به سمت خاص‌ترین سطح (از نهادها به زندگی روزمره) حرکت می‌کند و سپس شهر را به عنوان واسطه‌ای خاص و ممتاز معرفی می‌کند. نقطه شروع دیدگاه دوم از این مرحله است و از طریق شناسایی عناصر و معانی (Significations) آن چه در منطقه (the Urban) قابل مشاهده است، کتابت را می‌سازد. این دیدگاه از این طریق تا آنجا پیش می‌رود که از زندگی روزمره پنهان، «خصوصی» و آنچه در زندگی روزمره قابل مشاهده است، به ضریب‌نگ زندگی، به مشغولیت‌هایش، سازمان‌دهی فضایی - زمانی‌اش، «فرهنگ» پنهان و زندگی مختصاته‌اش برسد.

در هر سطح، ایزوتوپ‌های (Isotopies) سیاسی، مذهبی، تجاری و غیره تعریف می‌شوند. سطوح دیگر نسبت به ایزوتوپ‌ها، به عنوان هتروتوپ (Heterotopies) معرفی می‌شوند. ضمن این‌که در هر سطح تقابل‌های فضایی (Spatial Oppositions) آشکار می‌گردند و در این رابطه ایزوتوپ - هتروتوپ وارد می‌شوند. به عنوان مثال می‌توان به تقابل بین مسکن مالک - متصرف و مسکن اجتماعی (Social Housing) اشاره کرد. در سطح تحلیل

خاص هم فضاها را می‌توان طبق معیار ایزوتوپ - هتروتوپ طبقه‌بندی کرد. کلیت شهر به عنوان گسترده‌ترین ایزوتوپ، ایزوتوپ‌های دیگر را در برمی‌گیرد و حتی خود را ورای ایزوتوپ‌های دیگر قرار می‌دهد (ورای اجزایی فضایی که همزمان هم تابع هستند و هم تشکیل دهنده). این طبقه‌بندی براساس تقابل، هم نباید مانع تحلیل سطوح شود و هم نباید جنبه‌های تضاد (روابط طبقاتی در میان جنبه‌های مختلف) جایگزین کلیت شود. در سطح اکولوژیکی که در باره سکونت بحث می‌شود، مناظر کلی و نیز سیستم‌های خرد نشانه‌های مهمی ایجاد شده‌اند، سیستم‌هایی که در آن «دنیایی یا خانه‌های مستقل» فکر جالبی است. تمایز بین سطوح (هر سطح متضمن سطوح فرعی است) در تحلیل روابط اصلی بیشترین کاربرد را دارد، به عنوان مثال در فهم این‌که چگونه ارزش مسکن مجزا (Values of Detached Housing) در فرانسه به نقطه مرجع خودآگاهی اجتماعی و ارزشی برای اشکال دیگر سکونت تبدیل می‌شود: تنها تحلیل روابط بیرونی - درونی (Inclusion-Exclusion)، تعلق یا عدم تعلق به فضای خاصی از شهر است که ما را قادر می‌سازد تا در پردازش یک تئوری در باره شهر اهمیت بیشتری برای این پدیده‌ها قائل باشیم.

شهر در سطح خاص می‌تواند معانی فلسفی، مذهبی و سیاسی موجود را از آن خود کند. شهر این معانی را از خود می‌کند تا آنها را به وسیله - یا با صدای - ساختمان‌ها، یادمان‌ها، خیابان‌ها و میدان‌ها، فضاهای خالی و با نمایش آرای خودجوش رویارویی‌هایی که در آن اتفاق می‌افتد، و همچنین جشن‌ها و مراسم (با مکان‌های مناسب و طراحی شده آن‌ها) به نمایش می‌گذارد.

علاوه بر این، اظهارات مهم‌تری هم در باره منطقه شهری شده است. این اظهارات از زندگی و مرگ، از شادی یا اندوه سخن می‌گویند. شهر این قابلیت را دارد که از خود یک کلیت معنادار بسازد. با این حال شهر این وظیفه را به کمال یا آزادانه به تحقق نمی‌رساند. کسی توقع چنین چیزی را ندارد. زیبایی‌باوری و پدیده زوال چیزهایی هستند که بعداً از راه می‌رسند، همانطور که برنامه‌ریزی [پس از ایجاد شهر] از راه می‌رسد! شهر نظم‌ها را به شکل معنادار به شکل تقارن و تجربه و نهایتاً به شکل گفتار و نوشتار «شهری» صادر می‌کند. نظم پنهان (Far Order) به نظم آشکار (Near Order) منجر می‌شود. نظم پنهان هرگز یا تقریباً هیچگاه یکپارچه نیست. نظم مذهبی، نظم سیاسی و نظم اخلاقی، هر یک اشاره به یک ایندئولوژی با استلزامات عملی آن دارند. در میان این نظم‌ها، شهر بر بستر خود یکپارچگی و بلکه وحدت عقیده‌ای (Syncretism) واقعیت می‌بخشد. شهر با اجباری ساختن آن نظم‌ها، رقابت‌ها و تضاد آن‌ها را پنهان می‌کند و بر آنها سرپوش می‌گذارد. شهر نظم‌ها را به دستور عمل (Instructions) برای اقدام تبدیل می‌کند، مانند



مدیریت زمان (Time Management) شهر با مدیریت زمان، سلسله مراتب دقیق مکانی، زمانی، سلسله مراتب مشاغل و افراد را روشن می‌سازد. به علاوه هرچقدر زندگی شهری اصیل باشد، شهر این دستورها را به یک سبک (Style) تبدیل می‌کند. این سبک خود را به شکل سبک معماری (Architectural) نشان می‌دهد و با هنر و بررسی موضوعات هنری مرتبط می‌شود.

بنابراین نشانه‌شناسی (Semiology) شهر دارای بیشترین اهمیت نظری و عملی است. شهر پیام‌ها را دریافت می‌کند و می‌فرستد. این پیام‌ها فهمیده می‌شوند یا نمی‌شوند (یعنی رمزگذاری یا رمزگشایی شده‌اند یا نشده‌اند). این را می‌توان از طریق مفاهیمی همچون دال و مدلول (Signifier and Signified)، معنی (Sinification) و مفهوم (Meaning) که از زبان‌شناسی به عاریت می‌گیریم بفهمیم. البته با این شرط و احتیاط که شهر را می‌توان همچون سیستم تلقی کرد، سیستمی منحصر به فرد از معانی و مفاهیم و ارزش‌ها. در این جا هم مثل هر جای دیگر، چندین سیستم (یا به بیان بهتر چند خرده سیستم) وجود دارد. از این گذشته، نشانه‌شناسی حق مطلب را در مورد واقعیت‌ایدئولوژیکی و عینی شهروان نمی‌کند. نظریه‌ای که شهر را به عنوان سیستمی از معانی در نظر می‌گیرد به سمت ایدئولوژی متقابل می‌شود؛ این نظریه با تقابل منطقه شهری (The Urban) به یک رابطه «دال و مدلولی» و با استنباط ذهنی از معانی که به طور واقعی دریافت می‌شوند، آن را از اساس ریخت‌شناسی و از عمل اجتماعی‌اش جدا می‌کند. این کار، ساده لوحی بزرگی است. اگر بپذیریم که دهکده بارووی (Bororo Villages) بر معنایی دلالت می‌کند و این که شهر یونانی سرشار از معناست، آیا می‌توانیم دهکده‌های پهناور بارووی را سرشار از نشانه‌های مدیریت شده قلمداد کنیم؟ یا آگرا (The Agora) یونانی را با معانی که دارد دوباره در مرکز شهرهای جدید باب کنیم؟

بنا بر ساختن (Fetishization) رابطه صوری «دال و مدلول» گرفتاری‌های جدی‌تری را در بردارد. این دیدگاه به شکلی اشفالی، ایدئولوژی مصرف سازمان یافته را می‌پذیرد و حتی آن را تقویت می‌کند. در ایدئولوژی مصرف در مصرف «واقعی» (Real Consumption) مصرف نشانه‌ها نقش روزافزونی را ایفا می‌کند. مصرف نشانه‌ها باعث می‌شود که مصرف را از خلال عینک «نظری» ببینیم، بدون آن که فعالیت و مشارکت، کار چشمگیر یا تولید را در نظر آوریم. مصرف نشانه‌ها به مصرف اضافه می‌شود و مانند قطعی خود را بر آن تحمیل می‌کند. بدین ترتیب است که تبلیغ کالا، ابزار اصلی مصرف می‌شود؛ تبلیغ کالا میل به استفاده از هنر، ادبیات و شعر دارد و با الفاظی خود را جایگزین آن‌ها می‌کند. بدین ترتیب، تبلیغ کالا به ایدئولوژی جامعه تبدیل می‌شود؛ هر کالا و هر شیء به دو بخش واقعیت و تصور ذهنی تقسیم می‌شود و این قسمت مهمی از مصرف

را تشکیل می‌دهد. افراد به همان اندازه اشیاء نشانه‌ها را نیز مصرف می‌کنند. نشانه‌های شادی، رضایت، قدرت، ثروت، علم، تکنولوژی و غیره تولید این نشانه‌ها با تولید جهانی پیوند خورده و نقش اصلی هماهنگ کننده را در رابطه با سایر فعالیت‌های اجتماعی و تولیدی بازی می‌کند. نشانه خرید و فروش می‌شود؛ زبان نیز ارزش مبادله‌ای می‌یابد. در مجموع، با ظهور نشانه‌ها و معانی، این معانی جامعه است

که در اختیار مصرف قرار می‌گیرد. در نتیجه کسی که شهر و واقعیت شهری را به عنوان سیستمی از نشانه‌ها در نظر می‌گیرد، تلویحاً آن‌ها را به عنوان چیزهایی مصرفی در اختیار مصرف می‌گذارد. آن‌ها را به عنوان ارزش مبادله‌ای محض تلقی می‌کند. با تبدیل سایت‌ها به نشانه‌ها و ارزش‌ها و با تبدیل چیزهای مادی و عینی به معانی صوری، این نظریه نیز به مصرف کننده محض نشانه‌ها تبدیل می‌شود. آیا برنامه‌های دوم و سوم توسعه در پاریس (the Paris Bis or ter) که شرکت‌های توسعه و عمران هسته اصلی مصرف تلقی می‌کنند با تشدید مصرف نشانه‌ها به سطح بالاتری ارتقا نمی‌یابند؟ اگر نشانه‌شناسی شهری سادگی خود را از دست بدهد در خطر قرار گرفتن در خدمت این شرکت‌ها خواهد بود.

در واقع تحلیل نشانه شناختی باید بین سطوح و ابعاد متعدد تمایز قائل شود. گفتار (The Utterance) شهر به معنی هر چیزی است که در خیابان‌ها، میادین و در فضاهای باز رخ می‌دهد، و هر چیزی در این فضاها گفته می‌شود. زبان (the Language) شهر، ویژگی‌هایی خاص هر شهر است که در گفتارها، اشارات، لباس پوشیدن و در کلماتی که ساکنان هر شهر به کار می‌برند بروز می‌شود. زبان شهری (Urban Language) چیزی است که می‌توان به عنوان زبان معانی ضمنی (Connotations) در نظر گرفت، یعنی به قول جیمزلف (Hjemslev) و گریمس (Greimas)، سیستم ثانویه و برآمده از درون سیستم دلالت‌گر (Denotative). در نهایت باید گفت نوشتار (The Writing) شهر هم وجود دارد و آن عبارت است از نوشته‌های معین و حک شده روی دیوارهای شهر، نظم و ترتیب مکان‌ها و نحوه پیوند آنها و گونه سخن، کاربرد زمان در شهر (The Use of Time) توسط ساکنان آن.

تحلیل نشانه شناختی باید بین سطوح خود شهر هم تمایز قائل شود. مانند علائم خطر (Semantemes) یا عناصر معنی‌دار (شامل خطوط مستقیم یا منحنی، نوشته‌ها، اشکال ساده ورودی، درها و پنجره‌ها، گوشه‌ها و زوایا و غیره)، تکواژها (Morphemes) یا اشیای معنی‌دار (ساختارها، خیابان‌ها و غیره) و در نهایت کلیات مهم یا فرا اشیاء (Super-Objects).

باید توجه کرد که سطح کلی (Global) چگونه معنی می‌شود (نشانه‌شناسی قدرت (Semiology of Power) چگونه شهر



معنی می‌شود (یعنی نشانه‌شناسی شهری) و چگونه روش‌های سکونت و زندگی معنی می‌شوند (یعنی نشانه‌شناسی زندگی روزمره و نشانه‌شناسی سکونت و مسکن). نمی‌توان شهر را به عنوان چیزی که معانی طبیعت را می‌گیرد و به نمایش می‌گذارد یا شهر به عنوان مصرف نشانه‌ها به هم ریخته، این کار مثل قاطی کردن جشن یا مصرف معمولی است.

بگذارید ابعاد را هم از یاد نبریم. شهر یک بعد نمادین دارد؛ بادماها و حتی فضاهای خالی، میادین و خیابانها، نماد عالم، دنیا، جامعه یا حتی دولت محسوب می‌شوند. شهر بعد پارادایمی (The Paradigmatic Dimension) هم دارد یعنی دربرگیرنده و نشان دهنده تضادها هم هست، تضاد بین درون و بیرون مرکز و پیرامون و تضاد بین عناصر هماهنگ با عناصر، هماهنگ با جامعه شهری. در نهایت شهر، بُعد نحوی (The Syntagmatic Dimension) نیز دارد، یعنی پیوند عناصر، اولادگری ایزوتوپ‌ها و هتروتوپ‌ها.

در سطح خاص، شهر خود را به عنوان خرده سیستمی برتر نیز نشان می‌دهد. برتر از این جهت که می‌تواند عرضه کننده و انعکاس دهنده خرده سیستم‌های دیگر باشد و نیز خود را مانند یک «جهان»، یک کلیت منحصر به فرد، درون توهم جهان بی واسطه و زیسته نشان دهد. دقیقاً در همین توانایی است که جنایت، آهنگ و مایه خاص زندگی شهری به چشم می‌خورد. اما در تحلیل این تأثیر زایل می‌شود و از سیستم‌هایی پرده برداشته می‌شود که پشت توهم یگانگی پنهان شده‌اند. تحلیل گر حق ندارد که در این توهم سهیم شود و با نگرش خود در یک سطح شهری، آن را تحکیم بخشد، بلکه باید ویژگی‌های شناخت وسیع‌تری را کشف کند.

ما فهرست خرده سیستم‌های معانی و در نتیجه فهرست آنچه را که تحلیل نشانه شناختی قادر است برای درک شهر و منطقه شهری به ارمغان بیاورد به پایان نرسانده‌ایم. اگر به بخش مالک - متصرف (Owner-Occupation) و مسکن اجتماعی جدید (New Social Housing Estates) توجه کنیم متوجه می‌شویم که هر یک از آنها سیستمی از معانی هستند و از تقابل آنها سیستم دیگری که تعیین کننده هر یک از آن هاست، تثبیت می‌شود. به این دلیل است که مالک - متصرفان خانه های کوچک مسکن خود را باور کنند، در واقع، هر ملکی منطق سکونت خود را اثبات می‌کند و لذا مالکان و مستأجران، طبق این عقلگرایی سرکوب‌گرانه موقعیت خود را درک می‌کنند. با یک حرکت و به طور همزمان، سیستم مالک - مستأجری [برای ساکنان شهر] مرجع متناسب‌سازی زندگی روزمره و مسکن می‌شود، چیزی که در فرایند باورسازی و در نشانه‌ها پنهان شده است.

در میان سیستم‌های معانی، سیستم‌های معانی آرشیوتکت‌ها

سزاوار بیشترین انتقادها هستند. بیشتر وقتها افراد مستعد خود را در کانون شناخت و تجربه در نظر می‌گیرند. درحالی که آنان در کانون سیستم‌هایی از نوشته، پروژه‌های روی کاغذ و طرح‌های تجسمی قرار دارند. آرشیوتکت‌ها به سیستمی از معانی تمایل دارند که بیشتر وقتها آن را «برنامه‌ریزی» (Planning) می‌خوانند؛ وقتی تحلیل گران واقعیت شهری طرح‌ریزی‌هایشان (Programming) را از طریق کامپیوترها انجام می‌دهند، غیرممکن نیست که واقعیات تکه تکه را با هم یکجا جمع آورند و سیستم تاحدی متفاوت از معانی را بسازند که بتوان [با آن] برنامه‌ریزی را هم تطهیر کرد.

تحلیل انتقادی برتری زندگی در جامعه شهری را از بین می‌برد. البته تحلیل انتقادی فقط یک مرحله (Plane) یا یک سطح از تحلیل است. حتی تحلیل نیز این مرحله را از بین نمی‌برد. تحلیل انتقادی مثل یک کتاب است. بستگی به این دارد که چه کسی این کتاب را باز کند؟ و چه کسی به مندرجات کتاب برخورد کند؟ تحلیل انتقادی یک موضوع خوب تعریف شده نیست و هنوز مستلزم این است که در این سطح رشتنای از اعمال و رویدادهای متوالی در کنه زندگی شهری پدیدار شود تا آنگاه این تحلیل بتواند تحلیل انتقادی شهری شود. زندگی شهری مستلزم آنست که اعمال و رویدادها را فراروی پیامها، قواعد و محدودیتهایی قرار دهد که از بالا آمده‌اند. زندگی شهری می‌کوشد تا از طریق خنثی کردن تفوق‌ها، با منحرف کردن این تفوق‌ها از هدفشان و [حتی] با تقلب و فریبکاری، زمان و مکان را با یکدیگر متناسب سازد. این تناسب‌سازی نیز کم و بیش در سطح شهر و در روش سکونت رخ می‌دهد. با این روش به جای آنکه شهر خود را به عنوان یک سیستم و به عنوان یک کتاب تقریباً ناگشوده بر شهروندانش تحمیل کند، اخذ صفت شهری (The Urban) [یا شهری شدن] کم و بیش کار مهم شهروندان می‌شود.

#### یادداشت‌ها

\* «مطوح واقعیت و تحلیل» بخشی از کتاب «نوشته‌هایی در باره شهرها» اثر «هنری لوبور» است که توسط «التونور کوفمان» و «ایزابلت لیبس» به انگلیسی ترجمه شده است. مشخصات کتاب به شرح زیر است:

Lefebure, Henri, Writings on Cities, Translated and Edited by Eleonore Kofman and Elizabeth Lebas, Blackwell Publishers, English Translation 1996.

۱- Isotopies: ایزوتوپ اصطلاحی است در فیزیک و به اجسامی گفته می‌شود که دارای عدد اتمی مساوی هستند و در جدول شیمیایی در یک ردیف قرار دارند. از نظر خواص شیمیایی یکسان هستند ولی وزن اتمی مختلفی دارند (۱).

۲- Heterotopia, Heterotopy: جایجا شدگی، انحراف از محل طبیعی خود، در آسیب‌شناسی پزشکی به معنی برآمدگی و آماس در محل غیرمتجانس است.

# یازده

## شهرداری شوراها و مدیریت شهری در ایران

منوچهر مزینی  
دکتر در شهرسازی

«بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران» نام کتابی است که از جانب مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور در سال گذشته انتشار یافت. حدود یک سال و اندی پیش از آن کتاب دیگری به نام «مدیریت شهری و روستایی در ایران، مشکلات و امکانات آن» نیز از جانب وزارت مسکن و شهرسازی انتشار یافت که پژوهش هر دو کتاب را این جانب به عهده داشته‌ام. چنان که از نام هر دو کتاب برمی‌آید موضوع آنها با موضوع مقاله حاضر نزدیک است. از این رو در این مقاله کوشیده‌ام، جز اشاراتی که به سبب نزدیکی موضوع آنها با موضوع این مقاله ناگزیر بوده‌ام ذکر کنم از تکرار مطالبی که در آن کتابها آمده است درگذرم و به بحث در باره نکات تازه‌تری بپردازم.





دو نهاد، ارکان اصلی ساختار مدیریت شهری را به وجود می‌آورد. نخست شورای شهر و دوم شهرداری که در رأس هرم اجرایی شهر قرار دارد. آن چه در این مقاله خواهد آمد بحث دربارهٔ این دو نهاد و عملکرد و مشکلات آنها در ایران است. سپس به اصولی اشاره خواهیم کرد که در موفقیت و نایب‌نقصی که این دو نهاد به عهده دارند و یا باید داشته باشند مؤثر باشد.

انتخابات شورای اسلامی شهرهای کشورمان را که برای نخستین بار در اسفند ماه ۱۳۷۷ صورت گرفت همه شاهد بوده‌ایم. تشکیل و آغاز به کار شوراهای شهر تقریباً دوماه بعد یعنی در اردیبهشت ۱۳۷۸ تحقق یافت و از این رو یکی از آرزوهای دیرینه ملی عملی شد. البته تشکیل شورای شهر در ایران بی‌سابقه نبود. به یاد می‌آوریم که در قانون بلدیه سال ۱۲۸۶ ه. ش. تشکیل «انجمن بلدیه» که نام آن روز شورای شهر بود و می‌توان آن را نخستین اقدام در مردمی کردن مدیریت شهری در ایران به شمار آورد پیش‌بینی شد. در همان سال نیز این «انجمن» یا شورای شهر در شهرهای

مهم ایران تشکیل شد. سبب اصلی این پیش‌بینی و تشکیل «انجمن بلدیه» که از برکات انقلاب مشروطه بود نیاز و خواست مردم و یا به اصطلاح امروز شهروندان برای اداره و مدیریت شهروندان به دست خویش بود. قانون بلدیه سال ۱۲۸۶، شهرداری‌ها را نهادی مستقل - یعنی بدون دخالت مستقیم دولت - تعریف کرده بود و لازمهٔ چنین استقلالی تشکیل انجمن‌ها یا شورای شهرها بود.

اما «انجمن‌های بلدیه» دیری نپایید؛ زیرا چهار سال پس از تولد دولت وقت اجازهٔ انحلال چنین نهادی را از مجلس شورای ملی آن روز دریافت کرد. یعنی دولت، عرک این انجمن‌ها را به سال ۱۲۹۰ عملی ساخت. علل این مرگ و عدم موفقیت چه بود؟ نخستین و عمده‌ترین این علل خواست شهروندان ثروتمند و با نفوذ بود که تشکیل چنین انجمن‌هایی را که اعضای آن به رای عامه انتخاب می‌شد مخالف رأی یا خودرایی و منافع خویش می‌دیدند. اما خواست منتقدین محلی تنها علت شکست این انجمن‌ها نبود. دولت نیز با این انجمن‌ها میانهٔ خوشی نداشت. زیرا می‌دید با تشکیل آنها

هم‌گام با تشکیل شوراهای شهر، باید شوراهای محله‌ای نیز تشکیل شود تا شهروندان مستقیماً با نمایندگان خود در تماس باشند و در انتخابات شوراهای شهر کسانی به نمایندگی انتخاب شوند که شوراهای محلی آنان را برگزیده باشند

برای خود رقبایی آفریده که ممکن است از قدرت و نفوذ کارگزاران دولتی بکاهد، یا با آن ستیز کند و حتی در مواردی برای موجودیت دولت خطرناک باشد؛ آن هم در کشوری که نژادهای قوم ایرانی از کرد و لر و خوزستانی و بلوچ و آذری، ماسن و میهن گرفته‌اند و دسیسه‌های خارجی به‌ویژه انگلستان اندک نیست. نکته سوم، اما نه به اهمیت کمتر، عدم آمادگی عامه شهروندان برای اداره شهرهای خویش بود. به راستی نیز در برخی از انجمن‌ها نمایندگان منتخب مردم این شوراها خود را همه‌کاره و صاحب اختیار و مطلق‌العنان شهرهای خویش می‌پنداشتند، برخی یا بسیاری از دستورات دولت مرکزی را نفی می‌کردند و آن را نمی‌پذیرفتند و حتی در مواردی نافرمانی و گردن‌کشی آغاز کرده بودند.

بعد از روی کار آمدن پهلوی اول به سال ۱۳۰۴، اگر چه قضاوت کلی و همه‌جانبه درباره حکومت وی از حوصله این مقاله خارج است، ولی قدر مسلم این است که رضاخان با خودسری که داشت تحمل هیچ انجمن مردمی را نداشت و چنان که در حافظه تاریخ ایران ثبت است، حتی نمایندگان مجلس شورای ملی این روزگار تنها به رأی و نظر و نظارت وی انتخاب یا در واقع انتصاب می‌شدند. از این رو، در این زمان طبعاً فاتحه بی‌الحمد «انجمن بلدیه» یک سره خوانده شد. جالب آن که «قانون بلدیه»، که شهرداری را نهادی مستقل تعریف کرده و تشکیل «انجمن بلدیه» را در خود داشت لغو نشد و همچنان باقی بود. - بر روی کاغذاً ولی دولت یعنی وزارت کشور که زیر فرمان

شهردار منتخب شورای شهر است و در مقابل این شورا مسئول است؛ حتی ممکن است مورد استیضاح اعضای شورای شهر قرار گیرد و در صورتی که برخلاف قوانین و ضوابط عمل کرده باشد مقام خود را از دست دهد؛ اما این بدان معنا نیست که شهردار در پرداختن به هر یک از وظایف روزانه خود از اعضای شورای شهر کسب تکلیف کند و اجازه بگیرد

مستقیم شاه بود قیومت شهرداری‌ها را به عهده گرفت و «انجمن بلدیه»‌ای در کار نبود. در قانون شهرداری‌ها نیز که به سال ۱۳۰۹ (زمان حکومت پهلوی اول) به تصویب رسید دولت ملزم به رسمیت شناختن (در واقع تأسیس دوباره) انجمن‌های شهر شد؛ اما عملاً این انجمن‌ها هرگز تشکیل نشدند.

حکومت پهلوی دوم را نیز برای مقصود این مقاله می‌توان به دو دوره تقسیم کرد. دوره نخست که از آغاز سلطنت وی به سال ۱۳۲۰ شروع می‌شود و با کودتای ۲۸ مرداد سال ۱۳۳۲ با دستگیری و توطئه دولت آمریکا پایان می‌یابد، مصادف است با اشغال ایران توسط قوای متفقین در این دوره، کشور با وجود مهمانان ناخوانده دچار هرج و مرج و فترت شد و امور مملکت تقریباً از روزی به روز دیگر اداره می‌شد و شاه و دربار دچار ضعف و سستی بود. اوضاع کشور چندان آشفته بود که به مسائلی چون تشکیل شورای شهر توجهی نداشتند می‌شد. با این همه خاصه پس از خروج قوای متفقین از ایران، اگر چه حزب توده جمعی از فعال‌ترین و خوش فکرت‌ترین روشنفکران را به بی‌راهه کشانید، ملت از قدرت نسبی بی‌سابقه‌ای برخوردار شد. نشان این قدرت انتخاب دکتر مصدق به عنوان نماینده اول تهران در دوره چهاردهم مجلس شورای ملی و ملی شدن صنعت نفت و سرانجام نخست وزیری وی به سال ۱۳۳۰ می‌باشد.

در همین سالها است که قانون جدیدی به نام «قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن‌های شهر» به تصویب رسید، با ۷ بجای الخاقی که به سال ۱۳۳۱ به این قانون اضافه شد، گرایش اصلی به جانب اختیارات انجمن‌های شهر و افزایش قدرت مردم بود. در دوره دوم حکومت شاه، وی عملاً به دخالت مستقیم در اداره حکومت پرداخت و از روش خودسرانه پدر و یا ظاهری ملایم‌تر، در پادشاهی الگو برداشت. در این دوره انجمن‌های شهر در برخی از شهرهای ایران آن هم به صورتی نیم بند تشکیل شد، ولی نمایندگان این انجمن‌ها اکثراً از منتقدین و از عوامل گوش به فرمان شاه بودند و مانند نمایندگان مجلس شورای ملی آن روزگار از خود اراده و اختیاری نداشتند.

بدین ترتیب می‌بینیم که تشکیل شوراهای اسلامی شهرها در ساختار مدیریت شهری ایران فصل نویسی پدید آورد. انتخاباتی که برای عضویت در این شوراها صورت گرفت، تا آن جا که مربوط به رأی مردم می‌شود از سالم‌ترین انتخاباتی است که در ایران سابقه داشته است. پس از این فرصت بی‌سابقه باید بسیار شادمان بود، ولی باید با اندیشه کامل و استوار گام برداشت و از آن به نحو احسن استفاده کرد.

ساختار مدیریت شهری در ایران از بسیاری جنبه‌ها و به طور کلی - اگر از استثنائات درگذریم - شبیه چنین نهادهایی در بیشتر شهرهای جهان است. این شباهت نه تنها شامل شهرهای



کشورهایی است که از نظر حکومت و زمینه‌های فرهنگی و اجتماعی و دینی به ما نزدیک‌ترند و نیز مانند پاکستان و ترکیه همسایه کشورهای ما، بلکه در شهرهای کشورهای مغرب زمین هم وجود دارد. در همه این کشورها دو رکن عمده ساختار مدیریت شهری، شوراهای شهر و شهرداری‌ها هستند. اما بیایید اکنون تفاوت‌هایی را که در این دوره بین کشور ما و سایر کشورها وجود دارد برشمردیم و درباره آنها به بحث بپردازیم. زیرا به اعتقاد ما این بررسی‌ها، نه از ره تقلید بلکه از راه پندآموزی از اشتباهات و موفقیت‌های دیگران، ما را در اداره شهرهایمان، هشیارتر می‌کند.

نخستین تفاوت این است که بیشتر یا تمام شهرهای کشورهای ما که اشاره کردیم در امر مدیریت شهری از ما با سابقه‌ترند، مراحل کودکی و نوجوانی خود را پشت سر گذاشته‌اند و گذشت زمان، به ایشان درس‌های فراوان آموخته است؛ نه آن که وضعیت مدیریت شهری در این کشورها کاملاً بی‌عیب و نقص و به اصطلاح ایده‌آل باشد. آنها نیز مسائل و مشکلات خاص خود را دارند ولی در هر حال در این کار از ما محروپ‌ترند.

دوم آن که در کشور ما بار عظیم مدیریت شهری تا گذشته‌های نزدیک کاملاً به دوش دولت و با دخالت و نظارت دولت بوده است. اگرچه با تشکیل شوراهای اسلامی شهرها و انتخابی شدن اعضای این شوراها و شهرداری‌ها در کشورمان گامی بسیار مهم در مردمی کردن مدیریت شهری برداشته‌ایم، لکن حمل بار مسئولیت مدیریت شهرها توسط دولت عادی شده است که ترک آن به سادگی و آسانی میسر نیست. برای کارگزاران دولتی محلی که عادت داشتند شهرداری را کاملاً تابع خود ببینند ممکن است این تصور وجود داشته باشد که دادن اختیارات کامل به شوراهای شهرها و شهرداری‌ها، بخشی عمده‌ای از اختیارات را از ایشان بستاند و شهرداری‌ها را به صورت نهادهایی خودسر درآورد. این نگرانی - آن هم درست به دلیل علت نخست یعنی تجربه اندک - شاید هم بُر بی‌بایه نباشد. باید پذیرفت که اکثر کارگزاران دولت در اداره شهر صاحب اطلاعات و تجربی هستند که ممکن است اعضای شوراهای شهر و شهرداران منتخب از این تجارب و اطلاعات برخوردار نباشند. می‌توان تصور کرد که اگر این تحویل و تحول به تدریج صورت پذیرد و بسیاری از کارگزاران دولتی که به راستی صاحب صلاحیت و تجربه‌اند به جای فعالیت در بخش دولتی، خدمات خود را در بخش مردمی ارائه دهند این نگرانی برطرف شود یا به میزانی قابل ملاحظه کاهش یابد. قدر مسلم این است که به عهده گرفتن اموری که سالها دولت مسئولیت آن را داشته است توسط بخش مردمی، باید به اصطلاح جا بیفتد. از این رو می‌توان به گام نخست خوش‌بینانه نگریست و لغزش‌ها و نابسامانی‌های موجود را، در عین این که سخت باید بدانها متوجه بود، کوشید در گام‌های بعد اصلاح

**گفتگوی مستقیم بین شهروندان و اعضای شورای شهر لازم است زیرا شهروندان می‌آموزند که تقاضای محال و بی‌مورد از اعضای شورای شهر نکنند و اعضای شورای شهر یاد می‌گیرند که متعهد به شهروندان و خواست‌های موجه ایشانند**

کرد و مدیریت شهری را بهبود بخشید، گفته‌اند و شنیده‌ایم که تنها شخص یا نهادی مصون از اشتباه است که دست به کاری نزد، اشتباه را می‌توان و باید همواره جبران کرد.

سوم آن که شوراهای شهر و شهرداری‌ها، یعنی رکن‌های اصلی مدیریت شهری، در وضعیت کنونی برای تحقق وظایفی که قانون به عهده آنها گذاشته است اختیارات لازم و کافی ندارند. چون قرار است مردم شهرها امور مربوط به شهرهای خویش را خود به عهده گیرند لازم است شوراهای شهر و شهرداری‌ها چتر گسترده‌تری نسبت به وضعیت حاضر داشته باشند. بدین معنی که کلیه اموری که به طور مستقیم مربوط به شهر و شهروندان هر شهر است در زیر این چتر قرار گیرد. در بسیاری از شهرهای کشورها تمام امور آن شهرها از آموزش و پرورش و تأسیس و نگاهداری کتابخانه‌ها و ایجاد تسهیلات و تجهیزات شهر تا امنیت و نظافت و زیبایی شهر به عهده شهرداری‌ها است؛ تنها اموری مستثنی است که با امنیت ملی و مصالح کشوری مربوط می‌شود و شهرداری‌ها و شوراهای شهر نباید خود را «خودمختار» بنظر آورند. و نیز امور شهرها باید با هم‌آهنگی بین آنها براساس برنامه‌های ملی صورت گیرد. گستردن این چتر نیز باید با مطالعه و دقت صورت گیرد و ابتدا آمادگی لازم برای چنین گسترده‌تری فراهم آید.

چهارم اختیارات شهردار و اعضای شوراهای شهر باید کاملاً مشخص و متمایز شود. شوراهای شهر اختیارات اجرایی ندارند و نباید داشته باشند. در مقام تشبیه شورای شهر به مجلس شورا می‌ماند و شهردار به نخست‌وزیر یا رئیس جمهور. البته شهردار منتخب شورای شهر است و در مقابل این شورا مسئول است؛ حتی ممکن است مورد استیضاح اعضای شورای شهر قرار گیرد و در

**شوراهای شهر و شهرداری‌ها، یعنی رکن‌های اصلی مدیریت شهری، در وضعیت کنونی برای تحقق وظایفی که قانون به عهده آنها گذاشته است اختیارات لازم و کافی ندارند**



در حال حاضر اعضای شورای شهر و شهرداران بر اساس اعتماد مردم به ایشان انتخاب می‌شوند. اما اگر ایشان از مدیریت و برنامه‌ریزی شهری بی‌خبر باشند و به اندازه کافی آگاهی و بصیرت نداشته باشند نتیجه چه می‌شود و چه راهی برای اجتناب از این مشکل می‌توان اختیار کرد؟

به علاوه شوراهای محلی عرصه‌ای است که هر شهروند می‌تواند در آن فعالیت کند و به اصطلاح خود را نشان دهد. ممکن است اشتغالات شخصی و گرفتاری‌های روزانه اجازه ندهد شخص هم نماینده انجمن محلی باشد و هم عضو شورای شهر. اما در عرصهٔ محله بهتر می‌توان کاندیداها را شناخت: هم برای انجمن‌های محلی، هم برای عضویت در شورای شهر و هم حتی برای وکالت مجلس.

ششم، تشکیل کمیسیون برنامه‌ریزی شهر است. چنین کمیسیونی که جزو لاینفک شورای شهر است در معدودی از شهرهای ایران تشکیل شده است. می‌دانیم برنامه‌ریزی و مدیریت شهر امری تخصصی است و در دانشگاه‌ها حدود نیم قرن است تدریس می‌شود. همه کس نمی‌تواند خود را شهروار یا دقیق‌تر برنامه‌ریز شهری بخواند و بداند. همانگونه که پزشک، متخصص سلامت مردم است، شهروار نیز در برنامه‌ریزی شهری تحصیل می‌کند و تخصص می‌یابد. معنی این سخن چیست؟ در این مورد نیز همان‌گونه که هیچ کس اختیار سلامت خود را به پزشک نمی‌سپارد و نباید بسپارد، اختیار سلامت و ادارهٔ شهر نیز نمی‌تواند و نباید کاملاً به متخصص شهروار سپرده شود. در پزشکی، اختلاف‌نظر بین طبیبان بسیار اتفاق می‌افتد و «کنسولتاسیون» (consultation = مشورت) و «سکندایی نین» (second opinion = نظر پزشک دوم) سابقه دارد و کاملاً معمول است. تازه پزشکی به علوم دقیق‌تر نزدیک‌تر است و شهرواری به علوم انسانی<sup>(۱)</sup>. و همه کس می‌داند که علوم انسانی عرصه‌ای بس وسیع‌تر از علوم دقیقه دارد و اظهارنظر قاطع در علوم انسانی بسی مشکل‌تر است تا علوم دقیقه.

زحمال حاضر اعضای شورای شهر و شهرداران بر اساس اعتماد مردم به ایشان انتخاب می‌شوند. اما اگر ایشان از مدیریت و برنامه‌ریزی شهری بی‌خبر باشند و به اندازه کافی آگاهی و بصیرت نداشته باشند نتیجه چه می‌شود و چه راهی برای اجتناب از این مشکل می‌توان اختیار کرد؟

کمیسیون برنامه‌ریزی درست به این منظور تشکیل می‌شود و باید تشکیل شود. در برخی از کشورها و از جمله ایالات متحده آمریکا اعضای این کمیسیون نیز متخصص در برنامه‌ریزی شهری و یا شهرواری نیستند. از همین رو این کمیسیون lay planning commission نامیده می‌شود که می‌توان آن را «کمیسیون برنامه‌ریزی عوام» ترجمه کرد و «عوام» در این اصطلاح معنی غیرمتخصص می‌دهد. البته این کمیسیون با متخصصان شهرواری در ارتباط است. اما، چنان‌که می‌دانیم در آمریکا، سیستم سرمایه‌داری بی‌امتی حاکم است و بسیار محتمل است که این سیستم از بیم رویارویی با نظر متخصصان آنان را یک مرحله از تصمیمات مهم دور نگاه داشته تا اگر نظری برخلاف منافع ایشان

صورتی که برخلاف قوانین و ضوابط عمل کرده باشد مقام خود را از دست دهد؛ اما این بدان معنا نیست که شهردار در پرداختن به هر یک از وظایف روزانه خود از اعضای شورای شهر کسب تکلیف کند و اجازه بگیرد. این رویهٔ شهرداران ضعیف است<sup>(۲)</sup> و امور اجرایی شهر را دچار تأخیر و تعطیل می‌کند. اعضای شورای شهر و شهرداران باید وظایف و اختیارات قانونی خود را به خوبی بشناسند و در همان عرصه‌ای عمل کنند و گام بردارند که قانون به ایشان اختیار داده است.

پنجم، با آن که انتخابات شوراهای شهر ۱۳۷۷ یکی از سالم‌ترین انتخاباتی بود که در کشور ما صورت گرفت، اما شهروندان بیشتر به کاندیداها، به خصوص در شهرهای بزرگ، به صورت جمعی یا جناحی رأی دادند، بدون آن که فرد فرد ایشان را بشناسند. این شیوهٔ انتخابات در کشورهایی که سابقهٔ انتخابات حزبی در برنه است تا اندازه‌ای توجیه‌پذیر است؛ زیرا شهروندان از طریق فعالیت در احزاب می‌توانند در انتخاب کاندیدا مؤثر باشند. اما این شیوه در کشوری مانند کشور ما به ویژه در شهرهای بزرگ، ممکن است مشکلاتی را به وجود آورد؛ بدین معنی که چون شهروندان نمایندهٔ خویش را شخصاً نمی‌شناسند امکان گفتگو بین اعضای شورای شهر و شهروندان به میزانی قابل ملاحظه کاهش می‌یابد. اما این گفتگوی مستقیم بین شهروندان و اعضای شورای شهر لازم است زیرا عضو شورای شهر می‌تواند مستقیماً از شهروندان - از موکلین خود - الهام بگیرد و در انجام وظایف خویش از خواست مردم با خبر باشد. حسن دیگر این مکالمه این است که هم شهروندان و هم نمایندگان ایشان در شورای شهر بیشتر از مسئولیت‌ها و اختیارات خود آگاه می‌شوند. شهروندان می‌آموزند که تقاضای محال و بی‌مورد از اعضای شورای شهر نکنند و اعضای شورای شهر یاد می‌گیرند که متعهد به شهروندان و خواسته‌های موجه ایشانند.

یک راه اجتناب از این مشکل این است که هم‌گام با تشکیل شوراهای شهر، شوراهای محله‌ای نیز تشکیل شود تا شهروندان مستقیماً با نمایندگان خود در تماس باشند و در انتخابات شوراهای شهر کسانی به نمایندگی انتخاب شوند که شوراهای محلی آنان را برگزیده باشند.



ایجاز شود متکی بر استنباط متخصصانه نباشد، بل متکی بر رأی عوام باشد که ستیز با آن بسی آسان تر است!

اما در کشور ما که سیستم حکومتی متفاوت است به راحتی می توان اعضای این کمیسیون را از متخصصان تحصیل کرده و محرب در برنامه ریزی و شهرسازی برگزید. اگرچه نظر و رأی این کمیسیون مشورتی است و ضمانت اجرایی ندارد و تصمیم نهایی با اعضای شورای شهر است که برگزیده شهروندانند؛ اما نظرات این کمیسیون می تواند راهنمای خوبی برای تصمیمات شوراهای شهر و شهرداران باشد.

هفتم، ساختار مدیریت شهری باید مبتنی بر اصولی باشد که در واقع پی و شالوده این ساختار را به وجود می آورند. به اعتقاد ما تا این اصول آماده و مهیا نباشند ساختار مدیریت شهری دچار مسئله و مشکل خواهد بود؛ اما رعایت این اصول در برپا داشتن ساختار (structure) مدیریت شهر چندان آسان نیست و باید به تدریج و با شکیبایی بدان رسید؛ ولی گام های نخستین را از هم اکنون برداشت. این اصول را به ایجاز می توان چنین برشمرد:

- ۱) اصل تربیت شهری و آموزش شهروندی
- ۲) اصل نظریاتی مداوم از شهروندان
- ۳) اصل ضوابط مدون و منتشر شده برای آگاهی و راهنمایی شهروندان

- ۴) اصل رعایت بعد زمان در اقدامات و اجرای امور
- ۵) اصل جلب اعتماد بخش مردمی و بخش خصوصی
- ۶) اصل اختیار و مسئولیت
- ۷) اصل بازیابی و تجدیدنظر در اقدامات انجام شده و پندآموزی از تجربیات گذشته

درباره هریک از این اصول می توان مثال های متعدد به دست داد و مطالب مفصل نوشت که به حکم رعایت کوتاهی سخن از آنها در می گذریم و بحث در باره آنها را به فرصت هایی دیگر می گذاریم. در پایان سخن باید بزرگ نکته تأکید کنیم که ما در امر مدیریت شهری مردمی گام های نخست را برمی داریم، ولی باید هشیار باشیم و با افزایش تجارب برپهتد ساختار مدیریت شهری که همه از آن منتفع خواهند شد یکوشیم.

#### یادداشت

- ۱- برای تعریف شهردار، ضعیف و شهردار قوی مراجعه کنید به کتاب «بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران» - ج ۲، ص ۸۷ و ۸۸.
- ۲- با پیشرفت های جدید و بسیار جالب در پزشکی نیز علوم انسانی و بیش از همه روان شناسی و جامعه شناسی و حتی اقتصاد (وضعیت معیشتی بیمار) به عرصه این حرفه راه یافته است که بحث درباره آن از حوصله این مقاله خارج است.

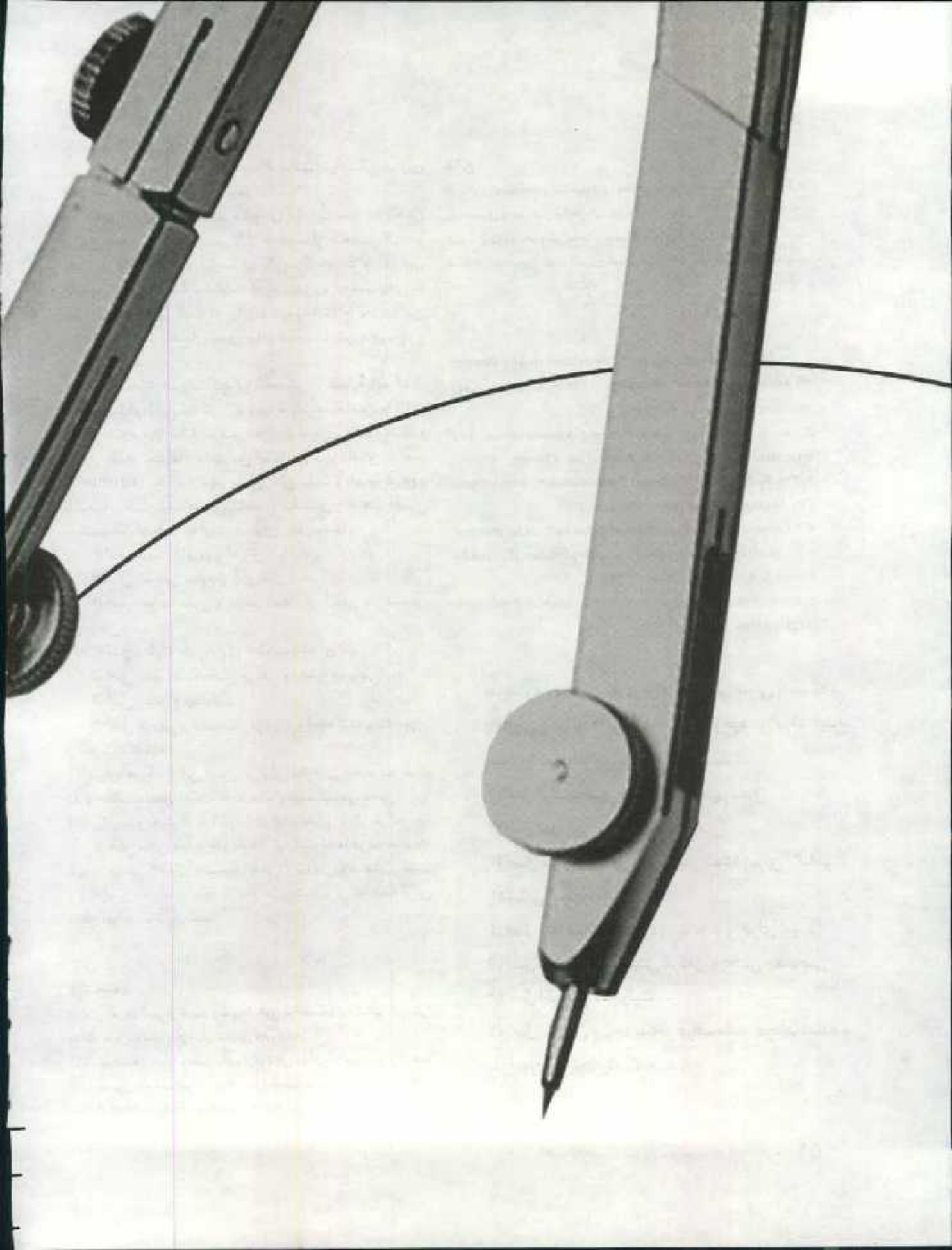
#### منابع

- ۱- مزین، منوچهر، «مدیریت شهری و روستایی در ایران»، مشکلات و امکانات آن»، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان ملی زمین و مسکن، تهران، ۱۳۷۴.
- ۲- مزین، منوچهر، «بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران»، وزارت کشور، معاونت هماهنگی امور عمرانی، دفتر برنامه ریزی عمرانی، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، تهران، ۱۳۷۸.

1. So, Frank. *Planning Agency Management in The Practice of Local Government Planning*. International City Managment Association. Chicago, 1988.
2. Mc Lean, Mary. *Local Planning Administration*. The International City Managers' Association. Chicago, 1969.
3. *The Technique of Municipal Administration*. International City Managers' Association. Chicago, 1969.
4. Mozayeni, Manoocher, *Urbanization In Iran, In: Patterns of Urbanization: Comparative Country Studies* (Edited By Sidney Goldstein and David F. Sly).
5. *International Union for The Scientific Study of Population*. IUSSP, Liege, Belgium, 1976.

ساختار مدیریت شهری باید مبتنی بر اصولی باشد که در واقع پی و شالوده این ساختار را به وجود می آورند. این اصول را به ایجاز می توان چنین برشمرد:

- ۱) اصل تربیت شهری و آموزش شهروندی
- ۲) اصل نظریاتی مداوم از شهروندان
- ۳) اصل ضوابط مدون و منتشر شده برای آگاهی و راهنمایی شهروندان
- ۴) اصل رعایت بعد زمان در اقدامات و اجرای امور
- ۵) اصل جلب اعتماد بخش مردمی و بخش خصوصی
- ۶) اصل اختیار و مسئولیت
- ۷) اصل بازیابی و تجدیدنظر در اقدامات انجام شده و پندآموزی از تجربیات گذشته





# بررسی موردی وظایف و اختیارات شهرداری‌ها

مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور  
با همکاری پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس

طرح پژوهشی «امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها» با هدف کاربردی ارائه رهنمودها و راهکارهای لازم برای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری آتی در زمینه شرح وظایف شهرداری‌های کشور تعریف شده است. این پژوهش عمدتاً وجه کاربردی دارد و مباحث نظری و بنیادی آن به همین منظور مورد توجه قرار گرفته است. اهداف بنیادی که از انجام این پژوهش مورد نظر است عبارتند از: ۱- شناخت تطبیقی وظایف شهرداری‌ها از دیدگاه‌های مختلف و در کشورهای گوناگون ۲- تعیین جایگاه مدیریت شهری در نظام مدیریت کشور ۳- شناسایی دیدگاه‌های نظری در مورد شهرداری‌ها و وظایف آنها، همچنین اهداف کاربردی پژوهش عبارتند از: ۱- شناخت و تحلیل وظایف شهرداری‌ها در وضع موجود ۲- تحلیل تحولات در وظایف شهرداری‌ها در ایران ۳- امکان‌سنجی مالی، اقتصادی، اداری، قانونی و اجتماعی واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها ۴- ترسیم چشم‌انداز آینده نظام مدیریت شهری در صورت واگذاری وظایف جدید. این مقاله به ارائه بخشی از بررسی‌های این پژوهش در خصوص شناخت تطبیقی وظایف و اختیارات شهرداری‌ها در سایر کشورها و اصول حاکم بر این وظایف می‌پردازد.



مطالعات بخش بررسی تطبیقی وظایف و اختیارات شهرداری‌ها در جهان در قالب محورهای زیر ارائه می‌گردد:

الف: وظایف و اهداف کلان مدیریت شهری و شهرداری‌ها از دیدگاه سازمانهای بین‌المللی.

ب: وظایف و اختیارات شهرداری‌ها در کشورهای توسعه یافته.

ج: وظایف و اختیارات شهرداری‌ها در کشورهای در حال توسعه.

د: مقایسه جایگاه و وظایف شهرداری‌ها در شهرهای منتخب کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه.

ه: نتایج بررسی.

### الف: وظایف و اهداف کلان مدیریت شهری و شهرداری‌ها از دیدگاه سازمان‌های بین‌المللی

صرف‌نظر از این که شهرداری‌ها در نقاط مختلف جهان چه وظایفی را به انجام می‌رسانند، اصولاً سیر تحولی جوامع، ایفای وظایف و تعقیب اهداف خاصی را برای مدیریت شهری به‌طور اعم و شهرداری‌ها به‌طور اخص الزامی کرده یا حداقل مورد توجه و تأکید قرار داده است. این اهداف و وظایف اغلب توسط سازمان‌های وابسته به سازمان ملل تحلیل، معرفی و ترویج می‌شوند، مهم‌ترین برنامه سازمان ملل در زمینه تقویت حکومت‌های محلی در زمینه مدیریت توسعه شهری، برنامه مدیریت شهری (Urban Management Programme) است که تحت‌نظر دو مؤسسه وابسته به سازمان ملل (UNDP-UNCHS) و بنانک جهانی تدوین و به اجرا در می‌آیند. برنامه مدیریت شهری توسعه سیاست‌ها و اقدامات مناسب را در زمینه‌های تأمین منابع مالی و اداره شهرداری‌ها، مدیریت زمین، مدیریت زیرساخت‌ها، مدیریت محیطی و کاهش فقر تشویق می‌کند.

این برنامه به‌طور خاص به حوزه‌های زیر متمرکز شده است:

#### اداره و تأمین منابع مالی شهرداری‌ها

- به تحرک در آوردن منابع شامل منابعی که قبلاً از آنها مالیات دریافت نشده است.

- کارایی بخشی به هزینه‌های جاری و سرمایه‌های

- کارایی بخشی به اقدامات مالی داخل شهرداری

#### مدیریت زمین شهری

- تهیه اطلاعات و ثبت زمین‌ها

- تنظیم قواعد کاربری زمین

- افزایش بهره‌وری عمومی از زمین از طریق تنظیم روندهای قیمت‌گذاری و فروش

### مدیریت زیرساخت‌های شهری

- برآورد تقاضا و تون پاسخ‌گویی به تقاضا باتوجه به استانداردها

- برآورد مالی بازگشت سرمایه

- توجه به کارایی قابل رقابت بودن زیرساخت‌ها

- درگیر کردن بخش خصوصی

### مدیریت محیط زیست شهری

- ارزیابی محیطی سریع

- مدیریت و برنامه‌ریزی محیطی شهری

- درگیر ساختن بخش تجاری و اجتماعی

### کاهش فقر شهری

- تنظیم سیاست اجتماعی برای مقابله با فقر شهری

- رسیدگی به مسائل کودکان خیابانی، زباله‌گردان و زنان در بخش غیررسمی

- حمایت از ابتکاراتی که مبنای اجتماعی دارد

- توسط سرمایه‌گذاری و تأمین اعتبار مردمی در این زمینه (UNDP/UNCHS, 1996, 1-3).

چنانچه ملاحظه می‌شود برنامه مدیریت شهری، وظایف حکومت‌های محلی شهری را منحصر در امور کالبدی نمی‌داند. در این برنامه وظیفه مدیران شهری را اداره توأم امور کالبدی و اجتماعی شهرها می‌داند و معتقد است که مدیران باید چالش‌های مهم شهرهای امروز را بشناسند و برای غلبه بر آن‌ها سیاست‌ها و اقدامات مناسبی را دنبال کنند.

سند بعدی که در زمینه نگرش‌های بین‌المللی به وظایف شهرداری‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد گزارش دبیر اجرایی کمیسیون سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل (UNCHS) در سال ۱۹۹۳ در چهاردهمین نشست این کمیسیون در نایروبی است. این گزارش اهداف مدیریت شهری را چنین بر می‌شمارد: علی‌رغم تفاوت‌های فسران در خصوصیات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی شهرها و کشورها، توافق عمومی در مورد اهداف فراگیری که شهرداری‌ها برای خود تعیین کرده‌اند وجود دارد. این اهداف در سه مقوله زیر طبقه‌بندی می‌گردند:

الف: ارتقای شرایط کار و زندگی همه ساکنان شهر باتوجه ویژه به کسانی که موقعیت پایین‌تری در برآوردن نیازها و حفاظت از حقوق و شئون خود دارند.

ب: تشویق توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار

ج: حفاظت از محیط کالبدی

اهداف فوق اگر چه جدا از هم به نظر می‌رسند اما به‌طور اشکاری به هم مربوط هستند. اضمحلال محیط‌های کالبدی نه تنها



برای بهرامت و بهداشت ساکنان نتایج فحیمی را به دنبال می‌آورد بلکه بر توانایی شهرداری برای تضمین توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار و نیز بر عملکرد آن به عنوان محور جذب سرمایه‌گذاری خارجی که بیش از پیش در جذابیت‌های محیط کالبدی و خوب عمل کردن خدمات و زیرساخت‌های شهری تکیه دارد، تأثیر می‌گذارد (دیبراجرای، ...، ۱۳۷۵ و ۴۵).

در این جا نیز علاوه بر این که محدوده وظایف و اهداف کلی شهرداری‌ها در گسترده‌ترین شکل خود ترسیم شود، پیوستگی حوزه‌های عملکرد شهرداری‌ها نیز مورد تأکید قرار گرفته است. نویسنده بر این باور است که نه تنها شهرداری‌ها باید در این حوزه‌ها به فعالیت بپردازند بلکه عدم فعالیت هماهنگ آنها در این حوزه‌ها موجب تضعیف کلی فعالیت شهرداری‌ها می‌گردد.

سند معتبر دیگری که می‌تواند در تشخیص تحولات جهانی در زمینه وظایف شهرداری‌ها سودمند باشد، مطلق است با عنوان «عناصر مدیریت شهری (Elements of Urban Management)» که توسط بانک جهانی منتشر گردیده است. در این گزارش وظایف شهرداری‌ها در چهار قالب زیر طبقه‌بندی شده است:

- ۱- آماده ساختن زیرساخت‌های اساسی برای عملکرد کارآمد شهرداری‌ها
  - ۲- آماده ساختن خدمات لازم برای توسعه منابع انسانی، بهبود بهره‌وری و بهبود استانداردهای زندگی شهروندان
  - ۳- تنظیم فعالیت‌های بخش خصوصی مؤثر بر امنیت سلامت، رفاه اجتماعی و جمعیت شهری
  - ۴- آماده ساختن خدمات و تسهیلات لازم برای پشتیبانی فعالیت‌های مولد و عملیات کارآمد مؤسسات خصوصی در نواحی شهری
- در انجام این وظایف یک نکته راهبردی قابل توجه، تمایز و تفاوتی است که باید بین آماده کردن خدمات و تولید آنها قائل شد. آماده کردن به معنای تصمیم‌گیری در مورد کیفیت و کمیت یک خدمت و اطمینان از عملی بودن آن به لحاظ مالی و اجرایی است. اما تولید خدمت تشریح کننده عملیات و مدیریت نیروی انسانی و سایر منابع لازم برای ارائه آن خدمت است. در واقع وظیفه شهرداری‌ها بیشتر آماده کردن خدمت است تا تولید آن (کاظمیان، ۱۳۷۳ و ۵۹).

در یکی دیگر از تشریحات بانک جهانی به عنوان «نقش شهرداری‌ها در تحولات آینده جهان» اصول عمومی که شهرداران باید برای تیل به توسعه شهری مورد توجه خود قرار دهند به شرح زیر بیان شده است:

۱- توجه به توسعه پایدار: این امر از مجرای مشارکت بین

مدیریت عمومی و خدمات شخصی قابل دستیابی است.  
۲- تشویق به فقرزدایی: این هدف می‌تواند با سوق دادن سیاست‌های توسعه اجتماعی به تساوی طلبی و عدالت خواهی و همین طور امکان پذیری دسترسی گروه‌های کم درآمد به خدمات اجتماعی به دست آید.

۳- حفاظت از محیط زیست شهری: این موضوع از طریق برنامه‌های حفاظتی مبتنی بر همکاری اجتماعی مثل درختکاری، تأمین بهداشت کم درآمد، تشویق بخش خصوصی به فراهم آوردن خدمات، مدیریت بهداشتی دفع زباله و تدوین مصوبات قانونی که حفاظت محیط‌زیست را تشویق می‌کنند قابل دسترسی است.

۴- حمایت از ظرفیت‌های بالقوه محلی توسعه: از طریق اقدام توانمند بهره‌وری از شبکه اطلاعاتی و فن‌آوری قابل دستیابی است و باید با روش بارور کردن ظرفیت‌های توسعه از طریق به کارگیری سیستم‌های محلی (حقوق مالی و مدیریتی) با هدف افزایش درآمد‌های شهرداری صورت گیرد.

نکات مشترک مورد اشاره اسناد مورد بررسی را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

- ۱- مهم‌ترین وظیفه شهرداری‌ها انجام اقدامات و تدوین سیاست‌هایی است که به «توسعه پایدار شهری» منجر می‌گردد.
- ۲- حفاظت از محیط زیست شهری وظیفه‌ای مهم است که لازمه ایفای وظیفه نخست است.
- ۳- مقابله با فقر و تقویت اقتصاد شهری به ویژه بخش‌های محروم آن جزو وظایف مهم شهرداری‌ها است. بدین ترتیب نباید حوزه فعالیت شهرداری‌ها را به امور کالبدی محدود کرد. بنابراین توسعه انسانی جزو اهداف مهم شهرداری‌ها محسوب می‌شود.
- ۴- وظایف کالبدی شهرداری‌ها که از اولویت برخوردارند عبارتند از: تأمین زیرساخت‌ها، تنظیم نحوه بهره‌برداری از زمین، تأمین مسکن و ارائه خدمات شهری.

## ب: وظایف و اختیارات شهرداری‌ها در کشورهای توسعه یافته

در این بحث ابتدا شهرداری‌های منتخب از کشورهای توسعه یافته مورد بررسی و مقایسه قرار می‌گیرند سپس جمع‌بندی از اشتراک وظایف و اختیارات بین شهرداری‌ها مورد بررسی ارائه می‌گردد.

## ۱- فرانسه، پاریس

### وظایف شهرداری پاریس به شرح زیر است:

- ارائه خدمات شهری و زیربنایی: تأمین آب، تصفیه و انتقال فاضلاب، جمع‌آوری زباله، ایجاد و اداره گورستان، ارائه خدمات آتش‌نشانی، ایجاد، توسعه، نگهداری و تحقیقات در زمینه فضای سبز.
- برنامه ریزی شهری: تهیه طرح‌های توسعه شهری، نظارت بر امور معماری و شهرسازی، صدور پروانه ساختمانی، نظارت و کنترل ساختمانی.
- مدیریت ترافیک شهری.
- حفاظت از محیط زیست، حفاظت از آب و هوا، صدا، بازیافت مواد زائد.
- رسیدگی به امور مدارس.
- رسیدگی به امور فرهنگی، جوانان و ورزش: ترویج فعالیت‌های ورزشی، برنامه‌ریزی برای اوقات فراغت و سرگرمی‌های جوانان، اداره کتابخانه، اداره فرهنگسراها.

شهرداری در فرانسه نهادی دارای شخصیت حقوقی است که از طریق آن نظر کلی ساکنان شهر توسط منتخبین آنان در مورد مسائل اداری ابراز می‌گردد. در حال حاضر فرانسه بیش از ۳۶۰۰۰ شهرداری دارد که اداره شهرها و دیگر مراکز جمعیتی را با وسعت و جمعیت متفاوت برعهده دارند. فقط دو درصد از شهرهای فرانسه دارای بیش از ۱۰۰۰۰۰ نفر جمعیت هستند که ۵۰ درصد از جمعیت کشور را دربرمی‌گیرند.

شهردار پاریس دو وظیفه اصلی را برعهده دارد نه تنها نماینده دولت (فرماندار) است بلکه ریاست اجرایی حکومت محلی (شهرداری) را نیز برعهده دارد. شهرداری پاریس وظایف گسترده‌ای را برعهده دارد که در ادامه ذکر می‌شود. علاوه بر این وظایف شهردار پاریس به عنوان فرماندار منطقه پاریس بزرگ نظارت بر عملکرد سایر دستگاه‌های دولتی را که در زمینه برنامه‌ریزی و توسعه فعالیت می‌کنند برعهده دارد. بنابراین شهرداری پاریس در عین وابستگی نسبی به دولت از اختیارات و وظایف گسترده‌ای برخوردار است. اهم





پاریس برای جلب سرمایه‌های خارجی در زمینه جهانگردی و خدمات مالی قابل توجه است. اهمیت شهرداری پاریس وقت‌بیشتر احساس می‌شود که ارتقای شهردار قبلی پاریس به مقام رئیس جمهوری فرانسه را به خاطر آوریم.

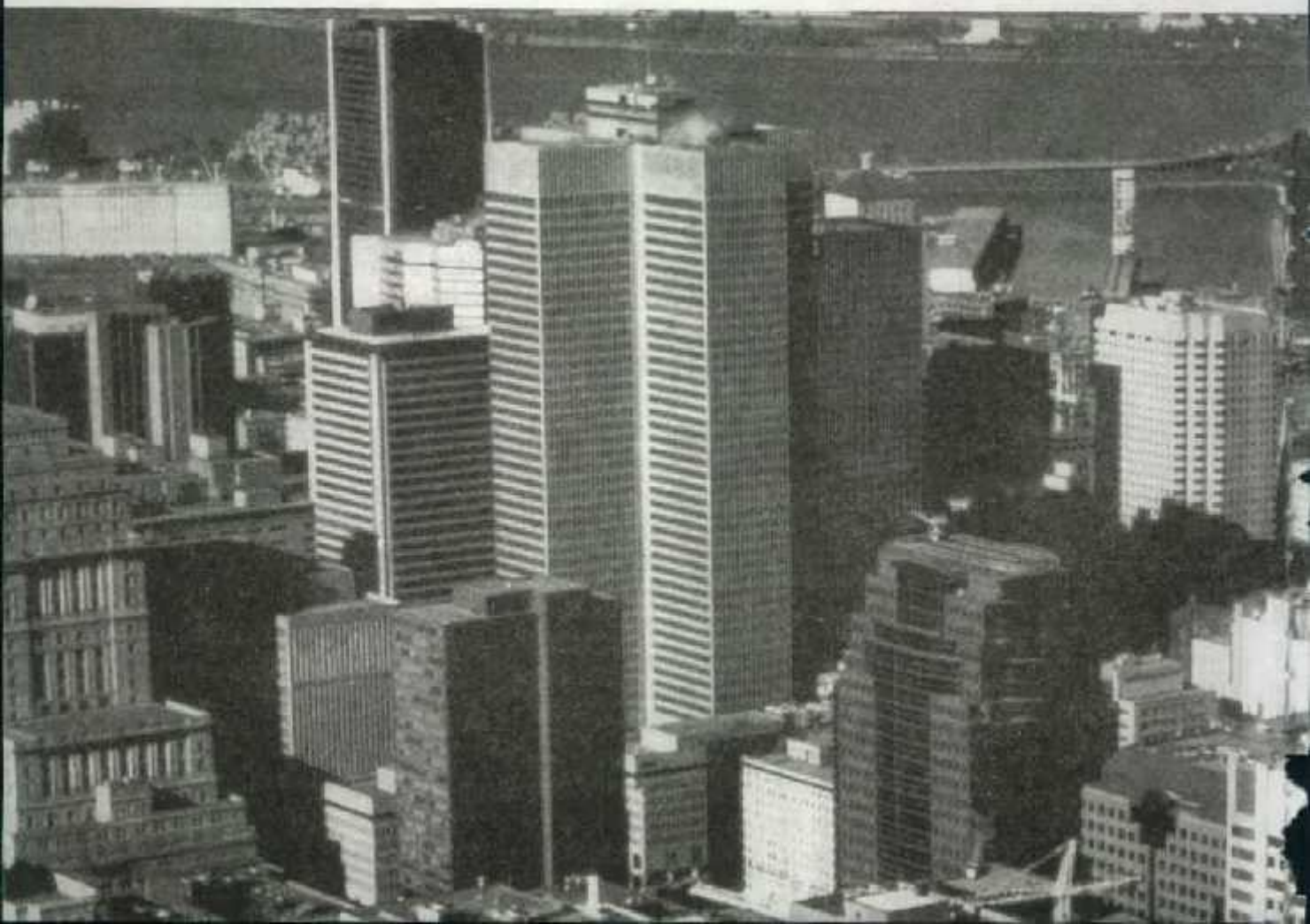
## ۲- اتریش، وین

براساس قانون اساسی سال ۱۹۲۰، کشور اتریش دارای شکل فدرال حکومتی است و وظایف مملکتی بین حکومت مرکزی و ۹ ایالت، که وین یکی از آن ایالات است، تقسیم گردیده است. واحدهای پایه حکومت شامل ۲۳۰۰ شهرداری است که در بین آن‌ها وین به عنوان پایتخت دارای موقعیت ویژه‌ای است. زیرا هم‌زمان شهرداری و ایالت است و شهردار علاوه بر ایفای نقش شهرداری، وظایف استاندار را نیز برعهده دارد. وظایف شهرداری‌های اتریش از سه منشأ سرچشمه می‌گیرند: از آنجا که شهرداری‌های اتریش نماینده‌های قانونی ایالات محسوب

اداره موزه‌ها، اداره سینماها، رسیدگی به امور بناهای تاریخی.

- رسیدگی به امور رفاهی و خدمات اجتماعی: رسیدگی به بهداشت مدارس، تأسیس انجمن حمایت از مادران و نوزادان، حمایت از کارافتادگان.
- امور اقتصادی: رسیدگی به امور بازارهای محلی، اداره بورس کاربایی، تأسیس دفتر توسعه اقتصادی، گاریابی و جهانگردی.
- انجام کلیه امور عمرانی شهر: شامل ساخت راه‌ها، پل‌ها و ساختمان‌های موردنیاز شهر.

شهرداری پاریس با وجود تک ساخت بودن حکومت پایگاه والایی در نظام اداری این کشور دارد. فعالیت‌های شهرداری پاریس به ویژه در عرصه فرهنگ و هنر چشمگیر است و اقدامات آن برای توسعه خانه‌های فرهنگ و فرهنگسراها الگویی برای سایر شهرداری‌ها شده است. همچنین در سال‌های اخیر تلاش شهرداری





می‌شوند، مسوول انجام وظایفی هستند که از طرف ایالات برعهده آنها گذاشته می‌شود. همچنین به عنوان مأمور حکومت مرکزی برای انجام امور محوله ایالات وظایفی برای حکومت مرکزی نیز انجام می‌دهند. نوع سوم وظایف نیز مربوط به مسوولیت آنان در قبال امور داخلی شهر است که تا حد زیادی در انجام آن‌ها خودمختاری و استقلال دارند.

شهرداری، وظایف وسیعی از قبیل ارائه خدمات شهری، پاکیزگی خیابان‌ها، جمع‌آوری زباله، فضای سبز، نگهداری آثار باستانی، کانال‌ها، برنامه‌ریزی ترافیک، برنامه‌ریزی بازارهای محلی، حفاظت از محیط زیست، ایجاد و توسعه و نگهداری خیابان‌ها، احداث مسکن، ایجاد مدارس ابتدایی و اداره امور مربوط به مسائل انتظامی و راهنمایی و رانندگی را برعهده دارد.

مسوولیت دیگر شهرداری این است که نظارت دقیقی در انجام فعالیت‌ها و وظایفی که از جانب حکومت مرکزی (فدرال) تعیین شده است داشته باشد، تا آن فعالیت‌ها در جهت اهداف پیش برود و مورد قبول قرار گیرد. این فعالیت‌ها عبارتند از: نگهداری دفاتر ثبت شهری، انجام فعالیت‌های انتخاباتی، اجرای سرشماری‌ها، انجام امور مربوط به خارجیین و مهاجران، مدیریت خدمات رفاهی، اجتماعی و بالاخره تهیه گزارش‌های متنوع.

نکته جالب در مورد محدوده وظایف شهرداری‌ها در آتریش این است که در موقعیت‌های ویژه ممکن است شهرداری از دولت مرکزی درخواست کند که از انجام بعضی از فعالیت‌ها که فعلاً آمادگی آن را ندارد معاف شود. به عنوان مثال می‌توان از اداره نیروی انتظامی نام برد، اگر چه شهرداری باید همواره پلیس محلی را تحت نظر خود داشته باشد. البته انتقال فعالیت تنها زمانی اتفاق می‌افتد که تصویب نام‌های از سوی حاکم ایالتی وجود داشته باشد. بدین ترتیب وظایف شهرداری‌ها دارای انعطاف لازم است و بسته به شرایط شهرداری تغییر می‌کند.

### ۳- سوئد، استکهلم

نظام شهرداری‌ها در سوئد در کنار شوراهای کانتی ساختار عمده حکومت محلی را در این کشور، که اهمیت و اختیارات خاصی دارد، تشکیل می‌دهد. خودگردانی محلی از طریق شهرداری‌ها و خودگردانی منطقه‌ای از طریق شوراهای کانتی اجرا می‌شود. در سوئد ۲۴ شورای کانتی و ۲۸۶ سازمان اداری شهرداری وجود دارد. در داخل قلمرو هر کانتی چند شهر که دارای شهرداری جداگانه‌ای هستند، وجود دارد. حکومت کانتی به آنها کاری ندارد و وظایف خارج از محدوده شهرها به جز برخی وظایف مشترک با شهرداری را برعهده دارد.

اختیارات حکومت‌های محلی در سوئد توسط قانون اساسی

کشور به روشنی تعیین گردیده است. به نحوی که مطابق آن حکومت‌های محلی حق تصمیم‌گیری در مسائل شهری و وضع مالیات‌های محلی را دارند. تقسیم مسوولیت‌ها بین کانتی‌ها و شهرداری‌ها براساس این قاعده کلی است که شهرداری باید فعالیت عمومی محلی را در محدوده و قلمرو خود به عهده گیرد، در حالی که کانتی باید خدمات خود را براساس محدوده وسیع‌تری از جمعیت در نظر گیرد. امور مشترک و مهم دیگری مانند توسعه تجارت و صنعت، وضع سیاست‌های محلی، آموزش بیکاران، خدمات پستی، تأمین ارتباطات راه دور، حمل و نقل عمومی در سطح کانتی نیز از وظایف کانتی‌ها محسوب می‌شود. وظایف مشترک شهرداری‌ها و کانتی‌ها شامل کسب بودجه و تصمیم‌گیری‌های مهم اقتصادی، تعیین و تثبیت میزان مالیات‌ها و عوارض خدماتی است.

اما وظایف خاص شهرداری‌ها و از جمله شهرداری استکهلم عبارتند از احداث خیابان‌ها و جاده‌ها، طرح‌ریزی و احداث ساختمان‌های عمومی مورد نیاز شهر، کنترل و تأسیس واحدهای تصفیه آب و فاضلاب، تأمین آب و برق و گاز، ارائه تمامی خدمات شهری، حفاظت از محیط زیست، ارائه خدمات اجتماعی از جمله ارائه خدمات به معلولین، پرداخت کمک هزینه مسکن به نیازمندان، مواظبت از کودکان، حمایت از سالمندان، تنظیم فعالیت‌های اوقات فراغت، برنامه‌ریزی کاربری زمین، ارائه خدمات حمل و نقل با همکاری کانتی، رسیدگی به امور مدارس. همچنین رسیدگی به امور صنایع، امور دفاع غیرنظامی، اداره سازمان ایمنی یکی دیگر از وظایف شهرداری است.

یکی از عوامل موفقیت شهرداری‌ها در سوئد در اختیار داشتن امتیاز وضع مالیات محلی و انحصار برنامه‌ریزی است. تصمیم‌گیری در باره چگونگی استفاده از زمین و توسعه آن در اصل با شهرداری است. برنامه‌های تفصیلی باید همیشه مورد تأیید مسوولین کشوری باشد، اما معمولاً این حق به این معنی نیست که دولت بتواند شهرداری را مجبور کند که از زمین برای موارد خاصی استفاده کند. شهرداری حق دارد چنین مواردی را رد کند. با وجود این اگر دولت برای توسعه ویژه شهر یا برای ارتقای منافع مهم عمومی، ضروری بداند می‌تواند شهرداری را وادار به پذیرش یک برنامه تفصیلی توسعه بکند (کوتسن، ۱۳۷۰، صفحه ۳۰).

### ۴- هلند - آمستردام

در کشور هلند شهرها و ایالات شورای خاص خود را دارند که توسط مردم انتخاب می‌شوند و هر یک در قلمرو خود با نظارت مستقیم و غیرمستقیم حکومت مرکزی و مطابق قانون اساسی کشور با استقلال نسبی فعالیت می‌کنند.

جمعیت شهر آمستردام در سال ۱۹۸۹، ۶۸۰۰۰۰ نفر بوده است.



در شهر آمستردام تقسیمات شهرداری با رشد جمعیت تغییر می‌کند. معمولاً برای هر یکصد هزار نفر از ساکنان شهر یک منطقه شهرداری منظور می‌گردد. هر شهروند منسوب به یکی از مناطق است. برای هر منطقه شهرداری یک انجمن شهر وجود دارد که از ۴۹ نفر عضو تشکیل می‌گردد. این انجمن، ده نفر را به عنوان هیأت مدیره تعیین می‌کند و هیأت مدیره، شهردار منطقه را انتخاب می‌کند. شهردار کل شهر را ملکه منصوب می‌کند. همچنین تقسیمات ایالتی و شهرداری‌ها که برخلاف مناطق عمومی یا غیرقانونی باشد می‌تواند به وسیله حکم سلطنتی لغو شود.

بعد از جنگ جهانی دوم مسئولیت‌های شهرداری آمستردام به‌طور قابل ملاحظه‌ای افزایش یافت و اکنون این شهرداری طیف وسیعی از وظایف را به شرح زیر برعهده دارد:

- تأمین تأسیسات و تسهیلات زیربنایی؛ آب و برق

- حفاظت از محیط زیست

- امور تفریحی

- امور بهداشتی، بیمارستان‌ها

- امور فرهنگی و تفریحات

- امور انتظامی و نظام وظیفه

- امور مهاجران و خارجی‌ها

- خانه‌سازی و مسکن

- ارائه خدمات شهری گورستان، آتش‌نشانی، فضای سبز و زباله

- امور حمل و نقل

- تهیه آثار جمعیتی

- خدمات اجتماعی و رفاهی

- صدور گواهینامه رانندگی، بازدید فنی اتومبیل‌ها

- امور اقتصادی، کار و اشتغال

- آموزش و پرورش

- ارائه مشاوره و اطلاعات به شهروندان

علاوه بر انجام این وظایف، مقامات محلی حق دارند کلیه اقدامات و قوانین قضایی را که به نظر آنان برای مصلحت شهرداری ضروری است به مورد اجرا درآورند. البته نباید این نکته را نادیده انگاشت که میزان توان تصمیم‌گیری مقامات محلی محدود است و آنان در محیط سیاسی بسیار محدود عمل می‌کنند. یکی از عوامل مهم این امر، نوع سیستم تأمین بودجه در هلند است. در مقایسه با سایر کشورهای غربی بخش بسیار کوچکی از درآمد شهری - کمتر از ده درصد - از منابع محلی به دست می‌آید و منابع مالی اصلی از کمک‌های حکومت محلی تأمین می‌شود.

در آمستردام انجام بخشی از امور فوق به بخش خصوصی واگذار شده و نظارت برعهده شهرداری است. از جمله می‌توان به مساله کنترل فنی اتومبیل‌ها، امور مربوط به متوفیات، کشتارگاه‌ها،

خانه‌های فرهنگ، محافظت از پارک‌ها، جمع‌آوری زباله و صدور گواهینامه رانندگی اشاره کرد.

## ۵- بریتانیا، لندن

منطقه کلانشهری لندن (The Greater London) شامل شهر کوچک لندن (The City of London) با حدود ۵۰۰۰ نفر جمعیت ساکن ولی با بیش از ۵۰۰ هزار نفر جمعیت روزانه، دوازده ناحیه شهری داخلی، و بیست ناحیه شهری بیرونی و در مجموع هفت میلیون شهروند است.

تا سال ۱۹۸۶ اداره لندن به عهده شورای لندن بزرگ بود، اما در سال ۱۹۸۶ این شورا منحل گردید و به جای آن کمیته مشورتی - برنامه‌ریزی لندن (London Planning Advisory Committee) با نمایندگی از ۲۲ ناحیه شهری قرار گرفت. این کمیته رهنمودها و جهت‌یابی توسعه منطقه کلان‌شهری را به وزارت محیط‌زیست انگلستان اعلام می‌کند و در صورت توافق و زیر به نواحی شهری اطلاع داده می‌شود. اخیراً طرحی عرضه شده است که قرار است به فرمانروم گذاشته شود این طرح در پی احیای حکومت محلی واحد در لندن بزرگ است که از کان آن عبارتند از شهرداری و مجلس شهر. تدوین کنندگان طرح معتقدند که بعد از انحلال شورای لندن بزرگ در سال ۱۹۸۶، لندن رهبری و جهت‌یابی استراتژیک خود را از دست داد، مسئولیت‌ها مغشوش شد، کارهای موازی زیاد شد و احساس نوعی پراکندگی در برنامه‌ریزی به وجود آمد. در این طرح برای اولین بار در تاریخ انگلستان شهردار فوری منتخب با مسئولیت اجرایی و نه تشریفاتی پیش‌بینی گردیده است.

اهم وظایف شهرداریهای لندن به این شرح است: برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی، برنامه‌ریزی استراتژیک شهری و تهیه انواع طرح‌های توسعه شهری، خدمات شهری، خدمات حمل و نقل و توسعه، برگزاری برنامه‌های فرهنگی و ایجاد گالری‌ها و اسکن تفریحی، خانه‌سازی عمومی، حفاظت آثار تاریخی، ایجاد اشتغال، ارائه خدمات اجتماعی، حفاظت از محیط‌زیست، کنترل آلودگی هوا، اداره اورژانس، آتش‌نشانی و انجام فعالیت‌های عمرانی (صراقی، ۱۳۷۵، ۳۹ و ۵۱).

## ۶- ژاپن، توکیو

کشور ژاپن با ۴۷ استاناری و ۳۲۵۵ شهر دارای سیستم مدیریتی است که براساس آن هرکدام از این تقسیمات شامل مجلس، واحدهای اجرایی و منابع مستقل محلی است. شهر توکیو با مساحت ۳۱۸۳ کیلومتر مربع و جمعیت ۱۲ میلیون نفر (در سال ۱۹۹۲) دارای شیوه حکومت کلان‌شهری است که براساس آن

حکومت محلی توکیو در ۲۳ ناحیه، اختیارات شهرداری و فرمانداری را با ۱۷ شهر، ۱۲ شهرک و یک روستا برعهده دارد. وظایف عمده شهرداری توکیو به شرح زیر است:

- اداره امور فرهنگی

- حفاظت از محیط زیست و جلوگیری از آلودگی ها

- برنامه ریزی شهری در سطح جامع و تفصیلی براساس جدیدترین روش های برنامه ریزی

- تدوین طرح های جلوگیری از سوانح

- حمل و نقل انبوه مسافر با اتوبوس و مترو

- تأمین خدمات آتش نشانی

- آموزش و پرورش عمومی و فعالیت های اجتماعی

- رسیدگی به امور بهداشتی، جلوگیری از شیوع امراض، احداث و مدیریت بیمارستان ها

- نظافت شهری

- تأمین مسکن شهروندان

- تأمین آب آشامیدنی و سیستم فاضلاب

- اداره پلیس توکیو و تأمین امنیت شهر

- نظافت و کنترل ساختمانی و انجام فعالیت های عمرانی و زیربنایی

هستند، اما آنها این وظایف را یا با ارائه مستقیم خدمات و یا با نظارت بر آنها و با همکاری و هماهنگی با برخی سازمان های دولتی و خصوصی انجام می دهند.

## ج: وظایف و اختیارات شهرداریها در کشورهای در حال توسعه

### ۱- ترکیه، استانبول

قانون اساسی جدید ترکیه در سال ۱۹۸۲ اجازه تشکیل دولت های محلی انتخابی را داد. در پاسخ به درخواست های شهروندان و با هدف بسط سطح محلی و بهبود عملکرد مدیریت شهری و محلی، سیستم حکومت های محلی در ترکیه در سال ۱۹۸۲ دستخوش تحولات اساسی گردید و به موجب آن تجدیدنظر اساسی در ساختار، سیاست، قوانین و چارچوب مالی مناطق و نواحی کلان شهری صورت گرفت.

سازمان اصلی حکومت کلان شهر استانبول عبارتند از شورای کلان شهر، کمیته اجرایی کلان شهر و شهردار کلان شهر. شهردار هر پنج سال یک بار از طریق آرای عمومی انتخاب می گردد. وی رئیس اجرایی و هماهنگ کننده مناطق کلان شهر استانبول و نماینده حکومت کلان شهر است.

شهرداری های مناطق، مسئول انجام تمامی وظایف و خدمات سنتی شهرداری های ترکیه اند که مشخصاً به شهرداری مرکزی واگذار نشده است. در نتیجه بخشی از وظایف به صورت مشترک به وسیله کلان شهر و شهرداری مناطق انجام می گیرد. به طور مثال در حالی که طرح های جامع توسط شهرداری کلان شهر تهیه می گردد، تدوین طرح های توسعه و تفصیلی توسط هر دو ارگان انجام می گیرد. در جدول شماره ۱ فهرست وظایف شهرداری ها و توزیع آنها بین شهرداری کلان شهر و شهرداری های مناطق به طور کامل مندرج است.

صرف نظر از شهرداری استانبول، براساس قانون شهرداری های ترکیه، شهرداری ها براساس وظایف و وضعیت درآمد به چهار گروه تقسیم می شوند. بدین ترتیب انجام بعضی از وظایف که متضمن هزینه زیادی هستند تنها برای آن دسته از شهرداری ها که درآمد زیاد دارند اجباری شده و برای بقیه، به صورت داوطلبانه درآمد است. طبق این قانون شهرداری بیش از انجام وظایف اجباری نمی تواند بودجه ای برای وظایف دیگر تخصیص دهد. البته دخالت های متعددی از طرف دولت مرکزی و بدون هماهنگی با دولت محلی اعمال می شود. به عنوان نمونه اگرچه برنامه ریزی کاربری زمین به شهرداری ها محول شده است لیکن دولت مرکزی اختیار دارد تا در موارد ضروری برنامه ها و کاربری های مورد نظر خود را در شهرها اعمال نماید (پاجین داغ، ۱۹۹۰ و صرافی، ۵۰-۵۲).

## جمع بندی وظایف و اختیارات شهرداری ها در کشورهای توسعه یافته

از لحاظ قدرت قانونی و اختیارات هر شش شهر مشابه هستند و اختیاراتی دارند که قانون اساسی صریحاً آن را مشخص نموده است. هر شش شهرداری دارای استقلال نسبی هستند و تنها آمستردام است که استقلال نسبی آن با نظارت های دولت و منصوب کردن شهردار از جانب ملکه، محدودتر می گردد. شهرداری توکیو با داشتن مجلس کلان شهری، اختیار وضع، تصویب و صدور احکام را دارد و دارای استقلال داخلی است. در حالی که شهرداران پاریس و وین از جانب مردم انتخاب می شوند و پس از انتخاب به عنوان نماینده دولت دارای قدرت قانونی و نماینده دولت مرکزی تعیین می گردند.

یکی دیگر از مشترکات قدرت و دخالت حکومت های محلی در تقریباً کلیه امور شهری است. از خدمات شهری گرفته تا خدمات فرهنگی، آموزشی، ورزشی، تفریحی و تا حفاظت از محیط زیست، میراث فرهنگی و امور مهاجران، لازم به ذکر است با وجود آن که شهرداری لندن استقلال و اختیارات فراوانی دارد، ارائه خدمات بهداشتی و تأسیساتی زیربنایی به عهده دولت مرکزی است. این نشان می دهد که گستره وظایف شهرداری ها ارتباط مستقیمی با میزان تمرکز اداری ندارد. به عنوان مثال شهرداری پاریس در نظام متمرکز فرانسه، وظایف بیشتری را برعهده گرفته است.

نکته دیگر این که اگرچه متولی این وظایف حکومت های محلی



ارائه و با نگهداری خدمات	سرمایه‌گذاری	وظایف
M		۱. برنامه‌ریزی کلان شهر
	M,D	- برنامه‌ریزی استراتژیک، طرح‌های جامع
D,M		- برنامه و طرح‌های توسعه
D,M		- طرح‌های تفصیلی و اصلاح شده
D,M		- صدور پروانه ساختمان و نظارت
M,D		- نقشه برداری
D,M		- برنامه‌های ایجاد توسعه
		۲. تأسیسات زیربنایی
M	M	- جاده‌ها، خیابان‌های اصلی و معابر
D	D	- جاده‌های محلی
M	M	- پل‌ها و راه آهن، راه زیرزمینی
D,M	D,M	- نوسازی شهر
M	M	- دفع فاضلاب
M	M	- تهیه آب
M	M	- تسهیلات گاز عمومی
		۳. مسکن
		- برنامه‌ریزی M,D
D,M	D,M	- ایجاد سکونتگاه‌های جدید و توسعه زمین‌های شهری
D,M	D,M	- ساخت مسکن
		۴. حمل و نقل شهری
	M,D	- مدیریت ترافیک
M	M	- حمل و نقل عمومی
M	M	- ترمینال مسافری، کرایه و حمل بار
M	M	- پارکینگ
M,D	M,D	- مدیریت تاکسی رانی
		۵. خدمات پاکیزگی شهر
D	D	- جمع‌آوری زباله
M	M	- دفع زباله
D	D	- پاکیزگی شهر
		۶. خدمات انتظام و امنیت شهری
M	M	- پیشگیری و محافظت از بلایای طبیعی (آتش، خشکسالی و...)
M,D	M,D	- پلیس شهرداری
M	M	- مدیریت یخوان

ازانه و یا نگهداری خدمات	سرمایه گذاری	وظایف
		۷. توسعه اقتصادی و حمایت از مصرف کننده
M	M	- طرح و برنامه های سرمایه گذاری در سطح گسترده
M,D	M,D	- توسعه اقتصاد محلی
D,M	D,M	- نظارت بر قیمت ها
M,D	M,D	- ایجاد اماکن بازار، بازار عمده فروشان
M,D	M,D	- اماکن اجاره ای کشتارگاه ها
M,D	M,D	- تولید محصولات پایه ای برای خدمات شهری
M	M	- ایجاد شرکت های سهامی کلان شهر
		۸. خدمات رفاه اجتماعی و بهداشت عمومی
M,D	M,D	- خدمات تفریحی
M	M	- کمک های اولیه
M,D	M,D	- خدمات بهداشتی
M	M	- پارک های منطقی ای
D	D	- پارک های محلی
M	M	- گورستان ها و ارانه خدمات مذهبی مربوطه
M,D	M,D	- مراکز نگهداری از کودکان و سالمندان
D	D	- ارانه خدمات مربوط به ازدواج
		۹. ارانه خدمات فرهنگی، آموزشی، تربیتی، ورزشی و محیط زیست
M,D	M,D	- مراکز فرهنگی
M,D	M,D	- آموزش حکومت های محلی و توسعه
M,D	M,D	- آموزش و ارانه خدمات دوران فراغت
		- کتابخانه ها
M,D	M,D	- زمین های بازی
D,M	D,M	- زمین های ورزشی
M,D	M,D	- حفظ و نگهداری آثار و ابنیه تاریخی
M,D	M,D	- حفاظت از محیط زیست

کد M: متروپولین (Metropolitan)

کد D: شهرداری مناطق (District)

توجه: به ترتیبی که در نام بردن اسامی اعلام شده توجه شود، مانند M,D یا D,M که نشان دهنده اولویت یا اهمیت هر یک از این دو سازمان در ارانه آن خدمت است.

مأخذ: پالچین داغ، ۱۹۹۰



## ۲- مالزی، کوالالامپور

در مالزی دولت محلی به عنوان سومین رده از سیستم دولت، مکانیزم مهمی برای تحقق سیاست‌های تسهیل‌کننده اجرای راهبردها و برنامه‌های دولت‌های ایالتی (رده دوم) و فدرال (رده اول) به شمار می‌آید. اگر چه نظام مالزی، فدرال است و حکومت‌های محلی اهمیت زیادی دارند اما حداقل در مورد کوالالامپور انتخاب شهردار به شیوه‌ای دموکراتیک انجام می‌شود. به موجب قانون سرمایه گذاری فدرال در ۱۹۶۰ شهردار کوالالامپور از طرف شاه منصوب می‌شود. براساس همین قانون یک هیأت مشورتی، خدمات مشاوره به شهردار برای اداره شهر می‌دهد. شهردار رئیس این شورا است و ۱۲ عضو توسط شاه و یک عضو دیگر از طرف نخست وزیر تعیین می‌شوند. ملاحظه می‌شود که این هیأت نیز خصلتی انتخابی ندارد. مفهومی که بر نحوه انجام وظایف دولت محلی در مالزی حاکم است، مسأله دستوری بودن وظایف در مقابل اختیاری بودن آنهاست. وظایف دستوری تمامی وظایف اساسی نظیر جمع‌آوری زباله خیابان‌ها و فعالیت‌های مربوط به بهداشت عمومی را شامل می‌گردد. این خدمات حتماً باید ارائه شود و اولویت با تأمین بهداشت عمومی است. وظایف دیگر اختیاری است و شامل کلیه وظایف مربوط به توسعه شهری نظیر فراهم آوردن وسایل گذران اوقات فراغت، مسکن و آماده کردن طرح‌های مختلف است. به‌طور کلی وظایف دستوری از نظر ماهیت عمده‌تاً وظایف جاری به حساب می‌آیند حال آن که وظایف اختیاری وظایف توسعه‌ای هستند.

مهم‌ترین وظایف شهرداری کوالالامپور به شرح زیر است:

- نظافت و بهداشت محیط شهری

- مدیریت ترافیک

- برنامه‌ریزی و کنترل توسعه

- پارک‌ها و تفریحات

- کنترل تجارت و امور اقتصادی شامل حفظ و توسعه فعالیت‌های اقتصادی

- برنامه‌ریزی و توسعه شهرک‌های جدید

- ایجاد، توسعه و نگهداری خیابان‌ها

- امور مربوط به قاضیاب

- زیباسازی شهری

- مدیریت مسکن شهری و ساخت مسکن اجتماعی

- بهبود سطح توسط نواحی محروم و روستاهای اطراف شهر

## ۳- چین، پکن

جمعیت پکن در سال ۱۹۸۸، ۹۳۰۰۰۰۰ نفر بوده است. مدیریت شهر را کنگره خلق شهرداری به عهده دارد که معادل انجمن شهر است. اعضای کنگره خلق به صورت گزینشی متناسب با ۱۲ گروه اجتماعی انتخاب می‌گردند. بنابراین در این کشور انتخابات به صورت

کنترل شده و مبتنی بر گزینش انجام می‌شود و خصلتی دموکراتیک ندارد. شورای خلق پکن توسط کنگره انتخاب می‌شود و به منزله هیأت اجرایی شهرداری است. شورای خلق شامل شهردار و معاونان او نیز می‌گردد. این شورا مقررات وضع شده توسط کنگره را اجرا می‌کند.

شهر پکن به ۸ منطقه شهرداری و حومه آن با ۹ منطقه شهرداری تقسیم می‌گردد. در هر منطقه شهرداری یک شورای خلق مخصوص آن منطقه وجود دارد که تصمیم‌گیری‌های مهم مربوط به اداره امور منطقه را به انجام می‌رساند. کوچک‌ترین واحد شهرداری که در مقیاس محله تشکیل می‌گردد در کمیته محل است و اداره امور محلی را برعهده دارد.

وظایف شهرداری پکن:

- رسیدگی به امور ورزش و جیلان

- اداره مهدکودک‌ها

- زیباسازی کوچه‌ها و خیابان‌ها

- انجام فعالیت‌های عمرانی

- اداره امور بهداشتی

- انجام سرشماری

## ۴- مصر، قاهره

شهرداری قاهره بزرگ از سال ۱۹۶۰ به فرمانداری تبدیل شد و با تقسیم شهر به نواحی کوچکتر و انتخاب شوراهای محلی برای اداره آنها، عملاً صاحب نظام اداری دو سطحی گردید. شورای فرماندهی قاهره (شورای مردم) طبق قانون با ۱۳۰ عضو از طریق مردم انتخاب می‌شود که باید حداقل نصف اعضای آن از کارگران یا کشاورزان باشند. تصمیمات شوراها باید در انطباق با قوانین کشور باشد و فرماندار حق رد هر تصمیم شورا را در صورت تناقض با برنامه و بودجه اقتصاد کشور را دارد.

انتصابی بودن فرماندار (از طرف رئیس جمهور) با وجود انتخابی بودن شورای کلان‌شهر که منتخب مردم است، و همچنین وابستگی شدید فرمانداری (شهرداری) به دولت مرکزی وجه افتراق نظام مدیریت شهری در این کشور یا کشورهای توسعه یافته است.

اداره حمل‌ونقل عمومی، ایجاد مسکن اجتماعی، اعطای امتیازات و پروانه‌ها، اداره امور قاضیاب و هدایت آب‌های سطحی، تأمین آب، ایجاد تأسیسات شهری نظیر کشتارگاه، برنامه‌ریزی کاربری زمین و ارائه خدمات شهری از وظایف اصلی قوه مجریه شهر قاهره است. اما عدم مشارکت مؤثر مردم، وجود فساد اداری گسترده، وجود سکوت‌گاه‌های گسترده غیررسمی، وجود فشارهای سیاسی در بازار زمین که موجب گسترش بی‌رویه شهری می‌شود، ناهماهنگی دستگاه‌های دولتی که مانع برنامه‌ریزی یکپارچه و



هماهنگ است و همچنین عدم استقلال شهرداری موجب شده که شهرداری در انجام وظایف خود از موفقیت کامل برخوردار نباشد (صرافی، ۱۳۷۵، ۳۸-۳۹).

### ۵- هند - بمبئی

بمبئی بزرگترین شهر کشور هند و پنجم اقتصادي هند به جهان قلمداد می‌شود. از آنجا که شهر بمبئی را دریا محاصره کرده است، کالبد شهر تحت تأثیر فشار زیادی است. بازناب، آن را می‌نوان در تداخل ناموزون فعالیت‌ها، تراکم بیش از حد و افزایش سریع قیمت زمین، مشاهده کرد. مشکل بمبئی تنها کمبود زمین نیست بلکه فقدان خدمات و زیربنای شهری نیز از مشکلات این شهر محسوب می‌گردد. در این شهر یک میلیون و سیصد هزار نفر در سکونتگاه‌های غیرقانونی و حاشیه‌ای زندگی می‌کنند و حدود دویست و پنجاه هزار نفر ساکن پیاده‌روهای بمبئی هستند. وظایف اصلی شهرداری عبارت است از: اداره حمل‌ونقل عمومی شهری، توزیع آب آشامیدنی، احداث خیابان‌ها و تأمین روشنایی و نظافت آنها، تأمین برق شهر، احداث نگهداری و لایروبی شبکه فاضلاب، جمع‌آوری و دفع زباله، احداث تأسیسات و تجهیزات گوناگون شهری و اداره بیمارستان‌های شهر (همان).

### جمع‌بندی وظایف و اختیارات شهرداری‌ها در کشورهای درحال توسعه

- در هر پنج کشور مورد بررسی، شهرداری‌ها دارای اختیارات وسیع و با اهمیت هستند. در دو کشور ترکیه و مالزی محدوده وظایف شهرداری‌ها انعطاف‌پذیر است و بستگی به توان مالی شهرداری‌ها دارد. شهرداری یکن وظایف محدودتری دارد و شهرداری‌های قاهره و بمبئی نیز برای حل مشکلات خودشان سازماندهی شده‌اند. در این دو شهر وظایف شهرداری‌ها معطوف به بهسازی مناطق حاشیه‌نشین و زائغه‌نشین است.

- در هندوستان و ترکیه نحوه انتخاب و مدیریت شهرداری‌ها بربنیادی دموکراتیک استوار است، ولی در مصر، چین و مالزی این امر رعایت نگردیده است.

- حکومت‌های محلی در کشورهای مورد بررسی دارای منزلت یک سازمان محلی مستقل نیستند. اغلب شهرداری‌ها جزئی از بدنه دولت تلقی می‌شوند و دخالت دولت مرکزی مانع از تحقق کامل سیاست محلی‌گرایی و تمرکززدایی می‌شود.

### د: مقایسه جایگاه و وظایف شهرداری‌ها در شهرهای منتخب کشورهای توسعه یافته و درحال توسعه

- گستره وظایف شهرداری‌ها در کشورهای توسعه یافته بسیار

بیشتر از کشورهای درحال توسعه است، به خصوص در زمینه زیرساخت‌ها و امور حاکمیتی مانند اجازه تظاهرات، اعطای گواهینامه رانندگی، تأمین امنیت اجتماعی و امور اتباع بیگانه و پلیس.

- نحوه تشکیل، اداره و انتخاب در شهرداری‌های کشورهای درحال توسعه نسبت به توسعه یافته دموکراتیک نیست.

- اصولاً حکومت‌های محلی در کشورهای توسعه یافته بنیادهای نیرومندتری هستند و با قبول وظایف متنوع نقش مهمی در حیات جوامع از بعد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایفا می‌کنند.

- توجه به توسعه پایدار و توسعه انسانی در وظایف و فعالیت‌های شهرداری‌های کشورهای توسعه یافته کاملاً مشهود است. پرداختن به حفاظت محیط‌زیست فعالیت گسترده در زمینه فرهنگ و هنر و تلاش برای مشارکت دادن شهروندان در اداره امور شهر و برقراری عدالت از جلوه‌های این توجه است.

### ه: نتیجه بررسی

از مجموعه مطالعات انجام شده می‌توان موارد زیر را جمع‌بندی و استنتاج کرد:

۱- وظایف شهرداری‌ها درجهان روز به روز گسترده‌تر می‌شود و شهرداری‌ها به عنوان نهادهای مدنی، محلی، عمومی و غیرانتفاعی وظایف بیشتری را برعهده می‌گیرند. بدین ترتیب وظایفی که تاکنون بردوش دولت‌ها قرار داشته است به نهادهای محلی واگذار می‌شود. جدول شماره ۲ نشانگر وظایفی است که شهرداری‌های مورد بررسی در جهان برعهده دارند. البته تمام شهرداری‌های مورد بررسی عهده‌دار همه این وظایف نیستند و جدول ارائه شده نشانگر برآیند وظایف شهرداری‌های مختلف است. در اینجا مفهوم «دولت حداقل» مطرح می‌گردد که نقش اصلی آن نظارت، هدایت، مدیریت، سیاست‌گذاری و پژوهش است. فعالیت‌ها از طریق نهادهای خصوصی و عمومی غیردولتی انجام می‌شود و از لحاظ انطباق با قانون و سیاست‌گذاری‌ها به وسیله نهادهای دولتی کنترل می‌شود. آگستردگی وظایف شهرداری‌ها تنها در کشورهایی که شیوه حکومتی فدرال دارند مشاهده نمی‌شود، بلکه در تمام کشورهای مورد بررسی صرف‌نظر از شیوه حکومت به چشم می‌خورد. به عبارت روشن‌تر تقسیم وظایف بین دولت و شهرداری‌ها بیش از آن که از شیوه حکومت پیروی کند تابع قراردادهایی که به موجب قانون پذیرفته شده است.

۲- گستردگی وظایف شهرداری‌ها به ویژه در کشور، های توسعه یافته ناشی از نگرش نوینی است که به شهرداری‌ها به عنوان سازمان‌های مسئول مدیریت شهری وجود دارد. امروزه شهرداری به عنوان پیمانکاری بزرگ که باید باره‌ای از فعالیت‌های عمرانی و



خدماتی شهر را انجام دهد تلقی نمی‌شود. شهرداری‌ها نه فقط در ایجاد زیربنایها بلکه در برنامه‌ریزی، مدیریت و توسعه تمامی عرصه‌های شهر نقش دارند.

۴. شهرداری‌های کشورهای درحال توسعه، کوشیده‌اند گستره وظایف خود را افزایش دهند. نقش بیشتری در ارائه خدمات بر عهده گیرند و به عنوان مؤسسات محلی مستقل از دولت مطرح شوند. اما پیشینه نظام اداری و حکومتی این کشورها، اغلب به گونه‌ای است که ایجاد تحولات به سختی و در زمان طولانی‌تر امکان‌پذیر است. نوع نگرش شهروندان به شهرداری به عنوان نهاد دولتی مانع مهمی در جهت تقویت این نهاد محسوب می‌گردد.

۵. یکی از اصولی که در اعطای وظایف به شهرداری‌ها در کشورهای درحال توسعه مورد تأکید واقع شده است «تناسب وظایف با امکانات شهرداری» است. در این کشورها با توجه به تفاوت‌های منطقه‌ای، ناهمگنی در توسعه نواحی مختلف و تمرکز امکانات و منابع درآمد در شهرهای بزرگ، انتظار نمی‌رود که تمام شهرداری‌ها از توان یکسانی برای اجرای وظایف برخوردار باشند. بنابراین سازوکاری اندیشیده شده تا وظایف شهرداری‌ها متناسب با توان مالی و اجرایی آنها باشد. از جمله می‌توان به تفکیک وظایف به اختیاری و اجباری در ترکیه و مالزی و حتی در اتریش اشاره کرد.

۶. اصل دیگری که تقریباً در تمام کشورهای مورد بررسی درخصوص واگذاری وظایف به شهرداری رعایت شده «واگذاری وظایف هم پیوند» به شهرداری‌ها است. بنا بر این مفهوم که شهرداری‌ها وظایف مرتبط با یکدیگر را به انجام می‌رسانند.

۷. اصل «همه‌گنی یا سازمان‌های دیگر و به‌ویژه رده‌های بالاتر حکومتی» در انجام وظایف اصلی است که در انجام فعالیت شهرداری‌ها مورد توجه قرار گرفته است. بدین معنی که وظایف سطوح مختلف حکومت دقیقاً از یکدیگر تفکیک گردید است.

۸. وظایفی که در سال‌های اخیر برانجام آنها توسط شهرداری‌ها تأکید گردیده است عبارتند از:

- برنامه‌ریزی راهبردی
- تأمین خدمات آموزشی
- مبارزه با فقر
- دخالت در اقتصاد شهری
- مدیریت مؤثر مالی
- ارائه خدمات فرهنگی
- حفاظت از محیط زیست
- دخالت در بازار زمین و مسکن
- مدیریت زیرساخت‌های شهری
- پژوهش‌های شهری
- ۹. همکاری گسترده و جلب مشارکت بخش خصوصی و مردمی

برای ایفای بهتر وظایف شهرداری‌ها، یکی دیگر از ویژگی‌های عملکرد مدیریت شهری در شهرهای امروز جهان است. اهمیت این همکاری تا بدان حد است که در برخی از شهرداری‌ها از جمله شهرداری کوالالامپور بخش ویژه‌ای برای جلب همکاری بخش خصوصی تأسیس شده است. شهرداری تنها در مورد برخی از وظایف غیرقابل واگذاری، تصدی را برعهده می‌گیرد. در سایر موارد متولی و ناظر است و تصدی را برعهده بخش‌های خصوصی و مردمی می‌نهد.

۱۰. مشارکت جویی و جلب همکاری سازمان‌های غیردولتی (NGO) از ویژگی‌ها و سیاست‌های اساسی کلیه نهادهای مدیریت بخش عمومی به ویژه شهرداری‌ها در دهه اخیر و در همه جوامع توسعه یافته و درحال توسعه است.

۱۱. در کلان‌شهرها محدوده ارائه خدمات شهرداری فزاینده‌تر از مرزهای شهر است و به منطقه کلان‌شهری پیرامونی نیز تسری می‌یابد.

۱۲. در شهرهای قاعد و حداث مدیریت که وظایف مربوط به شهر به وسیله ارگان‌های مختلف انجام می‌پذیرد معمولاً خدمات ارائه شده کیفیت مطلوب ندارد. همچنین شهرداری فاقد هویت مستقل مدنی است و بیشتر به عنوان سازمان دولتی تلقی می‌شود.

#### یادداشت

- این پژوهش با مدیریت غلامرضا کاشفیان انجام گردیده و تدوین آن در قالب مقاله توسط حبیب‌الله طاهرخانی کارشناس لائزر پروژه صورت پذیرفته است.

#### منابع

- دبیرانجاری سکونتگاه‌های انسانی سازمان ملل، بهبود مدیریت شهری، ترجمه سوبیسیدی رضوانی، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، تهران، ۱۳۳۳.
- سفارت جمهوری اسلامی ایران در پاریس، ساختار قدرت در فرانسه (۳)، بی تا.
- شهرداری زاهدان، مسئولیت‌ها و ویژگیهای شورای استانیها در سوئد، بی تا.
- سرلشی، مظفر، مرکز مطالعات شهرسازی و معماری ایران طرح مجموعه شهری تهران، گزارش تطبیقی نظام‌های مدیریت کلان‌شهرهای جهان، ۱۳۷۵.
- کاشفیان، غلامرضا، طراحی سیستم مدیریت شهری مناسب شهرهای ایران (نمونه موردی مشهد)، پایان نامه، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ۱۳۷۲.
- کاتوتسن، کارل، دولت محلی در سوئد، ترجمه قدیر معتمدی، ایلی، سال اول، شماره دوم، پاییز ۱۳۷۰.
- نقش نوین مدیریت‌های شهری در تحولات جهانی (بخش آخر)، هشتمین سال ششم، شماره ۱۵۲۲.
- بالچین داغ، سلجوق، بررسی و مقایسه سازمان‌های محلی در کشورهای آلمان فدرال و ترکیه، دفتر ارتباطات استانبول وابسته به مرکز مطالعات فرهنگی اجتماعی ترکیه، آنکارا، ۱۹۹۰.
- هاشمی، فضل‌الله، حقوق شهری و قوانین شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی ایران، تهران، ۱۳۶۸.





ردیف	حوزه وظایف	نوع وظایف
۷	خدمات رفاه اجتماعی و بهزیستی، سرویس بافقر	<p>اداره و با نظارت بر مراکز نگهداری از کودکان، سالمندان، ارائه خدمات مشاوره‌ای به خانواده‌ها و سایر افراد بی‌بضای و تربیت کودکان، سالمندان، معلولین و مشکلات خانوادگی، آموزش و نگهداری معلولین، مناسب‌سازی فضاهای عمومی برای سالمندان، معلولین و کودکان، ارائه کمک‌های اجتماعی به نیازمندان، حمایت از مادران، افراد بی‌سواد، احسان از کار افتادگان، تأمین موثقت سرپناه و غذا برای افراد بی‌بضاعت و نیازمند، تعمیر و نگهداری خانه و انجام خدمات فنی دیگر برای افراد بازبسته، تالون، وثیقه بنگر و سایر نیازمندان، ایجاد ارتباط با سایر نهادهای محلی جوانان، توسعه خدمات اجتماعی مربوط به جوانان و انتشار اطلاعات مربوط به جوانان، تلاش برای فکر زدایی و سلامت و برنامهریزی در این زمینه</p>
۸	خدمات بهداشتی	<p>اداره یا همکاری در اداره بیمارستان‌ها، در مراکز بهداشتی، کلبه‌های تنظیم خانواده، میزواره یا تیمارخانه‌های واکسیناسیون و تأمین این امر، اداره و مراکز بازپروری مبتلایان و منحرفین، ارائه خدمات دامپزشکی، کنترل کیفیت بهداشت مواد غذایی</p>
۹	خدمات تحقیقاتی و اطلاع رسانی	<p>انجام تحقیقات اجتماعی و محلی، گردآوری اطلاعات شهری، انتشار منظم اطلاعات، تهیه آمارهای جمعیتی و بهداشتی و بررسی آنها.</p>
۱۰	خدمات آموزش	<p>اداره مدارس، تأمین کادر آموزشی، پرداخت حقوق کارکنان و برنامهریزی درسی و آموزشی، تأیید از مقطع دانشگاه، ترویج و اجرای برنامه‌های آموزشی اجتماعی، انجمن‌ها یا حقوق بشر، مسائل قانونی مرتبط با شهر.</p>
۱۱	حفاظت از محیط زیست	<p>کنترل آلودگی‌های هوا، آلودگی صوتی، تنظیم فنی خودروها و اندازه‌گیری سنجش و آلاینده‌های هوا، سرخوردن یا مستطین از مقررات زیست محیطی</p>
۱۲	تأمین مسکن شهررودان و کنترل بازار زمین	<p>ایجاد مسکن ارزان قیمت، پرداخت کمک هزینه مسکن به نیازمندان، اطلاعات و ثبت زمین‌ها، تنظیم اصول کار برای زمین، مدیریت عرصه و تقاضای زمین</p>
۱۳	انبارت و کنترل ساختمانی	<p>مدیر پروژه ساختمانی، نظارت بر ساخت و ساز، صدور پروانه جهت ساخت</p>
۱۴	تنظیم امور اقتصادی و توسعه اقتصادی	<p>تدارک فرستاده‌های اشتغال، کارهای، تنظیم برنامه‌های اقتصادی منطقه‌ای، جذب مشارکت بخش خصوصی، نظارت بر قیمت‌ها، رسیدگی به امور صنایع شهری، تقویت چرخه‌گردی، تأسیس دفاتر توسعه اقتصادی، اداره بورس و اداره بازارهای محلی</p>
۱۵	مدیریت مالی	<p>تحصیل بوجه، انجام امور مالی و اداری لازم برای اداره شهر، وضع و وصول عوارض، ارتباط با رده‌های حکومتی یا ادارات برای تأمین منابع شهر و شهر وندان</p>
۱۶	تأمین زیرساخت‌ها و تسهیلات و تجهیزات شهری	<p>ساخت خیابان‌ها (عمود از سرباسی، محلی، کمربندی، پارکها، زیرگذر و گذرها، کانال‌ها، پارکینگ‌های پایانه‌ها، میدان‌های عمومی، میدان‌های سبزه، توپ‌ها، سبز و تکلمه و انبارها، کارخانه‌های بازیافت زباله، گورستان‌ها، بیمارستان‌ها، پارکها، مراکز فرهنگی، مدرسه، ساختمان‌های عمومی، موزه‌ها، شهر و انجام فعالیت‌های عمومی برای مردم، ایجاد و نگهداری تأسیسات ذخیره، تسلیح و توزیع اسلحه، ایجاد و نگهداری تأسیسات جمع‌آوری و تسویه دفع فاضلاب، ایجاد و نگهداری تأسیسات توزیع برق و تأمین سوخت (عمده تا کار) مورد نیاز شهر وندان</p>
۱۷	همکاری با حکومت‌های ایالتی و ملی	<p>انجام وظایف که از سوی حکومت‌های ایالتی و ملی به شهر تعلق دارد و کار شود بر اساسی قانون و توافقات موجود</p>
۱۸	همکاری‌های بین‌المللی	<p>همکاری‌های بین‌المللی</p>

گفتگو

# مفهوم، مبانی و چالش‌های مدیریت شهری

میزگرد تخصصی  
هماهنگی و تنطیم: مظفر صرافى  
دکتر در برنامه ریزی شهری



## نشست اول

صرافی: ضمن خیرمقدم، از پذیرفتن دعوت شرکت در این میزگرد از طرف فصلنامه مدیریت شهری تشکر می‌کنم. با توجه به ماهیت میان رشته‌ای مدیریت شهری، برای غنای بیشتر مباحث از صاحب‌نظران دیگری در رشته‌های مدیریت و علوم سیاسی نیز دعوت شده بود که متأسفانه امکان حضور ایشان فراهم نشد. نخستین محور بحث این میزگرد درباره مفهوم مدیریت شهری و رابطه آن با حکومت‌های محلی و برنامه‌ریزی شهری است. در ادامه به دومین محور بحث درباره اهداف و وظایف مدیریت شهری می‌رسیم.

سعیدتیا: قبل از ورود به بحث، من نیز تأکید دارم که در این جمع حضور کارشناسان رشته‌های دیگری غیر از برنامه‌ریزی شهری ضروری است تا گستردگی بحث مدیریت را بتوان عمیق بخشید. این از ویژگی‌های برنامه‌ریزان شهری است که در زمینه‌های گوناگون به اندازه نیازشان و اغلب در سطح دانش و تجربه آندوخته‌اند و حضور متخصصان دیگر رشته‌های علوم کمک فکری شایانی است. مسئله‌ای نیز پیش روی ماست که مدام برنامه‌ریزان شهری، مدیران شهری را نفی می‌کنند و عدم موفقیت‌ها را به ایشان نسبت می‌دهند و برعکس. از این رو، ما بیشتر نقاد مدیریت شهری هستیم. موضوع این است که این عدم توافق و عدم زبان مشترک چگونه است و چه رابطه‌ای بین برنامه‌ریزی و مدیریت شهری وجود دارد؟

اردشیری: امیدوارم این میزگرد بتواند به بهبود مدیریت شهری در ایران کمک نماید و موجب گردد تا مدیریت شهری به راهی که متأسفانه برنامه‌ریزی شهری در ایران رفته و ۲۵ سال در جا زده نرود. همچنین گشایش منطقی یا جامعه به وجود آید تا فرایند اصلاح روش و محتوای آن متناسب با نیازهای جامعه شکل گیرد. به طور کلی در مفهوم مدیریت شهری دو برداشت وجود دارد که لازم است از یکدیگر تفکیک شود. برداشت نخست به صورت سنتی مدیریت شهری را اداره امور شهرها و اجرای وظایفی که شهرداری‌ها در این زمینه به عهده دارند تعریف می‌کند. این برداشت مدیریت شهری را در مقابل برنامه‌ریزی شهری قرار می‌دهد و موجب می‌گردد تا مجریان و برنامه‌ریزان از یکدیگر فاصله بگیرند. در نگرشی نو به

میزگرد حاضر در دو نشست با حضور اصغر ارجمندتیا، مهیار اردشیری، غلامعباس توسلی، احمد سعیدتیا، نویدسعیدی رضوانی، مظفر صرافی، حبیب‌الله طاهر خانی، غلامرضا کاظمیان و کامبیز نوروزی در جهت روشن نمودن مفاهیم، اهداف و وظایف، مشکلات و قابلیت‌ها و راهکارهای مدیریت شهری در ایران برگزار شده است.

## مقدمه

مدیریت امور شهر، آن هم شهری با رشد شتابان و خلق مستمر مسائل جدید و وظایف بسیار دشوار است که بیابانی ندارد. اداره کنندگان شهر آنچنان دست به گریبان حل مشکلات حاد می‌همچون بیکاری و فقر، بزه، آلودگی زیست محیطی، بدمسکنی و اشباع زیرساخت‌ها هستند که کمتر به چاره‌جویی ریشه‌ای و حرکت به سوی چشم‌اندازی مطلوب می‌اندیشند. از این رو، گاه به نظر می‌رسد مدیریت شهری در کشور ما، هدف و چارچوب اقدامات خود را آنچنان محدود نموده که بی‌دغدغه حیات شهر به «آب و جاروی حیاط شهر» بسنده می‌کند!

همزمان با درک اهمیت روزافزون شهرها در توسعه ملی، در سرتاسر گیتی شاهد ناتوانی دولت‌ها (در تمام سطوح) برای اداره امور شهرها و پاسخگویی نیازهای فزاینده شهروندان به روال گذشته‌ایم. این در حالی است که آشکارا توسعه اقتصادی کشورها با اداره موفق شهرهای آنها همبستگی دارد. بنابراین شیوه مدیریت جدیدی برای شهرها لازم است که بر پایه نگرش نوینی از حاکمیت و حکمرانی شهری (Urban Governance) باشد که نه تنها دولت، بلکه جامعه مدنی و بخش خصوصی را به مشارکت در اداره شهر فرا خواند.

در گزماگرم فرایند جهانی شدن و رقابت شهرها در جذب سرمایه‌ها و ارتقای رفاه اجتماعی - اقتصادی شهروندان، پیاسدهای زیانباری همچون از دست رفتن هویت محلی، دو سطحی شدن جامعه و نزول زیست محیطی نیز بروز نموده که هدایت خردمندانه توسعه شهر را جایگزین خوش‌باووری رهاسازی رشد شهر کرده است. «شهرداری» دیگر تنها مدیریت مشکلات رشد شهر نیست؛ بلکه فراتر از آن، راهبری شهر به سوی توسعه‌ای همه‌جانبه و پایدار است.



مدیریت شهری که از اواخر دهه ۱۹۸۰ درجهان مطرح گردید، دامنه مدیریت شهری بسیار وسیعتر تعریف گردید. این نگرش مدیریت توسعه شهرها و نحوه رویارویی با مشکلات شهرنشینی در کشورهای جهان سوم را در برمیگیرد. نگرش جدید براساس سه عامل پایه‌ریزی شد. نخست استمرار رشد سریع شهرنشینی در کشورهای درحال توسعه در ۳۰ سال آینده که موجب می‌گردد تا جمعیت شهری در این کشورها به سه برابر افزایش یابد با توجه به محدودیت منابع و ظرفیت‌های لازم برای رویارویی با این خیل جمعیت، لازم است تا روشی جدید جایگزین شیوه‌های سنتی شود و با بهره‌گیری از مشارکت‌های مدنی نیاز روزافزون شهرها را پاسخگو باشد. عامل دوم آگاهی از توان شهرها در رشد اقتصادی و توسعه ملی است. تحقیقات در کشورهای جهان سوم نشان می‌دهند که سرانه تولید ناخالص شهری، به‌ویژه در کشورهای بزرگ، از میانگین سرانه تولید در کشور بالاتر است. به عبارت دیگر شهرنشینی و رشد اقتصادی دو فرایند مرتبط باهم هستند. از این رو توجه و تلاش ویژه‌ای برای استفاده از شهرها به عنوان ابزار توسعه اقتصادی موردنیاز است که در محدوده وظایف مدیریت شهری قرار می‌گیرد. سومین عامل به تغییر نقش دولت و سازمان‌های دولتی از تأمین کننده مستقیم نیازها و خدمات شهری به فراهم کننده شرایط و بستر لازم برای مشارکت بخش خصوصی مربوط می‌شود. در این زمینه تأکید مدیریت شهری برتکوین سیاست‌های مناسب برای توان بخشی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های بالقوه بخش خصوصی در تأمین نیازهای شهرهاست.

**سعیدنیا:** شهرداری‌ها در ایران بخش بسیار محدود و مشخصی از مدیریت شهری را در اختیار دارند. اداره شهرها در ایران فاصله بسیار زیادی با حکومت شهری دارد. حتی حضور تعدادی نماینده مردم در شوراهای شهر نیز نمی‌تواند شهرداری‌ها را به سطح مدیریت جامع شهری برساند. مهم‌ترین مسائل اداره شهرها از دیدگاه شهرداری‌ها، تأمین برخی نیازهای عمومی شهر است. بنابراین مدیریت شهری در کشورهای اروپایی که به عنوان دستگاه حاکمه عمل می‌کند یا مدیریت شهری در ایران که اداره نظارت و نگهداری شهر است، تفاوت عاوهی دارند. از این رو مباحثی که دکتر اردشیری اشاره نمودند در حیطه کار مدیریت شهرداری‌های ایران نیست. اصولاً شهرداری‌ها قادر به مدیریت چرخه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و امنیتی شهر نیستند.

**سرافقی:** با توجه به نظرات ارائه شده، به نظر می‌رسد مباحث با توجه بیشتری به زمینه و شرایط کشور ما باید پیش برود. اشاراتی شد به این که حاکم شهری در ایران داریم و نه حکومت شهری، و شهرداری نیز اداره کارگزار نوظافت و امور شهری است. در هر حال بهتر است مبانی نظری یا شرایط زمینه‌های برخورد کند.

**سعیدنیا:** قبل از ادامه بحث لازم است به نکته‌های اشاره کنم تا در حلاله نظریه‌پردازی نکنیم. هر شهر در نظام حکومتی جامعه به بخش‌هایی مختلف مانند امور اقتصادی، امور مهندسی، آموزش و پرورش، بهداشت و مانند اینها تقسیم می‌شود. دستگاه‌هایی متولی آنها می‌شوند و نمایندگانشان در شهرها به انجام وظایف خود می‌پردازند. هماهنگی این بخش‌ها در اختیار شهردار نیست و فرماندار نیز توان محدودی برای این هماهنگی دارد. بنابراین نمی‌توانیم از مدیریت فراگیر شهری صحبت کنیم. مدیریت شهری عملاً مدیریت بخشی از فعالیت‌ها و امور رفاهی شهر است و عمدتاً هدایت و کنترل کالبدی شهر را برعهده دارد. پس پرداختن به مدیریت شهری در برداشت نوین آن مستلزم شرایط قانونی و ساختاری جدیدی در کشور است؛ از جمله به جای قوانین شهرداری کنونی، صاحب قوانین شهر شویم و اداره و مدیریت فضای شهری به شهرداری واگذار شود؛ نه آن که شهردار مدیریت امنیت شهر را به عهده نداشته باشد و در تولید مسکن نتواند وارد شود و حتی مجاز به ساختن فرهنگسرا هم نباشد.

**سعیدی:** سئوالی در اینجا مطرح است که اگر مدیریت شهری شکل تغییر یافته‌ای از حکومت شهری است پس چرا از حکومت‌های محلی صحبت به میان می‌آوریم و آن را از مدیریت محلی مجزا می‌کنیم؟

**سعیدنیا:** زیرا مفهومی اروپایی وارد زبان فارسی شده و الگوبرداری بدون توجه به جامعه ما صورت گرفته است. قوانین مربوط به شوراهای چنانچه بخوانیم بی می‌بریم که آنها دارای توان حکومتی نیستند و در حد توصیه و هماهنگی با دیگر نهادها در شهر عمل می‌کنند. حالا هم می‌بینیم درحالی که مهم‌ترین مسأله شوراهای کسب منابع درآمدی برای شهرداری است، چنین توانی را ندارند.

**کاظمیان:** درخصوص شرایط زمینه‌های ایران ما باید توجه را به این نکته جلب کنیم که دو قانون بسیار مهم برای اداره شهرها در ایران، قانون بلدییه (مصوب ۱۲۸۶) و قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴) است. قانون اخیر در زمان نخست وزیر دکتر مصدق تهیه شد و پس از ایشان تنفیذ گردید. هر دو قانون در شرایط اوج گرفتن دموکراسی و تضعیف استبداد حاکم و در مجموع کاهش قدرت دولت مرکزی به تصویب رسیدند. از همین رو، گرایش‌ات دموکراتیک در این قوانین به چشم می‌خورد و نهادهای مستقلی برای اداره شهر از انجمن‌های بلدییه تا شهر و حتی انجمن‌های ایالتی و ولایتی در نظر گرفته می‌شود. با اقتدار مجدد حکومت مرکزی، این جنبه از قوانین تعارضی پیش می‌آید و حاکم شهری به جای حکومت شهری، مسلط می‌شود. در واقع دایره اقتدار دولت اگر بزرگ شود، دایره اقتدار نهادهای مردمی در شهر کوچک می‌شود و برعکس. موفقیت نظام اداره شهرهای ما در حل این رویارویی در نظام کشور است.



صراقی: در پی این بحث زمینهای، من باز می‌گردم به مفهوم مدیریت شهری که در عمل برای پاسخ‌گویی به نیازهای زندگی شهری به سازمان‌دهی منابع و عواملی می‌پردازد و مدیریت را برای کارایی و بهینه‌سازی آن‌ها به کار می‌گیرد. با اشاراتی که به زمینه ایران شد، از جمله این که نهادهای مستقل شکل نگرفته، شعبه‌های دستگاه‌های دولت مرکزی مجزا عمل می‌کنند و بخش محدودی از وظایف اداره شهر به شهرداری و شورای شهر داده شده است؛ به هر حال چه مفهوم و همچنین چه وظایفی برای مدیریت شهری قائل هستیم؟

کافظمیان: من هم پرسش‌هایی را مطرح می‌کنم تا در باره آن‌ها بحث شود. بین حکومت محلی و حکومت شهری و مدیریت شهری چه تفاوت مهمی است؟ در انگلیسی واژه‌های مختلف Urban/Local و Urban/City Management و Government را داریم که به نظر در شرح وظایف و حیطه عمل آنها نیز تفاوت‌هایی است. آیا سطح محلی چگونه تعریف می‌شود و با شهر چه رابطه‌ای دارد؟ آیا محدوده قانونی شهر را در برمی‌گیرد یا حوزه نفوذ آن را نیز شامل می‌شود؟ پرسش دیگر این است که آیا بین مدیریت شهری و حکومت محلی می‌توان این تفاوت را قائل شد که از اولی سیاست‌زدایی می‌شود و بیشتر جنبه فنی می‌یابد و دومی با سیاست و حاکمیت مرتبط می‌شود؟ همچنین این سؤال که متشاه مشروعیت مدیریت شهری چیست؟ و سرانجام این پرسش که آیا مدیریت شهری را مساوی شهرداری تعریف می‌کنیم و حتی در شرایط ایران آیا این تساوی وجود دارد؟

صراقی: برنامه مدیریت شهری (UMP) سازمان ملل، حکومت محلی را اعمال قدرتی مشروع برآمده از اراده شهروندان برای نظام دادن به عملکردهای مشترک و تأمین رفاه همگانی دانسته است. حکمی این گونه از طرف حکومت شهری برای بازوی اجرایی که مدیریت شهری است وجود دارد و به عملکردهایی می‌پردازد که هیچ فردی به تنهایی قادر به انجام آن نیست، یا به تنظیم عملکردهایی می‌پردازد که هر فرد برای حداکثر کردن منافعش ممکن است به زیان جمع انجام دهد. بنابراین مشروعیت را از حکومت می‌گیرد یا به فعالیت‌های اجرایی می‌پردازد که مستلزم اقدام جمعی است (مانند زیربناها و خدمات اجتماعی) و یا به انتظام و اعمال قانونی می‌پردازد که جلوی مزاحمت برای یکدیگر در زندگی شهری را بگیرد. مدیریت شهری بیشتر مدیریتی اجرایی و کارگزار شده که البته از ضروریات آن برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری است. از این رو شامل شهرداری و شورای شهر می‌شود و در مورد ایران دستگاه‌های دولتی فعال در اداره و عمران شهر را نیز در برمی‌گیرد. در مورد سطح حکومت محلی باید آن را کوچکترین تقسیم قضای کشور دانست که دارای حق وضع و اعمال قوانینی در محدوده خود



است. در کشورهای فدرال، سه سطح از ملی تا ایالتی و تا محلی وجود دارد. سطح محلی ممکن است یک کلانشهر را در برگیرد، یا مجموعه‌ای روستایی باشد و یا ترکیبی از شهر و روستاهای حومه‌اش که حکومت شهری، نوع شهری آن است.

**ظاهرخانی:** در این جا طرح دو مفهوم یا عنوان مدیریت شهری (Urban Management) و حکومت شهری (City Government) را لازم می‌بینم. مدیریت شهری اولین بار زمانی مورد توجه واقع شد که در ۱۹۷۴ درکنار مفاهیمی چون برنامه توسعه پایدار شهری و پروژه شهر سالم در دستور کار یکی از برنامه‌های توسعه سازمان ملل (UNDP) با عنوان برنامه مدیریت شهری قرار گرفت. این برنامه که به منظور کمک به توسعه شهرهای جهان سوم مطرح گردید مجموعه سیاست‌ها و برنامه‌هایی است که برای شهرهای کشورهای درحال توسعه به خصوص شهرهای بزرگ طراحی شده و در قالب کمک‌هایی اعم از فنی و مالی به این کشورها ارائه می‌شود. ذکر یک موضوع خالی از فایده نخواهد بود که مباحث مطرح شده در قالب این برنامه، پیچیده و درعین حال متنوع و مبهم هستند. به عبارتی مفهوم مشخص و جامع و مانعی از مدیریت شهری و به تبع آن برنامه‌هایی که در قالب آن اجرا می‌شود وجود ندارد و زمینه‌هایی در خصوص حثاف این برنامه و تبدیل آن به برنامه‌های جزئی و مشخص‌تر وجود دارد.

اما در باره حکومت شهری؛ طبق فرهنگ بریتانیکا سه نوع سیستم اصلی حکومت شهری درجهان وجود دارد که عبارتند از سیستم ناپلئونی یا فرانسوی، سیستم بریتانیایی و سیستم فدرالی. البته یک سیستم فرعی نیز با عنوان اروپایی شرقی معرفی گردیده که فعلاً عینیت خارجی ندارد و تفاوت بین این سیستم‌ها در نحوه اداره امور شهر، حدود اختیارات و وظایف شورای شهر و شهرداری و نحوه و نوع ارتباط میان این سطح از حکومت با سطوح بالاتر است. ارکان اصلی پدیدآورنده حکومت شهری، شورا و شهرداری هستند. نتیجه‌گیری اولیه از موضوع این است که مرزبندی مشخصی بین مفهوم مدیریت شهری و حکومت شهری وجود دارد و نمی‌توان موضوعاتی را که خاص حکومت شهری است در قالب مدیریت شهری مطرح کرد و مورد بحث و بررسی قرار داد. یا نمی‌توان این دو واژه را به جای یکدیگر به کار برد، مسأله‌ای که در ترجمه متون انگلیسی به کرات اتفاق می‌افتد و به دلیل بومی نمودن مفهوم (City Government) به مدیریت شهری ترجمه می‌گردد. غافل از این که اصول، مفاهیم، قواعد و موضوعاتی که در هر یک از دو مفهوم مطرح می‌شوند کاملاً از هم متمایزند. در نتیجه خلط مبحث بین حکومت شهری و مدیریت شهری بین متخصصان و متولیان امور شهرها به وجود آمده است.

**توروزی:** در تفاوت بین حکومت شهری یا حکومت محلی و

مدیریت شهری باید به مفهوم Government یا حکومت و مفهوم حاکمیت نهفته در آن که گوهری سیاسی دارد توجه داشت. برای مثال از مصادیق آن بحث تابعیت است. بحث تشکیل دادگاه هاست، بحث وضع مالیات‌ها و نظایر آن است. حکومت محلی، که در نظام‌های فدراتیو خیلی روشن است، در محدودهٔ سرزمینی خود قدرت داخلی دارند. اما مفهوم مدیریت مفهومی اجرایی و خرد است که حاکمیت سیاسی در آن نیست. تصمیم‌گیری‌های اصلی در مراکز حکومتی گرفته می‌شود و واحدهای مدیریتی محلی آن هستند. شوراها، غیر از عوارض شهر، در سایر موارد اختیار ندارند. قانون مالیات را مجلس شورا در سطح کشور وضع می‌کند و همه مکلف به تبعیت از آن هستند، یک واحد صنفی در شهری از یک استان همان گونه مشمول آن است که یک کارمند در شهری از استانی دیگر. حالا بحث را از نگاه حقوقی به یک دوگانگی در نظام مدیریت شهری ما وصل می‌کنم. این دوگانگی در عرصه اجرا خیلی پیچیده‌تر و بدتر می‌شود. در قوانین، شهرداری اختیاراتی دارد که از حق حاکمیت شهرداری منتسب می‌شود؛ در واقع وجه سیاسی دارد که مشروعیت آنها ناشی از حق حاکمیت ملی است. مصداق بارز آن بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداری هاست که با استفاده از آن شهرداری می‌تواند یک واحد صنفی را ببندد، کاری که دادگاه‌ها با تشریفات خیلی پیچیده انجام می‌دهند تا حق فردی را تعطیل نکنند. اما وظایف دیگری هم شهرداری دارد که الزاماً مربوط به شهرداری نیست و هرجای دیگر هم می‌تواند انجام دهد، مثلاً ادارهٔ پارک‌ها که برای ادارهٔ آن‌ها همان‌طور که رایج است می‌توان با شرکتی خصوصی قرارداد بست. در این جا چون در سلسله مراتب قانونی، مردم شورا را انتخاب می‌کنند و شورا هم شهردار را، توانایی شهرداری برای اعمال مهمی چون تعطیل کردن واحدهای صنفی یا حتی صدور پروانهٔ ساخت، ناشی از همین حق حاکمیت ملی است. ولی براساس قانون شهرداری ۱۳۳۴ و قانون تشکیلات شوراهای اسلامی وقتی شورای شهر نیست، وزارت کشور جانشین آن می‌شود. یعنی این مقررات منای نظری یک واحد مدیریت شهری را منتفی می‌کند و دوگانگی دارد. در آنجا شورای شهر منتخب مردم است اما وزیر کشور یا استاندار منصوب هستند که جای آن را می‌گیرند. اولی به مفهوم حکومت محلی نزدیک می‌شود و دومی شهرداری را در حد یک واحد مدیریت شهری و بیمانکاری تابع قوهٔ مجریه تبدیل می‌کند. این دوگانگی در اجرا پیچیده‌تر است و حماسیت شهر در ایران و به‌ویژه تهران، مسأله شهر را به مسأله‌ای ملی تبدیل کرده و به عرصه رقابت برای گرفتن اختیارات بیشتر دستگاه‌های فرای شهر بدل شده است. نمونه آن در راه‌تعمیر و رانندگی در تهران مشاهده شد که به قانونی ختم گردید که از لحاظ شاخص‌های قانون‌گذاری یکی از ضعیف‌ترین قوانین است و در عمل نباید تعجب کرد اگر در آن



واحد، یک خیابان هم یک طرفه و هم دو طرفه اعلام شود. می‌خواهم نتیجه بگیرم که مجموعه عوامل مندرج در مباحث توسعه‌نیافتگی جامعه ایران در مفهوم مدیریت شهری ما نیز منعکس است و این دو را از هم نباید جدا کرد. در بررسی جامعه‌شناسی حقوقی باید توجه داشت که در اروپا، مناسبات اجتماعی شکل گرفته و در پی آن قواعد حقوقی به وجود آمده است ولی در ایران برعکس بوده است. دولت از بالا نهادهای مدنی جدید را با قانون به وجود آورده و آن گاه به زور، مناسبات اجتماعی مربوطه را می‌خواهد ایجاد کند که وارونه است. این نوسازی نیست، بلکه تخریب است. از این رو، در ایران شهرها در وضعیت انفجاری بزرگ شدند و تازه، نهادهای تمدنی و روابط در عرصه عمومی را دولت پشت سرهم و به سرعت ایجاد می‌کند که پذیرش اجتماعی و کارایی لازم را ندارند. ناسامانی بسیاری در شهرها به چشم می‌خورد که ابعاد بسیاری از این مسائل، ملی است و چیزی نیست که در حد مدیریت شهری بررسی شود. اما درحالی می‌توان به سازماندهی قانونی و ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های مسئول اداره شهر پرداخت و مسائل روزمره‌ای همچون کندن چند باره یک خیابان را بهبود بخشید.

**اردشیری:** مایلیم به نکته‌ای درخصوص وظایف مدیریت شهری در رویارویی با مسائلی ملی در شهرها اشاره کنم، مثلاً در مورد انتقال بعضی کارخانجات بزرگ از شهرها و یا انتقال پادگان‌های نظامی که مصوبه شورای عالی شهرسازی است و در برنامه سوم هم مورد توجه قرار گرفته است. فرض کنید در طرح جامع شهر مقرر شده که کارخانه‌ای به دلیل آلودگی محیط و نامناسب بودن مکان از شهر خارج شود. در این جا مدیریت شهر برای اجرای این برنامه باید مدیریت کارخانه را به میز مذاکره‌ای بکشاند و با دادن امتیازی و گرفتن تعهدی به توافق برسند، وگرنه به صرف این که برنامه‌ریزی کنیم و حتی در سطح ملی بر طرحی تأکید کنیم خود به خود اجرا نمی‌شود. نمی‌توان اجرای آن را به قدرت قهریه واگذار کرد، مگر آن که در سطح محلی راه‌گشایی شود.

**صوافی:** بله، زیرا عملکرد اقتصادی این واحد باید توجیه و کارایی داشته باشد و منطقی برای جابه‌جایی آن به دست آید. اگر از این انتقال منافی به جمعی می‌رسد باید خسورها و یا بخشی از هزینه‌های آن واحد را نیز شهر تأمین نماید. این مثال خوبی برای رابطه مدیریت شهری و برنامه‌ریزی شهری است.

**کافعیان:** تا این جا به نظر می‌رسد اتفاق نظر بود که مدیریت شهری بیشتر وجه فنی و اجرایی دارد و نسبت به حکومت شهری، وجوه حاکمیتی آن کمتر است و نهادهای مدیریتی شهر بیشتر مجری تصمیمات نهادهای حکومتی هستند که ممکن است در سطح ملی یا محلی باشند. حال پرسش دیگری مطرح است: آیا



مدیریت شهری را فارغ از حکومت شهری می‌توان مطرح کرد و در این صورت می‌تواند وظایف خود را تحقق بخشد؟  
صرافعی: و در واقع این پرسش که آیا لازمه مدیریت شهری موفق، حکومت شهری است؟ با این یادآوری که نظری هم وجود داشت که در هر حال حکومت شهری وجود دارد.

**اردشیری:** به نظر من می‌شود حکومت محلی نداشت ولی مدیریت شهری فعال و کارآمد داشت بخش عمده‌ای از آن کار کارشناسی و فنی است و می‌خواهد شهری سالم و با شرایط زیستی مناسب به وجود آورد.

**نوروزی:** به نظر من هم بدون رأی مردم و اعمال قدرتی مشروع نیز مدیریت شهری می‌تواند باشد و به کارهای فنی بدون وجود حکومت محلی بپردازد. حالا من روی واژه حکومت محلی که به لحاظ حقوقی معنایی خاصی دارد زیاد تکیه نمی‌کنم چون در ذهن من یادآور نظام فدراتیو است، اما به آن نظام مشارکتی می‌گویم و معتقدم در شرایطی هستیم که بدون مشارکت مردم، مدیریت شهری کارآمد قابل تحقق نیست. دلایل عمده‌اش در ناتوانی مالی دولت در دهه‌های اخیر است که همزمان با افزایش گروه‌ها و انجمن‌های مدنی بوده است و دیگر این که مدیریت شهری در کشور ما به نیرویی عظیم احتیاج دارد. چنانچه دولت درگیر آن شود با آن همه وظایف مهم دیگری که دارد یعنی از مرز حمایت کند، سحرمین را دستگیر کند و ثبات اقتصادی ایجاد کند، به دولت چاروکش تبدیل می‌شود. پس کاهش مداخله مستقیم دولت در امور شهری اجتناب‌ناپذیر است.

**سعیدنیا:** من تصور می‌کنم که مدیریت شهری در ایران توان هماهنگی و جلب مشارکت نهادهای دولتی و خصوصی در سطح شهر را ندارد، زیرا مشروعیت این کار و قدرت قانونی لازم برای آن را ندارد.

**سعیدی:** در پایان این بحث مایلیم به چگونگی برخورد ما با نظرات مطروحه توسط مؤسسات تابعه سازمان ملل اشاره‌ای بکنم. در این زمینه دو دیدگاه وجود دارد: از یک طرف این گونه نظریات را به عنوان نظریات کارشناسی شده و قابل استفاده درجهان سوم بپذیریم، و از طرف دیگر با دیدگاهی انتقادی این گونه رهنمودها را مورد تردید قرار دهیم و یا مثال‌های تاریخی حتی آنها را ناصواب و کشیده شدن به بیراهه تلقی کنیم. شاید مناسب باشد در بحث آتی به آموزه‌های جهانی و شرایط انطباق با رهنمودهای داده شده نیز بپردازیم.

**ارجمند نیا:** قبل از خاتمه این بحث مایلیم یادآوری کنیم در مبحث مدیریت شهری باید توجه داشت که نقش و جایگاه مدیریت شهری، در توسعه پایدار شهری حائز اهمیت ویژه‌ای است. به نظر اینجانب مدیریت شهری پایدار، به تمامی عرصه‌های فعالیت شهری

و به تمامی اعضا و شهروندان و حضور آنان در مدیریت شهری ارتباط دارد. به عبارت دیگر، مدیریت شهری تلور خاستگاه نیازهای مردم در قالب سطحی از تصمیم‌گیری و اجرائت. شهروندان در این مجموعه سکونتگاهی، خواسته‌ها و مطالباتی دارند که باید در این سطح و به شیوه‌ای قابل قبول و مصوب همگان به مرحله اجرا درآید. اگر به نقش سازنده و پایدار مدیریت شهری می‌اندیشیم، باید به دستمایه کارآمد یا مشروع آن، یعنی نقش و حضور مردم توجه داشته باشیم. مدیریت شهری پایدار، زمانی کارآمد است که مشارکت و مداخله مردم، به صورت حقیقی و حقوقی، آن را تضمین کند. مدیریت شهری پایدار وقتی پاسخگوی مطالبات ساکنان شهر است که از حضور مستقیم و غیرمستقیم مردم بهره گیرد. به همین دلیل است که امروزه مدیریت و دمکراتیک و تکنوکراتیک از بالا، به سطح کارایی عملکرد مشترک و همگانی متکی به مشارکت مردمی نمی‌رسد. از این رو، و به‌ویژه در شرایط تعمیق یافت‌های جامعه مدنی و نهادهای آن، برمدیریت برخاسته از حضور مردم و مداخله آن در تمام سطوح و لایه‌های اجتماعی تأکید می‌شود. مدیریت شهری پایدار به وجه اجرائی و فنی ختم نمی‌شود، بلکه باید راهکارهای پاسخگو به نیازها و مطالبات اجتماعی، اقتصادی، فضایی و کالبدی سطوح مختلف را جستجو کرد. راهکارهای کارآمد و کارساز با حضور مردم و به کمک آنان در قالب نهادهای حقوقی و سازمان یافته و حضور حقیقی، یعنی شوراهای تشکلی‌های مردم NGO، امکان‌پذیر است. این حرکت نوپای مردمی در سطح کلان و ملی، می‌تواند از پایین نیز آغاز گردد.

## نشست دوم

**صرافعی:** بار دیگر از حوصله، علاقه و حضور شرکت کنندگان در این میزگرد سپاس‌گزاری می‌کنم. در ادامه مباحث نشست گذشته اینک به مسئله یابی مدیریت شهری در ایران می‌پردازیم و ضمن بحث در مورد شرایط لازم موفقیت در مدیریت شهری، درخواست می‌کنیم به راهبردهایی در این خصوص برای ایران اشاره شود.

**اردشیری:** در نشست گذشته اشاره شد که مدیریت شهری با توجه به رشد پرمتله شهرنشینی درجهان سوم، و اهمیت شهرها برای توسعه اقتصادی کشورها با چالش‌هایی روبه‌روست تا عدم موفقیت برنامه‌ریزی‌های شهری را دگرگون کند و شرایط و محیطی ایجاد کند تا برنامه‌ریزی شهری جامعه عمل بیوشد. درحقیقت عوامل مختلف حقوقی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، اداری و سیاسی شرایطی را به وجود می‌آورند. در این شرایط برنامه‌ریزان شهری باید بتوانند برنامه‌ها را تهیه، تدوین و اجرائی نمایند. نمی‌توان مانند گذشته صرفاً به تهیه برنامه‌ها پرداخت و منتظر بود که به اجرا در بیایند. یکی از وظایف مدیریت شهری ایجاد شرایط تحقق برنامه





هاست. در این زمینه، وظیفه مدیریت شهری اتخاذ سیاست‌ها، برنامه‌ها، اقدامات و مداخلات گسترده‌ای است برای اطمینان از این که دسترسی به مسکن، اشتغال، خدمات و زیربنای بتواند همراه و همگام با رشد شهرنشینی فراهم شود. این جوهر مدیریت شهری در جهان است. همین تفکر نیز در ایران وجود دارد و نگرانی از نارسایی‌های آینده ظهور کرده است، وگرنه توجه به مدیریت شهری در کشورمان دیکته نشده است. احساس شده است که چیزی لازم داریم تا بتوان از طریق سیاست‌گذاری و آماده‌سازی محیط شهری را برای تحقق برنامه‌ها مهیا ساخت و دیگر تنها داشتن طرح جامع کفایت نمی‌کند. باید به مذاکره و مشارکت و یافتن راهکارهایی برای اجرای برنامه و طرح پرداخت. زمینه‌های پنجگانه‌ای برای مدیریت شهری وجود دارد که توسط سازمان‌های جهانی و پژوهشگران مختلف به عنوان زمینه‌های راهبردی در این بستر سازی مشخص شده است. زمینه نخست مدیریت زمین و نقشی است که بازار زمین در شهر دارد. بورس سازی زمین امروزه مطمئن‌ترین نوع سرمایه‌گذاری است و از موانع سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش‌های تولیدی و یا استفاده صحیح از زمین برای خدمات است. مثلاً ما تبصره ۸۴ را داریم که سازمان زمین با توافق مالکین برای استفاده خدمات عمومی می‌تواند عمل کند ولی سازوکار آن روشن نیست و مدیریت شهری می‌تواند این گونه‌گره‌ها را بازکند. زمینه دوم نحوه تأمین خدمات زیربنایی و چگونگی تقسیم کار و تأمین آن توسط مشارکت بخش خصوصی و بخش دولتی است. بحث‌های خودیاری، کاهش هزینه‌ها و پرداخت هزینه توسط مصرف‌کننده و یا توسط جامعه در این چارچوب قرار می‌گیرد. زمینه سوم، مباحث زیست محیطی است. لازم است سیاست‌های مناسبی برای حفاظت و ارتقای محیط‌زیست و نگهداری منابع ارزشمند از مدیریت شهری تدوین شود. در اینجا هم نمی‌توان صرفاً به ضوابط و مقررات و یا پاسخ ندادن اکتفا کرد و سیاست‌گذاری‌های فعال و هدایت مثبت لازم است. زمینه چهارم، تقویت منابع مالی شهرداری هاست که اطمینان از این که شهرداری‌ها با منابع درآمدی مطمئن توان خدمات‌رسانی و بهبود محیط شهری داشته باشد این که چه عوارضی وضع شود و چه مقدار از مالیات‌ها به سطح محلی باز گردد و مشارکت مردمی چگونه باشد و تجهیز و بسیج منابع جدید چگونه صورت گیرد و بودجه‌ریزی چگونه انجام شود، همه در این چارچوب قرار خواهد گرفت. زمینه پنجم هم که شاید زیربنای زمینه‌های قبلی محسوب شود، اقتصاد شهر است. مدیریت شهری باید به سیاست‌هایی در جهت رونق اقتصاد شهر و افزایش توان اقتصادی آن بپردازد. بدون چنین زیربنایی، نه مردم توان اقتصادی دارند و نه شهرداری منبع درآمدی لازم. برای تمامی این پنج زمینه باید سیاست‌های روشنی توسط مدیریت شهری اتخاذ شود که در توافق



با هم باشند و انسجام لازم را داشته باشند. در این صورت مدیریت شهری شرایط و محیطی را فراهم می‌سازد که زمینه‌های توفیق برنامه‌ریزی شهری خواهد بود.

**صرافتی:** در نظریات شما نیز در اتصال با مباحث نشست گذشته اشاراتی به برون‌زا بودن برنامه‌ریزی شهری در ایران وجود دارد. این رو وظیفه‌ای برای مدیریت شهری در جهت سترسازی تحقق طرح و برنامه‌ها با سیاست‌گذاری در زمینه‌های پنجگانه مطرح می‌فرمایید و به درستی یادآوری کردید که مدیریت شهری باید اهداف روشنی در پاسخ به نیازهای جمعی شهر در چارچوب قوانین کشور داشته باشد. آیا در مورد مسئله یابی مدیریت شهری در ایران نظرات دیگری هم هست؟

**توسلی:** نکاتی که اشاره شد از نظر مدیریتی جا افتاده خیلی اهمیت دارد، ولی به نظر من اگر چنین وظایفی در نظر بگیریم در چارچوب وضع موجود عمل کرده‌ایم. باید دید چه تعریفی از شهر و مسأله شهر داریم. آیا صرفاً از نظر کالبدی آن را در نظر می‌گیریم که در این صورت مسائل طرح شده اساسی است و مدیریت شهری منحصر به زمینه‌های گفته شده می‌شود. ولی اگر شهر را فراتر از فضای کالبدی و به مثابه موجودی زنده تعریف کنیم متفاوت می‌شود. شهر در فعل و انفعال دائم با محیط خود است و در تغییر و تحول مستمر، بخشی از آن تحت تأثیر عوامل کلی جامعه و بخشی تحت تأثیر ساختارهای درون شهر و بخشی تحت تأثیر تاریخ گذشته شهر است. دگرگونی‌های شهر نشانگر آن است که شهر محیطی بسته نیست و در نظامی باز عمل می‌کند. وقتی جمعیت کل کشور به سرعت افزوده می‌شود، جمعیت شهر هم خواه ناخواه تحت تأثیر قرار می‌گیرد. وقتی در مناطقی از کشور خشکسالی می‌شود یا امکانات اقتصادی متعادلی وجود ندارد، هجوم جمعیت به شهرها افزایش می‌یابد. بنابراین شهر با این که واحدی مستقل است اما باز است و در همین جا مسئله مدیریت شهری بروز می‌کند. مدیریت احتیاج به یک نظام بسته دارد تا عوامل را به کنترل درآورد ولی عوامل بیرونی شهر می‌تواند مدیریت ما را تحت تأثیر قرار دهد و شکست‌پذیر کند. شهر بیش از آن که محیطی کالبدی باشد، محیطی اجتماعی است. مدیریت شهری این را باید مدنظر قرار دهد. این که سلسله عوامل فیزیکی را کنترل کنیم کافی نیست. تجارب سی، چهل ساله اخیر نشان داده که عوامل بی جان تحت تأثیر عوامل اجتماعی و اقتصادی شهر در ایران آنچنان قرار گرفته‌اند که تقریباً مدیریت شهری از دست خارج شده است. باید توجه داشت که شهر یک فرهنگ هم هست، سبک زندگی هم هست و شیوه نگرش و بینش نیز هست. شهری که ملغمه‌ای از مهاجران تازه وارد از نقاط مختلف است، چه در حاشیه نشسته باشند و چه با ساکنان قبلی مخلوط شده باشند، آن هم با سطوح تحصیلی و آداب و فرهنگ‌های مختلف،

دیگر مدیریت منسجم برای آن آسان نیست. جنوب و شمال شهر ممکن است خیلی متفاوت باشند، برداشت واحدی از این شهر نباید داشت. باید واقعاً شهر مورد شناسایی اجتماعی قرار گیرد و عامل انسانی، آن هم انسان اجتماعی را مورد توجه قرار داد تا مدیریت شهری ممکن باشد. این نوع مدیریتی که متأسفانه در ایران باب شده از بالاست ولی یک نوع مدیریت می‌تواند از پایین و با شکل‌گیری جامعه مدنی باشد که بتواند مسائل اجتماعی و فرهنگی شهر را در کنترل خود قرار دهد. یعنی مدیریت مدنی. با این نگرش، شهر نیاز به برنامه‌های اجتماعی علاوه بر برنامه‌های کالبدی دارد و کارگزاران شهری با دخالت خودشان عوامل دست اندرکار را به کار می‌گیرند و تحولی در ساختارها ایجاد می‌کنند. تجارب من در طرح‌های جامع شهری نشان داده که مدیریتی ناقص در کنار برنامه‌ریزی از بالا آنها را دچار ناکافی نموده است. موضوع، فقط کنار گذاشتن طرح‌های جامع به علت شکست‌های سی، چهل ساله گذشته نیست. باید ساختارهای شهری را تحت مطالعه، نظارت و کنترل درآورد. باید تحلیلی جامعه شناختی از وضعیت شهر، تاریخی که بر آن گذشته، ساختارها و جمعیتش صورت گیرد بدون چنین تحلیلی، شهرسازی و مدیریت شهری دچار اشکال خواهد شد. وظیفه مهیبر مدیریت شهری کنونی این است که از فشارهای شهرنشینی، از نظر عصبی و زندگی و محیط‌زیست در شهیرکاهد. تنها با بزرگ کردن مسائل کالبدی مدیریت کالبدی این کار ممکن نمی‌شود. بسیاری از طرح‌های کالبدی، مانند احداث یک بزرگراه از میان یک محله آسیب‌زایی اجتماعی برجا می‌گذارد و روابط اجتماعی را دگرگون می‌کند. برنامه‌ریزی شهری از زمان مدرنیته کردن رضاشاهی با نوعی مدیریت از بالا و بدون در نظر گرفتن جامعه انسانی به کار گرفته شد و خودش باعث ناهماهنگی و تضادهای درون شهری و نارسایی و ناراحتی‌های اجتماعی بسیار شد. حداقل می‌شد هم‌زمان با تغییرات وارد شده از بیرون و به عبارتی تحمیل این تغییرات، به آماده کردن از درون و وارد کردن مسائل انسانی شهر پرداخت. خلاصه بدون ورود مسائل روانی، فرهنگی و اجتماعی شهر نمی‌توانیم بگوییم فقط در زمینه زمین یا منابع مالی شهر دخالت خواهیم کرد. این مدیریت به نظر من ناقص است.

**صرافتی:** بحث دکتر اردشیری به درستی اهمیت شرایط و محیط را برای موفقیت مدیریت شهری نشان داد و بحث دکتر توسلی همین شرایط و زمینه را در تاریخ ایران مشکل‌زا دیدند. حتی بیان کردند تجربه طرح‌های جامع به دلیل همین نقوق ساختاری دچار عدم موفقیت بوده است و در ادامه توجه را به ابعاد انسانی و برنامه اجتماعی در مدیریت شهری جلب نمودند. پرسش این است که این شرایط و محیطی که نیاز است، آن هم در ضعف فرهنگ مدنی و واقعیات جامعه‌ای در حال گذار و در تغییر سریع، چگونه ایجاد



شود؟ در این بسترسازی با شهروندان و از پایین باید شروع کرد یا تلاش را به نظام حاکمیتی و تغییر نگرش و تجدیدنظرهای لازم از بالا معطوف کرد؟

**اردشیری:** پرسشی را نیز من اضافه می‌کنم. با وجود مشکلات ساختاری در پیش روی موفقیت برنامه‌ریزی شهری و در هم ریختن‌های هویت‌های محلی و روابط اجتماعی متغیر، باید گفت مشارکت، لازمه توسعه شهری است. با آنکا به بودجه‌های عمومی نمی‌توان نیازهای شهری را تأمین کرد. مدیریت شهری که به نظر من متفاوت از حکومت محلی است مربوط می‌شود. به این که چگونه بتوانیم منابع شهری را به درستی بسیج کنیم و سیاست‌های ملی، منطقه‌ای و محلی در این راه به کار گیریم. یکی از محورهای این بحث توان بخشی و توانمند کردن جامعه است. اصولاً نه تنها توان بخشی اقتصادی بلکه توان بخشی‌های فرهنگی - اجتماعی نیز وظیفه مدیریت شهری است، نه وظیفه حکومت محلی.

با چنین قالی، لازم است پیوندی زده شود بین برنامه‌ریزی شهری و مدیریت شهری تا مجموعه سیاست‌هایی در جهت رفع بازدرندگی‌های محیطی به کار گرفته شوند و ضمانت اجرای طرح‌های شهری فراهم شود. پنج زمینه‌ای که قبلاً اشاره کردم محورهایی هستند که با سیاست‌گذاری مناسب باید به بسیج بهتر منابع شهری ختم شوند و این، بحثی راهبردی است. حال پرسشی این است که مدیریت شهری با این مفهومی که گفته شد با شرایط کشور ما همخوانی دارد؟ آیا زمینه‌هایی که ذکر شد در این خصوص کافی است و یا زمینه‌های دیگری می‌تواند مطرح شود؟

**توسلی:** این نکته را باید یادآوری کنم که سیاست‌های کلان ناشی از فلسفه‌های کلی، سیاست‌های زمینه‌های پنجگانه را تا حد زیادی تعیین می‌کند. آن وقت باید دید که برد کارهای مدیریت شهری تا چه حد است و چه قدر شهرداری می‌تواند مؤثر باشد.

**سعیدتیا:** مسائل اجتماعی - اقتصادی شهر و به طور کلی زندگی شهری و فرآیندهای ذرون آن، واقعیت‌هایی هستند خارج از توان مدیریت شهری. در مدیریت شهری نیز مانند مدیریت ملی، باید عزیزان انتظار ما از حکومت در اداره امور در حد امکانات و توانایی‌های آن باشد. مدیریت شهری نیز طبق قانون محدودی دارد. از شهرداری نیز مانند یک دولت نباید توقع مداخله در همه مسائل را داشته. در غیر این صورت از موضوع مدیریت شهری دور می‌شویم. حل همه مسائل شهر برعهده مدیریت شهری نیست. زیر اساساً چنین توانی وجود خارجی ندارد، بهتر است به واقعیت بپردازیم. در ایران با تشکیلاتی سروکار داریم که وظایف مشخصی دارد. نمی‌توان آن را حکومت شهری نامید و اصولاً چیزی به نام حکومت محلی در جامعه ما جایگاهی ندارد، مانند سوئیس و کانتی‌های آن زمینه‌های تاریخی، مسائل سیاسی و جامعه‌شناسی کشور ما اجازه بحث در

موضوع حکومت محلی را نمی‌دهد. برای اینکه بحث ما مفیدهای برای مدیران شهری داشته باشد، بهتر است از چارچوب مشخص قانونی کار آنان صحبت کنیم. به نظر من مهم‌ترین مسئله شهرداری‌ها، مسائل کالبدی است. تمامی مسائل اجتماعی - اقتصادی، زیست محیطی، فرهنگی و تاریخی باید در فرایند برنامه‌ریزی شهری در طرحی کالبدی و مقررات آن بازتاب یابد. تمام امکانات شهرداری، عوارضی که از مردم گرفته می‌شود، نیروی انسانی و منابع دیگر در خدمت این طرح قرار می‌گیرد. اگر مطالعات اجتماعی درست انجام گیرد مسلماً پیشنهادهای آن نیز درست خواهد بود. رویه رایج، این است که بدون مطالعات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و تاریخی نباید طرح شهری تهیه شود! نتیجه این مطالعات در طرح انعکاس می‌یابد و شهرداری تمام نیروی خود را صرف اجرای آن پیشنهادها می‌کند. نفی طرح کالبدی در مدیریت شهری ممکن است نوعی گمراهی در بحث ما به وجود آورد. چنان که گویی مدیریت ضد برنامه‌ریزی است. از دیدگاه حرفه‌ای، مدیران شهری باید تیزهای شهر را درست بشناسند و اهداف جامعه را بدانند و آن‌ها را برای برنامه‌ریزان بازگو کنند. برنامه‌ریزان هم براساس مطالعات و تجزیه و تحلیل سیاست‌ها، نیازها و اهدافی را به طرح تبدیل کنند و امکانات اقتصادی، انسانی و زیست محیطی را در نظر گیرند. با چنین رابطه تنگاتنگی بین برنامه‌ریزی و مدیریت شهری می‌توان به اهداف اجتماعی دست یافت. این رابطه اکنون مخوش است. زیرا مدیران شهری ما سفارش دهنده طرح‌ها نیستند. نیازها و خواست‌ها و اهداف جامعه را به خوبی نمی‌شناسند. از سوی دیگر تهیه کنندگان طرح شهری نیز بدون تحلیل نیازها و خواست‌های واقعی شهروندان، طرح را برای اجرا به آنان ابلاغ می‌کنند. مذاکره‌ای بین مدیریت شهری و برنامه‌ریز شهری وجود ندارد. این مشکل ماست در چنین وضعیتی از هر شهرداری که بپرسید مشکل شما چیست؟ می‌گوید مشکل من نداشتن پول برای اجرای طرح هاست ولی این مسئله دیگری است و به تخصص دیگری نیاز دارد و سیاست‌های خاصی را ایجاب می‌کند.

نکته مهم این است که بین مدیریت شهری و مدیریت شرکت‌های تجاری با منظورهای درآمدزایی تفاوت‌های اساسی وجود دارد. مدیریت شهری، چند هدفی است. مدیریت شهری با اهداف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و زیست‌محیطی و کیفیت محیط کالبدی به طور جامع سروکار دارد. راه حل مسائل چند هدفی، تدوین استراتژی فراگیر است. اهداف متعدد را می‌توان به استراتژی واحد تبدیل نمود و موفقیت مدیریت شهری در مسائل اجتماعی و اقتصادی و کالبدی را تضمین کرد. وظیفه برنامه‌ریزان شهری این است که خواست‌ها و نیازها و اهداف متعدد را به استراتژی‌های عملی یا طرح‌های راهبردی تبدیل کنند. رابطه داده و ستاده بین



مدیریت شهری و برنامه‌ریزی شهری بدین‌گونه تنظیم می‌شود و مداخلات بهبودی بخش شهری در اختیار مدیریت شهری قرار می‌گیرد.

**صرافی:** در اینجا من هم مایلیم تأکید کنم که مسئله کنونی مدیریت شهری ما در تهیه طرح‌هایی جدید نیست، بلکه در نحوه تهیه طرح و یا بهتر بگویم در راه انداختن روال و فرآیند برنامه‌ریزی نوینی است که مشارکت و ابعاد جدید اشاره شده را در خود داشته باشد و از این طریق مدیریت شهری را موفق کند.

**اردشیری:** فکر می‌کنم سه مفهوم را باید از یکدیگر تفکیک کنیم: مفاهیم برنامه‌ریزی شهری، مدیریت شهری و اداره شهر. در ایران، وزارت مسکن و شهرسازی، طرح‌های شهری را تهیه می‌کند. مثلاً در شیراز، طرح جامع برای منطقه جنوب شهر تراکم بالای ۶ و ۸ طبقه پیشنهاد کرده است. برای جلوگیری از رشد افقی شهر، در این منطقه که زمین‌ها باز بوده‌اند رشد عمودی دیده شده است. شهرداری هم به عنوان مجری طرح می‌خواهد مجوز بدهد. اما زمین‌ها در اینجا فاقد سند مالکیت هستند و قولنامه‌های معامله شده‌اند. تفکیک زمین‌ها هم ۱۰۰ و ۱۲۰ متری بوده و در دست اقدار کم درآمدی است که به زحمت می‌توانند ۶۰ مترمربع سرپناه برای خود بسازند. پس شهرداری از یک طرف با مشکل سند آنها روبروست و از طرفی مشکل رسیدن به تراکم‌های مورد نظر طرح جامع وجود ندارد. در این جا نیاز است که در کنار تهیه طرح توسط برنامه‌ریزان شهری و اجرای آن توسط مدیریت شهری، درباره مالکیت و مدیریت زمین چاره جویی شود. تمامی سرنوشت طرح و اجرا در واقع موکل به حل این مسائل است که در سطح اداره شهر می‌گنجد. این مسائل نه در سطح برنامه‌ریزی است و نه در سطح اجرایی. گاه بر می‌گردد به سطح هیأت دولت و رفع مشکلی حقوقی و یا تأمین منابعی مالی برای شهرها و سهمی که از مالیات در سطح کشور برای آنها می‌توان منظور کرد. بنابراین مدیریت شهری، برنامه‌ریزی شهری و اداره شهر سه مقوله جدای از هم هستند که هر یک باید کار خود را بکنند. مدیریت شهری به پرکردن خلاء بین برنامه‌ها و اداره شهر می‌پردازد و منحصر به شهرداری یا شورای شهر نیست، از تصمیمات کلان کشوری تا سطوح پایین‌تر را در برمی‌گیرد و مجموعه‌ای از بخش خصوصی و بخش دولت و اشتراک آنها را می‌بیند.

**طاهرخانی:** در جلسه قبل در خصوص وجوه تمایز مدیریت شهری و حکومت شهری و انواع آن توضیحاتی ارائه شد، حدود اختیارات و نحوه و نوع ارتباط حکومت شهری با سطوح بالاتر و نحوه اداره امور شهر در سیستم‌های سه گانه حکومت شهری همان طور که ذکر شد با یکدیگر متفاوت است. به عنوان مثال در سیستم ناپلئونی فرماندار می‌تواند کلیه تصمیمات شورای شهر و شهرداری را

بنابر مصالحی که خود تشخیص می‌دهد امور یا اصلاح کند و بر فعالیت‌های شهرداری نظارت نماید. از طرف دیگر در نظام فدرالی، دامنه اعمال قدرت حکومت ایالتی و مرکزی بر حکومت شهری بسیار محدود است و حکومت شهری در حیطه جغرافیایی خود کاملاً دارای استقلال عمل است و یا نوع بینابینی که سیستم بریتانیایی است.

منظور از ذکر این موارد این نیست که مزایا یا معایب مترتب بر هر کدام از این سیستم‌ها را برشماریم، بلکه منظور از طرح این بحث این است که ما در ایران دارای نوعی از حکومت شهری هستیم چون ارکان حکومت شهری یعنی شورا و شهرداری در کشورمان موجود است. حال ممکن است این سیستم حکومت شهری، ضعیفه دارای اختیارات محدود و مشتت باشد اما وجود دارد. عده‌ای ممکن است با نظر بنده موافق نباشند و تصورات خاصی از حکومت شهری داشته باشند، اما یک نکته بدیهی را نمی‌توان فراموش کرد که ما نمی‌توانیم و مجاز نیستیم مباحث و موضوعاتی را که مربوط به حکومت شهری است و در قالب آن مفهوم و معنی می‌یابد در قالب مدیریت شهری، یا آن محورهای پنج گانه‌ای که دکتر اردشیری در خصوص مدیریت شهری برشمردند، مورد بحث قرار دهیم. به عنوان مثال بحث از سیستم مدیریت شهری در ایران می‌کنیم در حالی که منظورمان همان سیستم حکومت شهری در ایران است. مدیریت شهری بسان ابزاری است در دست حکومت شهری یا مقامات محلی که به توسعه شهر شکلی بپهنه دهند و بستر لازم را برای اجرای برنامه‌ریزی شهری فراهم نمایند.

زمانی که سخن از حکومت شهری به میان می‌آید سیستم‌های فدرالی متصور می‌شود درحالی که چنین نیست. در سایر نظام‌های حکومتی نیز حکومت شهری وجود دارد ولی حدود اختیارات و نوع رابطه آن با سطوح بالاتر متفاوت است. هیچ‌گاه نمی‌توان ادعا کرد چون در فرانسه سیستم اداره کشور متمرکز است پس حکومت شهری وجود ندارد. حتی کشورهای آمریکای لاتین با وجود نظام‌های متمرکز حکومتی، دارای نوع ضعیفی از سیستم حکومت شهری ناپلئونی هستند. در پایان لازم می‌دانم برای روشن شدن مطلب واژه دیگری را وارد بحث نمایم و آن (City / Town Administration) است که به بُعد فنی و اجرایی اداره امور شهر اشاره دارد. گاهی این واژه نیز در متون ترجمه شده به فارسی به مدیریت شهری ترجمه می‌گردد، درحالی که منظور اداره امور شهر توسط سازمان‌های متولی است که از جمله موضوعات مورد بررسی در حکومت شهری است. به نظر می‌رسد مباحثی که با عنوان مدیریت هماهنگ شهری مطرح می‌گردد منظور همان اداره هماهنگ شهری است.

درحالی که مدیریت شهری به علمی چون برنامه‌ریزی شهری، جامعه‌شناسی شهری و اقتصاد شهری مرتبط است و بستر ساز

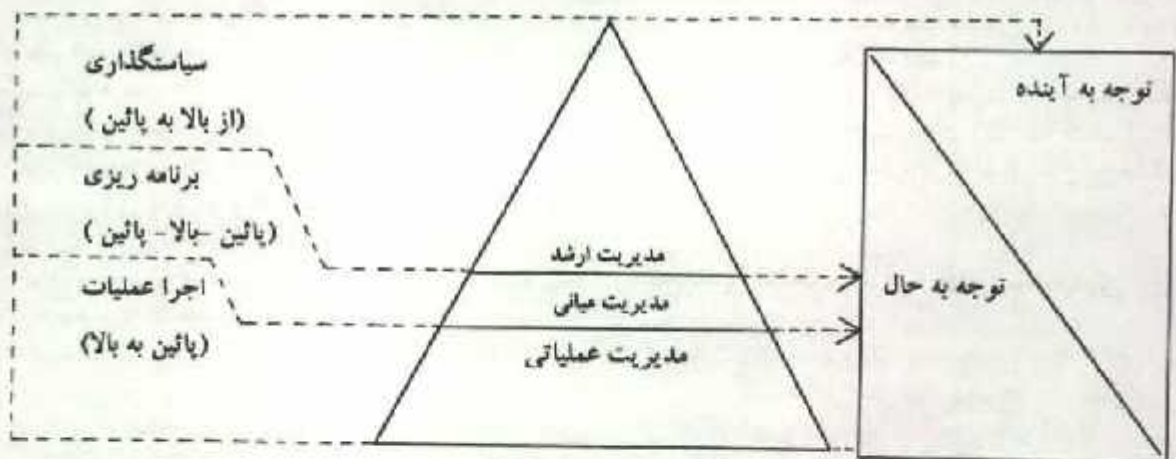


توسعه صحیح و درست شهری در ابعاد مختلف است، حکومت شهری به مباحث سیاسی و حقوق شهری و نظام‌های حکومتی مرتبط می‌شود، اداره امور شهر نیز به عنوان شاخه‌ای از موضوعات حکومت شهری به مباحثی که در بحث مدیریت‌های عمومی مطرح می‌گردد مرتبط است.

سعیدنیا: به طور کلی از دیدگاه نظری برای مدیریت می‌توان سه سطح قائل شد و آن را به شکل مثلثی نمایش داد. در قاعده مثلث، مدیریت اجرایی با حجم بیشتری قرار دارد. در سطح میانی، مدیریت برنامه‌ریزی عملی و در بخش بالایی یا رأس مثلث، مدیریت استراتژیک قرار می‌گیرد که می‌تواند در شرایط عدم قطعیت تصمیم راهبردی بگیرد و همچنین هماهنگی‌های کلان را برقرار سازد. مدیریت میانی مجری طرح‌های جامع شهری است و مدیریت زیرین درگیر طرح‌های اجرایی و پروژه هاست. یکی از مشکلاتی که مدیریت شهری ایران در دهه‌های اخیر با آن مواجه بوده است، پایین بودن سطح مدیران شهرداری است. به طوری که تقریباً مدیریت شهری در ایران در سطح زیرین عمل می‌کرد. مدیران همواره می‌خواهند که طرح‌های شهری به قدری اجرایی باشند که حتی اندازه جدول‌ها نیز مشخص گردد. در سطح میانی نیز مدیریت شهری فاقد نیروهای متخصص شهرسازی است. سطوح بالایی هم توان تصمیم‌گیری‌های راهبردی را ندارند. دستگاه هدایت‌کننده این

مثلث، مربعی است که شامل دو بخش حال و آینده است. در سطح پایین به مسائل خرد روزمره زمان حال می‌پردازد و در سطح بالاتر به مسائل کلان و بویژه آینده نگریسته می‌شود. این مدل شبیه مدل برنامه‌ریزی شهری است. مدیریت شهری با تصویب برنامه‌های راهبردی شهر در واقع طرح مشترکی برای هماهنگی امور را تصویب می‌کند، به طوری که در چارچوب این طرح‌ها هماهنگی امکان‌پذیر قانونی شود. سپس در قالب آن، طرح‌های اجرایی تهیه می‌شود. هم اکنون در بسیاری از شهرداری‌ها برای مقیاس میانی یعنی اجرایی سیاست‌ها و برنامه‌های شهری، مدیریتی وجود ندارد. در مقیاس بالا هم فقط سیاسی کاری است. بنابراین بحران مدیریت شهری ما مربوط به حاکمیت شهری نیست، بلکه اساساً تشکیلاتی و قانونی است. مشکلی که شهرداران نیرومند در ایران داشته‌اند به همین وجه تشکیلاتی و قانونی مربوط می‌شود، وگرنه فضای قدرت برای ایشان وجود داشته است. برخی نیز می‌خواستند حکومت استبدادی شهری راه بیندازند و اعمال قدرتی کنند که حتی صالح‌ترین آنان دچار مشکل می‌شده و غیرقانونی هم عمل می‌کرده است.

کافعیان: دیدگاه غالب در بحث‌هایی که مطرح شد این بود که لزومی ندارد حکومت محلی را با مدیریت شهری لازم و ملزوم هم بدانیم. حالا این سؤال مطرح است آیا واقعاً مسئله مدیریت شهری ما آن طور که بحث شد جنبایی مدیریت شهری از برنامه‌ریزی



نمودار سطوح مدیریت شهری در رابطه با زمان

شهری است؟ و اگر این دو پیوند خوردند، مدیریت شهری موفق خواهد شد؟ یعنی با این پیش فرض که طرح کالبدی را بازتابی از همه مطالعات اجتماعی و اقتصادی بدانیم و نیز این پیش فرض که برنامه‌ریزی توسعه شهر را ابزاری برای مدیریت شهری بدانیم، آیا مدیریت شهری به ناچار چند بعدی نخواهد شد؟ در این صورت پیوند بین برنامه‌ریزی شهری و مدیریت شهری کافی نخواهد بود و نیاز به امکانات، اختیارات و زمینه‌هایی است که مدیریت شهری در ایران فاقد آن است. به نظر من در مرحله اجرا نیاز به زمینه‌هایی است که در سطح محلی شروع می‌شود و نه سطح ملی، و در این جا مسئله دیگری طرح می‌شود که نیازی به برگشت به ساختارهای کلان جامعه نیست و می‌شود مدیریت شهری را در سطح محلی شروع کرد.

**توسلی:** فکر می‌کنم که اندیشه‌ها به هم نزدیک شده است و هرکدام از ما از یک زاویه بخشی از مسائل و راه حل‌ها را مطرح کردیم. برنامه و طرح کالبدی برای شهر لازم است و درکنار آن تماماً برنامه اجتماعی نیز برای شهر ضروری است. اگر کالبد شهر عوض شود ولی اجتماع عوض نشود این خود مشکلات عدیده‌ای به بار می‌آورد. نباید فقط با داشتن یا نداشتن بودجه و امکانات گفت که برنامه اجرا شد یا نشد بلکه باید به برنامه اجتماعی توجه داشت. مسئله دیگر این است که ما مدیریت شهری سنتی، که اسمش را حکومت شهری یا هر چیزی بگذاریم، از قدیم داشتیم و از سی سال پیش هم برنامه‌ریزی شهری توسط سازمان برنامه و دولت با فاصله از آن مطرح شد و هیچ وقت این دو با هم پیوند نخوردند و تظاهمی برقرار نشد. یکی در عالم برنامه‌ریزی و طراحی و دیگری در عالم اجرا بود که دو دنیای متفاوت است و از هم فاصله دارند. مجموعه مدیریتی شهرهای ما هم فاقد دانش مدیریتی کافی است و حتی اغلب فاقد سطح تحصیلات لازم هستند و این فاصله باقی مانده است. در هر حال اداره امور از بالا و جدایی‌ها برای مدیریت شهری موفق باید حل شود. اگر واقعاً بخواهیم به سمت جامعه مدنی حرکت کنیم و شوراهای محلی را در شهرها تشکیل دهیم، چاره‌ای نداریم که مردم را در اداره امور و کارهایشان دخالت دهیم. در آن صورت مدیریت شهری ما تحول می‌یابد و هماهنگی‌ها و توان اجرا برقرار خواهد شد و بینش و دانش جدیدی هم به همراه خود ایجاد می‌کند.

**سعیدی:** باید به مسائل مدیریت شهری ما نظری انداخت که تا چه حد عادی یا غیرعادی است. حتی در کشورهای خیلی پیشرفته نیز مسائل بسیاری برای مدیریت شهری وجود دارد و پیچیدگی‌های بسیار در حل مشکلات شهری است. اما این مشکلات را بحران نمی‌نامیم و با مسائل اساسی و زمینه‌ای ما متفاوت است. برای روشن شدن بحث مثال ساده‌ای می‌زنم. در همین خیابان مجاور ما مشاهده می‌شود که یکی از شرکت‌های وابسته به شهرداری تابلوی

ایستاده در خیابان زده است که خلاف است ولی تصور می‌شود برای شهرداری که عجزی این مقررات است، اشکالی ندارد. یا سخن است در همین ساختمانی که هستیم نیاز به تغییر و اضافه بیانی باشد که فکر شود برای وزارت کشور اجباری به گرفتن مجوز و رعایت دقیق قانون وجود ندارد. یا بسیاری از شهروندان ما احساس تعلق کافی به شهر خود نکنند و خود را مشاور ببینند که در آن صورت دغدغه‌ای در حفظ محیط شهر و مثلاً تریختن آشغال در خیابان نخواهند داشت. یعنی بحران این جاست که برخلاف بسیاری از نقاط دنیا، تعصب و تقیدی به قانون و رعایت ضروریات زندگی شهری وجود ندارد یا ضعیف است. حالا فرض کنید که قدرت لازم به شهردار داده شد و حکومت شهری برقرار شد. آیا این گونه مسائلی که اشاره شد حل خواهد شد؟ پس می‌توان بحث را به دو قسمت تقسیم کرد و یک بار خود نظام مدیریت شهری را بررسی کرد و بار دیگر به بررسی خارج از نظام و محیط آن پرداخت و دید در این محیط با چه مشکلاتی مواجه هستیم و چه بسا تنها توسط مدیریت شهری هم قابل گره گشایی نباشد. در بازگشت به بحثی که در ابتدا اشاره کردم، ببینیم با ایجاد شوراهای اسلامی شهرها همین باور مدیریت مشارکتی و پاسخگو چه قدر رشد کرده است؟ یک ضابطه ساده این است که قانون می‌گوید هر شش ماه یک بار باید شورا بیان هزینه و درآمدش را در اختیار عموم قرار دهد و گزارش بدهد. فکر می‌کنید چند شورا تا به حال چنین کرده‌اند؟ به هر حال اگر بخواهیم به مباحث این می‌زگرد برگردیم، فکر می‌کنم از یک طرف باید راه حل‌های مقطعی برای مدیریت شهری داد و از طرف دیگر باید راه حل‌های اساسی و بحث‌هایی مانند ایجاد احساس مسئولیت در برابر جامعه و تعلق به شهر و تقید به قانون را برای محیط مدیریت شهری دنبال کرد، وگرنه تنها ایجاد اقتدار برای مدیر شهری، صلاحیت و صحت دربر نخواهد داشت.

**صرافی:** یا توجه به پایان یافتن زمان نشست، به نوبه خود از حضور فعال و نظرات ارزشمندی که ارائه شد تشکر می‌کنم. همچنین از فصلنامه مدیریت شهری که فضای طرح این مسائل و تضارب آراء را فراهم نمود، سپاس‌گزاری می‌کنیم.

### جمع‌بندی مباحث می‌زگرد مدیریت شهری<sup>۱</sup>

- مدیریت شهری (Urban/ City Management) عبارت از سازمان دهی عوامل و منابع برای پاسخ‌گویی به نیازهای ساکنان شهر است. با توجه به این که شهر دارای نظامی باز است، مدیریت شهری بیش از حیطة کالبدی شهر را در بر می‌گیرد.
- حکومت محلی (Local Government)، نظامی است که



با اعمال قدرتی مشروع برآمده از اراده شهروندان، به عملکردهای مشترک و تأمین رفاه عموم در محدوده زندگی شان نظم می‌بخشد. حکومت محلی، برحسب نوع سکونتگاه‌های قلمرو خود، می‌تواند صرفاً شهری یا روستایی و یا مجموعه‌ای از هر دو باشد.

● حکومت شهری به عنوان نوعی حکومت محلی، شامل شورای شهر به مثابه نهاد قانون‌گذار، شهرداری و دستگاه‌های اجرایی مسئول در شهر به مثابه نهادهای مجری می‌شود و مشروعیت آن، گاه غیرمستقیم یا تفویض اختیار از بالا (از سطح ملی یا ایالتی) و گاه مستقیم از سطح محلی ناشی می‌شود.

● حکومت شهری در حوزه حاکمیت سیاسی است. مدیریت شهری عمدتاً اجرایی و فنی است که در صورت وجود حکومت شهری، زیرمجموعه‌ای از آن است. مدیریت شهری مجری تصمیم‌گیری‌های نهادهای حاکمیتی است؛ گرچه در تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری مشارکت می‌کند و اجرا و نظارت را برعهده دارد. مدیریت شهری، چند هدفی و میان‌بخشی است و همپوشی بسیار با برنامه‌ریزی شهری دارد.

● برنامه‌ریزی شهری (Urban/ City Planning) روندی آگاهانه برای تعیین سلسله اقداماتی در تیل به اهداف توسعه شهری است. مدیریت شهری تمهیدات اجرای آن را فراهم می‌سازد و نیز سفارش دهنده آن و رابط با حکومت شهری برای تصویب آن محسوب می‌شود. تعاملی بین مدیریت شهری و برنامه‌ریزی شهری ضرورت دارد تا برنامه‌ریزی واقع‌گرا و مدیریت آینده‌نگر باشد.

● هدف کلان مدیریت شهری ایجاد محیطی قابل زندگی (Livable) برای همه همراه با عدالت اجتماعی، کارایی اقتصادی و پایداری زیست‌محیطی است.

● با توجه به انگاره دولت حداقل و تمرکززدایی، مدیریت شهری نوین به وسیع منابع جدید از طریق توانمندسازی اجتماعات محلی (Communities) برای اداره خود و مذاکره و شراکت بین بخش‌های خصوصی، عمومی و دولتی تأکید دارد و علاوه بر برنامه‌کالبدی، برنامه اجتماعی و اقتصادی را نیز لازم می‌داند.

● مدیریت شهری در محدوده‌های زمین و مسکن شهری، خدمات اجتماعی و زیربنایی، توسعه اقتصادی و زیست محیطی به‌طور یکپارچه وارد می‌شود.

● شرایط و محیط لازمه موفقیت مدیریت شهری در یکپارچگی تصمیمات، داشتن اختیار بر منابع، هماهنگی و

توان اجرایی و نظارتی در سطح شهر است که در صورت وجود حکومت شهری این شرایط به بهترین وجه برآورده می‌شود.

● مدیریت شهری در ایران بیش از شهرداری و شوراهای اسلامی شهر (با محدودیت‌های عملکردی و قلمرویی آنها) است و دستگاه‌های دولتی متعدد در شهر و حومه را نیز در برمی‌گیرد. نهادینه کردن مذاکره و هماهنگی در این مجموعه ضرورتی مبرم است.

● مدیریت شهری در ایران در رابطه متقابل و ارگاتیک با برنامه‌ریزی شهری نیست و نیاز به پیوند این دو و تأثیربخشی متلوم از یکدیگر است.

● مدیریت شهری در ایران تحت تأثیر تعیین‌کننده ساختارهای کلان و محیط بران قرار دارد که حاصل عقب ماندگی شهرگرایی از شهرنشینی و پیشی گرفتن رشد بر توسعه شهری و عدم تشکل جامعه مدنی است. بنابراین ضمن نیاز به راه‌حل‌های مقطعی برای مسائل اضطراری شهرها نباید به تحول فرهنگی و تغییر پیش حاکم شهری (به جای حکومت شهری) و بحکیم حقوق شهروندی به عنوان راه‌حل‌های اساسی پرداخت.

● اکثر اقدامات مدیریت شهری و تمامی برنامه‌ریزی شهری در دهه‌های گذشته از بالا و از بیرون برای اجتماعات شهری انجام شده که اکنون نیاز به حرکتی از پایین و از درون برای خودی و بومی شدن آنهاست.

● در شرایط کنونی جامعه، مقدم بر ایجاد حکومت شهری و تسریع در تفویض قدرت به نهادهای محلی، نیاز به بسترسازی مشارکت و آموزش شهروندی در سطح محلی و ایجاد عرصه عمومی (به غیر از دولتی و خصوصی) و در واقع تشکل جامعه مدنی برای مدیریت شهری است. در این ارتباط، راهبرد اساسی در ایجاد نهادهای فراگیر محلی (مانند شوراهای محلات) است تا مدیریت مشارکتی، شفاف و پاسخگو همراه با اختیار و مسئولیت در محدوده خود را به وجود آورد و به تدریج ظرفیت‌سازی اجتماعی شود؛ ظرفیتی که در تعالی خود قابلیت و صلاحیت واگذاری حاکمیت قلمرو خود را خواهد داشت.

#### یادداشت

۱- بر پایه ایده‌های مطرحه در میزگرد، برداشتی فوری از مباحث آورده شده که نقاط قوت آن با استفاده از نظریات ارزشمند شرکت‌کنندگان در میزگرد بوده و خطاهای احتمالی آن برعهده نگارنده است. امید آن که صاحب نظران بحث در این باب را ادامه دهند.

# توسعه روستاها

## حاشیه نشینی در ایران

علت اصلی حاشیه نشینی، کنار گذاشتگی کمابیش اجباری بخشی از جامعه در روند توسعه است. عدم تعادل در بخش های اقتصادی در مناطق مختلف، باعث ایجاد سیل مهاجرت جمعیت، که میزان طبیعی رشد آن نیز بالاست، به سوی شهرهای بزرگ می گردد. اما این علت نمی تواند کاستی های فعالیت برنامه ریزی فضایی در این شهرها را توجیه کند و نقایص آن را بپوشاند، این نوع برنامه ریزی از الگوهای برنامه ریزی شهری کشورهای توسعه یافته و آن هم الگوهای قدیمی آن اقتباس شده است که پاسخگوی نیازهای جامعه در حال گذار نیست.

### برنامه ریزی توسعه، برنامه ریزی کالبدی و اسکان غیررسمی

در کشورهای توسعه یافته که دچار محدودیت های مالی و فنی هستند برنامه ریزی سنجیده توسعه، نقش اساسی در رسیدن آن ها به توسعه یافتگی دارد. یکی از دلایل ضرورت برنامه ریزی این است که بخش خصوصی دارای انباشت سرمایه کافی و نیز تمایل لازم برای برآوردن نیازهای اساسی نیست.

برنامه ریزی فضایی یا کالبدی براساس دانش بشر در مورد تبلور فضایی فعالیت های اقتصادی - اجتماعی خود، فضایی مناسب را برای زیستن انسان فراهم می آورد.

در کشورهای توسعه یافته، برنامه ریزان توسعه و برنامه ریزان فضایی با مشکل ویژه ای به نام «اسکان غیررسمی» مواجه هستند. تبیین و تحلیل این پدیده بلافاصله بعد از جنگ دوم جهانی که به استقلال رسیدن کشورهای توسعه یافته فعلی، ماهیتی نوین را برایشان ایجاد می کرد، آغاز شد. رویکرد اولیه به این پدیده از دو سو به راه افرات و تفریط رفت. از یک سو نظریه پردازانی، شکاف های اقتصادی و اجتماعی و فضایی موجود را در پی «سرریز» توسعه به راحتی قابل رفع می دانستند. از سوی دیگر، نظریه پردازانی بودند که هرگونه فعالیت را برای ایجاد تعادل در کشورهای توسعه یافته ناممکن می دانستند. براساس هر دو نظریه، برنامه ریزی نمی تواند نقشی داشته باشد، ولی در طول زمان با تغییر رویکرد اولیه به «توسعه» هر دو نظریه برنامه ریزی را قبول کردند.

### اصول نظری تبیین اسکان غیررسمی

- کشورهای توسعه یافته در راه توسعه به دلیل رشد سریع جمعیت و درهم شکستن اقتصاد معیشتی مبتنی بر کشاورزی یا فرایند صنعتی شدن، با رشد شهرنشینی شتابانی مواجه می شوند.  
- در کشورهای توسعه یافته، منابع محدود و نابرابری های طبیعی و جغرافیایی موجود باعث تقدم بهره مندی بخشی از گروه های اجتماعی و «کنار گذاشتگی» سایر گروه ها به ویژه مناطق

کمال اطهاری و همکاران -

مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران



روستایی می‌گردد.

- بخشی از جامعه که از عواهب اولیه توسعه بهره‌مند نشده‌اند با تشخیص امکانات اقتصادی و اجتماعی در مناطق توسعه یافته‌تر به آن جا روی می‌آورند تا جزئی اندامواره از مجموعه اجتماع و اقتصاد آن جا گردند.

- اقتباس غیرواقع بینانه کشورهای توسعه یافته از ضوابط و معیارهای آرماتی شهرسازی کشورهای پیشرفته، منطبق با شرایط اقتصادی و اجتماعی آن‌ها (رشد بالای جمعیت و پایین بودن درآمد بخش اعظم جامعه) نیست.

- کم‌درآمدها در زمینه مسکن به دلیل کاستی‌های برنامه‌ریزی مسکن نه تنها از کمک‌های دولت محرومند، بلکه نهادهای جدید اقتصادی یعنی بانک‌ها نیز آنان را زیرپوشش نمی‌گیرند.

- کم‌درآمدها، ناامید از برنامه‌ریزی کالبدی رسمی که معیارها و ضوابط آرماتی آن حق شهروندی را از آنان سلب می‌کند به پهنه‌هایی از منطقه شهری روی می‌آورند که فاقد ضوابط پایدار و همه جانبه‌ای است و معمولاً بیرون از حریم شهرها قرار دارد؛ در آن جا و به طور پنهان «مسکن غیررسمی» می‌سازند و حاشیه‌نشین نام می‌گیرند و در نهایت نهادهای خدماتی را ناگزیر به خدمات‌رسانی می‌کنند.

- کاستی برنامه‌ریزی کالبدی در این جاست که مانعی برای دستیابی کم‌درآمدها به خرد و قنون شهرنشینی و شهرسازی گردیده و از ارتقای دانش شهرنشینی و اعطای حقوق شهروندی به مهاجران روستایی کم‌درآمد بازمانده است. در نتیجه هزینه خدمات‌رسانی به محیط‌های فراموش شده کم‌درآمدها را هنگفت می‌سازد. با این شرایط عمده‌ترین راحل‌های راهبردی رفیع اسکان غیررسمی به شرح زیر خواهد بود:

- پذیرفتن کم‌درآمدها به عنوان عضوی از جامعه یا شهروند از سوی برنامه‌ریزان بخشی (به ویژه مسکن) و برنامه‌ریزان قضایی (به ویژه شهری)

- ایجاد نظامی که طی آن کم‌درآمدهای مهاجر قادر به بهره‌مندی از سیستم بانکی، کمک‌های دولتی، خدمات شهری، آموزشی و بهداشتی، شیوه ساخت و نظایر آن با مشارکت خود باشند.

- ایجاد نظامی که در آن، نیازهای ویژه کالبدی کم‌درآمدهای مهاجر در حد توان آنان تأمین شود.

- تأکید بر خصلت گذار با ارتقای تدریجی رسمیت بخشیدن به اسکان غیررسمی

- ارائه آموزش‌های گوناگون از جمله آموزش اولیه ساختمان‌سازی

صحیح

## کاستی‌ها و تنگناهای نهادی و مقرراتی نظام برنامه‌ریزی فضایی در ایران

### نهادهای و قواعد برنامه‌ریزی فضایی و اسکان غیررسمی

بررسی این موضوع از یک سو مستلزم توجه به نهادهای و از سوی دیگر بررسی قوانین و مقررات است.

الف - نهادهای و اسکان غیررسمی: اداره امور شهرها به صورت نهادی از سال ۱۲۸۶ با عنوان بلدیہ آغاز شد و با تصویب قوانین و اصلاحات قانونی متعدد در سال‌های ۱۳۰۹، ۱۳۲۸، ۱۳۳۱، ۱۳۳۴ و ۱۳۳۵ به راه خود مداوم بخشید طبق ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، «... اتخاذ تدابیر لازم برای ساختمان خانه‌های ازران قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت» جزو وظایف شهرداری‌ها قرار گرفت. این درحالی است که اولین قانون شهرسازی ایران در سال ۱۳۱۲ با عنوان «قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها» از تصویب گذشته بود. پس از آن در سال ۱۳۴۴ به دنبال تشکیل وزارت آبادانی و مسکن، شورای عالی شهرسازی نیز تأسیس شد و در سال ۱۳۵۱ تقیذ قانونی یافته همچنین در دهه ۱۳۴۰ تهیه طرح‌های توسعه شهری در دستورکار قرار گرفت. اما این طرح‌ها به دلیل آماده نبودن نهادهای دولتی و شهرداری برای استفاده از آن‌ها، تأثیری در هدایت شهرها نکرد. در سال ۱۳۴۵ با اصلاحیه





قانون شهرداری‌ها به آن‌ها اجازه داده شد در محدوده خدماتی و حریم شهرها در صورت مواجهه با اقدامات عمرانی و ساختمانی بدون پروانه، به تخریب آن‌ها اقدام نمایند.

در سال ۱۳۵۳ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی تصویب شد که به موجب آن طرح‌های توسعه دارای تعاریف قانونی و رسمی گردیدند.

همزمان با مطرح شدن مطالعات طرح آمایش سرزمین و طرح‌های منطقه‌ای، برخی از وزارتخانه‌های دیگر از جمله کشاورزی، نیرو، صنایع، راه و ترابری بدون هماهنگی با وزارت مسکن و شهرسازی برای خود طرح‌های ملی و منطقه‌ای تهیه کرده‌اند. این ناهماهنگی و عدم رعایت مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری عامل اصلی عدم موفقیت طرح آمایش سرزمین گردید. پس از انقلاب و به دنبال تصویب قانون زمین شهری، تهیه و اجزای طرح‌هایی موسوم به «آماده‌سازی زمین» و ایجاد شهرهای جدید، به منظور سامان‌دهی توسعه شهری و اسکان جمعیت از تصویب هیأت وزیران گذشت. همچنین از سال ۱۳۷۰ تهیه طرح توسعه و عمران شهرستان به منظور سامان‌دهی فضایی گسترده‌تر نظام اسکان در دستور کار قرار گرفت. اما هنوز رابطه بین طرح‌های شهرستان و

برنامه‌ریزی‌های کلیدی (ملی و منطقه‌ای، جامع و هادی شهری و روستایی) و برنامه‌های منطقه‌ای وزارتخانه‌های دیگر مشخص نیست.

ب- قوانین و مقررات اسکان غیررسمی: قواعد و مقررات و شرح خدمات برنامه‌ریزی شهری از عوامل مهمی است که نبود رویکرد منطقه‌ای و نیز نبود ضوابط و معیارهای قابل پذیرش در برنامه‌ریزی شهری برای اسکان کم‌درآمدها را تقویت می‌کند. از جمله مسائل و مشکلات شرح خدمات تهیه طرح‌های جامع این است که مشاور را ملزم به شناخت و ارائه برنامه‌ریزی کلیدی برای اسکان گروه‌های مختلف درآمدی نمی‌کند. در طرح‌های آماده‌سازی زمین نیز با «نرخ ترجیحی» به کارگرفته شده، همواره کم‌درآمدها از زیر پوشش خارج می‌شوند. همچنین در شهرهای جدید، مصوبه شورای اقتصاد مبنی بر تأمین هزینه‌های احداث شهر توسط ساکنان، گروه‌های کم‌درآمد را حذف نمود علاوه بر این‌ها با توجه به توان قانونی و اجرایی مقامات شهری در داخل محدوده‌ها، کم‌درآمدها به منظور اسکان غیررسمی به بیرون از حریم شهرها که نظام برنامه‌ریزی شهری (قوانین و نهادها) در آن جا ساکت و متغیر است، رانده شدند. درحالی که اگر نظام برنامه‌ریزی کلیدی با درک این واقعیت‌ها بتواند جایگاهی برای کم‌درآمدها قائل شود اسکان غیررسمی حداقل در ابعاد وسیع ایجاد نخواهد شد.



راه‌حل‌های رسمیست بخشیدن به اسکان غیررسمی در نظام برنامه‌ریزی شهری:

- برجسته نمودن مرحله شناخت و پیش‌بینی گروه بندی‌های اقتصادی و اجتماعی در شرح خدمات طرح‌ها
- توجه ویژه به مقوله اسکان غیررسمی و توزیع فضایی آن در شرح خدمات طرح توسعه و عمران شهرستان با تأکید بر هماهنگی با سایر طرح‌های موجود
- تسریع در تهیه طرح‌های ملی و منطقه‌ای کلیدی و فراهم ساختن سازگاری‌های لازم بین برنامه‌ریزی فضایی و بخشی
- تشکیل شورای برنامه‌ریزی منطقه‌ای به منظور هماهنگی برنامه‌های بخشی و تشکیل شورای هماهنگی (سلسله مراتب مدیریتی)

### شیوه‌های برنامه‌ریزی و طراحی

طبق بررسی‌های انجام گرفته، همراه با افزایش جمعیت شهرها به دلایلی مانند انفجار افزایش سود حاصل از فعالیت تجاری (ب) افزایش هزینه‌های تأسیساتی و خدماتی (ب) افزایش تقاضا برای مسکن، حداکثر بهای زمین و قیمت متوسط آن افزایشی مداوم دارد اما تا زمانی که محدودیتی برای گسترش پهنه شهر وجود نداشته



باشد به دلیل امکان تبدیل کاربری زمین، شهر در گسترش خود پذیرای کم‌درآمدها خواهد بود. ولی اگر گسترش شهر به دلیل عوامل طبیعی و مصنوعی و اراده برنامه‌ریزی شهری امکان‌پذیر نباشد قیمت حداکثر زمین و متوسط آن با شتاب بیشتری افزایش می‌یابد و قیمت حداقل زمین از حد توان کم‌درآمدها افزون‌تر خواهد گشت. در این حالت و در صورت عدم عرضه زمین ارزان برای کم‌درآمدها، آنان به تفکیک غیررسمی زمین روی خواهند آورد. عوامل راندن کم‌درآمدها به بیرون از شهر عبارتند از:

- افزایش قیمت زمین هنگام محدودیت گسترش شهر  
- عدم امکان قطعه بندی زمین متناسب با توان مالی کم‌درآمدها  
- نیاز به سرمایه‌گذاری کلان به دلیل ضرورت پیروی از قواعد شهرسازی رسمی

در شهرهای بزرگ ایران، گرانی زمین باعث گرایش به افزایش تراکم ساختمانی می‌شود. درحالی که سیاست صحیح برای کم‌درآمدها این است که «تراکم خالص مسکونی» بالا در شهر نه از طریق «تراکم ساختمانی» بالا بلکه از راه قطعه‌بندی کوچک زمین یا تراکم ساختمانی پایین حاصل شود.

با توجه به مطالب مذکور می‌توان گفت که نظام برنامه‌ریزی فضایی ایران گاه به دلیل معاملت نهادها و قوانین و گاه به دلیل ضعف در شناخت و اقتناس غیرخلاق از برنامه‌ریزی کالبدی کشورهای پیشرفته، کم‌درآمدها را از برنامه‌ریزی شهری ایران «کنار گذاشته» یا حذف کرده است. این واقعیت در منطقه شهری تهران به خوبی آشکار است. از نیمه دوم دهه ۱۳۴۰ طرح جامع تهران تنها قطعه‌بندی بزرگ را مجاز دانست. درعین حال اجازه احداث شهرک‌هایی پیرامون شهر تهران در دهه ۵۰ صادر شد. ولی اولاً این کوشش‌ها دیر به انجام رسید، ثانیاً ضوابط تفکیک بازهم خارج از توان کم‌درآمدها بود.

بعد از انقلاب تا سال ۱۳۶۴ در شهرهای بزرگ به دنبال عرضه وسیع زمین، کاهش شدید قیمت زمین و مصالح ساختمانی ارزان، کم‌درآمدها به وضعیت بهتری دست پیدا کردند؛ اما با بروز محدودیت‌ها و نیز اعمال ضوابط و مقررات غیرمنطقی این وضعیت استمرار نیافت. با افزایش قیمت مسکن، عده بیشتری به سوی مسکن غیررسمی روی آوردند و از این رو جمعیت آبادی‌های پیرامون شهر تهران افزایش فوق‌العاده‌ای یافت. طرح‌های شهری تهیه شده نیز به درک صحیحی از واقعیات نرسیدند (اسامی کاستی‌های نظام برنامه‌ریزی فضایی ایران، علت اصلی ایجاد اسکان غیررسمی بوده است). همچنین اندیشه حذف خطوط محدوده‌های خدماتی به منظور جلوگیری از قیمت زمین نیز به دلایل زیر نادرست تعبیر می‌گردد:

- گسترش پیوسته شهرها به صورت نامحدود ممکن نیست.

- در شهرهای پرجمعیت با رشد شتابان، تعیین محدوده خدماتی و قانونی می‌تواند زمین را از دسترس میان درآمدها هم خارج سازد که در نتیجه احداث نقاط جدید شهری ضروری خواهد بود.

- اگر برداشته شدن خطوط محدوده باعث تممیم اعمال ضوابط قطعه‌بندی در تمام مناطق شهری گردد، کم‌درآمدها را به مناطق دورافتاده‌تر سوق می‌دهد که انجام آن ممکن نیست؛ در نتیجه تنش بیشتری ایجاد می‌کند.

- بالا رفتن تراکم ساختمانی در داخل محدوده‌ها هزینه‌های ساخت را افزایش می‌دهد.

رویکرد نادرست دیگر رها گذاشتن کم‌درآمدها برای اسکان به شیوه خویش است که باعث عدم تعادل‌های فضایی و اقتصادی - اجتماعی، تخریب محیط‌زیست و هزینه‌های سنگین اجتماعی و اقتصادی می‌گردد. درحالی که برنامه‌ریزی توسعه و برنامه‌ریزی فضایی هرچه از کاستی‌های خود بکاهد و برسجیدگی خود بیفزاید در فرایند گذار به توسعه‌یافتگی سریع‌تری می‌تواند قواصل و عدم تعادل‌های اقتصادی - اجتماعی را کاهش دهد.

همچنین یافته‌های مطالعاتی نشان می‌دهد که در طراحی مسکن و شهرسازی، ارتقای تدریجی به عنوان خصلت اسکان غیررسمی باید مدنظر قرار گیرد.

در برنامه‌ریزی و طراحی شهری و مسکن موارد زیر باید رعایت شود:

- تفکیک زمین به قطعات کوچک (۹۰ الی ۱۴۰ متری) برای حمایت از کم‌درآمدها
- اجازه ساخت حداقل مسکن (با رعایت ضوابط سازه‌ای و حداقل بیش از ۳۰ مترمربع)
- توزیع کم‌درآمدها در شهرها و شهرک‌های جدید به منظور جلوگیری از ایجاد «گتو» یا «فقیرستان»
- توجه ویژه طراحی شهری به کارگاه‌های کوچک تولیدی و خدماتی و اماکنی که امکان ارتقای تدریجی ساختمان را به وجود آورد.
- در نظر گرفتن زمین‌های ذخیره به منظور ارتقای تدریجی محل اشتغال و نیز عرضه تدریجی خدمات شهری
- سرمایه‌گذاری تدریجی برای تأمین هزینه‌های آماده‌سازی توانم با جذب جمعیت به منظور پایین ماندن قیمت اولیه زمین

## برنامه ریزی مسکن و مدیریت ساخت

در این قسمت ابتدا تجربیات کشورهای توسعه یافته و سپس رویکردهای برنامه‌های عمرانی در ایران در زمینه اسکان کم‌درآمدها را مورد بررسی قرار می‌دهیم.



نظام برنامه‌ریزی فضایی ایران گام به دلیل ممانعت نهادها و قوانین و گام به دلیل ضعف در شناخت و اقتباس غیرخلاق از برنامه‌ریزی کالبدی کشورهای پیشرفته، کم‌درآمدها را از برنامه‌ریزی شهری ایران «کنار گذاشته» یا حذف کرده است

### ۱- تحولات رویکرد به اسکان غیررسمی در کشورهای توسعه یافته

«مشکل مسکن را نمی‌توان از بالا حل کرد، زیرا مشکل مردم است و حل آن تنها با خواست و عمل شخص خود مردم ممکن می‌شود». این عبارات را «جیانکارلودی کارلو» در «انجمن معماری» در سال ۱۹۲۸ بیان کرد. «جان تروتو» یکی از شنوندگان این سخنرانی همراه با گروهی کوچک، بیشگام نهضت پیشبرد راهبرد خانه‌سازی «خودیار» در میان میان تهیدستان گشت. پیام ترنر مبنی بر آشکارسازی استعداد و منابع تهیدستان برای ایجاد و بهبود تفریحی محیط زندگی‌شان، موجد راهبرد «توانمندسازی» و اساس برگزیدن «راهبرد جهانی سرپناه تا سال ۲۰۰۰» در سال ۱۹۸۸ شد. گرایش اولیه دولت‌های کشورهای توسعه یافته بعد از رویه‌رو شدن با حاشیه‌نشینی، ساختن مسکن متعارف برای حاشیه‌نشینان و انتقال آنان به ساختمان‌های مذکور بود. در عوض با وضع مقررات و محدودیت‌ها سعی داشتند از نفوذ مهاجران جدید به شهرها و اسکان دوان‌ها ممانعت نمایند (نمونه آن در ایران، ساخته شدن کوی ۱۳ آبان). اما این رویه مسکن‌سازی با عنوان «مسکن اجتماعی» به دلایل زیر با شکست مواجه شد:

الف) تحمیل هزینه بسیار بالا بر دولت و در نتیجه عدم امکان دولت برای سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی و صنایع مادر.  
ب) با وجود این که ساخت مسکن اجتماعی راه‌حلی برای انبوه مهاجران کم‌درآمد محسوب نمی‌شود، تشویق برای مهاجرت بی‌حساب است.

ب) باقی نماندن واحدهای مسکونی تحویلی نزد گروه‌های کم‌درآمد ناشی از منفعت‌زا بودن فروش آن به دنبال شکست مسکن اجتماعی، در دهه ۱۹۷۰ برنامه جدیدی به نام «زمین و خدمات» رایج شد. در این پروژه استفاده از «خودیاری» معمول است و دولت نیز به فراهم آوردن زمین یا شبکه‌های زیربنایی حداقل برای کم‌درآمدها اکتفا می‌کند و می‌کوشد هزینه‌های آن را از استفاده‌کنندگان دریافت کند. مشکلات اساسی این پروژه ناتوانی‌های جمع‌بندی مطالب گفته شده رویکرد جدیدی را مطرح ساخت که به سرعت تحت تأثیر سیاست‌های موسوم به «آزادسازی» و «تثبیت»

اقتصادی قرار گرفت و جایگاه کلان اقتصادی مسکن و آثار آن بر تورم و اشتغال را مورد توجه قرارداد. نتایج این سیاست‌ها در جهان سوم رضایت بخش نبود. به عنوان مثال «نرخ‌های ترجیحی» (در طرح‌های آماده‌سازی ایران) نتوانست به بهبود مسکن کم‌درآمدها کمک کند. نقد سیاست‌های آزادسازی و تثبیت اقتصادی به لزوم ایجاد تعادل بین نقش بخش عمومی و خصوصی و نه تکیه یک جانبه بر یکی از آنها توجه دارد. این رویکرد با عنوان «توانمندسازی» به استراتژی جهانی سرپناه تبدیل شده است (۱۹۸۷). در این رویکرد که اقتصاد توسعه به نام «نیازپایه» جای می‌گیرد با مقولات اجتماعی و اقتصادی توسعه، یکسان برخورد می‌شود. محورهای اصلی این رویکرد عبارتند از:

- برقراری ارتباط بین بخش مسکن و برنامه‌ریزی کلان اقتصادی
- پیوند همه جانبه برنامه‌ریزی مسکن با برنامه‌ریزی شهری
- توانمندسازی خانوارها با استفاده از مشارکت اجتماعی (NGO و CBO)
- توجه ویژه به مقولات فقر (توام با حداقل پرداخت سوسپد)، محیط‌زیست و بهداشت در برنامه‌های مسکن
- فراهم آوردن شبکه‌های زیربنایی و اعطای حقوق مالکیت در مناطق حاشیه‌نشینی موجود

### ۲- رویکرد برنامه‌های مسکن در ایران به کم‌درآمدها و اسکان غیررسمی

بررسی‌های بخش «برنامه‌ریزی مسکن و اسکان غیررسمی» در مورد رویکرد برنامه‌های عمرانی پیش و پس از انقلاب نشان داد که در برنامه اول عمرانی پیش از انقلاب (۳۴-۱۳۳۷)، کم‌درآمدها و اسکان غیررسمی هدف برنامه بخش مسکن نبوده‌اند. در برنامه دوم (۴۱-۱۳۳۴) اساساً به مسأله تولید و عرضه مسکن پرداخته نشده است. در برنامه سوم (۴۶-۱۳۴۱)، کم‌درآمدها و اسکان غیررسمی، هدف مشخص برنامه مسکن در فصل خانه‌های ارزان قیمت گشتند. در برنامه چهارم (۵۱-۱۳۴۷)، در بخش مسکن اهدافی مانند تأمین مسکن به وسیله صاحبان صنایع برای کارگران و اولویت سرمایه‌گذاری دولت در تهیه خانه‌های ارزان قیمت و پاک‌کردن زائنه‌ها گسترش یافت. در برنامه پنجم عمرانی (۵۶-۱۳۵۲) در بخش مسکن به تفصیل بیشتری کم‌درآمدها و اسکان غیررسمی مطرح شدند.

نتیجه نهایی عملکرد برنامه‌ها، کاهش نسبت خانوارهای مساکن به مساکن غیرمتعارف و کاهش نسبت مساکن بی‌دوام و کم‌دوام بود که رویکرد اصلی برنامه‌های مسکن مانند تمام کشورهای توسعه مدیریت، ناتوانی گروه‌های کم‌درآمد در پرداخت هزینه‌ها و مقابله بعضی از حاشیه‌نشین‌ها بوده است.



یافته در دهه ۱۹۶۰ موسوم به «مسکن اجتماعی» بوده است. بعد از انقلاب تا سال ۱۳۶۸ برنامه توسعه مصوب وجود نداشت، اما قوانین و نهادهای ویژه‌ای که در بخش مسکن ایجاد شد عملکرد متفاوتی به آن بخشید. مهم‌ترین نهاد قانونی مؤثر «سازمان زمین شهری» بود که در سال ۱۳۶۱ تشکیل شد. سازمان زمین شهری با تقسیم متقاضیان به سه گروه انفرادی، تعاونی و انبوه‌ساز و اعلام ضوابطی برای هر یک سعی کرد به واگذاری زمین برای ساخت مسکن نظم دهد. اما با محدودیت‌های قابل توجه، بخش بزرگی از جامعه از شمول واگذار یا خارج گشته، از این رو رشد سکونتگاه‌های غیررسمی در دوره ۶۵-۱۳۵۵ نشانه کنار گذاشتگی کم‌درآمدها (با قائل شدن محدودیت‌ها) در آن زمان است.

در برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۶۸) در بخش مسکن برنامه کمی درباره کم‌درآمدها و اسکان غیررسمی وجود نداشت. در بخش سیاست‌های کلی، «اولویت دادن به تأمین مسکن برای اقشار محروم» و در بخش سیاست‌های اجرایی، «استفاده از سازوکار نرخ ترجیحی» مطرح شد. تعجیل در تدوین برنامه اول و همچنین در اعمال سیاست‌های آزادسازی باعث شد که برنامه‌های تفصیلی در مورد کم‌درآمدها به مرحله عمل نرسد. بدین ترتیب سهم مسکن کم‌درآمدها کمتر از پیش شد و این امر برابری اسکان غیررسمی در طول برنامه افزود و حتی تنش‌های اجتماعی و سیاسی ایجاد کرد.

در برنامه دوم توسعه (۷۸-۱۳۷۴) سعی بر آن بود که ضعف‌های بخش مسکن از طریق تکمیل نظام کمک‌های اعتباری، قائل شدن وام و کمک به احداث شهرهای جدید و آماده‌سازی برطرف شود که این امر مشروط به کاهش سطح زیربنای واحد مسکونی گردید. در این برنامه تصحیح و تعادل بخشی بازار مسکن از طریق «مسکن حمایت شده» (برای میان درآمدها) و جبران شکست‌های بازار مسکن از طریق «مسکن اجتماعی» (برای کم‌درآمدها) در دستور کار قرار گرفت (هدف کمی برنامه ۲۵۰ هزار واحد مسکونی تا سطح زیربنای تا ۵۰ هزار مترمربع). بدین ترتیب ساخت «مسکن اجتماعی» در قالب قرارداد «اجاره به شرط تملیک»، برنامه بخش مسکن برای رفع اسکان غیررسمی را تشکیل داد. اما این برنامه به دلیل شرایط و مقررات حاکم بر آن نمی‌توانست اقشار کم‌درآمد را پوشش دهد.

در انتها باید به دو نکته اساسی اشاره کرد: اولاً وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی ایران در مقایسه با دیگر کشورهای جهان متفاوت است. نسبت سکونتگاه‌های غیررسمی در کشورهای توسعه یافته گاه به ۵۰ درصد جمعیت شهرها می‌رسد، در حالی که در کشور ایران این نسبت تنها ۰/۹ درصد مسکن شهری را تشکیل می‌دهد. دوماً سازندگان مسکن غیررسمی در ایران به ندرت به تصرف بدون

پرداخت بهای زمین اقدام می‌کنند و غالباً زمین را از بازار غیررسمی تهیه می‌کنند.

با شرایط مزبور، برنامه‌ریزی توسعه فضایی و مسکن در ایران با توجه به بالا بودن شاخص نسبی رفاه ناشی از انباشت درآمد نفت، بسیار راحت‌تر از سایر کشورهای توسعه یافته می‌تواند به سامان‌دهی اسکان غیررسمی موفق شود. راه‌حل‌های سامان بخشی به اسکان غیررسمی در برنامه‌ریزی مسکن

- ارتقای نهاد تعاونی‌های مسکن

- تشکیل صندوق‌های پس‌انداز مسکن از طریق همکاری تعاونی‌های

آزاد با وزارت تعاون و بانک مسکن

- توجه ویژه کم‌درآمدها در طرح‌های آماده‌سازی زمین از سوی

نهادهای برنامه‌ریزی مسکن

- مشروط ساختن تخصیص اعتبارات کمک به احداث تأسیسات

زیربنایی به حضور کم‌درآمدها در آن طرح‌ها

- پرداخت اقساط دریافت خدمات شهری برای کم‌درآمدها از طریق

تعاونی‌های آزاد (خودیار) و در صورت نیاز با بهره‌مندی از

کمک‌های دولت

- بکسان سازی شیوه پرداخت هزینه‌های شبکه‌ها و خدمات شهری

و نیز عوارض اخذ پروانه و... حداقل در یک منطقه شهری از طریق

کندگاری و استفاده از کامپیوتر

#### یادداشت

۱- این مقاله خلاصه‌ای از گزارش مرحله پنجم طرح تحقیقاتی «حاشیه‌نشینی در ایران: علل و راه‌حلیها» است که از سوی مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران در سال ۱۳۷۴ تهیه شده و توسط مهتاز یوالحسنی خلاصه گردیده است.

**عوامل راندن کم‌درآمدها به بیرون از شهر عبارتند از:**

- افزایش قیمت زمین هنگام محدودیت گسترش شهر

- عدم امکان قطعه بندی زمین متناسب با توان مالی

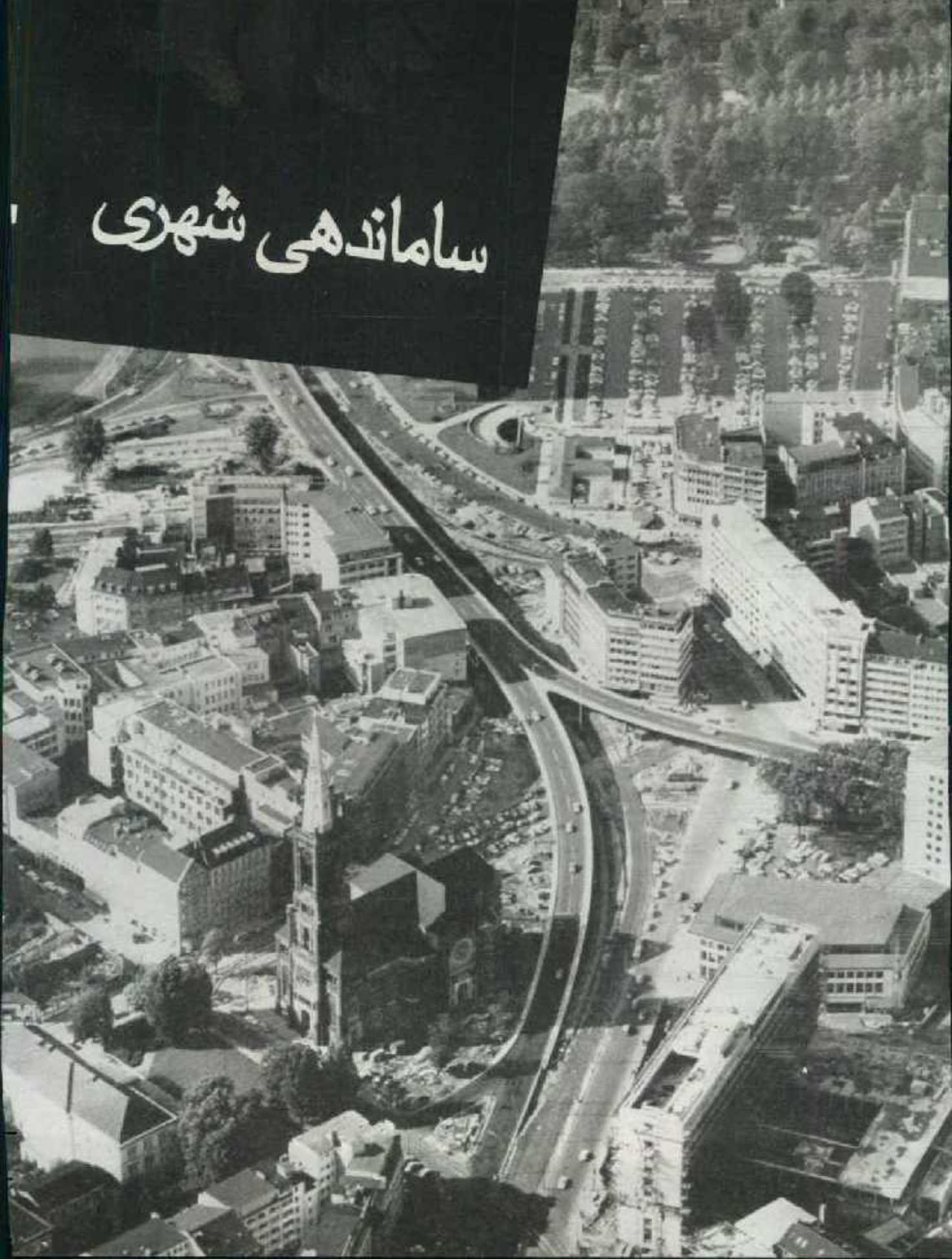
**کم‌درآمدها**

- نیاز به سرمایه گذاری کلان به دلیل ضرورت پیروی از

**قواعد شهرسازی رسمی**



# ساماندهی شهری





## اسماعیل صالحی دانشجوی دکترای شهرسازی

منسجم، دارای هویت فرهنگی مشخص تعریف می‌شدند. ساختار فضایی شهر برحسب انطباق سلسله مراتب عملکردی و سلسله مراتب فضایی شهر با یکدیگر به وجود آمده بود و بین کلیه عناصر شهر (مرکز شهر، گذرها، مراکز محلات و غیره) تلاطم فضایی وجود داشت. بنابراین شکل شهر در این دوره پذیرای اثر همه روابط و نظام‌ها بود.

پس از انقلاب صنعتی، روابط و نظام‌ها به شدت دستخوش تغییر و تحول گردیدند. افزایش جمعیت شهر ناشی از مهاجرت روستاییان و کاهش مرگ و میر طبیعی، شتاب گرفت. گسترش صنایع و آلودگی‌های زیست‌محیطی ناشی از آنها روند سازگاری مستمر شهر با شرایط طبیعی را مخدوش ساخت. به تدریج تفوق نسبی طبیعت برشهر به دلیل توسعه تکنولوژی و کاربرد معماری بولدوزر، به نفع شهر تغییر یافت. شهرها توسعه لحام گسیخته‌ای یافتند و پس از تخریب دیوار پیرامون خود، همه معاصر و سرمایه‌های طبیعی اطراف را ویران ساختند.

نقش اقتصادی شهر نیز، ابتدا با نظام‌های اقتصادی منطقی‌ای و سپس با آغاز دومین مرحله انقلاب صنعتی و انبوهی تولید، با نظام‌های ملی و بین‌المللی ارتباط نزدیکی برقرار ساخت. از بعد اجتماعی همبستگی ارگانیک<sup>۱</sup> شهر که در مرحله پیش از انقلاب صنعتی ناشی از انسجام و یکپارچگی فرهنگی و اجتماعی شهر بود، پس از انقلاب صنعتی مضمحل گردید.

در نهایت این شرایط، موجب گردید که ساختار فضایی شهر دچار نابسامانی گردد و شهر با مسائل و نیازهای پیچیده‌ای مواجه گردد. حجم و پیچیدگی مسائل مزبور و سرعت تغییرات به حدی پیش رفت که به تدریج دیگر روند «خود تنظیمی» و «خود تصحیحی» سیستم شهر توان خود را از دست داد. با پدیدار شدن چنین معضلی به تدریج شهرسازان خود را به منظور «شکل‌دهی» شهر (در مقابل روند شکل‌گیری خودبه‌خودی شهر) مطرح می‌کنند و حرفه و رشته شهرسازی در قرن بیستم مشروعیت می‌یابد.

در واقع روند منفعل، پذیرا و پریچ و تاب شکل‌گیری شهر بعد از انقلاب صنعتی به روند علمی، فعال و تعیین‌کننده برای حل مسائل پیچیده تبدیل شد.

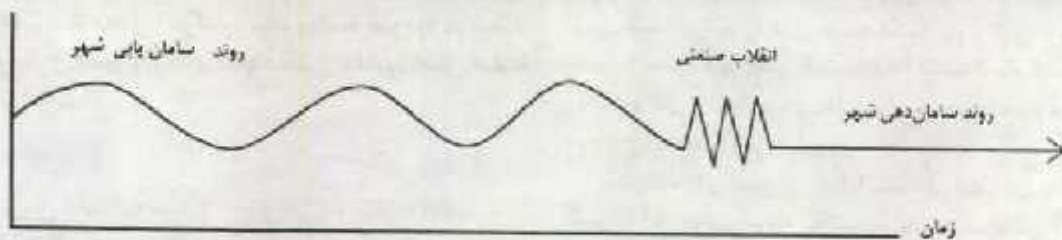
توجه به مقوله «سامان‌یابی» و «سامان‌دهی» شهری و تفاوت میان آنها در حوزه پارادایم شهرسازی اهمیت فراوان دارد.

تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجراء سیستماتیک درچارچوب فرایند برنامه‌ریزی، سامان‌دهی شهری را از سامان‌یابی شهری (مکانیزم انفعالی سیستم شهر) متمایز می‌سازد. حال آن‌که سامان‌دهی شهری و سامان‌یابی شهری، هر دو به شدت متأثر از یک مجموعه از نظام‌ها و روابط حاکم بر آنها هستند. تأکید بر سامان‌دهی شهری، بررسی نظام‌های اثرگذار، نقد روابط موجود در نظام شهرسازی کشور و ارائه پیشنهاد نظری مقصود اصلی مقاله حاضر است.

تا پیش از انقلاب صنعتی «سامان‌یابی» شهرها به فراخور نقش و موقعیت اقتصادی، سیاسی و محیطی شهر تحت تأثیر نظام‌ها و روابط میان آنها تقریباً به صورت خودبه‌خود صورت می‌گرفت. افزایش جمعیت شهر و نیازهای شهروندان محدود بود و فرایندهای «خودتنظیمی و خود تصحیحی» سیستم شهر، پایداری سیستم را موجب می‌شدند.

سازگاری شهر با شرایط طبیعی درحداکثر امکان بود، گویی که شهر و طبیعت همزیستی مسالمت‌آمیز دارند. گاه شهرها در مقابل قهر طبیعت تسلیم می‌شدند ولی سازوکار و ساختار شهر پذیرای نفوق مسالمت‌آمیز با طبیعت بود و نیازهای محدود شهر با منابع طبیعی در تعادل کامل قرار می‌گرفت. میزان مرگ و میر و میزان تولید یکدیگر را خنثی می‌ساختند و دیوار شهر حریصی برای جلوگیری از نفوذ و تأثیر عوامل خارجی محسوب می‌شد.

نقش اقتصادی شهر، متأثر از روابط و نظام داخلی شهر بود و به حوزه جغرافیایی مشخص محدود می‌شد. تأثیر عوامل خارجی محدود به موارد استثنایی بود و هر یک از شهرها به عنوان واحد اجتماعی



دیاگرام شماره ۱

تفاوت ارزش‌ها، هنجارها و شرایط، بسیار دشوارگاه ناممکن می‌گردد» (Ritel, 1973, pp.155-166). روش‌ها و مدل‌های پوزیتیویستی در زمینه برنامه‌ریزی اکنون دیگر کارآمدی لازم را ندارند. زیرا برنامه‌ریزی از طرفی با سیاست و از طرف دیگر با فرایندهای اجتماعی به شدت وابسته است و هرگونه اقدام برای حل یک مشکل ممکن است منجر به ایجاد مشکلات جدید در زنجیر روابط علی فیما بین سیستم‌های باز باشد.

### نظام‌ها

هر دو صورت «سامان‌یابی» و «سامان‌دهی» شهر، در هر دوره زمانی و مکانی تحت تأثیر مجموعه‌ای از نظام‌ها قرار دارد. اگر مجموعه «فرایند سامان‌دهی» شهر را به نظام شهرسازی تعبیر کنیم

با این وجود، هرچند که امروزه سازوکار «سامان‌دهی» به شهرها، اجتناب‌ناپذیر شده است ولی هنوز این روند به دلیل برخی تنگناها به معنای کامل جایگزین سازوکار «سامان‌یابی» (سازوکار انفعالی سیستم شهر) نشده است، و احتمالاً هیچ‌گاه این جایگزینی به صورت مطلق مقدور نمی‌گردد. این حقیقت به نوع و ماهیت مسائل شهری باز می‌گردد که خصیلت «پوزیتیویستی»<sup>۲</sup> ندارند و بعضاً تغییرات را غیر قابل پیش‌بینی می‌سازند. در واقع، «گرچه فعالیت‌های تخصصی در همه زمینه‌ها و از جمله در برنامه‌ریزی منجر به رفع بسیاری از مشکلات در قرن گذشته گردید، اما مشکلاتی که امروزه فراراه ما قرار گرفته‌اند بسیار پیچیده‌تر از آن هستند که با تکیه بر روش‌های علمی قابل حل باشند. این امر مستلزم کاربرد دیدگاه‌های سیبرنتیکی در زمینه سیستم‌های باز شهری است و از این رو اقداماتی چون تدوین اهداف، تعریف و بیان مسئله با توجه به تفاوت‌های اجتماعی،



(مراد از نظام شهرسازی عبارت است از کلیه سازوکارهایی که در حرفه<sup>۲</sup> و رشته<sup>۳</sup> شهرسازی مؤثر هستند و در سامان‌دهی شهر نقش دارند مانند انواع طرح‌ها، تکنیک‌ها، روش‌ها و نظریه‌ها)، این نظام خود با سایر نظام‌ها تحت تأثیر روند کنش و واکنش مؤثر قرار می‌گیرد.

تا پیش از انقلاب صنعتی نظام‌های محیطی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی به صورت بلامعارض برروند سامان‌یابی شهر مؤثر واقع می‌شدند. در واقع برابری روابط نظام‌های مزبور، شکل شهر را مشخص می‌ساخت. از همین روست که ادسون بیکن در کتاب «طراحی شهری»، بعد اجتماعی - فرهنگی و اقتصادی شهر را در تعامل با سایر ابعاد واجد اهمیت به شمار می‌آید و می‌گوید: «... مجموعه تصمیمات مردم ساکن هر شهر شکل آن شهر را تعیین می‌کند. در شرایطی خاص، حاصل تأثیر این تصمیمات در یکدیگر قدرتی است چنان روشن و شکیل که به زاده شدن شهری اصیل می‌انجامد...» (بیکن، ۱۳۷۶، ۱۲).

امروزه با مشروعیت یافتن نظام شهرسازی (که مصداق عملی آن انواع طرح‌های توسعه شهری اعم از طرح‌های جامع، تفصیلی و نظایر آن است و جایگاه رسمی و نهادی آن در میان سایر نظام‌های مؤثر، «سامان‌یابی» شهری به «سامان‌دهی» شهری تبدیل شد و از این رو مداخلات نظام شهرسازی مشروعیت و اعتبار رسمی و نهادی یافته است. البته، چیزی که «به برنامه‌ریز برای دفاع از مداخلات خود کمک می‌کند، وجود نظریه‌ای است که برای اعتبار بخشیدن به ادعاهای برنامه‌ریز ضروری است. مهم‌ترین کاربرد این تئوری این خواهد بود که شهرسازی را نهادینه می‌کند و آن را به دخالت مشروع تبدیل می‌نماید» (Dychman, P.28).

هرچند در روند سامان‌دهی شهری گماکان نظام‌های اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی، محیطی و سیاسی از عوامل مهم تأثیرگذار محسوب می‌شوند و دخالت مشروع را مشروط می‌سازند، نهضت مدرنیسم و سبک بین‌المللی طی چند دهه از قرن بیستم تلاش کردند اثر برخی از این نظام‌ها به ویژه نظام‌های اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و محیطی را به حداقل ممکن کاهش دهند. امروزه این تجربه، ناموفق ارزیابی می‌گردد و نظام شهرسازی تا حدود زیادی در مقابله با سایر نظام‌ها مغلوب به شمار می‌آید. به ظن پست مدرنیسم این مغلوب شدن و عقب‌نشینی (در صورت نسبی بودن)، از نظام شهرسازی «مغلوب فاتح» می‌سازد.

در میان مهم‌ترین نظام‌های مؤثر بر نظام شهرسازی، نقش نظام محیطی، نقش مؤثر و زیربنایی محسوب می‌شود و سایر نظام‌های دیگر نیز از قبیل نظام اجتماعی - فرهنگی، نظام اقتصادی و نظام سیاسی به فراخور شدت و میزان نقش خود بر نظام شهرسازی مؤثر بوده‌اند. شدت و سطح این نقش با سطح جغرافیایی، رابطه مستقیم

دارد. هرچند نقش و سطح هر یک از نظام‌ها از سطح محلی و منطقه‌ای توسعه بیشتری می‌یابد اثر و شدت این نقش‌ها نیز شدیدتر می‌شود. در صورت مقایسه شکل و اندازه شهرهای محلی، منطقه‌ای و ملی با یکدیگر این تفاوت نمایان‌تر می‌گردد (گسترش روند جهانی شدن (Globalization)، این تأثیرپذیری و تأثیرگذاری را به حداکثر ممکن خود می‌رساند).

دیباگرام شماره ۲، سازوکار تأثیرگذاری نظام‌های مختلف بر شهر را نمایش می‌دهد. در این فرایند، نظام شهرسازی به عنوان نظام تأثیرگذار در کنار سایر نظام‌ها قرار دارد.



دیباگرام شماره ۲: سازوکار تأثیرگذاری نظام‌های مختلف بر شهر

## نظام شهرسازی در ایران

در حال حاضر «نظام شهرسازی در ایران» به شدت متأثر از سایر نظام‌هاست، ولی این تأثیر آن‌گونه نیست که به ظن پست مدرنیسم آن را به «مغلوب فاتح» تبدیل کند؛ بلکه آن را به نیروی متفعل تبدیل کرده است. در این جا نظام شهرسازی در مقابل سایر نظام‌های تأثیرگذار تقریباً خلع سلاح شده و به «مغلوب ناتوان» مبدل گردیده است.

در واقع نظام شهرسازی کشور، طی سال‌های متملادی که از حیات آن چه در دوران قبل از انقلاب و چه بعد از انقلاب سیری شده است (و حداقل سه دهه تهیه طرح‌های توسعه شهری را تجربه کرده



دیاگرام شماره ۳. عناصر موجود در نظام شهرسازی (شهرهای جدید) (همان).

اگر این نظریه را از شهرهای جدید به شهرهای موجود تعمیم بدهیم و عناصر نظام شهرسازی را برای بررسی روابط حاکم بر آن تحلیل کنیم، ناچاریم آن‌ها را به چهار عامل افزایش دهیم. عنصر یا عامل چهارم در نظام شهرسازی کشور، «شهرداری و شورای اسلامی شهر» است (این عامل در شهرهای جدید در دست احداث وجود ندارد). در واقع چون سازوکار شهرداری به عنوان یک بخش عمومی از سازوکار دولت متمایز است این دو عامل را باید از یکدیگر متمایز کرد. بنابراین مثلث عناصر در شهرهای جدید به یک مربع تغییر شکل می‌یابد (دیاگرام شماره ۴).

است) کماکان تحت تأثیر نامالیقات محیطی، شرایط دشوار اقتصادی (تورم و تنگناهای مالی)، جریانات سیاسی (نظیر انقلاب و جنگ تحمیلی) و جایه‌جایی‌های جمعیت قرار دارد و کاملاً تأثیرپذیر باقی مانده است. این تأثیرپذیری شدید از عوامل خارجی نظام شهرسازی، از مهم‌ترین عوامل شکست طرح‌های توسعه شهری در ایران به شمار می‌رود. در واقع طرح‌های ایستای تهیه شده قادر به برقراری سازوکار خودتنظیمی و خودتصحیحی نشده و بعضاً در مقابل تغییرات به بن‌بست رسیده‌اند.

## عوامل و روابط

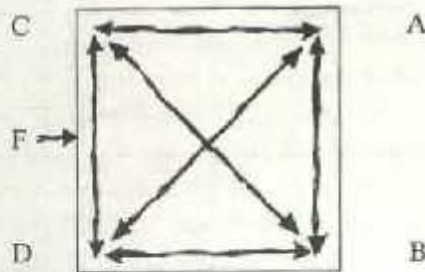
هر نظام، از جمله «نظام شهرسازی» خود متشکل از عناصری است که بررسی و نقد روابط داخلی حاکم بر آن می‌تواند بخش دیگری از مسائل را روشن سازد.

در تبیین این عناصر و روابط آن‌ها درخصوص ایجاد شهرهای جدید به سه عنصر (یا عامل) اشاره شده است:

- دولت،
- شهروندان،
- و مردم.

این سه نیرو در ارتباط با یکدیگر یک مثلث می‌سازند. این مثلث نشان دهنده وجود این سه عامل در عرصه شهرهای جدید و درعین حال نشان دهنده ارتباط آن‌ها با یکدیگر است (سعیدنیا، ۱۳۷۸).





دیاگرام شماره ۶

در این میان جایگاه «شورای اسلامی شهر» نقطه F بر روی ضلع C-D (یعنی میان شهرداری و مردم) خواهد بود، تا از یک سو به عنوان نماد مشارکت مردم امور را هدایت کند و از سوی دیگر به عنوان نمایندگان مردم، به امور شهر و شهرداری نظارت نماید. در واقع شورای اسلامی شهر نمی‌تواند نقش مستقلی در سامان‌دهی شهر ایفا نماید. نقش شورای شهر در این زمینه نزدیک‌تر ساختن نقش مردم و شهرداری به یکدیگر به منظور اثربخشی بیشتر در سامان‌دهی شهر خواهد بود.

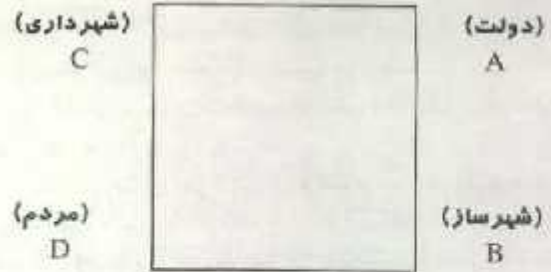
اصلاح و تکمیل روابط دولت، شهرداری و شهرساز در چارچوب نظام شهرسازی، مستلزم اصلاحات قانونی و اداری است. در این فرایند اصلاحی کاربرد نظام‌های نوین مدیریت از جمله MIS بسیار مؤثر خواهد بود.

درخصوص ارتقای نقش مردم و اصلاح و تکمیل روابط موجود (حذف فاصله بین برنامه‌ریز و گروه‌های اجتماعی و تداوم تحول جامعه) «برخلاف روش‌های صرفاً عقلانی و بویزیستی، استفاده از روش‌های موردنظر است که علاوه بر روش رسیدن به اهداف، ارزش‌های اجتماعی و انسانی را نیز در برنامه‌ریزی دخالت دهد. هدف عالی این روش‌ها دستیابی به کارایی درکنار عدالت در برنامه‌ریزی است و مختص جوامع فعالی است که گروه‌های اجتماعی، ارزش‌ها و علائق متعدد، متنوع و گاه متضادی را دربردارد. برای برنامه‌ریزی با دیدگاه‌های فوق، تاکنون از سوی صاحب‌نظران چند مدل پیشنهاد شده است:

### ۱- هدایت اجتماعی (Social Guidance)

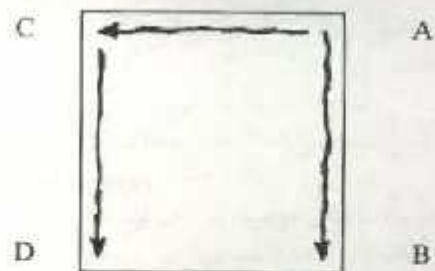
اتسیونی (Etzioni) معتقد است که برنامه‌ریزی در جوامع فعال نیاز به شکل دموکراتیکی دارد که از طرف پایین به بالا هدایت شود، یعنی از طرف مردم به سوی برنامه‌ریز. در این حالت برنامه‌ریز، از طریق هدایت اجتماعی می‌تواند، جامعه (مردم) را در برنامه‌ریزی دخالت دهد، اتسیونی امکان استفاده از «هدایت اجتماعی» را وابسته به دو عامل می‌داند:

- توافق عمومی بین علائق و ارزش‌های گروه‌های مختلف
- کنترل گروه‌های مختلف



دیاگرام شماره ۴

حال اگر روابط حاکم در این نظام را بررسی کنیم، مشاهده می‌شود که روابط داخلی نظام شهرسازی یا تنگنای فراوان بزرگی رودرست، در این نظام رابطه شهرساز (مهندسین مشاور) با دولت رابطه مشخصی است که در چارچوب قراردادهای قانونمندی‌ها تعریف شده و شکل بوروکراتیک گرفته است. بنابراین دولت به عنوان کارفرما تهیه طرح‌های توسعه شهری را برعهده مهندسان مشاور شهرساز قرار می‌دهد و طرح تهیه شده در نهایت مورد تصویب دولت قرار می‌گیرد. دولت طرح مصوب را برای اجرا به شهرداری ابلاغ می‌کند. در این میان رابطه شهرداری و شهرساز در حداقل ممکن قرار دارد. همچنین تقریباً رابطه‌ای میان شهرساز و مردم وجود ندارد. مردم در فرایند تهیه و تصویب طرح‌های توسعه شهری جایگاهی ندارند و صرفاً زمانی که برای گرفتن پروانه ساختمانی یا در مواقعی خاص، پس از مراجعه به شهرداری با طرح آشنا می‌شوند. بنابراین دیاگرام روابط داخلی نظام شهرسازی کشور در وضع موجود به شرح زیر است:



دیاگرام شماره ۵

بنابراین، روابط فعلی حاکم بر عناصر داخلی نظام شهرسازی کشور ناقص و نامنسجم است. درحالی که در داخل نظام شهرسازی موفق و پیشرو این روابط «کامل» است و عناصر آن به صورت مجموعه‌ای مرتبط با هم هستند. حاصل این مجموعه، طرح‌های توسعه شهری مناسب و قابل اجرا خواهد بود.

اواعتماد دارد که همواره رابطه‌ای بین این دو عامل وجود دارد. هرچه قوانین بین گروه‌ها کمتر باشد، نیاز به کنترل آن‌ها برای ایجاد توافق بیشتر است و هرچه قوانین بین آنها بیشتر باشد، نیاز به کنترل کمتر است و در این صورت امکان عدم توافق خاصیت ماهیت اجتماع است. این ایده از این جنبه و به دلیل اینکه ممکن است منجر به تسلط گروه متخصص (برنامه‌ریز) گردد مورد نقد قرار گرفته است.

## ۲- یادگیری اجتماعی (Social Learning)

جان فرید من اعتقاد دارد که برای برنامه‌ریزی در جامعه فعال، باید فاصله بین برنامه‌ریز و موکلین او یا مردم که از گروه‌های مختلف تشکیل می‌شوند، حذف گردد. او علت وجود این فاصله را تفاوت در دانش این دو گروه می‌داند. به عقیده فریدمن زبان برنامه‌ریز، زبان تنوری یعنی «دانش» است و زبان مردم زبان واقعیات یعنی «عمل» است. برای نزدیک ساختن این دو یعنی دانش و عمل باید ارتباط شفاهی و رودر رو بین برنامه‌ریز و مردم برقرار شود. او منظور از این ارتباط را فقط انتقال اطلاعات نمی‌داند، بلکه «یادگیری اجتماعی» را به طریقی مطرح می‌سازد که برنامه‌ریز دانش عملی موکلین را و موکلین دانش تخصصی برنامه‌ریزی را بیاموزند. این امر موجب ایجاد توافق بین آنان می‌گردد. در واقع «یادگیری اجتماعی» یک مفهوم کلی یا روشی را برای نزدیک ساختن نظریه به عمل مطرح می‌سازد.

## ۳- برنامه‌ریزی مبادله‌ای (Transactive Planning)

برنامه‌ریزی مبادله‌ای نیز براساس گفتگو و مبادله افکار قرار دارد، با این تفاوت که گفتگوی پیشنهاد شده توسط فریدمن، چهره به چهره، فردی و تک محوری بین برنامه‌ریز و موکلین است، درحالی که در این روش گفتگو بین گروه‌های مختلف جامعه مطرح می‌گردد و لازم است روش‌های ارتباط و مبادله افکار در سطح اجتماع به کار گرفته شود. این نوعی از گفتگو است که هابرماس آن را گفتگوی مباحثه‌ای (Argumentative Dialogue) می‌نامد. انجام چنین مبادله‌ای نیازمند ساختار سولوی در جامعه است تا گروه‌های مختلف براساس آرای مشترک خود به مباحثه بپردازند. در این نوع برنامه‌ریزی نیز، برنامه‌ریز و موکلین رابطه‌ای دوجانبه دارند و از یکدیگر می‌آموزند. از این طریق توافق بر سر ارزش‌ها و راه‌حل‌ها به وجود می‌آید و در عین حال خطر تسلط فرد یا گروهی بر دیگری وجود ندارد و یا کمتر می‌شود (Albrecht, 1986, PP 28,37).

## نتیجه‌گیری

امروزه «سامان‌دهی شهری» در مقابله با روند نابه‌هنجار توسعه

شهری، ضروری و اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شود. این ضرورت در مقابله با فشار نظام‌های اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی و غیره، به توان کافی نیاز دارد.

نظام شهرسازی فعلی کشور در فرایند سامان‌دهی شهرها به شدت تحت تأثیر و فشار (خارج از کنترل) نظام‌های اجتماعی - فرهنگی، اقتصادی و محیطی قرار دارد و در نتیجه پیچیدگی مسائل شهری همچنان رو به افزایش است. ولی در صورتی که روابط عناصر داخلی نظام شهرسازی کامل شود و انسجام لازم راباید، در پیشبرد امور و حل مسائل شهری موفق‌تر خواهید بود؛ در واقع توان بیشتری برای سازگاری و مقابله با تغییرات و شرایط غیرقابل پیش‌بینی ناشی از سایر نظام‌ها خواهد یافت.

در این زمینه انجام اصلاحات اداری و قانونی و همچنین کاربرد روش‌ها و نظریه‌های جدید در سطوح مختلف از جمله MIS، آموزش اجتماعی و برنامه‌ریزی مبادله‌ای (Transactive Planning) مطلوب خواهد بود.

## یادداشت

۱- ارگانیسیم (Organicism)، «نظریه‌ای است در جامعه‌شناسی که بر پایه آن، جامعه‌ها همچون موجوداتی زنده در نظر می‌آیند و تئیس کارکرد آن‌ها از طریق قیاس‌های زیست‌شناختی، صورت می‌گیرد. این نظریه از اسپیناس است. به زعم او جامعه، اندامی بزرگ است که مجموعه‌ای از اعضا و جوارح همچون سلول است.» (پرو، ص ۲۵۲)

۲- خدمت یوزیتوسیتی (آلبانیا) اشاره به ماهیتی دارد که در آن روش‌هایی که مبتنی بر مشاهده، آزمایش و اثبات قوانین است، مورد تأکید قرار می‌گیرد.

3. Profession

4. Discipline

## منابع

۱- یکن، ارموند، «طراحی شهرها»، ترجمه فروزان طاهری، انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی، ۱۳۷۶.

۲- پرو، آن، فرهنگ علوم اجتماعی، ترجمه باقر ساروخانی، انتشارات کیهان، ۱۳۶۷.

۳- سمینا، احمد، «زبان مشترک شهرسازی»، فصلنامه آبادی، مرکز مطالعات و تحقیقات معماری و شهرسازی، بهار ۱۳۷۸.

4. Albrecht Johann, "Development, Contest, and Purpose of Planning", the Board of Trustees of University, of Illinois, 1986.

5. Dychman, John, "The Practical Uses of Planning Theory", J. AIP.

6. Rittel, H & Webber, M, "Dilemmas in a General Theory of Planning", Policy Sciences, H. S. Publishing, 1973.



## اهمیت شوراهای در نظام مدیریت شهری ایران

سخنرانی وزیر کشور در همایش سراسری شوراهای، دوم خرداد ۱۳۷۹.

کشور بپردازند. اگر شوراهای در جایگاه واقعی خود قرار بگیرند این فرصت هم برای مجلس فراهم می‌شود تا در سطح کلان تصمیم‌گیری کند. اگر مجلس کلان‌نگر بشود و اجازه بدهد که شوراهای در امور محلی تصمیم بگیرند حضور و مشارکت مردم در عرصه تصمیم‌گیری معنا و مفهوم واقعی خود را پیدا می‌کند. انتظار من از این جلسه آن است که شوراهای را به عنوان نهادهای که منبعث از رأی و اراده مردم هستند تلقی کنیم، مردمی که هم تصمیم‌گیرنده هستند و هم بر اجرای تصمیم خود توسط دستگاه‌های اجرایی نظارت می‌کنند.

اگر این ملاک و مینا را برای شوراهای بپذیریم پیشنهادهایی را که دوستان می‌دهند بنده به عنوان وزیر کشور و مسئول این کار در کابینه دولتی که اصل مشارکت مردم را به عنوان اصل اساسی پذیرفته و همه سازوکارها را برای تحقق آن به کار گرفته است، پیگیری خواهم کرد. به شما اطمینان می‌دهم که نگاه دولت به شوراهای همین بوده و هست. امروز به آقای رئیس‌جمهور پیشنهاد دادم که باید در فرصت مناسب به سمت ایجاد وحدت در مدیریت شهری برویم، به طوری که اداره هر شهر تحت مدیریت واحدی صورت پذیرد. برای نیل به این هدف، بخش اجرایی باید پذیرد که تصدی‌گری خود را محدود کند؛ دولت نیز باید به این نکته توجه کند که راه نجات جامعه و بهبود وضعیت مدیریت کشور، کوچک شدن دولت، جلوگیری از تصدی‌گری‌های بی‌مورد و واگذاری امور شهرها و روستاها به ساکنان آنهاست. البته جایگاه حاکمیتی دولت به قوت خود باقی است.

همین جا اعلام می‌کنم که تمامی اعضای شوراهای ما را در کنار خود ببیند تا با تداوم چنین نشست‌هایی تجربیات را در قالب برنامه‌ها، قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها، به صورت رویه واحد درآوریم تا همه شوراهای بتوانند از آنها استفاده کنند. بنابراین انتقال تجربیات به سایر شوراهای را به عنوان اصل تلقی کنیم.

آخرین عرض بنده این است که تا پایان مأموریتم این را فرض ثانیه‌ام که حلقه‌های بعدی شوراهای یعنی شورای شهرستان، استان و شورای عالی استانها را ایجاد کنیم؛ تا حضور همه‌جانبه مردم در عرصه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری تحقق یابد. از شما هم انتظار دارم که با برخوردهای سنجیده و منطقی و با انتقال تجربیات خود به ما کمک کنید.

یکی از مشکلاتی که فکر می‌کنم پس از این جلسه پیش بیاید این است که دوستان پشیمان بشوند از این که عضو شورای شهر شده‌اند و مجبورند از صبح تا بعدازظهر سخنرانی گوش کنند. البته صحبت خاصی ندارم و صرفاً به خاطر احترام به دوستان و شنیدن نظرات آنان در این نشست شرکت کردم. امیدوارم کمیته‌های سه‌گانه همایش، دیدگاه‌های اعضای شورا را در جهت اصلاح آیین‌نامه‌ها، مقررات و قانون شوراهای منعکس کنند. جای گزارش کار کمیته‌ها هم در این جلسه خالی است و بهتر بود در جمع‌بندی این جلسه ارائه می‌گردید.

دولت جمهوری اسلامی به منظور تقویت شوراهای متنی آغازین خود را ادامه می‌دهد. انتظار ما از دوستان این است که تجربیات را به شکل مطلوبی منتقل کنند. همان‌طور که در اطلاعیه نظمی مربوط به صدسال پیش که این جا خوانده شد، دیدیم شوراهای نیز سعی کنند سراغ کارهای جزئی نروند، مثلاً این که شهرداری ستاد مبارزه با موش را چگونه تشکیل داده و شورای شهر هم بخواهد در مورد آن نظر بدهد شأن و جایگاه شورا را پایین می‌آورد.

به عقیده من شوراهای دوکار اساسی دارند: اولاً در باره مسایل مربوط به شهر تصمیم‌گیری کنند یعنی برنامه و فکر داشته باشند و برای حل مشکلات چاره‌اندیشی کنند. ثانیاً برچگونگی اجرا نظارت بکنند، چون حوزه عمل شوراهای تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و نظارت است. ورود به ریزه‌کاری‌های اجرایی همان مشکلی را برای شوراهای به وجود می‌آورد که درحال حاضر برای مجلس شورای اسلامی به وجود آورده است. انتقاد از این که نماینده مجلس به جای این که در مسایل کلان کشور نظر و فکر داشته باشد و ارائه طریق بکند وارد مسایل ریز اجرایی حوزه انتخابیه می‌شود انتقاد کاملاً به جایی است. در پنج دوره قبلی مجلس که بنده دو دوره عضو آن بودم مشکل اصلی این بود که نمایندگان بیشتر به عنوان عناصری تلقی می‌شدند که از طرف مردم برای پیگیری مسایل اجرایی به مرکز اعزام شده‌اند. متأسفانه مجلس شورای اسلامی تاکنون جایگاه اصلی خود یعنی قانون‌گذاری، تصمیم‌گیری و کلان‌نگری را پیدا نکرده است.

شوراهای اکنون باید ایفاگر نقش پارلمان محلی باشند تا بتوانند در حوزه‌های محلی به عنوان تصمیم‌گیرندگان اصلی جای نمایندگان آن حوزه‌ها را بگیرند. یعنی باید شوراهای در روستاها، بخش‌ها، شهرها و استان‌ها وجود داشته باشند تا مسایل محلی را بررسی کنند و از طرف دیگر نمایندگان مردم در مجلس قانون‌گذاری به مسایل کلان

نویسنده: ه. امیر احمدی

م. ر. رضوی

ترجمه: سید محمود نجاتی حسینی

## توسعه شهری در رویارویی با نوگرایی و الزامات برنامه‌ریزی

تاکید اصلی این نوشتار بر «بررسی برنامه‌ریزی و توسعه شهری مدرن در جهان اسلام» است و لذا سه موضوع مرتبط مورد توجه قرار گرفته است:

- جوامع اسلامی، نوگرایی و شهرها
  - شهر اسلامی، جامعه مدنی و پیوند با مدینه
  - سمت و سوی آینده برنامه‌ریزی شهری در جهان اسلام
- در این نوشتار بر سه نکته کلیدی تمرکز شده است:
- دگرگونی‌های مدرن مرحله متمایزی از تجدید ساختار شهری در جهان اسلام است.
  - دخالت دولت و برنامه‌ریزی اهمیت فزاینده‌ای در ایجاد و بازسازی محیط‌زیست شهری داشته است.
  - جنبه‌های حقوقی، فرهنگی، سیاسی اسلام به شکل‌گیری محیط‌زیست منطبق‌ای کمک کرده است.





سیروسفر در سرتاسر جهان اسلام هر چند کمکی به شناخت این سرزمین‌ها نمی‌کند اما قوه ابتکار و نوع «معماران» (mimars) مسلمان سده‌های پیشین موجب حیرت می‌گردد. این افراد حرفه‌ای و متخصص به بیش جدیدی نائل شدند و راه‌حل‌های منحصر به فردی نیز برای مسائل مربوط به هماهنگی، دیداری، تنوعات اقلیمی، سطح فن‌آوری و کمیابی مواد خام ارائه دادند. طرح‌ها و راه‌حل‌های معماران مسلمان در بطن فرهنگ‌های محلی و ارزش‌های جهان شمول اسلامی تبلور و تجسم یافته بود.

در کنار ردباهای تاریخی گذشته جهان اسلام، در این سرزمین‌ها می‌توان تأثیرات فراگیر عصر جدید و مدرن را نیز مشاهده نمود: نمادهای تشکیک‌ناپذیر معماری «بین‌المللی»، سیستم‌های جدید حمل و نقل شهری، طلی‌آبادها و حسی‌آبادها (Shantytowns) و روآبادها (Squatter Settlement)، مجموعه‌های صنعتی، بازارهای غیررسمی (Informal Markets) و شهرهای اقماری. این‌گونه گسیختگی‌ها که در داخل و هم‌چنین میان تصورات مدرن و پیش‌مدرن وجود دارد به وضوح نشان از بحران عمیقی می‌دهد که در عصر حاضر دست به گریبان بسیاری از جوامع اسلامی است. عامل مهمی که به تقویت این بحران کمک کرده است ناتوانی برنامه‌ریزان این جوامع در جهت هماهنگ کردن نهاد‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، کالبدی نوگرایی (Modernity) با ساختارهای محلی جهان اسلام است. علاوه بر این برنامه‌ریزان جوامع اسلامی از ایجاد ارتباط بویا و خلاق میان «دینش‌های نوگرایانه» و سنتی از شهر «Modernist and Traditionalist Vision of City» غفلت کرده‌اند.

با وجود مطالعات دانش‌پژوهانه متعددی که درباره شهرنشینی در جهان اسلام صورت گرفته، بسیاری از جنبه‌های فرایند چندبعدی شهرنشینی صرفاً به صورت سطحی و ظاهری درک شده است. جغرافی‌دانان و تاریخ‌دانان تا حد بسیار زیاد به شناخت - نه چندان کامل - این حوزه از مطالعات کمک کرده‌اند (بونین، ۱۹۷۶؛ کاستلو، ۱۹۷۷؛ لاییدوس، ۱۹۶۹؛ سرزانت، ۱۹۸۰). در دهه‌های گذشته جامعه‌شناسان شناخت و درک ما را از شهرنشینی و بومی‌های شهری در جهان اسلام توسعه داده و پیشرفته‌تر کرده‌اند (البوقود، ۱۹۷۱؛ زبیدا، ۱۹۸۹). در این بین، تعدادی از مطالعات محلی (Locale Studies) برجسته نیز، که به بررسی جنبه‌های اقتصادی،

اجتماعی، سیاسی، فرهنگی زندگی شهری در جهان اسلام اختصاص یافته، برای ما به سختی قابل شناسایی است.

تاکید این نوشتار بر «برنامه‌ریزی و توسعه شهری مدرن» (Modern Urban Development and Planning) در جهان اسلام است. چنین تأکیدی متضمن سه نکته است: ۱) دگرگونی‌های مدرن مرحله متمایزی از تجدید ساختار شهری در جهان اسلام است. مشخصه برجسته این مرحله وجود گسیختگی در زندگی شهری - درکل - و ایجاد محیط شهری - به‌طور خاص - است؛ ۲) دخالت دولت و برنامه‌ریزی اهمیت فزاینده‌ای در ایجاد و بازسازی محیط‌زیست شهری داشته است و ۳) بخش بودن جهان اسلام به این معناست که تأثیر جنبه‌های حقوقی، فرهنگی، سیاسی اسلام به شکل‌گیری محیط‌زیست منطقه‌ای کمک کرده است.

مؤلفان اصدوارند بررسی موضوع «توسعه شهری در جهان اسلام» به شناخت بهتر سه مؤلفه بالا و بررسی کوشش متقابل میان آنها کمک کند. در این نوشتار ما از مطالعاتی که در باره تجدید ساختار شهری (Urban Restructuring)، توسعه اقتصادی، حفاظت تاریخی، زمینه تاریخی و اجتماعی و اقدامات برنامه‌ریزی در تعدادی از شهرهای جهان اسلام است سود برده‌ایم. برای بررسی عوامل مؤثر بر توسعه شهری در جهان اسلام در حد امکان و نیاز به سه موضوع توجه کرده‌ایم. این‌ها عبارتند از:

- ۱- «جوامع اسلامی، نوگرایی و شهرها»
- ۲- «شهر اسلامی، جامعه سنتی و بیوند با قلب مدینه»
- ۳- «سنت و سوی آینده برنامه‌ریزی شهری در جهان اسلام»

## جوامع اسلامی، نوگرایی و شهرها

جوامعی که فرهنگ و تمدن اسلامی را شکوفا کرده‌اند پیروان‌ترین و پرجمعیت‌ترین مراکز شهری





### (Populous and Prosperous Urban Centers)

عزیز را ایجاد کرده‌اند. در اواخر دوره قرون وسطی در جهان اسلام شبکه‌ای از ارتباطات فرهنگی میان شهرهای جهان اسلام از قبیل قاهره، دمشق، استانبول، اصفهان و دهلی وجود داشت. با وجود تفاوت چشمگیر میان این شهرها و نیز اهمیت گذشته تاریخی و سنت‌های محلی آنها می‌توان همانند «ژل بولتود» اظهار نمود که این شهرهای کهن نهادها و ساختارهای اجتماعی مشابهی داشته‌اند. شهرهای جهان اسلام بر پایه اقتدار سلطنتی موروثی، روابط دینی، هم‌کیشی، قومی، نژادی، تجارت کاروانی، سازمان‌های اجتماعی و حرفه‌ای، و جدایی‌گزینی جنسیتی شدید قرار داشت (زینبا، ۱۹۸۹). نیروها و عوامل اجتماعی که این نهادها را شکل می‌دادند و تولید می‌کردند، هم‌چنین مجموعه‌های کالبدی خاصی را که از تظاهرات نمادین فرهنگی و بزرگ‌مقیاسی برخوردار بودند، شکل داده بودند که منبعی برای آگاهی از تجربه آن اجتماع از شهریت (Community's Experience of Urbanity) است. در میان صورت‌بندی‌های کالبدی عینی می‌توان به مجموعه دربار، مجموعه مدرسه-مسجد، واحدهای همسایگی مستقل، بازار سنتی، فضاهای نیمه‌خصوصی و سکونتگاه‌های درهم پیچیده اشاره کرد. با وجود تماس‌های بازرگانی، سیاسی، نظامی فزاینده میان جهان اسلام و ملت‌های اروپایی، خلطوا اصلی جامعه شهری در میان ملت‌های اسلامی تا زمان گردش قرن دگرگونی‌های ناچیزی داشت. بدین ترتیب، شهرهای کهن جهان اسلام نظیر قاهره، استانبول و دهلی دگرگونی‌های عمده‌ای تا اواخر قرن نوزدهم میلادی نداشتند؛ بسیاری از شهرهای دیگر جهان اسلام نیز تنها در اوایل یا نیمه قرن بیستم میلادی دچار دگرگونی‌های محسوس شدند. هر چند باید خاطر نشان کرد که رویارویی با نهادهای نوگرایی موجب دگرگونی‌های عمده‌ای در این شهرها گردید.

قرآیند «ساخت‌زدایی مؤثر» که در تماس با نهادهای نوگرایی بود موجب بروز نامساختمی و گسیختگی در جوامع اسلامی شد. نوعی شوک فرهنگی-تمدنی در میان تعدادی از گروه‌های اجتماعی ایجاد نمود، نکته مهمی که باید به آن اشاره کرد، سرعت و گستره چنین دگرگونی‌هایی بود که ماهیت آن از دگرگونی‌های اوایل این دوره متفاوت است. یک نمونه برجسته از این دگرگونی‌ها رشد فزاینده جمعیت در مراکز شهری (Population Growth in Urban Centers) جهان اسلام است. بدین قرار، تهران که دارای نیم میلیون نفر جمعیت در نیمه دهه ۱۹۳۰ میلادی بود، در ۱۹۸۸ میلادی تبدیل به کلان‌شهری با هشت میلیون جمعیت شد؛ یعنی جمعیت بین سال‌های ۱۹۶۸-۱۹۸۸ تقریباً بیست برابر گردید.

برای واریسی گسیختگی و ناپیوستگی موجود در شهرهای اسلامی (Islamic Cities) ضروری است که به نهادهای مؤسس

و مقدم تجربه نوگرایی یعنی سرمایه‌داری، صنعتی شدن، عقلانیت دیوان سالارانه و نظام‌گرایی نگاه می‌کنیم (گیدنز، ۱۹۹۰). هرکدام از این نهادها به طور مجزا بر صورت‌بندی کالبدی و فضایی شهرهای جهان اسلام (Cities in The Muslim World) تأثیر گذاشته‌اند.

سیستم سرمایه‌داری را می‌توان ابزاری دانست برای پیوند دادن شهرها و مناطق جهان اسلام به سیستم بازار جهانی، سرمایه‌داری موجب ظهور و شکل‌گیری شهرهای جدیدی شد که کارکرد آنها متفاوت از کارکرد شهرهای قدیمی بود؛ بدین ترتیب در شهرهای جدید بهره‌برداری از مواد خام و تولید کالاهای مورد نیاز تدریجاً آغاز شد. درباره تهران، «ه. امیراحمدی» و «کیانفر» تحولات ناشی از سرمایه‌داری را نشان داده‌اند. وجود شبکه‌های حمل‌ونقل درون‌شهری و بین‌شهری (Interurban and Intraurban Transportation Networks) موجب تسهیل رفت و آمد جمعیت، فراهم‌آوری و تولید و توزیع کالاها و خدمات گردید. این

برای واریسی گسیختگی و ناپیوستگی موجود در شهرهای اسلامی ضروری است که به نهادهای مؤسس و مقدم تجربه نوگرایی یعنی سرمایه‌داری، صنعتی شدن، عقلانیت دیوان سالارانه و نظامی‌گرایی نگاه می‌کنیم. هرکدام از این نهادها به طور مجزا بر صورت‌بندی کالبدی و فضایی شهرهای جهان اسلام تأثیر گذاشته‌اند.

فرایند توسط «ارال-لاولس» و «ای.جی.سی.کومب» توضیح داده شده است. به گفته این دو تن، ظهور نفت به عنوان کالایی جدید در بازارهای جهانی در اولین سال‌های قرن بیستم میلادی، ابزاری بود برای توسعه آینده شهرهای خلیج فارس، شکل‌گیری شهرهای صنعتی و کارخانه‌ای (Company Towns)، بندر، پالایشگاه‌ها و خطوط راه‌آهن نقش مهمی در تجدید ساختار سیستم شهری (Urban System) در ایران، عربستان سعودی، و دولت‌های منطقه خلیج فارس داشت.

افزایش بهای نفت در اوایل دهه ۱۹۷۰ میلادی نیز عامل مهمی برای توسعه بازارهای کار شهری و منطقه‌ای (Development of Urban - Reinal Labour Markets) بود. رشد فزاینده و سریع ایجاد صنعت، که موجب توسعه بازارهای کار بین‌المللی بخشی شد، تأثیر عمده‌ای بر فرایندهای مهاجرت‌های بین‌المللی و روستایی گذاشت و در نتیجه باعث توسعه شهری گردید. یونانی این فرایند توسط «گوتتریو»



نشان داده شده است. «می‌یر» مشخصه‌های ایجاد یکنگام‌های اقتصادی و شکل‌گیری بازارهای کار را در شهرهای قاهره (مصر) و صنعا (یمن) بررسی کرده و ارتباط میان بازار کار مهاجرت، مهاجرت‌های بین‌المللی و توسعه اقتصادی را توصیف نموده است. به نظر «می‌یر» شکل‌گیری بخش‌های اقتصادی مختلف در شهر صنعا موجب جذب مهاجران شده است؛ حال آن‌که در شهر قاهره این امر منجر به کاهش مهاجرت‌های داخلی شده است. «می‌یر» همچنین توضیح می‌دهد که چگونه نقش پیوندهای دینی و مذهبی در ایجاد بازارهای کار بخشی دخالت داشته است. «می‌یر» خاطرنشان می‌سازد که چگونه و چرا اقلیت‌های دینی شافعی (Shafiiis) و اسماعیلی (Ismailis) قادر به دسترسی به مشاغل مهارتی با دستمزدهای بهتر شده‌اند؛ درحالی که بیروان فرقه شیعی زیدیه (Zaydia) - که بخش عظیمی از جمعیت را تشکیل می‌دهند - فقط توانسته‌اند در مشاغل رده پایین با دستمزدهای ناچیز جذب شوند. از جمله دلایلی که «می‌یر» به آنها اشاره می‌کند کسب

شهرها اینک با مشکلاتی نظیر رشد فزاینده جمعیت، میزان پایین اشتغال، گسیختگی کالبدی - کارکردی محیط‌زیست شهری، کمبود مسکن و مسائل زیست‌محیطی روبرویند به طوری که برنامه‌ریزان شهری ناتوان از صورت بندی و تدوین رویکردی جامع از این مسائل هستند

مهارت‌های شغلی به واسطه مهاجرت‌های بین‌المللی، بهره‌وری از فرصت‌های آموزشی و سنت‌های فرهنگی متناسب با مهارت‌آموزی است.

تأثیر صنعتی شدن بر توسعه شهری در جهان اسلام قابل بحث است. این تأثیر را می‌شود با تفکیک دو نیروی محرکه صنعتی شدن واری نمود: اولین نیروی محرکه صنعتی شدن مربوط به سال‌های دهه ۱۹۲۰ تا ۱۹۳۰ میلادی است و دومین آن به سال‌های دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی برمی‌گردد. اولین نیروی محرکه صنعتی شدن موجب تحرک نیروهایی شد که به ظهور نخست شهرهایی (Primate Cities) مانند قاهره، استانبول و تهران انجامید. دومین نیروی محرکه صنعتی شدن، که در حقیقت تداوم نیروی محرکه اول تلقی می‌شود، موجب پیدایش شهرهای جدید صنعتی (Industrial New Towns) نظیر جیل و یتوب در عربستان سعودی و البرز در ایران شد. روایت کامل تأثیر و نفوذ مستقیم صنعتی شدن بر شهرهای

جهان اسلام هنوز هم قابل بحث و بررسی است. با وجود این از یک نکته نمی‌توان فروگذار کرد و آن چگونگی میزان پایین اشتغال صنعتی و رشد سریع اشتغال در بخش خدمات و بخش غیررسمی اقتصاد است. «وی.اف. کاستلو»، «صلاح الشخص» و «ه. امیراحمدی» تعدادی از روندهای اشتغال صنعتی در شهرهای جهان اسلام را بررسی نموده‌اند. بویژه، «کاستلو» دگرگونی ساختار شغلی را در تهران و «الشخص» و «امیراحمدی» مشخصه‌های بخش خصوصی و غیررسمی را در زندگی شهری خاورمیانه مطالعه کرده‌اند.

عامل دیگری که بر توسعه شهری جهان اسلام تأثیر گذاشته، عقلانیت دیوان‌سالارانه است. عقلانیت دیوان‌سالارانه یکی دیگر از نهادهای نوگرایی است که با تأثیرگذاری بر توسعه شهری در جهان اسلام موجب ظهور دولت‌های ملی (Nation-States) مدرن در این منطقه شده است. پس از فروپاشی امپراتوری عثمانی (Ottoman Empire) و سپری شدن دوران استعمارگری، دولت‌های ملی مدرن در شبه قاره هند، خاورمیانه و شمال آفریقا شکل گرفتند. یکی از مهم‌ترین اهداف این دولت‌های مدرن تعریف مجدد تعهدات سنتی فرهنگی ملت‌هایشان بود که معمولاً با تغییر تعهدات قبیله‌ای و سنتی و بدوی به تعهدات ملیت‌پرستی (Nationalism) همراه بود. از جمله سیاست‌های تدبیری دولت‌های مدرن سرکوب کردن قباایل و عشایر، کنترل بر صفاها و اتحادیه‌ها و نظارت بر امور عمومی شهری (Urban Public Affairs) از طریق توسعه ادارات شهرداری (Municipal Offices) بود. حکومت‌های منطقه به تحمل «نظم» یزافات شهری «فاقد نظم» (Nonorderly Urban Fabric) میادرت کردند و راه‌حل‌هایی از نوع هوسمان (شهرساز فرانسه‌ای قرن ۱۹ میلادی) که در طرح تجدید ساختار شهر پاریس اقدام به کشیدن خیابان از مرکز شهر نمود) را برای تجدیدساختار «حارس»‌ها (Haras) و «محله»‌ها (Mahalla)، که واحدهای همسایگی شناخته شده در مناطق عربی و ایران است، به کار بردند.

پس از جنگ جهانی دوم یکی از مؤثرترین ابزارهای سیاست‌گذاری دولت‌های مدرن در جهان اسلام، برنامه‌ریزی توسعه ملی بوده است. در همان ابتدا این دولت‌ها از طریق برنامه‌ریزی بخشی و برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیم پخته نقش مؤثری در هدایت و تغییر ماهیت توسعه شهری و منطقه‌ای (Urban-Regional Development) ایفا کردند. در اکثر موارد رویکرد برنامه‌ریزی موجب افزایش پیشرفت شهرهای عمده جهان اسلام نظیر قاهره، تهران، استانبول و بغداد گردید. «ف. کاستلو» و «نواد تولان» در مطالعات خود نقش حکومت‌های ملی و تأثیر برنامه‌های پنج‌ساله توسعه را در شهرهای تهران و مکه بررسی کرده‌اند.



گسیختگی‌ها و ناپیوستگی‌های ناشی از این رویارویی در تمامی جنبه‌های زندگی شهری جهان اسلام قابل مشاهده است؛ شهرهای مرکزی در مقابل سکونت‌گاه‌های مهاجرین واقع در حومه‌های شهری؛ فعالیت‌های بخش رسمی در مقابل فعالیت‌های بخش غیررسمی؛ «مدینه» (medina - هسته شهری سنتی) در مقابل شهرهای مدرن؛ و سرانجام تثبیت و تحکیم ساختارهای حکومتی در مقابل فرسایش نهادهای جامعه مدنی

نظامی (Military New Towns) هستند که دولت‌های منطقه خلیج فارس ایجاد کرده‌اند.

در بخش‌های گذشته به ماهیت دگرگونی‌های ریشه‌ای که موجب رویارویی شهرهای جهان اسلام با نهادهای نوگرایی شد اشاره کردیم. باید خاطر نشان کرد که گسیختگی‌ها و ناپیوستگی‌های ناشی از این رویارویی در تمامی جنبه‌های زندگی شهری (Facets of Urban Life) جهان اسلام قابل مشاهده است؛ شهرهای مرکزی (Central Cities) در مقابل سکونت‌گاه‌های مهاجرین واقع در حومه‌های شهری (Urban Periphery)؛ فعالیت‌های بخش رسمی در مقابل فعالیت‌های بخش غیررسمی؛ «مدینه» (medina - هسته شهری سنتی) در مقابل شهرهای مدرن؛ و سرانجام تثبیت و تحکیم ساختارهای حکومتی در مقابل فرسایش نهادهای جامعه مدنی.

گذشته پربار و میراث کهن شهرها در جوامع اسلامی موضوع قابل توجهی برای برنامه‌ریزان شهری است تا بتوانند انفصال میان مدینه‌های قدیمی و بخش‌های مدرن شهرهای کنونی جهان اسلام را بررسی کنند. فرسایش تدریجی نهادهای اجتماعی که نگاه‌دارنده شهرهای سنتی بوده‌اند وضعیتی را ایجاد کرده که موجب ناپدید شدن مدینه‌های کهن شده است. آشکار است که دخالت برنامه‌ریزان شهری برای حفظ و نگهداری از میراث متروک و پیوند دادن مدینه اصلی با زندگی شهری معاصر در شهرهای مدرن مورد نیاز است. برای انجام چنین فعالیت‌هایی، در ابتدا شناخت بومیانی شهر سنتی ضروری است؛ آنچه را که موجب سرزندگی مدینه می‌شود چگونه باید حفظ کرد و کدام‌یک از نیروهای اجتماعی باید این وظیفه را به عهده بگیرند.

### شهر اسلامی، جامعه مدنی و پیوند با قلب مدینه

مطالعه شئون شهر سنتی در جوامع اسلامی موجب مباحث پرحرارتی طی دو دهه گذشته شده است. «ابولقود» مابلی شرق شناختی مباحث اولیه و پژوهش‌های انجام شده درباره این موضوع را نشان داده است. «ابولقود» برای شناخت اسلامیت شهرهای سنتی (Islamicness of The Traditional Cities)، بر روی «قضایای اجتماعی» واحدهای همسایگی و جدایی‌گزینی جنسیتی تأکید نموده است. وی همچنین به تأثیر دستگاه متمرکز سنت حقوقی اسلام، به عنوان یکی دیگر از منابع وحدت نفوذ آموزه‌های اسلامی، برای ایجاد محیط زندگی شهری توجه نموده است. به نظر «ابولقود» تأثیر آموزه‌های اسلامی که به شکل‌گیری شهرهای گذشته منجر شده است چنانچه به عنوان خطوط راهنمای برنامه‌ریزی در زندگی شهری معاصر استفاده شود نوعی مسیر قهقراپی خواهد بود.

«تولان»، ضمن توجه به مشخصه دینی مکه و دستاوردهای زیارت «حج» (Hajj) و «عمره» (Umra) برای توسعه شهری مکه، به مطالعه تحولات ملی در اقتصاد شهر (Economy of City) و پیوندهای آن با توسعه مکه پرداخته است. «کاستلو» نیز در مطالعه توسعه شهری تهران دوران پهلوی به بررسی کارکردهای فرهنگی، بازرگانی، اقتصادی، سیاسی برنامه‌های توسعه ملی حکومت ایران پرداخته است. مطالعه توسعه شهری در سوریه که «ریادج. ماهیانس» انجام داده نکات جالبی دربردارد. به گفته «ماهیانس» برنامه توسعه ملی سوریه به طرز موفقیت‌آمیزی موجب کاهش میزان‌های پایه و تمرکززدایی شده است. ماهیانس دستاوردهای برنامه توسعه ملی سوریه را در ارتباط با خاستگاه‌های منطقه‌ای و تعهدات سیاسی رهبری جامعه و همچنین مناسبات میان شهر و کشور در طی یک دوره تاریخی را نشان داده است.

تأثیر آخرین نهاد مدرن یعنی نظامی‌گری نیز قابل بررسی است. تأثیر نظامی‌گری را می‌توان بر الگوهای سکونت، اقتصادهای شهری و منطقه‌ای (Urban-Regional Economies)، ساختار شغلی، الگوهای فضایی شهری (Urban Spatial Patterns) در جهان اسلام مورد مطالعه و بررسی قرار داد. به جز چند مورد استثناء، تمامی حکومت‌های منطقه جهان اسلام بخش قابل ملاحظه‌ای از بودجه را به هزینه‌های تجهیز نظامی و نظامی‌گری اختصاص داده‌اند. کافی است تنها به نقش و تأثیر تداوم هزینه‌های نظامی‌گری در توسعه شهرها و مناطق جهان اسلام اشاره کرد. به عنوان نمونه بندرعباس و دزفول در ایران از هزینه‌های اختصاص یافته به نظامی‌گری بهره‌مند شده‌اند؛ همچنین شهرهای طایف و خرابالین در عربستان سعودی جزو یک دوجین شهرهای جدید



شناخت پویایی فضاهای اجتماعی تنها محوری نیست که در مباحث مربوط به شهر اسلامی به آن پرداخته شده است. برخی از صاحب‌نظران هستند که به «فضاهای کالبدی» و «ذهنی»، تظاهرات نمادین، تولید معنا و نهادها و فرایندهای ساختاری تأکید کرده‌اند؛ صاحب‌نظران دیگر نیز تأثیرات آموزه‌های اسلامی را برسطوح قضایای شهری بررسی کرده‌اند (اردلان و بختیار، ۱۹۷۳؛ سقاف، ۱۹۸۷). «ساموئل وی. نوته» به تأثیر اصول اسلامی - آلمان هشت دروازه - برطراحی ساختمان‌هایی مانند شاه جهان‌آباد دهلی توجه نموده است. سایر دانش‌پژوهان اعتقاد دارند که شناخت شهرهای سنتی جهان اسلام از طریق بررسی عقاید حقوقی دستگاه گذشته قضاوت و «قاضی» (Gadi) فراهم شده است (حکیم، ۱۹۸۶؛ هانا، ۱۹۸۴). به نظر می‌رسد در صورت نبود شناخت منسجم و جامع از فضا و جنبه‌های کالبدی، ذهنی و اجتماعی آن (که هنری لوفور، شهرشناس برجسته ابراز نموده است) ارتباط میان معماران، برنامه‌ریزان، جغرافی‌دانان و جامعه‌شناسان با مشکل مواجه خواهد شد. در صورت وجود چنین شناختی مشخص خواهد شد که شهرها فقط ساختارهای اجتماعی ندارند؛ صرفاً شامل ساختارهای کالبدی فضایی نمی‌شوند؛ و نمی‌توان گفت شهرها تنها حاکی از جلوه‌هایی نمادین هستند و فقط دارای شبکه‌های معنایی می‌باشند. مشکل به نظر می‌رسد بتوان پیوند میان این قلمروها را تثبیت کرد.

بحث در این باره مطمئناً ادامه خواهد داشت، خصوصاً با توجه به افزایش جنبش‌های احیای اسلامی چنین روندی تداوم خواهد یافت. در این زمینه می‌توان بر مفهوم «فضا» و رابطه آن با واقعیت‌های نمادین و اجتماعی تأکید کرد.

همچنین به‌طور موازی بحث دیگری در باره ماهیت جامعه مدنی در شهرهای اسلامی شروع شده است (اسپرینگ بورگ، ۱۹۸۶؛ ترنر، ۱۹۸۴). «ماکس وبر» جامعه‌شناس (۱۹۵۸) اظهار کرد شهرهای اسلامی برخلاف شهرهای غربی ناتوان از تحکیم ساختارهای جامعه مدنی، به ویژه در سطح اداره امور شهرها (Municipal Level)، هستند. هرچند ما در پی تداوم چنین بحثی نیستیم، اما آنچه که برای ما در این نوشتار مهم است بحث درباره نقش حیاتی نیروهایی است که حافظ شهرهای سنتی در جهان اسلام هستند.

مدیریت شهرهای سنتی جهان اسلام به شیوه بسیار نامتمرکز بوده است به طوری که حکومت‌ها نقش ناچیزی در اداره امور شهر (Affairs of the City) داشتند. برای تکمیل این نقش، ابتکارات محلی بی‌شماری در زمینه‌های آموزشی، بهداشتی، دینی برای رفع نیازهای بومیان محلی پدید می‌آمد. چنین خدماتی معمولاً از طریق نهاد دینی «وقف» (Waqf - سیستم هبه دینی) انجام می‌شد که بسیار گسترده و پایدار بود و قابل مقایسه با نهادهای مشابه

در شهرهای غربی - نظیر «بنفیسیا» (Beneficia) یا «بخشش» - نیست (اسپرینگ بورگ، ۱۹۸۶).

البته اداره امور شهرهای اسلامی به این صورت مشکلاتی نیز در پی داشت. اولاً، نیروهای اجتماعی که محیط شهری را شکل می‌دادند طی دوران معاصر دچار دگرگونی‌هایی شدند: مثلاً نهاد دینی وقف، که به شدت نامتمرکز و محلی بود، از یک طرف دستخوش نزول شد و از طرف دیگر به صورت یکی از وزارتخانه‌های دولتی درآمد. «نوته» و «تروین» مشکلات شاه‌جهان آباد دهلی و مدینه‌های شمال آفریقا را در همین زمینه مورد بررسی قرار داده‌اند. «نوته» فشارهای سنگینی که ناشی از کاربری تجاری است را در هسته قدیمی شهر نشان داده است. او تأثیرات زیانبار ایجاد خط راه‌آهن و راه‌های سواره در اطراف شهر را خاطر نشان ساخته است.

«ژان فرانسوا تروین» نیز استفاده از بخش‌هایی از شهرهای قدیمی شمال آفریقا را برای مکان‌های تولیدی بررسی کرده است. هر دوی این نویسندگان مسائل ناشی از نبود منابع مالی و عدم مخالفت اجتماعی با ارائه برنامه‌های نوسازی شهری بدون در نظر گرفتن مشارکت اجتماعی مردم را گوشزد کرده‌اند. بحث «نوته» این است که تلاش‌های محافظه‌کارانه بسیار فراتر از تلاش‌هایی است که محدود به حفاظت از بناهای تاریخی می‌شود؛ این تلاش‌ها هنوز هم مانع از داشتن نگرش برنامه‌ریزی مدرن است و از این رو نیازمند وجود چشم‌انداز برنامه‌ریزی مستمر، جامع و مشارکتی است. آیا ارائه چنین راهبردها و پیشنهاداتی، آن هم در چارچوب زندگی شهری معاصر و در بطن برنامه‌ریزی شهرهای جهان اسلام واقعی و قابل تحقق است؟ در بخش بعدی نوشتار جنبه‌های گوناگون و متفاوت این پرسش را بسط می‌دهیم.

## سمت و سوی آینده برنامه‌ریزی شهری در جهان اسلام

آنچه که امروزه پایه برنامه‌ریزی شهری در کشورهای اسلامی را تشکیل می‌دهد فعالیت‌های گسترده‌ای است که مشکل بتوان تمامی آنها را واریسی کرد. نقطه برجسته این برنامه‌ریزی‌ها طرح‌های جامع است که شامل منطقه‌بندی و معیارهای توسعه زیرساخت‌های شهری است. همان‌گونه که «الشخص» و «امیراحمدی» نشان داده‌اند رشد سریع جمعیت چنین ابزارهای سیاست‌گذاری را تا کارآمد کرده است. شهرهای جهان اسلام به شیوه‌ای نامعهود رشد کرده‌اند. شهرها اینک با مشکلاتی نظیر رشد فزاینده جمعیت، میزان پایین اشتغال، گسیختگی کالبدی - کارکردی محیط‌زیست شهری، کمبود مسکن و مسائل زیست‌محیطی روبرویند به طوری که برنامه‌ریزان شهری ناتوان از صورت‌بندی و تدوین رویکردی جامع از این مسائل هستند.



شیوه غالب مباحث در بسیاری از کشورهای اسلامی از سوی اقتصاددانان و معماران این کشورها است که راه حل های برنامه ریزی بخشی و کالبدی ارائه داده اند. در پرتو چنین محدودیت هایی سابقه خوشایندی در زمینه مطالعه جامعیت رویکردی است که در برنامه توسعه شهر مکه اتخاذ شده است. «تولان» که خود یکی از افراد برجسته مؤثر در طرح توسعه مکه (۱۹۵۸) است، خلاصه مفیدی از مفاد این طرح را ارائه داده است.

«تولان» مشخصه برجسته شعائر دینی حج در برنامه ریزی توسعه مکه و نیاز آن به طرح توسعه منطقی را توصیف کرده است. از جمله مسائلی که در طرح توسعه مکه مدنظر قرار گرفته است رفع نیازهای زائران سالیانه مکه، توسعه زیرساخت های شهری، حفاظت و نگهداری از میراث تاریخی شهر و اولویت های بوم شناختی و توسعه ملی است.

سرانجام این که «الشخص» و «امیراحمدی» رویه های برنامه ریزی و نهادهای شهری در جهان اسلام را در رویارویی با پویایی های رشد جمعیت معاصرین شهرها نشان داده اند. آنان نقش غالب حکومت های ملی و تأثیر آن بر محدود نمودن گستره برنامه ریزی منطقه ای و مادرشهر (Metropolitan-Regional Planning) را واری نمودند. این دو نویسنده مشکلات مفهومی و عملی دخیل در حل تنش میان مشارکت های عمومی و الزامات کارایی را مطرح کرده اند. آنان هم چنین طرح های مفهومی، ناتوانی قانونمند کردن و اجرای طرح ها و برنامه ها، رعایت عدالت و انصاف به عنوان اهداف اصلی برنامه های توسعه و جهت گیری حکومت ها به طرف تأمین منافع طبقات اجتماعی معین را مورد بررسی قرار داده اند.

با توجه به مطالعات «الشخص» و «امیراحمدی» و بررسی های انجام شده توسط نویسندگان دیگر بعید نیست اگر بگویم برنامه ریزی در جهان اسلام از تحمیل «نظم» ناتوان است؛ هرگز تلاش نشده است تا مشارکت عمومی مردم تشویق شود؛ و رویکرد سنت ستیزی در شکل گیری محیط زندگی شهری وجود دارد. این معضل اخیر (رویکرد سنت ستیزی در برنامه ریزی شهری) به ویژه در پرتو جنبش های احیاءگری اسلامی اخیر بسیار مورد توجه قرار گرفته است.

خاستگاه جنبش های اسلامی در بخش سنتی جامعه اسلامی قرار دارد و رگه های آن در میان طبقات پایین شهری (Urban Lower Classes) و مهاجران شهری قوی تر است. تأکید این جنبش ها بر مناسبات مشترک و شبکه های غیررسمی اشتغال، بهره و آموزش است و از جمله چالش های غالبی است که در میان برنامه ریزان کشورهای اسلامی دیده می شود. اگر از نظر تاریخی برنامه ریزان غافل از به کارگیری سنت های محلی و حل

تنش های ذاتی میان رویکردهای جهان شمول و ناکجا آبادی (اتوپیاپی) - از یک طرف - و رویکردهای تاریخی گرا و سنتی - از طرف دیگر - بوده اند؛ اینک آنان ناچار از انجام چنین تلاشی هستند. با وجود وفور ایده های واپس گرایی که در جنبش های اسلامی است، به عنوان نمونه ایده های مربوط به زنان و تحمیل قانون «شریعت» (Sharia)، برنامه ریزان کشورهای اسلامی می توانند به درک قدرت توسعه اجتماعی نائل شوند و طرح ها، برنامه ها و توصیه هایی را برای اجرای اهداف توسعه ارائه دهند.

تجربیات چند کشور اسلامی برجسته نظیر ایران، پاکستان و عربستان سعودی نشان می دهد که با وجود لفاظی حکومت ها، جنبش های اسلامی در این کشورها ناتوان از ارائه یک «سرمشق اسلامی کارآمد برای برنامه ریزی» (Viable Islamic Paradigm for Planning) است.

«برنامه ریزی اسلامی» (Islamic Planning)، در بهترین صورت خود، قلمرویی تعریف نشده است. البته این به معنای مجوزی برای تلاطم فعالیت های برنامه ریزی نوگرایانه فارغ از دیدگاه انتقادی نیست. اصل اساسی این است که سنت های برنامه ریزان در جوامع اسلامی خود را در قالب تظاهرات کالبدی، اجتماعی و فکری نشان می دهد.

تنها از طریق تلاش انتقادگرایانه به سنت های اسلامی و نسخه های غربی برنامه ریزی نوگرایانه است که می شود گام عملی حقیقی و تاریخی گرایانه به سمت توسعه نگرش انتقادی به نوگرایی و در نظر گرفتن امکانات تحقق چنین رویکردی برداشت.

#### منابع

- Abu-Lughod, J. 1971. Cairo: 1001 years of the city victorious. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ardalan, N. and Bakhtiar, L. 1973. The sense of unity. Chicago: University of Chicago Press.
- Bonine, M. E. 1976. Urban studies in the middle east. Middle East Studies Association Bulletin, 10, no.3, 19-20.
- Costello, V.F. 1977. Urbanization in the Middle East. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giddens, A. 1990. The consequences of modernity. Stanford: Stanford University Press.
- Hakim, B. S. 1986. Arabic-Islamic cities: building and planning principles. London: KPI.
- Hanna, N. 1984. Construction work in Ottoman Cairo 1517-1798. Supplement aux annales Islamologiques, cahier no.4.



انجمن برنامه‌ریزی امریکا



# انجمن برنامه‌ریزی امریکا

"American Planning Association" (APA)

ترجمه: مهرناز بیگدلی

هدف (APA) ترویج برنامه‌ریزی برای ارتقای رفاه عمومی است. هدف فوق از طریق توسعه یا بهبود اجتماعات و محیط‌هایی صورت می‌گیرد که به طور مؤثرتری نیازهای مردم و جامعه را برآورده می‌سازند.

(APA) در نتیجه تلفیق مؤسسه برنامه‌ریزان امریکا - تأسیس شده در سال ۱۹۱۷ - و جامعه مقامات برنامه‌ریزی امریکا - تأسیس شده در سال ۱۹۳۴ - شکل گرفته است. ساختار تشکیلاتی انجمن در بردارنده ۴۶ انجمن منطقه‌ای و ۱۷ بخش تخصصی برنامه‌ریزی است. مؤسسه برنامه‌ریزان دارای گواهی امریکا (American Institute Certified Planning - AICP)، بخش حرفه‌ای و آموزشی

کنفرانس‌ها، سمینارها، تحقیقات برنامه‌ریزی، دوره‌های آموزشی حرفه‌ای و نیز فهرستی از انتشارات آن ارائه گردد.

انجمن برنامه‌ریزی امریکا، سازمانی تحقیقاتی و عمومی غیرانتفاعی است که از ۳۰۰۰۰ برنامه‌ریز حرفه‌ای و رسمی و نیز شهروندان درگیر با مسائل برنامه‌ریزی شهری و روستایی تشکیل شده است. ۶۵ درصد از اعضای آن در ادارات حکومت محلی و دولت استخدام شده‌اند. این اعضا روزانه درگیر تهیه و تنظیم سیاست‌های برنامه‌ریزی و آماده‌سازی و تدوین مقررات کاربری زمین هستند.

انجمن برنامه‌ریزی امریکا (APA) و مؤسسه حرفه‌ای وابسته به آن و همچنین مؤسسه برنامه‌ریزان دارای گواهی (پروانه اشتغال) AICP؛ به منظور پیشبرد هنر و دانش برنامه‌ریزی سازمان‌دهی شده است؛ و در زمینه برنامه‌ریزی‌های کالبدی، اقتصادی و اجتماعی در کلیه سطوح تقسیمات فضایی اعم از ملی، منطقه‌ای استانی و محلی فعالیت می‌کند.

در متن حاضر سعی شده تا چکیده‌ای از آخرین اطلاعات مربوط به مؤسسه فوق (دریافت شده از اینترنت) شامل ساختار تشکیلاتی، تعداد اعضا، مقر استقرار، برنامه‌های در حال انجام،

(APA) است. در این مؤسسه، برنامه ریزانی تأیید می‌گردند و گواهی اشتغال به کار دریافت می‌دارند که دوره‌های آموزشی اختصاصی و واحدهای عملی را بگذرانند.

## دفاتر و دپارتمانها

ادارات مرکزی شامل دفاتر AICP و همچنین دپارتمانهای اطلاعات عمومی و سیاست‌گذاری در واتسنگن دی. سی استقرار یافته‌اند. واحدهای تحقیقات، انتشارات، کنفرانس‌ها، دوره‌های آموزشی، امور مربوط به عضویت، بازاریابی و شورایی برنامه‌گذاری (شامل انجمن‌ها، بخش‌ها، سرویس‌های دانش‌آموزی) در شیکاگو مستقر هستند.

## سیاست‌گذاری

(APA) سیاست‌گذارانی را در زمینه مباحث کاربری زمین آموزش می‌دهد، و از تغییرات سیاستی به منظور اعمال اصول برنامه‌ریزی ترکیبی سطوح حکومت دفاع می‌کند. اولویت‌های فعلی قانون ملی، اعطای مجدد اختیار در زمینه قانون کارایی حمل‌ونقل زمینی Intermodal Surface Transportation Efficiency Act (ISTEA) سیاست و قانون‌گذاری در زمینه Brown Fields و نیز سرشماری سال ۲۰۰۰ هستند.

## اطلاعات عمومی

وظیفه اداره اطلاعات عمومی انجمن برنامه‌ریزی آمریکا (APA) آموزش دهی به رسانه‌های گروهی و عموم مردم در زمینه اهمیت برنامه‌ریزی و نقش برنامه‌ریزان در شکل دهی جوامع ملی است. این اداره همچنین جشنواره‌های سالانه برنامه‌ریزی ملی (Annual National Planning

Awards) را برگزار می‌نماید. در قالب برگزاری چنین جشنواره‌هایی از تلاش‌ها و ابتکارات موفق برنامه‌ریزی قدردانی می‌گردد.

## تحقیقات

(APA) تحقیقات گسترده‌ای در زمینه موضوعات برنامه‌ریزی انجام می‌دهد. تحقیقات فوق معمولاً از سوی ادارات و دیگر انجمن‌ها پیشنهاد می‌شود. یکی از پروژه‌های در دست انجام، رنج فزاینده (Growing Smart) نام دارد. این پروژه در واقع کتاب راهنمایی است شامل قوانین و مقررات که به تصمیم‌سازان برای روزآمد کردن قوانین کاربری زمین متناسب با استفاده‌های جدید کمک می‌نماید. از دیگر پروژه‌های تحقیقی، طرح استانداردهای طبقه‌بندی مبتنی بر زمین (The Land-Based Classification Standard) است. در قالب این پروژه ضوابط استاندارد کاربری زمین روزآمد می‌گردد. همچنین می‌توان به گزارشی در زمینه توسعه اقتصادی و حفاظت تاریخی اشاره کرد.

## انتشارات

مجموعه انتشارات انجمن برنامه‌ریزی آمریکا عناوین زیر را در برمی‌گیرد:

- ماهنامه «برنامه‌ریزی» *Planning*
- خبرنامه ماهنامه در زمینه کنترل کاربری زمین محلی با عنوان «اخبار منطقه‌بندی» *Zoning News*
- فصلنامه «انجمن برنامه‌ریزی آمریکا» *Journal of the American Planning Association (APA)*
- ماهنامه «چکیده منطقه‌بندی و قانون کاربری زمین» *Land use Law & Zoning Digest*

- فصلنامه خبری مشاور *Commissioner* برای ارسال به دفاتر برنامه ریزی  
- نشریه *Resources* برای آموزش برنامه‌ریزی به کودکان

انجمن برنامه‌ریزی آمریکا علاوه بر نشریات فوق، گزارشی را نیز به صورت سالانه منتشر می‌سازد. این گزارشات که در یازده موضوعات منتخب برنامه‌ریزی است و «سرویس مشاوره برنامه‌ریزی Planning Advisory Service (PAS) نام دارد. (PAS) خبرنامه و ماهنامه‌ای را نیز با عنوان PAS Memo منتشر می‌سازد.

(APA) همچنین در زمینه تولید نوارهای کنفرانس‌ها، چاپ کتابچه‌های راهنما، برگزاری کارگاههای تخصصی، تولید فیلم‌های آموزشی - برای اشاعه هرچه بیشتر دانش برنامه‌ریزی - فعال است.

برای اطلاع بیشتر از وضعیت مؤسسه و نیز زمان برگزاری کنفرانس‌های سالیانه، کم و کیف برگزاری دوره‌های آموزشی - حرفه‌ای، نحوه سیاست‌گذاری، تحقیقات و برنامه‌ریزی‌های توسعه‌نمایی‌های زیر ارائه شده است:

<http://www.planning.org>  
Fax (800) 800-1589

Address: American Planning Association  
122 S. Michigan Avenue, Suite 1600  
Chicago, IL 60605  
Phone (312) 431-9100  
(312) 431-9985

Address: American Planning Association  
1776 Massachusetts Avenue, N.W.  
Washington, DC 20036  
Phone (202) 872-0611



## CITY MANAGEMENT— A GROWING PROFESSION



THE INTERNATIONAL CITY MANAGERS' ASSOCIATION

# بارزایان کاردانان

## "City Management-A Growing Profession"

### مشخصات کتاب شناسی

نام کتاب :	مدیریت شهر - حرفه در حال رشد
نویسندگان :	اعضای کمیته آموزش انجمن بین المللی مدیران شهر
ناشر :	انجمن بین المللی مدیران شهر
تاریخ نخستین چاپ :	۱۹۵۷
تعداد صفحات :	۸۴
محل نشر :	ایالات متحده آمریکا

### مقدمه

انجمن بین المللی مدیران شهر (ناسیس شده در دهه ۱۹۵۰ در آمریکا) از شروع نیمه دوم قرن بیستم به دنبال ارائه تعریف و شرح وظایف مشخص برای مدیریت شهر بوده و در این زمینه کتب و نشریات متعددی را به چاپ رسانده است؛ از جمله آنها می توان به «روش های مدیریت در حکومت شهری»، «روابط عمومی شهرداری»، «مالیه شهرداری ها» و «اداره پلیس شهرداری» اشاره کرد. کتاب مورد بررسی یکی از این سلسله انتشارات است که در آن مدیریت شهرها به عنوان حرفه های در حال رشد معرفی شده و ابعاد آن به تفصیل مورد بحث قرار گرفته است. شاید تعجب آور باشد که در سال ۲۰۰۰ اثر منتشر شده در سال ۱۹۵۷ را برای معرفی و بررسی انتخاب کرده ایم اما برای توجیه این کار کافی است به کمیابی منابع در زمینه مدیریت شهری و جوان بودن موضوع به شکل تخصصی آن توجه کنیم. به ویژه اگر ضرورت آگاهی محققان علاقمند به تاریخچه طرح موضوع و نحوه نگرش به مدیریت شهری در زمان های مختلف و محتوای آموزش های ارائه شده به مدیران شهری را در نظر بگیریم این بررسی جایگاه ویژه خود را خواهد داشت.

### ساختار کتاب

کتاب در شش فصل به شرح زیر تنظیم شده است:

#### ۱- مقدمه

۲- توسعه اداره امور شهرداری ها (شامل مباحثی چون رشد شهرها، الگو و چشم انداز خدمات شهری، تغییرات اداری، طرح «کمسیون»، طرح «شورا - شهردار»، طرح «شورا - مدیر»).

- ۳- موقعیت مدیر شهر (شامل مواردی همچون وظایف مدیر، کیفیت های لازم برای مدیریت شهر، نقش در حال تحول مدیران، سوابق حرفه ای و حقوق مدیران شهر).
- ۴- آموزش مقدماتی برای مدیریت شهر (مهارت های مورد نیاز، تحلیل و ترکیب، رهبری سازمانی، فلسفه اجتماعی، دانش فنی، اداره امور عمومی).
- ۵- آموزش عالی برای مدیریت شهر (روش ها و اهداف آموزش، برنامه های تجربی برای اداره امور عمومی در قالب دوره های کارورزی Internship).
- ۶- مدیریت شهر به عنوان حرفه (ویژگی های حرفه ای، آینده حرفه، پیشینه حرفه و...).
- ضمیمه الف - آشنایی با دانشگاه هایی که دارای دوره های آموزش مدیریت شهری هستند.

### چکیده تحلیلی

تحولات جمعیتی و افزایش جمعیت شهرتین در ایالات متحده، به سرعت زمینه های گسترش وظایف شهرداریها را فراهم کرد. این افزایش هم به لحاظ تعداد و هم از نظر پیچیدگی دارای اهمیت است. پیچیدگی وظایف شهرداریها موضوعی است که به تفصیل در مقدمه کتاب شرح داده شده است. سپس در فصل دوم از دو شیوه جدید حکومت محلی که در نیمه اول قرن بیستم مطرح بود سخن به میان آمده است. یکی از این شیوه ها طرح «کمسیون» برای اداره امور شهرداریست که در پایان جنگ جهانی اول به طور

## مشخصات کتاب‌شناسی

نام کتاب :	اداره امور مردم در خدمات عمومی
نویسندگان :	دیرید فارنهام و سیلویا هورتن
(David Farnham and Sylvia Horton)	
ناشر :	مک میلان
تاریخ نخستین چاپ :	۱۹۹۶
تعداد صفحات :	۲۲+۳۹۹

### ساختار کتاب

ساختار کتاب به شرح زیر است:

بخش اول: پس زمینه ۸۹-۲

۱- تداوم و تغییر در خدمات عمومی

۲- اداره سنتی امور مردم

بخش دوم: مطالعات موردی ۳۱۲-۹۱

۳- دستگاه اداری (Civil Service)

۴- خدمات بهداشت ملی

۵- حکومت محلی (Local Government)

۶- آموزش

۷- پلیس

بخش سوم: ارزیابی ۳۵۹-۳۱۳

۸- به سوی اداره نوین امور مردم

### مقدمه

نویسندگان کتاب در مقدمه کتاب حاضر یادآور می‌شوند که این کتاب مکمل کتاب قبلی است که با همکاری ویراستاران کتاب حاضر، با عنوان «مدیریت نوین خدمات عمومی» (چاپ شده در سال ۱۹۹۲ و در دست چاپ ۱۹۹۶) تدوین شده است.

به زعم نویسندگان، نقطه شروع این کتاب مانند کتاب قبلی است و آن ایجاد تغییرات چشمگیر سیاسی، سازمانی و مدیریتی در خدمات عمومی بریتانیا از اواخر دهه ۱۹۷۰ است. کتاب قبلی به ارزیابی اثر این تغییرات بر اصلاحات در بخش خدمات امور پرداخته است. همچنین به تشریح چگونگی مدیریت خدمات عمومی در وضع موجود پرداخته است و تحلیل و نقدی از آن با توجه به سبک

گسترده مورد استفاده قرار می‌گرفت. اما پس از جنگ جهانی دوم شکل دیگر اداره شهرها یعنی طرح «شورا - مدیرشهر» کاربرد بیشتری یافت. به تدریج مدیر شهر نقش مهم‌تری در رهبری جامعه شهری عهده‌دار شد و روند رو به رشدی در جهت انتخاب مدیران از میان کسانی که دوره‌های آموزش اداره عمومی (Public Administration) را گذرانده و دارای تجربیات عملی بودند، مشاهده گردید. در آن زمان افرادی که مایل بودند به عنوان مدیر شهر انتخاب شوند باید در همان زمینه به تحصیل می‌پرداختند (این نکته‌ای است که در کشور ما از آن غفلت شده و اینک پس از سال‌ها تأخیر، به تدریج اهمیت آموزش و تحصیلات مرتبط برای مدیران شهر، آشکار شده است).

توانایی‌ها و قابلیت‌های مدیر شهر به عنوان برقرار کننده پیوندهای مؤثر بین شورای شهر و واحدهای اجرایی از مواردی است که در آموزش مدیران باید به آن توجه شود. در این کتاب به ضرورت و محتوای کلی چنین آموزش‌هایی اشاره گردیده است.

اعتقاد و باور عمیق انجمن به شیوه‌های مؤثر و دموکراتیک حکومت محلی موجب شده است تا طرح مدیر - شورا را بهترین شکل اداره شهر بدانند؛ به شرط آن که بدنه حکومت محلی از سوی مردم انتخاب شود. سپس مدیر شهر از سوی این افراد انتخاب گردد. در این کتاب مدیر شهر به عنوان رهبر سیاسی که مسئولیت تصمیم‌گیری برای دستیابی به اهداف جامعه شهری را برعهده دارد، معرفی شده است؛ از او انتظار می‌رود که توانایی‌های خود را افزایش دهد از قنون مدیریت به نحو احسن بهره بگیرد و وظایف روشنی را انجام دهد. در مجموع، فصل‌های سوم و چهارم کتاب به بیان نکات فوق اختصاص دارد.

در فصل پنجم کتاب می‌خوانیم که آموزش عالی به شکل منظم آن در اداره امور عمومی، در دوره زمانی مقارن با جنگ جهانی اول آغاز شد. در این فصل اهداف، محتوا و مراحل آموزش دانشگاهی مدیریت شهری ارائه گردیده است.

ویژگی‌های حرفه‌ای مدیران شهر، آینده حرفه مدیریت شهر، نحوه و معیارهای انتخاب مدیران و پیشینه حرفه از جمله مباحثی است که در فصل پایانی کتاب مطرح شده است.

نکته قابل توجه، متن مندرج در پشت جلد کتاب است که اصول اخلاقی مشخص و ضوابط مربوط به آن‌ها را دربردارد. مدیران شهری باید به این اصول معتقد باشند و عملاً آن‌ها را رعایت کنند. این ضوابط اخلاقی برای اولین بار در سال ۱۹۲۴ تنظیم گردید، سپس در سال ۱۹۵۲ مورد تجدیدنظر قرار گرفت و سرانجام به تصویب انجمن بین‌المللی مدیران شهر رسید تا سرلوحه کار مدیران عضو باشد.

حمیده محمدزاده تیتکانلو



مدیریت نوین ارائه شده است.

کتاب حاضر با تمرکز بر اصول اداره امور مردم در ارتباط با تغییرات به وجود آمده تحلیل مفصل تری ارائه نموده است. نویسندگان از خدمات عمومی تعریفی به شرح زیر ارائه کرده‌اند: سازمان‌هایی هستند که هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای آنها بیشتر از طریق مالیات و به‌ندرت از محل فروش کالا یا ارائه خدمات تأمین می‌شود. در کشور انگلستان خدمات عمومی شامل دستگاه اداری (Civil Service)، خدمات بهداشت ملی (National Health Service)، حکومت محلی (Local Government) آموزش (Education) و پلیس است.

نویسندگان کتاب معتقدند که کتاب آنان در زمان خود، کتابی منحصر به فرد است و برای آن نیز چند دلیل ذکر می‌کنند: اول: تعداد بسیار زیادی از مردم امروزه در خدمات عمومی شاغل هستند و شیوه‌هایی که آنان در اداره امور مردم به کار می‌برند، بسیار سریع دچار تغییر و تحول می‌شوند. از میان این تغییرات به تغییر علائق در مدیران، کارکنان و دانش آموختگان خدمات عمومی اشاره می‌شود.

دوم: نویسندگان مدعی هستند که کتاب درسی در زمینه اداره امور مردم وجود ندارد و این کتاب از این امتیاز برخوردار است. کتاب‌های موجود در زمینه اداره امور مردم تنها به طرح دیدگاه‌های مربوط به رفتار خوب کارکنان می‌پردازند و دولت (State) را به عنوان استخدام کننده می‌شناسد. این کتاب‌ها هیچ تمایزی میان مدیریت در خدمات عمومی در مقایسه با بخش خصوصی قائل نمی‌شوند.

نویسندگان کتاب مدعی هستند مؤلفان کتاب‌های موجود، تفاوت‌های زمینه‌ای (Contextual) و بیش‌فرض‌های فلسفی فرایند اداره امور مردم در سازمان‌های خدمات عمومی را در مقایسه با بخش خصوصی نه روشن نموده‌اند و نه درک کرده‌اند. سوم: خدمات عمومی مدعی است برای سالیان متمادی «الگوی» خوب و منطقی انجام اعمال و سیاست‌های کارفرمایی و استخدام بوده است و از آن می‌توان به عنوان نمونه خوب برای کارفرمایان بخش خصوصی یاد کرد.

### چکیده تحلیلی

نویسندگان کتاب یادآور می‌شوند در تهیه کتاب سه هدف مدنظر داشته‌اند: اول، تشریح و تحلیلی شیوه کار گذشته و تحولات جدید در اداره امور مردم در خدمات عمومی؛ دوم، مقایسه اداره امور مردم و شیوه استخدام جاری در میان سازمان‌های خدمات عمومی در شرایط تغییر و سوم بررسی بعضی از عوامل اثرگذار بر اداره امور

David Farnham and Sylvia Horton

# MANAGING PEOPLE IN THE PUBLIC SERVICES

MACMILLAN  
Business

مردم و مناسبات استخدام در خدمات عمومی و تفاوت‌ها و تشابهات آنها یا بخش خصوصی.

کتاب از سه بخش تشکیل شده است: بخش اول به بررسی پس زمینه (Background) خدمات عمومی در انگلستان پرداخته است. ویراستاران به ویژه به بررسی و مطالعه عناصر تغییر و تداوم در خدمات عمومی پرداخته‌اند. آنان در این بخش درباره ویژگی‌های برجسته خدمات عمومی، اثر مدیریت نوین خدمات عمومی بر سازمان‌ها و عناصر اصلی اداره امور مردم در داخل آنها بحث کرده‌اند ویراستاران سپس به روشن کردن سرچشمه‌ها، خواستگاه‌ها و بلوغ مدیریت سنتی امور مردم (TPM)، میراث تاریخی و خطمشی‌ها و شیوه کار اداره امور مردم و به ویژه تمرکز بر حکومت مرکزی و محلی پرداخته‌اند. آنان پنج ویژگی اصلی مدیریت سنتی امور مردم را مشخص کرده‌اند: کارکرد اداری کارکنان، سبک پدربسالارانه مدیریت، شیوه استخدام استاندارد شده (Standardized)، الگوهای عمومی روابط کارگری-کارفرمایی، و نقش دولت به عنوان الگوی کارفرمایی.

بخش دوم شامل پنج مطالعه موردی است.

اقلب تغییرات مهمی که در خطمشی‌های اداره امور مردم و شیوه کار خدمات عمومی از دهه ۱۹۷۰ به بعد رخ داده است، مورد مطالعه عمیق قرار گرفته است. هورتن (Horton) در بخش دستگاه اداری به بررسی نوآوری‌های به وجود آمده در جذب نیرو و استخدام، برابری فرصت‌ها، شرایط خدمت، پرداخت پاداش‌ها، روابط کارگری و کارفرمایی، آموزش و توسعه پرداخته است. او نتیجه می‌گیرد که در حین تغییر و تداوم، انقلاب آرامی در طی ۱۵ سال اخیر رخ داده و نظام نوین اداره امور مردم (NPM) ظهور کرده است. گوربی (Corby) به تحلیل اصلاحات و تغییرات ساختاری در بخش خدمات بهداشت ملی (NHS) پرداخته است. وی به ویژه بر مسئولیت‌های خدمات بهداشت ملی که به عهده کارفرمایان است، متمرکز شده است. همچنین به بررسی اثر اصلاحات بر کارکرد کارکنان، خطمشی کارکنان، کارمندان، منابع استخدام، عوامل مؤثر بر پرداخت دستمزدها، سازمان و نظام آموزشی کارکنان پرداخته است. ماهیت تغییر اداره امور مردم در حکومت محلی به وسیله وایت (White) و هاتکینسون (Hutchinson) مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته است. آنان بر تحول ساختاری استخدام در حکومت محلی، بیان وظیفه کارکنان، تغییر فرهنگ‌های حکومت محلی و تحولات در مذاکره‌های جمعی متمرکز شده‌اند. به عقیده وایت و هاتکینسون حکومت محلی یک خدمات عمومی است که تحت تأثیر مدیریت نوین قرار گرفته است.

فارنهام (Farnham) و گیلز (Giles) به بررسی تحولات در اداره امور مردم در مدارس، مراکز آموزش عالی و دانشگاه‌ها

پرداخته‌اند. آنان درباره تغییرات قانونی به فراوانی بحث کرده‌اند که منجر به تغییراتی در مدیریت محلی مدارس و حذف مراکز آموزش عالی و دانشگاه‌ها از نظارت و کنترل حکومت محلی شده است. آنان به این نتیجه رسیده‌اند که نوعی بالکانی کردن (Balkanization) در اداره امور مردم در همه بخش‌های آموزش به وجود آمده است. همچنین حرکتی به سوی حوزه مدیریت نوین خدمات عمومی (NPM) و تعمیری مهم در وظیفه کارکنان در حال شکل‌گیری است. هورتن (Horton) به مطالعه موضوع مدیریت جاری امور مردم در بخش پلیس پرداخته است. وی به بحث و معرفی ماهیت خاص خدمات پلیس، افزایش تعداد غیرنظامی‌ها، وظیفه کارکنان، استخدام، انتخاب و ارتقای شغلی و فرصت‌های برابر پرداخته است. او سپس درآمد‌ها، شرایط ارائه خدمات، روابط رئیس و مرئوس، آموزش و تحولات را بررسی کرده است. او به این نتیجه رسیده است که هرچند از بعضی جهات اداره امور مردم در بخش پلیس از سایر بخش‌ها متمایز است؛ اما فرایند عمومی تغییر در این بخش همانند الگوی مدیریت نوین خدمات عمومی است.

در بخش سوم، ویراستاران ماهیت و گستره اداره نوین امور مردم (NPM) را ارزیابی کرده‌اند. آنان به مقایسه اداره نوین امور مردم با مدیریت سنتی امور مردم (TPM) پرداخته‌اند و خصیصه‌های اصلی آن را چنین معرفی کرده‌اند: وظایف استراتژیک کارکنان، سبک عقلانی مدیریت، شیوه‌های منعطف، ترکیب الگوهای عمومی، فردگرایی، روابط رئیس و مرئوس و نقش جدید دولت در اداره امور مردم.

### نتیجه‌گیری

نویسندگان کتاب می‌خواهند این نکته را بیان کنند که در تمام بخش‌های سازمان‌های خدمات عمومی مدیریت سنتی امور مردم جای خود را به اداره نوین امور مردم داده است و گواهِ استدلال خود را از سازمان‌های دولتی انگلستان می‌آورند. ظهور اداره نوین امور مردم در انگلستان بدون شک تحت تأثیر دو عامل بوده است. نخست، تغییرات سیاسی و استراتژی تجاریسم و دیگری، توان قدرت در بازار نیروی کار بین کارفرمایان خدمات عمومی و نیروهای کار آنهاست.

تغییرات سیاسی با سیاست‌های اقتصاد بازار آزاد، تقویت قدرت حکومت مرکزی و جهانی شدن اقتصاد بازار مرتبط است. این شرایط زمینه‌ساز پیدایش اداره نوین امور مردم (NPM) بوده است. مطالعه این کتاب که به بررسی متغیرهای کلان اقتصادی و سیاسی بر نظام مدیریتی در خدمات عمومی می‌پردازد، به دانشجویان و محققان اقتصاد، سیاست و مدیریت پیشنهاد می‌شود.

غضنفر اکبری



**"Governing Metropolitan Areas"**  
**Response to Growth & Change**

## مشخصات کتاب‌شناسی

نام کتاب : اداره نواحی مادرشهری

نویسنده : دیوید ک. همیلتون

David K. Hamilton

ناشر : گروه تایلر و فرانسیس

Taylor & Francis Group

تاریخ نخستین چاپ : ۱۹۹۹

تعداد صفحات : ۴۱۸

محل نشر : ایالات متحده آمریکا

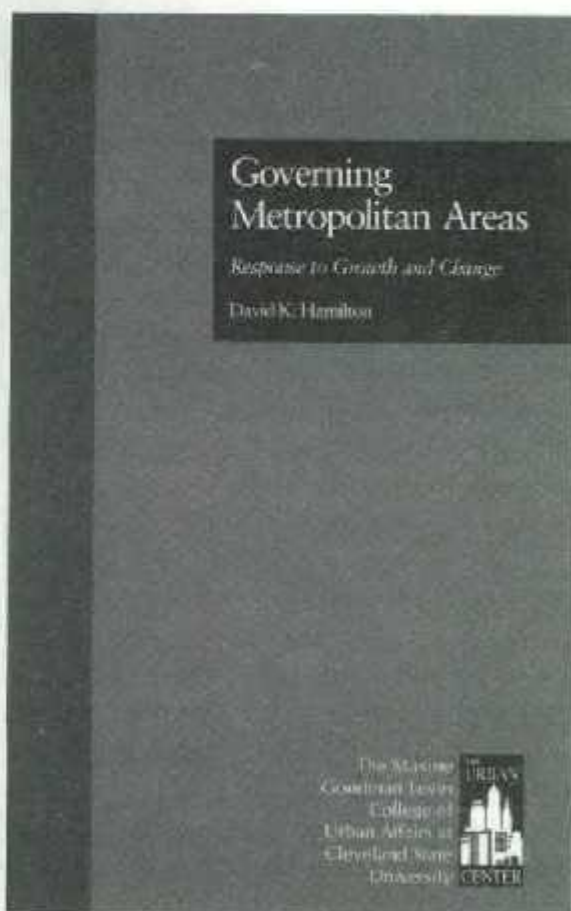
### مقدمه

کتاب اداره نواحی مادرشهری، جلد چهارم از مجموعه کتاب‌های مربوط به «امور شهری معاصر» بخش علوم اجتماعی کتابخانه گارلند محسوب می‌شود که به موضوع حاکمیت منطقه‌ای (Regional Governance) پرداخته است. حاکمیت منطقه‌ای از مقولات مهم ادبیات تخصصی رشته برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای است که پس از تقریباً سه دهه، مجدداً در سال‌های اخیر مورد توجه اکثر دست‌اندرکاران و سیاست‌گذاران نواحی مادرشهری و کلان‌شهرها قرار گرفته است. این سیاست در ایران تاکنون چندان مورد توجه نبوده است. از این رو استفاده از تجارب و راهبردهای کتاب فوق در حل بسیاری از مسائل و مشکلات کلان‌شهرهای کشور و خصوصاً تهران مؤثر خواهد بود.

حاکمیت منطقه‌ای در واقع رویکردی است سیستمی که با دیدی فضایی به سطح‌بندی سلسله مراتب مکانی مبادرت می‌ورزد و براساس آن، مناطق از سطح شهرستان (County) تا سطح محلی درجه‌بندی می‌گردند.

### ساختار کتاب

ساختار کلی کتاب را پیش‌گفتار، مقدمه و یازده فصل به همراه خلاصه و یادداشت در پایان هر فصل و همچنین نمایه (Index) در پایان کتاب تشکیل می‌دهند. عناوین هر فصل به شرح زیر است:  
فصل ۱: رشد شهری در آمریکا ۱-۴۷



## فصل ۲: حومه‌گرایی و پیوست‌های (Annexations)

شهری	۴۷-۸۷
فصل ۳: اصلاح سنتی	۸۷-۱۴۱
فصل ۴: تأثیر سیاست‌های حکومت ایالتی و فدرال بر منطقه‌گرایی (Regionalism)	۱۴۱-۱۷۷
فصل ۵: ارائه خدمات در نواحی مادرشهری غیرمتمرکز	۱۷۷-۲۱۷
فصل ۶: همکاری میان حکومت‌ها در خدمات رسانی	۲۱۷-۲۵۳
فصل ۷: [سطح] شهرستان (County)، به مثابه وسیله‌ای برای اصلاحات منطقه‌ای	۲۵۳-۳۷۷
فصل ۸: توجه دوباره به منطقه‌ای	۳۷۷-۳۲۱
فصل ۹: برنامه‌ریزی چند منظوره و مناطق خدماتی و طرح‌های تقسیم درآمد مالیاتی	۳۲۱-۳۴۹
فصل ۱۰: منطقه‌گرایی نوین	۳۴۹-۳۹۵
فصل ۱۱: آینده منطقه‌گرایی	۳۹۵-۴۰۵

برای مقابله با مشکلات وسیع مادر شهری پایه‌ریزی کرد، مطرح می‌سازند. یکی از مهم‌ترین پیامدهای ترویج تفکر منطقه‌ای، پیچیدگی هرچه بیشتر مسائل حکومت فدرال است؛ چرا که در این جا نقش بخش‌های عمومی و خصوصی فعال‌تر می‌شود و همکاری این بخش‌ها به همراه بخش‌های غیردولتی (NGO) قوی‌تر می‌گردد.

به هرحال بررسی چارچوب کتاب اداره نواحی مادرشهری نشان می‌دهد که تمرکز اصلی آن بر مباحث حکومت نواحی مادر شهری است؛ یعنی دقیقاً نقطه مقابل کتاب‌هایی که بیشتر به نواحی حومه‌ای و یا مراکز شهری به صورت انتزاعی توجه دارند. این کتاب در واقع قصد دارد پاسخی قطعی به مسئله رشد و تغییر در نواحی مادر شهری بدهد؛ سئوالاتی چون: نواحی مادر شهری نسبت به رشد سنگین یا فشار رشد چگونه عکس‌العمل نشان می‌دهند؟ چگونه می‌توان عملکردهای متنوع را در نواحی مادر شهری پیش‌بینی نمود؟ باتوجه به آن که تأثیر اقدامات معمولاً قراتر از مرزهای تعریف شده سیاسی است، نواحی مادرشهری چگونه اداره می‌شوند؟ چگونه باید اداره شوند؟ چرا وظایف حکومت‌های فدرال و استانی در مناطق شهری اعمال می‌گردد؟

در عین حال در روند مباحث کتاب، چشم‌اندازی تاریخی فراهم می‌آید که در آن بحث‌های مربوط به اداره منطقه در پیوستاری تاریخی از قرن نوزدهم تا زمان حاضر مطرح و مورد بررسی قرار می‌گیرند. در این پیوستار ابتدا چارچوب اصلی ایجاد مادر شهر و سپس دلایل گوناگون فشار رشد در مادرشهرها بیان شده است.

مباحث مربوط به منطقه‌گرایی در فصول ۹ و ۱۰ با بررسی تحولات جدید اصلاح منطقه و تغییر رویکرد سنتی به مقوله اصلاح مورد ارزیابی قرار گرفته است. در این بخش به نیروهایی که به نوعی باعث رشد شهری شدند و هرکدام نیز مدیریت خاصی را می‌طلبند اشاره شده است: نخست نیروهای تمرکزگرایی و دیگری نیروهای تمرکززدایی، که هرکدام در دوره‌ای مسلط بوده‌اند. نیروهای تمرکزگرایی از الزامات به وجود آمده در اواخر قرن نوزدهم (انقلاب صنعتی) نشأت می‌گیرند که نتیجه آن رشد فزاینده و وسیع شهرها بوده است. مشکلات عدیده مادرشهرهای کنونی نیز زائیده چنین نیروهایی است. در قرن بیستم بحث‌های مربوط به تمرکززدایی مطرح شده است که نتیجه آن ایجاد سیستم حکومت چندمرکزی است که در کلیه نواحی شهری آمریکا وجود دارد.

در پایان می‌توان بیان نمود که هدف اصلی نویسنده آن است تا توجه و علاقه دست‌اندرکاران را به سوی حاکمیت منطقه‌ای و ویژگی‌های آن جلب کند. در فصول پایانی کتاب، مشخصات منطقه‌گرایی نوین و نیز آینده چنین گرایشی ارائه شده است.

مهرناز بیگدلی

## چکیده تحلیلی

همان گونه که اشاره گردید؛ پس از چند دهه بی‌توجهی به اهمیت حاکمیت منطقه‌ای در امر مدیریت توسعه، این مقوله با عنوان منطقه‌گرایی مجدداً در دهه‌های پایانی قرن بیستم به عنوان سیاستی عمومی مطرح شد. سیاست راهبردی فوق بدون اغراق می‌تواند نواحی مادر شهری را، که پس از دهه ۶۰ میلادی دچار بحران شدید شدند، بهبود بخشد. اساسی‌ترین مسئله در مباحثات مربوط به منطقه‌گرایی، اقتصاد توسعه است. به این معنا که در روند توسعه هیچ‌گاه مرکز بدون در نظر گرفتن پیرامونش اهمیت نمی‌یابد؛ بلکه فرایندهایی چون جریان متقابل داده - ستانده‌های ناحیه‌ای است که توسعه را معنا می‌بخشد. به بیان دیگر همان‌گونه که در مقدمه کتاب نیز آمده است، رقابت درون - ناحیه‌ای (Intra-area) برای توسعه جوامع زیان‌بخش است؛ زیرا ناحیه زمانی به سود واقعی دست می‌یابد که توسعه در تمام قسمت‌های آن جذب گردد.

به هرحال مهم‌ترین عامل تحقیر در زمینه اقتصاد رشد، توسعه پایدار است. رهبران شهری و شهروندان نواحی مادر شهری بیشتر نگران نتایج و پیامدهای تأثیرگذار بر کیفیت زندگی ناشی از توسعه آشفته و بی‌برنامه هستند. آنان درگیر رشد اقتصادی پایدار هستند؛ رشدی که با محیط‌زیست و کیفیت زندگی انسان موافق و سازگار باشد.

به این ترتیب اندیشمندان، سیاستمداران و دست‌اندرکاران مسائل شهری با طرح مجدد بحث منطقه‌گرایی، مقولاتی را در ارتباط با آن که چگونه می‌توان خدمات منطقه را به شکل مطلوب‌تر مهیا نمود و یا چگونه می‌توان سازوکارهای حاکمیت منطقه‌ای را



## Municipalities, City Councils, and Urban Management in Iran

*Mannotcher Mozayeni*

"An Investigation of the Structure of urban Management in Iran" is the title of a book which last year was published by "The Centre for Urban Planning Studies", an application of the Iranian Ministry of Interior.

A year before the publication of the above mentioned book, another book entitled "Urban and Rural Management in Iran, its Problems and Possibilities" was published by the Iranian Ministry of Housing and Urban Development. Both books were authored by the writer of this article.

The similarity of these books with this article, as their titles may suggest, is obvious. Therefore, in the present article, the writer has attempted not to repeat what he has said in those books. Nor is this article an abstract summary of those books, but rather new points have been brought up and discussed in this article, especially after the election of city councils in Iran, which was practically a new experience in Iran and the problems these councils are facing presently.

### A Case Study Investigation of Options and Responsibilities of Municipalities

*The Center for Urban Planning Studies, Ministry of Interior in Collaboration with the Economic Research Center of the Teachers Training University*

The research project called "The Investigation of the Possibility of Assigning the New Tasks to [Iranian] Municipalities" whose aim is to offer practical guidelines which are necessary for policy making as well as proposing supportive laws to make this aim realizable is the main

topic of this article.

This project is an applied research and the theoretical basis supportive of the applicability of the project in Iranian situation has been considered as well. The basic aims of the project are as follows:

- 1- The comparative recognition of all aspects of municipalities, tasks in various countries of the world
- 2- Defining the place of urban management in the Iranian political system
- 3- Recognition of the different view points regards municipalities and their tasks.

Also the aims of project concerning its applicability in Iranian situation could thus be summarized:

- 1- Recognition of Iranian municipalities, tasks as they presently are.
- 2- Analysis of changing municipalities, tasks in Iran
- 3- Investigating the impact of financial, economical, administrative and legal, as well as social changes, when the new tasks are assigned to Iranian municipalities.
- 4- Drawing a comprehensive view of the Iranian municipalities when and if these changes take place.

That part of the research which concerns itself with the comparative recognition at all aspects of Iranian municipalities has been structured in the following frame work whose main characteristics are:

- a- The tasks and aims of the urban management and the municipalities at macro scale from the point of view of international organizations.
- b- The options and responsibilities of municipalities in developed countries
- c- The options and responsibilities of municipalities in developing countries
- d- Comparison of the place and the tasks of municipalities in the selected cities in the developed and developing countries of the world

e- The results of the research

### Squatter Settlements in Iran

*Kamal Aihari and Partners*

The main reason for squatter settlements is more or less the undue leaving out of some sections of the society from the main-stream of development. Imbalance in various economic sections of different regions induces many people dwelling in rural areas or small towns flock to large cities. These people have usually high birth rate. But this cannot perse justify the short comings of the spatial planning and make up for its defaults. This type of spatial planning which has been taken from the patterns used in other countries, cannot respond the needs and wants of societies, such as ours, which are in a state of transition.

### City Order

*Esmacel Salehi*

Considering "city order" and "creating order to cities" which obviously have different meanings and both fall within the domain of having city planning paradigm are of great importance in that domain.

Decision making and to decide as well to implement systematically within the framework of the process of planning distinguishes "creating order for cities" from "city order" which the latter, one might say, is an unintentional system possessed by certain older cities.

Whereas, they "city order" and "creating order for cities" are both very much influenced by a set of orders and by the relationships governing them, this article emphatically deals with the "creating order for cities" and the elements impacting it as well as evaluating with a critical view of the existing system prevailing the city planning processes in Iran. Finally the author offers some theoretical proposal in accord with the intention of the article.



# URBAN MANAGEMENT

*License Holder*  
The Interior Ministry  
The Iranian municipalities organization  
(I.M.O)

*Managing Editor*  
Ahmad Khorram

*Editor-in-chief*  
Ali Nozarpour

*Editor Assistant*  
Hossein Imani Jajarmi

*Editor Board Assistant*  
Seyyed Mahmoud Nejadi Hosseini

*Editor Board*  
Mohammad Islami, Ghazanfar Akbari,  
Navid Saeedi Rezvani, Esmacel salchi,  
Habibollah Taherkhani, Nasreddin Ghorab,  
Hamideh Mohammadzadeh Tufkanloo

*Scientific Assistant*  
Seyyed Ahmad Saeednia

*Project Manager*  
Melima Bigdeli

*Editor*: Naser Barakpour

*English Abstract*: Manoocher Mozayeni

*Art director & Designer*  
Mehran Zamani

Resource of cover design: *Open File & ... (1999) "Urduy-Uruy"*

*Type Setting*: F.D.Farabani

*Sample Reading*: M.Shahmoradiani

*The contributors in this Issue*:  
R. Azizi, M. Mardani, M. Gogamvaah,  
N. Akbari, M. Bolhasany, Gh. Talebi

*Lithography, Print and Binding*  
Nikpendar Publication

*I.M.O. Publication*

Research Center for Urban Planning  
Add. N. 10, 5 th Alley, Gandhi St. Tehran, P.C. 15716  
Phone and Fax: 8880226 - 61312610 - 8798537  
E-mail: Urbanmg @ hot mail . com

Quarterly journal of management  
and urban planning  
Vol 1 , No 2 , Summer 2000

## Editor Note

### Thoughts

- The Management of Development or the Development of urban Management/ *Edmondo Yerna* 4  
Non-Euclidian Mode of Planning/ *John Friedmann* 14  
Urban Manager and Challenges of Decision - Making/ *John Nalbandian* 20

### Methodology

- The Theory of Planning and the philosophy of science/ *Marios Gantlis* 26  
Participatory Action Research / *Henry Sanoff* 36  
Levels of Reality and Analysis / *Henry Lefebure* 40

### Research

- Case study of the investigation of options and Responsibilities of Municipalities/ *The Center of Urban Planning Studies* 52  
The Municipalities, the City council, and Urban Mangement in Iran / *Manoocher Mozayeni* 46

### Dialogue

- Concepts principles and Challenges of Urban management / *Round table Discussion* 68

### Criticism and Opinion

- Squatter Settlement in Iran/ *Kamal Athari and Partners* 82  
City Order/ *Esmacel Salehi*

### View

- Role of City Council in Urban Management System/ *Minister of Interior* 95  
Urban Development vis-à-vis New Idea and Planning Requisitions / *H. Amirahandi, M.R. Razavi* 96

### Scientific Centers

- American Planning Association 103

### Book Review

- City management-a growing Profession 105  
Managing the people in Public Severives 106  
Governing Metropolitan Areas 109

### Abstract in English





# انتشارات سازمان شهرداریهای کشور

# URBAN MANAGEMENT

# 2

QUARTERLY JOURNAL OF MANAGEMENT AND URBAN PLANNING  
VOL. 2 NO. 2 SUMMER 2006

THE MANAGEMENT OF URBAN DEVELOPMENT,  
OR URBAN DEVELOPMENT OF URBAN MANAGEMENT.  
URBAN MANAGER AND CHALLENGES OF DECISION-MAKING  
CONCEPTS, PRINCIPLES AND CHALLENGES OF URBAN MANAGEMENT.  
NON-EULIDIAN MOD OF PLANNING  
THE THEORY OF PLANNING AND PHILOSOPHY OF SCIENCE  
URBAN DEVELOPMENT VIS-A-VIS NEW IDEAS