

سنت‌های برنامه‌ریزی^۱

نویسنده: پتسی هیلی
برگردان: نریمان جهانزاد

مقدمه

امروزه در جوامع غربی ویژگی‌های محیط‌های مان را کاملاً می‌شناسیم. نگران شرایط سیاره‌ای و پایداری جهانی هستیم؛ به مخاطراتی که افراد و گونه‌ها را در سرتاسر جهان تهدید می‌کنند واقفیم. نگران تغییر جهان‌های محلی‌ای هستیم که زیست‌روزانه‌ی خود و فرزندان‌مان در آنها سپری می‌شود. نگرانیم، چون خوب می‌دانیم در جای‌جای جهان سرشار از-دانش‌مان چه می‌گذرد. نگران‌تر خواهیم شد آنگاه که خود را در میانه‌ی جهانی از نیروهای جوراجور بباییم که کنترل‌چندانی بر آنها نداریم (Beck, 1992; Giddens, 1990). این آگاهی، در مقیاس فراملی و جهانی، می‌تواند برای بسیج کردن فعالیت گروه‌های فشار جهانی، نظیر صلح سبز و صندوق جهانی برای طبیعت، در راستای حفاظت از گونه‌های در معرض خطر و جلوگیری از آلودگی جهانی یاری‌رسان باشد. در سطح محلی (یعنی مناطق، سکونتگاه‌ها و محلاتی که در آنها کار و زندگی می‌کنیم، و با یکدیگر و سایرین هم‌زیستی داریم) یکی از دغدغه‌های اساسی زندگی اجتماعی و سیاسی، تعارضات متعدد بر سر تغییر محیط‌های محلی‌ست. این تعارضات بخش عمده‌ای از برنامه‌ی روزنامه‌ها، رادیو، برنامه‌های تلویزیونی و گفت‌وگوهای روزانه را شکل می‌دهند. ما نگران نحوه‌ی مدیریت هم‌زیستی خویش در فضاهای مشترک هستیم.

سیستم‌های برنامه‌ریزی محیطی و فضایی در کانون این دغدغه‌های محلی قرار دارند. شخص «برنامه‌ریز» هم مورد ملامت و عداوت است و هم مایه‌ی امیدمان برای ساماندهی کارآمد اجتماع. برنامه‌ریزان در دوره‌های مختلف به خاطر اینکه به چیزی مجال رخ دادن داده‌اند یا از آن جلوگیری کرده‌اند مورد حمله قرار گرفته‌اند؛ در عین حال، مسئولیت حفاظت از ویژگی‌های زیست‌محیطی و صیانت از منافع مردم هم بر گرده‌ی ایشان نهاده شده است. روال‌ها و سیستم‌های برنامه‌ریزی، هرچقدر هم که به شکل رویه‌هایی پذیرفته‌شده و عادی درآمده باشند، وجاهت و قدرت خود را از ایفای نقش‌شان در کمک به اجتماع‌های سیاسی مکان‌ها، برای حل نحوه‌ی مدیریت دغدغه‌های جمعی‌شان در خصوص کیفیت فضاهای مشترک و محیط‌های محلی، می‌گیرند. هر گونه نقد و ارزیابی از نقش برنامه‌ریزان از یک سو مستلزم تلاش برای فهم فرایندهای اجتماعی‌ای‌ست که دغدغه‌های مربوط به فضا، مکان و زیست‌کره به‌واسطه‌ی آنها به پیدایی آمده است، و از سوی دیگر نیازمند درک فرایندهای سیاسی یا فرایندهای حکمرانی‌ای‌ست که شیوه‌های مدیریت امور مشترک در جوامع بر اساس آنها شکل می‌گیرد. به این اعتنا، فهم و روال برنامه‌ریزی در پیوند است با مطالعه‌ی پویای تحولات شهری و منطقه‌ای، و مطالعه و شیوه‌ی هنجاری حکمرانی.

^۱ این متن ترجمه‌ی فصل اول از کتاب «برنامه‌ریزی همکارانه: شکل‌دادن به مکان‌ها در جوامع چندپاره»، به مشخصات زیر است. کل کتاب ترجمه شده و در دست چاپ است.

- Healey, Patsy, Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies, UBC Press, 1997, pp. 3- 30.

تاریخ تفکرات و شیوه‌های برنامه‌ریزی به‌خوبی نشان می‌دهد که مفهوم‌پردازی کردن این حوزه، و در آن واحد تدوین سازوکارهایی سازمانی برای حل مسائل آن چقدر دشوار بوده است (Healey, McDougall and Thomas (eds), 1982; Hall, 1988; Boyer, 1983; Friedmann, 1987; Low, 1991). برنامه‌ریزی با نیروهای فکری قدرتمندی که فهم ما را به قلمروهای دانشی مختلفی تقسیم می‌کنند سر و کار دارد: جامعه‌شناسی، اقتصاد، سیاست، جغرافیا، اکولوژی. برنامه‌ریزی تفکیک سازمانی برنامه‌های حکومت به بخش‌های کارکردی مختلف را، نظیر سیاست رفاه اجتماعی، سیاست اقتصادی، سیاست آموزش و پرورش یا سیاست حفاظت از محیط زیست، به چالش می‌کشد، و خواستار قسمی چشم‌انداز قلمرویی و فضایی است تا از رهگذر آن به درک نحوه‌ی درگیر شدن ما در فعالیت‌های گوناگون پی ببرد؛ یعنی فعالیت‌هایی که در زندگی‌های روزانه‌مان بدان‌ها مشغولیم، کسب و کارهایمان را در «کشمکش» با یکدیگر پیش می‌بریم و از سیستم‌های زیست‌کره‌ای بهره‌کشی می‌کنیم.

این چشم‌انداز قلمرویی و فضایی اهمیتی تازه در جهان معاصر دارد. دلیل آن تا حدی به دغدغه‌های زیست‌محیطی ما برمی‌گردد، چنانکه در فصل 6 در این باره بحث خواهد شد. آگاهی از اهمیت کیفیت مکان‌ها در ارتقاء رقابت اقتصادی در بسترهای فراملی و جهانی نیز به برجسته شدن این چشم‌انداز قلمرویی و فضایی دامن زده است (بنگرید به فصل 5). ملاحظات جهانی سبب افزایش هر چه بیشتر توجه به کیفیت نواحی محلی، مکان‌ها و مناطق شده است. از این روست که دست‌کم در اروپا، گرایش تازه‌ای به توجه به نقش استراتژیک سیستم‌های برنامه‌ریزی فضایی پدید آمده است (CEC, 1994; Healey, Khakee, Motte and Needham, 1996; Motte (ed.), 1995).

باری، این گرایش تازه باید با فهم‌ها و کنش‌های تازه همراه شود. طراحی سیستم‌های برنامه‌ریزی در اغلب کشورهای غربی بر اساس این تصور قوام گرفته است که جوامع و اقتصادهای محلی یکپارچه و خودکفا هستند، و نه بر اساس مناسبات باز و گسترده‌ی جهانی، که خاص حیات اجتماعی و اقتصادهای محلی امروز است. آنها، دست‌کم در اروپا، تصور می‌کردند که دولت می‌تواند مسئولیت «اداره» و «کنترل» سازمان فضایی و هدایت مکانی توسعه را برعهده گیرد، [دقیقاً] برخلاف گرایش معاصر به ترکیب کردن حکمرانی اختیاردهنده‌ی منعطف¹ با حکمرانی تنظیم‌گر² که در بخش عمده‌ای از تفکر معاصر در باب خط‌مشی‌گذاری عمومی رسوخ کرده است.

این تحول چالشی جدید برای طراحی سازوکارهای نهادی پدید می‌آورد؛ سازوکارهایی که اجتماع‌های سیاسی بتوانند از خلال آنها به مشکلات مشترک‌شان در خصوص مدیریت تغییرات زیست‌محیطی در نواحی محلی بپردازند، یعنی طراحی سیستم‌ها و روال‌های برنامه‌ریزی. این امر از یک‌سو مستلزم درک‌های تازه‌ای است که از طریق آنها بتوان پویای تحولات شهری و منطقه‌ای را فهمید، و از سوی دیگر نیازمند طرز تفکری جدید درباره‌ی طراحی نهادی حکمرانی است.

کتاب حاضر این چالش را برمی‌رسد، و رویکردی نهادی برای درک تحولات شهری و منطقه‌ای پیش می‌نهد، و در این راستا از آخرین تحولات [فکری] در اقتصاد منطقه‌ای و جامعه‌شناسی بهره خواهد گرفت. کتاب از یک‌سو بر مناسبات اجتماعی‌ای تمرکز می‌کند که از خلال آنها زندگی روزانه پیش می‌رود و کسب و کارها سامان می‌یابد، و از سوی دیگر نحوه‌ی ارتباط مناسبات اجتماعی و زیست‌کره‌ای را با یکدیگر برمی‌رسد. این اثر رویکردی ارتباطی به طراحی روال‌ها و سیستم‌های حکمرانی پیش می‌نهد، و بر راه‌های ایجاد کنش‌های همکارانه و اجماع‌سازی تمرکز دارد. رویکرد نهادی هم بر گستره‌ی سهم‌هایی³ که افراد در محیط‌های محلی دارند تأکید می‌گذارد، و هم بر تنوع راه‌هایی که ما برای بیان مطالبه‌ی توجه سیاستی⁴ داریم. رویکرد نهادی ضمن آشکار ساختن و تبیین ابعاد این تنوع، به ایضاح نحوه‌ی ورود مناسبات قدرت به ریزبافت کردارها و روال‌ها،⁵ که ساختار بازی خط‌مشی‌گذاری عمومی را تعیین می‌کند و بسیاری از ذی‌نفعان را از حق بیان محروم می‌سازد، کمک می‌کند. رویکرد

¹ Flexible enabling

² regulatory

³ stakes

⁴ Asserting Claims for policy attention

⁵ Finegrain of practices

ارتباطی هم راهی برای طراحی موفقیت‌آمیز فرایندهای حکمرانی برای جهانی که قدرت در آن توزیع شده و منتشر است¹ پیش می‌نهد (Bryson and Crosby, 1992)، و هم در مقام موضعی هنجاری، اخلاقاً به حق اظهار نظر داشتن تمام ذی‌نفعان متعهد است. رویکرد ارتباطی از طریق تلاش جمعی برای دگرگون کردن شیوه‌های تفکر، راهی برای تغییر عرضه می‌کند. بنابراین این رویکرد گامی به سوی تحقق معنای عملی دموکراسی مشارکتی در جوامع تکثرگرا برمی‌دارد. در این کتاب، این تعهد، برای اشاره به موقعیت‌ها و محذوراتی که به عنوان ساکنین سیاره‌مان در آنها باهم هم‌داستانیم، در استفاده از «ما»، منعکس شده است.

بخش اول کتاب با مرور خطوط اصلی بحث در اندیشه‌ی برنامه‌ریزی، زمینه‌های این ایده‌های جدید را می‌چیند. این بخش مواضع نهادگرا و ارتباطی و برخی از مبانی و پیشینیان آنها را معرفی می‌کند و برنامه‌ریزی فضایی را به عنوان «رشته» ای متعلق به خط‌مشی‌گذاری عمومی برمی‌رسد. بخش دوم نگاهی نهادگرایانه به زندگی روزمره، جهان کسب و کار و زیست‌کره می‌اندازد. بخش سوم بر فرایندهای حکمرانی و چالش طراحی نهادی برای برنامه‌ریزی همکارانه متمرکز است. این فصل به دو سطح که باید مورد توجه قرار گیرد اشاره می‌کند: زیرساخت نرم² کردارها و روال‌ها برای ایجاد و حفظ استراتژی‌های خاص در مکان‌های مشخص، و زیرساخت سخت³ قواعد و منابع سیستم‌های خط‌مشی‌گذاری. در کل، بحث با بررسی جایگاه مسائل در رویکردهای پیشین پیش می‌رود، مثل نوعی کار «پاکسازی زمین»، تا مفاهیمی را که در رویکردهای جدید جایگاه ناچیزی دارند کنار بگذارد، اما در عین حال به پیوستگی‌ها و منابعی در ایده‌های متقدم‌تر اشاره می‌کند که رویکردهای جدید می‌توانند بر آنها تکیه کنند.

1- سنت‌های تفکر برنامه‌ریزی

خاستگاه‌های برنامه‌ریزی

هر رشته‌ای تاریخچه‌ی ایده‌ها، روال‌ها و سنت‌های مباحثه‌ای خاص خود را دارد. این‌ها همچون انبانی از تجربه، اسطوره‌ها، استعاره‌ها و استدلال‌ها عمل می‌کنند، بطوریکه افراد فعال در این قلمروها می‌توانند برای بسط مساهمت‌های خویش از آنها خوراک گیرند، چه از طریق آنچه انجام می‌دهند چه از رهگذر تأمل بر آن قلمرو. این «انبان» توصیه‌ها، حکایت‌های آموزنده، دستورالعمل‌ها و تکنیک‌هایی برای درک و عمل و الهام به دست می‌دهد: ایده‌هایی برای سر و کله زدن و بسط دادن‌شان. این انبان همچنین می‌تواند به‌سان ملاکی عمل کند که بر اساس آن، انتقادات شکل گیرند و شیوه‌های جدید اندیشیدن به پیدایی آیند. بنابراین، چنین انبانی فراهم‌آورنده‌ی منابع فکری است. اما از سوی دیگر این امکان هم وجود دارد که این انبان نظری و عملی از طریق تخته‌بند کردن فهم‌های جدید به چارچوب‌های مشخصی که بریدن از آنها دشوار است، کارکردی محدودکننده بر نوآوری‌های فکری داشته باشند. خود سنت برنامه‌ریزی به‌طور عام سالیان سال در قسمی عقل‌گرایی ابزاری مدرنیستی «گرفتار» بوده و تنها به تازگی‌ست که آغاز به بریدن از آن کرده است.

این فصل با تمرکز بر تحولات اندیشه‌ی برنامه‌ریزی در بستر اروپایی و آمریکایی، مروری بر سنت‌های تفکر برنامه‌ریزی خواهد داشت. هدف این فصل اولاً شناسایی آن عناصری از سنت است که منابعی در اختیار می‌گذارد که تغییر تفکر برنامه‌ریزی می‌تواند بر آنها استوار گردد؛ ثانیاً، به معرفی نظریه‌ی ارتباطی جدید به منزله‌ی بنیادی برای برنامه‌ریزی همکارانه می‌پردازد؛ و ثالثاً، بر چیزهایی که برای رخ دادن تغییر لازم است کنار گذاشته شوند تأکید می‌نهد.

برنامه‌ریزی سنت عجیب و غریبی دارد، چرا که از طریق آمیزه‌ای از مژده دادن⁴ روال‌ها و کردارهای نهادی رسمی، دانش علمی، و توسعه‌ی دانشگاهی شکل گرفته است. این سنت نمودار تلاشی مستمر است برای پیوند دادن مفاهیم مربوط به ویژگی‌ها و پویای اجتماعی مکان‌ها به مفاهیم مربوط به فرایندهای اجتماعی «شکل دادن به مکان‌ها» از طریق تدوین و

¹ Shared-power world

² Soft infrastructure

³ Hard infrastructure

⁴ evangelism

اجرای خطمشی‌ها. چنانکه جان فریدمن مکرراً اشاره کرده، برنامه‌ریزی میان دو نوع تأکیدگذاری در نوسان است: از یک سو تأکید بر هدف رادیکال دگرگون‌ساز، و از سوی دیگر تأکید بر نقش آن در حفظ نحوه‌ی عملکرد شهرها و امور حکمرانی (Friedmann, 1973, 1987). این نوسان منجر به رابطه‌ای مبهم و دوپهلوی با بستر اجتماعی کار برنامه‌ریزی می‌شود. برنامه‌ریزان در اروپا در دهه‌های 1940 و 1950، پس از تجربیات هولناک جنگ و رکود اقتصادی پیش از آن، با ایجاد دولت‌های رفاهی که کیفیت زندگی مقبولی برای اکثریت شهروندان فراهم می‌ساخت، خود را پیشگام سویه‌ی دگرگون‌ساز می‌دانستند. آنها پیش‌قراولان سویه‌ی دگرگون‌ساز برنامه‌ریزی بودند (Boyer, 1983; Davies, 1972; Ravetz, 1980). اخلاف آنها، برعکس، خود را مشغول به کار در بستر سیاسی و اقتصادی پیچیده و اغلب نامساعدی می‌یافتند که امکان اقدامات دگرگون‌ساز در آن به نظر اندک می‌رسید.

شهرها از زمانی که وجود داشته‌اند به طرق مختلف برنامه‌ریزی شده‌اند، در گسترده‌ترین معنای مدیریت سازمان‌دهی فضا، زمین و حقوق مالکیت و تأمین خدمات شهری. به دانشجویان برنامه‌ریزی هنوز هم بعضاً تاریخ شکل شهر، از یونان تا روم، و سپس دولت-شهرهای اروپایی تا متروپلیس‌های صنعتی و پسا صنعتی معاصر تدریس می‌شود (Mumford, 1961). این آموزش تاریخی، برنامه‌ریزی را به مثابه مدیریت نوعی محصول¹، یعنی شکل کالبدی، مورفولوژی و سازمان فضایی مناطق شهری، مورد بررسی قرار می‌دهد.

باری، فرهنگ برنامه‌ریزی، آن گونه در سده‌ی گذشته تکوین یافته، ریشه در تحولات بسیار گسترده‌تر فلسفی و اجتماعی دارد: تحولات دریای فکری در تاریخ تفکر غرب که اینک آن را «روشنگری» می‌نامیم (Hall and Gieben, 1992). در حوالی اواخر سده‌ی هجدهم، گویی مجموعه‌ای از ایده‌ها در علم، فلسفه و اقتصاد جملگی دستخوش تحول قرار گرفتند. این مجموعه‌ی فکری بر ارزش دانش علمی، پژوهش تجربی و فعالیت در جهان برای اصلاح و ترقی آن تأکید می‌گذاشت، و آگاهانه با جزم دینی و ایستارهای سلطنتی و اشرافی، که مورد حمایت گرایش دینی به حیات درونی قرار داشت، سرشاخ می‌شد (Sennet, 1991). متفکران روشنگری، در برابر قدرت برخاسته از «حق الهی» پادشاهان و بارون‌ها، از ارزش و اهمیت افراد در مقام سوژه‌هایی دانا که دارای حقوق و مسئولیت هستند دفاع می‌کردند. روشنفکران، در مقابل مدیریت سیاسی امپراتورها و دولت-شهرهای اروپایی وقت، بر ارزش محیطی باز برای کسب و کار تأکید می‌گذاشتند. دیدگاه‌های معاصر غربی در باب دموکراسی، با اتکا بر حق انتخاب فردی، حقوق افراد برای دنبال کردن زندگی و معیشت خود، و تقدم سودجویی، یعنی سازمان اقتصادی مبتنی بر نفع فردی، عمدتاً در همین دوره شکل گرفت (Hall and Gieben, 1992). از دل این جو فکری، و آمیزش علم و آزادی فردی با صنعت و تجارت، موج عظیمی از ابتکار و ترقی به راه افتاد که به انقلاب صنعتی اشتهار یافت. این دوران همچنین شاهد ظهور دولت‌های دموکراتیکی بود که در کل جوامع غربی جای دولت‌های خودکامه را گرفت، گرچه در آن میان دوره‌هایی هم بود که رژیم‌های تام‌گرا بر سر کار آمدند. ما امروزه این جنبش فکری را پروژه‌ی مدرنیته می‌نامیم (بنگرید به فصل 2).

پیچیدگی فرایندهای سیاسی و اقتصادی (در ترکیب با پیشرفت‌های مثبت از نظر تولید ثروت و گسترش سودها که البته با نابرابری‌های اجتماعی چشمگیر هم همراه بود) به طردهای سیستمی (طردهای طبقاتی، جنسیتی، قومیتی و نژادی)، آلودگی زیست‌محیطی و فروپاشی دوره‌ای فرایندهای بازاری انجامید، و این امر موجب بذل توجه هر چه بیشتر به مدیریت مناسبات اجتماعی-فضایی‌ای شد که در شهرستان‌ها و شهرها پدیدار شده بود. در مواجهه با این پویاها و نیروهای متعارض، رفته رفته استدلال‌هایی سربرآوردند که به عوض قرار داشتن مداوم در معرض آسیب‌پذیری بی‌ثباتی بازارها، یا قدرت شرکت‌های سرمایه‌دار بزرگ، از برنامه‌ریزی مسیر آینده دفاع می‌کردند. دانش علمی و عقلانیت ابزاری² منبع اصلی این پروژه‌ی برنامه‌ریزی تلقی شد. دانش علمی می‌توانست بنیادی عینی برای شناسایی مشکلات موجود و پیش‌بینی امکانات آینده فراهم سازد. تمرکز عقلانیت ابزاری بر پیوند دادن وسایل² (چگونگی انجام امور) به غایات³ (چه چیزی قابل دستیابی است) به شیوه‌های منطقی و سیستمی

¹ product

² means

³ ends

بود. عقل بی‌طرف و خنثی¹ می‌توانست به عنوان معیار کنش‌های درست به کار گرفته شود (Young, 1990). به این ترتیب، ناعقلانیت‌های فرایندهای بازار و دیکتاتورسی سیاسی را می‌شد با نوعی عقلانیت جدید، یعنی برنامه‌ریزی به مثابه «استیلا عقلانی بر امور نامعقول»، به قول کارل مانهایم، جایگزین کرد (Mannheim, 1940).

به این ترتیب، برنامه‌ریزی نظام‌مند اقتصادها، شهرها و محلات به دل‌مشغولی رو به رشد حکومت‌های ملی و محلی مبدل شد؛ حکومت‌هایی که با مشکلات نوظهوری مواجه بودند که محصول شرایط پویا و اغلب بی‌ثبات اقتصادی و سیاسی بود. این برنامه‌ریزی نظام‌مند نوعی «مکانیسم دگرگون‌ساز» پیش می‌نهاد که با آن تغییر و یا حفظ نظمی جدید و کارآمد و مؤثرتر در مدیریت مناطق شهری و مدیریت اقتصادی بطور کلی ممکن می‌شد.

سه سنت برنامه‌ریزی

فرهنگ برنامه‌ریزی فضایی، آن‌گونه که به زمانه‌ی ما رسیده، آمیزه‌ای است از سه شاخه‌ی اندیشه که در بستر این میراث رشد یافته است. شاخه‌ی نخست برنامه‌ریزی اقتصادی است که هدف‌اش مدیریت نیروهای مولد کشورها و مناطق است. این همان نوع برنامه‌ریزی است که مانهایم عمدتاً در ذهن داشت، و به خط‌مشی‌گذاری‌های اجتماعی پیوند می‌خورد و مجموعاً چارچوب «دولت رفاه» را می‌ساخت. شاخه‌ی دوم مدیریت توسعه‌ی کالبدی شهرهاست که در پی ارتقاء وضعیت سلامتی، اقتصاد، آسایش و زیبایی در محیط‌های شهری است (Abercrombie, 1933; Keeble, 1952; Adams, 1994). شاخه‌ی سوم سامان‌گری اداره‌ی بخش عمومی² و تحلیل خط‌مشی³ است، که هدفش دستیابی به کارآمدی و کارایی در برآورده کردن اهداف مشخص تعیین‌شده برای سازمان‌های عمومی است.

برنامه‌ریزی اقتصادی

سنت برنامه‌ریزی اقتصادی بیان‌روشنی است از درک ماتریالیستی و عقلانی نظم اجتماعی برنامه‌ریزی‌شده. فرایندهای تولید و توزیع باید برنامه‌ریزی می‌شد تا تولید کارآمد و رشد مستمر، و برای برخی از طرفداران برنامه‌ریزی اقتصادی، توزیع عادلانه‌ی منافع و عواید رشد، تضمین گردد. برنامه‌ریزی اقتصادی هم با شکست‌های اقتصادی فرایندهای بازار سرمایه‌دارانه و هم هزینه‌های اجتماعی آنها سر و کار داشت.

توجه به برنامه‌ریزی اقتصادی تا حدی از دل نقد کلی فرایندهای سرمایه‌داری صنعتی سربرآورد. کارل مارکس حمله‌ای ویرانگر به هزینه‌های اجتماعی توسعه‌ی صنعتی کرد؛ توسعه‌ای که پیشران‌اش تلاش کارآفرینان سرمایه‌دار برای بیشینه‌کردن سودشان در بازارهای رقابتی، از طریق استثمار نیروی کار مردم و تخریب منابع بود (Giddens, 1987; Kitching, 1988). تحلیل او از فرایندهای سرمایه‌دارانه‌ی تولید، توزیع و مبادله بسیار نیرومند بود چرا که درک تجربی را با انسجام فکری درآمیخته بود، و از دغدغه‌ای عمیقاً بشردوستانه برای احیای کرامت انسان خوراک می‌گرفت، کرامتی که به چشم او اینک از سوی فرایندهای مورد حمله و تحقیر قرار گرفته بود که در انگلستان سده‌ی نوزدهم مشاهده می‌کرد (Kitching, 1988). پاسخ او که به شکل برنامه‌ای سیاسی در مانفیست کمونیست صورت‌بندی شده است، بر آن بود که بازار و فرایندهای تولید را که بر محور رقابت سرمایه‌دارانه کار می‌کرد با سیستم حکومتی‌ای که مردم مجریان و هادیان آن باشند جایگزین کند. مارکس، ابتدائاً و در راستای در هم شکستن قدرت سرمایه‌داران حکومتی، گفت نیروهای نماینده‌ی [حزب] کار[گر] باید، با هدف تصاحب کنترل دولت، به «مبارزه‌ی طبقاتی» پا بگذارند. نهایتاً دولت هم باید رفته رفته تضعیف و محو شود، فعالیت اقتصادی و حکمرانی را رها کند تا اجتماعات محلی مدیریتش را به دست گیرند.

استراتژی سیاسی مارکس شالوده‌ی جنبش سیاسی کمونیستی‌ای بود که در اوایل سده‌ی بیستم نفوذ و قدرت زیادی به دست آورد، بطوریکه جنبش‌های نیروی کار در سرتاسر جهان بر سر بهبود شرایط کار جنگیدند. اما تا رژیم‌های کمونیستی یا سوسیالیستی، با الهام از ایده‌هایی مشابه نبرد طبقاتی، به قدرت رسیدند، به بزرگ کردن و تقویت دولت گرایش یافتند و ایده‌ی

¹ Impartial reason

² Management of public administration

³ Policy analysis

اصلی مارکسیستی حذف دولت به دست فراموشی سپرده شد. در قلمرو اقتصادی، فرایندهای تولید سرمایه‌دارانه جای خود را به برنامه‌بندی و برنامه‌ریزی متمرکز دولتی داد، به نحوی که تک تک بنگاه‌های اقتصادی با اهداف تولیدی‌ای هدایت می‌شدند که بصورت متمرکز تعیین شده بود، و نه با محرک سودآوری. معمولاً فعالیت اقتصادی متشکل از مجموعه‌ای از بخش‌های تولیدی بود که غالباً بر جدایی مرسوم میان صنایع اول، دوم و سوم یا خدماتی مبتنی بود. ایجاد هماهنگی در فضا تابع برنامه‌های توسعه‌ای نسبتاً مستقل وزارتخانه‌های ملی متفاوتی بود که نماینده‌ی بخش‌های اقتصاد بودند. به لحاظ نظری، اهداف تولید باید متکی بر تحقیق علمی و درک تکنیکی می‌بودند. در عمل، ساختن پایگاه دانشی کافی در مرکز بسیار دشوار بود و منطق تولید کارآمد و کارا به سرعت جای خود را به نوعی «سیاست نیل به اهداف» داد. علاوه بر آن، این تمرکز قدرت اقتصادی و سیاسی در رأس هرم سیستم ملی نه تنها سبب تقویت انواع حکمرانی‌ای می‌شد که به نیازهای مردمی بی‌توجه بود، بلکه امکان بروز فساد را افزایش می‌داد (Bicanis, 1967). در نتیجه، برنامه‌ریزی متمرکز [مبتنی بر شیوه‌ی] «دستور و کنترل»¹ از نظر کارآمدی اقتصادی، رویه‌ی دموکراتیک و رفاه اجتماعی، هر چه بیشتر از درجه‌ی اعتبار ساقط شد. منتقدین برنامه‌ریزی همچنان این الگوی برنامه‌ریزی را در ذهن داشتند.

الگوی کمونیستی تنها الگویی نبود که پیشنهاد جایگزینی نظم اقتصادی سرمایه‌دارانه را می‌داد. نویسندگان بسیاری که ریشه‌ی مشکلات را در نظم کلان-مقیاس می‌دیدند پیشنهادهایی برای سبک‌های زندگی «بدیل»² ای ارائه می‌دادند که مبتنی بر اشکال حکمرانی خودمختار بود. کسانی که در سنت برنامه‌ریزی شهری کار می‌کردند این پیشنهادها را در دوره‌های گوناگون برگرفتند (Hall, 1988). مثلاً، ابنزر هاورد² که به خاطر ایده‌ی باغشهرش مشهور است، به شدت از این ایده‌ها تأثیر پذیرفت (Beavers, 1988). این ایده‌ها مفهوم مدیریت دولتی و سازمان‌دهی بوروکراتیک را به چالش کشیدند، چرا که در مدیریت‌های دولتی این امکان وجود داشت که آزادی افراد و اجتماع‌ها برای ساختن شرایط زندگی‌شان به خطر افتد. آنها در رابطه با مسائل و دغدغه‌های مشترک افراد در پی یافتن شیوه‌های جدیدی از تعامل در میان گروه‌های کوچک بودند. نظریه‌پرداز پرنفوذ برنامه‌ریزی، جان فریدمن (1973)، سفر فکری خود را چنین توصیف می‌کند: گذار از تلقی برنامه‌ریزی به مثابه توسعه‌ی مدیریت بخش عمومی با استفاده از تکنیک‌های عقلانیت ابزاری، به تأکید بر مدیریت جمعی از طریق تعامل میان اجتماع‌های کوچک-مقیاس، و تلفیق حیات اجتماعی با اقتصاد شهری و منطقه‌ای، یعنی نوعی استراتژی توسعه‌ی اگریپولیتن³. این نوع برنامه‌ریزی اقتصادی «از پایین به بالا»⁴ چالشی را نمایان می‌کرد که هم پیش روی جوامع سرمایه‌داری بود و هم جوامع کمونیستی، و امروز نیز به عنوان یکی از شاخه‌های فکری مهم در برنامه‌ریزی همچنان به بقای خود ادامه می‌دهد. این تفکر پیوندهای زیادی با جنبش‌های زیست‌محیطی رادیکال «جدید» داشت که در جستجوی یافتن روش‌های متفاوتی از سازمان‌دهی حیات اقتصادی بودند که به لحاظ زیست‌محیطی پایدارتر باشد (Beatley, 1994; Goodin, 1992).

در این اثنا، مشکلات سازمان‌دهی اقتصادی، حامیان فرایندهای تولید اقتصادی و جوامع بازاری را هم به خود مشغول کرد. اینک، مشکلات از تجربه‌ی مکرر شکست‌های دوره‌ای بازار ناشی می‌شد. وضعیت ایدئال برای بازار، مهیا بودن سازوکار است که در آن، تولید مستمراً با توجه به ترجیحات و قدرت خرید مصرف‌کنندگان بازتنظیم شود. بازار از این حیث کارآمد است که سبب تقویت روش‌های مبتکرانه‌ی تولید می‌شود، از هزینه‌ها می‌کاهد و محصولات جدید و بهتری معرفی می‌کند، و [دست‌کم] به لحاظ نظری، رفاه را بیشینه می‌سازد، چراکه پیشران آن تقاضای مصرف‌کننده است، و کل ماجرا بدون نیاز به هیچ‌گونه بوروکراسی پیچیده و سیاستی که وابسته به مدیریت دولتی باشد رخ می‌دهد. اما، عمل متوازن‌سازی بازار بنا به دلایل گوناگون ممکن است دچار خلل شود (Harrison, 1977; Harvey, 1987). گاهی ممکن است بازارها تحت سلطه‌ی تولیدکنندگان درآیند، یعنی در نوعی وضعیت انحصار⁵ یا احصار چندجانبه⁶. یا اینکه ممکن است حجم معاملات خیلی کم بوده، و دانش بسیار اندکی در مورد آنها در دست باشد. ممکن است افراد با قدرت خریدهای بسیار متفاوتی وارد بازار شوند. گرایش فرایندهای

¹ command and control planning

² Ebenezer Howard

³ Agripolitan development

⁴ Bottom up

⁵ monopoly

⁶ Oligopoly

بازار به تشدید این نابرابری‌هاست. ممکن است مصرف‌کنندگان تصمیم به خریدن بگیرند، و تولیدکنندگان هم به دلیل شدت عدم قطعیت‌ها و در نتیجه ناتوانی از پیش‌بینی الگوی مخارج آینده‌ی تولید، تصمیم به خودداری از سرمایه‌گذاری در تجهیزات جدید بگیرند یا از گسترش تولید اجتناب کنند. یا ممکن است مشکل مربوط به تأمین و حفظ کالاها و خدمات مورد استفاده‌ی همگان باشد، که تأمین‌شان برای هر شخص بسیار هزینه‌بر است. برخی از این مشکلات کوتاه مدت هستند و در طول زمان «رفع» می‌شوند. اما برخی دیگر از مشکلات، عمیق و ریشه‌ای‌اند و می‌توانند به رکود فعالیت اقتصادی بینجامند. در میانه‌ی سده‌ی بیستم، چندین «رکود» این چنینی رخ داد. تجربه‌ی این رکودها منجر به شکل‌گیری دیدگاه‌هایی شد که مدعی بودند برای اجتناب از شکست بازار، می‌توان اقتصادها را «مدیریت» کرد.

از تأثیرگذارترین ایده‌ها در این دوران آراء جان مینارد کینز بود که دلیل رکود و فروپاشی اقتصادها را بحران در تقاضای مصرف‌کننده می‌دانست. اگر مردم منابعی برای خرید کالا نداشته باشند، و یا به آینده‌ی بلند مدت‌شان برای سرمایه‌گذاری در خرید بی اعتماد باشند، تولید فرو خواهد ریخت. راه حل کینز، که بطور گسترده در مدیریت اقتصادی مغرب‌زمین در دهه‌های 1950 و 1960 بکار گرفته شد، تحریک تقاضا بود (Gamble, 1988; Thornly, 1991). عنصر اساسی راه حل کینز حفظ «اشتغال کامل»، یعنی نرخ بیکاری 2 الی 4 درصدی بود؛ عددی که به عقیده‌ی اقتصاددانان حاکی از گردش ضروری نیروی کار،¹ انعطاف‌پذیری و در دسترس بودن [نیروی کار] است. این خط‌مشی‌ها از سوی سیاست‌های رفاه اجتماعی پشتیبانی شد تا مردم را در فراگیری آموزش، حفظ سلامت، و خانه‌دار شدن یاری کند. دولت‌های رفاهی که در دوران پس از جنگ جهانی دوم در بسیاری از کشورهای اروپایی روی کار آمدند کوشیدند هزینه‌های نیروی کار را برای شرکت‌ها پایین نگه دارند و در آن واحد ترتیبی دهند تا دستمزدهای مناسبی به کارگران پرداخت شود. (دولت‌های رفاه همچنین مزایا و مساعدت‌هایی برای کارگران در نظر گرفتند که می‌توان آن را استراتژی‌ای دانست برای خنثی‌سازی مطالبات رادیکال‌تری که برخی گروه‌های کارگری در آن وقت در پیش بودند). به این ترتیب، این دستمزدها می‌توانست به بازار بازگردد و در آن هزینه شود تا از این طریق، تولید کالاهای مصرفی، و بطور کلی فعالیت اقتصادی، جان بگیرد. در بسیاری از کشورها، و از همه مهمتر بریتانیا، ایالات متحده و استرالیا، یارانه‌هایی عرضه شد تا مردم را تشویق به خرید مسکن کند، و از این راه، سبب شکوفایی صنعت توسعه‌ی مسکن شود (see Ball, 1983).

این استراتژی‌های افزایش تقاضا، گرچه به ندرت برنامه‌ریزی خوانده می‌شد، موجب شکل‌گیری وضعی شد که به «اقتصاد مختلط» شهرت یافت، که در آن، خط‌مشی‌گذاری اقتصادی - یا به عبارت دیگر همان برنامه‌ریزی - با ترکیبی از تحلیل اقتصادی شرایط بازار و حساسیت سیاسی به نتایج انتخاباتی کار می‌کرد. «اقتصاد» در این رویکرد، نظیر اقتصادهای برنامه‌ریزی‌شده‌ی متمرکز، بر اساس بخش‌های تولید مفهوم‌پردازی شده بود. این رویکرد، رژیمی از حکمرانی را تدارک می‌دید که انگار به نفع آن نوع شرکت‌ها و استراتژی‌های انباشت سرمایه‌ای بود که بر اساس خطوط تولید «فوردیستی» کار می‌کردند (Harvey, 1989a; Boyer, 191; Amin (ed), 1994).

باری، از قرار معلوم، در دهه‌ی 1970، این استراتژی‌های تحریک تقاضا از نفس افتادند. اقتصاد جهانی، که بطور روزافزون در هم‌تنیده‌تر می‌شد، به آن کشورهایی که نیروی کار ارزان‌تری داشتند این امکان را داد که اقتصادهای با دستمزد بالا را تضعیف کنند. تقاضای مصرفی، و تقاضای هم‌بسته‌اش از دولت برای هزینه‌کردن، به شدت رو به گسترش بود و راه را برای ظهور تورم هموار می‌کرد. در همین حال، تکنولوژی جدید هم در حال کاستن از تقاضا برای نیروی کار (و در نتیجه قدرت نیروی کار) بود. در همین حال، از آنجا که شرکت‌ها برای رقابتی‌تر بودن به دنبال کاستن از هزینه‌های خود بودند، پرسش‌هایی در خصوص مقیاس برگه‌های مالیاتی مورد نیاز برای حمایت از استراتژی‌های گوناگون تحریک تقاضا، و نیز در باب مقررات گوناگون شرایط کار که طی سال‌ها برای محافظت از نیروی کار شکل گرفته بود، مطرح شد. به نظر می‌رسد که استراتژی کینزی در «رکود تورمی» متوقف شد، یعنی وضعیت اقتصادی راکد همراه با تورم رو به رشد. این امر بستر مساعدی برای ظهور مجدد ایده‌های لیبرالی در خصوص سازمان‌دهی اقتصادی فراهم ساخت. اینک خود مداخله‌ی دولتی مشکل تلقی می‌شد. استراتژی‌های اقتصادی جدید، که به دست جنبش‌های سیاسی نولیبرال صورت‌بندی شده بودند (به‌ویژه در ایالات متحده و

¹ Labor turnover

بریتانیا)، بر طرف عرضه¹ اقتصاد و کاهش محدودیت‌های حاکم بر سازگاری² و نوآوری انگشت تأکید و تأیید نهادند (Gamble, 1988). هدف اصلی کاهش نقش بوروکراسی و سیاست در مدیریت اقتصادی، و «آزاد کردن» کسب و کارها از هزینه‌های تحمیلی از سوی محیط مقرراتی‌ای بود که در دولت رفاه شکل گرفته بود. برنامه‌ریزی اقتصادی، و برنامه‌ریزی فضایی و محیطی، یکی از این هزینه‌ها تلقی شد، و هدف حمله‌ی خاص دوران مدیریت نولیبرالی تاچر در بریتانیا در دهه‌ی 1980 قرار گرفت.

بریتانیا تحت حکومت نخست وزیر محافظه‌کار، مارگریت تاچر، به عرصه‌ای برای معرفی گسترده‌ی این ایده‌ها تبدیل شد. شرکت‌ها و بطور کلی فرایندهای بازاری باید از خلال خصوصی‌سازی و ضابطه‌زدایی آزاد شوند تا هزینه‌ها کاهش یابد و نوآوری در بازار در حال جهانی‌شدن رخ دهد (Gamble, 1988; Thornley, 1991). نقش حکومت به مدیریت عرضه‌ی پول محدود شد تا تورم را در اقتصادهای ملی مهار کند و نرخ مبادلات را در بازار بین‌المللی در وضعیت رقابتی نگه دارد. هر برنامه‌ی حکومتی‌ای که برای فعالیت طرف عرضه «مانع» تراشی کرده بود باید حذف یا تعدیل می‌شد. این حذف یا تعدیل، دامن مقررات «بوروکراتیک»ی نظیر کنترل کاربری زمین، و قرار داشتن مالکیت توسعه‌ی اراضی در دست عموم مردم در شهر را هم گرفت. گفته شد پیامدهای اجتماعی و زیست‌محیطی زیان‌بار این استراتژی، هزینه‌ای ضروری برای گذار به سمت اقتصادی با بنیان سالم‌تر است؛ یعنی اقتصادی که تولید ثروت می‌کند تا در وقت مقتضی آنها را تنظیم کند. برنامه‌ریزی، یا مدیریت اقتصادی هماهنگ اقتصاد، در این بستر، نه تنها امری نا‌ضرور تلقی می‌شد بلکه بر این باور بودند که برنامه‌ریزی به پروژه‌ی احیا و بازیابی پویا رشد از خلال فرایندهای بازار آسیب می‌رساند.

این استراتژی نولیبرالی، در پایان قرن حاضر³ تأثیری شگرفت در جهان داشته است. استراتژی نولیبرالی روشی برای تغییر حکمرانی پیش می‌نهد تا آن را هر چه بیشتر با پویا اقتصادهای معاصر متناسب و سازگار سازد. عناصر کنش‌گرایانه⁴ استراتژی نولیبرالی، به عوض شیوه‌های تنظیمی، در پی ترویج و گسترش اشکال کارآفرینانه‌ی حکمرانی‌ست (Harvey, 1989a; Healey, Khakee, Motte and Needham, 1996). استراتژی نولیبرالی پایان برنامه‌ریزی و بازگشت به بازار را به عنوان اصل سازمان‌دهی کلیدی حیات اقتصادی پیش نهاد. با این حال، این استراتژی دچار مشکلاتی هم هست. بازارهای انعطاف‌پذیر نیروی کار سبب پدید آمدن کارگرانی فقیر و عاری از امنیت شد، کارگرانی که از هزینه‌کردن درآمد خود برای مصرف واهمه دارند و یا اصلاً قدرت هزینه کردن و خرید ندارند. رفتار رقابتی فردی بنگاه‌های اقتصادی سبب زوال روابط مطلوب میان بنگاه‌های اقتصادی شد، روابطی که جریان دانش و نوآوری خلاق را تقویت می‌کرد. اینک توجهات یکسره به پیش‌شرط‌های نهادی رشد اقتصادی معطوف گشته است (بنگرید به فصل 5). خود‌انگیزه‌ی ضابطه‌زدایی، به پروژه‌ی اصلاح مقررات و ضوابط تبدیل شده است، و هدف و فرایند ضابطه‌گذاری را تغییر می‌دهد (Vickers, 1991; Thompson et al, 1991). بازیابی پیش‌شرط‌های نهادی برای «سرزندگی» و «سلامت» بازار سبب شد که بار دیگر استراتژی‌هایی که می‌توانند سبب تقویت توسعه‌ی اقتصادی شوند در کانون توجه قرار گیرند. علاوه بر آن، دغدغه‌ی روزافزون نسبت به کیفیت زیست‌محیطی باعث پدید آمدن جو‌ی شد که در آن مطالبه‌ی بیشتری (و نه کمتر) برای تنظیم و ضابطه‌مندکردن فعالیت‌های اقتصادی به چشم می‌خورد. بنابراین برنامه‌ریزی و مدیریت استراتژیک تغییر مناطق شهری بار دیگر در پیوند با مدیریت اقتصادی مورد بحث قرار می‌گیرد. علل و اشکال این امر به تفصیل بیشتر در فصل 5 مورد بحث قرار خواهد گرفت.

نظریه‌های اجتماعی گوناگونی پایه و اساس این رویکردها را تشکیل می‌دهند: نظریه‌ی نبرد طبقاتی برای مارکسیست‌ها؛ نظریه‌ی خودمختاری اجتماع‌گرایانه برای آنارشیست‌ها؛ و نظریه‌ی فردگرایی برای کینزین‌ها و نولیبرال‌ها. باری، به‌رغم تأکیدات مختلف این نظریه‌ها، مباحثات و روال‌های مدیریت اقتصادی تا حدی ویژگی‌های مشترکی دارند. تمرکز آنها بر روی بهزیستی مادی مصرف‌کنندگان و تولید سود برای تولیدکنندگان بوده است. کردارهای آنها، حتی در اقتصادهای اروپای شرقی، از واژگان اقتصاد نوکلاسیک با استعاره‌های بیشینه‌سازی مطلوبیت‌اش، یعنی اینکه افراد عاقل میان ترجیحات‌شان سبک-سنگین می‌کنند،

¹ Supply side

² adaptation

³ مقصود قرن بیستم است. کتاب در 1997 نوشته شده است.

⁴ proactive

خوراک گرفته است. [در رویکرد نوکلاسیک] برنامه‌های سیاستی،¹ با اتکا بر علم اقتصاد، می‌توانند به نحو عینی تدوین و تنظیم شوند، بی‌آنکه هیچ نیازی به در میان گذاشتن ایده‌ها با گروه‌های ذی‌نفع گوناگون باشد. در این رویکرد، حکمرانی به کاری تکنوکراتیک در مدیریت اقتصادی تبدیل می‌شود. تحلیل نهادگرا و رویکرد ارتباطی که اینک در نظریه‌ی برنامه‌ریزی در حال نشو و ظهور است، تمام این مفروضات را به چالش می‌گیرد.

مباحثات در باب مدیریت اقتصادی زمینه‌ای برای بحث در باب توسعه‌ی کالبدی شهرهای کوچک و بزرگ، و مدیریت تحولات فضایی در مناطق شهری، و از آن راه، برای هر عملی در برنامه‌ریزی فضایی و محیطی فراهم می‌سازد. اما ارتباط میان این دو قلمرو همواره مورد غفلت قرار گرفته است. توجه تحلیل اقتصادی به بخش‌های اقتصادی معطوف بوده و وقتی به نحوه‌ی وقوع فعالیت‌های اقتصادی در فضا و زمان نهاده است. در نتیجه، توجه چندانی به هم‌زیستی فعالیت‌های اقتصادی گوناگون در فضای مشترک نداشته است، جز در سطح تحلیل کلان‌پوش‌های بازار نیروی کار، یا صرفه‌های ناشی از تجمع² یا زیان‌آوری‌های ناشی از فعالیت اقتصادی خوشه‌های جزئی.³ این وظیفه به حوزه‌ی تحلیل اقتصاد منطقه‌ای و جغرافیای مکان منطقه‌ای⁴ محول شد که این پیوندها را، از طریق ساختن مدل‌های مکانی برای مناطق شهری، با هم چفت و بست کند. بر اساس اصولی که فن تونن⁵ و آیزارد⁶ برنهادند، سازمان فضایی مناطق شهری به منزله‌ی پدیده‌ای درک شد که فرازآمده‌ی پایه‌ی اقتصاد منطقه‌ای⁷ است. پایه‌ی اقتصاد منطقه‌ای هم اقتصاد خدماتی‌ای پدید آورد و فعالیت‌ها را، از طریق موازنه‌ی میان هزینه‌های حمل و نقل و ارزش زمین و املاک، [در پهنه‌ی سرزمین] توزیع نمود (Evans, 1985). این ایده‌ها با چادویک (1971) و مک‌لاکلین (1969) در بریتانیا، و به‌طور مشخص‌تر با چاپین (1965) در ایالات متحده، در قلمرو برنامه‌ریزی فضایی بسط یافت. این اندیشمندان تمرکز خود را بر روی تحلیل و مدل‌سازی سیستم‌های شهری گذاشتند. مفروضات و یافته‌های همین مدل‌هاست که در سال‌های اخیر به‌طور مبسوط در رشته‌ی تحلیل اقتصاد منطقه‌ای و جغرافیای منطقه‌ای به چالش گرفته شده است، و تلاش می‌شود فضا، مکان و ظرفیت نهادی مکان‌های محلی در سطح تحلیل اقتصادی خرد و کلان مجدداً لحاظ شوند (Massey and Meegan, 1982; Harvey, 1982; Scott and Roweis, 1977). امروزه چالش اساسی پیش روی ما، پیوند دادن همین برداشت‌های جدید از فضا مندی فرایند اقتصادی با اصول و روال‌های برنامه‌ریزی توسعه‌ی کالبدی است.

برنامه‌ریزی توسعه‌ی کالبدی

در حالی که سنت برنامه‌ریزی اقتصادی تحت سلطه‌ی اقتصاددانان و فلاسفه‌ی سیاسی بوده است، قلمرو برنامه‌ریزی توسعه‌ی کالبدی طی سال‌های متمادی از طریق مهندسين، معماران و تصاویر اتوپایی از شکل و شمایل که شهر می‌تواند داشته باشد شکل گرفت. رویاهای اتوپایی درباره‌ی شکل شهر، و معمارانی که بنا بود به آن رویاها جامه‌ی عمل بپوشانند، از مدت‌ها پیش از روشنگری جریان داشته است. چیزی که مدرنیته و شهری‌شدن صنعتی همراه خود آوردند نوعی دغدغه‌ی مادی و عملکردی در خصوص کیفیت توسعه‌ی شهری بود. این تأثیرات سبب توجه عملی به مقررات ساخت و ساز و مقررات‌گذاری استراتژیک مکان توسعه شد. پهنه‌بندی کاربری زمین معرفی شد، و هدفش جلوگیری از آلوده شدن مناطق مسکونی توسط صنایع آلوده، و محدود ساختن مکان توسعه بود تا از این رهگذر امکان ارائه‌ی خدمات کافی میسر گردد. راه‌های تأمین زیرساخت و قوانینی برای تجمیع اراضی⁸، برای اینکه امکان تشریک اراضی⁹ میان مالکین، یا ابتیاع زمین‌های مورد نیاز برای پروژه‌های عمومی توسط

¹ Policy programmes

² Agglomeration economies

³ diseconomies of particular clusters of economic activities

⁴ Regional location geography

⁵ Von Thunen

⁶ Isard

⁷ Regional economic base

⁸ Land assembly. سیاست خرید قطعات (parcel) کوچکتر املاک در راستای ادغام و تجمیع آنها در یک قطعه‌ی واحد بزرگتر.

⁹ Land pooling. تشریک اراضی تکنیکی است برای مدیریت توسعه‌ی برنامه‌ریزی‌شده‌ی اراضی، بطوریکه یک نهاد دولتی مجموعه‌ای از قطعات زمین را ادغام می‌کند، سپس بر روی آن مجموعه‌ی واحد ادغام‌شده طراحی می‌کند، به نحوی که آن را به طرح خیابان‌ها، فضاهای باز و

دولت فراهم شود در سیستم‌های برنامه‌ریزی قبلی هم وجود داشت. برنامه‌های جامع شهری، برنامه‌های جامعی و چپ‌نیش¹ برای قوارهای «خالی»² و پروژه‌هایی برای بازسازی دهی بافت شهری، به بخشی از مدیریت فرایند توسعه کالبدی در بسیاری از جاها، از اواخر سده نوزدهم، تبدیل شد (Ward, 1994; Sutcliffe, 1981).

این اتفاق البته بر ساختار حقوق املاک و زمین، و نیز منافع مالکان املاک و اراضی تأثیر گذاشت. باری، تا دهه 1970، و حتی بعد از آن، درباره ماهیت فرایند توسعه و بازارهای زمین و املاک، در مباحثات مربوط به برنامه‌ریزی توسعه کالبدی، بحث چندانی به چشم نمی‌خورد (see Healey and Barrett (eds), 1985; Adams, 1994). این امور به قلمرو «روال عملی برنامه‌ریزی»³ که عمدتاً با ابزارها سر و کار داشت واگذار شد (Lichfield and Darin-Drabkin, 1980). برنامه‌ریزان توسعه کالبدی غالباً می‌گفتند ابزارهای در دسترس برای انجام وظیفه محوله ناکافی‌ست. سنت برنامه‌ریزی توسعه کالبدی، به عوض، بر روی اهداف خط‌مشی‌گذاری و «شهر ایدئال» متمرکز شد. اغلب متفکرین پرنفوذ این سنت، در رویاهای اتوپیایی خود، به دوران پیش از روشنگری بازگشتند. آنها هیچ علاقه‌ای به تحلیل فرایندهای توسعه کالبدی‌ای که پیش از آنها پدید آمده بود نداشتند (see Hall, 1995 on Abercrombie). به عوض، ایده مدرنیته از رهگذر اندیشیدن به شکل و فرم شهرها و ویژگی‌های سازمان محلات به گفتمان ایشان راه یافت. شهرها آمیزه‌ای از فعالیت‌های اقتصادی، فرهنگی و خانوارها تلقی شدند. چالش پیش روی آنها یافتن راهی برای ساماندهی فعالیت‌ها بود که برای همه افراد ذی‌مدخل از حیث عملکردی کارآمد و مناسب، و از حیث زیباشناختی مطلوب باشد. هدف ارتقا و بهبود زندگی مدرن بود؛ هم به عنوان پروژه‌ای در پیشرفت اقتصادی و هم فرصتی برای فراهم ساختن شرایط خوب زندگی برای جمعیت‌های شهری (Healey and Shaw, 1994). مقصود ساختن شهری به لحاظ کارکردی عقلانی برای حیات اقتصادی و اجتماعی بود (Boyer, 1983). بحث‌های داغی در باب نحوه عملی شدن این موضوع در گرفت. این بحث‌ها حاکی از دیدگاه‌های متفاوتی بود در خصوص ماهیت شهریت⁴، رابطه مناسب میان مردم و طبیعت، و اینکه تا کجا باید از تکنولوژی‌های ساخت و ساز و حمل و نقل موتوری استقبال نمود. در این مباحثات، سنت «بریتانیایی» غالباً در نقطه‌ی مقابل سنت قاره‌ای قرار داشت. سنت بریتانیایی نوستالژی برای شکلی از شهر در محیط روستایی، و زندگی در تعادل با نظم طبیعی را تکریم می‌داشت، چنانکه در ایده‌های هاورد در باب باغشهر اجتماعی بیان شده است، ولی جریان قاره‌ای بر سنت زندگی آپارتمانی با تراکم بالا تأکید می‌کرد، چنانکه در شهر درخشان متجلی است (Hall, 1988; Ward, 1994).

در نتیجه‌ی این تأثیرات، نظریه‌ی برنامه‌ریزی در اواسط سده بیستم به بحثی درباره‌ی شکل شهر تبدیل شد. این مباحثات به برخی از نیرومندترین دیدگاه‌ها در خصوص سازمان‌دهی فضایی شهری در قرن شکل داد (Keeble, 1952; Hall, 1988). ایده‌ی غالب در سنت بریتانیایی تلقی منطقه‌ی شهری به صورت نظمی مرکزگرا بود، که گرد یک هسته‌ی شهری متمرکز بود و سلسله‌مراتبی از نواحی و مراکز فرعی داشت. این نواحی و مراکز فرعی در الگویی از شکل شهر که از طریق راه‌های شعاعی به سمت بیرون گسترش می‌یابد توسعه می‌یافت و از طریق جاده‌های حلقوی متحدالمرکز به هم دوخته می‌شد و کمربندی سبز، به عنوان مرز مشخص منطقه‌ی شهری، احاطه‌اش می‌کرد. این تصویر به‌ویژه به کار برنامه‌ریز انگلیسی نیمه‌ی نخست سده بیستم، پارتریک آبرکرامبی، گره خورده است (بنگرید به شکل 1). این ایده‌های سازمان‌دهی فضایی صرفاً واژگانی برای آشکال فضایی شهری فراهم نیاوردند. در بسیاری موارد، برنامه‌های فضایی برای شهرهای خاص اصولی دیرپا و مشهور را در مباحثات محلی در باب توسعه‌ی شهرهای خاص ارائه کردند، برای مثال طرح برنهام برای شیکاگو، طرح آبرکرامبی برای لندن و طرح استفنسون برای پرت⁵. این طرح‌ها به واسطه‌ی شکل دادن به نحوه‌ی تفکر بازیگران کلیدی در مناطق شهری، آثار و پیامدهایی واقعی داشته‌اند (Rein and Schon, 1993; Faludi, 1996; Healey, Khakee, Motte and Needham, 1996). این

ساختمان‌های خدماتی تقسیم می‌کند. در این راستا برخی از قطعات را برای جبران هزینه‌ها می‌فروشد و مابقی قطعات را میان مالکین توزیع می‌کند یا برای توسعه به فروش می‌رساند.

¹ Layout plan

² Greenfield subdivision

³ Planning practice

⁴ urbanity

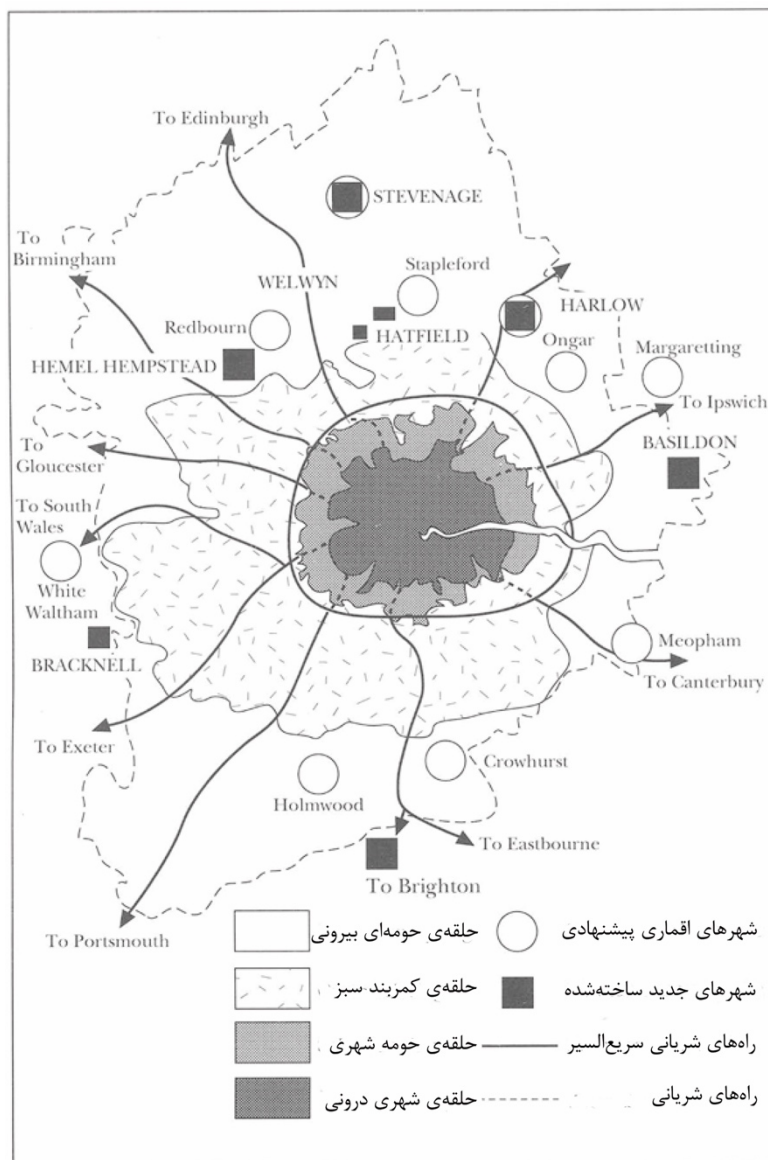
⁵ perth

موضوع، در راستای بازصورتبندی خط‌مشی‌ها و روال‌های برنامه‌ریزی فضایی، اخیراً مورد توجه سیاست‌مداران و برنامه‌ریزان در بسیاری از نقاط اروپا قرار گرفته است (بنگرید به مثال لیون در فصل 3). اهمیت این ایده‌های سازمان‌دهی فضایی بعداً در فصل 8 مورد بحث قرار خواهد گرفت. اما در اواسط دهه‌ی 1960، سنت توسعه‌ی کالبدی به شدت به تیغ نقد کشیده شد؛ این نقدها تا حدی برمی‌گشت به اعتماد به نفس گستاخانه‌ی برنامه‌ریزانی که آن را ترویج داده بودند (Boyer, 1983; Davies, 1972; Ravetz, 1980)، و همچنین راجع بود به فقدان درک علم اجتماعی از دینامیک تغییر مناطق شهری که ایده‌های برنامه‌ریزی مزبور در پی مدیریت‌اش بودند (Hall, 1995; McLoghlin, 1992).

در برخی کشورها، سنت برنامه‌ریزی ناظر بر شکل شهر، تا به امروز بر اندیشه و عمل برنامه‌ریزی سلطه داشته است، برای مثال ایتالیا. در جاهای دیگر، این سنت به موضوعات طراحی محلات، یا پروژه‌های کلان یا طراحی شهری واگذار شده است. ایده‌های مربوط به سبک معماری، و علی‌الخصوص بحث در باب سبک مدرن و پست‌مدرن (که کارکردگرایی رویکرد مدرنیستی به نظم فضایی شهر را به چالش می‌گیرد)، از طریق این سنت، به گفتمان برنامه‌ریزی نفوذ کرده است. تفکر پست‌مدرن همچنین برداشت‌های عقل‌گرایانه از علم الاجتماع مدیریت شهری را به چالش کشیده است (Boyer, 1983; Moore Milroy, 1991). باری سنت شکل شهر، نوعی آگاهی زیباشناختی را در برنامه‌ریزی شهری فعال نگه داشت، آگاهی‌ای که همواره در سنت‌های برنامه‌ریزی فایده‌گرا¹ نظیر برنامه‌ریزی بریتانیایی، کنار گذاشته می‌شد. اما حتی در بریتانیا هم برنامه‌ریزی توسعه‌ی کالبدی، مفاهیم مربوط به مدیریت و حفاظت از محیط‌زیست² را ملحوظ داشت، که با توجه به دغدغه‌های معاصر در خصوص پایداری زیست‌محیطی، نکته‌ی برجسته و مهمی است (بنگرید به فصل 6). به این اعتنا، سنت برنامه‌ریزی توسعه‌ی کالبدی، به‌رغم خاستگاه‌های مدرنیستی و عقلانی‌سازش، متضمن نقد عقل‌گرایی ماتریالیستی هم هست.

¹ utilitarian

² Stewardship of environment



شکل 1.1. طرح پارتریک آبرکرامبی برای لندن بزرگ. منبع: وانوپ (1995).

در کشورهایی که سنت معماری در آنها غالب بوده، گرایش پژوهشی بر مطالعه‌ی روابط اجتماعی میان فرم ساخت و سازها متمرکز بوده است، تا به اصول شکل شهر دست یابد که از طریق آنها فرایندهای اجتماعی را به شکل کالبدی پیوند دهد، نظیر مطالعه‌ی مورفولوژی شهری (برای مثال در ایتالیا). اما تمرکز اصلی مورفولوژی شهری معطوف به فهم محصول فرم ساخته‌شده¹ و نحوه‌ی سامان دادن آن بوده است (Madanipour, 1990). سنتی از برنامه‌ریزی فضایی که علم‌الاجتماعی‌تر است در بریتانیا و سایر کشورهای اروپای شمالی تکوین یافت. این سنت بر روی شکل شهر و سازمان فضایی به منزله‌ی محصول پویای نیروهای اجتماعی تأکید گذاشت. این سنت به‌ویژه به ورود جغرافی‌دانان به قلمرو برنامه‌ریزی گره خورده است. ابتدائاً، چنانکه در سنت برنامه‌ریزی اقتصادی هم بحث شد، مساهمت آنها استفاده از تحلیل اقتصاد منطقه‌ای برای اثرگذاری بر نحوه‌ی اندیشیدن در باب استراتژی شهری و آرایش فضایی بود. آنها همچنین درکی دقیق‌تر از رابطه‌ی میان اهداف رشد اقتصادی و کیفیت زندگی، و نحوه‌ی مدیریت فرایندهای اجتماعی‌ای به دست دادند که از طریق آنها، این اهداف قابل حصول بود. اثر این نوع تحلیل اقتصادی آن بود که تحلیل شرایط و پیش‌بینی روندهایی را که می‌بایست مورد توجه و رسیدگی قرار گیرد به جای بحث درباره‌ی شکل ایدئال شهر نشانند، به‌ویژه در رابطه با رسیدگی به تقاضای مسکن بهتر و استفاده و تملک جمعی خودرو. با

¹ Built form product

این حال، تحلیل‌های جغرافیایی دهه‌های 1960 و 1970 به دینامیک فرایندهای توسعه‌ی اراضی و املاک بی‌توجهی کردند، همچنین تلقی روندها به منزله‌ی تجلی «فرایندهای بازار» مرسوم نبود. در تحلیل‌های پیچیده‌تر، ابعاد گوناگون مناطق شهری با استفاده از مدل‌های سیستم‌های شهری، که پیش‌تر به آنها اشاره شد، مورد توجه قرار گرفت. بطوریکه از شیوه‌های نوکلاسیک تحلیل اقتصادی منطقه‌ای و نظریه‌ی مکانی¹ بهره گرفته شد. مقصود این تحلیل‌ها جستجوی روابط متعادل در پویای مناطق شهری بود (Lee, 1973; Cowling and Steeley, 1973).

این برنامه‌ریزی ناظر به روندها² تلویحاً حامی استراتژی‌های مدیریت تقاضای کینزی بود که در سطح اقتصاد ملی دنبال می‌شد. اما، با وقوع رکود تورمی در دهه‌ی 1970، روشن شد که روندها می‌توانند به سادگی تغییر کنند. اقتصاد محلی بسیاری از مناطق شهری، به دلیل بازسازی شرکت‌ها که در مواجهه با رقابت بین‌المللی در حال وقوع بود، داشت نابود می‌شد (Massey and Meegan, 1982). این امر سبب توجه بیشتر به نحوه‌ی ایجاد شرایطی شد که در آن اقتصادهای محلی بتوانند به عوض افول شکوفا شوند.

بی‌ثباتی روزافزون بسیاری از اقتصادهای محلی موجب پدید آمدن مشکلاتی برای فرایند توسعه‌ی اراضی و املاک شد، به‌ویژه در جاهایی که تأکید روزافزونی بر راهکارها و اقدامات خصوصی [برای حل مشکلات] گذاشته می‌شد، چرا که حکومت‌ها در واکنش به معضلات کلان اقتصادی‌شان، مشغول کاستن از برنامه‌های مرتبط با هزینه‌های عمومی بودند. این امر سبب افزایش توجهات به سازوکارهای فرایند توسعه‌ی املاک و مستغلات شد. در این حین، برنامه‌ریزان به دو موضوع واکنش نشان دادند: اول به افزایش نگرانی‌های عمومی در خصوص کیفیت زیست‌محیطی و حفاظت از طبیعت؛ و دوم به اینکه سیاست‌های دولت رفا نه تنها به از میان رفتن فقر شهری کمکی نکرده است، بلکه حتی هیچ وضعی به تنوع اجتماعی زندگی شهری، که روز به روز در حال افزایش بود، نهاده است. به این ترتیب در دهه‌ی 1980، سنت برنامه‌ریزی توسعه‌ی کالبدی از ریشه‌های اتوپیایی و زیباشناختی‌اش فاصله گرفت و به سوی نوعی تحلیل خط‌مشی رفت که بر روی مدیریت عملی دینامیک تغییر اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی در مناطق شهری متمرکز بود. بخش عمده‌ای از این سنت در بخش دوم کتاب حاضر مورد استفاده قرار خواهد گرفت. آنچه این سنت را به چیزی فراتر از نوعی علم الاجتماع تغییر مناطق شهری صرف تبدیل می‌کند، تلفیق آن با سنت تحلیل خط‌مشی است.

تحلیل خط‌مشی و برنامه‌ریزی

خاستگاه علم تحلیل خط‌مشی آمریکاست و از بطن جستجوی راه‌هایی برای کارآمد و کارا کردن مدیریت بخش عمومی نضج یافته است. در بریتانیا، از اواخر سده‌ی نوزدهم، با شکل‌گیری طبقه‌ای اداری در سطح ملی، با توانایی‌های زیاد، حقوق مناسب و تعهد به اخلاق خدمت، حکومت مرکزی و بیش از پیش حکومت محلی دستخوش دگرگونی شدند. حکومت محلی هرچه بیشتر تخصصی شد، و سیاست محلی را با تخصص رسمی³ به چالش کشید (Laffin, 1986; Rhodes, 1988). در اروپا قاره‌ای، دستگاه اداری و مدیریتی رسماً توسط قواعد حقوقی، که از زمان قوانین ناپلئونی شکل گرفته بود و به کردارها و روال‌های مدیریتی اختیار می‌داد، اداره می‌شد. هر دو سیستم [بریتانیایی و قاره‌ای] به تحدید و کنترل بازی‌های قدرت سیاسی و فروغلتیدن سیستم‌های اداری در اهداف خصوصی و احزاب سیاسی یاری رساندند، البته غیر از نقاطی مثل ایتالیای جنوبی که در آن قوانین اداری و مدیریتی عموماً توسط کردارها و روال‌های قدرتمند دیگری کنار گذاشته می‌شد یا دور زده می‌شد.

باری، در ایالات متحده، آغوش دستگاه‌های اداری و مدیریتی به‌روی منویات سیاست محلی بازتر بود. بسیاری از تحقیقات آمریکایی درباره‌ی سیاست محلی از ائتلاف‌هایی خبر می‌دهند که در آنها سیاست‌مداران محلی با منافع توسعه‌ی محلی ساخت و پاخت و تباری می‌کنند تا سودهای ناشی از بورس‌بازی زمین⁴ را افزایش دهند. لوگان و مولوچ⁵ (1987) برنهادند که

¹ Location theory

² Trend planning

³ Formalized expertise

⁴ Speculative land profits

⁵ Logan and Molotch

حکمرانی محلی ایالات متحده تحت استیلاي توسعه‌ی املاک و منافع سرمایه‌گذاری است: نوعی سیاست رانتیر.¹ ستون² (1989) برای بررسی روابط پایاتر میان حکومت محلی و کسب و کار، تحلیل این گونه ائتلاف‌ها را بیشتر بسط می‌دهد. لورا و ولان (1995)، در بحث خود در باب سیاست محلی، به چنین ائتلاف‌هایی به عنوان رژیم‌های شهری³ اشاره می‌کنند. یا حکومت محلی می‌تواند صرفاً با اهداف سیاسی⁴ بیشینه‌سازی مزیت انتخاباتی⁴ هدایت شود و پیش رود. این موضوع در مطالعه‌ی موردی مشهور شیکاگو توصیف شده است، که در آن تصمیم‌ها درباره‌ی موقعیت مکانی مسکن ارزان تماماً با در نظر داشتن مزیت انتخاباتی شکل گرفت (Meyerson and Banfield, 1955). این امر سبب شکل گرفتن فشارهایی برای کارآمدتر ساختن مدیریت بخش عمومی و کاستن از فسادهای آن شد (Friedmann, 1973). این حکومت محلی ایدئال مطالبات جامعه‌ی تکثرگرا⁵ را از طریق تحلیل تکنیکی و مدیریت تنظیم می‌نمود. تحلیل خط‌مشی تکنیک‌هایی عقلانی برای این هدف پیش می‌نهاد. هسته‌ی اصلی این رویکرد که در دهه‌ی 1960 تکون یافت، بر شناسایی اهداف، تدوین و اجرای ابزارهای مناسب برای نیل به آن اهداف متمرکز شد. اصول این رویکرد از ایده‌های هربرت سایمون⁶ درباره‌ی مدیریت از طریق اهداف، و نه از طریق تدوین قوانین حقوقی‌ای که مدیران اجرایی از آنها پیروی کنند، خوراک گرفت. این رویکرد در برخورد با خاص‌بودگی⁷ شرایط تصمیم‌گیری رهیافتی انعطاف‌پذیر پیش نهاد، و در ضمن از طریق تأکید بر پاسخگویی روشن اقدامات در برابر معیارهای سیاستی جلوی فساد را می‌گرفت. الگوی تصمیم‌گیری بنیاد آن چیزی شد که به فرایند برنامه‌ریزی عقلانی اشتهار یافت.

مباحثات حاصله در خصوص برنامه‌ریزی به منزله‌ی فرایند خط‌مشی‌گذاری بسیار تأثیرگذار بوده، و ساختار سنت برنامه‌ریزی آمریکایی را شکل داده است و برای هر فرهنگ برنامه‌ریزی‌ای که به روی نفوذ آمریکا گشوده است متر و معیاری⁸ به دست داده است. آنها در توسعه‌ی اقتصاد منطقه‌ای مدیریت دره‌ی تنسی⁹ در دهه‌ی 1930 تجربه‌ای پیش‌گامانه داشتند، و از ایده‌های راجع به مدیریت بهینه و کارآمد کسب و کار بهره گرفتند. مدل‌های مدیریت و برنامه‌ریزی عمومی، بر اساس رابطه‌ی عقلانی و سبب با اهداف، ساخته شدند (Freidmann, 1973, 1987). در این بستر مقصود از «عقلانی» هم شکلی از منطق استنتاجی¹⁰ بود و هم استفاده از عقل ابزاری در مقام نوعی استدلال با تکیه بر تحلیل علمی. چنانکه دیویدف و رایز (1962) در صورت‌بندی خود از این رویکرد در قالب «نظریه‌ی انتخاب برنامه‌ریزی» برنهادند، باید میان امر واقع (فاکت) و ارزش جدایشی سفت و سخت لحاظ شود. ارزش‌ها اموری تلقی می‌شدند که در فرایند سیاسی آبخشور دارند، و توسط «مشتریان» تکنسین‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری ارائه می‌شوند. تصور بر آن بود که کار تحلیل خط‌مشی در یک‌جور «فضای کنش» مشخص صورت می‌پذیرد، و از بستر سیاسی و نهادی‌ای که اهداف در آنها صورت‌بندی می‌شوند منخل و برکنده است (Faludi, 1973). برنامه‌ریز در مقام تحلیل‌گر خط‌مشی متخصصی بود که می‌بایست، از طریق تحلیل دقیق و ارزیابی سیستماتیک، به مشتریان در تدوین اهداف‌شان و ترجمه‌ی آنها به استراتژی‌هایی تبدیل برای بیشینه‌سازی یا دست‌کم «تحقق حداقلی» دستیابی به این اهداف یاری رساند.

این رویکرد با تفصیل بیشتر در فصل 8 مورد بحث قرار می‌گیرد. تحلیل خط‌مشی، به‌ویژه در ایالات متحده، سبب افزایش چشمگیری در کار بر روی «علم» تصمیم‌گیری شد، که همراه بود با بحث‌های فراوان درباره‌ی شکل‌های گوناگونی که فرایند برنامه‌ریزی عقلانی می‌توانست داشته باشد و انواع مدل‌های سیستم‌های شهری که برای پشتیبانی از تحلیل پیامدهای اقدامات تبدیل مورد نیاز بود. خود این مدل مورد انتقاد کسانی قرار گرفت که آن را ایدئالیستی می‌دانستند و معتقد بودند این مدل هم

¹ rentier

² stone

³ Urban regimes

⁴ Electoral advantage

⁵ Demands of a pluralistic polity

⁶ Herbert simon

⁷ particularity

⁸ Point of refrence

⁹ Tennessee Valley Authority

¹⁰ Deductive logic

از این نظر که انتظار داشت گرایش‌های سیاسی به فرایندهای برنامه‌ریزی عقلانی پایبند بماند و هم از این حیث که دانش تجربی و مفهومی را واجد چنان ظرفیتی در درک شرایط می‌دانست که بتواند تمام بدیل‌های ممکن را شناسایی و ارزیابی نماید، غیرواقع‌گرایانه است. مشهورترین چالش، نقد چارلز لیندبلوم بود که از رویکردی بدیل به نام «اندک‌افزایی گسسته» دفاع می‌کرد: رویکردی که برای حل مشکلات، به عوض گام‌های بزرگ به سوی اهداف کلان، گام‌های خرد تجویز می‌کرد (Braybrook and Lindblom, 1963). او بعدها از رویکردی مذاکره‌ای‌تر دفاع کرد، نوعی «تعدیل دوسویه پارتیزانی»¹ (Lindbom, 1965). ایده‌های لیندبلوم از این منظر پیشگام خلاقانه‌ی بحث‌های جاری درباره‌ی رویکردهای تعاملی در تدوین استراتژی‌های برنامه‌ریزی است.

ادله‌ی لیندبلوم همچنان نوعی فرایند برنامه‌ریزی پیش می‌نهد که تحت سلطه‌ی تکنیک‌های عقلانیت ابزاری است (Sager, 1994). رویکرد او بیشتر شبیه به نوعی «تنظیم بازار» در بخش عمومی است که توسط قسمی تحلیل تکنیکی که مبتنی بر اقتصاد خرد، و نه نظریه‌ی مدیریت، است شکل گرفته است. سایر مساهمت‌های آمریکایی در بحث راجع به فرایندهای خط‌مشی‌گذاری در اواخر دهه‌ی 1960 پرسش‌های بنیادی‌تری طرح کرد. این‌ها بیشتر بر روی مسائل مربوط به ارزش متمرکز بودند. در اولین سال‌های پس از جنگ، در مباحثات سیاسی «حال و هوای» نیرومندی پدید آمده بود که موضوعات مربوط به ارزش دیگر در آن محل بحث قرار نداشت. مغرب‌زمین راه سرمایه‌دارانه را برای صلح و رفاه و کامیابی برگزیده بود. تصور می‌شد شهروندان بطور گسترده منافع مشترکی دارند و بحث‌ها ناظر بر جزئیات تعارض منافع پلورالیستی بود (این بحث را در فصل 7 ببینید). به این اعتنا، برنامه‌ریز و تحلیل‌گر خط‌مشی صرفاً تکنسین ابزارها بودند. آنها به ارزش‌های خط‌مشی‌های منتخبی² که به صورت علمی بنا شده بودند و به نحو عقلانی استنتاج شده بودند التزام داشتند، اما نسبت به غایات موضعی خنثی و بی‌طرف داشتند. دیویدف و رایز که [مقاله‌ی مشترکشان را] در 1962 نوشتند، به واقع چنین باوری داشتند. اما در اواخر دهه‌ی 1960، و با توجه به تحلیل مجدد فقر در شهرهای آمریکایی وقت، خود پل دیویدف رویکرد متفاوتی اتخاذ کرد. او در مقاله‌ای معروف، «وکالت و تکثرگرایی در برنامه‌ریزی» (Davidoff, 1965)، اظهار کرد از آنجا که برنامه‌ریزان هم در مقام انسان دارای ارزش هستند، امکان ندارد یکسره نسبت به غایات خنثی باشند. او تلویحاً اذعان کرد که ارزش‌ها هستند که افراد را دسته‌بندی و جدا کرده‌اند. بطور مشخص، منافع افراد فقیرتر در محلات محروم شهر³ با منافع کسب و کار محلی یکی نیست. او در پی نوعی برنامه‌ریزی بود که در میان تکثر منافع اجتماع سیاسی تکثر ارزشی ایجاد کند. بر این اساس، او بر نهاد که با توجه به اینکه برنامه‌ریزان هم ارزش‌های محتوایی⁴ خاص خود را دارند (یعنی ارزش‌های مربوط به غایات) نباید موضعی خنثی نسبت به ارزش‌ها [ی برنامه‌ریزی] داشته باشند. بلکه برعکس باید نسبت به ارزش‌ها هشیار باشند، ارزش‌های خود را بیان کنند و خود را در دسترس مشتریانی قرار دهند که مایلند آن ارزش‌ها پیگیری شود. این رویکرد تأثیر بسزایی بر تفکر و عمل برنامه‌ریزی آمریکایی در اوایل دهه‌ی 1970 گذاشت. مورد بوستون که در فصل 2 نقل شده، برگرفته از مثالی از برنامه‌ریزی وکالتی‌ست که از دیدگاه پل دیویدف الهام گرفته است.

حول و حوش همان سال‌ها، هربرت گانس، جامعه‌شناس-برنامه‌ریز، بر نهاد که مسئولیتی اخلاقی بر گرده‌ی برنامه‌ریزان است تا از بهبود شرایط برای گروه‌های نابرخوردار دفاع کنند. او هم نظیر دیویدف و رایز معتقد بود برنامه‌ریزان باید نسبت به دو نوع مخاطب هشیار باشند: کارفرما یا «مشتری»⁵ خدمات برنامه‌ریزان، و از آن فراگیرتر، شهروندانی که تحت تأثیر پروپوزال‌های «مستقیم» مشتریان قرار می‌گیرند (Gans, 1969). هم گانس و هم دیویدف و رایز، داشتند به توجه روزافزون به مسائل محیطی محلی و فشار ناشی از آن برای مشارکت شهروندی فعال‌تر در استراتژی‌های برنامه‌ریزی و اجرای آنها واکنش نشان می‌دادند. در ایالات متحده و بریتانیا، هر دو، این موضوع به شکل‌گیری ایده‌هایی در باب رویه‌هایی برای مشارکت شهروندی

¹ Partisan mutual adjustment

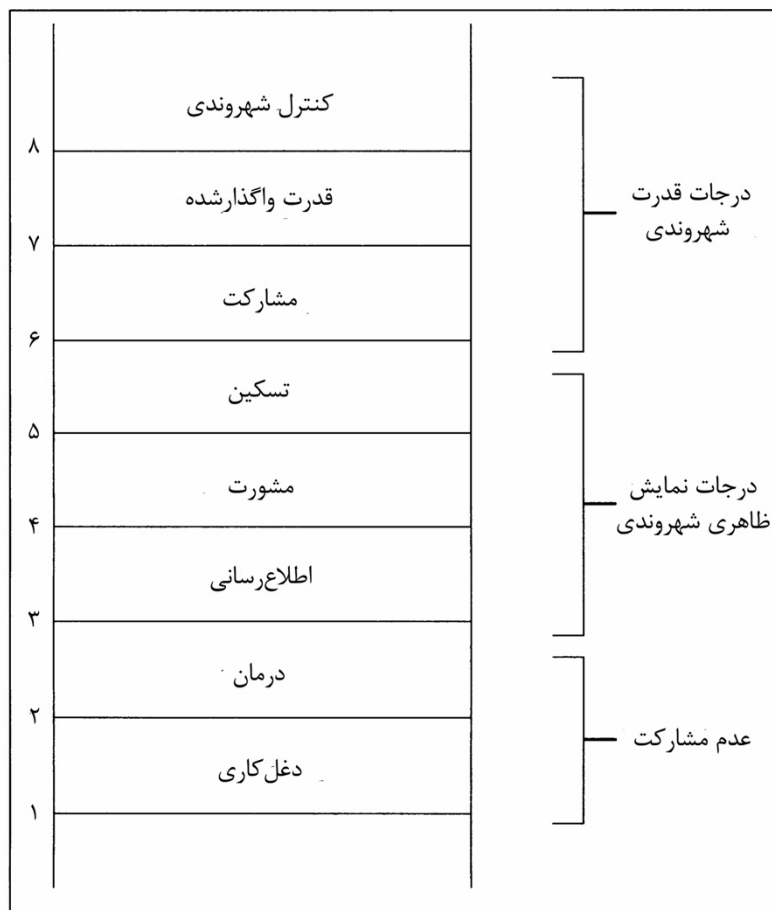
² Policy choice

³ Inner city

⁴ Substantive values. مقصود ارزش‌های مربوط به موضوعاتی غیر از «وسایل» و «تکنیک»‌های فرایند برنامه‌ریزی برای دست یافتن به اهداف تعیین‌شده است، نظیر عدالت، آزادی، دموکراسی، رفع تبعیض، صیانت از محیط‌زیست و امثالهم.

⁵ customer

در فرایند برنامه‌ریزی انجامید. این ایده‌ها هم سبب شکل‌گرفتن انتقاداتی شد که برداشت پلورالیستی از سیاست محلی را به چالش می‌گرفت، و آن را نوعی بازی قدرت می‌دانست؛ بازی‌ای که نخبگان قدرت را در دست داشتند و شهروندان در تلاش برای تصاحب آن بودند. بازتاب این ایده را می‌توان در نردبان مشارکت شهروندی شری آرنشتاین (1969)، با ارجاع استعاری‌اش به اعتراضات دانشجویی 1968 در فرانسه، دید.



شکل 1.2. نردبان مشارکت آرنشتاین. منبع: آرنشتاین، 1969، ص. 216.

دیویدف و گانس، هر دو، قسمی سازمان سیاسی و سیستم برنامه‌ریزی تکتگر را به عنوان نظمی ایدئال، در تفکر سیاسی غالب آمریکا در آن زمان، مفروض گرفته بودند. آنها در عین حال به دفاع از تکنیک‌های تحلیل عقلانی علمی ادامه دادند. هدف آنها این بود که آن رویکرد را تغییر دهند تا با بستر پلورالیستی تناسب بیشتری پیدا کند. به این ترتیب، آنها در تلاش برای همخوان کردن الگوی برنامه‌ریزی با «فضای کنش» بستر نهادی، از دیدگاه‌های اولیه در خصوص قدرت دگرگون‌ساز برنامه‌ریزی فاصله گرفتند. در نظر برنامه‌ریزان-طراحان شهری و مدافعان اولیه فرایند برنامه‌ریزی عقلانی، رویکردهای برنامه‌ریزی پیشگام تغییر شهرها و مدیریت حکمرانی محلی بودند. دیویدف و گانس، برعکس، برنامه‌ریزی را ابزاری می‌دانستند که شهروندان می‌توانستند از آن برای درآوردن یک سازمان سیاسی پلورالیستی دموکراتیک‌تر از چنگال نخبگان حاکم استفاده کنند.

در طی دهه‌ی 1970 در ایالات متحده و اروپای غربی، بحث‌ها در خصوص الگوهای مطلوب فرایند برنامه‌ریزی از این موضع دور شد و به سمت پرسش‌گری از خود الگوی سازمان سیاسی پلورالیستی و ارزش تکنیک‌های مبتنی بر دانش علمی و عقلانیت

وسیله-محور¹ یا «ابزاری» حرکت کرد. چالش اول به نیرومندترین شکل‌اش در اروپا پیدا شد، و با اتکا بر نظریه‌های ملهم از مارکسیسم پایه‌های ساختاری توزیع نابرابر قدرت را تحلیل کرد (Castells, 1977). چالش دوم برنامه‌ریزی را از جهات گوناگون مورد توجه قرار داد و پرسش‌گری بسیار پر دامنه‌تری از نقش علم و عقل ابزاری بطور کلی در تفکر غربی را پیش برد. مقاله‌ای به قلم ریتل و وبر (1973) از رویکردی تعاملی‌تر و توأم‌سازتر به برنامه‌ریزی دفاع کرد چرا که [به عقیده‌ی آنها] فاکت‌ها و ارزش‌ها در آگاهی مردم به هم پیوند خورده‌اند. دیگران، که به نحوه‌ی تأثیرگذاری خط‌مشی‌ها بر رخدادهای بعدی و نحوه‌ی «اجرای» آنها علاقه‌مند بودند، نشان دادند که خط‌مشی‌ها مستمراً توسط کسانی که درگیر پیشبرد آنها هستند بازتفسیر می‌شود (Pressman and Wildavsky, 1984). تحلیل بریتانیایی معتقد بود که این مذاکره، چانه‌زنی و تفسیر بُعد ذاتی روال خط‌مشی‌گذاری در عمل است. در نتیجه، احتمال تدوین خط‌مشی‌ها (یعنی اهداف، ارزش‌ها و مسیر) از طریق جریان هرروزی رخدادهای، تصمیم‌ها و کنش‌ها، با احتمال شکل‌گیری آنها از طریق اقدامات رسمی در خط‌مشی‌گذاری به یک اندازه است (Barrett and Fudge, 1981a). گزینه‌ی اول را شکل «از پایین به بالای» تدوین خط‌مشی توصیف کرده‌اند، که در تضاد با رویکرد «از بالا به پایین» اقدامات رسمی قرار دارد. این کار صریحاً بر سرشت تعاملی «انجام عمل برنامه‌ریزی» تأکید دارد و از نظریه‌ی مبادلات اجتماعی² الهام می‌گیرد. این تحولات با تفصیل بیشتر در فصول 7 و 8 مورد بحث قرار خواهند گرفت.

چرخش تفسیری و ارتباطی در نظریه‌ی برنامه‌ریزی

تمام این سنت‌ها، چنانکه تحول یافته‌اند، نشانه‌هایی از تکوین و تحول رویکردهای ارتباطی و تحلیل نهادگرا هستند. سنت برنامه‌ریزی اقتصادی، آن گونه که هم در مدیریت اقتصادی ملی و هم توسعه‌ی اقتصادی محلی تحول یافته است، هر چه بیشتر به پیش‌شرط‌های نهادی برای سلامت اقتصادی وقوف یافته است. سنت برنامه‌ریزی توسعه‌ی کالبدی از نظر آگاهی از دو موضوع متحول شده است: [اول] فرایندهای اجتماعی‌ای که بنیاد سازمان فضایی و شکل شهر هستند، [دوم] گستره و پیچیدگی مطالبات برای مدیریت محیطی محلی که فرازآمده‌ی فرایندهای به هم پیوسته‌ی اجتماعی، اقتصادی و زیست‌کره‌ای است. سنت تحلیل خط‌مشی نیز از تأکیدی که پیش‌تر غالباً بر عقل ابزاری و دانش علمی می‌گذاشت فاصله گرفته، تا از این رهگذر، از یک سو به درک نحوه‌ی اندیشیدن و ارزش‌گذاری افراد، و از سوی دیگر نحوه‌ی تعاملی‌تر شدن تدوین خط‌مشی و فرایندهای اجرای آن دست یابد. اما این [تغییر] جهت‌ها بی‌چالش نبودند. به موازات این تحولات، تأکید مجدد بر دیدگاه‌هایی از حکمرانی که مبتنی بر رویکرد بازاری لیبرالی بودند در حال ظهور بود. عصر حاضر در درجه‌ی اول تنش میان همین دو رویکرد در خط‌مشی‌گذاری عمومی است، رویکردهایی که به سرعت در حال تحول و رشد هستند.

نظریه‌پردازی نولیبرال متضمن دفاع مجدد از عقلانیت ابزاری است، اما به شکلی محدود که مبتنی بر اقتصاد خرد است. چرخش نولیبرال در خط‌مشی‌گذاری عمومی در بریتانیا از طریق نفوذ رو به رشد اقتصاددانان در قلمرو خط‌مشی‌گذاری عمومی رواج و بسط یافت. این موضوع در عمل ایده‌ی تدوین خط‌مشی را به منزله‌ی کاری تکنیکی به یکسو نهاد، و به عوض تمرکز خود را بر ارزیابی خط‌مشی گذاشت، هم پیش از اجرای خط‌مشی‌ها، و هم حین اجرا. این امر باعث شکل‌گیری مجموعه‌ای از معیارها و تکنیک‌های ارزیابی شد که اینک به طور گسترده توسط سازمان‌های حکومتی، به‌ویژه در جاهایی که منافع خط‌مشی نولیبرالی حاکم است، مورد استفاده قرار می‌گیرد. این رویکرد آگاهانه از وظیفه‌ی هماهنگ‌کننده‌اش در قبال خط‌مشی‌گذار عمومی تن می‌زند، و هر گونه هماهنگی لازم را به کنش داوطلبانه، از طریق دینامیک فرایندهای بازار و خودباری اجتماع، واگذار می‌کند. این ایده‌ها زمینه‌ی مقایسه‌ای را فراهم می‌آورند که رویکرد ارتباطی بر اساس آنها در این کتاب صورت‌بندی می‌شود.

مسیر دوم مبنای نظری را اساساً به تفسیری پدیدارشناختی از رابطه‌ی دانش با کنش منتقل می‌کند. درک پدیدارشناختی این آگاهی را ایجاد می‌کند که دانش و ارزش، در جهان خارج وجود عینی مستقلی ندارند که بنا باشد پژوهش علمی «کشف» شان کند. بلکه فعالانه از خلال فرایندهای اجتماعی و تعاملی ساخته می‌شوند (Berger and Luckman, 1967; Latour, 1987;)

¹ Means-oriented

² Social exchange theory

(Shotter, 1993). به این ترتیب، خط‌مشی‌گذاری عمومی، و از آن راه برنامه‌ریزی، فرایندهای اجتماعی‌ای هستند که شیوه‌های اندیشیدن، ارزش‌گذاری و عمل کردن، از طریق آنها، فعالانه به دست مشارکت‌کنندگان ساخته می‌شود.

این آگاهی بخشی از موج عظیم تأمل‌ورزی بر هویت (راه‌های بودن- هستی‌شناسی) و پایه‌های دانش (راه‌های دانستن- معرفت‌شناسی) است که امروزه بطور عام تفکر مغرب‌زمین را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این موج فکری از دهه‌ی 1970 به این سو در قلمرو نظریه‌ی برنامه‌ریزی شکل گرفته است. امروزه به آن نظریه‌ی برنامه‌ریزی مباحثه‌ای، ارتباطی یا تفسیری می‌گویند، که شاخه‌های بسیار متفاوتی دارد اما تأکیدات اصلی آن به شرح زیر است:

- آگاهی از اینکه تمام اشکال دانش برساخته‌هایی اجتماعی‌اند؛ و دانش علمی و تکنیک‌های کارشناسان، به خلاف ادعای عقل‌گرایان ابزاری، با «استدلال‌ورزی عملی» تفاوتی ندارند؛
- آگاهی از اینکه شکل‌گیری و ارتباط دانش و استدلال شکل‌های بسیار گوناگونی دارند، از تحلیل عقلانی سیستماتیک گرفته، تا قصه‌گویی و اظهارات بیانگر¹ در قالب واژه‌ها، تصاویر یا صداها؛
- نتیجتاً، آگاهی از زمینه‌ی اجتماعی‌ای که منافع افراد در آن شکل می‌گیرد؛ بنابراین افراد به‌طور مستقل [و منخل از جهان اجتماعی] به «ترجیحات» خود نمی‌رسند، بلکه در بسترهای اجتماعی و از خلال تعامل [با دیگران] به دیدگاه‌های خود وقوف می‌یابند؛
- آگاهی از اینکه در زندگی معاصر، افراد منافع و انتظارات متنوعی دارند، و مناسبات قدرت و واجد پتانسیل سرکوب و سلطه هستند، البته نه فقط از طریق توزیع منابع مادی، بلکه از خلال ریزبافت کردارها و مفروضات مسلم پنداشته شده؛
- آگاهی از اینکه خط‌مشی‌گذاری‌های عمومی مربوط به مدیریت هم‌زیستی در فضاهای مشترک که می‌خواهند در قبال تمام افراد دارای «سهم» در یک مکان، کارآمد، مؤثر و پاسخگو باشند، می‌بایست از طیف گسترده‌ی دانش و استدلال‌ورزی که در بالا به آن اشاره شد خوراک بگیرند و در به دست آوردن هرچه بیشتر آن بکوشند؛
- آگاهی از اینکه این روال، از چانه‌زنی‌های منافع رقابتی فاصله می‌گیرد و به سوی اجماع‌سازی همکارانه می‌رود، و اینکه، از خلال این روال‌های اجماع‌سازی، ایده‌های سازمان‌دهنده‌ای می‌توانند شکل بگیرند و تسهیم شوند که توان دوام یافتن، توان هماهنگ‌سازی کنش‌ها از طریق عاملان گوناگون، و نهایتاً توان تغییر اساسی شیوه‌های سازمان‌دهی و دانستن، و به عبارت دیگر، توان فرهنگ‌سازی دارند.
- آگاهی از اینکه، به این ترتیب، کار برنامه‌ریزی، از یک سو به‌واسطه‌ی روال‌ها و کردارهای هرروزه‌اش در بستر مناسبات اجتماعی‌اش ریشه دارد، و از سوی دیگر به‌واسطه‌ی قربت‌اش به این روال‌ها توان به چالش کشیدن و تغییر این مناسبات را دارد؛ بنابراین بستر و روال [یا کردار]، دو امر مجزا نیستند بلکه به صورت اجتماعی با هم ساخته می‌شوند.

این خلاصه از ایده‌هایی بهره می‌گیرد که برخی از نظریه‌پردازان معاصر برنامه‌ریزی برنهاده‌اند، از جمله بنت فلویبر، جان فورستر، جان فریدمن، چارلی هوک، جودی اینز و تور سیجر. اما نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی‌ای که رویکردی ارتباطی را پرورانده‌اند، در کار خود چندان توجهی به درک متغیر دینامیک مناطق شهری که در تحلیل اقتصاد منطقه‌ای، جغرافیای شهری و جامعه‌شناسی شهری پا گرفت، نکردند (Lauria and Whelan, 1995). این کتاب همچنین بر فرایندهای اجتماعی‌فعال تأکید می‌کند که زندگی روزمره و فعالیت اقتصادی از طریق آنها صورت می‌پذیرند. از نظر فکری، میان دو گروه از اندیشه‌های نوظهور، که هر دو معتقدند اولاً معنا برساخته‌ای اجتماعی‌ست و ثانیاً تفکر و شیوه‌ی عمل افراد در وضعیت اجتماعی ریشه دارد، پیوند نزدیکی وجود دارد. یکی از اهداف اصلی این کتاب جمع کردن این دو شاخه با یکدیگر، و از آن راه، فائق آمدن بر این گرایش دیرپا در تفکر و عمل برنامه‌ریزی به جدا کردن درک تغییر شهری و منطقه‌ای از فرایندهای حکمرانی‌ست؛ فرایندهای حکمرانی‌ای که اجتماع‌های سیاسی از رهگذر آنها می‌توانند به طور جمعی به مشکلات مشترک خود درباره‌ی اینکه در محلات‌شان چه می‌گذرد بپردازند. فصل بعدی این چالش را از حیث نظری بسط می‌دهد.

¹ Expressive statements