

# ۵ مدیریت شهری

فصلنامه پژوهش تحلیلی، آموزشی  
مدیریت و برنامه ریزی شهری  
سال دوم، بهار ۱۳۸۰، صفحه ۱۶، ۳۰۰ زبانه

جامعه مدرن، شهروندی و مشارکت

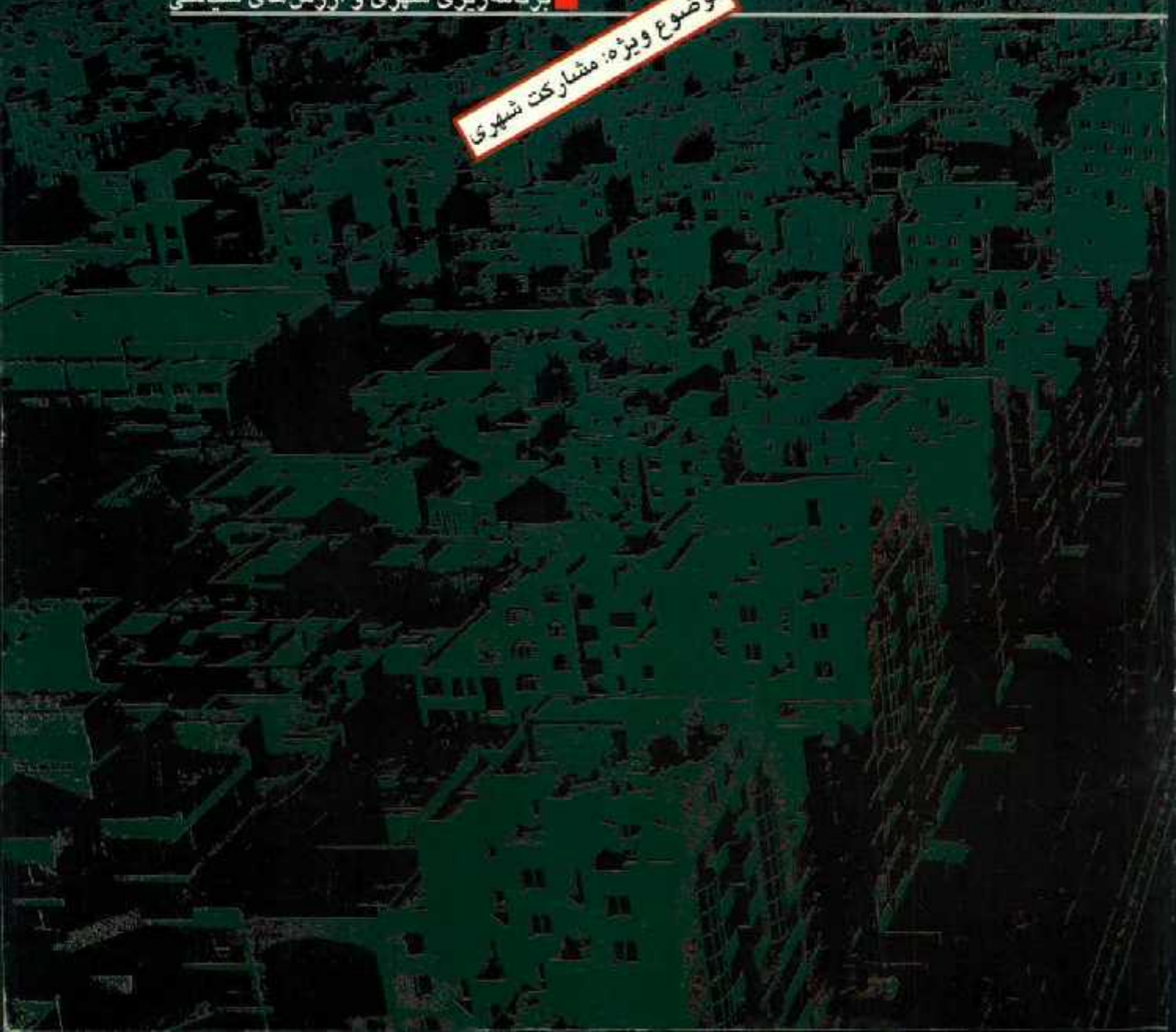
حل ناسازواره مشارکت و تخصص

فعالیت سازمان‌های غیردولتی در زندگی شهری ایران

به سوی شهرسازی دموکراتیک

برنامه‌ریزی شهری و ارزش‌های سیاسی

موضوع ویژه: مشارکت شهری





مدیریت شهری

Modiriyat Shahri

مدیریت شهری

فصلنامه "مدیریت شهری" به منظور آگاهی صاحب نظران و دانش پژوهان رشته های شهرسازی، علوم اجتماعی، علوم سیاسی، اقتصاد، مدیریت، جغرافیا که مایل به درج مقالات خود در فصلنامه هستند؛ محورهای آتی فصلنامه را به اطلاع می رساند. مقالات می توانند به صورت "تألیف، ترجمه و پژوهش" حول محورهای ذیل تهیه گردند.

مدیریت منطقه ای

بهره وری شهری

فرهنگ شهری

طراحی شهری

اولویت چاپ با مطالب پژوهشی و تألیفی خواهد بود.  
مهلت ارسال مقاله برای مباحث مدیریت منطقه ای و بهره وری شهری به ترتیب  
تا ۸۰/۴/۲۰ و ۸۰/۶/۱ است.

تهران، خیابان گاندی، کوچه پنجم، شماره ۱۶، فصلنامه مدیریت شهری  
تلفن و دورنگار: ۵-۸۷۲۶۳۴

# مدیریت شهری ۵

- ۳ یادداشت سردبیر
- بخش ویژه: مشارکت شهری
- ۶ جامعه مدنی، شهروندی و مشارکت
- سید محمود نجاتی حسینی
- ۱۶ خان ناسازواره مشارکت و تخصص
- کمال اطهاری
- ۲۲ فعالیت سازمان های غیردولتی در زندگی شهری ایران
- اعظم خاتم
- ۲۸ سازمان های غیردولتی، راهبرد مشارکت یافته
- اصغر ارجمندتیا
- تحلیل روابط مبتنی بر قدرت میان شهرداری ها و
- شوراهای شهر
- ۲۳ ناصرالدین غراب
- به سوی شهرسازی دموکراتیک
- ۳۳ جواد مهدیزاده
- ۵۸ الگوهای مشارکت اجتماعی در ایران
- سوسن طهماسبی
- مدیریت و سازماندهی
- ۶۸ برنامه ریزی شهری و ارزش های سیاسی
- سوزان قاینشتاین و نورجن قاینشتاین
- برنامه ریزی و طراحی
- شهرهای متوسط و شهری شدن جهان
- ۸۰ حمیده محمدزاده تینکنانو
- محیط زیست
- ۸۸ حمل و نقل پایدار شهری
- محمدحسن شهیدی
- مراکز علمی
- آشنایی با انجمن های بین المللی برنامه ریزی و مدیریت
- ۹۳ شهری و منطقه ای
- علی عسگری
- گزیده پژوهش
- ۱۰۲ الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهر
- پروسی کتاب
- ۱۱۲ فراسوی اجتماع گرایی؛ شهروندی، سیاست و آموزش
- برنامه ریزی شهری اجتماعی

مدیر مسئول: احمد خزرم  
سردبیر: علی توذرپور

هیئت تحریریه: اصغر ارجمندتیا، حسین ایمانی جاجرمی، جهانشاه پاکزاد، احمد سعیدتیا، نوید سعیدی رضوانی، محمدحسن شهیدی، سعید عابدین درگوش، مظفر صراف، غلامرضا کاظمیان، احمد نقیب زاده، فرشاد نوریان

داوران علمی این شماره: اصغر ارجمندتیا، حسین ایمانی جاجرمی، جهانشاه پاکزاد، اعظم خاتم، احمد سعیدتیا، محمدحسن شهیدی، سعید عابدین درگوش، مظفر صراف، غلامرضا کاظمیان، سید محمود نجاتی، فرشاد نوریان

مدیر پروژه: غلامرضا کاظمیان

ویراستار: حمید خادمی

طراح و مدیر هنری: جمشید یاری شهرمرد

هماهنگی امور فنی: سعید مردانه

حروفچینی: فریده دارستانی فراهانی

نمونه خوانی: لیلیا شاه بختی

ناشر: انتشارات سازمان شهرداریهای کشور



## یادداشت سردبیر

### نکته اول:

واژه مشارکت (Participation) از حیث لغوی به معنای درگیری و تجمع برای منظوری خاص است. در مورد معنای اصطلاحی این واژه نیز بحث‌های فراوانی شده است ولی در مجموع می‌توان جوهره اصلی آن را درگیری، فعالیت و تأثیرپذیری دانست. برخی از صاحب‌نظران مدیریت، با پذیرش این جوهره چنین تعریفی را برای مشارکت ارائه کرده‌اند:

«مشارکت درگیری ذهنی و عاطفی اشخاص در موقعیت‌های گروهی است که آنان را برمی‌انگیزد تا برای دستیابی به هدف‌های گروهی یکدیگر را یاری دهند و در مسئولیت کار شریک شوند.»

در این تعریف سه جزء مهم وجود دارد: درگیر شدن، یاری دادن و مسئولیت.

### نکته دوم:

برای تبیین پدیده مشارکت می‌توان از چارچوب‌های نظری ذیل بهره جست:

۱- نظریه‌هایی که متشابه «وبری» دارند و در آن بر نظام باورها، گرایش‌ها و اندیشه‌ها تأکید می‌شود. بر اساس مفروض اصلی این نظریه‌ها، گنس برخاسته از وجه فرهنگی و تحت تأثیر عناصر گوناگون آن است. لذا تصور و پنداشت گنشگر در رفتار او مؤثر است. این نظریه‌ها که غالباً به صورت تجربی و در حوزه روان‌شناسی اجتماعی مطرح شده‌اند، متغیر «بی‌قدرتی» را به عنوان مهم‌ترین متغیر مسورد توجه قرار داده‌اند. در اینجا باید بر این نکته تأکید شود که در این نظریه توجه بر تبیین مشارکت نبوده است بلکه متغیرهای مسورد توجه آن (در مقام متغیر مستقل)، تبیین‌کننده خوبی را در اختیار پژوهشگر قرار می‌دهد.

۲- دسته دوم نظریه‌ها برجسته رفتاری تأکید دارند و رفتار آدم‌ها را بیش از آنکه حاصل باورها و گرایش‌هایشان



بدانستند، نتیجه تفاوت سود و زیان آنها تصور می‌کنند. مفروض این دیدگاه آن است که رفتار زمانی شکل می‌گیرد و تثبیت می‌شود و نهایتاً جنبه نهادی می‌یابد که منافع حاصل از آن، بر هزینه‌ها فزونی گیرد. به همین دلیل مشارکت هنگامی گسترش می‌یابد که منافع عینی آن - تصور فرد نسبت به منافع آن - بیش از هزینه‌ها - تصور ذهنی فرد نسبت به هزینه‌های آن - باشد.

#### نکته سوم:

میزان مشارکت مردم یک شهر به عوامل ذیل بستگی دارد:

۱- عامل نخست، فرهنگ سیاسی شهر است. منظور از فرهنگ سیاسی، الگوهای پذیرفته شده مشترکی است که جهت‌گیری بخش‌های عمده مردم را نسبت به موضوعات سیاسی مشخص می‌سازد... فرهنگ سیاسی حاکم بر جوامع و شهرهای مختلف، به اعتبارهای مختلفی از یکدیگر متمایز می‌شوند، به طوری که برخی از این فرهنگ‌ها بسته به نوع جهت‌گیری، زمینه‌های مساعدتری را برای مشارکت ایجاد می‌کنند.

دو جزء اساسی که نقش مهم‌تری در ایجاد فضای مساعد با نامساعد برای مشارکت در مدیریت و تصمیم‌گیری دارند عبارتند از: میزان اعتماد به مردم و میزان باور به تأثیرگذاری فرد.

۲- دومین عامل مؤثر بر ظرفیت مشارکت در تصمیم‌گیری و مدیریت، میزان فراهم بودن مقتضیات مدیریت مشارکتی است. موفقیت مدیریت مشارکتی به چند عامل وابسته است: ساختار، جهت‌گیری و فراگرد. این بدان معناست که اگر برخی از ویژگی‌ها در ساختار سازماندهی یک فعالیت، جهت‌گیری مدیران و کارکنان دست‌اندرکار آن فعالیت و فراگردهای مربوط به آن وجود داشته باشد احتمال کامیابی مدیریت مشارکتی افزایش می‌یابد.

۳- سومین عامل مؤثر بر ظرفیت مشارکت در

تصمیم‌گیری و مدیریت، قواعد و قوانین حاکم بر زندگی مردم است. هیچ کس به صورت کاملاً تصادفی و بی هیچ مقیاس و منطق و الگویی، به کاری دست نمی‌زند، البته ممکن است کشف الگوهای رفتاری ما مشکل باشد و شاید با بزرگتر شدن، جابه‌جا شدن و عواملی از این دست، این الگوها دگرگون شوند ولی همواره در هر مرحله از زندگی ما الگوهایی وجود دارد.

افزون بر این، هر جامعه‌ای دارای الگوهای رفتاری بهنجار است، و آن عبارت است از شیوه‌های خاصی که بیشتر اعضای جامعه در موقعیت‌های ویژه، رفتاری منطبق با آنها دارند. اغلب مردم آگاهانه بر این باورند که باید به شیوه‌ای خاص عمل کنند و همچنین می‌دانند که اگر قواعد را زیر پا بگذارند دیگر اعضای جامعه آن را نمی‌پسندند، و در نتیجه مجازات خواهند شد. برخی از قواعد حاکم بر زندگی مردم، رابطه‌ای تنگاتنگ با دولت دارند ولی برخی دیگر چنین نیستند. این قواعد بر ۳ گونه‌اند: احکام اخلاقی، رسوم و قوانین.

#### نکته چهارم:

لازم است که مردم در قدرت و اختیار سهمی گردند. اگر اعتقاد بر این باشد که برای اداره امور کمال لازم است، و این کمال نه در توده مردم بلکه فقط در نخبگان وجود دارد، آنگاه مردم را فقط می‌توان به عنوان نیروی انسانی مشارکت‌داد ولی آنها را در تصمیم‌گیری دخیل نساخت.

در مورد مشارکت، لازم است مردم را شایسته اداره کردن امور خود و حکومت کردن بر خود دانست و حاضر شد که اصلاحاتی را در نظام اجتماعی، سیاسی و اداری انجام داد که براساس آن، امکان نظارت مردم بر تصمیماتی که در مورد سرنویشتشان گرفته می‌شود، فراهم گردد. مشارکت لازم در کشور، مشارکتی خودجوش مبتنی بر نهادهای مدنی است، و این امکان فقط در نظام‌های مردم‌سالار وجود دارد.

بخش ویژه

مشارکت شهری

# جامعه مدرن، شهروندی و مشارکت

سید محمود نجاتی حسینی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵۵ / بهار ۱۳۸۰



### پیش درآمد

بحث «مشارکت افراد در جامعه مدرن» توجه بیشتری را در دهه اخیر به خود جلب کرده است. در این زمینه عمده تأکید بر بررسی رابطه و نسبت «جامعه مدرن» (جامعه مدنی، جامعه سیاسی و جامعه شهری)، «شهروندی» (حقوق، وظایف، تکالیف، مسئولیت‌ها) و «مشارکت» (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی) گذاشته شده است. صورت‌بندی کلاسیک این بحث به اندیشه فلسفی سیاسی یونان باستان، به ویژه ارسطو، و اندیشه سیاسی اجتماعی مدرن، خصوصاً لاک و روسو، برمی‌گردد. اما صورت‌بندی نظام یافته و گسترش یافته‌تر آن را باید در حوزه «اندیشه سیاسی اجتماعی معاصر» (نظریه اجتماعی، نظریه سیاسی، نظریه حقوقی و تالنازهای نظریه شهری) سراغ گرفت (۱).

با توجه به اهمیت نظری این بحث، و سودمندی آن برای دانش پژوهان سیاسی اجتماعی جامعه ما، در این مقاله به صورت فشرده به بررسی رابطه و نسبت «جامعه مدرن، شهروندی و مشارکت»، آن هم با استناد به پژوهش‌های اندیشه سیاسی اجتماعی معاصر، پرداخته می‌شود. به لحاظ فشرده‌گی مطلب، این بحث در چهار محور ارائه خواهد شد: ۱- فضای مفهومی شهروندی؛ ۲- جامعه مدرن و جامعه مدنی، شهروندی و مشارکت؛ ۳- جامعه سیاسی مدرن، شهروندی و مشارکت؛ و ۴- جامعه شهری مدرن، شهروندی و مشارکت.

#### ۱- فضای مفهومی شهروندی

تعاریف برداشت‌ها و قرایندهای «شهروندی»، حجم گسترده‌ای از پژوهش‌های اندیشه سیاسی اجتماعی معاصر را به خود اختصاص داده است. برای شناخت چنین مفاهیمی باید به هسته مشترک برداشت‌ها مراجعه کرد. این امر نیز مستلزم بررسی خاستگاه تاریخی چنین مفاهیمی است. براین اساس کار و هارتلنت (۱۹۹۶) برای بررسی مفهوم شهروندی از ارسطو آغاز کرده‌اند. به نظر این دو، ارسطو با طرح این مفهوم و تعریف آن به عنوان «فردی که در امور عمومی جامعه‌اش مشارکت دارد» صورت‌بندی اولیه مفهوم شهروندی را ارائه کرده است. علاوه براین، در نزد ارسطو توضیح نسبت جامعه و شهروندی و مشارکت نیز دیده می‌شود. وی انسان را «موجودی سیاسی اجتماعی» می‌داند که صرفاً از طریق مشارکت تمام عیار در اجتماع سیاسی که در آن زندگی می‌کند می‌تواند هستی اجتماعی‌اش را تحقق بخشد (۲). اجتماع سیاسی که مفهوم شهروندی ارسطو ناظر به آن است، عبارت است از دولت شهر آن که در آن تنها عده‌ای محدود (مردان آزاد) شهروند محسوب می‌شدند ولی اکثریت (زنان، کودکان، بردگان، بیگانگان) «نا-شهروند» بودند. با این حال، نظریه شهروندی ارسطویی به عنوان صورت‌بندی کلاسیک اهمیت خاصی دارد. از این رو بازسازی توضیحات گوناگونی که ارسطو در لابلای کتاب «سیاست» ارائه کرده است سودمند می‌نمایند. این توضیحات را می‌توان به صورت گزاره‌های زیر مرتب کرد:

۱- دولت شهر نوعی اجتماع است که به قصد خیر برپا می‌گردد و فراگیرتر از تمامی اجتماعات است و نوعی اجتماع سیاسی است؛ ۲- انسان به حکم فیزیس (Physis) (طبیعت / سرشت) خود موجودی سیاسی است که برای زندگی در اجتماع سیاسی آفریده شده است؛ ۳- کسی که فارغ از این باشد یا موجودی است فراتر از انسان (خدایان) و یا فروتر از آن (حیوان)؛ ۴- دولت شهر طبعاً بر فرد مقدم است چون افراد نمی‌توانند به تنهایی نیازهای‌شان را برآورده سازند و لذا ناگزیر باید به دولت شهر یا اجتماع سیاسی بپیوندند. مانند پیوستن جزء به کل؛ ۵- بنابراین همه باید عضو دولت شهر باشند مگر خدایان و حیوانات؛ ۶- هر دولت شهری یا پولیس نیز از تمامی پولیتس‌ها (Polites) (شهروندان) پدید می‌آید؛ ۷- در باره معنای پولیتس نیز - همچون معنای پولیس - اختلاف

نظر وجود دارد، لذا کسی که در حکومت دموکراسی شهروندی است در حکومت الیگارشی شهروندی دانسته نمی‌شود؛ ۸- حق شهروندی ناشی از سکونت در جایی معین نیست (چرا که بیگانگان نیز در شهر سکونت دارند ولی شهروندی نیستند)؛ حق دسترسی به دادگاه‌ها نیز موجد حق شهروندی نیست (زیرا بیگانگان هم بر اساس حق بازرگانی از چنین امتیازی بهره‌مندند)؛ کودکان شهروندی نیستند (چون به سن بهره‌مندی از حقوق مدنی نرسیده‌اند)؛ پیران نیز از دایره شهروندی خارج‌اند (چون به خاطر سالخوردگی از خدمت به دولت شهر معاف شده‌اند)؛ ۹- شهروندان را می‌توان به دریانوردانی قیاس کرد که شریک اجتماعی هم هستند (یکی پاروزن است، یکی دیده‌بان است، یکی سکان دار است) و همگی هدف مشترکی دارند و آن تأمین سعادت و ایمنی کشتی است؛ ۱۰- بنابراین هر قدر هم که وظایف شهروندان متفاوت از یکدیگر باشد، باز هم هدف آنان تأمین سعادت و ایمنی اجتماع است؛ ۱۱- فضیلت هر شهروندی باید فضیلتی در خور سازمان اجتماع خود باشد؛ ۱۲- برای آنکه دولت شهر یا اجتماع سیاسی به صورت کمال مطلوب درآید، باید همه افراد آن صاحب فضیلت باشند (فضیلت یک شهروندی خوب را داشته باشند)؛ ۱۳- فرض این است که هر کدام از افراد باید وظایف‌شان را به عنوان شهروندی خوب انجام دهند؛ ۱۴- بنابراین فضیلت شهروندی خوب این است که بر هر دو فن فرمانروایی و فرمانبری توانا باشد و از عهده این دو کار به خوبی برآید؛ و بالاخره ۱۵- ما چنین شهروندی را به عنوان شهروندی خوب و شهروندی بافضیلت می‌ستاییم. (۲)

گزاره‌های شهروندی از سطوحی تصویر روشن‌تری از فضای مفهومی شهروندی را ارائه می‌دهد و در این فضا دست کم چند مؤلفه عمده در خور توجه است: نسبت جامعه، شهروندی و مشارکت؛ نظام سیاسی دموکراسی و شهروندی؛ حقوق و وظایف، تکالیف و مسئولیت شهروندی؛ رابطه دو سویه دولت و شهروندان؛ دامنه شمول شهروندی. در اندیشه سیاسی اجتماعی مدرن (پس از رنسانس) که هاجینگز (۱۹۹۹) آن را بررسی کرده است، این مؤلفه‌ها با صورت‌بندی متفاوت (به ویژه در نظریه سیاسی قرارداد اجتماعی جان لاک و ژان ژاک روسو و نظریه سیاسی انسان - شهروندی - تبعه امانوئل کانت) و تحلیل‌ها و تبیین‌های متمایز ارائه شده است (۴). اما در اندیشه سیاسی اجتماعی معاصر صورت‌بندی مفهوم شهروندی، شکلی نظام یافته‌تر و مفصل‌تر یافته است که به عنوان نمونه می‌توان به این مؤلفه‌ها اشاره کرد:

- شأن (Status)، وفاداری (Loyalty)، تکالیف (Obligation)، مسئولیت (Responsibility)، هویت (Identity)، آموزش (Education) و نقش (Role) شهروندی (۵).
- شهروندی تمام عیار (Full Citizenship) (۶)
- شهروندی شمال و شهروندی منفصل (۷)
- شهروندی فرعی (Sub-Human Citizenship) و شهروندی ناتوان (Disabled Citizen) (۸)
- شهروندی مبتنی بر جنسیت اجتماعی فرهنگی (Gendered Citizenship) (۹)
- شهروندی جهانی وطنی (Cosmopolitan Citizenship) و شهروندی مقید و ملتزم (Bounded Citizenship) (۱۰)
- شهروندان دارا (The have Citizens) و شهروندان نادر (The have-not Citizens) (۱۱)
- شهروندی - در - اصل (Citizenship-in-Principle) و شهروندی - در - عمل (Citizenship-in-Practice) (۱۲)

این نمونه‌ها بیش از هر چیز بیانگر ویژگی‌های جامعه مدرن و نیز پیوند جامعه، شهروندی و مشارکت هستند. بنابراین در بررسی این رابطه و پیوند توجه به مؤلفه‌های اصلی فضای مفهومی شهروندی نیز ضروری است.

۲- جامعه مدرن و جامعه مدنی، شهروندی و مشارکت چشم‌انداز نظری که اندیشه سیاسی اجتماعی معاصر برای تحلیل و تبیین فضای مفهومی شهروندی اتخاذ کرده است، تا اندازه زیادی با یافت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، حقوقی، فرهنگی‌ای که چنین چشم‌اندازی در آن اتخاذ می‌شود پیوند و رابطه دارد. دلیل عمده این است که شهروندی پدیده‌ای است متأثر از جامعه و شکل‌بندی‌های آن، در عین حال که خود نیز به شکل‌بندی‌های جامعه تأثیر می‌گذارد. از همین رو می‌توان نسبت

چشم‌انداز نظری تحلیل و تبیین فضای مفهومی شهروندی تا اندازه زیادی با یافت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، حقوقی، فرهنگی‌ای که چنین چشم‌اندازی در آن اتخاذ می‌شود پیوند و رابطه دارد. از همین رو می‌توان نسبت و رابطه تنگاتنگی میان جامعه و شهروندی قائل شد. بر همین اساس می‌توان تفاوت‌ها و تمایزهای پدیده شهروندی را با رجوع به ویژگی‌های جامعه (سنتی / مدرن) تحلیل کرد

به نظر مارشال، شهروندی پایگاهی است که به تمامی افرادی که عضو تمام عیار اجتماع هستند داده شده است. این افراد همگی دارای جایگاه برابر و حقوق، وظایف و تکالیف متناسب با این پایگاه هستند. حقوق و وظایف شهروندی نیز به موجب قانون تثبیت و حمایت می‌شود





و رابطه تنگاتنگی میان جامعه و شهروندی قائل شد. باز بر همین اساس می توان تفاوت ها و تمایزهای به وجود آمده در پدیده شهروندی را با ارجاع به ویژگی های جامعه (سنتی / مدرن) تحلیل کرد. در مطالعات جامعه شناسی تاریخی که به بررسی ویژگی های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، حقوقی، فرهنگی جامعه شهری سنتی و مدرن اختصاص یافته است - دست کم از حیث ارتباط با پدیده شهروندی - این تفاوت ها و تمایزات توضیح داده شده است (۱۳).

در جامعه مدرن نیز می توان نسبت شهروندی و جامعه را توضیح داد. در این زمینه، هابرماس (۱۹۷۳) معتقد است که شهروندی را صرفاً می توان در چارچوب دستاوردهای تاریخی، که ناشی از پدید آمدن نظام سرمایه داری معاصر است، درک کرد. به ویژه شهروندی را می توان ناشی از جدایی و تمایز میان حوزه اقتصادی از حوزه سیاسی

در پایان سده ۱۹ حقوق مدنی؛ در سده ۲۰ حقوق سیاسی و سرانجام از نیمه دوم سده ۲۰

حقوق اجتماعی شهروندی به رسمیت شناخته شده است. از دید مارشال در جامعه

مدرن معاصر هر سه حوزه حقوق شهروندی حائز اهمیت اند اما حقوق اجتماعی

شهروندی دارای اهمیت خاصی است. در این حوزه مسئله اصلی توزیع عادلانه

دسترسی به رفاه مورد انتظار شهروندان است

در سرمایه داری دانست. این تمایز حوزه نوپدید، را برای تحقق آزادی های فردی و حقوق سیاسی شکل داده است. در نزد هابرماس - به طور خاص - و در اندیشه سیاسی اجتماعی معاصر - به طور فراگیر - این حوزه نوپدید به عنوان «حوزه عمومی» (Public Sphere) / «جامعه مدنی» (Civil Society) مطرح شده است. این حوزه بر حسب یک تعریف عمومی، حوزه ای است حائل میان دولت و حوزه خصوصی، که در آن تصمیم گیری های جمعی از طریق مشارکت فعالانه شهروندان در شرایطی آزاد و برابر صورت می گیرد. این حوزه از ویژگی های برجسته جامعه مدرن محسوب می شود (۱۴).

هلند (۱۹۸۹) نیز شهروندی را برابری پیامدهای فرایندهای تأثیرگذار جامعه مدرن می داند. به نظر وی این فرایندهای تأثیرگذار عبارتند از: نزاع در برابر سلسله مراتب جامعه فئودالی یا سنتی؛ نزاع بر ضد نابرابری های موجود در نظام سرمایه داری مدرن؛ و نزاع در برابر بی عدالتی های ناشی از نهادهای اجتماعی و دولت مدرن (۱۵). بحث دیگری که در این زمینه مطرح می شود، جایگاه شهروندی در جامعه مدرن و جامعه مدنی است. به نظر می رسد که الگوی نظری ارائه شده هابرماس به درک و توضیح جایگاه شهروندی در جامعه مدرن و جامعه مدنی کمک می کند. بر اساس این الگو افراد در جامعه مدرن دارای چند نقش اجتماعی اصلی اند که یکی از آنها «نقش شهروندی» است. در این نقش روابط متقابل حوزه عمومی و دولت مشخص شده است (۱۶).

نظام اجتماعی	روابط متقابل	نقش های اجتماعی	جهان زدگی
نظام اقتصادی (بازار)	نیروی کار → مراعات شخصی ← کالاها و خدمات ← تقاضاها	شامل مصرف کننده	حوزه خصوصی (مختومه)
نظام مدیریتی (دولت)	مالیات ها → اقدامات سازمانی ← تصدیم گری های سیاسی ← تعهد جمعی	ارباب و رجوع شهروند	حوزه عمومی (جامعه مدنی)

چاندوک نیز جمع‌بندی مناسبی را از ویژگی‌های محوری جامعه مدنی و جایگاه شهروندی در آن ارائه کرده است:

- جامعه مدنی دارای «ارزش‌های» بنیادین، از جمله پاسخ‌گویی دولت به شهروندان، عمومی بودن سیاست‌ها و مشارکت‌پذیری شهروندی است؛
- جامعه مدنی دارای «نهادهایی» اصلی است، که از جمله‌اند: مطبوعات آزاد، احزاب، سازمان‌های غیردولتی و مقامات محلی مردمی؛

• «اعضای» جامعه مدنی «شهروندان» هستند که حقوق، وظایف و تکالیف قانونی اضافی مشخص دارند. (۱۷) براین اساس جایگاه شهروندان در قالب حقوق، وظایف، تکالیف و مشارکت نشان داده شده و در نتیجه نقش اجتماعی شهروندی نیز بیشتر تثبیت گردیده است. با وجود این، نقش مذکور به لحاظ رابطه دو سویه با جامعه مدرن و تحولات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، حقوقی رخ داده در جامعه، دچار دگرگونی شده است. به عنوان نمونه، می‌توان به تغییراتی که در این زمینه به صورت تقسیم کار تخصصی میان نقش «نخبگان» و نقش «شهروندان» شکل گرفته است اشاره کرد. به نظر ده‌این (۱۹۹۶) در دموکراسی‌های مدرن غربی چیزی به نام «نخبگان سیاسی حاکم تمام وقت فعال» و نیز چیزی موسوم به «اکثریت سیاسی منقل فقط رأی دهنده» شکل گرفته، و به همین خاطر نیاز به تعریف مجددی از مفهوم و جایگاه شهروندی در جامعه مدرن معاصر احساس شده است. در این زمینه مارشال بیشترین سهم را داشته است و نظر به شهروندی او را می‌توان نقطه عطف مباحث جدید شهروندی دانست. از دید مارشال رشد پدیده شهروندی ناظر به فراپندگی است که در آن برابری حقوق شهروندی افراد بزرگسال در جامعه مدرن تحقق می‌یابد. شهروندی نیز پایگاهی است که موجب گسترش توانایی‌های افراد با توجه به حقوق و وظایف شهروندی آنان می‌شود (۱۸).

در گفتمان شهروندی جمهوری گرای، شهروندی فقط شأن حقوقی نیست بلکه نوعی فعالیت یا اقدام نیز محسوب می‌شود، به طوری که درگیر شدن در فعالیت‌های اجتماعی موجب «ناشهروندی» شهروندان می‌گردد. تأکید جمهوری گرایان این است که شهروندان هم قادرند و هم می‌باید در تحقق شأن شهروندی سهیم باشند، و این منوط به ایفای وظایف و تکالیف شهروندی است

در اندیشه سیاسی اجتماعی معاصر تأثیر گذار بوده است: تعریف مدرن از شهروندی، حوزه‌های سه‌گانه حقوق شهروندی و تحولات تاریخی حقوق شهروندی. در ادامه به اختصار به این موضوعات پرداخته می‌شود:

**الف. تعریف شهروندی**

به نظر مارشال، شهروندی پایگاهی است که به تمامی افرادی که عضو تمام عیار اجتماع هستند داده شده است. این افراد همگی دارای جایگاه برابر و حقوق، وظایف و تکالیف متناسب با این پایگاه هستند. هیچ اصل فرارمولی نیز برای تعیین حقوق و وظایف شهروندی وجود ندارد. حقوق و وظایف شهروندی نیز به موجب قانون تثبیت و حمایت می‌شود.

**ب. حوزه‌های حقوق شهروندی**

مارشال حقوق شهروندی را دارای سه حوزه اصلی می‌داند: حقوق قانونی مدنی (مانند حقوق مبتنی بر آزادی‌های فردی، آزادی بیان، حق مالکیت، حق بهره‌مندی از عدالت)؛ حقوق سیاسی (از قبیل حق رأی، حق شرکت در انتخابات) و حقوق اجتماعی (از جمله حق بهره‌مندی از امنیت، رفاه اجتماعی، خدمات مدنی و اجتماعی).

**پ. تحولات تاریخی حقوق شهروندی**

مارشال معتقد است که حقوق شهروندی طی ۲۵۰ سال گذشته در غرب مراحل تحولی تاریخی متفاوتی را پشت سر گذاشته است. در پایان سده ۱۶ حقوق مدنی - قانونی شهروندی تثبیت شده است؛ در سده ۲۰ حقوق سیاسی گسترش پیدا کرده، و سرانجام از تیمه دوم سده ۲۰ و پس از جنگ جهانی دوم، با استقرار دولت رفاه، حقوق اجتماعی شهروندی به رسمیت شناخته شده است. از دید مارشال در جامعه مدرن معاصر هر سه حوزه حقوق شهروندی جایز اهمیت‌اند اما حقوق اجتماعی شهروندی دارای اهمیت خاصی برای جوامع مدرن و توسعه یافته است. در این حوزه مسئله اصلی توزیع عادلانه دسترسی به رفاه مورد انتظار شهروندان است (۱۹).

نظریه شهروندی مارشال بخشی از رابطه و نسبت شهروندی و جامعه مدرن را توضیح می‌دهد. بخش اساسی دیگر را باید با توجه به رویکردهای نظری مطرح در این زمینه توضیح داد. در این میان چهار رویکرد برجسته (یا به



گفته دمایین «گفتمان شهروندی» وجود دارد: گفتمان فردگرایی لیبرال، گفتمان اجتماع گرایی، گفتمان جمهوری گرایی (مدنی و جدید) و گفتمان فمینیستی.

#### ۲/۱- گفتمان شهروندی فردگرایی لیبرال

به نظر اولد فیلد این رویکرد و گفتمان سرچشمه اندیشه شهروندی در بریتانیا و ایالات متحده امریکا است. در این رویکرد شهروندی پایگاهی تلقی می شود که حق حاکمیت افراد بر زندگی شان را به رسمیت می شناسد. در حوزه سیاسی نیز شهروندان دارای حقوق شهروندی اند و منافع فردی شان را تعقیب می کنند. ترتیبات سیاسی که دولت متعهد به استقرار آنهاست، حامی این منافع است. یکی از برجسته ترین حقوق شهروندی حق مشارکت سیاسی در زندگی اجتماعی است. نقطه اتکالی فلسفی - اخلاقی رویکرد فردگرایی لیبرال این است که انسان ها کارگزاران اخلاقی مسئول و خودمختار هستند که هدفشان تأمین زندگی خوب است و نظام سیاسی، آزادی های فردی و شهروندی را که برای تحقق این زندگی لازم است تضمین می کند به گفته گیلبرت تمونه برجسته های از کاربست این گفتمان را می توان در کمیسیون بریتانیای شهروندی U.K.C.C. ملاحظه کرد. به عنوان نمونه این کمیسیون در تعریف حقوق و وظایف شهروندی بر ظرفیت بحث و گفت و گو در باره امور جمعی، مشارکت در زندگی اجتماعی، قبول مسئولیت های اجتماعی، عضویت در گروه های اجتماعی و حق اعتراض مدنی به روندهای جاری در جامعه تأکید دارد (۲۰).  
برجسته ترین گزینه و منتقد این گفتمان، «اجتماع گرایی» است.

#### ۲/۲- گفتمان شهروندی اجتماع گرایی

این گفتمان (تا بلور، ۱۹۷۵؛ والسز، ۱۹۸۰؛ مک اینیسایر، ۱۹۸۱؛ ساندل، ۱۹۸۴ و اتریپونی، ۱۹۹۲) با نقد گفتمان فردگرایی لیبرال آغاز می کند و بر چند نکته عمده تأکید می ورزد. مهم ترین انتقاداتی که به گفتمان شهروندی فردگرایی لیبرال وارد می شود، این است که: فرد از نظر فردگرایی لیبرال فردی است گسیخته از اجتماع که قادر به تعریف اهداف و وظایف خود است. برای فرد گسیخته از اجتماع پیوندهای اجتماعی فاقد اهمیت است. چنین فردی منزوی و بدون هدف و سرگردان است. با توجه به این انتقادات در گفتمان

میان وجود ترتیبات سیاسی دموکراتیک و «شهروندی سیاسی» رابطه تنگاتنگی وجود دارد. در واقع فعال گرایی سیاسی (به عنوان عامل مؤثر بر شکل گیری شهروندی سیاسی)، با وجود جنبش های اجتماعی جدید و فعال شدن شهروندان غربی در اتحادیه های کارگری و احزاب سیاسی تحقق یافته و مشارکت سیاسی نیز این روند را تقویت کرده است

شهروندی اجتماع گرایی «فرد وضعیت منده» (Situational Individua) مطرح می شود؛ یعنی فردی که در دل اجتماع خود قرار دارد و از طریق تعلقات و فهم مشترکی که دارد زندگی اجتماع را شکل می دهد و تعریف می کند. فرد وضعیت مند برخی حقوق و وظایف ویژه را - که خصیصه های اخلاقی او را می سازند - از اجتماعی که در آن زندگی می کند می گیرد و همزمان در اهداف و مقاصد جامعه خود درگیر می شود. بنابراین اجتماع باید بطوری سازمان داده شود که همگی احساس کنند که از سر رضایت و بدون هرگونه مخالفت، جزئی از آن هستند (۳۱).

در واقع در این گفتمان «شهروندی» به معنای عضویت در یک اجتماع خاص است و شهروندی یعنی بهره مندی از پایگاه و شان حقوقی که مستند به حقوق، وظایف و تکالیف رسمی و قانونی است - از جمله برابری حقوقی، برابری در برابر قانون، حق رأی، پرداخت مالیات به دولت و مشارکت در زندگی اجتماعی. نقطه تأکید این گفتمان حقوق، وظایف و تکالیف شهروندی است که «دولت و قانون» آن را تضمین می کند. اگرچه موازنه میان این مؤلفه ها و ماهیت و گستره آنها تغییر می یابد اما ممیزه شاخص شهروندی در گفتمان اجتماع گرایی، این است که شهروندان «عضو اجتماع» هستند و این امر مستلزم و متضمن داشتن ارزش ها، علایق، حقوق، وظایف و تکالیف مشترک نسبت به اجتماع است (۲۲). پاره ای از تأکیدات این گفتمان را می توان در گفتمان شهروندی جمهوری گرایی (که به گفته تورنتون تبلور قانونمدارانه گفتمان اجتماع گرایی است) ملاحظه کرد.

#### ۲/۳- گفتمان شهروندی جمهوری گرایی (مدنی و جدید)

این گفتمان نیز با نقد گفتمان شهروندی فردگرایی لیبرال آغاز می شود. این نقد بیشتر متوجه پذیرفتنی نبودن سیاست های فردگرایانه لیبرالی است. در این زمینه بلامی (۱۹۹۲) معتقد است که «صورت های حقوق مبنایی» شهروندی اساساً منفعلانه و سیاست ستیز است زیرا قادر به حمایت از افراد در برابر دولت نیست و فقط حقوق شهروندی دولت را تقویت می کند و لذا موجب تقویت قدرت دولت و تمرکز قدرت در دست دولت می شود (۲۳). به نظر اولد فیلد در گفتمان شهروندی جمهوری گرایی، شهروندی فقط شأن حقوقی نیست بلکه نوعی فعالیت یا اقدام نیز محسوب می شود. به طوری که درگیر نشدن در فعالیت های اجتماعی موجب «ناشهروندی» شهروندان می گردد. بنابراین مهم ترین الزام شهروندی در این گفتمان، حمایت از شهروندان برای تحقق شأن شهروندی



1-Democracy and Entitlement, 1996; Hutchings, 1999; Gilman, 1988.

2-Carrand Hartnett, 1996, 66.

3-مردمان، ۱۳۳۹، ۱۵۴-۱۵۳، ۱۵۳ و ۱۵۴.

4-Hutchings, 1999, Chap. 1.

5-Carrand Hartnett, op.cit., 49.

6-Toulminson, 1996, 118.

7-Jones, 1996, 141-142.

8-Burton, 1996, 179.

9-Kingdon, 1996, 35.

10-Hutchings, Loc.cit. 3.

11-Scain, 1988, 3.

12-Power and Landman, 1997, xvii.

13-مردمان، ۱۳۳۹، ۱۵۳-۱۵۴.

14-McLean, 1996, 83; Power and Landman, op.cit., 6-8.

15-Carrand Hartnett, op.cit., 69.

16-Goldham, 1996, 118.

17-پانویس، ۱۳۷۷، ۲۰.

18-Demain, op.cit., 19-20.

19-Gilbert, 1996, 51; Carrand Hartnett, op.cit., 67-68.

20-Gilbert, op.cit., 44-46.

21-مردمان، ۱۳۳۹، ۱۵۴.

22-Gilbert, op.cit., 47-48.

23-Demain, op.cit., 19-20.

24-Gilbert, op.cit., 48.

25-Kingdon, 1996, 33-35.

26-Demain, op.cit., 19-20.

27-Scain, 1989, 3-3.

28-Smith, 1999, 2.

29-McLean, op.cit., 80-83, 131-33.

است. تأکید جمهوری گرایان این است که شهروندان هم قادرند و هم می‌باید در تحقق شأن شهروندی سهیم باشند، و این منوط به ایفای وظایف و تکالیف شهروندی است. علاوه بر این، تحقق شهروندی متضمن دارا بودن فضیلت‌های اخلاقی اجتماعی است که آرمان دموکراسی است (۲۴). این سه گفتمان شهروندی، مورد حمله گفتمان شهروندی فمینیستی قرار گرفته‌اند.

#### ۲/۴- گفتمان شهروندی فمینیستی

این گفتمان، که طی دهه اخیر گسترش بیشتری یافته است، با نقد گفتمان‌های شهروندی «مردانه» آغاز می‌کند. نقد مهم این گفتمان متوجه «گفتمان‌های شهروندی جنسیت یافته» است. تأکید اصلی گفتمان شهروندی فمینیستی، این است که کارگران انسانی به صورت اجتماعی با هم پیوند خوردند و وابستگی متقابل به یکدیگر دارند. این در حالی است که در گفتمان‌های شهروندی موجود «زنان» از حوزه حقوق شهروندی طرد شده‌اند و نمی‌توانند از مزایا و امتیازات حقوق شهروندی بهره‌مند شوند. بنابراین گفتمان‌های شهروندی، همه بر جنسیت (فرهنگی اجتماعی مردم‌محور) مبتنی‌اند. به نظر تواین (۱۹۹۶)، طرد زنان از حوزه حقوق شهروندی معایر یا گفتمان حقوق فردی و نیز با حقوق اجتماعی شهروندی است. والتی (۱۹۹۶) معتقد است که زنان «قانوناً» و «عملاً» از حقوق شهروندی (از جمله حق تصمیم‌گیری در مورد مسائل پزشکی، مالکیت، انتخابات، رای دادن و چیز اینها) محروم شده‌اند. بیتمان (۱۹۹۲) نیز بر آن است که مسئله صرفاً محدود به طرد زنان از حوزه حقوق شهروندی نیست بل مسئله اصلی این است که موقعیت‌هایی فراهم آمده که منجر به ناتوان شدن زنان برای برخورداری از حقوق شهروندی‌شان شده است؛ از جمله اینها می‌توان به ایفای نقش مادری و پذیرش سلطه مردان و نیروی کورکورانه زنان از مردان اشاره کرد. علاوه بر این، به نظر وولگل (۱۹۹۰) حقوق و وظایف شهروندی «مردان» نسبت به دولت، بسیار شفاف و روشن است حال آنکه در مورد زنان چنین نیست. مفصل‌بندی سیاسی اجتماعی به گونه‌ای شکل داده شده است که زنان، وابسته و خادم مردان و از آنکه دهنده خدمات به آنها شده‌اند (۲۵).

با وجود برداشت‌های متنوع در گفتمان‌های مذکور، چند نکته مشترک و مورد تأکید در آنها، عبارتند از:

- حقوق، وظایف و تکالیف شهروندی
- مسئولیت شهروندی
- نهادی شدن شهروندی
- حقوق مدنی - قانونی، سیاسی و اجتماعی شهروندی
- مشارکت شهروندی
- برابر سازی شهروندی
- حمایت و ضمانت دولت برای تحقق شهروندی (۲۶).

نکته اخیر، به ویژه موضوع «تحقق شهروندی»، از حیث ارتباط میان نظام سیاسی و شهروندی دارای اهمیت خاصی است. در این زمینه می‌توان با استفاده از اصطلاحات فوراکر و لاندمن (۱۹۹۷) به این مقوله پرداخت. به نظر این دو، میان «شهروندی - در-اصل» (حقوقی - قانونی) و «شهروندی - در-عمل» (عملی - عینی) تفاوت وجود دارد. اولی اشاره به شهروندی دارد که باید از طریق رویه‌های نهادی حقوقی قانونی در جامعه مدنی به رسمیت شناخته شود، ولی دومی به مفهوم عینیت و تحقق عملی شهروندی در جامعه است. لذا تحقق شهروندی در جامعه مدرن موضوع رابطه و نسبت میان جامعه سیاسی (در سطح رابطه با دولت) و جامعه شهری (در سطح رابطه با حکومت محلی) و شهروندی را مطرح می‌کند که موضوع دو بخش بعدی این مقاله است.

#### ۳- جامعه سیاسی مدرن، شهروندی و مشارکت

موضوع اصلی بحث این است که در جامعه سیاسی مدرن، دولت و شهروندان باید دارای حقوق و وظایف شهروندی دو سویه باشند (یعنی شهروندان حقوقی دارند که دولت باید رسماً و قانوناً از آن تضمین و حمایت کند و دولت نیز خواهان انجام وظایف قانونی از سوی شهروندان خود است). شهروندان نیز باید به صورتی آزاد و برابر در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و روندهای جاری اجتماع سیاسی‌شان فعالانه مشارکت کنند. تحقق شهروندی - در عمل و در تعامل با دولت چگونه صورت می‌گیرد؟ این بحث را می‌توان از زوایای گوناگون و رویکردهای نظری متنوع بی‌گردد؛ لکن با توجه به حجم محدود مقاله حاضر، در اینجا فقط در حد طرح مدخل بحث - و آن هم به صورتی فشرده - به آن پرداخته می‌شود. نقطه اتکالی بحث را نیز می‌توان پاسخ حداکثری قرار داد که در اندیشه سیاسی اجتماعی معاصر به این پرسش داده شده است. پاسخ این است که مشارکت شهروندی و ارتباط دوسویه دولت - شهروند، صرفاً در جوامع سیاسی مدرن و دموکراتیک امیرال امکان‌پذیر است. به عنوان نمونه استیون (۱۹۹۹) ایده شهروندی را که نوعی «رنسانس جدید» است رکن دموکراسی لیبرال می‌داند و معتقد است که تحقق «شهروندی حقیقتاً مشارکتی» در گرو وجود و استقرار نظام سیاسی دموکراتیک لیبرال است (۲۷). اسمیت (۱۹۹۹) نیز جایگاه شهروندی و مشارکت شهروندی را ذات نظام دموکراسی بر شمرده است (۲۸).



مک‌لین (۱۹۹۶) معتقد به وجود نسبت و رابطه تنگاتنگ میان شهروندی و استقرار نظام دموکراتیک است. به نظر وی با توجه به سابقه تاریخی دموکراسی دولت شهر آتن (۵۰۰ م تا ۳۳۰ م) دموکراسی و شهروندی از طریق ساز و کارهایی از جمله به رسمیت شناختن قاعده حکومت اکثریت، مدارا، برابری، برخورداری از حقوق مدنی، وجود نظام انتخاباتی، نمایندگی، وجود نظام تفکیک قوا، نظام حزبی، رضایت و توافق شهروندان نسبت به دولت با یکدیگر نسبت پیدا می‌کنند. مک‌لین با بررسی تحولات در سده اخیر در غرب بر نقش دموکراتیک شدن زندگی اجتماعی سیاسی، فرایند تحقق دموکراسی و شهروندی و گسترش مشارکت شهروندی تأکید کرده است. دموکراتیک شدن و تحقق شهروندی پیامد موج‌های چندگانه در جامعه سیاسی مدرن بوده، که از جمله است: انقلاب کبیر فرانسه و اعلامیه حقوق انسان و شهروند (۱۷۸۹)؛ انقلاب آمریکا (۱۷۹۰) و منشور حقوق (۱۸۷۰) و کنیت نظام حق رأی (۱۹۱۳)؛ قانون حقوق مدنی (۱۹۶۳)؛ و قانون حق رأی (۱۹۶۵). به نظر مک‌لین اوج تحقق شهروندی، پیدایش دولت رفاه پس از جنگ جهانی دوم بوده است (۲۹).

در سایر جوامع غیر غربی نیز، از جمله در آمریکای لاتین، ترتیبات دموکراتیک نقش زیادی در آمادگی این جوامع برای استقرار پیش شرط‌های شهروندی داشته است. زاپرتو (۱۹۹۷) در بررسی زمینه‌های سیاسی اجتماعی مؤثر بر پیدایش مشارکت در آمریکای لاتین، به نقش عوامل تأثیرگذار در این زمینه اشاره کرده است که از جمله می‌توان اتخاذ سیاست‌های دموکراتیک در سطح محلی و ملی، اتحادیه‌های مدنی، سازمان‌های غیردولتی و احزاب سیاسی را برشمرد (۲۰).

در مجموع، همان گونه که جونز نیز گفته است، میان وجود ترتیبات سیاسی دموکراتیک و «شهروندی سیاسی» رابطه تنگاتنگی وجود دارد. در واقع فعال‌گرایی سیاسی (به عنوان عامل مؤثر بر شکل‌گیری شهروندی سیاسی) با وجود جنبش‌های اجتماعی جدید و فعال شدن شهروندان غربی در اتحادیه‌های کارگری و احزاب سیاسی تحقق یافته و مشارکت سیاسی نیز این روند را تقویت کرده است (۳۱). به منظور نشان دادن ویژگی‌های نظام سیاسی دموکراتیک و نسبت این ویژگی‌ها با شهروندی و مشارکت شهروندی کار و هارتست بررسی سودمندی انجام داده و ویژگی‌های دو الگوی دموکراسی بازار و دموکراسی اخلاقی در این زمینه را به شکل جدول زیر ارائه کرده‌اند (۳۲).

مؤلفه	الگو	دموکراسی بازار	دموکراسی اخلاقی
اصول اساسی		نظام سیاسی که هدف آن تأمین آزادی‌های فردی است / از طریق انتخاب و هیران سیاسی اهداف جامعه سیاسی پی‌گیری می‌شود.	نوعی زندگی اجتماعی مبتنی بر برابری سیاسی است / افراد قادر به مشارکت هستند / اعضای جامعه فرصت‌های شهروندی برابر دارند.
ویژگی‌های اصلی		استلزام وجود انتخابات، احزاب سیاسی، نمایندگی، مطوعات آزاد، قوه قضائیه مستقل و تفکیک قواست.	نوعی آرمان اخلاقی است / مستلزم فراهم کردن زمینه‌های تحقق شهروندی و مشارکت دادن شهروندان در تصمیم‌گیری‌هاست.
مفروضات بنیایی		اجتماع سیاسی است که از شهروندان منفرد تشکیل شده است و افراد به دنبال تأمین نیازهای فردی‌شان هستند / مکلف به مشارکت سیاسی نیستند / اقلیت سیاسی نخبه و اکثریت شهروندان منفعل حضور دارند.	انسان موجودی سیاسی است که صرفاً از طریق مشارکت شهروندی در زندگی اجتماعی به اهداف خود نائل می‌شود / هدف اصلی خیر و منافع مشترک و عمومی است.
شرایط اجتماعی		در جامعه‌ای تحقق می‌یابد که: مبتنی بر فردگرایی لیبرال است، بازار اقتصاد آزاد وجود دارد، دخالت دولت حداقل است، گستره و مشارکت شهروندی فراگیر است، نخبگان سیاسی حضور دارند.	در جامعه‌ای تحقق می‌یابد که در آن شهروندان آگاه و برابر و آزاد، قادر به مشارکت شهروندی و گفت و گو در حوزه عمومی باشند / نظارت بروکراتیک در حداقل است و تصمیم‌گیری‌ها تخصصی و حرفه‌ای و نخبه‌وار نیست

30- Roberts, 1997, 351.  
 31- Jones, 1996, 141-142.  
 32- Curran Hammett, 1996, 70-71.  
 33- Mann, 1998, 7-28.  
 34- Ibid, 71-72.  
 35- در این زمینه، ۹۹-۱۰۸ شماره مجله شهروندی، ۱۳۷۹، شماره ۱.  
 36- Massey et al., 1999, 153-155; Campbell and Paterson, 1997, 2-17.  
 37- UNICHS, 1999, 327.  
 38- مجله حساسی، ۱۳۷۹، شماره ۱.  
 39- Roberts, 1997; Sam, 1999; Smith, 1999.  
 40- Eaton, 1996, 163-178.  
 41- Arceneaux, 1998, Chap.  
 42- Renne-Sherk, 1996, Chap 12.  
 43- مجله حساسی، ۱۳۷۹، شماره ۱.  
 44- Spruyt, 1998, 242; Dowley and McGugin, 1999; Coombs, 1999.

سابق

۱- انارسطو، امپراتور، ترجمه حمید حاجت‌نویز، خوارزمی، ۱۳۴۴.  
 ۲- امیر حمیدی، فرهنگ و رهبری، م. خورشید شهری در یادداشت‌ها و یادداشت‌های ترجمه.  
 ۳- مجموعه‌های سیاسی، مدیریت شهری، شماره ۲، تابستان ۱۳۷۹، شماره ۲.  
 ۴- چندین مقاله، ترجمه حمید حاجت‌نویز، ترجمه فریدون قاضی و سعید یزدان‌نویز، تهران، نشر مرکز، ۱۳۷۷.  
 ۵- کلمه و تلاش، فصل - فصل شماره ۱، فصلی فصلی برای مردم سالار شدن زندگی، ترجمه سید محمود نجفی حسینی، نگاه پژوهش، شماره ۱۵، پاییز ۱۳۷۹، شماره ۵۲.

۴- جامعه شهری مدرن، شهروندی و مشارکت همان گونه که تورنر (۱۹۹۶) بیان کرده است، کشمکش بر سر تثبیت و استقرار حقوق و وظایف شهروندی و



تحقق شهروندی (شهروندی - در - عمل) با پیدایش و پدید آمدن جامعه شهری مدرن و فرایند مدرنیزاسیون پیوند داشته است. دلیل اصلی چنین پیوندی را می توان ویژگی های متمایز جامعه شهری مدرن (در مقایسه با جامعه شهری پیش مدرن) دانست. از جمله در ناهمگونی جمعیت، تفکیک اجتماعی و قشر بندی اجتماعی گسترده، تحرک اجتماعی بالا، گسترش کنش های متقابل اجتماعی، علمی، سازماندهی اجتماعی سیاسی جدید، مطالبات اجتماعی سیاسی شهروندی و رفتار های سیاسی نوپدید در ترتیبات سیاسی در سطح محلی (۳۳). گذشته از این چشم انداز جامعه شناسی شهری و نظریه شهری معاصر، روند شهر گرایی در جامعه شهری مدرن نیز به شکل گیری روابط جدید میان شهروندان و حکومت های محلی، دولت های شهری و همچنین شیوه های جدید زندگی شهری منجر شده است (۳۴). این ویژگی ها بسیار متمایز از ماهیت شهری اجتماعات شهری پیش مدرن در غرب و شرق بوده است (۳۵). در کنار این ویژگی ها، جامعه شهری مدرن و به ویژه حکومت های محلی این جوامع، با چالش های جدیدی روبرو شده اند، که از این دست است رشد نابرابری های شهری، کمبود منابع شهری، فشار های زیاد برای رقابت های شهری، و از آنها مهم تر تقاضاها و مطالبات اجتماعی سیاسی، فرهنگی و حقوقی افزون تر برای مشارکت شهروندی و داشتن سهم بیشتر در سیاست گذاری ها، برنامه ریزی ها و تصمیم گیری های شهری. به یک معنا کمکش بیشتر بر سر راه تحقق «شهروندی - در - عمل» یکی از مؤلفه های اصلی جامعه شهری مدرن تلقی می گردد (۳۶). از این رو مسئله و بحث نقش حکومت های محلی در جامعه شهری مدرن برای تحقق شهروندی - در - عمل مطرح می شود.

این موضوع خصوصاً از این جنبه ها اهمیت دارد که:

- مشارکت شهروندی در جامعه شهری مدرن و تحقق شهروندی - در - عمل پیامدهای مناسب و دو جانبه ای هم برای شهروندان و هم حکومت های محلی و دولت های شهری دارد؛ از جمله بسط توانایی های افراد، تقویت حس اعتماد اجتماعی و اطمینان اجتماعی به حکومت محلی، تقویت حس همکاری میان شهروندان و مدیران شهری، حل مشکلات شهری از طریق مشارکت شهروندان، تقویت هویت شهری و احساس تعلق بیشتر به جامعه شهری (۳۷).

- فراهم شدن ساختارها و ترتیبات نهادی، اقتصادی، سیاسی، حقوقی، اجتماعی و فرهنگی پیش شرط تحقق عملی شهروندی است (۳۸) و در این زمینه نقش حکومت های محلی مشارکت خواه، مشارکت جو و مشارکت گستر بسیار حیاتی است (۳۹).

در این باره آرا و مباحث گوناگونی مطرح شده است، که در اینجا به صورت فشرده صرفاً به ذکر چهار موضوع اکتفا می شود: اول، حکومت محلی و شهروندی سازی؛ دوم، نردبان مشارکت شهروندی؛ سوم، عرصه سیاسی شهری و شهروندان شهری؛ و چهارم، حکومت محلی و مشارکت شهروندی در عصر چند رسانه ای ها.

#### ۴/۱ - حکومت محلی و شهروندسازی

به نظر استوارت مهم ترین وظیفه مقامات محلی و حکومت های محلی برای تقویت و بهبود اجتماع محلی و حکومت های محلی گزاره و مؤثر «شهروندسازی» (To build citizenship) است. شهروندسازی یعنی فراهم کردن امکانات، تسهیلات و سازوکارهای لازم برای شهروندان تا آنها از حقوق شهروندی شان بهره مند گردند و بتوانند به نحوی مناسب و طایف و تکالیف شهروندی

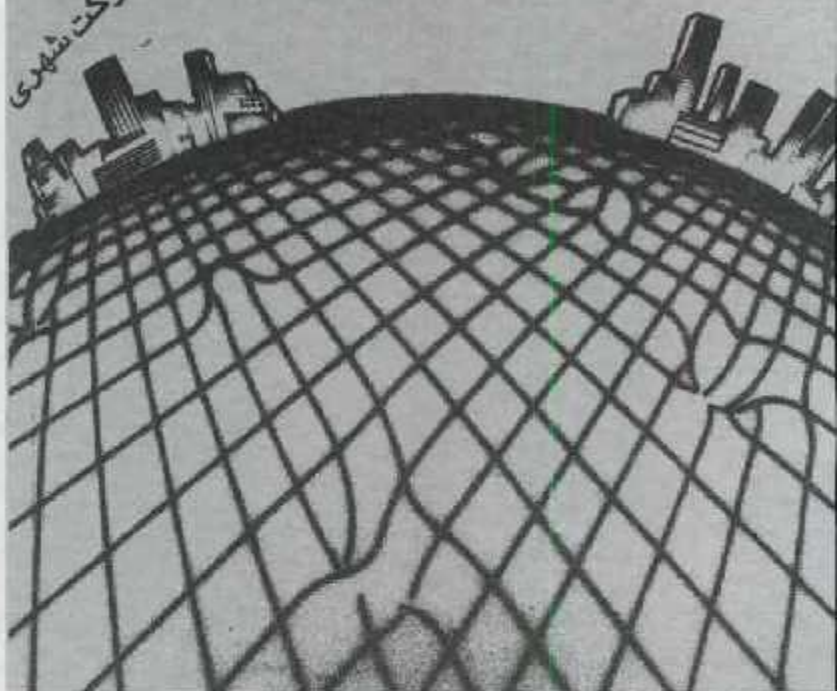






بخش ویژه

مشارکت شهری



چکیده

هوشمندی، ماهیت انسان و تمایز وی را از حیوان و ماشین حسابگر (رایانه) تعریف می‌کند. به همین دلیل است که هر سازماندهی اجتماعی که بهره‌گیری از این ذات یا مشارکت اعضایش را به حداکثر رساند و آن را بهبوداند، توسعه و تکامل انسان را به صورت گسترده‌تر و شتابان‌تری تحقق خواهد داد. از سوی دیگر تقسیم کار و تخصصی شدن فرایندی ناچار در توسعه است که ضد مشارکت همگان در همه امور عمل می‌کند، زیرا «کار را باید به دست کاردان سپرد» اما سپردن یکسره کار به دست کاردان یا نخبگان به معنای ایجاد انحصار مادی و معنوی، کاهش رقابت و تعامل اقتصادی، فرهنگی و علمی است که مردم بر هزینه‌های معاملات در اقتصاد و هزینه‌های اطاعت در سیاست می‌افزاید، سرچشمه‌های خلاقیت را می‌خشکاند و در نهایت باعث سقوط تمدن‌ها می‌گردد. حل ناسازواری (پارادوکس) تخصص و مشارکت، شرط توسعه پایدار است، و فن‌آوری امروز راه آن را هموار کرده است.

## حل ناسازواری مشارکت و تخصص

کمال اطهاری

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰



### ریشه ناسازواره

انسان با حیات جمعی اش کار، زبان، تفکر و تکامل یا رهایی تدریجی اش را از بندهای کور جبری که بر سایر پدیده‌ها و موجودات طبیعی و مصنوع خودش حاکم است، خلق کرده و تحقق بخشیده است. این حیات جمعی به منزله همکاری پیوسته انسان‌ها در «مقولات اقتصادی، سیاسی و فرهنگی است. برای روشن شدن فضای ناسازواره مشارکت و تخصصی، باید به تشریح همین حیات جمعی پرداخت.

نخست اینکه هر چند انسان تکامل خود را مدیون حیات جمعی یا اجتماع است، یعنی اجتماع «دلیل» موجودیت انسان است، اما «علت» وجودی وی نیست. به بیان فلسفی هر چند «ماهیت» انسان را حیات جمعی اش می‌سازد، اما همواره «وجود» وی مقدم بر این ماهیت است. زیرا اجتماع چیزی جز معرفت تک تک انسان‌ها بر قوانین، قواعد، اخلاقیات و نظایر اینها نیست؛ و درست به همین دلیل، هر چه آگاهی تک تک انسان‌ها بر آنها بیشتر باشد، قوام و استحکام اجتماعی بیشتر خواهد بود. یعنی انسان علت وجود جامعه است. به بیان زیست‌شناسی، انسان خلاف مورچه، زنبور و بوی جانوران دیگر به طور غریزی به زندگی اجتماعی محکوم نیست، بلکه این زندگی با شعورش ساخته می‌شود. در نتیجه آن را تکرار نمی‌کند، هر دم معنای جدیدی برای آزادسازی خود می‌تواند تعریف کند و حتی یک فرد می‌تواند با فکر یا عملش بر رفتار اجتماعی در کوتاه‌مدت یا بسیار بلندمدت تأثیر گذارد. بر این اساس هر تفسیر ایدئولوژیک که به جامعه چون کالبدی برتر (همانند برتری انسان بر حیوان) بنگرد و هدف و غایتی واحد برای آن تعریف کند، انسان و جامعه‌اش را تا حد اجتماع حیوانی تنزل داده، ذات تکاملی و وجه اختیار یا آزادی در وجودش را انکار کرده، در عمل نیز مایه تنزل و سقوط حیات جمعی و فردی را فراهم ساخته است. و این یعنی همان مصائبی که تمام حاکمان مستبد یا دیکتاتوری‌ها در نهایت برای جامعه بشری به بار آوردند.

نوم (اینکه) هر چند انسان‌ها در نهایت در پیوند با هم به تولید و مصرف کالاها و خدمات، ایجاد و تبعیت از قدرت، خلق و لذت از فرهنگ و زیبایی می‌پردازند، اما قراردادن در این روابط و همکاری‌ها به منزله «مشارکت» آگاهانه در همه آنها نیست. از هنگامی که بشر دوران «گردآوری خوراک» را پشت سر گذاشت و به تولید خوراک یا کشاورزی (و دامداری) روی آورد، تقسیم کار از جنبه «طبیعی» آن یعنی بین دو جنس زن و مرد و وابسته به سالیان عمر خارج شد و جنبه مصنوع یا وابسته به شعور و سازمان‌ها یا نهادهای اجتماعی پیدا کرد. از همین دوران است که «مشارکت» طبیعی حاکم بر روابط اجتماعی پیشین جای خود را به «همکاری» براساس تخصص‌ها داد، که یکی از این تخصص‌ها نیز در روابط سیاسی یا قدرت بود. به عبارت دیگر، تخصص که برای تأمین یا پدیدار خوراک و در نتیجه اولین گام انسان برای «رهایی» از بند کور قواعد طبیعی لازم بود، خود مایه جدایی انسان‌ها از مشارکت پیوسته در همه امور مربوط به آنها گشت. به عنوان مثال از همان ابتدا در کشورهای باستانی چون مصر و بابل، پادشاهان با انتساب خود به خدایان، قدرت را حوزره «تخصص» خود قرار دادند.

البته در یونان باستان دولت شهرها نوعی مشارکت را بین شهروندان برقرار ساختند، اما این مشارکت که با دموکراسی مستقیم عملی می‌شد، بر پایه کار بردگان قرار داشت. یعنی به قیمت عدم مشارکت بخشی از جامعه آنها، امکان مشارکت برای بخشی دیگر فراهم می‌گشت. زیرا با فن‌شناسی و میزان تقسیم کار آن زمان (در حد انقلاب کشاورزی) برای همگان مازاد یا وقت لازم برای مشارکت فراهم نبود.

ارزش تقسیم کار و تخصص در آغاز انقلاب صنعتی (نیمه دوم قرن هجدهم) به وسیله «آدم اسمیت» بهتر هم شناسانده شد تا اساس ثروت ملل قرار گیرد. البته از دید او تخصصی شدن تولید هنگامی می‌توانست به ازدیاد

تخصصی که اولین گام انسان برای «رهایی» از بند کور قواعد طبیعی بود، خود مایه  
حدایی انسان‌ها از مشارکت پیوسته در همه امور مربوط به آنها گشت

از دیدگاه داگلاس نورث «دولت سازمانی است که در خشونت مزیت نسبی دارد»

واقعی و مداوم ثروت بینجامد که مبادله تخصصی نباشد، یعنی کسی جای دیگری تصمیم نگیرد، یا هر کسی در  
باره منفعتش در نهایت خود تصمیم‌گیری کند، در بازار کالاهای و عوامل، فروشندگان و خریداران، با اطلاعات کافی  
حضور بیابند و آزادانه انتخاب کنند تا تخصص منافع «بهینه» گردد.

به راستی نیز بی‌آیند هر انقلاب علمی و فنی برای بشر، از یکسو تقسیم کار یا تخصص عمیق‌تر و باریک‌تر، و  
از سوی دیگر امکانات بیشتری برای تأثیرگذاری بر سر نوشت خود بوده است. این ناسازواره ریشه در همان معمای  
رابطه فرد و جامعه دارد. انسان ماهیت خود را در جمع می‌سازد اما تبعیت مطلق از آنچه جمع پیش روی او گذاشته،  
عدم استقلال یا اختیار برای تعیین سر نوشت خود و تأثیرگذاری در حیات جمعی، باعث توقف و انحصاط فردی و  
جمعی است. تخصص و تقسیم کار مایه عقلانی شدن فعالیت‌های جمعی و ازدیاد تولید و ثروت است، اما اکتفا به  
آن یا نفی امکان مشارکت، نه تنها ناقص آزادی انسان‌هاست، بلکه مزیت ناشی از تخصص را نیز می‌تواند نابود  
کند.

افزایش مشارکت در ساختار سیاسی، یا وجود قابلیت جایگزینی، مشروعیت آن را بالا  
می‌برد و هزینه اطاعت را به حداقل می‌رساند.

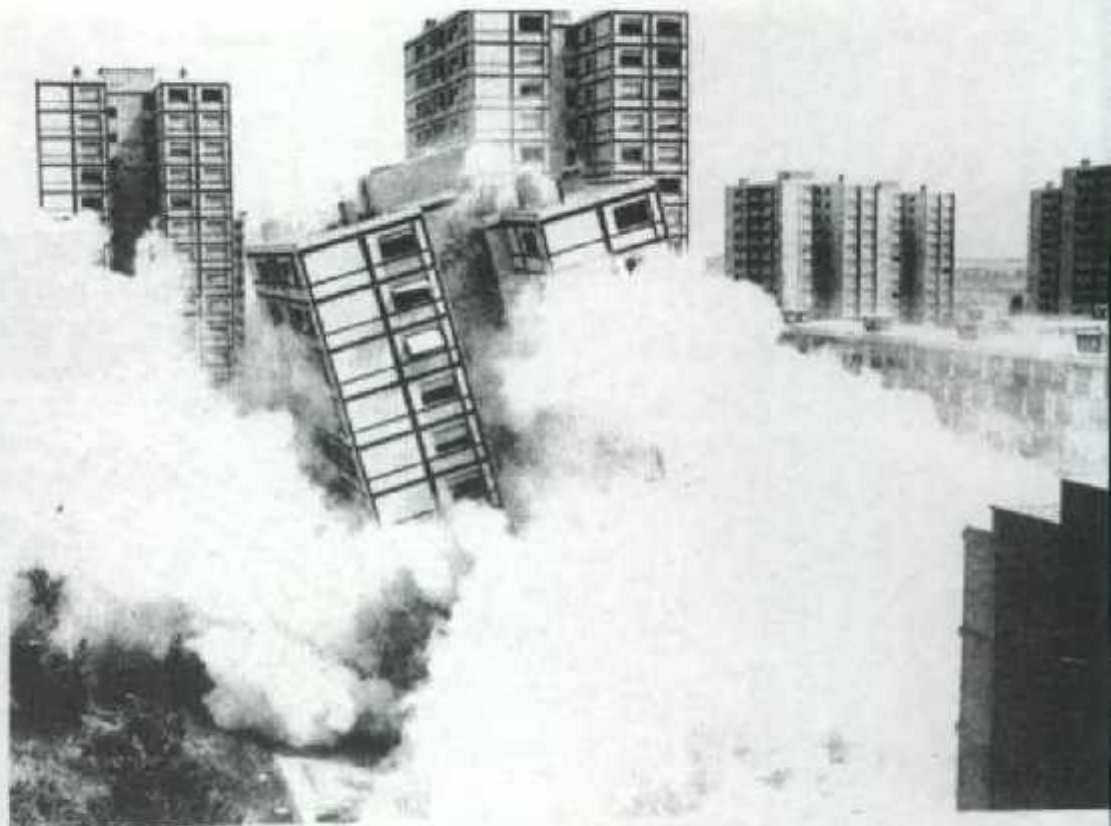
حتی زمانی که مدیریت شهری از مدیریت سیاسی جدا می‌شود، باز هم نوعی سازمان  
تخصصی برای اعمال قواعد شهری حتی با اعمال خشونت است و این سازمان بدون  
وجود مشارکت و رقابت در سلسله مراتب آن، برای جامعه مطلوب نخواهد بود.

#### هزینه‌های استبداد

از دیدگاه داگلاس نورث (۱) (برنده جایزه نوبل اقتصاد) «دولت سازمانی است که در خشونت مزیت نسبی  
دارد»، وی معتقد است که در واقع دولت در ازای دریافت در آمد به عرضه یا تجارت مجموعه‌ای از خدمات  
می‌پردازد که به خاطر عرضه عمومی آنها از صرفه‌های اقتصادی مقیاس برخوردارند. در نتیجه هنگامی که  
سازمانی در ارائه خدمات عمومی «تخصص» به دست آورد، جامعه هزینه کمتری برای به دست آوردن حمایت و  
انجمن عدالت تأمینده می‌شود می‌پردازد و در نهایت درآمدش افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر، جامعه با ایجاد  
سازمانی تخصصی برای اعمال قدرت یا خشونت می‌کوشد، «هزینه‌های معاملاتی» خود را کاهش دهد و بدین  
ترتیب رشد پایدار اقتصادی به دست آورد - زیرا در نهایت هرج و مرج هزینه‌های بیشتری را به جامعه تحمیل  
می‌کند. به همین ترتیب می‌توان توضیح داد که چرا در شوق (از آن جمله ایران) صرفه‌های اقتصادی مقیاس  
برای ایجاد یک شبکه آبیاری یکپارچه، یا لزوم ایجاد سازمانی تخصصی برای آبیاری، موجود دولت‌های بزرگ و  
استبداد شرقی بوده است.

اما هر چند ایجاد سازمان تخصصی دارای حق اعمال خشونت (دولت) برای رشد اقتصادی ضروری بوده  
است، اما همواره این تخصص با انحصار اعمال قدرت، خود مایه افول اقتصاد گشته است. این انحصاط هنگامی

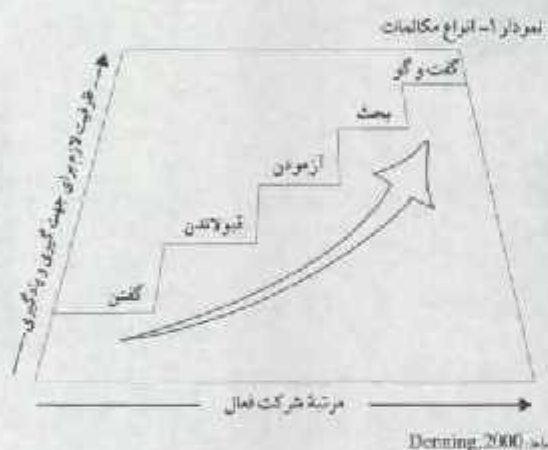
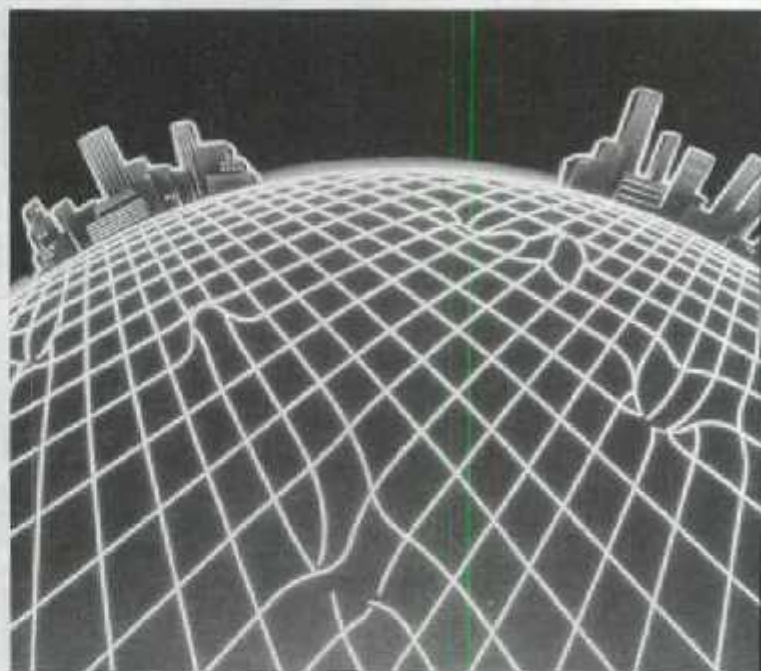




رخ می‌دهد که فرمانروایان و کارگزاران آنها برای حفظ انحصار و کسب درآمد بیشتر، چنان بر میزان درآمدهای انحصاری یا رانتی می‌افزایند که در عمل دیگر برای جامعه تولید و تجارت به صرفه نخواهد بود؛ یعنی بهایی که دولت برای کاهش «هزینه معاملاتی» طلب می‌کند بیش از عواید مبادلات می‌گردد. همچنین در چنین دولتی «هزینه اطاعت» مردم افزون‌تر می‌گردد، زیرا از یک سو منافع یک فرمانروای مستبد همیشه با منافع کارگزارانش یکی نیست و باید برای نظارت بر آنها کارگزارانی دیگر استخدام کند و از سوی دیگر، مردم به سادگی تسلیم رانت‌گیری‌ها را برنمی‌تابند، در نتیجه هزینه‌های مهار آنها نیز رو به افزایش می‌گذارد و این روی‌آوری به نظامات اقتصادی و سیاسی دیگر را در دستور کار می‌گذارد.

با این زمینه به خوبی می‌توان دریافت که چگونه «تخصص» مستبدان و دولتهای دیکتاتوری، هرچند در ابتدا رشد فراوان اقتصادی را نیز برای جامعه به ارمغان بیاورد، به تدریج آن قدر بر هزینه و در نتیجه ناکارآمدی می‌شود که قدرت آنها را از هم فرو می‌پاشد در نقطه مقابل هر چه هزینه‌های اطاعت در ساختار سیاسی و هزینه‌های معاملاتی در ساختار اقتصادی کمتر باشد ثبات سیاسی و رشد اقتصادی آن بیشتر خواهد بود. باید در نظر داشت که افزایش تخصص در ساختار سیاسی و نیز اقتصادی به منزله حجیم شدن دیوان سالاری و نظام سلسله مراتبی است که هزینه‌های اطاعت و معاملاتی را افزایش می‌دهد. در نقطه مقابل افزایش مشارکت در ساختار سیاسی، یا وجود قابلیت جایگزینی، مشروعیت آن را بالا می‌برد و هزینه اطاعت را به حداقل می‌رساند، و وجود رقابت (نبود انحصار و رانت‌گیری) در ساختار اقتصادی، هزینه‌های معاملاتی را کاهش می‌دهد. در واقع سازمان‌های سیاسی و اقتصادی باید به گونه‌ای طراحی شوند که همراه با بیشترین بهره‌گیری از تخصص‌ها، حداکثر مشارکت و رقابت را نیز متحقق کنند. جوامعی که راه حل این ناسازواری را زودتر و بهتر دریافته‌اند، اکنون سطوح بالاتری از توسعه را دارا هستند بدون شک این راه حل در تمام جوامع و در تمام مقاطع تاریخی یکسان نیست و کشف آن و از بقای تمدن‌هاست.

فضا، محصول رابطه اجتماعی است. زیرا روابط اجتماعی در زمان و مکان جای دارد. انسان‌ها برای جریان روابط اجتماعی (که در میان آنها روابط اقتصادی مقدم است) باید فضا را به گونه‌ای شایسته شکل دهند. از آنجا که فضای زندگی و فعالیت انسان‌ها محصول روابط اجتماعی آنهاست و در این فضا باید خدمات لازم برای زندگی و فعالیت همگانی فراهم شود، شکل دادن به فضا و عرضه خدمات (شهری) از زمره آن خدماتی است که از



لحاظ اقتصادی صرفه مقیاس بر آن حاکم است، و بدون وجود سازمان تخصصی ممکن نیست به همین دلیل حتی زمانی که مدیریت شهری از مدیریت سیاسی جدا می شود، باز هم مدیریت شهری نوعی سازمان تخصصی برای اعمال قواعد شهری حتی با اعمال خشونت (تخریب) و جریمه است و این سازمان بدون وجود مشارکت و رقابت در سلسله مراتب آن، برای جامعه مطلوب نبوده یا نمی تواند آن چنان فضا و خدماتی برای زندگی و فعالیت انسان فراهم آورد، تا هزینه های آن را بپردازند.

در چنین سازمانی غیرمنتظره نبوده است که برنامه ریزان شهر امروز، همچون لوکوربوزیه، در نیمه اول قرن بیستم گرایش تخصصی یا نخه گرا داشته باشند. این گرایش در مقابل هرج و مرج پیشین شهرها در ابتدا بسیار راهگشا بود و بر کارایی بهره‌وری شهرها و آسایش مردم به مراتب افزود، اما این گرایش نخه‌گرا که می‌خواست «معماری را جای انقلاب بنشاند» در قالب برنامه ریز بهای بلندمدت و متجمد برای شهرها، به زودی دچار ناکارآمدی گشته. تغییر قالب برنامه ریزی از منجمد به منعطف در نیمه دهه ۱۹۶۰ میلادی، تمهیدی بود برای بازگرداندن کارایی به برنامه ریزی شهری، اما این چاره اندیشی نیز تنها مدتی دوام آورد، زیرا باز هم در یک نظام بسته تصمیم گیری، برنامه ریزان در واقع به یکدیگر حساب پس می دادند و در واقع این انعطاف را در چارچوب یک نظام سیستمی انتزاعی که خود خلق می کردند، به کار می گرفتند. به زودی در کشورهای توسعه یافته این نظام تخصصی جدید نیز در مقابل دیگر گونی در حیات اقتصادی و اجتماعی تاب نیاورد و موجب افول برنامه ریزی در دهه ۱۹۸۰ گشت. در اواخر دهه ۱۹۸۰ برنامه ریزی شهری دارای منشور جدیدی شد و آن بهره گیری از «مشارکت» (Participation) بود، یعنی سازمانی جدید برای بهره گیری از تخصص یا به حداقل رساندن هزینه های آن.

«ورتس هابز نبرگ» (۷) تنظیم کننده اصل «عدم قطعیت» در فیزیک مدرن، معتقد بود که علم ریشه در مکالمات دارد و این پیوستگی بین مردم گوناگون است که می تواند به نتایج شگرف، پراهمیت علمی بینجامد «پتر سز» (Senge) بر این اساس سازمان های انسانی را به پنج گروه تقسیم می کند - سازمان هایی که مکالمات در آن از بیانیته و اخطار آغاز می شود و پس از پیمودن مراحل «قبولکنن»، «آزمودن»، «مباحثه» به گفتگو



مدیریت شهری نه به حوزه سیاسی بلکه در اساس به حوزه مدنی تعلق دارد و  
سازماندهی مشارکت در آن را می توان با فن شناسی جدید به صورتی پیوسته برقرار  
ساخت

شهر هوشمند یعنی امکان دسترسی به آخرین اطلاعات، مشارکت در مباحثات و  
تصمیم گیری ها، گفت و گوی چند جانبه اعضای جامعه، متخصصان و مسئولان

(Dialogue) تکامل می یابد البته «مباحثه» (Discussion) که در پی یافتن حقیقت صورت می گیرد و گفته و گو  
که برای مفاهیم انجام می پذیرد، مکمل یکدیگرند. در واقع اگر شناخت علمی به مکالمات عمومی بستگی داشته  
باشد، شکل دادن به حیات جمعی به چون و چوای آن وابسته است. می توان گفت که مشارکت مکانی یکسویه یا  
صنوبر بیانیته برنامه ریزان برای اعضای جامعه را به مباحثه و گفت و گوی دو و چند طرفه تبدیل می کند و بدین  
ترتیب تمام هوشمندی اعضای جامعه برای پیشرفت آن به کار می افتد، و مشروعیت مدیریت و اعتبار آن برای  
کسب درآمد یا صرف هزینه افزون می شود.

اما از طرح موضوع مشارکت، تا امکان تحقق همه جانبه آن با فن شناسی جدید یک دهه به طول انجامید تنها  
در انتهای دهه ۱۹۹۰ بود که «شهر هوشمند» (Intelligent City) معنا پیدا کرد. شهر هوشمند یعنی امکان  
دسترسی به آخرین اطلاعات، مشارکت در مباحثات و تصمیم گیری ها، گفت و گوی چند جانبه اعضای جامعه،  
متخصصان و مسئولان با فن شناسی جدید ارتباطی و اطلاعاتی. در واقع عصر اطلاعات این امکان را فراهم  
آورده است که مردم با نظارت و مشارکت در تصمیم سازی ها و تصمیم گیری ها، هزینه های تخصص با دیوان

ارتباطات امروز با شکستن استبداد فضا یا از میان برداشتن زمان لازم برای ارتباط  
روبرو یا چند جانبه بین اعضای جامعه و متخصصان و مسئولان با یکدیگر

هزینه های معاملاتی، انحصار و رانت گیری را در همه زمینه های اقتصادی و سیاسی  
می تواند به حداقل برساند

سالاری را حداقل و منافع آن را حداکثر کنند گسترش شبکه های ارتباطی و سیستم های اطلاعاتی جغرافیایی،  
حضور همگان را در عرصه مدیریت فضا می تواند فراهم آورد.

در اینجا ذکر این نکته ضروری است که هر چند «دموکراسی» یا مردم سالاری شرط مشارکت است، اما نوع  
سازماندهی این مشارکت، میزان و پیوستگی آن را تعیین می کنند. به طور مثال هر چند ایجاد رقابت برای انتخاب  
سران قوه مجریه و نمایندگان قوه مقننه در دوره های مشخص باعث جلوگیری نسبی از ایجاد انحصار قدرت و  
بالا رفتن هزینه های تخصص یابی می شود، اما دوره های بودن این انتخاب ها و جایگزینی ها به منزله مشارکت  
دوره ای (نه پیوسته) اعضای جامعه در سرنوشت خود، یا محروم ماندن متخصصان (مدیران و نمایندگان) از گفت  
و گو و مباحثه با آنهاست. از سوی دیگر مدیریت شهری نه به حوزه سیاسی بلکه در اساس به حوزه مدنی تعلق دارد  
و سازماندهی مشارکت در آن را می توان با فن شناسی جدید به صورتی پیوسته برقرار ساخت. البته سازماندهی  
مشارکت در حوزه مدنی را نباید با تکرار دولت شهرهای دوران باستان یا جماعات (community) دوران  
فئودالیسم مشبیه کرد، زیرا از دوران ایجاد جامعه (society) یا اجتماع آزادانه انسان ها بر اساس قرارداد یا قانون،  
که با تشکیل دولت های ملی همراه بوده است، آنچه که امروز «جماعت» نامیده می شود، نه واحدهای مجزا  
همچون دوران فئودالیسم، بلکه مجموعه های مقوم جامعه مدنی با ایجاد مشارکت چند جانبه و پیوسته بین حوزه  
مدنی و سیاسی است. همچنین به راستی همه کاره، هیچ کاره است و مشارکت نه به معنای همه کاره شدن بلکه  
فرایند صحیح سپردن کار به دست کاردان و پاسخگویی وی است. ارتباطات امروز با شکستن استبداد فضا یا از  
میان برداشتن زمان لازم برای ارتباط روبرو یا چند جانبه بین اعضای جامعه و متخصصان و مسئولان با یکدیگر،  
ایجاد امکان دستیابی به آخرین دستاوردهای علمی و فرهنگی، دسترسی به آخرین اطلاعات درباره بازار کالاها و  
خدمات، زمین و سکن، آخرین برنامه ها و طرح های شهری، هزینه های معاملاتی، انحصار و رانت گیری را در  
همه زمینه های اقتصادی و سیاسی می تواند به حداقل برساند و بدین ترتیب توسعه پایدار جامعه را تضمین کند.  
به همین دلیل شوراهای و مدیریت های شهری باید هوشمند ساختن شهرهای ایران را در دستور کار خود قرار دهند  
و دولت نیز در این راه به آنها یاری رساند.

۳۳۸

۳- غیرت، داکلاس، ساختار و درگیری در تریخ اقتصادی.

ترجمه: دکتر سید علی حسینی، ۱۳۷۸.

2-Deming, S & Garcia, M. Technology, dialogue and  
the development process. Urban Studies, Vol. 37, No.  
10, 2000, pp. 1849-1864.

۳- اطهری، گلزار، شهر هوشمند، شکست خودتفکری، قدرت و  
استبداد فضا، نشریه معماری و شهرسازی، دوره نهم، شماره  
۱۳۷۸، ۶-۱۳۷۸، ص ۳۵-۳۶.

بخش ویژه

مشارکت شهری



موضوع مشارکت، به ویژه شکل سازمان یافته آن در قالب نهادهای غیردولتی، طی سال‌های اخیر به یکی از موضوعات مورد بحث صاحب‌نظران اجتماعی و شهری مبدل شده است. به هر حال این سؤال که تأمین مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های مربوط به شهر تا چه حد در رفع نارسایی‌های برنامه‌ریزی و معضلات موجود شهر مؤثر خواهد بود، پرسشی است که توجه رایج جایگاه واقعی بحث مشارکت، و نیز جلوگیری از غفلتی که نسبت به دیگر عوامل تأثیرگذار وجود دارد، جلب می‌کند.

به هر حال جایگاه این بحث در ایران، هم متأثر از شرایط داخلی است و هم از شرایط جهانی تأثیر می‌پذیرد. از یکد داخلی، زمینه این بحث پس از انتخابات شوراهای اسلامی شهرهای کشور و تشکیل نهاد منتخب مردم در مدیریت شهری فراهم شد.

شوراهای شهر بحران مشارکت و حضور نداشتن شهروندان در تصمیم‌گیری‌های شهری را یکی از معضلات عمده مدیریت شهری برشمرده و تلاش‌های گوناگونی را به منظور افزایش این مشارکت سازمان‌دهی کرده‌اند. از جمله اینکه شورای شهر تهران به منظور جبران خلأ موجود، تصمیم گرفت با برگزاری کنگره منشور تهران «گامی در جهت تدوین راهبردهای توسعه شهر با مشارکت نمایندگان مردم و کارشناسان علوم شهری

## فعالیت سازمان‌های غیردولتی در زندگی شهری ایران

اعظم خاتم

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰





بسر دارد» و از خلاه موجود بکااهد (پیام شورای اسلامی شهر تهران به کنگره تدوین منشور تهران). زمینه دیگری که به بحث و فعالیت برای تقویت مشارکت شهروندان در حل معضلات شهری و اجتماعی را ترغیب کرده، فشار مستقیم و غیرمستقیم دولت‌ها و سازمان‌هایی بین‌المللی در مجامع جهانی برای حضور و فعالیت سازمان‌های غیردولتی در حیات اجتماعی کشورهای در حال توسعه - از جمله ایران - بوده است. انتقال تجارب کشورهای دیگر در استفاده از سازماندهی مردمی برای حل مشکلات و نقش مؤثر سازمان‌های غیردولتی در تأمین زیرساخت‌ها و خدمات شهری نیز توجه دولت‌ها را به نقش یاری دهنده این سازمان‌ها جلب کرده است. کاهش نقش دولت در زندگی اجتماعی - اقتصادی شهرها و واگذاری بخشی از وظایف و مسئولیت‌های آن به بخش خصوصی و سازمان‌های مردمی، برای طرفداران گسترش بازار آزاد نویدبخش راه‌حلی عملی برای کاهش هزینه‌های دولتی و کاستن از مداخله ناکارآمد دستگاه‌های متمرکز دولتی در سازوکار (مکانیسم)‌های خودپوی عرضه تسهیلات بود؛ و در عین حال راهی برای جبران خلاه و ناتوانی سازوکار بازار در تأمین نیازهای اساسی برای همه جمعیت محسوب می‌شد.

به این ترتیب، همزمانی روندهای گسترش دموکراسی و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها با روند آزادسازی اقتصادی و کاهش نقش دولت، نیرویی دوجانبه را برای تقویت جامعه مدنی و تشکیل سازمان‌های غیردولتی فراهم آورد. اما باید توجه داشت که ارزیابی‌های کلان و جهانی نمی‌توانند تجزیه و تحلیل روشن و قاطعی از وجوه مثبت و منفی فعالیت سازمان‌های غیردولتی در کشوری مشخص به دست دهند، چه این روند تحولات را از دید دیوید هاروی تغییر مدیریت گزایی، ملازم با دولت رفاه به سمت کارفرماگرایی بنامیم، و چه به تعبیر دیگری آن را تغییر حکومت از نهادی تأمین‌کننده به نهادی توانا ساز محسوب کنیم (داوودی، ۱۹۸۸). این مقاله کوششی است برای ارائه تحلیلی از شرایط رشد سازمان‌های غیردولتی در ایران، به ویژه در حوزه زندگی شهری، یا توجه به ساختارهایی که رابطه دولت و مردم را در حوزه شهر تحت تأثیر قرار می‌دهند.

#### ۱- پیدایش سازمان‌های غیردولتی مدرن و تقویت نهادهای سنتی

بسررسی سازمان‌های غیردولتی در ایران، حاکی از تنوع هر چند محدود در نوع سازمان‌یابی، عرضه فعالیت و سابقه شکل‌گیری آنهاست.

در سال‌های اخیر انجمن‌ها و نهادهایی عمدتاً متشکل از گروه‌های تحصیل کرده و روشنفکر برای فعالیت تخصصی در عرصه‌های مختلف فرهنگی و اجتماعی به وجود آمده‌اند که در کنار انجمن‌های حرفه‌ای و صنفی، که سابقه تشکیل و فعالیت آنها به چند دهه قبل بازمی‌گردد و همچنین اشکال سنتی‌تر فعالیت غیردولتی (خیریه)، نیروی جوان و تازه‌متغس محسوب می‌شوند.

شاید بتوان گروه اول سازمان‌های غیردولتی را در ایران، نهادهایی همچون بنیاد کهریزک و بنیاد زینب کبری دانست که انگیزه و نوع فعالیت آنها مقبولیت فرهنگی - اجتماعی دیرینه‌ای دارد که در قالب حمایت از سالمندان و کودکان بی سرپرست رخ می‌نماید. نهفت خیریه در سدرسه‌سازی ایران سابقه‌ای طولانی دارد و هنوز هم کمک مردم برای تأمین فضای آموزشی و درمانی در بسیاری از مناطق محروم و کم درآمد، به رغم انتظار عمومی از دولت و وزارتخانه‌های ذی‌ربط در تأمین این گونه خدمات، اصرار راجح است (در بررسی سابقه مشارکت‌های مردم در پروژه‌های توانمندسازی، از جمله در محله ولیعصر جنوبی در تهران، به برخی از این موارد اشاره شده است). فعالیت‌های خیریه‌ای عموماً خصلتی محلی دارد و کمتر به صورت سازماندهی فرامحلی درآمده است؛ از جمله به عنوان مثال، بنیاد کهریزک عمدتاً در تهران فعال است و بنیاد زینب کبری نیز در تهران و مشهد اشکال متفاوتی از این نوع مشارکت

اجتماعی از گذشته در شهرهای ایران وجود داشته است که به عنوان نمونه می‌توان به سنت وقف دارایی به وسیله اعیان محل برای فعالیت‌های خیر، یا توجه به تأمین نیازهای مستمندان و تهیدستان محله در مراسم و مناسک عمومی (از جمله مراسم گل‌ریزان در زورخانه‌ها) اشاره کرد. در سال‌های پس از انقلاب نیز شکل‌های دیگری از فعالیت خیریه‌ای و باری‌رسانی مالی وجود داشته است؛ از جمله تشکیل صندوقهای قرض‌الحسنه که گاه به دست بازاریان و افراد متمکن تشکیل شده و گاه حالت باری‌رسانی در درون خانواده‌های بزرگ داشته است. سازماندهی زنان برای فعالیت‌های داوطلبانه نیز در این سال‌ها رشد و گسترش یافته است.

در جامعه‌ای نظیر ایران که از نظر اجتماعی و همچنین توسعه اقتصادی، جامعه‌ای به شدت دولت محور بوده است، شکل‌گیری فعالیت غیردولتی در حوزه‌های غیرسنتی (خیریه و فعالیت‌های حمایتی) می‌تواند هم از باب ضرورت و هم از وجه توان مقاومت در برابر اقتدار دولت مورد تردید قرار گیرد. در دهه‌های اخیر در ایران، با توجه به درآمد سرشار نفت، دولت ضمن ایجاد زیرساخت‌های توسعه اقتصادی، تأمین نیازهای حائمی جمعیت و خدمات اجتماعی را نیز برعهده داشته است. دولت به منظور تأمین نیازهای اساسی از جمله غذا، بهداشت، آموزش و مسکن در قالب برنامه‌ریزی توسعه به حالت در عرصه و نظارت پر بازار پرداخته و تأمین نیازهای گروه‌های چامانده از بازار را به عنوان جزئی از عملکرد رقاهی و اجتماعی خود محسوب کرده است.

این عملکرد در دهه اخیر نیز به رغم اقبال بیشتر به سازوکارهای بازار در عرضه خدمات و مسکن، اهمیت خود را حفظ کرده است. نتیجه این وضعیت آن است که در ایران، برخلاف برخی از کشورهای خاورمیانه که فاقد حکومت‌های مقتدرند (نظیر لبنان) یا کشورهایی که نقش اجتماعی دولت با روی آوردن بی قید و شرط به سیاست‌های جهانی بازار آزاد و به زوال رفته است (نظیر مصر)، گسترش شتابان سازمان‌های غیردولتی در دو دهه اخیر به چشم نمی‌خورد. البته با توجه به نقش سازمان‌های بین‌المللی در رشد نهاد غیردولتی، انزوای سیاسی نیز در شکل‌گیری این وضعیت بی‌تأثیر نبوده است.

اما در این سال‌ها زمینه رشد سازمان‌های غیردولتی در ایران به نحو دیگری فراهم شده است. در واقع انبساط سیاسی جامعه و گسترش فضای گفت‌وگو، زمینه شکل‌گیری سازمان‌های تخصصی و صنفی را که می‌خواهند نقشی فعال در تصمیم‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌ها داشته باشند، فراهم ساخته است.

ارزیابی‌های کلان و جهانی  
نمی‌تواند تجزیه و تحلیل روشن  
وقاطعی از وجود مثبت و منفی  
فعالیت سازمان‌های غیردولتی در  
کشوری مشخص به دست دهند

در جامعه‌ای نظیر ایران که به شدت  
دولت محور بوده است، شکل‌گیری  
فعالیت غیردولتی در حوزه‌های  
غیرسنتی می‌تواند هم از باب  
ضرورت و هم از وجه توان مقاومت  
در برابر اقتدار دولت مورد تردید  
قرار گیرد

گسترش فزاینده

غیردولتی نشان

و جهی دارد: اول

رزیابی‌های کلان و جهانی

نمی‌تواند تجزیه و تحلیل روشن

وقاطعی از وجود مثبت و منفی

فعالیت سازمان‌های غیردولتی در

کشوری مشخص به دست دهند

در جامعه‌ای نظیر ایران که به شدت

دولت محور بوده است، شکل‌گیری

فعالیت غیردولتی در حوزه‌های

غیرسنتی می‌تواند هم از باب

ضرورت و هم از وجه توان مقاومت

در برابر اقتدار دولت مورد تردید

قرار گیرد



۲- سازمان‌های غیردولتی توسعه‌ای و ارائه‌کننده خدمات

همان‌طور که اشاره شده در دو دهه اخیر تجربه گسترش فعالیت سازمان‌های غیردولتی در کشورهای در حال توسعه، بیشتر در عرصه تأمین نیازهای جمعیت شهری بوده که زمینه آن را نیز عقب‌نشینی دولت‌ها از مسئولیت‌های اجتماعی‌شان مهیا ساخته است: «بر اساس تخمینی، در سال ۱۹۹۰ حدود پنج میلیون نفر تهیدست مصری از خدمات بهداشتی، آموزشی، مالی و محله‌ای سازمان‌های داوطلبانه خصوصی مصر بهره‌مند شده‌اند» (بیات، ۱۳۷۹، ص ۱۸۱). در پاکستان، در شهری چون کراچی با جمعیت ۱۱ میلیونی، حدود نیمی از جمعیت کلانشهر در مناطق و شهرک‌هایی به سر می‌برند که به صورت غیررسمی توسعه یافته و از خدمات شهری محروم است. این جمعیت وسیع برای تأمین بسیاری از خدمات مورد نیاز، به سازمان‌های غیردولتی متکی است. یکی از نمونه‌های آن فعالیت سازمان (Orangy Pilot) OPP در بزرگ‌ترین حاشیه‌نشینی کراچی به نام اورنگی است (زیدی، ۲۰۰۰). «گسترش فزاینده تعداد سازمان‌های غیردولتی در دنیای عرب (برای نمونه وجود ۲۸۰۰۰ سازمان غیردولتی در مصر) در سالهای اخیر، نشان از واقعیتی چند وجهی دارد: اول ناتوانی دولت در پاسخگویی به نیازهای جمعیت، دوم افزایش جمعیت تحصیل کرده که پذیرای کار داوطلبانه است، و سوم پذیرش نقش یاری دهنده

سازمان‌های غیردولتی به وسیله حکومت» (نادی آل علی، ۱۳۸۰).

سازمان‌های غیردولتی توسعه‌ای و ارائه‌دهنده خدمات گام با مردم کار می‌کنند و گاه برای مردم یا برخی از آنها مستقیماً خدماتی را ارائه می‌کنند و برخی دیگر با اتخاذ روش‌های توانمندسازی، به سازماندهی و انتقال امکانات و آگاهی به مردم می‌پردازند. آنها که کاملاً به منابع خارجی وابسته‌اند، بیش از سازمان‌هایی که بر بسیج مردم و جلب منابع محلی تکیه می‌کنند، در معرض تبدیل شدن به سازمان‌های خیره‌ای و ایجاد وابستگی در مردم و از میان بردن ابتکارات محلی قرار دارند. به هر حال در بسیاری از موارد، فعالیت این سازمان‌ها با توجه به نقش که اینها در ایجاد انکشاف به نفس در جامعه محلی دارند و موجب تغییرات فرهنگی و سیاسی می‌شوند، دولت‌ها را به رقابت و تجدیدنظر در سیاست‌ها به منظور حفظ پایگاه اجتماعی خود می‌کشاند. از این رو اینها صرفنظر از نقش مستقیم‌شان در کاهش فقر، در دموکراتیزه شدن جامعه و تأمین حقوق شهروندی مردم نیز مؤثرند.

در ایران این نوع فعالیت با توجه به عملکرد اجتماعی دولت و نقش آن در تأمین نیازهای اساسی شهرنشینان، توسعه چندلتی نیافته است. هر چند که در برخی زمینه‌ها، از جمله در برخی از طرح‌های بهسازی و توانمندسازی محله‌های حاشیه‌نشین شهری، کوشش‌هایی برای جذب منابع غیردولتی به صورت سازمان یافته شروع شده است و در زمینه فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی نیز مشارکت‌هایی از جانب سازمان‌های غیردولتی با شهرداری‌ها آغاز گشته است. گفتنی است که با تقویت مدیریت‌های محلی (شهرداری‌ها) در ایران در سال‌های اخیر، و گسترش حوزه فعالیت آنها، زمینه تقویت فعالیت بخش عمومی (و نه دولتی) در خدمات شهری فراهم آمده که خود زمینه‌ساز فعالیت بیشتر سازمان‌های غیردولتی در این عرصه است.

۳- سازمان‌های غیردولتی تخصصی

سازمان‌های غیردولتی بر حسب نقش و عملکردشان در طبقه‌بندی‌های متفاوتی جای می‌گیرند اما در همه این طبقه‌بندی‌ها، گروهی از سازمان‌های غیردولتی که مستقل از افراد تحصیل کرده و علاقه‌مند و متخصص در حوزه خاصی از مسائل اجتماعی هستند، به عنوان سازمان‌های تخصصی وجود دارد. فعالیت این سازمان‌ها عمدتاً ترویج (Advocacy) و چانه‌زنی (Lobbying) است. تجربه گسترش این نوع از سازمان‌های غیردولتی، اهمیت

پیش شرط دموکراسی از آن رو برای گسترش سازمان‌های غیردولتی تخصصی حیاتی است که عملکرد این سازمان‌ها معطوف به تغییر روند تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی فن‌سالار و دیوان‌سالارانه است. از سوی دیگر جذب توان تخصصی موردنیاز این سازمان‌ها نیز منوط به استقرار آزادی و تأمین امنیت اجتماعی به گونه‌ای است که افراد تحصیل کرده و روشنفکر بتوانند به فعالان جامعه مدنی مبدل شوند.

فرایند دموکراسی را برای جلب مشارکت اجتماعی به خوبی نشان می‌دهد: «در روسیه در نیمه دهه هشتاد و پس از اصلاحاتی که پرسترویکانام گرفت، روند فعالیت سازمان‌های غیردولتی آغاز شد. این سازمان‌ها در ابتدا حتی به صورت قانونی ثبت نشده بودند، زیرا چارچوب قانونی لازم فراهم نیامده بود» (بیتالیا، ۱۳۸۰). در افریقای جنوبی باروی کار آمدن حکومت ضد آپارتاید و طرفدار دموکراسی در سال ۱۹۹۴، ضمن آنکه با تدوین قانون اساسی جدید، حکومت وظایف بیشتری را در قبال تأمین نیازهای اساسی جمعیت پذیرفت. زمینه مشارکت مردم نیز در برنامه‌ریزی‌ها، از طریق سازمان‌های غیردولتی که متخصصان و فعالان نهضت ضد آپارتاید در آنها فعال بودند، در سطوح محلی فراهم شد (ماتتیا، ۱۳۸۰).

پیش شرط دموکراسی از آن رو برای گسترش سازمان‌های غیردولتی تخصصی حیاتی است که عملکرد این سازمان‌ها معطوف به تغییر روند تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی فن‌سالار و دیوان‌سالارانه است. از سوی دیگر جذب توان تخصصی موردنیاز این سازمان‌ها نیز منوط به استقرار آزادی و تأمین امنیت اجتماعی به گونه‌ای است که افراد تحصیل کرده و روشنفکر بتوانند به فعالان جامعه مدنی مبدل شوند.

پیش‌تر اشاره کردیم که در ایران زمینه فعالیت سازمان‌های غیردولتی جدید با گسترده‌تر شدن فضای اجتماعی فراهم آمد و در نتیجه آن دسته از نهادها و سازمان‌های تخصصی که خود را یاور و در عین حال منتقد دولت می‌دانستند، به وجود آمدند. ایجاد بیش از ۲۰۰ سازمان فعال در امور محیط زیست، ۶۷ سازمان تخصصی بهداشتی و ۱۳۷ سازمان فعال در امور زنان (نمازی، ۱۳۷۹) جلوه‌ای از گسترش کثیف سازمان‌های تخصصی غیردولتی در ایران است. این فعالیت‌ها با توجه به سابقه محدود مشارکت مدنی در ایران، نشانه‌هایی از آغاز نوعی

روند است (محسنی، ۱۳۷۴). به رغم این فعالیت، نهادهای غیردولتی تازه تأسیس در ایران عمدتاً معطوف به حوزه‌های پرتعارض و دارای قدرت بسیج بالا - نظیر مسئله زنان، حقوق کودکان و روزنامه‌نگاران، محیط زیست و مانند اینها - است. در بسیاری از عرصه‌ها هنوز نهاد تخصصی توانمندی تشکیل نشده است، از جمله اینکه مثلاً در حوزه مسائل شهری تنها انجمن‌های صنفی شهروندان یا نگرش‌هایی تدافعی و صنف‌گرا فعالیت می‌کنند. در برخی حوزه‌ها نظیر مبارزه با اعتیاد، تنظیم خانواده و برخی دیگر که نهادهای جدیدی در آنها تشکیل شده، با وجود آنکه فعالان و بنیان‌گذاران آنها از رأس هرم قدرت برآمده‌اند، نگرش فعالیت‌چندان در خور توجهی شکل نگرفته است و شیوه‌های مدیریت و سازمان‌یابی آنها می‌تواند بر جذب نیروهای مستقل از ساختار دولت تأثیر بگذارد. با توجه به نکات پیش گفته و همچنین نقش دولت در حیات اجتماعی ما، و نیز با در نظرگیری نظام دیوان‌سالار حاکم بر فعالیت دولت در ایران، گسترش سازمان‌های غیردولتی تخصصی‌ای که بتوانند در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها حضور یابند، هم ممکن است و هم ضروری. مهم‌ترین مسئله‌ای که باید در این عرصه مدنظر قرار گیرد فراهم شدن توان تخصصی لازم برای این نهادها از طریق جذب بخشی از بدنه کارشناسی موجود است که باید به فعالیت داوطلبانه و غیردولتی رغبت نشان دهد؛ و از سوی دیگر ایجاد فضای آزادی است که گردش اطلاعات و تحلیل‌های





## تجربه شکل‌گیری سازمان‌های متکی بر اجتماعات در کشورهای دیگر نیز حاکی از تأخر شکل‌گیری این سازمان‌ها نسبت به سازمان‌های غیردولتی فرامحلی است، ضمن آنکه سازمان‌های غیردولتی فرامحلی نقش عمده‌ای در حمایت و هدایت سازمان‌های محلی دارند

کارشناسی را در جامعه، بی‌واهمه از تلاش‌هایی که در هر تصمیم‌گیری اقتصادی و پروژه عمرانی و سیاست‌گذاری اجتماعی به دنبال حفظ اسرار دولتی است، ممکن گردانند.

### ۴- ساختار مدیریت محلی و سازمان‌های غیردولتی محلی (CBOs)

به نظر می‌رسد هرچه ساختار اداری و اجرایی کشور غیرمتمرکز و انتخابی‌تر باشد، بدنه آن برای تأثیرپذیری از جامعه و برانگیختن مشارکت مساعدتر می‌گردد. بسیاری از مسائل اجتماعی ذاتاً خصیصی محلی و گروهی دارند و در قالب تصمیم‌گیری‌های کلان یا سازماندهی‌های گسترده نمی‌گنجند. ساختارهای متمرکز نیز بافتن راه‌حل برای این دسته از مسائل را دشوار می‌کنند. تقویت مدیریت‌های محلی و شهرداری‌ها در ایران با موانع و دشواری‌های خاصی مواجه است که نبود مدیریت واحد و یکپارچه بر امور شهری مهم‌ترین آنها محسوب می‌شود (مصاحبه با نمایندگان شوراهای ویژه نامه شورای شهر ۱۳۷۹). این امر از توجه مردم به شورای شهر به عنوان نهادی پاسخگو یا مدافع می‌کاهد. با توجه به ضعف ساختار محلی، عرصه محدودی نیز برای گسترش فعالیت سازمان‌های غیردولتی محلی وجود دارد. تلاش برای شکل‌گیری و تقویت شوراهای محله‌ها (انجمن‌های شورایی) که اولین گام‌های تشکیل آن در سال ۱۳۷۹ در برخی از محله‌های تهران برداشته شد (انتخابات شورایی، ۱۳۷۹)، می‌تواند هدف اصلی فعالیت‌های محلی باشد. گرچه این نهاد وابسته به شورای شهر و بخشی از ساختار مدیریت شهری خواهد بود و پیش‌بینی‌های انجام شده برای استقلال آن از شورای شهر و تبدیل آن به نهادی کاملاً داوطلبانه و خودگردان در آینده نزدیک، هم بعید و هم غیرضروری به نظر می‌رسد اما به هر حال محتمل‌ترین شکل مشارکت محلی سازمان یافته در شرایط کنونی است. تجربه شکل‌گیری سازمان‌های متکی بر اجتماعات در کشورهای دیگر نیز حاکی از تأخر شکل‌گیری این

سازمان‌ها نسبت به سازمان‌های غیردولتی فرامحلی است. ضمن آنکه سازمان‌های غیردولتی فرامحلی نقش عمده‌ای در حمایت و هدایت سازمان‌های محلی دارند. خانم پروتوشومان، که یکی از فعالان سازمان‌های غیردولتی در همدان است، عملکرد این سازمان‌ها را در شهرهای کوچک که مدیریت محلی به مردم نزدیک‌تر است موفق‌تر می‌داند و به وجود سازمان‌هایی چون اسپاک که نقش حمایت از سازمان‌های محلی و وساطت در تعامل و گفت‌وگوی آنها با شهرداری‌ها را دارد، اشاره می‌کند. در ژوهانسبورگ، سازمان‌های محلی در واقع حکم نوعی سازماندهی مقطعی را دارند که برای حل مشکلات خاص و موضعی تشکیل می‌شوند و با کمک سازمان‌های غیردولتی به اهداف خود دست می‌یابند (ماتاتوا ۱۳۸۰). در سال‌های اخیر در ایران نیز گاه فعالیت‌های اعتراضی در محله‌های کم درآمد و حاشیه‌ای شهرها به سازماندهی موقت ساکنان منجر شده است. اما خصلت رادیکال و موقتی بودن این نوع سازماندهی مغایر با توان چانه‌زنی مستمر و درازمدت است (آنچه انتظار می‌رود انجمن‌های شورایی به آن تحقق بخشد). شاید مهم‌ترین چالشی که در مقابل این انجمن‌ها وجود دارد آن است که از طیف فعالان محله‌ها، از افراد معتد و نزدیک به مراکز قدرت محلی گرفته تا نیروهای خواهان تغییرات سریع‌تر، کدام یک قالب این انجمن‌ها را برای تحقق خواسته‌های خود مناسب بدانند.



منبع:

- ۱- کی. محلی، دادیاد سجزانی، فراتر از فکر: سازمان‌های غیردولتی در ایران، ۹۸، زمستان ۱۳۸۰، تهران.
- ۲- بیات، آصف و سیادت‌های، کاتولیریا، نقش سازمان‌های غیردولتی، نگاه به تجربه عمان، میان، ونگتو، شماره ۴۸، تهران ۱۳۷۹.
- ۳- سند شورایی شورای اسلامی شهر تهران، روند و نتایج انتخابات انجمن‌های شورایی در سال ۱۳۷۹، شورای اسلامی شهر تهران.
- ۴- روزنامه شورایی شهر، توانایی‌ها و مشکلات، جنبه سده شهرسازی، شماره ۲۰، تهران، ۱۳۷۹.
- ۵- ماتاتوا، سجزانی در کشور: سازمان‌های غیردولتی در ایران، ۸-۹، زمستان ۱۳۸۰، تهران.
- ۶- سمنی، سوسن، بررسی نقش‌های رفتارهای اجتماعی-فرهنگی در ایران، فصل چهارم: مشارکت اجتماعی محلات، پژوهشی وزارت ارشاد، تهران، ۱۳۷۴.

7. Naman, Sajjadi (2000). *Iranian NGOs: Situation Analysis*. UNDP, Tehran.

8. Zaidi, Akter. (2003). *Transforming Urban Settlements: The Orange Phase Project's Low-cost Sanitation Model*. City Press, Karachi.

بخش ویژه

مشارکت شهری

مقدمه:

در تحلیل وضعیت و قلمرو کار و همچنین رویکرد سازمان‌های غیردولتی، به بیان مسائل، نیازها، حیطه عمل، راهبردهای ساختاری آنها در فرایندی مشارکتی پرداخته می‌شود. این نهادهای مردمی در فرایند مشارکتی مذکور، نقش واسطه‌ای خود را به خوبی بین مردم و دولت ایفا می‌کنند. براین اساس، تقویت ارتباطات اجتماعی و تعمیق و نهادینه کردن مشارکت از اولویت‌های راهبردی این نهادها به شمار می‌رود.

اعلام نیازهای واقعی مردم به وسیله سازمان‌های غیردولتی، تنها از طریق سازمانی و نهادینه کردن مشارکت‌های مردمی در عرصه‌های مختلف فعالیت میسر می‌شود. از این رو با تقویت حمایت و توانمندسازی آنها، نیازهای جامعه به گونه‌ای واقعی اعلام می‌گردد. تقویت و توانمندسازی این تشکلهای پایدار می‌تواند کارکردی آنها، به مشارکت سازمان‌یافته و نهادینه کردن آنها سامان می‌دهد. در حرکت مشارکتی سازمان‌های غیردولتی، دیدگاه‌ها و سانی نظری زیرمورد تأکید قرار می‌گیرد:

- تگوش رویجه داوطلبی برای مشارکت، همواره از ویژگی‌های بارز تشکلهای مردمی به شمار می‌آید.
- سلیح تعمیق مشارکت اجتماعی نهادهای مردمی، ملاک ارزیابی و اجرای داوطلبانه فعالیت‌هاست.

## سازمان‌های غیردولتی، راهبرد مشارکت سازمان‌یافته

اصغر ارجمندنیا  
دکتر در شهرسازی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰



● نظام مدیریتی باز و مشارکتی سازمان یافته، از مبانی و راهبردهای حاکم بر فعالیت تشکل هاست.

● شکل بخشیدن به نیروهای اجتماعی مشارکتی، راهبرد خروج از چارچوب‌های بسته مدنظر است.

● نهادینه کردن مشارکت‌های مدنی در تشکل‌ها، رویکردی بنیادی است.

براین اساس سازمان‌ها و تشکل‌های مردمی، که از ارکان اصلی جامعه مدنی به شمار می‌روند، قانونمند، ضابطه‌مند، داوطلبانه، مشارکت‌جو، و سازمان یافته، بستر گذر مردمی را به جامعه مردم‌سالار هموار می‌سازند. (۱)

#### مشارکت و مفاهیم آن:

مشارکت، پیشینه‌های تاریخی دارد. عمل مشارکت، با مفاهیم همبستگی، همکاری، باری، اتحاد، انجمن و نظایر اینها همراه است. مشارکت تعهدی فعالانه، آگاهانه، آزادانه و مسئولانه است، و یکی از سازوکارهای اعمال قدرت به شمار می‌رود که تنها می‌تواند از درون بر خیزد. تبلور واقعی مشارکت در جمع روی می‌دهد و در جمع بازتاب می‌یابد. از این روست که مشارکت فرآیندی اجتماعی به شمار می‌رود. مشارکت آغاز و انجام دارد، مستقل از افراد است و بدون ارتباط قومی و فرهنگی صورت می‌گیرد. مشارکت آزادانه است، و ممکن است هر لحظه قطع شود؛ خروج از آن نیز با تشبیه روبه رو نیست. مشارکت امری است ارادی، قانونمند و قانون‌مدار. مشارکت، داوطلبانه و در عرصه‌های اجتماعی نانوخته است؛ از متن جامعه نیرو می‌گیرد و در فرایند اجتماعی تبلور می‌یابد. امر مشارکت همراه با تحولات اجتماعی سازگار می‌شود و با رویکردها و نگرش‌های هر جامعه، و نیازها و نهادهای آن انطباق می‌یابد.

هر چه تحول جامعه سمت و سوی دموکراتیک به خود بگیرد، اهمیت مشارکت و همچنین نقش و جایگاه آن در فرایند تکامل اجتماعی بیشتر آشکار می‌شود.

مشارکت فرآیندی از خودآموزی اجتماعی و مدنی است، زیرا فعالیت برای مشارکت، مستلزم تغییر حالت ذهنی و روانی در تمامی سطوح اجتماعی است. این تغییر موجب برقراری مناسبات اجتماعی و انسانی جدید می‌شود. خودگردانی، تجسم دموکراسی مشارکتی است. (۲)

#### مشارکت و توسعه:

در چهار دهه گذشته، مفاهیم اقتصادی و اجتماعی متحول شده‌اند اما مفهوم مشارکت همواره در عمق فرایند توسعه جای گرفته و اهمیت روز افزونی یافته است.

دهه ۱۹۶۰ که دهه توسعه نام گرفت، باعث مطرح شدن شور و هیجان ناشی از رویکردهای استعمارزدایی و استقلال سیاسی کشورهای جهان سوم، اهمیت جنبش‌های مردمی، تأثیر عوامل انسانی ناشی از مشارکت، و نیز حضور مردم در فرایند توسعه گردید.

در دهه ۱۹۷۰، یمنه و نیزه در سال‌های اولیه آن، که رکود اقتصادی و بحران انرژی را به همراه داشت، مردم قادر به تأمین نیازهای خود نبودند. بارتاب چنین شرایطی، ضرورت تجدیدنظر در سیاست‌ها و راهبردهای توسعه را مطرح ساخت و در نتیجه، جست‌وجوی رهیافت‌های مناسب توسعه در این دهه، به طور گسترده‌ای پیگیری و دنبال شد. در پی چنین تلاش‌هایی، یونسکو در نوزدهمین اجلاس عمومی خود در سال ۱۹۷۶ در نایروبی، رهیافت «توسعه درون‌زای انسان - محور» را مطرح ساخت و لزوم اجرای آن را در برنامه‌های توسعه اعلام کرد. در این رهیافت، لزوم مشارکت بیش از پیش مورد تأکید قرار گرفت و به محور اساسی توسعه بدل گردید. (۳)

نخستین هدف توسعه «انسان - محور»، دستیابی به نیازهای اساسی انسانی بود. این هدف بر گروه‌ها و قشرهای محروم اجتماعی تأکید بسیار داشت. در توسعه درون‌زا، مشارکت نقش و جایگاه مهمی پیدا کرد و از

جمله محورهای بنیادین توسعه درون‌زا قلمداد شد. در توسعه درون‌زا است که مردم آگاهانه از هویت خود حفاظت می‌کنند و از اندیشه و خرد جمعی نیرو می‌گیرند. از این رو، مشارکت مردم در این فرایند، شرط اساسی عملی است که بخشی از جنبه‌های عملیاتی توسعه را تشکیل می‌دهد. (۴)

اساساً نظریه توسعه، با توجه به هدف و محتوای خود، اهمیت مشارکت را در همه سطوح - از تصمیم‌گیری، در تعیین هدف و تعیین نیازها گرفته تا اجرا و ارزیابی برنامه - در بر می‌گیرد.

مشارکت در عین حال که هدف است، یکی از نیازهای اساسی بشری نیز به شمار می‌رود. کنفرانس اصلاحات کشاورزی و توسعه روستایی در ژوئیه ۱۹۷۹ در رم، مشارکت را «حق اساسی بشر» دانسته است. دهه ۱۹۸۰ رادیه توسعه اقتصادی با نگرش‌های جدید، و طرح رهیافت‌های توسعه پایدار و حفظ محیط زیست و مشارکت پرشمردانند. آخرین دهه قرن بیستم نیز دهه توسعه پایدار و اعلام دهه توسعه انسانی، و اعلام ضرورت به کارگیری و نهادینه کردن مشارکت مردمی در روند توسعه پایدار خوانده می‌شود. (۵)

بر این اساس، برای دستیابی به توسعه پایدار بر پایه مشارکت مردمی، نکات و شرایط زیر مدنظر است:

- مشارکت مردمی، شرط بنیادی تدوین و عملی ساختن توسعه پایدار است.
- توسعه پایدار، باید کاملاً با خواست‌ها و نیازهای واقعی مردم سازگار باشد.
- شرایطی که طی آن، مشارکت‌گزاران را لازم خواهد داشت، متعددند.
- علاوه بر اراده سیاسی دولت، باید ابزارهای قانونی و نهادهای اجتماعی دیگر که مکمل فرایندهای سستی پارلمانی و اداری‌اند، همچنین برخی مشخصه‌های لازم برای شرکت‌کنندگان، وجود داشته باشد.
- سوادآموزی، اطلاع‌رسانی، ارتباطات، آموزش، و ارتقاء فرهنگی از مبانی مشارکت و توسعه به شمار می‌روند.

# مشارکت فرایندی از خودآموزی اجتماعی

## مستلزم تغییر حالت ذهنی و روانی در تمام

### مشارکت‌مندی فعالان، آگاهانه، آزادانه و مسئولانه است، و یکی از سازوکارهای اعمال قدرت به شمار می‌رود که تنها می‌تواند از درون برخیزد

### بر فراری مناسبات اجتماع

#### انواع مشارکت:

مشارکت در مسیر تحول خود، مراحل مختلفی را پشت سر گذاشته است:

- (۱) مشارکت ابتدایی و رسمی، که بیشتر به گفت‌وگو با مردم تعبیر شده است. این شیوه، عمدتاً در نهادهای مذهبی رواج دارد.

- (۲) مشارکت «رفتار گرایانه» و «شرطی»، که نوعی بسیج اجتماعی است.
- (۳) مشارکت «ادغام‌گرا»، که بر «ادغام و یکپارچگی اجتماعی»، «ادغام فرهنگی» یا «اجتماعی کردن» مبتنی است.

- (۴) مشارکت به عنوان فرایند اجتماعی، عام و چندجانبی که با همه گروه‌های مردم ارتباط دارد. این مشارکت، پیشرفته‌ترین مفهوم و نوع مشارکت است و فرایند عام نامیده می‌شود که جزء مهمی از طرح سیاسی ملی است؛ یعنی در واقع فرایندی جامع است که مردم در هر مرحله از توسعه شرکت دارند.
- (۵) مشارکت فرایندی چندجانبی است که اشکال گوناگون فعالیت اجتماعی را، مانند فعالیت‌های فرهنگی، اجتماعی و نظایر آنها، در بر می‌گیرد.

- (۶) مشارکت فرایندی است چند بعدی، و مشروعیت آن تنها به دولت وابسته نیست بلکه خودمختاری اجتماعی، انجمن‌ها، نهادها، تشکلات، اتحادیه‌ها و مردم آن را تعیین می‌کنند.

- (۷) مشارکت فرایندی چندفرهنگی است، زیرا همه اجزای فرهنگی و قومی تشکیل‌دهنده جامعه را در بر می‌گیرد. (۶)

شرایط عمده تحقق مشارکت:

شرایط عمده زیر جلب مشارکت را امکان‌پذیر می‌سازد:



● اطلاع‌رسانی در عمق مشارکت نهفته است و تقسیم عادلانه آن تا حدودی معادل با سهم شدن در قدرت است.

● کسارایی و اثربخشی مشارکت به سطح آموزش، و صلاحیت کسانی که در این گفت‌وگو شرکت دارند، و همچنین به حجم و کیفیت اطلاعات ارائه شده، و به زمانی که به بررسی هر موضوع خاص آن اختصاص می‌باید بستگی دارد.

● مشارکت مستلزم تجدید مناسبات اجتماعی است. (۷)

● نهادینه شدن مشارکت، با شکل‌گیری طیف تشکلی‌ها و نهادهای جامعه متقارن است. از این رو، نهادینه شدن و پایداری مشارکت مستلزم رویکردهای زیر است:

● اهمیت و جایگاه مشارکت و تأثیر آن در تعقیق جامعه مدنی، به عنوان یکی از راهبردهای نهادینه کردن مشارکت شناخته شود.

● مشارکت به عنوان یکی از شرایط اساسی و موفق برنامه‌های توسعه الزامی است.

● تحقق امر مشارکت، مستلزم نهادینه کردن آن است. مشارکت زمانی کارآمد و پایدار می‌ماند که نهادینه شود. (۸)

● حق تشکیل اجتماعات، انجمن‌ها و جمعیت‌ها، در قوانین همه کشورها به عنوان یکی از حقوق اساسی شهروندان تأیید و نهادی شده است. با این حال مشارکت قوانین خاصی ندارد. بلکه نوعی قضا و جواست. یا نوعی تغییر روحیه و ایجاد روابط اجتماعی مناسب است که خود منجر به تأثیر در رفتارها و ایجاد گروه‌ها و نهادهای میانی جامعه می‌شود.

مدنی‌سازی از خودآموزی اجتماعی و مدنی است، زیرا فعالیت برای مشارکت، مستلزم تغییر حالت ذهنی و روانی در تمامی سطوح اجتماعی است. این تغییر موجب برقراری مناسبات اجتماعی و انسانی جدید می‌شود

تحقق امر مشارکت، مستلزم نهادینه کردن آن است. مشارکت زمانی کارآمد و پایدار می‌ماند که نهادینه شود

محدودیت‌ها و موانع مشارکت متشکل:

در فرایند شکل‌گیری نهادهای مدنی و سازماندهی مشارکت، موانع و تنگناهای بسیاری فراروی سازمان‌های غیردولتی است. به طور کلی تا دستیابی به مشارکت سازمان‌یافته و نهادینه راه درازی در پیش است، زیرا هنوز موانع بازدارنده زیادی برای تحقق امر مشارکت وجود دارد. آگاهی که محور اساسی مشارکت است هنوز وجود ندارد. مشارکت نیازمند بستری قانونمند، آگاه و مشارکت‌طلب است.

محدودیت‌های عمده برای دستیابی به مشارکت عبارتند از:

● محدودیت‌های ساختاری (نیود سازماندهی و زیرساخت‌های ارتباطی)

● محدودیت‌های فرهنگی - اجتماعی (نیود یکپارچگی فرهنگی، زبان، و جز اینها)

● محدودیت‌های نهادی (رویکردهای نخبه‌گرا - دیدگاه‌های تحمیلی متخصصان و نظایر اینها)

● محدودیت‌های قانونی (نیود قوانین و مقررات ویژه تأثیر بر روند تحول تشکلی‌ها)

● محدودیت مالی و مشکلات ناشی از آن

● محدودیت‌های مربوط به حرکت جدید سازمان‌های غیردولتی

● عدم شناخت جایگاه سازمان‌های غیردولتی. (۹)

چالش‌های سازمان‌های غیردولتی:

● سازمان‌های غیردولتی در مسیر شکل‌گیری و در روند فعالیت‌های خود با چالش‌های ساختاری و کارکردی درونی و بیرونی مختلفی، که دارای تأثیر بازدارنده بر فرایند فعالیت‌ها هستند، روبرو می‌شوند.

چالش‌های درونی:

● در روند سازماندهی و ساماندهی، و در رویکردهای ورود به عرصه‌های فعالیت‌های امروزی، بیشتر این سازمان‌ها هنوز متکی بر ساختار مدیریتی سنتی‌اند و ساختار سازمانی ضعیفی دارند. این در حالی است که آنها در

رویکردهای امروزیین جامعه مدنی نیز وارد شده‌اند.

- سازمان‌های غیردولتی هنوز خودآگاهی لازم را به حد کافی ندارند و از جایگاه و نقش اثرگذاری خود در ابعاد اجتماعی و قلمرو حقوقی نهادهای مدنی آگاه نیستند، و به نوعی فرمالیسم دچارند.
- بسیاری از این نهادهای جامعه مدنی، در مواجهه با عرصه‌های فعالیت، فاقد برنامه و نظام مدون فعالیت‌اند و توان لازم را ندارند.
- شفافیت و پاسخگویی، که از ویژگی‌های بارز تشکلهای غیردولتی است، در بسیاری از این نهادهای جامعه مدنی وجود ندارد.
- اینها از نظر ارتباطات بین سازمانی، و نیز ارتباطات بین‌المللی، با چالش‌های بسیاری روبه‌رویند.

چالش‌های برونی:

- سازمان‌های غیردولتی با چالش‌های بیرونی زیر نیز مواجه‌اند:
  - هنوز این تشکلهای سطح جامعه و نهادهای دولتی شناخته شده نیستند، و کمتر به نقش و سهم آنها در حل معضلات اجتماعی و کمک به بخش دولتی توجه می‌شود.
  - چالش عمده این سازمان‌ها، عبور از شرایط سخت ثبت و مراحل قانونی طولانی آن است.
  - به رغم اینکه دولت ضرورت تعمیق نهادهای مدنی را اعلام کرده لکن هنوز فرصت‌ها و شرایط لازم برای حضور و مشارکت سازمان‌های غیردولتی فراهم نشده است و اقدامات در دست انجام، پاسخگویی نیازهای مشارکتی نیست.
  - رابطه بین دولت و سازمان‌های غیردولتی، نابرابر و وزنه تصمیم‌گیری و تمرکز دولتی بسیار سنگین است و سازمان‌های غیردولتی امکان نزدیک شدن به بخش دولتی را به منظور مشارکت ندارند. (۱۰)
- دستاورد‌های سازمان‌های غیردولتی:
- سازمان‌های غیردولتی پیشگامان تعمیق مردم‌سالاری در جامعه به شمار می‌روند. تلاش این نهادهای جامعه مدنی در عرصه‌های اجتماعی، دستاورد‌های زیر را به همراه دارد:
  - بسط اندیشه حقوق شهروندی، از طریق گسترش گفت‌وگو
  - بسط اندیشه مهندسی اجتماعی در عرصه‌های مشارکت و جلب حضور مردم، همه نیروهای اجتماعی جامعه بر این باورند که حضور بیشتر مردم، باعث تعمیق مردم‌سالاری می‌شود.
  - بسط قلمرو مدنی، و گسترش مشارکت‌های مدنی در وجوه کمی و کیفی آن. (۱۱)

سازمان‌های غیردولتی هنوز خودآگاهی لازم را به حد کافی ندارند و از جایگاه و نقش اثرگذاری خود در ابعاد اجتماعی و قلمرو حقوقی نهادهای مدنی آگاه نیستند، و به نوعی فرمالیسم دچارند.

رابطه بین دولت و سازمان‌های غیردولتی، نابرابر و وزنه تصمیم‌گیری و تمرکز دولتی

ویژگی‌ها و توان‌های سازمان‌های غیردولتی:

- سازمان‌های غیردولتی، ویژگی‌ها و توانایی‌های بالقوه‌ای را در خود دارند. رجوع به ماهیت و توان‌های این نهادها که از متن جامعه سرچشمه می‌گیرند، و نیز بهره‌گیری از ظرفیت‌های آنها، پتانسیل‌ها و دستاورد‌های بسیار کارآمد و کارساز را برای حل معضلات به همراه دارد. از جمله:
- سازمان‌های غیردولتی، بخش مهمی از نهادهای جامعه مدنی‌اند و از این رو، از متن جامعه برآمده‌اند.
- این سازمان‌ها، مشارکت جو و تجربه‌گرا و کم‌هزینه‌اند.
- این سازمان‌ها مسئولیت‌پذیری فراوانی در عرصه‌های فعالیت دارند و در نتیجه احساس تعلق را بالا می‌برند.
- سازمان‌های غیردولتی مستقل از دولت و بخش دولتی‌اند.
- این نهادهای جامعه مدنی غیرانتفاعی‌اند و فعالیت آنها انگیزه سودجویی ندارد.
- حرکت این سازمان‌ها، تلویحیانه است و اینها در عرصه خدمات به مردم پیشگام‌اند.
- این نهادها نوآور و نواندیش‌اند و توان جلب مردم برای خدمات را دارند.
- سازمان‌های غیردولتی فاقد الگوپذیری، و خواهان نوشتن دائمی‌اند.



● تشکل های مردمی به محرکه های اندیشه ای و کارآمد و قانونمند نیاز دارند (۱۲)

سازمان های غیر دولتی، راهبرد مشارکت سازمان یافته

یکی از عمده ترین ویژگی های تشکیلاتی هر سازمان غیر دولتی، دارا بودن روحیه داوطلبانه است. روحیه داوطلبانه پایه و بستر جلب مشارکت، و مشارکت محور و نیروی محرکه توسعه است. به عبارت دیگر، تعمیق و به کارگیری مشارکت، تحقق توسعه را در پی دارد. تعمیق و نهادینه کردن مشارکت راهکار و راهبرد و حرکت سازمان یافته سازمان های غیر دولتی است و بدون به کارگیری و سازمان دادن اقدامات مشارکتی، اهداف توسعه تحقق نمی یابد.

سازمان های غیر دولتی خودجوش و مردمی، با تقویت حس مسئولیت پذیری و پرداختن به مسئولیت های اجتماعی، شرایط و زمینه های ساماندهی مشارکت را در عرصه های فعالیت خود فراهم می سازند. سازمان های غیر دولتی، تبلوری از ایفای نقش مشارکت مردمی اند.

مشارکت که برابندی از خواسته های جامعه است، در متن و در بستر فعالیت های سازمان های غیر دولتی قرار دارد. همان گونه که حضور مردم در جامعه مدنی به صورت نهادهای مدنی و تشکل های مردمی شکل می گیرد، امر مشارکت نیز که تبلور حضور مردم است در قالب سازمان های غیر دولتی نظام مند می گردد. به سخن دیگر، سازمان های غیر دولتی بستر راهبرد مشارکت سازمان یافته جامعه مدنی اند.

مشارکت سازمان یافته از اهداف و راهبردهای افزایش بهره وری و رویکرد نهادهای مدنی است. امر مشارکت، به منزله پذیرش تحول و دگرگونی در جامعه است و بهنگام و ارتقاء عملکردها را به همراه دارد. شرط ارتقاء و بهبود عملکرد نیز مشارکت سازمان یافته است.

زمانی اندیشه مشارکت در جامعه قوام می یابد که عناصری چون آگاهی، آزادی و حرکت داوطلبانه و سازمان یافته در آن حضور همیشگی بیابند.

پدیده مشارکت های مردمی، که فصل مهمی از دستور کار ۲۱ را نیز شامل می شود، از موضوعات پراهمیت و پذیرفته شده بحث های توسعه پایدار است و ضرورت برنامه ریزی و سازماندهی برای دستیابی به تدابیر لازم برای رویارویی با تغییرات و دگرگونی ها، و فراهم ساختن عرصه مناسب رشد و توسعه مشارکت های مردمی به خوبی احساس می گردد.

بنابراین، با گسترش توانمندی های نظام برای پاسخگویی به مشارکت مردمی، این حرکت ها نهاد های مردمی را با ایجاد تعادل و ثبات در بسترهای عملی، مشروعیت و مقبولیت بیشتری می بخشند. سازمان های غیر دولتی، امکان تبادل آرا و تعامل رویکردها و دیدگاهها و استفاده از ظرفیت های اندیشه موجود مشارکت برای

سازمان های غیر دولتی، با تقویت حس مسئولیت پذیری و پرداختن به مسئولیت های

اجتماعی، شرایط و زمینه های ساماندهی مشارکت را در عرصه های فعالیت خود فراهم

می سازند. همان گونه که حضور مردم در جامعه مدنی به صورت نهادهای مدنی و

تشکل های مردمی شکل می گیرد، امر مشارکت نیز در قالب سازمان های غیر دولتی

نظام مند می گردد

آزاده امور جامعه را میسر می سازند

دستیابی به ساختارهای فرهنگی - اجتماعی کارآمد تنها با زایش نهادهای مردمی، که راهگشای مشارکت برای دگرگونی های فرهنگی و اجتماعی جامعه اند، امکان پذیر می گردد. تشکل ها از طریق سازمان دادن به مشارکت و حرکت های داوطلبانه مردمی، رسالت پیوند بین سنت های ملی و ارزش های مذهبی را بر عهده دارند؛ و این امر تنها از طریق سازمان های غیر دولتی یا سازماندهی و نهادینه کردن مشارکت امکان پذیر می گردد.

تحقق اهداف و تعمیق جامعه مدنی مستلزم رشد، سازماندهی و بالندگی نهادهای مدنی، و بهره گیری حضور و توان های مردمی در عرصه های اجتماعی، و نیز در گرو جلب مشارکت های مردمی و سازماندهی و نهادینه کردن آن است. از این رو، سازمان های غیر دولتی، راهبرد مشارکت سازمان یافته تلقی می شوند. (۱۳)

منابع مورد استناد:

- (۱) اصغر ارشدنیا، همکاری با سازمان های مردمی، مؤسسه تحقیق و توسعه سازمان های غیر دولتی ایران، ۱۳۷۸.
- (۲) کنگر، سازمان های غیر دولتی (NGOs) مدار چالش های آینده، ویرانه ها (۱۷)، آریه بهشت، ۱۳۸۰.
- (۳) هوشنگ کاشانی و دیگران، مشارکت و توسعه، بخش علمی انجمن ایرانی بازاریابی، انتشارات سروش، ۱۳۷۹.
- (۴) تقی رحمانی، سازمان های غیر دولتی در عرصه فعالیت های ملی و بین المللی، مجموعه مقالات همایش ملی مطالعات و تحولات سیاسی وزارت کشور، مهرماه ۱۳۷۸.
- (۵) کنگر، سازمان های غیر دولتی (NGOs) مدار چالش های آینده، ویرانه ها (۱۷)، آریه بهشت، ۱۳۸۰.
- (۶) رحمانی، همانجا.
- (۷) س. رحمانی، سازمان های غیر دولتی، مشارکت مردمی و توسعه پایدار، مجموعه مقالات همایش ملی و بین المللی سازمان های غیر دولتی در عرصه فعالیت های ملی و بین المللی، مهرماه ۱۳۷۸.
- (۸) همانجا.
- (۹) کنگر، سازمان های غیر دولتی (NGOs) مدار چالش های آینده، ویرانه ها (۱۷)، آریه بهشت، ۱۳۸۰.
- (۱۰) همانجا.
- (۱۱) فرهنگ نام علم برای حفاظت از محیط زیست، سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۷۸.
- (۱۲) اصغر ارشدنیا، همکاری با مردمی توسعه پایدار، مؤسسه تحقیق و توسعه پایدار سروش، ۱۳۷۸.

بخش ویژه

مشارکت شهری

## تحلیل روابط مبتنی بر قدرت میان شهرداری‌ها و شوراهای شهر

ناصرالدین غراب

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰

### مقدمه

جامعه ما، خصوصاً بعد از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷، دستخوش تحولات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی بسیاری قرار گرفته است و در زمان حاضر نیز این تحولات که برخی از آنها عمیق و ژرف است، گساکان بر جامعه عارض می‌گردد. گرچه این تغییرات به قول ژورنالیست‌ها نشاط و شادایی به جامعه می‌بخشند و آن را از سکون باز می‌دارد اما کمتر مجال و فرصت اندیشیدن و تأمل و برنامه‌ریزی را برای اهل نظر و اهل عمل فراهم می‌آورد. درست است که با شروع این تحولات، اندیشه‌ها، آراء و افکار با یکدیگر مواجه می‌شوند و هر یک، دیگری را به مبارزه دعوت می‌کند، اما غالباً در چنین فضایی، این اندیشه‌ها که خاستگاه‌شان تا حدود زیادی همان تغییر و تحولات نیز بوده است، به صورت خام و نارس عرضه می‌شوند. بنابراین ضروری است که اندیشمندان و متفکران و برنامه‌ریزان و مدیران جامعه به دور از تأثیرات حاصل از آن تغییرات و با رعایت اصول و موازین اندیشیدن صحیح و منطقی در خصوص تغییر و تحولات، به تفکر و تأمل بپردازند تا ایجاد پیامدها و عوامل آنها بیشتر و بهتر شکافته شود و در نتیجه راه برای اتخاذ اقدامات و تصمیم‌های شایسته هموار گردد. شکل‌گیری شوراهای اسلامی شهر و روستا یکی از نقاط آغازین تحولات و دگرگونی‌ها در جامعه بوده است، چرا که



در جامعه ما نظام سیاسی بر سایر خرده نظام‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سیطره دارد. این نظام‌ها به تبع نظام سیاسی، دستخوش چرخش می‌گردند

سرمایه‌ها، منابع، انرژی‌ها و پتانسیل‌های این نظام‌ها در راستای هدف‌ها و مقاصد نظام سیاسی مسلط به کار گرفته می‌شوند. در چنین جامعه‌ای امور اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی به سرعت رنگ سیاسی به خود می‌گیرند و با جهت‌گیری‌های سیاسی ساخت و نظام می‌یابند

شوراها در بردارنده پیامندهای مثبتی برای حرکت رو به جلو جامعه‌اند. رشد و توسعه مفاهیمی همچون شهروندی، حقوق شهروندی، مشارکت اجتماعی، حکومت محلی و در نهایت جامعه مدنی در شکل عینی و ملموس خود با تشکیل شوراهای اسلامی قوت بیشتری به خود گرفته است.

با آغاز کار و فعالیت شوراهای اسلامی در سطح مدیریت کلان کشور بسیاری از مفروضات، روابط و معادلات برهم خورد و یا حداقل در معرض تردید و جانش قرار گرفت. آثار تغییرات غالباً در سطوح تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی بیشتر آشکار می‌شوند تا سطوح پایین. یکی از این روابط که پیش از پیش باید به این تغییرات تن می‌داد، رابطه میان شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرها بود.

مقاله حاضر درصدد بررسی تحلیلی رابطه میان شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرها از زاویه مفاهیم سیاسی است، که در این تحلیل رابطه مبتنی بر قدرت میان این دو مدنظر است. بی‌شک رابطه میان شهرداری‌ها و شوراهای را نیز می‌توان از زوایای دیگر مورد مطالعه قرار داد، مثلاً می‌توان آن را با توجه به رویکردهای مدیریت شهری، برنامه‌ریزی شهری، اقتصاد، جامعه‌شناسی مدیریت دولتی و نظایر اینها مورد کنکاش قرار داد. اما چرا رویکرد و تحلیل سیاسی؟

امروزه منظور از تحلیل سیاسی، بررسی کلاسیک شیوه‌های حاکمیت دولت، ساختارهای دولت و روابط آنها با مردم و فرایندهایی که در این روابط روی می‌دهد، نیست، بلکه منظور شفاف ساختن روابط مبتنی بر مفاهیم اصلی سیاسی در عرصه‌های متفاوت اجتماعی همچون عرصه‌های خویشاوندی، گروه‌های اجتماعی، طبقات اجتماعی، سازمان‌های اجتماعی و جز اینهاست. در زمان حاضر با وارد شدن علم سیاست به این عرصه‌های تازه، واژه‌ها و مفاهیم اصلی این علم ماهیت و شکل دیگری پیدا کرده‌اند، به گونه‌ای که مفاهیمی همچون قدرت، اقتدار، مشروعیت و برخی دیگر همراه با مفاهیمی مانند اجتماعی شدن سیاسی، فرهنگ سیاسی، مشارکت سیاسی، ارتباطات سیاسی و افکار عمومی و نظایر اینها می‌توانند در بردارنده چارچوب‌های مفهومی پایدار و مستحکمی باشند. در این صورت است که واقعیات سیاسی و اجتماعی می‌توانند به این چارچوب‌ها تن دهند. از این رو کلیه رخدادها، رویدادها، فرایندها و پدیده‌ها در جامعه می‌توانند در بستر تحلیل سیاسی قرار گیرند و نیز می‌توان روابط متقابل و تعامل‌های میان نهادها و سازمان‌های اجتماعی را بر اساس تحلیل سیاسی مورد بررسی و

شناسایی قرار داد به قول کلمن «ساخت اجتماعی شامل سازمان‌ها و گروه‌هاست که مثل واحدهای مستقل، ملت‌ها، خانواده‌ها، انجمن‌ها و اتحادیه‌ها به کنش می‌پردازند. اگر از بیرون به آنها بنگریم، ممکن است آنها را مانند افراد کنشگر در نظر بگیریم، اما از درون می‌توانیم آنها را به عنوان ساختارهای اقتدار مشخص سازیم» (کلمن، ۱۰۸).

گذشته از دلالت‌های معرفت‌شناسی پیش گفته، دلالت‌های هستی‌شناسی نیز این نوع پرداختن به موضوع را ضروری و منطقی جاوه می‌دهند. بسیاری از رسانه‌ها گفته‌اند که انتخابات شوراهای اسلامی براساس انگیزه‌های سیاسی برگزار شد، و یا اینکه شوراها نهادی سیاسی‌اند. این مطالب گرچه در بدو امر چندان پخته و صحیح به نظر نمی‌رسند، اما به هر حال چندان هم دور از واقعیت نیستند.

اگر همچون پارسونز جامعه‌شناس امریکایی، جامعه را مجموعه‌ای از فرد و نظام‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی بدانیم و در صدد فهم و تبیین جامعه از این جهت باشیم که کدام یک از این نظام‌ها بر سایر نظام‌ها غلبه دارند، می‌توان با نگاهی گذرا و اجمالی به رویدادها و اتفاقات در جامعه ما پی برد که نظام سیاسی بر سایر خرده‌نظام‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سیطره دارد. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، در جامعه ما این نظام‌ها به تبع نظام سیاسی، دستخوش چرخش می‌گردند.

سرمایه‌ها، منابع، انرژی‌ها و پتانسیل‌های این نظام‌ها در راستای هدف‌ها و مقاصد نظام سیاسی مسلط به کار گرفته می‌شوند. در چنین جامعه‌ای که قدرت جاذبه نظام سیاسی بسیار بالاست، امور اقتصادی، فرهنگی (هنر - ورزش و مانند اینها) و اجتماعی (جنبش‌ها و فعالیت‌های اجتماعی) به سرعت رنگ سیاسی به خود می‌گیرند، و با جهت‌گیری‌های سیاسی ساخت و نظام می‌یابند. رفتار این خرده‌نظام‌ها با قواعد نظام سیاسی - و نه با قواعد مخصوص به خود - مطابقت دارد. در این جامعه، نظام سیاسی فعال است و سایر نظام‌ها منفعل‌اند؛ نظام سیاسی قوی و قریه است و نظام‌های دیگر ضعیف و کوچک‌اند. بدین ترتیب نظام‌های دیگر خودمختاری و استقلال چندان ندارند.

در جوامع غربی و سرمایه‌داری وضع به گونه دیگری است. در آن جوامع نظام اقتصادی بر سایر نظام‌ها سیطره دارد. عقلانیت اقتصادی ماهیت، ویژگی و وزن خود را بر سایر روابط در نظام‌های دیگر تحمیل می‌کند. به عنوان مثال، عناصر نظام اجتماعی و سیاسی باواژگان و ماهیت نظام اقتصادی شناسایی و به رسمیت شناخته می‌شوند. اتم، علم، قدرت و بسیاری چیزهای دیگر همچون نوعی «کالا» تعریف می‌شوند، و در روابط مختلف از قوانین «مبادله» و «عرضه و تقاضا» تبعیت می‌کنند. نظریه‌ها و نظریه‌پردازان نیز تابع این عقلانیت اقتصادی‌اند. به عنوان نمونه در نزد پارسونز قدرت همچون «کالا» و به مثابه «پول» در نظام سیاسی مبادله می‌شود و یا در نزد هومنز (G. Homans) رفتار کنشگران در روابط اجتماعی بر مبنای تئوری مبادله قابل فهم می‌گردد.

اما در جامعه‌ای که امور اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی براساس گرایش‌ها و جهت‌گیری‌های سیاسی تنظیم می‌شود، برخلاف جامعه سرمایه‌داری، این عقلانیت سیاسی است که بر عقلانیت اقتصادی سلطه دارد. عقلانیت سیاسی در کلیه روابط اجتماعی، کنش‌ها و رفتارهای سیستم سنگینی می‌کند و در نظر گرفتن هدف‌ها و مقاصد سیاسی مقدم بر همه چیز است. از این جهت می‌توان گفت که یکی از عوامل مهم در توسعه نیافتگی این جوامع، فقدان عقلانیت اقتصادی و ریشه‌دار بودن عقلانیت سیاسی در تمام سطوح و عرصه‌های زندگی است.

البته حاکمیت عقلانیت سیاسی خود امری صرفاً حکومتی نیست، به این معنا که از سطوح بالای جامعه به سطوح پایین تحمیل شده باشد، بلکه خود امری فرهنگی و اجتماعی است که از سطوح پایین به سطوح بالا تسری یافته است و ریشه تاریخی دارد. ما حیات عقلانیت سیاسی را در میان روابط خویشاوندی، روابط گروهی و سازمانی نیز مشاهده می‌کنیم و حتی در روابط اجتماعی ساده و ابتدایی نیز احساس و عواطف در فضای عقلانیت سیاسی هزینته می‌شوند.

در جامعه‌ای که نظام سیاسی مقدم بر سایر نظام‌ها باشد، عقلانیت سیاسی است که رفتارها و اعمال افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها را به جلو می‌کشاند. هدف از برقراری ارتباط و کنش‌ها نیز در این میان کسب محبوبیت، حفظ موقعیت و ارتقاء آن، کسب شهرت، نفوذ و در نهایت کسب قدرت و اعمال آن و یا چیزهایی از این دست است. این

در جوامع با فراخی و گستردگی نظام  
سیاسی، نهادها و سازمان‌های  
اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، به  
عرصه‌هایی برای نیروهای سیاسی  
متعارض بدل می‌گردند که در آن  
مجموعه هدف‌ها و انگیزه‌های  
سیاسی پنهان خود را دنبال می‌کنند



خود بر خلاف عقلانیت اقتصادی است که هدف آن از کنش‌ها همانا سودجویی و کسب منافع مادی و افزایش آن است.

بنابراین در جوامعی با فراخی و گستردگی نظام سیاسی، نهادها و سازمان‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، به عرصه‌هایی برای نیروهای سیاسی متعارض بدل می‌گردند که در آن مجموعه عاملان و کارگزاران هدف‌ها و انگیزه‌های سیاسی پنهان خود را دنبال می‌کنند. سپس با وجود اینکه شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر هر دو حکم نهادهای اجتماعی و محلی را دارند، رابطه، تعاملات و کنش‌های متقابل آنها در چارچوب‌های سیاسی قابل فهم‌تر می‌گردند.

#### تعریف قدرت

قدرت (Power) همواره با مفاهیمی همچون اقتدار (Authority)، اجبار (Coercion) و نفوذ (Influence) همراه بوده است و نیز «بیتی بر شالوده‌هایی است همچون ثروت و دارایی، قانون، دانش، منزلت، موقعیت و کاربند». تعریف ساده قدرت همانا «توانایی کنش یا عمل» است. به این معنا که داشتن قدرت، افراد یا گروه‌های افراد را قادر می‌سازد اراده‌شان را اعمال کنند (راش، ص ۴۶).

در نزد ویر قدرت عبارت است از احتمال اینکه کنشگر (یا کارگزار) در نوعی رابطه اجتماعی در موقعیتی قرار گیرد و اراده خود را به رغم مقاومت دیگران اعمال کند، صرف نظر از اینکه این احتمال بر چه مبنایی است (راش، ۴۸). در این تعریف واژه احتمال قدرت را به عنوان نیرویی بالقوه نشان می‌دهد. از این رو، قدرت به صورت مطلق و آشکار نیست، بلکه نسبی و گاه پنهانی است. همچنین قدرت بر طبق شرایط و مقتضیات و توزیع منابعی که خود بر آنها استوار است تغییر و توسعه می‌یابد (همان). بنابراین قدرت می‌تواند آشکار یا پنهان، آگاهانه یا ناآگاهانه باشد. در عین حال قدرت در رابطه‌ای دوسویه حضور می‌یابد و برای هر دو طرف معامله هزینه‌ها و منافع نیز دارد.

در نزد دال (R.A. Dahl) قدرت به معنای کنترل رفتار است و در واقع چنین تصور می‌شود که «ا» بر «ب» تا جایی قدرت دارد که بتواند «ب» را به کاری وا دارد که در غیر این صورت انجام نمی‌داد (تاچیک، ص ۱۱). راسل قدرت را «ایجاد آثار و نتایج موردنظر» تعریف می‌کند. از این نظر، چنانچه «ا» بتواند آثار موردنظر بیشتری از آنچه «ب» کسب کرده است به دست آورد، قدرت بیشتری نسبت به «ب» دارد (همان، ص ۱۴). دیویس رانگ (D. Wrong) قدرت را «ظرفیت تعدادی از افراد برای تولید تأثیرات موردنظر و پیش‌بینی شدنی بر روی دیگران تعریف می‌کند. بدین وسیله رانگ از این



#### شروع فعالیت شوراهای اسلامی

شهر، آن هم در فضای سیاسی، اگر چه از جهت تقویت وجه حکومتی شهرداری‌ها به عنوان یکی از نهادهای حاکمیتی، پایه‌های آنها را مستحکم‌تر کرد، اما تا حدود زیادی منابع قدرت و اعمال قدرت شهرداری‌ها را به مخاطره انداخت

#### منابع مالی برای شهرداری‌ها «منبع

قدرت» و قوانین «فرایند» قدرت را برای آنها به ارمغان آورده بود که هر دو نیز تکمیل کننده یکدیگرند. در این شرایط شوراها از طریق اختیارات قانونی و داشتن حق کنترل بر کنش‌ها و رفتارهای شهرداری‌ها وارد عمل می‌شوند. این حرکت یعنی تحدید قدرت و اعمال آن از سوی شهرداری‌ها

## اینکه شهرداری‌ها و متولیان امر ابعاد اجتماعی و فرهنگی مشارکت را نادیده می‌انگارند، خود به معنای نادیده انگاشتن مفهوم شهروندی و عنصر شهروند در مدیریت شهری و پیش گرفتن همان رویه‌ها و شیوه‌های سنتی در رویارویی با شهروند است

فهرست ساده که «ا» و «ب» را وادار به انجام دادن کاری می‌کند که در غیر این صورت «ب» انجام نمی‌داد، فاصله می‌گیرد. وی علاوه بر شاخص نیت‌مداری بر معیار درجه تأثیر گذاری «و درجه» انطباق رفتار «ب» یا نیت «ا» نیز اشاره دارد (همان، ص ۱۵). در نزد بجرانج و براتز (P. Bachrach & N. S. Buratz) قدرت زمانی اعمال می‌شود که «الف» در تصمیم‌گیری‌هایی شرکت کند که بتواند «ب» را تحت تأثیر قرار دهد. قدرت همچنین زمانی اعمال می‌شود که «الف» انرژی خود را صرف ایجاد یا تقویت ارزش‌های سیاسی و اجتماعی و رفتارهای ستادی شده‌ای کند که قلمرو فرایند سیاسی را به ملاحظه عمومی مسائلی محدود کنند که در مجموع برای «الف» بی‌ضرر باشد، به میزانی که «الف» در انجام این کار موفق شود «ب» از طرح

هر مسئله که حل آن برای مجموعه اولویت‌های «الف» زیان آور باشد منع شده است (لوکس، ۱۳۷۵: ۲۱). لوکس (S. Lukes) دیدگاه دال از قدرت را دیدگاه یک بعدی قدرت می‌نامد. به نظر او دیدگاه یک بعدی قدرت متضمن تمرکز بر رفتار در موقعیت‌های تصمیم‌گیری نسبت به مسائلی است که پیرامون آن ستیزی قابل مشاهده (ذهنی) وجود دارد - یعنی ستیزی که میانگر اولویت‌های متفاوت در خط مشی است و از طریق مشارکت سیاسی آشکار می‌شود (همان، ۲۰).

او دیدگاه بجرانج و براتز را دیدگاه دو بعدی قدرت می‌نامد و معتقد است که قدرت متضمن نقدی محدود بر تمرکز رفتار گرایانه دیدگاه اول است و مسیر را برای بررسی راه‌هایی که مانع اتخاذ تصمیم در مورد مسائل بالقوه می‌شوند فراهم می‌کند؛ منظور مسائل بالقوه‌ای است که در مورد آنها ستیزی قابل مشاهده منافع که در قالب اولویت‌های خط مشی و نارضایتی‌های سیاسی متجلی می‌شوند - وجود دارد (همان، ۲۷).

در نهایت لوکس دیدگاهی دیگر را جانشین دیدگاه‌های مذکور می‌سازد و آن را تحت عنوان دیدگاه سه بعدی قدرت توضیح می‌دهد. به نظر او دیدگاه سه بعدی قدرت در بردارنده نقد کاملی از موضع رفتار گرایانه و بیش از حد روان‌شناسانه دو دیدگاه قبلی است و امکان بررسی راه‌های گوناگونی را فراهم می‌کند که از طریق آنها، افراد خارج از سیاست نگر داشته می‌شوند. این امر در غیاب ستیز بالفعل و آشکار است، گرچه در اینجا نیز نوعی ارجاع ضمنی به ستیز بالقوه صورت گرفته است. در عین حال این حالت بالقوه ممکن است هیچ‌گاه فعلیت نیابد. در اینجا ستیزی پنهانی مشاهده می‌شود که در تضاد بین منافع کسانی که قدرت را اعمال می‌کنند و منافع بالفعل کسانی که کنار زده شده‌اند، مستتر است. کار گزاران اخیر ممکن است منافع خود را اظهار نکنند و یا حتی نسبت به آن آگاه نباشند، اما شناخت این منافع در نهایت، همواره بر فرضیات تحقیق‌پذیر و ابطال‌پذیر تجربی مبتنی است (همان، ۳۴).

### آغاز چالش‌ها

شروع فصالت شوراهای اسلامی شهر، آن هم در فضای سیاسی، اگرچه از جهت تقویت وجه حکومتی شهرداری‌ها به عنوان یکی از نهادهای حاکمیتی، پایه‌های آنها را مستحکم‌تر کرد، اما تا حدود زیادی منابع قدرت و اعمال قدرت شهرداری‌ها را به مخاطره انداخت.

اصولاً سازمان‌ها و نهادهایی که خود به طور مستقیم ریشه در نظام سیاسی و حاکمیت سیاسی دارند، در برابر تغییرات، نسبت به ستادهایی که ریشه در نظام اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دارند مقاومت بیشتری از خود نشان می‌دهند. این مقاومت نیز در شرایطی قوت بیشتری می‌گیرد که نهاد رقیب (در اینجا شوراهای اسلامی شهرها) ابستاری منفی نسبت به آنها داشته باشند؛ ابستاری که ساختار شهرداری‌ها را ستی و فاقد زمینه لازم برای حضور شورا و نظام مشارکتی (شهرداری‌ها) است (ص ۸) برمی‌شورد و با اساساً آن ساختار را بیمار تلقی می‌کند (شهرداری‌ها شماره ۱۸، ص ۹۵).

شهرداری‌ها که خود دارای شاخص‌های اعمال قدرت‌اند و قانون و وظایفی را همچون بستن و جریمه کردن - که خود از اشکال سرشی و آشکار اعمال قدرت است - برای آنها در نظر گرفته و از نظر حقوقی آنها را از ارکان حاکمیت ملی قلمداد می‌کرده (شهرداری‌ها، شماره ۱۵، ص ۳۱). حال که قانون استقلال کافی به آنها بخشیده است، به طوری که این استقلال موجب شده که خود آنها را سا و شخصاً بتوانند به امر برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجزای طرح‌ها اقدام کنند، اینها نمی‌توانند در برابر شکل‌گیری شوراها سکوت اختیار کنند و از خود مقاومت نشان ندهند.

منابع مالی برای شهرداری‌ها «منبع قدرت» و قوانین «فرایند» قدرت را برای آنها به ارمغان آورده بود که هر



در حالی که شهرداری‌ها به دنبال افزایش وظایف خود هستند و شوراهای در جست و جوی افزایش اختیارات، هر دو بر این اعتقادند که قانون شهرداری‌ها و شوراهای جای ابهام دارد و در آنها رابطه این دو سازمان به درستی و روشنی تعریف نشده است

اگر چه قانون حق کنترل بر رفتار و فعالیت‌های شهرداری‌ها را به شوراهای اعطا کرده است، اما در جامه‌ای که مشروعیت قانونی - عقلانی حاکم نیست، راه‌های دیگری برای مشروعیت و اقتدار دنبال می‌شود. وارد شدن شوراهای اسلامی به عرصه فعالیت‌های اجرایی از همین قاعده پیروی می‌کند

دو نیز تکمیل کننده یکدیگرند، در این شرایط شوراهای از طریق اختیارات قانونی و داشتن حق کنترل بر کنش‌ها و رفتارهای شهرداری‌ها وارد عمل می‌شوند. این حرکت یعنی تجدید قدرت و اعمال آن از سوی شهرداری‌ها، شوراهای از طریق عزل و نصب شهرداران، سیاست‌گذاری، نظارت و تصویب بودجه مهم‌ترین ابزارهای قدرت و اعمال آن را در اختیار دارند.

در این میان هر یک دست به اقدامات و مجموعه فعالیت‌هایی می‌زنند که روابط میان آنها را به گونه‌ای شکل می‌دهد که می‌تواند براساس گفتمان قدرت مورد بررسی و مطالعه قرار گیرند. در این گفتمان انگیزه‌های دستیابی به قدرت و اعمال آن اشکال پنهانی، ریشه‌دار، ناگهانه و بسیار منطقی دارد، پنهانی است چون کمتر در گفت‌وگوها، نشست‌ها، بیانیه‌ها و کنش‌های متقابل دو طرف آشکار می‌گردد، ریشه‌دار هست چون ریشه در فرهنگ و ساختارهای جامعه دارد و نیز در وجدان گروه‌ها و سازمان نهفته است، ناگهانه است چون هر یک از کارگزاران نسبت به انگیزه‌های واقعی خود یا معنای کنش خود و پیامدهای آن و نیز از تفسیر دیگران نسبت به کنش خود ناآگاه هستند و بالاخره بسیار منطقی است چون از طریق سیاست‌ها، هدف‌ها و خواسته‌های بسیار معقول و موجه ابراز می‌گردد.

اشکال کسب منابع جدید قدرت

#### ۱- وظایف جدید و افزایش اختیارات

با روی کار آمدن شوراهای اسلامی شهر، موضوع تعریف وظایف جدید برای شهرداری‌ها بیش از پیش قوت گرفته. دست‌اندرکاران و کارشناسان اجرایی و نیز صاحب‌نظران دانشگاهی، همگی بر این امر اتفاق نظر دارند و وارد شدن شهرداری‌ها در امور جدید و کسب وظایف جدید را امری منطقی و عقلانی می‌دانند.

در تحقیقی که در خصوص امکان سنجی وظایف جدید به شهرداری‌ها انجام گرفته، از شهرداران خواسته شده است در این مورد اظهار نظر کنند که تا چه حدود موافقت کنند که شهرداری‌ها در ایران تمام امور شهر را بر عهده بگیرند و سازمان‌های دیگر تابع آنها باشند. ۵۷ درصد با این دیدگاه موافق، ۲۲ درصد مشروط موافق (همراه با اصرار قبلی، ۷۹ درصد بطور کل موافق) و تنها ۵ درصد مخالف بودند. (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، ص ۷۶)، در جای دیگری از همین تحقیق آمده است که ۸۶/۵ درصد از شهرداری‌های مورد بررسی، خواستار اعطای وظایف جدید، در اداره امور شهر، و ۸ درصد از آنها معتقد به تثبیت و عدم تغییر وظایف شهرداری‌ها بودند. (همان، ۷۸).

تمرکز محلی مدیریت شهری، مدیریت شهری یکپارچه، جلوگیری از عدم هماهنگی میان سازمان‌های دست‌اندرکار فعالیت‌های شهری، کم کردن از فعالیت‌های بخش دولتی، استقلال شهرداری‌ها و نظایر اینها از جمله دلایل توجیهی موضوع است که خود مبتنی بر استدلال‌ها و دلالت‌های عقلی و منطقی است.

این موضوع در حالی است که به موجب قانون شهرداری‌ها برای شهرداری‌ها ۵۳ وظیفه تعریف شده که طبق بررسی‌های به عمل آمده اکنون کمتر از نیمی از آنها (۳۹/۶ درصد) به دست خود شهرداری‌ها انجام می‌پذیرد، هفت وظیفه دیگر (۱۲/۲ درصد) به طور مشترک به شهرداری و ادارات دیگر اختصاص دارد و بیست و یک وظیفه (۳۹/۶ درصد) نیز به ادارات یا بخش خصوصی محول شده است (شهرداری‌ها، ش ۲، ص ۹).

بدین ترتیب به نظر می‌رسد واگذاری وظایف جدید به شهرداری‌ها با توجه به اینکه آنها در تحقق و به ندرت رساندن وظایف کنونی خود دچار مشکل هستند، چندان پشتوانه عینی نداشته باشد. اگر چه، همان گونه که گفته شد دستیابی به مدیریت واحد شهری، کم کردن بار مسئولیت از دوش دولت، رشد شتابان شهرها و مسایل ناشی از آن، ظاهراً موضوع را قابل دفاع می‌گرداند.



از سوی دیگر این موضوع در حالی مطرح می‌شود که بنابر گفته کارشناسان ذی‌ربط، شهرداری‌ها پتانسیل و امکانات لازم را - به ویژه از نظر نیروی انسانی متخصص - برای انجام وظایف کنونی ندارند. از برآوردهای اولیه مشخص شده است که تقریباً چیزی حدود ۵/۵ درصد نیروی انسانی شاغل در مجموعه سازمان شهرداری‌ها دارای تحصیلات اساسی و بالاتر، ۶۲ درصد دارای تحصیلات ابتدایی، و نزدیک به ۱۹ درصد بی‌سواد هستند (شهرداری‌ها، ش ۲، ص ۷).

بدین ترتیب نمی‌توان گفت که تعریف وظایف جدید بر اساس شناخت واقعی از شرایط موجود و با در نظر گرفتن زمینه‌ها و امکانات است. در همین زمینه، موضوع آموزش و به کارگیری نیروهای متخصص فنی به عنوان راه‌حل‌های عملی برای تحقق صحیح وظایف کنونی مطرح شده است.

پس می‌توان این بررسی را بیان کرد که صرف نظر از دلایل توجیهی: «چرا اینقدر بر موضوع اعطای وظایف جدید به شهرداری‌ها پافشاری می‌شود»، بی‌شک، گرفتن وظایف جدید به معنی افزایش اختیارات و افزایش منابع مالی است که این دو از منابع اصلی قدرت و اعمال قدرت محسوب می‌شود. اختیار و کنترل بر منابعی که با ویژگی‌شان انتقال‌پذیری و ذخیره‌سازی است، برای حفظ و تقویت موقعیت قبلی شهرداری‌هاست؛ موقعیتی که با آغاز کار ستاد رقیب یعنی شوراهای به خطر افتاده است. دلایل توجیهی از جمله مدیریت یکپارچه شهری و وحدت میان فعالیت‌های شهری مبتنی بر پراکنش است که انجام وظایف و فعالیت‌های شهری را تقسیم‌ناپذیر جلوه می‌دهد. این تفکیک ناپذیری فعالیت‌ها و وظایف در حقیقت راه را برای انتقال یک جانبه کنترل بر منابعی که مورد علاقه شهرداری‌هاست هموار می‌کند.

افزایش وظایف شهرداری‌ها در حقیقت استقلال عملی شهرداری‌ها را در کنار سایر سازمان‌ها و نهادها از جمله شوراهای به دنبال دارد. این استقلال عملی، گذشته از اینکه میانی حقوقی و قانونی بسیار قوی دارد (شهرداری‌ها، ش ۱۵ و ۱۶) با ترویج و رویکرد جدید نسبت به شهرداری‌ها که در آن شهرداری به عنوان نوعی نهاد حاکمیتی محلی تلقی می‌شود، سازگاری دارد. این رویکرد نیز خود از طریق مفروضات الگوهای دموکراسی غربی، کامل و منطقی جلوه می‌کند. تلقی کردن شهرداری در حکم نهادی محلی، بیانگر موقعیت استقلال طلبانه



## شهرداری هاست.

نکته اینجاست که در حالی که از شهرداری‌ها به عنوان نهادی محلی و نهادی برخاسته از بطن مردم و برای مردم یاد می‌شود، خود شهرداری‌ها چندان تمایلی به این امر ندارند. آنها در رویارویی با مردم همان شیوه‌های سنتی را در پیش می‌گیرند. شهرداری‌ها تنها در یک زمان نقش و حضور مردم را در سازمان خود به طور جدی مشاهده می‌کنند که آن نیز از طریق انتخاب شهردار و سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و نظارت شوراهای منتخب شهروندان است که این حضور و این رابطه نیز - به گفته یکی از اعضای شورای شهر - در حال سست شدن است. به گفته ایشان، شوراها صرفاً اهرم‌هایی برای اعمال نفوذ در شهرداری‌ها در اختیار داشتند که با بخشنامه اخیر وزارت کشور، نسبت جذیدی بین شهرداری‌ها و معاونان عمرانی استانداری‌ها تعریف شده که در این صورت نظارت مع‌الواسطه مردم از طریق شورا سلب می‌گردد (شهرداری‌ها، ش. ۱۸، ص ۹۴).

این دیدگاه مشارکتی در خصوص شهرداری‌ها نیز از طریق دستگاه‌ها و سازمان‌هایی که حافظ منافع شهرداری‌ها هستند، دیده نمی‌شود. به عنوان مثال در دوره‌های آموزشی در نظر گرفته شده برای شهرداران و کارکنان شهرداری، هیچ گونه درسی که با موضوع «مشارکت»، «شیوه‌های مشارکت» و... شهروندی و نقش آن در مدیریت شهری، «افکار عمومی» و نظایر اینها مرتبط باشد دیده نمی‌شود («طرح جامع آموزش اعضای شوراهای اسلامی شهر، شهرداران و کارکنان شهرداری‌ها» از حوزه معاونت امور عمرانی وزارت کشور).

بدین ترتیب مشاهده می‌شود که امر مشارکت و دخالت دادن شهروندان در اداره امور مربوط به شهر، به زعم تشکیل شوراهای اسلامی شهر در نزد دست‌اندرکاران امور مدیریت شهری به طور جدی دنبال نمی‌شود. شاید امر مشارکت در نزد ایشان، امری فنی و ذوقی است و نه ضروری و حیاتی. در میان مسئولان امر تنها برداشت محدودی از مشارکت به چشم می‌خورد که شامل مشارکت مالی بخش خصوصی یا بخش غیردولتی (NGO)‌ها است. اینکه شهرداری‌ها و متولیان امر ابعاد اجتماعی و فرهنگی مشارکت را نادیده می‌انگارند، خود به معنای نادیده انگاشتن مفهوم شهروندی و عنصر شهروند در مدیریت شهری و پیش گرفتن همان رویه‌ها و شیوه‌های سنتی در رویارویی با شهروند است.

شوراها در فعال افزایش وظایف و اختیارات شهرداری‌ها از این طریق به گونه‌ای دیگر برخورد کرده‌اند. آن‌ها این موضوع را معمولاً مسکوت گذاشته‌اند و به نظر می‌رسد چندان برای‌شان اهمیت ندارد و در حالی که مشاهده می‌شود دستگاه‌های حامی شهرداری‌ها در صدد تبیین و توجیه منطقی و عقلانی موضوع هستند، کمتر می‌بینیم که شوراها در قبال آن واکنش مثبت نشان دهند.

شوراها به گونه‌ای دیگر در جست و جوی افزایش اختیارات هستند تقریباً می‌توان گفت که اکثریت اعضای شوراهای اسلامی صحبت از محدودیت اختیارات شوراها دارند. به عنوان نمونه یکی از اعضای شورای اسلامی شهر... بیان می‌دارد: «اگر شوراها مجاز به تصویب قوانین محلی به اقتضای مشکلات پیش آمده باشند، بسیاری از مشکلات شهر حل خواهد شد (شهرداری‌ها، ش. ۶ ص ۴۵). یکی از دلایل موجود برای افزایش اختیارات، ترکیب وظایف تعیین شده برای شوراهای اسلامی شهر در عرصه روابط بین سازمانی در مدیریت شهری و محدود بودن آن به نهاد شهرداری و امور مربوط به آن بوده است (شهرداری‌ها، ش. ۱۲، ص ۶۵). از این رو به نظر می‌رسد جایگاه قانونی شورای شهر، جایگاهی نیست که ناظر به فعالیت‌های امور شهری باشد (شهرداری‌ها، ش. ۱۸، ص ۹۴).

با وجود مبارزه و رقابت شهرداری‌ها و شوراهای شهر برای کسب اختیارات بیشتر، هر دو در اینکه آموزش و فراگیری حدود اختیارات و وظایف امری حیاتی و ضروری است، اتفاق نظر دارند. بی تردید آموزش موجب افزایش مهارت‌ها می‌گردد و این خود در اعمال کنترل و نظارت که بیانگر تلاش و جست و جوی هر دو نهاد و سازمان رقیب رای حفظ بیشتر قدرت و اعمال آن است، تأثیر فراوان دارد.

در حالی که شهرداری‌ها به دنبال افزایش وظایف خود هستند و شوراها در جست و جوی افزایش اختیارات، هر دو بر این اعتقادند که قانون شهرداری‌ها و شوراها جای ابهام دارد و در آنها رابطه این دو سازمان به درستی و روشنی تعریف نشده است. برخی از شهرداران معتقدند که عدم تفکیک مرز بین سیاستگذاری، نظارت و اجرا و آشنا نبودن اعضای شورای شهر به این مرزبندی، باعث شده است که شأن شهرداری‌ها شکسته شود. آنها معتقدند که شهرداری سازمانی است که در بسیاری از اقدامات روزمره خود نیاز به اقتدار دارد. شوراها باید مردم‌داری کنند، اما مردم‌داری را نباید با تضعیف شهرداری یکی گرفت (شهرداری‌ها، ش. ۶، ص ۸).

به نظر عمده‌ای از کارشناسان، قانون اساسی به روشنی مشخص نکرده که هدف ایجاد شوراها نظارت است یا اجرا. در قانون تشکیلات شوراهای عده وظایف اجرایی شوراها مربوط به شهرداری هاست در حالی که قانون اساسی چنین قسده ندارد (همان، ص ۷). با وجود این در شرایطی که شهرداری‌ها به ابهام قانون دچار شده‌اند و دست خود را بسته می‌یابند، شوراهای شهر از این وضعیت سود می‌برند، چرا که آنها خود را به مرکز تفسیر و تصمیم‌گیری نزدیک‌تر می‌یابند و پشوانه مردمی‌شان این شرایط را به نفع آنها رقم می‌زند.

بازی اگر چه قانون حق کنترل بر رفتار و فعالیت‌های شهرداری‌ها را به شوراهای اعطا کرده است، اما در جامعه‌ای که مشروعیت قانونی - عقلانی (یعنی اعتقاد به قانونی بودن الگوهای قواعد هنجاری و اعتقاد به حق کسانی که تحت چنین قواعدی برای صدور دستور و فرمان اقتدار یافته‌اند) حاکم نیست، راه‌های دیگری برای مشروعیت و اقتدار دنبال می‌شود (راش، ص ۵۹) وارد شدن شوراهای اسلاصی به عرصه فعالیت‌های اجرایی از همین قاعده پیروی می‌کند.

اگر چه عده‌ای معتقدند که اگر شوراهای به وظایف قانونی خود آگاه باشند، بسیاری از مشکلات موجود در خصوص رابطه بین شهرداری‌ها و شوراهای حل می‌گردد. اما بایست خاطر نشان کرد که در جامعه‌ای که قانون در طول تاریخ دارای قدرت و توان لازم نبوده، و پشتوانه فرهنگی نداشته است، و از طریق دولتمردان معمولاً وسیله‌ای برای تحقق خواسته‌های خود بوده است، نوعی بی‌اعتمادی و عدم اعتقاد به حاکمیت قانون شکل می‌گیرد. در این شرایط افراد و سازمان‌ها به عرصه‌هایی کشیده می‌شوند که بتوانند با اقتدار و قدرت هدف‌های خود را محقق سازند. قدرت متکی بر قانون و ضوابط یا قدرت سازمانی قدرت مشروط است که اگر بر منابع مالی و (مادی) متکی نباشد پایه‌هایش سست خواهد گشت (لوکس، ص ۳۰۶).

در جامعه ما قانون‌گریزی و عدم کارایی قوانین، واقعیتهای ملموس و انکارناپذیر است که تا حدودی موجب رفتارهای خودخواهانه و اقتدارگرایانه شده است (تحقیق مسعود چلی در باب «شخصیت ایرانیان» و تحقیق منوچهر محسنی در خصوص بررسی «آگاهی‌ها» گرایش‌ها و رفتارهای اجتماعی و فرهنگی در ایران را ببینید). در جامعه ما نیروی قوانین و ضوابط تعریف شده رسمی یا بین است. بنابراین کارگزاران در جست و جوی منابع عملی قدرت و نفوذ هستند. بدون شک رابطه بین شوراهای و شهرداریها رابطه بین ستاد و صف است. با رابطه بین

ساختار سازمانی شهرداری‌ها، قواعد حاکم بر آن و فرهنگ ذهنی مسلط بر سازمان‌هایی که به شیوه سنتی عمل می‌کنند، کمتر به شیوه‌های جایگزین و تازه‌تن می‌دهند، که این خود در حقیقت تبعیت از شیوه‌های اعمال قدرت و حفظ موقعیت اقتدار به سبک گذشتگان است

سیاست (برنامه‌ریزی) و اجرا، ولی جامعه‌ای که از قاعده ۵ در صد برنامه‌ریزی و ۹۵ درصد کنترل تبعیت می‌کند، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی شیوه‌های چندان توانمندی برای رسیدن به اهداف نیستند و تنها در سایه کنترل و بسط و تعمیق آن است که منافع و هدفها تضمین می‌گردند.

بنابراین شوراهای به چیزی بیش از قوانین نیاز دارند، که آن نیروی فیزیکی و منابعی است که اختیارات آنها را گسترش دهد. یعنی در اختیار گرفتن وظایف و فعالیت‌های اجرایی. این امر با توجه به ابهام قانونی در وظایف شوراهای زمینه را بیش از پیش برای کسب منابع قدرت برای شوراهای فراهم می‌آورد. شوراهای بعد از شش ماه اول کار خود که بیشتر به انتخاب شهرداران گذشت و در آن تقریباً ۵۰ درصد از شهرداران تغییر کردند (شهرداری‌ها، ص ۶) کمتر توانستند به وظایف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی خود بپردازند و برای حفظ موقعیت اقتدار مابانه خود قدم به عرصه اجرا نهادند.

این موضوع به خصوص در شهرهای بزرگ که منابع مادی در آنجا شاید مهم‌ترین عامل قدرت و اقتدار باشد بیشتر به چشم می‌خورد و تعارض میان شوراهای و شهرداری‌ها بیش از سایر شهرها دیده می‌شود. یک عضو شورای شهر تهران معتقد است که شهرداری معاون اجرایی شورا تلقی می‌شود و شورای شهر فراتر از یک نهاد قانونگذار و نهادی مسئول در امر مدیریت شهر و نیز به نوعی مالک اموال عمومی شهر است (ویژه‌نامه سالگرد تأسیس شوراهای، ص ۱۴). شهردار تهران، برعکس بر این اعتقاد است که مدیریت شورای محکوم به شکست است و اگر تصور کنیم که کارهای اجرایی شهر را شورای شهر و شهرداری مشترکاً انجام دهند، این نقطه آغاز شکستی محسوم است... اصلاً شورای شهر اجرایی نیست تا معاون اجرایی داشته باشد (همان، ص ۹۰). به نظر ایشان شورای شهر وظیفه‌اش برنامه‌ریزی، تصویب بودجه و نظارت بر کار اجرایی است و شهردار هم به عنوان شخصیت حقوقی مستقل، مسئولیت اجرایی را به طور درستی در اختیار دارد (همان).

بدین ترتیب همان گونه که مشاهده می‌شود، وارد شدن شوراهای در عرصه فعالیت‌های اجرایی به معنای محدود کردن عرصه فعالیت‌های شهرداری‌ها و تنگ کردن این عرصه بر آنهاست و نیز به معنای بسط کنترل و کسب منابع اختیار، قدرت و اعمال آن بر شهرداری‌هاست.



یکی دیگر از راه‌های کسب منابع بیشتر قدرت و اعمال آن، موضوع توزیع و تمرکز کنترل است. شوراها در صدد راه‌اندازی دو طرح عمده‌اند: یکی تشکیل انجمن‌های شورا باری و دیگری تشکیل اتحادیه شوراها. براساس نظریه ارائه شده به شورا با تشکیل اتحادیه سراسری قادر به انتقال مطالبات از سطوح پایین به سطح عالی در جامعه می‌گردد. اتحادیه سازی یا در حقیقت ایجاد یک سازمان متمرکز برای تجمع مطالبات گروه‌های مختلف اجتماعی، نظر بر قاعده‌ای است به اسم چانه‌زنی سازمانی و اینکه چگونه می‌توان در جمع سازمانی وارد گفت‌وگو با دستگاه‌های تصمیم‌گیر شد (همان، ۲۱). با شکل‌گیری اتحادیه منطقه‌ای امکان تمرکز قدرت، کنترل و نظارت برای شوراها میسر می‌شود که این امر خود به تراکم قدرت می‌انجامد، در حالی که با شکل‌گیری انجمن‌های شورایی حیطه و دامنه نفوذ و کنترل و در نتیجه توزیع قدرت و توزیع اعمال آن عملی می‌گردد. در این میان شهرداری‌ها و نهادهای حمایتی آنها نیز اقداماتی را در خصوص اتحادیه منطقه‌ای شهرداری‌ها به انجام رسانده‌اند، که شاید در نهایت این اقدامات با شکل‌گیری سازمان شهرداری کشور تحقق یابد.

به این ترتیب مشاهده می‌کنیم رقابت میان دو نظریه که تقریباً هدف یکسانی را دنبال می‌کنند و رقابت میان دو نهاد برای کنترل و برنامهریزی و مدیریت امور باعث شده است که این دو خود را از گرایش‌های محدودکننده قدرت و اقتدار دور سازند و تاجایی که امکان دارد چنگ در کسب منابع جدید قدرت و اقتدار زنند.

## ۲- منابع مالی

بی‌شک منابع مالی یکی از اهم‌های بسیار قوی کسب قدرت یا حفظ آن و نیز وسیله‌ای برای اعمال قدرت است. کسب منابع مالی جدید و راه‌های جذب اعتبارات جدید از جمله خواسته‌های اصلی و دیرینه شهرداری است که با شکل‌گیری شوراهای اسلامی بیش از پیش مطرح می‌شود. عدم تنوین آیین‌نامه‌های اجرایی وصول عوارض، ثابت ماندن نرخ دریافت‌ها، سرمایه‌گذاری‌های بیش از اندازه در شهرها، بخشودگی و معافیت‌ها، عقب افتادن شهرداری‌ها از رشد شهرها و چیزهایی از این دست از جمله دلایلی است که باعث ضعف مالی شهرداری‌ها می‌شود. در حالی که بخش اعظمی از تلاش شهرداری کسب منابع جدید درآمدی است و بخش ستادی آن که نقش هماهنگی و سیاست‌گذاری و برنامهریزی شهرداری‌ها در وزارت کشور را ایفا می‌کند، به مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌ها و حمایت از طرح‌های مشارکتی و نیز برنامهریزی بودجه تأکید دارد (شهرداری‌ها، ش ۱۵، ص ۶۰) و این در حالی است که شهرداری‌ها این موارد را کمتر مورد توجه قرار می‌دهند.

شهرداری‌ها تمایل دارند که مبتنی بر شیوه‌های سنتی خود بتوانند مستقیماً وارد عمل در حیطه فعالیت‌های شهری شوند. ساختار سازمانی شهرداری‌ها، قواعد حاکم بر آن و فرهنگ ذهنی مسلط بر سازمان‌هایی که به شیوه سنتی عمل می‌کنند، کمتر به شیوه‌های جایگزین و تازه تن می‌دهند، که این خود در حقیقت تبعیت از شیوه‌های اعمال قدرت و حفظ موقعیت اقتدار به سبک گذشتگان است.

بخش ستادی نیز با آغاز کار شوراهای اسلامی شهرها، تشکیل سازمان شهرداری‌های کشور را که سابقه چهار دهه‌ای دارد (شهرداری‌ها، ش ۱۸، ص ۱۸) در دستور کار خود قرار داده است. با تشکیل این سازمان که بنابر ماده ۶۲ قانون شهرداری‌ها، به منظور راهتمایی و ایجاد هماهنگی در امور شهرداری‌ها و آموزش کارکنان شهرداری‌ها و همچنین نظارت بر حسن اجرای وظائف شهرداری‌ها پیش‌بینی شده است، می‌توان تا حدود زیادی از منافع شهرداری‌ها حمایت کرد.

چنین است که در شرایط و میدان رقابت برای حفظ و کسب قدرت، خطمشی‌ها و هدف‌هایی که چندی است به وادی فراموشی سپرده شده، دوباره جان تازه‌ای به خود می‌گیرند و در معادلات به حساب می‌آیند.

## نتیجه‌گیری

در نشست‌ها و گفت‌وگوهایی که میان اعضای شوراهای اسلامی شهر و شهرداران و یا مستولان و دست‌اندرکاران شهرداری‌ها برپا می‌شود، معمولاً نقش شوراها به وسیله خود اعضای شورا مطرح می‌گردد و مورد تأکید فراوان قرار می‌گیرد، و نه از زبان شهردار یا گویی شهرداری‌ها به ناگزیر این ارتباط را پذیرفته‌اند. این امر تا اندازه زیادی نشان دهنده عدم رغبت شهرداری‌ها به پذیرش شوراهاست. این موضوع با توجه به این نگرانی که در واقع سانیابنده دنبال این باشیم که شوراها در حوزه ما قرار بگیرند، بلکه باید سعی کنیم شهرداری‌ها در حوزه شوراها فعالیت کنند. (شهرداری‌ها، ش ۱۵، ص ۵۹) قابل تأمل است. در عین حال زمانی که نظام روابط اجتماعی میان این دو سازمان و نهاد ساخت منطقی خود را بیابد، در آن صورت فشار روانی و فشار ذهنی اعمال قدرت و اقتدار و کنترل کمتر می‌گردد.

در واقع به نظر می‌رسد که اگر رابطه مبتنی بر قدرت و اقتدار میان شهرداری‌ها و شوراها براساس چارچوب‌های قانونی به درستی تعریف نشود و به حوزه‌های جدیدی کشیده شود، این رابطه نه تنها کارکرد مثبت خود را از دست می‌دهد، بلکه موجب اختلال در تحقق هدف‌های مشترک می‌گردد. پس باید به گونه‌ای عمل شود که ساختاری منطقی و مثبت در چارچوب ضوابط حفظ گردد و به گونه‌ای عمل نشود که ساختاری غلط و تعریف نشده و مبهم تعویت گردد.

## منابع

- ۱- انبوه، قاپرین و دیگران، چهار چوب نظری بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، مرکز آموزش مدیریت دولتی تهران، ۱۳۷۷.
- ۲- تا حیکم، منصور، مطالعه‌ای برکتاب چهار چوب نظری قدرت و اقتدار وزارت کشور، ترجمه سیدعلی یونس، انتشارات پژوهشگاه مطالعات راهبردی، ۱۳۷۷.
- ۳- راضی‌هاکلی، مطالعه سیاست تطبیقی بر جمعیت‌شناسی سیاسی، ترجمه سیدمحمدحسین یونس، انتشارات مستند تهران، ۱۳۷۷.
- ۴- شهرهای ایران، مطالعه پژوهشی آماری و اجتماعی برآمده از روی و مدیریت شهری سازمان شهرداری‌های کشور، شماره‌های ۲، ۳، ۴، ۵، ۶، ۷، ۸.
- ۵- کلین، جیمز، رویکردهای نظریه اجتماعی، ترجمه سیدمحمدحسین یونس، تهران، تهران، ۱۳۷۷.
- ۶- لوگن، استیون، نظریات فرانسوی با نظریه‌ها، ترجمه فرهنگ رحمتی، مؤسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی تهران، ۱۳۷۷.
- ۷- لوگن، استیون، قدرت‌شهرها، ترجمه صدق‌الله افروز، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا تهران، ۱۳۷۵.
- ۸- مازنی، سیدمحمد، استوار، چری، اصول و نظریه‌ها در علوم سیاسی، ترجمه سیدمحمدحسین یونس، انتشارات پژوهشگاه مطالعات راهبردی، تهران، ۱۳۷۸.
- ۹- مرکز مطالعات راهبردی شهری، امکان‌سنجی همکاری و تقابل، چاپ به شهرداری‌ها، بخش دولتی، ۱۳۷۷.

# شهر دموکراتیک

## چکیده

شهرسازی جدید جهان (برنامه‌ریزی و طراحی شهری) در اوایل قرن بیستم در سایه حمایت و اقتدار دولت‌ها و با اهداف ساماندهی توسعه کالبدی شهرها به وجود آمد و از نظر اجرایی و عملی نیز، بیشتر از علوم فنی و مهندسی تأثیر پذیرفت. نتیجه اینکه، در قسمت اعظم سال‌های قرن بیستم، شهرسازی بیش از پیش زیر سلطه نظریه‌ها و رویه‌های دیوان‌سالاری و فن‌سالاری قرار گرفت. اما در چند دهه آخر قرن بیستم، به دنبال وقوع تحولات وسیع و شگرف فلسفی و سیاسی و اجتماعی در جامعه غربی، دانش شهرسازی ضرورتاً به سمت اهداف کیفی و اجتماعی توسعه و رویه‌های دموکراتیک و مشارکتی روی آورده است. براین اساس در این مقاله سعی شده است که تصویری موجز ولی مدون از مبانی و رویه‌های شهرسازی دموکراتیک و چشم‌اندازهای آینده آن ترسیم گردد.

## به سوی شهرسازی دموکراتیک

جوان مهدیزاده

کارشناس ارشد علوم اجتماعی و پژوهشگر برنامه‌ریزی شهری



# شهرسازی در مسافتی عراقتیک

## مقدمه

\* دانش شهرسازی جدید، به عنوان مجموعه‌ای از نظریه‌ها و رویه‌های نسبتاً مدون در باره برنامه‌ریزی شهری و طراحی شهری، در نخستین دهه‌های قرن بیستم در اروپا و آمریکا به وجود آمد. در شرایط سیاسی و اقتصادی آن دوران، شهرسازی بیش از هر عامل دیگر تحت نفوذ و اقتدار دولت و به ویژه کارکردهای اقتصادی و مدیریتی آن قرار داشت و به همین دلیل بیشتر خصلتی آمرانه، از بالا به پایین و دیوان‌سالارانه پیدا کرد. از طرف دیگر، روند فزاینده صنعتی شدن شهرنشینی و شهرسازی باعث نفوذ و تسلط بیش از حد نخبگان علمی و فنی، به ویژه مهندسان و معماران، در این عرصه گردید. در نتیجه، سرنوشت شهرها و انبوه‌شهروندان، که بستر اصلی حیات اجتماعی و تمدن معاصر را تشکیل می‌دهند، بیش از هر عامل دیگر در حیطه اقتدار دولتمردان و فن‌سالاران قرار گرفت.

\* از حدود ۱۹۶۰ به بعد، واکنش‌های انتقادی وسیعی برخیزد این وضع به ظهور رسید و در نتیجه شهرسازی برای نجات خود به تدریج به سمت جذب اندیشه‌های اجتماعی، اخلاقی و مشارکتی روی آورد. در دهه ۱۹۷۰ با رواج «برنامه‌ریزی راهبردی» گام‌های مؤثری در انتقال بخشی از اختیارات دولتی به نهادهای محلی و توجه بیشتر برنامه‌ریزان و طراحان به نیازها و خواست‌های عامه شهروندان، برداشته شد. اما تحولات سیاسی و اجتماعی دو دهه آخر قرن بیستم نقطه عطف بزرگی در چرخش شهرسازی آمرانه و فن‌سالارانه به سمت نوعی شهرسازی مشارکتی و دموکراتیک محسوب می‌شود. آوج‌گیری جنبش زیست‌بوم‌گرایی و توسعه پایدار، فروروشانی نظام‌های اقتدارگرا، رشد وسیع دموکراسی و حقوق بشر، گسترش مفاهیم مربوط به جامعه مدنی، کثرت‌گرایی و جنبش‌های فرهنگی، در زمان حاضر سنت شهرسازی را در وضعیت بحرانی و نوعی بن‌بست نظری و عملی قرار داده است. برای رهایی از این وضعیت دشوار و خطیر است که شهرسازی اینک به استمداد از خرد جمعی، روش‌های دموکراتیک، جست‌وجوی عدالت و آرمان‌های انسانی روی آورده است. در واقع، برنامه‌ریزی و طراحی شهری در آستانه قرن بیست و یکم، به سمت تحولی انقلابی، چه در عرصه اهداف و وظایف و چه در عرصه رویه‌ها و روش‌ها، پیش می‌رود.

این مقاله، در واقع، تلاشی مقدماتی برای طرح موضوع و ارائه چشم‌اندازی نسبتاً منون از این رویکرد جدید است. بی‌تردید - شهرسازی کشور ما در عصر جهانی شدن فرهنگ شهرنشینی و شهرسازی از یک طرف، و لزوم پویایی کردن آن از طرف دیگر، نمی‌تواند نسبت به پیشنهادها و دستاوردهای این تحول بنیادی بی‌تفاوت بماند. استقبال بصوقع، آگاهانه و نقادانه از دیدگاه‌های جدید، شاید بهترین راه برای جلوگیری از تحمیل یکسویه و دنباله‌روی کورکورانه از آنها در زمان‌های بعد باشد. با توجه به این ملاحظات، مباحث اصلی این مقاله در چند قسمت به این شرح ارائه می‌شود.

- ۱- زمینه‌ها و ریشه‌های برنامه‌ریزی آمرانه
- ۲- زمینه‌های رویکرد دموکراتیک در شهرسازی
- ۳- اصول و محورهای شهرسازی دموکراتیک
- ۴- نگاهی به چشم‌اندازهای آینده شهرسازی دموکراتیک

### ۱- زمینه‌ها و ریشه‌های برنامه‌ریزی آمرانه

به‌طور کلی، برنامه‌ریزی به معنای نوعی فعالیت نظری - عملی انسان، از اساس بر اعتقاد به خرد انسانی و توانایی علوم و حقی مداخله انسان در روندهای طبیعی و اجتماعی استوار است. بنابراین منشأ اولیه برنامه‌ریزی به

لزوم اعمال حاکمیت عقلانی دولت‌ها و توجیه و تسهیل دخالت آنها در اداره امور سیاسی، نظامی و اقتصادی جوامع یزیمی گردد. به همین دلیل اولین الگوهای برنامه‌ریزی، خصیصی کلان، اقتصادی، امرانه و بوروکراتیک داشت. در بستر چنین شرایطی بود که «برنامه‌ریزی شهری» نیز در اوایل قرن بیستم با این هدف به وجود آمد که تمام فعالیت‌های مربوط به توسعه و عمران شهری را، چه در حال و چه در آینده، تحت انتظامی عقلانی و نظارتی سازمان یافته در آورد. این الگوی برنامه‌ریزی که معمولاً به عنوان «برنامه‌ریزی جامع عقلانی» معرفی می‌شد و بیش از پنجاه سال در سراسر جهان سیطره داشت، بنابه اقتضای شرایط دوره خود، بیشتر بر اصول و روش‌های امرانه (از بالا به پایین) و فن سالارانه و ضوابط دستوری استوار بود. عوامل مؤثر در این وضعیت را، که به نحوی بازار در الگوهای جامع - تفصیلی شهرها مشاهده می‌شود، می‌توان در سه عرصه زیر مورد بازبینی قرار داد.

### ۱-۱- اولویت نقش دولت و توسعه اقتصادی در شهرسازی

برنامه‌ریزی شهری که از ابتدا به صورت «برنامه‌ریزی دولتی» شکل گرفت، اصولاً بر اعتقاد به «حق حاکمیت انحصاری دولت» و «مشروعیت دولت» استوار بود. بر پایه این نگرش چنین تصور می‌شد که مسئولان و مدیران سیاسی جامعه، بر اساس قوانین و در راستای منافع و خیر عمومی حرکت می‌کنند؛ بنابراین وظیفه برنامه‌ریزان این است که اهداف و تصمیمات آنان را به مرحله اجرا در آورند و عموم مردم نیز باید این اقدامات را به عنوان تکلیفی قانونی و مطلوب برای کل جامعه بپذیرند.

در نیمه اول قرن بیستم وقوع دو رخداد بزرگ سیاسی و اجتماعی در جهان، سبب شد که نقش دولت‌ها و میزان اختیارات آنها در امر برنامه‌ریزی به مراتب افزایش یابد. نخست بروز دو جنگ اول و دوم جهانی بود که زمینه‌های سیاسی اقتصادی دخالت وسیع دولت‌ها را در حیات عمومی جوامع، به ویژه در امر بازاری و نوسازی شهرها، فراهم آورد و برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای را به عنوان وظیفه‌ای انحصاری برای بخش دولتی مطرح ساخت. دوم، وقوع انقلاب اکتبر روسیه (۱۹۱۷) و پیدایش دولت اتحاد جماهیر شوروی بود که با ایجاد نظام دو قطبی در جهان و ابداع «برنامه‌ریزی متمرکز»، الگوهای جدیدی از برنامه‌ریزی و مدیریت تمام دولتی را به مرحله آزمون گذاشت و جهان سرمایه‌داری را نیز به دخالت بیشتر در امور توسعه و عمران و قبول «دولت رفاه» و اقتصاد مختلط ناگزیر ساخت. در نتیجه این وضع، در سراسر کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری، لزوم دخالت دولت در امر برنامه‌ریزی به صورت روندی غالب و فراگیر درآمد که از نظر مبنای اقتصادی بر «نظریه دولت رفاه» استوار بود. در واقع از حدود دهه ۱۹۳۰ به بعد نقش دولت در کشورهای غربی به عنوان سازمان دهنده نظام سرمایه‌داری تا حد زیادی جانشین مکانیسم بازار آزاد شد و کنترل اقتصادی و برنامه‌ریزی در سطوح مختلف، باعث پذیرش کارگردهای جدیدی برای دولت در نظام سرمایه‌داری گردید (بشیریه، ۱۳۷۳، ص. ۳۱۱).

### ۱-۲- نفوذ اثبات‌گرایی و علم‌گرایی در شهرسازی

فضای فکری و فلسفی آغاز قرن بیستم به شدت تحت تأثیر فلسفه «اثبات‌گرایی» (پوزیتیویسم) و «تجربه‌گرایی» (امپیریسیسم) و کاربرد آن در تمام عرصه‌های علوم طبیعی و اجتماعی بود. در آن دوره، این اندیشه قوت گرفت که می‌توان به کمک تعقل و علوم مختلف، حیات شهرها را مورد مطالعه قرار داد و تحولات آنها را در آینده تحت نظارت و هدایت در آورد. پیشرفت‌های بعدی در عرصه حمل و نقل جدید، ابداع و به کارگیری مصالح و فنون جدید در ساختن بناهای بلند، ایجاد شهرهای جدید، ابداع بزرگراه‌ها و تقاطع‌های غیر هم‌سطح، و مانند اینها، شهرسازی را بیش از پیش به سمت نوعی فعالیت صرفاً علمی و مهندسی گشاید و در نتیجه نقش خیرگمان و کارشناسان علمی و فنی در برنامه‌ریزی و طراحی شهری، به نحو گسترده و بی‌سابقه‌ای گسترش پیدا کرد. از این رهگذر، نظریات و اقدامات شهرسازان، به عنوان گروه «فن سالار» و «تخبه»، تأثیری مستقیم در نحوه شکل‌گیری شهرها و شیوه زندگی عموم شهروندان به جا گذاشت.

در دهه ۱۹۵۰، به دنبال رواج نظریه سیستم‌ها و کاربرد کامپیوتر در علوم و فنون مختلف، موضوع استفاده از «الگوسازی» و «شبیه‌سازی» در عرصه شهرسازی نیز صورتی فراگیر پیدا کرد و باعث تنویر بیشتر شهرسازی فن سالارانه و جدایی بیشتر آن از خواست‌ها و مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری و ساختن محیط زندگی خود گردید. در نتیجه این شرایط و گسترش اختیارات و اقتدار فن سالاران و مهندسان شهرساز، که خود در پرتو حمایت اقتدار نهادی دولتی و با مؤسسات بزرگ اقتصادی قرار داشتند، حرفه و دانش شهرسازی بیش از پیش به سمت رویکرد امرانه، یک بعدی و جدا از تمایلات صاحبان اصلی شهرها گرایش یافت.

### ۱-۳- سلطه شهرسازی کارکردی و ضابطه‌ای

الگوی «طرح‌های جامع - تفصیلی» که در ابتدا بر اساس نظریات ارگانستی «پاتریک گدس» و «لوئیس مامفورد» شکل گرفت، بعدها با اصول کارکردگرایی «شهرسازی مدرن» (مشهور آتن - ۱۹۳۳) درهم آمیخت و در سراسر جهان به صورت طرح‌های توسعه و عمران شهری به کار گرفته شد. در واقع از طریق شهرسازی



کار کردی، تصمیم گیری درباره حیات شهرها و زندگی روزمره انبوه شهروندان، به عهده مدیران دولتی و تهیه کنندگان طرح‌ها و ضوابط پیشنه‌های طرح‌ها واگذار گردید.

این الگو به دلیل اینکه از جهت نظری بر اصول عقلانی و تحلیل منطقی، و از جهت عملی بر نگرش گالبدی استوار است، ضرورتاً به سمت اندیشه هندسی و معیارهای کمی گرایش دارد. در این گونه برنامه‌ریزی، اهداف و مقاصد مورد نظر را پیشایش مسئولان و مدیران جامعه تعیین می‌کنند و بنابراین، تمایلات و خواسته‌های عموم شهروندان تأثیری مستقیم در پیشنهادها ندارد. حاصل نهایی این نحوه نگرش به شهر، این است که تمام حیات شهر به شیوه‌های کارکردگرایانه به مجموعه‌های از فعالیت‌ها و فضاها تعریف می‌شود، که می‌باید نوع و اندازه و مکان آن را تعیین کرد. از این دیدگاه و طبقه شهرسازی این است که یا در نظر گرفتن نیازهای «متوسط» یا «حداقل» هر فرد به زمین، و محاسبه آن براساس پیش‌بینی

**«شهرسازی سرانه‌ای» تمام حیات پیچیده شهر و نیازهای متنوع گروه‌های مختلف را، در نقشه‌های کاربری زمین و جداول بی‌روح کاربری و مقررات خشک و ناعادلانه منطقه‌بندی محصور و محدود می‌کند. در بستر چنین نگرش و فرایندی است که برنامه‌ریزی شهری، ناآگاهانه و ناخواسته به ابزار انقیاد یا کارگزار قدرتمندان و زمینداران تبدیل می‌شود**

رشد جمعیت، انواع فعالیت (کاربری)ها و نحوه توزیع آنها را در سطح شهر معلوم کند. بدیهی است که در چنین شرایطی، هر شهروند فقط می‌تواند در چارچوب سرانه‌هایی که برای او در نظر گرفته شده است، از مواهب زندگی شهری بهره‌مند شود. در واقع «شهرسازی سرانه‌ای» تمام حیات پیچیده شهر و نیازهای متنوع گروه‌های مختلف را، در نقشه‌های کاربری زمین و جداول بی‌روح کاربری و مقررات خشک و ناعادلانه منطقه‌بندی محصور و محدود می‌کند و انسان‌ها را، به رغم تمام تنوع‌شان، مجبور می‌سازد که شیوه زندگی و رفتارهای خود را در چارچوب این تصمیمات و مقررات سازمان دهند. در بستر چنین نگرش و فرایندی است که برنامه‌ریزی شهری، ناآگاهانه و ناخواسته به ابزار انقیاد یا کارگزار قدرتمندان و زمینداران تبدیل می‌شود و برنامه‌ریزان، به رغم نیات آرمانی خود، در جایگاه دشمنان شهر و شهروندان قرار می‌گیرند.

**۲- زمینه‌های رویکرد دموکراتیک در شهرسازی**

در نیمه دوم قرن بیستم، تحولات سیاسی و اجتماعی شگرفی در جهان پدید آمد، که به طور مستقیم و غیرمستقیم باعث دوری برنامه‌ریزی سنتی از روش‌های آمرانه، یک بعدی و از بالا به پایین شدند. در واقع تجارب دولت‌های خلقی و برنامه‌ریزی متمرکز در اردوگاه شرق و تجارب دولت‌های «رفاه» و «حداقل» در کشورهای سرمایه‌داری، نشان داد که فرایند برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری برای سرنوشت حال و آینده جوامع انسانی بسیار پیچیده‌تر از آن است که بتوان از طریق اقتدار دستگاه دولتی و فن‌سالاران یا توسل به قوانین بازار آزاد، آن را به سمت اهداف عالی انسانی هدایت کرد. مجموعه این تجارب درس‌های بسیار بزرگ و ارزنده‌ای برای دانش شهرسازی به بار آورده است. از مهم‌ترین این آموزه‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- الف - ماهیت شهرها و زندگی جمعی انسان‌ها بسیار پیچیده‌تر از آن است که قبلاً در چارچوب نظریه‌های شهرسازی ترسیم شده است.
- ب - امکانات شناختی، علمی و فنی ما برای دخالت در حیات شهر و تغییر و اصلاح آن بسیار محدودتر از تصورات پیشین است.
- پ - میزان و نوع مداخله در ساختار و عملکرد شهرها، امری بسیار حساس است و احتمالاً با عوارض پیش‌بینی نشده و ایجاد مسائل جدید همراه خواهد بود.
- ت - شهرها بزرگ‌ترین کانون زندگی اجتماعی انبوه انسان‌ها به شمار می‌آیند و بنابراین هرگونه برنامه‌ریزی و مداخله در آنها بدون مشارکت و همکاری جمعی، ناموفق خواهد بود.

در طول دو دهه اخیر، با درس آموزی از تجارب گذشته، دانش شهرسازی به نحوی وسیع و خلاق به بازنگری و بازسازی خود روی آورده است. در اینجا برخی از مهم‌ترین عوامل مؤثر در این گرایش به اختصار معرفی می‌شوند.

**۱-۲- جامعه مدنی و تحول نقش دولت**

در چند دهه اخیر، سمت و سوی تحولات سیاسی و اجتماعی در کشورهای پیشرفته غرب، به سمت کاهش شدید نقش دولت و بازنگری در وظایف و کارکردهای آن سیر کرده است. نظریه‌های جدید سیاسی و اجتماعی، مثل نظریه «پر مسئولیت بودن دولت» (انتونی گیدنز) و نظریه «بحران مشروعیت دولت» (یورگن هابرماس) و «دولت حداقل» (رابرت تازیکا)، اگر چه از دیدگاه‌های مختلف مطرح شده‌اند ولی تأکید همه آنها بر کاهش نقش دولت و افزایش نقش نهادهای غیردولتی در اداره زندگی اجتماعی استوار است. در بستر چنین شرایطی است که

عناصیر مربوط به «جامعه مدنی»، «دولت مدنی»، «حوزه عمومی»، «دموکراسی کثرت‌گرا» جایگاه وسیعی، هم در عرصه نظری و هم در عرصه تحولات سیاسی و اجتماعی پیدا کرده است. در برتو این تحولات جدید است که حوزه اختیارات و مشروعیت دولت در زمینه مدیریت جامعه و برنامه‌ریزی برای زندگی عمومی به شدت مورد تردید قرار گرفته است. از جمله باید به گسترش وسیع مفهوم جامعه مدنی و حوزه عمومی اشاره کرد. مفهوم «جامعه مدنی» معمولاً به آن بخش از مناسبات اجتماعی اطلاق می‌گردد که خارج از حوزه دولت و فارغ از دخالت قدرت سیاسی قرار دارد و مجموعه‌ای از نهادها، مؤسسات، انجمن‌ها و انواع تشکلهای خصوصی و مدنی (غیرخصوصی) را در برمی‌گیرد (پشیریه، ۱۳۷۴، ۲۲۹). یکی از مفاهیم اصلی مربوط به جامعه مدنی، به نظریه «حوزه عمومی» مربوط می‌شود که به ویژه «هابرماس» به آن پرداخته است. از دیدگاه هابرماس، حوزه عمومی که میان حوزه اقتصاد و دولت قرار گرفته، از هر دو مستقل است و عرصه‌ای است که براساس برابری در دسترس همه شهروندان قرار دارد و بنابراین تحت سلطه یا نظارت کنشگران قدرتمند اقتصادی یا مقامات دولتی نیست. حوزه عمومی نیازمند انجمن‌های داوطلبانه و مستقل شهروندان و دستگاهی نهادینه است که اجازه انتشار بدون محدودیت اطلاعات و اندیشه‌ها را بدهد. بنابراین، انواع گوناگون سازمان‌ها جزء جدایی‌ناپذیر حوزه عمومی محسوب می‌شوند. در همین حوزه عمومی است که امکان آگاهی یافتن از مسائل اساسی روزمره شهروندان و فراهم ساختن وسایل بیان انواع دیدگاه‌ها و نظریات در باره موضوعات مورد بحث و اختلاف فراهم می‌گردد (کیویستو، ۱۳۷۸، ۱۱۰).

به طور کلی، در شرایط تحقق جامعه مدنی، نظریه‌ها و رویکردهای مربوط به نحوه برنامه‌ریزی و مدیریت برای جامعه در معرض چالش‌های جدی قرار گرفته است. لزوم ارتباطات آزاد، توزیع و گردش قدرت در میان

**پذیرش دموکراسی و کثرت‌گرایی ایجاب می‌کند که تصمیم‌گیری در باره توسعه و عمران شهر یا منطقه باید به دست همه کسانی انجام گیرد که در آن مؤثر و ذی‌نفع اند؛ و خود می‌باید بر عدالت، آزادی و حق انتخاب شهروندان استوار گردد**

گروه‌های مختلف، فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری جمعی، مشارکت بخش خصوصی و نیمه عمومی در امور عمومی جامعه، انتقال قدرت به جامعه محلی، مدیریت جریحه‌ای از پایین به بالا و برعکس، از جمله مقولاتی هستند که با جامعه مدنی و کثرت‌گرایی ارتباط تنگاتنگ دارند.

باقی مشروعیت اقتدار تام و تمام دولت و محدود کردن اختیارات آن در جامعه مدنی، ضرورتاً مشروعیت و اختیارات آن در امور برنامه‌ریزی نیز به شدت محدود می‌شود. در واقع پذیرش دموکراسی و کثرت‌گرایی ایجاب می‌کند که تصمیم‌گیری در باره توسعه و عمران شهر یا منطقه باید به دست همه کسانی انجام گیرد که در آن مؤثر و ذی‌نفع اند؛ و خود می‌باید بر عدالت، آزادی و حق انتخاب شهروندان استوار گردد. برای تحقق این امر لازم است که بخش مهمی از اختیارات و امکانات برنامه‌ریزی و مدیریت به عهده نهادهای «اجتماعات محلی» (۱) و «نهادهای غیرحکومتی» (NGO)، همچون شوراهای محلی، تشکلهای حرفه‌ای و انجمن‌های غیرانتفاعی و مانند آنها واگذار شود. در غیر این صورت، هرگونه برنامه‌ریزی برای توسعه و عمران شهری، به رغم دعاوی و اذعان عمومی آن، در عمل در خدمت منافع و مصالح گروه‌های مقتدر و صاحب نفوذ قرار می‌گیرد. در این شرایط، وظیفه اصلی دولت‌ها این است که به ایجاد زیرساخت‌ها، تأمین شرایط مشارکت همگان، و برقراری هماهنگی و نظارت مستمر اقدام کنند. اگر در عرصه سیاسی رقابت احزاب و آرای مردم تعیین‌کننده است، و اگر در عرصه فرهنگی گفت‌وگوی تمدن‌ها و گفت‌وگوهای اندیشه‌ها حاکم شده است، چگونه می‌توان انتظار داشت که مهم‌ترین بستر حیات جامعه و مردم، یعنی محیط زندگی آنان، جدا از دخالت نظر و عمل خود آنان شکلی مطلوب و دلخواه پیدا کند.

## ۲-۲- گسترش خردگرایی جمعی و نسبیّت‌گرایی علمی

در طول چند دهه آخر قرن بیستم، به دنبال نقد نظریه‌های مبتنی بر «خردگرایی» و «اثبات‌گرایی»، جریان‌های فکری و فلسفی جدیدی مثل «خردگرایی انتقادی»، «پدیدارشناسی»، «هرمنیوتیک» و «جنبش پساسترن» رواج پیدا کرد که تأثیرگذاری نهایی آنها در سمت تقی مطلق‌گرایی، پذیرش نسبیّت‌گرایی در علم و فلسفه، تأکید بر خردجمعی به جای «خرد ناب» و جز اینها بوده است. در پرتو این آموزه‌های جدید است که فرایند برنامه‌ریزی عقلانی، و امر آن، نیز در معرض چالش‌های جدی قرار گرفته است.

در شرایط حاضر یکی از معضلات نظری برنامه‌ریزی این است که مبانی و روش‌های قدیمی و رایج آن با



شرایط جوامع دموکراتیک کنونی در تعارض قرار دارد. در واقع بررسی اصلی این است که چگونه می‌توان فعالیت برنامه‌ریزی را به عنوان فرایندی دموکراتیک، در بستر گسترش دموکراسی، عدالت اجتماعی و پایداری محیط زندگی هدایت کرد. به نظر برخی از پژوهشگران و صاحب‌نظران اینک می‌باید از «برنامه‌ریزی از طریق مذاکره» (۲) و «گرایش ارتباطی در نظریه برنامه‌ریزی» (۳) سخن گفت. عموم تلاش‌های نظری و عملی که در این زمینه انجام گرفته، بر نزدیک کردن هرچه بیشتر اصول و روش‌های برنامه‌ریزی به سمت تکثرگرایی و دموکراسی، مشارکت بخش عمومی و خصوصی، دفاع از محرومان و ناتوانان، حفاظت ارزش‌های محیطی و فرهنگی و تأمین عدالت و رفاه اجتماعی استوار بوده است. ریشه‌های فکری و اجتماعی این گرایش جدید به تحولات اساسی در مفاهیم دموکراسی و پیشرفت در جامعه غربی برمی‌گردد، که جوهر اصلی آن عبارت است از کنش متقابل شهروندان در جستجوی تأمین نیازهای جمعی و بهره‌گیری عادلانه از امکانات فضا و زمان. به طور خلاصه می‌توان جهت‌گرایش به سمت الگویی جدید در برنامه‌ریزی را در پنج محور، به قرار زیر، خلاصه کرد:

- ۱- رویگردانی از خردگرایی علمی و اقتصاد نو کلاسیک و بازنگری در تعریف برنامه‌ریزی به عنوان عرصه‌ای وسیع برای بروز تجارب و مشارکت جمعی.
- ۲- بازگشت به اصول اساسی اخلاقی و زیبایی‌شناختی و هدایت پیشنهادها و اقدامات برنامه‌ریزی در جهت تحقق آنها.
- ۳- قبول نسبیّت در امکانات شناخت و مطالعات و پرهیز از مطلق‌گرایی و قطعیت در فرایند برنامه‌ریزی.
- ۴- تقویت مفاهیم عدالت اجتماعی در گسترهای وسیع‌تر از شرایط مادی و وسیع برنامه‌ریزی در جهت تأمین

### بازتاب دیدگاه‌های پسامدرن در برنامه‌ریزی و طراحی شهری را می‌توان به صورت رویگردانی از تمرکز و اقتدار سازمان‌های دولتی و شرکت‌های بزرگ، اقبال به نهادهای محلی، گرایش به معماری بومی و سنتی، توجه به فضاهای عمومی شهری و ایجاد تنوع در کاربری‌ها و سیمای شهری مشاهده کرد

حقوق گروه‌های مختلف اجتماعی.

۵- به کارگیری مفهوم «عقلانیت ارتباطی» (۴) به جای خرد ابزاری و تقویت گردش آزاد اطلاعات و تفاهم عمومی در فرایند برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری (Campbel, 1997: 238).

### ۲-۳- تأثیر جنبش پسامدرن در شهرسازی

«شهرسازی مدرن» در چشم‌انداز کلی، از جمله دستاوردهای جنبش «مدرنیسم» در غرب محسوب می‌شود. بنابراین با ظهور گسترش اندیشه‌های مربوط به جنبش «پسامدرن»، مبنای شهرسازی مدرن نیز در معرض نقد و دگرگونی قرار گرفته است. جنبش پسامدرنیسم، اگر چه دربردارنده اصول منون و یکپارچه‌ای نیست، ولی به طور کلی نوعی واکنش در برابر دعاوی و اسطوره‌های عصر مدرنیسم و نوعی بازنگری در باورها و ارزش‌های مبتنی بر آن به شمار می‌رود.

در متن چنین چشم‌اندازی می‌توان گفت که جنبش پسامدرن، اگر چه در کلیت خود در تقابل و تعارض با الگوهای برنامه‌ریزی و طراحی شهری سنتی قرار دارد، ولی در بطن خود حاوی پیشنهادهایی در جهت نوسازی و بازسازی دانش شهرسازی است. پسامدرنیسم، بنابه خصلت خود، اصولاً مخالف با دعاوی و نظر به‌پنداری‌های بزرگ (روایت‌های کلان) است، و از این نظر مبنای برنامه‌ریزی، به عنوان نوعی «امریت عقلانی توسعه‌یافته»، مورد حمله شدید دیدگاه‌های ساختارگرای «ژاک دراید» و قدرت‌ستیزی «میشل فوکو» و کنش ارتباطی «هایبر ماس» قرار گرفته است. به نظر برخی از متفکران پسامدرن، هر نوع تصمیم‌گیری برای توسعه و عمران جوامع انسانی، می‌باید به جای پیروی از «عقل ناب» به روند مشارکت، گفت‌وگو و پیشرفت دموکراتیک روی آورد. این شکل جدید از برنامه‌ریزی، که می‌توان آن را «برنامه‌ریزی از طریق مذاکره» نامید، در واقع نوعی بازنگری در مفهوم «عقل ناب» مدرنیسم است که نوعی تلاش جمعی و میان‌ذهنی برای رهایی از اصول‌گرایی، اقتدارگرایی و هیچ‌گرایی محسوب می‌شود (Campbel, 1997: 233).

بازتاب دیدگاه‌های پسامدرن در برنامه‌ریزی و طراحی شهری را می‌توان به صورت رویگردانی از تمرکز و اقتدار سازمان‌های دولتی و شرکت‌های بزرگ، اقبال به نهادهای محلی، گرایش به معماری بومی و سنتی، توجه به فضاهای عمومی شهری و ایجاد تنوع در کاربری‌ها و سیمای شهری مشاهده کرد (بحرینی، ۱۳۷۸، ۱۳۴). بر همین اساس نگرش طراحی شهری پسامدرن، برخلاف دیدگاه کلان‌نگر طراحی مدرن، به مقیاس‌های

مباحث و موضوعات مربوط به مشارکت به ابعاد نظری برنامه‌ریزی یعنی لزوم مراجعه به خرد جمعی، بهره‌گیری از تبادل نظر و گفت‌وگوهای مختلف اجتماعی در عرصه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در باره اهداف و مصالح توسعه و عمران مربوط می‌شود

کوچک و مکان‌های مشخص و سرزندگی این مکان‌ها در مخالفت با انتزاع‌ها و کلیت‌گرایی‌های مدرنیسم، و نیز به فرهنگ عمومی و مسائل محلی نظر دارد؛ همچنین تأکید بر خرد و نظم یکنواخت را رد می‌کند. در جست‌وجوی تنوع و تفاوت است، و به اختلاط و امکان انتخاب علاقه‌نشان می‌دهد (مدنی‌پور، ۱۳۷۹: ۲۷۸).

### ۳- اصول و محورهای شهرسازی دموکراتیک

موضوعات و نظریات مربوط به شهرسازی دموکراتیک، نه به صورت جریان نظری واحد و یکپارچه، بلکه به صورت مجموعه‌ای از اندیشه‌ها و تجارب عملی، به تدریج در طول چند دهه گذشته، پدید آمده و به طور مداوم در جهت تکامل سیر کرده است.

در میان انبوه مباحثات مختلف و نظریات تند و متضادی که در چند دهه اخیر مطرح شده‌اند، می‌توان سه پیشنهاد اساسی را تشخیص داد - که به شیوه‌ای معتدل‌تر و واقع‌بینانه‌تر، سمت و سوی حرکت به طرف برنامه‌ریزی دموکراتیک را نشان می‌دهند:

الف - شهرسازی بیش از هر چیز با محیط انسان ساخت سروکار دارد که ضرورتاً تحت تأثیر وسیع عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است و بنابراین نمی‌توان وظایف آن را صرفاً به ساماندهی و ساختن کالبد شهرها محدود کرد.

ب - برنامه‌ریزان و طراحان شهری نوعی میانجی میان دولت، اقتصاد و طبقات اجتماعی محسوب می‌شوند و بنابراین نمی‌توانند در فرایند توسعه و عمران بی‌طرف باشند؛ و از این نظر بازسازی و توسعه نقش برنامه‌ریزی، به عنوان نیروی مورد قبول جامعه، این است که تقویت دموکراسی را به عنوان مهم‌ترین پیش‌نیاز برنامه‌ریزی بپذیرد.

ج - نظریه‌پردازان و مسئولان برنامه‌ریزی و طراحی شهری، می‌باید عرصه برنامه‌ریزی را هر چه بیشتر به سوی مردم، رای‌دهندگان و شهروندان باز کنند. در هر جامعه‌ای، انواع اجتماعات محلی و فرهنگ‌های خرد وجود دارد که خواست‌ها، نیازها و امکانات آنان متفاوت است و برنامه‌ریزان می‌باید در ضمن حفظ این تفاوت‌ها، ارزش‌های عام انسانی و حقوق اساسی و دموکراتیک همگان حمایت کنند (Campbel, 1997: 227).

با توجه به چشم‌انداز عمومی مذکور، برخی از مقولات و نظریات مهم مربوط به شهرسازی دموکراتیک در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۳-۱- برنامه‌ریزی شهری و عدالت اجتماعی

کتاب فیلسوف سیاسی آمریکایی «جان راولز» (۵) به نام «نظریه عدالت» (۶) که در سال ۱۹۷۱ انتشار یافت، تأثیری بسیار وسیع در اندیشه‌های سیاسی و اجتماعی جامعه غربی، به ویژه کشورهای انگلیسی‌زبان، به جای گذاشته است. به نظر وی عدالت مقدم‌ترین فضیلت نظام‌های اجتماعی است که به هیچ‌وجه نمی‌توان از آن صرف‌نظر کرد.

در این نظریه، به جای جست‌وجوی عدالت ناب اخلاقی که دست‌یافتنی نیست، می‌توان از طریق توزیع درست منافع و مزایای اجتماعی در سطح جامعه، به سمت عدالت حرکت کرد. اگر چه رسیدن به توافق در مورد منافع متضاد (که مشکل اصلی عدالت اجتماعی است) بسیار دشوار است ولی در این زمینه هیچ راه دیگری جز تلاش برای رسیدن به «توافق منصفانه» وجود ندارد. هدف اصلی این توافق، منصفانه، حداکثر بهره‌مندی ممکن از «خیرهای اجتماعی بنیادین» است که هر انسان معقولی در جست‌وجوی آن است. از جمله این خیرهای اجتماعی بنیادین، می‌باید از «حقوق و آزادی‌ها، قدرت‌ها و فرصت‌ها، درآمد و ثروت» یاد کرد.

در جمع‌بندی فشرده، می‌توان گفت که در واقع نظریه «راولز» مفهومی دموکراتیک از عدالت اجتماعی ارائه می‌دهد که در جوامعی با سطح معینی از پیشرفت مادی و وجود ساختار دموکراتیک، دست‌یافتنی و تحقق‌پذیر است و بنابراین در شرایط سلطه‌بازار آزاد، فقر اجتماعی یا ستیزه‌شدید طبقاتی نمی‌تواند معنا و جایگاهی داشته باشد. به اعتباری می‌توان چنین نتیجه گرفت که این نوع نگرش به عدالت اجتماعی، با مفاهیم دیگری همچون جامعه‌مدنی، کثرت‌گرایی سیاسی و «حقوق شهروندی» ارتباط دارد و در واقع - لازمه دستیابی به عدالت و وجود آزادی‌های بنیادی و توزیع عادلانه ثروت است. بر این اساس، به نظر راولز، می‌توان نظریه عدالت اجتماعی را بر اساس چهار اصل، به ترتیب تقدم و اولویت، به صورت زیر خلاصه کرد:



یکی از اهداف اولیه برنامه‌ریزی شهری هماهنگ کردن عملکردهای مختلف شهری است. این وظیفه ایجاب می‌کند که برنامه‌ریزان به دانشی عمومی در مورد عناصر اصلی تشکیل دهنده اجتماعات شهری مجهز شوند. علاوه بر اینها، در عرصه عمل برنامه‌ریزی جمعی، برنامه‌ریزان باید فراگیرند که چگونه به عنوان حامیان حرفه‌ای در روند پر مشغله تعیین سیاست‌های توسعه و عمران شهری شرکت جویند

۱- نیازهای بنیادین مادی همه افراد باید تأمین گردد.

۲- هر شخصی حقی برابری نسبت به طرح مناسبی از آزادی‌های بنیادین - که با طرح مشابهی در مورد آزادی‌ها برای همگان سازگار باشد - دارد.

۳- فرصت‌ها برای دستیابی به موقعیت اجتماعی مطلوب باید در نظام اجتماعی چنان توزیع شده باشد که آنها را برای نابرابر خوردارترین طبقه نیز به حداکثر برساند.

۴- نابرابری اقتصادی باید چنان سامان یابد که ثروت فقیرترین طبقه را بیشینه کند. (استاف، ۱۳۷۸: ۲۸۴).

علاوه بر مباحث عام نظری و فلسفی در باره عدالت اجتماعی، در اواسط دهه ۱۹۶۰ جریان و نظریه خاصی مربوط به برنامه‌ریزی شهری در ایالات متحده به وجود آمد که به «برنامه‌ریزی عدالت‌خواه» معروف شده است. این جریان در واقع در پاسخ به مشکلات شهرنشینی در آمریکا و بی‌توجهی برنامه‌ریزی رایج نسبت به تبعیضات نژادی، اقتصادی، جنسی و فرهنگی پدید آمد، و به توبه خود به رشد اندیشه‌های دموکراتیک در برنامه‌ریزی کمک کرد.

مفهوم برنامه‌ریزی عدالت‌خواه مستلزم پذیرش ضمنی وجود منافع متعارض اجتماعی است که ممکن است برخی از آنها دست نیافتنی باشند. از این نظر، در اجرای هر طرح و برنامه‌ای عده‌ای منتفع می‌شوند و عده‌ای زیان می‌بینند، که البته معمولاً ضرر به کسانی وارد می‌شود که گرفتار تبعیضات اقتصادی و اجتماعی هستند. بنابراین برنامه‌ریزان عدالت‌خواه، به جای برنامه‌ریزی برای کل جامعه، بیشتر به فکر آن هستند که امکانات بیشتری برای محرومان فراهم کنند. برنامه‌ریزان عدالت‌خواه بیش از آنکه درگیر ارزیابی کلی هزینه منفعت برنامه‌ها باشند، بیشتر به نحوه توزیع هزینه‌ها و منابع می‌اندیشند.

۲-۲- برنامه‌ریزی به عنوان فرایندی مشارکتی

بخش مهمی از مباحث و موضوعات مربوط به مشارکت به ابعاد نظری برنامه‌ریزی یعنی لزوم مراجعه به خرد جمعی، بهره‌گیری از تبادل نظر و گفت‌وگو گروه‌های مختلف اجتماعی در عرصه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در باره اهداف و مصالح توسعه و عمران مربوط می‌شود. از این نظر، موضع مشارکت رابطه‌ای مستقیم با مبانی نظری برنامه‌ریزی، یعنی چگونگی رسیدن به شناخت درست از نیازها و اهداف برنامه‌ریزی و چگونگی دستیابی به توافق و همکاری اجتماعی در مسیر توسعه و عمران دارد. به همین خاطر مباحث مشارکت ضرورتاً با مباحث مربوط به تعارض منافع، عدالت اجتماعی و دموکراسی ارتباط می‌یابد. براساس این ضرورت، بخشی از نظریه‌های جدید برنامه‌ریزی شهری به عنوان «برنامه‌ریزی حمایتی» و «برنامه‌ریزی مشارکتی» معطوف به جست‌وجو در این زمینه و پاسخگویی به این مسائل شده است. در زیر به برخی از این مباحث اشاره می‌شود.

الف - حمایت و کثرت‌گرایی در برنامه‌ریزی

یکی از منابع اساسی و اولیه در زمینه «برنامه‌ریزی حمایتی»، که به عنوان نوعی جریان اجتماعی در شهوسازی آمریکا پدید آمد، مقاله‌ای است که «پل دیویدوف» با عنوان «حمایت و کثرت‌گرایی در برنامه‌ریزی» (۷) در سال ۱۹۶۵ در آمریکا منتشر ساخت. این مقاله، منشاء طرح مباحث و مجادلات زیادی در عرصه برنامه‌ریزی گردید و به توبه خود کمک زیادی به پیشرفت ابعاد اجتماعی و سیاسی دانش برنامه‌ریزی کرد (Campbel, 1997).

دیویدوف که وکیل دادگستری و جزو فعالان اجتماعی بود، در آغاز به منظور حمایت از حقوق محرومان و مردم فقیر، به تحقیق و بررسی در این زمینه پرداخت. وی با بسط و تکمیل دیدگاه‌های خود این مشکل را مطرح ساخت که برنامه‌ریزی در معرض تعارض منافع گروه‌های نابرابر قرار دارد و از این نظر عدالت و دموکراسی ایجاب می‌کند که به نحوی میان این منافع مختلف، آشتی و تعادل برقرار گردد. این کار مستلزم توسل به نوعی فرایند تصمیم‌گیری جمعی و مشارکت گروه‌های مختلف در برنامه‌ریزی است. به نظر «دیویدوف»، برنامه‌ریزان در واقع نوعی حمایتگر اجتماعی محسوب می‌شوند که در متن کشاکش نیروها و منافع مختلف گروه‌های اجتماعی باید به سمت رعایت عدالت و برابری حرکت کنند. با این تعبیر، برنامه‌ریزی شهری مفهوم و قلمروی بسیار گسترده‌تر از مفهوم سنتی و قدیمی خود پیدا می‌کند، و بنابراین لازم است که نوعی بازنگری در وظایف برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزان انجام گیرد.



با توجه به مفهوم وسیع برنامه‌ریزی شهری، که شامل برنامه‌ریزی کالبدی، برنامه‌ریزی اقتصادی و برنامه‌ریزی اجتماعی است، می‌توان دریافت که حوزه برنامه‌ریزی بسیار وسیع است و برنامه‌ریزان می‌باید دارای دانش گسترده‌ای نسبت به تمام نیروهای مؤثر در توسعه و عمران شهر باشند. این امر اگر چه در کلیت خود درست است اما در زمان حاضر بسیاری از برنامه‌ریزان شهری فقط در عرصه‌های معینی، که مورد نیاز و تقاضای مدیریت و حکومت شهری است، تخصص دارند. در شرایط حاضر، با تغییر مفهوم و گستره حوزه عمل برنامه‌ریزی شهری، به کارشناسان دیگری نیاز است که بتوانند به اهداف و وظایف جدید برنامه‌ریزی پاسخ گویند. به نظر «پل دیویدوف» تحقق این امر مستلزم ارائه تعاریف دیگری از وظایف برنامه‌ریزی شهری و آموزشی برنامه‌ریزان در زمینه تخصص‌های لازم است. یکی از اهداف اولیه برنامه‌ریزی شهری هماهنگ کردن عملکردهای مختلف شهری است. این وظیفه ایجاب می‌کند که برنامه‌ریزان به دانشی عمومی در مورد عناصر اصلی تشکیل دهنده اجتماعات شهری مجهز شوند. برای این کار به آموزش‌های درازمدت و پیگیر و توسعه دانش‌ها و هنرهای آزاداندیشی نیاز است تا بتواند دریافتی کل نگر از شرایط شهری و نیز روش‌های تحلیل و حل مسائل شهری به دست دهد. علاوه بر اینها، در عرصه عمل برنامه‌ریزی جمعی، برنامه‌ریزان باید فراگیرند که چگونه به عنوان حامیان حرفه‌ای در روند پر مشغله تعیین سیاست‌های توسعه و عمران شهری شرکت جویند (Campbel, 1997, 318).

مباحث و دیدگاه‌هایی که دیویدوف در اواسط دهه ۱۹۶۰ مطرح ساخت، در شرایط کنونی به صورتی وسیع‌تر و جدی‌تر در دستور کار نظر به پردازان و مسئولان برنامه‌ریزی قرار دارد. در زمان حاضر، برنامه‌ریزی همچنان درگیر تصمیم‌گیری میان منافع و اهداف مختلف است: منافع خصوصی در برابر منافع عمومی، منافع کوتاه‌مدت در برابر منافع درازمدت، منافع اقتصادی در برابر منافع اجتماعی، و نظایر اینها. از این نظر برنامه‌ریزی ایجاب می‌کند که نوعی سازش و توافق میان منافع گوناگون و متضاد به وجود آید. با توجه به این موضوع برنامه‌ریزی اساساً امری سیاسی و متمایز از فرایندهای حقوقی و فنی است، گو اینکه عناصر مهمی از هر دو فرایند را در بردارد (Callingsworth, 1997, 90).

با توجه به این ملاحظات، مشکل اساسی برنامه‌ریزی شهری حل اختلاف میان منافع مختلف گروه‌های ذی‌نفع است. گروه‌های ذی‌نفع، هم در سطح ملی و هم در سطح محلی، بسیار متنوع‌اند و تشکلهای مختلف حرفه‌ای، تخصصی، اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی را در برمی‌گیرند. اینان طیف گسترده‌ای را تشکیل می‌دهند که نقش مؤثری در برنامه‌ریزی، به ویژه برنامه‌ریزی کاربری زمین، دارند. اما این گروه‌ها از نظر قدرت سیاسی و اقتصادی یکسان نیستند و معمولاً گروه‌های قوی‌تر نقش مؤثرتری در اقدامات برنامه‌ریزی ایفا

### در زمان حاضر، چه طرفداران اقتصاد متمرکز دولتی و چه طرفداران شیفته لیبرالیسم اقتصادی، پذیرفته‌اند که توسعه بدون وجود «دولت کارآمد و مشغول» و بدون «مشارکت دموکراتیک» راه به جایی نمی‌برد

می‌کنند و می‌توانند منافع گروه‌های ضعیف‌تر را تحت الشعاع قرار دهند. از آنجا که برنامه‌ریزی کاربری زمین اساساً موضوعی محلی است، بنابراین گروه‌های ذی‌نفع محلی نفوذ فراوانی را بر سیاست برنامه‌ریزی اعمال می‌کنند. (Ibid, 10).

به منظور حل و یا کاهش این تعارضات، برنامه‌ریزی شهری در طول چند دهه اخیر گام‌های بیشتری به سوی تأمین عدالت و برابری در تعیین اهداف و سیاست‌های توسعه و عمران شهری برداشته است. افزایش نظارت بخش عمومی در توسعه و عمران شهری از طریق جذب ارزش اضافی زمین، تعدیل حقوق مالکیت، هدایت بخش خصوصی، جلب مشارکت عمومی، توسعه خدمات رفاهی و تفریحی، تأمین نیازهای ناتوانان، کمک به خانه‌سازی برای گروه‌های کم درآمد، و مانند اینها از جمله اقداماتی است که جایگاه استواری در طرح‌های توسعه شهری پیدا کرده‌اند. بی‌تردید پیدایش و گسترش جنبش‌های اجتماعی مربوط به برنامه‌ریزی دموکراتیک و برنامه‌ریزی حمایتی، نقش مؤثری در این تحول داشته است.

ب - ضرورت مشارکت عمومی - خصوصی در برنامه‌ریزی

یکی از عرصه‌های بحث‌انگیز و پر مسئله در زمینه برنامه‌ریزی و طراحی شهری، وجود تعارض میان اهداف و مقاصد عمومی از یک طرف، و منافع خصوصی افراد و شرکت‌ها از طرف دیگر است. به ویژه این موضوع در دو



دهه اخیر، به دلیل ارتباط آن با موضوعات مهم سیاسی و اجتماعی یعنی «دموکراسی» و «مشروعیت برنامه‌ریزی»، صورتی حادث پیدا کرده است. در واقع به دنبال تغییر سریع نظام‌های اقتصادی و سیاسی در جهان و افول قطعی اقتصاد دولتی و «برنامه‌ریزی متمرکز»، و نیز شکست نظریه‌ها و تجارب طرفداران «اقتصاد بازار» و «دولت حداقل»، اینک نقش دولت به عنوان «دولت کارآمد و مسئول» در روند توسعه و عمران همه‌جانبه در دستور کار قرار گرفته است. به پیشنهاد کارشناسان سازمان ملل متحد، راهبرد اصلی توسعه اجتماعی در دهه ۱۹۹۰، براساس همکاری دولت و بازار تعیین شده است (مانتو، ۱۳۷۹، ۲۸-۲۶). گزارش بانک جهانی در سال ۱۹۹۷ با عنوان «نقش دولت در جهان در حال تحول»، بیانگر رویکردانی آشکار این سازمان از نظریه قدیمی «دولت حداقل» و حمایت از دولت کارآمد و لزوم همکاری متقابل آن با نیروهای بازار آزاد است. به نظر بانک جهانی، در شرایط حاضر اساس اقتصاد امروز و هر نوع برنامه‌ریزی، بر مشارکت میان دولت و بازارها استوار است. در نظام‌های مردم‌سالارانه دولت دارای این مسئولیت است که یک عمل همکارانه را انجام دهد و شرایطی را فراهم آورد تا در آن بازارها تا حد امکان به طور آزاد و کارآمد عمل کند و به دیگر شریکان اجازه دهد که نفع اعمال خود را ببرند (بانک جهانی، ۱۳۷۸، ۲۶ و ۵۱).

در زمان حاضر، چه طرفداران اقتصاد متمرکز دولتی و چه طرفداران شیفته لیبرالیسم اقتصادی، پذیرفته‌اند که توسعه بدون وجود «دولت کارآمد و مسئول» و بدون «مشارکت دموکراتیک» راه به جایی نمی‌برد. این نگرش شاید همان چیزی است که طرفداران سوسیال دموکراسی جدید در متن جامعه مدنی، و برنامه‌ریزان در دستور برنامه‌ریزی مشارکتی جست‌وجو می‌کنند. برخی از نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی شهری مانند «شین مک کونل»، «کاتانس»، «پیتس‌هال»، «بازی کالینگورت»، «گوردون چری»، «جان فریدمن» و چندین دیگر در آثار و نوشته‌های اخیر خود به ضرورت مشارکت بخش عمومی و خصوصی در توسعه و عمران شهری و «منطقه‌های روی آورده» و حتی از «عصر مشارکت عمومی - خصوصی» یاد کرده‌اند. بدیهی است که این مشارکت می‌بایست در راستای «منافع عمومی سازمان داده شود».

«مک کونل» در کتاب «نظریه‌های برنامه‌ریزی» با دفاع از ضرورت برنامه‌ریزی دموکراتیک و توجه به آرمان‌های اخلاقی می‌نویسد که موضوع «مشارکت» فقط مربوط به اطلاع‌رسانی و ارتباطات خوب در عرصه برنامه‌ریزی نیست، بلکه به گشودن حکومت به سوی عامه مردم به عنوان مجموعه‌ای از افراد و تقویت کنش متقابل نیز مربوط می‌شود. مشارکت نوعی گفت‌وگو و فرایند دوطرفه مستمر بین برنامه‌ریزان و سیاستمداران با مردم است (Meconell, 1981: 120). به نظر وی شیوه‌های تصمیم‌گیری و مشارکت در برنامه‌ریزی اساساً جزو فعالیت‌های عمومی و تابع شرایط سیاسی و نظام سیاسی است.

رویکرد پسا مدرن به حیات اجتماعی و لزوم کثرت‌گرایی و دموکراسی اجتماعی  
ایجاب می‌کند که برنامه‌ریزی و طراحی شهری به نیازهای مشخص، فرهنگ‌های ویژه،  
هویت محلی، مناسبات و همبستگی اجتماعی در مقیاس‌های کوچک و حیات روزمره  
بناخ گوید

«بازی کالینگورت» مؤلف کتاب‌های مهم «برنامه‌ریزی شهری در انگلستان» و «برنامه‌ریزی شهری در آمریکا»، با توجه به نفوذ اقتصاد آزاد در آمریکا، از ضرورت نوعی فرایند برنامه‌ریزی یاد می‌کند که به سمت رویکردی دموکراتیک و مشارکتی گرایش دارد. به نظر وی، چیزی به نام «نیروهای بازار آزاد» و «دولت حداقل» وجود ندارد. برنامه‌ریزی بالارزش‌ها و واقعیت‌های سیاسی جامعه درگیر است و بسیاری از مشکلات از این اختلاط و آشفتگی منشاء می‌گیرند که از طریق حکم و دستور حل شدنی نیستند. در نظام‌های دموکراتیک باید امکاناتی فراهم کرد که همه نیروها نقش خود را ایفا کنند. (کالینگورت، آمریکا، ۱۹۹۷: ۲).

به طور خلاصه می‌توان گفت که رویکرد مشارکتی، هم به عنوان مبنای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری جمعی و هم به عنوان شیوه‌ای برای دستیابی به فعالیت و همکاری مشترک، یکی از لوازم جامعه مدنی و برنامه‌ریزی دموکراتیک است. مشارکت شهروندان، تأثیرات گوناگونی بر فرایند تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری دارد و فراتر از اهداف مستقیم شهرسازی، به تعمیق مناسبات اجتماعی و سیاسی در میان شهروندان کمک می‌کند. از جمله مهم‌ترین این تأثیرها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ایجاد علاقه و اعتماد در مردم برای توسعه و پیشرفت
- تقویت همبستگی اجتماعی و روحیه همکاری و همدلی

• استفاده بهینه از منابع و امکانات عمومی و خصوصی

• کاهش دیوان سالاری و تمرکزگرایی

### ۳-۳- برنامه ریزی و طراحی شهری در مقیاس خرد

یکی از گرایش های شهرسازی مدرن پرداختن به مقیاس های کلان و کلیت گرایی بوده است که در نهایت به یکسان سازی الگوها و تأکید بر کارکردهای عمومی شهرها منجر شده و در نتیجه از پاسخگویی به تفاوت ها و تنوع نیازها و خرده فرهنگ ها در اجتماعات کوچک و محلی غافل مانده است. این وضع حاصل همان نگرش آمرانه و برنامه ریزی از بالا به پایین است که در عمل به اتخاذ راه حل های یکسان و ارائه دستورالعمل های یکنواخت و تحمیل ضوابط کلی می انجامد. اینک رویکرد پسا مدرن به حیات اجتماعی و لزوم کثرت گرایی و دموکراسی اجتماعی ایجاب می کند که برنامه ریزی و طراحی شهری به نیازهای مشخص، فرهنگ های ویژه، هویت محلی، مناسبات و همبستگی اجتماعی در مقیاس های کوچک و حیات روزمره پاسخ گوید. براساس این ضرورت است که برنامه ریزی و طراحی دموکراتیک به موضوعات و مقیاس های محسوس و مشخص انسانی در قلمرو «اجتماعات محلی» روی آورده است، یعنی جایی که زندگی واقعی و روزمره مردم جریان دارد و رفتارهای جمعی، ارتباطات عاطفی و فعالیت های فرهنگی گروه های مختلف قومی، سنی، جنسی و مانند اینها ظهور پیدا می کند. بدیهی است که برنامه ریزی و طراحی شهری دموکراتیک، بر خلاف شهرسازی گذشته، در عین توجه به ارتباطات میان سطوح کلان و خرد، بیشتر بر مقیاس های کوچک - که با مقیاس های انسانی سازگار است - تأکید دارد. در ادامه به جنبه های مهم این مبحث اشاره می شود.

#### الف - بازگشت به اجتماعات محلی و مقیاس های انسانی

به طور کلی امروزه موضوع «اجتماعات محلی» و نحوه ساماندهی آنها جایگاه مهمی در جامعه شناسی شهری - و به تبع آن شهرسازی - پیدا کرده است. به نظر «آنتونی گینز»، موضوع «اجتماع محلی» صرفاً شعاری انتزاعی در جامعه مدنی و تلاش برای احیای همبستگی محلی نیست، بلکه وسیله ای برای پیشبرد توسعه اجتماعی و کالبدی محله ها، شهرها و مناطق مهم شهری محسوب می شود. در واقع احیای جامعه مدنی و تأمین دموکراسی بدون احیای اجتماعات محلی، حفاظت از حوزه عمومی محلی و تأمین مشارکت محلی امکان پذیر نخواهد بود. به نظر گینز، برای احیای جامعه مدنی شرایط زیر لازم است:

- مشارکت حکومت و جامعه مدنی
- تجدید حیات اجتماعات محلی از طریق ابتکارات محلی
- استفاده از کار داوطلبانه در کنار بخش عمومی و خصوصی
- حفاظت از حوزه عمومی محلی
- پیشگیری از تپه کاری در سطح اجتماع محلی
- تقویت خانواده دموکراتیک (گینز، ۱۳۷۸: ۸۹ و ۹۰)

به نظر «کالینگورث»، اگر چه دلایل منطقی و مستحکمی در دفاع از برنامه ریزی ملی و منطقه ای وجود دارد، ولی نکته مهم این است که مردم عملاً به شکل «محلی» زندگی می کنند و نه به شکل منطقه ای؛ و در واقع آنان هر نوع سیاست منطقه ای را با توجه به تأثیرات محلی آن می نگرند. بنابراین در صورت بروز تعارض میان منافع منطقه ای و منافع محلی، احتمالاً برنامه ریزی - از نظر سیاست های کاربری زمین و ایجاد تسهیلات رفاهی - با شکست روبرو خواهد شد. در سطح محلی، مسائل خیلی پیچیده ترند: گروه های بیشماری در فرایند برنامه ریزی دخالت دارند، اختلاف منافع و سلیقه ها بسیار زیاد است، و در نهایت سیاست کاربری زمین به موضوعی محلی تبدیل می شود. بنا توجه به این ملاحظات، لازم است که تأکید بیشتری بر عوامل مؤثر در برنامه ریزی و طراحی شهری محلی اعمال گردد (کالینگورث، آمریکا، ۱۹۹۷: ۱۲-۱۰).

در همین زمینه، «جان فریدمن» نیز در تحلیل ضرورت بازنگری در تعاریف و وظایف برنامه ریزی شهری، معتقد است که در مورد فضای برنامه ریزی باید فضای محلی و منطقه ای را بر فضای ملی و فزاملی مقدم دانست، از این طریق است که می توان به دیدگاه برنامه ریزی غیرمتمرکز رسید. با وجود لزوم برنامه ریزی در سطوح مختلف، می باید تأکید بیشتری بر برنامه ریزی محلی صورت پذیرد (فریدمن، ۱۳۷۹).

#### ب - گسترش دانش طراحی شهری

یکی از انتقادات اساسی وارد به برنامه ریزی آمرانه و الگوی طرح های جامع سنتی، تأکید بیش از حد آنها بر وظایف کالبدی و عملکردی، و غفلت از پرداختن به ابعاد کیفی و زیبایی شناختی و فرهنگی محیط شهری بوده است. یکی از گرایش های تازه در خور توجه در شهرسازی امروز غرب، گسترش دانش طراحی شهری و روش های آن است که نوعی پاسخ به نیازهای برنامه ریزی مشارکتی و اعتلای کیفیت محیط محسوب می شود. در زمان حاضر، برخلاف گذشته، سعی می شود که اقدامات مربوط به برنامه ریزی شهری و طراحی شهری در یکدیگر ادغام گردد و به عنوان فرایندی یگانه و هماهنگ در نظر گرفته شود.



از مطالعات انجام شده چنین برمی آید که امروزه دانش طراحی شهری، پاسخگویی به بسیاری از کمبودها و غفلت‌های گذشته شهرسازی را به عهده گرفته است. در این شرایط رشد طراحی شهری و همکاری و نزدیکی بیشتر آن با برنامه‌ریزی شهری، امکانات بسیار زیادی را برای تحول شهرسازی و سوگیری آن به سمت اهداف اجتماعی، روش‌های دموکراتیک و مشارکتی پدید آورده است. در جدول پیوست، مقایسه‌ای میان دیدگاه‌ها و روش‌های جدید و قدیم طراحی شهری ارائه شده است که به صورتی بارز، نحوه تحول آنها را به سمت شرایط و نیازهای کنونی جوامع دموکراتیک نشان می‌دهد.

تغییرات مبانی طراحی شهری - محیطی

تأکیدات سنتی	تأکیدات جدید و پیشرو
سیمای ظاهری	کیفیت محیط
نگریستن به نیازهای زیباشاخصی	زیستن در نیازهای انسانی
سلیقه نخبگان	ارزش‌های استفاده‌کنندگان
شهرد	حل مسئله
خرده‌گرایی	تجربه‌گرایی
حرفه‌گرایی	میان‌حرفه‌ای
محصول	فرایند
طراحی شخصی	طراحی جمعی
محیط انسان‌ساخت	محیط انسان‌ساخت و طبیعی
منافع کارفرما	منافع عمومی
شکوه شهر	پایداری محیط
پروژه	سلسله مراتب مقیاس‌ها

سازنده: بهرام طرامس، برنامه‌ریزی شهری، بهار، ۱۳۷۷، ص ۸۹

با توجه به این ملاحظات است که در دهه اخیر، موضوع پرداختن به طراحی شهری در مقیاس محلی، به منظور تقویت همبستگی اجتماعی و اعتدالی کیفیت محیط به میزان زیادی گسترش پیدا کرده است. اخیراً در پژوهش‌های مربوط به طراحی شهری، مفهوم «عرسه عمومی» (۸) جایگاه پر نفوذی پیدا کرده است که هماهنگی زیادی با مفاهیم سیاسی جامعه مدنی و حوزه عمومی دارد. مفهوم مذکور بیانگر این تحول است که طراحی شهری، برخلاف گذشته، چندان تأکیدی بر بناها و آثار معماری ندارد، بلکه علاقه بیشتری به فضاهای عمومی و نیمه عمومی نشان می‌دهد. در همین زمینه است که امروزه طراحی شهری بیش از پیش بر فضاهای باز و محلی مثل خیابان، میدان، پارک، مسیرهای پیاده و دوچرخه، مراکز خرید، فضاهای تفریحی و گردشگری و مانند اینها تأکید می‌ورزد (ملتی پور، ۱۳۷۹).

### ۳-۴- برنامه‌ریزی گام به گام (۹)

یکی از الگو (پارادایم)‌های جدید که اخیراً در شهرسازی غرب مطرح شده است، رویکردی است که به عنوان «برنامه‌ریزی گام به گام» شناخته می‌شود. این نظریه را نخستین بار «لیندبلوم» در مقاله‌ای با عنوان «علم پیشروی تدریجی» (۱۹۵۹)، با هدف نقد الگوی برنامه‌ریزی جامع - تفصیلی و اصول قطعی و بلندپروازانه آن مطرح ساخت. (۱۰) به نظر لیندبلوم که طرفدار لیبرالیسم سیاسی و اقتصادی است، برنامه‌ریزی جامع و عقلانی به چنان اطلاعات فراوان و تحلیل‌های پیچیده‌ای نیاز دارد که خارج از میزان دانایی و توانایی برنامه‌ریزان است، و در نتیجه در عمل به ناکامی و شکست می‌انجامد. بنابراین باید به برنامه‌ریزی گام به گام و اقدامات متوالی روی آورد و از نظم طبیعی رویدادها و اقتضای شرایط پیروی کرد. نظریه لیندبلوم، اگر چه به عنوان نظریه‌ای محافظه کارانه، ایستا و طرفدار وضع موجود مورد انتقاد وسیع قرار گرفته است، ولی جوهر آن، به عنوان محدودیت امکانات شناختی و عقلی انسان، در عرصه برنامه‌ریزی و اصلاح ساختارهای اقتصادی - اجتماعی، در بسط و تکامل نظریه‌های برنامه‌ریزی بسیار مؤثر بوده است. این رویکرد کمک زیادی به دوری جستن از اقتدارگرایی و اتکال به امریت عقلانی و تخیله‌گرایی علمی در فرایند برنامه‌ریزی کرده و در نتیجه فعالیت علمی برنامه‌ریزی را به سمت قبول خرد جمعی، واقع‌بینی و مشارکت بیشتر سوق داده است.

به نظر «فالودی» برنامه‌ریزی عقلانی و جامع ضرورتاً به مطلق‌گرایی و دوری از واقعیت منجر می‌شود، چرا که نمی‌توان تمام پیچیدگی‌ها و تحولات آنی شهر را به طور دقیق و یکپارچه معلوم و پیش‌بینی کرد. بنابراین برنامه‌ریزی می‌باید بر پایه شناخت‌های معتبر و امکانات واقعی استوار گردد و روند تصمیم‌گیری به جای تعیین تکلیف قطعی و نهایی، در راستای هدایت و اصلاح روندهای واقعی و به صورت گام به گام انجام پذیرد.

(Faludi, 1977).

به طور کلی در برنامه‌ریزی گام به گام توصیه می‌شود که به جای پرداختن به برنامه‌ها و سیاست‌های بلندمدت و همه‌جانبه، فرایند برنامه‌ریزی بر موضوعات مشخص‌تر و مقاطع زمانی کوتاه‌تر تکیه کند و در هر مرحله با توجه به تغییرات و شرایط زمان، سیاست‌های مناسب اتخاذ گردد. به ویژه در موضوعات مشکل و پیچیده مربوط به حیات اجتماعی و فرهنگی شهر، که نمی‌توان تصویر روشنی از آن در آینده به دست آورد، راهی جز توسل به اقدامات فوری و حرکت تدریجی وجود ندارد. به نظر ایندیوم، تصمیم‌گیری در چنین شرایطی، نوعی پیشروی قدم به قدم محسوب می‌شود که می‌توان آن را به خزینن به سمت آینده و به سمت ناشناخته‌ها توصیف کرد.

در زمان حاضر، به نظر می‌رسد که گرایش عمومی برنامه‌ریزی و طراحی شهری در کشورهای پیشرفته غربی، به سمت دوری از برنامه‌ریزی درازمدت و پیش‌بینی‌های قطعی حرکت کرده و بیشتر تلاش خود را در جهت ایجاد هماهنگی میان برنامه‌های کوتاه‌مدت، بهبود مدیریت اجرایی، ارزیابی گزینه‌ها و جلب مشارکت نیروهای مؤثر متمرکز ساخته است. به نظر «پتر هال»، برنامه‌ریزی شهری بیش از پرداختن به جزئیات، به تمرکز بیشتر بر روی اصول کلی نیاز دارد، و می‌باید بر فرآیند یا توانی زمانی اقدامات در جهت رسیدن به اهداف خود تأکید کند. علاوه بر این، به جای ارائه حالت مطلوب و تصویر آن به صورت دقیق و تفصیلی، می‌باید از چشم‌اندازی کاملاً کلی و عمومی در مورد آرایش فضایی در هر نقطه از زمان آغاز کرد و به تدریج و فقط در حد نیاز به پر کردن آن به صورت جزئی به جزء و گام به گام به جلو رفت (پتر هال، ۱۹۹۴: ۴). به منظور عملی ساختن رویکرد برنامه‌ریزی گام به گام، قنون مختلفی ابداع شده است که همه در جهت بسط و تکمیل آن قرار دارد. برخی، از شوه «تفکر در عمل» (۱۱) یاد کرده‌اند که مناسب شرایط پیچیده و دشوار در تصمیم‌گیری و اقدام است و کسانی نیز همچون «جان فریدمن» و «دونالد مایکل» موضوع آموزش و یادگیری را در فرایند برنامه‌ریزی مورد تأکید قرار داده‌اند (Catanesi, 1988:50).

#### ۴- نگاهی به چشم‌اندازهای آینده شهرسازی دموکراتیک

در جمع‌بندی کلی می‌توان گفت که انگو (پارانایم)‌های جدید شهرسازی دموکراتیک در واقع بسط افقی‌های دانش شهرسازی به سوی انطباق با نیازهای جدید جوامع دموکراتیک و پاسخگویی به ضرورت‌های توسعه پایدار، جامعه مدنی، همبستگی اجتماعی و اعتلای کیفیت زندگی محسوب می‌شود. در واقع این رویکرد جدید سمت‌گیری نظری و عملی دانش شهرسازی را به سمت آینده و شرایط قرن بیست و یکم نشان می‌دهد، که بیانگر بازگشت برنامه‌ریزی و طراحی شهری به سمت آرمان‌های انسانی و اجتماعی است. در اینجا به منظور آشنایی بیشتر با دیدگاه‌ها و آرمان‌های نظریه‌پردازان شهرسازی در باره آینده آن، به برخی از مهم‌ترین نکات در این زمینه اشاره می‌شود.

#### ۴-۱- برنامه‌ریزی پاسخگو

«شین مک کونل» در ضمن طبقه‌بندی و تحلیل انواع نظریه‌های برنامه‌ریزی، از ضرورت نظریه‌های هنجاری (اجتماعی) یاد می‌کند که می‌باید بر پایه ارزش‌های اجتماعی و آرمان‌های سیاسی و اخلاقی استوار گردند. وی با پیشنهاد نظریه «برنامه‌ریزی پاسخگو» (۱۲)، بر این اعتقاد پای می‌نهد که کل فرایند برنامه‌ریزی می‌باید در برابر دیدگاه‌ها و نیازهای مردمی که تحت تأثیر اجرای برنامه‌ها قرار می‌گیرند، پاسخگو و مسئول باشد. بدیهی است که این نوع برنامه‌ریزی بدون توجه به ساختارهای سیاسی و اجتماعی حاکم بر جامعه نمی‌تواند تحقق پیدا کند. از این نظر برنامه‌ریزی شهری ضرورتاً با نظام سیاسی جامعه، نقش احزاب و دموکراسی، مشارکت مردم، نقش دولت مرکزی و دولت‌های محلی و نظایر اینها ارتباط می‌یابد. از طرف دیگر، اهداف نهایی برنامه‌ریزی شهری ارتباط تنگاتنگی با موازین اخلاقی نظیر عدالت اجتماعی و حقوق شهروندی پیدا می‌کند و به همین دلیل برنامه‌ریزی پاسخگو، می‌باید در کنار نظر به‌های علمی و فنی، توجه بیشتری به نظریه‌های سیاسی و اخلاقی نشان دهد و راه‌های بهره‌گیری از آنها را در طرح‌های توسعه و عمران شهری نیابد. به نظر «مک کونل»، دموکراسی کثرت‌گرا مناسب‌ترین شکل حکومت است و بیشترین امکان را برای نزدیکی برنامه‌ریزی با عدالت اجتماعی و مشارکت عمومی فراهم می‌آورد (Mcconell, 1981).

#### ۴-۲- برنامه‌ریزی، اجرا و مدیریت

«کاتانس» که سمت و سوی آینده شهرسازی را در راستای تقویت نظام اجرایی و مدیریت می‌داند، به نظر وی برنامه‌ریزی شهری فرایند مستمری است که با تهیه طرح تمام نمی‌شود، بلکه از طریق ارزیابی اقدامات و تصمیم‌گیری مجدد ادامه می‌یابد. از این رو برنامه‌ریزی خوب به همکاری مداوم بخش عمومی و خصوصی نیاز دارد. برنامه‌ریزی شهری ادعا ندارد که می‌تواند تمام مشکلات جامعه را حل کند، ولی در حد امکانات خود می‌تواند نقش مؤثری را در بهسازی محیط شهرها بر عهده بگیرد. از این دیدگاه برنامه‌ریزی شهری می‌باید به عنوان فرایندی باز، مشارکتی و انعطاف‌پذیر در نظر گرفته شود. در شرایط کنونی، برنامه‌ریزان شهری می‌باید تا حدودی سیاستمدار، دوراندیش، اصلاح‌گر و نوآور باشند. اینک باید بیش از پرداختن به برنامه‌ریزی، به سوی شیوه اجرا و نظام مدیریت و نظارت کارآمد روی آورد. بدیهی است که تحقق این امر به مهارت‌ها و فنون جدیدی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰



نیاز دارد که برنامه‌ریزان باید آنها را فرا گیرند (Catanesa, 1988:26-36).

#### ۳-۴- تعریف جدید از برنامه‌ریزی شهری

«پیترهاال»، صاحب نظر و پژوهشگر برجسته شهرسازی، پس از ارزیابی و تحلیل تجارب چند دهه اخیر برنامه‌ریزی شهری در غرب امکانات و محتوای برنامه‌ریزی شهری را در زمان حاضر چنین تعریف می‌کند:

برنامه‌ریزی نباید مدعی توانایی در حل فوری مشکلات پیچیده باشد، حتی نباید لزوماً مدعی در اختیار داشتن توان کارشناسی منحصر به فرد گردد. برنامه‌ریزی قطعاً نباید مدعی دانستن خیر و صلاح مردم باشد. برعکس، برنامه‌ریزی باید به عنوان رویکردی «اکتشافی» (۱۲) و «آموزنده» (۱۳) تلقی شود. برنامه‌ریزی باید به «اجتماعات محلی» کمک کند تا به روشنی و به شیوه‌ای منطقی در باره حل و فصل مشکلات خود، به ویژه در باره برخی از مسائل بنیادی مانند عدالت یا رشد، نظریه‌ها را ببیند. برنامه‌ریزی باید بکوشد گزینه‌های عملی مختلف را بررسی کند و تا آنجا که میسر است پیامدهای هر یک از این گزینه‌ها را برای

گروه‌های مختلف مردم در نقاط مختلف نشان دهد. برنامه‌ریزی نباید از دگرگونی یا پرسش‌های دشوار، نظیر اینکه چه کسی قدرت سیاسی را از طرف چه کسی اعمال می‌کند و یا چه میزان مشروعیت، بیهیضد، برنامه‌ریزی باید به توصیه بپردازد، ولی نباید درصدد تحصیل پیشنهادهاى خود باشد. برنامه‌ریزی می‌تواند فروتنانه مدعی شود که برنامه‌ریزان احتمالاً نسبت به اشخاص معمولی توانایی بیشتری در انجام این نوع تجزیه و تحلیل دارند، اما نه اینکه آنان کارشناسان منحصر به فرد این زمینه‌اند. به عبارت دیگر، هدف برنامه‌ریزی باید فراهم آوردن امکانی برای تصمیم‌گیری دموکراتیک و آگاهانه باشد. اگر این مطلب به درستی درک شود، باید آن را پیام واقعی انقلاب سیستمی در برنامه‌ریزی و پیامدهای آن برشمرد (پیترهاال، ۱۹۹۲: ۲۴۹).

#### ۴-۴- برنامه‌ریزی غیراقلیدسی

«جان فریدمن»، که از نظریه‌پردازان پر تجربه و پر نفوذ معاصر در عرصه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای محسوب می‌شود، مطالعات و دیدگاه‌های مؤثری در نقد برنامه‌ریزی جامع و گرایش به سمت برنامه‌ریزی دموکراتیک داشته است.

خطوط کلی فکری او در نهایت به سمت دوری از برنامه‌ریزی آمرانه و قطعی و تشویق برنامه‌ریزی دموکراتیک، فرایندی و مشارکت‌تأمین دارد. به نظر «فریدمن» برای نجات از بحران کنونی برنامه‌ریزی، باید آن را از علوم مهندسی، که منبع الهام اولیه آن بوده است، جدا کرد و تعریفی مستقل از آن ارائه داد. چنین تعریفی مستلزم بیوند دادن میان دانش و عمل و همچنین رهایی از اصول ثابت علمی و طرح‌های قطعی است. او مفهوم جدید برنامه‌ریزی را با عنوان «به سوی برنامه‌ریزی غیراقلیدسی»، به صورت زیر تعریف می‌کند:

«برنامه‌ریزی عبارت از نوعی کار حرفه‌ای است که مشخصاً به دنبال ارتباط دادن شکل‌های دانش با شکل‌های عمل در قلمرو عمومی است»

فریدمن بر اساس این تعریف، وظایف و ویژگی‌های برنامه‌ریزی شهری را، در شرایط امروز، در پنج محور به صورت زیر جمع‌بندی و خلاصه کرده است:

۱- برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای باید «هتجاری» و مدافع ارزش‌هایی از این دست باشد: دفاع از دموکراسی، حمایت از محرومان، احترام به تنوع فرهنگی، تأکید بر رشد کیفی و توسعه پایدار، تأمین برابری زن و مرد و احترام به طبیعت.

۲- برنامه‌ریزی شهری می‌باید نوآورانه باشد و راه‌حل‌های بدیع برای مسائل اجتماعی و کالبدی شهر ارائه دهد.

۳- برنامه‌ریزی شهری خصلتی سیاسی دارد و در ارائه راهبردها و پیشنهادهاى خود می‌باید به منافع و میزان نفوذ گروه‌های مختلف اجتماعی توجه نشان دهد.

۴- برنامه‌ریزی فرایندی است از تباطو و «بده - بستانی» (۱۵) که در آن می‌باید از دانش کارشناسان و همچنین از تجربه مردم عادی برای ارائه راه‌حل‌های مناسب و واقع‌بینانه استفاده کرد.

۵- برنامه‌ریزی شهری، بنابه ماهیت خود، بر «یادگیری اجتماعی» استوار است و از طریق نقد و تحلیل مداوم، به اصلاح راهبردها و روش‌های خود اقدام می‌کند (فریدمن، ۱۳۷۹).

رشد طراحی شهری و همکاری و نزدیکی بیشتر آن با برنامه‌ریزی شهری، امکانات بسیار زیادی را برای تحول شهرسازی و سوگیری آن به سمت اهداف اجتماعی، روش‌های دموکراتیک و مشارکتی پدید آورده است

ب- منبع نقلی

- 1- Campbell, S. " Readings in planning Theory", Blackwell, Oxford, 1997
- 2- Catanesa, A. Synder, J (Ed): " Urban planning", McGrawhill, 1988
- 3- Cherry, E. G. " Town planning in Britain", Blackwell, Oxford, 1990
- 4- Cullingworth, J. B. " Planning in the USA", Routledge, London, 1967
- 5- Cullingworth, J. B. " Town and country planning in the UK", Routledge, London, 1997
- 6- Falugi, A. " Planning Theory", Oxford, 1977
- 7- Gray, John: " Post-liberalism: studies in political thought", London, Routledge, 1993
- 8- McConall, A. " Theories of planning", London, 1981
- 9- Purser, J. - Carmona, M. " The Design Dimension of planning", London, 1997

یونیسکو

- 1- Communities
- 2- Planning Through Debate
- 3- Communicative Turn in Planning Theory
- 4- Communicative Rationality
- 5- Ethics
- 6- A Theory of Justice, Cambridge, 1971
- 7- Advocacy and Pleaism in Planning
- 8- Public Realm
- 9- Incremental Planning
- 10- C. Lindbeck "The Science of Building Through", 1959 in " Readings in Planning Theory", Casapell (Ed), 1997, chapter 13
- 11- Reflection in action
- 12- Responsive Planning
- 13- Reproductive
- 14- Interactive
- 15- Transactive

این مقاله برگرفته از مجله علمی شهرسازی و معماری است که توسط هیئت مدیره نشریات فرهاد تهیه و انتشار یافته است.

## الگوهای مشارکت اجتماعی در ایران

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰

### ۱۱ پیشینه

مشارکت اجتماعی یکی از رموز موفقیت جمهوری اسلامی ایران بوده است. مشارکت مردم عامل مهم پیروزی انقلاب اسلامی بود که در طول دو دهه پس از انقلاب، به ویژه در فرایند انتخاب دولت فعلی، و نیز در طول جنگ ۸ ساله با عراق و دوره بازسازی پس از آن تداوم یافته است. مشارکت گسترده ایرانیان در انتخابات، به ویژه انتخابات ریاست جمهوری خرداد ۱۳۷۶، انتخابات دوره ششم مجلس و مشارکت وسیع توده مردم در توسعه مناطق روستایی، نمونه‌های موفق دیگری از مشارکت اجتماعی در ایران است.

در حقیقت، تاریخ ایران سرشار از مشارکت اجتماعی است و یکی از الگوهای آن شکل‌های مردمی (CBO) است که از بطن همکاری مردم برای رفع نیازهای اقتصادی و ارائه خدمات اساسی ظاهر شده است. این شکل‌ها در مقابله با حوادث ناگوار و پر کردن شکاف‌هایی که دولت‌ها از عهده آن بر نمی‌آیند، شبکه امنیت اجتماعی را برای طبقات محروم ایجاد کرده‌اند. این شکل‌ها ریشه در فرهنگ و سابقه بشسر دوستانه ایرانی‌ها و روحیه آزادیخواهی و ارزشهای دینی آنان دارد. این سازمان‌ها در شرایط مختلف زمانی تساب آورده‌اند و با وجود سیاست‌ها و محدودیت‌های مختلف هنوز به حیات خود ادامه می‌دهند.

سومین طهماسبی  
مترجم: مرجان نکائی



در پی مشارکت ایران در همایش‌های بین‌المللی، به ویژه در همایش‌های برگزار شده از سوی سازمان ملل، سازمان‌های غیردولتی (NGO) نوینی تشکیل شده است که به واسطه مهارت‌های ارتباطی خود توانسته‌اند پیوندهایی را با مقامات دولتی و مؤسسات و جوامع بین‌المللی ایجاد کنند. این تشکلات در عین حال با تکیه بر یافته‌های تحقیقاتی و برترین شیوه‌های بین‌المللی اداره سازمان و ارائه خدمات اجتماعی و بر مبنای فعالیت‌های ترویجی و (۲) برای افزایش آگاهی عمومی کار می‌کنند و در این راه بیش از CBO ها تمایل به استفاده از رویکردهای مدرن دارند. البته یکی از مشکلات این تشکلات، این است که نتوانسته‌اند به خوبی مسائل خود را برای مردم ملموس کرده و روابط مستحکمی با آنها برقرار کنند.

متأسفانه جامعه مدنی ایران از دانش و اطلاعات بین‌المللی در زمینه موضوعات توسعه بهره کافی نبرده است. در واقع در ۲۰ ساله اخیر - حتی در بهترین حالت - همکاری‌های بین‌المللی با ایران بسیار محدود بوده است و عدم حضور جامعه توسعه‌ی بین‌المللی کماکان بسیار درخور توجه است.

NGO های نوین به عنوان پاسخی به روندهای جهانی، علاقه ملی رو به افزایش و مشارکت فعال روزافزون ایران در همایش‌های سازمان ملل تشکیل شده‌اند. برخی از NGO هایی که امروز فعال هستند بیش از انقلاب تشکیل شده‌اند و هنوز هم در زمینه‌های مختلف فعالیت می‌کنند. اما تعداد این NGO ها اندک است و با اینکه مایل به استفاده از روش‌های جدید و ریشه‌یابی مسائل‌اند، اما به دلیل نبود حسن تفاهم میان آنها و مردم، مورد انتقاد قرار گرفته‌اند و عمدتاً این گونه قلمداد می‌شود که هنوز در مراحل ابتدایی تلاش برای ریشه‌یابی مسائل توسعه و مشکلات اجتماعی قرار دارند. با وجود این، نمونه‌های برجسته‌ای از NGO های نوین در ایران وجود دارد که از طریق مشارکت اجتماعی گسترده در رفع نیازهای اجتماعی، انجام فعالیت‌های ترویجی، افزایش آگاهی عمومی و هدایت فعالیت‌های آموزشی و حل و فصل موضوعات اجتماعی موفق بوده‌اند.

تشکلات مردمی یا CBO های ایران را می‌توان با توجه به ریشه‌های مستحکمی که در جامعه و سابقه طولانی فعالیت دارند، به عنوان NGO های واقعی شناسایی کرد. در ۲۰ سال گذشته زمینه مساعدی برای رشد و بالندگی این تشکلات فراهم شده است و اینها در انجام اقدامات خیریه و اعانه نقش فعالی داشته‌اند. این تشکلات در واقع شبکه حمایتی در خور توجه و پر قدرتی را برای افراد آسیب‌پذیر فراهم می‌کنند. پایه‌های ایدئولوژیک وجود چنین سازمان‌هایی در سنت ایرانی و اسلامی بخشش و امور خیریه ریشه دارد. تشکلات مردمی (CBO) این چشم‌انداز مثبت را پیش روی خود دارند که بالقوه در امر توسعه مشارکت می‌ورزند. متأسفانه حکومت، پژوهشگران سازمان‌های بین‌المللی و NGO های نوین و جدید، توانایی‌های بالقوه و بسیار زیاد این تشکلات را نادیده گرفته‌اند. بر اثر این بی‌توجهی، تلاش برای توسعه کشور از توانایی بالقوه و وسیع (به ویژه تجربه‌های گرانبهای آنها در ارتباط با مردم) اسیل‌ترین و ماندنی‌ترین تشکلات ایرانی بی‌بهره مانده است. از طرف دیگر، CBO ها از اقدام برای رسیدن به شیوه‌هایی که منجر به منتفع شدن از دانش جهانی جدید می‌شود، و نیز از امکان خلق یک بخش NGO ی پایدار تا حد زیادی کنار گذاشته شده‌اند.

با توجه به اینکه ارتباط CBO ها با جامعه بین‌المللی محدود بوده است، توسعه خودجوش این سازمان‌ها و شبکه اجتماعی وسیعی که برای افراد آسیب‌پذیر فراهم می‌کنند، درخور توجه است. گرایش تشکلات مردمی (CBO) در ایران و سایر کشورهای اسلامی به کارهای خیریه و اعانه که ایجاد وابستگی می‌کند، مورد انتقاد قرار گرفته است. البته در ایران برخی از این تشکلات حرکتی خودجوش را به سمت توجه به ریشه مسائل، با اتخاذ راهبردهای خلاق و شیوه‌های پیش‌گیرانه آغاز کرده‌اند. به عنوان مثال، این تشکلات با به‌طور روزافزون به چنین

گرایش‌هایی روی آورده‌اند:

- تمایل به در پیش گرفتن شیوه‌های مدیریت مدرن
- حرکت به سمت توجه به موضوعات مهم اجتماعی و ارائه تحلیل‌های دقیق‌تر و کارآمدتر
- میل شدید برای دانستن. این تشکل‌ها هر روز بیشتر از پیش با هم‌تاهای خود در غرب و سایر کشورهای اسلامی ارتباط برقرار می‌کنند تا در اطلاعات سهیم شوند و بتوانند معیارهایی را برای رفتارهای نوآورانه به وجود آورند

- حضور بیشتر زنان در عرصه تصمیم‌گیری.
- حرکت به سمت سازماندهی ائتلاف‌ها؛ و
- تمایل فزاینده دولت بر توجه به اهمیت CBO ها به عنوان همیاران توسعه و به عنوان بخشی که می‌توان برای ارائه خدمات اجتماعی به آن اعتماد کرد.
- CBO ها و NGO ها راهبردهای خلاقانه‌ای را برای پرداختن به مسائل مهم اجتماعی اتخاذ کرده‌اند، که برخی از آنها عبارتند از:
- فراهم آوردن سرپناه برای زنان و دختران
- پرداختن به نیازهای زنان سرپرست خانوار
- فراهم آوردن خدمات پیشگیری (بهداشت و درمان)
- در اختیار قرار دادن وام‌های کوچک
- فراهم آوردن امکان تحصیل
- انجام فعالیت‌های ترویجی
- شکل دهی اتحادیه‌ها و شبکه‌های CBO و NGO
- ایجاد سازوکارهای مبادله اطلاعات، نظیر خبرنامه‌های NGO
- افزایش همکاری میان NGO ها و CBO ها یا یکدیگر، با دولت و با سازمان‌های بین‌المللی مانند نهادهای وابسته به سازمان ملل در ایران
- با تمام اینها، اطلاعات در دسترس از فعالیت‌های NGO ها و CBO های ایرانی در ایران و جامعه بین‌المللی غنی نیست. به تازگی دو اقدام مهم برای جمع‌آوری اطلاعات در این زمینه انجام شده است، که عبارتند از:

1) تحلیل وضعیت نهادهای مردمی داوطلب در جمهوری اسلامی ایران، که توسط باقر نمازی انجام گرفته است. این کتاب اولین مطالعه از نوع خود در ایران به شمار می‌آید و وضعیت NGO های ایرانی را در کشور تحلیل می‌کند. این مطالعه دارای سه بخش اصلی است که می‌توانند جداگانه مورد بررسی قرار گیرند. این بخش‌ها عبارتند از یک بخش خلاصه که شماری کلی یافته‌ها و توجیه‌های اصلی را ارائه می‌کند، نگرشی کلی از تشکل‌های سنتی در ایران به دست می‌دهد، و ابعاد ملی و بین‌المللی تحقیق را آشکار می‌کند. بخش دوم قسمت اصلی مطالعه را در بردارد و NGO ها را به ۵ دسته تقسیم می‌کند: حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار؛ جمعیت و بهداشت؛ زنان و توسعه، جوانان و کودکان و علم و فن‌آوری. بخش پایانی مطالعه مشتمل است بر نقش سازمان ملل در مقابل حرکت NGO ها در ایران.

2) بانک اطلاعاتی NGO ها و CBO های ایرانی، که انجمن تنظیم خانواده جمهوری اسلامی ایران قهرست آن را در قالب یک کتاب تهیه و چاپ کرده است. طرح توانمندسازی تشکل‌های غیردولتی ایرانی در طی نشست‌های متعدد منطقه‌ای و استانی دو سال اخیر، به این نتیجه رسید که NGO های ایرانی قابلیت زیادی برای مشارکت در امر توسعه دارند. در واقع توصیه‌های گروه شناسایی و توانمندسازی تشکل‌های غیردولتی ایرانی در مورد مشارکت CBO ها و NGO های ایرانی در فرایند توسعه به شرح زیر است:

- CBO ها و NGO های ایرانی قابلیت زیادی به عنوان همیاران توسعه دارند و سیاست‌گذاران و متخصصان توسعه پایدار از این قابلیت به نحو احسن استفاده کنند
- پیوند نزدیک این تشکل‌ها با مردم، ضامن آن است که سیاست‌های توسعه‌ای مردم محور باشد و نیازهای واقعی جامعه را پاسخ گوید.
- برنامه‌ریزان دولتی و سیاست‌گذاران در ایران و منطقه باید CBO ها و NGO ها را در فرایند توسعه سهیم کنند.

- تضمین اینکه نهادهای مدنی در فرایند توسعه مشارکت عملی داشته باشند و از بطن آنها NGO های قوی بیرون آیند مستلزم این است که به قابلیت‌های گسترده تشکل‌های مردمی (CBO) احترام گذاشته شود، این قابلیت‌ها درک گردند و امکان گفت‌وگوی متقابل به وجود آید.
- CBO ها و NGO ها میل مفراطی به کسب آگاهی و ارتباط با یکدیگر و همپایان خود در سایر کشورهای

تشکل‌های مردمی (CBO) از بطن همکاری مردم برای رفع نیازهای اقتصادی و ارائه خدمات اساسی ظاهر شده‌اند. این تشکل‌ها در مقابله با حوادث ناگوار و پرکردن شکاف‌هایی که دولت‌ها از عهده آن بر نمی‌آیند، شبکه امنیت اجتماعی را برای طبقات محروم ایجاد کرده‌اند

تشکل‌های مردمی (CBO) این چشم‌انداز مثبت را پیش روی خود دارند که با قوه در امر توسعه مشارکت می‌ورزند. متأسفانه حکومت، پژوهشگران سازمان‌های بین‌المللی و NGO های نوین و جدید، توانایی‌های بالقوه این تشکل‌ها را نادیده گرفته‌اند



جهان دارند CBO ها و NGO ها باید با تشخیص آنچه می‌توانند عرضه کنند و آنچه که نیاز دارند در دادوستدی واقع شوند که آنها را وارد مسیر توسعه کند.

• اگر چه تشکل‌های مردمی (CBO) توان بالایی دارند اما باید شیوه‌های کار آنها اصلاح و بهینه شود و روش‌های جدید را بیاموزند تا بهتر بتوانند تلاش خود را وقف فعالیت‌هایی کنند که محور آنها پیشگیری از وقایع نامطلوب است، و نیز از این طریق بتوانند شاخص‌های توسعه اقتصادی اجتماعی را تحت تأثیر قرار دهند.

• جامعه علمی و تحقیقاتی باید به ارتقای انگیزه‌های خودجوش برای اصلاح و تغییر در همکاری‌های مطالعاتی / تحقیقاتی، تحقیقات میدانی، کارآموزی و همکاری‌های متقابل - کمک کند.

• به کاربردن رویکرد مبتنی بر احترام، برای حضور این تشکل‌ها در فرایند توسعه بسیار اهمیت دارد.

• لازم است مجموعه پژوهش‌ها و نوشته‌های مربوط به CBO ها و NGO های ایران و منطقه غنی شود. حمایت از مطالعات محلی، که به منظور شناخت بهتر CBO ها و NGO های ایرانی، طرز کارکرد آنها، میزان قدرت، ضعف و نیازهای آنها طراحی شده باشد ضروری است.

در عین حال، لازم به ذکر است که الگوهای مشارکت اجتماعی در ایران به تلاش‌های CBO ها و NGO های ایرانی محدود نمی‌شود. دولت نیز برنامه‌های موفقیت‌آمیزی مبتنی بر گرایش ایرانیان به موفقیت و اصلاح اساسی اجتماعی که قصد خدمت به آن را دارند اجرا کرده است. برنامه رابطن بهداشت و ستاد شهر سالم که هر دو از حمایت نمایندگی سازمان ملل در ایران بهره‌مند شده‌اند، عمده‌ترین این برنامه‌ها به شمار می‌آیند.

## ۲) الگوهای مشارکت اجتماعی در ایران (تصویری از نوآوری‌ها و سازمان‌ها)

هدف این مقاله، برجسته کردن تصویر الگوهای موفق مشارکت اجتماعی در ایران است. تا بدین وسیله سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی که با تقوه آماده همکاری‌اند با تلاش‌هایی که در ایران در جهت تحرک اجتماعی صورت می‌گیرد، و نیز با فعالیت‌های NGO ها و CBO ها آشنا شوند. هدف جانی این تحقیق مستندسازی برخی از این الگوهای موفق است تا در آینده به عنوان مرجعی برای NGO ها و CBO های ایرانی مورد استفاده قرار گیرند. مستندسازی راهبردهای

نوآورانه‌ای که NGO های ایرانی به کار می‌گیرند، می‌تواند سرمشق خوبی برای تلاش‌هایی باشد که در ایران و منطقه به منظور توسعه انجام می‌شود و می‌تواند فرصت‌های ایجاد شبکه را تسهیل کند. مشارکت میان NGO ها و CBO های ایرانی را قوت بخشد و چارچوبی برای همکاری و ظرفیت‌سازی به وجود آورد.

در این مقاله، هر چند به اختصار، پیشینه سازمان‌ها و تلاش‌هایی توصیف می‌شود که شامل ۴ مقوله زیر است:

۱. تلاش‌هایی که منشاء آنها دولت بوده است: ستاد شهر سالم و پروژه رابطن بهداشت

۲. تشکل‌های مردمی (CBO): سازمان خیریه فروغ حضرت خدیجه

۳. تشکل‌های غیردولتی نوین: انجمن تنظیم خانواده جمهوری اسلامی ایران، مریبان سیار و جمعیت آفتاب

۴. همکاری تخصصی سازمان‌های ایرانی با ایرانیان متخصص مقیم خارج از کشور: بنیاد دانش و هنر

## ۱-۲) تلاش‌هایی که منشاء آنها دولت بوده است:

با وجود اینکه به سازمان‌ها و برنامه‌های دولتی حمله می‌شود که ساختار دیوان‌سالار غیرضروری را حاکم می‌کنند، منابع مالی و انسانی را بدون تناسب با اهداف برنامه‌ها صرف می‌کنند و با نیازهای اجتماع هماهنگی ندارند و نظایر اینها، اما باز هم برنامه‌ها و ابتکارات دولتی وجود دارد که بر این مشکلات کلیشه‌ای فائق آمده‌اند. دو برنامه که در ایران توانستند بر کاستی‌های سنتی موجود در تلاش‌های دولتی غلبه کنند، عبارتند از: ستاد شهر سالم در شهر ری و برنامه رابطن بهداشت، که هر دوی آنها به شدت مورد توجه جامعه بین‌المللی قرار گرفته‌اند. علت موفقیت این برنامه‌ها این است که بر انگیزه‌های اجتماعی و روحیه ایرانی در کار داوطلبانه استوار بوده‌اند.

بودجه این برنامه‌ها را دولت تعیین می‌کند و اداره آنها تا حد زیادی بر عهده سازمان‌های دولتی است. موفقیت این برنامه‌ها را می‌توان تا حدی مرهون بودجه‌های عظیمی دانست که دولت در اختیار سازمان‌های متولی آنها قرار داده است و تا حدی نیز به دلیل توفیق آنها در به تحرک واداشتن منابع اجتماعی از طریق همکاری با NGO ها، CBO ها و دیگر گروه‌های اجتماعی و همچنین بسیج کردن داوطلبان است. در واقع، تلاش این ابتکارات دولتی برای به تحرک واداشتن اعضای اجتماع، چنان مؤثر بوده است که در بعضی موارد برنامه از پیش تعیین

**اگر چه تشکل‌های مردمی (CBO) توان بالایی دارند اما باید شیوه‌های کار آنها اصلاح و بهینه شود و روش‌های جدید را بیاموزند تا بهتر بتوانند تلاش خود را وقف فعالیت‌هایی کنند که محور آنها پیشگیری از وقایع نامطلوب است، و نیز از این طریق بتوانند شاخص‌های توسعه اقتصادی اجتماعی را تحت تأثیر قرار دهند**

شده خود وسیله‌ای شده است تا افراد گروه به مسائل و چالش‌هایی فراتر از اهداف برنامه اصلی بپردازند. شورای فرهنگی زنان عظیم‌آباد و آبان و شورای فرهنگی زنان معراج، که شرح آنها به اختصار در دنباله می‌آید، نمونه‌هایی از این اقدامات‌اند.

#### یکم) ستاد شهر سالم

ستاد شهر سالم در سال ۱۳۷۱ با هدف تأمین سلامت مادی و معنوی شهروندان و جامعه، از طریق مشارکت اجتماعی و همکاری سازمان‌ها و با حمایت سازمان بهداشت جهانی و شهرداری تهران پایه‌گذاری شد. این طرح به دلیل توانایی در جلب و تضمین مشارکت اجتماعی و انجام اصلاحات عمیق و درخور توجه در زندگی اعضای تشکیلی، به شدت مورد توجه جامعه بین‌المللی قرار گرفت. این طرح در ابتدا در کوی ۱۳ آبان منطقه شهرری اجرا شد و قرار بود که در مراحل بعدی به کل منطقه تعمیم یابد که در سال ۱۳۷۷ تمام منطقه شهرری را تحت پوشش گرفت. علت انتخاب کوی ۱۳ آبان به عنوان نقطه شروع، این بود که ویژگی‌های منطقه با اجرای این طرح مناسبت داشت، که از این قبیل است: بافت مناسب شهری و دسترسی به بزرگراه‌های اصلی‌ای که این منطقه را به تهران بزرگ متصل می‌کنند. البته کوی ۱۳ آبان در عین حال با مشکلات جدی‌ای از قبیل بالا بودن میزان (نرخ) بیکاری، فقر شدید و بالا بودن میزان جرم و جنایت روبرو بود. طراحان پروژه تحقیقات جامعی را برای شناسایی نیازها و اولویت‌های اجتماعی به عمل آوردند. نتایج این تحقیقات به طرز غیرمنتظره‌ای نشان داد که مهم‌ترین اولویت اعضای منطقه، تأسیس مراکز فرهنگی و اجتماعی‌ای است که ساکنان محل بتوانند از آن استفاده کنند.

در طول این پروژه با همکاری متقابل سازمان‌ها، چندین برنامه به اجرا درآمد و تأسیساتی متعدد نیز ساخته شد. (۳) این طرح در ارائه خدمات اجتماعی از جمله اقدامات بهداشتی و رفع نیازهای جسمی و روانی مردم منطقه از طریق همکاری با شهرداری و برنامه رابطین بهداشت، به گونه‌ای موفق عمل کرده است. همچنین این برنامه توانست میزان بزهکاری‌های اجتماعی را در منطقه ۱۳ آبان از بالاترین رتبه در تهران به رتبه سیزدهم کاهش دهد و سرانه فضای سبز را نیز از ۳ متر به ۱۲ متر افزایش دهد. مرکز علمی فرهنگی، خدمات و امکانات متنوعی ارائه می‌کند که از این قبیل است: تئاتر، آزمایشگاه برای استفاده دانش‌آموزان، مرکز رایانه‌ای با هدف آموزش فنی و برنامه‌های بسیار دیگر با هدف افزایش مهارت نیروی کار. این طرح شامل چند کمیته بین‌سازمانی است که هر یک وظیفه مشخصی دارد. این کمیته‌ها عبارتند از کمیته آموزش، بهداشت، توسعه شهری، ورزشی و بهداشت روانی.

#### دوم) رابطین بهداشت

این گروه اجتماعی که با وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مرتبط است، از زنان داوطلبی تشکیل شده که هر یک به ۵۰ خانوار محل خویش آموزش بهداشتی می‌دهند. این داوطلبان عمدتاً در مناطق محروم کشور کار می‌کنند. به تازگی ۴۲ هزار داوطلب این برنامه به جمعیت در حدود ۱۰ میلیون نفر ساکن در شهرهای محروم خدمات‌رسانی کرده‌اند. این داوطلبان از میان جامعه زنانی انتخاب می‌شوند که سواد خواندن و نوشتن داشته باشند و بتوانند بخشی از وقت خود را صرف ارائه خدمات کرده و در ضمن نسبت به این نوع خدمات اجتماعی نیز احساس تعهد کنند. لازمه انتخاب این داوطلبان تأیید خانواده آنهاست؛ اینان اگر متاهل باشند باید اجازه شوهر، و اگر مجرد باشند باید اجازه والدین خود را کسب کنند. مرکز بهداشت محل به صورت هفتگی به این داوطلبان آموزش می‌دهد و بر کار آنها نظارت می‌کند. خدماتی که این داوطلبان به مخاطبان خود ارائه می‌کنند، به شرح زیر است:

- ارائه آموزش‌های بهداشتی یا تأکید بر سلامت کودکان از جمله واکسیناسیون، بهداشت مادران، تنظیم خانواده، بهداشت محیط، بهداشت شخصی و به تازگی سلامت دوران نوجوانی.
- افزایش میزان استفاده از خدمات بهداشتی، از طریق تشویق به استفاده از خدمات بهداشتی دولتی و خصوصی.
- سر و سامان دادن به وضعیت بیماران و تشویق مراجعه کنندگان بر تداوم استفاده از خدمات بهداشتی و همچنین پیگیری امور بیماران، کار پیگیری شامل پیگیری واکسیناسیون، مراقبت پس از زایمان و برگزاری جلسات تنظیم خانواده است.
- تحقیق و جمع‌آوری اطلاعات در باره وضعیت بهداشتی خانوارهای تحت پوشش.

مستندسازی راهبردهای نوآورانه‌ای که NGO های ایرانی به کار می‌گیرند، می‌تواند سرمشق خوبی برای تلاش‌هایی باشد که در ایران و منطقه به منظور توسعه انجام می‌شود و می‌تواند فرصت‌های ایجاد شبکه را تسهیل کند.



- همکاری در امور تحقیقاتی عملی و آموزشی.
  - گسترش ارتباط با دیگر سازمان‌های دولتی که وظیفه‌شان ارائه خدمات اجتماعی است، که از جمله اینها می‌توان به ادارات محلی محیط‌زیست، آموزش و پرورش و دیگر سازمان‌های دولتی محلی اشاره کرد.
  - ایجاد و رشد تعاونی‌ها به منظور تلاش برای ارتقای فرصت‌های شغلی زنان و جوانان.
- صندوق حمایت از کودکان و صندوق جمعیت ملل متحد از این برنامه‌ها حمایت می‌کنند. این دو سازمان به ویژه در امر شناسایی و اجرای برنامه‌های آموزشی و ارائه الگوهای موفق همانندسازی برای فعالان در زمینه‌های بهداشتی به فعالیت می‌پردازند.

#### سوم) شورای فرهنگی زنان عظیم‌آباد و شورای فرهنگی زنان معراج

این دو انجمن در پاسخ به نیازهایی از اجتماع به وجود آمدند که فعالان در زمینه‌های بهداشتی مرتبط با ستاد شهر سالم در شهر ری (یکی از محروم‌ترین مناطق تهران) آنها را شناسایی کرده بودند. فعالان در زمینه‌های بهداشتی که با مراکز بهداشت کار می‌کردند، دریافتند که نیازهای خانوارهای تحت پوشش به مراتب بیش از آن چیزی است که در برنامه‌های ترویج بهداشت عنوان می‌شود. زنان این محله‌ها در پاسخ به این نیاز، و با انتخاباتی قراگیر و دموکراتیک، شوراهای فرهنگی زنان را تأسیس کردند. این شوراهای غیردولتی داوطلبانه خدمات متنوعی را ارائه می‌کنند. شوراهای مذکور با اینکه مستقل از دولت‌اند، با مراکز بهداشت و دیگر سازمان‌های دولتی محلی همکاری و ارتباط دارند. در عین حال اعضای شورا، از معتمدان مردمی هستند که نمایندگی آن را برعهده دارند.

هر عضو شورا مسئولیت چند خانوار را در محدوده جغرافیایی که در آن زندگی می‌کند برعهده دارد (هر عضو نماینده خانوارهایی است که در یک خیابان زندگی می‌کنند). اعضای شورا به طور مرتب با این خانوارها ارتباط دارند. این انجمن‌ها در اجرای طرح‌های گسترده‌ای که هدف آنها رفع نیازهای اجتماع بوده موفق عمل کرده‌اند، از جمله کمک به اتمام طرح لوله کشی گاز که مدت‌ها مسکوت مانده بود، نصب چراغ‌ها و تیرهای برق خیابانی، توجه به نیازهای بهداشتی و آب آشامیدنی و مانند اینها. به علاوه، هر کدام از این انجمن‌ها توانسته‌اند به تأسیس کتابخانه‌های عمومی اقدام کنند. کتاب‌های این کتابخانه‌ها در اختیار خانوارهایی قرار می‌گیرد که دسترسی چندانی به امکانات

آموزشی ندارند. در سایه توجهات شوراهای فرهنگی زنان، صندوق‌های خیریه اجتماعی‌ای تأسیس شده‌اند که اعضای شورا می‌توانند در صورت نیاز به این صندوق‌ها مراجعه و وام دریافت کنند. طرح‌های دیگری که در حال اجرا هستند، عبارتند از ایجاد مدرسه برای کودکان پناهنده و دیگر کودکانی که دسترسی به نظام آموزشی ندارند در کنار توجه به مسائل والدین، کمک به مراجعه کنندگان به خدمات دولتی و شهری و پرداختن به درگیری‌های خشونت‌آمیز محلی و مداخله برای حل و فصل آنها.

این انجمن‌ها با چالش‌هایی جدی روبرویند. به تشخیص اعضای این انجمن‌ها، آموزش و پیشگیری، هماهنگی بیشتر با مقامات دولتی مسئول و توجه بیشتر به آموزش‌های فنی حرفه‌ای، آموزش عالی و ایجاد فرصت‌های شغلی برای جوانان از اجزای ضروری برنامه‌هایی هستند که برای حل این مشکلات باید طراحی و اجرا شوند.

#### ۲-۲) تشکل‌های مردمی (CBO)

CBO ها و به ویژه سازمان‌های خیریه، سابقه‌ای برابری و طولانی در ارائه خدمات اجتماعی و پرداخت مستمری و کارهای خیریه در ایران دارند. این تشکل‌ها در سراسر ایران مستقرند و اعضای آنها نیکوکارانی هستند که به کار خیریه اشتغال دارند. این سازمان‌ها معمولاً انواع مختلف خدمات خیریه‌ای و پرداخت مستمری به سطوح مختلف اجتماعی را انجام می‌دهند. انقلاب اسلامی زمینه‌ساز را برای رشد تشکل‌های مردمی (CBO) فراهم آورد. این تشکل‌ها در پرداخت مستمری در زمان جنگ و بازسازی پس از آن نقش بسیار مؤثری را برعهده داشته‌اند. فلسفه و وجودی آنها عمیقاً ریشه در سنت اسلامی بخشش و نیکوکاری و در سنت‌های مشابه ایرانی دارد. امروزه نهادهای دولتی بسیاری از این سازمان‌ها را به ثبت رسانده‌اند و البته بسیاری دیگر نیز همچنان به صورت غیررسمی به کار خود ادامه می‌دهند. برخی از بزرگ‌ترین سازمان‌های خیریه ایران که کمک مالی شایانی دریافت کرده‌اند و داوطلبان بسیاری به آنها کمک می‌کنند نیز در زمره این سازمان‌های غیردولتی به ثبت نرسیده قرار دارند. یکی از نمونه‌های بازار این نوع تشکل‌ها، مؤسسه خیریه فروغ حضرت خدیجه است. رئیس این

سازمان فروغ حضرت خدیجه، همانند بسیاری دیگر از این نوع تشکل‌ها، از هدایت و ارتباطات اجتماعی رهبری کاریزماتیک بهره‌مند است که می‌تواند منابع انسانی و مالی را به سوی مؤسسه سوق دهد.

مؤسسه چندین دهه است به کار جمع‌آوری اعانه و خیریه می‌پردازد. در طول این مدت ۱۵۰۰ مدرسه در سراسر ایران تأسیس و راه‌اندازی کرده است.

سازمان فروغ حضرت خدیجه، همانند بسیاری دیگر از این نوع تشکلات، از هدایت و ارتباطات اجتماعی رهبری کاربزمائیک بهره‌مند است که می‌تواند منابع انسانی و مالی را به سوی مؤسسه سوق دهد. این مؤسسه از آن حیث که حوزه کاری خود را به سمت فعالیت‌های پیشگیرانه گسترش داده است و مجموعه‌ای از خدمات کل‌نگر را به اعضای جامعه و خانواده‌ها ارائه می‌کند، دارای موقعیتی ویژه است. این مؤسسه ضمن اداره مجتمع آموزشی دخترانه‌ای (شامل مدرسه راهنمایی، دبیرستان و دوره پیش دانشگاهی) که در منطقه‌ای محروم در جنوب تهران ساخته است، خدمات گسترده‌ای را در اختیار اعضای جامعه و خانواده‌های دانش‌آموزان قرار می‌دهد. مؤسسه خیریه فروغ حضرت خدیجه به‌طور مستمر از ۳۵۰ خانوار (شامل ۲۵۰۰ نفر) حمایت مالی می‌کند.

خانواده دانش‌آموزانی که در این مدارس تحصیل می‌کنند در اولویت قرار دارند و در عین حال مؤسسه از کمک به دیگر نیازمندان نیز دریغ نمی‌ورزد. این مجتمع آموزشی مرکزی است برای خانواده‌های دانش‌آموزان و دیگر خانواده‌های تحت حمایت که خدمات پیشگیرانه بهداشتی، مشاوره آموزش والدین، اوقات فراغت، آموزش‌های فنی و خدمات اشتغال در آنها ارائه می‌شود. مؤسسه خیریه به تازگی یک مرکز فرهنگی - ورزشی نیز در نزدیکی مجتمع آموزشی احداث کرده است. در این مرکز که فقط مخصوص استفاده بانوان است، خدمات مختلفی از قبیل امکانات تفریحی و ورزشی، کلاس‌های آموزش فنی (مانند رایانه) ارائه می‌شود که هدف از آنها آموختن مهارت به زنان و دختران در سن کار و نیازمند شغل است.

انواع خدمات این خیریه و مؤسسات مشابه آن، به شرح زیر است:

- حمایت مالی از خانواده‌های نیازمند، به ویژه زنان خود سرپرست و خانواده‌هایی که سرپرست آنها زندانی است، و همچنین معلولان یا کسانی که شغل ندارند و از کارافتادگان. هم‌اکنون در حدود یک میلیون و ۲۰۰ هزار خانواده که سرپرست آنها زن است، به نوعی از این سازمان‌ها کمک دریافت می‌کنند.
  - اعضای وام‌های معمولی و بلاعوض به منظور تأمین سرپناه.
  - کمک به خانواده‌ها برای تأمین مخارج فرزندانشان (برای تهیه چیزی به)
  - ارائه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای به زنان خود سرپرست، به منظور اشتغال‌زایی و فراهم آوردن فرصت‌های خوداشتغالی برای این دسته افراد.
  - تأمین سرمایه لازم برای گسترش مدارس و مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای.
  - تأمین سرمایه لازم برای گسترش و به راه‌انداختن مراکز بهداشتی و بیمارستان‌ها.
- در زمان حاضر در ایران ۶۴ بیمارستان خیریه با ۹۴۰۰ تخت، به ارائه خدمات پزشکی می‌پردازند. این تعداد تخت در حدود ۹ درصد کل تخت‌های موجود در نظام مراقبت‌های بهداشتی ایران است. علاوه بر این، ۱۸۰ مرکز خیریه بهداشتی نیز در وزارت بهداشت و آموزش پزشکی به ثبت رسیده است. این مراکز خیریه، خدمات خود را به صورت مجانی یا با دریافت هزینه‌های ناچیز در اختیار افراد قرار می‌دهند.
- اداره صندوق‌های قرض‌الحسنه سراسر کشور که معمولاً تحت پوشش CBO ها یا دیگر انواع گروه‌های اجتماعی، مساجد و سایر سازمان‌ها کار می‌کنند. این صندوق‌ها منابع مالی خود را به صورت وام بدون بهره در اختیار خانواده‌ها و افراد نیازمند قرار می‌دهند.
  - ارائه کمک‌های آموزشی در قالب بورس تحصیلی به دانشجویان نیازمند.
  - پرداخت کمک‌های مالی برای خدمات بهداشتی به نیازمندان.

تذکر این نکته لازم است که بسیاری از این سازمان‌های محلی به دلیل اعتقادات مذهبی و فرهنگی و نگرانی از شناخته شدن افراد گمنامی که از ایشان کمک دریافت می‌کنند، از انتشار اطلاعات مربوط به خویش‌اگره می‌ورزند. به همین دلیل اگر چه نوع خدماتی که این تشکلات در اختیار افراد قرار می‌دهند همان است که پیشتر بدان اشاره شد، اما احتمالاً حجم کمک‌های این سازمان‌ها بسیار گسترده‌تر از آن است که ذکر گردید. همچنین گفتنی است که این سازمان‌ها تمایل دارند که به صورت شفاف عمل کنند و اطلاعات مربوط به دارایی‌ها و

در زمان حاضر در ایران ۶۴  
بیمارستان خیریه با ۹۲۰۰  
تخت، به ارائه خدمات پزشکی  
می‌پردازند. این تعداد تخت در  
حدود ۹ درصد کل تخت‌های  
موجود در نظام مراقبت‌های  
بهداشتی ایران است



### NGO ها و CBO ها،

تشکل های مردمی پایدار و  
پرامنیت و مستقلی اند که  
می توانند بیانگر دیدگاه های  
مردم می باشند که می خواهند از  
این نوع مشارکت و پروژه های  
الگویی منتفع شوند. ایرانیان  
می توانند به کمک NGO ها و  
CBO ها و دیگر سازوکارها،  
شکل نهایی اولویت های توسعه  
را تعیین کنند

هزینه های خود را در اختیار افرادی که حامی شان هستند  
قرار دهند.

### ۳) تشکل های غیردولتی نوین (NGO)

این تشکل ها که عمدتاً در سال های اخیر و با هدایت  
پژوهشگران، دانشگاهیان و متخصصان تأسیس شده اند،  
در چهار زمینه متمایز فعالیت دارند:

۱) جمعیت و بهداشت؛

۲) حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار؛

۳) زنان و توسعه؛ و

۴) کودکان و نوجوانان

### الف) انجمن تنظیم خانواده جمهوری اسلامی ایران (FPA)

این NGO که پنج سال پیش کار خود را با هدف دفاع از  
سیاست های بهداشت باروری آغاز کرد، به قدراسیون  
بین المللی برنامه ریزی خانواده (IPPF) وابسته است.  
انجمن تنظیم خانواده جمهوری اسلامی ایران هم اکنون  
۱۸۰۰ عضو فعال دارد که دست اندر کار تربیت، آموزش و

حمایت از برنامه های بهداشت باروری به ویژه در میان جوانان و نوجوانان هستند. اعضای انجمن، خدمات خود را  
در سطح محلی ارائه می دهند. علاوه بر این، انجمن برنامه های خود آموزشی ای (۳) را در مورد بهداشت باروری،  
ایدز و چگونگی خدمات تنظیم خانواده برای نوجوانان تهیه کرده است که نوجوانان و متخصصان می توانند به  
طور رایگان از آن بهره مند شوند.

هدف این NGO از اجرا و توسعه طرح های تحقیقاتی و آموزشی، افزایش کیفیت بهداشت باروری است و با  
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی همکاری می کند.

از آنجا که در ایران، همانند بقیه دنیا مسایل مربوط به جنسیت و زاد و ولد بسیار حساس است، انجمن برای  
ایفای نقش ترویجی خود داده های چندانی در اختیار ندارد و پروژه های الگویی را به مرحله اجرا می گذارد که  
هدف از آنها افزایش سطح آموزش در میان گروه های هدف است. به همین دلیل انجمن در دگرگون کردن  
سیاست های مربوط به بهداشت باروری موفق عمل کرده است. از نمونه های موفق این رویکرد، می توان به  
توانایی و علاقه اعضای انجمن به حل مسائل مربوط به بهداشت خانواده از طریق برنامه های خود آموزشی به  
نوجوانان و متخصصان اشاره کرد.

### ب) جمعیت آفتاب

این تشکل غیردولتی که در سال ۱۳۷۶ تأسیس شد، با هدف آموزش و ارائه خدمات پیشگیری و مشاوره با  
اعتیاد مبارزه می کند.

فعالیت های این سازمان مشتمل است بر ارائه خدمات مشاوره و مشاوره معنادار، حمایت از خانواده های افراد  
معناده، مشاوره حقوقی با معنادران و خانواده های آنها و کارهایی برای کسانی که اعتیاد را ترک کرده اند. این تشکل  
در ۹ استان کشور شعبه دارد. جمعیت آفتاب فعالانه به افراد معناده که ترک اعتیاد کرده اند آموزش می دهد تا  
بتوانند در فعالیت های آموزشی، پیشگیری و مشاوره مشارکت کنند.

### ج) مرکز تحقیق آموزش پیش دبستانی یا برنامه مربیان سیار

به تخمین، کمتر از ۵ درصد کودکان ایرانی به آموزش های پیش دبستانی دسترسی دارند. این در حالی است  
که این نوع آموزش، نقشی حیاتی در قوه شناخت ایشان دارد. برای حل این معضل، مربیان سیار با استفاده از  
شیوه های آموزش مبتکرانه و غیررسمی، با کودکانی که اصولاً دسترسی و رابطه برقرار کردن با آنها دشوار است،  
ارتباط برقرار می کنند. منظور کودکانی است که در متن شهر زندگی می کنند و بخش اعظم اوقات خویش را در  
خیابان ها به سر می برند و عملاً به نظام آموزش رسمی پیش دبستانی دسترسی ندارند. این کودکان که، علاوه بر  
کودکان خیابانی، کودکان کارگران و خانواده های محروم را نیز شامل می شوند، معمولاً به علت فضای ناکافی  
منزل و زیاد بودن تعداد اعضای خانواده، اوقات خود را بیشتر در خیابان ها سپری می کنند. مربیان سیار که به  
صورت گروه های دو نفره داوطلب کار می کنند، در پارک ها و خیابان های جنوب شهر کلاس های آموزشی  
تعمالی برگزار می کنند. با اینکه این کلاسها در فضای آزاد برگزار می شود، اما هدف از آنها ارائه همان برنامه های  
آموزش پیش دبستانی است که در مراکز مربوطه برنامه ریزی شده است. کودکان برای دوره های آموزش ابتدایی  
آماده می شوند، بازی های دسته جمعی می کنند، به اجرای نمایش های عروسکی می پردازند، گروه ها برای آنها

قبسه می‌خوانند و به آنها کارهای دستی آموزش می‌دهند. در این کلاس‌ها بر خدمات آموزشی‌ای که می‌تواند پاسخگوی نیازهای خاص گروه هدف باشد، تأکید می‌شود.

یکی از اعضای این برنامه آموزش مادران و دیگر اعضای خانواده است. در این کلاس‌ها مراحل رشد رفتاری، احساسی و شناختی کودکان را به والدین آموزش می‌دهند و والدین را تشویق می‌کنند تا با فرزندان‌شان با احترام رفتار کنند.

مریسان داوطلب در یک دوره ۱۸ ساعته، به صورت فشرده آموزش می‌بینند. این دوره شامل روان‌شناسی کودک، روش تدریس به کودکان پیش دبستانی، آموزش حرقه و فن، ادبیات کودکان و از این قبیل است. مریسانی که به والدین تدریس می‌کنند، دوره آموزش یکساله می‌بینند.

#### ۴) همکاری تخصصی سازمان‌های ایرانی با ایرانیان متخصص مقیم خارج از کشور

در سال‌های اخیر تلاش‌های بسیاری صورت گرفته است تا جامعه ایرانیان خارج از کشور نیز در تلاشی که برای توسعه ایران انجام می‌شود، سهمیم باشند. پس از انقلاب، خروج نخبگانی که دارای آموزش عالی، مهارت فنی و ثروت بسیار بودند، از کشور شدت گرفت و این خود تأثیری منفی بر جریان توسعه گذاشت. آقای خاتمی و آقای رفسنجانی در سال‌های اخیر اقداماتی صورت دادند تا این عزیمت کردگان به کشور بازگردند و از همکاری‌های فنی و سرمایه‌های اینان در جریان توسعه استفاده شود. این افراد هر روز بیش از پیش به امکان همکاری‌های کوتاه مدت و بلندمدت با ایران فکر می‌کنند. در واقع در کشورهایمانند پاکستان و هند که تاریخ مشابه ایران دارند، جامعه مهاجران به روند توسعه در کشور مبدأ کمک‌های شایانی کرده‌اند. موارد بسیاری را می‌توان ذکر کرد که جامعه ایرانیان مقیم خارج از کشور و جمهوری اسلامی ایران در همکاری با یکدیگر با سهولت بیشتری توانسته‌اند ایرانیان متخصص مهاجر را برای تدریس و برگزاری دوره‌های فنی به ایران بازگردانند. یکی از نمونه‌های موفق همکاری، این است که متخصصان توانمند داخلی با همکاری اعضای بنیاد دانش و هنر اقدام به گسترش ارتباطات اینترنتی و برنامه‌های آموزشی رایانه برای کودکان مناطق محروم تهران کرده‌اند و قصد دارند این تلاش‌ها را در سطح ملی گسترش دهند.

#### الف) بنیاد دانش و هنر (SAF)

این بنیاد صاحب این ایده بود که پیشرفت در زمینه آموزش، ارتباطات، تحقیقات و توسعه برای حل معضلات کشورهای جهان سوم باید مبتنی بر فن آوری اطلاعاتی باشد. تلاش اعضای این بنیاد، بر ساختن دنیایی استوار است که در آن جوانان کشورهای در حال توسعه به همان فرصت‌های آموزشی دسترسی داشته باشند که جوانان کشورهای توسعه یافته دارند.

این بنیاد به تأسیس یک مرکز فن آوری

اطلاعات (۵) در دانشگاه صنعتی شریف اقدام کرده است. این مرکز مدارس را به اینترنت وصل می‌کند، به معلمان در زمینه فن آوری اطلاعات و اینترنت آموزش می‌دهد و محتوای سایت‌های اینترنتی گوشه و کنار دنیا را برای استفاده دانش‌آموزان ایرانی به رایانه‌های مدارس منتقل می‌کند. این مرکز ضمناً طرح‌های اینترنتی همکاری بین مدارس را در زمینه‌های علوم، محیط زیست، فرهنگ و ادبیات و علوم انسانی به مرحله اجرا در آورد.

SAF در طی دو سال فعالیت خود ۲ مرکز فن آوری اطلاعات در دانشگاه‌های صنعتی شریفه کاشان و گیلان تأسیس کرده و ۴۷ دبیرستان و مرکز آموزشی را به سایت‌های رایانه‌ای با امکانات اینترنتی مجهز کرد. هزینه تجهیز هر دبیرستان بین ۷۰ تا ۱۱۰ میلیون ریال برآورد شده است. هر مرکز اطلاع‌رسانی دارای یک دبیر اینترنتی ۲ مگابایتی است که هزینه سالانه آن در حدود ۲۰۰ میلیون ریال است. دبیرستان رشد که در منطقه محروم نازی آباد قرار دارد، نخستین محل اجرای پروژه بنیاد دانش و هنر بوده است.

آنچه در مورد تلاش‌های بنیاد دانش و هنر اهمیت دارد، موفقیت این بنیاد در برقراری و توسعه همکاری بین متخصصان دانشگاه صنعتی شریف و متخصصان ایرانی خارج از کشور است که برنامه‌های بنیاد را با مهارت حرفه‌ای ترخور توجهی در ایران اداره می‌کنند. علاوه بر این، بنیاد توانسته است دانش‌آموزان، معلمان و مدیران مدارس را بسیج کند. به هر پروژه هویت محلی خاص خودش را ببخشد و پایبندی اعضای جامعه را به مشارکت در اجرای موفق پروژه تضمین کند.

#### اجتماعات خواهان توسعه در ایران

در شناسایی اولویتها، باید ارزیابی

توانایی‌ها و نیازها را نیز در نظر

داشته باشند و به همان اندازه که

بر نیازها تأکید می‌کنند از نقاط قوت

نیز مطلع شوند و آنها را بنا قرار

دهند



### ۳) پیشنهادها

به منظور تمرین بخشی همکاری ایرانیان با همتهای بین المللی شان در زمینه مسائل توسعه، پذیرفتن اصول زیر ضروری است:

• فرایند یادگیری و مبادله اطلاعات باید فرایندی دو طرفه تلقی شود. متخصصان ایرانی توسعه، NGOها و CBOها باید چیزهای بسیاری از همتهای بین المللی خود یاد بگیرند و در عین حال چیزهای بسیاری را نیز می توانند به آنها بیاموزند. به همین دلیل باید به تجربیات ایرانیان در این زمینه احترام گذاشت و از آنها در برنامه ریزی طرح های همکاری متقابل بهره برد.

• باید در برنامه ریزی و اجرای مراحل مختلف هر پروژه الگویی که منشاء آن مشارکت متخصصان ایرانی توسعه و همتهای خارجی آنها باشد، مردم به طور کامل حضور یابند.

NGOها و CBOها، تشکل های مردمی پایدار و پراهمیت و مستقلاً اند که می توانند بیانگر دیدگاه های مردم باشند که می خواهند از این نوع مشارکت و پروژه های الگویی منتفع شوند. ایرانیان می توانند به کمک NGOها و CBOها و دیگر سازوکارها، شکل نهایی اولویت های توسعه را تعیین کنند.

• لازم است سازوکارهایی به وجود آید که تشکل های مردمی سنتی ایرانی بتوانند به عنوان همیاران اصلی ایجاد همکاری میان اجتماعات ایرانی خواهان توسعه و همتهای بین المللی آنها ایفای نقش کنند، چرا که این نوع سازمان ها رابطه نزدیکی با مردم دارند و مورد اطمینان آنها هستند. همچنین باید توجه خاصی به سازمان های محلی ای که به تازگی ترسیده اند مبذول داشت و فرصت هایی را برای همکاری با آنها به وجود آورد.

• اجتماعات خواهان توسعه در ایران در شناسایی اولویتهای باید ارزیابی توانایی ها و نیازها را نیز در نظر داشته باشند و به همان اندازه که بر نیازها تأکید می کنند از نقاط قوت نیز مطلع شوند و آنها را مبنای قرار دهند.

• باید تلاش شود تا فرایند همکاری ایرانیان و همتهای بین المللی آنها به بهترین نحو جریان یابد. NGOها و CBOها و متخصصان ایرانی مشارکت کننده با همتهای بین المللی باید نهایت سعی خود را به کار گیرند تا نظامی به وجود آید که مشارکت طرف ایرانی را بر مبنای قابلیت ها و شایستگی ها تأمین و تضمین کند.

• فرایند همکاری متخصصان ایرانی و همتهای بین المللی ایشان باید به گونه ای باشد که تداوم آن تضمین شود. این همکاری نباید صرفاً بر مشارکت یک فرد یا گروهی از افراد مبتنی شود بلکه باید نظام مدیریتی تعریف شده و سازمان یافته ای بر آن حاکم باشد.

• باید توجه ویژه ای به ایجاد فرصت هایی برای مشارکت نسل جوان ایرانیان متخصص، NGOها و CBOهایی که در استان های غیر از تهران فعالیت می کنند، مبذول گردد.

• جامعه ایرانیان مقیم خارج از کشور، نقش مهمی

در تسهیل برخی از انواع همکاری بین ایرانیان و همتهای بین المللی خود مشارکت برعهده دارند. این ایرانیان باید در همه سطوح همکاری کنند تا بتوانند میان اجتماع ایرانیان و همتهای بین المللی خود پلی به وجود آورند. در عین حال لازم است ایرانیان خارج از کشور بپذیرند که جامعه ایران در بیست سال گذشته دستخوش تحولات عظیمی شده است که مشارکت وسیع اجتماعی، بسیج اجتماعی، بسط نظر کارشناسی و بالندگی ساختارهای پایدار جامعه مدنی را ممکن ساخته است و درست به همین دلیل باید به همتهای ایرانی داخل کشور خود احترام بگذارند.

• حضور جامعه ایرانیان مقیم خارج از کشور در این نوع تلاش ها مستزم آن است که توافقی آنها جلب شود و اطمینان یابند که این طرح ها به شیوه ای کاملاً حرفه ای و با رعایت اصول اخلاقی هدایت خواهند شد. بنابراین باید مجریان طرح ها به شفافیت و پاسخگویی پایبند باشند.

• نهادهای سازمان ملل باید این نوع مشارکت را به طور کامل تضمین کنند و در تسهیل آن بکوشند. این نهادها باید نهایت سعی خود را به کار گیرند تا تلاش هایی که برای بسیج اجتماعی انجام می پذیرد، مستندسازی شود و همیاران محلی بتوانند همواره در کارهایی که سازمان ملل رهبری می کند - به ویژه در مورد CBOها - سهیم باشند.

### فرایند همکاری متخصصان ایرانی و

همتهای بین المللی ایشان باید به

گونه ای باشد که تداوم آن تضمین

شود. این همکاری نباید صرفاً بر

مشارکت یک فرد یا گروهی از افراد

مبتنی شود بلکه باید نظام مدیریتی

تعریف شده و سازمان یافته ای بر آن

حاکم باشد

این نوشته ترجمه مقاله ای است که در کنفرانس حفاظت محیط زیست سازمان جهانی توسعه شهری در تهران - تهران ارائه گردید ۳۷۹ - تهران ارائه گردید

1) Safety net

2) Advocacy Efforts

3) Population Council

۲- این نویسنده همایش تعداد امکانات شهری و مساحت

۶۷۲ مترمربع را در نظر گرفته است. همچنین پارک یک مرکز

تحقیقاتی کار و کوه ۲۳۳۹۶۱ مترمربعی مساحت دارد

نمایشگاه یک مرکز علمی فرهنگی

5) Self-educational

6) School Information Center



# برنامه‌ریزی شهری و ارزش‌های سیاسی

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰

سوزان قاینشتاین و نورمن قاینشتاین  
ترجمه: ناصر برک پور

تقریباً همه نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی، این را پذیرفته‌اند که تصمیمات برنامه‌ریزی ناگزیر جنبه سیاسی دارند. با وجود این، تحلیل‌های برنامه‌ریزی در حالی که مردم بیشتر بر پایه تفکر اجتماعی معاصر استوار شده، لکن پژوهش‌های کلاسیک نظریه‌پردازی سیاسی را عمدتاً نادیده گرفته است. هدف این نوشته، روشن کردن پیوند میان مباحث وایچ برنامه‌ریزی و سنت‌های دیرینه تفکر سیاسی است. مطالعه در زمینه تفکر سیاسی که شالوده رویکردهای مختلف به برنامه‌ریزی را تشکیل می‌دهد، می‌تواند ارزش سیاسی و منافع تجسم یافته در رویه‌های برنامه‌ریزی را آشکار سازد و این امکان را فراهم آورد که فرایندهای برنامه‌ریزی با فرهنگ سیاسی ارتباط یابد. این کار دو هدف دارد: نخست، به‌فته (Implication) های هرگونه (type) برنامه‌ریزی را بر حسب فواید سیاسی آن نشان می‌دهد؛ یعنی روشن می‌کند گروه‌های اجتماعی طرفدار کدام شکل از برنامه‌ریزی هستند. دوم، توجه می‌کند که چرا در نظام حکومتی آمریکا عمدتاً از برنامه‌ریزی بهره‌برداری شده است. ما در اینجا برنامه‌ریزی را به عنوان [ فرایند ] تصمیم‌گیری عمومی و آینده‌نگری در جهت رسیدن به اهداف معین تعریف می‌کنیم. به دلیل مقاصدی که در این بحث داریم برنامه‌ریزی تحت هدایت نهادهای خصوصی را نادیده گرفته‌ایم. زمانی که برنامه‌ای به تصویب می‌رسد، از لحاظ سیاسی، خط‌مشی عمومی قابل‌اعتمادی را به وجود می‌آورد، اما از این نظر با سایر انواع تصمیمات سیاسی، که بر پایه



عقلانیت رسمی استوار است و اهداف و روش های آن صریح است، فرقی دارد. این صراحت در تضاد شدید با بسیاری از تصمیم گیری های عمومی قرار می گیرد که عمداً مبهم می مانند تا اختلاف نظر ها را تعدیل کنند. لزومی ندارد که هر تصمیم دارای شهر و نشان برنامه باشد تا با تعریف ما همخوانی یابد در عین حال تصمیمات سیاسی با اهداف بلندمدت، جز در سایه حمایت گروه های برنامه ریزی، به ندرت اتخاذ می شوند.

گونه شناسی رویکردهای برنامه ریزی را می توان بر این معنا که چه کسی اهداف برنامه و چه کسی روش های آن را تعیین می کند تدوین کرد. با آنکه می توان میناهای مختلفی برای گونه شناسی برنامه ریزی قائل شد، اما از لحاظ سیاسی مبنای تعیین خط مشی یا سیاست بیش از همه اهمیت دارد. از آنجا که زمانی برنامه ریزی به عنوان فرایندی سیاسی قلمداد می شود، و زمانی هم گونه شناسی ای تدوین می گردد که بر موقعت تصمیم گیری رسمی استوار است، می توان هر گونه برنامه ریزی را با الگوی ویژه ای از تصمیم گیری در نظریه سیاسی مقایسه کرد.

#### گونه شناسی برنامه ریزی

مقوله هایی که در ادامه می آیند، از نظر گاه های ارائه شده در مباحث برنامه ریزی گرفته شده اند و لزوماً نه جامع اند و نه منحصر به فرد. این مقوله ها همچون نظریه های سیاسی مرتبط با آنها، تناقض هایی درونی و عناصری مشترک با دیگری دارند. بنابراین، گونه شناسی برنامه ریزی ای که ما تدوین می کنیم، بیشتر تجربی است تا منطقی.

چهار نوع برنامه ریزی که در اینجا مورد بحث قرار می گیرند، عبارتند از: ۱) سنتی؛ ۲) دموکراتیک؛ ۳) عدالت خواه؛ و ۴) گام به گام (incremental) البته می گوئیم نشان دهیم که شیوه گام به گام، با آنکه اغلب به عنوان الگوی (defacto) یا بالفعل برنامه ریزی معرفی می شود، واقعاً برنامه ریزی نیست. این چهار رویکرد برنامه ریزی را به ترتیب در چهار نظریه سیاسی تکنوکراتیک، دموکراتیک، سوسیالیستی و لیبرال ردیابی می کنیم، هر چند بحث در باره سوسیالیسم نشان می دهد که برنامه ریزی عدالت خواه، شکل دورگه ای است شامل عناصر دو تفکر دموکراتیک و سوسیالیستی.

#### برنامه ریزی سنتی

در این گونه از برنامه ریزی، برنامه ریز اهداف برنامه و روش های رسیدن به آنها را تعیین می کند: (Gans 1993: chapter 8). تجربه گرایی موجود در این رویکرد چنین توجه می شود که برای توسعه هر شهر، یک راه صحیح و یک راه غلط وجود دارد. برنامه ریزان که به دلیل تخصص و تجربه شان با راه صحیح آشنا هستند، می توانند منصفانه قضاوت کنند؛ و می توان به آنان اعتماد کرد تا با استفاده از دانش فنی خود منصف همگانی را تأمین کنند. هدف اصلی برنامه ریزان سنتی، توسعه پساامان محیط شهری است، و اهداف بی واسطه برنامه نیز از معیارهایی مشتق می شوند که برای سنجش نظم کالبدی مطلوب به کار می روند. برای مثال، مقدار زمینی که به پارک اختصاص می یابد، بر مبنای نسبت ثابت میان فضای سبز و تراکم جمعیت محاسبه می شود. کاربرد معیارهای عمومی، تعیین اهداف برنامه ریزی را بدون مشورت با گروه های موجود در کل جمعیت روا می دارد. توماس اروایت (1967: 232) دیدگاه سنتی را بدین شرح خلاصه می کند:

تصور می شود که جذاب و معقول، برنامه ریزان را در سراسر جهان به خود جذب می کند: ما دانشمند هستیم، با دست کم می توانیم دانشمند شویم. ما همچون دانشمندان یا متخصصان، با واقعیت ها کار می کنیم تا به حقیقت برسیم. ما روش ها و زبان مناسب با وظیفه مان را به کار می گیریم، و شیوه های برخورد ما با مسائل، کاری به نقد بیگانگان ندارد.

برنامه‌ریزی علمی چنین فرض می‌کند که صلاحیت‌های ویژه برنامه‌ریزان، آنان را هنگامی که در حال تدوین محتوای برنامه هستند از جانبداری‌های طبقاتی یا مبتنی بر منافع ویژه آزاد می‌کند. طرفداران برنامه‌ریزی به مانند کل جنبش اصلاح شهری، که بخشی از آن را جنبش برنامه‌ریزی تشکیل می‌داد، گمان می‌کردند که کارآمدی و تشکیلاتی‌سامان حکومت، اهدافی عمومی‌اند که در خدمت منافع اجتماعی ویژه‌ای قرار نمی‌گیرند. کانس (1993:128) به درستی خاطر نشان می‌کند که برنامه‌ریزان عموماً از سیاست‌هایی حمایت کرده‌اند که تنها با تمایلات طبقات بالا (و نه سایر مردم) سازگار است.

اهدافی که شالوده رویکرد کالبدی برنامه‌ریزان را تشکیل می‌داد، منعکس‌کننده دیدگاه پروتستانی طبقه بالا و متوسط نسبت به زندگی شهری بود. در نتیجه در طرح جامع بسیاری از تسهیلات، کاربری‌های زمین و نهادهای طبقه کارگر، اقشار کم درآمد و گروه‌های قومی به عنوان عوامل ثبات‌کننده حذف می‌گردیدند...

در طرح‌ها، پارک‌ها و زمین‌های بازی فراوان پیش‌بینی می‌شد، اما سینما و باشگاه محلی خیره‌آور و کلبه‌ها مطرح می‌گردید ولی سانویچ فروشی و کافه شبانه خیر؛ برای پارک‌های صنعتی برنامه‌ریزی می‌کردند ولی برای صنایع خانگی (loft industry) خیر؛ گاراژهای توقف پیش‌بینی می‌کردند ولی تعمیرگاه اتومبیل خیر.

منتقدان ادعاهای تجزیه و تحلیل علمی در قالب برنامه‌ریزی، عقیده دارند واژگان برنامه‌ریزان که در درجه اول برای منحرف کردن مخالفت‌ها به کار می‌رود، منافعی را که نظام شهری در خدمت آن است می‌پوشاند.

حتی تنها عنصر موجود در جنبش برنامه‌ریزی، که آن را با مصائب محرومان مرتبط می‌ساخت، پنداشت‌های طبقه بالا را در برمی‌گرفته طرفداران زمین‌های باز شهری و خانه‌سازی عمومی می‌کوشیدند رفاه ساکنان مناطق فقیرنشین را بهبود بخشند، و در نتیجه توجه فراوانی به سرنوشت محرومان نشان می‌دادند. هدف کلی آنان از محیط کالبدی سامان برای هر دو طبقه ثروتمندان و فقیران، منعکس‌کننده جانبداری طبقاتی برضد بی‌نظمی ظاهری طبقات پایین بود. این عقیده به همراه آراستگی کالبدی به انگوهای مطلوب رفتار اجتماعی

**زمانی که برنامه‌ای به تصویب می‌رسد، از لحاظ سیاسی، خط‌مشی عمومی قاطعی را به وجود می‌آورد، اما از این نظر با سایر انواع تصمیمات سیاسی، که بر پایه عقلانیت رسمی استوار است و اهداف و روش‌های آن صریح است، فرق دارد**

تبدیل شدند و به این امید بیجا انجامیدند که مسائل اجتماعی ناشی از درآمد پایین را می‌توان با بهبود کالبدی درمان کرد.

#### برنامه‌ریزی دموکراتیک

در طی دهه ۱۹۶۰ منتقدان برنامه‌ریزی سنتی، برنامه‌ریزان را متهم کردند که دید خود را از دنیای آرمانی بسوزن‌وایی را بر مخالفان تحمیل می‌کنند. آنان خواهان تبدیل برنامه‌ریزی، از فرایند بالا به پایین به فرایند مشارکتی شدند. به نظر گادشاک (Gadschak 1976:972) «آنچه مورد نیاز است، راهکاری است که برنامه‌ریزان حکومتی را در کنار مخاطره‌آمیز همکاری دائمی رو در روی شهروندان قرار دهد. چنین کاری نه تنها می‌تواند اجتماع را آموزش دهد و در برنامه‌ریزی درگیر سازد بلکه برنامه‌ریزان را نیز می‌تواند در اجتماع خود آموزش دهد و درگیر کند.»

تاکید گادشاک بر اهمیت ارتباط پایدار میان برنامه‌ریزان و عموم مردم تا به امروز در آثار نظریه‌پردازان با نفوذی همچون جان فریدمن و جان فورستر (Forester) (John) تداوم یافته است. فریدمن نقش برنامه‌ریزان ریشخنگ (radical) را در تحقیق این تغییر اجتماعی مورد بحث قرار می‌دهد، و تصریح می‌کند که اینان باید آزادانه و یادیدگانه‌ی باز، به دانش انبهای که «در خط مقدم عمل قرار دارند - یعنی خانواده، اجتماعات محلی و جنبش‌های اجتماعی» بنگرند (Friedmann, 1987:394). فورستر (1989:155) نیز برنامه‌ریزان را به تدوین مجموعه‌ای از راهبردهای روابط اجتماع ترغیب می‌کند، که از جمله است پرورش شبکه‌های اجتماع، هشدار در باره منافع نه چندان سازمان یافته موضوعات مهم، اطمینان از اینکه گروه‌های مبتنی بر اجتماع به اندازه کافی آگاهی می‌یابند و در تجزیه و تحلیل سیاست‌هایی که بر آنان تأثیر می‌گذارد شرکت می‌کنند. تمرین مهارت در مدیریت تعارض و روابط گروهی، و نیز جبران فشارهای سیاسی و اقتصادی.

برنامه‌ریزان دموکراتیک بر عموم مردم به عنوان مرجع نهایی در تدوین طرح‌ها تکیه می‌کنند و دیدگاهی



مردم باور را، که بین منافع ویژه و منفعت همگانی تفاوت قائل می‌شود، در پیش می‌گیرند. بیشتر نویسندگان این سنت به طور کلی از استدلال‌های جانبداری می‌کنند؛ بدین ترتیب در تجزیه و تحلیل آنان گروه‌های محروم از لحاظ سیاسی یا اقتصادی حق ویژه می‌یابند. بحث‌های آنان، تا این میزان، در میان برنامه‌ریزان عدالت‌خواه (که در ادامه مطلب مورد بررسی قرار می‌گیرند) نیز دیده می‌شود و گرایش در نظریه، و نه در عمل، وجود دارد که - به هزینه طبقه متوسط - از طبقه پایین پشتیبانی کنند. نظریه دموکراتیک ذاتاً نمی‌تواند منافع گروه خاصی را ترجیح دهد؛ بدین ترتیب در این زمینه که مشتریان باید در تدوین طرح‌ها درگیر شوند سردرگمی‌هایی وجود دارد همان طور که گانس (1968: 103) می‌گوید، «سؤال این است، برای کدام استفاده کنندگان باید برنامه‌ریزی شود؟» این مسئله در برنامه‌ریزی کتابخانه، که شعبه‌های گوناگون آن می‌توانند نیاز استفاده کنندگان مختلف را برآورده کنند، حل شدنی است، اما در مواردی که امکانات کمتری برای خدمت همزمان به منافع کثیری وجود دارد شکلی دشوارتر به خود می‌گیرد. برای مثال، آیا برنامه‌ریزی باز توسعه شهری باید فقط ساکنان فعلی محل را در برگیرد یا برای ساکنان بالقوه آینده نیز فکری بکند؟ آیا باید گروه‌های شغلی و سایر گروه‌هایی را در برگیرد که ممکن است ساکن محل نباشند ولی در فرصت‌هایی ناشی از احیاء سهم مهمی دارند؟ آیا مقررات منطقه‌بندی و برنامه‌های خانه‌سازی باید در جهت تداوم بخشیدن به ویژگی‌های موجود منطقه باشند یا اینکه به خواسته‌های کسانی که احتمالاً بعدها می‌خواهند به آنجا نقل مکان کنند پاسخ دهند؟ آیا این موضوع، هنگامی که ساکنان بیرون از منطقه جزو اقلیت کم درآمدتر جد ورود به منطقه مرفه‌اند، متفاوت از زمانی است که آنان از خانواده‌های پردرآمدی‌اند که منطقه کم درآمد را رونق می‌بخشند؟

برنامه‌ریزان دموکراتیک باید با مسئله تعارض منافع دست و پنجه نرم کنند و مشروعیت نمایندگان مشتریان مختلف را مورد قضاوت قرار دهند. برنامه‌ریزان دموکراتیک با پذیرفتن حق اعضای اجتماع برای مشارکت در فرایند برنامه‌ریزی، خود را مجبور به قضاوت‌هایی سیاسی می‌بینند که برنامه‌ریزان سنتی منزوی هیچ‌گاه مجبور

### گروه‌شناسی رویکردهای برنامه‌ریزی را می‌توان بر این مبنا که چه کسی اهداف برنامه و چه کسی روش‌های آن را تعیین می‌کند تدوین کرد

منتقدان برنامه‌ریزی سنتی، برنامه‌ریزان را متهم کردند که دید خود از دنیای آرمانی بورژوازی را بر مخالفان تحمیل می‌کنند. آنان خواهان تبدیل برنامه‌ریزی، از فرایند بالا به پایین به فرایند مشارکتی شدند.

به سر خوردن با آن نبودند، با وجود این قضاوت‌ها، آنان از پذیرفتن اینکه ارزشها یا منافع خاصی بخشی از جامعه را پیش می‌برند شانه خالی می‌کنند؛ و در عین حال مدعی‌اند که برای منفعت همگانی فعالیت می‌کنند یا از طریق تأکید بر منافع گروه‌های محروم، شرط لازم را برای دموکراسی ناب به وجود می‌آورند. هر چند بر اساس آرمان برنامه‌ریزی دموکراتیک، همگان هم اهداف و هم روش‌ها را انتخاب می‌کنند، اما برنامه‌ریز در عمل گزینه‌هایی را شکل می‌دهد که با تعیین ترکیب گروه برنامه‌ریزی مورد بررسی قوار خواهند گرفت.

#### برنامه‌ریزی عدالت‌خواه

برنامه‌ریزی عدالت‌خواه (Equity Planning) و دموکراتیک، گونه‌های همپوشانند. اما در حالی که برنامه‌ریزی دموکراتیک بزرگترین مشارکتی تأکید می‌کند، نکیه برنامه‌ریزی عدالت‌خواه بر محتوای برنامه‌هاست. بدین ترتیب موضوع از اینکه چه کسی حکومت می‌کند، به اینکه چه کسی چه چیزی را دریافت می‌کند بدل می‌گردد. برنامه‌ریزان با هدف فراگیر گسترش عدالت آغاز می‌کنند؛ اینکه چه کسی روش‌ها و اهداف میانی را تعیین می‌کند به موقعیت بستگی دارد.

مفهوم برنامه‌ریزی عدالت‌خواه در بردارنده درک روشنی از منافع متعارض اجتماعی است، که برخی از آنها ممکن است سازش‌ناپذیر باشند. از این دیدگاه همه برنامه‌های عمومی دارای برندگان و بازندگان خواهد بود؛ و بازندگان طبق معمول اغلب کسانی هستند که قبلاً هم محرومیت‌های اجتماعی و اقتصادی را تحمل کرده‌اند. برنامه‌ریز عدالت‌خواه به جای برنامه‌ریزی برای کل جامعه، می‌کوشد «دامنه انتخاب گسترده‌تری را» برای ساکنان محروم به وجود آورد (Krumholz and Forester 1990: 48). برنامه‌ریزان عدالت‌خواه به جای وارد شدن در تجزیه و تحلیل‌های هزینه - سود، که تعیین می‌کند آیا سیاست موردنظر به طور کلی سودمند است یا خیر، به بررسی توزیع هزینه‌ها و سودها می‌پردازد. اصطلاحات برنامه‌ریزی عدالت‌خواه و حمایتی (advocacy) اکنون کمابیش به جای یکدیگر به کار می‌روند.

برنامه‌ریزی حمایتی همان طور که ابتدا پاول دیویدوف تعریف کرد، معطوف به دفاع از منافع به حساب نیامده است. با آنکه برنامه‌ریزی حمایتی از لحاظ نظری می‌تواند برای هر گروه اجتماعی کار کند، اما اصطلاح «حمایتی» معمولاً به مفهوم «حمایت از محرومان» تفسیر شده است. برنامه‌ریزی حمایتی در جمع‌بندی اولیه، در بردارنده مفهومی محدودتر از برنامه‌ریزی عدالت‌خواه بود، زیرا الگویی از برنامه‌ریزی که برای اجتماع عمومی کار کنند عرضه نمی‌کرد. حتی دیویدوف هم الگوی خود را بر مبنای نظامی حقوقی بنا نهاد و سناریویی ساخت که در آن برنامه‌ریزی مسئول مشتری خود و بدون شرمساری فقط در جست و جوی بیان منافع او بود (Davidoff 1967). برنامه‌ریزی حمایتی محدود به این رویکرد، گسترش یافته همان چیزی بود که لیندبلوم (Lindblom) آن را سازگاری دو جانبه متعصبانه (Partisan mutual adjustment) می‌نامد (در ادامه مطلب به آن پرداخته می‌شود). این برنامه‌ریزی به نظام مذاکره کثرت‌گرایی بستگی داشت که در آن از قیل به گروه‌های محروم، مقام و منزلتی برابر یا سایر صاحبان منافع داده شود که همواره توانسته بودند حدمات برنامه‌ریزان حرفه‌ای را به خود اختصاص

**برنامه‌ریزان دموکراتیک بر عموم مردم به عنوان مرجع نهایی در تدوین طرح‌ها تکیه می‌کنند و دیدگاهی مردم‌باور را، که بین منافع ویژه و منفعت همگانی تفاوت قائل می‌شود، در پیش می‌گیرند. بیشتر نویسندگان این سنت به طور کلی از متمددیدگان جانبداری می‌کنند؛ بدین ترتیب در تجزیه و تحلیل آنان گروه‌های محروم از لحاظ سیاسی یا اقتصادی حق ویژه می‌یابند**

دهند. برنامه‌ریزان حمایتی صرفاً مشاورانی بودند که به نفع گروه‌هایی کار می‌کردند که توانایی پرداخت هزینه خدمات آنان را داشتند، مگر اینکه چیزی پیشاپیش مثبت (Probono) پیشنهاد می‌گردید یا سرمایه لازم از طرف منابع دیگر نظیر بنیادها یا برنامه‌های دولتی تأمین می‌شد.

مفهوم برنامه‌ریزی حمایتی به هر حال تحول یافته است تا برنامه‌ریزان داخل حکومت را، همچون برنامه‌ریزان خارج از آن، در برگیرد. فعالیت‌های برنامه‌ریزان به موازات تغییرات کلی در این حرفه، کمابیش تثبیت شده و چندان به تهیه طرح گره نخورده است؛ «این نوع از حمایت، کارآفرینانه‌تر، چارچوب قرض‌های آن بازتر، راه‌حل‌های آن ابتکاری‌تر، انواع افراگاتی که می‌کوشد آنها را ترکیب کند گسترده‌تر، تعاملی‌تر و مسئولانه‌تر است» (Maitlis 1994). در این جمع‌بندی جدید، تمایزی عیان بر برنامه‌ریزی حمایتی و برنامه‌ریزی عدالت‌خواه وجود ندارد.

برنامه‌ریزی عدالت‌خواه اساساً با برنامه‌ریزی سنتی متفاوت است؛ در برنامه‌ریزی عدالت‌خواه لازم نیست جزئیات برنامه‌ریزی مطابق با گرایش کلی عموم توجیه شود (هر چند برنامه‌ریزان عدالت‌خواه می‌گویند که مقصود کلی آنان منفعت همگانی است و اگر آنان در اداره‌ای دولتی مستقر شوند، قطعاً می‌کوشند نگاهی بدون تعصب داشته باشند). برنامه‌ریزان عدالت‌خواه، برخلاف برنامه‌ریزان سنتی، مشارکت همگان یا مشتریان را در تعیین اهداف محتوایی در نظر می‌گیرند و برنامه‌ریزی را صرفاً به عنوان تلاش سیاسی می‌پذیرند و نه تلاش محض علمی.

برنامه‌ریزی سنتی، بخشی از جنبش قدیمی اصلاحات شهری بود؛ حال آنکه برنامه‌ریزی عدالت‌خواه بخشی از جنبش جدید برای تغییرات شهری است که خواهان نمایندگی گسترده‌تر گروه‌های محروم در فرآیند دولتی و تمرکززدایی از سیاست‌گذاری دولتی است. برنامه‌ریزان عدالت‌خواه همواره دموکرات نیستند زیرا حتی اگر از پشتیبانی همگان بهره‌مند نباشند، از اهداف تعدیل حمایت می‌کنند یا وجود این، همان‌طور که در بالا گفته شد، برنامه‌ریزی عدالت‌خواه و برنامه‌ریزی دموکراتیک همپوشانی دارند. از انگیزه یکسان برابری اجتماعی سرچشمه می‌گیرند و بر مبنای آن عمل می‌کنند. برنامه‌ریزان دموکراتیک در این موضوع که هم با همه شهروندان یکسان برخورد شود و هم اکثریت مردم باید حکومت کنند، دچار تناقض شده‌اند. از آنجا که اخلاق برنامه‌ریزان دموکراتیک بر این رویه استوار است که همه صداها را بشنوند، اگر منافع (اکثریت) مردم با منافع گروه‌های محروم در تعارض قرار گیرد دچار مشکل جدی می‌شوند. برنامه‌ریزان عدالت‌خواه اگر اداره‌ای را هم در دست گیرند مسئولیت ویژه‌ای برای پیشبرد منافع محرومان و اقلیت‌های قومی یا نژادی دارند، ولو آنکه اکثریت مردم با آنان مخالفت کنند تنظیم آن منافع در وضع مطلوب شامل در برگرفتن مردمی است که برنامه‌ریزی به نفع آنان انجام می‌شود؛ اما مشارکت در این میان شرط لازم به شمار نمی‌آید؛ زیرا هدف همانا عدالت است و نه مشورت.



### برنامه‌ریزی گام به گام

در برنامه‌ریزی گام به گام، سیاست‌گذاران بر مبنای سنجش مزایای نهایی تعداد محدودی از گزینه‌ها تصمیم می‌گیرند. آنان به جای کار کردن بر حسب اهداف بلندمدت، بر مبنای برآوردهای متوالی پیش می‌روند. تصمیم‌گیران معمولاً از میان کلیه سیاست‌های متصور، فقط معدود گزینه‌هایی را که حاکی از تغییرات اندک یا گام به گام نسبت به سیاست‌های موجود باشند بررسی می‌کنند. به این معنا... تصمیم‌گیری، گام به گام است. خلاصه اینکه، سیاست‌گذاران و تحلیل‌گران نقطه آغاز خود را نه همه‌گونه امکانات فرضی، بلکه فقط در همین زمان و مکانی که زندگی می‌کنیم در نظر می‌گیرند؛ سپس بررسی می‌کنند که چه تغییراتی در انتهای هر مرحله ایجاد می‌شود (Lindblom 1965:144).

لیندبلوم همچون دیویداف تعدد منافع را به رسمیت می‌شناسد اما در جایی که برنامه‌ریزی حمایتی تعارض جبران‌ناپذیر [بین منافع] را تشخیص می‌دهد، برنامه‌ریزی گام به گام هماهنگی نهایی را می‌بیند (Lindblom 1965:4).

تکیه بر برنامه‌ریزی عدالت‌خواه بر محتوای برنامه‌هاست. بدین ترتیب موضوع از اینکه چه کسی حکومت می‌کند، به اینکه چه کسی چه چیزی را دریافت می‌کند بدل می‌گردد

بر حسب تعریف ما از برنامه‌ریزی، شیوه گام به گام در واقع اصلاً برنامه‌ریزی نیست. محصولات سیاست از طریق عقلانیت رسمی به دست نمی‌آیند و اهداف و روش‌ها این گونه تعیین نمی‌شوند. اما لیندبلوم ادعا می‌کند که ساز و کار «سازگاری دوجانبه متعصبانه» - تنظیم ادعاهای مختلف از طریق مصالحه، طرفداری از قواعد رویه‌ای و فرابند بازار - به تصمیم‌گیری عقلانی منجر می‌شود: «مسئله مورد توجه این مطالعه... سازگاری دوجانبه متعصبانه، به عنوان روش سیاست‌گذاری حسابگرانه، مستدل، عقلانی و خردمندانه بوده است» (Lindblom 1965:294). حتی در صورتی هم که اهداف و روش‌ها تدوین نشده باشند، تصمیم‌گیران راه‌های رسیدن به اهداف اجتماعی سودمند را تنظیم می‌کنند:

در پس تاکتیک‌های گام به گام و ناپیوسته‌ای که ما کم و بیش خلاصه کرده‌ایم، مفهوم حل مسئله به عنوان راهبره وجود دارد. از این دید مسائل عمومی پیچیده‌تر از آن هستند که خوب فهمیده شوند، پیچیده‌تر از آن هستند که خوب مهار گردند. راهبرد برای چیره شدن بر مسائل تدوین می‌شود نه برای حل آنها (Lindblom 1965:142).

بنابراین در حالی که شیوه گام به گام در روش‌های خود ضد برنامه‌ریزی است، لکن نتایج آن محصول برنامه‌ریزی را به بار می‌آورد. نظام سیاسی متشکل از تصمیم‌گیران پراکنده‌ای که با سوء تفاهم عمل می‌کنند، می‌تواند همچون نظام اقتصادی دارای خریداران و فروشندگان متعدد، برای پیشرفت منظم به سوی اهداف اجتماعی، و در واقع برای تولید خود اهداف، به دست‌های تاریخی تکیه کند.

لیندبلوم (1965:223) می‌کوشد تا نشان دهد که روش‌های به ظاهر بی‌بایه و اساس (ad hoc) برای رسیدن به سیاست‌های عمومی به عقلانیت پنهان منجر می‌شود. قدرت تصمیم‌گیری نهایی متکی به گروهی منفرد نیست، و مطلوب هم نیست که منافع اجتماعی ویژه‌ای در این میان چیره شوند. کنش متقابل سیاسی که موجب برخورد منافع می‌گردد در توزیع بهینه پاره‌تو حل می‌شود، به طوری که هیچ گروه نمی‌تواند منفعت بیشتری ببرد بدون آنکه گروه دیگری چیزی از دست دهد. به عقیده لیندبلوم چنین بهینه‌ای که برای حفظ وضع موجود قدرت اجتماعی به کار می‌رود، مطلوب است.

### چهار گونه نظریه سیاسی

برنامه‌ریزان مشخصاً می‌خواهند بحث در این باره را که چه کسانی باید تصمیمات برنامه‌ریزی را بگیرند، در محدوده‌هایی کوچک بگنجانند. آنان به جای پرسش‌های بنیادین در باره قدرت اجتماعی و مشروعیتی که هر گونه برنامه‌ریزی به بار می‌آورد، تا حد زیاد کوشیده‌اند بحث‌های خود را با ارزیابی اعتبار سیاست‌هایی که هر گونه برنامه‌ریزی به وجود می‌آورد توجیه کنند. موارد استثنای عمده در این ادعا مربوط به نظریه پردازان ساختارگرایان و پس‌اساختارنگر (Post structuralist) برنامه‌ریزی است. آنان به این پرسش‌های بنیادین بسیار علاقه‌مند هستند، اما معمولاً در جوامع سرمایه‌داری نظریه‌های تجویزی برنامه‌ریزی را عرضه نکرده‌اند (See Fainstein and Fainstein 1979). پتر هال (1988:239) در باره مارکسیست‌ها چنین می‌گوید: «منطق آنان به

طسوز، فرهنگ آوری رضامندانه است: این منطق می‌گوید که برنامه‌ریزی از برنامه‌ریزی به برج عاج دانشگاهی عقب‌نشینی کند. همچنین پسا ساختار نگرها بیشتر تمایل دارند که منتقد باشند تا فعال؛ و در نتیجه به جای تنظیم نقش‌هایی برای برنامه‌ریزان، از راهبردهای «مقاومت طرفداری می‌کنند (Beauregard, 1991)».

نظریه‌پردازان سیاسی توانایی درک رفتار مناسب را برای برنامه‌ریزان فراهم می‌آورند چون آنان مانند اغلب نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی، می‌کشند الگوهای از تصمیم‌گیری را پیدا کنند که نتایج اجتماعی مطلوب به بار آورد. آنان با سایر نظریه‌پردازان اجتماعی تفاوت دارند، زیرا از تحلیل صرف مناسبات اجتماعی می‌گذرند تا پرسش‌هایی سودمند را در باره حاکمیت بیان کنند. در تفکر سیاسی دنیای مدرن غربی - یعنی از زمان لاک به بعد - می‌توان چهار گونه اصلی نظریه سیاسی، که با گونه‌شناسی ما از نظریه‌های برنامه‌ریزی تطبیق کند، تشخیص داد. هر چند که این گونه‌شناسی حکم نظریه‌های سیاسی جامع را ندارد، اما چارچوبی عرضه می‌کند که از طریق آن می‌توان در باره نقاط قوت و ضعف نظریه‌های برنامه‌ریزی قضاوت کرد و به ارزیابی تناسب میان نظریه‌های برنامه‌ریزی و سنت‌های سیاسی پرداخت.

#### نظریه تکنوکراتیک و برنامه‌ریزی سنتی

تفکر تکنوکراتیک محصول دوره صنعتی است. این تفکر، تلاش برای چیرگی بر مسائل مهم اجتماعی ناشی از انقلاب صنعتی، یعنی شرایط مصیبت‌بار طبقات پایین و فروپاشی ساختار کهن قدرت را که قبلاً حافظ نظم بود، نشان می‌دهد. تکنوکرات‌ها همچون محافظه‌کاران خواهان حفظ نظم دنیای پیش صنعتی‌اند. اما برخلاف آنان نوسازی را می‌پذیرند و از فن آوری به عنوان علاج بیماری‌های بشر استقبال می‌کنند. شمار آنان «نظم و پیشرفت» است. مهم‌ترین متفکران آنان عبارتند از: کنت، سن سیمون و تا حدی اون و فوریه. تکنوکرات‌ها در مقابل بی‌نظمی اجتماعی که آن را محصول سرمایه‌داری می‌دانند می‌ایستند. به نظر آنان، سرمایه‌داری قیدوبندهای رژیم کهن را از بین برده بازار را جایگزین اجتماع ساخت، و پدرسوروری نخبگان قدیم را با سیاست آزادکناری (laissez-faire) جدید عوض کرد. اما آنان به جای آنکه قصد داشته باشند به روزهای پیش از صنعتی شدن باز گردند - که ناممکن است - می‌خواهند قدرت فن آوری را مهار کنند تا جامعه جدیدی بیافرینند و از این طریق وضعیت طبقات پایین و تهدید آنها نسبت به نظم اجتماعی را بهبود بخشند. تکنوکرات‌ها می‌خواهند قدرت خرد و علم را آزاد سازند و مذهب کهن و الهی را به مذهب جدید و انبثی تبدیل کنند. قدرت دولت از طریق برنامه‌ریزی عقلانی برای تنظیم اقتصاد و پیشرفت طبقات پایین، و همچنین تضمین موقعیت طبقات تولیدکننده به کار خواهد رفت. اینها همه فقط در صورتی ممکن خواهد بود که طبقات علمی و صنعتی کنترل دولت را در دست گیرند و تحت لوای علم و خرد از سیاست بپرهیزند.

برنامه‌ریزی سنتی، بخشی از جنبش قدیمی اصلاحات شهری بوده حال آنکه  
برنامه‌ریزی عدالت‌خواه بخشی از جنبش جدید برای تغییرات شهری است که  
خواهان نمایندگی گسترده‌تر گروه‌های محروم در فرایند دولتی و تمرکززدایی از  
سیاست‌گذاری دولتی است

طرفداران سن سیمون نیز که ایمان کنت به علم و علاقه‌مندی به وضعیت طبقات پایین را از خود نشان می‌دهند، بر کیفیت مثبت قدرت به عنوان ابزاری برای دوباره شکل دادن جامعه تأکید می‌کنند.  
تکنوکرات‌ها جامعه‌های سلسله‌مراتبی را تجسم می‌کنند که در آن رده‌های پایین، مضمون و آسوده خاطر اما در عین حال به شدت مطیع نخبگان علمی - مدیریتی‌اند. از این لحاظ، و همچون موارد دیگر، نظریه تکنوکراتیک در حالی که دقیق‌تر و صریح‌تر از مباحث برنامه‌ریزی سنتی است، تصویری از جامعه را نشان می‌دهد که کاملاً با تصورات برنامه‌ریزی سنتی سازگار است و در آشکار کردن بنیاد پنهان آن تصورات مفید است. شالوده برنامه‌ریزی سنتی با ایمان تکنوکراتیک به پیشرفت از طریق علم و عقلانیت تشکیل می‌دهد که با کاربرد سازنده قدرت در قالب برنامه پیوند می‌یابد. تکنوکرات‌ها این عقیده برنامه‌ریزان را به صراحت بیان می‌کنند که در واقع نوعی منفعت یکپارچه عمومی وجود دارد که متخصصان با حسن نیت می‌توانند آن را تشخیص دهند و پیشینه سازند. آنان، به مانند برنامه‌ریزان سنتی، در جست‌وجوی جایگزین کردن سیاست با اداره (administration) علمی‌اند.

به نظر تکنوکرات‌ها تغییر اجتماعی باید از بالا و به وسیله اقتدار اجتماعی راهبر اقتصاد و در جهت منفعت



همگانی، و در واقع منفعت طبقات پایین، برنامه‌ریزی شود؛ زیرا آنان منافع خود و توده‌ها را هماهنگ می‌بینند. در اینجا ساز نظریه تکنوکراتیک یکی از فرض‌های برنامه‌ریزی سنتی را آشکار می‌سازد: تغییر اجتماعی به نفع کل جامعه باید پدروسرورانه به دست طبقات بالا به اجرا درآید. چون همه طبقات از افزایش بهره‌جویی و نظم عمومی بهره‌مند می‌گردند، منافع طبقات بالا با منفعت همگانی یکی می‌شود. اگر حاکمان طبیعی از ایفای نقش خود در می‌مانند و گاهی حتی در برابر تغییر مقاومت می‌کنند، فقط به این دلیل است که هنوز به اندازه کافی روشن نشده‌اند.

برنامه‌ریزان سنتی، با انتظاراتی محدودتر از تکنوکرات‌ها، موفق شدند [حاصل] برخی از برنامه‌هایی را که اجرا کردند ببینند. پارک‌های مختلف ساخته شدند، مقررات ساختمانی به تصویب رسیدند و گاه به اجرا درآمدند، خطوط عبور و مرور طرح‌ریزی و اجرا شدند، مناطق فقیرنشین منهدم گردیدند و منطقه‌بندی کاربری زمین عادی شد. تغییر اجتماعی از بالا و به نام مصلحت عمومی، گاهی به نفع طبقات پایین، و همراه با ضرورت ضمانت قانونی به اجرا درآمد.

با وجود این، برنامه‌ریزی سنتی در ایالات متحده دچار ضعف بنیادی تفکر تکنوکراتیک بود. این نوع برنامه‌ریزی همواره به دلیل بی‌اشتیاقی افسار بالا به حمایت از اصلاحات، در حوزه ادراکات خود محدود ماند (See Foglesong 1986). در واقع برنامه‌ریزان سنتی مدت‌مدتی از امتناع بیش از حد صاحبان قدرت سیاسی و اقتصادی، از به رسمیت شناختن اهمیت برنامه‌ریزی عقلانی به عنوان ابزاری برای بهبود زندگی، سردرگم بوده‌اند (See Fainstein and Fainstein 1985). همچنین نخبه‌گرایی تکنوکراتیک، در فرهنگ متأخر از ایدئولوژی مردم‌باور اکثریت‌گرا، بدبینی گسترده‌ای را نسبت به مبدعان و اهداف خود پراگماتیک، از زمان شکست بانک مرکزی الکساندر هامپلتن تا به امروز، امریکایی‌ها از پذیرفتن سلطه گروه‌های کوچکی که مدعی تخصص‌های ویژه‌اند امتناع ورزیده‌اند. بدین ترتیب نقش برنامه‌ریزی سنتی به علت بدگمانی واقعی به تصمیم‌گیران بی‌مسئولیت، مخالفت عمومی یا عقاید انتزاعی و نیز امتناع بخش عمده‌ای از طبقات بالا از درگیر شدن در برنامه‌ریزی درازمدت، محدود شد.

**نظریه دموکراتیک و برنامه‌ریزی دموکراتیک**

برنامه‌ریزی دموکراتیک مستقیماً در روند کلی تفکر دموکراتیک قرار می‌گیرد. بحثی که در ادامه می‌آید، اساساً متکی به آثار آلکسی دو توکویل به عنوان نمونه تفکر سیاسی دموکراتیک است. نظریه دموکراتیک با قداست فرد و اولویت منافع او آغاز می‌شود. نه تنها همه حاکمیت از مردم سرچشمه

در حالی که شیوه گام به گام در روش‌های خود

ضد برنامه‌ریزی است، لکن نتایج آن

محصول برنامه‌ریزی را به بار می‌آورد

می‌گیرد، بلکه آنان تنها منبع ارزش‌های عمومی نیز هستند: «هر کس بهترین و تنها قاضی منافع خصوصی خویش است». همه برابرند و برای پیشبرد منافع خود حق برابر دارند. هیچ‌کس در جامعه وجود ندارد که نتوان آن را به اعضایش مربوط کرد. بدین ترتیب دموکرات‌ها با افراد برابر و خواسته‌های آنان آغاز می‌کنند - و این بیش از آن است که به خاستگاه اجتماعی یا ارزش ذاتی این خواسته‌ها توجه کنند - و تا آنجا پیش می‌روند که منفعت همگانی را با منافع همگان، یا دست‌کم با منافع اکثریت، یکی می‌دانند.

دموکرات‌ها پس از پذیرفتن اقتدار فردی به عنوان اصلی بدیهی، با مسئله حکومت و نحوه توزیع قدرت عمومی سروکار می‌یابند. مشخصاً نوعی تعارض میان حکومت و شهروندان ضروری است، مگر اینکه اندازه نظام حکومتی به شدت محدود شود. حتی اگر شکلی از نوابنگی نیز ضرورت یابد، متفکران دموکرات در پی آن‌اند که تا حد امکان بیشتر قدرت سیاسی در دست شهروندان باشد. قاعده اکثریت، ابزاری می‌شود که شهروندان بدان وسیله حکومت را کنترل کنند. زیرا «جوهر حکومت دموکراتیک در اقتدار مطلق اکثریت شکل می‌گیرد» (Tocqueville 1957 edn: 264). حکومت‌کنندگان باید مجبور شوند که نماینده حکومت شوندگان باقی بمانند.

آنان فقط در صورتی حکومت خواهند کرد که قدرت در دست شهروندان باقی بماند.

قوانین دموکراتیک عموماً به بهبود فزاینده‌ترین شمار ممکن گرایش دارند، چرا که از اکثریت شهروندان

سرچشمه می گیرند؛ این اکثریت در معرض خطا هستند، اما نمی توانند مخالف نفع خود باشند. فواین اشراق سالاری، برعکس، میل به تمرکز ثروت و قدرت در دست اقلیت دارند؛ زیر اشراق سالاری درست به خاطر ماهیت خود، اقلیت را تشکیل می دهد (Toqueville 1957 edn: 247).

برنامه ریزی دموکراتیک، ایجاب می کند که برنامه ریزان همچون نمایندگان شهروندان عمل کنند اما این بدان مفهوم نیست که برنامه ریزان دموکراتیک باید شخصیت منقلی باشند که کوزکوران از دستورات پیروی

شالوده برنامه ریزی سنتی را ایمان تکنوکراتیک به پیشرفت از طریق علم و عقلانیت تشکیل می دهد که با کاربرد سازنده قدرت در قالب برنامه پیوند می یابد. تکنوکرات ها این عقیده برنامه ریزان را به صراحت بیان می کنند که در واقع نوعی منفعت یکپارچه عمومی وجود دارد که متخصصان با حسن نیت می توانند آن را تشخیص دهند و پیشینه سازند

می کنند. بلکه آنان، همچون حکومت کننده دموکراتیک، هم پاسخ گوی رأی دهندگان اند و هم می گویند به آنان آموزش دهند تا گزینه های مختلف و ارتباط میان سیاست های ویژه و منافع آنها را روشن سازند. در واقع، دلیل اینکه شهروندان باید در حکومت مشارکت کنند و قدرت را در دست خود نگه دارند، فقط جلوگیری از پیامدهای حکومتی مخالف با منافع شان نیست، بل بدین خاطر است که خودشان رشد کنند، از مشارکت درس بیاموزند، حتی دانش پذیرتر شوند و بهتر بتوانند بر خود حکومت کنند.

سه انتقاد عمده نسبت به نظر به دموکراتیک وجود دارد که در باره برنامه ریزی دموکراتیک نیز صادق است. نخست اینکه، سیاست گذاران دموکراتیک مستقیماً با خودخواهی و چهل نسی کوتاهمدت شهروندان روبه رو هستند، و نیز اینکه «آموزش از طریق مشارکت» فرایند آرامی است که سیاست عمومی نمی تواند منتظر آن بماند. در زندگی واقعی، شهروندان مشارکت کننده ممکن است به راحتی ترک و دریافت برنامه ریزان را از اینکه چگونه روش ها با اهداف ارتباط می یابند، یا اینکه چگونه سیاست های ویژه ای ممکن است از منافع آنان ناشی شود، بپذیرند. علاوه بر این، مردم اغلب به گرفتن تصمیمات درازمدت - یعنی برنامه ریزی - که مستلزم به تأخیر انداختن رضایت فوری است، تمایلی ندارند. در نتیجه دموکراسی ها کمتر از تکنوکراسی ها میل به برنامه ریزی دارند. نگران کننده ترین موضوع، مسئله ای است که روسو هنگام تدوین دوگانگی بین خواست عمومی و خواست همه، با آن روبه رو شد مردم به جای اینکه همچون شهروندانی عمل کنند که در جستجوی رفاه جامعه ای هستند که در آن مشارکت می ورزند (یعنی عمل کردن بر طبق خواست عمومی)، اغلب بر اساس منفعت شخصی تنگ نظرانه عمل می کنند (یعنی مطابق با خواست همه). مسائل همیشگی برنامه ریزی که در اصطلاح "NIMBYism" (که در حیات خلوت من) مستتر است، حاکی از دشواری رسیدن به توافق دموکراتیک بر سر سیاست های لازم (اما پرهزینه) است.

دوم اینکه، برای نظریه دموکراتیک توضیح این امر دشوار است که اساساً چرا شهروندان باید به خود زحمت مشارکت در سیاست گذاری و یا اصولاً برنامه ریزی را بدهند. زیرا محاسبات عقلانی هزینه ها و منافع مشارکت اغلب با منافع خصوصی افراد کاملاً سازگار نیست (Sec Olson 1968 and...). اگر حداقل بر خورد فرد را در نظر بگیریم، هزینه وقت و تلاش شخص بر منافع واقعی که ممکن است عاید خود او شود می چربد. بنابراین اغلب شهروندان بیشتر وقت هایی اعتنا هستند، و برنامه ریزان دموکراتیک فقط با اقلیت کوچکی برنامه ریزی می کنند. برنامه ریزی دموکراتیک در این شرایط یا غیرممکن می شود یا برنامه ریزان را وادار می کند که خودشان وظیفه هدایت خواست اکثریت را بر عهده گیرند که در این صورت فرایند برنامه ریزی را نمی توان دموکراتیک نامید. آخرین انتقاد به نظریه دموکراتیک این است که فاعده اکثریت به میانجیگری اجتماعی و حتی اقتدارگرایی فاشیستی منجر می شود. توکویل دموکراسی را تهدیدی برای سلیقه متعالی تلقی می کرد.

جمع بندی توکویل اکنون منسوخ و به طور تحمل ناپذیری تخریب گرایانه به نظر می رسد، اما منتقدان معاصر قهرنگ توده نیز حمله مشابهی می کنند ادعای آنان که تاحدی گیج کننده به نظر می رسد، این است که اشکال عامه پسند آداب دانی (urbanity) تجسم یافته در دیسپلین و فضاهای شهری مانند «پارک های موضوعی» (theme-parked)، اساساً ضد دموکراتیک اند.

در اینجا بحث اساساً این است که مردم در پذیرفتن بدل به جای اصل فریب می خورند مایکل سور کین به جای سرزنش دموکراسی بابت ناکامی های سلیقه توده در تشخیص چیزهای اصل، کسانی را سرزنش می کند



که تسلیم خواسته‌های آن شده‌اند، اما پس نوشته او شبیه به بحث توکویل است. مردم در پذیرفتن زرق و برق به جای چیزهای اصیل، به راحتی فریب می‌خورند.

حتی نگرانی شدیدتر این است که مشارکت توده‌ای به نیروی عوام فریادی منجر شود که چنان رهبران بی‌وجدان با بیم و امید عامه مردم بازی می‌کنند. خطر بسیج توده‌ای نهفته در پس جنبش‌های اقتدارگرای ملت باورانه (ناسیونالیستی)، به وضوح در قرن بیستم آشکار بوده است. حتی در سطح شهر و اجتماعات محلی می‌توان

از نظر برنامه‌ریزان عدالت خواه، همچون سوسیالیست‌ها، مصلحت کلی جامعه در رفاه طبقه پرتعداد آن است؛ و ارزش بنیادی که به وسیله آن درباره جامعه قضاوت می‌کند، همانا برابری است

مخالفت اکثریت خشمگین را با اقلیت ضعیف، به صورت ایستادگی گسترده در برابر ادغام مدارس یا خانه‌سازی برای بی‌خانمان‌ها، مشاهده کرد. در نظام‌های لیبرال - دموکراتیک حفاظت از حقوق اقلیت و آزادی‌های مدنی به قصد دفاع در مقابل اکثریت‌های افراطی صورت می‌گیرد. بدیهی است خطر دموکراسی خارج از کنترل، برای این شیوه از حاکمیت بیش از آن که ناپهناکار باشد ذاتی است.

نظریه سوسیالیستی و برنامه‌ریزی عدالت‌خواه از هنگام نخستین جمع‌بندی‌های نظریه سوسیالیستی در قرن نوزدهم، سوسیالیست‌ها بر این اساس که آیا به اصلاحات ممالمت‌آمیز به عنوان روشی برای رسیدن به تغییر اجتماعی چشمگیر عقیده دارند یا خیر، تقسیم شده‌اند. ما الگوی اصلاح طلبانه سوسیالیسم را باز می‌کنیم و نه الگوی مارکسیستی آن را؛ زیرا سوسیالیسم مارکسیستی امکان تحقق عدالت در [نظام] سرمایه‌داری را رد می‌کند.

سوسیالیسم با تحلیل تعارض جامعه آغاز می‌شود. این نظریه و اگرایی منافع را در میان لایه‌های مختلف اجتماعی برجسته می‌سازد و بر درجه‌ای تأکید می‌کند که لایه‌های بالایی، کنترل سهم نامتناسبی از منابع اجتماعی را از طریق استفاده از قدرت خود در اختیار می‌گیرند. از دید سوسیالیسم، منافع افراد با شرایط مادی و عینی زندگی، یعنی با موقعیت طبقاتی آنان محدود می‌شود. چون امتیازهای کسب شده طبقه صاحب سرمایه به هزینه طبقه کارگر است، تعارض منافع امری است واقعی و اجتناب‌ناپذیر. این موقعیت تا آنجا ادامه می‌یابد که طبقه سرمایه‌دار، کنترل شرایطی را که تحت آن بقیه جامعه سخت کار می‌کنند، به دست می‌گیرد.

نتیجه این بحث، آنکه منافع دارای پایگاه طبقاتی است، این است که آنچه عموماً «منفعت همگانی» نامیده می‌شود هرگز وجود ندارد، بلکه صرفاً بازتاب ارزش‌ها و برنامه‌های گروه‌های مسلط سیاسی و اقتصادی است. فقط این گروه‌ها در وضعیتی هستند که تعیین می‌کنند چیزی که خصوصاً به نفع آنان است عموماً به نفع کل جامعه هم هست.

تأکید سوسیالیستی به برابری مادی به جای برابری صرفاً حقوقی یا سیاسی، بحث در باره برنامه‌ریزی عدالت‌خواه را نیز مشخص می‌کند. از نظر برنامه‌ریزان عدالت‌خواه، همچون سوسیالیست‌ها، مصلحت کلی جامعه در رفاه طبقه پرتعداد آن است؛ و ارزش بنیادی که به وسیله آن درباره جامعه قضاوت می‌کند، همانا برابری است. هر دو گروه یا کسانی که در پایین نظم اجتماعی قرار دارند هم‌دردی می‌کنند و آنگاهند که این کار آنان را در تعارض با منافع ویژه لایه‌های بالایی [جامعه] قرار می‌دهد. همچنین برنامه‌ریزی عدالت‌خواه با شور و شوق سوسیالیستی به شفاف‌سازی سیاست‌های دولتی می‌پردازد؛ یعنی همان سیاست‌هایی که به سرمایه سود می‌رسانند و در همان حال ادعا می‌کنند که در جهت منفعت همگانی‌اند. بدین ترتیب معلوم می‌شود نوسازی مرکز شهر، که انتظاری می‌رود توسعه اقتصادی و اشتغال طبقه کارگر را بهبود بخشد، یا راه‌های برای بیمه‌گذاران و شرکت‌ها فراهم می‌سازد و در عین حال که مردم کم درآمد را جابه‌جایی کند، نمی‌تواند وضعیت شفلی آنان را بهبود بخشد.

برنامه‌ریزان عدالت‌خواه، با وجود تحلیل طبقاتی شان از جامعه، به توان نهفته در حکومت دموکراتیک عقیده دارند. این گونه است که گروه هولتر، با وجود آنکه تعارض را اجتناب‌ناپذیر می‌داند، معتقد است که «عدالت در روابط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی میان مردم، شرط لازم برای جامعه‌ای عادلانه و پایدار است (Krumholz and Forester 1990:51).

برنامه‌ریزی عدالت‌خواه در نهایت حالت نیکوکارانه‌ای به خود می‌گیرد. با آنکه شاخه حمایتی (advocacy strand) این نوع برنامه‌ریزی به کشمکش اجتماعی همیشگی معتقد است ولی حتی دیویداف در مقاله سازنده خود راجع به برنامه‌ریزی حمایتی، می‌پذیرد که قاضی بی‌طرف - احتمالاً یک مقام دولتی - به نفع گروه‌های محرومی حکم خواهد داد که سخنگویان خوبی در دفاع از منافع خود داشته باشند. بنابراین در حالی که دیویداف با چشم‌انداز تعارض آغاز می‌کند و آشکارا به نقش دولت کاری ندارد، ولی او هم تغیر کروم هولتز، برای سیاست عمومی و بخش دولتی‌ای که فقط در جهت منافع محدود مقامات وابسته به بذل و بخشش سرمایه‌داری عمل نمی‌کند نقش مستقلی را قائل می‌شود.

برنامه‌ریزی عدالت‌خواه، ایمان سوسیالیستی به برابری را با ایمان دموکرات به حکومت مردم با هم پیوند می‌دهد. در نتیجه، خواستگاه فلسفی آن در سوسیالیسم دموکراتیک، مفهوم دموکراسی را چنان بسط می‌دهد که حقوق اجتماعی را همچون حقوق سیاسی در برگیرد. همان‌طور که فیلسوف سیاسی انگلیسی، تی. اچ. مارشال (1965: 103) بیان کرد «حقوق اجتماعی، برحق مطلق نسبت به استاندارد مشخصی از تمدن که فقط مشروط به ادای وظایف عمومی شهروندی دموکراتیک است دلالت دارد». در این چارچوب، دولت دموکراتیک بیش از آنکه در کنترل قدرت صاحبان اموال درآید، می‌تواند منافع اجتماعی قدرتمند را وادار کند تا از امتیازات خود برای بهبود رفاه دیگران چشم‌پوشند.

در مقابل، از نظر مارکس و انگلس و پیروان آنان، تغیر اجتماعی واقعی هرگز از بالا رخ نمی‌دهد. این تغیر نمی‌تواند از قدرت قانع‌کننده بحث منطقی با کسانی که کنترل حکومت و اقتصاد ما را در اختیار دارند به دست آید، زیرا طبقات بالا فقط در صورت فشار طبقات پایین حاضر به تقسیم قدرت یا ثروت خود می‌شوند. در حقیقت تغیر اجتماعی فقط می‌تواند با فشار اجتماعی ناشی از اقدام جمعی طبقه استثمار شده آغاز گردد؛ این تغیر نمی‌تواند به وسیله مقامات رسمی و براساس یک موضع فلسفی حاصل آید.

لیبرالیسم در همه اشکال خود بر اهمیت اساسی بخش قدرت در جامعه تأکید می‌کند. آزادی، مهم‌ترین ارزش اجتماعی است و کارایی محصول اعمال آن است. نه‌نخبگان نیکوکران و اکثریت دموکرات قدرت مطلق را در اختیار دارند و نه طبقه محروم سوسیالیست. هیچ گروه یا نهادی آن قدر قدرت ندارد که بتواند بازار سیاسی را در تنگنا قرار دهد.

سوسیالیسم مارکسیستی با آنکه متعلق درونی دارد اما برنامه‌ریزان را چندان هدایت نمی‌کند. در میان محدودیت‌های آن، حتی برنامه‌ریزان اصلاح طلب تنها در صورتی که وضع موجود را تأیید کنند توفیق خواهند داشت (Harvey 1985: chapter 7). برنامه‌ریزی که در جست‌وجوی نقشی هستند که به آنان اجازه کمک به دارندگان کمترین حق انتخاب را بدهد، ممکن است مقدار زیادی از نقد مارکسیستی جامعه معاصر نصیب‌شان شود؛ اما آنان اگر می‌خواهند اقدامی اندک انقلابی کنند، لزوماً باید راه حل مارکسیستی تجدید ساختار کلی جامعه را کنار بگذارند.

از سوی دیگر، موضع سوسیالیست دموکراسی در حالی که به سیاست‌گذاران نوع دوست جهت می‌دهد، نمی‌تواند در مقابل منتقدان چپ و راست از خود قویاً دفاع کند. مخالفان چپ می‌توانند بگویند که فضا برای اصلاح طلبان با حمایت دولت بسیار محدود است. زیرا سرمایه آزاد است به جاهایی بگریزد که به طور جدی استقلال سرمایه‌داری را محدود می‌کند - به عبارت دیگر به جاهایی که «کار و کاسبی‌شان گساده است» - این وضعیت، بیشترین نقش را در محدود کردن تلاش برای تعدیل سرمایه دارد. به عقیده منتقدان راست، رادیکال‌هایی که نیت خیر دارند به نفع انگل‌های اجتماعی بی‌فایده، با سیاست‌هایی که به سود مالیات دهندگان طبقه متوسط سخت‌گوش است مخالفت می‌کنند. سوسیالیست‌های دموکراتیک در پاسخ به هر دو این حمله‌ها، دیدگاهی اخلاقی را پیش می‌کشند که، برخلاف مارکسیسم، نه مدعی گریز ناپذیری تاریخی است و نه با اعتقاد به دست‌نمایی بازار ادعا می‌کند که کار آمد است یا به خلاقیت‌های فردی پاداش می‌دهد. اخیراً نورمن کروم هولتز بیان کرد که به برنامه‌ریزی عدالت‌خواه و فادار مانده است «زیرا برحق است». بالاخره، بحث درباره سوسیالیسم دموکراتیک به چنین توجیهی هم تکیه می‌کند.

نظریه لیبرال و شیوه گام به گام

تصمیم‌گیری گام به گام، شکلی از برنامه‌ریزی است که از لحاظ منطقی با نظریه سیاسی لیبرال توجیه



می‌شود الگوی لیندبلوم چیزی است در حد کاربرد ویژه مقدمات عمومی تفکر لیبرال، که لاگ آن را در قرن هفدهم تدوین کرد و بتیام، اسپنسر و تعدادی دیگر از اندیشمندان در قرن نوزدهم آن را توسعه دادند. لیبرالیسم با ادراک ذره‌گرایی (atomistic) از جامعه انسانی آغاز می‌شود و انسان‌ها را بازیگرانی عقلانی می‌بیند که بهترین داوران منافع خصوصی خود هستند. منفعت همگانی به عنوان اصل پذیرفته می‌شود، اما چونان محصول کنش متقابل منافع خصوصی گوناگون در محدوده بازار سیاسی قلمداد می‌گردد.

نخستین و مهم‌ترین وظیفه حکومت لیبرال، تضمین قانون مداری برای دفاع از رویه‌های توافق شده است؛ لاگ این وظیفه را عمل کردن نظیر قاضی یا داور می‌داند. لیبرالیسم در شکل ناب، به حکومت هیچ نقشی نمی‌دهد مگر همین نقش داور را، و بدین ترتیب به آن هیچ اختیاری برای پرداختن به نابرابری اجتماعی نمی‌دهد. رشته دیگری از تفکر لیبرال وجود دارد که اغلب «لیبرالیسم اثباتی» خوانده می‌شود و در اوایل قرن بیستم ایجاد گردید. این رشته، نقش دیگری به حکومت می‌دهد که همانا تلاش برای پیشبرد برداشت خود از منفعت همگانی است. در این شکل فعال از دولت لیبرال، حکومت به کمک منافع خصوصی‌ای می‌آید که در بازار از آنها سوء استفاده می‌شود. لیبرالیسم اثباتی در رادیکال‌ترین حالت به تدریج در سوسیالیسم دموکراتیک ادغام می‌گردد.

با وجود این، لیبرالیسم در همه اشکال خود بر اهمیت اساسی بخش قدرت در جامعه تأکید می‌کند. آزادی، مهم‌ترین ارزش اجتماعی است و کارایی محصول اعمال آن است. نه نخبگان تکنوکرات و اکثریت دموکرات قدرت مطلق را در اختیار دارند، و نه طبقه محروم سوسیالیست. هیچ گروه یا نهادی آن قدر قدرت ندارد که بتواند بازار سیاسی را در تنگنا قرار دهد. فعال‌ترین مفهوم لیبرال از حکومت، باز هم آن را تنها در حد «یکی مثل آنها» می‌داند. مهم‌ترین نقشی که تصمیم‌گیرنده حکومتی ایفا می‌کند اضافه کردن داده دیگری به بازار سیاست‌های جایگزین است - حکومت ممکن است طرح‌هایی را تهیه کند و در اجرای آنها بکوشد، اما هرگز نمی‌تواند از تحقق آنها مطمئن باشد.

**شیوه برنامه‌ریزی گام به گام در نقاط ضعف لیبرالیسم شریک است. در جامعه‌ای که نه فقط ثروت، بلکه قدرت هم نابرابر است، آنان که از لحاظ مادی در بدترین وضع به سر می‌برند کمترین توانایی را هم برای تغییر نظام دارند. به علاوه، همان تکثر منافع هر گونه تغییر شکل اساسی را - حتی اگر به نفع اکثریت عمده باشد - بیش از حد دشوار می‌سازد**

بدین ترتیب جهت کلی که جامعه باید بدان سمت رود، یا شیوه‌ای که منافع سیاسی قرار است توزیع شود هرگز به صراحت تعیین نمی‌گردد، بلکه نتیجه تصمیمات فراوانی است که برخی از آنها را ممکن است خود حکومت بگیرد. سیاست اجتماعی کلی به طور آگاهانه تدوین نمی‌شود، بلکه حاصل ساز و کاری است که همچون دست نامرئی عمل می‌کند، و نتایجی به بار می‌آورد که غایت‌شان عقلانی است.

شیوه گام به گام، مانند لیبرالیسم کلاسیک، بر ارزش رویه‌ای (Procedural Value) بیشینه کردن آزادی فردی استوار است. در نتیجه، این شیوه در درجه اول به نفع گروه‌های اجتماعی‌ای است که فعلاً در وضع موجود ممتاز تر از همه‌اند. این اقبال بیشترین سهم منابع قدرت را در اختیار دارند (See Dahl 1961: esp....). و این قدرت آنها را قادر می‌سازد که میزان نامتساوی از مزایای اجتماعی را به دست آورند، پذیرفتنی‌ترین شکل فعالیت دولتی برای این گروه‌ها، شکلی است که موفقیت کنونی آنها را تضمین کند - پذیرش مقررات منطقه‌بندی و نظایر آن، از اینجا سرچشمه می‌گیرد. زیرا آنها از حکومت به عنوان حکم حمایت می‌کنند، و نه به مثابه عامل واقعی. آنها به جای دفاع از ارزش‌های رفاه و نوسازی، پشتیبان ارزش‌های کارایی و اقتصاد در حکومت شهری‌اند.

بنابراین شیوه برنامه‌ریزی گام به گام در نقاط ضعف لیبرالیسم شریک است. در جامعه‌ای که نه فقط ثروت، بلکه قدرت هم نابرابر است، آنان که از لحاظ مادی در بدترین وضع به سر می‌برند کمترین توانایی را هم برای تغییر نظام دارند. به علاوه، همان تکثر منافع هر گونه تغییر شکل اساسی را - حتی اگر به نفع اکثریت عمده باشد - بیش از حد دشوار می‌سازد. بدین ترتیب، برای مثال تلاش برای حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع انرژی به خاطر فرایند تصمیم‌گیری گام به گام که محدودیت‌های شدیدی را در برابر مجال تغییر ایجاد می‌کند، یا شکست مواجه می‌شود.

\* این مقاله ترجمه‌ای است از:

City Planning and Political Values: An Updated View  
برگرفته از کتاب:

Compbell Scott and Susan Parramore (Eds)  
Readings in Planning Theory, Blackwell  
Publishers, UK, 1996

بعضی‌های نوشته‌های از اصل مقاله ترجمه شده است.

چکیده

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

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

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

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

## شهرهای متوسط و شهری شدن جهان نگاهی به بیانیه «لیدا»

حمیده محمدزاده تیتکانلو  
دانشجوی دکتری شهرسازی





#### مقدمه

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

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

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

#### روند شهری شدن جهان

دهه‌های اخیر شاهد تغییرات پراهمیتی در الگوهای توزیع جمعیت جهان بوده‌اند. این روند نتیجه شهرنشینی شتابان در بیفته جهانی است. براساس اطلاعات منتشر شده سازمان ملل متحد، در سال ۱۹۵۰ فقط ۲۹ درصد از ساکنان جهان - حدود ۷۳۴ میلیون نفر - در شهرها زندگی می‌کردند. این نسبت تا سال ۱۹۹۴ به ۴۵ درصد افزایش یافت و به حدود ۲۵۰ میلیون نفر رسید (۱-۲)، و انتظار می‌رود در دهه‌های اول قرن بیست و یکم به بالاتر از ۶۰ درصد برسد (۲-۲). نکته اینجاست که اهمیت آثار قضایی و مقیاس تغییرات حاصل از این روند، کمتر از میزان تغییرات موجود نیست. تأکید بر این موضوع لازم است که این پدیده در مقیاس جهانی مطرح است و گرچه با میزان و شکلهای متفاوت در کشورهای گوناگون رخ می‌نماید ولی غالباً به واقعیتی با ترکیب پیچیده واحد منجر می‌شود: «تولد یک سیاره شهری» (۳)

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

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

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

مطابق با استاد دستور کار ۲۱، بهبود مدیریت

سکونتگاه‌ها به طور همزمان از سه طریق امکان پذیر است:

- بهبود مدیریت شهری

- تقویت نظام‌های اطلاعاتی شهری

- تشویق توسعه شهرهای متوسط

این شهرها در سال ۱۹۹۰ به ۲۱ رسید که در این میان ۱۶ ابرشهر در جهان در حال توسعه واقع بود. بیش‌بینی می‌شود که این رقم در سال ۲۰۱۵ به ۲۳ ابرشهر افزایش یابد که ۲۷ مورد آن در کشورهای در حال توسعه قرار خواهند داشت.

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

منطقه	۱۹۵۰	۱۹۷۰	۱۹۹۰	۲۰۱۵ (برآورد)
افریقا	۳	۱۴	۵۹	۲۲۵
امریکای لاتین	۱۷	۵۷	۱۱۸	۲۲۵
آسیا	۵۸	۱۴۸	۳۵۹	۹۰۳
اروپا	۷۳	۱۱۶	۱۴۱	۱۵۶
امریکای شمالی	۴۰	۷۸	۱۰۵	۱۴۸

United Nations Population Division, "World Population Prospects, 1994 Review" (U.N., New York, 1995) PP 12, 14, 17  
<http://www.igc.org/wr/wr96-97-12.htm>

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

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

یافته‌های پژوهش در خصوص چالش‌های اصلی مقامات محلی در سال ۱۹۹۲، که حاصل دیدگاه‌های ۱۵۱ شهردار در نقاط گوناگون جهان بوده است، نشان می‌دهد که عمده‌ترین معضل شهرها در استانه ورود به قرن بیست و یکم، مشکل بیکاری است و مسئله بعدی را مشکلات ناشی از ناکارآمدی دفع مواد زائد تشکیل می‌دهد. فقر شهری در درجه سوم اهمیت و مسکن نامناسب، ناکارایی جمع‌آوری مواد زائد جامد، تسهیلات نامناسب آب آشامیدنی و بهداشتی، حمل‌ونقل عمومی نامناسب، ازدحام ترافیک، خدمات بهداشتی ناکافی و مواردی از این قبیل، به ترتیب در درجانات بعدی قرار دارند و مسائل مهم شهرها را (از دیدگاه شهرداران موردنظر) تشکیل می‌دهند (۷).



در چنین وضعیتی وظیفه متخصصان و صاحب نظران، مشخص کردن راه‌های غلبه بر این مسائل با جلب مشارکت محلی است. اما لازم به یادآوری است که با وجود آمار و اطلاعاتی که ذکر شد، در مقایسه با جمعیت کل جهان، فقط ۷ درصد از مردم در شهرهای دارای جمعیت بیش از ۱۰ میلیون نفر، و حدود ۱۴ درصد نیز در شهرهای دارای بیش از ۵ میلیون نفر جمعیت سکونت دارند. حدود ۵۶ درصد از جمعیت شهرنشین جهان در شهرهای کوچک و متوسط (کمتر از ۵۰۰ هزار نفری) ساکن‌اند. این مراکز شهری که در حدود ۱۳۰۰ میلیون نفر را در خود جای داده‌اند، بسیار کمتر از شهرهای بزرگ و کلان شهرها مورد مطالعه قرار گرفته‌اند (۸). اما مطالعات موجود نشان می‌دهد که در شهرهای کوچک و متوسط (و به ویژه در شهرهای متوسط) درجه اهمیت مسائل و مشکلات، متفاوت از موارد پیش گفته است. بررسی‌های معدودی که در زمینه عملکردها و ویژگی‌های شهرهای متوسط صورت گرفته است، نشان می‌دهد که قابلیت‌های موجود در آنها می‌تواند راهگشای مسائل شهرهای بزرگ و کلان شهرها و همچنین مشکلات ناشی از تمرکزگرایی و قطبی‌شن و نابرابری‌های ملی و منطقه‌ای باشد (۹).

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

تعریف برتامه "UIA 99" (۱۰)، طیف وسیعی از این شهرها را به عنوان متوسط شامل می‌شود: در سطح کشورها، شهرهایی با جمعیت کمتر از ۵۰۰ هزار نفر (۱۱) و در مقیاس جهانی، دارای جمعیتی بین ۲۰ هزار تا ۲ میلیون نفر (۱۲) به عنوان شهر متوسط تعریف شده‌اند. این شهرها به لحاظ عملکردی، آنهایی هستند که حد واسط بین سکونتگاه‌های کوچک و کلان شهرها در سطح کل کشورهای جهان قرار دارند.

تعریف دنیس راندینلی که حاصل بررسی‌های انجام شده در مورد ۳۱ شهر در ۱۷ کشور جهان است، شهرهای متوسط را در دامنه‌ای گسترده در بر می‌گیرد: شهرهایی با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر به استثنای بزرگ‌ترین شهر (۱۳).

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

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

منابع و تاریخ	عنوان گروه شهری مورد نظر	تعریف جمعیتی (نفر)
هری ریچار دسون (۱۹۷۷)	مراکز شهری واسط یا شهرهای متوسط	۵۰۰۰۰-۲۵۰۰۰۰
دنیس راندینلی (۱۹۸۳)	شهرهای متوسط	تمام شهرهای بیش از یکصد هزار نفر به استثنای بزرگ‌ترین شهر
سازمان ملل (نایروبی ۱۹۸۵)	شهرهای متوسط	۱۰۰۰۰-۲۰۰۰۰
استاد رسمی اکوادور (۱۹۸۰)	شهرهای متوسط	۲۰۰۰-۱۰۰۰۰۰
استاد رسمی شیلی (۱۹۸۳)	شهرهای متوسط	۲۰۰۰-۱۰۰۰۰۰
استاد رسمی نیکاراگوا (۱۹۸۳)	مراکز متوسط	۱۰۰۰۰-۲۰۰۰۰
هند (۱۹۸۲)	مقاله بهلا و کاند شهرک‌های متوسط	۵۰۰۰-۹۹۹۹
چین (۱۹۹۱)	مقاله یانگ شهرهای متوسط	۲۰۰۰۰-۵۰۰۰۰
انجمن جهانی معماران (۱۹۹۹)	شهرهای متوسط	۲۰۰۰۰-۲۰۰۰۰۰

این جدول بر اساس اطلاعات استخراج شده از منابع فوق تنظیم گردیده است.

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

2- UIA '99 World Programme, 1999.

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

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

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

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

#### جایگاه شهرهای متوسط در برنامه‌ها و همایش‌های بین‌المللی

همان گونه که در مقدمه نیز ذکر شد، موضوع شهرهای متوسط و نقش آنها برای نخستین بار رسماً در سطح جهانی، در توصیه‌های نهایی کنفرانس جهانی جمعیت (بخارست - ۱۹۷۲) مطرح گردید. برخی از کشورها همچون فرانسه از مدت‌ها پیش در این زمینه برنامه‌ریزی داشته‌اند. حمایت از شهرهای متوسط، با توجه به نقش مهم آنها در پیشبرد برنامه‌های توسعه، در سال‌های بعد نیز مورد تأکید قرار گرفت. به عنوان نمونه می‌توان به مجموعه مقالات مراکز اسکان بشر سازمان ملل متحد، منتشر شده در سال‌های ۸۵ و ۱۹۸۲، اشاره کرد که حاکی از ترویج نظریه‌های منافع شهرهای متوسط است (۱۵).

همچنین تقویت سکونتگاه‌های متوسط، به شکل صریح در اسناد «دستور کار ۲۱» (مربوط به بیاتیه ریو - ۱۹۹۲) درج گردیده است، که به منظور آشنایی بیشتر می‌توان به بندهای ۱۸، ۱۹، ۲۰، ۲۱ و ۲۲ اشاره کرد. بر اساس برنامه توسعه پایدار سکونتگاه‌های انسانی، کشورها موظف‌اند برای زمینه‌های مختلف از جمله بهبود مدیریت سکونتگاه‌ها - اولویت قابل شونت مطابق با اسناد دستور کار ۲۱، این امر یعنی بهبود مدیریت سکونتگاه‌ها به طور همزمان از سه طریق امکان‌پذیر است:

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

#### مقیاس متوسط شهری، مقیاس مناسبی برای آزمون توصیه‌های پایداری، مدنیت و

قابلیت اداره، برای شکل دهی مطلوب به شهرهای آینده است

#### اندازه جغرافیایی محدود، پیچیدگی عملکردی نه چندان زیاد و نقش واسطه‌ای

شهرهای متوسط، آنها را به آزمایشگاه مناسبی برای مدیریت شهری بدل می‌سازد که

می‌توان در آنها مشارکت بیشتر، برابری و پایداری را آزمون

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

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

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

صاحب‌نظران و متخصصان شرکت کننده در پایان گردخمایی، با تنظیم بیانیه‌ای که خود به منزله دستور کار مقدماتی کنگره بیستم اتحادیه بین‌المللی معماران در پکن بود، حمایت خود را از توسعه شهرهای متوسط اعلام کردند. این سند با پشتیبانی حکومت محلی و شورای شهر لییدا، اتحادیه بین‌المللی معماران (UIA) و سازمان یونسکو به زبان‌های مختلف منتشر شد و به طور رسمی در بیستمین کنگره اتحادیه مذکور در پکن ارائه گردید.

یکی از اهداف بیانیه، جلب توجه نهادها و سازمان‌های ملی و بین‌المللی به مقوله شهرهای متوسط است. برخی ملاحظات نظری مرتبط با این بیانیه، به شرح زیر است:

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### ● خلاصه بیانیة لید (۱۹۹۹)

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

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

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

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

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

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

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

(لیدا - فوریه ۱۹۹۹)

**برنامهٔ پشتیبان: «شهرهای متوسط، معماری و شهرسازی» (۱۹) UITA-CIMES**

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

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

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

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

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

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

1- UITA '99 Work Programme, 1999.  
 Intermedia Urban and World Urbanization. in: <http://www.Paeris.es/Cimex/Cimexing.htm> [15 pages].  
 2- Filho A. B. O., 19, Midle size cities & Brazil's Territorial Planning, in: Yadav, 19, Urban Planning and Policies, New Delhi, P. 517.  
 2-1- UITA '99, op.cit.  
 2-2- Hall, Peter and Pfalfer, Ulrich, (2000), "Urban Future 21", E&FNSPON, P.3.  
 3- UITA '99 Work Programme, P. 1-2 of 15.  
 4- Ibid.  
 5- U.N., 1996, An Urbanizing World, P.83.  
 6- World Resources, 1996-97, Chapter 1, PP 1-2, in: <http://www.wri.org/wri/wr>.  
 7- International Conference on Governance for Sustainable Growth & Equity, United Nations, New York, 28-30 July 1997, in: <http://magict.unep.org/teq97/Pan3.htm> [Page 3 of 21].  
 8- UITA '99 Work Programme, op.cit.  
 9- UNCHS, 1985, The Role of Small and Intermedia Settlements in National Development, PP.5-28.

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰



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

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

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

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

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

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

عنوان بیانیه	هدف مرتبط در بیانیه	راهبرد مرتبط در بیانیه	راهکار
اعلامیه بخارست (۱۹۷۲)	توسعه اقتصادی و اجتماعی	مقابله با آثار رشد بی رویه	ایجاد شبکه جهانی شهرهای کوچک و متوسط
دستور کار ۲۱ (۱۹۷۲)	توسعه پایدار	تمرکزهای شهری بهبود مدیریت سکونتگاه های شهری روستایی (اسکان پایدار)	تشویق توسعه شهرهای متوسط
بیانیه لیدلا (۱۹۹۹)	حرکت به سوی شکل های پایدارتر توسعه شهری (توسعه پایدار شهری)	برقراری توازن در نظام شهری جهان	ایجاد شبکه های تعاون بین شهرهای متوسط و همبستگی بین المللی آنها

\* - "UUA '99" برنامه آزادی جهانی بین المللی معماران (UUA World Programme) برای سال ۱۹۹۹ است که تحت عنوان "شهرهای متوسط و شهرهای روستایی: چالش ها و هدف ها" در سازمان معماران جهانی متوسط در روز جهانی شهرها (۱۳ نوامبر) در وین اتریش برگزار شد. برای اطلاعات بیشتر در این باره معماران معماران است.

11-UUA '99WorkPro. P.2 of 15.  
12-Ibid, P.2 of 15.  
13-Randell, C. D. A. (1983) Secondary Cities...  
14-UNCHS, Habitat (1985) The Role of Small and Intermediate Cities in National Development. U.N., 1982.  
15-Ibid, U.N., 1982.  
16-U.N., 1992, Earth Summit, Agenda 21, "RIO", P.55.  
17-UUA '99Work Programme, of cit., P.11 of 15  
18-Ibid, P.12 of 15.  
19-<http://www.Patria.es/Clima/Climasing.htm>  
20-<http://www.Unesco.org/mout/urbwebw.htm>, P.2 of 3

۲۱- برای اطلاعات بیشتر در مورد ویژگی های شهرهای متوسط، در کتاب:

Mattar, O.M. (1982) Small Cities & National Development, U.N., Nagoya, PP. 3-23.

- والتر پلتن، جیس، ۱۳۴۸.

پلتن به تحلیل ویژگی های جمعیتی، اقتصادی و اجتماعی شهرهای متوسط کشورهایی در حال توسعه

در همه محیط های سازمان برنامه و بودجه، صص ۲۱-۲۰.

کازومون کلاسن، ۱۳۳۹، "تشریح راهبردهای جهانی در عنوان کشیدنی موفقی بر زمین خردش برنامهریزی منطقه ای در نژاد، جدید

لیکچر، سازمان برنامه و بودجه استان تهران، صص ۸-۷.

Hardoy, J. E. & Satter Thwaites (eds.), 1986, "Small and Intermediate Cities centers their role in national and regional development..."

Hardoy, J. E. & Satter Thwaites (eds.), 1986, "Equity with Growth? Planning Perspectives for Small Towns..."

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

چکیده

در میان منابع کره خاکی ما شاید «هوا» تنها منبعی باشد که نامحدود بودن آن دیرتر از سایر منابع برای انسان شناخته شده و این، چه بسا بدین دلیل بود که نگاه انسان به افق‌ها و اعماق ناپیدای آسمان‌ها، بیکرانگی و نامحدود بودن هوا را برای او امری حتمی می‌نمود؛ اگر چه در مورد سایر منابع، به هر صورت تصور «پایان پذیری» آنها امری محتمل بود.

این مقاله بر آن است تا این حقیقت انکارناپذیر را مطرح سازد که اساساً هر منبعی در طبیعت، تا آنجا که به «عالم واقع» و «جهان حادث» مربوط می‌شود، امری «پایان پذیر» و تمام شدنی است اگر چه «مقیاس» آن فراتر از مقیاس‌های در دسترس ذهن انسان باشد. این همان غفلتی است که انسان در بهره‌برداری از منابع کره خاکی و جهان پیرامون خود، با فرض «پایان ناپذیری» آنها، بدان دچار گشته و به سوازات دستیابی به فن‌آوری‌های جدید در بهره‌برداری سیری ناپذیر از منابع جهان، این ذنب لایغفر را همواره ادامه داده و اینک به یکباره متوجه شده است که پایداری جهان و پایداری توسعه، از جمله در قلمرو زندگی شهری و به ویژه در حمل و نقل شهرها، به خطر افتاده است.

تلاش مقاله بر آن است تا اعتقاد به «محدودیت» منابع را نقطه آغاز حرکت در راستای حمل و نقل پایدار و پایداری شهرها مطرح سازد و بر این اساس گام‌های عمده حرکت در این زمینه را، در قالب مفاهیم اصلی در تصمیم‌گیری‌های استراتژیک حمل و نقلی، به عنوان شاخص‌های اصلی و کلان حمل و نقل پایدار معرفی کند. این مقاله به ویژه بر آن است تا تلویحاً «مدیریت خودبزه خودی حمل و نقل شهرها» را که اینک در شهرهای ما به عنوان بارزترین ویژگی حمل و نقلی آنها مطرح می‌گردد، به عنوان حرکت در جهت عکس پایداری شهرهای کشور به نقدی ضمنی بکشد.

## حمل و نقل پایدار شهری

محمد حسن شهیدی





### ۱- طرح «موضوع»

برخی «شهر» را فرزند «تولید مازاد» تعریف کرده‌اند - یعنی جایی که محصولات اضافی جامعه‌های انسانی در آن جمع می‌آید امکان دادوستد آن محصولات و تولید مازاد بر مصرف یا «صنعتی» فراهم می‌شود، پرداخت به مشاغلی غیر از بهره‌برداری مستقیم از مواهب و امکانات طبیعی یا کشاورزی، دامپروری، ماهیگیری و استخراج و امثال آنها یعنی «صنعت» و «خدمات» ممکن می‌گردد. بدین گونه «مدنیت» و «تمدن» و یا «شهر» و «شهروندی» بی‌ریزی می‌شود و روز به روز با گسترش آن در سطح جهان، در حقیقت، مدنیت و تمدن بشری گسترش می‌یابد.

با این نگرش، شهر از یک سو حاصل «تولید مازاد» و بلافاصله از سوی دیگر حاصل «حمل و نقل» و امکان «حمل و نقل» آن تولید مازاد به محل تلاقی آن خطوط حمل و نقلی و یا نقاط مناسب سکونتگاه‌های شهری است که سرنوشت آن همراه با نکات کامل شیوه‌ها و ابزار و فن آوری تولید و همچنین تکامل فن آوری حمل و نقل رقم زده شده است و اینک به عنوان عالی‌ترین محصول بشری در طول تاریخ و به عنوان شاخص اصلی تکامل انسان خودنمایی می‌کند.

تکوین شهرها را با هر نظریه‌ای که در نظر بگیریم، مخرج مشترک یا جوهره اصلی همه یا اغلب آنها را این واقعیت تشکیل می‌دهد که «شهر فرزند امکانات و امکانات مازاد بر مصرف جامعه‌های انسانی است. بالطبع هر تحولی در افزایش این امکانات، مستقیماً به تحول و گسترش شهرها منجر می‌گردد و بدین گونه است که شهر و گسترش شهری به عنوان یکی از عالی‌ترین محصولات بشری «همواره» پدیده‌ای مبارک و تحسین‌برانگیز بوده است؛ و به ناچار «حمل و نقل» نیز که گسترش این امکانات را تسهیل و تسریع ساخته است طبعاً مبارک و تحسین‌برانگیز است!

### ۲- طرح «مسئله»

آیا به راستی چنین است؟

آیا حقیقتاً «افزایش کمی» امکانات، گسترش هرچه بیشتر آن و آبادانی یا مدنیت ناشی از صرف «امکانات» و گسترش روزافزون آن همواره مبارک بوده است؛ و آیا حمل و نقل که امکان این گسترش «امکانات» را تسریع و تسهیل کرده حتماً تحسین‌برانگیز است؟

ایا اگر در گذشته تاریخ، مدنیت بشر مرهون گسترش امکانات و گسترش هر چه بیشتر آن بوده «پایداری» این «مدنیت» در آینده نیز همچنان در گرو امکانات هر چه بیشتر و استفاده نامحدود از این امکانات تواند بود؟ آیا اصولاً «امکانات» نامحدود است تا تجمع، گسترش و تمرکز هر چه بیشتر آن در شهرها ماندگار شود و «پایداری شهر» تضمین گردد؟

و بالاخره آیا اساساً «پایداری» و «پایداری شهری» می‌تواند از قبل «امکانات» محدود - که همواره در طول تاریخ و تا دهه‌های اخیر، «نامحدود» انگاشته می‌شد - تأمین یا تضمین گردد، یا برآیند «محدودیت‌ها» و «امکانات» است که «پایداری» و «پایداری شهری» را امکان‌پذیر می‌سازد؟

و دست آخر اینک، آیا گسترش افسار گسیخته حمل و نقل شهری و «اتومبیل شخصی»، که از مجرای گسترش صرف «امکانات» به دست آمده و مظهر «آزادی» انسان تلقی می‌شود، بدون توجه جدی و گذر از صافی

«محدودیت‌ها» می‌تواند «آزادی انسان» و «پایداری شهر» امروز را تقسیم کند؟ اینها پرسش‌هایی است که این مقاله سعی به طرح و پاسخ آنها دارد.

### ۳- «محدودیت» به عنوان مادر «پایداری»

شاید در نظر اول، این تعبیر که «محدودیت»، مادر «پایداری» است بسیار شگفت‌انگیز جلوه کند. اما مرور تاریخ تحول و تکامل تمدن بشر و گسترش مدنیت او، که شهرها به عنوان مهد خاستگاه و بستر اصلی آن دو به شمار آمده‌اند، این حقیقت را روشن می‌سازد که این تمدن و مدنیت حاصل بهره‌مندی بی‌پایان و سبزی ناپذیر از «منابع» طبیعی کوره زمین، چون آب و خاک و هوا و معدن، و ترکیب آنها به عنوان مصنوعات یا کالا، چیز دیگری نبوده است و این همه نیز از آنجا ناشی شده است که این «منابع»، همواره «امکانات نامحدود» تلقی می‌شد و کوره زمین که عرضه کننده اصلی این «منابع» و امکانات بود همواره کوره بی‌پایان و «زمین بی‌کران» قلمداد می‌گردید. این درحالی است که به یکباره در نیمه دوم قرن بیستم و بالخصوص از دهه ۱۹۸۰، که بحران جدی محیط زیست مطرح گردید، معلوم شد که این «زمین بی‌کران» و «عالم امکان» «تنها یک زمین» و یک وجب خاک خدا است که «جدی» دارد و «محدودیت» می‌آورد و اگر این حد و حدود «محدودیت‌ها» در نظر گرفته نشود، آن «بهره‌مندی بی‌پایان» و آن «استفاده بی‌کران» از این منابع محدود پایدار نیست؛ و اتفاقاً تنها زمانی «پایدار» خواهد بود که از «محدودیت امکانات» آغاز شود و این «محدودیت» نه تنها در گستره زمین و «مکان»، که در گستره «زمان» هم، و نه تنها در قلمرو «محیط زیست و منابع طبیعی»، که در قلمرو و منابع اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی هم، و نه تنها در «تعادل داده و ستانده تولید کشاورزی و صنعتی»، که در «عدالت توزیع و تحرک محصولات کشاورزی و صنعتی و انسانی» نیز مدنظر قرار گیرد.

لحظه آغازین و نقطه اول توجه به «پایداری» درست هنگامی است که در بهره‌برداری از «منابع»، حرکت از «امکانات» را کنار بگذاریم و از «محدودیت‌ها» آغاز کنیم. تنها از مجرای بهره‌برداری از «محدودیت امکانات» یا «محدودیت‌ها و امکانات» است که می‌توان از قلمرو «ناپایداری»، به «قلمرو پایداری» وارد شد. بی‌هیچ تردیدی، اگر «منابع زمینی»، بی‌کران و پایان ناپذیر - یا تجدیدشدنی - می‌بود، مسلماً «پایداری» در گرو بهره‌برداری هر چه بیشتر از آنها یا از حرکت بی‌امان و بی‌وقفه در شاهراه «امکانات» به دست می‌آمد. اما وقتی این گونه نیست، مسلماً هرگونه حرکت در این مسیر، استقبال لحظه به لحظه از «ناپایداری» است. هرگونه شتاب در این راه نیز شتاب به سوی «ناپایداری» است، و «ناپودی» سر نوشت محتوم و نقطه پایان چنین شتابی است.

### ۴- «پایداری حمل و نقل» یا شرط اصلی شهر پایدار

تولد و گسترش اتومبیل در دهه‌های اول قرن بیستم تا حوالی نیمه آن قرن، گسترش شهرها، تولید کلان شهرها و شکل‌گیری شهرهای اقماری و مناطق شهری در سطح کشورهای صنعتی و سپس در جهان سوم (یا کشورهای جنوب امروزی) را به دنبال آورد. این جریان که در دل «امکانات» - و بدون توجه به محدودیت آنها - به راه افتاد، یا نوبد «گسترش آزادی فردی در پرتو گسترش اتومبیل شخصی» سر نوشت تمام شهرها را رقم زد تا به آنجا که به عنوان مبارک‌ترین پدیده قرن، اصلی‌ترین جایگاه را در دل شهر و ریلان و برنامه‌های مدیران شهری به خود اختصاص داد. بالاخره در دهه ۱۹۵۰ (و مخصوصاً در دهه ۱۹۶۰) و مطالعات دیترویت و شیکاگو، و مشخصاً بعد از بحران انرژی دهه ۱۹۷۰ و بحران محیط زیست دهه ۱۹۸۰، معلوم گردید که به طور متوسط حدود ۷۰-۶۰ درصد آلودگی هوا و ناپایداری محیط زیست شهرها (و طبیعتاً ناپایداری سلامت و «آزادی فردی» شهروندان) مدیون این مبارک‌ترین پدیده قرن بوده است. این همه توهّم تنها از اینجا ناشی شده بود که نقطه آغاز و حرکت و شتاب تولید اتومبیل را «امکانات» و «امکانات پایان ناپذیر» محیط‌های شهری تشکیل داده بود در حالی که «محدودیت امکانات» شرط اصلی پایداری حمل و نقل، و طبیعتاً پایداری شهری و محیط زیست شهری و آزادی همه شهروندان (و نه تنها دارندگان و رانندگان اتومبیل شخصی) بوده است!

این کشف بزرگ اما دیررس، بالاخره ضرورت «مطالعات جامع حمل و نقل شهری» را در شهرهای آمریکا به ایضات رساند و به دنبال آن، امکانات اعتباری برای گسترش شهرها و حمل و نقل شهری را «مشروط» به مطالعات جامع حمل و نقل شهری کرد - که طی آن به ناچار به جای مسافه شوم «اتومبیل» - راه «اتومبیل»، برآورد و «مدیریت تقاضای سفر و بار و تأمین «عرضه» امکانات و تسهیلات حمل و نقلی در چارچوب «محدودیت‌ها و امکانات» هر شهر، و مراقبت بر «تعادل مدیریت شده آن» در سرلوحه «مطالعات قرار گرفت. این درست همان نقطه‌ای است که پایداری شهری از قبل پایداری حمل و نقل دنبال می‌گردد.

### ۵- شاخص‌های پایداری حمل و نقل شهری

اگر چه روند توجه به «پایداری حمل و نقل» از دهه ۱۹۵۰، تحت تأثیر و فشار کمپانی‌های تولید کننده اتومبیل، روندی ناپایدار، ناپیوسته، نامشخص و غیر شفاف داشته است اما برآیند مجموعه کتس‌ها و واکنش‌ها در این جریان، به طور مستقیم و یا غیر مستقیم، به شکل‌گیری شاخص‌هایی منجر شده است که می‌تواند نهایتاً به عنوان شاخص‌های اصلی پایداری حمل و نقل، در دستور کار مدیریت‌های حمل و نقل شهری - و از جمله





شهر و گسترش شهری به عنوان یکی از عالی ترین محصولات بشری همواره پدیده‌ای مبارک و تحسین برانگیز بوده است؛ و به ناچار «حمل و نقل» نیز که گسترش این امکانات را تسهیل و تسریع ساخته است قطعاً مبارک و تحسین برانگیز است! آیا به راستی چنین است؟

وقتی «جامعیت» نگرش به حمل و نقل را به اجزای تشکیل دهنده آن یعنی جامعیت زمانی، جامعیت مکانی، جامعیت بخشی و جامعیت مقیاسی تجزیه می‌کنیم و آنگاه ترکیب همه آنها را در مدیریت حمل و نقل شهرها مدنظر قرار می‌دهیم، در حقیقت بخش اعظم شاخص‌های پایداری حمل و نقل را پوشش داده‌ایم

شهرهای کشور ما - قرار گیرد.

#### ۱-۵- «جامعیت» (Comprehensiveness) یا سنگ زیرین «حمل و نقل پایدار»

وقتی «جامعیت» نگرش به حمل و نقل درون شهری را به اجزای تشکیل دهنده آن یعنی «جامعیت زمانی» (یا پیوند گذشته، حال و آینده حمل و نقل)، جامعیت مکانی (یا پیوند حمل و نقل موضعی، شهری، منطقه شهری و ملی - جهانی)، جامعیت بخشی (یا پیوند ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست محیطی حمل و نقل با بعد صرف حمل و نقلی)، جامعیت مقیاسی (یا پیوند استراتژیک درازمدت، میان مدت، کوتاه مدت و فوری حمل و نقل) تجزیه می‌کنیم و آنگاه ترکیب همه آنها را در مدیریت حمل و نقل شهرها مدنظر قرار می‌دهیم، در حقیقت تنها، یا بخش اعظم شاخص‌های پایداری حمل و نقل را پوشش داده‌ایم.

این سخن بدین معنی است که وقتی به جای تصمیم‌گیری‌های موردی مدیران و تصمیم‌گیران شهر، مطالعات جامع حمل و نقل شهری به کارشناسان یا تصمیم‌سازان سپرده می‌شود، و وقتی که تصمیم‌سازان جامعیت مطالعات حمل و نقلی را در عرصه‌ها، مطرح و ابعاد مختلف یاد شده آن را دنبال می‌کنند مسلماً گام‌های اصلی در تضمین پایداری حمل و نقل شهری (به عنوان رکن رکن پایداری شهر یا شهر پایدار) برداشته شده است. گام یا گام‌های بعدی نیز همانا تعریف حد و حدود این شاخص‌ها برای هر شهر خاص در چارچوب «محدودیت‌ها و امکانات» همان شهر خواهد بود.

#### ۲-۵- «دسترسی» (Accessibility) به جای «حرکت» (Movement)

از دیرباز «حرکت»، آن هم حرکت اتومبیل که نایب‌داری محیط شهری را دنبال می‌کند، موضوع و هدف و مسئله اصلی مدیریت حمل و نقل شهری بود و این نگرش، همان مسابقه شوم و پایان ناپذیر «اتو - اتو - اتو» (= اتومبیل - اتومبیل - اتومبیل) را به دنبال داشت لکن از زمانی که «دسترسی» - آن هم دسترسی شهروندان به جای دسترسی اتومبیل - بین کاربری‌های مختلف شهری مطرح گردید چندین حرکت اساسی در راستای پایداری حمل و نقل برداشته شد:

نخست: سامان‌دهی کاربری‌های اراضی و تجدید سازمان فضایی شهری، به عنوان اصلی‌ترین ابزار سامان‌دهی و برنامه‌ریزی حمل و نقل در مرکز تفل توجه کارشناسان و مدیران حمل و نقل شهری واقع گردید و برنامه‌ریزی و مدیریت همزمان حمل و نقل / کاربری زمین در دستور کار اصلی قرار گرفت.

دوم: به جای جایجایی «فیزیکی» انسان و وسیله نقلیه، که بیشتر از سایر جایجایی‌ها نایب‌داری شهری را موجب می‌شود، جایجایی انرژی و «اطلاعات» بین کاربری‌ها رواج یافت.

سوم: حرکت بازگشت از جریان حوزه‌بندی قاطع کاربری‌ها یا Zoning جای خود را به سازمان‌دهی کاربری‌های اراضی و کاربری‌های مختلط داد.

چهارم: به جای گسترش افقی شهرها و ترافیک افقی، که نایب‌داری شهری را تشدید می‌کند، گسترش عمودی و ترافیک ارتفاعی آغاز شد.

پنجم: به جای حل «مشکلات ترافیک» که خود به عنوان «معلول» هزینه‌ها و ناپایداری بیشتری را تحمیل می‌کند، «مشکلات حمل و نقل» به عنوان علت مشکلات ترافیک مدنظر قرار گرفت.

ششم: «مدیریت ترافیک» که هدف آن «استفاده بهینه از امکانات موجود» بود به جای طراحی راه و تأمین تجهیزات حمل و نقلی، که آن هم هزینه و ناپایداری بیشتری را برای شهرها تحمیل می‌کرد، اولویت نخست و اصلی یافت.

و بالاخره در نهایت (ولی نه با اهمیت کمتر) «مدیریت تقاضا» و «مدیریت عرضه»، به جای تأمین صرف «نیازهای خطی و فزاینده» شهر و ندان، در دستور کار اول کارشناسان و مدیران شهری قرار گرفت.

### ۳-۵- امکان‌سنجی «تصمیمات حمل و نقلی» (Feasibility)

امروزه نه تنها در حمل و نقل بلکه در سایر بخش‌ها نیز نمی‌توان بدون «امکان‌سنجی» تصمیم‌سازان، به تصمیم‌گیری تصمیم‌گیران وارد شد. اگر امکان‌سنجی به طور اعم به عنوان عرضه «فکر» اولیه به صافی مجموعه محدودیت‌ها و امکانات - اعم از فنی، فن آورانه، اقتصادی، مالی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی - تعریف گردد مسلماً ورود به مراحل اول و دوم و سوم تصمیم‌گیری یا تهیه طرح‌های فاز اول و دوم و سوم، بدون

**تصمیمات حمل و نقلی چنانچه بدون توجه به نتایج تصمیم‌گیری باشد، می‌تواند در مسیر ناپایداری سیر کند، و این چیزی است که در فقدان روش فرایند مدارانه در تصمیم‌گیری می‌تواند محتمل‌ترین باشد.**

**حمل و نقل درون شهری به عنوان عمده‌ترین عامل مؤثر بر «پایداری» شهری، تنها در صورت پایداری خود خواهد توانست به «پایداری شهری» کمک کند و این، در شرایطی تحقق یافتنی است که همواره «محدودیت‌ها»ی بالفعل و بالقوه آینده مورد توجه تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران قرار گیرد**

عبور از مرحله صفر یا امکان‌سنجی، ورود به قلمرو ناپایداری تواند بود.

### ۴-۵- «فرایند-مداری» تصمیم‌گیری‌های حمل و نقلی (Process-Oriented)

تصمیمات حمل و نقلی چنانچه بدون توجه به نتایج تصمیم‌گیری باشد، می‌تواند در مسیر ناپایداری سیر کند، و این چیزی است که در فقدان روش فرایند مدارانه در تصمیم‌گیری (اعم از برنامه‌ریزی حمل و نقل یا مهندسی ترافیک و یا مدیریت ترافیک) می‌تواند محتمل‌ترین باشد.

خصلت عمده روش فرایند مدارانه، که ریشه در نگرش سیستمی دارد بازخورد (Feedback) جریان تصمیم‌گیری است که کاملاً استمرار جریان تصمیم‌گیری را در سطحی دیگر، که بر پایه شاخص‌های مختلف و به یاری فرایند ارزیابی (Evaluation Process) تحقق پذیر است، دنبال می‌کند.

به علاوه، فرایند مداری در تصمیم‌گیری‌های حمل و نقلی - ترافیکی این امکان را فراهم می‌سازد تا مراحل تعریف مسئله (Problem Definition)، تشریح سیستم موجود (Existing System Description)، تدوین اهداف و مقصودها (Goal/Objective Codification)، تعریف شاخص‌ها و معیارها و استانداردها (Indices/Criteria/Standard)، هدایت سیستم یا آینده‌نگری و فرایند ارزیابی، هر کدام، در چرخه به هم پیوسته هر دور از تصمیم‌گیری همراه حضور داشته باشند. هر یک از مراحل این فرایند به نوبه خود ابزار، تدبیر و یا گامی در جهت حفظ پایداری تصمیم‌گیری‌های حمل و نقلی است. امروزه به راحتی می‌توان با سرور روند تصمیم‌گیری‌های حمل و نقلی - ترافیکی در هر شهر، به روشنی مسیر آینده تصمیمات در جهت پایداری یا ناپایداری حمل و نقلی - ترافیکی (و مالا شهری) را پیش‌بینی و ترسیم کرد.

### ۵-۵- فرایند ارزیابی

ارزیابی اگر چه به ظاهر به عنوان گامی در فرایند تصمیم‌گیری‌های حمل و نقلی مطرح است، لکن با توجه به نقش آن در مرحله «هدایت» مستمر سیستم‌های حمل و نقلی، مستقلاً به عنوان نوعی فرایند (Process) مطرح است به نحوی که به نظر برخی، هر نوع تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی، طراحی و مدیریت، حکم عام‌ترین وجه

(زیرنویس)

۱- ملر، جیموری، «فلسفه حمل و نقل»، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های راه‌آهن (انشر اقتصادی)، تهران.

چاپ اول، ۱۳۴۷، ص ۶۸.

۲- برای نمونه در تیس مانفرد، در آثار مختلف خود به طور مستقیم و غیر مستقیم، خواص این ابزار گسترده و گسترش سری پلیتری تر گسترش از وسیله و در راه وسایط نرم آن دورا به یاری نقد کشیده است. سخن از آنجا که نظریات او در تالیف حرکت چون امروزه از جمله کارهای مهم و قابل توجه است. سری مطرح گردید. از نظر ادبیان گردیده است. این روش به آن توری حمل و نقل گفته شد.

S. Robert F. Baker, I. C. Reed & D. Grim

Mickel's, "Handbook of Highway Engineering".

New York, 1973, P.P. 149-154.

۳- اشاره به عنوان گامی است از یار بار بار در دوره دوم، مقاله‌ها یک زمین، خلقت مسیر، در تک و چکان آلودگی، مترجمه و کفر محدود به راه و همدا حدی ملازمی از انتشارات شرکت بهاس کتاب‌های خیمیا، تهران، سال ۱۳۵۱.

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰



«ارزیابی» (Evaluation) را دارد.

وقتی که ارزیابی معطوف به مقایسه «عملکرد» در برابر اهداف یا مقصودها می شود، یا جناحه ارزیابی به مقایسه «ستانده» (Output) در برابر «داده» (Input) می پردازد، یا هنگامی که ارزیابی به پاسخگویی «عرضه» در برابر «تقاضا» توجه دارد، یا زمانی که ارزیابی «عوارض» یا «اهداف ناخواسته» را در برابر «نتایج» یا «اهداف خواسته شده» مورد توجه قرار می دهد (= عوارض سنجی یا Impact Study). یا در شرایطی که «فایده» در برابر «هزینه» در نظر گرفته می شود، به ویژه هنگامی که «هزینه» یا «عوارض» یا «ستانده» و یا «عملکرد» در تمام ابعاد خود یعنی اقتصادی، اجتماعی، فن آوری، فرهنگی و زیست محیطی در نظر گرفته می شود و مسلماً سمت گیری هر گونه ارزیابی، می تواند سمت گیری در جهت «پایداری» تصمیم گیری باشد. این سخن درست است که صرف «ایزار» نمی تواند بر «سمت گیری در جهت پایداری» بیانجامد اما این سخن هم درست است که ابزارها می توانند سمت گیری ها را در جهت پایداری امکان پذیر سازند.

۶- نتیجه گیری و پیشنهاد

آنچه از مباحث پیشین می توان به عنوان نتیجه گیری و پیشنهاد مطرح کرد، به شرح زیر است:



5- George E. Gray & Lester A. Hoel, "Public Transportation", New Jersey, 1992, P.P. 553-557.

6- ITT, "Transportation & Traffic Engineering Handbook", 2nd edition, USA, 1982, P.P. 381-417.

7- George E. Gray Ibid, P.P. 306-309.

8- Melville C. Branch, "Comprehensive Planning: General Theory and Principles", USA, 1983.

۱- در این مورد مراجعه شود به «مهندسی حمل و نقل».

۲- چهارچوب ملاحظات حمل و نقل و ترافیک درین شهری کلان شهرها، تهران، ۱۳۷۹، صص ۶-۹.

۳- در این مورد مراجعه شود به «مهندسی حمل و نقل».

۴- دیدگاه در چهارچوب خدمات مهندسی حمل و نقل، تهران، ۱۳۷۷، صص ۳-۴.

۵- در این زمینه می توان به اکثر سخنرانی ها مراجعه کرد.

McLaughlin, Chubbick, Brooker, Hall, Ackoff, Chapin, Boston

در این منبع مراجعه کرد.

۶- «مورد مطالعه ارزیابی و ارزشیابی» در کتاب «مهندسی حمل و نقل» که توسط مرکز تحقیقات حمل و نقل و ترافیک تهران، ۱۳۷۹، صص ۳-۴.

۷- «مهندسی حمل و نقل» در کتاب «مهندسی حمل و نقل» که توسط مرکز تحقیقات حمل و نقل و ترافیک تهران، ۱۳۷۹، صص ۳-۴.

۸- «مهندسی حمل و نقل» در کتاب «مهندسی حمل و نقل» که توسط مرکز تحقیقات حمل و نقل و ترافیک تهران، ۱۳۷۹، صص ۳-۴.

۹- «مهندسی حمل و نقل» در کتاب «مهندسی حمل و نقل» که توسط مرکز تحقیقات حمل و نقل و ترافیک تهران، ۱۳۷۹، صص ۳-۴.

- منابع جهان واقع (جهان محدودات)، برخلاف جهان معقول (جهان اعداد)، محدود است و پایان پذیر.  
- در حمل و نقل، با منابعی چون زمین، هوا، پوشش گیاهی، سوخت و نظایر اینها سرو کار داریم که همه آنها منابع پایان پذیرند.

- «تصمیم گیری» در قلمرو حمل و نقل، همانند سایر قلمروها، عبارت است از هدایت مجموعه در راستای اهداف و از صافی امکانات و محدودیت ها، لکن توجه تنها به «امکانات»، عملاً به «معنای تلقی پایان ناپذیری منابع است در حالی که توجه به «محدودیت ها»، عملاً به معنای توجه و قبول پایان ناپذیری منابع است.  
- پذیرش واقعیت انکارناشدنی پایان پذیری منابع جهان خاکی، توجه جدی به «محدودیت ها» در برابر «امکانات» را امری ضروری و حتمی می سازد - و این توجهی است که به «پایداری» توسعه و «توسعه پایدار» و مآلاً «توسعه پایدار شهری» منجر می شود.

- حمل و نقل درون شهری به عنوان عمده ترین عامل مؤثر بر «پایداری» شهری، تنها در صورت پایداری خود خواهد توانست به «پایداری شهری» کمک کند و این، در شرایطی تحقق یافتنی است که همواره «محدودیت های» بالقوه و بالفعل در تصمیم گیری های حمل و نقلی مورد توجه تصمیم سازان و تصمیم گیران قرار گیرد.

- مجموعه «گام های» اصلی تصمیم گیری در شرایط حمل و نقل پایدار، شاخص های کلی و کلانی را تشکیل می دهند که بر ایندهای آنها حمل و نقل پایدار و پایداری شهرهاست.

- و بالاخره اینکه در شرایطی چون شهرهای کشور ما، که «شهرسازی» را زمین داران و زمین خواران و رانت خوران اراضی شهری هدایت می کنند، و حمل و نقل و ترافیک شهرها نیز در دست نیرومند و نامرئی تولید کنندگان و وارد کنندگان اتومبیل در داخل و خارج مرزها قرار دارد، انتظار «شهر پایدار» و «حمل و نقل پایدار» آفسانه ای بیش نیست و برای نیل به هدف استراتژیک همی ملی و غیرتی دینی لازم است.



## آشنایی با انجمن‌های بین‌المللی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و منطقه‌ای

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰

### ۱. مقدمه

برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای به عنوان رشته علمی و فعالیت حرفه‌ای، دارای جایگاه و اعتبار ویژه‌ای است. به همین جهت تعداد زیادی از انجمن‌ها و مجامع علمی و حرفه‌ای که دامنه فعالیت‌شان از مرز کشورها فراتر می‌رود و در سطح بین‌المللی فعالیت می‌کنند، در این رشته شکل گرفته‌اند. تجربه نشان داده است که این نهادها نقش مؤثری در توسعه علمی و عملی برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای داشته‌اند. شناخت عمومی از این انجمن‌ها از یک طرف و عضویت در آنها از طرف دیگر، برای بسیاری از برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای کشور ضروری به نظر می‌رسد. با عنایت به اینکه آشنایی و حضور متخصصان دانشگاهی و کارشناسان برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای کشور در این قبیل انجمن‌ها بسیار ضعیف است، یکی از اهداف اصلی این مقاله فراهم کردن زمینه‌های آشنایی اولیه به منظور افزایش حضور کارشناسان و متخصصان کشور در مجامع بین‌المللی در این رشته از طریق این نوع انجمن‌هاست. بدیهی است با افزایش حضور کارشناسان و متخصصان برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای کشور در این نوع مجامع بین‌المللی، علاوه بر منافع فردی که از این طریق به دست می‌آید، امکان تأثیرگذاری بر تحولات بین‌المللی رشته و حرفه برنامه‌ریزی

علی عسگری

گروه شهرسازی دانشگاه تربیت مدرس



شهری نیز فراهم می‌گردد.

مهم‌ترین پرسش‌هایی که این مقاله به اختصار در صدد پاسخ دادن به آنهاست، عبارتند از: چه انجمن‌ها و مؤسسه‌ای در دنیا وجود دارند؟ چگونه این انجمن‌ها شکل گرفته‌اند؟ چه تأثیرهایی بر فرایند برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای دارند؟ چه وظایف و اهدافی را دنبال می‌کنند؟ چگونه می‌توان عضو این انجمن‌ها شد؟ عضویت در این انجمن‌ها چه فوایدی دارد؟ مهم‌ترین انجمن‌های علمی و حرفه‌ای در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای کدامند؟ جایگاه و نقش برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای ایران در این مجموعه کجاست؟

ادامه این بحث به صورت زیر تنظیم شده است: ابتدا در قسمت دوم طبقه‌بندی انجمن‌های بین‌المللی برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای ارائه می‌شود. قسمت سوم به بررسی کلی اهداف و عملکرد انجمن‌های بین‌المللی برنامه‌ریزی و فواید عضویت در آنها می‌پردازد. سپس در قسمت‌های بعد به ترتیب نمونه‌هایی از مهم‌ترین انجمن‌های بین‌المللی برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای متناسب با تقسیم‌بندی ارائه شده معرفی می‌گردد و در مورد عملکرد آنها توضیحاتی داده می‌شود. در انتها ضمن برشماری دلایل اصلی نبود کارشناسان ایرانی در این مجامع، پیشنهادهایی برای حل مشکلات موجود مطرح می‌شود.

## ۲. طبقه‌بندی انجمن‌های بین‌المللی برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای

انجمن‌های بین‌المللی برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای بسیار متنوع‌اند. به طور کلی شاید بتوان آنها را به دو صورت موضوعی و جغرافیایی تقسیم‌بندی کرد.

### ۱-۲. طبقه‌بندی موضوعی

انجمن‌های برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای را از نظر موضوعی می‌توان به چند دسته اصلی تقسیم کرد، که عبارتند از:

- انجمن‌هایی که بر برنامه‌ریزی شهری تأکید دارند. این انجمن‌ها بیشتر متوجه مسائل شهری و تا حدودی برنامه‌ریزی فیزیکی‌اند، و کمتر به ابعاد منطقه‌ای توجه دارند.
- انجمن‌هایی که بر برنامه‌ریزی منطقه‌ای تأکید دارند. اینها انجمن‌هایی هستند که عمدتاً با مسائل منطقه‌ای و علوم مربوطه به آنها سروکار دارند.
- انجمن‌هایی که هر دو موضوع را پوشش می‌دهند. این دسته از انجمن‌ها تلاش کرده‌اند که هم ابعاد شهری و هم منطقه‌ای را مورد توجه و ملاحظه قرار دهند.
- انجمن‌هایی که در موضوعات تخصصی برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، مانند سیستم‌های اطلاعات شهری و منطقه‌ای، محیط شهری، مسکن و نظایر اینها شکل گرفته‌اند و فعالیت می‌کنند.

### ۲-۲. طبقه‌بندی جغرافیایی

انجمن‌های برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای را می‌توان از نظر شعاع عملکرد، و به عبارتی از دیدگاه جغرافیای عملکرد، نیز طبقه‌بندی کرد. در این زمینه، شاید بتوان این نهادها را به سه دسته مجزا تقسیم‌بندی کرد. انجمن‌های ملی با عملکردهای بین‌المللی: اینها انجمن‌هایی هستند که اساساً در سطح ملی شکل گرفته و دارای ابعاد بین‌المللی شده‌اند. این انجمن‌ها، یا به عنوان انجمن علمی و یا انجمن حرفه‌ای در کشور خاصی شکل گرفته‌اند ولی به تدریج به دلیل گسترش فعالیت‌ها و جذب کارشناسان و متخصصان کشورهای دیگر ابعاد

با افزایش حضور کارشناسان و متخصصان برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در مجامع بین‌المللی، علاوه بر منافع فردی که از این طریق به دست می‌آید، امکان تأثیرگذاری بر تحولات بین‌المللی رشته و حرفه برنامه‌ریزی شهری نیز فراهم می‌گردد.

یکی از اقدامات بسیار جالب Isocarp، انتشار کتاب تجربه بین‌المللی برنامه‌ریزی (Practice International Planning) است که با روش جالبی به معرفی ساختار برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در کشورهای مختلف جهان می‌پردازد.

بین‌المللی پیدا کرده و افراد سایر کشورها را نیز به عضویت پذیرفته‌اند.

انجمن‌های قاره‌ای با عملکرد فراقاره‌ای: انجمن‌هایی که در سطح قاره‌ای بین کشورهای شکل گرفته ولی به تدریج ابعاد فراقاره‌ای و بین‌المللی‌تر پیدا کرده‌اند. این انجمن‌ها اصولاً برای همکاری در سطح قاره‌ای شکل گرفته‌اند ولی به تدریج در سطوحی فراتر از آن نیز به عضوگیری و فعالیت پرداخته‌اند. از جمله این انجمن‌ها می‌توان به انجمن مدارس برنامه‌ریزی و انجمن‌های علوم منطقه‌ای اشاره کرد.

انجمن‌های کاملاً بین‌المللی: اینها انجمن‌هایی هستند که اساساً در سطح بین‌المللی شکل گرفته‌اند. به عبارت دیگر، این انجمن‌ها از ابتدا برای فعالیت در سطح بین‌المللی و جهانی شکل گرفته و به فعالیت پرداخته‌اند.

۳. نگاه کلی به اهداف و عملکرد انجمن‌های بین‌المللی برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای و تأثیرات عضویت در آنها

بسه نظر می‌رسد با توجه به تنوع انجمن‌های بین‌المللی موجود در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، خلاصه کردن اهداف و عملکرد آنها در بحثی مشخص امکان‌پذیر نباشد ولی با نگاهی به آنها می‌توان به ارزیابی کلی از اهداف و اقدامات آنها پرداخت و برخی از فواید حاصل از عضویت در آنها را برشمرد.

### ۱-۳. اهداف اصلی انجمن‌های بین‌المللی برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای

مهم‌ترین اهداف انجمن‌های بین‌المللی برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای عبارتند از:

- روزآمد کردن دانش علمی اعضا
- اطلاع‌رسانی به اعضا
- حمایت از منافع اعضا و حرفه، به ویژه در زمینه اشتغال
- توسعه علم و دانش برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای
- ارائه مشاوره و نظر به مراجع ذی‌صلاح بین‌المللی در مسائل مرتبط با برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای
- افزایش همکاری بین اعضا و فراهم کردن زمینه‌های بهتر استفاده از تجربیات اعضا در کشورهای مختلف
- به کار بردن دانش و حرفه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای به منظور رسیدن به صلح و آسایش و کاهش فقر در سطح بین‌المللی.

### ۲-۳. عملکرد انجمن‌های بین‌المللی برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای

این انجمن‌ها برای تحقق اهداف مذکور، فعالیت‌های مختلفی را انجام می‌دهند. این فعالیت‌ها بسیار متنوع‌اند و با گذشت زمان نیز هر دم متنوع‌تر می‌شوند. در اینجا برخی از وظایف و فعالیت‌های اصلی این انجمن‌ها به اختصار برشمرده می‌شود.

انتشارات: یکی از زمینه‌های اصلی فعالیت انجمن‌های برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، انتشار کتب و مجلات علمی حرفه‌ای در این رشته است. برخی از این نهادها دارای حجم وسیعی از کتب و مجلات منتشر شده‌اند. کتاب‌ها در سطوح مختلف علمی و حرفه‌ای تهیه می‌شوند و هدف بلندمدت این انجمن‌ها را که توسعه دانش برنامه‌ریزی و روزآمد کردن دانش و اطلاعات حرفه‌ای اعضاست تأمین می‌کنند.

برگزاری کنگره‌ها و کنفرانس‌ها: یکی از فعالیت‌های اصلی انجمن‌های بین‌المللی برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، همانند سایر انجمن‌های علمی و حرفه‌ای دیگر، برگزاری کنگره‌ها و گرد همایی‌های سالانه است که جنبه علمی و حرفه‌ای دارد. این کنگره‌ها معمولاً هر سال در یکی از کشورهای که اعضا نسبت به آن تصمیم‌گیری می‌کنند، برگزار می‌شود. با توجه به مسائل و مشکلات روز، عنوانی مناسب برای کنگره انتخاب می‌شود و در آن زمینه شرکت کنندگان به ارائه مقاله و برگزاری کارگاه‌های تخصصی می‌پردازند. نگاهی به عناوین کنگره‌های سال‌های گذشته برخی از این انجمن‌ها منعکس‌کننده تحولات جهانی در علم و حرفه



بر تمامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای است. علاوه بر ارتباط مستقیمی که از این طریق بین اعضا برقرار می‌شود، معمولاً در پایان هر گردهمایی بیانیهای منتشر می‌گردد که در آن نتایج اصلی گردهمایی در زمینه‌های مختلف، برای رسانه‌های گروهی جهان ارسال می‌شود.

اطلاع‌رسانی: اغلب انجمن‌های بین‌المللی، علاوه بر انتشار کتب و مجلات تخصصی، دارای خبرنامه‌هایی هستند که برای اعضا ارسال می‌شود و از این طریق اعضا در جریان آخرین خبرها و اطلاعات قرار می‌گیرند. با توسعه شبکه اطلاع‌رسانی جهانی و افزایش میزان استفاده از آن، علاوه بر نسخه‌های چاپی، نسخه‌های الکترونیکی این خبرنامه‌ها نیز از همین طریق در اختیار اعضا و سایر علاقه‌مندان قرار می‌گیرد. اغلب این نهادها، همان گونه که در دنباله اشاره خواهد شد، دارای پایگاه اطلاع‌رسانی در شبکه اطلاع‌رسانی جهانی‌اند و بسیاری از اطلاعات مورد نیاز اعضا را از این طریق در اختیارشان می‌گذارند.

۳-۳. فواید عضویت و ارتباط با انجمن‌های بین‌المللی برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای  
عضویت در انجمن‌های بین‌المللی دارای فواید متعددی است که در اینجا به اختصار به برخی از آنها اشاره می‌شود:

- آشنایی با آخرین دستاوردهای علمی و فنی رشته
- دریافت آخرین اخبار و اطلاعات علمی و حرفه‌ای رشته
- تأثیر گذاری بر برنامه‌ها و اهداف کلی انجمن‌ها
- تأثیر این نهادها بر مجموعه رشته و تحولات آن
- برقراری ارتباط با تعداد وسیعی از صاحب‌نظران رشته در کشورهای مختلف جهان.

#### نگاهی به عناوین کنگره‌های سال‌های گذشته برخی از این انجمن‌ها منعکس کننده تحولات جهانی در علم و حرفه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای است

۴. معرفی برخی از انجمن‌های بین‌المللی علمی و حرفه‌ای برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای  
در این قسمت به معرفی اجمالی برخی از انجمن‌های بین‌المللی برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، که دارای ابعاد بین‌المللی در فعالیت‌های‌شان هستند، پرداخته می‌شود. بدیهی است تفاوت‌های زیادی بین این انجمن‌ها وجود دارد که خود موضوع بحث جداگانه‌ای است. انواع دیگری از انجمن‌ها نیز وجود دارند که در این مقاله به آنها اشاره نشده است.

۴-۱. انجمن بین‌المللی برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای (Isocarp)  
انجمن بین‌المللی برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای (International Society for City and Regional Planners) از جمله انجمن‌های بین‌المللی در رشته برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای است که از ابتدا برای فعالیت در سطح بین‌المللی تأسیس شده است.

این انجمن کار خود را از سال ۱۹۶۵ میلادی شروع کرده و از آن زمان تاکنون جایگاه ویژه‌ای یافته است. مقر این انجمن در شهر لاهه در کشور هلند است. انجمن مذکور از سال تأسیس تاکنون همه ساله کنگره‌هایی با مضامین مختلف در کشورهای جهان برگزار کرده است. (Isocarp سازمان غیردولتی (NGO) شهرداری است که سازمان ملل و یونسکو نیز آن را به رسمیت شناخته‌اند.

مهم‌ترین اصناف این انجمن عبارتند از: بهبود و تقویت برنامه‌ریزی حرفه‌ای از طریق ایجاد بستری برای تبادل نظر بین برنامه‌ریزان کشورهای مختلف، بهبود حرفه برنامه‌ریزی از کلیه جهات و به ویژه از نظر هویتی، خدماتی که می‌توانند ارائه دهد و شرایطی که برای انجام وظایف آن مورد نیاز است، تقویت و پیشبرد تحقیقات برنامه‌ریزی، بهبود آموزش نظری و عملی برنامه‌ریزی، تهیه اطلاعات و مشاوره در مسائل اصلی برنامه‌ریزی. عمده‌ترین فعالیت‌های این انجمن عبارتند از:

- کنگره‌های سالانه که هر یک با عنوان خاصی برگزار می‌شود.
- سمینارها، کنفرانس‌ها، نمایشگاه‌ها و تورهای مطالعاتی
- انتشار گزارش‌های کنگره‌ها، سمینارها و کنفرانس‌ها و مطالعات موردی

• انتشار منابع برنامه‌ریزی مقایسه‌ای کشورها، در زمینه سیاست‌ها، روش‌ها، قوانین و مقررات برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای

• برگزاری کارگاه‌ها و مسابقات، به ویژه برای برنامه‌ریزان جوان

• نمایندگی و حضور در مجامع بزرگ بین‌المللی مرتبط با برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای.

مهم‌ترین علایق حرفه‌ای اعضای این انجمن عبارتند از: تئوری برنامه‌ریزی، مدیریت برنامه‌ریزی، طراحی شهری و منطقه‌ای، یازنده‌سازی شهری و منطقه‌ای، مسکن و توسعه پایدار، حمل‌ونقل شهری و منطقه‌ای، طراحی و معماری، تاریخ و میراث شهری و نظایر اینها.

عناوین و موضوعات مطرح شده در این کنگره‌ها حاکی از اهمیت موضوعات در سطح بین‌المللی است و نتایج حاصل از آنها نیز می‌توانند در سیاست‌گذاری

کشورها و دولت‌ها مفید باشند. به عنوان مثال، موضوع کنگره سال ۱۹۹۷ این انجمن که در شهر اوگانگی زامبیا برگزار شد «مدیریت و ارزیابی مخاطره‌پذیری در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای» بود. این موضوع به دلیل ضرورت برانگیختن احساس مسئولیت و توجه برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای به خطرهای موجود در محیط، و لزوم برنامه‌ریزی و توجه برنامه‌ریزان به آنها انتخاب شد. کنگره سال ۱۹۹۸ این انجمن که در کشور پرتغال برگزار شد، به مسائل مربوط به زمین و آب می‌پرداخت. این موضوع هم‌زمان با طرح مسائل و مشکلات کم‌آبی در شهرهای مختلف جهان در دستور کار انجمن بین‌المللی برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای قرار گرفت (۲). به دلیل جایگاه مناسبی که این انجمن در سطح بین‌المللی پیدا کرده است، معمولاً نمایندگان آن برای شرکت در مجامع بین‌المللی - که از طرف سازمان‌های بین‌المللی در زمینه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای برگزار می‌شوند - دعوت می‌گردند.

این انجمن در زمینه انتشارات کتب و مجلات تخصصی فعالیت نسبتاً خوبی دارد ولی مشخصاً مجموعه مقالات ارائه شده در کنگره‌های سالانه و برخی کتب پایه آن دارای ارزش ویژه‌ای است. یکی از اقدامات بسیار جالب Inocorp، انتشار کتاب تجربه بین‌المللی برنامه‌ریزی (Practice International Planning) است که با روش جالبی به معرفی ساختار برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در کشورهای مختلف جهان می‌پردازد.

این انجمن از نظر تشکیلاتی دارای یک مجمع عمومی متشکل از اعضا، کمیته اجرایی، شورای دفتر است. کسانی که علاقه‌مند به عضویت در این انجمن هستند، می‌توانند با از طریق هیئت‌های کشور خود، و یا مستقیماً از طریق دفتر مرکزی انجمن در لاهه، اقدام به این کار کنند. تجربه، خلاقیت، انتشار آثار علمی، و فعالیت‌های حرفه‌ای، از جمله مواردی است که در پذیرش اعضا مورد توجه قرار می‌گیرد. فرم‌های عضویت در این انجمن در نشانی اینترنت آن موجود است.

#### ۴-۲. انجمن برنامه‌ریزی آمریکا

انجمن برنامه‌ریزی آمریکا (American Planning Association)، از دیگر انجمن‌های علمی و حرفه‌ای برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای است که در ابتدا تنها برای فعالیت در این کشور تأسیس گردید ولی به تدریج ابعاد بین‌المللی آن افزایش یافت، به گونه‌ای که اکنون علاوه بر اعضای آمریکایی، دارای اعضای از سایر کشورها نیز هست.

مهم‌ترین اهداف این انجمن، ترویج شیوه‌ای از برنامه‌ریزی است که از طریق توسعه اجتماعات محلی و محیطی (که نیازهای مردم و جامعه را برآورده می‌سازند)، به افزایش رفاه و آسایش مردم بیانجامد. این انجمن از ادغام مؤسسه برنامه‌ریزی آمریکا که (تأسیس: ۱۹۱۷) و جامعه برنامه‌ریزی آمریکا، در سال ۱۹۳۴ تأسیس شد. انجمن مذکور دارای ۴۶ بخش ایالتی و ۱۷ بخش موضوعی است. مقر اصلی این انجمن در شهر واشینگتن آمریکا است.

مهم‌ترین جنبه‌های فعالیت این انجمن، در زمینه‌های سیاست‌گذاری، اطلاع‌رسانی عمومی، تحقیق، انتشارات، کنفرانس‌ها و آموزش است. در زمینه سیاست‌گذاری، این انجمن نقش مهمی در آموزش و مشاوره سیاست‌گذاران در زمینه مسائل برنامه‌ریزی برعهده دارد. در زمینه اطلاع‌رسانی عمومی، انجمن تلاش می‌کند که مردم را از طریق انواع مختلف رسانه‌های عمومی در جریان مسائل و اخبار برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای قرار دهد. انجمن برنامه‌ریزی آمریکا تحقیقات وسیعی در زمینه‌های مختلف برنامه‌ریزی انجام می‌دهد. این

از نظر AESOP برنامه‌ریزی در

حقیقت مدیریت تغییر در محیط

باروشی فضایی است. بر همین

اساس، در برنامه‌ریزی باید به سه

مسئله اهمیت داده شود؛ که

عبارتند از: دانش و معلومات،

روش‌های تحلیلی و برقراری

ارتباط و اخلاق



تحقیقات را یا راساً خود انجام، و یا به درخواست سازمان‌های دولتی، طراحی و اجرایی کند. در زمینه انتشارات، این انجمن فعال‌ترین انجمن حرفه‌ای جهان در زمینه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای به شمار می‌آید و کتاب‌های منتشر شده آن برای همه متخصصان و کارشناسان برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای ارزشمند است. این انجمن تصادف زیادی مجله علمی - حرفه‌ای در زمینه‌های مختلف منتشر می‌سازد. به علاوه، انجمن برنامه‌ریزی آمریکا هر ساله کنفرانس ملی بزرگی در یکی از شهرهای آمریکا برگزار می‌کند که در آن تعداد کثیری از متخصصان برنامه‌ریزی شرکت می‌کنند. (۳)

بدون تردید این انجمن تأثیر بسیاری بر تحولات علمی و حرفه برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در آمریکا و سایر کشورهای جهان داشته است.

#### ۳-۴. انجمن مدارس برنامه‌ریزی اروپا

انجمن مدارس برنامه‌ریزی اروپا (AESOP - Association of European Schools of Planning) در حقیقت شبکه‌ای است از دبیرتیمان‌ها، دانشکده‌ها و مدارس دانشگاه‌های کشورهای مختلف اروپا که در امر آموزش و تحقیقات



# APA American Planning Association

American Institute of Certified Planners



برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای فعالیت می‌کنند. هدف اصلی آن تقویت آموزش برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای و تحقیق در دبیرتیمان‌های دانشگاه‌های کشورهای عضو از طریق گفت‌وگو، مبادله افکار و توزیع و نشر تحقیقات و تجزیات در زمینه بهترین دستاوردهای برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای است.

این اهداف از طریق برگزاری کنفرانس‌های سالانه که در آن استادان و دانشجویان مقالات و دیدگاه‌های خود را مطرح می‌سازند، کارگاه‌های تخصصی و به خصوص کارگاه‌هایی که برای دانشجویان دکترا برگزار می‌شوند، و همچنین گزارش‌ها و کتب علمی، خبرنامه و مجله تخصصی انجمن دنبال می‌شوند. (۴)

از نظر AESOP برنامه‌ریزی در حقیقت مدیریت تغییر در محیط باروشی قضایی است. بر همین اساس، در برنامه‌ریزی باید به سه مسئله اهمیت داده شود؛ که عبارتند از:

دانش و معنومات شامل موضوعات اساسی برنامه‌ریزی، مانند توسعه شهری و منطقه‌ای، مسکن، رفاه اجتماعی، حمل و نقل و جزاینها.

روش‌های تکنیکی و برقراری ارتباط که برنامه‌ریزان را قادر می‌سازد به شناخت مسائل و تعریف آن‌ها و نیز به کارگیری ابزارها و روش‌های مناسب برای حل آنها بپردازند.

اخلاق؛ که براساس آن برنامه‌ریزی باید مسائل مهمی چون برابری، عدالت اجتماعی، کارایی و مهیا ساختن زمینه مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها را فراهم آورد.

اعضای این انجمن را - با توجه به اینکه در اینجا برنامه‌ریزی، دانش و حرفه‌ای میان رشته‌ای تلقی می‌شود - نمایندگان علوم مختلفی مانند معماری، مهندسی عمران، علوم اجتماعی، نقشه برداری و حقوق تشکیل می‌دهند. اعضای این انجمن، علاوه بر کشورهای اروپایی، از کشورهای غیراروپایی نیز تشکیل یافته است. عضویت در این انجمن هم به صورت شخص حقیقی و هم به صورت شخص حقوقی صورت می‌پذیرد. یکی از وظایف اصلی AESOP تسهیل گفت‌وگو میان برنامه‌ریزان کشورهای مختلف، دارای فرهنگ و سابقه متفاوت است.

۱- مقاله‌ها و کتاب‌ها برای آشنایی بیشتر با سلسله‌مجموعه‌های مشترک بین انجمن و همپوشانی‌های عضویت در آن می‌تواند به این آدرس مراجعه کنید: <http://www.isocarp.org>  
۲- فهرست‌هایی که در مقاله‌ها درج شده‌اند در انجمن برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای:

- 1998: LAND AND WATER: Integrated planning for a Sustainable future
- 1997: RISK ASSESSMENT AND MANAGEMENT: Planning for an uncertain future
- 1996: MIGRATION AND THE GLOBAL ECONOMY: Planning responses to integrating patterns and countries
- 1995: ADAPTATION AND MEDIATION IN URBAN PLANNING: key words & concepts
- 1994: EXPANDING DEMANDS ON PLANNING: how far can cooperation between experts, politicians, entrepreneurs and citizens lead to effective planning action?
- 1993: CITY RISKS AND WELL-BEING: What can planners do to promote the health and well-being of people in city-regions?
- 1992: CULTURAL IDENTITIES IN UNITY: Towards planning for sustainable development at a Supranational level
- 1991: PLANNING FOR LEISURE: The Challenge of Tourism
- 1990: THE ENVIRONMENT AND THE CITY: cities - pollution - health and well-being
- ۳- برای همه‌ی اطلاعات بیشتر، یک وب‌سایت: <http://www.planning.org>

#### ۴-۴. انجمن مدارس برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای آسیا

انجمن مدارس برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای آسیا (Asia Planning Schools Association) از نظر ماهیت و نوع بسیار شبیه به AESOP است. این انجمن نیز نهادی غیرانتفاعی و غیرسیاسی است که فرصتی را برای برنامه‌ریزان و متخصصان - اعم از دانشگاهی و غیردانشگاهی - فراهم می‌کند که از طریق آن به تبادل دیدگاه‌ها و درک مسائل و مشکلات برنامه‌ریزی در کشورهای آسیایی و پرورش مناسب تحصیل‌کردگان برنامه‌ریزی در این کشورها می‌پردازد.

این انجمن در سال ۱۹۹۳ تأسیس شده است. در زمان حاضر مدارس و دپارتمان‌های برنامه‌ریزی کشورهای مختلف آسیایی از جمله ژاپن، هنگ‌کنگ، هند، پاکستان، مالزی، اندونزی، کره، سنگاپور، سری‌لانکا و تایلند به عنوان اعضای اصلی این انجمن فعالیت می‌کنند. متأسفانه هیچ کدام از گروه‌های برنامه‌ریزی دانشگاه‌های ایران عضو انجمن مذکور نیستند.

این انجمن نیز همانند سایر انجمن‌ها، کنگره‌های سالانه‌ای را در موضوعات مختلف مرتبط با مسائل برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در کشورهای آسیایی برگزار می‌کند. (۵)

#### ۴-۵. انجمن سیستم‌های اطلاعات شهری و منطقه‌ای

انجمن سیستم‌های اطلاعات شهری و منطقه‌ای (Urban and Regional Information Systems Association - URISA) از جمله نمونه‌های انجمن‌های حرفه‌ای در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای است، که به طور تخصصی در زمینه سیستم‌های اطلاعات شهری و منطقه‌ای فعالیت می‌کند. انجمن مورد بحث در سال ۱۹۶۳ تأسیس شده است. این انجمن غیرانتفاعی متشکل از متخصصان و کارشناسانی است که از فن‌آوری اطلاعات برای حل مسائل برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای و مانند آنها استفاده می‌کنند. تلاش انجمن، استفاده و بهره‌گیری از این فن‌آوری‌ها در جهت بهبود زندگی مردم در محیط‌های شهری و روستایی است. اعضای این انجمن از رشته‌های مختلف و از کشورهای گوناگون گرد آمده‌اند. انجمن مذکور در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی فعالیت می‌کند و مقر آن در کشور امریکاست. در زمان حاضر این انجمن بیش از ۷۰۰۰ عضو از کشورهای مختلف جهان دارد. انجمن مورد بحث توجه ویژه‌ای به پیشرفت فعالیت‌های حرفه‌ای اعضا دارد و زمینه‌های لازم را برای توسعه و تقویت آنها فراهم می‌کند. برگزاری کارگاه‌ها و دوره‌های آموزشی، انتشار جزوه‌ها و کتاب‌های تخصصی و جوان از جمله فعالیت‌های مهم این انجمن برای اعضای آن است. طی سال‌های اخیر با پیشرفت‌هایی که در زمینه فن‌آوری اطلاعاتی و استفاده گسترده از آن در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای به وقوع پیوسته است، این انجمن اهمیت زیادی یافته و نقش مهمی در استانداردسازی و توسعه مناسب کاربرد فن‌آوری‌ها در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای پیدا کرده است. (۶)

#### ۴-۶. انجمن بین‌المللی برنامه‌ریزی و محیط شهری

انجمن بین‌المللی برنامه‌ریزی و محیط شهری (International Urban Planning and Environment Association) از دیگر انجمن‌های بین‌المللی است که طی سال‌های اخیر تأسیس و مشغول به فعالیت شده است. مهم‌ترین اهداف و وظایف آن عبارتند از انتقال اطلاعات و تجربیات، به منظور:

- حل برخوردهای زیست‌محیطی شهری
- انجام تحقیقات
- انتشار نتایج تحقیقات و مطالعات
- برگزاری سمینارها و سمپوزیوم‌های بین‌المللی

این انجمن نیز تا حدودی دارای ابعاد تخصصی‌تر در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای است و تمرکز آن بیشتر در زمینه مسائل زیست‌محیطی مانند آلودگی هوا، آلودگی صوتی، آلودگی آب، خطرهای محیطی و مانند آن در شهرهاست.

انجمن مورد بحث به طور داوطلبانه فعالیت می‌کند و برپایه حمایت‌های اعضای آن استوار است. انجمن تاکنون سه کنگره در سال‌های ۱۹۹۴، ۱۹۹۷ و ۱۹۹۹ برگزار کرده است و چهارمین کنگره آن در سال ۲۰۰۱ برگزار می‌شود. مقر انجمن مذکور در کشور هلند است.

انجمن مدارس برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای آسیا در سال ۱۹۹۳ تأسیس شده است. در زمان حاضر مدارس و دپارتمان‌های برنامه‌ریزی کشورهای مختلف آسیایی به عنوان اعضای اصلی این انجمن فعالیت می‌کنند. متأسفانه هیچ کدام از گروه‌های برنامه‌ریزی دانشگاه‌های ایران عضو انجمن مذکور نیستند



# انجمن

## ۷-۴. انجمن بین‌المللی علوم منطقه‌ای

این انجمن در سال ۱۹۵۴ تأسیس شده است و از آن زمان تاکنون نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای در مسائل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دارای ابعاد فضایی و منطقه‌ای داشته است. انجمن مورد بحث متخصصان و کارشناسان رشته‌های مختلف مانند جغرافی، اقتصاد، برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، مهندسی عمران، جامعه‌شناسی و علوم سیاسی را - که به شکل منطقه‌ای فعالیت می‌کنند - گرد هم آورده است. اعضای این انجمن را کارشناسان دستگاه‌های اجرایی، دانشگاهیان و جز اینها تشکیل می‌دهند. انجمن مذکور اکنون نهادهای قاره‌ای را در آمریکای شمالی، اروپا و اقیانوسیه همچون چتری زیر پوشش خود دارد. مقر اصلی این انجمن در امریکاست. (۷)

مهم‌ترین هدف انجمن، مبادله دیدگاه‌های مختلف و پیشبرد مطالعات مربوط به مسائل منطقه‌ای است. این هدف از طریق برگزاری کنفرانس‌ها، کارگاه‌های علمی و انتشارات علمی پیگیری می‌شود.

افراد پس از عضویت در انجمن مذکور مجله علمی و حرفه‌ای این انجمن (۸) و خبرنامه آن (RSINews) را که در سال سه مرتبه منتشر می‌شود، به طور مرتب دریافت می‌کنند. در این خبرنامه کلیه اطلاعات مربوط به رشته و همچنین اطلاعیه کنفرانس‌ها و سمینارهای آینده به اطلاع اعضا می‌رسد.

یکی از اقدامات ارزشمند این انجمن تشکیل آرشیو علوم منطقه‌ای است که بر اساس مدارک موجود در کتابخانه دانشگاه کرنل امریکا تنظیم شده است و منبع علمی ارزشمندی را در اختیار اعضای خود قرار می‌دهد. یکی دیگر از اقدامات جالب این انجمن تهیه مجله علمی در شبکه جهانی اینترنت است. این مجله برنامه‌ریزی و بازار (Planning and Market) نام دارد و تاکنون چهار شماره آن در اختیار علاقه‌مندان قرار داده شده است.

### جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادات

همان‌گونه که ملاحظه شد، انجمن‌های بین‌المللی برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای در سطوح بسیار گسترده فعالیت می‌کنند و عضویت در آنها در حقیقت به معنای دسترسی به آخرین تحولات علمی و حرفه‌ای است. نیز می‌توان با حضور بیشتر در این مجامع، بر روند تحولات علم و حرفه تأثیر گذاشت. بدیهی است چه بخواهیم و چه نخواهیم سیاست‌ها و برنامه‌های این انجمن‌ها بر علم و دانش برنامه‌ریزی تأثیر می‌گذارند و ما برای اینکه فقط پذیرنده این تأثیرات نباشیم باید حضوری فعال‌تر در این عرصه‌ها داشته باشیم. البته موانع چندی هم در این راه وجود دارد که لازم است برطرف شوند. عمده‌ترین این موانع عبارتند از:

۱. مشکلات تأمین مالی عضویت در این مجامع
۲. عدم آشنایی کارشناسان و متخصصان کشور با این انجمن‌ها
۳. بی‌اندازن به عضویت در این انجمن‌ها در فعالیت‌های علمی و حرفه‌ای کشور
۴. نهادینه نشدن عضویت در انجمن‌های علمی و حرفه‌ای
۵. عدم امکان بهره‌داری مناسب از امکانات و خدمات این انجمن‌ها به دلیل مسائل و مشکلات مالی
۶. عدم تسلط کافی به زبان انگلیسی

به نظر می‌رسد که اینها مشکلات اساسی نیستند و می‌توان در رفع آنها کوشید. منافع حاصل از رفع این مشکلات می‌تواند به مراتب بیشتر از هزینه‌های فراهم کردن شرایط عضویت کارشناسان و متخصصان کشور در آنها باشد.

### ۴- بر مبنای فعالیت‌های انجمن

- *Survey Directory of Planning Schools 1998*, edited by Jackson Bejirama and Gouss Cao, 270 pages, 35 EURO for non-members and 25 Euro for members.
- *Socrates Programme: Improving Education in Europe. Final Report* document for October 1998, 52 pages.
- *Planning for the Third Millennium. From Knowledge to Action, Proceedings of the 1997 Joint AIESOP-ISO-CARP session, 14-20 April 1997, Assens - Switzerland*, edited by Willem Buijk, Geirun Cies, Maria Karamouz and Hans Mastop, 57 pages.
- *Doctoral Studies Between Academy and Profession. A Survey of Doctoral Studies in Planning in AIESOP Member Schools in Europe*, report of the Working Group on Planning Towards the European Core Curriculum in Planning Education, 1994, prepared by L. Alarico, E. Karamouz, A. Molle and H. Williams, 34 pages.
- *Unity is Strength in Planning Education*, AIESOP paper No. 1, 1988, prepared by M. McLintock, 91 pages.
- *AIESOP JOURNAL: European Planning Studies*, AIESOP Newsletter.

### ۴- فهرست همکاران علمی AIESOP به شرح زیر است:

- 1st Congress: 11-12 November 1991, Department of Urban Engineering, University of Tokyo, Tokyo, Japan
- 2nd Congress: 25-27 August 1993, Division of Urban Planning and Environment Management, University of Hong Kong, Hong Kong
- 3rd Congress: 22-24 September 1995, School of Building and Estate Management, National University of Singapore, Singapore
- 4th Congress: 14-16 September 1997, Faculty of Civil Engineering and Planning Institute of Technology, Bandung, Indonesia
- 5th Congress: 1-9 September 1999, School of Civil, Urban and Geosystems Engineering, College of Engineering, Seoul National University, Seoul, Korea
- 6th Congress (World Planning Schools Congress): 11-15 July 2001, College of Architecture & Urban Planning, Tongji University, Shanghai, China

در صورت تمایل برای اطلاعات بیشتر به نشانی اینترنتی این انجمن مراجعه کنید: <http://www.aiesop.org>

۴- نشانی پست الکترونیکی این انجمن عبارت است از: [RSAL@aiesop.edu](mailto:RSAL@aiesop.edu)

۸- مجله این انجمن: *Journal of Regional Science* و *Journal of the Regional Science Association*

International Journal of Regional Science

# الگوی شهروندان امور

گزیده پژوهش

## الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها

مطالعات طرح پژوهشی «الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها» بوسیله مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری و یاهمکاری پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس انجام گرفته است. فشرده این پژوهش به شرح زیر ارائه می‌شود.

مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰



# مشارکت در زندگی شهری

## بر ادارهی اماکن و انجمن‌ها

### شهرها را پیشرفت دهد

#### مقدمه

مشارکت به معنای عام آن از دیرباز با زندگی انسان پیوند داشته و همراه با تکامل او تحول یافته است. مشارکت به مفهوم امروزی، پس از جنگ جهانی دوم در برخی از کشورهای صنعتی جهان به ویژه آنها که در جنگ شکست خورده و ویرانی بسیاری را متحمل شده بودند در قلمرو اقتصادی و صنعتی آغاز شد. با اینکه اندیشه مشارکت در تمامی ابعاد زندگی شکل گرفته است، لکن هنوز آن گونه که باید و شاید مشارکت در همه ابعاد زندگی گسترش نیافته است. در میان عواملی که از گسترش سریع مشارکت جلوگیری می‌کنند، نبود فلسفه‌ای که زیرساز کوشش‌های مشارکت‌جویانه را فراهم آورد و فهم آن را آسان گرداند و به آن تعهد بیفزاید، کاملاً در خور توجه است. بنیادی‌ترین اندیشه بستر ساز مشارکت پذیرش اصل «برابری انسان‌هاست». انسان‌ها هر گاه در پیوند یا یکدیگر اهمیت و وزن برابر بیابند، مشارکت به معنای واقعی کلمه پدید خواهد آمد.

دلایل متعددی برای مشارکت دادن شهروندان در اداره امور شهرها وجود دارد، که برخی از آنها را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد:

الف: گسترش ارزش‌های قهرهنگی که چهارهای برابری و مردم‌سالاری را تقویت می‌کند و به افزایش تقاضای شهروندان برای مشارکت می‌انجامد.

ب: دگرگونی‌هایی که در میزان بهره‌مندی از آموزش و سن و سطح درآمد شهروندان پدید آمده است، هم انگیزه برای مشارکت جوانان تحصیل کرده و متعلق به طبقه متوسط را افزایش داده و هم امکان این مشارکت را بالا برده است.

پ: مشارکت مردم در امور موجب افزایش کارایی شده است.

ت: افزایش پیچیدگی روابط در شهرها، امکان اداره امور انفرادی و آمرانه را از میان برده است.

پژوهش حاضر با هدف بررسی زمینه‌ها و امکانات موجود برای بهره‌گیری از الگوهای مشارکتی در اداره امور شهرهای ایران انجام گرفته است. تلاش گروه پژوهش این بوده است که در پرتو نظریه‌های معتبر، به شناخت وضع موجود دست یابد و با بهره‌گیری از تجربیات تاریخی و جهانی، راه‌حل‌های کارآمد و مناسب را پیشنهاد کند. گزیده نتایج پژوهش در این نوشته ارائه می‌شود.

### ۱- چارچوب نظری و مفهومی

۱-۱- مفهوم و معنای مشارکت: واژه مشارکت (participation) از حیث لغوی به معنای درگیری و تجمع برای منظور خاص است. در مورد معنای اصطلاحی مشارکت بحث‌های فراوانی شده است ولی در مجموع می‌توان جوهره اصلی آن را درگیری، فعالیت و تأثیرپذیری دانست.

۱-۲- مشارکت، کنش اجتماعی: مشارکت به عنوان نوعی «رفتار انسانی» از رفتارهای صرفاً بازتابی متمایز می‌شود، چرا که افراد مشارکت کننده برای رفتار خود معنای ذهنی مشخصی قائلند و هرگاه که چنین شود کنش پدید می‌آید. از نظر تحلیلی دو نوع کنش را می‌توان از یکدیگر متمایز کرد: کنش فردی و کنش اجتماعی، برای شناخت کنش فردی و تمایز آن از کنش جمعی، دو دیدگاه مطرح است: یکی دیدگاه ویر که بر معیارهای درونی و ذهنی تأکید می‌کند و دیگری دورکیم که بیشتر بر معیارهای خارج از فرد و عینی تأکید دارد. از نظر ماکس وبر، کنش وقتی اجتماعی است که دارای این ویژگی‌ها باشد: نخست آنکه کنشگر، رفتار دیگران و همچنین حضور یا وجود دیگران را در نظر بگیرد. دوم اینکه کنش فرد برای دیگران ارزش نمادین داشته باشد و کنش دیگران نیز برای کنشگر همچون نوعی نماد و علامت تلقی گردد. کنشگر باید با کنش خود نشان دهد که انتظارات دیگران را فهمیده است و کنش او به منظور پاسخ به آنهاست، و با نشان دهد که قصد ندارد به آنها پاسخ گوید. سومین معیار در تعریف ویر دلالت بر آن دارد که رفتار اشخاصی که در یک کنش اجتماعی دخالت دارند بایستی تحت تأثیر ادراک آنها از معنای کنش دیگران و کنش خاص خودشان قرار گیرد.

۱-۳- نظریه کنش موجه: اصطلاح کنش موجه به این معنی است که اکثر رفتارها به این دلیل انجام می‌شود که مردم به نتایج اعمال خود فکر می‌کنند و برای حصول پاره‌ای نتایج و پرهیز از برخی دیگر دست به انتخاب منطقی می‌زنند. نظریه کنش موجه معتقد است که قصدهای رفتاری تأثیر مستقیمی بر رفتار دارند. با این حال عوامل دیگری هم وجود دارند که بر رفتار تأثیر می‌گذارند. به عنوان مثال، رفتاری که در گذشته انجام شده است در اغلب موارد مهم‌ترین تعیین کننده رفتار در آینده است. با توجه به اینکه مشارکت نوعی کنش اجتماعی است، برای تبیین آن می‌توان از نظریه‌های مربوط به کنش اجتماعی بهره گرفت. مطالعات نظری گذشته حاکی از این است که یکی از کارآمدترین نظریه‌ها در این مورد «نظریه کنش موجه» است. با به کارگیری این نظریه در تبیین مشارکت، متغیرهای اصلی مؤثر بر میزان مشارکت مشخص می‌گردند.

۱-۴- طبقه‌بندی الگوهای مشارکت: الگوهای موجود مشارکت در جهان نشان می‌دهد که می‌توان این الگوها را بر حسب سه معیار متفاوت طبقه‌بندی کرد: نوع مشارکت، زمینه مشارکت، و سازماندهی مشارکت. الف. بر حسب نوع مشارکت: از این دیدگاه می‌توان الگوهای مشارکت زیر را از یکدیگر متمایز ساخت.

۱- مشارکت در تصمیم‌گیری و مدیریت: در این زمینه، مشارکت افراد را می‌توان در چهار بخش دسته‌بندی کرد: تعیین هدف‌ها، گرفتن تصمیمات، گوش دادن دنیواری‌ها، و پدید آوردن دیگرگونی در مجموعه یا سازمان.

۲- مشارکت در تأمین مالی هزینه انجام طرح‌ها.

۳- مشارکت در تأمین نیروی انسانی: یکی دیگر از انواع مشارکت این است که افراد نیروی انسانی لازم را برای انجام یک فعالیت خاص تأمین کنند. یعنی شهروندان با در اختیار گذاشتن نیرو و توان خویش به صورت داوطلبانه از هزینه‌های اجرایی آن می‌کاهند و در عمل می‌کوشند تا طرح مورد توافق خود را به اجرا آورند. بد. بر حسب زمینه مشارکت: زمینه‌های مشارکت در اداره امور شهرها را می‌توان تحت عناوین زیر طبقه‌بندی کرد:

- (۱) فعالیت‌های عمرانی
- (۲) فعالیت‌های مربوط به محیط زیست
- (۳) فعالیت‌های مربوط به تأمین امنیت شهر
- (۴) فعالیت‌های نظارتی
- (۵) فعالیت‌های مربوط به خدمات شهری
- (۶) فعالیت‌های مربوط به رفاه اجتماعی

ب. بر حسب نوع سازماندهی: دو نوع از سازماندهی مشارکت را می‌توان از یکدیگر متمایز داد: نوع نخست تشکل‌های خودجوش که مبتنی بر تجربیات شخصی و سنن اجتماعی است، و نوع دوم تشکل‌های رسمی یا نسبتاً رسمی و برنامه‌ریخته را شامل می‌شود.

۱-۵- ظرفیت مشارکت: منظور از ظرفیت مشارکت، سطح و میزان مشارکت شهروندان در هر یک از ابعاد تصمیم‌گیری، مدیریت، تأمین مالی طرح‌ها، و تأمین نیروی انسانی است.



۱-۱-۵- ظرفیت مشارکت در تصمیم‌گیری مدیریت: میزان مشارکت در تصمیم‌گیری مدیریت، به عواملی مانند فرهنگ سیاسی شهر یعنی الگوهای پذیرفته شده مشترک، میزان فراهم بودن مقتضیات مدیریت مشارکتی و قواعد حاکم بر زندگی مردم بستگی دارد.

۲-۱-۵- ظرفیت مشارکت در تأمین مالی طرح‌ها: شهرداری‌ها به عنوان متولیان اصلی ارائه خدمات شهری، برای تأمین هزینه‌های فعالیت‌های خود از چند منبع اصلی استفاده می‌کنند، اما در زمان حاضر درآمد حاصل از عوارض و مالیات، نقش اصلی را در تأمین درآمدهای شهرداری‌ها ایفا می‌کنند و سایر منابع دیگر کمتر به صورت مطمئن مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند. از دیدگاه اغلب تحلیل‌گران نقش مشارکت مردم در تأمین مالی هزینه‌ها و خدمات شهری بیشتر در زمینه پرداخت عوارض و مالیات‌ها متجلی می‌گردد.

۳-۱-۵- ظرفیت مشارکت در تأمین نیروی انسانی: مهم‌ترین عاملی که ظرفیت مشارکت در تأمین نیروی انسانی را مشخص می‌کند، اندازه و ترکیب جمعیت است. هر قدر جمعیت بین ۱۵ تا ۶۰ سال بیشتر باشد، بدیهی است که امکان تأمین نیروی انسانی داوطلب برای انجام امور بیشتر خواهد شد. به طور کلی عواملی که ظرفیت هر شهر را برای مشارکت تعیین می‌کند، به شرح زیر است:

۱- سطح سواد. ۲- میزان اعتماد اجتماعی مردم به یکدیگر. ۳- میزان باور به مؤثر بودن. ۴- ارزش افزوده سرانه در سال. ۵- تعداد پروانه‌های ساختمانی صادر شده در نقاط شهری. ۶- تعداد وسایل نقلیه شهری. ۷- تعداد کارگاه‌های بازرگانی. ۸- تعداد انواع معاملات ثبت شده در دفاتر اسناد و املاک. ۹- ترکیب سنی جمعیت. و ۱۰- میزان اوقات فراغت.

۲- بررسی و ارزیابی الگوهای سنتی و جدید مشارکت شهروندان در امور شهرهای ایران  
به منظور ورود به این مبحث لازم است که در آغاز مشارکت‌های سنتی و مشارکت‌های جدید تعریف شود و فضای مفهومی هر یک روشن گردد.

۲-۱- مشارکت سنتی: این نوع مشارکت بر اساس عرف، عادت، سنت و مذهب پدید می‌آید و میان افراد جامعه به شکل نهادی و خودجوش وجود دارد. در این نوع مشارکت، دولت هیچ نقشی در هدایت و سازماندهی امور ندارد و در واقع انجام تمام کارها بر عهده مردم است.

۲-۲- مشارکت جدید: در این نوع مشارکت محرکی از جانب سازمان‌های دولتی برای جذب و افزایش مشارکت مردم در امور، در قالب برنامه‌های خاص، وارد می‌شود که می‌تواند به صورت اجباری یا داوطلبانه باشد. البته فراموش نشود که یکی از خصوصیات اصلی مشارکت، داوطلبانه بودن شرکت اعضا در آن است.

۲-۳- بررسی و ارزیابی الگوهای سنتی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرهای ایران: در شهرها و روستاها و مناطق عشایری ایران از دیرباز سنت‌های مشارکتی خودانگیخته وجود داشت. کمک‌های متقابل مردم در عروسی‌ها، جشن‌ها، عزاداری‌ها و آبیاری، نمونه‌هایی از مشارکت مردمی در گردش امور به شمار می‌روند.

به عنوان نمونه در زندگی عشایری، چراگاه هر طایفه بین جمعیت آن طایفه مشترک است و تمامی دامداران طایفه حق استفاده از آن را دارند. در زمینه مشارکت‌های اجتماعی نیز باید از شورای طایفه نام برد. هرگاه مسئله مهمی برای طایفه پیش آید، رئیس سفیدان و رهبران (و یا حتی جوانان باتجربه) در خانه رئیس طایفه جمع می‌شوند و در مورد آن مسئله به شور می‌نشینند. تعیین زمان کوچ به سردسیر یا گرمسیر از موضوعاتی است که به شیوه مشارکتی در مورد آن تصمیم‌گیری می‌شود.

در جامعه روستایی نیز سنت‌های مشارکتی قدرتمندی وجود دارد. مهم‌ترین شکل مشارکت تولیدی در میان روستاییان بنه است که از کهن‌ترین و کارآمدترین شیوه‌های مشارکتی سنتی در ایران به شمار می‌آید و در مناطق و شرایط مختلف وجود داشته است. علت پدید آمدن بنه در ایران شرایط جغرافیایی - به ویژه کمبود آب - بوده است. در بسیاری از روستاهای ایران، اساس آبیاری بر بهره‌گیری از قنات و انهار است. در این روستاها طول نهرهایی که آب را از قنات به زمین کشاورزی انتقال می‌دهند بسیار زیاد است و در نتیجه انجام این کار به شیوه فردی ممکن نیست. از این رو آبیاری و به طور کلی استفاده از آب در مزارعی که مالکیت آن - و یا محصولات کاشته شده در آن - متعلق به بیش از یک نفر است، سبب تشکیل گروه‌های متشکل می‌شود.

نگاهی به تجربه‌های مشارکت سنتی در میان عشایر و روستاییان، نشان می‌دهد که بیشتر آنها زمینه اقتصادی دارند. در این جوامع به سبب کوچکی اندازه و محدود بودن نقش‌ها، تقسیم کار ساده‌ای برای پیشبرد امور تولیدی پدید آمده است که بدون همکاری و مشارکت افراد تحقق‌پذیر نیست.

در شهرهای گذشته ایران الگوهای مشارکتی چندانی برای اداره امور شهرها وجود نداشت و مشارکت افراد

بیشتر در زمینه امور مربوط به تولید اقتصادی مانند دامداری و کشاورزی بود. اما با این همه در یک زمینه مشارکت‌های مردمی برجسته و در خور توجه بوده، و آن فعالیتهای مذهبی است. از جمله اینها می‌توان به برگزاری مراسم عزاداری مذهبی اشاره کرد، که در آن شهروندان در ساختن تکیه‌ها و حسینه‌ها مشارکت فعال داشتند. از همین دست است ساخت و سپس اداره مسجد، که همواره با همکاری اهالی هر محله و با مشارکت آنها در تأمین هزینه و نیروی کار لازم صورت می‌پذیرفته است. از دیگر مراکز عمومی که در گذشته با بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی ساخته و سپس اداره می‌شد باید به حمام اشاره کرد.

**۲-۴-۲- بررسی و ارزیابی الگوهای جدید مشارکت شهروندان در اداره امور شهرهای ایران:** پیش از انقلاب مشروطیت هیچ‌گاه نظام سیاسی حاکم اجازه و فرصت مشارکت را به مردم نمی‌داد و کشور به شکل خودکامه و تنها براساس نظر شاه و اطرافیان نزدیک او اداره می‌شد. نخستین الگوی مشارکتی جدید که با الهام از تحولات کشورهای اروپایی مانند فرانسه در ایران پیاده شد، مجلس شورای ملی بود.

فرمان مشروطیت که در ۱۲۸۵ خورشیدی صادر شد، حکایت از این امر می‌کرد که حکومت، مشارکت تمامی افراد را در اداره امور حق آنان می‌داند. در این فرمان تصریح شد که هر فرد ایرانی و اصیل حتی شرکت در انتخاب اعضای مجلس را دارد.

**۲-۴-۱- انجمن‌های ایالتی و ولایتی:** پس از تشکیل مجلس شورای ملی، نخستین گام برای تثبیت نقش مردم در اداره امور شهرها با تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی در سال ۱۲۸۶، برداشته شد. از جمله وظایف انجمن‌های ایالتی و ولایتی، عسارت بود از نظارت بر اجرای قوانین و رسیدگی بر امور خاصه ایالت و ولایت و مصلحت‌اندیشی در اموری مانند امنیت و آبادی محل.

قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی تقریباً هیچ‌گاه به مرحله اجرا در نیامد. در واقع تا سال ۱۳۱۶ خورشیدی شرایط سیاسی و اجتماعی کشور این امکان را به وجود نیاورد که قانون مذکور اجرا شود.

**۲-۴-۲- انجمن‌های بلدی:** آغازگر مشارکت مردم در اداره امور شهرها: اعضای این انجمن را خود مردم انتخاب می‌کردند، بدین صورت که در شهرهای کوچک ۱۶ نفر، در شهرهای متوسط ۲۰ نفر و در شهرهای بزرگ ۳۰ نفر به مدت ۴ سال برای عضویت در انجمن انتخاب می‌شدند.

رئیس انجمن را اعضای انجمن با اکثریت آراء انتخاب می‌کردند. انجمن به کلیه اموری که به اصلاحات و توسعه و پاکیزگی و بهداشت، روشنایی و زیبای شهر مربوط می‌شد، رسیدگی می‌کرد و تصمیمات لازم را می‌گرفت.

قانون بلدی به وجود پیش‌بینی مشارکت مردمی در اداره امور شهرها در قالب تشکیل انجمن بلدی، در اجرا با شکست روبرو شد. با به قدرت رسیدن رضاخان در سال ۱۳۰۴ و تمرکز شدید سیاسی و خودکامگی سیاسی رویه رشد، فرصت مشارکت در اداره امور شهرها از مردم گرفته شد. در سال ۱۳۰۹ به منظور مشارکت دادن مردم در اداره امور شهرها به ترتیب قانون بلدی و این نامه مربوط به آن به تصویب رسید. در این قانون زمینه‌های مشارکت مردم کم‌رنگ‌تر شده بود.

پس از سقوط رضاخان در مرداد ۱۳۲۸ قانون تشکیل شهرداری و انجمن شهر و قصبه به تصویب مجلس رسید و قوانین گذشته را ملغی کرد. در این قانون از شهرداری به جای بلدی، و از انجمن شهر به جای انجمن بلدی نام برده شد. در قانون ۱۳۰۹ فقط تجار، اصناف و مالکان حق شرکت در انتخابات را داشتند، در حالی که در قانون جدید شرایط انتخاب کنندگان توطیف در محل انتخاب، و با لافل سکونت در محل انتخاب از ۶ ماه قبل از انتخابات، و یا اشتغال به کسب یا حرفه در محل بود. همچنین در این قانون وزارت کشور، شهردار را از میان ۳ نفر که انجمن شهر پیشنهاد می‌کرد، بر می‌گزید. با این دو تغییر انجمن شهر می‌توانست نماینده اقشار وسیع تری از شهروندان باشد و از اقتدار و اختیارات بیشتری بهره‌مند گردد. قانون جدید شهرداری در سال ۱۳۲۲ به تصویب کمیسیون مشترک مجلسین سنا و شورای ملی رسید. از اختیارات وزارت کشور به عنوان تنها نهاد صالح برای انحلال انجمن‌های شهر کاسته شد و انتخاب شهردار نیز به عهده انجمن شهر گذاشته شد، تا بلافاصله پس از تشکیل و رسمیت یافتن یک نفر را برای تصدی پست شهرداری به وزارت کشور معرفی کند. در مجموع خودکامگی نظام سیاسی و بی‌اطلاعی و ناآگاهی شهروندان سبب شد انجمن‌های شهر، که می‌توانستند ابزار مشارکت مردم در اداره امور شهرها باشند، با شکست روبرو گردند.

**۲-۴-۳- انقلاب اسلامی و مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها:** یکی از اهداف عمده انقلاب اسلامی تلاش برای افزایش مشارکت و دخالت مردم در اداره امور است. بر این اساس تشکیل شوراهای اسلامی مردمی



مورد توجه قرار گرفت. مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون تشکیلات شوراهای اسلامی (اول آذر ۱۳۶۱) طرز تشکیل، حدود اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی کشوری را مشخص کرد و بدین ترتیب قدم مؤثری در جهت استقرار شوراهای و حرکت به سوی تمرکززدایی برداشته شد. این وظایف را می‌توان به چهار دسته تقسیم کرد: ۱- امور مشورتی، ۲- امور نظارتی، ۳- امور برنامه‌ریزی، و ۴- امور اجرایی.

این قانون پس از چندبار تغییر سرانجام در سال ۱۳۷۷ به اجرا درآمد و شوراهای اسلامی شهر از سال ۱۳۷۸ رسماً شروع به کار کردند.

۲-۴-۴- چند الگوی تجربه شده:

۱- پروژه شهر سالم: پروژه شهر سالم با برگزاری نخستین سمپوزیوم شهر سالم، که در آذرماه ۱۳۷۰ در تهران تشکیل شد، مطرح گردید. این پروژه مبتنی بر فرایند ابتکارات خودانگیخته مردم و سازمان‌ها برای ارتقا و اعتلای مستمر سطح سلامت جسمی، اجتماعی، اقتصادی و روحی و روانی شهروندان است.

۲- طرح شهردار مدرسه: این طرح به دلیل اینکه جوانان را مورد توجه قرار می‌دهد در خور توجه است. این طرح پیگیری اهدافی است که می‌توان آنها را در سه محور خلاصه کرد:

- ۱- شخصیت‌بخشیدن به جوانان برای ایجاد تعادل رفتاری و عاطفی
- ۲- تقویت روحیه مشارکت‌جویی داوطلبانه جوانان در سطح شهر، مدرسه و خانواده
- ۳- شناخت بهتر شهر و مدرسه و شیوه‌های اداره آنها به منظور ایجاد رابطه عاطفی و مسئولانه نسبت به محیط زندگی.

۳- طرح پیشگامان فضای سبز: طرح پیشگامان فضای سبز برای تشویق شهروندان به توسعه فضای سبز تحقق یافته است. براساس این طرح، شهروندان علاقمند به شرکت در توسعه و حفظ فضای سبز به عنوان پیشگامان فضای سبز انتخاب می‌شوند.

۴- محله سالم: هدف اصلی اجرای این طرح ارائه هرچه بهتر خدمات شهرداری و آشناکردن شهروندان به حقوق و وظایف‌شان است.

۵- طرح استقبال از بهار: این طرح برای مشارکت دادن شهروندان در اجرای سنت‌های بالارزش نوروز ابتداع شده است. طرح مذکور کارکردهای متنوعی دارد که تشویق شهروندان به پاکسازی و نظافت خانه و محله از اولین نتایج آن است.

۳- بررسی و ارزیابی الگوهای موجود مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها در کشورهای جهان:

مشارکت مردم در اداره امور شهرها، در عرصه‌های مختلفی تحقق می‌پذیرد. اما در اینجا با توجه به تجربه‌های موجود در جهان، به طور استقرایی چند عرصه برای مشارکت مردم مورد مطالعه قرار می‌گیرد. در واقع این طبقه‌بندی حاصل تلفیق دو معیار، یعنی نوع و زمینه مشارکت است که با توجه به مصادیق موجود به صورت خاص مورد استفاده قرار می‌گیرد.

الف) مشارکت در مدیریت و تصمیم‌گیری شهری: در این عرصه، عمده‌ترین مباحث به موضوع شوراهای شهر و نقش مردم در طراحی، تدوین و اجرای طرح‌های توسعه شهری مربوط می‌شود:

بین‌گمان عالی‌ترین نهاد برای تجلی مشارکت مردم در شهرها، شورا یا انجمن شهر است. این نهاد به نمایندگی از تمامی ساکنان شهر، که دخالت و شرکت همه آنها در برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها امکان‌پذیر نیست، به اداره امور شهرها و نظارت بر آن می‌پردازند. از طرف دیگر در طرح‌های توسعه شهری مشارکت شهروندان در تهیه و اجرای آن ضروری است. چرا که سازمان‌دادن به هر فعالیت شهری بدون مشارکت مردم در هر جای دنیا به شکست منجر می‌شود. به این منظور تجربه کشور آلمان در زمینه مشارکت در مدیریت و تصمیم‌گیری ارائه می‌شود.

در آلمان تلاش شده است که زمینه مشارکت شهروندان در اداره امور شهر نسبت به گذشته بیشتر فراهم گردد. از این رو کنوشش گردیده است که از راه‌ها و شیوه‌های گوناگونی مانند مشارکت شهروندان و اداره مشارکتی شهروندان برای دستیابی به این هدف استفاده شود. در بعضی از ایالت‌ها به شهروندان این حق داده شده است که در بعضی موضوع‌ها شهرداری‌ها را ملزم به نظر خواهی عمومی کنند. به عنوان مثال در برلین برای آگاهی از دیدگاه‌های شهروندان، نهادی با عنوان تربیون مارزان وجود دارد که این تربیون در توسعه خود بدل به جلسه ثبت تبادل نظر و اطلاعات شهروندان و متخصصان شده است. این ترکیب کمیته تخصصی و ابزار مشارکت ساکنان شهر به فرایندی از یادگیری دوجانبه انجامیده است که برنامه‌ریزان و شهروندان در دو سوی آن قرار دارند.

در کنار مشارکت شهرنشینان در مدیریت شهرها، به مشارکت آنان در تهیه طرح‌های محلی نیز توجه شده است. این مشارکت دو مرحله دارد: در نخستین مرحله دفاتر طرح‌ریزی خطوط کلی طرح را در روزنامه‌ها آگهی می‌کنند و به اطلاع عموم شهروندان می‌رسانند؛ در مرحله دوم پس از آنکه پیش‌نویس طرح آماده شد نهادها، سازمان‌های محلی و مردم این امکان را دارند که بار دیگر طرح را مورد بررسی قرار دهند و موافقت و مخالفت خود را با آن به شکل کتبی یا شفاهی به آگاهی طراحان برسانند. پس از گذراندن این مراحل و با توجه به دیدگاه‌های شهروندان است که طرح تصویب می‌گردد و به اجرا گذاشته می‌شود.

**ب - مشارکت در آبادانی شهر:** در این قسمت یکی از طرح‌های عمرانی مسکن که در کشور کاستریکا با بهره‌گیری از مشارکت مردمی انجام شده بیان می‌شود.

از جمله تجربیات شایان توجهی که با مشارکت مردمی - به ویژه زنان - برای تأمین مسکن به تحقق پیوست، باید به مجتمع ساختمانی گواری در حومه سان خوزه پایتخت کاستریکا اشاره کرد. این طرح را گروهی از زنان با شعار «خانه، نه زاغه» به انجام رساندند. در این طرح پیش‌بینی شده بود که هر خانواده خواهان داشتن خانه، ۷۰۰ ساعت کار کند (البته لازم نبود که این ساعات تماماً در محل ساختمان باشد). گزینه‌های دیگری نیز شامل نگهداری از کودکان، آماده‌کردن غذا به شکل دسته جمعی و خدمت در کمیته‌های مربوط به بهداشت، مسائل قانونی و محیط وجود داشت.

**پ) مشارکت در تأمین ایمنی شهر:** برای تأمین ایمنی شهرها در کشورهای جهان تجربه یکی از کشورها بیان می‌شود: در ایتالیا سازمان ملی پیشگیری از حریق که زیر نظر وزارت کشور فعالیت می‌کند، مسئولیت تأمین ایمنی در تمام ایالات ایتالیا را بر عهده دارد. در هر ایالت در کنار نیروهای حرفه‌ای آتش‌نشانی نیروهای داوطلب نیز فعالیت دارند که در هنگام اضطرار برای امدادسانی فراخوانده می‌شود.

امدادسانی نیروهای داوطلب در ایتالیا اهداف انسان دوستانه، خیرخواهانه و ایثارگرانه دارد. فعالیت انجمن‌های نیروهای داوطلب که در واحدهای متنوعی انجام می‌شود، شامل کمک‌های اولیه و خدمات پزشکی، نظارت بر آتش‌سوزی جنگل‌ها، آموزش فعالیت‌های نجات منطبقه آلب، تأمین خوراک و اقامتگاه در سوانح و مواقع اضطراری است.

**ت) مشارکت در بهبود محیط شهری:** بهبود محیط شهری به علت وجود مسائل و مشکلات زیست‌محیطی کاری ضروری است و یکی از وظایف اساسی مدیریت شهری برای فراهم آوردن شرایط مناسب زیست شایسته انسانی در شهرها، توجه به بهبود محیط شهری است. ولی با توجه به گستردگی و پیچیدگی مسائل محیط‌زیستی و پرهزینه بودن روش‌ها و ابزارهای مقابله با آن برای مدیریت شهری، بهترین گزینه در این میان بهره‌گیری از مشارکت مردمی برای بهبود محیط شهری است. در این خصوص در کشور کوبا زنان نقش فعالی در پیکار ملی برای حفظ محیط زیست دارند. برپاکننده این حرکت جنبش کمربند سبز است که برای مبارزه ریشه‌ای با پیشرفت صحرا، قطع درختان جنگلی و فرسایش خاک، زیر نظر شورای ملی زنان کوبا به فعالیت پرداخت. یکی از طرح‌های اجرا شده آنها طرح درختکاری است که با شتاب پیشرفت کرده و در طی سال‌های اخیر بیش از هزار قلمستان احداث شده است که زنان در آنها به پرورش قلمه‌ها می‌پردازند. این قلمه‌ها در میان کشاورزان خرده‌پا و سازمان‌های عمومی توزیع می‌گردند. زنان به ازای قلمه‌هایی که پرورش می‌دهند دستمزد می‌گیرند و بدین ترتیب طرح مذکور سبب شده است که مشاغل بسیاری ایجاد شود.

#### ۴- زمینه‌سنجی متغیرهای کلان در زمینه مشارکت:

در الگوی کلی می‌توان مشارکت را تابع دو عامل نمادی و نگرشی دانست. مشارکت، رفتاری است جمعی، آگاهانه و داوطلبانه که به قصد کسب منافع فردی یا جمعی صورت می‌گیرد. صفاتی که برای رفتار مشارکتی بر شمرده می‌شود ناظر بر نوعی تمایل ذهنی و روانی است. همچنین وجود میزان معینی از اعتماد اجتماعی به افراد و نهادهای اجتماعی، پیش‌بینی پذیر بودن رفتار افراد و نهادهای اجتماعی و حقوق، اعتماد سیاسی و جز اینها، زمینه را برای افزایش تمایل فرد به مشارکت فراهم می‌کند. در صورت آماده بودن شرایط ذهنی و گرایش، ابزارها و زمینه‌های نهادی برای وقوع مشارکت لازم است.

مشارکت در مقام رفتاری جمعی، حد معینی از سازمان یافتگی را می‌طلبد و وجود گروه‌های اجتماعی مثالی گروه صفتی، گروه‌های محلی منسجم، تعاونی‌ها، شوراهای محلی یا شعبی و نظایر اینها زمینه لازم را برای رشد مشارکت فراهم می‌کنند. در این پژوهش مشارکت در دو زمینه مشارکت در انجمن خانه و مدرسه، و مشارکت در اتحادیه صنفی مورد بررسی قرار گرفته است. متغیرهایی که در این پژوهش مورد استفاده قرار گرفته‌اند عبارتند از: ۱- گروه‌های صنفی، ۲- میزان سواد، ۳- درآمد ماهیانه، نتایج پژوهش در زمینه مشارکت در



انجمن خانه و مدرسه نشان می‌دهد که گروه‌های سنی میانه بیش از دیگر گروه‌های سنی به مشارکت در انجمن خانه و مدرسه تمایل دارند، که دلیل آن را شاید بتوان در موضوعیت این مشارکت دانست.

در میان گروه‌های تحصیلی نیز گروه‌های تحصیلی پایین‌تر میزان مشارکت بیشتری داشته‌اند و این شاید ناشی از بازتاب عامل سن در این متغیر باشد. به عبارت دیگر، گروه‌های تحصیلی بالاتر در گروه‌های سنی پایین‌تر قرار دارند و لذا ممکن است دارای فرزند مدرسه رو نباشند. با افزایش درآمد تا حدی از سطح مشارکت در انجمن خانه و مدرسه کاسته می‌شود و در مجموع سطح مشارکت در فعالیت‌های انجمن خانه و مدرسه بالا نیست. مشارکت در اتحادیه‌های صنفی در قیاس با انجمن خانه و مدرسه پایین‌تر است. در میان گروه‌های سنی، گروه سنی ۶۶ تا ۷۴ سال کمترین میزان مشارکت و گروه سنی ۴۵ تا ۵۴ سال بالاترین میزان را داراست. بیشترین میزان مشارکت را می‌توان در میان باسوادان و تحصیل‌کردگان مشاهده کرد. احتمالاً عامل سواد اثر متغیر سن را بازتاب می‌دهد در صورت درآمد نیز میزان مشارکت صاحبان دارای درآمد بالاتر به طور ناگهانی افزایش می‌یابد.

به طور کلی، سطح مشارکت بسیار پایین است و به نظر می‌رسد گروه‌های سنی میانی بیش از دیگر گروه‌ها، آمادگی مشارکت داشته باشند. البته باید بلافاصله این نکته را افزود که فعالیت‌های مورد بررسی به گونه‌ای است که جوانان در آن، امکان کمتری برای مشارکت دارند.

همچنین در این پژوهش اعتماد اجتماعی در سه ویژگی دیدگاه‌های جامعه‌آماری مورد سؤال قرار گرفته که عبارتند از:

(الف) ارزیابی فرد نسبت به راستگو بودن هموطنان.

(ب) ارزیابی فرد نسبت به دورو بودن هموطنان.

(ج) ارزیابی فرد نسبت به متقلب بودن هموطنان.

نتایج به دست آمده در مورد این سه گرایش ارزیابانه، نشان می‌دهد که ارزیابی پاسخگویان از خصوصیات اخلاقی هموطنان (شامل راستگویی، دورویی و متقلب بودن) بسیار منفی است. این ارزیابی منفی در میان گروه‌های جوان‌تر و دارای تحصیلات بالاتر بیش از سایر گروه‌های اجتماعی دیگر است. اگر ۳ صفت مورد اشاره نشان‌دهنده میزان اعتماد اجتماعی باشد، می‌توان گفت که تقریباً نیمی از پاسخگویان افراد جامعه را معتد نمی‌دانند. در چنین زمینه‌ای طبیعی است که امکان وقوع رفتار مشارکتی کاهش یابد.

به نظر می‌رسد در مورد گروه‌های سنی، به سبب وجود ساز و کارهای مختلف و شاید به دلیل وجود رابطه اجتماعی مستحکم‌تر، اعتماد اجتماعی بیشتر است. در مورد گروه‌های جدید به دلیل کاهش میزان ارتباطات سنی از یک سو و مستقر شدن روابط اجتماعی جدید در قالب گروه‌های ثانویه و نیز نگاه انتقادی نسبت به نظام اجتماعی از سوی دیگر، ارزیابی منفی در خصوص اعتماد اجتماعی شکل گرفته است. اگر این ارزیابی با شواهد دیگر نیز تأیید شود، می‌توان گفت که جامعه ایران از حیث رفتار مشارکت جویانه در سطح پایینی قرار دارد و به دلیل گرایش‌های اجتماعی زمینه‌چندان مساعدی برای مشارکت‌پذیری موجود نیست. در این حال باید این نکته را افزود که تقویت گروه‌های میانی، به تدریج گرایش‌های مثبت را جایگزین خواهد کرد و اعتماد اجتماعی و رعایت قواعد اخلاقی، روحیه همکاری، تقویت هویت جمعی فراگیر از درون تقویت مناسبات اجتماعی و شکل‌گیری گروه‌های وسیع آزاد و ناطقانه سربر خواهد کشید تنها راه افزایش مشارکت و وجود چنین گروه‌هایی است و در غیر این صورت زمینه‌های استمرار رفتار مشارکت جویانه پدید نخواهد آمد.

#### ۵- آگاهی‌ها، گرایش‌ها و رفتارها در زمینه مشارکت:

هدف این قسمت شناخت میزان تمایل مردم به مشارکت و نیز عوامل مؤثر بر این تمایل است. برای این منظور در این بخش سرپرستان خانوار در سه شهرستان شیراز، گرگان و همدان مورد بررسی قرار گرفتند. همچنین با مقایسه میان شهرستان‌های مورد مطالعه، می‌توان به تفاوت ساز و کارهای مشارکت در آنها دست یافت. به این منظور پرسشنامه براساس چارچوب نظری به دو دسته عوامل تقسیم شد: از یک سو عامل بی‌قدرتی، و از سوی دیگر ارزیابی ذهنی از هزینه - فایده. همچنین براساس گونه‌های مختلف میزان مشارکت جویی مورد سنجش قرار گرفت که جمع‌بندی و نتایج این سنجش به شرح زیر است:

داده‌های به دست آمده نشان می‌دهد که مقوله مشارکت پیچیده‌تر از آن است که بتوان آن را با چند متغیر شناخته شده توضیح داد. همین امر توجه به پیچیدگی‌های سیاستگذاری در این زمینه را ضروری می‌سازد.

(۱- دو متغیر بی‌قدرتی و ارزیابی هزینه - فایده، از متغیرهای مهم در تبیین مشارکت محسوب می‌شوند. نظریه‌های گوناگونی بر اهمیت این دو متغیر تأکید کرده‌اند و مطالعات تجربی تست‌زبادی نیز در مورد این

متغیرها و تأثیر آنها بر مشارکت صورت گرفته است. با استفاده از دو متغیر مذکور و نیز متغیرهای مرسوم دیگر مثل تحصیلات، درآمد و نظایر آن، در حدود ۲۶ درصد واریانس مشارکت را می توان تبیین کرد. این نکته نشان می دهد که نزدیک به ۷۴ درصد واریانس این متغیر تحت تأثیر متغیرهای دیگر قرار دارد. در نتیجه چنین به نظر می رسد که عوامل کلان - ویژگی های ساخت اجتماعی - بر مشارکت اثر بیشتری دارد و از این رو برای سیاستگذاری ناگزیر باید مورد توجه جدی تر قرار گیرد.

۲- نتایج این مطالعات نشان می دهد که افراد جامعه را می توان از حیث فعالیت های مشارکتی به انواع مختلف تقسیم کرد. مطالعات نوع شناسی در مورد مشارکت، از جمله زمینه های پژوهشی برای سیاستگذاری محسوب می شود. احتمالاً براساس نتایج این مطالعه می توان دریافت که سه نوع «مشارکت جو»، «نیمه مشارکتی» و «مشارکت کمتر فعال» در جامعه وجود دارند. مشارکت جویمان کسانی هستند که دامنه فعالیت مشارکتی خود را فراتر از منافع ملموس و جاری می دانند. گروه دوم افرادی هستند که مایلند در سطح محله مشارکت کنند. گروه سوم کسانی اند که فعالیت مشارکتی خود را در سطح مشخص واحد ایالتی یا فعالیت های تعریف شده اداری ارائه می کنند. روشن است سطوح بالاتر مشارکت در برگیرنده سطوح پایین تر نیز هست.

۳- فردی بودن متغیرهای نگرشی به این معنا نیست که می توان آن را با آموزش یا افزایش آگاهی تغییر داد. ایجاد زمینه های فعالیت، تشکیل گروه های محله ای و نظایر آن زمینه ساز افزایش ارزیابی ذهنی از منافع و کاهش بی قدرتی است.

۴- ضرایب استاندارد دگر سیونی نشان می دهد که ارزیابی ذهنی از منافع یک اقدام، بیش از متغیرهای دیگر در مشارکت اثر می گذارد. در مرتبه دوم متغیر بی قدرتی اثر دارد. لذا در سیاستگذاری افزایش مشارکت باید به کاهش هزینه های فردی فعالیت توجه کرد. این کار باعث می شود که تمایل به مشارکت افزایش یابد. از طرف دیگر، متغیر ارزیابی هزینه - فایده بیش از بی قدرتی، انعطاف پذیر است و آثار عینی مشارکت، خود را روشن تر و ملموس تر نشان می دهند. حال آنکه متغیر بی قدرتی حاصل فرایندهای تاریخی و اجتماعی است و تغییر آن به زمان طولانی تری نیاز دارد.

۶- نتیجه گیری  
نتایج حاصل از مطالعه آگاهی ها، گرایش ها و رفتارهای شهروندان در زمینه مشارکت (در ۳ شهر ایران) ما را به وجود الگوی خاصی در زمینه گرایش به مشارکت رهنمون می سازد. اگر بخواهیم الگویی برای توضیح عوامل مؤثر بر گرایش به مشارکت در شهروندان بسازیم، می توانیم نتایج پژوهش را در قالب گزاره زیر خلاصه کنیم:

- ۱- با افزایش سطح تحصیلات به طور محسوسی از احساس بی قدرتی کاسته می شود و احساس قدرتمندی قزونی می گیرد.
- ۲- با افزایش سن از احساس بی قدرتی کاسته و سپس بر آن افزوده می شود. به بیان دیگر میانسالان دارای بیشترین احساس قدرتمندی اند.
- ۳- احساس بی قدرتی در میان اقوام غیر فارسی اندکی بیشتر از فارس هاست. تعلق به فرهنگ اکثریت جامعه موجب افزایش قدرتمندی می گردد.
- ۴- کسانی که زبان مادری آنان غیر فارسی ولی زبان تکلم آنان فارسی است، تصور نسبتاً مثبت تری در مقایسه با کسانی که زبان تکلم و مادری آنان غیر فارسی است، از خود نشان می دهند. یعنی در واقع ادغام در فرهنگ اکثریت به کاهش احساس بی قدرتی می انجامد.
- ۵- مزدبگیران بخش عمومی معمولاً بیش از دیگران انواع مشارکت را دارای منفعت ارزیابی کرده اند و در مقابل کارفرمایان خلاف این جهت گیری را داشته اند.
- ۶- کاهش احساس بی قدرتی موجب افزایش گرایش به مشارکت می گردد.
- ۷- با بزرگ تر شدن شهر، از گرایش به مشارکت کم می شود.
- ۸- افزایش روابط اخلاقی و سنتی میان همسایگان به افزایش گرایش به مشارکت می انجامد.
- ۹- هر چقدر افراد منافع مشارکت را بیشتر ارزیابی کنند و هزینه آن را کمتر، گرایش بیشتری به مشارکت از خود نشان می دهند.
- ۱۰- با افزایش تحصیلات فواید مشارکت بیش از هزینه آن برآورد می شود - البته نه چندان قوی.
- ۱۱- مرد بگیران بخش عمومی معمولاً بیش از دیگران احساس قدرتمندی می کنند.
- ۱۲- افرادی که بیشتر احساس بی قدرتی دارند هزینه کلیه سطوح مشارکت را بیشتر ارزیابی می کنند. افراد دارای احساس بی قدرتی نیز منفعت مشارکت را کمتر ارزیابی می کنند.
- ۷- راهبردها و خط مشی هایی برای مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها برای پرورش انسان هایی که در عین استقلال فردی نسبت به سرنوشت جامعه و دیگران نیز حساس باشند،



بایستی سه فرایند مختلف به درستی و خوبی در جامعه پیش بروند. در واقع پیشبرد مناسب این سه فرایند نیازمند راهبردی جامع و گسترده است. از این رو طرح این سه فرایند در واقع به معنای طرح راهبرد افزایش مشارکت است.

۱- فرایند درونی کردن ارزش‌های مشارکت: شکل‌گیری شخصیت اکثریت افراد جامعه در جهت مشارکت‌خواهی و مشارکت‌پذیری، که می‌تواند طی فرایند جامعه‌پذیری حاصل شود، یکی از لوازم پیدایش استقلال و آزادی فردی است. به عبارت دیگر، تشکل و رشد شخصیت از طریق ترکیب نیازهای اندام‌وار (از گانیک) با انتظارات اجتماعی در مراحل گوناگون جامعه‌پذیری و در برخورد با محیط واقعی پیرامون انسان صورت می‌گیرد. اگر از طرق مختلف (مانند آموزش و پرورش) بتوان ارزش‌های مشارکت را برای افراد درونی ساخت، آنگاه می‌توان امید بیشتری به بروز کنش‌های مشارکتی داشت.

۲- فرایند نهادینه‌سازی و کاهش اختلالات اجتماعی: یکی از پیش‌شرط‌های مشارکت، کاهش اختلالات اجتماعی است. جامعه‌ای که دچار اختلالات حاد و مزمن باشد نه امکان ظهور و گسترش شخصیت‌های پیشرفته در آن میسر است و نه آزادی فردی در آن معنی می‌دهد. در چنین جامعه‌ای حتی اگر نظارت بیرونی کاهش یابد، این تقلیل به منزله افزایش آزادی و فردی نیست بلکه کاهش مذکور می‌تواند به هرج و مرج اجتماعی دامن بزند. افزایش مشارکت خودجوش و ارادانه مستلزم کاهش چهار نوع اختلال اجتماعی است، که عبارتند از: اختلال نمادی، اختلال هنجاری، اختلال رابط‌های و اختلال توزیعی.

اختلال نمادی هنگامی رخ می‌دهد که مردم یک جامعه از نظر احساسات، تصورات و اصول فرهنگی دارای اشتراک نباشند.

اختلال هنجاری زمانی رخ می‌دهد که جامعه از نظر هنجارها قطبی شده باشد یا در میان هنجارهای «معتبر اجتماعی تضاد وجود داشته باشد.

اختلال رابط‌های هنگامی رخ می‌دهد که احترام متقابل اجتماعی به انصاف اجتماعی و هویت جمعی در جامعه کمرنگ شده باشد.

اختلال توزیعی زمانی رخ می‌دهد که نابرابری نامعقولی در توزیع مطلوب‌های کمیاب اجتماعی (ثروت، قدرت، منزلت و اطلاعات) در جامعه وجود داشته باشد.

به منظور افزایش خودمختاری نسبی و آزادی فردی توأم با تعهد اجتماعی، لازم است هر چهار نوع اختلال اجتماعی از طریق فرایند نهادینه‌سازی فراگیر مهار شوند و از این طریق زمینه‌های مشارکت افزایش یابد.

۳- فرایند تکوین و تقویت جامعه مدنی: منظور از جامعه مدنی، مجموعه‌ای از انجمن‌ها و تشکل‌های داوطلبانه مستقل از دولت که حائل میان شهروندان و دولت‌تأقد و حداکثر مشارکت سازمان یافته و اختیاری در عرصه عمومی را زمینه‌سازی می‌کنند. مصادیق انجمن‌های داوطلبانه را می‌توان در اتحادیه‌ها، سندیکاها و اصناف، انجمن‌های علمی و حرفه‌ای، احزاب سیاسی، انجمن‌های خیریه، انجمن‌های هنری و انجمن‌های دینی جست‌وجو کرد. یکی از نتایج اصل تکوین و توسعه جامعه مدنی، گسترش و تقویت مشارکت فعالانه و داوطلبانه اکثریت در امور مختلف اجتماعی است. البته روشن است که تکوین و توسعه جامعه مدنی در گرو دو فرایند دیگر (فرایند درونی کردن و فرایند نهادینه‌سازی) نیز هست.

در برنامه‌ریزی بلندمدت و راهبردی می‌توان تحقق بخشیدن به این سه فرایند را در جامعه دنبال کرد و از این طریق به تقویت مشارکت و گرایش به آن دست یافت.

• شهروندی و اجتماع

دوم مفهوم «شهروندی» (Citizenship) و «اجتماع» (Community) که به یکدیگر وابسته‌اند به صورت‌های گوناگون مورد تأکید کمونیتاریسم‌ها، کنسرواتیوها، سوسیال دموکرات‌ها، لیبرال‌ها و کموناردها قرار گرفته‌اند. در این کتاب نیز برداشت‌های متفاوت از «شهروندی» و «اجتماع‌گرایی» (کمونیتاریسم) و دستاوردهای آن در زمینه سیاست، رفاه اجتماعی و آموزش به بحث نهاده شده است.

• نظریه اجتماعی، سیاست و شهروندی

نظریه پردازان اجتماعی و سیاست مداران بیش از پیش درگیر پرسش‌های مطرح در زمینه مسائل زیست‌محیطی، حقوق شهروندی و شرایط اجتماعی و سیاسی شهروندی هستند. بسیاری از صاحب‌نظران این عرصه به موضوع نهادی شدن حقوق شهروندی و مسائل مربوط به عدالت اجتماعی و اصول برابری توجه کرده‌اند. برخی دیگر مقوله شهروندی، اجتماع و ایدئولوژی بازار اقتصاد سرمایه‌داری را به پیش کشیده‌اند. آن دسته از صاحب‌نظران این عرصه که به مسائل شهروندی،

مشخصات کتاب شناختی:

ترانسوی اجتماع‌گرایی (کمونیتاریسم)؛ شهروندی، سیاست و آموزش، ویراسته جک نماین و هارولد اینویستل، انتشارات مک میلان، ۱۹۹۶، ۲۲۶ صفحه.  
\* J. Derman and H. Entwistle (Eds), Beyond communitarianism: citizenship, politics and Education, MacMillan Press LTD, 1996.

حقوق مصرف‌کننده و سایر حقوق‌های قانونی از زاویه قدرتمند کردن شهروندان نگاه می‌کنند، همچنان به توجیه شهروندان برای ایفای مسئولیت شهروندی در سطح جامعه و گروه اجتماعی نیز توجه دارند. با این حال مسئله چگونگی و امکان پذیری تحقق مسئولیت شهروندی گماکان محل بحث است. از این رو در کتاب حاضر این مسأله نیز به بحث گذاشته شده است و در هر کدام از فصل‌ها (مقاله‌های) کتاب از چشم‌اندازهای متنوع موضوع شهروندی و اجتماع و مسائل حقوق شهروندی مورد بررسی قرار گرفته است.

فصل اول: ترانسوی اجتماع‌گرایی: شهروندی، سیاست و آموزش - جک نماین

تدوین‌کننده این کتاب «روح اجتماع» آمانای آتریونی، جامعه‌شناس آمریکایی و ایدئولوژی اجتماع‌گرایی - شهروندی وی به نقد مفهوم «شهروند اجتماع‌گرایی» آتریونی می‌پردازد. او با طرح موضوعات مربوط به سیاست و آموزش، و نسبت آن با شهروندی، قصد فراتر رفتن از شهروند اجتماع‌گرایی آتریونی را دارد. عناوین اصلی این فصل عبارتند از: آموزش و خانواده اجتماع‌گرا / مدرسه اجتماع‌گرا / یک دوفالدی شدن فرهنگ جوانان / هویت و فردیت در جامعه دوستانه / شهروندی رقیب آموزش برای شهروندی / شهروندی، مصرف‌گرایی و آموزش.

فصل دوم: جنسیت اجتماعی - فرهنگی و حقوق شهروندی - الیزابت کینگدام

موضوع بحث کینگدام نسبت میان شهروندی، اجتماع‌گرایی، جمهوری‌گرایی جدید و مسائل مربوط به زنان است. او گرچه جاذبه‌های اجتماع‌گرایی و جمهوری‌گرایی جدید برای فمینیست‌ها را به بحث می‌بهد، در عین حال معتقد است که دیدگاه‌های شهروندی این دو گروه فکری موجب محدود کردن آزادی‌های شهروندی شده است. عناوین اصلی فصل عبارتند از: اجتماع‌گرایی / جمهوری‌گرایی جدید / جمهوری‌گرایی جدید و سیاست‌های تفاوت / ملاحظه‌های موضع‌گیرانه و راهبردی.

فصل سوم: هویت، فرهنگ و محیط زیست: آموزش شهروندی برای سده ۲۱ - روب گیلبرت

گیلبرت به دو گروهی‌های اقتصادی - فرهنگی در محیط زیست جهانی پاسا صنعتی و الزامات شهروندی پرداخته است و تأکید میکند که آموزش شهروندی باید قادر نظر گرفتن مشارکت سیاسی شهروندان در عرصه زیست‌محیط جهانی همراه باشد. به این منظور، تقویت هویت شهروندان جوان سودمند است. در این زمینه توجه به ملاحظاتی اقتصاد سیاسی فرهنگ و محیط زیست جهانی اصراری قوی برای تحقق آموزش شهروندی به شمار می‌آید. عناوین این فصل نیز عبارتند از: شهروندی از منظر فردگرایی لیبرال / شهروندی جامعه‌گرایان / هویت و انگیزش شهروندی / پاسا صنعت‌گرایی، فرهنگ جهانی و مخاطرات زیست‌محیطی / آموزش شهروندی و سیاست‌های فرهنگی / آموزش شهروندی و سیاست‌های زیست‌محیطی.

فصل چهارم: آموزش مدنی، دموکراسی و سنت سیاسی انگلیس - ویلفرد کار و اتوننی هارتنت

کنار هسارتنت آموزش مدنی را ابزاری برای آماده‌سازی شهروندان برای ادامه زندگی در جامعه دموکراتیک تمام عیار می‌تواند. از این رو لازم است دوباره تعریفی از نسبت میان شهروندان و دولت ارائه شود. عناوین اصلی این فصل عبارتند از: شهروندی، سیاست و دموکراسی / شهروندی و سنت‌های آموزشی و سیاسی انگلستان / راه‌حل‌های حقوق جدید.

فصل پنجم: آموزش برای شهروندی و برنامه‌های آموزشی ملی - کن فولگمان

به نظر فولگمان آموزش شهروندی با مسائلی روبروست که از حیث اخلاقی و سیاسی، مناقشه‌انگیز است. به نظر وی آموزش شهروندی زمانی موفق خواهد بود که دولتمردان و جامعه از آن حمایت کنند. عناوین برجسته این فصل نیز به این شرح است: آموزش شهروندی به عنوان یک برنامه آموزشی چندوجهی / الگوهای برنامه‌های آموزشی / آموزش / افراموی برنامه‌های آموزشی رسمی.

فصل ششم: پاسوادی، شهروندی و آموزش - کنت لوانین

بحث اصلی لوانین، نقد و بررسی برنامه‌های آموزش شهروندی انگلستان و نسبت آن با ویژگی‌های جامعه کثرت‌گرای





قومی و جامعه چند زبانه است. به نظر او این حقوق شهروندی گروه‌های قومی اقلیت که دارای زبان متفاوتی هستند به خطر افتاده است و این خود پیامدهایی منفی برای آینده جامعه دارد. عنوان برجسته این فصل عبارتند از: شهروندی باسواد / بحث بر سر زبان انگلیسی معیار / باسواد و سیاست‌گذاری درباره زبان.

**فصل هفتم: اقلیت‌های قومی، شهروندی و آموزش - سالی توملینسون**  
موضوع بحث توملینسون بررسی سیاست‌هایی است که در طی چند سال گذشته موجب حشر اقلیت‌های قومی از «شهروندی» شده است. وی پیامدهای این سیاست‌ها را در سطح انگلستان و حوزه شهروندی اروپایی بررسی کرده است. عنوان اصلی فصل عبارتند از: سیاست‌های طرد / دیگر گونی مفهوم شهروندی / بحران هویت ملی / برنامه‌های آموزشی و هویت ملی / برنامه‌های آموزشی چند فرهنگی / برنامه‌های آموزشی ملی آموزش و شهروندی برابر.

**فصل هشتم: به سمت شهروندی اروپایی - جنوف هون**  
هون (که عضو سابق پارلمان بریتانیا و پارلمان اروپاست) گزارشی از گسترش‌های اخیر در زمینه تحقق شهروندی اروپایی، که زمینه‌ساز ایالات متحده اروپا (USE) است، به دست داده است. بحث اصلی او بررسی مشکلاتی است که حکومت‌های ملی اروپا در این باره دارند. این مشکل رها کردن و ترک سنت‌ها و پیش‌داوری‌های ملی برای تحقق شهروندی اروپایی و ایالات متحده اروپاست. محورهای برجسته این فصل عبارتند از: حق انتخاب و رأی گیری / مسائل سیاسی و حمایت‌های عسورتی / حق تعیین دستور کار و برنامه‌های پارلمان اروپا / حقوق شهروندی اروپایی و سیاست‌های مهاجرت به خارج.

**فصل نهم: شهروندی سیاسی، فعال‌گرایی سیاسی و باورهای سوسیالیستی - برین جونز**  
بحث جونز، بررسی نسبت میان پدید آمدن صورت‌های جدید فعال‌گرایی سیاسی و نوزایی شهروندی فعال گزایانه است. وی دلایل متعددی برای انحطاط شهروندی سیاسی فعال گزایانه داده است. محورهای عمده این فصل عبارتند از: شهروندی و فعال‌گرایی سوسیالیستی / فرهنگ سیاسی و فعال‌گرایی حزبی / پدید آمدن و ناپدید شدن وحدت‌آیدولوژی یک.

**فصل دهم: شهروندی، حقوق رفاه و حکومت محلی - روث لیستر**  
لیستر به بررسی چشم‌انداز آینده فعالیت حکومت‌های محلی در زمینه توجیب شهروندی سیاسی فعال گزایانه، به صورت فراتر از محدودیت‌های مشارکت در انتخابات محلی، پرداخته است. بحث وی این است که از دید مردم، حکومت محلی جایگاه مناسب‌تری برای ارتقا و تشویق مشارکت شهروندان است تا حکومت مرکزی. اجتماع محلی از طریق جذب گروه‌های اجتماعی و بخش‌های داوطلب مشارکت می‌تواند موجب جذب اعتماد مردم و تقویت مهارت‌های مورد نیاز برای تقویت مشارکت شهروندی شود. به نظر لیستر، به رغم مشکلاتی که در این زمینه وجود دارد، مقامات محلی می‌توانند کمک مؤثری به ساکنان محلی برای تبدیل شدن به شهروند اجتماعی برابر بکنند به اعتقاد لیستر، یک‌پارچه شدن توسعه اجتماعی - اقتصادی محلی و سیاست‌های ارائه خدمات رفاهی محلی و مانند آن، طی یک دهه اخیر منابع ارزشمندی برای شبکه اجتماعی شهروندی در سطح محلی بوده است. محورهای عمده این فصل عبارتند از: شهروندی به عنوان یک مفهوم مناقشه‌انگیز / طرد از حوزه شهروندی و جنبه‌های حقوقی، قانونی، مدنی، سیاسی و اجتماعی آن / الزامات حکومت محلی.

**فصل یازدهم: شهروندی و مردم ناتوان: موضوعی برای بحث - لن بار تون**  
به نظر بار تون صورت‌های گسترش‌های یافته جریان‌ات سیاسی اخیر می‌تواند موجب مشارکت کلیه شهروندان در سیاست و گفت‌وگوهای سیاسی شود؛ بنابراین این فرصت‌ها باید مردم ناتوان را نیز دربر گیرد. محورهای برجسته فصل یازدهم عبارتند از: ناتوانی، وابستگی و نظارت / شهروندی، حقوق بشر و ناتوانی / شهروندی، ناتوانی و تفاوت / آموزش همه.

**فصل دوازدهم: قائل شدن بیشترین ارزش برای شهروندان - هارولد اینویستل**  
بحث اینویستل این است که مفاهیم و درکی که بر این استفاده از رسانه‌های جمعی است، موجب می‌شود که جوانان در جامعه مدرن بی‌سوادی فرهنگی گسترده‌ای از خود نشان دهند و این امر می‌تواند تبعات و پیامدهای نامناسبی برای شهروندی دموکراتیک داشته باشد. به نظر وی مشکلات فرهنگی شهروندی دست کم بیشتر از مشکلات سیاسی آن است. دستورالعمل آموزشی اینویستل برای راه حل این مشکل، آموزش لیبرال برای شهروندان آزاد است که مبتنی بر آگاهی و شناخت علایق انسانی و توسعه آن است.

**• شهروندی، جامعه و آموزش**  
این کتاب و مجموعه مقالات آن، به طور کلی از چشم‌اندازهای متفاوت به بحث درباره شهروندی - جامعه - آموزش، پرداخته‌اند. در این زمینه مسائل مربوط به حقوق و مسئولیت شهروندی، سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های آموزشی بحث شده است. ذکر این نکته لازم است که هر چند تأکید اصلی کتاب بر «آموزش شهروندی» است، با این حال عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی مرتبط با موضوع شهروندی نیز مورد توجه نویسندگان مقاله‌های کتاب حاضر بوده است.



A Quarterly Journal of  
Urban Management & Planning  
Vol.2 No.5 Spring 2001

# Modiriyat Shahri

5

Table of Contents

License Holder: The Interior Ministry  
The Iranian municipalities organization (I.M.O)  
Managing Editor: Ahmad Khorram  
Editor-in-chief: Ali Nozarpour  
Editorial Board: H. Imani Jajarmi, A. Arjomand nia,  
J. Pakzad, A. Saeeednia, N. Saeeedi Rezvani,  
M.H. Shaheedi, S. A. Dorkoosh, M. Sarrafi,  
GH. Kazemian, A. Naghibzadeh, F. Noorian  
Referees: H. Imani, A. Arjomandnia, J. Pakzad, A.  
Saeeednia, M.H. Shaheedi, S.A. Dorkoosh,  
M. Sarrafi, A. Khatam, GH. Kazemian, S.M. Nejadi, F.  
Noorian  
Project Manager: Gholamreza Kazemian  
Editor: Hamid Khademi  
Art Director and Designer: J. Yari Shirmard  
Technical Affairs: S. Mardaneh  
Type Setting: F. D. Farahani  
Sample Reading: L. Shahbakhty  
I.M.O Publication  
Phone and fax: 8772634-8772635  
E-Mail: urbman@ hot mail. com.

<b>Editor's Note</b>	(4)
<b>Special Issue: Urban Participation</b>	
The Modern Society, Citizenship and Participation	(6)
S.M.N.Hosseini	
Solution to the Participation - Specialization "Paradox"	(16)
K.Athari	
The Activity of Non-Governmental Organizations in the Urban Life of Iran	(22)
A.Khatam	
The Non - Governmental Organizations; Organized Participation	(28)
A.Arjomandnia	
The Analysis of Relations Based on Power between Municipalities and City Councils	(34)
N.Ghorab	
Toward Democratic Urban Planning	(44)
J.Mehdizadeh	
Models of Community Participation in Iran	(58)
S.Tahmasbi	
<b>Management &amp; Organization</b>	
City Planning and Political Values	(68)
S.Fainstein & N.Fainstein	
<b>Planning and Design</b>	
The Intermediate Urban Centers and the Urbanizing world	(80)
H.Mohammadzadeh	
<b>Environment</b>	
The Sustainable Urban Transportation	(88)
M.H.Shaheedi	
<b>Scientific Institutions</b>	
Introducing the International Urban and Regional Planning and Management Associations	(94)
A.Asgari	
<b>Selection Research</b>	
Citizens Participation Pattern in the Management of Urban Affairs	(102)
<b>Book Review</b>	
Beyond Communitarianism: Citizenship, Politics & Education	(112)



# انتشارات سازمان شهرداریهای کشور منتشر کرد:

۲۵ شماره ماهنامه شهرداریها

۵ شماره فصلنامه مدیریت شهری

بیش از صد عنوان کتاب در زمینه های برنامه ریزی و مدیریت شهری

عناوین کتب موجود به شرح زیر است:

## قیمت به ریال

- شیوه های تحقق طرحهای توسعه شهری - جلد دوم: بررسی تجارب تهیه و اجرای طرحهای توسعه شهری در ایران ۷۵۰۰
- شیوه های تحقق طرحهای توسعه شهری در ایران - جلد سوم: تدوین شیوه های مناسب تهیه طرحهای شهری در ایران ۷۰۰۰
- کتاب سبز شهرداری - جلد اول: شهرسازی ۴۵۰۰
- کتاب سبز شهرداری - جلد هفتم: مواد زاید جامد شهری ۵۲۰۰
- کتاب سبز شهرداری - جلد هشتم: تأسیسات خدمات شهری ۵۵۰۰
- کتاب سبز شهرداری - جلد نهم: فضاهای سبز شهری ۹۵۰۰
- کتاب سبز شهرداری - جلد دهم: فضاهای فرهنگی، ورزشی و تفریحی ۶۵۰۰
- کتاب سبز شهرداری - جلد یازدهم: مدیریت شهری ۸۵۰۰
- کتاب سبز شهرداری - جلد دوازدهم: طراحی قصاها و مبلمان شهری ۹۰۰۰
- مدیریت اجرایی مادر شهر - استول ۴۲۰۰
- آشنایی با خدمات آتش نشانی در جمهوری خلق چین ۲۰۰۰
- میانی آتش نشانی ۸۵۰۰
- مدیریت مواد زاید جامد شهری - جلد اول: مدیریت دفع، بازیافت مواد زاید جامد شهری در جهان ۹۰۰۰
- طرح جامع بازیافت دفع مواد زاید جامد شهری کشور - جلد دوم: مدیریت دفع و بازیافت مواد زاید جامد شهری در ایران ۸۰۰۰
- بازیافت و دفع مواد زاید شهری - جلد سوم: تدوین شیوه های مناسب دفع بهداشتی و تهیه کمپوست (گود آلی) ۸۵۰۰
- بررسی و تدوین راه حلهای افزایش کارایی سامانه اتوبوسرانی شهری کشور - جلد اول: روشهای تعیین هزینه ها و درآمدها و تحلیل ساختار مالی سامانه اتوبوسرانی شهری کشور ۱۷۰۰
- بررسی و تدوین راه حلهای افزایش کارایی سامانه اتوبوسرانی شهری کشور - جلد دوم: تدوین روش تعیین میزان کرایه جابه جایی مسافر در سامانه اتوبوسرانی شهری کشور ۴۵۰۰
- مشارکت در اداره امور شهرها - جلد اول: بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها (تجارب جهانی و ایران) ۸۰۰۰
- گزارش نویسی علل حریق: راهنمای تنظیم گزارش کارشناسی حریق ۶۵۰۰
- پیدایش و توسعه آتش نشانی در جهان ۶۵۰۰



متقاضیان علاوه بر مراجعه حضوری به نمایندگی های انتشارات و کیوسکهای معتبر روزنامه فروشی می توانند مبلغ نشریات مورد درخواست را به شماره حساب ۹۰۰۲۴ بانک ملی، شعبه وزارت کشور - قابل واریز در تمام شعب بانک ملی - به نام سازمان شهرداریها کشور واریز و اصل فیش بانکی را به آدرس انتشارات ارسال دارند. (هزینه ارسال نشریات به عهده انتشارات است.)



A Quarterly Journal of  
Urban Management & Planning  
Vol.2 No.5 Spring 2001

# Modiriyat Shahri

5

■ The Modern Society, Citizenship and participation

■ Solution to the Participation - Specialization "Paradox"

■ The Activity of Non - Governmental Organizations in the Urban Life of Iran

■ Toward Democratic Urban Planning

■ City Planning and Political Values

Special Issue: Urban Participation

