

ج

جابه‌جایی

Resettlement

جابه‌جایی عبارت است از عمل انتقال افراد و گروه‌های انسانی از مکان زندگی مالوف به مکان دیگر، از طریق برپایی واحدهایی مسکونی جدید و تأمین دارائیه‌ها، از جمله زمین مولد و زیرساخت‌های عمومی. جابه‌جایی غالباً اسکان مجدد خوانده می‌شود. عمل جابه‌جایی قاعداً بر مبنای اهداف مشخص و تمهیدات خاص، از طریق طرح‌های جابه‌جایی سرانجام می‌پذیرد. به این ترتیب، این طرح‌ها از طرح‌های اجرایی زمان‌بندی شده بشمار می‌روند که با اعتبار معین، به منظور پیشبرد برنامه‌ها و اهداف از پیش تعیین شده به اجرا درمی‌آیند و ضمن نظارت و ارزیابی و نیز بررسی پیامدهای منفی و مثبت جابه‌جایی، از طریق اقدامات سنجیده، به جبران خسارات وارده می‌پردازند.

جابه‌جایی از لحاظ آمادگی افراد و گروه‌های ذی‌ربط، به‌طور کلی، به ۲ شیوه تحقق می‌پذیرد:

۱. جابه‌جایی داوطلبانه (voluntary resettlement) هنگامی است که جابه‌جایی با آگاهی قبلی، تمایل و مشارکت احتمالی افراد و گروه‌های ذی‌ربط به انجام رسد؛

۲. جابه‌جایی ناگزیر یا ناخواسته (involuntary resettlement) که معمولاً به‌صورت اضطراری به انجام می‌رسد و طی آن، افراد یا خانوارهای ذی‌ربط چاره‌ای جز ترک محل زندگی و برپایی دوباره محل اقامت و شرایط معیشت خود در جای دیگر ندارند. این‌گونه جابه‌جایی در اغلب موارد، بدون اطلاع دقیق و موافقت افراد و خانوارهای ذی‌ربط اعمال می‌شود که اگر هم از آن اطلاع

قبلی داشته باشند، نمی‌توانند از انجام آن جلوگیری کنند. اجرای پروژه‌های عمرانی، مانند سدسازی و یا تمهیدات سیاسی - نظامی، به‌ویژه در نواحی مرزی، از جمله علل این نوع جابه‌جایی است.

در بررسی‌های تحقیقاتی و یا برنامه‌های اجرایی مرتبط با جابه‌جایی، از مفاهیم و اصطلاحاتی استفاده می‌شود که گرچه هر یک از لحاظ لفظی دارای معنای خاص خود هستند، اما معمولاً به‌صورت مترادف و هم‌معنا به کار می‌روند. در مواردی، جابه‌جایی به‌شکل انتقال جمعیت (replacement) به‌جای دیگر یا تغییر محل (relocation) زندگی افراد و گروه‌های انسانی، با پرداخت خسارت یا معوض همراه است.

مهم‌ترین و رایج‌ترین انواع جابه‌جایی که به رها کردن اراضی، مسکن و یا تأسیسات منجر می‌گردند، عبارتند از:

• **جابه‌جایی خطی.** این نوع جابه‌جایی به‌نگام اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی - اجرایی، مانند ایجاد جاده‌ها و خیابانها، راه‌های آهن و یا انتقال شبکه‌های برق‌رسانی که ماهیتی خطی دارند، مطرح می‌گردد. در این‌گونه موارد، ممکن است اراضی، خانه‌ها و یا برخی دیگر از دارائیه‌های افراد یا خانوارها در معرض آسیب و یا جابه‌جایی قرار گیرد؛

• **جابه‌جایی نقطه‌ای.** جابه‌جایی نقطه‌ای قاعداً به‌نگام اجرای پروژه‌هایی مانند برپایی واحدهای صنعتی، ایجاد واحدهای کشت و صنعت، استخراج معدن و نظایر آن که مستلزم تخصیص اراضی ویژه هستند، مطرح می‌شود؛

• **جابه‌جایی و انتقال افراد به محل جدید.** انتقال افراد و گروه‌های انسانی - به‌ویژه در نواحی روستایی - که معمولاً

به اخذ اراضی زراعی، مراتع و چراگاهها و یا ممنوعیت دسترسی به منابع طبیعی که معیشت و زندگی آنان به آنها بستگی دارد، منجر می‌گردد؛

• **جابه‌جایی روستائیان به شهر.** جابه‌جایی روستائیان در عرصه‌های شهری یا حاشیه شهری که معمولاً به تغییر و دگرگونی ساخت و بافت فیزیکی و اجتماعی - اقتصادی منجر می‌شود و بر مسکن، اشتغال و تسهیلات زیربنایی و تأسیسات خدماتی اثرات منفی برجای می‌گذارد. یکی از مسائل اصلی این نوع جابه‌جایی، امکان ادغام فرهنگی - اجتماعی و نیز اقتصادی روستائیان در حیات شهری است.

در جابه‌جایی توجه به برخی جنبه‌ها الزامی است:

۱. برنامه عمل جابه‌جایی، سند تهیه شده توسط دستگاه متولی یا مسئول جابه‌جایی که براساس آن، مراحل و اقداماتی را که باید برای پیش‌بینی اثرات منفی و زیانبار جابه‌جایی، نحوه جبران خسارات افراد و گروههای ذی‌ربط و تأمین منابع عمرانی از طریق یک پروژه سرمایه‌گذاری به انجام رسد، پیش‌بینی می‌شود؛

۲. افراد، گروهها و نهادهای ذی‌ربط، شامل تمام افراد، گروهها، سازمانها و نهادهای مرتبط با پروژه و یا بالقوه در معرض خسارتهای ناشی از آن و یا قادر به اعمال نظر و اثرگذاری در آن؛

۳. آمادگی اجتماعی، روند مذاکره و مشورت با افراد و خانوارهای خسارت دیده پیش از اتخاذ تصمیم‌نهایی در زمینه جابه‌جایی به‌منظور ارتقاء توان آنها در مقابله با اثرات جابه‌جایی؛

۴. جامعه میزبان، اطلاع‌رسانی و توجه به نقطه‌نظرات جماعت ساکن در مکان مورد نظر یا نزدیکی آن، که افراد یا خانوارهای خسارت دیده قرار است در آنجا استقرار یابند، زیرا اعضای جامعه میزبان ممکن است به‌نوبه خود در معرض عوارض و پیامدهای منفی جابه‌جایی قرار گیرند؛

۵. پیامدها و خسارتهای جابه‌جایی، خسارتهای وارده به دارائیهای مادی و غیرمادی، شامل: خانه، زمین مولد، منابع درآمدزا، منابع طبیعی، مکانهای فرهنگی، ساختمانها، شبکه‌ها و پیوندهای اجتماعی، هویت فرهنگی، تجانس جمعی و سازوکارهای یاریگری؛

۶. هزینه جابه‌جایی، نرخ جبران خسارت دارائیهای از دست رفته بر مبنای هزینه کامل جابه‌جایی، یعنی ارزش بازار دارائیها به اضافه هزینه‌های ثبت و انتقال، این‌گونه هزینه‌ها معمولاً شامل هزینه‌های زمین و بناها و تأسیسات نیز می‌شود؛

۷. پرداخت معوض و جبران خسارت، مبلغ نقدی یا پرداخت جنسی در ازای منابع، مایملک یا درآمد از دست رفته افراد یا خانوارها؛ به عبارت دیگر، مجموعه اقدامات شامل ارائه معوض، جبران درآمد، جایگزین درآمد و جابه‌جایی مکانی در ارتباط با افراد یا خانوارهای خسارت دیده براساس چگونگی خسارات به‌منظور حمایت و استمرار شالوده زندگی اقتصادی و اجتماعی آنان؛

۸. یاری‌رسانی حین اسکان مجدد، حمایت و پشتیبانی از افراد و خانوارهایی که به‌واسطه اجرای یک پروژه جابه‌جایی می‌شوند. این نوع حمایتها می‌تواند شامل حمل‌ونقل، مواد غذایی، سرپناه و خدمات اجتماعی باشد که در اختیار افراد و خانوارهای ذی‌ربط طی روند جابه‌جایی قرار می‌گیرد؛ و

۹. احیاء و بازسازی، برقراری دوباره منابع درآمدی، معیشتی، زیستی و نظام اجتماعی.

برای حصول اطمینان از اینکه با افراد و خانوارهای خسارت دیده از پروژه‌های عمرانی به وجهی عادلانه و مناسب برخورد می‌شود و شرایط زیستی و معیشتی آنان در این فرایند به‌بوته فراموشی سپرده نمی‌شود، لازم است اقداماتی مجدانه و خط‌مشیهای درخور در پیش گرفته شود؛ پیامدها و نتایج چنین برخوردی می‌تواند در هموارسازی فرایند جابه‌جایی به یاری آید. به‌منظور پیشبرد مناسب پروژه‌های جابه‌جایی و دستیابی به اهداف این‌گونه طرحها، ناگزیر بایستی قواعدی به‌عنوان اصول کلی مدنظر باشند که از آن میان می‌توان موارد زیر را مطرح ساخت:

• **اجتناب و یا حتی‌المقدور کاستن از جابه‌جایی ناخواسته و پیش‌بینی اثرات منفی و به حداقل رساندن آنها از طریق ایجاد زمینه‌ها و تسهیلات لازم برای برقراری دوباره امکانات زیستی و معیشتی افراد و خانوارهای ذی‌ربط بر مبنای شالوده‌های تولیدی.** به این ترتیب، فرایند جابه‌جایی

امکانات مالی - اعتباری تنها شرط کافی برای پیشبرد مناسب برنامه‌های جابه‌جایی نیست. بر همین مناسبت که توجه به جنبه‌ها و ابعاد مختلف زیستی - معیشتی و همراهی دستگاه‌های مختلف اجرایی و معاضدت بین نهادی در پیشبرد اقدامات مرتبط با جابه‌جایی اهمیت ویژه‌ای می‌یابد.

کتاب‌شناسی:

- Clark, Dana. *Resettlement: The World Bank's Assault on the Poor*. CIEL (Center for International Environmental Law), May 2000.
- Colchester, Marcus. "Forest Peoples Programme", *WRM's Bulletin*. No. 43, February 2001.
- *Handbook for Preparing a Resettlement Action Plan*. IFC (International Finance Corporation, A Member of World Bank), April 2002.
- *Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice*. Asian Development Bank, 2003.
- *Involuntary Resettlement*. Asian Development Bank, August 1995.
- Malawi's Ministry of Education, Science and Technology, *Resettlement Policy Framework*. May 2004.

عباس سعیدی

جامعه‌گرایی و شهر

Socialism & City

واژه جامعه‌گرایی مبنی نظریه ویژه‌ای است که به موجب آن، مالکیت و کنترل ابزارهای تولید - به طور مشخص سرمایه و زمین - باید تماماً در تملک جامعه قرار گیرد و در جهت منافع همگانی هدایت شود.

از نظر ایدئولوژیهای رسمی ارتودکس در اتحاد شوروی سوسیالیسم با مفهوم دیکتاتوری پرولتاریا پیوند داشت، درحالی‌که دیدگاه‌های انتقادی تعبیر دیگری مبنی بر برتری دادن به کار و نیروی کار به جای سرمایه دارد. بنابراین، در دیدگاه سنتی، مالکیت سوسیالیستی در حقیقت در دست دولت یا تعاونیها بود، درحالی‌که در دیدگاه مبتنی بر جامعه مدنی، مالکیت اجتماعی به دولت اجتماعی و دموکراتیک

لازم است به‌مثابه یک فعالیت عمرانی و توسعه‌ای طراحی و برنامه‌ریزی شود؛

• توجه و تأکید بر جستجو و یافتن راهکارها و گزینه‌های مناسب‌تر برای افراد و گروه‌های ذی‌ربط و یا جابه‌جائیهای پیش‌بینی شده در پروژه‌های مرتبط؛

• حصول اطمینان کامل از جبران خسارات و ارائه معوض و همچنین کوشش در جهت بهبود شرایط و استانداردهای زیستی - معیشتی افراد و خانوارهای ذی‌ربط در پروژه‌های عمرانی. به سخن دیگر، حصول اطمینان از اینکه فک مالکیت اراضی افراد و خانوارهای ذی‌ربط، به فقر و تنگدستی آنان منجر نمی‌گردد. علاوه‌براین، با افراد و خانوارهای بی‌زمین و یا کم‌زمین بایستی به‌نحوی عادلانه و مناسب برخورد شود تا بتوانند شالوده لازم برای زندگی و معیشتی درخور را پی‌ریزی نمایند؛

• یاری‌رسانی به افراد و خانوارهای ذی‌ربط برای انطباق و سازگاری با نگرانیهای روحی، فرهنگی، اجتماعی و نظایر آن؛

• اطلاع‌رسانی متناسب و آگاه‌سازی افراد و خانوارهای ذی‌ربط از گزینه‌های زیستی - معیشتی و راه‌های ممکن برای زندگی آتی؛ و

• برقراری فرایندی مشارکتی، شفاف و قابل اعتماد از روند جابه‌جایی. این بدان معناست که افراد و خانوارهای ذی‌ربط بایستی در روند انتخاب مکانهای پیشنهادی جدید برای استقرار، تعیین محل زندگی آتی و جبران خسارات معیشتی و گزینه‌های عمران و توسعه محلی و منطقه زندگی خود تا حد ممکن دخالت و مشارکت داشته باشند.

از اینها گذشته، تحقق این نوع برنامه‌ها مستلزم اقداماتی جانبی است. به عبارت دیگر، برای پیشبرد بهینه این‌گونه طرحها و دستیابی مناسب به اهداف آنها، نوعی هماهنگی و همکاری بین نهادی در روند اجرا اساسی و تعیین‌کننده بشمار می‌رود. به‌این ترتیب، یکی از جنبه‌های مهم در این‌گونه برنامه‌ها، نه تنها چشم‌اندازهای توسعه‌ای و یا توسعه‌پذیر ناحیه‌ای، بلکه ضمناً چشم‌انداز آتی زندگی افراد و گروه‌های ذی‌ربط است. از همین رو، گرچه اعتبارات کافی برای پیشبرد این برنامه‌ها الزامی است، اما فراهم بودن

تسهیلات زمین و مسکن شهری و اکتفا به خانه‌دار شدن صرف کارگران به انجام می‌رسد، بلکه باید از راه انتقال منابع اجتماعی صورت گیرد. همین وضعیت در مورد حمل‌ونقل، فضاهای خدماتی و ورزشی و رفاهی هم مطرح است. مدیریت شهری در این دیدگاه بر مبنای شورای محله، منطقه، ناحیه و شوراهای بزرگ شهر و شهرداران انتخابی و توانمند و دارای منابع مالی قرار دارد. شهرها و روستاها از جهت شورایی بودن و تأمین منابع خدمات رفاهی و اجتماعی و نوسازی مسکن تفاوتی ندارند، اما شهرها پذیرای انبوه نیروی کارند. واحدهای صنعتی باید در مناطق مشخص تحت مالکیت عمومی باشند و خانه‌های کارگری از منابع اجتماعی و عمومی و نه بر پایه پس‌انداز دستمزدی و فشار مضاعف بر خانواده کارگران، تأمین شود.

کتاب‌شناسی:

- هانت، دیانا. *نظریه‌های اقتصاد و توسعه، تحلیلی از الگوهای رقیب*، ترجمه غلامرضا آزاد (ارمکی)، فصلهای ۲، ۶ و ۸، تهران: نشر نی، ۱۳۷۶.
- ادل، ماتیو. *اقتصاد سیاسی شهری و منطقه‌ای*، ترجمه فریبرز رئیس‌دانا، فصلهای ۱، ۲، ۵، ۶، تهران: نشر قطره، ۱۳۸۰.
- رئیس‌دانا، فریبرز. *رویکرد و روش در اقتصاد*. فصل ۸، تهران: نشر آگه، ۱۳۸۳.
- رئیس‌دانا، فریبرز. *آزادی و سوسیالیسم*. تهران: نشر دیگر، ۱۳۸۶.
- انگل، فردریک. *سوسیالیسم تخیلی و سوسیالیسم عملی*، ترجمه قنبری، تهران: انتشارات روشنگران و مرکز مطالعات زنان، ۱۳۸۴.

فریبرز رئیس‌دانا

جامعه مدنی

Civil Society

سرگذشت مفهوم جامعه مدنی، همچون مفاهیم بسیاری، به دنیای کلاسیک، یعنی پولیس یونان و امپراتوری رُم بازمی‌گردد. برای جوامعی چون ایران که به دلایل متعدد، با پدیده‌های گوناگونی که به دخالت شهروندان در سرنوشت

نیاز دارد؛ این دولت باید خود را به نفع شوراها، تشکلهای، تعاونیهای مستقل کوچک کند و در واقع، دولت مردمی را که مردمسالاری مشارکتی بخشی از آن است، جایگزین خود سازد. به هر حال، وجه مشترک در این دیدگاهها آن است که در جامعه‌گرایی هنوز نابرابری وجود دارد و شعار هر کس به اندازه توانش و هر کس به اندازه نیازش تحقق نیافته است.

بسیاری سوسیالیسم را مترادف با برنامه‌ریزی اقتصادی می‌دانند اما پس از شکست اقتصادی اتحاد شوروی و فروپاشی این نظام، ضمن حفظ تجربه‌های برنامه‌ریزی در آن نظام، امروز از برنامه‌ریزیهای مردمسالارانه، غیرمتمرکز، سیستمی و دو سره- از پائین به بالا و از بالا به پائین- یاد می‌شود.

شماری از باورمندان به جامعه‌گرایی به روش اصلاحات تدریجی و شماری دیگر، به براندازی سرمایه‌داری مسلط و جایگزینی دولت سوسیالیستی انتقاد دارند. به هر حال، به نظر می‌رسد، سوسیالیسم ضمن داشتن آرمانها و خصصتهای جهانی و تاریخی، امریست متعلق به تجربه، اراده و انتخاب ملتها و به این ترتیب، چه بسا در صحنه جهانی با تعارضهای دیالکتیکی همراه باشد.

وجه مشترک دیگر در سوسیالیسم حذف بی‌عدالتیها، اولویت دادن به برنامه‌های واقعی مبارزه با فقرزدایی - و نه پرداختهای گاهگاهی و نافرگیر به فقرا- حذف منابع ناشی از رانت، بهره و سودهای اقتصادی، اولویت دادن به رفاه و مصارف اجتماعی آموزشی، بهداشتی و مصرفی است و در سوسیالیسم، رفاه شهری و عدالت در شهر بر حسب طبقات اجتماعی و مناطق جغرافیایی اهمیت پیدا می‌کند. از این رو، برنامه‌ریزیهای توسعه شهر و روستا از طریق بازتوزیع منابع و ثروتها تأمین می‌شود. در واقع، عدالت اجتماعی و رفاه از یکسو، به رشد بهره‌وری و از دیگر سو، به بازتوزیع اجتماعی بستگی دارد.

جامعه‌گرایان در مدیریت شهری بیش از همه به افزایش تعداد شهرهای میان اندازه و کنترل جدی و رشد کلانشهرها اعتقاد دارند. در برنامه‌ریزی شهری باید اهمیت ویژه‌ای به شهرها و محله‌های کارگری و نیروی کار، معلمان، کارمندان و پرستاران داده شود. این امر نه صرفاً از طریق توسعه

در غرب به خود دیده است، با پیچیدگی مضاعفی روبروست. در واقع، در هر دوره تاریخی از زندگی جوامع غربی مصداقهای جامعه مدنی دگرگون شده، هرچند جوهر، ماهیت و عملکرد آن تا حدود زیادی ثابت مانده است.

به هر تقدیر، اندیشمندان بسیاری هنوز تصور می‌کنند، مفهوم جامعه مدنی مفهومی است که با وزش نسیم امروزی شدن (نوسازی) به‌عنوان فرایند دگرگونی نهادهای متنوع اجتماعی و در مسیر پروژه‌ای به نام مدرنیته پدید آمده است. این برداشت از سویی درست و از سوی دیگر نادرست است. نکته مهم دیگر در تعریفی است که از سوی اندیشمندان مختلف برای جامعه مدنی ارائه شده و می‌شود. برای نمونه، آدام فرگسون و آدام اسمیت جامعه مدنی را مترادف جامعه متمدن می‌شمارند. فرگسون فراگرد پیشرفت بشر را گذار از شرایط زندگی بدوی قبایل شکارگر، عبور از شرایط بربریت به زندگی کشاورزی و شکل ابتدایی مالکیت، و سپس دستیابی به تمدن می‌داند و ویژگی تمدن را پدید آمدن نهاد مالکیت و مبادله و دولت می‌شمارد. از دیدگاه روسو نیز جامعه مدنی جامعه‌ای متمدن است. پیوندی که این اندیشمندان بین جامعه مدنی و تمدن قائل شده‌اند، دست‌کم به‌صورت تلویحی در نظریه هگل نیز موجود است. همین برداشت در اندیشه هواداران حقوق طبیعی، از جمله هابز نیز یافت می‌شود. هابز جامعه مدنی را در برابر حالت طبیعی قرار می‌دهد. چنین اظهارنظری، گرچه حاوی نکات ارزشمندی است، اما دربردارنده‌ی واژه‌ها و مفاهیمی ارزش‌دورانه است. جامعه متمدن مورد بحث کدام جوامع را دربر می‌گیرد؟ حدس این نکته البته مشکل نیست، زیرا بنا به سنت فلسفه سیاسی غرب، جوامع متمدن الزاماً غربینند. اما در ادامه، این پرسش نیز قابل طرح است که جوامع متمدن اروپای غربی از چه زمانی چنین خلعتی را به بر کرده‌اند؟ و در چه زمانی با شکل اولیه مالکیت وداع کرده و به آن نوع مالکیت، مبادله و دولتی دست یافته‌اند که نشان از تمدن دارد؟ در پاسخ بدین‌گونه پرسشها، ۲ نگاه شکل گرفته است. نگاه نخست بازم به آتن و امپراتوری رم بازمی‌گردد و خاستگاه جامعه مدنی را آنجا می‌داند. نگاه دوم، به تحولات سده‌های ۱۸ و ۱۹م نظر دارد و وقوع انقلابهای بورژوازی، به‌ویژه انقلاب فرانسه، پیدایش دولت ملی، مردمسالاری نمایندگی (← مردمسالاری) و در یک

خود، به‌ویژه سرنوشت سیاسی، تازه آشنا شده‌اند، معرفی این‌گونه مفاهیم کار آسانی نیست. نخست آنکه برای بسیاری از این‌گونه مفاهیم، همچون پولیس، سیویک، سیویل و کمونال، معادل مناسب، درست و رسایی در زبان فارسی وجود ندارد. در معادل‌گذاریهای رایج برای چنین مفاهیمی اغلب انتقال بار معنایی آنها اگر غیرممکن نباشد، با دشواری همراه است. یکی از مهم‌ترین دلایل این امر آن است که در تجربه غرب، علاوه بر عناصر هویت‌ساز خون و تبارمحور، هویت‌های جدیدی پدید آمده و در مواردی، عناصر هویت‌ساز خون و تبارمحور را از اساس بی‌اهمیت ساخته و جانشین آنها گردیده است؛ امری که در جوامعی، چون ایران، یا هنوز تجربه نشده، یا به تازگی و با تأنی در حال تجربه شدن است. تنها برای روشن‌تر شدن موضوع به مفهوم civil اشاره می‌شود. رشته تحصیلی civil engineering در آغاز، مهندسی سویل خوانده می‌شد. در تبار و تبار معادل‌سازی و عدم استفاده از لغات غیرفارسی (طبعاً عربی مستثنی بوده است) که اگر به افراط منجر نشود، قابل دفاع است، این رشته مهندسی راه و ساختمان خوانده شد، یعنی راه و ساختمان جانشین سویل گردید که طبعاً بی‌معنا و بی‌مورد است. امروزه، این رشته را مهندسی عمران نام نهاده‌اند که به دلیل مشکلات واژه عمران در عربی، مسئله از قبل نیز پیچیده‌تر شده است. درعین حال، عمران با سویل به همان اندازه بیگانه و بی‌ربط است که راه و ساختمان بود. جالب‌ترین تجربه در باب معادل‌سازیهای ترجمه‌ای برای واژه شهروند رخ داده است. لغتنامه ارزشمند انگلیسی-فارسی حییم که از جمله نخستین کوششهای راه‌گشا در زمینه تدوین لغتنامه‌ای قابل قبول است، برای واژه Citizen، ضمن برشمردن چند معادل فارسی، از جمله رعیت نیز مطرح شده است که در عین مضحک بودن، گویای واقعیت تلخ و دیرین این مفهوم در این سرزمین است. همین سرگذشت، شاید اندکی تلخ‌تر، نصیب مفهوم جامعه مدنی شده است، زیرا علاوه‌براین حقیقت که در جامعه ایران حداقل تا انقلاب مشروطیت، مصداقی برای جامعه مدنی وجود نداشته است، این مفهوم به دلیل دگرگونی‌هایی که در عمل یا در تجربه زنده زندگی

کلام، شکل‌گیری و تثبیت جامعه سرمایه‌داری نوین را معیار تمدن می‌داند.

قبل از پرداختن به این ۲ نگاه، برای روشن شدن بحث، بهتر است تعریفی از جامعه مدنی ارائه شود. امروزه باب شده است که جامعه مدنی را دربرگیرنده نهادهای اجتماعی، انجمنها، باشگاهها، گروهها، اتحادیه‌ها، سازمانهای مذهبی و گروههای هم منفعت محسوب کنند که بین دولت و فرد قرار می‌گیرند. علاوه بر شمارش این تشکلهای اجتماعی، در ادامه اغلب بر نکته مهمی تأکید می‌شود و جامعه مدنی را شامل ساختارها و فرایندهایی تلقی می‌کنند که از طریق، به واسطه و به مدد آنها، افراد و گروهها به طور نسبی، فارغ از ساختارهای فرماندهی دولت و حکومت، دلمشغولها و خواسته‌های خود را تعقیب می‌کنند. نکات یادشده درواقع تلاشی است برای مشخص‌سازی جایگاه جامعه مدنی و نسبت آن با فرد، دولت و جامعه. بدینسان، جامعه مدنی گرچه در جامعه شکل می‌گیرد، لیکن علت وجودیش مدیون تمایز از دولت و جامعه است. به همین دلیل، علی‌رغم تمایز یادشده، کنش و واکنشی دائمی بین گروه، جامعه، دولت، نهاد اقتصاد، نهاد سیاست، نهاد فرهنگ و جامعه مدنی برقرار است. چنین ارتباط چندسویه‌ای، در کنار پیچیدگی جوهری جامعه مدنی، از عوامل آشفتگی مفهومی است که در باب این مفهوم همواره وجود داشته و از جهاتی مرتباً افزایش یافته است.

نکته مهم دیگر، غلط‌آموزیهایی است که برخی از افراد بهنگام بحث از جامعه مدنی به این آشفتگیها می‌افزایند. مثلاً در بحثهای ژورنالیستی در ایران باب شده است که بهنگام برشمردن نهادها و تشکلهای جامعه مدنی، به شوراهای شهر و روستا و احزاب سیاسی نیز اشاره می‌شود؛ غافل از آنکه گرچه این هر دو نهاد در جامعه مدنی شکل می‌گیرند، پس از شکل‌گیری، یا چون شورا از جامعه مدنی خارج و به بخشی از حکومت (حکومت محلی) بدل می‌شوند و یا چون حزب، به دلیل برخورد گزینشی با خواسته‌های جامعه مدنی از یکسو و تلاش برای به‌دست آوردن ماشین حکومتی و قدرت و تسخیر دولت از سوی دیگر، بین جامعه مدنی و دولت، حالتی بینابینی به‌خود می‌گیرند.

همان‌گونه که بیان شد، آشفتگی مفهومی موجود از طرفی معلول بی‌توجهی به دگرگونی مصداقهای جامعه مدنی و ورود کنشگران جدید بدان عرصه و خروج برخی دیگر از آن است. همان‌گونه که ارسطو در اثر ماندگار خود سیاست به‌نحوی فوق‌العاده روشمند و در لباس معلمی که به شاگردان خود درس می‌آموزد، با ارائه انواع سنخ‌شناسیها که اساساً روش اوست، ضمن مقایسه انواع دولت، حکومت، قانون اساسی و ضمن برشمردن ویژگیهای هریک هم از دیدگاه وضع موجود و هم از منظر وضع مطلوب، به‌وضوح نشان می‌دهد که در دنیای باستان (پولیس آتن)، کامیونیتی سیاسی، جامعه مدنی و دولت یکسان است. امری که علی‌رغم تفاوتهای پولیس آتن و امپراتوری روم، در این دومی نیز یکسان بود. در سنت کلاسیک غرب، جامعه مدنی قلمرو یا عرصه شهروندان فعال سیاسی محسوب می‌شد. با پیدایش دولتهای مطلقه اروپایی که بقایای فئودالیسم را از ریشه برچیدند، دولت در نقطه مقابل فعالیت سیاسی شهروندان و برابر نهاد آن تلقی می‌شد. بنابراین، همسانی جامعه مدنی و قلمرو یا جامعه سیاسی پایان گرفت. در آغازین مراحل سرمایه‌داری، آنگاه که طبقه بورژوا برای استقلال خویش و مستقل ساختن عرصه اقتصادی مبارزه می‌کرد، جامعه مدنی و قلمرو اقتصادی وحدت یافت. امروزه که عرصه اقتصادی و ماشین دولت توسط شرکتهای فراملیتی کنترل و هدایت می‌شود، جامعه مدنی از هر ۲ فاصله گرفته است و دربرگیرنده قلمرو کنشگری متشکل شهروندان در عرصه‌های مستقل از سیاست و مستقل از اقتصاد متشکل کنترل شده توسط امپراتوریهای اقتصادی است. در نتیجه، امروزه جامعه مدنی عرصه عمل آگاهانه شهروندانی است که مایل به تأثیرگذاری بر فرایندهای سیاسی و متعاقب آن، اثرگذاری بر تصمیمات اقتصادی در عرصه‌هایی هستند که به زیان مردم تمام می‌شود. به‌همین دلیل، در طول تاریخ پیوند شهروندی و جامعه مدنی هرگز قطع نشده است. فاصله گرفتن جامعه مدنی از عرصه سیاسی و از اقتصاد متشکل، استقلال جامعه مدنی را بیش از هر زمان دیگر تأیید می‌کند. چنین استقلالی سالها پیش توسط کارل مارکس مطرح گردید. او معتقد بود که جامعه

شرایطی، به مقابله با قدرتهای مشترک‌المنافع هدایت کننده دولتهای نئولیبرالی منجر می‌شود. چنین قدرتهای مشترک‌المنافی کنترل اقتصاد متشکل را نیز در دست دارند. بحث از جامعه مدنی بدون اشاره به اندیشمند ایتالیایی، آنتونیو گرامشی، ناقص باقی می‌ماند. او در کتاب ارزشمند *دفت‌رچه‌های زندان* نگاه جدیدی به دولت را مطرح می‌سازد. به نظر او، درک از دولت تنها به معنای ماشین حکومتی نیست، بلکه همچنین دربرگیرنده عرصه خصوصی یا مجموعه ساختارهایی است که در دل آنها مبارزه برای هژمونی یا سلطه فرهنگی - ایدئولوژیکی درمی‌گیرد. از نگاه او *روساختهای جامعه مدنی* سیستمهای جنگ جهانی اول و مکان جنگ، موقعیتها و جایگاهها بین طبقات متخصصی است که سرمایه‌داری بدانها جان بخشیده است. سرنوشت محتوم دولت، نابودی آن است و جامعه سیاسی در نهایت و آنگاه که طبقه کارگر و متحدانش هژمونی را به کف آورند و جامعه‌ای آزاد و خود فرمان برپا دارند، در جامعه مدنی مستحیل خواهد شد. گرچه جهان روزبه‌روز از چنین آرزویی فاصله گرفته است، اما در پی تشریح گرامشی از جامعه مدنی، عمل مشترک و آگاه نیز به‌وضوح خود را نشان می‌دهد. به هر تقدیر، شهرها روزبه‌روز بیشتر به عمل مشترک و آگاه شهروندان نیاز دارند. در چنین شرایطی، جامعه مدنی فراتر از تمام حرف و حدیثها، عرصه تعدیل خواسته‌های پراکنده شهروندان و عرصه رسیدن به توافق است. علاوه‌براین، جامعه مدنی با تعدیل اقدامات دولتها و اقتصاد متشکل، منبع مشروعیت بخشی به دولتها نیز بشمار می‌رود. بحث وجود یا فقدان جامعه مدنی در جوامع غیرغربی و از جمله در کشورهای اسلامی، به یکی از بحثهای آتشین دنیای حاضر بدل شده است. در این رابطه، دو دیدگاه نفی کامل و عدم همخوانی جامعه مدنی و اسلام و دیدگاه تکثر معانی جامعه مدنی و لذا همخوانی نوعی از آن، که بر پایه حقوق برادران ایمانی استوار است، با دین مبین اسلام به‌طور همزمان طرفدارانی دارند.

کتاب‌شناسی:

- زیر نظر سیمور لیپست. *دایرةالمعارف دموکراسی*. تهران: کتابخانه تخصصی وزارت امور خارجه، ۱۳۸۳.

مدنی، عرصه مستقل و خودگردان مالکیت خصوصی و روابط بازار است. به نظر او *آناتومی جامعه مدنی* را باید در *اقتصاد سیاسی جستجو کرد*. با ظهور جهانی سازی، تأکید بر روابط بازار در بحث از جامعه مدنی کم‌رنگ گردیده است. مارکس چنین موضوعی را حدس زده بود؛ به همین دلیل، در پایان عمر خویش از کاربرد جامعه مدنی امتناع نمود و صرفاً مفاهیم دوگانه دولت و جامعه را به کار می‌برد.

به این ترتیب، در تمام تعاریف و تحلیلهای مربوط به جامعه مدنی، از آغاز تا به امروز، عمل جمعی شهروندان صاحب حقوق همواره نقشی کلیدی بازی می‌کند. حال در مقابل چنین عمل مشترکی، ویژگیهای دولت و اقتصاد در هر دوره‌ای، رابطه این ۲ را با جامعه مدنی تعریف و مشخص می‌سازد. جامعه مدنی گاه به سمت دولت و گاه به سمت بازار متشکل نزدیک می‌گردد و در عصر حاضر از هر دو فاصله می‌گیرد. در واقع، نگاه جان لاک منعکس در رساله دوم در باب حکومت (۱۶۹۰م)، که توصیف کلاسیکی از جامعه مدنی به دست می‌دهد، منهای تأکیدش بر حکومت، صادق باقی مانده است. به نظر او، انسانها آزاد، مستقل و برابر زاده می‌شوند، اما بهنگامی که می‌پذیرند در حیطه مشترک‌المنافع وارد شوند، برای رفاه، امنیت زندگی صلح‌آمیز در میان یکدیگر از شرایط طبیعی فراتر می‌روند و بر قیود جامعه مدنی گردن می‌نهند. با توافق آدمیان برای ورد به جامعه مدنی، آنان اصل حاکمیت اکثریت را می‌پذیرند. افراد آزادند تا از جامعه مدنی خارج شوند، اما دست زدن به چنین کاری به معنای زیستن در شرایط طبیعی است که آنان را از قیود آزاد می‌سازد، اما در عوض، در مقابل دیگران بدون دفاع می‌گذارد. در واقع، عمل مشترک و آگاهانه آدمیان بر پایه اصل آزاد، مستقل و برابر بودن آنان واقعیت می‌یابد. این همان نکته‌ای است که در بحث جان لاک تا به امروز درست باقی مانده است، لیکن اصل حاکمیت اکثریت در دنیای *ارتباطات تحریف شده* (نظریه هابرماس) و قدرت بی‌مانند رسانه‌ها در مغزشویی، دیگر به معنای امنیت، رفاه و زندگی صلح‌آمیز نیست، که به نظر لاک از سوی حکومت برای همه تضمین می‌شود. اتفاقاً برای حفظ ارزشهای یادشده، عمل مشترک آدمیان در

محیطهای شهری دلالت دارد. طرحهای راهبردی و جامع حاوی اهداف کلان درازمدت است، حال آنکه طرحهای مدیریتی، به ویژه بر اقدامات عملی تمرکز دارد و به انتظام و اولویت بندی فعالیتهای کاشت، نگهداری و جابه جایی درختان، در قالب زمانی معین می پردازد.

جنگل شهری نظامی است متشکل از درختان و سایر پوششهای گیاهی - از جمله درختچه ها، گلهای و گیاهان علفی - که عرصه های سبز را در ابعاد مختلف در اجتماعات محلی و اطراف آنها، اعم از شهر، روستا و حاشیه شهرها تشکیل می دهد. این نظام متشکل از فضاهای سبز پراکنده، از جمله پارکها، خیابانهای مشجر، اراضی خارج از شهر، فضاهای خالی، محوطه مدارس، قبرستانها، اطراف دریاچه ها، کرانه رودخانه ها، جاده ها و گذرگاههاست. هدایت و مدیریت این امر به عنوان یک نظام و نه مجموعه ای از اجزاء مجزا، نتیجه توجه به این پیچیدگی است. گرچه بخش اعظم این نظام در مالکیت عمومی است، برخی از این فضاها به اجتماعات محلی و شرکتهای بهره برداری تعلق دارند. حدود مرز جنگلهای شهری

- Lofland, L. *The Public Realm: Exploring the City's Quintessential Social Territory*. New York: Aldine de Gruyter, 1998.
- Monti, D. *The American City*. London: Blackwell, 1999.
- Oxford Concise Dictionary of Politics. IAin Mclean (ed), New York: Oxford University Press, 1996.
- Zokin, S. *The Culture of Cities*. Oxford: Blackwell, 1995.

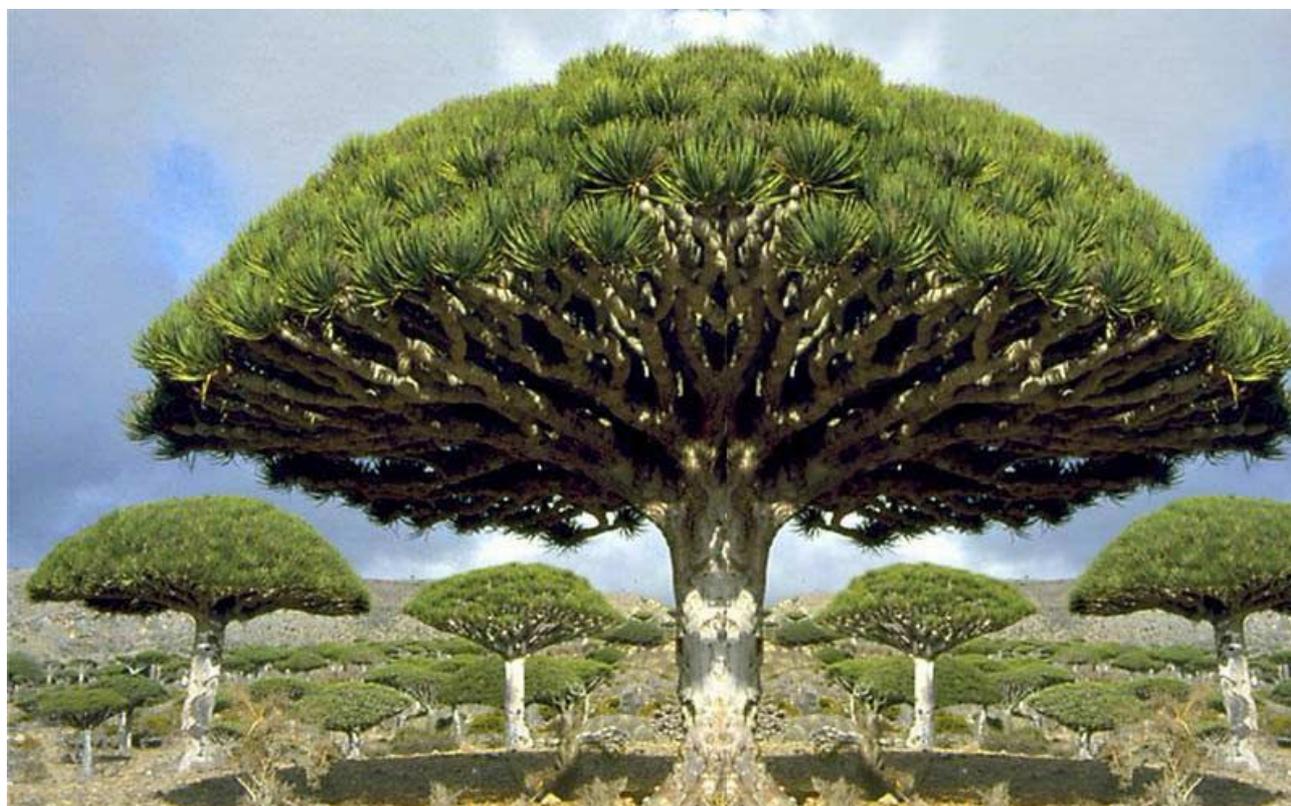
پرویز پیران

جفت گاو ← نسق

جنگلداری شهری

Urban Forestry

جنگلداری شهری هم بر برنامه ریزی و هم مدیریت طرحها و اقدامات مرتبط با حفاظت و نگهداری از جنگلها در



جهانی شدن

Globalization

جهانی شدن به تحولاتی باز می‌گردد که طی آن مناسبات اقتصادی در سطح جهان هرچه بیشتر از حصار محدودیتهای سرزمینی و نظارت دولتها بیرون می‌آید و به سمت تبعیت از یک بازار واحد جهانی پیش می‌رود. گسترش فعالیت اقتصادی در گستره‌ای که قلمرو فراملی و غیرسرزمینی نامیده می‌شود، جهانی شدن را پدید آورده است. اصطلاح جهانی شدن را به‌طور معمول برای مجموعه‌ای از پدیده‌ها به شرح زیر به کار می‌برند:

- همسو کردن بازارهای ملی با بازارهای جهانی در انطباق با اصول بازار آزاد و اقتصاد کلاسیک؛
- جهان‌گیر شدن روزافزون شیوه‌های زندگی، اقتصاد و فرهنگ برآمده از تجدد غرب؛
- گسترش فناوریهای جدید اطلاعاتی؛ و
- گسترش دامنه فعالیت شرکت‌های فراملیتی و سیطره آنها بر بازار کالا و سرمایه جهانی.

جهانی شدن با پیشرفتهای بزرگی در حیطه فناوری ارتباطات، اطلاعات و حمل و نقل پیوند دارد. جهانی شدن همچنین ملازم هم‌پیوندیهای جدید در عرصه اقتصاد است که پیوند خود را با جغرافیای ملی، هرچه کمتر می‌کند. در این تعبیر، جهانی شدن فقط تغییر در مقیاسها و کمیّات نیست، بلکه ورود اقتصاد به عرصه جدیدی از مناسبات است که طی آن، اقتصاد بین‌المللی به اقتصاد جهانی تبدیل می‌شود. جهانی شدن همچنین برای برخی مظاهر و رفتارهای فرهنگی، مثل جهانی شدن برخی شوهای تلویزیونی، یا برخی عادات در مصرف، همچون مصرف کوکاکولا یا مک‌دونالد نیز به کار می‌رود.

سرآغاز جهانی شدن

در مورد سرآغاز جهانی شدن اتفاق نظر وجود ندارد. براساس برخی تعابیر، وقایع کلیدی که نقش اصلی را در جهانی شدن بازی کرده‌اند، عبارتند از:

- ظهور نظام سرمایه‌داری و آغاز عصر استعمار؛

به درستی مشخص نیست، زیرا حد توسعه کالبدی شهر همیشه فراتر از مرزهای عینی شهر است.

جنگلداری شهری در پی منافع محیطی، اقتصادی و اجتماعی عرصه‌های سبز است. جنگل به‌عنوان یک دارایی/ موجودی محیطی، هوا را پاکیزه می‌سازد. تأثیر جزایر گرمایی را تعدیل می‌کند و مانع فرسایش خاک و جاری شدن روان‌آبهای سیل‌آسا می‌گردد و از این طریق، جریان آبهای سطحی را هدایت می‌کند. از نظر منافع اقتصادی، موجب ارزشهای ملکی می‌شود، به جذایب واحدهای مسکونی و واحدهای شغلی می‌افزاید و بالاخره، هم سلامت عمومی و هم کیفیت زندگی را بهبود می‌بخشد.

کتاب‌شناسی:

- Miller, R. M. *Urban Forestry: Planning and Managing Urban Spaces*. Englewood Cliffs, N.J., Princeton Hall, 1996.

اسکات بولنز

(عباس سعیدی)

جهاد سازندگی ← وزارت جهاد سازندگی

جهاد کشاورزی ← وزارت جهاد کشاورزی

جهان شهر ← شهر جهانی

• ورود سرمایه‌داری به مرحله امپریالیسم؛ و
• توافق واشینگتن در نیمه اول دهه ۱۹۷۰م.

برخی از پژوهندگان بروز جنگ جهانی اول و بحران در نظام استاندارد طلا را در مبادلات بین‌المللی دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰م، از سرچشمه‌های مهم جهانی شدن ذکر کرده‌اند. به‌همین ترتیب، آنچه که به مذاکرات اروگوئه و تأسیس سازمان تجارت جهانی باز می‌گردد، از وقایع مهم در رشد جهانی شدن به حساب آمده است. به‌هرحال، واژه جهانی شدن از نیمه اول دهه ۱۹۷۰م وارد ادبیات سیاسی شد. رشد نهادهای فراملی یکی از جنبه‌های مهم جهانی شدن است. در سده ۲۰م تعداد این‌گونه نهادها به تعداد انگشتان دست نمی‌رسید، اما امروز بیش از ۲۵,۰۰۰ سازمان غیردولتی با سرشت بین‌المللی وجود دارد.

تاریخ جهانی شدن

گرچه جهانی شدن در ۳ دهه اخیر ابعاد تازه‌ای پیدا کرده است، اما پدیده تازه‌ای نیست. دنیای بشری از آغاز همواره به سمت جهانی شدن پیش رفته است، هرچند این حرکت در چند دهه اخیر شتاب و وجوه تازه‌ای یافته است. نیروی عام محرک جهانی شدن را باید در سرشت اجتماعی تولید جستجو کرد. تولید سرشتی اجتماعی دارد و همین امر آن را به سمت جهانی شدن پیش می‌برد. با این حال، برای اینکه بشر به مرحله فعلی جهانی شدن گام بگذارد، می‌بایست راه درازی را طی می‌کرد و مراحل چندی را پشت سر می‌گذارد. جهانی شدن در شکل کنونی اساساً با نظام تولید سرمایه‌داری پیوند دارد و آغاز آن با زوال تولید فئودالی در اروپا و پیدایش نظام سرمایه‌داری در این منطقه پیوند دارد. به سخن دیگر، جهانی شدن معاصر اساساً جهانی شدن سرمایه‌داری است. سرمایه‌داری طی ۳ جهش بزرگ، جهانی شدن را به وضع کنونی رسانده است:

• جهش اول دوره استعمار بود که از سده ۱۷م شروع شد و تا اواخر سده ۱۹م ادامه یافت. در این دوره کشورهای اروپای غربی که به راه توسعه سرمایه‌داری پا گذاشته بودند، برای بازار فروش کالا، تهیه مواد خام و تصاحب مازاد اقتصادی، سراسر جهان غیر اروپایی را به زیر سلطه

استعماری خود درآوردند. رابطه استعماری که در این دوره هنوز براساس مناسبات تجاری استوار بود، ساختار اقتصادی کشورهای تحت سلطه را به سمت تحولات تازه سوق داد.
• جهش دوم در جهانی شدن سرمایه‌داری با عصر امپریالیسم پیوند دارد که آغاز آن به دهه‌های پایانی سده ۱۹م باز می‌گردد. در این مرحله صدور سرمایه به کشورهای تحت سلطه، در کنار صدور کالا، رشد قابل ملاحظه‌ای یافت. انگیزه صدور سرمایه، دست یافتن به سود بیشتر در کشورهایی بود که در آنها ترکیب ارگانیک سرمایه پائین و نرخ سود بالا بود. صدور سرمایه دگرگونی ساختار اقتصادی کشورهای توسعه‌نیافته را تحرک تازه‌ای داد. تغییرات در مرحله پیشین بیشتر به صورت تغییر جهت در مسیر تولید کالاهای صادراتی برای صدور به کشورهای پیشرفته بود، مثل تولید پنبه، کائوچو، مواد معدنی، مواد خوراکی. در این مرحله تحولاتی در تولیدات صنعتی کشورهای تحت سلطه نیز پدیدار شد و این امر به تغییر در ترکیب گروههای اجتماعی کشورهای تحت سلطه منجر گردید که رشد طبقه متوسط و طبقه کارگر از آن جمله بود. تحول در حوزه صنعتی، همچون تحول در سایر حوزه‌ها، با نیازهایی همسو بود که در کشورهای صنعتی پیشرفته شکل می‌گرفت و طبعاً در مسیر خاصی قرار داشت و به تعبیری، از نوع توسعه وابسته بود.

• سومین مرحله در جهش سرمایه‌داری به سوی جهانی شدن از نیمه اول دهه ۱۹۷۰م شکل گرفت. در این مرحله پیوندهای اقتصادی وارد مرحله کیفی تازه‌ای شد. سازمانهای بین‌المللی اقتصادی، مانند صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و سازمان تجارت جهانی، در هدایت اقتصاد جهانی نقش مهمی یافتند و بعد از دوره رواج نظریه اقتصادی کینز، نظریه نئولیبرال به‌عنوان اصول حاوی حیات اقتصادی مطرح شد. این مرحله که به‌طور خاص نام جهانی شدن را به خود اختصاص داده است، با چرخش تازه نظام سرمایه‌داری انطباق دارد که از آن به‌عنوان بازساخت سرمایه‌داری نیز یاد شده است. اصطلاح بازساخت سرمایه‌داری را مانوئل کاستلز، نویسنده کتاب سه‌گانه عصر اطلاعات، بر تحولات این عصر گذاشته است. کاستلز

شمالی، اروپای شرقی برای اروپای غربی و آسیا برای اقیانوس آرام- آسیا نقاط پیرامونی هستند. خاورمیانه نیز به شبکه مالی جهانی و تأمین انرژی برای نظام جهانی متصل است.

جهانی گرایی، منطقه گرایی و دولتهای ملی

همپای جهانی شدن با پدیده‌ای به نام منطقه گرایی نیز روبرو هستیم. به موازات جهانی شدن و با روند یکسانی، شاهد منطقه گرایی، یعنی رشد سازمانهای اقتصادی، منطقه‌ای هستیم. اقتصاد جهانی با اتکاء بر یک شبکه جهانی ارتباط، امور خود را به پیش می‌برد. این شبکه از مرزهای منطقه‌ای و ملی و اصولاً از مرزهای جغرافیایی فراتر می‌رود. البته این امر به معنی فارغ بودن اقتصاد جهانی از مرزهای سیاسی و دولتهای ملی نیست. با اینکه دولتهای ملی در اقتصاد نقش تأثیرگذار دارند، اما این واحد اقتصادی جهانی است که منویات خود را در قالبهای متفاوت و با استفاده از امکانات مختلف، از جمله امکانات دولتهای خودی، به پیش می‌برد. فعالیتهای راهبردی تولید، تجارت، انباشت سرمایه، تولید دانش و مدیریت اطلاعات در مقیاس جهانی صورت می‌گیرد. شرکتهای چندملیتی شکلهای بسیار متنوع و منعطفی را می‌سازند که مرزهای سرزمینی، هویتها و منافع ملی را پشت سر می‌گذارند.

در یک جمع‌بندی کلی، درباره نقش دولتهای ملی می‌توان گفت که جایگاه مدیریتی دولت تا حدودی رو به کاهش گذاشته است. اکنون بخش عمده کار انباشت سرمایه به شرکتهای چندملیتی منتقل شده است. دولتها برای بالا بردن توان رقابتی تولیدات داخلی، مالیاتها و به همراه آن، به ناگزیر، هزینه‌های اجتماعی را کاهش می‌دهند. باین حال، برخلاف ادعای نئولیبرالها برای مدیریت نظام سرمایه‌داری، بازار به تنهایی کافی نیست و وجود دولت در کنار بازار برای مدیریت این نظام ضروری است.

تا آنجا که به جایگاه دولتها در عرصه بین‌المللی مربوط می‌شود، این موضوع بُعد دیگری نیز دارد. بُعد دیگر این امر عبارت است از ظهور جریانهای به ظاهر مخالف جهانی شدن، مانند ملی گرایی، قوم گرایی و بنیادگرایی که در جهت

تحلیل خاصی از شکل‌گیری جهانی شدن و ماهیت آن دارد. کاستلز استدلال می‌کند که طی دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ پارادایم تازه‌ای در فناوری پدید آمد که منشأ بازساخت سرمایه‌داری شد. به نظر او، مدل اقتصاد کینزی که طی دوره بعد از جنگ ثبات و شکوفایی اقتصاد غرب را تضمین کرد، در اوایل دهه ۱۹۷۰م توان خود را از دست داد و به انتهای راه رسید. به این ترتیب، دور تازه‌ای از رکود و تورم، اقتصاد سرمایه‌داری را دربر گرفت. هم دولتها و هم شرکتهای خصوصی برای غلبه بر این دشواریها به چاره‌اندیشی و تکاپو افتادند و سرانجام، از راه آزمون و خطا شیوه‌هایی را یافتند که در حقیقت به منزله تجدید نظر در ساختار سرمایه‌داری بود. این تجدید نظر، در عمده‌ترین وجوه خود، متضمن ایجاد انعطاف تازه‌ای در سازماندهی تولید و توزیع بود. اقتصاد جهانی اقتصادی است که همچون یک واحد در سطح جهان عمل می‌کند. سازماندهی این اقتصاد تنها با استفاده از فناوری جدید اطلاعات، شامل مخابرات و کامپیوتر، میسر است. این فناوری به شکل‌گیری شبکه‌های متشکل از شرکتهای جهانی با فرمولهای مختلف کمک کرده است. شیوه‌های تازه تولید و توزیع بر شکلهای گوناگون اتحاد و همکاری بلندمدت، کوتاه‌مدت و موقت میان شرکتهای پیوند خوردن شبکه‌های کوچک، متوسط و بزرگ در یک مجموعه متشکل استوار است. راهبرد این شرکتهای مبتنی بر کسب مزیت رقابتی بر پایه موقعیت نسبی در درون شبکه است. این ساختار همواره در حال بازتولید، گسترش و عمیق‌تر شدن است.

نظام کنونی اقتصاد جهانی، با همه ابعاد درهم تنیده‌اش، همچنان ساختار عدم تناظر بین مناطق را بازتولید می‌کند. فاصله بین مناطق توسعه یافته و توسعه نیافته، حتی با شتاب بیشتری، در حال افزایش است. در یک طرف، منطقه امریکای شمالی، اروپا و اقیانوس آرام- آسیا و در طرف دیگر، مناطق پیرامونی قرار دارند. البته، گاهی به مقتضای پویاییها در درون شبکه جهانی اقتصاد، تقاطعی از پیرامون به درون مرکز جذب می‌شوند که کشورهای تازه صنعتی شده جنوب آسیا از آن جمله‌اند. هریک از ۳ منطقه اقتصادی برای خود پیرامونی دارند. امریکای جنوبی برای امریکای

تقویت جایگاه دولتها عمل می‌کند. این جریانها که در شکل ظاهری با جهانی شدن ناهمخوان هستند، در مضمون نه تنها در مقابل جریان جهانی شدن قرار نمی‌گیرد، بلکه به خاطر برگردان جریان عام جهانی شدن به زبان ملی و بومی، در عمل شرایط پذیرش آن را در عرصه‌های خاص، یعنی عرصه‌های ملی و بومی فراهم می‌کنند. به این ترتیب، دولتهای ملی از یکسو جهانی شدن را به عرصه ملی می‌کشاند و از سوی دیگر، با بسط دامنه این جریان، در واقع زمینه‌های تضعیف جایگاه اقتصادی خود را فراهم می‌سازند.

جهانی شدن و جهانی سازی

جهانی شدن در ادبیات سیاسی به صورت اصطلاحی بی طرف و حاکی از یک پدیده در جهان به کار می‌رود. صرف نظر از اینکه همین ظرفیت غیرجانبدار واژه جهانی شدن، خود به طور جانبدارانه به کار می‌رود، واقعیت این است که همراه با آن، ۲ جریان متفاوت در حال رخ دادن است:

- جهانی شدن به عنوان یک فرایند؛ و
- جهانی سازی به عنوان یک پروژه.

جهانی شدن به عنوان یک فرایند، عملکرد نیروهای تولید اجتماعی و در زمان ما سرمایه داری جهانی است. در مقابل، جهانی شدن به عنوان یک پروژه، برنامه‌ای سیاسی است که کشورهای بزرگ صنعتی و در رأس آنها ایالات متحد برای جهان تدارک دیده‌اند و می‌خواهند آن را به کمک ابزارهای مختلف، از جمله ابزار دیپلماتیک، سیاسی و نظامی، در جهت خاص به پیش ببرند. کشورهای ضعیف‌تر، بنا به ملاحظات گوناگون، به ناچار به همراهی با سیاستهای قدرتهای بزرگ صنعتی سوق داده می‌شوند. اگر جهانی شدن به معنی گسترش هم پیوندیهای اقتصادی و تعمیق کیفی آن است، جهانی سازی، ترویج گزینشی هنجارهای لیبرالی در راستای منافع قدرتهای بزرگ مرکز است.

جهانی شدن و توسعه

توسعه، به ویژه توسعه کشورهایی که در زمره کشورهای در حال توسعه به حساب می‌آیند، به مسئله‌ای مهم در جهان

معاصر تبدیل شده است. پرسش این است که جهانی شدن با توسعه چه ملازمتی می‌تواند داشته باشد؟ لیبرالها و نئولیبرالها معتقدند که بازار آزاد و آزادسازی اقتصادی مناسب ترین سیاست برای پیشبرد امر توسعه است. بنابر نظر آنها، بازار نقش خود-تنظیم گر دارد و اگر دولتها در آن مداخله ناروا نکنند، نقش تعادلی خود را در انتقال دادن سرمایه به مناطق کمتر توسعه یافته به انجام می‌رساند و این مناطق را به جریان توسعه می‌کشاند. مخالفان نئولیبرالها معتقدند که بازار آزاد سرمایه داری، نه تنها میل به تعادل ندارد، بلکه برحسب سرشت خود، به قطبی کردن مناطق اقتصادی از حیث میزان توسعه کمک می‌کند و علاوه بر آن، میل به بحران دارد. دوره‌های تجاری مظه‌ری از این بحران زایی است. آنچه در دوران بعد از جنگ تا دهه ۱۹۷۰م باعث شکوفایی و ثبات نسبی اقتصاد غرب شد، پیروی از مدل اقتصادی کینز و سیاستهای لیبرال دموکراتیک و سوسیال دموکراتیک بود، نه بازار آزاد به مفهوم کلاسیک. در عرصه اقتصاد جهانی، لیبرالها در دفاع از نظر خود به نمونه کشورهای معروف به کشورهای تازه صنعتی شده در آسیای جنوب شرقی اشاره می‌کنند. مخالفان آنها معتقدند، این نمونه کوچک را که حدود ۵٪ جمعیت کشورهای توسعه نیافته را دربر می‌گیرد، نمی‌توان به کل جهان تعمیم داد. علاوه بر آن، نمونه‌های بسیار بیشتری وجود دارد که خلاف این نظر را ثابت می‌کند. بخش بزرگی از کشورهای امریکای جنوبی، افریقا و آسیا که بازارهای خود را به روی جهان گشودند، در عمل از این امر سودی نبردند.

هواداران نظریه نظام جهانی در مورد واقعیتهایی که به آن اشاره شد، تحلیل خاص خود را دارند. نظریه نظام جهانی، جهان را به عنوان یک نظام واحد می‌بیند که از ۳ جزء شامل مرکز، پیرامون-مرکز و پیرامون تشکیل شده است. بنابر تحلیل آنان، بنابر مقتضیات نظام جهانی ممکن است در مقاطعی برخی از نقاط پیرامون وارد پیرامون-مرکز یا مرکز شوند، اما این حرکت را نمی‌توان به وضعیت و آینده تمام نقاط پیرامون (کشورهای در حال توسعه) تعمیم داد و چنین نتیجه گرفت که در صورت تبعیت از بازار آزاد، همه کشورهای در حال توسعه مسیر توسعه را طی کرده و به

جهانی) شهرت یافته‌اند، ایجاد دفترهای مرکزی شرکتها و بانکهای بزرگ منشأ اصلی تجدید ساخت شهری به حساب می‌آیند. برخی از مادرشهرها، محل شکل‌گیری فرهنگهایی هستند که به فرهنگهای جهانی شهرت یافته‌اند. این مادرشهرها با این خصوصیت فرهنگی، فضاهای خاص خود را ایجاد کرده‌اند. شیوه‌های خاص زندگی، ابزار خاص امنیتی و سبکهای خاص معماری به این شهرها چهره جدیدی داده است. جهانی‌شدن شهرها را وامی‌دارد تا فرهنگ خود را به شیوه‌ای که مشوق جذب سرمایه، سرمایه‌گذاری، تخصصها و فن‌آوریهای پیشرفته باشد، توسعه دهند.

کتاب‌شناسی:

- رابرتسون، رنالد. *جهانی‌شدن، تئوریهی اجتماعی و فرهنگ جهانی*، ترجمه کمال پولادی، تهران: نشر مرکز، ۱۳۸۲.
- شورت، ج. و کیم، ی. *جهانی‌شدن و شهر*، ترجمه احمد پوراحمد و شایان رستمی، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۴.
- کاستلز، مانوئل. *عصر اطلاعات*، ترجمه علی پایا و دیگران، تهران: طرح نو، ۱۳۸۰.
- هابرماس، یورگن. *جهانی‌شدن و آینده دموکراسی*، ترجمه کمال پولادی، تهران: نشر مرکز، ۱۳۸۲.
- Amin, Samir. "Political Economy of Twentieth Century", *Monthly Review*. Vol. 55, No. 2, June, 2000.
- Balaam, D. and Vesth, M. *Introduction to International Political Economy*. New Jersey: Prentice Hall, 2001.
- Pantich, Leo. "The New Imperial State", *New Left Review*. Vol. 2, Mar-Apr, 2000.

کمال پولادی

کشور توسعه‌یافته تبدیل خواهند شد. سرشت نظام جهانی (نظام سرمایه‌داری جهانی)، قطبی بودن توسعه‌یافتگی و توسعه‌نیافتگی است. به بیان دیگر، رشد نامتوازن و نظام مبادله نامتناظر جزء جوهری این نظام است.

جهانی‌شدن و امپراتوری غیرسرزمینی

برخی تحلیل‌گران مارکسیست، از جمله پولانزاس، جهانی‌شدن معاصر را با بسط امپراتوری غیرسرزمینی ایالات متحد ملازم بشمار می‌آورند. این دسته از تحلیل‌گران روی این نکته تأکید دارند که بعد از توافق واشینگتن و وقایع سال ۱۹۷۴م، کیفیت تازه‌ای در نظام سرمایه‌داری جهانی پیدا شده است. این کیفیت عبارت است از سیطره سرمایه آمریکایی در درون زنجیره امپریالیستی. سیطره سرمایه و سرمایه‌داری آمریکا از نوع برتری جوییهی گذشته به صورت سرکردگی قدرت در نظام روابط بین‌المللی نیست، بلکه به صورت بازتولید نوعی مناسبات در درون کشورهای دیگر است. این سیطره در قیاس با برتری جویی انگلستان در دوران گذشته، از این امکان برخوردار است که خود را در درون کشورهای دیگر بازتولید کند. برهم زدن نظام دولت رفاهی در اروپا طی ۳ دهه اخیر و حاکم کردن اصول نئولیبرالی بر اقتصاد این کشورها و بسیاری از کشورهای دیگر، نتیجه این تحول در درون زنجیره امپریالیستی است. ایالات متحد به این ترتیب به یک امپراتوری غیرسرزمینی تبدیل شده است.

جهانی‌شدن و شهرها

جهانی‌شدن به شکلهای گوناگون بر عرصه زندگی و فضاهای زیستی تأثیر فراگیر دارد. تا آنجا که به مدیریت شهری مربوط می‌شود، رقابت بین شهرها برای جلب هرچه بیشتر سرمایه‌گذاری خارجی و جذب شرکتها و مؤسسات بین‌المللی جهت استقرار در شهر، از جمله مظاهر این جریان است. حضور سرمایه‌داری بین‌المللی در شهر، در تغییر بافت آن و تجدید ساخت فضایی آن تأثیر همه‌جانبه دارد. پیدایش مناطق جدید تجاری و نواحی تازه مسکونی، اتخاذ راهبردهای تازه‌ای را برای توسعه شهری ایجاب می‌کند. در برخی شهرها که به شهرهای جهانی (→ شهر

جهانی‌شدن و روستا

Globalization & Countryside

جهانی‌شدن پیوستگی و وابستگی متقابل دامنه‌دار مکانها در مقیاس جهانی است که به صورت فشردگی زمان و فضا تجلی می‌یابد. به سخن دیگر، جهانی‌شدن فرایندی عام است که تمام روندهایی را که مردمان نقاط مختلف جهان

را به یکدیگر مربوط می‌سازد و در یک جامعه جهانی جای می‌دهد، شامل می‌شود.

در دهه‌های اخیر، جمعیت روستایی در سطح جهانی به نفع شهرگرایی و گسترش کانونهای شهری، پیوسته رو به کاهش بوده است؛ با این حال، هنوز بخش قابل توجهی از ساکنان کره زمین در محیطهای روستایی زندگی می‌کنند. داده‌های آماری حاکی از تفاوت‌های فضایی موجود از لحاظ حجم و شدت شهرگرایی در مناطق اصلی جهان است. به‌عنوان نمونه، در آستانه سده ۲۱م در اقیانوسیه (استرالیا و زلاندنو)، یعنی شهری‌ترین منطقه جهان، ۹۰٪ از جمعیت در شهرها زندگی می‌کردند، ولی در همسایگی آن، ملانزی با کمترین نسبت جمعیت شهری در جهان (کمتر از ۲۴٪) روبرو بود. به‌همین ترتیب، اروپای شمالی و غربی، با ۸۳٪ جمعیت شهری، از مهم‌ترین و پرجمعیت‌ترین مناطق شهری بشمار می‌روند، اما این نسبت در اروپای شرقی و جنوبی به مراتب کمتر است و به ترتیب به ۶۸٪ و ۶۶٪ می‌رسد. در قاره آمریکا، امریکای جنوبی با حدود ۸۰٪ جمعیت شهری نسبت به امریکای شمالی (با ۷۷٪ شهرنشین)، از نسبت شهرنشینی بیشتری برخوردار است، حال آنکه این نسبت در امریکای مرکزی و حوزه کارائیب به ترتیب به ۶۸٪ و ۶۳٪ می‌رسد. بدینسان، جمعیت شهری در تمام مناطق اروپا و امریکا از نسبت بالایی برخوردار است و به‌طور متوسط، بیش از ۶۳٪ از کل جمعیت را تشکیل می‌دهد. در مقابل، در قاره‌های افریقا و آسیا، تنها آسیای غربی، با ۶۵٪ جمعیت شهری، دارای نسبت مشابهی با قاره‌های اروپا و امریکاست. افریقای شمالی و افریقای جنوبی با حدود ۵۰٪ جمعیت شهری، از نسبت‌های معتدل‌تری برخوردارند، اما همین نسبت نیز در مقایسه با سایر مناطق افریقا و آسیا بیشتر است. افریقای شرقی با حدود ۲۵٪ و همچنین بخش جنوبی آسیای مرکزی با حدود ۳۰٪ جمعیت شهرنشین، از کمترین نسبت‌های شهرنشینی در جهان برخوردارند. مناطق بسیاری در آسیا، با سطوح ناچیز شهرنشینی و مقادیر بالای جمعیتی، بیشترین شمار جمعیت روستایی جهان را در خود جای داده‌اند. تقریباً یک‌سوم از روستانشینان دنیا در آسیای جنوب مرکزی

و به‌همین ترتیب، ۲۷٪ دیگر در آسیای شرقی و ۱۰٪ در آسیای جنوب شرقی زندگی می‌کنند.

آشکار است که علی‌رغم شباهتهای ظاهری در برخی زمینه‌ها، روند این دگرگونیها و همچنین پیامدهای آنها در کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای توسعه‌نیافته متفاوت بوده است. براین اساس، می‌توان گفت پدیده روستاگرایی که قاعدتاً در مقابل شهرگرایی مطرح شده است، در این دو قطب با ماهیتی کاملاً متفاوت بروز یافته است. این‌گونه روندها سکونتگاههای روستایی کشورهای موسوم به جهان سوم را، هم از لحاظ کمی و هم از نظر کیفی، با تحولاتی مسئله‌ساز روبرو ساخته است که تجلی بارز آن، تخلیه و فروپاشی بسیاری از سکونتگاههای روستایی و شکل‌گیری نابهنجار بعضی شهرهای بزرگ نابسامان بوده است.

به‌طور کلی، سابقه اثرات تجارت و مهاجرت‌های جهانی، به سرآغاز ورود اروپائیان به سرزمینهای امریکا، استرالیا، زلاندنو و افریقا و به معرفی محصولات جدید سرزمینهای تحت استعمار باز می‌گردد. با این وجود، در تبیین جهانی‌شدن به‌مثابه یکی از اثرگذارترین نیروهای عصر حاضر، آن را نه تنها به مفهوم جابه‌جایی کالاها، افراد و سرمایه در اکناف جهان، بلکه به‌عنوان هم‌کنشی و پیوند متقابل مکانها در سراسر جهان باز می‌شناسند. بنابراین، جهانی‌شدن از اساس به مناسبات نابرابر قدرت و به سخن دیگر، به فقدان قدرت مناطق روستایی نسبت به کنترل آینده خود و به روند به زیرسلطه شبکه‌ها و روندهای قدرت درآمدن هرچه بیشتر مناطق روستایی باز می‌گردد که در مقیاس جهانی تولید، بازتولید و به اجرا درمی‌آید. قدرت سرمایه‌داری جهانی و به مفهوم وسیع‌تر، شرکت‌های بزرگ جهانی، تنها یکی از نمونه‌های آن بشمار می‌روند که نه فقط در بخشهای سنتی اقتصاد روستایی، بلکه در هرگونه فعالیتی (در سطح محیطهای روستایی) اثرگذار است. به این ترتیب، جهانی‌شدن پدیده‌ای فراتر از تجارت یا به‌دست گرفتن و اداره امور است.

درواقع، چنان‌که پیترز (۱۹۹۶م) می‌نویسد، جهانی‌شدن شکل مجرد و یکسانی ندارد، بلکه اشکال مختلفی دارد و به صور گوناگون پدیدار می‌گردد. مرز تفکیک و نیز هدف

علاوه‌براین، بسیاری از شرکتهای بزرگ مستقل که در بخشهای مختلف تولید روستایی فعالیت دارند، از طریق پیمانهای درازمدت همکاری، به ۳ مجموعه زنجیره‌ای مواد غذایی که توسط ۴ شرکت و به‌صورت واحد اداره می‌شوند، قرار دارد؛ و

۳. شبکه‌های انتظام جهانی، به‌مثابه سومین پدیده‌ای که در قالب جهانی‌شدن اقتصاد، بر نواحی روستایی اثرگذار هستند.

• **جهانی‌شدن تحرک و جابه‌جایی.** جهانی‌شدن نه تنها به آزادسازی و تحرک کالاها و سرمایه منتهی شده است، بلکه جابه‌جایی افراد و گروههای انسانی نیز از پیامدهای آن است. اگرچه مهاجرت‌های روستا-شهری پدیده جدیدی نیست، اما همگام با فرایند جهانی‌شدن ابعاد تازه‌ای یافته است که در تاریخ معاصر بی‌سابقه است. به‌عنوان نمونه، با گسترش شبکه‌های اطلاعاتی، توسعه وسایل حمل‌ونقل و تسهیل جابه‌جایی، افراد و گروههای انسانی این امکان را یافته‌اند که با ترک موطن خود، به بازارهای جهانی کار وارد شوند. این روند، در مقیاس کلی، موجب شده است، تا وابستگی مکانی افراد و گروههای انسانی به‌نحو بی‌مانندی کاهش پذیرد.

امروزه، حرکت انسانها به‌سوی محیطهای روستایی و یا خروج از آنها، به تفاوت، در سطح جهانی به‌شدت در جریان است. البته، آشکار است که این وضعیت در سرزمینهای توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته با تفاوت‌های بارزی همراه است؛ درحالی‌که در کشورهای توسعه‌یافته زندگی و فعالیت در محیطهای روستایی جاذبه‌های تازه‌ای یافته است، در کشورهای توسعه‌نیافته، هنوز در مواردی، دسترسی به حداقل امکانات زیستی موجب تحرک می‌شود؛ گسترش گردشگری روستایی، به‌ویژه در سرزمینهای توسعه‌یافته، و در مقابل، موج مهاجرت‌های غیرقانونی و پرخطر از افریقا به اروپا، از نشانه‌های این تحرک است. در مقابل، در سرزمینهای توسعه‌نیافته، تضاد میان زندگی در سکونتگاههای شهری و روستایی و نارسائیه‌ها و کمبودهای بنیادی در سطح واحدهای روستایی از یکسو و جاذبه‌های شهری، به‌عنوان کانونهای ظاهراً فعال و بهره‌مند، از سوی

غایی این صور و شکلها همیشه به‌سادگی قابل تشخیص نیست و چه بسا گاهی متعارض نیز به نظر می‌آیند. براین‌اساس، اثربخشی فرایند جهانی‌شدن در نواحی روستایی با پدیده‌های متفاوتی در عرصه‌های مختلف همراه است که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

• جهانی‌شدن اقتصادی؛
• جهانی‌شدن تحرک و جابه‌جایی؛ و
• جهانی‌شدن ارزشها.

وودز (۲۰۰۵م) می‌نویسد، اقتصاد جهانی شاید در نگاه اول، یادآور آسمانخراشهای منهاتان یا چیزی شبیه آن باشد، اما ساده‌ترین تجلی آن در مراجعه روزانه به فروشگاههای مواد غذایی، به‌ویژه در شهرهای بزرگ، به چشم می‌خورد. در این فروشگاهها انواع و اقسام تولیدات مواد غذایی از سراسر جهان عرضه می‌گردند که در واقع، توسط شرکتهای جهانی تهیه، فراوری و مبادله و حتی در سطح جهانی برای آنها تبلیغ می‌شود.

• **جهانی‌شدن اقتصادی.** این جنبه، به‌مثابه یکی از ۳ وجه تأثیرپذیری نواحی روستایی از فرایند جهانی‌شدن، از جمله به‌صورت پدیده‌های زیر بروز می‌یابد:

۱. **جهانی‌شدن تجارت** که تأثیر آن بر اقتصاد و جامعه روستایی پیوسته رو به گسترش دارد. کوشش در انطباق با اقتصاد نوین جهانی موجب تحولات چشمگیری در فعالیت کشاورزی در کشورهای در حال توسعه و محیطهای روستایی آنها شده است. در عمل، درست است که واحدهای زراعی و تولیدکنندگان روستایی بخشی از محصولات خود را به بازارهای محلی عرضه می‌دارند، اما کوشش پنهان و آشکاری در کار است تا هرچه بیشتر با تولیدات خود به بازارهای جهانی راه یابند؛

۲. **ظهور و حضور شرکتهای جهانی** در نواحی روستایی پدیده دیگری است که روزبه‌روز بر سیطره آنها افزوده می‌شود. به‌عنوان نمونه، بازار جهانی بذر تنها در دست ۴ شرکت جهانی است؛ ۸۰٪ از صادرات ذرت و بیش از ۶۵٪ از صادرات سویا در ایالات متحد زیر نظر ۳ شرکت جهانی به انجام می‌رسد. در استرالیا، ۷۵٪ از عمده‌فروشی و شبکه توزیع مواد غذایی در کنترل تنها ۳ شرکت قرار دارد.

دیگر، به روی‌آوری خیل روستائیان به سوی مراکز شهری به منظور دستیابی به امکانات و تسهیلات گوناگون منجر می‌شود. این روند که دامنه آن به مهاجرت در سطوح جهانی رسیده است، نه تنها به اختلال بیشتر شبکه داخلی سکونتگاه‌های روستایی در این کشورها دامن می‌زند، بلکه حوزه‌های شهری آنها را نیز با مشکلاتی جدی و متنوع روبرو می‌سازد. بدینسان، این‌گونه کشورها، در سطح روستایی با شبکه‌ای از هم گسیخته و در سطح کانونهای شهری، با مسائل متنوع اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و مانند آن روبرو هستند.

جهانی‌شدن فرهنگی. ظهور وسایل جهانی ارتباط جمعی و حضور یک فرهنگ عمومی جهانی، مبتنی بر مصرف نسبتاً همسان فیلم، تلویزیون، موسیقی و مانند آن، بُعد سوم فرایند جهانی‌شدن به حساب می‌آید. در چارچوب این فرهنگ عام، کار و زندگی در محیطهای روستایی همه‌جا یکسان است، همان‌گونه که شکل خاصی از شیوه زیستن در کانونهای شهری معرفی و شناخته می‌شود. یکی از نتایج ناخوشایند این روند، جهانی‌شدن ارزشها و به سخن دیگر، یکسان‌سازی ارزشها بر مبنای ارزشهای رایج غربی، مستقل از تفاوت‌های فرهنگی و سنتی جوامع روستایی در سرزمینهای دیگر است.

فرایند جهانی‌شدن و بهره‌گیری گسترده از ابزار فنی و خودکار که در جای خود به افزایش سطح تولید منجر گردید، به تسریع روندهای نابرابر نیز کمک کرده است. آشکار است که پیامدهای این تحولات در سرزمینهای مختلف یکسان نبوده است: اگر این دگرگونیها در کشورهای صنعتی با نوعی تعادل میان محیطهای شهری و روستایی همراه بوده، در کشورهای غیرصنعتی تبعات متفاوت و مسئله‌سازی به بار آورده است؛ برخی از این پیامدها عبارتند از:

- تزلزل بنیادهای فعالیت و اقتصاد روستایی و محدودیت تولید زراعی؛
- رشد بی‌رویه و نامتعادل شهرها؛
- گسترش فعالیتهای غیرتولیدی، حاشیه‌ای و به اصطلاح غیررسمی؛

- بروز پدیده‌ی رو به رشد حاشیه‌نشینی؛ و
- گسترش خشونت و ناهنجاریهای مختلف اجتماعی-فرهنگی.

بدینسان، روند این نوع دگرگونیها در این‌گونه کشورها نه تنها به حل مسائل پیشین نیانجامیده است، بلکه معضلات تازه‌ای را پیش روی آنان قرار داده است. از سوی دیگر، درحالی‌که تنها بخش ناچیزی از جمعیت کشورهای توسعه‌یافته صنعتی در سکونتگاههای روستایی سکونت دارند و به فعالیت در بخش کشاورزی می‌پردازند، در کشورهای توسعه‌نیافته با وجود رشد بی‌رویه شهرها در دهه‌های اخیر، این نسبت درصد بالایی را به خود اختصاص می‌دهد. بنابراین، جامعه و اقتصاد روستایی در کشورهای توسعه‌نیافته با معضلاتی همراه است که از جمله عبارتند از:

- محدودیت اشتغال و فعالیت؛
- سطح ناچیز درآمد و پس‌انداز؛
- محدودیت دسترسی به امکانات؛
- غذای ناکافی و سوء تغذیه؛ و
- بیکاری پنهان و آشکار.

آشکار است که نتیجه تأکید بر رهیافتهای مبتنی بر رشد اقتصادی، بدون توجه کافی به ابعاد اجتماعی توسعه، تداوم این‌گونه مسائل، به‌ویژه فقر اقتصادی و سطح پایین کیفیت زندگی و نیز دور باطل خشونت و نابهنجاری در سرزمینهای توسعه‌نیافته است که بازتاب آن در قالب جهانی‌شدن-آشکارا-دامان سرزمینهای توسعه‌یافته را نیز به اشکال مختلف فرامی‌گیرد.

کتاب‌شناسی:

- Albrow, M. and King, E. (eds). *Globalisation, Knowledge and Society*. London: Sage Publication, 1990.
- Gray, I. and Lawrence, G. *A Future for Regional Australia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Held, D.; McGrew, A. & et al. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. UK: Polity Press, 1999.
- Hendrickson, M. and Heffernan, W. "Opening Spaces Through Relocalization: Location Potential Resistance in the Weaknesses of Global Food System", *Sociologia Ruralis*. Vol. 42, 2002.
- Pieterse, J. "Globalisation as Hybridization", *Food, Fuel and Freeways: An Iowa Perspective on How Far Food Travels, Fuel Usage and Greenhouse Gas Emissions*. M. Featherstone, & et

جهان به‌حوزه‌ای مؤثر برای فعالیتهای انسان معاصر: حوزه‌ای دربردارنده ظرفیت و امکان مشارکت تمامی نگرشها و تمدنها و تبدیل آنها به بازیگران اصلی و صاحبان نقش در قلمروی انسانی در مقیاس جهانی که خود بازنمودی روشن از این فشردگی زمانی-فضایی است.

تحلیل و تبیین تحولات اقتصادی در چارچوب اقتصاد شهری پیوسته با استفاده از مفاهیمی چون نقاط، خطوط و مرزها صورت می‌پذیرد. براین مبنای شهرها به‌مثابه هستیهایی تقسیم شده به نواحی مرکزی و پیرامونی، کانونی و حاشیه‌ای، تولیدی یا مصرفی، در کنار و یا در برابر سایر شهرها در قالب یک سلسله مراتب ملی یا فراملی قرار می‌گیرند. البته این‌گونه برداشتها عمدتاً براساس نقش شهرها در جغرافیای جدید جهان جریانها و سلسله مراتب شهری جهانی شکل گرفته‌اند، اما در تحلیل روابط همچنان بر دوگراییهایی چون: جهان به‌مثابه فضای جریانها در مقابل فضای سکون و ثبات شهری؛ جهان به‌مثابه دور در مقابل محل به‌مثابه نزدیک؛ یا ارتباط خرد چهره به چهره در مقابل ارتباط کلان بعید و با فاصله استوارند. ازاین‌رو، این رویکرد تحلیلی که با ویژگیهای فرایندهای جهانی‌شدن (← جهانی‌شدن) و اقتصاد جهانی چون محلی-جهانی بودن، دور-نزدیک بودن، درونی-بیرونی بودن، اینجا-آنجا بودن هماهنگی نداشته، درک آن را با دشواری روبرو ساخته است. ترکیب و بازترکیب جریانهای متعدد و مداوم زمانی-مکانی در جوامع، به شکل‌گیری نظامی پیچیده، گسسته و فراگیر از وضعیتهای نامتعادل منجر شده است. این نظم در اغلب موارد بی‌ارتباط با محل و به‌دنبال‌الگویی فرامتنی است. اگر شهر (پولیس) در نزد افلاطون همانا روح در اندازه‌ای بزرگ بشمار می‌رفت، شهر جهانی همانا روح است در اندازه‌ای جهانی که امکان عرضه نه برابری، بلکه فرصتهای برابر را داراست.

برمبنای نظریات اقتصاد شهری در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰م مبنی بر وجود پیوند میان صنعتی‌شدن و شهرنشینی گسترده، کارایی اقتصادی منوط به‌حضور در انبوهه‌های صنعتی بود؛ انبوهه‌های عظیمی که مکانهای عرضه فرصتهای پربازده بازار، بهره‌برداری از مزیت‌های نزدیکی و

al (eds), Leopold Center for Sustainable Agriculture, 2001.
- Woods, M. *Rural Geography*. London: Sage Publication, 2005.

عباس سعیدی

جهانی‌شدن و شهر

Globalization & City

اصطلاح جهانی‌شدن مفهومی است متأثر از ایده دهکده جهانی محقق رسانه‌ای، مارشال مک لوهان، در دهه ۱۹۶۰م که رواج آن را می‌توان با توسعه فراگیر و جهان‌گستر انقلاب فناوری-اطلاعاتی و تغییرات بنیادی و اساسی در زندگی اجتماعی و فرهنگی ناشی از آن، همزمان دانست. انقلاب فناوری-اطلاعاتی که خود فشردگی زمان-فضا را به‌دنبال داشت، نه تنها سبب تغییر آگاهی و ادراک از زمان و فضا گردید، بلکه با تسریع جهانی‌شدن فرایندهای اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی، سبب تغییرات گسترده و اساسی در ساختار و مقیاس روابط متقابل انسانی، شیوه و محتوای تولید، تبدیل کالاهای سرمایه‌ای-مادی به دانشی-معرفتی، پشت سرگذاشتن عصر فوردیسم محدود به فضای ملی و قدم نهادن در عصر پسافوردیسم با فضای نامحدود فراملی، متمرکز بر شیوه تولید اطلاعاتی و خدماتی گردید؛ وضعیتی که در مقایسه با صنعت و مدرنیته از شرایط به مراتب آزادتر و فارغ‌تری از ارزش‌گذارها برخوردار بود.

جهانی‌شدن با تأثیر گسترده بر تمامی جنبه‌های زندگی انسان در گستره‌ای جهانی، بر ۲ متغیر اصلی یعنی فرد به‌عنوان بازیگر و شهر به‌عنوان صحنه تحقق تواناییهای او استوار است. علاوه‌براین، تغییرات ساختاری ناشی از جهانی‌شدن، سبب تقلیل نقش دولت-ملتها، از بازیگران یا واحدهای معنادار اقتصادی به میانجیهای تسهیل‌کننده روابط محلی و جهانی گردیده است. نظریه‌پردازان به جهانی بی‌مرز با نهادها و مؤسسات بی‌مکان جهانی اشاره می‌کنند که سبب تضعیف دولت-ملتها شده است. تبدیل تمامی

رسانه‌ای اشاره می‌کند. ۲ اصطلاح جدید در خصوص شهرهای بزرگ، یعنی شهرهای جهانی (جهان‌شهر) و کلانشهرها خاستگاههای متفاوت اقتصادی- کارکردی و جمعیتی- آماری دارند که برخی از نظریه پردازان شهری آنها را موتورخانه‌های شبکه‌های بین‌المللی بشمار آورده‌اند.

کستلز در کتاب *ظهور جامعه شبکه‌ای* با اشاره به پیچیدگی کنشهای متقابل میان فناوری، جامعه و فضا به بیان منطق فضایی جدیدی از عصر اطلاعات پرداخته، این فضای جدید را سازمانی مادی و متشکل از عملیات مشترکی می‌داند که در درون جریانها عمل می‌کنند. این سازمان مادی ۳ لایه یا ۳ سطح دارد:

- پالسهای الکترونیک در شبکه‌ها؛
- مکانهایی که گره‌گاهها و کانونهای شبکه‌ها را تشکیل داده‌اند؛ و
- سازمان فضایی نخبگان بین‌المللی مبتنی بر وظایف، نقش و تحرک.

او به شبکه‌هایی با گره‌گاههای ویژه، همچون مراکز تحقیقاتی، فضاها صنعتی جدید و حتی گره‌گاههای تولید و پخش مواد مخدر اشاره می‌کند که جهان‌شهرها مشخص‌ترین صورت این کانونهای گره‌گهینند. کستلز در چشم‌انداز اجرایی نظریه، بر ظهور کلانشهرها به مثابه نقاط گره‌گاهی و مراکز قدرت در فرایند فضایی جدید اشاره دارد. به این ترتیب، جهان‌شهر در نظریه فضایی کستلز، یک مکان نیست، بلکه یک فرایند است.

به عبارت دیگر به دلیل وجود جریانهای جهانی در درون این‌گونه شهرها، آنها جمع‌کنندگان و کسب‌کنندگان ثروت و قدرت جهانی به حساب می‌آیند. جای گرفتن شهرها در درون این فضای جریانها، تنها از طریق ارتباط آنها با دیگر شهرها مهیا می‌شود. کستلز با رد موقعیت مکانی جهان‌شهرها، آنها را از واقعیت جغرافیایی‌شان جدا می‌سازد، هرچند تنها با تبدیل جهان‌شهرها به مکان، امکان مادی ساختن و زمینی ساختن جریانها در این نظریه مهیا می‌شود. اصطلاح *مکانهای راهبردی* ساسن و *سایت‌های ممتاز*، تنها اصطلاحات موجود در میان اصطلاحات تئوریزه شده در نظریات شهرهای جهانی‌نشینند که جهان‌شهرها و شهرهای

مجاورت و دسترسی به سودآوریهای ناشی از تولید تخصصی به حساب می‌آیند و فضای سازمانی آنها (فضای اقتصاد ملی) را سلسله مراتبی متشکل از سیستمهای اقتصاد شهری دربرگیرنده شرکت‌های برآمده از فرصتهای مساعد منابع، بازار و مزایای رقابتی درون سیستم تشکیل می‌داد. این تحلیل در دهه ۱۹۷۰م، با توجه به هزینه‌های بالای ناشی از تراکم زیاد شهری (ازدحام ترافیک، کمبود مسکن، اجاره بالا، جنبشهای کارگری)، صنعت زدایی متروپلهای صنعتی و بی‌توجهی به ارتباط میان محلی شدن و کارایی اقتصادی، مورد نقد قرار گرفت. در کنار آن، مانوئل کستلز و دیوید هاروی با تأکید بر نقش جذب و فرسایش سرمایه در محیطهای شهری، به درستی بر ارتباط میان شهرنشینی و انباشت سرمایه و تأثیرات متقابل میان این دو تأکید کردند. کستلز از جمله محققانی است که به ظهور پدیده‌ای تحت عنوان *رشد سریع شهری در کشورهای غیرصنعتی* اشاره دارد. در همین چارچوب، او مسائل مربوط به توسعه انفجاری شهرها و شهری شدن بیش از حد جهان، (به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه) و ظهور یک شهرنشینی وابسته را مطرح می‌سازد. همزمان، دورین مسی بر تأثیر تقسیم کار سرمایه‌داری جهانی بر الگوهای توسعه شهری تأکید می‌کند. این نظریات در مجموع، سبب جایگزین شدن سرمایه با *فضا* به عنوان واحد اصلی تبیین در اقتصاد شهری می‌شود. این جایگزینی در نظریه اقتصاد شهری عمدتاً به حذف مفاهیمی چون پیوندهای محلی، انسجام سازماند محلی و مرکزیت شهر به عنوان نقطه کانونی فضا‌مندی سرمایه‌داری در نظریات شهری منجر می‌شود. قدرت اقتصادی شهرهای اصلی جهان (جهان‌شهرها) بر مبنای نقش فرماندهی و کنترل جهانی شرکت‌های بزرگ جهانی، حضور طبقه سرمایه‌دار فراملی و قدرت نیروی کار جهانی تبیین می‌شود. کستلز نیز با تأکید بر ظهور دوره جدید سرمایه‌داری، شهرها را مراکز بهره‌مند از دانش تولید در فعالیتهای اقتصادی عنوان کرده، از انتقال پیوسته اطلاعات، مردم و کالاها در یک فضای جدید جهانی یعنی از فضای جریانها سخن می‌گوید. او به شواهدی حاکی از تشکیل خوشه‌های صنعتی چون مراکز مالی، خوشه‌های صنعتی با فناوری بالا و خوشه‌های

۲ فرض متکی است: اول، انبوهه‌های شهری از جریانهای رقابتی بین‌المللی حمایت می‌کند و آنها را تقویت می‌کنند؛ و دوم، شهرها منابع اصلی و اساسی برای سرمایه‌داری جدید متکی بر آگاهی بشمار می‌روند.

کتاب‌شناسی:

- رجایی، فرهنگ. *پدیده جهانی شدن، وضعیت بشری و تمدن اطلاعاتی*. عبدالحسین آذرنگ، تهران: انتشارات آگه، ۱۳۷۹.
- کاستلز، مانوئل. *عصر اطلاعات: اقتصاد، جامعه و فرهنگ*. (جلد ۱) *ظهور جامعه شبکه‌ای*؛ (جلد ۲) *قدرت هویت*؛ (جلد ۳) *پایان هزاره*، ترجمه علی پایا، احد علیقلیان و افشین خاکباز، تهران: طرح نو، ۱۳۸۰.
- Amin, A. and Thrift, N. "Neo-Marshallian Nodes in Global Networks", *International Journal of Urban and Regional Research*. 16,4: 578-87, 1992.
- Amin, A and Thrift, N. *Cities, Reimagining The Urban Policy*. UK: Press, 2004.
- Castells, M. *Urban Question*. London: Arnold, 1977.
- Castells, M. *The Informational City*. Oxford: Blackwell, 1999.
- Harvey, David. *The Urbanization of Capital*. Oxford: Blackwell, 1985.
- Harvey, David. *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell, 1996.
- Krugman, P. *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press, 1991.
- Massey, D. *Spatial Division of Labour*. London: MacMillan, 1984.
- Ohmae, K. *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. London: Collins, 1990.
- Osborne, T. and Rose, N. *Governing Cities, Society and Space*. 17: 737-60, 1999.
- Piore, M. and Sabel, C. *The Second Industrial Divide*. London: Routledge, 1984.
- Rimke, H. *Governing Citizens through Self-helping Literature*. *Cultural Studies*, 14,1:16-78, 2000.
- Sassen, Saskia. *Cities in a World Economy*. London: Routledge, 1994.
- Sassen, Saskia. "A New Geography of Centers and Margins: Summary and Implications", *The City Reader, LeGates*. Richard T. and Fredric Stout (ed). London: Routledge, 1996.
- Storper, M. *The Regional World*. New York: Guilford Press, 1997.
- Urry, J. *Sociology Beyond Societies*. London: Routledge, 2000.

میترا احمدی ترشیدی

جهانی را بر مبنای ترکیب خاص ظرفیت و توان نوآوری و ابداع، به مثابه کانونهای تجمع دانش محلی در نظر می‌گیرند. کستلز در نظریه خود شهرهای جهانی و جهان‌شهرها را که فرایندهایی در فضای جریانها هستند، در درون قالب مادی کلانشهرها (← کلانشهر) عینیت پذیر می‌داند. بدین ترتیب در نظریه او، جهان‌شهرها اصطلاح منطبق با فضای جریانها، و کلانشهرها اصطلاح مناسب برای شهرنشینی هزاره سوم است. در جغرافیای جهانی، جهان‌شهرها محلیتهایی فراگیر و کلانشهرها محلیتهای جهانی شده با تنوعی از عرصه‌های اجتماعی و جغرافیایی‌بند.

از دهه ۱۹۹۰م نگرش جدیدی در تبیین اقتصاد شهری پدیدار شد که به ردیابی بنیادهای قلمروی نو در اقتصاد می‌پردازد. این نگرش بر اهمیت پیوندهای موجود میان شالوده‌های بومی بازار محلی و بنیادهای شهری به‌عنوان سرچشمه‌های بقاء جریانهای رقابتی بین‌المللی تأکید دارد. متأثر از آن، جامعه‌شناسان و جغرافیدانانی که در دوره پس از تولید انبوه، تمرکز تبیینهای خود را بر مفهوم فضای اقتصادی قرار داده بودند، اکنون بر شکل‌گیری جریان رقابتی جدید در نظامهای اقتصادی معطوف به شهر- منطقه تأکید می‌نمایند. گروهی دیگر از نظریه‌پردازان به گرایش سازمانی در بازگشت تولید صنعتی به شهرها با هدف کاهش هزینه‌های معاملاتی اشاره می‌کنند. در مقابل، گروهی دیگر، با توجه به نقش ارتباطات غیرتجاری محلی وابسته به توافقات و تجارت ضمنی پیرامون قراردادهای موافقت‌نامه‌های غیررسمی اقتصادی، بر شکل‌گیری نوعی محلی‌گرایی نو تأکید دارند. به نظر می‌رسد که این محلی‌گرایی نو توان بسط و اشاعه رونق و امنیت اقتصادی برای اجتماعات محلی و ملی در یک جهان بی‌مرز را داشته باشد، به نحوی که بر مبنای آن بتوان جهانی شدن را یک فرصت قلمداد کرد. ساخت اجتماعات محلی در بردارنده قدرتهای شکوفا شده‌ای است که قادر به برخورداری از ذهنیت و عاملیت اقتصادی است. مکان به‌جای بازیگران درون آن، عاملیت اصلی در این محلی‌گرایی نو است. پیرامون محلی‌گرایی، یک حکمرانی شهری متمرکز بر ظرفیتهای نزدیکی و مجاورت فضایی بسط یافته است که بر



چشم انداز (جغرافیایی)

Landschaft (Landscape)

درباره مفهوم، دامنه کاربرد و اهمیت چشم انداز بین کارشناسان اختلاف نظرهایی، بعضاً اساسی، به چشم می خورد. این اختلاف نظرها، در عمل، به نحوه نگرش و دیدگاهها نسبت به پدیده چشم انداز بستگی دارد. در این مورد، به طور کلی، می توان ۲ دیدگاه متفاوت را مطرح ساخت:

• دیدگاه سنتی؛ و

• دیدگاه نظاموار (سیستمی).

دیدگاه سنتی بر برداشتهای کلی نگر نسبت به چشم انداز استوار است. بر این اساس، تعبیر عمومی و رایج از واژه چشم انداز - به سادگی - عبارت است از بخشی از سطح زمین و یا نوع معینی از سطح زمین. مطابق این تعبیر، چشم انداز سیمای ظاهری قسمتی معین از سطح زمین و به سخن دیگر، منظر و نمای برونی یک عرصه مشخص جغرافیایی است. بر این اساس، این گونه برداشت از چشم انداز به مفهوم سنتی منطقه و ناحیه نزدیک می شود، زیرا در این چارچوب، منطقه/ ناحیه، بخشی از عرصه زمین است که از برخی جنبهها دارای ویژگیهای ریخت شناختی، طبیعی و یا فرهنگی همگون و یکنواخت است (← منطقه). به این ترتیب، در این نوع نگرش، چشم انداز را یک واحد معین طبیعی و یا فرهنگی در نظر می گیرند و بر این مبنا، به بررسی و شناسایی ویژگیهای آن می پردازند.

در مقابل، دیدگاه نظاموار (سیستماتیک) مطرح است که مطابق آن، اصطلاح چشم انداز در چارچوب نگرش

سیستمی مورد توجه و بررسی قرار می گیرد. در این رویکرد، چشم انداز حاوی مجموعه ای از اجزاء مرتبط است و از قانونمندیهای عمومی حاکم بر نظامها (سیستمها) تبعیت می کند. به این ترتیب، در این دیدگاه، برخلاف دیدگاه سنتی، چشم اندازها نه تنها دارای سیمای ظاهری، بلکه ضمناً از چهره درونی برخوردارند؛ به عبارت دیگر، آنچه که در چشم اندازها به نظر می آید، صرفاً برآیند تأثیرگذاری و تأثیرپذیری و یا کنش متقابل نیروها و عواملی است که اساساً چشم اندازها بر شالوده آنها شکل می گیرند و با اثرپذیری از آنها، در گذر زمان، تغییر می کنند.

نیروها و عوامل عمده و بنیادی دخالت کننده در شکل دهی به چشم اندازها را می توان به ۲ دسته اصلی تقسیم کرد:

۱. نیروها و عوامل محیط طبیعی - اکولوژیک؛ و
 ۲. نیروها و عوامل محیط اجتماعی - اقتصادی.
- بر همین مبنا، ۲ نوع چشم انداز مطرح است:
- الف) چشم انداز طبیعی؛ و
- ب) چشم انداز اجتماعی - اقتصادی (فرهنگی).

• **چشم انداز طبیعی**، بخشی از چشم انداز عمومی است که به واسطه تأثیر و تأثر نیروها و عوامل اصلی محیط طبیعی پدیدار می گردد. این نیروها و عوامل، به طور کلی، عبارتند از: موقعیت، ناهمواری، آب و هوا، منابع آب، خاک، پوشش گیاهی، زندگی جانوری و مانند آن، که در مجموع از طریق کنش متقابل مجموعه ای از نیروها و روابط حاکم بر آنها، چهره خاصی به سطح زمین می بخشند. در عمل، این نوع چشم انداز مبین توان و قابلیت های محیط طبیعی است که گروههای انسانی بر اساس آن، به ایجاد چشم انداز اجتماعی -

اقتصادی دست می‌زنند.

در همین چارچوب، چشم‌انداز طبیعی را گاهی به‌عنوان یک نظام محیطی در نظر می‌گیرند که نمایانگر گستره مکانی ویژه‌ای است که می‌تواند به‌عنوان قلمرو وجودی گیاهان، جانوران و یا سایر پدیده‌های طبیعی بشمار آید، مانند چشم‌انداز درختان سوزنی‌برگ و یا چشم‌انداز البرز جنوبی.

زیرا چشم‌انداز فرهنگی - اساساً - حاصل نوع و دامنه دخالت‌های گوناگون گروه‌های انسانی در محیط طبیعی، در چارچوب فرهنگی آنهاست. این دخالت‌ها که اصولاً برای برآوردن نیازهای مختلف گروه‌ها و جوامع انسانی به انجام می‌رسند، پیش از هر چیز، به‌نحوه زندگی، نوع فعالیت‌ها و نحوه رویکرد انسان‌ها به منابع محیطی بستگی دارد. بدینسان، می‌توان گفت که نوع و دامنه نیازهای مطرح در یک جامعه



• چشم‌انداز اجتماعی - اقتصادی، یا به اختصار، چشم‌انداز فرهنگی، یا آن‌طور که گاهی خوانده می‌شود، چشم‌انداز انسانی، به‌واسطه تعامل مداوم و پویای گروه‌های انسانی با یکدیگر و با محیط طبیعی، و همچنین تأثیرپذیری این مجموعه از نیروهای حاکم بر محیط طبیعی، شکل می‌پذیرد و پدیدار می‌گردد. اگرچه عوامل و نیروهای محیط طبیعی در نحوه و شکل چشم‌اندازهای فرهنگی اثرگذار هستند، اما نباید آنها را به‌عنوان نیروهای تعیین‌کننده به حساب آورد،

انسانی و شیوه پاسخگویی به آنها، از علل اساسی و تعیین‌کننده در شکل‌دهی به چشم‌اندازهای فرهنگی است. از سوی دیگر، چشم‌اندازها، مانند تمام نظام‌ها، در معرض تغییر و تحول قرار دارند. به سخن دیگر، از آنجا که نیازهای جوامع و گروه‌های انسانی، به‌واسطه پویای ذاتی خود، پیوسته در حال تغییر و دگرگونی است، چشم‌اندازهای فرهنگی نیز به تبع آن، در طول زمان تحول می‌پذیرند. ایجاد و گسترش سکونتگاه‌ها، مزارع، مراتع

شکل ناهمواری و مانند آن؛

• عوامل یا اجزای آلی (زنده) گیاهی و جانوری؛ و

• انسان به‌عنوان موجودی اندیشمند، ابزارساز و اجتماعی.

براین اساس، می‌توان چشم‌انداز جغرافیایی را فضای حاصل از کنش متقابل نیروهای گوناگون طبیعی- فرهنگی در یک بافت مکانی معین تعریف کرد.

در همین ارتباط، هانس کارول، جغرافیدان آلمانی، می‌نویسد: چشم‌انداز را می‌توان به یک قالی تشبیه کرد؛ زمینه آن گویای محیط طبیعی و طرح و نقش آن، نشانگر نقش فرهنگی و دستاوردهای انسانی است. اگر در بررسی این قالی تنها یک رج یا گرهها را در نظر گیریم و از این طریق به واریسی جنس، ارزش و اهمیت آن پردازیم، به شناختی مجرد و غیرمنطقی خواهیم رسید، اما اگر تمام قالی را به‌عنوان یک کلیت یکپارچه، با توجه به طرح، بافت، هدف و علت وجودی آن مورد بررسی قرار دهیم، به کاری معنی‌دار و جغرافیایی دست زده‌ایم.

کتاب‌شناسی:

- سعیدی، عباس. «ملاحظاتی در قضیه ماهیت و قلمرو دانش جغرافیا»، *مجله رشد آموزش جغرافیا*. سال ۶، شماره ۲۲، تابستان ۱۳۶۹.

- سعیدی، عباس. *مبانی جغرافیای روستایی*. چاپ نهم، تهران: انتشارات سمت. ۱۳۸۶.

- شافر، فرانتس. «دربارۀ مفهوم جغرافیای اجتماعی»، ترجمۀ عباس سعیدی، *مجله رشد آموزش جغرافیا*. سال ۵، شماره ۱۸، تابستان ۱۳۶۸.

- ضیاء توانا، محمدحسن. «نگاهی کوتاه به روستا و مکانیزم تحول آن در ایران»، *مجله رشد آموزش جغرافیا*. سال ۶، شماره ۲۴، زمستان ۱۳۶۹.

- فشارکی، پریدخت. *جغرافیای روستایی*. چاپ اول، تهران، ۱۳۷۳.

- Bobek, Hans. "Stellung und Bedeutung der Sozialgeographie", *Erdkunde*, 2, 1948.

- Bobek, Hans. "Ueber den Einbau der Sozialgeographie, Betrachtungsweise in die Kulturgeographie", *Abhandlungen des Deutschen Geographentages* (1961), 1962.

- Born, M. *Geographie der laendlichen Siedlungen*. Stuttgart, 1977.

- Gilg, B. *Introduction to Rural Geography*. London, 1986.

- Pacione, M. *Rural Geography*. London, 1984.

- White, P. "Rural Geography", *A Dictionary of Human Geography*. Johnston, R. et al (eds). Oxford, 1988.

عباس سعیدی

مصنوعی، مراکز صنعتی، راههای ارتباطی و مانند آن، از جمله عوامل تغییر و تحول چشم‌اندازها بشمار می‌روند. آنچه در این میان مورد تأکید است، درجه رشد فناوری، دسترسی به فنون و ابزار و مدیریت بهره‌گیری از منابع در قالب مناسبات سیاسی و اجتماعی- اقتصادی حاکم بر جوامع انسانی است. به‌عبارت دیگر، نوع روابط و مناسبات سیاسی و اجتماعی- اقتصادی، درجه رشد فرهنگی و روندهای تحول و تغییرپذیری گروهها و جوامع انسانی در طول زمان، تعیین‌کننده نهایی نوع، دامنه و ابعاد دخالت در چشم‌انداز طبیعی و نهایتاً، شکل‌پذیری و تحول چشم‌انداز فرهنگی است.

چشم‌اندازها، اعم از چشم‌انداز طبیعی و چشم‌انداز فرهنگی، نه تنها تحت تأثیر نیروها و عوامل درونی هستند، بلکه ضمناً نیروهای بیرونی تأثیرگذار بر آنها، موجب شکل‌پذیری و تغییر آنها می‌شوند. به‌این ترتیب، چشم‌اندازها را بایستی، به‌طورکلی، به‌عنوان *نظامهای باز* در نظر گرفت.

با توجه به اصول نگرش سیستمی (← نگرش سیستمی)، هریک از ۲ نوع چشم‌انداز مورد بحث، نه تنها به خودی خود یک نظام (سیستم) بشمار می‌روند، بلکه در مقیاسی بزرگ‌تر، اجزاء اصلی چشم‌انداز جغرافیایی و به‌عبارت دیگر، نظامهای فرعی نظام جغرافیایی بشمار می‌روند. براین اساس، چشم‌انداز جغرافیایی به‌واسطه دخالت این ۲ دسته نیرو که یکی بر عناصر مکانی و دیگری بر عناصر فضایی دلالت دارد، دارای بُعدی شدیداً مکانی- فضایی است. آنچه که به بهترین نحو می‌تواند مبین این نظام جغرافیایی باشد، فضا یا فضای جغرافیایی است (← فضا). به‌این ترتیب، نه تنها فضا و چشم‌انداز جغرافیایی در ارتباطی تنگاتنگ با یکدیگر تعریف می‌شوند، بلکه می‌توان گفت، فضای جغرافیایی به‌عنوان یک *نظام کلان*، نتیجه و برآیند مجموعه عوامل و نیروهای چشم‌انداز طبیعی و چشم‌انداز فرهنگی است.

در چارچوب این تعبیر، چشم‌انداز جغرافیایی به‌عنوان یک نظام فضایی، مجموعه‌ای از ۳ جزء اصلی است که پیوسته با یکدیگر در ارتباط دائمی قرار دارند؛ این ۳ جزء اصلی عبارتند از:

• عوامل یا اجزای غیرآلی (غیرزنده)، مانند ساختار زمین،

چشم‌انداز روستایی

Rural Lanscape

چشم‌انداز روستایی حاصل فعالیت و نحوه برخورد گروه‌های روستایی در یک عرصه محیطی-اجتماعی-اقتصادی معین است. این چشم‌انداز شامل ۲ بُعد بنیادی است:

- چهره ظاهری، که شامل وسعت، نحوه استقرار خانه‌ها، زمینهای زراعی و سایر ویژگیهای کالبدی است؛ و
 - ریخت درونی که معرف نحوه سازمان‌پذیری روابط و مناسبات اجتماعی-اقتصادی گروه‌های روستایی است.
- این ۲ بُعد در روستاها بر بستر محیط طبیعی برپا می‌شود و با توجه به پیچیدگی روابط و مناسبات فرهنگی-انسانی، ویژگیهای معینی به خود می‌گیرد. به‌این ترتیب، درجه رشد و پیچیدگی نظام روستایی با ویژگیهای محیط

طبیعی، به‌ویژه آب و خاک، ارتباط می‌یابد و از این ارتباط، خصوصیات چشم‌انداز پدیدار می‌گردد.

در چشم‌انداز روستایی نیروهای مختلف فرهنگی-تاریخی و اجتماعی-اقتصادی در برخورد با نیروها و عوامل محیط طبیعی، باعث شکل‌گیری فعالیتها و سازمان‌بندی خاص تولید و نیز صورت‌بندی واحدهای اقتصادی روستا می‌گردد. چشم‌انداز روستایی، به‌عنوان یک چشم‌انداز فرهنگی، به‌واسطه ویژگیهای روابط حاکم بر آن، از یکسو، و نهادها و تأسیسات گوناگون اجتماعی-اقتصادی و سیاسی موجود، از دیگر سو، در معرض تغییر و دگرگونی قرار دارد. هر قدر این روابط و نهادها گسترده‌تر و پیچیده‌تر باشند، روند تغییر و دگرگونی چشم‌انداز پویاتر و شدیدتر خواهد بود. بدینسان، تغییر و دگرگونی چشم‌اندازهای روستایی امری اجتناب‌ناپذیر است. در روند تغییر چشم‌انداز روستایی، ممکن است شکل و



حتی ماهیت آن دگرگون شود. به این ترتیب، کوشش برای حفظ چشم اندازهای روستایی موجود، به همان صورت و با همان ویژگیهای همیشگی و قبلی، همیشه منطقی نیست، اما نکته حائز اهمیت آن است که تغییر این چشم انداز به درستی و به صورتی عقلایی صورت پذیرد. این امر نیازمند یک نظام تصمیم سازست که بتواند به نحو منطقی تعیین نماید، چه تغییراتی با چه دامنه ای سودمند و کارآمد و چه نوع تغییراتی نامناسب و غیرکارآمد خواهد بود. امروز، اغلب کارشناسان معتقدند، تحقق صحیح این امر مستلزم مشارکت همه جانبه و همراهی جدی روستائیان در روندهای تصمیم سازی (← تصمیم سازی) است.

کتاب شناسی:

- سعیدی، عباس. *مبانی جغرافیای روستایی*. چاپ نهم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۶.

- لوبو، پیر. *بنیادهای بزرگ زراعی*، ترجمه محمود محمودپور، تبریز: ۱۳۵۴.

- English, P.W. *City and Village in Iran*. Wisconsin, 1966.

- Hudson, F.S. *A Geography of Settlements*. London, 1970.

- Lienau, C. *Ländlichen Siedlungen*. Braunschweig, 1986.

- Uhlig, H. u. C. Lienau. *Die Siedlungen des ländlichen Raumes*. Giessen, 1972.

عباس سعیدی

چشم انداز شهری ← منظر شهری

ح

حاشیه‌نشینانی ← سکونتگاه غیررسمی

قضایی را برعهده دارد. جامعه مدنی (← جامعه مدنی) به سهم خود مراودات سیاسی و اجتماعی را تسهیل می‌کند و بخش خصوصی به کار تولید و توزیع مشغول است. در حکمروایی خوب (← حکمروایی خوب) این حوزه‌ها با یکدیگر در تعامل سازنده قرار می‌گیرند و یکدیگر را تکمیل می‌کنند. حکمروایی مجموعه‌ای از مراوداتی است که طی آن بخش عمومی، بخش خصوصی، نهادها و افراد امور مشترک خود را مدیریت می‌کنند. برخی از نمونه‌های حکمروایی در سطح محلی عبارتند از تعاونیها (← تعاونی) و همیارها در واحدهای همسایگی (← واحد همسایگی)، طرح شورای شهر برای بازیافت، همکاری بخشهای مدیریت شهر با گروههای سرمایه‌گذار در توسعه حمل‌ونقل و همکاری ساکنان محل برای محافظت از محیط زیست.

کشورها برای فراهم کردن امکانات شرکت گسترده مردم در حکمروایی، شیوه‌ها و تمهیدات خاصی دارند. در برخی کشورها امور شهرداری به افراد و نهادهای انتخابی، چون شهردار، شورای شهر، کمیسیون امور خاص و نیز مأموران حکومتی سپرده شده است. روستاها نیز به‌همین ترتیب شورای محلی خود را دارند.

حکمروایی ۳ بعد عمده دارد:

- شکل نظام سیاسی؛
 - فرایند اعمال اقتدار در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی؛ و
 - توانایی حکومت در طرح، تعادل‌بخشی و اجرای سیاستها در رابطه با انجام وظایف.
- معیارهای خوب بودن حکمروایی از این ۳ بعد استنتاج می‌شود. مسئله شکل نظام سیاسی به چگونگی مشروعیت

حکمرانی ← حکمروایی

حکمروایی

Governance

حکمروایی اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری در پیشبرد امور عمومی در سطوح مختلف از خرد تا کلان است. بدینسان، حکمروایی تدوین و اجرای سیاستها در امور عمومی است. حکمروایی معنایی گسترده‌تر از مفهوم حکومت دارد و در واقع، هم نهادهای رسمی قدرت و هم نهادهای جامعه مدنی را دربر می‌گیرد. علاوه‌براین، بسیاری از اجزاء حکومت خوب جزئی از مفهوم حکمروایی است. در بسیاری از کشورها، اختیار اداره امور مردم طی زمان، از حاکمان منفرد به حکومتهای قدرتمند و اکنون به گستره وسیعی از نهادهای مشارکتی منتقل شده است. امروزه گروههای مختلف مردم به موازات نهادهای حکومتی، در اداره امور شهر و محل زندگی خود نقش دارند.

به‌این ترتیب، حکمروایی از عرصه‌های حکومتی درمی‌گذرد و حوزه‌های جامعه مدنی و حتی بخش خصوصی را نیز دربر می‌گیرد. حکومت، حوزه سیاسی و

امور در حوزه حکروایی جریان دارد، باید بر چشم‌اندازی بلندمدت تکیه داشته باشند؛

• **شراکت عمومی - خصوصی.** مفهوم حکروایی در تعریفی که عرضه شد تنها شامل حکومت و بخش عمومی جامعه نیست، بلکه بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی را نیز دربر می‌گیرد. یکی از جلوه‌های این امر طرحهای مشترک بین نهادهای رسمی، سازمانهای شهری و روستایی و بخش خصوصی است. بر این نوع فعالیتها مفهوم «شراکت عمومی - خصوصی» (Public-Private Parthnership) اطلاق شده است. شراکت عمومی خصوصی به معنی ترتیباتی است بین یک واحد بخش عمومی و یک یا چند واحد بخش خصوصی، برای بهینه کردن تأمین خدمات در حوزه‌های مختلف مثل بهداشت، آموزش و هر فعالیتی که ظرفیت عملکردهای شهر یا روستا را بهبود بخشد. در بسیاری موارد، اموری مطرح است که بخش دولتی یا بخش خصوصی به تنهایی نمی‌تواند آن را به‌نحو مطلوب به انجام برسانند؛ در چنین مواقعی از شراکت بخش دولتی و بخش خصوصی استفاده می‌شود. ظرفیت بخش خصوصی در کارآفرینی امروزه به‌شدت مورد توجه مدیران شهری و روستایی قرار گرفته است. سرمایه‌گذاری بخش خصوصی موجب رونق کار و اشتغال و همچنین افزایش منابع مالیات و عوارض می‌شود. امروزه در بسیاری از شهرهای جهان کارهایی چون آسفالت خیابانها، کابل‌کشی برای توزیع برق، احداث مدرسه‌های خصوصی و آموزشگاهها با همکاری بخش عمومی و بخش خصوصی انجام می‌شود. بخش عمومی با سرمایه‌گذارهای زیربنایی بخش خصوصی را تشویق به سرمایه‌گذاری و مشارکت در پیشبرد طرحها می‌کند. شراکت عمومی - خصوصی نیز مثل بسیاری از دیگر فعالیتهایی که بخش خصوصی یک طرف آن را تشکیل می‌دهد، هم ممکن است به‌درستی مدیریت شود و با دستاوردهای خوبی همراه باشد و هم امکان دارد با مدیریتی ضعیف به انجام رسد و به‌جای فایده، زیان به همراه داشته باشد.

از مفهوم حکروایی همچنین به‌عنوان یک ابزار تحلیلی برای سیاستهای تطبیقی استفاده می‌شود. می‌توان حکروایی

حکومت یا درجه مردمسالار بودن آن مربوط می‌شود. در دوره مدرن، میزان مشروعیت حکومت و در بسیاری موارد میزان کارایی آن، با درجه مردمسالاری بودن آن رابطه مستقیم دارد. پاسخگو بودن اجزاء و نهادهای نظام یکی از شروط مهم مردمسالار بودن آن است و این امر به‌نوبه خود، مستلزم حمایت از آزادیهای اساسی، شفافیت در تصمیم‌سازی (← تصمیم‌سازی) و اجرای تصمیمهاست. حاکمیت قانون، تضمین امنیت و شرایط مشارکت مردم و احترام به حقوق اساسی انسانها از دیگر شروط مردمسالار بودن آن است. و بالاخره، کارایی در مدیریت امور عمومی (← اداره امور عمومی)، جزئی دیگر از شروط حکروایی خوب، محسوب می‌شود.

مشخصات حکروایی خوب

شاخصهای حکروایی خوب عبارتند از:

- **برابری شهروندان.** در حکروایی خوب همه مردم، از زنان، مردان و اقشار مختلف فرصت می‌یابند که برای شرایط رفاه و آسایش خود فعالیت کنند؛
- **مشارکت شهروندان.** در حکروایی خوب تمام مردم چه به‌صورت مستقیم و چه به‌صورت غیرمستقیم، خواه از طریق نهادهای رسمی حکومتی یا سازمانهای غیردولتی (NGOs) (← سازمانهای غیردولتی) در اداره امور مربوط به شهر، روستا، محله (← محله شهری) و کلیت جامعه خود سهیم هستند؛
- **شفافیت.** اداره امور شهر، روستا و کلیت جامعه باید با شفافیت همراه باشد. شفافیت مستلزم جریان آزاد اطلاعات است. به سخن دیگر، مردم باید بتوانند در مسائلی که در آن ذی‌نفع هستند به‌طور آزاد به اطلاعات دسترسی داشته باشند؛
- **پاسخگو بودن.** در شکل‌های امروزی حکروایی تصمیم‌گیرندگان، چه در بخشهای عمومی و چه در نهادهای جامعه مدنی، نماینده مردم محسوب می‌شوند و در قبال تصمیماتی که می‌گیرند و برنامه‌هایی که اجرا می‌کنند، در برابر مردم به‌عنوان صاحبان اصلی امور پاسخگو هستند؛
- **نگاه راهبردی.** رهبران و مردم در مورد آنچه برای پیشبرد

حکروایی خوب

حکروایی خوب اصطلاحی است که به طور نمادین، بیانگر تغییر پارادایم نقش دولتهاست.

حکروایی خوب با مردمسالاری و توسعه اجتماعی - اقتصادی ارتباط مستقیم و تنگاتنگی دارد و امروزه، بحث اصلی در گفتمان توسعه به حساب می آید. به سخن دیگر، حکروایی خوب را امری جوهری در فرایند توسعه پایدار بشمار آورده اند، تا جایی که کوفی عنان، دبیر کل سابق سازمان ملل، آن را تنها عامل مهم در کاهش و محو فقر و پیشبرد توسعه بشمار آورده است. با این وجود، گذشته از پذیرش جهانی اهمیت و جایگاه آن، تفاوتی در تبیین نظری، پیش بحثهای اجرایی و تفهیم چارچوبها و قلمرو موضوعی آن وجود دارد. بدینسان، حکروایی خوب بیشتر ساختاری نظری (تئوریک)، جدا از نظریه دولت، است، و مبحث آن نه تنها در مرحله اولیه و جنینی است، بلکه تعریف آن نیز در بین کارشناسان، بر مبنای جهان بینی آنان، متفاوت است.

برخی از سازمانهای توسعه ای، از جمله برنامه توسعه سازمان ملل (← سازمان ملل، برنامه توسعه) و بانک جهانی (← بانک جهانی)، به عناصر حکروایی خوب و نسبت آن با توسعه پرداخته اند، هر چند ادراک آنها از آنچه که اجزاء حکروایی خوب به حساب می آید، متفاوت است.

بر اساس نظر برنامه توسعه سازمان ملل، اصطلاح حکروایی نزد افراد مختلف به تفاوت تعبیر می شود. بنابراین، برای این سازمان مهم است که تعریفی مشخص و مبنایی از آن ارائه کند. از بین بسیاری تعاریف حکروایی که در دسترس است، تعریفی که از نظر این سازمان مناسب تر به نظر می رسد، عبارت است از: اعمال اقتدار اقتصادی، سیاسی و دیوانی (بوروکراتیک) به منظور مدیریت امور یک کشور در تمام سطوح. این تعریف شامل سازوکارها، روندها و نهادهایی می شود که شهروندان و گروهها با استفاده از آنها، منافع خود را بیان و تحقق می بخشند، حقوق قانونی خود را اعمال می کنند، با موانع برخورد می کنند و تفاوتهای خود در (اختلاف نظرها) را از سر راه بر می دارند. بر اساس رویکرد این سازمان، حکروایی خوب، گذشته از سایر ویژگیها، شامل

را به عنوان چارچوبی در نظر گرفت که در قالب آن سیاستهای مختلف را در نظامهای مختلف با یکدیگر مقایسه کرد. حکروایی در حقیقت متضمن مداخله خلاق توسط بازیگران سیاسی برای تغییر دادن قالبهایی است که مانع بروز و شکوفایی ظرفیتهای انسانی می شود.

کتابشناسی:

- Mehta Dinesh. *Urban Governance: Lessons from Best Practices in Asia*, UMP, Asia occational paper. No. 40, 1998.
- Svava, J.. *Offical Leadership in the City: Pattenms of Conflict and Cooperation*. New York: Oxford University Press, 1990.
- UNDP. *Governance for Sastainable Human Development*. New York: United Nations Development Programm, 1997.

کمال پولادی

حکروایی خوب

Good Governance

حکروایی خوب، به طور کلی، مشارکت برابر تمام افراد ذی نفع (یا لاقفل اکثریت آنها) در طراحی و تدوین سیاستها و عملکرد نهادهایی است که بر ابعاد مختلف امور زندگی مردم اثرگذار هستند. این مشارکت اغلب از طریق انتخاب برابر و آزاد نمایندگان مردم اعمال می شود. بر این اساس، حکروایی خوب بر حسب پاسخگویی کامل به افراد ذی نفع (از جمله کارگران، سهامداران، کارمندان، بخشها یا اقشار مختلف اجتماعی و مانند آن) در جریان فعالیت یا کارکردهای نمایندگی افراد انتخابی، چه در حوزه حکومت مرکزی یا محلی، مدیریت دولتی یا شرکتهای اقتصادی، سازمانهای عمومی و یا نهادهای جامعه مدنی، تعریف می شود. بدینسان، جامعه ای آگاه، جمعگرا و درگیر، با هنجارهای بنیادین، استانداردها و تقاضاهای مشترک، از الزامات حکروایی خوب بشمار می رود. بر این مبنای حکروایی خوب - آشکارا - بدون بستر و ظرف مناسب و به دور از ارزشها، امکان پذیر نیست. به سخن کوتاه،

خصوصیات زیر است:

- مشارکت؛
- شفافیت؛
- پاسخگویی؛
- اثربخشی؛
- برابری جویی؛ و
- حکومت قانون.

این گونه حکمروایی متضمن آن است که اولویتهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در سطح اقشار مختلف جامعه فراگیر باشد و صدای فقیرترین و آسیب پذیرترین آحاد نیز در تصمیم سازیهای مرتبط با تخصیص منابع توسعه شنیده شود.

آنچه به رویکرد این سازمان ویژگی خاص می دهد، آن است که در تعریف حکمروایی نه تنها حکومت/ دولت، بلکه بخش خصوصی (← بخش) و جامعه مدنی (← جامعه مدنی) را نیز دربر می گیرد. این ۳ بخش، مجموعاً در توسعه پایدار انسانی از اهمیت برخوردارند. نقش دولت به عنوان ایجادکننده محیط با ثبات سیاسی و حقوقی در راستای توسعه پایدار دیده می شود، حال آنکه سازمانها و نهادهای جامعه مدنی به عنوان ابزار تسهیل تعامل سیاسی و اجتماعی و محرک گروهها برای مشارکت در فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دیده می شوند.

با توجه به رویکرد بانک جهانی، حکمروایی عبارت است از شیوه‌ای که قدرت در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی برای توسعه اعمال می شود. به سخن دیگر، حکمروایی مستقیماً به مدیریت روند توسعه، با دخالت بخشهای عمومی و خصوصی، مربوط می شود. این تعریف شامل نحوه عملکرد و قابلیت بخش عمومی و همچنین قواعد و نهادهایی که چارچوبی برای عمل هم کسب و کار عمومی و خصوصی، شامل پاسخگویی برای عملکردهای اقتصادی و تجاری، و چارچوبهای مرتبط با شرکتهای مؤسسات و شرکاء می گردد. به سخن دیگر، حکمروایی به محیط نهادی گفته می شود که شهروندان در میان خود، با نهادها و دستگاههای دولتی به تعامل می پردازند.

در این ارتباط، علاقه بانک جهانی به این مقوله، ریشه در علایق این سازمان به کوششهای خاص آن در پیشبرد

توسعه دارد. از این منظر، مدیریت مؤثر توسعه، به مفهوم کلی آن، برای حصول اطمینان از بازده مناسب و کارآمدی برنامه‌ها و پروژه‌هایی که برای آنها هزینه شده، و برای اهداف ملحوظ بانک جهانی در کمک به کشورها برای کاهش فقر و ترغیب رشد پایدار، امری اساسی بشمار می رود. از این رو، بانک جهانی در سالهای اخیر از دخالتهای خود در عرصه کلی کشورها کاسته است (به عنوان نمونه، اداره امور اقلیم) که مطابق آن دخالتها صورت می گرفت. در پیگیری این مشی، این امر چنان هدایت شده است که بر مبنای سرشت فعالیتهای آن و فرصتهای عمل که این فعالیتهای عرضه می دارند، هدایت شود. بر این مبنای ابعاد کلیدی حکمروایی به تشخیص بانک جهانی عبارتند از:

- مدیریت بخش عمومی؛
- پاسخگویی؛
- چارچوب قانونی برای توسعه؛ و
- شفافیت و اطلاعات.

بانک توسعه آسیا ۴ اصل حکمروایی خوب را به شرح زیر بیان داشته است:

- پاسخگویی؛
- شفافیت؛
- قابل پیش بینی بودن؛ و
- مشارکت.

بر اساس کمیسیون عالی حقوق بشر سازمان ملل، بهترین نشانه حکمروایی خوب، درجه‌ای است که مطابق آن به پیشبرد حقوق بشر، از جمله حقوق شهروندی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، می انجامد. پرسش اساسی این است که آیا نهادهای حکمروایی به نحو مؤثر حقوق سلامت، مسکن مناسب، غذای کافی، آموزش کیفی، عدالت یکسان و امنیت فردی را تضمین می کنند یا نه؟ مفهوم حکمروایی خوب با کار کمیسیون حقوق بشر شفاف شده است. قطعنامه شماره ۶۴، ۲۰۰۰م، آشکارا حکمروایی خوب را به محیطی قادر به برپایی حقوق بشر و ترغیب کننده رشد و توسعه پایدار انسانی پیوند زده است. با پیوند حکمروایی خوب با توسعه پایدار انسانی، مبتنی بر تأکید بر اصولی نظیر پاسخگویی، مشارکت و کامیابی از حقوق بشر، این قطعنامه به مثابه سکویی برای رویکرد حقوق-مدار توسعه ارزیابی می شود. این کمیسیون در

- شالوده اقتصادی؛
 - درجه هماهنگی با اقتصاد جهانی؛ و
 - شاخصهای اجتماعی - اقتصادی، شامل آموزش، دسترسی به نیازهای اساسی (← نیازهای اساسی)، نقش زنان و جامعه مدنی، شامل سازمانهای غیردولتی.
 - تجلی و ترکیب این عوامل مختلف تا حد زیادی در سطح مناطق و بین مناطق تفاوت می‌پذیرد. با این وجود، نکته اساسی این است که حکمروایی خوب ملازم حقوق بشر است. اصول اساسی حکمروایی خوب و پیوندهای بینابین آنها را می‌توان به شرح زیر مطرح ساخت:
 - روندها و حکمروایی مردمسالارانه؛
 - نهادهای مؤثر بخش عمومی؛
 - تقدم حکومت قانون و نظام حقوقی مؤثر و غیرجانبدارانه؛
 - جامعه مدنی قدرتمند؛
 - عنایت ویژه به سرمایه‌گذاری انسانی؛ و
 - مدیریت دقیق و دلسوز اقتصاد ملی.
- البته، در عمل نمونه‌های معدودی از حکمروایی خوب وجود دارد. به طور کلی، تمام بررسیها و جمع‌بندی نقطه نظرات مختلف پیرامون حکمروایی خوب نشان می‌دهد که این گونه حکمروایی در درازمدت بر کیفیت حکمروایی در یک کشور اثر سازنده و مثبت دارد. اهمیت این نکته تا بدانجاست که مردمسالاری و توسعه اقتصادی از اهداف متصور است که باید به وجهی پایدار فراهم آیند، و این مهم بدون دستیابی و زمینه‌سازی برای روند حکمروایی خوب، امکان تحقق نمی‌یابد. علی‌رغم تمام تعارضات و بحثهای متفاوت درباره مفهوم حکمروایی خوب و پیوند آن با مردمسالاری و توسعه اقتصادی، پیوسته بر این نکته توسط کارشناسان تأکید می‌شود که کلید دستیابی به حکمروایی خوب، ایجاد نهادهای مناسب (مردمی) است.

کتاب‌شناسی:

- Abdul Hye Hasnat. *Governance: South Asian Perspective*. Oxford, 2001.
- Adel M. Abdellatif. "Good Governance and Its Relationship to Democracy & Economic Development", *Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*. Seoul 20-31 May 2003.
- *Governance for Sustainable Human Development*. A UNDP policy paper UNDP, 1997.

قطعه‌نامه شماره ۷۲ خود در ۲۰۰۱م، بر نقطه نظرات پیشین خود مؤکداً پای فشاری کرد. گزارش برنامه توسعه سازمان ملل در این باره، ویژگیهای بنیادی حکمروایی خوب را به شرح زیر بیان داشته است:

- مشارکت؛
- حکومت قانون؛
- شفافیت؛
- مسئولیت‌پذیری؛
- جهت‌گیری هماهنگ؛
- برابری؛
- اثربخشی و کارایی؛
- پاسخگویی؛ و
- دورنمای راهبردی.

بر اساس گزارش توسعه انسانی سازمان ملل در ۲۰۰۲م، این مهم از طریق زیر قابل دستیابی است:

- ایجاد و گسترش بسترهای مؤثر مشارکت رسمی سیاسی و حضور فعال در چارچوب احزاب سیاسی و نظامهای انتخابی، از طریق:

۱. بهبود حکمروایی در احزاب سیاسی؛
 ۲. ایجاد نظامهای انتخابی؛ و
 ۳. محدود کردن تأثیر گمراه‌کننده پول در امور سیاسی.
- تقویت ابزار نظارتی بر نهادهای قدرت، از طریق تفکیک قوا به‌عنوان اجزاء مستقل و مؤثر؛
 - عدم تمرکز مردمسالارانه، ایجاد و توسعه قدرت از حکومت مرکزی به استانها روستاها، با تأکید بر نهادها و اقدامات قویاً مردمسالارانه محلی؛ و
 - ایجاد و گسترش وسایل ارتباط جمعی آزاد.
- البته، گرچه خصوصیات حکمروایی خوب در سطح بین‌المللی مورد پذیرش است، امکان تحقق عملی آن را در بین جوامع مختلف باید در بستر اوضاع محلی و با عنایت به شرایط محلی جستجو کرد. به سخن دیگر، ویژگیهای عینی چندی ممکن است بر نوع و دامنه حکمروایی (خوب) اثرگذار باشد که از آن جمله‌اند:
- تنوع و ساختهای فرهنگی، مذهبی و قومی؛
 - ارزشهای بومی؛
 - شبکه‌ها و دانش؛

اجتماعی - اقتصادی و سمت و سوی عمران و توسعه محل زیست خود مشارکت، اظهار وجود و ایفای نقش نمایند.

در این میان، ضعف سرمایه اجتماعی (← سرمایه اجتماعی) در محیطهای روستایی به طور جدی مطرح می‌گردد که به محدودیت در تولید سرمایه اجتماعی توسط دولت‌ها - به مفهوم عام نهادسازیهای مشارکتی - به آنجا منجر می‌شود که اقدام جمعی (مشارکتی روستائیان) از سوی خانوارها، گروهها و کلیت جماعت‌های روستایی به حداقل خود برسد. این در حالی است که اغلب روستاها با کارایی ضعیف و رو به زوال نظامهای سنتی پشتیبانی (خانوادگی، طایفه‌ای، جمعی - روستایی) روبرو هستند. بنابراین، قابلیت عملکردی نظامهای غیررسمی امنیت اجتماعی که با کاهش مرتب شمار اعضاء روبرو هستند، به‌ویژه هنگامی که آبدی در مجموع و یا بخش قابل توجهی از آن، درگیر وضعیتهای بحرانی است، با محدودیت محسوس روبرو می‌شود، زیرا آشکار است که اگر نهادهای محلی، اعم از سنتی و یا نوین، نتوانند خود را به‌نحوی فراگیر گسترش و تسری دهند و از این طریق، منابع جدیدی (مانند دانش فنی و یا اعتبارات مالی) را برای پیشبرد اهداف تعریف شده خود فراچنگ آورند، به‌نحو روزافزون، با ضعف عملکردی روبرو خواهند شد. از این رو، رواج روح سوداگرانه فردگرا، از یکسو و بی‌اعتمادی رایج روستائیان به نهادها و دستگاههای دولتی، از سوی دیگر، موجب شده است تا همیاری محلی و مشارکت در امور عمرانی و توسعه، به‌ویژه آنجا که این‌گونه نهادها و دستگاههای دولتی درگیر هستند، روز به روز به سمت حداقل ممکن سوق یابد.

واقعیت این است که روستائیان در بسیاری موارد، در اجرا و پیشبرد پروژه‌های عمرانی و نیز پابندی کارشناسان به برخی وعده - وعیدهای توسعه‌ای اعتماد چندانی ندارند. رفع این بی‌اعتمادی که اغلب در پیشبرد برنامه‌ها و طرحهای عمرانی، به‌عنوان مانع مشارکت روستائیان بروز می‌یابد، برای کاهش هزینه‌های تعاملی اهمیتی اساسی دارد. بنابراین، ایجاد باور و باورسازی در جلب حمایت و مشارکت روستائیان در همکاری و همیاری در زمینه‌های عمران و توسعه، به‌ویژه آنجا که برنامه‌ها و اقدامات دولتی مطرح هستند، از برنامه‌های لازمی است که بیش و پیش از هرچیز باید به آن توجه شود.

- Hyden Goran & Olowu Dele (ed). *African Perspective on Governance*. Africa World Press, 2000.
- Lam, N.V. "A Perspective on Good Governance, Socio-economic Trends Analysis Section", *Development Research and Policy Analysis Division*. ESCAP. 2003.
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 2000.
- The World Bank, *World Development Report 2003*, (Sustainable Development in a dynamic world, Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life).

عباس سعیدی

حکروایی روستایی

Rural Governance

مشارکت روستائیان در اداره امور روستا و نیز فرایند تصمیم‌سازی (← تصمیم‌سازی)، طراحی و برنامه‌ریزی عمرانی و توسعه‌ای در محیطهای روستایی. آشکار است که اقدامات عمرانی و توسعه‌ای در زمینه توسعه روستایی، به‌طور کلی، هنگامی می‌تواند اثربخش‌تر باشد که مردم ذی‌ربط امکان مشارکت و اظهار نظر در زمینه سمت و سوی این‌گونه اقدامات و مداخله در تعیین اولویتهای مرتبط با آنها را داشته باشند. در همین ارتباط، نه تنها مردم می‌توانند و باید قادر به نقش‌پذیری باشند، بلکه نهادها و دستگاههای ذی‌ربط نیز باید از آمادگی لازم برای پذیرش واگذاری این نقش به مردم برخوردار باشند. به سخن دیگر، ضروری است تصدیگری دولتی جای خود را به تسهیلگری دهد، تا زمینه‌های عینی و سازمانی پذیرش نقش و مشارکت مردمی فراهم گردد. آنچه که در این راه اساسی بشمار می‌آید، فراهم‌سازی زمینه‌های مردم‌سالاری در تدوین برنامه‌ها و تأمین اعتبارات بنیادی عمران و توسعه توسط دولت و نهادهای توسعه‌ای و در این راه، ایجاد امکانات عینی و واگذاری قدرت از دستگاههای مرکزی به مقامات محلی و از این طریق، به تشکلهای، مراجع محلی، افراد و گروههای ذی‌ربط (روستایی) است. تنها این‌گونه زمینه‌سازی است که می‌تواند این امکان را در اختیار ساکنان متعارف روستاها قرار دهد، تا در تعیین مسیر و سرنوشت

مشارکتی فعال در زمینه نظم‌دهی به فضای روستایی و ناظر بر امور عمرانی و توسعه‌ای روستا هنگامی می‌توانند قرین موفقیت باشند که از زمینه‌ها و اساس حقوقی و سیاسی لازم برخوردار گردند. چنین نهادی قاعدتاً بایستی بر اصل تسهیله‌گری دولتی استوار بوده، بتواند برای واحدهای کوچک اجتماعی - افراد، خانوارها و گروههای روستایی - از لحاظ جایگاه حقوقی، امنیت به ارمغان آورد؛ همچنین بر عرصه‌های بهسازی نظارت داشته باشد و از پشتیبانیهای سیاسی برخوردار باشد. در چنین چارچوبی، نه تنها ترغیب افراد و گروههای برخوردار روستایی به سرمایه‌گذاری در محیطهای روستایی ضروری است، بلکه توجه و تأکید بر توسعه اجتماعی مبتنی بر معاضدت و همدردی با افراد و گروههای نابرخوردار و ضعیف الزامی بشمار می‌آید. در همین راستا، زمینه‌سازیه‌های سیاسی و اجتماعی - اقتصادی برای جلب مشارکت تمام جماعت روستایی، به‌نحوی که فرصتهای کافی برای افراد و گروههای ضعیف‌تر نیز فراهم آید، از الزامات بنیادی است. در غیر این صورت، آشکار است که نهادهای محلی به ابزار پیشبرد هدفهای خاص گروهها و اقشار معین تبدیل شده، به‌صورت محمل تأمین منافع گروههای اجتماعی ویژه و تسهیله‌گر دستیابی این‌گونه گروهها به اهداف خاص اقتصادی و یا سیاسی خود در آمده، در نهایت، در عوض توسعه‌گری جمعی، موجبات بی‌اعتمادی بیشتر روستائیان و تنشهای اجتماعی را فراهم خواهند ساخت.

کتاب‌شناسی:

- سعیدی، عباس. «توسعه پایدار و ناپایداری توسعه روستایی در ایران»، *مجله مسکن و انقلاب*. شماره ۸۷، تابستان ۱۳۷۷.
- سعیدی، عباس. «شیوه‌های بومی بهره‌گیری از منابع محدود (مورد: آب باران در جزیره کیش)»، *کاوش نامه (مجله علوم انسانی دانشگاه یزد)*. سال ۲، شماره ۳، پائیز و زمستان ۱۳۸۰.
- سعیدی، عباس. «برخی الزامات دهگردانی در پرتو مشارکت روستایی»، *مجله دهیارها*. سال دوم، شماره ۹، شهریور ماه ۱۳۸۳.
- سعیدی، عباس و کفایی، ساره. «نقش مدیریت سستی در تولید فضای پایدار روستایی (مورد: ناحیه سعداباد/بوشهر)»، *مجله علوم زمین*. دانشگاه شهید بهشتی. شماره ۱۱ و ۱۲، ۱۳۸۳.
- ADB & Unicef. *Local Governance Initiative*. (Rural Asia), 2004.
- Andand, Sudhir & Amartya K. Sen. *Sustainable Human Development (Concepts and Priorities)*. UN Development

برای نظارت و حفظ توازن در کار سازمانهای محلی خودگردان، لازم است سایر تشکلهای محلی، از جمله گروههای هم منفعت، مثلاً زارعان کم زمین و مانند آن تقویت شوند. آنچه که گام نهادن در این مسیر را میسر می‌سازد، فراهم‌سازی فضای همراهی و گفتگو میان بدنه کارشناسی - فنی (دولتی) و سازمانهای خودگردان محلی و مردمی است که فرض است تمام این مجموعه در خدمت اوست.

هم‌اکنون، به‌عنوان نمونه، یکی از مسائل مبتلا به سکونتگاههای روستایی از دید دستگاههای رسمی متولی عمران و توسعه روستاها، نگهداری و دوام تأسیسات و تسهیلات فراهم آمده در این‌گونه محیطهاست. واقعیت این است که تا زمانی که مردم در تعیین و اجرای اقدامات عمرانی تنها نظاره‌گر صحنه باشند، در نگهداری تأسیسات ایجاد نیز از خود هیچگونه آمادگی و همراهی نشان نخواهند داد، بلکه اغلب از همان دستگاهها و نهادهای ذی‌ربط انتظار دارند، نگهداری و پایدار ماندن تأسیسات را خود برعهده گیرند. آشکار است، این فضای عدم مشارکت جدی تنها هنگامی ممکن است جای خود را به همراهی و معاضدت محلی دهد که روستائیان خود، هم در تعیین اولویتها و هم در تأمین اعتبار و انجام اقدامات سهیم باشند و به‌عبارت ساده، هم اقدامات و هم تأسیسات برپاشده را مال خود بدانند.

نتیجه منطقی مشارکت پایدار و همراهی جدی روستائیان در همه جنبه‌های زندگی و فعالیت در محیطهای روستایی را می‌توان نوعی *فوران اندیشه‌ها* برای بهسازی فضای روستایی بشمار آورد. بر همین مبنا، الزامات بنیادی برنامه‌ریزی روستایی در آینده قاعدتاً بر حول ۳ جنبه اساسی دور خواهد زد: *همفکری، برنامه‌ریزی مشارکتی (یا گفتمانی) و اقدام جمعی*. پر کردن چاله خودگردانی در محیطهای روستایی، هم برای دولتها و هم برای روستائیان، نوعی مبارزه‌طلبی بشمار می‌رود که در عین حال، فرصتی است همراه با دستاوردهای بالقوه بسیار وسیع در رشد پایدار اقتصادی، ثبات اجتماعی و توسعه انسانی.

در ایران، دهیارها در بهترین حالت خود می‌توانند واحد دهگردانی محلی بشمار آیند. مسلم است که نهادهای

Programme, Office of Development Studies, Discussion Paper Series, 1996.

- Harris, J. M. *Basic Principles of Sustainable Development*, Medford (USA): Tufts Uni., 2000.

عباس سعیدی

حکروایی شهری

Urban Governance

اداره کردن شهرها، بسان مفاهیم بسیاری که به انسان، اجتماع و زندگی جمعی مربوطاند، مفهومی سهل و ممتنع است که از زمان وضع آن تا به امروز، راه دور و درازی پیموده است. گرچه اداره کردن واحدهای اجتماعی و مراکز تجمع جمعیت در هر جامعه‌ای، از همان آغاز شکل‌گیری مطرح بوده است، اداره کردن شهرها، موضوعی است که با ورود جهان صنعتی به دوران مدرنیته در قالبی علمی و روشمند، طرح شده است. براین اساس، طرح ۲ وجهی یا ۲ حالتی ای (dichotomy) چون اداره کردن سنتی و مدیریت نوین شهری، علی‌رغم ساده کردن موضوعی بس پیچیده، بی‌معنا نیست. چنانچه راه و رسم اداره کردن شهرها را، به‌ویژه شهرهای کهن، متعلق به جوامعی که تاریخی دور و دراز دارند، بتوان بر مبنای طیف مدیریت شهری طبقه‌بندی کرد، می‌توان از مقاطع یا انواعی به شرح زیر یاد کرد:

• اداره کل‌خدمات‌نشانه شهر؛

• مدیریت آمرانه؛

• مدیریت آمرانه متمرکز شهری؛

• مدیریت محلی؛

• مدیریت مشارکتی شهر؛

• اداره کردن مردمی شهر یا حکروایی شهری؛ و بالاخره،

• اداره کردن مردمی خردمندان شهر یا حکروایی شهر خوب.

گرچه انواع اداره کردن شهر به موارد یاد شده ختم نمی‌شود و شاید بتوان انواع دیگری را نیز سراغ گرفت، اما در پس تمام این انواع ۳ مسئله خود را نشان می‌دهد:

• اداره شهر با چه میزان از استقلال و قدرت

خودتنظیم‌کنندگی و تصمیم‌گیری همراه است؛

• مسائل متنوعی که مدیریت شهری با آن روبروست، تا چه میزان با یکپارچگی و وحدت مدیریتی، حل و فصل می‌شود؛ و بالاخره،

• جایگاه و نقش گروههای مختلف مردم و سایر کنشگران شهری، در اداره شهرها به چه میزان و در چه حدی است؟

براساس این ۳ پرسش یا ۳ جنبه، می‌توان طیف مدیریت شهری را ترسیم کرد. بدینسان، در یک قطب طیف یاد شده، الگوی آمرانه، انتصابی و سراسری و در قطب دیگر، الگوی اداره مردمی خردمندان شهر یا حکمرانی خوب شهری قرار دارد. بر پایه این طیف ۳ الگوی مدیریت شهری شکل گرفته است که اولی را مدیریت بخشی، انتصابی و آمرانه امور شهر؛ دومی را مدیریت یکپارچه انتصابی (مستقیم یا غیرمستقیم توسط منتخبان مردم از جمله شوراهای) با استقلال قابل توجه؛ و بالاخره، سومین حالت الگوی بینابینی است.

اساساً دلیل اصلی سخن گفتن از طیف مدیریت شهری، تأکید بر حالات بسیار متنوعی است که در رابطه با مدیریت شهری یا سایر مقوله‌هایی که طیف برای آنها ترسیم شده است، وجود دارد. از این‌رو، گرچه در طیف مدیریت شهری، از ۳ نوع مدیریت یاد شد، اما بین این ۳ نوع، انواع بینابینی دیگری وجود دارد که براساس میزان وحدت و یکپارچگی جنبه‌های مدیریتی، قدرت تصمیم‌گیری و انتصابی بودن، از یکدیگر تفکیک می‌شوند.

گرچه ترجمه لغوی مفهوم Governance اداره، هدایت و کنترل و در نتیجه مفهوم Urban Governance به معنای اداره، هدایت و کنترل شهری است، اما مفهوم این ترکیب فراتر از معنای ظاهری آن است. این مفهوم علی‌رغم کهن بودن، از ۱۹۹۰م به بعد معنا یا معانی جدیدی به کف آورد که زیر لوای آن، به‌طور مداوم ابعاد جدیدی اضافه می‌شود. پاتریک مک‌اسلان در مقاله *شهری شدن، قانون و توسعه* بیان داشته است که چالش بنیادین شهری، توسعه مشروعیت در اداره شهری است. ام. هالفانی معتقد است، اداره، هدایت و کنترل، چارچوب نهادینی را پدید می‌آورد که در قالب آن مدیریت عرصه عمومی - مدنی ممکن می‌گردد. نوآمی چازان، باور دارد که اداره کارا ظاهراً کارکردی است ناشی از کاهش سلطه دولت و رشد

جوهر اصلی ادارهٔ مردمی شهر در دنیای حاضر، تحت تأثیر رخداد بی‌مانندی چون جهانی‌سازی از بالا یا از دریچهٔ اقتصاد که دولت‌ها را کوچک و کوچک‌تر می‌طلبد، اما خطر هجوم اقتصاد سازمان‌یافته بر منابع را به‌سرعت افزایش می‌دهد و مسئله غارت منابع و فساد گسترده را واقعیتی عینی و تلخ می‌سازد، ورود نهادهای جامعه مدنی، یعنی بخش خصوصی، انجمنهای مردمی، گروههای تخصصی و خلاصه تمام کنشگران عرصه زندگی شهری در اداره، کنترل و هدایت جامع شهرهاست. براین اساس، ادارهٔ مردمی شهر یا مدیریت جامع مردم‌وار بر ۴ کنشگر عمده و ارتباط متقابل آنها استوار است که عبارتند از:

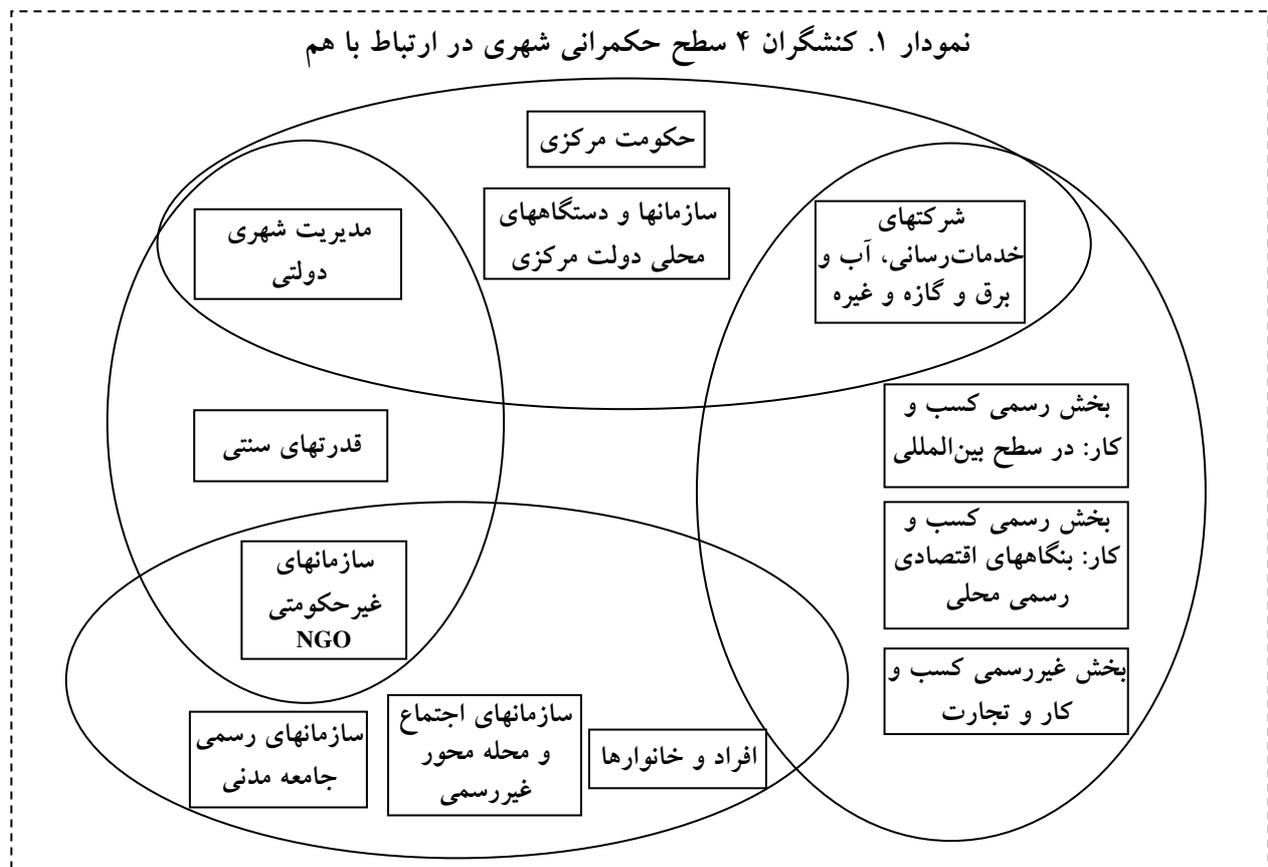
- سطح حکومتی؛
- بخش اقتصادی خصوصی - بنگاههای اقتصادی؛
- سازمانهای مردم بنیاد؛ و
- افراد و خانواده‌ها.

هریک از این سطوح چهارگانه خود به مؤسسات و کنشگرانی تقسیم می‌شود که در نمودار شماره یک، همه با هم و در ارتباط با هم معرفی شده‌اند.

فضاهای زنده‌ای که گویای درگیر شدن و مشارکت سیاسی است. بالاخره سوویلینگ گفته است که اداره، هدایت و کنترل موضوعی مربوط به ساختارهای قدرت امروزی است... و چارچوبی است که در درون آن، جامعه مدنی به عمل می‌پردازد و به‌گونه‌ای سازمان می‌یابد که جامعه مدنی و ساختار قدرت، این ۲ نهاد متکی به هم، ولی منفرد، بتوانند عرصه عمومی - مدنی قدرتمند فعال و سالمی را پدید آورند.

بدین ترتیب، معلوم می‌گردد که در پس مفهوم اداره، هدایت و کنترل، سخن از ورود شهروندان و نهادهای ایشان در مدیریت شهری است؛ یعنی شریک شدن مردم در اموری که به‌طور سنتی برعهده حکومت بوده است و حکومت نیز به دلخواه خود، هر آنچه را که لازم بوده، به فرجام رسانده، شهرها را اداره می‌کرده است. از این رو، فرق مهم ۲ مفهوم Government و Governance در این واقعیت نهفته است که در اولی بحث از دولت به تنهایی است، حال آنکه در دومی، مراد روابط متنوع بین نهادهای جامعه مدنی و دولت در درگیری، هدایت، کنترل و اداره کردن امور است.

نمودار ۱. کنشگران ۴ سطح حکمرانی شهری در ارتباط با هم



the City. Toronto Center for Urban & Community Planning Studeis, 1995.

- Tandler, Judith. *Good Government in the Tropics*, Baltimore, MA, Johns Hopkins University Press, 1997.

پرویز پیران

بدون همکاری هماهنگ ۴ کنشگر اصلی عرصه‌های شهری، اداره مردمی شهر غیرممکن می‌گردد و امکان سلطه یکی از ۴ کنشگر بر بقیه فراهم می‌آید. به همین دلیل، هایدن برای اداره مردمی شهر کارا و بهینه، ۳ دسته شرط که هر کدام از ۳ جزء تشکیل شده‌اند، معرفی می‌نماید که عبارتند از:

• اثرگذاری شهروندان و نظارت آنان:

۱. میزان مشارکت سیاسی بالا؛

۲. ابزار تجمیع ترجیحات مردمی و تمایل آنها (معمولاً از طریق نهادهای واسط جامعه مدنی)؛

۳. روشهای پاسخگوسازی دولت در مقابل مردم.

• رهبری مسئول و پاسخگو:

۱. میزان احترام عملی و واقعی به عرصه‌های عمومی - مدنی؛

۲. میزان شفاف و آشکار بودن فرایندهای تدوین خط‌مشیها و تصمیم‌سازی؛

۳. میزان پایبندی به قانون.

• ادغام و همبستگی اجتماعی:

۱. میزان برابری سیاسی آحاد مردم؛

۲. میزان مدارای بین گروهها؛

۳. میزان پذیرش همگانی در عضویت انجمنها و سازمانها، بدون محروم‌سازی افراد و گروهها.

کتاب‌شناسی:

- پیران، پرویز. «اداره مردمی شهرها و ضرورت آن در ایران»، فصلنامه معماری و فرهنگ، شماره ۵، ۱۳۸۲.

- Devas, Nick. *Who Run Cities?* Paper 4- The University of Brmingham 1999- Dillinger, Willian. *Decentralization & its Implication For Urban Service Delivery* UNDP/UNCHS/ World Bank: Urban Management Programme, 1994.

- Fox, William. *Strategic Options for Infrastructure Management* UNDP/ UNCH/ Work Bank: Urban Management Programme, 1994.

- Halfani, M. "The challenge of Urban governance in Africa", Swilling Mark (ed), *Governing Africa's Cities*. Johannesburg, Witwatersrand University Press, 1997.

- Hyden, Goran. "Governance & the study of Poblitics" in Goran Hyden & Michael Bratton (eds). *Governance & Politics in Africa* Boulder, Lynne Rienner, 1995.

- Ma Auslan, Patrick. "Urbanization, Low & Development" in Stren, Richard with Jubith Kjellberg (ed) *Perspectives on*

حکومت محلی

Local Government

براساس تعریف سازمان ملل متحد حکومت محلی تقسیم‌بندی سیاسی یک کشور و یا یک ایالت (در سیستم فدرال) است که به وسیله قانون ایجاد شده و کنترل اساسی امور محلی همچون وضع مالیات را در دست دارد که هیئت اداره کننده آن موجودیت خود را با انتخابات محلی به دست می‌آورند.

بخش حکومت محلی از شاخه مدیریت عمومی سازمان ملل متحد بین دو مفهوم حکومت محلی و مرجع محلی (- مراجع محلی) تفاوت‌هایی قائل شده؛ این بخش، حکومت محلی را یک نظام (سیستم) می‌داند، درحالی‌که مرجع محلی خود به عنوان یک نظام (سیستم) فرعی مطرح است.

در تعریف سازمان ملل از حکومت محلی چند نکته کلیدی به شرح زیر مورد توجه است:

• حکومت محلی باید به وسیله قانون ایجاد شده باشد؛

• این قانون باید بر امور محلی کنترل اساسی داشته باشد؛ و

• هیئت اداره کننده، منتخب مردم محل باشد.

برهمن اساس، تونی بایرون، صاحب‌نظر انگلیسی، در این زمینه می‌گوید که حکومت محلی شامل مدیریت امور عمومی یک محل به وسیله یک هیئت اجرایی از نمایندگان مردم محل است. چنین موجودیتی اگرچه در بسیاری از موارد تابع حکومت مرکزی است، ولی از قدرت تصمیم‌گیری قابل ملاحظه‌ای برخوردار است.

در این تعریف استقلال حکومت محلی به صورت محدود در نظر گرفته شده اما درعین حال، انتخابی بودن

حکومت محلی

احراز چنین شرطی، حکومت محلی باید ساختار و شکل سازمانی داشته باشد و همانند سایر سازمانها برخی اختیارات را هم داشته باشد؛ از جمله، حق طرح دادخواست، مورد دادخواست واقع شدن، عقد قرارداد و داشتن دارایی مخصوص به خود؛

• حکومت محلی باید مشخصه حکومتی داشته باشد. کارگزاران آن را بایستی رأی‌دهندگان انتخاب کنند و یا ادارات انتخابی آنها را منصوب کنند. علاوه بر این، حکومت محلی باید به عموم مردم در قبال فعالیت‌هایش پاسخگو باشد.

• حکومت محلی باید در حوزه‌های مهمی استقلال داشته باشد. این استقلال شامل استقلال اداری و مالی تمام عیار است. به طور کلی، حکومت محلی باید حق تعیین بودجه خود، کسب درآمد، استقراض (با رعایت قوانین و سرپرستی ایالت یا حکومت مرکزی) را داشته باشد.

هیئت اجرایی به مثابه مشخصه اصلی مورد توجه قرار گرفته است.

جان کلارک حکومت محلی را قسمتی از حکومت یک کشور یا ایالت می‌داند که به موضوعات مربوط به اداره امور اهالی یک محل و مواردی که پارلمان برای آن تعیین می‌کند، می‌پردازد؛ حکومت محلی، علاوه بر این، توسط افراد محلی، زیر نظر حکومت مرکزی، اداره می‌شود. در این تعریف که در دهه ۱۹۵۰م ارائه شده است، سیطره حکومت مرکزی بر حکومت‌های محلی پررنگ‌تر «دیده» شده است و باین وجود، بر اداره امور عمومی محل توسط مسئولان محلی تأکید دارد.

به طور کلی، برخی صاحب‌نظران معتقدند که برای موجودیت حکومت محلی - از نظر فنی - ۳ شاخصه اصلی مورد نیاز است:

• حکومت محلی باید موجودیتی سازمان‌یافته باشد. برای



با توجه به این ۳ معیار اساسی، حکومت محلی موجودیتی سازمان یافته است که مشخصه‌های حکومتی دارد و از استقلال اداری و مالی (نه سیاسی) قابل ملاحظه‌ای برخوردار است و هدف از ایجاد آن، ارائه خدمات عمومی به مردم محل با حداکثر کارایی و اثربخشی است.

ویژگیها

مدیریت حکومتهای محلی از شاخه‌های فرعی رشته مدیریت دولتی (عمومی) است. با این حال، علاوه بر برخورداری از خصوصیات مدیریت عمومی (دولتی)، دارای بعضی ویژگیهای خاص به عنوان نماد حکومت محلی است؛ این ویژگیها عبارتند از:

• **انتخابی بودن.** اگرچه در برخی نواحی که وسعت کمی دارند، حکومت محلی جلسات خود را به صورت ساده و با شرکت تمام اهالی تشکیل می‌دهد، ولی در بیشتر نواحی، کارگزاران محلی (مسئولان حکومت محلی) نمایندگانی هستند که به وسیلهٔ اعضاء جامعه در یک فضای انتخاباتی مناسب، انتخاب می‌شوند. این اعضاء منتخب برای ادارهٔ امور عمومی محل، ستادی متشکل از کارگزاران و کارمندان تمام وقت، شامل مهندسان، حسابداران، معلمان، کارمندان دفتری، مأموران نظافت را تشکیل می‌دهند؛

• **سازمانی با هدفهای چندگانه.** هر حکومت محلی وظایف متعدد و متنوعی دارد تا بتواند خدمات مورد نیاز مردم محل را فراهم آورد. کارگزاران محلی در حوزه‌های مختلف، همچون تأمین امکانات مورد نیاز مؤسسات آموزشی و مدارس، ایجاد خانهٔ سالمندان، مراکز بازآموزی معلولین، خدمات آتشنشانی، جاده‌سازی و نگهداری جاده‌ها، مدیریت ترافیک، کنترل محیط از طریق مقررات ساخت و ساز و توسعه محل، ارائه خدمات بهداشتی، و بسیاری دیگر از موارد، فعالیت می‌کنند؛

• **فعالیت در مقیاس محلی.** هر حکومت محلی فقط در حوزهٔ خود مسئولیت دارد. قلمرو فعالیت بعضی از حکومتهای محلی، محدود است (حکومتهای محلی در روستاها و شهرهای کوچک)، اما برخی در مقیاس وسیع‌تر فعالیت می‌کنند (حکومتهای محلی در شهرهای بزرگ)؛

• **ساختار تعریف شده.** حوزه اقتدار، اختیار و روابط حکومت محلی تعریف شده است و وظایف هر جزء در قالب روابط تعریف شده مشخص می‌شود؛

• **حکومت محلی تابعیت از اقتدار ملی.** اقتدار ملی معمولاً از طریق پارلمان اعمال می‌گردد. بر این اساس، موجودیت حکومتهای محلی از قانونگذاری پارلمان نشأت می‌گیرد. حکومتهای محلی به این ترتیب، تابع قانون ملی هستند. چنانچه حکومتهای محلی خارج از چارچوب قانونی عمل کنند، مورد مواخذه قرار می‌گیرند؛

• **خودگردانی.** اگرچه حکومتهای محلی بر اساس مسئولیتهایی که به وسیلهٔ پارلمان به آنها داده شده، انجام وظیفه می‌کنند، ولی نباید آنها را به عنوان عوامل حکومت مرکزی در سطح محلی فرض کرد؛ و

• **سیستم نرخ گذاری مالیاتی.** برای انجام خودگردانی نیاز به منابع درآمدی است که از محل عوارض و مالیاتها کسب می‌شود. حکومتهای محلی دارای نظام مالیاتی هستند که این ویژگی به آنها قدرت زیادی می‌بخشد و متضمن میزان استقلال و انعطاف‌پذیری آنهاست.

انواع

حکومتهای محلی را برحسب ۴ مؤلفه تقسیم‌بندی می‌کنند:

• نحوه شکل‌گیری (قوانین حاکم بر اختیارات حکومت محلی)؛

• نظام مدیریتی (نظام شورایی، شهردار، کمیسیون)؛

• وضعیت حقوقی (دارای شخصیت حقوقی و شبه حقوقی)؛ و

• وضعیت سیاسی (انتخابی و انتصابی بودن مدیران).

بر اساس میزان اختیارات و نوع روابط میان قوای حکومتی، از لحاظ مدیریتی، ۳ نوع حکومت محلی وجود دارد:

• **نفکیک قوای مجریه (شهرداری) و مقننه (شورا یا انجمن).** این نوع حکومت محلی اصطلاحاً ساختار شورا (انجمن)- شهردار نامیده می‌شود؛

• **وحدت قوا در قوهٔ مقننه (شورا یا انجمن) حکومت محلی** که آن را ساختار کمیسیونی می‌نامند؛ و

ولی عیب عمده آن، امکان ایجاد ناهماهنگی بین ۲ قوه (شورا و شهرداری) است.

نظام کمیسیونی

در این شکل، مردم محل به طور مستقیم افرادی را به عنوان شورای محل انتخاب می کنند که هم وظایف قانونگذاری (مقننه) و تعیین خط مشی را برعهده دارند و هم مجری قوانین و سیاستها (مجریه) هستند. اعضای این گونه شوراهای اصطلاحاً کمیسیونر نامیده می شوند. در این شکل یکی از کمیسیونرها به ریاست کمیسیون یا شورا انتخاب می شود و شهردار نام می گیرد. در این شکل، اختیارات شهردار بیشتر از سایر کمیسیونرها نیست و شهردار بودن او، جنبه نمادین دارد. در این نوع سازماندهی، هریک از کمیسیونرها مسئول اداره امور یک واحد شهرداری می شوند و بر آن نظارت می کنند.

در این نوع ساختار، اختیارات حکومت محلی در شورا (قوه مقننه) متمرکز می شود، و هرچند که کار هماهنگی بین سیاستگذاران و مجریان را انجام می دهد، ولی نظارتی که در تفکیک قوا بین شورا و شهردار وجود دارد، از بین می رود.

نظام شورا-مدیر شهر

در این نوع حکومت محلی، مردم محل افرادی را به نام شورا، برای تدوین احکام و مقررات محلی و نظارت بر امور انتخاب می کنند. این شورا علاوه بر اجرای وظایف قوه مقننه، شخصی واجد شرایط را برای امور اجرایی حکومت محلی انتخاب می کند. این شکل حکومت محلی به شورا اختیار کامل می دهد تا هر فردی را، هرچند که ساکن آن محل نباشد، در صورت احراز شایستگی، به مدیریت شهر برگزیند. این فرد را مدیر شهر می نامند که می تواند مقامات مدیریتی و کارکنان شهرداری را با نظر و تشخیص خود انتخاب کند. مدیر شهر مسئول اجرای مصوبه های شورای شهر است و مدت خاصی برای مدیریت او تعیین نمی شود. او زیر نظر شورا کار می کند و در صورت نارضایتی نسبت به عملکرد او، از کار برکنار می شود.

بر طبق ماده ۱۷ قانون شوراهای اسلامی، انتخاب

• تسلط و برتری قوه مقننه (شورا یا انجمن) بر قوه مجریه (شهردار) که در حکومت های محلی به آن ساختار شورا (انجمن)-مدیر گفته می شود.

نظام شورا-شهردار

در این شکل حکومت محلی، اعضای شورا یا انجمن شهر، و همچنین شهردار، براساس رأی مستقیم مردم محل انتخاب می شوند. این نحوه اداره امور در حکومت محلی بر پایه اصل تفکیک قواست. بدین ترتیب که شورای شهر نقش قوه مقننه را ایفا می کند و وظیفه قانونگذاری و خط مشی گذاری در سطح محلی را برعهده دارد و شهردار نیز حکم مسئول اجرایی یا قوه مجریه را داراست و مصوبات شورا را به اجراء درمی آورد.

در این شکل ساختاری، رؤسای ادارات و کارمندان شهرداری توسط شهردار منصوب می شوند. در پاره ای موارد، ممکن است شورای شهر در این امر دخالت کند. مصوبات شورای شهر به عنوان قوانین حکومت شهری یا احکام شهری محسوب می شود که بعد از تصویب شورای شهر و با امضای شهردار، به اجراء درمی آید. به عنوان نمونه، شورای شهر در مورد نرخ مالیاتها، عوارض و به طور کلی، بودجه شهرداری تصمیم گیری می کند که این قوانین و تصمیم گیریها نباید با قوانین حکومت مرکزی (در کشورهای بسیط)، ایالتی (در کشورهای مرکب)، و قانون اساسی مغایرت داشته باشد (- شورای اسلامی شهر).

حکومت محلی در این نوع ساختار به ۲ دسته تقسیم می شود:

۱. شورا-شهردار قوی؛ و

۲. شورا-شهردار ضعیف.

در نوع اول (شورا-شهردار قوی)، شهردار از اختیارات وسیعی برخوردار است و شورای شهر در امور اجرایی شهرداری دخالت نمی کند. در نوع دوم (شورا-شهردار ضعیف)، شورای شهر می تواند با ایجاد کمیته هایی به طور غیرمستقیم، بر واحدهای اداری شهرداری تأثیرگذار باشد.

مزیت اساسی ساختار شورا-شهردار این است که دخالت قوا را در امور یکدیگر به حداقل کاهش می دهد،

- "Professional Leadership in Local Government", *International Journal of Public Administrations*. Vol. 16, No. 12, 1993.
- Gray Andrew & et al. *Professionalism and the Management of Local Authorities*. Durham: Durham University, 1999.
- Steve, Leach & Gerry, Stoker. "Understanding the Local Government Review: A Retrospective Analysis", *Public Administration*. Vol. 25, No. 1, 1997.
- Gregory, Streib. "Educating Local Government Managers: A National Survey of MPA Program", *International Journal of Public Administration*. 18(6), 1995.
- United Nations. *Local Government Personnel System*. United Nation Publication, 1966.

سیدمحمد مقیمی

حلبی آباد ← سکونتگاه غیررسمی

حمل و نقل و محیط

Transport and the Environment

دسترسی به حمل و نقل امن، راحت، قابل اعتماد و کم هزینه و یا برعکس عدم دسترسی به اینها کیفیت زندگی در مناطق شهری را مشخص می کند. برای بخش صنایع و خدمات نیز حمل و نقل پشتوانه مهمی است و برای غالب فعالیتهای حوزه تولید و مصرف، به مثابه تسهیل کننده و کمک محسوب می شود. دسترسی به وسایل حمل و نقل مستلزم این است که تسهیلات حمل و نقل به مکانهایی که مردم زندگی و کار می کنند، یا اوقات فراغت خود را می گذرانند و به مبداء و مقصد کالاها و مواد خام نزدیک باشد. حمل و نقل در مناطق شهری، شامل جابه جایی مردم و کالاها با وسایل حمل و نقل موتوری، به ۲ صورت خصوصی، بیشتر با خودروهایی شخصی و عمومی، مثل حمل و نقل ریلی یا آبی، و همچنین با وسایل غیرموتوری، مانند دوچرخه یا پیاده به انجام می رسد. در شهرها به دلیل گوناگونی این گونه حمل و نقلها، کوتاهی مسافت و ضرورت

اعضای شوراهای روستا، شهر و شهرک به صورت مستقیم و عمومی، با رأی مخفی و اکثریت نسبی آراء خواهد بود. همچنین در ماده ۵ همین قانون آمده است که در هر بخش، شورای بخش با اکثریت نسبی از بین نمایندگان منتخب شوراهای روستاهای واقع در محدوده بخش، تشکیل می شود.

در ماده ۷۱ قانون شوراهای اسلامی، انتخاب شهردار در حیطه اختیارات شورای اسلامی شهر است که برای مدت ۴ سال انتخاب می شود. شهردار نمی تواند همزمان عضو شورای شهر باشد. شورای شهر می تواند هر زمان که بخواهد، با رعایت مقررات، شهردار را برکنار کند. البته نصب شهرداران در شهرهای با جمعیت بیشتر از ۲۰۰ هزار نفر و مراکز استان بنابر پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور، و در سایر شهرها، به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می گیرد. همچنین در ماده ۶۸ قانون شوراهای اسلامی، شورای روستا شخصی را برای انجام امور اجرایی روستا به سمت دهیار برای مدت ۴ سال انتخاب می کند و هر زمان که بخواهد، طبق مقررات قانونی، می تواند نسبت به عزل دهیار اقدام نماید. البته انتخاب دهیار به پیشنهاد شورای روستا و با حکم بخشدار صورت می گیرد و صدور حکم عزل دهیار نیز پس از اعلام شورای روستا، از سوی بخشدار صادر می شود. در ایران، شورای شهر و روستا به عنوان قوه مقننه حکومت محلی ایفای نقش می کنند و مستقیماً با آراء عمومی مردم محل انتخاب می شوند، در حالی که شهردار و دهیار به عنوان قوه مجریه در سطح محلی، از سوی اعضاء منتخب شورای شهر و روستا برگزیده می شوند. با توجه به این ملاحظات، می توان نتیجه گرفت که ساختار حکومتهای محلی در ایران مطابق با الگوی ساختاری شورا-مدیر شهر است.

کتاب شناسی:

- مقیمی، سیدمحمد. اداره امور حکومتهای محلی: مدیریت شوراها و شهرداریها. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۲.
- Akbar Alikhan Mohd and Muttalib M.A. *Theory of Local Government*. Sterling Publishers Private Limited, 1982.
- Clark, John J. *Local Government of the United Kingdom*. Pitman & Sons, 1955.
- Hoogland, Dehoog Ruth & Gordon, Whitaker.

حمل و نقل و محیط

می‌شود، تأثیر مهمی دارند.

همه فعالیت‌های حمل و نقل، به‌جز پیاده‌روی و دوچرخه سواری، پیامدهای زیست‌محیطی دارند. نخست برای اینکه تجهیز و تدارک نظام حمل و نقل ممکن است به تغییر سکونت جمعیت در قسمت‌های مختلف شهر منجر شود، اجتماعات را در مسیر ساختار خطی گسترش دهد و برای زیرساخت‌های شهری به زیان فضاهای باز، مثل چمنزارها و جویبارها که در برابر ساخت‌وسازها آسیب‌پذیری بیشتری دارند، زمین‌ها را تحت اشغال ساخت‌وساز درآورد. دوم به این دلیل که هم برای خود این عملیات و منابع به انرژی-به‌صورت نفت، گاز مایع یا برق- نیاز است و هم برای خودروها و ساخت‌وسازهای شخصی. سومین بعد مسئله زیست‌محیطی، آلاینده‌های صوتی، آب و هواست. آلاینده‌های سمی هوا، مثل منوکسیدکربن، سرب و ذرات معلق، سکونتگاهها و پیاده‌روهای نزدیک جاده‌ها و خیابانها را در معرض خطر قرار می‌دهد. حمل و نقل به همین صورت بر سنگینی بار آلاینده‌های حوزه‌های آبی و هوایی می‌افزاید. نسبت مهمی از آلاینده‌های مربوط به حمل و نقل آلودگی صوتی است. چهارمین مسئله‌ای که مصرف انرژی ایجاد می‌کند، گازهای گلخانه‌ای است. مسئله دیگری که این تحولات به همراه دارد، مسائل مربوط به عدالت اجتماعی در رابطه با حمل و نقل در شهرهاست. تفاوت در نحوه دسترسی گروه‌های اجتماعی متفاوت به وسایل حمل و نقل، سهم نابرابری که هر یک از این گروه‌های اجتماعی، به‌ویژه گروه‌های فقیر و محروم، در تحمل بار آلودگی دارند، مسئله دیگر است.

وسایل نقلیه موتوری سهم مهمی در آلودگی هوای شهرها دارند. برای نمونه، در شهرهای استرالیا وسایل نقلیه موتوری ۷۹-۸۸٪ منوکسیدکربن، ۵۰-۸۰٪ اکسید نیتروژن، حدود ۵۰٪ هیدروکربن و حدود ۲۰٪ ذرات معلق تولید

تعمیل در برخی اقلام حمل و نقل به‌صورت جاده‌ای صورت می‌گیرد.

حمل و نقل در همه شهرها به‌سرعت رشد می‌کند و از حیث سرشت خود، در حال دگرگونی است. این رشد به‌صورت افزایش جمعیت، افزایش خودروهای شخصی در ارتباط با رشد اقتصادی و رشد قدرت خرید، افزایش مسافت سفرها، برحسب درآمد سرانه و وسیله نقلیه و تحولات جهانی، از حیث منابع، ساخت و توزیع کالاها است. تحولات جمعیتی، از جمله کوچک شدن خانوارها و پخش شدن سکونتگاهها و محل مشاغل در گستره مادرشهرها و منظومه‌های شهری، هم در افزایش نسبت مسافتی که وسایل نقلیه طی می‌کنند و هم در دشواریهایی که برای خدمات‌رسانی به این مسافرتها با استفاده از وسایل نقلیه غیرشخصی ایجاد می‌شود، نقش مهمی بازی می‌کند. تحولات مربوط به نیروی کار، از جمله افزایش مشارکت زنان، و به همراه آن، تغییر در رجحانهای مربوط به زنجیره



سفر- توقفهای چندگانه خودرو خانواده در طول یک سفر- کار حمل و نقل را پیچیده‌تر می‌سازد. به همین صورت، وسایل نقلیه موتوری با تعداد سرنشین کمی در شهر رفت‌وآمد می‌کنند. همه این شکلهای زندگی شهری بر تلاشهایی که برای سامان دادن اثرات زیست‌محیطی انجام

گرفته است.

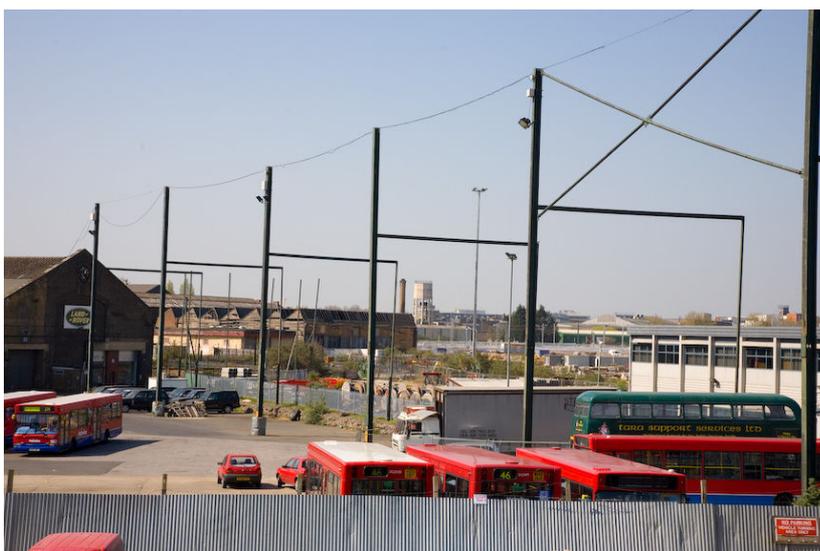
مدیریت زیست محیطی علاوه بر کنترل انتشار گازها و غبارها باید نیازهای مربوط به هماهنگی بهتر بین برنامه ریزی فضایی و برنامه ریزی حمل و نقل را نیز دربر گیرد. تغییر مدل حمل و نقل، از وسایل نقلیه خصوصی به شبکه حمل و نقل عمومی، امتیازهای زیادی دارد. اما در بسیاری از شهرها همزمان با تلاشهایی که در این زمینه صورت می گیرد، همچنان سرمایه گذاری برای ساخت جاده ها بسیار بیشتر از سرمایه گذاری در زیرساختهای حمل و نقل عمومی بوده است. جابه جایی مسافر در مناطق شهری، بنابه دلایل اجتماعی و شکلهای توسعه شهری که بدان اشاره شد، همچنان جهت تحول به سمت استفاده از خودرو شخصی است. قطع نسبت بین رشد میزان مسافت سفرها با خودرو (با توجه به پیامدهای زیست محیطی آن)

می کنند. هیدروکربنها و اکسیدهای نیتروژن از اجزاء اصلی تولید غبارهای فتوشیمیایی و ذرات معلق از خطرات عمده در سلامت است. یکی از واکنشها در برابر این امر، وضع قوانینی بوده است که استفاده از سوختهای کمتر زیانبار و تمهیدات کاهش از انتشار گاز توسط خودروها را الزامی می کند. با وضع این گونه قوانین در برخی از کشورها که در این زمینه کنترل مؤثری انجام می دهند، کاهش قابل ملاحظه ای در انتشار آلاینده های محلی و منطقه ای به وجود آمده است؛ البته آلودگی هنوز در سطحی است که سلامت افراد را به خطر می اندازد. با این حال، با این تمهیدات جدید سطح منوکسیدکربن و هیدروکربنها کاهش یافته است و انتشار سرب تقریباً قطع شده است. در انتشار ذرات معلق نیز کاهش حاصل آمده است. فقط انتشار اکسید نیتروژن بالاتر از میزان آن در ۱۹۷۰م باقی مانده است. اگر رشد

مسافتهای سفر با خودرو و افزایش میانگین سن وسایل نقلیه شخصی نبود، اثرگذاری این گونه کنترلها بیشتر می شد. ورود فناوریهای جدید در وسایل نقلیه نیز به این روند کمک کرده است.

پیشرفتهای فنی بر مصرف انرژی نیز تأثیرگذار بوده است، چنان که در دهه های گذشته مصرف سوخت خودروها برحسب مسافر - کیلومتر اندکی کاهش یافته است. با این حال، افزایش میزان سفرها این کاهش را خنثی کرده است. برای نمونه در ایالات متحد، استفاده از سوخت وسایل

حمل و نقل طی ۲ دهه گذشته، سالانه ۱/۵٪ کاهش یافته است، اما بخش حمل و نقل یک چهارم مصرف سوخت در کشور و تقریباً تمام مصرف بنزین را به خود اختصاص داده است. ارقام مربوط به رفت و آمد خودروها در کشورهای مختلف متفاوت است. در استرالیا ۶۰٪ وسایل حمل و نقل مسافر و ۲۰٪ کامیونها در مناطق مادرشهری رفت و آمد می کنند. رشد مصرف سوخت موجب افزایش انتشار گاز گلخانه ای می شود. اکنون، در ایالات متحد، انتشار دیوکسیدکربن در بخش حمل و نقل بر بخش صنعت پیشی



از یکسو و میزان رشد اقتصادی از سوی دیگر، یکی از مسائل مهم محیطی در اروپاست.

حمل و نقل هوایی نیز یکی از اجزاء مهم بسیاری از مسائل زیست محیطی شهری است، زیرا فرودگاهها باید نزدیک جمعیت مشتری مسافرتهایی هوایی - خواه در شهرها یا در حومه های متصل به جاده های سرعت رو - باشد. بزرگترین مسئله زیست محیطی در حوزه فرودگاهها، تولید صدا در مسیر خطوط هوایی است. گرچه فرودگاهها بهنگام احداث، از شهرها فاصله دارند، ولی آنها برای

دود یا بوی چربی ناراحت می‌شدند، می‌توانستند از کارگاه مذکور به خاطر ایجاد مزاحمت شکایت کنند و شاید هم می‌توانستند پولی بابت خسارت دریافت کنند یا آنکه کارگاه را تعطیل کنند. همراه با رشد شهرنشینی (← شهرنشینی)، بر شمار موارد کاربریهای ناهمخوان افزوده شد و معلوم شد که پرداختن به ناهمسازیهای نحوه کاربری زمین، پس از وقوع آن و همچنین برخورد با این ناهمسازیها به صورت موردی بسیار پرهزینه‌تر است تا اینکه از پیش، موارد کاربری زمین مشخص و مقرراتی نظام‌مند برای ساماندهی کاربریها به شکل مطلوب وضع گردد.

در ۱۹۱۶م، ایالات متحد قانون جامعی برای منطقه‌بندی براساس طرح ادوارد باست تصویب کرد. در این طرح، نحوه کاربری زمین و ارتفاع و تراکم ساختمانها در مناطق مختلف شهر نیویورک مشخص شده بود. شهرهای دیگر، از جمله اوکلید و اوهایو، از الگوی نیویورک پیروی کردند. در ۱۹۲۶م، دیوان عالی ایالات متحد به انطباق منطقه‌بندی با قانون اساسی رأی داد، هرچند که به کار بردن ناعادلانه آن را در موارد منفرد، غیرقانونی محسوب کرد. طی دهه ۱۹۲۰م، وزارت بازرگانی تحت سرپرستی وزیر و بعداً پوزیدنت هربرت هوور طرحی را با عنوان *قانون منطقه‌بندی و استاندارد و اختیاردی ایالتی (SZA)* به تصویب رساند. پس از آنکه دیوان عالی ایالات متحد از قانونی بودن منطقه‌بندی حمایت کرد، بسیاری از شهرهای امریکا قوانین منطقه‌بندی خود را براساس این قانون به تصویب رساندند. بنا به الگوی پیشنهاد شده در قانون مزبور، حکومت‌های ایالتی می‌توانستند قانون اختیاردی خود را برای مجاز شمردن شهرها در کار منطقه‌بندی به تصویب برسانند. به این ترتیب، شهرها آئین‌نامه‌های منطقه‌بندی را تصویب کردند. در دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰م، برخی از شهرها پیش از تأسیس کمیسیون برنامه‌ریزی یا برنامه جامع، کار منطقه‌بندی را آغاز کردند. امروزه، کار غیرمنطقی پیشین، یعنی نخست: وضع مقررات و آنگاه: برنامه‌ریزی کنار گذاشته شده است و به‌طور منطقی، نخست برنامه‌ریزی می‌شود و آنگاه مقررات منطقه‌بندی وضع می‌گردد.

در بیشتر اجتماعات، شهرستانها یا شهرها، کمیسیونهای

توسعه تجاری، صنعتی و مسکونی جاذبه زیادی دارند و به دلیل نبودن کنترل دقیق بر کاربری زمین، خیلی زود به گستره توسعه مادرشهری وصل می‌شوند.

کتاب‌شناسی:

- Caves, R. (ed). *Encyclopedia of the City*. London: Routledge, 2005.

لکس برون

(کمال پولادی)

حوزه‌بندی شهری

Urban Zoning

حوزه‌بندی شهری رایج‌ترین تمهید انتظام‌بخشی است که حکومت‌های محلی (← حکومت محلی) برای پیشبرد برنامه‌های شهری به کار می‌برند. آئین‌نامه منطقه‌بندی شهری، کلیت شهر را به قلمروهای جغرافیایی چندی که منطقه نامیده می‌شود، تقسیم می‌کند و از این طریق، مشخص می‌کند، در هر منطقه چه کاری می‌توان و چه کاری نمی‌توان انجام داد. آئین‌نامه منطقه‌بندی معمولاً کاربریهای مجاز، شامل حد ارتفاع ساختمان، تراکم و چگونگی عقب‌نشینی از خیابان و پیاده‌رو را مشخص می‌کند. منطقه‌بندی متضمن اجرای مقررات کاربری زمین براساس برنامه تدوین شده و پرهیز از کاربریهای ناهم‌ساز است. علاوه بر این، آئین‌نامه منطقه‌بندی کمک می‌کند تا کاربری زمین و مسئله حمل‌ونقل هماهنگ شود و توسعه زیرساختها به شکل عقلایی صورت گیرد. اکنون تقریباً همه شهرهای ایالات متحد و بیشتر شهرهای بزرگ در سراسر جهان، دارای قوانین منطقه‌بندی هستند.

منطقه‌بندی به دلیل کاربریهای متناقض و ناهمخوان زمین در شهرها آغاز شد. پیش از وضع قوانین منطقه‌بندی، هیچ چیز مانع آن نبود که یک کارگاه آب کردن پیه در نزدیکی یک محل مسکونی دایر شود. اگر ساکنان محل از

تا مشکلات را به حداقل برسانند.

منطقه‌بندیها به مرور زمان پیچیده‌تر شده‌اند. در آئین‌نامه‌های جدید، در مواردی که اجرای دقیق کاربری دشواری را ایجاد می‌کند، برخی موارد استنکاف از اجرای قانون منطقه‌بندی مجاز شمرده شده و اجازه کاربری مشروط داده می‌شود. منطقه‌بندی قراردادی، مناطق شناور و توسعه برنامه‌ریزی شده برحسب واحد، شیوه‌های دیگر نرمش و انعطاف در این زمینه هستند. امروزه، ممکن است منطقه‌بندی به‌منظور تمایز با الگوی توسعه آزاد به کار رود. به‌هرحال، منطقه‌بندی منعطف و شمول‌گرا امکان‌خانه‌سازی برای گروه‌های مختلف درآمدی و گونه‌های مختلف خانواری را تشویق می‌کند. از منطقه‌بندی ممکن است برای ترغیب کاربریهای مختلط، محافظت از گونه‌های در خطر انقراض، تشویق توسعه معطوف به عبور و مرور و یا الگوهای برنامه‌ریزی مدرن بهره‌گیری شود.

به‌رغم وجه کم‌وبیش عامی که منطقه‌بندی پیدا کرده است، بحثهای فلسفی دربارهٔ مطلوب یا نامطلوب بودن آن ادامه دارد. برنامه‌ریزان، اقتصاددانان و قضات محافظه‌کار چنین استدلال می‌کنند که بازار همان کاری را که منطقه‌بندی انجام می‌دهد، به انجام می‌رساند، آن‌هم به‌صورتی بهتر از برنامه‌ریزی منطقه‌بندی. لیبرالها به بسیاری از برنامه‌ریزیهای منطقه‌ای ایراد می‌گیرند که از لحاظ اقتصادی، موجب جدایی‌گزینیه‌ها و ایجاد طرحهای بی‌معنا می‌شود. بحثهای سیاسی درباره منطقه‌بندی نیز همچنان ادامه دارد. در میان مهم‌ترین مباحثات اخیر درباره منطقه‌بندی، می‌توان به مسئله منطقه‌بندی انحصارگرا اشاره کرد. در این‌گونه منطقه‌بندیها، برخی اجتماعات با محدود کردن کاربریهای زمین به قطعات بزرگ و ساختمانهای تک‌واحدی، زندگی افراد کم‌درآمد و دارای درآمد متوسط را در منطقه خود امکان‌ناپذیر می‌کنند.

کتاب‌شناسی:

- Caves, R. (ed). *Encyclopedia of the City*. London: Routledge, 2005.

ریچارد لگیت

(کمال پولادی)

برنامه‌ریزی بر منطقه‌بندی نظارت دارند. بیشتر این شهرها یک هیئت محلی برای درخواستهای مربوط به منطقه‌بندی دارند که مسائل مربوط به اجازه مشروط در کاربری و تعارض قوانین منطقه‌بندی با مالکیت‌های منفرد را مورد بررسی قرار می‌دهد. تصمیمات کمیسیون برنامه‌ریزی و دادخواست‌های هیئت منطقه‌بندی توسط اداره قضایی و بعداً دادگاههای ایالتی مورد استیناف قرار می‌گیرد.

امروزه، بیشترین قوانین، منطقه‌بندی را برحسب منطقه تجاری، منطقه صنعتی، منطقه مسکونی، منطقه کشاورزی و سایر مناطق تقسیم‌بندی می‌کنند. هر یک از این مناطق ممکن است به‌نوبه خود به مناطق فرعی (زیرمنطقه) تقسیم شود؛ برای نمونه در یک منطقه مسکونی، ممکن است زیرمناطق برای ساختمانهای تک‌خانواری؛ ساختمانهای تک‌خانواری به همراه دوبلکس؛ و برای آپارتمانهای ۸ واحدی یا کمتر در نظر گرفته شود.

آئین‌نامه‌های منطقه‌بندی ۲ بخش دارند: متن؛ و نقشه.

• **نقشه.** نقشه محل مناطق را مشخص می‌کنند و متن کاربریهای مجاز را توضیح می‌دهد. هسته مرکزی متن آئین‌نامه منطقه‌بندی، در عمل مقررات مربوط به نواحی است. متن یک آئین‌نامه منطقه‌بندی همچنین به‌طور معمول حاوی تعاریف، الزامات کلی، استانداردهای خاص توسعه، و اقدامات مرتبط با اداره و اجرای امور است. هنگام تغییر شرایط و عقاید مقامات انتخابی، ممکن است نقشه یا متن آئین‌نامه یا هر دو تغییر داده شود.

• **منطقه.** یک منطقه، علاوه بر کاربریهای مجاز، ممکن است کاربریهایی را نیز مشخص کند که در صورت کسب اجازه، کاربری مشروط (CUP)، مجاز شمرده می‌شود. کمیسیون برنامه‌ریزی می‌تواند بنابر ضوابط خود و برحسب مورد، این اجازه را بدهد یا ندهد. اعطای اجازه کاربری مشروط (CUP) غالباً با مسائلی چون پارکینگ، منظر، ساعت‌های استفاده، طرح یا شرایطی از این قبیل مربوط است. اجازه کاربری مشروط معمولاً زمان معینی دارد و بعد از انقضای این مدت، باید مورد بازبینی قرار گیرد.

بیشتر آئین‌نامه‌های منطقه‌بندی به کاربریهای سابق یا کاربریهای مشمول تغییر برای مدت معینی مهلت می‌دهند

• حوزه نفوذ، مراجعات با تناوب و تکرار کم را دربر نمی‌گیرد، بلکه مراجعات مستمر، مانند استفاده از خدمات و امکانات یا تهیه مایحتاج و مبادلات را شامل می‌شود؛

• مرز حوزه نفوذ در طول زمان و برای کالاها و خدمات مختلف ثابت نیست و بر اثر عوامل متعدد تغییر می‌کند که برخی از آنها عبارتند از:

۱. هنگامی که از ۲ شهر هم‌سطح و مجاور، یک شهر برای رقابت در حاشیه خود بهتر تجهیز شود سعی می‌کند، وسعت حاشیه خود را به ضرر حوزه نفوذ شهر دیگر افزایش دهد.

۲. هنگامی که منابع جدیدی در حوزه نفوذ یک مرکز شهری پیدا شود، میدان نفوذ آن مرکز به ضرر مرکز شهر مجاور گسترش می‌یابد.

۳. در صورتی که شبکه‌های حمل‌ونقل جدید، یک شهر را در تماس نزدیک‌تری با شبکه حمل‌ونقل یا منطقه قرار دهد، حوزه نفوذ آن مرکز شهری دامنه وسیع‌تری به خود می‌گیرد.

• معمولاً مرز حوزه نفوذ مبهم است. از آنجا که با افزایش فاصله از یک مرکز شهری، قدرت سیطره و نفوذ آن کاهش می‌یابد، فعالیتهای واقع در آن عرصه به تدریج به مرکز شهری دیگر نزدیک می‌شوند؛

• اساساً دامنه گسترش نفوذ یک مرکز به ۲ عامل بستگی دارد:

۱. ماهیت فعالیتهایی که در آن مرکز انجام می‌شود.
۲. فاصله مرکز مشابه دیگر از آن.

• نباید انتظار داشت که مرز محدوده انواع فعالیتهای اجتماعی، اقتصادی و اداری رایج در یک مرکز با یکدیگر منطبق باشند. حوزه نفوذ می‌تواند دامنه محدودی از تقسیمات سیاسی مانند بخش، شهرستان، استان و مانند آن را دربر گیرد و یا اینکه شامل چندین محدوده سیاسی شود. در واقع، هر شهر در میان تعدادی از مراکز جمعیتی دیگر (شهرهای کوچک‌تر و روستاها) قرار گرفته و در واقع، به وسیله آنها احاطه شده است، اما در برخی از این مراکز، جمعیت پیرامونی آنچنان پیوندهایی با آنها دارند که با مفهومی مشخص (و نه انتزاعی و ذهنی)، برای زیست‌مندی اجتماعی آنان ضرورت حیاتی می‌یابند. البته، مراکز دیگر

حوزه نفوذ شهر

Urban Sphere of Influence (Hinterland)

حوزه نفوذ شهر، عرصه پیرامونی شهرهاست که از ابعاد مختلف کالبدی و اجتماعی - اقتصادی با شهر در تعامل مستقیم قرار دارد. به سخن دیگر، این حوزه به محدوده جغرافیایی وابسته و همبسته به یک کانون شهری گفته می‌شود که برای خدمات و یا روابط ویژه (از جمله فعالیتهای اقتصادی و یا توزیع امکانات) با آن در ارتباط است.

برایان بری در کتاب *جغرافیای مراکز بازاری و توزیع خرده‌فروشی*، واژه ناحیه بازاری را با مفهوم مترادف حوزه نفوذ مورد استفاده قرار داده است. به هر تقدیر شناخت ناحیه بازاری در مکانیابی فعالیتهای و تدارک خدمات اهمیت زیادی دارد و با استفاده از فن تحلیل ناحیه بازاری می‌توان حوزه نفوذ یک محصول یا خدمت را مبتنی بر تقاضا، هزینه حمل‌ونقل و حداکثر قیمت قابل پرداخت از سوی مشتری تعیین کرد.

واژه حوزه شهری (Urban field) در گذشته توسط جغرافیدانان انگلیسی برای مشخص کردن ناحیه واقع در پیرامون و از نظر کارکردی وابسته به یک شهرک یا شهر به کار می‌رفت، اما در زمان حاضر، در اغلب منابع واژگانی مانند حوزه نفوذ، بازاری و حتی ناحیه تابع مورد استفاده است.

به‌طور کلی، حوزه نفوذ شهر فضایی است که ارتباطات متقابل میان ناحیه پیرامونی و شهر در قالب آن انجام می‌پذیرد. به عبارت دیگر، حوزه نفوذ هر مجتمع زیستی شامل مراکز سکونتی که در اطراف آن قرار دارند و ساکنان آنها برای انجام امور جاری و روزمره خود به آن مراکز مراجعه می‌کنند.

در بررسی حوزه نفوذ هر شهر توجه به نکات زیر ضروری است:

• منظور از حوزه نفوذ گاهی همان حوزه نفوذ مستقیم شهر است، اما به‌هر حال مراجعات از راههای دور یا شعاع زمانی زیاد را دربر می‌گیرد؛

پیوستگی عمیق‌تری یافته است.

به نظر می‌رسد، ۳ جنبه یا مقوله زیر برای درک درست خصلتهای مناسبات سنتی شهر و حوزه نفوذ آن تعیین کننده و اساسی بشمار آیند:

- روابط سنتی مالکیت در نواحی روستایی؛
- نظام پیش‌فروش محصولات زراعی؛ و
- ساختار اجتماعی و زیرساختهای عرصه روستایی.

به‌طور کلی، زیرساخت اقتصادی شهر بیش از انبوهی جمعیت آن، بر توان پرتوافشانی شهر نیرو می‌دهد و فضای جاذبه و میدان مغناطیسی شهر را وسعت می‌بخشد. بدینسان، اینکه شهرها و حوزه نفوذشان مجموعاً یک نظام شهری را تشکیل می‌دهند و جریان کالا، سرمایه، جمعیت و خدمات از طریق شبکه‌ها و خطوط بین آنها جریان می‌یابد و در عمل، میان آنها نوعی تقسیم کار و یک سلسله مراتب کارکردی پدیدار می‌گردد. بدیهی است، هرچه شهر بزرگ‌تر باشد، مجموعه خدمات، کالاها و عملکردهایی را که احتمالاً تأمین می‌کند، وسیع‌تر خواهد بود.

با توجه به اهمیت نقش و کارکرد اقتصادی شهر در تعیین شعاع حوزه نفوذ آن، بحث بازار مطرح می‌گردد. حوزه پیرامونی یک خدمت که مشتریان و مصرف‌کنندگان به آن جذب می‌شوند، حوزه نفوذ بازاری یا ناحیه بازاری نامیده می‌شود. حوزه نفوذ بازار مثال خوبی از یک ناحیه گرگاهی است - ناحیه‌ای با یک هسته یا مرکز که در آن خصیصه و ویژگی آن ناحیه بیشترین شدت را داراست.

اندازه حوزه نفوذ بازار

حوزه نفوذ بازار در مورد هر یک از خدمات فرق می‌کند. جغرافیدانان برای تعیین حد گسترش حوزه نفوذ بازار به ۲ دسته اطلاعات درباره یک خدمت معین نیاز دارند: دامنه و آستانه کالا یا خدمت. دامنه، حداکثر فاصله‌ای است که افراد برای استفاده از یک خدمت می‌پیماند. افراد برای خدمات روزمره حاضرند فقط یک فاصله کوتاه را طی کنند. البته، دامنه عملکرد باید اصلاح شود زیرا بیشتر افراد به فاصله زمانی فکر می‌کنند، به‌جای آنکه به فاصله خطی برحسب کیلومتر توجه داشته باشند. در مقابل، آستانه حداقل تعداد

به‌رغم ارتباط ساکنان آن با شهر، در زیر سیطره این ضرورت حیاتی نیستند. بدینسان، گویا دورتادور هر شهر در فاصله‌ای معین، مرزی فرضی وجود دارد که در داخل آن، مراکز جمعیتی با شهر خویشاوندی ویژه دارند.

شهرها در حوزه نفوذ مستقیم خود، ۴ ارتباط مشخص تکرارشونده با روستاهای واقع در این حوزه برقرار می‌کنند. برخی از این ارتباطها نقش قابل توجهی دارند. در کشورهای درحال توسعه، ۴ گروه محور ارتباطهای زیر قابل تبیین‌اند:

- انتقال بازار کشاورزی از روستاها به شهرها؛
- جابه‌جایی ناپایدار نیروی کار از روستاها به شهرها؛
- عرضه کالاهای مصرفی و انواع خدمات از شهرها به روستاها؛ و
- جابه‌جایی ناپایدار نیروی کار از روستا به شهر و یا مراکز فعالیتهای اقتصادی.

شهرها برحسب اندام جغرافیایی خود نیروی جاذبه کم‌و بیش گسترده‌ای دارند و قطب جاذب مقاومت ناپذیرند که با پیرامون خود روابط نامتوازن برقرار می‌کنند. این روابط شامل موارد زیر است:

- ارتباط جمعیتی شهر و ناحیه؛
- پیوند شهر و ناحیه به تبع مالکیت‌های ارضی؛
- شهر به‌مثابه کانون جمع‌آوری تولیدات ناحیه؛
- رابطه خدماتی شهر و ناحیه؛
- رابطه شهر و ناحیه بر مبنای توزیع سرمایه و کار؛
- حدود سلطه شهر بر ناحیه.

بنابراین، شهر پدیده‌ای است با عملکردهایی که برای اعمال آنها، به فضا نیاز دارد؛ این فضا حوزه و یا میدانی است. به‌طور کلی، هر جریان با دور شدن از یک مرکز از شدتش کاسته شده و با نزدیک شدن به مرکز دیگر بر شدتش افزوده می‌شود. با در نظر گرفتن این ویژگی، محدوده یا مرز حوزه نفوذ یک مرکز جمعیتی جایی است که شدت جریان به حداقل خود می‌رسد. ویژگیهای طبیعی شهر با اوضاع محیطی پیرامونی آن رابطه‌ای تنگاتنگ دارد، به‌ویژه درحال حاضر که با توسعه شهرها و گسترش ارتباطات و شبکه حمل‌ونقل، ارتباط میان شهر و پیرامون آن

افراد متقاضی یک خدمت یا کالا است. به سخن دیگر، هر سرمایه‌گذاری اقتصادی به حداقل تعداد مصرف‌کننده و مشتری نیاز دارد، تا فروش کافی و سود لازم را تأمین کند.

(Flow Analysis) که بر پایه مشاهده فعالیت‌های واقعی افراد مبتنی است و روش تحلیل گرانشی (Gravitational Analysis) که بر پایه آینده‌نگری و تحلیل نظری از آنچه که مردم، بالقوه ممکن است انجام دهند، استوار است.

حوزه نفوذ تجربی شهرها

حوزه نفوذ تجربی عموماً از طریق تحلیل جریانها تعیین می‌شود. در فضای بین سکونتگاهها همیشه جریانهای متعددی از جمله جمعیت، کالا، سرمایه و اطلاعات در حرکت است. این جریانها در سطوح گوناگون به مراکز کشیده می‌شوند که مکان مرکزی نامیده می‌شوند. اگر بتوان با تحلیل این جریانها، مکان مرکزی و حوزه کشش آن را به‌طور تجربی به‌دست آورد، آنگاه حوزه نفوذ تجربی شهرها به‌دست خواهد آمد.

از آنجا که شهر مرکزی، نفوذ خود را روی همه واحدهای جغرافیایی، اعم از روستاها، حومه‌ها، شهرکها و دیگر شهرهای فرودست خود اعمال می‌کند، چنین محاسبه‌ای را درباره تمام واحدهای جغرافیایی در رابطه با شهر مرکزی انجام می‌دهند و مراکز هم‌نفوذ (Iso-Influence) را با ترسیم منحنیهایی به هم مربوط می‌کنند. ضخامت و جهت گرایش منحنیها، درواقع، بیانگر شدت جاذبه و کشش شهر برای ناحیه و واحدهای جغرافیایی ناحیه است. برای ارزیابی میزان تأثیرگذاری شهر بر روی ناحیه از روشهای آماری و جغرافیایی گوناگون استفاده می‌شود.

کتاب‌شناسی:

- اپنهایم، نوربرت. *مدلهای کاربردی در تحلیل مسائل شهری و منطقه‌ای*. ترجمه منوچهر طبیبیان، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۹.
- اهلرس، اکارت. ایران: شهر، روستا، عشایر، مجموعه مقالات. ترجمه عباس سعیدی، چاپ اول، تهران: انتشارات منشی، ۱۳۸۰.
- باستیه، ژان و برنار، درز. *شهر*. ترجمه علی اشرفی، تهران: دانشگاه هنر، ۱۳۷۷.
- بنیاد انقلاب اسلامی. *مروری بر بحث حوزه نفوذ*، ۱۳۷۱.
- جانسون، جیمز اچ. *جغرافیای شهری، تجزیه و تحلیل مقدماتی*. ترجمه گیتی اعتماد، تهران: دانشگاه ملی ایران، ۱۳۵۲.

سلسله مراتب خدمات و سکونتگاهها

سکونتگاههای کوچک با توجه به کوچک بودن آستانه و کوتاه بودن دامنه نفوذ و کوچک بودن حوزه نفوذ بازار، خدمات محدودی دارند، زیرا تعداد افرادی که در سکونتگاههای کوچک زندگی می‌کنند، کمتر از حدی است که بتواند بسیاری از خدمات را حمایت کند. در یک سکونتگاه کوچک، یک فروشگاه بزرگ چند طبقه با فروشگاه تخصصی نمی‌تواند پایدار بماند، زیرا به حداقل تعداد افرادی نیاز دارد که از تعداد جمعیت واقع در دامنه نفوذ سکونتگاه بیشتر باشد. در کل هر عملکرد، آستانه جمعیتی متفاوتی دارد، عموماً هرچه تعداد عملکردهای پایه در یک سکونتگاه بیشتر باشد، تنوع عملکردها در سطح آستانه جمعیتی در این سکونتگاهها بیشتر خواهد بود.

روشهای تعیین حوزه نفوذ شهر

روشهای تعیین محدوده قراردادی با روشهای تعیین محدوده کاربردی، متفاوت است. برای تعیین محدوده قراردادی روشهای متعددی وجود دارد، از جمله روش تحلیل عوامل و روش شاخص وزنی عددی (The weighted Index Number). اگرچه روش تحلیل عوامل پیشرفته‌تر و مناسب‌تر از روش شاخص عددی وزنی است، اما به دلیل گستردگی آمار مورد نیاز و پیچیدگی محاسبات که به کاربرد کامپیوتر نیاز دارد، در منطقه‌بندی و تعیین حوزه نفوذ شهرها بسیار کم مورد استفاده قرار می‌گیرد.

تعیین محدوده مناطق کاربردی به معنای گروه‌بندی واحدهای محلی برخوردار از ارتباطات و همبستگیهای متقابل است. بدین ترتیب، در تعیین محدوده کاربردی، تأکید عمده بر ارتباط با یک نقطه مرکزی است و در مقابل، همگن بودن واحدهای جمعیتی موردنظر نیست. ۲ روش اصلی که به‌طور معمول برای تعیین مناطق کاربردی مورد استفاده قرار می‌گیرند، عبارتند از: روش تحلیل جریانها

- 1967.
- Boyce, Janet and Ferretti, Jane. *Fieldwork in Geography*. Cambridge: Cambridge University Press. G.B., 1989.
 - Everson, J.A. and Fitzgerald, B.P. *Settlement Patterns*. Longman: Printed in Hongkong, 1973.
 - Haggett, Peter. *Locational Analysis in Human Geography*. London: Edward Arnold Pub, 1966.
 - Monkhouse, F.J. *A Dictionary of Geography*. UK: Edward Arnold, 1969.
 - Rubenstein, James M. *An Introduction to human Geography*. Miami University Oxford, Ohio, 1999.
 - Small, John and Witherick, Michael. *A Modern Dictionary of Geography*. UK: Edward Arnold, 1990.

حسین حاتمی نژاد

حومه شهری

Urban Suburb

حوزه‌ای در بیرون شهر اصلی با فاصله از آن که جزء همان شهر و محل سکونت بخشی از جمعیت آن بشمار می‌آید. در گذشته که شهرها دیوار و حصار دفاعی داشتند، نواحی بیرون از قلعه، حومه خوانده می‌شد. چنان‌که در اواسط حکومت قاجار در بیرون قلعه تهران (عتیق)، نزدیک به ۶۰ هزار نفر سکونت داشتند. علاوه بر روستاها و آبادیهای واقع در حومه شهرها که اغلب به کشاورزی اشتغال دارند، مجموعه‌ها و تأسیسات دیگری با عملکردهای مختلف در اطراف شهرها یا در حومه‌ها پدید می‌آیند، مانند: شهرکهای مسکونی، شهرکهای صنعتی، تأسیسات و تجهیزات شهری. گاهی برخی از روستاها که در قلمرو تأثیرپذیری حومه قرار دارند، و به تدریج جمعیت شهری را پذیرفته و با ساخت‌وساز خانه‌های کارگری و کارمندی تبدیل به روستا-شهری (← روستا-شهری) کوچکی می‌شوند. فضاهای حومه‌ای در پیرامون شهرها مشخصات متضادی دارند که از جمله عبارتند از:

- عدم پیوستگی در اشغال اراضی و جدایی فضایی عناصر کلیدی از یکدیگر؛

- حاتمی نژاد، حسین. «ارزیابی مدل‌های کمی در شبکه شهری خراسان»، *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*. شماره ۳۳، ۱۳۷۳.
- حاتمی نژاد، حسین. «کنش متقابل حوزه‌های نفوذ شهری»، *فصلنامه تحقیقات جغرافیایی*، شماره ۴۲، ۱۳۷۵.
- حکمت‌نیا، حسن و میرنجف موسوی. *کاربرد مدل در جغرافیا با تأکید بر برنامه‌ریزی شهری و ناحیه‌ای*. چاپ اول، انتشارات علم نوین، ۱۳۸۵.
- خراط زبردست، اسفندیار. «عملکردهای شهر در توسعه روستایی»، *ماهنامه مسکن و انقلاب*. شماره ۸۴، (بی‌تا).
- رضوانی، علی اصغر. *رابطه شهر و روستا*. چاپ اول، تهران: نشر ماکان، ۱۳۸۲.
- رفیعی، مینو. *مجموعه مباحث و روشهای شهرسازی، اقتصاد. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی*، ۱۳۶۹.
- رهنمایی، محمدتقی. *مجموعه مباحث و روشهای شهرسازی، جغرافیا. مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی*، ۱۳۶۹.
- رئیس‌دانا، فریبرز. «حوزه نفوذ شهرها یک بحث نو در برنامه‌ریزی شهری ایران»، *مجله گسترش تولید و عمران ایران*. شماره ۲۱، ۱۳۷۶.
- زیاری، کرامت‌الله. «شرایط جغرافیایی تعیین حوزه نفوذ شهر، مطالعه موردی کازرون»، *مجله رشد آموزش جغرافیا*. شماره ۲۹، بهار ۱۳۷۱.
- زیاری، کرامت‌الله. *مکتبها، نظریه‌ها و مدل‌های برنامه و برنامه‌ریزی منطقه‌ای*. یزد: انتشارات دانشگاه یزد، ۱۳۸۳.
- سرور، رحیم. *فرهنگ لغات و اصطلاحات جغرافیای انسانی*. تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرری، ۱۳۸۳.
- عظیمی، ناصر. *روش‌شناسی شبکه سکونتگاهها، طرحهای کالبدی منطقه‌ای*. انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۲.
- فرید، یدالله. *جغرافیا و شهرشناسی*. تبریز: انتشارات دانشگاه تبریز، ۱۳۶۸.
- فرید، یدالله. *کاربرد جغرافیا در روش تحقیق شهر و روستا*. تهران: دانشگاه تبریز، ۱۳۷۱.
- لی، کولین. *مدلها در برنامه‌ریزی شهری، مقدمه‌ای بر کاربرد مدل‌های کمی در برنامه‌ریزی*، ترجمه مصطفی عباس‌زادگان، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی، ۱۳۶۶.
- مشهودی، سهراب. «عرضه‌های سکونت در رابطه با شهرهای بزرگ»، *نشریه سازمان برنامه و بودجه*، ۱۳۵۸.
- مهدوی، مسعود. «تئوری و مدل‌های نمادین تعیین مکان مرکزی و حوزه نفوذ»، *مجله سرزمین*. سال اول، شماره ۱، بهار ۱۳۸۳.
- Ambrose P.J. *2 Analytical Human Geography*. Longman, Great Britain, 1972.
- Berry Brian J.L. *Geography of Market Centers and Retail Distribution*. Englewood Cliff. N.J., Prentice-Hall, inc.,

حومه شهری

تأسیسات آب و فاضلاب، ایستگاههای بزرگ راه آهن، مخازن سوخت و تصفیه‌خانه‌های نفتی، انبارها، استادیومها، الزاماً نیاز به زمین باز وسیعی دارند و بنابراین، در حومه شهرها مستقر می‌شوند.

بخشی از حومه شهرها به علت ویژگیهای محیطی و طبیعی به عنوان تفرجگاه شهروندان مورد استفاده قرار می‌گیرند (← تفرجگاههای شهری). در این نواحی معمولاً مراکز ورزشی و تفریحی گوناگون وجود دارند، هرچند سعی می‌شود که سیمای طبیعی و مناظر زیبای آنها به همان شکل اولیه و سالم خود حفظ شود و از تحمیل نقشهای اضافی به آنها خودداری شود. شهروندان در روزهای تعطیل با وسائط نقلیه شخصی، از محدوده شهرها فراتر رفته و فضاهای باز و مطلوب‌تری را برای گذران اوقات فراغت انتخاب می‌کنند.

حومه‌نشینی در عصر جدید تابع عوامل مختلف اقتصادی، اجتماعی و ارتباطی است. در ابتدا، برخی تحولات اقتصادی، به ویژه صنعت و خدمات، موجب ثروت صاحبان صنایع و رونق‌بخش ساختمان شد. سرمایه حاصل و امکانات ساختمان‌سازی بنگاههایی را پدید آورد که در خارج از شهر محیطهای جدید مسکونی با کیفیت خاص پدید آوردند، مانند: ملک شهر در اصفهان، که سبب شد خانوارهای شهری خود را از زیانهای زندگی شهر دور نگاه دارند.

تراکم جمعیت، آلودگی هوا و ناامنی اجتماعی، گرانی زمین و ساختمان عواملی هستند که جریان حومه‌نشینی را در شهرهای بزرگ سرعت می‌بخشند. در مقابل این عوامل دافعه، عوامل محیطی و طبیعی مطلوب مردم را به سوی خود جذب می‌کنند. آب و هوای خوش، منظر زیبا و فضای گشوده، از عوامل جاذب زندگی در حومه بشمار می‌روند؛ به خصوص، نواحی خوش آب و هوا و زیبا مورد توجه طبقات ممتاز و اشراف شهری قرار می‌گیرد و آنها را به سوی خود فرا می‌خواند. در تهران، به علت وزش باد غرب به شرق، نواحی غربی شهر تهران، مانند مهرشهر کرج، کردان و هشتگرد (جدید)، جزو نواحی مطلوب طبقات نسبتاً مرفه و طبقه متوسط بوده است. ناحیه

• تازه‌ساز بودن ساختمانها و کاربست روشهای جدید در اشغال اراضی؛

• ضعف میراثهای شهری، اعم از میراثهای تاریخی و خدمات اجتماعی؛ و

• نقش تعیین‌کننده شبکه حمل و نقل در راههای خارج از شهر، که آمدورفت در مسافتهای طولانی را امکان‌پذیر می‌سازد.

از ویژگیهای اجتماعی شهرهای بزرگ، علاوه بر تراکم جمعیت و فعالیت، جدایی‌گزینی مکانی گروههای اجتماعی به ویژه اقلیتهای مذهبی، نژادی و قومی است، که در شهرها در محله‌های خاصی اسکان می‌یابند. همین واقعیت گاهی زمینه تشکیل حومه‌هایی شده‌اند که در هر یک اقلیت خاصی زندگی می‌کند.

در اغلب شهرهای بزرگ به علت گرانی اجاره و همچنین کرایه حمل و نقل، طبقات کم‌درآمد و فقیر در محله‌های دور از شهر، به خصوص در مراکز صنعتی و خدماتی حول و حوش شهر سکونت می‌گزینند. این حومه‌ها در نزدیکی شهرها و متصل به حریم شهر، در مجاورت واحدهای صنعتی (مانند کوره‌های آجرپزی، سیمان، معادن شن و ماسه) قرار می‌گیرند، که اصطلاحاً حاشیه نامیده می‌شوند (← سکونتگاه غیررسمی).

بر اساس نظریه جانسی هاریس، حومه‌ها انواع مختلفی دارند:

• حومه‌های صنعتی که کارگران واحدهای صنعتی آنها در شهر اصلی سکونت دارند؛

• حومه‌های صنعتی که کارگران آنها مقیم همان حومه هستند؛

• حومه‌های نیمه‌صنعتی - نیمه‌مسکونی؛

• حومه‌های معدنی یا معدنی - صنعتی؛ و

• حومه‌های خوابگاهی.

حومه‌های خوابگاهی در مواردی به طبقات کم‌درآمد و فقیر و گاهی به طبقات پردرآمد و مرفه اختصاص دارند.

حومه‌ها هر نقشی که داشته باشند، تابع تغییر و تحول شهرهای اصلی (مادر) هستند.

برخی از تأسیسات بزرگ شهری مانند فرودگاهها،

لوااسانات در شمال شرق تهران، در پیرامون سرچشمه‌های رودخانه جاجرود (اوشان، فشم و گلندوک)، از چند دهه پیش به وسیله گروه‌های مرفه و پردرآمد شهر تهران مورد استفاده قرار گرفته است. در مقابل، در نواحی جنوب و جنوب غربی و شرق تهران، به علت شرایط نامساعد و سهولت تملک زمین، حومه‌های افراد کم‌درآمد و فقیر شکل گرفته است، مانند نسیم‌شهر، شاهدشهر و باقرشهر.

گسترش حومه‌ها با پیشرفت فناوری حمل و نقل تسریع شده است. راه‌آهن در اروپا، به عنوان وسیله مناسب جابه‌جایی، باعث شده است تا طبقه متوسط در حومه‌های دور از شهر سکونت کند. در اینجا، شکل خانه‌ها ویلایی تک‌خانوازی است و در فضای گشوده‌ای مستقر شده‌اند.

بعد از جنگ جهانی اول، تحت تأثیر جنبش باغشهر (← باغشهر)، باغشهرها از تلفیق ویژگی‌های شهری و روستایی پدید آمدند. بسیاری از حومه‌ها در انگلستان تحت تأثیر ویژگی‌های باغشهرها شکل گرفتند؛ هرچند باغشهرهای این دوره چیزی بیشتر از خانه‌هایی با باغچه‌های سبز نبود. ساکنان این حومه‌ها، برخلاف نظریه باغشهر، به جای اشتغال در صنعت کشاورزی، اغلب در شهرهای همجوار اشتغال داشتند و هر روز بین حومه و شهر در رفت و آمد بودند.

بعد از جنگ جهانی دوم، با توسعه بزرگراه‌ها و به خصوص رواج استفاده از خودرو شخصی به جای حمل و نقل عمومی، امکان سکونت در نواحی دورتر از شهر را برای شاغلان صنعتی ناحیه شهری فراهم آورد.

جمعیت حومه‌های سکونتی پیرامون شهرهای بزرگ، روزانه چند بار برای کار و خرید و سایر خدمات بین حومه و شهر جابه‌جا می‌شوند. رفت و آمد منظم روزانه بین حومه و شهر، به حرکت پاندولی شهرت یافته است. این حرکات در ساعات اوج جابه‌جایی، بار ترافیکی بزرگراه‌ها را به وسیله خودروهای شخصی به اوج خود می‌رساند.

حومه‌های خوابگاهی به سبب نداشتن فعالیت‌های اقتصادی کافی، از لحاظ امکانات مالی برای اداره محل سکونت خود معمولاً در تنگنا قرار دارند و نمی‌توانند به راحتی در عمران، بهسازی و توسعه خدمات عمومی گام‌های اساسی بردارند؛ از این رو، به مرور زمان، کیفیت

کالبدی و محیطی حومه‌ها روبه نقصان می‌نهد.

توسعه سریع و بی‌برنامه برخی از حومه‌های فقیرنشین موجب بی‌انتظامی شکل کالبدی و کمبود فضاهای سبز شده است (← فضای سبز شهری). این حومه‌ها نمی‌توانند برای ساکنان کم‌درآمد خود خدمات مورد نیاز را تأمین کنند. بنابراین، این گروه از حومه‌نشینان مجبور می‌شوند، نیازهای اساسی خود را از مادرشهر تأمین نمایند (← مادرشهر)؛ همین امر باعث بالارفتن میزان سفر از حومه به شهر می‌گردد. از سوی دیگر، مراجعه خریداران اطراف شهر به مرکز شهر مادر، موجب شلوغی و ازدحام در مرکز مادرشهر می‌شود.

حومه‌نشینی تنها یک واکنش نسبت به شرایط زندگی شهری نیست، بلکه تحت تأثیر پیش‌داورها و تبلیغات نیز گسترش می‌یابد. در شهرهای بزرگ، احساس ناامنی یا ترس از بزهکاریها و در مقابل احساس امنیت و آرامش در حومه‌ها، انگیزه انتقال شهرنشینان به حومه‌ها بوده است (← امنیت شهری). حومه‌های پیرامون کلانشهرهایی مانند نیویورک، شیکاگو و واشنگتن در ایالات متحد آمریکا، بیشتر به علت ترس و ناامنی از بزهکاران شهری بوده است. رشد زندگی حومه‌نشینی در کشورهای در حال توسعه، تحت تأثیر عوامل مختلف، در اطراف شهرهای بزرگ انجام پذیرفته است و درصد بالایی از جمعیت شهرها در حومه‌هایی با مشخصات ویژه گنوها جای گرفته‌اند. این درصد امروز ۳۰٪ از جمعیت شهرنشین در جاکارتا و ۴۰٪ از جمعیت شهرهای لیما و کاراکاس در گتوهای در حومه‌ها زندگی می‌کنند. نزدیک به ۲ میلیون نفر از جمعیت کلکته در بوسنیها که به صورت خوشه‌ای در گرداگرد شهر قرار گرفته‌اند، زندگی می‌کنند.

حومه‌های سکونتگاهی در قاهره که به طبقات متوسط جامعه اختصاص دارند، به طور سریع روبه افزایش هستند. در تهران نیز حومه‌هایی که محل سکونت طبقه متوسط است، در نواحی شرق، غرب و جنوب روبه‌روز گسترش می‌یابند و به سرعت، به شهرهای اقماری پیرامون مادرشهر تبدیل می‌شوند، به طوری که طی ۳۰ سال، نزدیک به ۳۰ شهر در منطقه شهری تهران شکل گرفته است.

حومه شهری

مسکن، رو به سوی حومه‌هایی آورده‌اند که دولت‌ها برای اسکان آنها سرمایه‌گذاری کرده‌اند. طبقات متوسط در خارج از شهرها می‌توانند مالک خانه‌های مستقل ویلایی با باغچه‌های اختصاصی باشند و به دور از نگرانیهای محیط شهری، زندگی کنند.

طبقات مرفه با درآمد بالا، در حومه‌های زیبا و سبز، با خانه‌های وسیع، معماری شگفت‌انگیز، به دور از چشم فقرا و طبقه متوسط، به آسودگی زندگی می‌کنند.

نقشه بسیاری از نخستین حومه‌های شهری مربوط به طبقات فقیر و متوسط از سامانه شطرنجی ساده‌ای تشکیل می‌شد که مالکان زمین و بنگاههای آماده‌سازی زمین به منظور حداکثر استفاده از سطح زمین، آن را به‌طور منظم و یک نواخت تفکیک می‌کردند و به فروش می‌رساندند. در

بعد از جنگ جهانی دوم، گسترش شهرها به سوی حومه‌ها در تمام جوامع پیشرفته و در حال توسعه انجام پذیرفته است، تا جایی که حومه‌نشینی به صورت یک پدیده عام جهانی درآمده است. عوامل مؤثر در گسترش حومه در پیرامون شهرها عبارتند از:

- گسترش و رواج وسایل رفت‌وآمد به‌ویژه خودرو شخصی؛
- افزایش ثروت طبقه متوسط اجتماعی و فزونی گرفتن تعداد آنها؛
- امکانات سرمایه‌گذاری گسترده به واسطه فرصتهای مالی و اعتباری درازمدت؛ و
- برنامه‌ریزی منطقه‌ای عدم تمرکز و تأمین مسکن توسط دولت‌ها.



حومه‌های اعیان‌نشین و طبقات پردرآمد، حومه‌ها آگاهانه براساس الگوی پارک‌سازی و به‌نحو آزاد طراحی می‌شوند. نقشه این‌گونه شهرکها شامل قطعات بزرگ زمین و خیابانهای با مسیرهای منحنی منطبق بر شکل طبیعی زمین، طراحی می‌شوند. الگوی طراحی شهری حومه‌های رمانتیک،

این عوامل سبب شده است که شهرنشینان از هر گروه اجتماعی - اقتصادی، با اهداف مختلف، در جنبش حومه‌نشینی مشارکت کنند و در پویش شهری سهم اساسی برعهده گیرند. گروههای کم‌درآمد و متوسط با بهره‌مندی از یارانه‌های

همچون بخشی از فرهنگ طراحی باغشهرها بشمار می‌روند. طرح حومه ردبرن در نیویورک و شهرک کلمبیا در نزدیکی واشنگتن و مهرشهر کرج در نزدیکی تهران، از جمله این حومه‌هاست.

به مرور زمان و به‌علت گسترش شهرها در ناحیه پیرامونی، بسیاری از حومه‌های نخستین به بافت اصلی شهرها ملحق شده‌اند، مانند حومه‌های اولین شهر تهران در دهه ۱۳۳۰ش؛ از آن جمله‌اند، نارمک، تهران‌پارس، گیشا و آریاشهر در شرق و غرب و کیان‌شهر و دولت‌آباد در جنوب، که امروز جزو محله‌های دوره‌میان‌ی و جدید شهر تهران به حساب می‌آیند.

کتاب‌شناسی:

- بهنام، جمشید و راسخ، شاپور. *مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی ایران*. تهران: شرکت انتشارات خوارزمی، ۱۳۴۸.
- سعیدنیا، احمد. *تهران پایتخت قاجاریه، پهلوی، جمهوری اسلامی*، به کوشش محمدیوسف کیانی. تهران: انتشارات سازمان میراث فرهنگی کشور، ۱۳۷۵.
- Caves, Roger (ed). *Encyclopedia of the City*. London & New York: Routledge, 2005.
- "Planning and urban Design Standards", *American Planning Association (APA)*. London: John Wiley & Sons Inc., 2006.

احمد سعیدنیا

خ

خانه انصاف ← مراجع محلی (روستایی)

حداقل ۲۲ سال سن و سواد در حد خواندن و نوشتن داشته باشد.

همیار علاوه بر اجرای مصوبات شورای اسلامی، موظف است برنامه‌های سالانه عمرانی، بهداشتی و خدماتی را تهیه و جهت بررسی و تصویب شورای اسلامی روستا اعلام نماید. وظایف خانه همیار که علاوه بر همیار، می‌تواند افراد دیگری را هم در استخدام داشته باشد، به قرار زیر است:

- تهیه و تنظیم بودجه مالی و نیز برنامه‌های سالانه عمرانی، بهداشتی و خدماتی و ارسال آن به شورای اسلامی روستا جهت بررسی و تصویب؛
- اجرای مصوبات شورای اسلامی در حدود وظایف و اختیارات؛

- اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت روستا و ایجاد تسهیلات مناسب برای تأمین بهداشت محیط؛
- اصلاح، تعریض، شن‌ریزی و آسفالت معابر و تخریب ساختمانهای نامن و غیربهداشتی؛
- نظارت بر احداث ساختمانهای مسکونی و خدماتی؛
- نگهداری و تعمیر معابر و رودها در محدوده روستا؛
- نامگذاری معابر و نصب لوحه آنها و شماره‌گذاری اماکن؛
- احداث، تعمیر و نگهداری ساختمانهای خدماتی، مانند کشتارگاه، غسلخانه، گورستان، حمام، فروشگاه و سایر اماکن عمومی در روستا؛
- ایجاد پارک، زیباسازی روستا، درختکاری معابر، حفظ و نگهداری از نهالهای حرس شده؛
- اتخاذ تدابیر مؤثر در حفظ روستا از خطر سیل و آتش‌سوزی؛
- ایجاد و نگهداری گاراژهای حمل‌ونقل و نظارت بر امور

خانه فرهنگ روستایی ← مراجع محلی (روستایی)

خانه همیار روستا

جهادسازندگی (← وزارت جهادسازندگی) که پس از انقلاب اسلامی، امور مربوط به عمران (← عمران روستایی در ایران) و بهسازی روستاها (← بهسازی روستایی) را برعهده داشت، به این نتیجه رسید که بسیاری از شوراهای روستایی قادر به مشارکت و همکاری در انجام همه فعالیتهای اجرایی در سطح روستا نیستند، خصوصاً وظایفی که قبلاً به‌طور سنتی دهبان یا کدخدا (← کدخدا) انجام می‌داد. پس از انجام پاره‌ای طرحهای عمرانی در برخی از روستاها، جهاد طرح تشکیل خانه همیار روستا را عرضه کرد و آن را در برخی از روستاها به اجرا درآورد.

شورای اسلامی (با حداقل دوسوم آراء) همیار روستا را که وظیفه اجرایی دارد، انتخاب و جهادسازندگی حکم انتصاب او را صادر می‌کند. براین اساس، روستاهایی که ۱۵۰۰ نفر جمعیت و بیشتر دارند، می‌توانند همیار داشته باشند. همیار برای مدت ۴ سال انتخاب می‌شود و باید

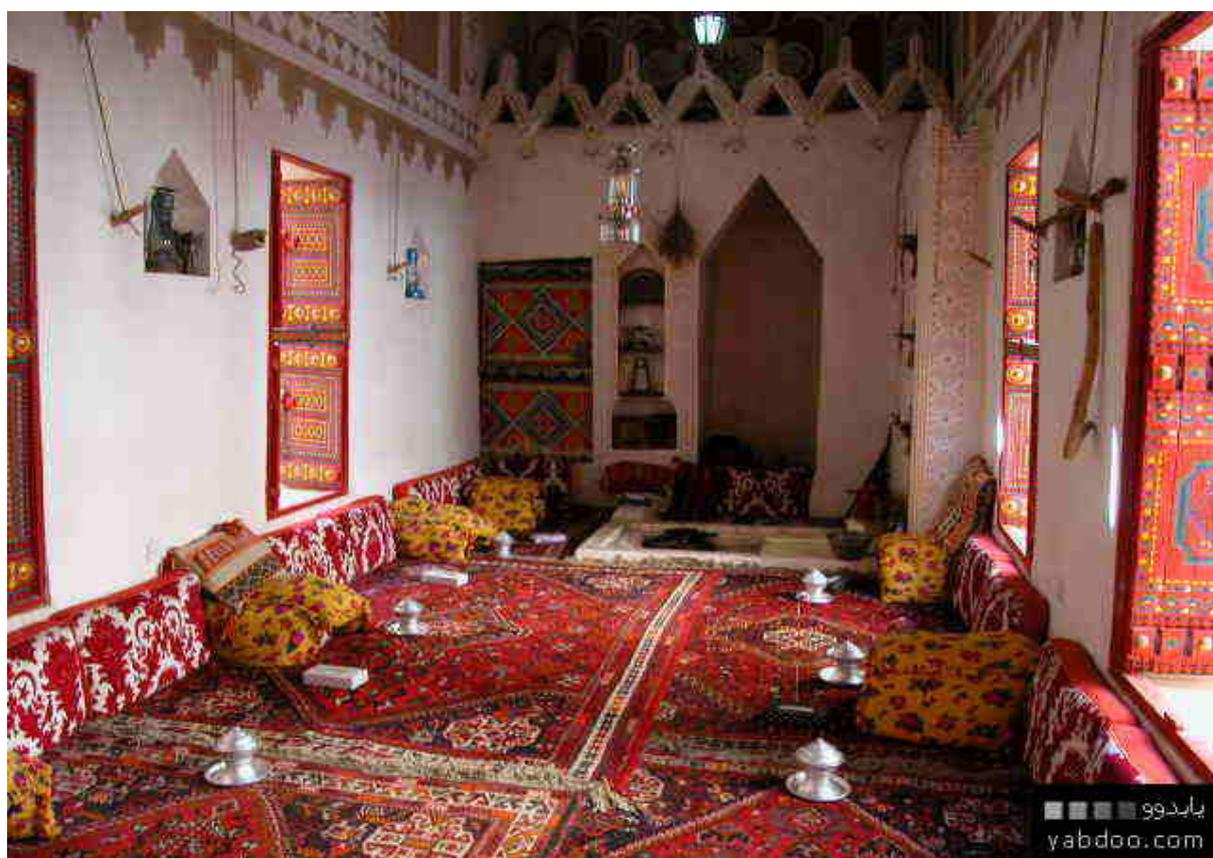
• سرویسهای مسافربری و حمل و نقل؛ و
• صدور پروانه بهره‌برداری برای واحدهای صنفی و نظارت و کنترل بر آنها.

منابع مالی

منابع مالی خانه‌های همیار عبارتند از:

- خودیاریهای اهالی؛
- عوارض نوسازی و دریافت بهاء خدمات ارائه شده؛
- کمکهای بلاعوض مردم و دستگاههای اجرایی؛

• حمایت دستگاههای مختلف اجرایی، خصوصاً بخشداریه‌ها
• اخیراً دهمداریه‌ها؛ در صورتی که همیار مورد تأیید و حمایت
دستگاههای دولتی باشد امکان فعالیت بیشتری خواهد
داشت؛ بالاخره، ویژگیهای اعضای شورای اسلامی روستا و
فردی که به‌عنوان همیار انتخاب شده، در فعالیت خانه
همیار بسیار اساسی است. همیار در عین اینکه منتخب
شوراست، خود باید ویژگیهایی از جمله مسن بودن،
مقبولیت، باسوادی و روحیه مدیریت را داشته باشد.



مشکلات

مشکلات خانه‌های همیار شامل موارد زیر می‌شوند:

- عدم رسمیت قانونی و شناخته نشدن خانه‌های همیار به‌عنوان اشخاص حقوقی؛
- عدم همکاری ادارات، به‌خصوص فرمانداریها؛
- خلف وعده مسئولان در رابطه با طرحهای لازم؛
- نداشتن وسیله لازم (تراکتور، تریلی‌دار) جهت حمل زباله‌ها؛

• وامهای طویل‌المدت بانکی؛ و
• عوارض پرداختی از سوی شرکتهای تولیدی و خدماتی و غیردولتی.
خانه همیار با رعایت موارد زیر می‌تواند به توفیق برسد:

- پذیرش مردم و قبول او به‌عنوان مسئول اجرایی روستا که ضرورت دارد این شخص، خود از رهبران اجتماعی روستا و یا منسوب به آنها باشد تا از پشتوانه اجتماعی لازم برخوردار شود؛

• خدمات عمومی تجاری و صنعتی، که به دست دولت و سازمانها، نهادهای عمومی یا دولتی، ولی به شکل تجاری، انجام می‌شوند. مثل توزیع آب و برق.

گاهی برای بیان مفهوم مادی خدمات عمومی، اصطلاح بخش عمومی را به کار می‌برند. این بخش هر فعالیت یا مأموریتی که متضمن نفع عمومی باشد را دربر می‌گیرد و امور مرتبط با آن از ویژگیهایی چون تداوم و برابری عمومی در قبال انتفاع از آن و تقدم به منافع خصوصی برخوردارند. علاوه بر این، مفهوم امور عمومی مترادف با خدمات عمومی به کار گرفته می‌شود؛ بدینسان، هر اقدام دولت در زمینه امور عمومی، خدمت عمومی تلقی می‌گردد؛ براساس این تعریف، هر نیاز عمومی و یا منفعت و مصلحت اجتماعی، با هر درجه از تأثیرگذاری، مادام که در دست دولت قرار نگرفته، جزء امور عمومی بشمار آید. بنابراین، شاخص نهایی برای تمیز و تشخیص امور عمومی و خدمات عمومی، نحوه نقش‌پذیری و اداره آن توسط دولت است.

بدین ترتیب، ملاک خدمات عمومی بر حسب تعریف، در دید دولت بودن است؛ اگر دولت در بعضی مناطق به خاطر نارسائیهای موجود، نتواند انجام وظیفه کند و تأمین بعضی فعالیت‌های عمومی را برعهده گیرد، امور عمومی محسوب نمی‌شود.

بدین ترتیب، در تعریف خدمات عمومی باید گفت، اموری که کلیه افراد یک اجتماع از آن بهره‌مند گردند، یک امر عمومی یا خدمت عمومی تلقی می‌گردد؛ این درحالی است که افراد به تنهایی نمی‌توانند از انجام آن برآیند و اگر نیز بعضاً اقدام به این امر نمایند، هزینه بسیار گزافی را باید متحمل گردند. به سخن دیگر، مردم یک جامعه دارای یک سلسله نیازهای مشترک هستند که هریک به تنهایی قادر نیستند آنها را منفرداً برای خود تأمین کنند. برای مثال، هرکس در جامعه‌ای که زندگی می‌کند، نیاز به برق، آب سالم، راه و مانند آن دارد که خود به تنهایی قادر به تأمین و تهیه آنها نیست، زیرا هزینه تأمین و نگهداری این‌گونه تأسیسات بسیار گزاف است.

بنابراین، خدمات عمومی نیازهای عمومی هستند که فرد

نداشتن وسیله لازم (موتور) جهت سرکشی به کارها؛ و مشکلات مالی و اقتصادی جهت اجرای طرحها و افراد شاغل در آنها.

بررسی عملکرد خانه‌های همیار بیانگر آن است که در صورت توجه کافی مسئولان و رسیدگی به مشکلات این نهاد بی‌تکلف و مردمی، سازندگی و عمران روستاها (← عمران روستایی پس از پیروزی انقلاب اسلامی) به شیوه مردمی، به بهترین شکل و کم هزینه‌ترین صورت ممکن، عملی خواهد شد.

کتاب‌شناسی:

- طالب، مهدی. مدیریت روستایی در ایران. تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.

- مجله جهاد. سال دهم، ش ۱۳۲، مهرماه ۱۳۶۹.

مهدی طالب

خدمات رسانی روستایی

Rural Services Provision

خدمات رسانی روستایی عبارت است از تأمین امکانات و تسهیلات به منظور پاسخگویی به نیازهای افراد، تلاش در این زمینه صرفاً تولید یک کالا یا ارائه یک خدمت را شامل نمی‌شود، بلکه انتقال آنها نیز می‌تواند در این معقوله قرار گیرد، از قبیل انتقال آب یا گاز و کالاهای غیر ملموس، نظیر بهداشت یا آموزش و پرورش و خدمات ترویجی.

مشکل تعریف خدمات عمومی در تعیین حدود و قلمرو خدمتهای عمومی است، ولی باین حال، می‌توان آن را چنین تعریف کرد: خدمات عمومی، خدمتهایی هستند که توسط نهادهای دولتی یا زیر نظر آنها برای برآوردن نیازهایی که نفع عمومی را دربر دارند، فراهم و عرضه می‌گردد. این‌گونه خدمات بر ۲ گونه‌اند:

• خدمات عمومی اداری، مثل ارتباطات پستی و تلگرافی که اصولاً به وسیله دولت صورت می‌گیرد؛

به تنهایی قادر به برآوردن آن نیست. بدینسان، یک خدمت عمومی آن است که امکان دسترسی به آن برای همگان میسر باشد و شامل مواردی است که مردم رأساً قادر به تأمین آن برای خود نیستند.

اصطلاح دیگر که معمولاً مترادف با خدمات عمومی به کار برده می‌شود، خدمات همگانی است و منظور کسانی که از این اصطلاح استفاده می‌کنند، این است که از خلط مباحث کالاها و خدمات خصوصی و عمومی پرهیز گردد؛ چنین خدماتی معمولاً ویژگیهای مرتبط با کالاهای عمومی و خصوصی را داراست.

بعضی از صائب‌نظران خدمات عمومی را به تفکیک مطرح می‌کنند و از جمله، از خدمات عمومی محض و خدمات اساسی سخن به میان می‌آورند. بدینسان، خدمات عمومی محض، خدماتی است که باید با قیمت صفر (مجانی) به دست مصرف‌کننده برسد. بی‌شک، این‌گونه خدمات بایستی از سوی دولت تأمین گردد و بخش خصوصی طبعاً در این نوع خدمات هیچ‌گونه سرمایه‌گذاری نمی‌کند. در مقابل، خدمات اساسی آن دسته از خدماتی است که کاربرد آنها برای ایجاد تعادل و توازن جامعه ضروری است و اکثر مردم از مزایای آن متمتع و برخوردار می‌گردند و یا حداقل در راستای منافع آنهاست. البته، ماهیت خدمات اساسی در یک کشور یا یک منطقه، ممکن است با کشور و منطقه دیگر متفاوت باشد. کلیه خدماتی را که گروهی از مردم از آن بهره‌مند می‌شوند، می‌توان مهم قلمداد نمود، چرا که در غیر این صورت اساساً این خدمات ارائه نمی‌شدند. با این وجود، پاره‌ای از خدمات از چنان ماهیتی برخوردارند که از نظر رفاه اجتماعی (← رفاه اجتماعی) می‌توان آنها را خدمات بحرانی نامید، نظیر آموزش و پرورش و مراقبتهای بهداشتی، زیرا بدون آنها، نظام اقتصادی و اجتماعی جامعه قادر به ادامه حیات نخواهد بود. براین اساس، خدمات اساسی حیاتی، بحرانی و خدمات عمومی محض، اصطلاحات مترادفی هستند که برای برخی خدمات عمومی و ضروری به کار می‌روند. به سخن دیگر، خدمات عمومی ضروری‌تر را خدمات اساسی، حیاتی، بحرانی و خدمات عمومی محض می‌نامند. البته

بحث درباره اهمیت و ضروری‌تر بودن خدمات رابطه تنگاتنگی با ارزشها و اعتقادات حاکم بر هر جامعه دارد، چنانچه در کشورهای مختلف این امر متفاوت است. برای مثال، خدمات اساسی نواحی روستایی در یک کشور ممکن است عبارت باشد از آموزش و پرورش، انرژی، مراقبتهای بهداشتی، پلیس، آتشنشانی، خدمات پستی، حمل‌ونقل عمومی، جمع‌آوری زباله، آبرسانی و در مقابل، در کشورهای علاوه بر اینها، شامل مسکن، اداره امور عمومی، تسهیلات و امکانات تفریحی و فرهنگی، تسهیلات تعمیراتی، رستورانها و کافه تریاها، مغازه‌های خرده‌فروشی و مانند آن باشد. خدمات اساسی در کشورهای توسعه‌نیافته اغلب عبارتند از: خدمات کشاورزی، مسکن، راه، آموزش و پرورش، برق و آبرسانی، مراقبتهای بهداشتی و برخی برنامه‌های رفاهی.

انواع خدمات روستایی

صائب‌نظران خدمات‌رسانی و انواع خدمات را به انواع گوناگون طبقه‌بندی کرده‌اند. تفاوت بین این طبقه‌بندیها بسیار چشمگیر است. در اینجا، به چند نمونه از آنها اشاره می‌شود؛ لاین‌بری خدمات را به صورت زیر طبقه‌بندی کرده است:

- **خدمات اجتماعی ویژه ثروتمندان**، بدین معنی که گروههای با سطح درآمد متوسط و بالا، سهم قابل توجهی از مزایای خدمات دولتی را دریافت می‌کنند (مدارس، دانشگاههای خصوصی، کتابخانه‌ها، فرودگاهها و گالریها و مانند آن)؛
- **خدمات اجتماعی ویژه فقرا**، بدین معنی که گروههای کم درآمد به مقدار بیشتری از این خدمات استفاده می‌کنند (نظیر تفریحات عمومی، مراکز عمومی بهداشتی - درمانی، برنامه‌های رفاهی، برنامه‌های مربوط به اشتغال)؛
- **خدمات مربوط به زیرساختهای اجتماعی - اقتصادی**، خدماتی هستند که موجب رشد اقتصادی و جمعیتی جامعه می‌گردند (شبکه‌های آبرسانی و فاضلاب، فرودگاهها، جاده‌ها، پلیس و آتشنشانی)؛
- **خدماتی که به افزایش کیفیت زندگی منجر می‌شوند**، منظور از این خدمات، خدماتی است که باعث می‌شوند

کرده‌اند. در اینجا، انواع خدمات روستایی به‌صورت زیر طبقه‌بندی می‌شوند، هرچند ممکن است این طبقه‌بندی از نظر اهمیت خدمات، در تمام نواحی روستایی ایران صادق نباشد:

- راه روستایی. آسفالته، شوسه، خاکی، جیپ‌رو و مالرو؛
- خدمات آموزشی و فرهنگی. دبستان، مدرسه راهنمایی، دبیرستان، دانشسرای تربیت معلم، مدرسه علوم دینی، کتابخانه عمومی و آموزشیار نهضت سوادآموزی؛
- خدمات بهداشتی و درمانی. حمام، خانه بهداشت، مرکز بهداشتی و درمانی، داروخانه، پزشک، دندانپزشکی، بهیار و مامای روستایی، بهداشتیاری، بهورز و تکنسین دامپزشکی؛
- آب آشامیدنی. لوله‌کشی، تصفیه شده، تصفیه نشده؛
- انرژی. برق، نفت، گاز، گازوئیل و بنزین؛
- خدمات ارتباطی. تلفن، تلگراف، پست، وسایل ارتباط جمعی (راديو، تلویزیون، روزنامه، نشریات) و وسیله نقلیه عمومی؛
- خدمات رفاهی. فروشگاه تعاونی، بقالی، قهوه‌خانه، قصابی، نانوايي، آتشنشانی، نیروی انتظامی؛
- خدمات اعتباری. بانکها، صندوق قرض الحسنه؛
- خدمات تولیدی و پشتیبانی. تعمیرگاه ماشین‌آلات و ادوات کشاورزی، آهنگری، نجاری، آسیاب‌آرد، فروشگاه عرضه سموم و دفع آفات نباتی و بذر اصلاح شده، فروشگاه عرضه کود شیمیایی، مصالح ساختمانی؛ و
- خدمات هدایتی و حمایتی. مراکز خدمات کشاورزی روستایی، دفتر جهاد کشاورزی، دهیاری.

کتاب‌شناسی:

- آسایش، حسین. *برنامه‌ریزی روستایی در ایران*. تهران: انتشارات پیام‌نور، ۱۳۷۶.
- آسایش، حسین. *کارگاه برنامه‌ریزی روستایی*. تهران: انتشارات پیام‌نور، ۱۳۷۶.
- رضوانی، محمدرضا. *مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران*. تهران: نشر قومس، ۱۳۸۴.

حسین آسایش

مردم از زندگی در یک ناحیه احساس رضایت و امنیت خاطر نمایند (نظیر مدارس، بیمارستانها، پارکها، امکانات رفاهی، روشنایی خیابانها، تعمیرگاهها، مدیریت اجتماعی شایسته و کارا و حمایت‌های مؤثر پلیس)؛ و

• **خدماتی که متفقاً از سوی بخش دولتی و خصوصی ارائه می‌شوند**، منظور از این خدمات، خدماتی است که بخش خصوصی و دولتی مشترکاً در ارائه آن سهیم هستند (نظیر مراقبتهای بهداشتی، تفریحات، مسکن‌سازی، آموزش و پرورش، حمل‌ونقل، امور عام‌المنفعه).

در ایران، معمولاً خدمات روستایی را در شاخه‌های عمده زیر طبقه‌بندی می‌کنند: فرهنگی؛ بهداشتی؛ اجتماعی؛ تجاری؛ کشاورزی؛ اداری و کارگاهی.

به‌همین ترتیب، امکانات روستایی به ۲ دسته کلی تقسیم می‌شود: امکانات رفاهی؛ و امکانات اقتصادی.

• **امکانات رفاهی**. امکانات رفاهی عمومی را می‌توان به ۲ دسته تقسیم کرد:

۱. امکاناتی که از احتیاجات اولیه هر روستا بشمار می‌رود و کلیه روستاها باید از آنها برخوردار گردند. مانند آب آشامیدنی سالم، برق، دبستان، مسجد، غسلخانه و راه.

۲. امکاناتی که باید در بعضی از روستاها احداث شوند تا مورد استفاده اهالی خود روستا و روستاهای دیگر قرار گیرند و اساساً تأسیس آنها در همه روستاهای کشور مقدور و معقول نیست؛ بدین معنی که اولاً به دلایل مختلف، از جمله کمبود نیرو و امکانات، امکان ایجاد آنها در کلیه روستاها نیست و ثانیاً در صورت ایجاد در همه روستاها، از ظرفیت کامل آنها استفاده نخواهد شد و موجب اتلاف منابع خواهد بود، مانند درمانگاه، مدرسه راهنمایی، دبیرستان و مانند آن.

• **امکانات اقتصادی**. این نوع امکانات بیشتر از نظر کمی در روستاها مطرح هستند. مانند سطح زیرکشت آبی و دیم، دامداری، صنایع دستی، گاو‌داری، مرغداری صنعتی و مانند آن.

در طبقه‌بندی انواع خدمات روستایی وجه اشتراکهای زیادی به چشم می‌خورد و اختلاف بیشتر سلیقه‌ای است تا علمی. اما بعضی از طبقه‌بندیها از شیوه خاصی پیروی

خصوصی سازی

جامعه می شود.

در دهه های اخیر که بحث خصوصی سازی موج تازه ای از توجیحات را برانگیخت، برخی از توجیه گران، دفاع از حقوق مصرف کننده را به عنوان یکی از مطلوبیتهای خصوصی سازی مطرح کردند. مفهوم این سخن آن است که خصوصی سازی موجب رشد بازار رقابتی و پائین آمدن بهای کالاها و خدمات می شود. آنها همچنین استدلال می کنند که تنها یک بازار مبتنی بر رقابت بی امان در میان شمار کثیری از تولیدکنندگان می تواند به فرد، در مقام مصرف کننده، قدرت و امکان انتخاب دهد، درحالی که از مالکیت عمومی نمی توان انتظار داشت چنین مقصودی را برآورد. چنان که اشاره خواهد شد، این توجیحات مورد قبول بسیاری از نظریه پردازان نیست و برخی خصوصی سازی را حتی به منزله کاستن از تواناییهای مصرفی شهروندان بشمار می آورند.

بعضی از طرفداران خصوصی سازی از این هم جلوتر می روند و خصوصی سازی را به مثابه اسبابی برای احیای اقتدار دولت توضیح می دهند، زیرا، به گفته آنها، این امر به دولت امکان می دهد، با کارایی بیشتری عمل کند و دچار بحران مشروعیت (به دلیل عدم کارایی) نشود. به نظر طرفداران خصوصی سازی، کار دولت باید در درجه اول به دفاع از امنیت، حفظ نظم و قانون و برداشتن موانع از سر راه نیروهای بازار محدود شود.

موج خصوصی سازی

خصوصی سازی در واکنش به سستی برخاست که طی دوران بعد از جنگ جهانی دوم در کشورهای پیشرفته صنعتی رایج بود. این سنت از یکسو با اقتصاد کینز پیوند داشت و از سوی دیگر با سیاست سوسیال دموکراتیک. اقتصاد کینزی مداخله دولت در اقتصاد را برای مهار بحرانها و دورهای تجاری توجیه می کرد و سیاست سوسیال دموکراتیک همین مداخله را برای ارتقاء رفاه همگانی و عدالت اجتماعی (← عدالت) لازم می شمرد. بسیاری از تحلیل گران ضمن تأیید این سنت، آن را کارآمد و موفق ارزیابی می کردند. این سنت هم بحرانهای اقتصادی را مهار کرد و هم وفاق

Privatization

خصوصی سازی اصطلاحی عام برای مجموعه ای از سیاستهاست که وجه اصلی آن تقویت بازار به بهای جایگاه اقتصادی دولت است. خصوصی سازی، با توجه به سطح تحلیل، به صورتهای مختلف تعریف می شود. در معنای بسیار عام، خصوصی سازی یعنی اینکه برای تأمین نیازهای جامعه، هرچه بیشتر بر نهادهای خصوصی و هرچه کمتر بر نهادهای عمومی تکیه شود. نهادهای خصوصی، شامل بازار، بنگاههای اقتصادی خصوصی، سازمانهای داوطلبانه (مذهبی، همسایگی، تعاونی، خیریه) و بالاخره، خانواده است. خصوصی سازی در وجه کاربردی، یعنی کاستن از نقش دولت و افزودن بر نقش بخش خصوصی از حیث فعالیتها، مالکیتها و دارائیها. خصوصی سازی در معنای محدود، یعنی عمل انتقال بنگاهها و دارائیهای دولت به بخش خصوصی.

در حوزه مباحث نظری پایه های اندیشه خصوصی سازی به عصر روشنگری و ظهور تجدد و فضایی باز می گردد که در آن، مالکیت خصوصی به اصل تعریف کننده آزادی فردی و سرانجام، به شالوده نظام لیبرال دموکراسی تبدیل شد. بسیاری از نظریه پردازان سیاسی از زمان جان لاک به بعد، بر این نکته پای فشرده اند که نقش اصلی دولت، حفاظت از زندگی، آزادی و دارایی فرد است. خصوصی سازی در عرصه نظریه اقتصادی با اندیشه آدام اسمیت پیوند دارد. آدام اسمیت انگیزه، ابتکار و فعالیت خصوصی را مطمئن ترین راه برای حرکت به سوی خیر عمومی می دانست. با این حال، سخن آدام اسمیت با تعبیرهایی که محافظه کاران و راست جدید از آن کرده، یکی نیست.

برخی از نظریه پردازان در دفاع از خصوصی سازی به طبیعت انسان اشاره و چنین استدلال می کنند که انسان موجودی ذاتاً آزمنده است و برحسب انگیزش غریزی به سمت تملک و کسب ثروت کشش دارد. بنابراین، خصوصی سازی با خصوصیات طبیعی آدمیان همسو است و موجب افزایش تلاش، ابتکار و پیشرفت در امور فرد و امور

آزادیهای فردی است؛ انگیزه تجاری نیز با به دست آوردن سود هرچه بیشتر پیوند دارد؛ و سرانجام، جهت گیری پوپولیسم (مردم خواهی) دادن قدرت هرچه بیشتر به مردم و رضای نیازهای آنها به منظور ساختن جامعه ای بهتر است. دلیل اصلی خصوصی سازی بنگاههای دولتی، نارضایتی از عملکرد آنها و ناخشنودی از ناکارآمدی آنهاست. بنگاههای دولتی اغلب در عملکرد ضعیف هستند. در حوزه خدمات شهری، نخستین بار برخی از مدیران شهری نیویورک بودند که برنامه خصوصی سازی خدمات شهری را برای بازاری کردن و عقلایی کردن هزینه ها و نرخ خدمات مطرح کردند. نتایجی که از این خصوصی سازی در همان ابتدا به دست آمد، نشان از نتایج مثبت آن داشت. در شهرهای ایالات متحد این اقدامات ۲۰-۳۰٪ صرفه جویی را به ارمغان آورد. در انگلستان نیز گزارشهای اولیه حاکی از آن بود که فروش بنگاههای بزرگ دولتی به بخش خصوصی، موجب رشد کارایی و سوددهی آنها شده است.

شکلهای خصوصی سازی

خصوصی کردن فعالیتها و بنگاههای دولتی به چند شکل عمده صورت می گیرد:

- واگذاری؛
- انتقال؛ و
- جابه جایی.

در واگذاری، دولت بنگاه یا داراییهای خود را از طریق فروش یا بخشش از خود جدا می کند؛ فروش ممکن است هم به افراد خصوصی باشد و هم به کارمندان و کارگران؛ در شکل بخشش، دولت یک بنگاه یا یک دارایی را بدون مابه ازاء به کارمندان آن بنگاه واگذار می کند. انتقال امری تدریجی است. در این شکل از خصوصی سازی بخش عمومی فعالیتهای خود را به بخش خصوصی منتقل، اما نقش نظارتی خود را حفظ می کند. برای نمونه، ممکن است شهرداری کار جمع آوری مواد زائد جامد یا رفت و روب خیابانها و کوچه ها را به شخص یا شرکتی انتقال دهد و در عین حال، برای حسن انجام این کار، نظارت را برای خود محفوظ دارد. به همین ترتیب، ممکن است شهرداری عرضه

اجتماعی را گسترش داد.

اما راست جدید و محافظه کاران این شیوه رایج را ناموفق ارزیابی می کنند. آنها این شیوه را مسئول رکود اقتصادی اوایل دهه ۱۹۷۰م معرفی کردند و برای خروج از این رکود، خواستار برچیدن بساط دولت رفاهی و میدان دادن به رقابت و بازار شدند. آنها تنها راه غلبه بر مشکلات اقتصادی موجود را احیاء بازار و بازگشت به نقش بنگاههای خصوصی اعلام کردند. انتخاب مارگارت تاچر به عنوان نخست وزیر انگلستان در ۱۹۷۹م و رونالد ریگان به عنوان ریاست جمهوری امریکا در ۱۹۸۰م، نقطه چرخش در جریان خصوصی سازی به مثابه یک موج گسترده بود؛ در انگلستان بنگاههای دولتی و در ایالات متحد (که بنگاههای دولتی قابل توجهی نداشت) خدمات شهری به طور گسترده به بخش خصوصی فروخته یا انتقال داده شد. همین جریان به سایر کشورهای صنعتی غرب نیز سرایت یافت. در میان کشورهای شرقی، چین اندکی جلوتر خصوصی سازی را، ابتدا در بخش کشاورزی، شروع کرده بود. در دهه ۱۹۸۰م، این سیاست سرعت گرفت و به بخشهای صنعتی و خرده فروشی نیز بسط یافت. با این حال، بنگاههای دولتی عموماً به مالکیت مشترک تعاونیها انتقال یافت. در ۱۹۸۹م بلوک شوروی دستخوش فروپاشی شد و خصوصی سازی در کشورهای عضو این بلوک نیز آغاز گردید. خصوصی سازی همچنین با فشارهای کشورهای صنعتی و مؤسسات مالی بین المللی، به کشورهای در حال توسعه نیز تحمیل شد.

خصوصی سازی و کارآمدی

خصوصی سازی با یک یا چند انگیزه از انگیزه های زیر در ارتباط است:

- انگیزه عملی؛
- انگیزه ایدئولوژیک؛
- انگیزه تجاری؛ و
- انگیزه پوپولیستی.

انگیزه عملی مربوط است به بالا بردن بهره وری در تولید کالا و خدمت؛ انگیزه ایدئولوژیک ناظر بر محدود کردن هرچه بیشتر حیطه حکومت، به منظور گسترش دامنه

به سمت جدایی‌گزینی سوق پیدا می‌کنند. با واگذاری نقشهای عمومی دولت به بخش خصوصی، توان دولت در امر باز توزیع ثروت کاهش می‌یابد. برای رشد اجتماعی تلاشهای مبتنی بر همکاری جمعی لازم است و خصوصی سازی موجب تضعیف روحیه همکاری می‌شود.

علاوه بر همه اینها، در پایان دهه ۱۹۹۰م، پس از ۲ دهه تجربه در خصوصی سازی، معلوم شد که خصوصی سازی نمی‌تواند نوش داروی مشکلات گوناگون اقتصادی در نظام سرمایه‌داری باشد. خصوصی سازی برای بخش اعظم کشورهای در حال توسعه دستاوردی به همراه نداشت. نمونه‌های موفق خصوصی سازی (چند کشور آسیای جنوب شرقی) در میان انبوه کشورهای ناموفق، تنها می‌تواند ساده‌اندیشان را جلب کند. برای غلبه بر فساد که دامن‌گیر بنگاهها و فعالیتهای دولتی است، باید به گسترش نظارت عمومی، مشارکت مردمی و شفاف‌سازی در چارچوب سازوکارهای مردمسالارانه متوسل شد. باین حال، سخن بر سر آن نیست که نباید نقش بازار، ابتکار و انگیزه خصوصی را جدی گرفت. همان‌طور که بازار نمی‌تواند جانشین نقش اجتماعی دولت شود، دولت نیز نمی‌تواند جای بازار را پر کند. بازار به سهم خود، یکی از ابزارهای اصلی در هر نوع سیاستگذاری عمومی است که نادیده گرفتن آن هزینه جبران‌ناپذیری دارد. در واقع، بازار و نقش هدایتی دولت می‌توانند مکمل یکدیگر باشند.

کتاب‌شناسی:

- Drucker, P. *The Age of Discontinuity*. New York: Harper and Row, 1969.
- Clark, Paul *Encyclopedia of Democratic Thought*. London: Routledge, 2001.
- Hawkesworth, M. Ko Gan, M. (ed) *Encyclopedia of Government and Politics*, London, Routledge, 1992.
- Mc Allister, I. and Studlar, D. "Popular Versus Elit Views of Privatization, The Case of Britain", *Journal of Public Policy*. (2) 155-178.
- Phalon, R. "City may use Private Refus Haulers", *New York Times*. 6 April, P.1.
- Ramanadham, V. *Privatization in the U.K.* London: Routledge, 1988.
- Savas, E. "Municipal Monopoly", *Harper's* 243 pp. 55-60, 1996.
- United Nations. "Performance Evaluation of Enterprises",

کالا در میدانهای تره‌بار را به مقاطعه‌کاران منتقل کند، به شرط آنکه آنها کالا و خدمات خود را ارزان‌تر عرضه کنند. و سرانجام، جابه‌جایی به این صورت است که دولت یا مقامات عمومی، فعالیت خود را در یک بخش به تدریج کاهش دهند، تا کم‌کم بخش خصوصی جای آنها را در آن بخش پر کند. برای مثال، بخش دولتی به تدریج فعالیت خود را در خدمات تفریحی کم می‌کند و امکان می‌دهد که بخش خصوصی سرمایه‌گذاری و فعالیت در آن عرصه را به دست گیرد. این امر در خدمات آموزشی در ایران نمونه بارزی دارد. مدرسه‌های خصوصی و دانشگاههای غیردولتی، به تدریج بخش عمده‌ای از عرضه خدمات در این عرصه را به دست گرفته‌اند.

محدودیتها و اشکالات خصوصی سازی

خصوصی سازی به هر شکل که صورت گیرد، محدودیتها و مشکلاتی را به همراه دارد. برای مثال، انتقال یک شرکت دولتی به بخش خصوصی ممکن است منجر به این شود که یک شرکت انحصاری خصوصی، بخش عمده مصرف شهر را در دست گیرد و در عمل، جانشین یک انحصار دولتی شود و به این ترتیب، شرایط عمومی برای مصرف‌کنندگان تغییری نکند. در مورد خدمات شهری مسئله از این نیز پیچیده‌تر است؛ در خدماتی مانند آبرسانی، برق‌رسانی و ارتباطات راه دور، چه بسا که خصوصی سازی با تأمین نیازهای جامعه و لزوم نظارت بر این خدمات توسط بخش عمومی تناقض داشته باشد. مسئله دیگر این است که بخش خصوصی بیشتر مایل است، بنگاههای سودآور را از دست دولت خارج کند و بنگاههای کم‌سود را برای آنها باقی بگذارد. خصوصی سازی خدمات حمل‌ونقل، معمولاً با چنین مشکلی همراه است.

از انتقادهایی که بر خصوصی سازی وارد می‌شود، این است که نظم سیاسی محلی را تضعیف می‌کند و موجب افول اصول شهروندی و رونق اجتماع محلی می‌شود. استفاده از نیروهای بازار برای هدفهای رفاه عمومی، موجب سست شدن پیوندهایی اجتماعی می‌شود. با کاهش هزینه عمومی، قشرهای فقیرتر، کم‌سوادتر و با مهارتهای کمتر،

اجتماعی آشکار شد. شمار زیادی از اقتصاددانان نام‌آور بانک جهانی، از جمله استیگلیتز، برنده نوبل و نیز برنده دیگر نوبل، شروع به نقد باورهای گذشته خود و سیاستهای تعدیل ساختاری و جهانی سازی کردند. در تظاهرات جهانی علیه جهانی سازی و تجمع سران گروه ۸ (۸ کشور صنعتی)، خصوصی سازی مورد نقد جدی قرار گرفت. با این وجود، شماری از کشورها هنوز گمان می‌کنند، به حد مطلوب در خصوصی سازی نرسیده‌اند، در حالی که شمار دیگری از آنها، مهار اقدامها و بازگرداندن نتایج حاصل از رویه گذشته را در دستور کار خود دارند.

این واقعیت که دولتهای متمرکز توان حمایت کارآمد از شماری از واحدهای تولیدی و خدماتی را ندارند، البته بهانه‌ای شد برای آنکه زیر فشار قدرتهای اقتصادی جهانی و تأسی از بعضی نظریه پردازان، به جای تشویق ابتکارهای خصوصی، اجتماعی کردن مدیریت و مالکیت واحدها، نظارتی کردن اقتصاد، رویکرد انتقال مالکیت به سرمایه‌داران خصوصی را انتخاب کردند. شماری از کشورها، از جمله در اروپای شرقی و ایران، انتقال بخشی از سهام واحدهای خصوصی سازی شده به مردم عادی و کم‌درآمد را به عنوان راه‌حل جلوگیری از تمرکز ثروت پیش گرفتند.

امروزه، این بحث مطرح است که دولتها به هر حال موظف به تأمین خدمات اجتماعی (بیمه‌های اجتماعی، آموزش، بهداشت و امنیت) هستند. از سوی دیگر، واحدهای اصلی اقتصادی را که باید تکیه‌گاه اصلی توسعه اقتصادی و اجتماعی باشند، نمی‌توان با انگیزه‌های سود شخصی، واگذار کرد و باید انگیزه اجتماعی و در نتیجه، مالکیت دولتی آنها را اداره کند. این نظر، پس از شکست خصوصی سازی افراطی، امروز مجدداً طرفداران بیشتری یافته است. با این وصف، هر کشور در چارچوب موازین، آرمانها، واقعیتهای، نیازها و مسیرهای توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خود، حدود مالکیت‌های دولتی و خصوصی را تعیین می‌کند. تاکنون، راه و روشهای مردمسالارانه برای تعیین این مرزبندیها موفق‌تر عمل کرده است. البته این واقعیت را نمی‌توان نادیده گرفت که مداخله‌های قدرتهای جهانی از یکسو، و ضرورتهای نیاز و

Developing Countries. New York: United Nations, pp. 206-3, 1984.

کمال پولادی

آسیبها و نارسائیهها

خصوصی سازی به‌مثابه مجموعه‌ای از تصمیمها و سیاستگذاریهای عملی که مربوط و منجر به فروش و واگذاری مالکیت سرمایه‌گذاریها، امتیازها و واحدهای بهره‌برداری تولیدی عمومی و دولتی به بخش خصوصی می‌شود، در مقابل ملی کردن و اجتماعی کردن دارائیهها و مؤسسات اقتصادی- اجتماعی در یک جامعه قرار می‌گیرد.

پیش از دهه ۱۹۸۰م، درخواستهای عمومی و مقاومت احزاب و تشکلهای، مانع از سپردن مالکیت و سرنوشت واحدهای عمومی، مردمی و اجتماعی به مالکان خصوصی می‌شد. در آن میان، در کشورهای صنعتی از مالکیت دولتی واحدهای اقتصادی و اجتماعی، به شرط آنکه دولتها مردمسالار و تحت نظارت مردمی بودند، دست‌کم برای واحدهایی خاص که با رفاه اجتماعی، اشتغال و راهبردهای اقتصادی ارتباط داشتند، حمایت می‌شد. پس از شکل‌گیری و رواج سیاستهای تعدیل ساختاری، بازارگرایی و جهانی سازی، و به‌ویژه پس از فروپاشی اتحاد شوروی، دور گسترده‌ای از انتقال واحدهای عمومی به شرکتهای و مالکان خصوصی آغاز شد. خصوصی سازی که متضمن نزول سطح رفاه اجتماعی و سطح زندگی کارگران و نیروی کار بود، به‌عنوان عامل رشد تبلیغ شد. چند کشور آسیای شرقی که پایگاه بازار سرمایه غرب و تولیدکننده کالاهای مورد نیاز سرمایه‌داری جهانی بودند، به‌عنوان الگوهای توفیق اقتصادی مطرح شدند. حتی دانشگاهها که از پیش مملو از آموزش الگوهای کلاسیکی و کینزی بودند، هرچه بیشتر به سمت الگوهای نوکلاسیکی- نولیبرالی تغییر جهت دادند. علاوه بر آن، توصیه‌های اقتصادی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، در کشورهای جهان سوم رواج یافتند.

از اواخر دهه آخر سده گذشته میلادی، آثار زیانبار بازارگرایی افراطی و خصوصی سازی، به‌صورت افزایش بیکاری، تورم شتابان، ناموزونیهای جغرافیایی، اجتماعی و فرهنگی، فرار سرمایه، فساد اداری و مالی، و آسیبهای

حقوق بشر در داخل، از سوی دیگر، اجازه نمی‌دهد خصوصی سازی به هر مرحله‌ای که میل ثروتمندان است، سیر کند.

طرفداران خصوصی سازی معتقدند، انگیزه‌های سود شخصی می‌تواند بنگاهها را کارآمدتر اداره کند و این امر در نهایت، به نفع رشد اقتصادی، درآمد همگانی، اشتغال و رفاه تمام می‌شود. در مقابل، مخالفان خصوصی سازی بر آنند که آموزش عمومی، اشتغال‌زایی، تأمین اجتماعی، رفاه و تأسیسات زیربنایی را نمی‌توان به انگیزه‌های سود شخصی سپرد. در کشورهای توسعه نیافته، فرار سرمایه، فعالیت‌های نامولد رانت‌خواری و جز آن، موجب تقویت مخالفت با خصوصی سازی شده است.

در تجربه تاریخی، گسترش واحدهای دولتی محصول مبارزات نهضت‌های آزادی‌بخش در مقابل استعمارگران بوده است. خلع ید از سرمایه‌گذاران مداخله‌جو، بهره‌کشی و غارت خارجی، ضرورت توسعه و نیاز استقلال و آزادی ملتها بوده است. در کشورهایی که تجربه استعمار مستقیم را نداشتند (نمونه‌های ایران و ترکیه)، نبود نیرو و انگیزه خصوصی موجب می‌شد، دولتها در دهه‌های نخستین سده گذشته میلادی، برای احداث زیرساختها، مانند راه آهن، بنادر، تأسیسات شهری و جز آن و برای احداث واحدهای تولیدی خود وارد عمل شوند. حتی در تجربه ژاپن نیز نقش حکومت مرکزی در زیرساختهای اقتصادی قطعی بوده است. اینکه همه کشورهای باید به راه جهان صنعتی غرب و سپردن بخشهای اصلی اقتصادی و اجتماعی به بخش خصوصی بروند، استدلال تجربی و نظری قابل دفاعی نیست؛ البته نمونه‌های زیادی از ناکامی سرمایه‌گذارهای دولتی نیز در دست است.

تجربه ایران در خصوصی سازی از ۱۳۶۹ش و با قبول سیاست تعدیل ساختاری آغاز شد. در حال حاضر حدود ۵۵٪ از تولید ناخالص داخلی، حدود ۵/۱۷٪ از صادرات و ۷۰٪ از واردات توسط بخش خصوصی صورت می‌گیرد. اختلاف نظر بر سر مطلوب بودن یا نبودن این اندازه‌ها نیز وجود دارد. خصوصی سازی با رهنمود رهبری در مورد اصل ۴۴ قانون اساسی و تعیین حوزه‌هایی که به‌رغم این

اصل می‌تواند در اختیار بخش خصوصی قرار گیرد، شتاب بیشتری گرفته است. به‌رحال، در تمام دوره‌های پیشین، سیاست و روش خصوصی سازی به کار برده شده است. ظرفیت، تمایل و توان بخش خصوصی، اما، به نوعی است که تاکنون این بخش، جز با پائین‌ترین قیمت‌ها، حاضر به قبول واحدهای تولیدی نیست. تمایل بخش خصوصی بیشتر به واحدهایی است که می‌تواند مایه بهره‌وری با مقیاس سود باشند. از طرف دیگر، شماری از واحدهای دولتی نیز زیان آورند که نمی‌توان آنها را به‌سادگی واگذار کرد.

به‌طور کلی، در هر جای جهان کوشش بر آن است که خصوصی سازی شامل واحدهای آموزشی، بهداشتی، تأمینی و واحدهای اقتصادی که از حیث راهبردهای اقتصادی، توسعه اجتماعی و اشتغال‌زایی دارای نقش بنیادی هستند، نشود. تمایل زیادی به نگهداشتن واحدهای اصلی انرژی، منابع اصلی زیرزمینی، مخبرات، کشتیرانی، هواپیمایی، و صنایع سنگین در دست دولت وجود دارد.

تجربه کشورها در زمینه خصوصی سازی، نشان از آن دارد که افراط نسبت به آن، آسیبهای اقتصادی زیادی، از جمله تورم، بیکاری و از همه زیانمندتر، توزیع ناعادلانه درآمد، افت رفاه اجتماعی، کاهش عدالت اجتماعی، تبعیض و فساد مالی و اداری را به همراه داشته است. در ایران گزارشهای زیادی از بیکاری، اخراج کارگران، گران شدن بهای محصولات از واحدهای خصوصی در دست است. در واقع، انتقال بهره‌بردارها به گروههای اجتماعی که توانمندی لازم برای اداره واحدها را دارند و ملزم کردن دولت به کارآمد کردن واحدهای اجتماعی و خدماتی با معیار رفاه مردمی، و نه سود، نتایجی بهتر از خصوصی سازی به همراه خواهد داشت.

به‌هر تقدیر، موفقیت خصوصی سازی بستگی به معیارهای زیر دارد:

- فرد، افراد، شرکتها، مؤسسات و گروه اجتماعی که واحدها را دریافت می‌کنند، کدامها هستند؛
- راه و روش و تعهدات مدیریت جدید برای هماهنگی با ضرورتهای اقتصادی، عدالت اجتماعی، رفاه همگانی، یاری

کتاب‌شناسی:

- رئیس‌دانا، فریبرز و دیگران. *خصوصی‌سازی از تئوری تا عمل*. پژوهشگران شرکت سرمایه‌گذاری صنایع ملی ایران، تهران: شرکت سرمایه‌گذاری سازمان صنایع ملی ایران، ۱۳۷۴.
- رئیس‌دانا، فریبرز. *اقتصاد سیاسی توسعه*. تهران: مؤسسه انتشارات نگاه، فصلهای ۴ و ۱۲.
- رئیس‌دانا، فریبرز. *جهانی‌سازی و قتل عام اقتصادی*. تهران: مؤسسه انتشارات نگاه، ۱۳۸۳.

فریبرز رئیس‌دانا

خورندگی، پدیده

Gobbling Phenomenon

کلانشهرها و نواحی پیرامونی آنها با تمام اجزاء و عناصر درونی خود، به صورت یک نظام فضایی یکپارچه و منسجم عمل می‌کنند، به نحوی که روابط و مناسبات در درون این نظام تمام اشکال و نمودهای به هم پیوسته و وابستگیهای کارکردی و عوامل پدید آورنده آنها را دربر می‌گیرد.

اساساً شهر به‌طور اعم و کلانشهر به‌طور اخص، شبکه‌ای از ویژگیهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، حقوقی و فرهنگی به هم پیوسته‌ای را تشکیل می‌دهند که حیات شهری زنده و پویا در فضا به برکت ارتباطات و پیوند میان آن و نواحی پیرامونی بستگی دارد. از این‌رو، فرایند پیوند میان کلانشهر با نواحی پیرامونی، منجر به تغییر شکل فضای زیستی و بوم‌شناختی آنها منجر شده و سازمان فضایی ویژه‌ای را از لحاظ ساختی - کارکردی متبلور می‌سازد.

بدین ترتیب، این مجموعه شهری - روستایی نتیجه همزمان گسیختگی و پیوستگی فضایی است که در گذر زمان، فضاهای خالی باقی مانده در نواحی پیرامونی کلانشهرها، در نهایت، مملو از فضاهای نامنسجم کالبدی می‌شوند. سرانجام، نوع ویژه گسترش فضایی کلانشهر، باعث ادغام انواع کاربریها و تحمیل انواع فضاهای ناموزون در یکدیگر می‌گردد.

به سایر بخشهای اقتصادی، اشتغال و جز آن به چه ترتیب است؛

- چه میزان از امتیاز بهره‌برداری، مالکیت یا مدیریت واگذار می‌شود، و چه درصدی از سهام واحدهای دولتی در هر واحد خاص قابل واگذاری است؛
- ابزارهای واگذاری برای هر کشور یا هر رشته از فعالیت خاص کدامند؛

• چه واحدهایی در چه رشته‌هایی واگذار می‌شوند؛

• برنامه زمانی و سلسله زنجیره واگذاری چیست؛ و

- نقش راهبردی واحدهای تحت مالکیت دولت از چه قرار است و نظارت‌های مردمسالارانه و چندجانبه چگونه به عمل می‌آیند.

خصوصی‌سازی در اقتصاد شهری و روستایی می‌تواند حیطه‌های گسترده‌ای از فعالیتهای خدماتی را دربر گیرد، اما به هیچ روی از نقش نظارتی شهرداریها بر امور شهروندان، زندگی اجتماعی مدنی، رفاه اجتماعی و امنیت نمی‌کاهد. حداکثر سود با رفاه و امور شهروندی همخوانی ندارد و این اصل نمی‌تواند به بهبود زندگی شهری یاری رساند. در شهرها، خدمات جمع‌آوری زباله، آبرسانی، برق‌رسانی، امنیت، توسعه زیرساختهای شهری، نوسازی بافتیهای فرسوده و جز آن، باید زیر مسئولیت نهاد عمومی (شهرداری که نه دولتی است و نه خصوصی) باشد. البته در برخی موارد می‌توان از ابتکارها، سرمایه‌گذارها و مشارکتهای بخش خصوصی سود جست.

در مناطق روستایی، بیشتر شرکتهای تعاونی می‌توانند جای بخش خصوصی را بگیرند. مدیریت آب، تأمین نهاده‌ها، رساندن محصولات به بازار می‌تواند از طریق تعاونیها صورت گیرد، تا آنها را جایگزین مالکیتها و سرمایه‌های مالی کند. به هر حال، مزعه‌داری اساساً فعالیت خصوصی است، اما این نیز در صورت خرد شدن و پراکنده کاری در کاشت، داشت و برداشت مانع رشد می‌شود. واگذاری دارائیهای دولتی به تعاونیهای تولید زارعان، دامداران، روستائینان و جز آن، می‌تواند مشکل آسیبهای خصوصی‌سازی را تعدیل کند.

• افزایش ناهمگنی جمعیتی و فرهنگی که علت نخستین آن، مهاجرت وسیع به کلانشهرهاست؛ و

• تغییر آشکار در ریخت‌شناسی فضایی کلانشهرها که تقریباً در تمام آنها، رشد سریعی از شهرهای بیرونی و شهرهای لبه‌ای در حین توسعه نواحی حاشیه‌ای و حومه قبلی (دور از هسته‌های مرکزی شهری قدیمی) به مراکز شهری، وجود داشته است.

به نظر پیترها، پیامد جهانی شدن در منطقه کلانشهری، تجدید ساختار اقتصادی و در نتیجه بازسازمانیابی فضایی آن است. در سازمان فضایی جدید، مشاهده می‌شود که مرکزیت مدیریت ستادی و خدمات عالی برای تولیدکننده‌ها در مرکز شهر اصلی مستقر می‌شود، فعالیت‌های مرتبط با تحقیق و توسعه در حومه‌های با کیفیت بالا جایگزین می‌گردد و فعالیت‌های تولید نهایی در شهرهای لبه‌ای و درون منطقه مکانیابی و جای می‌گیرند. بدینسان، تولیدکنندگان قطعات اغلب در شهرهای کوچک مناطق مجاور استقرار می‌یابند. البته، این فرایند بیش از پیش نظام یکپارچه عملکردی را در منطقه کلانشهری دامن می‌زند.

براین مبنا، در تمام کلانشهرها، رشد سریعی از شهرهای بیرونی همزمان با توسعه نواحی حاشیه‌ای و حومه‌ای قبلی وجود داشته است. این نوع رشد و توسعه، باعث محو شدن مرزهای مشخص میان کلانشهر و حومه شده، تشخیص شهر، حومه شهر و خارج شهر، روستا و غیر روستا را با مشکل مواجه می‌سازد.

اسکات معتقد است، آنچه در حال رخ دادن است، می‌تواند به‌عنوان یک فرایند پیچیده و همزمان از تمرکززدایی و تمرکز مجدد کلانشهر توصیف گردد. بسیاری از تجمع‌های مرکزی که قدیم‌تر هستند، در حال تجربه برون‌ریزی گروه‌های جمعیتی خاص و فعالیت‌های شغلی هستند. درعین حال، قطب‌های جدید رشد شهری در حال ایجاد شدن در پیرامونند و بافت شهری را به‌سوی یک حلقه منطقه‌ای از نو متمرکز شده شهرها سوق می‌دهند.

هامیلتون، نبود مدیریت منطقه‌ای برای کلانشهر را علت اصلی گسترش بی‌رویه شهر می‌داند، زیرا شهرداری‌های محلی موجود در منطقه کلانشهری در پی افزایش

درواقع، کلانشهرها در مرحله‌ای از رشد خود، پس از افزودن چند پوسته جدید به کالبد اولیه، قادر به تداوم رشد پیوسته نیستند و گرایش به انتشار جمعیت و فعالیت در پیرامون آنها به‌صورت ناپیوسته تشدید می‌شود. برخی از این فعالیت‌ها به‌سبب زمین‌بر بودن و برخی دیگر به‌سبب کارایی و وابستگی مکانی به ورودیها، به حومه‌ها منتقل و یا در آنجا احداث می‌شوند. همچنین، بخشی از جمعیت کلانشهری نیز گاه برای ارتقای کمیت و کیفیت زیستگاه خود، به حومه‌نشینی روی می‌آورد و گاهی برای بقا و کسب حداقل سرپناهی که در حد توان مالی آنان باشد، در قالب حاشیه‌نشینی و اسکان غیررسمی مستقر می‌شوند. این‌گونه برون‌فکنیها ممکن است در روستاها و شهرهای موجود و یا به‌نگام ایجاد مراکز زیست و فعالیت جدید، به‌صورت ساخت‌وسازهای پراکنده در منطقه شکل بگیرد و موجب بلعیده شدن اراضی ارزشمند کشاورزی در عرصه‌های شهری شود.

کلانشهرها و خورندگی اراضی کشاورزی

در دهه‌های اخیر، فضای کلانشهرها تحت تأثیر شدید نیروهای درونی و بیرونی در زمینه‌های مختلف، از جمله اقتصادی، اجتماعی و سیاسی قرار گرفته‌اند که برآیند این شرایط، منجر به توسعه و گسترش بی‌رویه کلانشهرها شده است. درواقع، حجم عظیم روابط و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی کلانشهرها، حوزه عمل بسیار وسیعی در نواحی پیرامونی برای آنها ایجاد می‌کند که مهاجرت سریع فضایی، پیامدهای زیست محیطی را در ابعاد گسترده به همراه دارد، به‌طوری‌که روند گسترش مکانی - فضایی کلانشهر، به‌سبب سازوکارهای خاص، فضاهای پیرامونی را دچار اغتشاش و ادغام ناسازگار فضایی می‌کند که این خود، به‌شدت فضای زیست محیطی و انسانی را تحت فشار منفی قرار می‌دهد.

پیدایش کلانشهرها؛ نتایج مشخص در راستای جغرافیای اجتماعی داخلی آنها و تجدید ساختار اقتصادی - اجتماعی در منطقه‌ای که استقرار یافته‌اند، به همراه دارند؛ از جمله پیامدها عبارتند از:

فضایی بسیار زیادی در حومه‌های نزدیک شهر و نواحی دورتر از آن پدیدار شده است. در این میان، مهم‌ترین عامل تغییر کاربری اراضی در حومه شهر مسکو را گسترش فضایی کلانشهر، توسعه حمل‌ونقل و توسعه سکونتگاههای برنامه‌ریزی شده دانسته‌اند.

کیادا و تاناوات، در مطالعه خود در ناحیه چائوفرایا که شهر بانکوک در آن قرار دارد، به این نتیجه رسیده‌اند که پشتیبانی و سیاستهای سرمایه‌گذاری در نواحی مختلف موجب رشد سریع اقتصادی-اجتماعی و گسترش سریع شهری شده است. همچنین رشد نامحدود کلانشهر بانکوک بر مشکلات متعدد در حومه‌های مجاور افزوده و مخصوصاً بر ترافیک، جمعیت، فقدان تسهیلات و هزینه‌های اجتماعی، کاربری نامناسب و چگونگی افزایش فقر و تغییر شدید کاربری اراضی کشاورزی در حومه‌ها اثر داشته است.

شاین و همکاران، مشخص کردند کلانشهر میلان در میان شبکه تار عنکبوتی بزرگی از شهرهای کوچک، به همراه توسعه شهری نامنظم، در دشت لومبارد استقرار یافته است، به طوری که توسعه صنایع کارخانه‌ای در پیرامون کلانشهر میلان و آن‌سوی حلقه حومه بلافاصل آن، در فاصله ۴۵-۶۰ دقیقه مسافت زمانی، به سمت شهرهای کوچک گسترده شده که از لحاظ سیاسی و اقتصادی در سایه کلانشهر میلان قرار دارند.

بدین ترتیب، تقاضای فزاینده اراضی برای توسعه شهری در حاشیه، بعضی از کشاورزان را به بورس‌بازان زمین تبدیل کرده که اراضی خود را به بالاترین پیشنهاد می‌فروشند. گسترش ناموزون و خزش و خورندگی این‌گونه کلانشهرها موجب ناسازگاری فعالیتهای کشاورزی با توسعه شهری شده است. پیامد این مسئله بی‌دوامی و ناپایداری کشاورزی در اراضی حاشیه شهری-روستایی در پیرامون کلانشهرها بوده است.

موضوع دیگر در تحول کارکرد کلانشهرها، تغییر روابط و مناسبات روستا-شهری است. در قلمرو کلانشهرها جدایی فضایی و تمایز سنتی کارکردها میان سکونتگاههای شهری و روستایی تا حد زیادی در هم می‌ریزد و مقوله توسعه شهری و روستایی به فرایندی یکپارچه و متقابل

درآمدهایشان، مجوزهای کاربریهای مختلفی را صادر می‌کنند که تبعاتی، همچون تهدید جدی کیفیت زندگی منطقه کلانشهری را به دنبال دارد. وی عقیده دارد، خزش در هر منطقه کلانشهری گسترش یابنده، با مشکلات آمدو شد، آلودگی هوا و مسائل زیست‌محیطی همراه است. از تبعات دیگر خزش شهری، از بین رفتن زمینهای باارزش کشاورزی طبیعی است که به دلیل گسترش ساخت‌وسازها و تغییر کاربری این اراضی اتفاق می‌افتد.

هاتابارات، ویژگیهای توسعه شهری کلانشهر جاکارتا را با توسعه شهری مانیل و بانکوک مقایسه کرده و بیان می‌کند که در ۴ دهه قبل از ۲۰۰۰م، این کلانشهرها و حومه‌هایشان به شدت تغییر یافته‌اند، به طوری که توسعه شهری در جاکارتا، با رشد سریع جمعیت، توزیع ناموزون ثروت و مهاجرت سریع جمعیت روستایی و کارگران غیرماهر همراه بوده است. در اثر بهبود دسترسی در نواحی حاشیه‌ای و فراهم آمدن دسترسیهای آسان از طریق بزرگراهها، توسعه حاشیه‌ها به سوی اراضی ارزان دورتر از مرکز کلانشهر را میسر کرده است، به طوری که تعداد زیادی از مهاجران فقیر کلانشهر جاکارتا و سایر مهاجران به دلیل وجود دسترسی و حمل‌ونقل رسمی و غیررسمی، درحالی که هنوز در اقتصاد رسمی یا غیررسمی شهری مشارکت دارند، در نواحی حاشیه‌ای ساکن شده‌اند.

در همین راستا، آنتروپ، از پدیده شهری شدن، به‌عنوان یک عامل مؤثر در تغییر کالبدی، اقتصادی و اجتماعی چشم‌انداز روستایی نام می‌برد. وی با دیدی انتقادی نسبت به اندیشه‌های طراحان شهری، پدیده شهری شدن را موجب بروز تغییرات عمیق در عملکرد بوم‌شناختی و تغییرات ساختاری در الگوهای تغییر زمین برمی‌شمارد.

به‌همین ترتیب، بررسیهای لاف و همکاران نشان می‌دهد، تغییر کاربری اراضی در حومه شهر مسکو از ۱۹۶۱-۱۹۸۵م بسیار شدید بوده است، به طوری که شهر مسکو و حومه آن در ۱۹۶۱م، مجموعاً ۳۹۰ کیلومترمربع گسترش داشته، اما در ۱۹۸۵م به ۹۹۴ کیلومترمربع توسعه یافته است. در واقع، رشد فضایی شهر مسکو و حومه آن در طول ۲۵ سال ۳ برابر افزایش داشته و تغییرات

تبدیل می‌شود. در پیوندهای جدید اقتصادی و اجتماعی، کلانشهرها از نظر سکونت، گذران اوقات فراغت، تولید کالاها و خدمات، به‌طور فزاینده‌ای به نواحی روستایی وابسته می‌شوند و روستاهای پیرامونی نیز با پذیرفتن نقشهای جدید، بیش از پیش، خصلت شهری پیدا می‌کنند و در تقسیم کار فضایی، وظایفی فراتر از فعالیت کشاورزی را برعهده می‌گیرند.

البته، در پیوندهای جدید توسعه شهری- روستایی در قلمرو کلانشهرها در کشورهای درحال توسعه، ناموزونی، عدم تعادل فضایی، قطبی شدن فضایی و نرخهای پائین رشد اقتصادی در سطح مناطق و نواحی خارج از کلانشهرها به چشم می‌خورد که بر کیفیت زندگی و نیز بسیاری از عرصه‌های محیطی، نظیر اراضی ارزشمند کشاورزی، اثرات منفی داشته است.

چنان‌که داگلاس بیان می‌کند، در چند دهه اخیر، توسعه سرمایه‌داری نابرابر جهانی که توسط الگوهای فضایی ناهمسان رشد منعکس یافته، فضای اقتصادی را همانند فضای اجتماعی و سیاسی در کشورهای آسیایی تغییر داده است. در رأس اجزاء اصلی تغییر ساختار فضایی، قطبی شدن فضایی در چندین مرکز کلانشهری و نرخ پائین رشد اقتصادی در سطح مناطق و نواحی در خارج از کلانشهرهاست.

از سوی دیگر، گسترش رو به بیرون و سریع حاشیه شهر، اغلب باعث ایجاد نواحی پیرامونی دور افتاده می‌شود که در آنجا خانوارها، خانه‌های ارزان قیمت خود را از محل کارشان بسیار دور می‌یابند و باید سفرهای کاری را با زمانهای طولانی در هر روز انجام دهند.

نتیجه اینکه کلانشهرها، طیف گسترده‌ای از شهرها و روستاها را که تحت نفوذ یک مرکز توسعه یافته قوی قرار دارند، تا واحدهای چند مرکزی جغرافیایی را دربر می‌گیرند. خروج نیروهای اقتصادی و جمعیتی اشباع شده در مکان شهر و خزش آنها در حومه‌ها، موجب شتاب بخشیدن به توسعه ناموزون حومه‌ها می‌شود.

خورندگی اراضی کشاورزی: کلانشهر تهران

در ایران، طی چند دهه اخیر، جهت‌گیری برنامه‌ها و اتخاذ

رویکرد صنعتی و شهری، به‌دنبال تغییر و تحول در نظام اقتصاد جهانی و تمرکز شدید منابع و زیربنای اقتصادی و خدماتی در شهرها (به‌ویژه در کلانشهر تهران)، به مهاجرت سریع جمعیت از اقصی نقاط کشور به سوی این کلانشهر (قطب شهری کشور) برای به‌دست آوردن شغل و درآمد بهتر، برخورداری از امکانات، رفاه، منجر شده است، به‌نحوی که جمعیت کلانشهر تهران از حدود ۳/۵ میلیون نفر در ۱۳۴۵ش به حدود ۸/۳ میلیون نفر در ۱۳۷۵ش و حدود ۱۰ میلیون نفر در ۱۳۸۵ش رسیده است. علاوه‌براین، گرانی زمین و مسکن در تهران و دسترسی نسبتاً آسان نقاط روستایی به آن در اثر گسترش شبکه ارتباطی و حمل‌ونقل، جمعیت مهاجر فقیر و کم درآمد را به سوی روستاهای پیرامون کلانشهر تهران جذب کرده است. بدینسان، نقش و کارکرد روستاهای پیرامون این کلانشهر از بستر کشاورزی تغییر یافته و اغلب این روستاها چند نقشی شده‌اند.

شدت اثرات کلانشهر تهران در روستاهای پیرامونی، با توجه به قابلیت‌های محیط طبیعی، اجتماعی و اقتصادی روستاها متفاوت بوده است. به سخن دیگر، سرریز و یا جذب جمعیت و فعالیت این کلانشهر در نواحی پیرامونی و تحولات نقش و عملکرد مراکز مجاور آن، پیامدهای مثبت و منفی به همراه داشته است، به‌گونه‌ای که نواحی گسترده‌ای که مورد هجوم ساخت‌وسازها قرار گرفته، با نوعی اغتشاش فضایی همراه شده‌اند. این روند، اغلب پیش زمینه‌ای برای ادغام سکونتگاههای مستقل در کلانشهر تهران و بدین ترتیب، میزان زیادی از اراضی ارزشمند کشاورزی نیز به ساخت‌وسازهای مسکونی و غیرمسکونی تبدیل شده است.

پیامدهای فضایی گسترش کلانشهر تهران در نواحی پیرامونی، همواره متأثر از خصوصیات طبیعی و انسانی این نواحی بوده است. مساعدت شرایط طبیعی و وجود کاربریهایی با همجواری مناسب، موجب شده است تا برخی از نواحی پیرامونی پذیرای اقشار جمعیتی ضعیف از لحاظ توانمندی مالی و یا برعکس، جاهای دیگر رده‌های بالای اجتماعی- اقتصادی را به خود جلب کرده است. و به تبع این روند، فعالیت‌هایی درخور این اقشار به‌نحوی متفاوت شکل گرفته است. وجود وضعیت متضاد، منجر به هجوم

ارگانیک و سستی آنها را در هم ریخته است. به این ترتیب، در اکثر این روستاها، حجم وسیعی از جمعیت که هیچ گونه وابستگی ریشه‌ای به محل سکونت خود ندارند، گردآمده‌اند.

برای مثال، در ناحیه رباط کریم، داده‌های مرکز آمار ایران در ارتباط با روند تحولات اشتغال در بخش کشاورزی، به خوبی مؤید این تغییرات است، به گونه‌ای که درصد شاغلان بخش کشاورزی در نقاط روستایی این ناحیه در ۱۳۴۵ش، معادل ۶۷/۳۴٪ بوده که در ۱۳۵۵ش به ۴۹/۴٪ و در ۱۳۶۵ش به ۱۸/۲۳٪ و در ۱۳۷۵ش به پائین‌ترین میزان در میان نقاط روستایی استان یعنی ۶/۴٪ کاهش یافته است. در مقابل، بخش خدمات به ویژه خدمات کاذب از ۹/۴۶٪ در ۱۳۴۵ش به ۱۵/۸٪ در ۱۳۵۵ش و ۶۹/۳٪ در ۱۳۷۵ش، یعنی بالاترین میزان در میان نقاط روستایی پیرامون کلانشهر تهران رسیده است. همچنین در ۱۳۵۲ش مجموع اراضی دایر کشاورزی زراعی و باغی این ناحیه ۱۱۷۸۷ هکتار بوده که در ۱۳۶۲ش به ۴۸۳۷ هکتار و در ۱۳۷۲ش به ۴۲۸۲ هکتار و بالاخره در ۱۳۸۲ش به ۶۹۵ هکتار کاهش یافته است. علاوه بر این در ۱۳۸۲ش، تعداد ۱۷ آبادی ناحیه رباط کریم میزان اراضی کشاورزی دایر آنها به صفر رسیده و ۳۲ آبادی معادل ۶۱/۵٪ بین ۱-۴۹ هکتار اراضی دایر داشته‌اند.

بدین ترتیب، کلانشهر تهران متأثر از تحولات درونی خود و تحولات جهانی و گسترش نظام اقتصاد جهانی، به بزرگ‌ترین کانون جذب جمعیت، بازار سرمایه، کار و درآمد و خدمات تبدیل شده است. بر این مبنای، زیستگاههای نواحی پیرامونی تحت تأثیر عملکردهای فضایی این کلانشهر با تحولات ساختی و کارکردی پیچیده‌ای روبرو شده‌اند. یکی از مهم‌ترین پیامدهای فضایی گسترش کلانشهر تهران، بروز پدیده خورندگی است که در اثر گسترش فزاینده این کلانشهر در سطح شکل گرفته و موجب تغییر و تبدیل اراضی ارزشمند کشاورزی به کاربریهای مسکونی و غیرمسکونی شده است.

کتاب‌شناسی:

- آمارنامه استان تهران ۱۳۴۵ و ۱۳۷۵ و نتایج اولیه سرشماری نفوس و

فعالیت‌های ناخواسته و ناسازگار با نواحی زیستی که معمولاً مورد استفاده گروه‌های اجتماعی - اقتصادی پائین‌تر قرار می‌گیرند، شده است. به طور کلی، روستاهای پیرامون کلانشهر تهران، همواره به دلیل پیشرویهای مداوم فضایی برمبنای پدیده خورندگی در این کلانشهر، متحمل پیامدها و مشکلات زیست‌محیطی، طبیعی، کالبدی، اقتصادی و اجتماعی در ساختار فضایی آنها شده است.

تغییر بافت اراضی کشاورزی پیرامونی به کاربریهای غیرکشاورزی و تخریب این اراضی، اشغال اراضی در معرض خطر آلودگی زیست محیطی، خارج شدن اراضی از حیطه فعالیت‌های کشاورزی که ناشی از ارجحیت نداشتن بهره‌دهی بهینه اراضی کشاورزی است، تفکیک اراضی به قطعات کوچک که بدون توجه به مقررات و قوانین به انجام می‌رسد و، تقسیم بی‌رویه زمین، باعث فزونی عرضه بر تقاضا و باقی ماندن زمینهای خالی و توسعه نیافته در لابه‌لای فضاهای ساخته شده در نواحی پیرامون این کلانشهر شده است.

درواقع، تحمیل نقشها و کارکردهای جدید از سوی کلانشهر تهران به فضاهای پیرامونی، به شکل‌گیری و بروز نابسامانی در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و سازمان فضایی در عرصه‌های پیرامونی منجر شده است. این عدم تعادل در ساختار فضایی در زمینه مرتبه و اندازه سکونتگاهها، شهری شدن چشم‌انداز روستایی، تغییر در اقتصاد پایه‌ای روستاها، تغییر کاربری اراضی، تغییر در ترکیب جمعیت و فعالیت، به مثابه مهم‌ترین جلوه‌های پدیده خورندگی بشمار می‌آیند. پیامدها و اثرات روابط نامتعادل و سلطه‌آمیز تهران با نواحی پیرامونی خود در چند دهه اخیر، علاوه بر اعمال و تحمیل این پدیده (خورندگی) به بسیاری از واحدهای روستایی، سبب بروز مسائل عدیده زیست محیطی، اجتماعی و جمعیتی، اقتصادی (تغییرات سریع در عملکرد اقتصادی روستاها و تبدیل اراضی ارزشمند کشاورزی از شکل تولیدی به حالت غیرتولیدی و...)، و در یک کلام تحولات کالبدی - فضایی شده است.

نقشهای جدید خوابگاهی و کارگاهی، بسیاری از روستاهای پیرامونی این کلانشهر، باعث مهاجرت سریع و تراکم شدید جمعیت در بسیاری از آنها شده و بافت

- 2001.
- Potter, R. B., & Sally, L. E. *The City in the Developing World*. Longman, 1998.
- Scott, Allen John. *Global-City-Regions, Trends, Theory, Policy*. Publisher, 2002.
- Shin, Michael & et al. *City Versus Metropolis: The Northern League in the Milan Metropolitan Area*. U.S.A, Miami: University of Miami, 2004.
- ناصرشفیعی ثابت
- مسکن مرکز آمار ایران، سال ۱۳۸۵.
- اهلرس، اکارت. ایران: شهر- روستا- عشایر، ترجمه عباس سعیدی، تهران: نشر منشی، ۱۳۸۰.
- شبلینگ، ژاک. جغرافیا چیست؟ ترجمه سیروس سهامی، مشهد: انتشارات محقق، ۱۳۷۷.
- مرکز آمار ایران. سرشماری نفوس و مسکن نقاط روستایی شهرستان کرج و شهریار در دوره‌های ۴۵، ۵۵، ۶۵ و ۱۳۷۵ و آمار اولیه و غیررسمی مرکز آمار ایران در سال ۱۳۸۵.
- مرکز آمار ایران. نتایج سرشماری کشاورزی سالهای ۱۳۵۲، ۱۳۶۲، ۱۳۷۲ و ۱۳۸۲، مرکز آمار ایران.
- Anas, A. "The cost and Benefits of Fragmented Metropolitan Governance The New Regionalist Policies", *Symposium of Regionalism: promise and Problems*. State University of New York at Boffalo, 1999.
- Antrop, Marc. "Changing Patterns in the Urbanized Country Side of Western Europe", *Landscape Ecology Journal*. Vol. 15, No. 3, PP.257-270, 2000.
- Brenner, N. Recoding the Newest "Metropolitan Regionalism", *The USA: A. Critical Overview, Cities*. Vol. 19. No.1, 2002.
- Bryant, C.; Russwurm, L. and Mcllellan. *The City's Countryside: Land and its Management in the Rural- Urban Fringe*. London: Longman, 1982.
- Clark, D. *Urban World/ Global City*. London: Routledge, 1998.
- Douglass, M. "A Regional Network Strategy for Reciprocal Rural-Urban Linkage: An Agenda for Policy Research with Reference to Indonesia, *Third World Planning Review*", (TWPR). Vol. 20, No. 1. U.S.A. University of Hawaii, 1998.
- Doygun, H. "Urban Development in Adana, Turkey, and its Environmental Consequences", *International Journal of Environmental Studies*. London and New York: Routledge, Vol. 62, No. 4, 2005.
- Edelman, M. A., & et al., Land Use Conflict: When City and Country Clash, Kettering Foundation USA, 1999.
- Hamilton, D. K. *Governing Metropolitan Areas, Response to Growth and Change*. New York: Taylor & Francis Group, 1999.
- Hutabarat, R. "Transportation, Land Use and Indonesia's Urban Poor," ASPAC. Eugene, Oregon 16 June, Berkeley: University of California, 2000.
- Kaida, Y., et al. The Images Cape of the Chao Phraya Delta Into the Year 2020, CSEAS, Kyoto University, Kyoto, Japan, 2002.
- Libby, Lawrence W., et al. "The Performance of State Programs for Farmland Retention": *National Conference Proceedings*: The Ohio State University, Columbus, Ohio, September, 1999.
- Loffe, Grigory & Nefedova, Tatyana. *Land Use Changes in the Environs of Moscow- Area*. Vol. 33, Issue 3, PP. 273-286,

داروغه

کدخدا عمل می‌کرد.

کتاب‌شناسی:

- طالب، مهدی. *نگاهی جامعه‌شناسانه به مسائل اعتبارات روستایی در ایران*. معاونت ترویج و مشارکت مردمی وزارت جهادسازندگی، ۱۳۷۲.

- طالب، مهدی با همکاری عنبری، موسی. *جامعه‌شناسی روستایی، ابعاد تغییر و توسعه در جامعه روستایی ایران*. تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۴.

- لمتون، اک.س. *مالک و زارع در ایران*، ترجمه منوچهر امیری. جلد چهارم، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۷.

مهدی طالب

مأمور حفظ امنیت شهر یا محله (← محله شهری) که کار او از بعضی جهات، به کار محتسب شباهت داشته است. در کردستان، کدخدای ده یا عده‌ای از دهات را داروغه می‌نامیدند.

داروغه، واژه‌ای است که در تمام مناطق روستایی ایران رواج نداشته است؛ در برخی از مناطق، از جمله خراسان، مالک، فردی را به نام داروغه برای حفظ انتظام ده و جلوگیری از تخلف و اجحاف طایفه‌ای به طایفه دیگر و یا تعرض افراد روستایی نسبت به هم منصوب می‌کرد. معمولاً داروغه، از اهل روستا و حتی اهل منطقه نیز نبود، بلکه فردی با ویژگیهای خاص فیزیکی (درشت هیكل با ادعای زورمندی) بود که معمولاً زیر نظر کدخدا (← کدخدا) انجام وظیفه می‌کرد. در مواردی که کدخدا به دلیل اعتبار خانوادگی و یا ریش سفیدی و تعلق به عمده‌ترین طایفه انتخاب شده بود و یا به صورت ارثی، سمت مزبور را پیدا کرده و کاملاً مطیع و متقاد مالک بود، داروغه برای کنترل و نظارت بر فعالیت کدخدا منصوب می‌شد. وی مستمری خود را از سهم محصول روستائیان و به تناسب اراضی تحت کشت هر خانوار، سرخرمن، به صورت سرانه وصول می‌کرد. برحسب مورد و در صورت انجام خدمات شایان توجه برای مالک، ممکن بود علاوه بر مبالغ مزبور، مالک هم مبلغی به صورت نقدی یا جنسی به وی بپردازد. داروغه، در واقع فرمانبر ارباب بود و تحت نظارت او یا نماینده وی فعالیت می‌کرد و نقش خبرچین و گزارش دهنده امور جاری ده و روابط روستائیان به مالک را ایفا می‌کرد. گاهی داروغه در دهات پرجمعیت، در نقش ناظم و مأمور اجرایی

دانش بومی

Indigenous Knowledge

تاکنون اندیشمندان تعریفهای متعددی برای دانش بومی ارائه کرده‌اند.

هریک از این صاحب‌نظران در تعریف دانش بومی، براساس دیدگاه و نگرش به موضوع، بر ابعاد خاصی از آن تأکید داشته‌اند. چمبرز با تأکید بر نقش مردم در فرایند توسعه، معتقد است که عبارت *دانش مردم روستایی* رساتر از سایر اصطلاحات و واژه‌هاست.

مک‌کلور، دانش بومی را از منظر شناخت‌شناسی، شیوه‌های یادگیری، فهم و نگرش به جهان می‌داند که نتیجه سالها تجربه و چاره‌جویی براساس آزمون و خطا از طریق گروههایی از مردم است که منابع در دسترس را در محیط

خود به کار برده و تجربه کرده‌اند.

وارن معتقد است، دانش بومی، دانش محلی منحصر به یک فرهنگ مشخص و یا یک جامعه معین است که با دانش علمی که دانشگاهها و مجامع علمی و تحقیقاتی ارائه می‌کنند، تفاوت دارد. این دانش مبنایی برای تصمیم‌گیریهای محلی در زمینه کشاورزی، بهداشت، تهیه و تبدیل مواد غذایی، آموزش، مدیریت منابع طبیعی و فعالیتهای متعدد دیگری در سطح جوامع روستایی است. برنامه عمران سازمان ملل برای بیان مفهوم دانش بومی، اصطلاح دانش سنتی را به کار برده و آن را چنین تعریف کرده است: دانش سنتی، دانش نوآوریها و روشهای جوامع محلی سراسر جهان است که از راه تجربه طی سده‌ها تهیه و تدوین و با فرهنگ و محیط کلی سازگار شده است. دانش بومی، به‌طور شفاهی از نسلی به نسل دیگر منتقل می‌شود؛ این دانش شامل داستانها، ترانه‌ها، فرهنگ و عقاید عامه، ارزشهای فرهنگی، اعتقادات، آداب و رسوم، مقررات محلی، زبان و گویشهای محلی است. دانش سنتی به‌ویژه در زمینه‌هایی نظیر کشاورزی و پزشکی اغلب از ماهیتی عملی برخوردار است.

دانش بومی برآمده از امکانات و استعدادهای روستایی موجود در محیط طبیعی و اجتماعی، از جمله شیوه‌های تولیدی، آداب و سنن محلی، پوشش گیاهی، انواع بذر و غیره است که اهالی از آن آگاهند و به آن عمل می‌کنند.

آت (Atte) دانش بومی را در تمام فرهنگها، دانش محلی عنوان می‌کند که از تعامل میان مردم و محیط در زمینه‌هایی مانند کشاورزی، طبابت، صیادی، مدیریت منابع طبیعی و مهندسی حاصل می‌شود.

دانش بومی را می‌توان برای توصیف نظام معرفت‌شناسی گروهی از روستائیان به کار برد. اما این واژه را نمی‌توان برای تشریح و بیان علم مردمی استفاده کرد، زیرا علم برای مردم به معنی آماده کردن و در دسترس قرار دادن موقت علوم رسمی است.

اهمیت دانش بومی

اهمیت عمده دانش بومی در آن است که زمان آزموده است و حاصل سعی و خطای فراوان و تجربیات عملی بوده و با

شرایط و موفقیت ویژه مربوط به خود، کاملاً سازگاری دارد. علاوه‌براین، دانش بومی مزایای اقتصادی دارد و می‌تواند به تحقق اهداف فرهنگی، سیاسی، خوداتکایی و خود- رهبری مردم جامعه محلی کمک کند. مؤسسه بین‌المللی بازسازی روستایی، دانش بومی را حداقل به ۲ دلیل، مبنایی برای خوداتکایی و خودرهبری می‌داند:

• مردم با فناوریها و شیوه‌های بومی آشنا و مأنوس هستند و درک و کاربرد آن شیوه‌ها برای مردم از فناوری و روشهای وارداتی بهتر است؛ و

• دانش بومی از منابع محلی برخاسته است؛ مردم نسبت به منابع بیرونی که می‌تواند هزینه‌ساز، کمیاب و دسترسی به آنها نامنظم باشد، وابستگی کمتری دارند.

آیتری معتقد است نظامهای بومی از ۲ نظر مهمند: نخست اینکه در برابر روند نوسازی کشاورزی در جهان سوم که ظاهراً اجتناب‌ناپذیر است، دانش کشاورزی بومی و روشهای محلی مدیریت و منابع کشاورزی در معرض نابودی قرار گرفته است و همزمان منطبق زیست‌محیطی پایه که اساس آن را تشکیل می‌دهد، نیز در شرف نابودی است. کشاورزی نوین، بهره‌برداری کلان از منابع را ارجح می‌داند و نسبت به تنوع محیطی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی کشاورزی سنتی بی‌توجه است. بنابراین، عدم تجانس طرحهای توسعه کشاورزی با نیازها و استعدادهای روستائیان و شرایط محیطهای روستایی مشکل‌آفرین شده است.

دیگر اینکه، با مطالعه کشاورزی بومی به اصولی دست می‌یابیم که ما را در طراحی نظامهای مشابه در کشاورزی صنعتی یاری خواهد کرد. کشاورزی پایدار الهام گرفته از نظامهای بومی، بسیاری از کاستیهای کشاورزان نوین را جبران خواهد کرد. یکی دیگر از موارد اهمیت دانش بومی در این است که به بهبود رابطه بین ساکنان بومی و کارشناسان در امر توسعه کشاورزی کمک می‌کند.

از موارد دیگر اهمیت دانش بومی در مأنوس بودن مردم با فناوریهای آن است و نگهداری از این شیوه‌ها، نسبت به فناوریها و روشهای وارداتی، بهتر است.

گذشته از این، دانش بومی نسبت به منابع بیرونی با

علم جهانی، توزیع آن در میان افراد و مکانها، کارکردی و عملی بودن و قرار گرفتن آن در درون سنتهای فرهنگی گسترده تر. موارد دیگری را نیز می توان بشمار این ویژگیها اضافه نمود: آینده نگری، سازمان دار بودن، همه پسندی، مشارکتی بودن، استفاده از پتانسیل عمومی، سازگاری عملیات با محیط طبیعی، متعادل بودن و خود تنظیمی.

به همین ترتیب، ویژگیهایی که دانش بومی را برای توسعه پایدار مناسب می سازد، عبارتند از: سازگاری با نیروی کار فراوان و تقاضای کم برای سرمایه، پویایی، سازگاری کامل محلی، پذیرش نظامهای تولیدی متنوع، تأکید بر بقای منابع و پرهیز از ریسک، تصمیم گیری منطقی، راهبردهای انعطاف پذیر برای موارد اضطراری (مثل خشکسالی و قحطی)، نظام زراعی ساده مبتکر و هوشمندانه مناسب برای کشت همزمان چند محصول، آمیزش و امتزاج کامل روشهای تولیدی با نهادهای اجتماعی و انعطاف پذیری و قابلیت کارآفرینی بالا.

از جمله ویژگیهایی که اولین برای نظامهای دانش بومی تبیین کرده، می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- روستائیان در اغلب موارد عمومی گرا هستند، یعنی تمایل به داشتن اطلاعات کمی در هر چیزی دارند و این ویژگی با تمایل متخصصان به دانستن اطلاعات فراوان در مورد یک موضوع مشخص و محدود، در تقابل است؛
- دانش بومی کل نگر است، یعنی مردم روستایی به صورت جمعی به دنبال حل مسائل هستند؛
- دانش بومی قادر به تلفیق فرهنگ و اعتقادات دینی است؛ یعنی اعتقادات دینی به عنوان بخشی از دانش بومی است و ضرورتاً از دانش فنی آنان قابل تفکیک نیست؛
- در این نظام، کمترین خطرپذیری به بیشترین سوددهی ترجیح داده می شود.

منابع دانش بومی

از جمله منابع دانش بومی می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- **اعضای اجتماع محلی**، به ویژه پیران و سالخوردهگان؛
- **فولکلورها**، رسوم، آوازاها و شعرها؛
- **موارد ثبت شده**، شامل نوشته ها، نقاشیها و قلم زنیها؛

هزینه بالا و کمیاب، وابستگی کمتری دارد و برای مردم محلی و مجریان طرحهای توسعه حق انتخاب بیشتری فراهم می آورد. فناوریهایی بومی نسبت به فناوریهایی وارداتی به طور کلی کم هزینه تر است.

ویژگیهای دانش بومی

خصوصیات خاص اجتماعی، فیزیکی و بوم شناختی هر منطقه و محل در دانش بومی لحاظ می شود. ویژگیهای دانش بومی به اختصار عبارتند از:

- **دانش بومی کل نگر است.** دانش بومی توسط حواس پنجگانه و نیروی الهام کسب می شود و به وحدت معلومات می انجامد؛
 - **دانش بومی شفاهی است.** چنان که نگارش و مستندسازی دانش بومی با فعالیتهای کاربردی همراه نباشد، آن را از دسترس ساکنان بومی که می توانند به آن بیفزایند، خارج می کند؛
 - **دانش بومی عملی است.** تنها راه فراگیری دانش بومی مشاهده از نزدیک و پیروی از استادکاران است؛
 - **دانش بومی توضیحی نیست.** یعنی نمی توان از استاد یک فن (برزگر، مقنی، عطار، بنا) انتظار داشت که دلیل کارایی روش خود را به زبانی که ما می فهمیم، توضیح دهد؛
 - **دانش بومی مردمی است.** دانش بومی پذیرا، مشوق و نیازمند به مشارکت هرچه بیشتر مردم در یادگیری، اشاعه و گسترش آن است. در این دانش تک تک افراد سهم دارند؛
 - **دانش بومی محلی است.** دانش ساکنان بومی در چارچوب محیط و اقلیم خود پدید آمده است. دانش بومی مؤثر در یک نقطه جغرافیایی، لزوماً در همه جا کارایی ندارد؛ و
 - **دانش بومی به سرعت در حال نابودی است.** با مرگ هر پیر بومی، گنجینه عظیمی از دانش بومی از میان می رود. با چیرگی فرهنگ کتبی بر جهان، از تعداد این پاسداران فرهنگ شفاهی به تدریج کاسته می شود.
- بدینسان مشخصه های نسبتاً جامع دانش بومی عبارتند از: محلی بودن، شفاهی بودن، تجربی و مورد آزمون و خطا قرار گرفتن، تکرارپذیری، پویا و متغیر بودن، سهم بودن در

• افراد مرتبط با اجتماعات محلی، مثل متخصصان ترویج؛
• منابع فرعی و ثانویه که شامل اسناد انتشار یافته یا منتشر نشده، فیلمهای ویدئویی، عکس، موزه‌ها و نمایشهاست.

تنوع دانش بومی

دانش بومی را می‌توان از زوایای مختلف دسته‌بندی کرد. از یک منظر این دانش را در حیطه کلی تقسیم‌بندی می‌کنند: دانش بومی فنی که گستره آن به ابعاد گوناگون فنی کارها و عملیاتی برمی‌گردد که مردم از آن بهره می‌برند. این گونه دانش بومی بیشتر توجه محققان را به خود جلب کرده و می‌کند، چرا که جنبه‌های عینی آن قوی‌تر است و به‌ویژه برای تلفیق با دانش نوین، با مشکلات و چالشهای کمتری مواجه است؛

• دانش بومی اجتماعی و فرهنگی است که شاید به‌لحاظ اهمیت و کاربرد از سطح بالاتری نسبت به دانش فنی نوین برخوردار باشد.

البته دانش بومی از مجموعه فناوریها و روشها فراتر است و موارد زیر را نیز در برمی‌گیرد:

• اطلاعات. در مورد درختان و گیاهانی که با یکدیگر خوب رشد می‌کنند؛

• شیوه‌ها و فناوریها در زمینه ضدعفونی بذرها؛

• عقاید در خط‌مشی زندگی مردم و حفظ سلامتی و محیط می‌تواند نقش اساسی داشته باشد؛

• جنگلهای مقدس به دلیل مذهبی، حفاظت می‌شوند. جشن و سرور مذهبی می‌تواند منبع بسیار خوبی برای تأمین غذای افرادی باشد که از سوء تغذیه رنج می‌برند؛

• ابزار و تجهیزات مورد استفاده برای کشت و زرع و برداشت؛

• مواد و مصالح لازم برای ساخت مسکن و صنایع دستی مثل زنبیل‌بافی؛

• آزمون و تکامل گونه‌های جدید درختان طی فعالیت کشاورزی موجود و آزمون‌درمان با گیاهان دارویی جدید؛

• منابع بیولوژیک (زیستی)، شامل نژاد حیوانات و گونه‌های درختی؛

• منابع انسانی و متخصصان، مانند آشنایان به داروهای

گیاهی؛

• آموزش روشهای سنتی، کارآموزی و یادگیری از طریق مشاهده؛ و
• ارتباطات.

چمبرز برای توضیح بیشتر و بهتر درباره تنوع دانش بومی آن را به ۴ عرصه عمده تقسیم کرده است و برای هر عرصه، شواهدی را در کشورهای مختلف برشمرده است:

• **فعالیت زراعی.** بسیاری از فعالیتهای کشاورزان خرده‌پا، که زمانی بی‌فایده و بدوی تصور می‌شد، امروزه متری، جامع و مناسب تشخیص داده شده‌اند. شخم پراکنده، کشت متناوب و کشت مخلوط از آن جمله‌اند؛

• **دانش مربوط به محیط.** دانش ناشی از مشاهده محیط طبیعی پیرامون بسیار دقیق و ظریف است؛

• **توان و استعدادهای مردم بومی.** از آنجا که مردم بومی روستاها با پدیده‌ها تماس مستقیم دارند و شاهد فرایندهای مختلف در طبیعت هستند، در مقایسه با افراد خارج از جامعه خود، استعدادها و توان ویژه‌ای دارند. برای مثال، روستائیان با لمس کردن، مالیدن، بوئیدن یا مزه کردن قسمتی از یک گیاه، اطلاعات قابل توجهی درباره آن به دست می‌دهند که اغلب توجیه علمی نیز بر آنها مترتب است؛ و

• **آزمایشهای مردم بومی.** شاید کمترین بُعد شناخته شده دانش بومی روستایی، ماهیت و چگونگی آزمایشهایی باشد که آنها انجام می‌دهند. برخی از این آزمایشها برای انتخاب بهترینها انجام می‌گیرد. برخی دیگر ممکن است برای به حداقل رساندن خطر باشد.

مصادیق دانش بومی

یکی از منابع درآمد اهالی شهرستان چابهار، درخت چش (Acacia nilotica) است. اهالی بومی از فضای به‌وجود آمده میان شاخه‌های این درخت، برای نگهداری و انباشت علوفه و از سرشاخه‌های این درخت برای تعلیف دامها استفاده می‌کنند. پوست درختان چش به‌لحاظ اینکه مقدرار زیادی تانن دارند، برای رنگرزی و طبخ پیوست به کار می‌رود. کیفیت چوب درختان چش باعث شده تا روستائیان از آن

دستور کار ۲۱

در ساختمان‌سازی استفاده کنند.

یکی از موارد دیگر، گیاه دارویی باریجه است که در مناطق مختلف ایران از جمله فیروزکوه می‌روید. از ریشه آن در درمان مفاصلها و از آن در رفع اختلالات عصبی استفاده می‌شود. در صنعت عطر و ادکلن‌سازی به‌عنوان تثبیت‌کننده بوی عطر استفاده می‌شود. از باریجه نوعی چسب مخصوص گران‌قیمت استخراج می‌شود که بی‌رنگ است و در جواهرسازی جهت چسباندن سنگهای قیمتی مورد استفاده دارد.

کتاب‌شناسی:

- چمبرز، رابرت. توسعه روستایی، الویت بخشی به فقرا (حمایت از اقشار آسیب‌پذیر)، ترجمه مصطفی ازکیا، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۶
- عمادی، محمدحسین و امیری اردکانی، محمد. «تلفیق و دانش بومی و رسمی»، نشر اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال دهم، ش ۳۷، ۱۳۸۱.
- کریمی، سعید. «دانش بومی در فرایند توسعه»، مجله جهاد، ش ۲۶۲، ۱۳۸۳.
- ناصری، پروانه. «دانش بومی و ضرورت جمع‌آوری آن»، مجله جهاد، سال ۲۲، شماره ۲۵۴، ۱۳۸۱
- ازکیا، مصطفی؛ میرشکار، احمد و جوادی‌زادی، علیرضا. «دانش بومی، مشارکت مردمی و چگونگی استفاده از آنها در بهره‌برداری از هرزآبهای سطحی منطقه دشتتباری»، مجله جنگل و مرتع، ش ۳۴، ۱۳۷۶.
- یعقوبی، جعفر و زارع، حشمت. «نگرش به دانش بومی»، مجله جهاد، سال ۱۹، ش ۲۳۱-۲۳۰، ۱۳۷۹.
- امیری اردکانی، محمد و شاه‌ولی، منصور. مبانی، مفاهیم و مطالعات دانش بومی کشاورزی، فروزان، ۱۳۸۳.
- عمادی، محمدحسین و عباسی، اسفندیار. دانش بومی، توسعه پایدار چاره‌ها و چالشها. سروستان، ۱۳۸۳.
- عمادی، محمدحسین و عباسی، اسفندیار. «دانش بومی، توسعه پایدار راستاها و دیدگاهی دیرین در پهنه‌ای نوین»، مجله روستا و توسعه. وزارت جهاد سازندگی، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی، ش، سال ۲، ۱۳۷۷.
- شرکت کشاورزی دشتتبار اصفهان. باریجه، گیاه ارزشمند دارویی- صنعتی. اصفهان: سهامی خاص، ۱۳۸۳.

مهدی طالب

Agenda 21

دستور کار ۲۱ عبارت است از برنامه همه‌جانبه اقدام نهادهای وابسته به سازمان ملل، دولت‌ها و گروه‌ها در سطوح جهانی، ملی و محلی، در مناطقی که محیط طبیعی در معرض اثرات ناگوار انسانی است. در کنفرانس محیط و توسعه (UNCED) که ۳ تا ۱۴ ژوئن ۱۹۹۲م در ریو دو ژانیرو (برزیل) برگزار شد، دستور کار ۲۱، بیانیه ریو درباره محیط و توسعه و همچنین دستورالعمل شالوده‌های مدیریت پایدار توسعه جنگلها مورد پذیرش ۱۷۸ کشور عضو سازمان ملل متحد قرار گرفت.

در دسامبر ۱۹۹۲م، به‌منظور حصول اطمینان از پیروی مؤثر از قطعنامه کنفرانس، راهبری و گزارش اقدامات مرتبط با توافقات در سطوح محلی، ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی، کمیسیون توسعه پایدار (CSD) تشکیل شد. ضمناً این توافق به عمل آمد که پس از ۵ سال، اصول مورد توافق سران زمین (Earth Summit) مورد بازنگری قرار گیرد. بنابراین، در ۱۹۹۷م مجمع عمومی سازمان ملل در نشست ویژه‌ای به این مهم پرداخت. بدین ترتیب، در نشست سران کشورها درباره توسعه پایدار (WSSD) که از ۲۶ اوت تا ۴ سپتامبر ۲۰۰۲م در ژوهانسبورگ (آفریقای جنوبی) تشکیل شد، اعمال تام و تمام دستور کار ۲۱، برنامه برای پیشبرد دستور کار ۲۱ و تعهد به اصول ریو از نو مورد تأکید قرار گرفت (← توسعه پایدار).

کتاب‌شناسی:

- <http://www.un.org>

(عباس سعیدی)

دشتبان

نگاهبان دشت، پاسبان کشتزار و مزرعه، مأمور محلی ده که وظیفه او حفاظت مزارع دهقانان از ویرانی و دستبرد این و آن بود. وی در بعضی نقاط، امور آبیاری را نیز سرپرستی می‌کرد.

داون تاون ← مرکز خرید شهری

دولت الکترونیک

Electronic State

دولت الکترونیک براساس اصول، مبانی پایه و استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات (← فناوری اطلاعات)، به منظور تبادل اطلاعات و خدمات بین شهروندان، محیطهای کسب و کار و دولت شکل می‌گیرد. بدینسان، دولت الکترونیک یکی از کاربردهای مهم فناوری اطلاعات و ارتباطات است که معمولاً دولتها در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، برای افزایش بهره‌وری و راحتی دسترسی در ارائه خدمات عمومی و مشارکت بیشتر مردم در امور مختلف جامعه، در مرحله پیاده‌سازی، از آن استفاده می‌کنند.

نفوذ کاربردهای فناوری اطلاعات و ارتباطات در همه جنبه‌های زندگی مردم، از جمله در تعاملات روزمره اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی، افزایش چشمگیری یافته است. یکی از کاربردهای مهم فناوری اطلاعات و ارتباطات، دولت الکترونیک است که با سرعت در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه به مرحله پیاده‌سازی و اجرا رسیده است. این کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات باعث شده است، تا تحولات چشمگیری در نحوه ارتباط بین افراد و نهادهای حقیقی و حقوقی در بخش دولتی و غیردولتی به وجود آید. امروزه، دولت الکترونیک ابزار کارا و تسهیل کننده ارائه خدمات و هماهنگ کننده سرویسهای دولتی و بخش خصوصی در خدمت دولت، شهروندان، بنگاهها و کارکنان دولت بشمار می‌رود. با توسعه کاربردهای فناوری اطلاعات و ارتباطات، دسترسی مردم به اطلاعات و دانش افزایش یافته و باعث گسترش سواد عمومی شده است. در نتیجه، توقع مردم از حاکمیت برای دریافت خدمات تا حد زیاد افزایش یافته است. این فناوری به سرعت ساختارهای سنتی اداره دولتی جوامع را به ساختارهای مدرن تغییر شکل می‌دهد و سبب می‌شود، تا شهرهای سنتی به شهرهای الکترونیک، روستاهای سنتی به روستاهای الکترونیک، و محله‌های سنتی به محله‌های الکترونیک، آموزشهای سنتی به

دشتبان در اصفهان و کرمان «ناطور» نامیده می‌شد. وظایف دشتبان در هر روستا، علاوه بر حفظ مزارع از ورود و نفوذ احشام روستائیان یا دیگران و آسیب‌رساندن به محصولات و نیز حفظ محصول مزارع از دستبرد، ممانعت از برداشت بخشی از محصول توسط زارعان از زمینهای تحت کشت خویش، بدون اجازه مالک بود. دشتبان، بنابر عرف، سهمی از محصول را دریافت می‌کرد؛ به این ترتیب که بهنگام برداشت محصول، هریک از زارعان موظف بودند، مقداری از محصول (اغلب گندم) خود را به وی بپردازند. دشتبان با اینکه درآمد خود را از زارعان دریافت می‌کرد، ولی در سلسله مراتب نظارتی مالک قرار داشت.

در دهات ایران گاهی دشتبان از طرف روستائیان گماشته می‌شد. در کرمان، دشتبان از طرف رعایایی که صاحب «جفت» بودند، با موافقت مالک، انتخاب می‌شد. تعداد دشتبان در هر ده، بستگی به وسعت اراضی زراعی آن داشت.

در زمستان، دشتبان در دشت کاری ندارد و به عنوان وردست معاون صاحب کار یا مباشر (← مباشر) عمل می‌کرد.

کتابشناسی:

- طالب، مهدی با همکاری عنبری، موسی. *جامعه‌شناسی روستایی*. ابعاد تغییر و توسعه در جامعه روستایی ایران. تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۴.
- لمتون، ا.ک.س. *مالک و زارع در ایران*، ترجمه منوچهر امیری، چاپ چهارم، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۷.

مهدی طالب

دموکراسی ← مردمسالاری

اطلاعات با شهروندان خود دارند، تعاریف متفاوتی از دولت الکترونیک مطرح کرده‌اند. برخی از تعاریف متعارف دولت الکترونیک به قرار زیر است:

به کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات در ارائه خدمات اجتماعی، اداری و اقتصادی، به خصوص در بخش دولتی برای بالابردن بهره‌وری و نیز بهبود خدمات و ارائه اطلاعات به شهروندان و محیط‌های کسب‌وکار؛

دولت الکترونیکی بستر و فرایند مدیریت بدون کاغذ در مدیریت کشور، در بسیاری از ارتباطات بین دستگاهها با هم و با مردم است که از طریق کانالهای چند رسانه‌ای صورت می‌گیرد؛ و

خدمات الکترونیک، به آن دسته از فعالیتها گفته می‌شود که صورت الکترونیکی خدمات دولت به کاربران ارائه می‌دهد یا از طریق اینترنت اطلاعاتی را با کاربران این خدمات مبادله می‌کند.

چشم‌انداز دولت الکترونیک

عبارت چشم‌انداز دولت الکترونیک، آرمان و مسیر عملیات رسیدن به دولت الکترونیک را در آینده نشان می‌دهد. این عبارت ممکن است حاوی راهبردی باشد که طی آن، استفاده از فناوری اطلاعات برای انتقال از دولت سنتی به دولت الکترونیک در سده ۲۱ امکان‌پذیر می‌گردد.

برای مثال می‌خواهیم دولتی موفق و با راندمان بالا برای شهروندان فراهم کنیم که در آن امکان دسترسی آسان و امن به خدمات متنوع بر خط، به صورت یکپارچه در ۲۴ ساعت و بدون تعطیلی، با استفاده از ابزارهای گسترده فناوریهای الکترونیک قرن ۲۱م، وجود داشته باشد. چنین چشم‌اندازی به پرسشهای زیر پاسخ می‌دهد:

۱. دولت در آینده چگونه خواهد بود؟

پاسخ: یک دولت موفق و با راندمان بالا؛

۲. چطور دولت به این هدف می‌رسد؟

پاسخ: امکان دسترسی الکترونیک امن به خدمات متنوع با استفاده از فناوریهای نوین؛

۳. مشخصه‌های کلیدی خدمات دولت الکترونیک چه خواهد بود؟

آموزشهای الکترونیک، تجارت سنتی به تجارت الکترونیک و دولتهای سنتی به دولتهای الکترونیک تبدیل شوند. شهروندان در چنین فضایی که به آن جامعه اطلاعاتی گفته می‌شود، از دولتهای خود انتظار دارند که ابزار دسترسی و زیرساختهای لازم ارتباطی را برای تولید، توزیع و استفاده از اطلاعات در امور اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی برای آنها فراهم کنند. دولتها نیز در چنین فضایی باید شکل خدمات رسانی و تعامل با مردم را تغییر دهند و متناسب با توقع و نیاز آنها، شرایط لازم را فراهم نمایند. جوامع امروز در حال تبدیل شدن به جوامع دانش‌محور هستند، در جوامع دانش‌محور، دسترسی به اطلاعات برای شهروندان، از جمله دسترسی به تلفن، گاز، آب و برق، باید به‌طور دائمی و با کیفیت مناسب و از طریق شبکه‌های جهانی مقدور باشد. در چنین جوامعی مردم به حقوق خود آگاه هستند و می‌خواهند از فرصتهایی که در پیش روی آنهاست، بیشترین استفاده را ببرند. ایده دولت الکترونیک در همین راستا قابل توجیه است. امروز، افراد جامعه انتظار دارند، کلیه خدمات دولتی و غیردولتی همراه با پشتیبانی، هدایت و مدیریت دولت، با حداقل هزینه، حداکثر سرعت و حداقل زمان در اختیار آنها قرار گیرد. پاسخ به این انتظار زمانی تحقق خواهد یافت که دولت با ایجاد زیرساختهای مناسب نرم‌افزاری، سخت‌افزاری و شبکه‌های ارتباطی، شرایط لازم را فراهم نماید، تا مردم امکان دسترسی مطلوب به خدمات بر خط دولت الکترونیک را در هر جا و هر ساعت شبانه‌روز با کیفیت مناسب دریافت کنند.

تعریف چشم‌انداز، اصول پایه و عمومی دولت الکترونیک، به همراه اهداف راهبردی آن، از مسائلی هستند که در مسیر شناسایی و پیاده‌سازی دولت الکترونیک باید مورد توجه قرار گیرند.

دولت الکترونیک به معنای استفاده از فناوریهای اطلاعاتی و ارتباطی برای ارائه خدمات دولتی و بخش خصوصی، به صورت بهنگام و مستقیم به شهروندان، در ۲۴ ساعت شبانه روز و ۷ روز هفته است. تعریف واحدی از دولت الکترونیک وجود ندارد، زیرا دولتها برحسب دیدگاههای متفاوتی که در حوزه خدمت‌رسانی و تبادل

• **بنگاه (Business)**، شرکتهای تجاری و خصوصی در زمره بنگاههایی هستند، که از یکسو با دولت و سازمانهای دولتی و از سوی دیگر، با مصرفکنندگان یا مشتریان در ارتباط هستند. تمام شرکتهای، از زمان تأسیس شرکت، برای ثبت و امور مالی و مالیاتی، رعایت استانداردها و قوانین و مقررات، با دولت و نهادهای اداری در ارتباط هستند. همچنین، برخی شرکتهای به عنوان پیمانکار با دولت در تعامل قرار دارند، مثل شرکتهایی که، برخی پروژههای عمرانی دولت را برعهده میگیرند.

ویژگیهای دولت الکترونیک خوب

یک دولت الکترونیک خوب آن است که بتواند به آسانی در دسترس همگان قرار گیرد و با روشی ساده ارائه خدمت نماید. بعضی از مشخصه‌های یک دولت الکترونیک خوب به شرح زیر است:

- **استفاده آسان کاربران**، یک دولت الکترونیک خوب باید بتواند با به کارگیری ابزار مناسب سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و ارتباطی خوب، به آسانی ارتباط مردم را به دولت مرکزی، استانی، شهری و محلی برای ارائه خدمات تعاملی برقرار نماید؛
- **در دسترس همگان باشد**. دسترسی به خدمات دولت الکترونیک باید در منزل، محل کار، کارخانه، کتابخانه، دفاتر اطلاع‌رسانی و خلاصه در هر محل دیگر و در هر زمان دلخواه، در دسترس شهروندان باشد؛
- **حریم خصوصی و امن**. باید استانداردها در آن به گونه‌ای پیش‌بینی شود که حریم خصوصی و امنیت مردم تضمین شده باشد؛
- **نوآور و با خروجی ملموس**. باید از جدیدترین و پیشرفته‌ترین فناوریها استفاده کند، و مرتب به روز شود تا سرعت و پاسخ سیستم همواره رو به افزایش و خروجی آن برای مردم قابل لمس باشد؛
- **تعاملی باشد**. باید پذیرای نظر عموم باشد، تا بخشهای خصوصی، سازمانهای غیرانتفاعی و محققان بتوانند با دولت به صورت دوطرفه برای ارتقاء کیفیت خدمات دولتی هم‌اندیشی کنند؛

پاسخ: استفاده آسان، خدمات کامل، یکپارچه و امن؛
۴. چه وقت خدمات دولت الکترونیک برای مشتریان فراهم خواهد بود؟

پاسخ: شبانه‌روزی و بدون تعطیلی.
۵. دولت برای استفاده شهروندان از دولت الکترونیک چه اهدافی را دنبال خواهد کرد؟

پاسخ: قدرت انتخاب را گسترش می‌دهد، حقوق خصوصی و محرمانگی را بیمه می‌کند و رضایت شهروندان را با افزایش کیفیت ارائه خدمات، بالا می‌برد؛

۶. راهبرد دولت در پیاده‌سازی دولت الکترونیک چه خواهد بود؟

پاسخ: انتقال دولت سنتی به دولت الکترونیک، متناسب با نیازمندی شهروندان سده ۲۱م.

عناصر و گروههای درگیر در دولت الکترونیک

در مجموعه فرایند دولت الکترونیکی، عناصر و گروههای متفاوتی درگیر می‌باشند که شناخت آنها در مطالعه و پیاده‌سازی دولت الکترونیکی مؤثر است.

• **افراد ذی‌نفع (Stakeholder)**، افراد، سازمانها و گروههای خاصی هستند که به نحوی به طرحها و برنامه‌های دولت علاقه‌مند هستند و تصمیمات دولت برای آنها اهمیت دارد، و به عبارتی، در فعالیتهای دولتی ذی‌نفع هستند؛ مانند کارفرمایانی که مصوبات دولت در مورد حداقل حقوق کارگران برای آنها از نظر کاری و حرفه‌ای اهمیت دارد؛

• **مشتری (Customer)**، استفاده‌کننده از سرویسهای دولتی را مشتری می‌گویند، مانند بازنشستگانی که حقوق بازنشستگی دریافت می‌کنند و یا افرادی که برای معالجه به بیمارستانهای دولتی مراجعه می‌کنند؛

• **شهروند (Citizen)**، افراد با حقوق و مسئولیتهای تعریف شده و معین در جامعه را شهروند (← شهروند) گویند؛ این حقوق شامل حق رأی، حواظ‌نظر آزاد و امثال آن می‌شود. افرادی که در انتخابات شرکت می‌کنند و رأی می‌دهند و یا اشخاصی که در یک تجمع سیاسی سخنرانی می‌کنند، مشتریان دولت نیستند؛ بلکه شهروندانی هستند که در فعالیتهای جامعه شرکت می‌کنند؛ و

شهروندانی که تمایل به همکاری بیشتر با دولت دارند و می‌خواهند در تصمیم‌سازیهای دولت و حتی بخش خصوصی نقش مؤثر داشته باشند؛ و

• **ارائه و به کارگیری روشهای مناسب برای اداره جامعه.** ایجاد محیط مناسب برای ارائه خلاقیتها و نوآوری در مهندسی مجدد نظامهای اداره جوامع، با استفاده از تشکلهای علمی و سازمانهای غیردولتی و غیرانتفاعی در طراحی و به کارگیری روشهای جدید مدیریت جامعه.

ویژگیهای اساسی دولت الکترونیک

هدف دولت الکترونیک ارائه خدمات بهتر، با هزینه کمتر و اثربخشی بیشتر است، ولی نمی‌توان استاندار مشخصی برای سایر ویژگیهای آن معرفی کرد، زیرا هر دولتی می‌تواند با توجه به نیازهای جامعه خود نظام دولت الکترونیک را پایه‌ریزی کند برخی ملاحظات کلی به شیوه زیر یادآوری می‌شود:

• **کوچک بودن،** دولت الکترونیک نباید گسترده‌تری بیش از حد داشته باشد، تا بتواند از اتلاف نیروی انسانی و سرمایه جلوگیری کند. بنابراین، بهتر است دولتهای بزرگ به دولتهای محلی کوچک‌تر تقسیم شوند؛

• **اخلاقی بودن،** دولت الکترونیک باید به اخلاق مقید باشد و حریم اطلاعات خصوصی شهروندان را حفظ نماید؛

• **جوابگو بودن،** دولت الکترونیک باید نسبت به فعالیت اجتماعی، اقتصادی و سیاسی که انجام می‌دهد، جوابگو باشد؛ بدین معنی که شهروندان بتوانند تا حد امکان از روند پیشرفت این فعالیتها آگاهیهای لازم را کسب کنند؛

• **مسئولیت‌پذیر بودن،** دولت الکترونیک باید در صورت بروز مشکلات ناشی از فعالیتهای خود به مردم پاسخگو باشد؛ و

• **شفاف بودن،** دولت الکترونیک باید از موضع شفافیت در رابطه با امور شهروندان برخوردار باشد.

چهار مدل ارتباط دولت الکترونیک

مدلهای اولیه ارتباط در دولت الکترونیک عبارتند از: ارتباط دولت با شهروندان (G2C)؛ ارتباط دولت با بنگاهها و

• **باید کم هزینه باشد.** سیستمهای خدمات الکترونیک و برخلاف در یک دولت الکترونیک باید به‌گونه‌ای طراحی شوند که مردم پول زیادی بابت دریافت خدمات ندهند و دولت هم از پس هزینه‌های سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و سیستمهای ارتباطی برای توسعه خدمات الکترونیکی برآید؛ و

• **انتقال فناوری با دقت انجام شود،** در مواقعی که تغییر فناوری تأثیر جدی در سیستم می‌گذارد، انتقال سیستمهای دولت الکترونیک از وضع قدیم به جدید، باید به دقت انجام شود، تا کاربر هنگام مواجه با فناوری جدید دچار مشکل نگردد.

اهداف دولت الکترونیک

اهداف اصلی دولت الکترونیک باید در مسیر رسیدن به چشم‌انداز تعریف شوند، به‌گونه‌ای که فاصله بین دولت الکترونیک و دولت سنتی کاملاً آشکار گردد. بعضی از اهداف دولت الکترونیک ممکن است مواردی مانند ارائه خدمات با کیفیت مطلوب به همگان با قیمت مناسب، ایجاد محیط مناسب برای ارتقاء سطح زندگی، کار و تفریح، ارتقاء محیط کسب‌وکار، ایجاد امکانات مناسب برای دسترسی برخط شهروندان به خدمات از هر نقطه دلخواه و در هر زمان ممکن، ارتقاء کیفیت و کمیته خدمات سازمانهای دولتی، افزایش تولید ناخالص داخلی و افزایش درآمدها، هم‌نوایی کلیه واحدهای دولتی و نیز صرفه‌جویی در هزینه‌های دولتی را شامل شود. این اهداف باید چشم‌انداز دولت الکترونیک را در نظر داشته باشد و عملیات اجرایی زیر را پوشش دهد:

• **ارائه خدمات بهتر،** ارائه خدمات برخط به صورت راحت‌تر، قابل اعتمادتر و با کیفیت بهتر و ارزش نسبی بالاتر نسبت به خدمات دولتی سنتی و دسترسی به خدمات عمومی بخش غیردولتی؛

• **تأثیر مثبت در قیمت و کارایی خدمات،** ارائه اطلاعات و ارائه خدمات بهتر، با کارایی بیشتر و هزینه کمتر به شهروندان؛

• **مشارکت بیشتر مردم در امور دولتی،** تسهیل مشارکت

دولت عموماً امور عمرانی و حتی بخشی از خدمات خود را برون‌سپاری می‌کند. بنگاه‌های کسب‌وکار بخش خصوصی با شرکت در مناقصات دولتی، انجام طرحها و ارائه خدمات را برعهده می‌گیرند. معمولاً مشکلات مختلفی بر سر راه انجام ارتباطات بین بنگاه‌های اقتصادی و دولت در این زمینه وجود دارند که دولت الکترونیک می‌تواند هم در برگزاری مناقصات و انتخاب بهترین شرکتها، و هم در شفاف‌سازی واگذاری طرحها و نهایتاً، در مدیریت انجام آنها و رعایت زمان‌بندی مفید واقع شود. عموماً خدمات و امور مربوط به دولت چند وجهی است و در آن، بنگاه‌های اقتصادی عرضه‌کننده محصولات مشتری یا شریک دولت و گاهی رقیب دولت محسوب می‌شوند؛ و

• ارتباط دولت با کارکنان. این نوع ارتباط به منظور تسهیل در مشارکت بیشتر کارکنان در تصمیمات دولتی و ارائه اطلاعات مناسب‌تر به ارباب رجوع برای بخش عمومی طراحی شده است. رابطه دولت با کارکنان و بالعکس فرصتی به‌وجود می‌آورد تا کارکنان دولتی بتوانند از اطلاعات موجود بر روی شبکه‌های داخلی دولتی و شبکه‌های خصوصی در حوزه‌های مختلف منابع انسانی و امکانات فیزیکی، دسترسی بهتری پیدا کنند و با دانش بیشتری به ارباب رجوع پاسخگو باشند. در حوزه امور جاری کارکنان، از اطلاعات مربوط به بازنشستگی و فرمهای متنوع درخواست مرخصی گرفته تا سایر امور رفاهی، نظام پیشنهادات و اطلاعات و سایر موضوعات داخلی مرتبط با کارکنان، این ارتباط تسهیل‌کننده و مهم است.

مزایای دولت الکترونیک

تا قبل از شناخت دولت الکترونیک، روال معمول برای دریافت خدمات دولتی، مستلزم حضور فیزیکی مراجعه‌کننده به یکی از دفاتر دولتی بود. با پیشرفت سریع فناوریهای نوین و ابزارهای متنوع، دسترسی به اطلاعات از طریق اینترنت، تلفن همراه، رایانه و کیوسکهای متنوع اطلاع‌رسانی امکان‌پذیر شده است. با استفاده از این ابزارها، میزان گستردگی دامنه پوشش دولت الکترونیک هر روز

محیطهای کسب‌وکار (G2B)؛ ارتباط دولت با دولت (G2G)؛ و ارتباط دولت با کارکنان (G2F). این ۴ نوع ارتباط در دولت الکترونیک، در کنار سایر ارتباطاتی که بخش خصوصی تعریف می‌کند و از طریق بستر دولت الکترونیک در خدمت مردم قرار می‌گیرد، فرصتهای جدیدی برای ارتقاء تعاملات دولت با مردم خلق می‌کند.

• ارتباط دولت با شهروندان، مهم‌ترین و گسترده‌ترین نوع کاربرد دولت الکترونیک، ارتباط دولت با شهروندان و بالعکس است. رابطه دولت با شهروندان شامل تبادل اطلاعات مناسب و بهنگام، در اختیار قرار دادن خدمات دولت، مانند تجدید گواهینامه رانندگی، رأی‌گیری برخط در امور اجتماعی، سیاسی و رفاهی، پرداخت برخط مالیات، پرداخت برخط قبوض مختلف آب، برق، گاز، تلفن و مانند آن، ارائه خدمات ثبتي الکترونیک و سایر خدمات دولتی می‌شود. ارائه خدمات دولت به شهروندان و تماس شهروندان با دولت در ارائه پیشنهادات و انتقادات، باعث افزایش همکاری آنها و در نتیجه، ارتقاء سطح زندگی شهروندان و تغییرات کیفی در زندگی آنها می‌شود؛

• ارتباط دولت با دولت، دلیل وجود این رابطه آن است که معمولاً سازمانهای دولتی، متکی به دیگر نمایندگان دولتی هستند و تعامل الکترونیک بین آنها، از اهمیت خاصی برخوردار است. در رابطه با دولت، عموماً نیاز به دسترسی مستقیم به پایگاههای اطلاعاتی وجود دارد. بخشهای مختلف دولتی در این رابطه می‌توانند به‌صورت بسیار ساده با هم ارتباط داشته باشند و مسیر انجام امور را تسهیل نمایند. وزارتخانه‌ها، سازمانها و سایر واحدهای دولتی با استفاده از بستر دولت الکترونیک فضای جدیدی از همکاری و خدمات رسانی را تجربه می‌کنند. ارتباط دولت با دولت در یک سیستم دولت الکترونیک همواره به‌عنوان اولین اقدام در توسعه دولتهای الکترونیک در جهان مطرح بوده است؛

• ارتباط دولت با بنگاهها و محیطهای کسب‌وکار. این نوع ارتباط، اولین رابطه‌ای بود که در حوزه بخش خصوصی توسعه پیدا کرد. در این رابطه، به نیازهای خاصی از جامعه و کسب‌وکار بخش خصوصی با دولت توجه می‌شود.

اقتصادی جامعه، تدارکات سریع‌تر، کم هزینه‌تر و مطمئن‌تر با استفاده از تدارکات الکترونیک، نقل و انتقال راحت پول و مدیریت مناسب منابع مالی، تسهیل ارتباطات بین دست اندرکاران دادوستد بخش دولتی و خصوصی و ایجاد بستر مناسب برای تجارت الکترونیک برخوردار است؛ و

• **دولت.** دولت الکترونیک برای خود دولت نیز، مزایای زیادی در بر دارد: کاهش اندازه و حجم دولت، کاهش هزینه‌های دولت، افزایش انعطاف‌پذیری ساختار دولت و تطابق بهنگام با تغییرات، کاهش تخلفات و فساد اداری، افزایش مشارکت مردمی، تسهیل گردش اطلاعات و افزایش شفافیت در بدنه دولت، افزایش تمرکززدایی و هماهنگ نمودن خدمات عمومی، امکان افزایش تفویض اختیار در تصمیم‌گیری به سطوح پایین‌تر، تقویت پایه‌های مردم‌سالاری، اداره مؤثرتر حکومت و مدیریت مناسب منابع اطلاعاتی و افزایش کارایی و کیفیت خدمات پشتیبانی از تصمیمات دولت.

کاربردها و خدمات دولت الکترونیک

دولت الکترونیک در حیطه وسیعی دارای کاربرد است؛ از آن جمله: رأی‌گیری الکترونیک، آموزش الکترونیک، اقتصاد الکترونیک، گردشگری الکترونیک و تجارت الکترونیک و خدمات الکترونیک مشابه در زمره خدمات دولت الکترونیک، ۴ محور خدمات به شهروندان، خدمات به گردشگران، خدمات برخط دولت و خدمات عرضه محیط‌های کسب‌وکار در اولویت است. ساختار دسترسی به خدمات دولت الکترونیک برخط، براساس این ۴ محور سازماندهی می‌شوند.

پیاده‌سازی دولت الکترونیک

برای پیاده‌سازی دولت الکترونیک در هر کشوری باید همزمان به ۵ عنصر کلیدی، شامل زیرساخت، نیروی انسانی، عزم و اراده دولت، مسائل حقوقی و هزینه توجه شود. مجموعه این ۵ عنصر، به همراه مسیر توسعه دولت الکترونیک که شامل پیدایش، ارتقاء، تعامل، پراکنش و یکپارچه‌سازی می‌شود، نشانگر فضای پیاده‌سازی دولت

بیشتر و دسترسی سریع به اطلاعات سازمانهای دولتی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار شود.

مزایای دولت الکترونیک بسیار زیاد است، از آن جمله‌اند:

۱. دسترسی مستقیم به اطلاعات و خدمات عمومی بخش دولتی و خصوصی؛

۲. ارتباط مستقیم با مقامات دولتی و مشارکت غیرمستقیم در تصمیم‌سازیهای دولتی؛

۳. صرفه‌جویی در زمان انجام امور، حمل‌ونقل، ساعات کار، هزینه کاغذ، هزینه‌های خدمات و منابع انرژی در ادارات؛

۴. افزایش کارایی عملیات دولتی و کوتاه‌شدن زمان مراحل انجام کار؛

۵. ارائه خدمت به شهروندان به صورت شبانه‌روزی و ۷ روز در هفته؛

۶. امکان ارائه خدمات در هر مکان دلخواه به مشتری؛

۷. امکان کار از راه دور برای بخشی از کارکنان و مدیران دولتی؛ و

۸. امکان آموزش دائم در سیستمهای دولتی و آموزش شهروندی به مردم.

علاوه بر مزایای عمومی فوق، دولت الکترونیک برای شهروندان، بخش خصوصی و دولت مزایای خاصی دارد؛ این مزایا به تفکیک گروهها عبارتند از:

• **شهروندان.** مزایای دولت الکترونیک برای شهروندان شامل افزایش کیفیت خدمات دولتی، به روز بودن خدمات دولتی، دسترسی ۲۴ ساعته و بهنگام به اطلاعات و خدمات دولتی، بهبود وضعیت شهروندان به واسطه توزیع مناسب خدمات دولتی، افزایش پاسخگویی دولت در مقابل شهروندان، تمرکز خدمات دولتی بر نیازهای شهروندان، امکان سفارشی‌سازی و ارائه خدمات با توجه به نیازهای گروههای خاص (مانند معلولین)، گفتگو و ارتباط مناسب مردم با مسئولین دولت و گسترش مشارکت مردم در ارتباط با دولت است؛

• **بخش خصوصی.** دولت الکترونیک در بخش خصوصی از مزایایی چون توسعه و گسترش بخش خصوصی، تسهیل خدمات تجاری و اداری، کاهش هزینه‌ها و در نتیجه، رشد

الکترونیک است.

دهگردانی ← حکمروایی روستایی

به سخن کوتاه، دولت الکترونیک یک کاربرد مهم فناوری اطلاعات و ارتباطات است که در بسیاری از کشورهای جهان پیاده و باعث تسهیل در ارائه خدمات ۲۴ ساعته برخط و بدون توقف به شهروندان شده است. این پدیده در آینده نه چندان دور، در سرتاسر جهان، در اداره امور مردم و ارتباط بین دولتها، بخش خصوصی و محیطهای کسب و کار جایگاه ویژه‌ای خواهد داشت. برای پیاده‌سازی دولت الکترونیک باید درجه آمادگی کشورها را سنجید و بستگی به توانمندیهایی که از نظر زیرساخت دارند، مدل مناسب را تشخیص داد و بر مبنای آن، کار پیاده‌سازی را انجام داد.

کتاب‌شناسی:

- جلالی، علی اکبر. *مجموعه مقالات اولین همایش شهرهای الکترونیکی و اینترنتی، جزیره کیش*. تهران: دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۰.
- جلالی، علی اکبر. *یک سال تلاش در فناوری اطلاعات و ارتباطات*، پنج جلد، تهران: انتشارات پژوهشکده الکترونیک دانشگاه علم و صنعت ایران، از ۱۳۸۱ - ۱۳۸۵.
- جلالی، علی اکبر. *سند راهبردی شهر الکترونیک مشهد*. تهران: دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۲.
- جلالی، علی اکبر. *شهر الکترونیک*، چاپ سوم، تهران: انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۴.
- جلالی، علی اکبر. *دولت الکترونیکی*. تهران: انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۶.

علی اکبر جلالی

دولت دیجیتال ← دولت الکترونیک

ده ← روستا

پس از نظام کدخدایی به‌عنوان الگوی سنتی مدیریت روستایی که تا اواخر دهه ۱۳۳۰ش در سطح روستاها وجود داشت، و دهبانی که در دهه ۱۳۵۰ش مطرح شد، سومین الگوی مدیریت روستایی ایران، دهیاری است که در اواخر دهه ۱۳۷۰ش تأسیس شد. براساس ماده قانونی مصوب ۱۳۷۷/۴/۱۴ش به وزارت کشور اجازه داده شد، تا به‌منظور اداره امور روستاها، سازمانی به نام دهیاری، با توجه به موقعیت محل، به درخواست اهالی و به‌صورت خودکفا، با شخصیت حقوقی مستقل در روستاها تأسیس نماید. این قانون، این سازمانها را نهادهای عمومی غیردولتی محسوب می‌کرد. دهیارها که اداره امور محلی را با نظارت روستائیان، از طریق شوراهای اسلامی روستا انجام می‌دهند، در حوزه و عرصه امور عمومی و خدمات عمومی نیز وظایفی دارند. امور عمومی را می‌توان فعالیت‌هایی چون بهبود نظافت محیط، حفظ و نگهداری و بهره‌برداری از زیرساختها (آب، برق، گاز و تلفن)، فضای سبز محلی، آشنشانی، امور بهداشتی، آموزشی، فرهنگی و مانند آن دانست. در توجیه تأسیس دهیارها، یکی از مهم‌ترین مسائل این بود که پروژه‌های اجرا شده در روستا فاقد متولی بودند. بدینسان، حفظ و نگهداری از بناها، بلوارها و میادینی که سازمانهایی مانند بنیاد مسکن (← بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) یا جهاد سازندگی (← وزارت جهاد سازندگی) در روستاها می‌ساختند، مشکل عمده‌ای بود. دهیاری به‌عنوان سازمان مدیریت روستایی، می‌توانست این مشکل و مشکلاتی مانند آن را برطرف نماید. همچنین شوراهای اسلامی روستایی به‌عنوان نهادهایی سیاستگذار، نمی‌توانستند وظایف اجرایی را عهده‌دار شوند. از این‌رو، دهیارها به‌عنوان بازوان اجرایی شوراهای روستایی محسوب می‌شوند.

دهبان ← مراجع محلی (روستایی)

دهیاری

نگهداری منابع طبیعی واقع در محدوده قانونی و حریم روستا؛

• تشویق و ترغیب روستائیان به توسعه صنایع دستی و اهتمام به ترویج، توسعه و بازاریابی محصولات کشاورزی و دامی روستا؛

• مراقبت، حفظ و نگهداری اموال و تأسیسات عمومی در اختیار دهیاری؛

• ارسال گزارشهای درخواست شده به شورا، در موعد مقرر، توسط دهیار؛

• حضور دهیار در زمان و مکان مقرر و پاسخگویی به سؤالات، در صورت تقاضای شورا؛

• ارسال گزارش ماهانه فعالیت‌های دهیاری برای شورا و رونوشت آن به بخشداری؛

• تهیه تعرفه عوارض با همکاری شورا و ارائه آن به شورای اسلامی بخش، به منظور تصویب و طی سایر مراحل قانونی؛

• وصول عوارض مصوب مراجع قانونی و مصرف آن در موارد معین؛

• مراقبت بر وضعیت بهداشتی گرمابه‌ها، نانوایها، قصابیها، قهوه‌خانه‌ها و فروشگاههای مواد غذایی و بهداشتی، براساس ضوابط و مقررات مربوط و معرفی اماکن غیربهداشتی به مسئولان ذی‌ربط؛

• برآورد، تنظیم و ارائه بودجه سالانه دهیاری و متمم و اصلاح آن به شورا برای تصویب؛

• اهداء و قبول اعانات و هدایا به نام روستا، با تصویب شورا؛

• فراهم نمودن زمینه ایجاد خیابانها، کوچه‌ها، میدانها، پارکها، فضاهای سبز، ورزشی و آموزشی، مراکز تفریحی عمومی و مجاری آب و توسعه معابر و اجرای آنها از طریق دهیاری و همکاری در زمینه طرح بهسازی روستا، (← بهسازی روستایی)؛

• تنظیم، نگهداری و تسطیح معابر، انهار عمومی، مجاری آبها، فاضلاب و لایروبی قنوات مربوط به روستا و تأمین آب و روشنایی، در حد امکان؛

• کمک در احداث تأسیسات تولید و توزیع آب، برق و مخابرات و تعیین نرخ آن در روستا، تا زمان اقدام مراجع

مسئولیت اصلی دهیاری با فردی است که قانون او را به‌عنوان دهیار شناخته است. وظایف دهیار به شرح زیر است:

• اجرای تمام مصوبات شورای اسلامی روستا؛

• همکاری با نیروهای انتظامی، ارسال گزارش پیرامون وقوع جرائم و مقررات خدمت وظیفه عمومی، حفظ نظم عمومی و سعی در حل اختلافات محلی؛

• اعلام فرامین و قوانین دولتی؛

• مراقبت، حفظ و نگهداری تأسیسات عمومی و عمرانی و اموال و دارائیهای روستا؛

• همکاری با سازمانها و نهادهای دولتی و ایجاد تسهیلات لازم برای ایفای وظایف آنان؛

• مراقبت در اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت و ایجاد زمینه مناسب برای تأمین بهداشت محیط؛

• همکاری مؤثر با سازمان ثبت احوال، به منظور ثبت موالید و متوفیات؛ و

• همکاری مؤثر با مسئولان ذی‌ربط در جهت حفظ و نگهداری منابع طبیعی واقع در محدوده و حریم روستا.

علاوه‌براین، مصوبه مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۱ ش هیئت وزیران، ۴۷ وظیفه را برای دهیاری و دهیار برشمرده است که به شرح زیر هستند:

• بهبود وضع زیست‌محیطی روستا؛

• کمک به شورا در خصوص بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسائیهای اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و امور رفاهی روستا، تهیه طرحها و پیشنهادهای اصلاحی و عملی در زمینه‌های یاد شده و ارائه آن به مسئولان ذی‌ربط برای اطلاع و برنامه‌ریزی و اقدام لازم؛

• تشویق و ترغیب روستائیان به انجام اقدامات لازم در زمینه رعایت سیاستهای دولت؛

• مشارکت و همکاری با شورا به‌منظور پیگیری اجرای طرحهای عمرانی اختصاص یافته به روستا؛

• تأمین اراضی مورد نیاز مرتبط با اهداف و وظایف دهیاری، پس از اخذ مجوز قانونی.

• همکاری مؤثر با مسئولان ذی‌ربط در جهت حفظ و

ذی‌ربط (وزارتخانه‌های جهادکشاورزی، نیرو، پست و تلگراف و تلفن و شرکت آب و فاضلاب روستایی)؛

- مراقبت بر بهداشت ساکنان روستا و تشریک مساعی با وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای واکسیناسیون در جهت پیشگیری از بیماری‌های واگیردار
- جلوگیری از تکدیگری و واداشتن متکدیان به کار؛
- انجام معاملات دهیاری، اعم از خرید و فروش اموال منقول و غیرمنقول، مقاطعه، اجاره و استجاره؛
- ایجاد و سازماندهی غسالخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها؛
- اتخاذ تدابیر لازم برای حفظ روستا از خطر سیل و حریق و رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر و اماکن عمومی و تسطیح چاهها و چاله‌های واقع در معابر براساس مصوبات شورا؛
- همکاری در جلوگیری از شیوع بیماری‌های انسانی و حیوانی واگیردار که بین انسان و دام مشترکند، اعلام مشاهده این‌گونه بیماری‌ها به مراکز بهداشتی‌درمانی و دامپزشکی محل یا سایر مراکز ذی‌ربط، اهتمام به دور نگهداشتن بیماران مبتلا، معالجه و دفع حیوانات مبتلا به امراض واگیر، بلاصاحب یا مضر؛
- تشریک مساعی با سازمان میراث فرهنگی در حفظ بناها و آثار باستانی روستا و همکاری با مسئولان ذی‌ربط برای اداره، احداث، نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، ورزشی و رفاهی مورد نیاز روستا در حد امکانات؛
- صدور پروانه برای ساختمانهایی که در محدوده قانونی روستا ساخته می‌شوند، با رعایت مقررات مندرج در آئین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها، موضوع تصویب نامه شماره ۴۹۴۰ مورخ ۱۳۵۵/۲/۲۲ش و سایر مقررات؛
- همکاری با شورای بخش و بخشداری به منظور بررسی و صدور پروانه‌های کسب؛
- معرفی خانواده‌های بی‌سرپرست و بی‌بضاعت به سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام خمینی و مساعدت به

آنها در حد امکانات؛

- همکاری در نگهداری و تسطیح راههای واقع در حریم اراضی روستا از طریق خودیاری اهالی روستا و دستگاههای ذی‌ربط؛
- مساعدت و همکاری با کشاورزان، به‌منظور معرفی محصولات کشاورزی و تولیدات صنعتی و صنایع دستی روستا در مراکز شهری و نمایشگاههای ذی‌ربط؛
- پیگیری و مساعدت برای ایجاد مؤسسات خیریه و صندوقهای قرض‌الحسنه و مؤسسات فرهنگی؛
- همکاری با واحدهای امدادرسانی بهنگام وقوع حوادث و سوانح غیرمترقبه و بلاهای طبیعی؛
- گزارش پیشرفت یا عدم پیشرفت فیزیکی طرحها به شورا و بخشدار و پیشنهاد راهکارهای مناسب برای تسریع در اجرای آنها در جهت اجرای‌بند (ه) ماده (۶۸) قانون شوراها؛
- همکاری با دستگاههای ذی‌ربط در جهت تهیه و اجرای طرح هادی روستا (← طرح هادی روستایی) و تهیه پیشنهادها لازم و تعیین کاربری اراضی واقع در روستا به‌منظور گنجاندن آنها در طرح هادی و اجرای ضوابط مصوب مربوط با موافقت شورا؛
- مراقبت و اهتمام کامل در نصب برگه قیمت بر روی اجناس و اجرای تصمیمات شورای اسلامی بخش و روستا نسبت به ارزانی و فراوانی خواروبار و مواد مورد احتیاج عمومی و جلوگیری از فروش اجناس فاسد شده و معدوم نمودن آنها با هماهنگی مراجع قانونی ذی‌ربط؛
- همکاری با مراجع ذی‌ربط در جهت تسهیل دسترسی مردم روستا به آرد و نان مرغوب؛
- پیگیری و ایجاد زمینه نظارت بر امور بهداشتی روستا از قبیل کشتار بهداشتی دام و عرضه گوشت؛
- اجرای مقررات دهیاری که جنبه عمومی دارد و به تصویب شورا و تأیید شورای اسلامی بخش رسیده، پس از اعلام برای کلیه ساکنان روستا لازم‌الرعایه است؛
- پیشنهاد نامگذاری معابر و اماکن و تأسیسات روستا به شورا برای بررسی و ارائه آنها به شورای اسلامی بخش به‌منظور سیر مراحل لازم؛

وظایف دهیاریها

اما نگاهی به توزیع ۴۷ وظیفه دهیاریها که در جدول شماره ۱ آمده است، نشان می‌دهد که همکاری با دولت و اجرا یا ترویج سیاستهای آنها بیشترین سهم را در میان وظایف دهیاریها دارد، تا جایی که ۲۵٪ از وظایف دهیاریها به این موضوع اختصاص دارد. پس از آن، انجام وظایف مستقیم دهیاری قرار دارد که ۲۳٪ وظایف دهیاریها را به خود اختصاص داده است. رسیدگی به امور مختلف روستا مانند مسائل بهداشتی و نظافت، بخش دیگری از وظایف دهیاری است که ۱۹٪ وظایف دهیاری را شامل می‌شود. ۱۶،۵٪ از وظایف دهیاری نیز به همکاری با شورا اختصاص دارد و نسبت مشابهی نیز وظایف دهیاریها نسبت به مردم روستایی را شامل می‌شود.

این درحالی است که نگاهی به محتوای وظایف مربوط به مردم نشان می‌دهد که هیچ‌کدام از آنها به‌طور مستقیم به موضوعات مهم توسعه اجتماعی، مانند مشارکت در اداره امور، مشاوره و تعامل و مانند اینها توجه ندارد:

• تشویق و ترغیب روستائیان به انجام اقدامات لازم در جهت رعایت سیاستهای دولت؛

• مراقبت بر بهداشت ساکنان روستا؛

• جلوگیری از تکدیگری و واداشتن متکدیان به کار؛

• معرفی خانواده‌های بی‌سرپرست و بی‌بضاعت به سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام خمینی و مساعدت آنها در حد امکانات؛

• مساعدت و همکاری با کشاورزان در جهت معرفی محصولات کشاورزی و تولیدات صنعتی و صنایع دستی روستا در مراکز شهری و نمایشگاههای ذی‌ربط؛

• پیگیری و مساعدت در جهت ایجاد مؤسسات خیریه و صندوقهای قرض‌الحسنه و مؤسسات فرهنگی؛ و

• شناسایی زمینه‌های اشتغال و مساعدت در جهت تأمین کار برای افراد جویای کار با همکاری دستگاههای ذی‌ربط.

حتی سیاستگذارهای کلان در حوزه دهیاریها نیز حکایت از کم توجهی به جایگاه مردم در مدیریت روستایی دارد؛ برای نمونه، دستورالعمل ۱۳۸۲ش توزیع عوارض متمرکز دهیاریها که حاوی ۳ برنامه و ۱۰ طرح است، نشان

• شناسایی زمینه‌های اشتغال و مساعدت در جهت تأمین کار برای افراد جویای کار با همکاری دستگاههای ذی‌ربط؛

• در روستاهایی که طرح هادی مصوب دارند، طرحهای عمرانی روستایی باید در چارچوب طرحهای هادی روستا انجام شود.

منابع درآمد دهیاری

• عوارض مقرر در آئین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵ش موضوع تصویب‌نامه شماره ۳۲۴۹۵ / ت ۸۲۳ ۵۲۱- مورخ ۱۳۷۸/۸/۱۰ش؛

• عوارض صدور پروانه ساختمان با رعایت آئین‌نامه مندرج در بند (۱) این ماده و سایر قوانین و مقررات مربوط؛

• دریافت وام از بانکها و مؤسسات اعتباری با تصویب شورا و تأیید شورای اسلامی بخش؛

• درآمد حاصل از کمکهای دولتی و خودیاری بخش خصوصی، اعانات و هدایا در چارچوب دستورالعملهای مربوط؛

• وصول بهای خدماتی که دهیاری ارائه می‌دهد با تصویب شورا و تأیید بخشدار و رعایت دستورالعملهای مربوط؛

• کمکهای دولت برای اجرای طرحهای خدماتی و عمرانی در قالب بودجه سالانه کل کشور؛

• درآمدهای ناشی از عوارض اختصاص یافته از سوی مراجع وضع عوارض به‌منظور ایجاد تأسیسات عمومی و دولتی در محدوده قانونی روستا و حریم آن.

مصوبه هیئت وزیران تصریح کرده است که کلیه عوارض و درآمدهای دهیاری باید منحصراً به مصرف همان روستا برسد.

انتظار می‌رفت که تأسیس این سازمان جدید، با توجه به طرح مباحث توسعه، به‌ویژه رویکردهای جدیدی که ضرورت توجه به مردم و مشارکت آنها در برنامه‌های توسعه را مطرح می‌سازد، تغییری قابل توجه در ساختارهای موجود اداری بدهد.

کتاب‌شناسی:

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. *لوح حقوق، مجموعه قوانین و مقررات کشور*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.

- *ماهنامه دهیاریها*. انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، از شماره ۱-۱۹، ۱۳۸۲-۱۳۸۶.

حسین ایمانی جاجرمی

دیوانسالاری

Bureaucracy

دیوانسالاری (بوروکراسی) معانی چندگانه‌ای دارد. به یک معنا، به دستگامی گفته می‌شود، متشکل از مجموعه‌ای از کارمندان حرفه‌ای که با اتکاء به قوانین، قواعد و مقررات، به اداره یک سازمان در سطح خرد یا کلان مشغول هستند. دیوانسالاری را گاهی از حکومت جدا می‌کنند و آن را به‌مثابه ابزار حکومت تلقی می‌کنند، و گاهی خود حکومت را هم در قالب دیوانسالاری به‌صورت یک مجموعه می‌بینند. واژه دیوانسالاری برای حوزه محدودتر، مثل تشکیلاتی که کارهای اداری اتحادیه‌های کارگری، احزاب یا شرکتها را انجام می‌دهند، نیز به کار می‌رود (دیوانسالاری حزبی یا دیوانسالاری اتحادیه‌های کارگری). در مباحث اجتماعی، واژه دیوانسالاری را برای جمع مدیران، به‌مثابه یک گروه اجتماعی با هویت، منش و نگرشهای خاص به کار می‌برند. واژه دیوانسالاری گاه با فحوائی منفی و برای اشاره به شیوه کار سازمانهای بزرگ و ادارات حکومتی که غالباً بسیار دست‌وپا گیر و ناکارآمد هستند، به کار می‌رود. این مقاله بین حکومت و دیوانسالاری تمایز قائل شده است، هرچند گاهی تفکیک آنها آسان نیست.

خصوصیات اصلی

نخستین بار ماکس وبر دیوانسالاری را به‌عنوان یک پدیده مهم اجتماعی مورد مطالعه قرار داد. او مسیر تاریخ را

می‌دهد که توسعه اجتماعی سهم اندکی در سیاستگذاری کلان دارد. طبق این دستورالعمل، استانداردها نظارت خواهند کرد که عوارض ابتدا به کدام برنامه‌ها، طرحها یا پروژه‌ها و با چه سهمی تعلق بگیرد. دهیار ابتدا طرحها و پروژه‌ها را در جلسه شورای اسلامی روستا مطرح می‌کند. پس از تصویب شورا، طرح یا پروژه به بخش‌داری اعلام می‌شود و بخشدار آن را تأیید می‌کند و فرماندار نیز آن را امضا کرده و سپس به معاون عمرانی استاندار اعلام می‌شود. معاون عمرانی استاندار نیز پرداخت عوارض مربوط به پروژه را از وزارت کشور درخواست می‌کند و مبلغ تعیین شده در ۲ تا ۳ مرحله پرداخت می‌شود. صرف‌نظر از تطویل دیوانسالارانه امور برای تصویب طرحها، عناوین برنامه‌ها نیز قابل توجه است:

• **برنامه اول**. اجرای طرح هادی (← طرح هادی روستایی)، شامل ۵ طرح کمک به اصلاح و توسعه شبکه معابر روستا، تهیه طرح هادی روستا و تهیه برنامه ۵ ساله دهیاری، کمک به ساماندهی گورستانها و تأسیسات و تجهیزات مربوط به آنها، کمک به ایجاد، حفظ و نگهداری فضای سبز و فضای تفریحی، کمک به هدایت و جمع‌آوری آبهای سطحی؛

• **برنامه دوم**. برنامه خدمات عمومی، شامل ۳ طرح کمک به خرید تجهیزات اطفای حریق و امداد و نجات و آموزشهای ایمنی، کمک به تفکیک جمع‌آوری و دفن بهداشتی زباله، مانند نصب سطلهای زباله، کمک به تأمین امکانات و نیروی انسانی مورد نیاز دهیاریها؛

• **برنامه سوم**. برنامه خدمات اجتماعی و اقتصادی شامل ۲ طرح کمک به توسعه تولیدات کشاورزی و صنایع و ایجاد بازارچه‌های محلی و طرح کمک به هنرمندان، ایجاد مؤسسات فرهنگی- اجتماعی، توسعه ورزش و حفظ میراث فرهنگی.

همان‌گونه‌که عناوین برنامه‌ها و طرحها نشان می‌دهد، توجه به امور کالبدی و خدماتی بخش اصلی دستورالعمل را به خود اختصاص داده است و مشارکت مردم و نحوه تحقق آن مورد توجه قرار نگرفته است. بنابراین، می‌توان توجه اندک به مشارکت مردم در مدیریت روستایی را یک نقطه ضعف مهم در تبیین وظایف دهیاریها به حساب آورد.

جمله شوروی (سابق) و اروپای شرقی، حزب حاکم بر دستگاه اداری است و صعود به سطوح بالای سلسله مراتب، تنها در پیوند با حزب حاکم امکان پذیر است. دیوانسالاری کشورهای در حال توسعه نیز با وجود تفاوت‌هایی که با یکدیگر دارند، در برخی خصوصیات مشترکند، از جمله میراثی بودن برخی منصبها، فقدان قواعد مشخص برای واری کار منصب داران، سنگینی وزنه ملاحظات سیاسی بر ملاحظات اداری در تصمیم‌گیریها، و در مواردی، برتری نظامیان بر کارمندان غیرنظامی.

مطالعه رفتاری دیوانسالاری

مطالعه درباره رفتار دیوانسالاریها، در قیاس با مطالعه ساختار آنها رشد زیادی نکرده است. یکی از نخستین مطالعاتی که با رفتارشناسی دیوانسالاری نیز ارتباط می‌یابد، مطالعاتی است که درباره شالوده‌های فرهنگی نظامهای سیاسی صورت گرفته است. ۲ تن از دانشوران امریکایی، آلموند (و) رباسه، با مطالعه پیرامون وجوه فرهنگی نظامهای سیاسی، مفهوم فرهنگ سیاسی را مطرح ساختند که فاصله بین رفتار فردی و ساختار سیاسی را پر می‌کند. این ۲ فرهنگ سیاسی بسته، بخشی‌نگر و مدرن را از یکدیگر تفکیک، و فرهنگ نوع اخیر را برای پیدایش دیوانسالاری از نوع جدید، بستر مناسب‌تری معرفی می‌کردند. شایسته‌سالاری و تخصص‌گرایی از لوازم دیوانسالاری نوین است که در فرهنگ سیاسی نوع اخیر امکان رشد پیدا می‌کند. در مطالعات دیگری که در همین زمینه صورت گرفته است، نظریه‌ای با این مضمون طرح شد که نوسازی سیاسی (مدرنیزه شدن سیاسی) مستلزم ایجاد توازن بین دیوانسالاری دولتی از یکسو و نهادهای مشارکت مردمی (مثل نهاد قانونگذاری، مجریه و احزاب سیاسی) در پیکره نظام سیاسی از سوی دیگر است. دیوانسالاری از این نهادها تأثیر می‌پذیرند و در صورت توازن منطقی بین این دو، نظام سیاسی کارآمدتر می‌شود. در یکی از مطالعاتی که با این رویکرد صورت گرفته است، انواع دیوانسالاریها را برحسب نظامهای زیر دسته‌بندی کرده‌اند:

- سیاست مبتنی بر شخص؛

عقلانی شدن ارزیابی می‌کرد و یکی از اجزاء عقلانی نشدن در دوره مدرن را شکل‌گیری یک دستگاه دیوانسالار عقلانی به حساب می‌آورد. دیوانسالاری مدرن در نظر ماکس وبر دارای ۵ خصوصیت عمده است:

• **قانونیت.** دیوانسالاری مدرن بر بنیان یک مجموعه قوانینی که وظایف و حوزه اختیارات آن را مشخص می‌کند، پا گرفته است و عمل می‌کند؛

• **تخصص.** کارمندان اداری بر مبنای تواناییهایشان انتخاب می‌شوند و برای کار خود آموزشهای لازم را دریافت می‌کنند؛

• **غیر شخصی بودن.** کارمندان اداری بر مبنای مقررات و رویه‌های معین کار می‌کنند و نظرات شخصی آنها در کارشان دخالت زیادی ندارد. به تعبیر دیگر، منصب از منصب‌دار جداست؛

• **سلسله مراتب.** هر کارمند صلاحیت و مسئولیتهای معینی دارد و برای این مسئولیت در مقابل افراد بالادست پاسخگو است، چنان‌که افراد زیردست او نیز برای کاری که به آنها سپرده شده است، در مقابل او پاسخگو هستند؛

• **استمرار.** کارمندان اشخاصی هستند که کارهای معینی را به‌طور منظم در ساعتهای مشخص انجام می‌دهند و برای این کار مزد دریافت می‌کنند. در شرایط امروزی، هیچ دولتی نمی‌تواند بدون برخورداری از دستگاه اداری، امور جامعه را به‌درستی سازمان دهد.

انواع دیوانسالاری

در نگاه کلی، دیوانسالاری را به ۳ دسته، شامل دیوانسالاری غربی، سوسیالیستی و کشورهای در حال توسعه. دیوانسالاریهای اروپا از درون دولتهای مطلقه سده‌های ۱۶ و ۱۷م، از جمله دستگاه حکومتی لویی چهاردهم و دولت پروس نشأت گرفته، در سده ۱۹م، با پیدایش یک فرهنگ مدنی مبتنی بر مشارکت گسترده مردم در اداره سرنوشت خود، تکامل پیدا کرده‌اند. در این دیوانسالاریها مقامات عالی اداری در سیاست‌سازی برای امور شهر و کشور شرکت دارند، اما در کارهای اداری از جانب‌داری حزبی پرهیز می‌کنند. در دیوانسالاری کشورهای سوسیالیستی، از

- سیاست مبتنی بر ایدئولوژی؛
- سیاست پراتوری؛ و
- سیاست لیبرالی.

دیوانسالاری نوع اخیر (لیبرالی)، با نمونه مورد نظر ماکس وبر (قانونیت، تخصص، غیرشخصی بودن و استمرار) نزدیک تر است.

دیوانسالاری و مردمسالاری

در جوامع امروزی، از جمله در آنچه که نظام سرمایه‌داری سازمان‌یافته خوانده شده است، نقش دیوانسالاریها در صورت‌بندی و اجرای سیاستهای عمومی بسیار اهمیت پیدا کرده است. این امر پرسشی را با این مضمون برانگیخته است که آیا ارتقاء جایگاه دیوانسالاری، به نقش مقامات منتخب مردم و مسئول در برابر مردم منجر نمی‌شود؟ با توجه به اینکه دیوانسالاری به‌طور مستقیم در برابر مردم پاسخگو نیست، آیا افزایش اقتدار آن به زیان مردمسالاری نیست؟ برخی از تحلیل‌گران معتقدند، رشد روزافزون اقتدار دیوانسالاری، به کاهش آزادیهای فردی منجر می‌شود. بوروکراتها هم تابع اصل دموکراتیک پاسخگو بودن نیستند، و هم برخلاف منصب‌داران منتخب، دوره تصدی و منصب‌داری آنان طولانی است، و با عوض شدن کابینه مسئولیت آنها به پایان نمی‌رسد. درست است که کار دیوانسالاران اجرای سیاستهایی است که سیاستمداران منتخب به آنها سپرده‌اند، و درست است که سیاستمداران منتخب تلاش دارند به وعده‌هایی که در هنگام انتخاب داده‌اند، عمل کنند، اما اجرای این سیاستها در تعامل با دیوانسالاران شکل می‌گیرد و دیوانسالاران نیز عقاید سیاسی خود و الزامات کار خود را در اجرای سیاستها به پیش می‌برند. این دیوانسالاران به‌جای آنکه مردم را ولی امر خود بشمارند، آنها را موضوع مدیریت خود قرار می‌دهند. در نتیجه، قدرت دیوانسالاران در حدی است که آزادی شهروندان را به خطر می‌اندازد. علاوه‌براین، گسترش ابعاد دیوانسالاری آنچه را که جهان زیست و حیطة مناسبات تفاهمی مردم خوانده شده است، مورد تعدی قرار می‌دهد. مداخله مدیران شهری و روستایی برای بهبود شرایط

زندگی مردم، اگر با توجه به نقش مشارکتی مردم صورت نگیرد، و اگر به حیطة‌هایی که برحسب سرشت خود، به مناسبات تفاهمی در جهان زیست مربوط می‌شود، بی‌توجه باشد، چه‌بسا زیانهایی به‌همراه خواهد داشت که سود آن را منتفی می‌سازد.

در نظامهای سیاسی تمامت‌خواه (توتالیترا)، مثل نظام فاشیستی در آلمان یا استالینی در اتحاد شوروی سابق، نقش دیوانسالاری، در واقع، کلیت نقش دولت را دربر می‌گیرد، زیرا دیوانسالاران نه تنها به اجرای سیاستهایی که توسط سیاستمداران منتخب تعریف شده است، محدود نمی‌شود، بلکه خود به تعریف سیاستها می‌پرداختند. در چنین نظامهایی، دیوانسالاری خیر عمومی و خیر خصوصی، هر دو را تعریف می‌کند.

دوران بعد از جنگ جهانی تا دهه ۱۹۸۰م، دورانی بود که با تکیه بر نظریه اقتصادی کینز و سیاستهای سوسیال دموکراتیک، آنچه که دولت رفاه خوانده شده است، رشد زیادی کرد. این سیاستها متضمن دخالت دولت در حوزه وسیعی از زندگی اقتصادی و اجتماعی بود. منتقدان این سیاستها معتقدند، پیشبرد چنین سیاستهایی به زیان نقش خلاقه مردم و در نتیجه، به زیان توسعه اقتصادی بوده است. جریانی که به تعبیری *راست جدید* خوانده شده است، با حمله به این سیاستها، خواستار آن شد که حکومت را به سر جای خود بازگردانند. آنها خواستار مدیریت عمومی تازه‌ای شدند که نسبت به تقاضای مردم بیشتر پاسخگو، و در استفاده از منابع عمومی، کارآمدتر باشد. *راست جدید* طی ۳ دهه اخیر، در بسیاری از کشورهای پیشرفته صنعتی، اداره امور را در دست داشته است. این جریان، گرچه در محدودتر کردن دایره دولت رفاهی پیشرفتهایی داشته است، اما در بازگرداندن دولت به سر جای خود، موفقیت قابل‌ذکری را به ثبت نرسانده است.

به نظر می‌رسد، راه حل دفاع از مردمسالاری و جهان زیست، محدود کردن حیطة دولت رفاهی نیست، بلکه مسئولیت‌پذیر کردن متصدیان امور عمومی و گسترش هرچه بیشتر دامنه مشارکت عمومی است. سپردن امور مردم، شهر و روستا، به‌دست آنان نمی‌تواند به معنی محدود کردن آزادیهای آنها باشد.

کتاب شناسی:

- Almond, C. and Verba, S. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- Beetham, D. *Bureaucracy*. Bukingham: Open University Press, 1996.
- Bendix, R. "Bureaucracy and the Problem of Power", *Public Administration Review*. Vol. 5, 194-209.
- Heady, F. *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York: Marcel Dekker, 1991.
- Heady, F. "Bureaucracies", *Encyclopedia of Government and Politics*. London and New York: Routledge, 1992.
- Heper, Hawkesworth, M. Kogan, M. (ed). *The State and Public Bureaucracies*. New York: Greenwood Press, 1987.
- Laski, H. "Bureaucracy", *The Social Science Encyclopedia*. Kuper, A. and Kuper, J., London: Routledge, 1985.

کمال پولادی

د-ز

راهبرد ← برنامه‌ریزی راهبردی

و بی‌چیزان پیوند می‌دهد).

برای رسیدن به تعریف و مفهوم رفاه ۳ وجه متمایز باید مد نظر باشد:

• نخست اینکه، آیا رفاه پدیده‌ای ذهنی است یا عینی؟ در حالت نخست رفاه پدیده‌ای است مربوط به ادراک، عواطف، احساسات و شناخت فردی؛ به عبارت دیگر، رفاه ایجاد الزام و تکلیف نمی‌کند. اگر کسی هیچ پروایی از خوشبختی و آزادی و بهزیستی دیگران ندارد، می‌تواند کاملاً بی‌گناه باشد و در عین حال مرفه باشد، زیرا توانایی درک یکی از چشم‌اندازها را ندارد. اما اگر رفاه پدیده‌ای عینی است می‌توان آن را یا کاملاً عینی، از نوعی که احساسات و ادراکات هیچ سهمی در آن ندارند، توصیف کرد یا نسبتاً عینی که ترکیبی از ضرورت عینی و ویژگی‌های ذهنی است در این صورت رفاه باید قابل اندازه‌گیری و عینیت‌پذیر باشد. اما نمی‌تواند کاملاً از جنبه‌های ذهنی جدا گردد. یعنی اینکه وضعیت رفاه ممکن است برحسب افراد و چگونگی احساس رضایت خاص آنها تفاوت کند. ذهنی بودن به هر حال نمی‌تواند چیزی کاملاً فردی و روانشناختی باشد، زیرا احساس و ذهنیت خود با موقعیت اجتماعی، شرایط طبقاتی، وضعیت مادی و موقعیتها و توانهای فرهنگی و اجتماعی ملازم است دارد.

• دوم اینکه آیا رفاه فراگیر است یا محدود؟ اگر رفاه را در قالبی فراگیر و جامع تعریف کنیم، آنگاه در مورد تأثیرپذیری رفاه از ادراکها، عواطف، احساسها و تجربه‌های ویژه و از بحث رفاه گروههای اجتماعی خاص غافل می‌مانیم. از طرف دیگر، اگر رفاه را به صورت محدود و نسبی تعریف کنیم، آنگاه نمی‌توانیم از این مقوله مهم بشری

رفاه اجتماعی

Social Welfare

اجزاء اصلی چشم‌انداز رفاه عبارتند از:

- **شادکامی** (نه در معنای سطحی تجربه و احساس روانی و جسمانی آن برای سرخوشی یا نشاط، بلکه به عنوان حالتی که غالباً با رضایت یا خرسندی از آن یاد می‌شود)؛
- **تأمین** (یعنی داشتن امنیت و خاطر آسوده از درآمد فعلی و آتی)؛
- **اشتغال**، **مسکن**، **امنیت** و مقوله‌هایی از این دست؛
- **برتریها یا ارجحیتها** (به عبارت دیگر، تحقق آنچه برای فرد یا گروه اولویت و برتری بیشتری دارد و موجب رضایت خاطر می‌شود)؛
- **نیازها** (یعنی دستیابی به آنچه به طبیعت آدمی مربوط می‌شود و ضرورت بیشتری از برتریها دارد)؛
- **استحقاق** (یا انتظاری که نسبت به سهم و حق و مشارکت فرد یا گروه در جامعه بزرگ‌تر وجود دارد)؛
- **عدالت** (یا احساس وجود برابری به دلیل کرامت انسانی و نبود تبعیض و محرومیت از خدمات انسانی و اجتماعی موجود که می‌تواند به واقع حق همگان باشد؛ و بالاخره،
- **شادکامی و بهروزی دیگران** (و آن این است که اساساً عالی‌ترین مرجع اخلاق همانا چیزی باشد که انسان را به سرنوشت انسانهای دیگر، به خصوص هم‌گروهها، بی‌نصبیها

و اجتماعی، به نظریه تاریخ تحول اجتماعی دست یابیم. به این ترتیب، می توان مقوله رفاه را اساساً عینی و فراگیر دانست، اما نسبی و ذهنی بودن آن برحسب افراد و گروهها، که از موقعیت فرد در جامعه ناشی می شود، جای مهمی در آن دارد.

• سوم اینکه آیا رفاه پدیده ایست فردی یا جمعی؟ در این باره دانشوران چندان به نتیجه نرسیده اند. فدا کردن فرد برای آرمانهایی اجتماعی، بدون در نظر گرفتن اراده افراد و تنها مطابق آرمانهای رهبران، هرچند رهبرانی با نیت نیک، مورد تأیید بسیاری از رفاه گرایان نیست. با این وصف، نمی توان رفاه جمعی را صرفاً از حاصل جمع رفاه فردی به دست آورد. وجه عمومی و اشتراکی رفاه از مختصات اصلی آن است، ضمن اینکه نمی توان آن را بی توجه به بهزیستی و بهروزی افراد مد نظر قرار داد. این واقعیت پذیرفته شده است که کوشش برای رفاه فردی نمی تواند به نتیجه ای کارآمد برسد و قاعدتاً باید برای راهبرد رفاه جمعی راه چاره اندیشید. با این وصف، در زمانه ما جامعه باید بستری برای رفاه و آزادی فرد هر دو باشد. نگرش فردگرایانه این خطر تجربه شده را دارد که مقوله رفاه را اسیر لیبرالیسم اقتصادی و خودخواهیهای سود کند و در نتیجه، رفاه را هم به خطر اندازد، اما رفاه جمعی نیز باید بر نظام مردمسالارانه استوار باشد، تا آرزو و احساس فرد را به خطر نیندازد.

در بحث رفاه اجتماعی رویکردهای متفاوتی وجود دارد، اما درباره تعریف آن این نظر غالب است که بهزیستی جامعه یا جماعت در کلیت آن همان رفاه اجتماعی است. در تعریف رفاه اجتماعی با ۲ مسئله روبرو می شویم: نخست جنبه اجتماعی آن و به تعبیر دیگر، رفاه اجتماعی چونان نوعی جمع بندی رفاه افراد عضو جامعه دیده می شود. این تعبیر این پرسش را مطرح می سازد که چگونه حاصل جمع را می توان به دست آورد؟ رفاه هرکس چقدر است؟ آیا اندازه ای یکسان است؟ چه شمار از افراد چه مقدار رفاه دارند؟ تأمین کدام نیاز و کدام بخش از جامعه اولویت دارد؟

مسئله دوم این است که رفاه می تواند امری ارزشی

باشد. اینکه چه چیزی به رفاه اجتماعی کمک می کند، به باور فکری و ارزشی و اخلاقی پاسخگو بستگی دارد. ممکن است کسی، چیزی را که ما خوب می دانیم، بد تلقی کند.

دیدگاه دولت رفاه به نقش و مسئولیت دولت در تأمین خدمات اجتماعی باور دارد. دولت اولویتهای رفاهی را براساس آزادی مردم و شعارهای انتخاباتی معین می کند. سوسیال دموکراتها تا حدی به دولت رفاه وفادارند. اقتصاد کینزی در جستجوی راه مداخله دولت برای رفع اختلالهای اقتصادی به ویژه بیکاری و تورم است و این مداخله همسو با رفاه تلقی می شود. در دیدگاه جامعه گرایانه رفاه در گروهی برنامه های عمومی و اراده اجتماعی و اقتصادی جامعه است که آن نیز به کنترل مالکیت های خصوصی بستگی دارد. برای جرمی بتام رفاه مترادف بهره وری یا مطلوبیت بود که آن را چونان خرسندی و چیزی قابل اندازه گیری و قابل مقایسه بین دو انتخاب متفاوت دو فرد متفاوت می دانست.

ویلفردو پارتو بر آن بود که مقایسه بین افراد ناممکن است، اما جامعه ای که قادر باشد وضع زندگی افراد خود را بهتر سازد، به شرط آنکه وضع هیچ کس را بدتر نکند، می تواند جامعه رفاه تعریف شود. جان رادفر رفاه را امری اخلاقی و مترادف با عدالت می دانست که به هر حال امری غیر قابل قیاس است. پیگو بر آن بود که مقایسه بین افراد میسر است، زیرا بهزیستی مقوله ای است که به آمال و آرزوها ارتباط دارد و آرزوها را می توان بر مبنای معیارهای پولی اندازه گیری کرد و بنابراین، رفاه فردی ارتباط نزدیکی با بازار و رونق و ثروت ملی دارد. آمارتیا سن با موضعی لیبرال و موریس داب با موضعی چپ گرا، همین بحث را در ۲ رویکرد مختلف ارائه دادند و هر دو به موضوع توزیع درآمد رسیدند. سن بیشتر کار خود را متوجه روش اندازه گیری توزیع درآمد کرد، در حالی که داب به وضعیتهای اجتماعی و طبقاتی که تبلور توزیعی دارند و شاخص رفاه را می سازند، توجه داشت.

به لحاظ مشخصات عینی، توزیع نابرابر، وجود فقر، گسترش فساد، محرومیت و تبعیض به ویژه در آموزش و بهداشت، مسکن و بیماریهای اجتماعی از شاخصهای مهم

در این باره بیشتر به دهه ۱۹۴۰م باز می‌گردد. یکی از پیشتاژان این مبحث، هانس بوبک (Hans Bobek) - جغرافیدان اتریشی - است که در ۱۹۴۸م برای نخستین بار کوشید این مقوله را در چارچوبی نظری مطرح سازد. او در مقاله‌ای عنوان «مراحل اساسی تکامل اجتماعی - اقتصادی از دیدگاه جغرافیا» (۱۹۴۸م)، این گونه روابط را، به‌ویژه در خاورمیانه، نوعی صورت‌بندی اجتماعی - اقتصادی و مرحله‌ای مستقل در روند تکوین تاریخی بشمار آورد که بین ۲ مرحله جامعه زراعی سازمان یافته (طبقاتی) اربابی و سرمایه‌داری تولیدی قرار می‌گرفت. کاربری مفاهیمی همچون حومه (Umland) و حوزه نفوذ (Hinterland) که امروزه به‌صورت گسترده‌ای مورد استفاده است، ابزار اولیه این بحث بود.

در کشورهای انگلوساکسون نیز همین‌گونه مباحث، به‌ویژه در مطالعات شهری جای خود را به تدریج باز کرد. در کشورهای انگلوساکسون، نخستین کوششها در تدقیق ادراکی پدیده حومه - شهری بیشتر با تجربیات جغرافیدانان امریکایی فراهم می‌آمد. البته در این میان، رویکرد مورفولوژیک (ریخت‌شناسی) و عملکردی بیشتر بر مسائل حاشیه شهر تأکید داشت. در این مطالعات اساساً تأکید بر تحلیل عوارضی نظیر تراکم، مورفولوژی (ریخت‌شناسی) و تحول کاربریهای زمین در قالب الگوهای برآمده از اثرگذارهای شهر استوار بود. البته جغرافیدانان انسانی و روستایی این‌گونه رویکرد را به‌نوبه خود مورد انتقاد قرار می‌دادند، اما بحثها بیشتر حول مسائل حاشیه - شهری باقی ماند. بررسیهای انجام شده در زمینه درک علل و پیامدهای این روابط اغلب به این نکته منتج شده است که این‌گونه روابط در دنیای غیرصنعتی پیوسته بر تحمیل نوعی ویژه از روابط سلطه با ماهیت استثماری از سوی شهرها بر محیطهای روستایی استوار بوده است.

هانس بوبک این‌گونه روابط سلطه را در کشورهای شرق اسلامی، از جمله ایران، در قالب سرمایه‌داری بهره‌بری (rent-capitalism) و روابطی انگلی و تحمیلی از سوی شهرها بر روستاها معرفی کرده است. اکارت اهلس در بررسی خود درباره روند تکوین شهرهای سنتی و ماقبل

پائین بودن سطح رفاه اجتماعی است. اقتصاددانان نولیبرال علاقه چندانی به این مباحث ندارند و به‌ویژه مقوله عدالت را خارج از بحث اقتصاد می‌دانند و بیشتر به مجاز داشتن آزادی بازار علاقه نشان می‌دهند. درحالی‌که خرد جمعی اقتصاددانان که در طیفهای متفاوتی قرار می‌گیرند، بر این باورند که دولتها در چارچوب ساختهای اجتماعی موظفند و می‌توانند رفاه اجتماعی را بالا ببرند.

در حوزه‌های شهری، رفاه اجتماعی متضمن برخورداری هرچه بیشتر شهرنشینان، به‌ویژه اقشار محروم و کم‌درآمد از خدمات مناسب در حمل‌ونقل، فضای سبز، هوای پاک، امکانات خرید، امکانات تفریحی و جز آن است. در اقتصاد شهری تبعیض و بی‌عدالتی و فقر از مظاهر ضد رفاه محسوب می‌شوند.

کتاب‌شناسی:

- فیتز پتریک، تونی. *نظریه رفاه، سیاست اجتماعی جمعیت*، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران: نشر گام، ۱۳۸۱.
- رئیس‌دانا، فریبرز. *دموکراسی در برابر بی‌عدالتی*. تهران: نشر علم، ۱۳۸۱.
- هاروی، دیوید. *عدالت اجتماعی و شهر*، ترجمه فرخ حسامیان و دیگران، تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۱.
- ارل، ماتیو. *اقتصاد سیاسی شهری و منطقه‌ای*، ترجمه فریبرز رئیس‌دانا، تهران: نشر قطره، ۱۳۸۰.

فریبرز رئیس‌دانا

روابط شهر و روستا

Rural-Urban Relations

روابط شهر و روستا مجموعه روابط کالبدی - فضایی، اجتماعی - اقتصادی و حقوقی - سیاسی سکونتگاههای روستایی با کانونهای کوچک و بزرگ شهری را شامل می‌شود. بحث از روابط شهر و روستا در بررسیهای علوم اجتماعی، به‌ویژه مطالعات جغرافیایی، از سابقه‌ای نسبتاً طولانی برخوردار است، اما سرآغاز بحثهای جدی و علمی

محیطهای شهری، به خصوص کلانشهرها (← کلانشهر)، به سرعت با پدیده خورندگی چشم‌انداز همراه است؛

• شهرها در دنیای غیرصنعتی اغلب دروازه‌های ارتباطی مابقی عرصه‌های کشور با بازارهای جهانی (بین‌المللی) بشمار می‌روند و بر همین اساس عمل می‌کنند.

مایک داگلاس که رویکرد نزدیک به فریدمن دارد، مباحث مرتبط با روابط شهر و روستا را صرفاً در قالب نگرش قطب رشد مطرح می‌سازد. البته، جنبه‌های انتقادی او از نگرشهای قطب رشد، به‌ویژه در مقایسه با رویکرد مورد حمایت خود (رویکرد شبکه منطقه‌ای) و به‌ویژه در بحث از توسعه منطقه‌ای روستایی، قابل توجه و آموختنی است.

اهمیت توجه به مناسبات شهر و روستا تا بدانجاست که بسیاری معتقدند، برای فهم و تعدیل پویایی جریان فقر، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه که در معرض شهرنشینی شتابان قرار دارند، تنها در قالب تأکید بر نحوه و دامنه روابط متقابل و تعامل میان عرصه‌های روستایی و شهری قابل فهم و چاره‌جویی است. بر این مبنای شناخت صحیح روابط جاری میان محیطهای روستایی و شهری می‌تواند به کوشش در راستای تغییر ساختاری- عملکردی روابط و مناسبات موجود و در نتیجه، برقراری پیوندهای مناسب یاری رساند؛ بی‌توجهی به این مهم، مسلماً به تعمیق بیشتر نابرابریها میان کانونهای شهری و محیطهای روستایی خواهد انجامید (← پیوندهای روستایی- شهری).

کتاب‌شناسی:

- اهلرس، اکارت. *ایران: شهر، روستا، عشایر*، ترجمه عباس سعیدی، تهران: انتشارات منشی ۱۳۸۰.
- Bobek, H. "Soziale Raumbildungen, am Beispiel des Vorderen Orients", *Dt. Geographentag Muenchen*. Landshut, 1950, S. 193-207, 1948.
- Bobek, H. "Die Hauptstufen der Gesellschafts-und Wirtschaftsentfaltung in Geographischer Sicht", *Erde*, 90, S. 259-298, 1959.
- Bobek, H. "Entstehung und Verbreitung der Hauptflurformen Irans: Grundzuege Einer Sozialgeographischen Theorie", *Mitteilungen der Oestereichischen Geographischen Gesellschaft*. 118, 1975/76, S. 274-322.
- Douglass, Mike. "A Regional Network Strategy for Reciprocal Rural-urban Linkages", *TWPR*. 20(1), pp. 1-33, 1998.

سرمایه‌داری، در جمع‌بندی، ویژگیهای اساسی این نوع صورت‌بندی را این چنین معرفی می‌کند:

• شهرها نه تنها شالوده و اساس اولیه برپایی خود را مدیون حوزه روستایی پیرامونی هستند، بلکه این حوزه از طریق مازاد تولید، اساس تغذیه جمعیت شهری را فراهم می‌سازد و در عین حال، بازاری برای تولیدات نهایی و یا نیمه تمام شهری بشمار می‌آید؛

• شهرها محل اصلی اقامت زمینداران بزرگ (مالکان غایب) است؛ از این رو

• «ارزش افزوده» تولیدی در روستاها به مراکز شهری انتقال می‌یابد و در واقع، شهرها این‌گونه عواید را از آن خود ساخته و آن را غصب می‌کند؛ علاوه بر این،

• روستاها مراکز تولید و شهرها کانونهای بازاری و تجارت متکی بر (تولیدات) عرصه‌های روستایی بشمار می‌روند؛ و به این ترتیب،

• شهرهای سستی بر مبنای فعالیت اقتصادی حومه روستایی پیرامون خود و برای آن دوام می‌یابند؛ در نتیجه،

• روند تکوین اجتماعی- اقتصادی با پویش ناچیز خود، منجر به رشد شهرها و واپس ماندن محیطهای روستایی می‌شود.

اهلرس علل دیرپایی این روابط را با عنایت به ۳ ویژگی اصلی آنها، این چنین معرفی می‌کند: پیوند تنگاتنگ حاکمیت (دولتی) و شهر؛ بازرگانی شهری بر اساس عواید حاصل از بهره (رانت) تولیدات روستایی؛ و آمادگی ناچیز زمینداران بزرگ برای سرمایه‌گذاریهای تولیدی.

علاوه بر این، روابط شهرها و روستاهای پیرامونی آنها ضمناً به عنوان بحث کانونی نظریه توسعه و بررسی جنبه‌های مثبت یا منفی روابط مرکز- پیرامون، آنچنان که جان فریدمن آن را مطرح ساخته، مورد بحث بوده است. زیربنای این نظریه بر نکات و جنبه‌های زیر استوار است:

- روندها و پیامدهای رشد سریع شهرگرایی (شهرگرایی) و گسترش شهری در کشورهای غیرصنعتی؛
- مسئله تعریف و تبیین عملکردی عرصه‌های مختلف شهر، شهرهای کوچک و روستاها بر مبنای تفاوت‌های ذاتی و ماهوی موجود میان آنها، به‌ویژه آنجا که رشد و گسترش

نیز هست؛ به این معنا که تفکیک اختیارات و حدود آن بنا بر قانون اساسی تعیین و تثبیت شده است و بازنگری در آن مستلزم بازنگری در قانون اساسی، با توجه به الزامات خاص آن است. در این شیوه، با فدرالیسم یا نظام فدرال سروکار داریم؛

• **تفویض اختیارات از تشکیلات مرکزی به تشکیلات محلی به منظور کاهش تمرکز اداری.** در این شیوه، اعمال اقتدار سیاسی در محدوده‌های تعریف شده به نهادهای محلی و غالباً منتخب مردم تفویض می‌شود؛

• **واگذاری کار تصمیم‌سازی (← تصمیم‌سازی) و مناصب مدیریتی در موارد خاص برای کارهای معینی که به‌طور مستقیم زیر نظارت مقامات وزارتی نیست، بر یک سلسله سازمانهای خاص.** این سازمانها ظاهراً مستقل به نظر می‌رسند؛

• **نظام نظارتی.** براساس این نظام، ناظران حکومتی، هماهنگی میان سیاستهای محلی را با حکومت مرکزی زیر نظر دارند. این ناظران از نظر سلسله مراتبی، هم‌تراز مقامات محلی هستند.

الگوهای روابط میان سازمانی

روابط میان سازمانی را می‌توان برحسب درجه تمرکز و بر مبنای سه مؤلفه تبیین کرد: وظایف، اختیارات و چگونگی رابطه دستگاههای محلی با دستگاههای مرکزی. با توجه به این مؤلفه‌ها، دستگاههای محلی از نظر دامنه ارائه خدمات در حوزه خود، چگونگی تأمین مالی برای انجام این خدمات و ماهیت ارتباط با سازمانهای مرکزی، ممکن است دارای استقلال بیشتر یا کمتری باشند. میزان استقلال این گونه سازمانهای محلی مبین درجه تمرکز یا عدم تمرکز حکومت بشمار می‌رود. به‌عنوان نمونه، در کشورهای اروپای شمالی، از جمله در کشورهای اسکانداوی و انگلستان، سازمانهای محلی امور بیشتری را برعهده دارند و بین مقامات مرکزی و مقامات محلی تقسیم کار روشن‌تری وجود دارد، در حالی که در کشورهای اروپای جنوبی، از جمله ایتالیا و اسپانیا، حکومتهای محلی امور کمتری برعهده دارند و اعتبارات مالی کمتری نیز برای امور اجتماعی در

- Friedmann, John. *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1966.
- Friedmann, John. *Cities in a Global Age: Critical Areas of Theory and Research*. East Lansing: University of Michigan, 2003.
- Lynch, Kenneth. *Rural-Urban Interaction in the Developing World*. London: Routledge, 2005.
- Satterthwaite, D. "Seeking an Understanding of Poverty that Recognizes Rural-Urban Differences and Rural-Urban Linkages", *The World Bank's Forum on Urban Poverty Reduction in the 21st Century*. April 2000.
- Tacoli, C. "Rural-Urban Interactions", *Environment and Urbanization*. Vol. 10, No. 1, April, 1998.
- Van Veenhuizen. *The Rural-Urban Interface*. Leusden (The Netherlands), 2002.

عباس سعیدی

روابط میان‌سازمانی

Inter-Organizational Relations

روابط میان سازمانی در سازمانهای حکومتی عبارت است از مجموعه‌ای از روابط و پیوندهایی که بین واحدهای مدیریتی مرتبط با حکومت در رده‌های مختلف جریان دارد. این روابط ماهیتاً چندلایه، مستمر و پویا هستند. در دولت‌های بسیط، روابط مدیریتی در این سطح بین سازمانهای مرکزی و سازمانهای محلی و در دولت‌های مرکب، رابطه بین سازمانهای چندگانه حکومتی برقرار است.

روابط میان سازمانی برحسب میزان تمرکز یا عدم تمرکز ساختار حکومتی، شکلهای گوناگونی دارد که اساساً به چگونگی هماهنگ کردن فعالیت دستگاههای مختلف کشوری - از بالا به پائین - دلالت دارند. به‌این‌منظور، شیوه‌های مختلفی مرسوم است که به‌گونه زیر دسته‌بندی می‌شوند:

• **توزیع اختیارات از بالا به پائین و بر مبنای سلسله مراتب سرزمینی بین سازمانهای حکومتی و مقامات کشوری.** در دولت‌های بسیط این توزیع اختیارات ماهیتاً اداری است، اما در دولت‌های فدرال علاوه بر وجه اداری، دارای وجه سیاسی

مداخله دولت بسط و سازمان می‌یابد؛ در نتیجه، سلطه سازمانهای مرکزی از نوع نفوذ سیاسی است و نه تقسیم کار اداری.

روند آتی

کارشناسان بر این عقیده‌اند که حرکت آشکاری به سمت تمرکز بیشتر، هم در کشورهای توسعه‌یافته و هم در کشورهای در حال توسعه، به چشم می‌خورد. البته این روند مانع از تفکیک بیشتر در درون خود دستگاه حکومت مرکزی نیست. به این ترتیب، روند آتی از یکسو، به سمت انفکاک بیشتر در درون دستگاه حکومت مرکزی و از سوی دیگر، تمرکز در رابطه مرکز-محل است. دهه ۱۹۸۰م، با رشد نئولیبرالیسم، شاهد چالش ایدئولوژیک علیه تمرکزگرایی بود. جریان راست جدید که تمرکزگرایی را مانع رشد بازار و گستره رقابت بازاری می‌دانست، بر کاهش نقش دولت تأکید داشت. جریان خصوصی‌سازی (خصوصی‌سازی) که از اواخر دهه ۱۹۷۰م آغاز شد، کنترل مستقیم بر مالکیت را در مقابل کنترل ناشی از تصدی‌گری دولت قرار داد. البته، این امر تنها شکل مداخله دولت را تغییر می‌دهد و در واقع، همراه با شکل‌های تازه مداخله‌گری دولت، موقعیت انحصاری سرمایه را تقویت می‌کند. فرایند تمرکزگرایی در شکل جدید، عوارضی را در پی داشته است که از جمله عبارتند از:

- کاهش توانایی فرد در درک کلیت نظام؛
- کاهش سطح مشارکت عمومی در تصمیم‌سازی؛
- کاهش دسترسی عموم به تصمیم‌سازان؛ و
- افزایش مشارکت متخصصان در تصمیم‌سازی.

کتاب‌شناسی:

- Cheema, C. and Rondinelli, D. *Decentralization and Development*. London: Sage Publications, 1983.
- Rhodes, A. *Intergovernmental Relations: Unitary Systems, Encyclopedia of Government and Politics*. Mary Hawkesworth and Maurice Kogan (eds), London: Routledge, 1996.
- Wallis, M. *Bureaucracy: Its Role in Third World Development*. London: MacMillan, 1989.
- Wright, D. "Intergovernmental Relations: An Analytical Overview", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. V. 416 (November): 1-10, 1974.

کمال پولادی

اختیار دارند. در اروپای شمالی، اختیارات دستگاههای محلی حکومت مبنای قانونمند دارد و این دستگاهها، براساس قوانین مدون، وظایف خود را انجام می‌دهند، حال آنکه در کشورهای اروپای جنوبی، رابطه دستگاههای مرکزی و محلی، تابع مقررات اداری و نظارت همه‌جانبه مرکز قرار دارد.

الگوی روابط میان‌سازمانی در کشورهای در حال توسعه متأثر از سطح و درجه عمومی توسعه سیاسی و اقتصادی آنهاست. در کشورهایی که مستقیماً زیر سلطه استعمار قرار داشته‌اند، سازمانهای محلی از رشد قابل ملاحظه‌ای برخوردار بوده‌اند. این وضعیت می‌توانست در دوره پسا-استعماری، شرایط مناسبی برای اجتناب از تمرکزگرایی (تمرکزگرایی)، که کشورهای در حال توسعه نوعاً گرفتار آنند، فراهم کند، اما در غالب موارد، سازمانهای محلی آنها به ابزار دیوانسالاری متمرکز تبدیل شده‌اند.

رویکردهای نظری

در بحث نظری از روابط میان‌سازمانی، ۲ رویکرد غالب مطرح است:

- در رویکرد نخست که بیشتر توصیفی است، رابطه مرکز-محل بیشتر با ارجاع به درجه فایده بخشی تمرکز و به منظور کارآمدی مدیریت مورد تأکید قرار می‌گیرد؛ و
- رویکرد دیگر که جنبه تحلیلی بیشتری دارد، با نظریه مرکز-پیرامون در مکتب وابستگی پیوند دارد. این رویکرد بر رابطه بین نهادهای سیاسی مرکز از یکسو و منافع گروهی و سازمانهای سیاسی پیرامونی از سوی دیگر استوار است. براساس این رویکرد، مرکز به عنوان حوزه اقتصادی پیشرفته‌تر، نقاط عقب‌افتاده حاشیه یا پیرامون را زیر سلطه خود دارد. مبنای نظری این رویکرد که در بحث از روابط کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای در حال توسعه جایگاه خاصی دارد، به مباحث روابط میان‌سازمانی راه یافته است. به نظر می‌رسد، تسلط سازمانهای مرکزی بر سازمانهای محلی و کنترل شدید بر آنها، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، ناشی از این نیست که سازمانهای مرکزی از کادرهای آموزش‌دیده و متخصص بهتری برخوردارند، بلکه ناشی از آن است که مناسبات تولیدی در این کشورها، با

تعداد واحدهای مسکونی یا سطح کل اراضی تعیین کرد، اما معمولاً بزرگی و کوچکی روستاها را با توجه بشمار جمعیت آنها می‌سنجند. گذشته از شمار جمعیت، نوع معیشت و عملکرد اقتصادی از مهم‌ترین معیارهای تمایز میان روستا و شهر است. بیشترین نسبت فعالیت در اغلب سکونتگاههای روستایی به بخش کشاورزی و زیربخشهای آن، از جمله زراعت، دامداری، صید و شکار، جنگلداری و مانند آن مربوط می‌شود. به این ترتیب، هرچند معمولاً فعالیت زراعی را فعالیت اصلی روستاها بشمار می‌آورند، اما در کنار روستاهای زراعی، روستاهای دیگری با عملکردهای متفاوت وجود دارند که از آن میان می‌توان از روستاهای صیادی، روستاهای استخراجی، روستاهای استراحتگاهی، روستاهای صنعتی و مانند آن نام برد. براین اساس و بر مبنای نوع عملکرد غالب، هریک از سکونتگاههای روستایی دارای ویژگیهای خاص خود هستند که همین خصوصیات آنها را از یکدیگر متمایز می‌سازد. به عنوان نمونه، روستاهای استخراجی در نزدیکی معادن پدیدار می‌شوند و اغلب دارای محیطی کارگری هستند و از لحاظ زیست محیطی معمولاً آلوده‌اند. در مقابل، روستاهای توریستی اغلب دارای مناظر دیدنی، بناهای باستانی، تأسیسات تفریحی و استراحتگاهی و مانند آن بوده، محیطی آرام و پاکیزه دارند.

نکته قابل توجه در تمام انواع روستاها که مبین تفاوت آنها با شهرها نیز بشمار می‌رود، نوع فعالیت آنهاست. به سخن دیگر، در روستاها بیشتر جمعیت به یک نوع فعالیت خاص اشتغال دارند که فعالیت غالب آن روستا بشمار می‌رود. البته تقریباً در تمام سکونتگاههای روستایی (← سکونتگاه روستایی)، در کنار فعالیت غالب، فعالیتهای دیگری نیز رواج دارد. این فعالیتها را می‌توان به طور کلی به ۲ دسته تقسیم نمود:

- فعالیتهای حاشیه‌ای؛ و
- فعالیتهای مکمل.

فعالیتهای حاشیه‌ای یا مشاغل جنبی، فعالیتهایی هستند که بعضی از ساکنان روستا برای پاسخگویی به پاره‌ای نیازهای اجتماعی به آن می‌پردازند، مانند آهنگری،

Village

گرچه روستا در نظر اول مفهومی روشن به نظر می‌آید، اما تعریف آن پیوسته یکی از دلمشغولیهای دست‌اندرکاران مطالعات سکونتگاهی بوده است. تعریف روستا را از نظر مفهومی، اغلب، در مقایسه با مفهوم شهر مورد بررسی قرار می‌دهند، زیرا همیشه به سادگی نمی‌توان مرز کاملاً مشخصی میان روستا و شهر قائل شد و یا با ارائه تعریفی کوتاه، این ۲ نوع سکونتگاه انسانی را از یکدیگر مجزا کرد. گذشته از این، واحدهای سکونتگاهی دیگری، مانند دهکده، کلاته، قلعه و یا مفاهیمی کلی مثل آبادی نیز مطرح هستند که تفکیک هریک از آنها از دیگری مستلزم تعریفی دقیق و قراردادی است. علاوه بر این، تشخیص واحدهای مختلف سکونتگاهی و تمایز آنها از یکدیگر، معمولاً از یک کشور به کشور دیگر متفاوت است. این تفاوتها قاعدتاً به ۲ علت مطرح می‌شوند:

- تقسیمات متفاوت اداری - سیاسی؛ و
- تعاریف وضعی و قراردادی.

براین اساس، تعاریف مختلفی از روستا وجود دارد که هریک برای منظوری خاص و بر مبنای معیار یا معیارهای معینی ارائه شده‌اند؛ از جمله این گونه تعاریف، تعریف مبتنی بر قلمروهای عرفی است که از آن در بررسیهای آماری یا ثبتی استفاده می‌شود. مانند تعریف مرکز آمار ایران از روستا به مثابه نوعی آبادی و یا تعریف وزارت کشور که مبتنی بر شمار قراردادی جمعیت است.

برای تمایز روستا از شهر می‌توان شاخصهای معینی را در نظر گرفت؛ مهم‌ترین این شاخصها عبارتند از:

- وسعت؛
 - تعداد و ترکیب جمعیت؛
 - نوع و دامنه فعالیت اقتصادی؛
 - ویژگی قشریندی اجتماعی؛
 - درجه پیچیدگی روابط و مناسبات؛ و
 - دامنه برخورداری از نهادها و خدمات گوناگون.
- اگرچه وسعت و اندازه روستاها را می‌توان برحسب

مختلف انسانی را، چه از نظر شمار جمعیت یا سطح برخورداری از امکانات و تأسیسات، جزئی از یک مجموعه و سطحی از سطوح مختلف یک سلسله مراتب بشمار آورد (← سلسله مراتب سکونتگاهی).

آنچه که مهم‌تر از این‌گونه تعاریف و تعبیر است، نقش و اهمیت مکانی - فضایی و اجتماعی - اقتصادی سکونتگاههای روستایی است. روستاها، به‌ویژه در کشورهای غیرصنعتی، به‌عنوان محل زندگی و فعالیت بخش قابل توجهی از جمعیت، از جایگاه ارزنده‌ای برخوردارند. این نکته هنگامی آشکار می‌گردد که - به‌عنوان نمونه - بدانیم تا ۲۰۰۱ م، ۷۳٪ از جمعیت هندوستان، ۶۶/۶٪ از جمعیت چین، ۶۹/۵٪ از جمعیت اندونزی، ۸۱/۸٪ از جمعیت افغانستان، ۸۳/۶٪ از جمعیت بنگلادش و ۸۷/۱٪ از جمعیت اتیوپی هنوز در عرصه‌ها و سکونتگاههای روستایی زندگی می‌کردند. این نسبت در ایران، برابر آمار رسمی ۱۳۸۵ش، حدود ۳۲٪ است. از سوی دیگر، علی‌رغم نسبت کم جمعیت روستایی در بسیاری از کشورهای صنعتی، نقش روستاها در تولید و جایگاه نوین آنها در مجموعه عملکردها و روابط اجتماعی - اقتصادی جامعه مورد توجه و تأکید ویژه قرار دارد.

به‌این ترتیب، با تکیه بر این نکات و معیارها، تعریف روستا بایستی حاوی ۲ جنبه باشد:

- نخست آنکه براساس معیارهای کلی استوار باشد؛ و
 - دیگر اینکه، به‌طور نسبی، مورد قبول کارشناسان باشد.
- براین مبنای، می‌توان روستا را فضایی اجتماعی دانست که با برخورداری از تراکم نسبی ناچیز جمعیت و نوع غالبی از فعالیت اقتصادی، بیشتر ساکنان آن بیشتر به فعالیت‌های بخش اول اقتصادی (کشاورزی) می‌پردازند.

اجزای اصلی این تعریف عبارتند از:

- **فضای اجتماعی.** بنابر تعریف، هر فضای اجتماعی، به‌مثابه نوعی فضای جغرافیایی، در مکان مشخص و براساس روابط و مناسبات اجتماعی معین شکل می‌گیرد. این روابط و مناسبات که در عرصه‌های محدود و مشخص روستا جریان می‌یابند، معمولاً در چارچوب‌های متعارف و مورد پذیرش عموم مطرح می‌شوند. از سوی دیگر، روستا

مغازه‌داری و مانند آن. درمقابل، فعالیت‌های مکمل، فعالیت‌هایی را شامل می‌شود که خانوار روستایی در کنار فعالیت غالب خود و برای کسب درآمد اضافی یا تکمیلی، انجام می‌دهد. این‌گونه فعالیت‌ها به‌نوبه خود به ۲ دسته تقسیم می‌شوند:

• فعالیت‌های مکمل درون روستا؛ و

• فعالیت‌های مکمل بیرون از روستا.

به‌عنوان نمونه، خانوارهای ساکن در روستاهای زراعی ممکن است تعدادی دام کوچک یا بزرگ نگهداری کنند و یا به پرورش طیور پردازند و یا آنکه زمانی که فصل کشت و کار در روستا به پایان می‌رسد، برای کار به شهر مراجعه کنند.

یکی دیگر از وجوه تمایز روستاها از شهرها، دامنه برخورداری از امکانات مختلف و میزان دسترسی به خدمات گوناگون است. سکونتگاههای روستایی، درمقایسه با مراکز شهری، از واحدهای متنوع خدماتی، تأسیسات و نهادهای گوناگون اداری، اجتماعی و اقتصادی کمتری برخوردارند؛ از این رو، با توجه به این‌گونه محدودیت‌ها، کارکردهای آبادیهای روستایی از نظر دامنه، محدود و از لحاظ امکان دسترسی به تأسیسات و امکانات مختلف خدماتی، محدود است.

با وجود تمام جنبه‌های مورد بحث، تعریف روستا و تفکیک آن از شهر، امری نسبی است. با توجه به این نسبی بودن، برخی پژوهشگران معتقدند، مستقل از تعاریف رسمی و یا علمی برای تشخیص روستا از شهر، نکته اساسی این است که بدانیم ساکنان یک مکان، محل زندگی خود را چگونه تعریف می‌کنند و براین مبنای، خود را روستایی می‌دانند یا شهری؟ از سوی دیگر، برخی اعتقاد دارند، نسبی بودن تعریف و مفهوم روستا (و شهر)، نه تنها تابع شرایط مکانی، بلکه ضمناً تابع زمان است؛ یعنی در شرایط زمانی مختلف این تعریف تفاوت می‌پذیرد، همان‌گونه که مفهوم روستا (یا شهر) در یونان و رم باستان نسبت به امروز متفاوت بوده است.

علاوه‌براین، این نکته مورد تأکید بعضی از کارشناسان سکونتگاههای انسانی است که نمی‌توان و نباید روستا را در برابر شهر مطرح ساخت، بلکه باید هر یک از سکونتگاههای

- سعیدی، عباس. *مبانی جغرافیای روستایی*. چاپ نهم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۶.

- شافر، فرانتس. «دربارۀ مفهوم جغرافیای اجتماعی»، ترجمۀ عباس سعیدی، *مجله رشد آموزش جغرافیا*. سال ۵، شماره ۱۸، تابستان ۱۳۶۸.

- ضیاء توانا، محمدحسن. «نگاهی کوتاه به روستا و مکانیزم تحول آن در ایران»، *مجله رشد آموزش جغرافیا*. سال ۶، شماره ۲۴، زمستان ۱۳۶۹.

- فشارکی، پریدخت. *جغرافیای روستایی*. چاپ اول، تهران، ۱۳۷۳.

- Bobek, Hans. "Ueber den Einbau der Sozialgeographie, Betrachtungsweise in die Kulturgeographie", *Abhandlungen des deutschen Geographentages (1961)*, 1962.

- Gilg, B. *Introduction to Rural Geography*. London, 1986.

- Pacione, M. *Rural Geography*. London, 1984.

- Born, M. *Geographie der laendlichen Siedlungen*. Stuttgart, 1977.

- White, P. "Rural Geography", *A Dictionary of Human Geography*. R. Johnston, et al (eds), Oxford, 1988.

عباس سعیدی

روستا - شهری

Rurban

ترکیب یافته از ۲ واژه انگلیسی rural (روستایی) و urban (شهری)، به معنای عرصه‌هایی که بیشتر در حاشیه شهرها پدید می‌آیند و به صورت نه شهر- نه روستا، تلفیقی از نشانه‌های زندگی شهری و روستایی دارند.

سابقه این مفهوم را باید در کاربرد اصطلاح حاشیه شهری (urban fringe) که نخستین بار جغرافیدانان امریکایی در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ مطرح ساختند، جستجو کرد. مفهوم اخیر در آغاز به معنای عرصه‌ای به کار می‌رفت که در آن رشد و گسترش حومه (شهری) تحقق می‌یافت و کاربریهای روستایی زمین به صورتی بینابینی و مخلوط مشاهده می‌شد؛ براین اساس، حاشیه شهری جایی بود که عرصه در حال گذار (transition zone) بین شهر و روستا بشمار می‌آمد. در آن زمان، رویکردهای مورفولوژیک

به‌عنوان فضای اجتماعی، نه تنها از عوامل و نیروهای محیطی - اکولوژیک و فرهنگی تأثیر می‌گیرد، بلکه با توجه به خصوصیات و قابلیت‌های خود، بر این مجموعه عناصر اثرگذار است؛ در چارچوب این کنش متقابل، یعنی جریان اثرگذاری و اثرپذیری، هم بستر محیطی - اکولوژیک و هم عرصه فرهنگی، کم و بیش دچار دگرگونی می‌شود و بدینسان، فضای اجتماعی نیز تغییر می‌پذیرد. براین اساس می‌توان گفت، فضای اجتماعی روستاها پیوسته در معرض تغییر و دگرگونی است.

• **تراکم جمعیتی**. آشکار است که وقتی از تراکم ناچیز جمعیتی در محیط‌های روستایی سخن می‌گوییم، منظور مقایسه آن با محیط‌های شهری است که در آن، جمعیتی نسبتاً متراکم در عرصه‌ای محدود زندگی می‌کنند. بنابراین، با توجه به نوع و الزامات فعالیت غالب در روستاها، اصولاً نباید انتظار داشت که این‌گونه محیط‌ها بتوانند جمعیت زیاد و متراکمی را پذیرا باشند.

• **فعالیت اقتصادی**. دامنه فعالیت‌ها در محیط‌های روستایی مشخص و نسبتاً محدود است. این فعالیت‌ها بیشتر در بخش و زیربخش‌های کشاورزی به انجام می‌رسد. به‌این ترتیب، فعالیت‌های بخش دوم، یعنی صنعت و بخش سوم، یعنی خدمات و بازرگانی، بسیار محدود است.

بر مبنای این معیارها، ویژگی‌های شاخص محیط‌های روستایی عبارتند از:

• محدود بودن فعالیت‌های بخش‌های دوم و سوم اقتصادی، یعنی صنعت و خدمات و بازرگانی؛

• بروز و روند روابط اجتماعی و اقتصادی در عرصه‌های مشخص و معین؛ و

• هویت جمعی مشترک که با نام روستا تبیین می‌گردد.

کتاب‌شناسی:

- حسینی ابری، حسن. *مدخلی بر جغرافیای روستایی ایران*. چاپ اول، اصفهان: انتشارات دانشگاه اصفهان، ۱۳۸۰.

- سعیدی، عباس. «ملاحظات در قضیه ماهیت و قلمرو دانش جغرافیا»، *مجله رشد آموزش جغرافیا*. سال ۶، شماره ۲۲، تابستان ۱۳۶۹.

- سعیدی، عباس. «دامنه، شالوده و هدف‌های جغرافیای روستایی»، *مجله رشد آموزش جغرافیا*. سال ۶، شماره ۲۴، زمستان ۱۳۶۹.

(ریخت‌شناختی) و کارکردگرا بر این‌گونه بررسیها غلبه داشتند که اساساً بر تحلیل جنبه‌هایی نظیر تراکم، ریخت‌شناسی و تحول کاربریهای زمین در قالب الگوهای برآمده از اثرگذاریهای شهری استوار بودند. البته، این نوع رویکردها و بررسیها مورد انتقاد بسیاری قرار داشت؛ استدلال منتقدان آن بود که چشم‌اندازهای در حال گذار بین شهر و روستا الزاماً منتج از روندهای اثرپذیری از کانونهای شهری نیست، زیرا بسیاری از افراد و خانوارهای روستایی، به‌ویژه در روستاهای مجاور شهرها، منبع معیشتی چندگانه دارند که ممکن است، از فعالیت زراعی تا ارائه خدمات و تا کار در فراوری و تولید صنعتی را شامل شود. به‌این ترتیب، بسیاری از خانوارها و افراد روستایی درآمد خود را از فعالیتهای غیرزراعی (کشاورزی) به‌چنگ می‌آورند. بر همین مبنا، مفهوم روستا- شهری یا روستایی- شهری وضع و پیشنهاد شد.

در دهه ۱۹۷۰م از نو مباحث نظری- ادراکی پر دامنه‌ای درباره این‌گونه مفاهیم درگرفت و اصطلاحات تازه‌ای مطرح شد: بعضی به تبیین تفاوت‌های موجود بین حاشیه شهر و حومه (suburb) پرداختند. برخی دیگر فراتر رفته، اصطلاحاتی همچون شبه حومه (pseudo-suburb)، اقمار شهری (satellites)، شبه اقمار (pseudo-satellites)، حاشیه درون شهری (inner urban fringe) و حاشیه برون شهری (outer urban fringe) را مطرح ساختند. بعضی دیگر کوشیدند، میان حاشیه شهر و حاشیه روستایی- شهری تفاوت قائل شوند و بالاخره، برخی حتی برای تبیین تفاوت در قلمروهای پیرامونی شهرها، مفهوم نواحی روستایی غیر زراعی (rural nonfarm areas) و یا نواحی روستایی زراعی (rural farm areas) را پیشنهاد کردند.

سرشت اصلی عرصه‌های روستایی- شهری را می‌توان در ۲ نکته ظاهراً متضاد، اما هم پیوند زیر خلاصه نمود:

- فقدان ارزشها و تسهیلات شهری، همچون کمبود زیرساختهای مناسب، خدمات، مقررات و مانند آن؛ و
- ارزشها و معیارهای روبه افول روستایی، همچون قیمتهای بالای زمین، کمبود خاک حاصلخیز، همیاری، تجانس اجتماعی و مانند آن.

ساکنان این گونه عرصه‌ها ۲ نوع تعلق فضایی دارند: از یکسو تعلق به فضاهاى روستایی و از سوی دیگر، تعلق به فضاهاى شهری و این واقعیت، شیوه زندگی و خرده فرهنگ ویژه و دوگانه‌ای را مطرح می‌سازد که برای این مردمان با مصائب متعددی، از جمله فقر و بیکاری، همراه است. روند رو به رشد مهاجرت‌های روستایی- شهری (← مهاجرت روستایی- شهری) پدیده‌ای است که تقریباً در تمام کشورهای در حال توسعه قابل مشاهده است؛ این پدیده از روندی جهانی و بازگشت‌ناپذیر تبعیت می‌کند. براساس داده‌های جهانی، اکنون در آستانه سده ۲۱م، سابقه سکونت شهری نیمی از فقرای شهری، به‌ویژه در کشورهای آسیایی، افریقایی و امریکای لاتین، حداکثر ۱۰ سال است.

در بحث از توسعه و شهرگرایی (← شهرگرایی)، به‌طور سستی، از مباحثی دوسویه نظیر شهری- روستایی، سستی- مدرن، رسمی- غیررسمی و مانند آن سخن به میان می‌آید؛ در واقع، بحث لفظی بر سر مفاهیمی این چنین و تفاوت‌گذاری صرف میان قلمروهای شهری و روستایی برای شناسایی و تفکیک اجتماع و چشم‌انداز روستایی- شهری (و نیز روستاهای مجاور شهرها)، به‌مثابه محیطهای مرزی یا گذار، نمی‌تواند مناسب، کافی و در حل و تعدیل نارسائیهای مبتلا به این‌گونه عرصه‌ها کارآمد باشد.

کتاب‌شناسی:

- Friedmann, John. *Cities in a Global Age: Critical Areas of Theory and Research*. East Lansing: University of Michigan, 2003.
- Iaquinta, D.L. & Drescher, A.W. "Defining Periurban: Understanding Rural-Urban Linkages and Their Connection to Institutional Contexts", *Tenth World Congress of the International Rural Sociology Association*. (August 1, 2000), Rio de Janeiro, 2000.
- Jerve, A.M. "Rural-Urban Linkages and Poverty Analysis", *Choices for the Poor*. UNDP, Oslo (Norway), 2001.
- Lynch, Kenneth. *Rural-Urban Interaction in the Developing World*. London: Routledge, 2005.
- Rabinovitch, J. *Placing Rural-Urban Linkages in the Developing abate*. UNDP, 2001.
- Satterthwaite, D. "Seeking an Understanding of Poverty that Recognizes Rural-Urban Differences and Rural-Urban Linkages", *The World Bank's Forum on Urban Poverty Reduction in the 21st Century*. April 2000.
- Tacoli, C. *Bridging the Divide: Rural-Urban Interactions and*

اول اقتصادی) کارساز باشند؛ و دیگر،

• استقرار مکانهای جدیدی که به نوبه خود، از طریق تسری نوآوریها، می‌توانند به تحول و زمینه‌سازی رشد و توسعه روستاهای پیرامونی یاری رسانند.

فلسفه مبنایی برپایی روستاهای جدید به تحولات همه جانبه زندگی شهری و ضرورت همپایی سکونتگاههای روستایی با این گونه دگرگونیها، در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و جهانی، باز می‌گردد. با وجود آنکه این همپایی در بسیاری موارد، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، به خاطر سلطه سنتهای دیرپای زندگی و فعالیت، با موانع جدی همراه بوده است، کوشش در راستای امکان‌سنجی نظری و برپایی عملی روستاهای جدید و نیز نوین‌سازی عملکردی روستاهای سنتی مورد توجه بوده است.

برپایی روستاهای جدید را از جنبه‌ها و ابعاد مختلف می‌توان مورد توجه قرار داد. مهم‌ترین ویژگیها و پیامدهای منتج از شکل‌گیری روستاهای جدید، در چارچوب مباحث توسعه پایدار، به شرح زیر قابل بررسی است:

ابعاد محیطی - بوم‌شناختی

تغییر جایگاه روستاها از لحاظ رشد و گسترش و جایابی جدایی‌طلبانه در روند نوسازیه‌ها، موجب دست‌اندازی غیرمنطقی به منابع محدود آب و خاک، تغییر غیرضرور چشم‌انداز طبیعی و چهره بوم‌شناختی در محیطهای روستایی می‌گردد. بنابراین، شکل‌گیری و تحول روستاهای جدید در موقعیت کنونی روستاها از طریق برنامه‌های همه جانبه نوین‌سازی، می‌تواند در صرفه‌جویی و ذخیره منابع ارزشمند و کمیاب روستایی، به ویژه منابع آب و خاک، بدون تغییر غیرضروری کاربریها، مؤثر واقع گردد. در این راه بایستی توجه به ابعاد و جنبه‌های چندی مورد عنایت خاص قرار گیرد که از جمله عبارتند از:

• تأکید بر انطباق اقدامات و کاربریهای جدید با ساختار زمین، شکل ناهمواری و شیب اراضی؛

• دسترسی مناسب به منابع آب سطحی و زیرزمینی و بهره‌گیری بهینه از آنها، به منظور مصارف گوناگون شرب، آب بهداشتی و آبیاری، با توجه به میزان برداشتهای انسانی

Livelihood Strategies. IIED, Gatekeeper Series, No. SA77, London, 1998.

- Tacoli, C. *Rural-urban Linkages and Pro-Poor Agricultural Growth*. IIED, Hesinki Workshop, 17-18, 2004.

- Van Veenhuizen. *The Rural Urban Interface*. Leusden (The Netherlands), 2002.

عباس سعیدی

روستای جدید

New Village

آبادی یا سکونتگاهی غیرشهری که به خاطر دگرگونی طبیعی یا تحول شرایط زیستی بهنگام اجرای برنامه‌های رشد و توسعه یا بازسازی و نوسازی، مثلاً بعد از وقوع سوانح طبیعی، جنگ، یا به دلایل نظامی و مانند آن، در جای خود و یا محل دیگر براساس طرح و الگوی از پیش تعیین شده و معمولاً با تغییر عملکردی، از نو شکل می‌گیرد. براین اساس، روستاهای نوین، روستاهای در حال گذار، روستاهای با عملکردهای متحول و نوین و همچنین شهرکهای روستایی و یا مجتمعهای زیستی غیرشهری که از ادغام روستاهای کوچک پدیدار می‌شوند، جزء این گروه از روستاها بشمار می‌آیند. علاوه براین، در مواردی روستاهای جدید ممکن است براساس طرح و نقشه قبلی و با عملکردهای اجتماعی - اقتصادی ویژه، به منظور اسکان عده‌ای از ساکنان پیشین روستاهای مجاور و یا اسکان گروههای کوچرو، در محل جدیدی برپا گردند.

روستاهای جدید از لحاظ کارکرد فضایی بیشتر به عنوان مکانهای مرکزی روستایی قلمداد می‌شوند و در کنار سایر ویژگیها و کارکردها، می‌توانند حلقه‌های رابط بین شهر و روستا بشمار آیند. بدینسان، استقرار روستاهای جدید می‌تواند در ۲ عرصه وجودی و عملکردی مطرح گردد:

• نخست، برپایی نقاط جدید و فعال اجتماعی - اقتصادی که با توجه به تفاوت‌های محلی و ناحیه‌ای، در تحقق بسیاری از عملکردهای اجتماعی - اقتصادی (به ویژه فعالیتهای بخش

• بررسی و ارزیابی موقعیت استقرار مسکن و دیگر تأسیسات و بارگذارهای اقتصادی، با توجه به پیشگیریهای ممکن در مقابل سوانح طبیعی، از جمله سیلخیزی، آبگرفتگی، زلزله‌خیزی، رانش و ریزش.

ابعاد اجتماعی - اقتصادی

آنچه که معمولاً به صورت خودبه‌خودی از طریق فعالیتهای ساخت‌وساز توسط روستائیان و یا در ارتباط با اقدامات بهسازی روستایی اتفاق می‌افتد، نهایتاً به تمرکز فعالیتهای عمرانی در بخشهای دست نخورده و یا حاشیه‌ای روستا و به معنایی، جدایی آبادی به ۲ بخش جدید و کهنه منتهی می‌گردد. با تفکیک فضایی آبادی به بخشهای نو و کهنه، همیشه این امکان وجود دارد که فرسایش اجتماعی و جدایی‌گزینی اجتماعی - فضایی در روستا مطرح شود: به این ترتیب، در هسته‌های اصلی و محلهای قدیمی محیط

و تغذیه طبیعی آنها؛
• وجود منابع کافی خاک حاصلخیز، به منظور بهره‌برداریهای زراعی، باغی و تولید مواد غذایی؛
• توجه به نسبتهای سرانه جمعیت به آب قابل شرب، اراضی زراعی آبی و دیمی؛
• نحوه دفع فاضلاب و آبگیری سطح معابر بهنگام بارش؛
• نسبت سرانه دام به پوشش گیاهی با توجه به نوع آن؛
• نسبت اراضی ذخیره و تحت حفاظت، از جمله به منظور رشد و گسترش آتی کاربریها، نسبت به کل اراضی تحت قلمرو روستا؛
• توجه به روشهای آبیاری و شیوه‌های کشت (با عنایت به کاربرد کودهای شیمیایی و سموم آفات) و امکان پدیده شورشگی و بیابانی شدن اراضی؛
• توجه به نوع و مصرف سوخت و نحوه تأمین انرژی؛ و
بالاخره،



تولیدی، مبادله کالایی و نهایتاً کسب درآمدهای اضافی است.

از سوی دیگر، این امکان پیوسته وجود دارد که همراه با هزینه‌های اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی، توسعه به شکل یرونزا و یکسویه بروز یابد که این امر خود ممکن است باعث گردد، امکانات و زیرساختهای موجود در هسته اولیه روستا به درستی مورد بهره‌برداری قرار نگیرند و در مقابل، در عرصه‌های بیرونی آبادی تأسیسات هزینه‌بر و اضافی برپا گردند. علاوه بر این، روستانشینان که به‌طور متعارف اغلب به فعالیتهای بخش اول، به‌ویژه زراعت و دامداری می‌پردازند، از لحاظ فعالیت و عملکرد نیز به سایر فعالیتهای، به‌ویژه فعالیتهای غیرتولیدی روی آورند و تغییرات غیرضرور پدیدار گردند.

براین اساس، در استقرار و شکل‌گیری روستاهای جدید، قاعدتاً لازم است در کنار این موارد و دیگر مسائل، به موارد و جنبه‌های زیر نیز توجه ویژه مبذول گردد:

- تعیین و تأکید بر نوع معیشت غالب و گذران اقتصادی ساکنان؛
- امکان‌سنجی فعالیتهای اقتصادی و تولیدی و انواع آن در درون یا بیرون از روستا؛
- ارزیابی نوع محصولات تولیدی و میزان اضافه تولید؛
- بررسی نحوه و دامنه دسترسی به بازار مبادلات کالایی؛
- تعیین نسبت جمعیت دارای زمین و بهره‌مند از منابع تولیدی روستا؛
- تشخیص و تعیین متوسط درآمد خانوارهای ساکن؛
- برآورد نرخ احتمالی بیکاری؛ و بالاخره،
- نسبت دستمزد زنان به مردان برای کار یکسان.

ابعاد کالبدی - فضایی

به دنبال گرایش جدید نوسازیهای خودجوش در محیطهای روستایی و همچنین در چارچوب اقدامات بازسازی، بهسازی و مانند آن توسط نهادها و دستگاههای ذی‌ربط، معمولاً به هسته‌ها و بناهای قدیمی روستایی کمتر توجه می‌شود و به این ترتیب، در چند دهه اخیر سکونتگاههای روستایی از جمله در ایران، البته با شدت و ضعف

روستا معمولاً افراد مسن، کم درآمد و حاشیه‌نشین ساکن می‌شوند و در اطراف آن، گروههای با درآمد بیشتر استقرار می‌یابند و به دنبال آن، پیوندهای اجتماعی رو به ضعف نهاده و سرانجام، روابط و ارتباطات درونی تضعیف شده، نوعی از خود بیگانگی پدیدار می‌گردد.

بدینسان، چهره و هویت روستایی که اساساً حیات روستا نیز به آن تعلق دارد، رنگ می‌بازد و فرهنگ ویژه آن رو به اضمحلال می‌نهد و بر این مبنای جنبه‌های همبستگی و پیوند و در نتیجه، امکانات هویت‌بخشی به روستا و روستایی از دست می‌رود. علاوه بر اینها، در پیگیری اندیشه درباره روستاهای جدید لازم است به پاره‌ای جنبه‌ها توجه مؤکدی شود که از آن جمله‌اند:

- جمعیت متعادل با ترکیب متناسب از لحاظ گروههای مختلف سنی و جنسی؛
- روابط و پیوندهای درون سکونتگاهی از لحاظ قومی، مذهبی و ...؛
- سرانه برخورداری از فضاهای مختلف زیستی، معیشتی و تدارکاتی واحدهای مسکونی خانوارهای روستایی؛
- نسبت جمعیت / خانوارهای زیرخط فقر، به کل جمعیت / خانوارهای ساکن در روستا؛
- نحوه و دامنه مشارکتها و معاضدتهای متقابل محلی، بین فردی، بین خانواری و میان‌گروهی؛
- امکان و دامنه حرکت و جابه‌جایی و ارتباط بین سکونتگاهی (شهری و روستایی)؛
- امکان آموزشهای تحصیلی و عمومی؛ و
- نسبت پسران و دختران در حال تحصیل و همین نسبت در موفقیت در کسب مدرک تحصیلی.

علاوه بر این، از آنجا که اقدامات عمرانی معمولاً و عمدتاً به ساخت‌وسازهای کالبدی توجه دارد، تا به زیرساختهای اشتغالزا، در اغلب موارد این‌گونه اقدامات، همان‌گونه که پیش از این مطرح شد، به تفکیک روستا به ۲ بخش نو و کهنه کمک می‌کند؛ طبیعی است که این فرایند مستلزم هزینه‌های انسانی و محیطی است. از این رو، باید توجه داشت که تحول روستا و نوین‌سازی آن مستلزم امکانات اشتغال، و فعالیت و بهره‌گیری مناسب از منابع

منطقه‌ای، از صورت مجموعه‌های زیستی متشکل از عناصر سنتی کالبدی به صورت سکونتگاههایی کم و بیش با رنگ و بوی شهری تغییر شکل داده‌اند. در همین ارتباط است که ضرورت طراحی و برپایی روستاهای جدید بیش از هر زمان دیگر، احساس می‌شود. آنچه در این میان از اهمیتی بنیادی برخوردارست، توجه به پیوندهای مکمل بین سکونتگاهی و تصحیح روابط و مناسبات روستایی-شهری است.

در ارتباط با این مباحث، توجه به جنبه‌های کالبدی-فضایی زیر در پرداختن به اندیشه ایجاد روستاهای جدید الزامی به نظر می‌آید:

- نسبت سرانه خانوارهای ساکن به واحدهای مسکونی؛
- نوع و گونه غالب مسکن روستایی؛
- فضابندی درونی واحدهای مسکونی، به تفکیک فضاهای زیستی، معیشتی و تدارکاتی؛
- مصالح مورد استفاده در ساخت وسازها، به تفکیک بومی، غیربومی و نوع واحد؛
- قدمت و عمر متوسط واحدهای مسکونی؛
- وضعیت برخورداری از خدمات گوناگون زیربنایی، آموزشی، بهداشتی-درمانی و مانند آن، براساس سرانه‌های موجود؛
- وضعیت راههای ارتباطی بین سکونتگاهی و راهها و معابر درون سکونتگاهی و تناسب محیطی-بومی آنها؛
- فاصله و نحوه دسترسی به سکونتگاههای پیرامونی، اعم از شهری و روستایی؛
- فاصله و نحوه دسترسی به راههای اصلی منطقه‌ای؛
- رتبه و جایگاه سلسله مراتبی در نظام سکونتگاهی محلی و ناحیه‌ای؛
- دامنه و حجم مراجعات ساکنان سایر سکونتگاهها به روستا، اعم از شهری و روستایی.

است که درجه پیگیری و موفقیت تشکلهای مردمی و عمومی و در کنار آن، آنچه که به حقوق شهروندی موسوم است، در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی و عمرانی، به این گونه نهادها و تأسیسات بستگی تام دارد. علاوه بر این، موقعیت و مناسبت یک سکونتگاه برای تبدیل به روستایی نوین، نیازمند برخورداری از امکانات و جنبه‌هایی است که از آن جمله‌اند:

- موقعیت و جایگاه اداری-سیاسی و درجه مرکزیت روستا؛
- وجود و حضور فعال نهادهایی، از جمله انجمن اسلامی، شورای ده، دهیاری و مانند آن در روستا؛
- امکان شکل‌گیری و برپایی تشکلهای مردمی تولیدی-اقتصادی و سیاسی؛
- وجود و فعالیت مؤسسات مالی-اعتباری رسمی و غیررسمی در روستا؛
- نسبت برخورداری از پروژه‌ها و برنامه‌های عمرانی-توسعه‌ای محلی و ناحیه‌ای؛ و
- وجود امکانات و خدمات زیربنایی و مرتبط با روابط اداری-سیاسی.

کتاب‌شناسی:

- سعیدی، عباس. *روندهای مکان‌گزینی و الگوهای مکانیابی سکونتگاههای روستایی*. تهران: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی طرحها، آذرماه ۱۳۸۵.
- سعیدی، عباس. *امکان سنجی استقرار روستاهای جدید*. تهران: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶.

عباس سعیدی

روستای شهری

Urban Village

نوعی حوزه سکونتی، اغلب در درون کانون یا منطقه در حال گذار شهری که در آن جماعتی با ویژگیهای فرهنگی، زبانی، مذهبی یا قومی مشابه زندگی می‌کنند. بدینسان

ابعاد سیاسی - نهادی

یکی از الزامات امروزیین رشد و توسعه سکونتگاههای روستایی در روابط و مناسبات نوین، درجه و دامنه وجود نهادها و تأسیسات مردمی، عمومی و اداری است. آشکار

است. مشارکت جدی محلی و سطح بالای مداخله و همراهی در امور از سوی تمام ساکنان محلی در برنامه‌ریزی و مدیریت واحدهای همسایگی خود، برای پایداری درازمدت روستاهای شهری به‌عنوان ضرورتی درخور، مورد توجه ساکنان است. در کانون این گرایش، مشارکت جدی شهروندان، مسکن الزامی و تنوع اجتماعی و اقتصادی قابل ردیابی است.

در بریتانیا، اصطلاح روستای شهری به مفهوم متفاوتی به کار می‌رود. در اینجا، در ۱۹۸۹م گروه روستاهای شهری برای امکان‌سنجی و برپایی روستاهای شهری شکل گرفت. هدف از این حرکت، در واقع، ایجاد نوعی محله‌های شهری بود که بتوانند محیطهای مناسب‌تری برای زندگی، براساس معیارهای توسعه پایدار، برای شهروندانی که در آن زندگی می‌کنند، فراهم سازند. به این ترتیب، در اواخر دهه ۱۹۹۰م، با طرح مفهوم *احیاء شهری* به‌عنوان واژه خاص مندرج در دستور کار کارشناسان حرفه‌ای، تصمیم‌سازان و توسعه‌گران، این مفهوم را به‌منظور طرح توسعه شهری چند منظوره با کاربرد *مخلوط* در مقیاس پایدار، به‌صورت نوع ویژه‌ای از توسعه به کار گرفتند. اندیشه حاکم بر زمینه فلسفه طراحی این نوع روستای شهری عبارت بود از نوعی تشخیص و چاره‌جویی که به حالتی دوگانه عمل می‌کرد:

- تبیین نوعی صورت‌بندی پایدار و قابل مشاهده شهری؛ و
 - حمایت و طرح چارچوب عینی اجتماعی پرچوش.
- اندیشه‌های روستای شهری معاصر بیش از همه به اندیشه‌های شهرنشینی نوین و رشد سریع باز می‌گردد که نخستین بار در ایالات متحد مطرح شد. در بریتانیا، این جنبش با انتشار کتاب *لئون کرایپر* پا به عرصه گذارد و بازتاب خود را در میزگرد روستاهای شهری یافت. کتاب *جین جاکوبز* و *کریستوفر الکساندر* زمینه اندیشه‌ها را در بسیاری از جنبه‌ها فراهم آورد. هسته این اندیشه در ماتریس توسعه پایدار انسان-محور و چند منظوره بود که تصور می‌شد، برای ایجاد واحدهای همسایگی جدید و احیاء ساختار واحدهای موجود مناسب است. از آنجا که این اندیشه از طریق پایداری اقتصادی، محیطی و اجتماعی مشخص می‌گردد، این نواحی بایستی برای زندگی، کار و

روستای شهری قسمتی از شهر است که هویت مشخصی دارد و به‌صورت مختلف، از جمله مجموعه‌ای از واحدهای مسکونی، یک واحد همسایگی و یا یک محله پدیدار می‌گردد. روستای شهری در مواردی، کانون مهاجرانی بشمار می‌رود که برای کار و فعالیت به شهر می‌آیند و بخشی از درآمد خود را برای خانواده یا بستگان خود در محیطهای اولیه (روستاهای مبدأ) می‌فرستند. البته مهاجرتهای روستایی-شهری مبحث جدیدی نیست، اما آنچه که در این میان تازه به نظر می‌رسد، این واقعیت است که بسیاری از این مهاجران تعلق فضایی کاملاً معینی نداشته، در هر ۲ عرصه شهری و روستایی زندگی و فعالیت می‌کنند.

واژه روستای شهری نخستین بار در دهه ۱۹۶۰م، در کتاب *هربرت گانس* - جامعه‌شناس امریکایی - مطرح شد. او در کتاب خود به نام *روستائیان شهری* (۱۹۶۲م)، تحلیل جالبی از نسل دوم امریکائیان ایتالیایی‌تبار به‌دست داد. مطالعه او نشان داد که قالب سنتی *واحد همسایگی و خانواده* معرف یک گروه اجتماعی است. به سخن دیگر، تمام روستائیان شهری در یک واحد همسایگی معین زندگی می‌کنند و اغلب اوقات خود را با یکدیگر می‌گذرانند. اگرچه این اصطلاح ممکن است در نظر اول، اصطلاحی متناقض به نظر آید، اما معرف تمایل انسانها به خودمختاری و زندگی جمعی در بین همگان است.

حفظ ارتباط فضایی با روستاهای مبدأ در پاره‌ای موارد از خصوصیات روستاهای شهری است. هرچند تنوع فعلیتی در محیطهای روستایی امر تازه‌ای نیست، اما طرفه آنکه این تنوع به دامان این‌گونه محیطهای شهری نیز تسری یافته است. بر این اساس، این روند نه تنها روستائیان را به کار و کسب درآمد در محیطهای شهری کشانده (یعنی درآمد از راه فعالیت غیرکشاورزی)، بلکه بسیاری از افراد و خانوارهای شهری ساکن در این‌گونه واحدها، امروز، منبع درآمدی خود را از فعالیتهای کشاورزی در روستاهای مبدأ فراچنگ می‌آورند.

با این همه، سرشت روستاهای شهری براساس *گمنامی*، نوعی *معقولیت* و البته، *غیرفردی بودن* زندگی شهری استوار

فعالیت، بازی و سرمایه‌گذاری جذاب‌تر باشند، به‌نحوی که با پریشانی، تبعیض و از خودبیگانگی که مانع سرزندگی، شادابی و قابل‌زندگی بودن شهرهای بزرگ و کوچک می‌شود، مقابله کنند. بدینسان، تجمع خانواده‌ها به‌گرد هم در چنین کانونهایی، ضمن فراهم آوردن زمینه همنوایی

مستقر می‌شوند که واحد همسایگی مشخص و مجزایی را ایجاد کنند و به‌همین ترتیب، بافت آنها به‌صورتی است که امکان برپایی تمام فعالیت‌های غیرسکونتی را نیز ممکن سازد. در این راستا، امکان عبور پیاده، تشویق به عدم استفاده از خودرو و حس قوی تعلق مکانی شایسته توجه است.



کتاب‌شناسی:

- Cowan, R. *The Dictionary of Urbanism*. Norfolk: Streetwise Press, 2005.
- Douglass, Mike. "A Regional Network Strategy for Reciprocal Rural-Urban Linkages", *TWPR*, 20(1), 1998.
- Friedmann, John. *Cities in a Global Age; Critical Areas of Theory and Research*. East Lansing: University of Michigan, 2003.
- Iaquina, D. L. & Drescher, A. W. "Defining Periurban: Understanding Rural-Urban Linkages and Their Connection to Institutional Contexts", *Tenth World Congress of the International Rural Sociology Association*. (August 1, 2000), Rio de Janeiro, 2000.
- Jerve, A.M. "Rural-Urban Linkages and Poverty Analysis", *Choices for the Poor*. UNDP, Oslo (Norway), 2001.
- Johnston, R.J., et al (eds). *The Dictionary of Modern Geography*. Fourth Edition, Oxford: Blackwell, 2001.

روحي و اقتصادي ساده‌تر ساکنان با شیوه زندگی شهری، الزامات فرهنگی - همچون شکل‌گیری گروه‌های سیاسی خدمات‌رسان در زمینه امور مهاجران در محیط جدید را فراهم می‌سازد. بدینسان، مرکز این‌گونه واحدهای همسایگی، هم به‌عنوان یک کانون شهری عمل می‌کنند و هم به‌صورت مکان غیررسمی تجمع اعضای اجتماع محلی درمی‌آید. درواقع، تداوم کارکردی روستای شهری در درازمدت به‌واسطه دربرداشتن برخی اجزای بنیادی محفوظ می‌ماند؛ در این راستا، انواع کاربری و بهره‌برداری از فضا، نظیر تسهیلات خرید، تفریح و مبادله اطلاعات محلی، هم‌زیستی و هم‌تجاری، در کنار واحدهای مسکونی پدیدار می‌گردند. البته، این مکانها به‌صورتی متراکم و به‌نحوی

روستای محیطی

میلیونها انسان درگیر با این معضل بهبود یابد، لازم است همه دست به اقدام زنند.

با این نگرش، این برنامه که بر مفاد دستور کار ۲۱ استوار بود، کوشش داشت تا رویکردی غیرمتعصبانه نسبت به این معضل بسیار پیچیده انسانی که چگونه می‌توان کره زمین را به اجتماع مجموعه‌های سکونتگاهی پایدار مبدل ساخت، ارائه نماید. شالوده این پیشنهاد بر یک بودجه ۱۰۰ میلیون دلاری برای ساخت تعداد معدودی (حدود ۵۰ واحد) آبادی کوچک و پایدار، با جمعیتی بین ۵۰-۲۰۰۰ نفر، در کشورهای مختلف استوار بود. این اقدام در ارتباط با پروژه‌های جاری کشورهایی که پیش از آن آمادگی خود را در زمینه همکاری با این برنامه اعلام کرده بودند، به اجرا درآمد. طبق این برنامه، این گونه آبادیها، روستاهای محیطی خوانده شدند که در سرزمینهای مختلف، با ویژگیهای متفاوت فرهنگی، اقلیمی و مانند آن، برپا شدند. هدف اولیه از این اقدام، ارائه نمونه‌هایی مناسب، پایدار و قابل تعمیم بود. البته این گونه نمونه‌ها، به دلایل متنوع، در دنیای واقعی و در عمل، هنوز به‌عنوان یک ایده، مطرح بوده، بروز عینی نیافته‌اند؛ این امر خود دلیلی است، بر ضرورت توجه اکید به این واقعیت که حرکت به سمت پایداری-متاسفانه- از شیوه‌ای بسیار بطنی تبعیت می‌کند.

ویژگیهای روستاهای محیطی

روستای محیطی، اجتماعی کوچک تا نسبتاً بزرگ (۵۰-۲۰۰۰ نفر/ ۱۰-۴۰۰ خانوار) و با ساختار منسجم اجتماعی است که ممکن است از یک مکان به مکان دیگر کاملاً متفاوت باشد، اما از یک جنبه یکنواخت و یکسان است، یعنی برمبنای رویکرد عام زیست‌محیطی، بوم‌شناختی، اجتماعی و معنوی شکل می‌گیرد؛ این اجتماع کوشش دارد، تا

- خردورزانه عمل کند؛
- از خرافه دوری گزیند؛ و
- پایدار باشد؛ به این مفهوم که
- برای تولید محلی و ارگانیک مواد غذایی، از انرژی تجدید شونده بهره گیرد؛

- Lynch, Kenneth. *Rural-Urban Interaction in the Developing World*. London: Routledge, 2005.
- Misra, H.N. "Rae Bareli Sultanpur and Pratapgarh Districts, Uttar Pradesh (North India)", Hardoy, J. E. and Satterthwaite, D. (eds). *Small and Intermediate Urban Centres; Their Role in Regional and National Development in the Third World*. USA, 1986.
- Rabinovitch, J. *Placing Rural-Urban Linkages in the Developing abate*. UNDP, 2001.
- Tacoli, C. "Rural-Urban Linkages and Pro-Poor Agricultural Growth", IIED, *Helsinki Workshop*. 17-18, 2004.
- Van Veenhuizen, P. *The Rural Urban Interface*. Leusden (The Netherlands), 2002.

عباس سعیدی

روستای محیطی

Environmental Village

روستای محیطی که روستای اکولوژیک نیز نامیده می‌شود، در واقع، از روستاهایی است که می‌تواند به‌عنوان روستای سالم، به مفهوم روستاهای پایدار از لحاظ زیست‌محیطی و حفاظت از منابع، قلمداد شود.

بر اساس برنامه جهانی زمین زیستبوم ماست، کوششهایی در مقیاس انسانی در سطح کره زمین طراحی شد، تا از این طریق نشان داده شود که مفهوم عینی زندگی پایدار، در عمل نیز می‌تواند در دستیابی به نوعی از زندگی مبتنی بر شالوده‌ها و اهداف مورد انتظار کنفرانسهای سازمان ملل، به یاری آید (← توسعه پایدار). بر این اساس، انتظار می‌رفت هر یک از کشورها تجربیات خود را در ارتباط با این معنا و در قالب دستور کار ۲۱ (← دستور کار ۲۱) سازمان ملل، در چارچوب طرح زمین زادبوم ماست، به‌منظور غنابخشی به تجربه جهانی ارائه نمایند. اساس این برنامه بر این واقعیت استوار بود که بحران سکونتگاههای انسانی، هم در سرزمینهای توسعه‌یافته و صنعتی شمال و هم در کشورهای توسعه‌نیافته جنوب، چالشی جدی بشمار می‌آید؛ از این رو، اگر قرار باشد، به‌هرفقدیر، این وضعیت نامناسب برای

- انگیزه‌های بوم‌شناختی؛
 - انگیزه‌های روحی - معنوی؛ و
 - انگیزه‌های اجتماعی.
- هریک از این انگیزه‌ها در جوامع امروزی که در دستیابی به پایداری زیست-بومها با چالشهای جدی روبرو هستند، سهمی مثبت برعهده دارند:
- انگیزه بوم‌شناختی برآمده از واکنشهایی معقول نسبت به سیاستهای نابخردانه و ناپایدار محیطی است و می‌کوشد در تداوم زیستن در هماهنگی با طبیعت، کشت دایم و خوداتکایی در تولید مواد غذایی و انرژی استوار باشد؛
 - انگیزه روحی - معنوی عکس‌العملی است نسبت به فلسفه خشک مادیگرایانه غربی؛ و
 - انگیزه اجتماعی واکنشی است در برابر از خودبیگانگی افراد، از همپاشیدگی نهاد خانواده و حاشیه‌نشینی اعضای ضعیف‌تر جامعه، از طریق نهادینه کردن کارکردهای حمایتی سستی.
- این نکته اخیر، عامل اصلی و نخستین انگیزه برای

- کشت و ورز و فعالیت دائمی داشته باشد؛
 - از مصالح ساختمانی بومی و متناسب با محیط بهره جوید؛
 - برای کارکردهای حمایتی (اجتماعی و خانوادگی) اولویت قائل باشد؛ و به‌طورکلی؛
 - به نظام چرخه‌وار محیطی طبیعت احترام بگذارد.
- چنین اجتماعی به سخن دیگر، چنین اجتماعی به شرط برپایی، بالقوه قادر به بقا و پایداری است، هرچند برای رویارویی با شرایط متفاوت و متنوع، نیازمند درجه معینی از انعطاف است. واقعیت این است که در اغلب موارد امکان دارد، در عمل و بنابر ضرورت، لازم آید تا پایداری به سطح بالاتر و اجتماعی بزرگ‌تر، یعنی یک ناحیه زیستی، تعمیم یابد. آنچه در چنین اجتماعی از مرتبه‌ای والا برخوردارست، احترام عمیق به محیط و طبیعت و نیز ارزشگذاری به انسانها، به‌عنوان جزئی هماهنگ با آن است.
- انگیزه‌های افراد و گروهها را، به‌ویژه در کشورهای شمال، برای ایجاد روستاهای محیطی می‌توان به ۳ دسته تقسیم نمود:



روستای محیطی

• روستایی که می‌تواند کیفیت بهتری از زندگی را ارائه سازد، بدون آنکه بیش از آنچه به زمین باز می‌گرداند، از آن بستاند؛

• روستایی که از فناوری چشم‌پوشی نمی‌کند، اما آن را به‌عنوان خدمت‌گزار بشر به خدمت می‌گیرد و نه به‌عنوان ارباب او؛ و

• روستایی که در اجتماعی با معنا و مبتنی بر الزامات اجتماعی، بوم‌شناختی و معنوی، نیازهای انسانی را برآورده می‌سازد.

البته، گرچه چنین الگویی در جوامع متعارف معاصر کمتر به چشم می‌خورد، اما این مهم در بسیاری از کشورها به‌صورت نمونه‌های مختلف، با برخورداری از زمینه‌های مختلف فرهنگی و اقلیمی، در مسیر تحقق عینی قرار گرفته است. جالب است که این جنبش در اغلب موارد، بدون هرگونه اتکاء به منابع و کمکهای عمومی، توسط مردمی که از منابع خصوصی محدودی برخوردارند، اما درعین حال، از درجه بالایی از همگرایی مبتنی بر آرمان مشترک و کوشش برای دستیابی به مقصود جمعی برخوردارند، دنبال می‌شود.

گذشته از این، این پرسش نیز مطرح است که چرا در اینجا حمایت از روستاهای محیطی در کشورهای شمال به‌عنوان یک ضرورت مطرح می‌گردد، حال آنکه نیازهای کشورهای جنوب به مراتب بیشتر است؟ در پاسخ باید گفت: واقعیت این است که این کشورهای شمال هستند که به‌صورت جدی‌تری در معرض مسئله ناپایداری قرار دارند؛ کشورهای شمال، به‌طور سرانه، بیش از ۱۰۰ برابر بیشتر از کشورهای جنوب از منابع مختلف استفاده می‌کنند. بنابراین، شمال به مراتب نیاز بیشتری به تحول و دگرگونی در شیوه زیستی خود احساس می‌کند تا جنوب.

کتاب‌شناسی:

- دستور کار ۲۱، کنفرانس سازمان ملل درباره محیط زیست و توسعه، ترجمه حمید طراوتی و امیر. تهران: سازمان حفاظت از محیط زیست، ۱۳۷۱.

- سعیدی، عباس. روندهای مکان‌گزینی و الگوهای مکانیابی سکونتگاههای روستایی. تهران: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، دفتر برنامه ریزی و هماهنگی طرحها، آذرماه ۱۳۸۵.

- Burchell, Robert W. *Richland County Comprehensive Plan*

بسیاری از افراد در این مسیر بوده است. آشکار است که این ۳ انگیزه مد نظر همه شهروندانی بوده است که به جنبشهای جهانی پایداری، از جمله اصول دستور کار ۲۱، طرح اقدام جهانی، گام مبتنی بر طبیعت و جنبشهای جهانی (جهانی) مشابه پایبندی داشته‌اند. البته، این نوع طبقه‌بندی تا حدی تصنعی به نظر می‌آید، اما روشن است که برای ساده کردن بحث، الزامی است. باین حال، نکته اساسی این است که در بین روستائیان ساکن در روستاهای محیطی، به‌ویژه در کشورهای شمال، این اتفاق نظر وجود دارد که شیوه زیستی متعارف از لحاظ بوم‌شناختی ناپایدار است و شالوده فلسفی و ذهنی جامعه مادپرگار در آستانه سده ۲۱م، از لحاظ روحی - معنوی، رضایت آمیز و قابل دوام نیست.

روستاهای محیطی به‌مثابه پاسخی به بحران محیطی در مقیاس جهانی است. به‌طور کلی می‌توان گفت، سکونتگاههای انسانی، هم در کشورهای شمال و هم در کشورهای جنوب، به دلایل خاص و متفاوت، در وضعیتی بحرانی به سر می‌برند. براین اساس و به مفهومی فراگیر، بحران سکونتگاههای انسانی را می‌توان بخشی از معضلی بزرگ‌تر بشمار آورد که گریبانگیر نظامی جهانی است که با محدودیتهای رشد روبرو شده است. باین وجود، در سطح بین‌المللی وفاقی در حال گسترش وجود دارد که از جمله در گزارش برون‌تاند و گزارش کنفرانس ریو تجلی یافته است؛ براین مبنا، نکته‌ای بنیادین مطرح است و آن اینکه: اگر بنا داریم به‌عنوان نوع انسانی بقا یابیم، باید پایدار زیستن را بیاموزیم.

در همین ارتباط، با فرض یادگیری شیوه‌های زیست پایدار، پرسش اساسی زیر مطرح می‌ماند که: چگونه گروههای انسانی می‌خواهند در جامعه پایدار متعلق به آینده زندگی کنند؟»

در پاسخ به این پرسش، یکی از راههای درخور که از سوی شمار رو به افزایش کارشناسان در سرتاسر جهان پیشنهاد شده، عبارت است از: بگذارید تا اجتماعی کوچک، یک روستای محیطی، برپا سازیم؛ که برآورنده الزامات چنین جامعه‌ای باشد. براین اساس، ویژگیهای روستاهای محیطی را چنین برشمرده‌اند:

رویکردهایی وجود دارند که آن پاسخها و چگونگیهای حل مسئله براساس آنها جستجو می‌شوند؛ این راه و روشها و رویکردهای کلی و اساسی را روش‌شناسی می‌نامند.

وقتی بر این موضوع تأکید می‌شود که شهر ضمناً پدیده‌ایست اجتماعی-اقتصادی، این نتیجه نیز گرفته شود که روشهای سیستمی، دیالکتیکی و میان‌رشته‌ای در مطالعات شهری ضرورتی برتر و اصلی‌تر هستند. اما در پی آن برای تجویز و تصمیم‌گیریهای اصلاحی چه بسا تمرکز بر روشهای اثباتی و کشف روابط علت و معلولی در میان فهرست و در مکان و محدوده‌های خاص ضروری شود. با این روش می‌توان چگونگی تمرکز جمعیتی نادرها را در محله‌ای خاص از طریق شناخت سازوکار فقر و رابطه آن با امکانات فضا-مکان به‌دست آورد و سپس عوامل تشدیدکننده اجتماعی را که از گرایشهای مردم محروم ناشی می‌شود، تشخیص داد و از آنجا به علت‌های متمرکز آسیبهای اجتماعی پی برد.

روش‌شناسیهای اساسی در مطالعات شهری عبارتند از روش یا رویکرد سیستمی، روشهای تاریخی (مبتنی بر کشف قانونمندی روندهای تکاملی)، روشهای اثبات‌گرا، روشهای تحلیل انتقادی و روشهای مقایسه‌ای. انتخاب روش اساسی و فلسفی مربوط می‌شود به نظام ارزش-داوری مطالعه‌کننده، پژوهشگر یا کارشناس شهری. به‌هرحال، پس از آنکه تکلیف روش‌شناسی اساس مشخص شد، موضوع سازه تحقیق مطرح می‌شود که آن نیز عبارت است از چگونگی سازماندهی جمع‌آوری اطلاعات، کاوش، تجزیه و تحلیل و استنتاج و همکاریهای گروههای مطالعات شهری. از آنجا که شهر پدیده‌ای پیچیده و مطالعات آن نیازمند همکاریهای گروههای تخصصی مختلف است، روز به روز بر طرفداران راه میان‌رشته‌ای افزوده می‌شود. البته، این راه به سادگی عبارت از جمع‌آوری گروههای متفاوت کارشناسی نیست، بلکه مهم آنست که بر بنیاد روش و رویکرد انتخاب شده، چگونگی دادوستد خلاق در بین گروههای تخصصی به‌نحوی که معطوف به شناخت مسئله‌های تجویز، برنامه و تغییر در شهر باشد، بازیابی و اجرا شود.

- (Town & Country), Palmetto Foundation, 2000.
- Gaia Trust & The Global Eco-Village Network: *The Earth Is Our Habitat (Proposal for Support Programme for Eco-Habitats as Living Examples of Agenda 21 Planning)*, June 1996.
- *Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Dorferneuerung* (Dorferneuerungsrichtlinie – DorfR) Niedersachsen, 1995, 2000, 2001.
- United Nations. *Indicators of Sustainable Development, Guidelines and Methodology*. New York, 2001.
- United Nations, *The Earth Is Our Habitat*, 1996.
- Wahlen, J. P. *Some Considerations for Developing Village Design*. Plan Pacific Consultant, 2006.

عباس سعیدی

روش‌شناسی (و شهر)

Methodology (and City)

راهی که تحلیل‌گران امور شهری، با زمینه‌های تخصصی گوناگون می‌پیمایند، تا برای مسائل پیش‌روی خود پاسخی بیابند، روش‌شناسی می‌خوانند. روش‌شناسی با روش تحقیق، روش برنامه‌ریزی و از جمله روش رسیدن به هدفهای طراحی شهر تفاوت دارد، اما در عمل، اساس ادراکی آنها را تشکیل می‌دهد، زیرا مادر اصلی این روشهاست و با فلسفه و روش‌شناسی یا چون و چراهای بنیادی سروکار دارد. البته، گاهی مجموعه‌ای از مسائل پیش‌رو در تحلیل و برنامه‌ریزی شهری که در برابر متخصصان قرار دارد، نام روش‌شناسی به خود می‌گیرد.

پرسشهایی از این دست که چرا شهرها با نرخهای متفاوت رشد می‌کنند؟ چگونه جهت توسعه شهری تعیین می‌شود؟ جمعیت مطلوب و تراکمهای جمعیتی و ساختمانی مطلوب کدامند؟ فعالیتهای اقتصادی و کارکرد اقتصاد سیاسی جامعه چگونه بر کالبد شهر اثر می‌گذارند؟ و رفتارهای اجتماعی و تحرکهای اجتماعی در شهر و تبلور کالبدی آن چیست؟ ممکن است پاسخهای خاص مبتنی بر الگوها و اطلاعات خاص داشته باشند. اما به‌جز آن، راه و روشهای کلی و منطق‌پذیریهی اساسی و فلسفه و

کشورها رایج است، تا آنجا که در ادبیات سیاسی، اغلب آنها را به‌عنوان رهبران کشور می‌خوانند. کاربرد واژه رهبران در این گونه موارد، به این معنا نیست که این افراد لزوماً به مفهوم بالا، رهبر هستند.

- رئیس‌دانا، فریبرز. *رویکرد و روش در اقتصاد*. تهران: نشر آگه، ۱۳۸۳.
- کاتوزیان، محمدعلی (همایون). *ایدئولوژی و روشها در اقتصاد*. ترجمه م فائز، تهران: نشر مرکز، ۱۳۷۴.
- دادگر، یدالله. *درآمدی بر روش‌شناسی علم اقتصاد*. تهران: نشر نی، ۱۳۸۴.
- آتالی، ژاک و گیوم، مارک. *ضد اقتصاد*، ترجمه احمد فرجی‌راما، تهران: پیشبرد، ۱۳۶۸.

پیشینه و نگرشهای مطالعاتی

مطالعات علمی درباره رهبری از اواخر سده ۱۹م و اوایل سده ۲۰م آغاز شد. در این دوره، مطالعات رهبری بیشتر بر صفات رهبری متمرکز بود و اینکه چگونه رهبران بزرگ تاریخی به‌واسطه صفات خاص خود از توده‌های مردم متمایز می‌شوند. بعد از جنگ جهانی دوم، نقطه توجه مطالعات (احتمالاً به‌دنبال رویدادهای مربوط به آلمان نازی)، به‌جای صفات و ویژگیهای ثابت و شخصی رهبر، متوجه رفتار آنها در وضعیتهای عارضی شد. پژوهندگان بر این نکته تأکید دارند که حوادث مربوط به موقعیتهای عارضی است که اثربخشی نقش رهبران را موجب می‌شود و با مطالعه این موقعیتهای و رفتارهای رهبران در ارتباط با این موقعیتهای، بهتر می‌توان کیفیت عملکرد رهبری را توضیح داد. در این چارچوب، مسئله رهبری با مسئله پیروی ارتباط دارد و در ارزیابی موفقیت کار رهبران باید ماهیت پیروی از جانب پیروان را نیز مورد توجه قرار داد. برخی از محققان در طیفی از این رویکرد، این موضوع را مطرح ساختند که پیروان غالباً برای رهبران خود قدرتی نمادین قائل می‌شوند که جستجوی علت واقعی شیفتگی و تبعیت آنان از رهبران را دشوار می‌سازد.

تمرکز بر این وجوه از رهبری، توجه محققان را در دهه ۱۹۷۰م به رهبری کاریزماتیک جلب کرد. در پیدایش رهبران کاریزماتیک نباید تنها به صفات و رفتار رهبران، بلکه باید به علل شیفتگی پیروان نیز به همان میزان توجه کرد. در این گونه مناسبات همواره می‌توان روی برخی از ویژگیهای رهبران تأکید داشت، از جمله آنکه رهبران همواره به آینده دورتری نظر دارند و پیروان را به‌سوی پیشبرد رسالتهای بزرگ فرا می‌خوانند. این رهبران به پیروان اطمینان می‌دهند که می‌توانند از ظرفیت کنونی خود فراتر روند و به آینده‌ای مطلوب‌تر نظر داشته باشند. به این ترتیب، رهبران پیروان را به کارهای بزرگ ترغیب و هدایت

فریبرز رئیس‌دانا

رهبری

Leadership

پایگاه، رفتار و خصوصیتی که به یک شخص امکان می‌دهد، تا در هدایت فعالیتهای جمعی برای دستیابی به هدفهای معین، نقش خاصی را ایفا کند. رهبری فرایندی از تأثیرگذاری است که منجر به پیروی رضایتمندانه گروهی از افراد از شخص خاصی می‌شود. رهبری درعین حال، به کیفیت رفتار کسی اشاره دارد که افراد زیرمجموعه خود را به کوششی سازمان یافته هدایت و ترغیب می‌کند.

رهبری را گاهی هم‌معنا یا هم‌ارز با مدیریت به کار می‌برند؛ این ۲ واژه هم‌معنا نیستند، اگرچه ممکن است، در بسیاری موارد، کار رهبری با مدیریت هم‌ارز و یا با یکدیگر همپوشی داشته باشند. در تمایز این ۲ واژه گفته می‌شود که کار مدیران اساساً بر اداره وضع موجود تأکید دارد، درحالی که رهبران اغلب وضع موجود را دگرگون می‌کنند. البته اداره وضع موجود به معنای نفی نوآوری و ابتکار نیست، زیرا هر مدیری با فعالیتهایی از نوع نوآوری سروکار دارد. البته، این نوآوریها لزوماً به معنای دگرگون کردن وضع موجود نیست، حال آنکه رهبران به خاطر نقشی که در هدایت پیروان برای تغییر در وضعیت موجود ایفا می‌کنند، عنوان رهبر را می‌گیرند.

با این حال، در برخی موارد واژه رهبری را با مدیریت یکسان می‌گیرند. این امر به‌ویژه در اشاره به مدیران سیاسی

رهبر و شخص صاحب اقتدار (← اقتدار) نیز تمایز قائل می‌شوند. رهبر ممکن است در مقام مرجع یا دارنده اقتدار نیز باشد، اما هر صاحب اقتداری لزوماً رهبر نیست. شخص دارنده اقتدار کسی است که بنا به قواعد معینی که از عرف، سنت و یا قانون نشأت می‌گیرد، دارای جایگاه اقتدار یا مرجعیت باشد. رابطه بین مرجع و فرمانبران رابطه‌ای مبتنی بر قاعده است، حال آنکه رابطه بین رهبر و پیروان مبتنی بر نفوذی است که تماماً متکی بر قاعده نیست، بلکه ضمناً مبتنی بر رابطه دوجانبه نفوذ/داشتن و نفوذپذیری است. پیروی از رهبری از روی اختیار صورت می‌گیرد (حتی اگر رهبر صاحب قدرت اجبار نیز باشد)، نه اجبار. از سوی دیگر، اجتماع ۲ پایگاه مدیریت و رهبری به بیشینه شدن ظرفیت کار سازمانی می‌انجامد. در حکمروایی خوب (← حکمروایی)، اصل انتخابی بودن مقامات شهری شرایط مناسبی را برای جمع شدن این ۲ پایگاه فراهم می‌سازد.

کتابشناسی:

- «رهبری»، *دایرةالمعارف دموکراسی*. زیر نظر مارتین لیپست، جلد دوم، کتابخانه تخصصی وزارت امور خارجه، ۱۳۸۳.
- «رهبری»، *فرهنگ علوم اجتماعی*. گولد، جولیوس و کولب، ویلیام. تهران: انتشارات مازیار، ۱۳۷۶.
- Bryman, A. *Charisma and Leadership in Organizations*. London: Sage Publs, 1992.
- Burns, J. *Leadership*. New York: Harper and Row, 1978.
- Jones, B. *Leadership and Politics*. Lawrence: Lawrence University Press, 1989.
- Yukl, G. *Leadership in Organization*. 3rd edn, Englewood Cliffs, N.J. 1994.

کمال پولادی

رهبری (در حکومت محلی)

Leadership (in Local Government(s))

رهبران حکومت‌های محلی برای ایفای نقش رهبری خود در مجموعه حکومت محلی، نیازمند مهارت‌ها و توانایی‌هایی هستند، تا بتوانند با تأثیرگذاری و نفوذ خود، هدف‌های

می‌کنند و همراه با به ثمر رساندن کارهای بزرگ، خود نیز بزرگ می‌شوند. رهبری کاریزماتیک در زمره رویدادهای معمول نیست و مطالعات مربوط به سازمان و مدیریت را نمی‌توان بدان محدود کرد. از این رو، برخی مسئله مدیریت رهبردی را مطرح کرده و گفته‌اند که رهبری با کار سازمانی و سازماندهی پیوستگی دارد. در کار سازمانی، مدیر/رهبر کسی است که با بهره‌گیری از ظرفیتهای کار و فرهنگ سازمانی در انجام و پیشبرد اهداف مهم موفق می‌شود.

عناصر رهبری

رهبری بیش از آنکه وجود یک سلسله خصوصیات شخصی در فردی خاص باشد، اساساً مبین یک رابطه است؛ رابطه‌ای خاص بین رهبر و پیروان که اثربخشی فوق‌العاده رفتار یکی بر دیگران را نشان می‌دهد. رابطه رهبری، در عین حال، به جایگاه رسمی و اداری او نیز مربوط است. برای رهبری ۴ عنصر را در نظر می‌گیرند که در پیوند با یکدیگر، رابطه‌ای از نوع رابطه رهبری را میسر می‌سازند:

- رهبر هم دارای قدرت رسمی است (جایگاه در سلسله مراتب اداری) و هم نفوذی که صرفاً به جایگاه رسمی او مربوط نیست. داشتن قدرت رسمی به تنهایی کافی نیست که کسی را در مقام رهبری قرار دهد؛ قدرت رهبری علاوه بر قدرت رسمی یک قدرت اثربخش است؛
- قدرت رهبری در عمل و رفتار پیروان مشخص می‌شود. رهبر کسی است که رفتارش، رفتار خاصی را در پیروان برمی‌انگیزد؛

• رهبر در میان پیروان جایگاه کانونی دارد. این جایگاه نیز تنها به خاطر مقام رسمی نیست، بلکه به خاطر ابتکارهای شخصی شخص رهبر است. بسیاری از تحلیل‌گران در *کانون قرار داشتن* را با نوعی ارزشگذاری همراه می‌کنند، به نحوی که بین رهبر و عوام فریب از یکسو و رهبر و مرجع *اقتدار* از سوی دیگر تمایز قائل می‌شوند. شخص عوام فریب نیز ممکن است در نقطه مرکزی یک حرکت قرار گیرد، اما تفاوت رهبر با او این است که عوام فریب به خاطر دنباله‌روی از توده‌ها و بهره‌برداری از شور آنها چنین جایگاهی را به دست آورده است، در حالی که رهبری با دنباله‌روی همخوانی ندارد. البته، بسیاری از تحلیل‌گران بین

در حکومت‌های محلی (← حکومت محلی)، همانند سایر سازمانها، ۳ سطح مدیریتی وجود دارد که متناسب با هریک از سطوح، مهارت‌های مدیریتی خاصی مورد نیاز است. در دیدگاه سنتی نسبت به مدیریت حکومت محلی، بر این امر تأکید می‌گردد که مدیران محلی بایستی دارای مهارت حرفه‌ای در حوزه خدمات‌رسانی باشند. به سخن دیگر، در این دیدگاه نقش مهارت فنی در موفقیت مدیریت در درجه اول اهمیت قرار می‌گیرد. درحالی‌که در دیدگاه نوین مدیریت حکومت محلی، بر ورزیدگی و مهارت مدیریتی افراد تأکید می‌شود.

در حکومت‌های محلی، سطوح مدیریت شامل موارد زیر است:

• **سطح مدیریت عالی (Top management)**. مدیران عالی در حکومت محلی، شامل اعضای شورا، شهردار، معاونان شهردار و شهرداران مناطق است که عموماً به وظیفه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری می‌پردازند؛

• **سطح مدیریت میانی (Middle management)**. وظیفه عمده مدیران میانی ایجاد هماهنگی و تنظیم روابط در داخل سازمان است. پستهای سازمانی، همچون مدیریت امور عمرانی، مدیریت امور شهرسازی، مدیریت خدمات ایمنی و آتشنشانی، مدیریت کشتارگاه، مدیریت حمل‌ونقل، مدیریت زیباسازی و تأسیسات، مدیریت امور اداری، مدیریت امور مالی، و مدیریت درآمد، در سطح مدیریت میانی قرار دارند؛ و

• **مدیریت عملیاتی (First-line management)**. مدیرانی که مجموعه‌ای از افراد صفتی (عملیاتی) را برای ارائه خدمات به شهروندان هدایت می‌کنند. مدیران ادارات شهرداری از مدیران عملیاتی محسوب می‌شوند. مدیران ادارات نظارت فنی، امانی، نظارت فنی بر صدور پروانه‌های ساختمانی، طرح‌های شهرسازی و معماری، کارگزینی و درآمدها از این جمله‌اند.

مدیران شهری و محلی در کنار تخصص حرفه‌ای خود، نیازمند شناخت و آگاهی از ۳ ارزش مطرح در خدمات عمومی هستند؛ این ارزشها عبارتند از:

• توجه و احترام به سایر تخصص‌های حرفه‌ای و افراد شاغل

قانونی حکومت محلی را پیگیری نمایند. از آنجا که حکومت محلی به دنبال تحقق اهداف عمومی در سطح محل است، رهبران آنها این سازمانهای عمومی، علاوه بر مهارت‌های عام مدیریتی (بخش عمومی و خصوصی)، بایستی به مهارت‌های خاص مدیریتی متناسب با شرایط محلی مجهز باشند. براین اساس، مهارت‌های مورد نیاز مدیران در حکومت محلی را می‌توان به ۲ دسته شامل مهارت‌های عام و مهارت‌های خاص تقسیم کرد.

مهارت‌های عام رهبری

کتز و کاهن، از صائب‌نظران مدیریت، بر این باورند که رهبران حکومت محلی بایستی ۳ نوع مهارت مدیریتی داشته باشند؛ این مهارتها عبارتند از: مهارت فنی؛ مهارت انسانی؛ و مهارت مفهومی.

• **مهارت فنی**. عبارت است از توانایی به کارگیری دانش، روشها، فنون و تجهیزات مورد نیاز برای انجام یک وظیفه تخصصی که از طریق تجربه، آموزش و کارآموزی به دست می‌آید.

• **مهارت انسانی**. این نوع مهارت به توانایی کار کردن با دیگران مربوط است و توان ارتباطی، درک نیازهای انگیزشی و به کارگیری رهبری را شامل می‌شود.

• **مهارت مفهومی**. عبارت است از توانایی درک پیچیدگیهای کلی سازمان، توان تجزیه و تحلیل مسائل و قدرت تصمیم‌گیری، با در نظر گرفتن اهداف کلی سازمان.

هرچند که این مهارتها برای تمام سطوح مدیریت مورد نیاز است، ولی اهمیت این مهارتها در سطوح مختلف مدیریت، متفاوت است: مدیران سطوح عالی سازمان باید دارای مهارت‌های ادراکی بالایی باشند، هرچند مهارت فنی برای این‌گونه مدیران از اهمیت کمتری برخوردار است. در مقابل، مدیران عملیاتی باید از مهارت فنی بالایی برخوردار باشند و مهارت ادراکی برای آنها اهمیت کمتری دارد. البته، مهارت انسانی نیز برای تمام سطوح مدیریت یکسان است، چراکه در تمام سطوح، مدیران باید با و توسط دیگران کار کنند و برای کار کردن با دیگران، مهارت انسانی امری الزامی است.

در این تخصصها؛

• پذیرش مشروعیت سیاستها و اختیارات کارگزاران منتخب؛ و

• پذیرش روحیه مسئولیت پذیری در برابر عموم مردم.

مدیریت حرفه‌ای در بخش عمومی، باید با این ۳ ارزش کلیدی درآمزد و در اجرای وظایف حرفه‌ای خود، همواره به این ارزشها توجه نماید. یک مدیر عمومی، برای حرفه‌ای شدن باید هم تخصص کافی و هم توانایی استفاده از انواع ارزشهای مناسب را در شکل‌گیری و کاربرد آن تخصص داشته باشد.

مهارتهای خاص مدیریتی

هرچند که مهارتهای انسانی، ادراکی، و فنی شرط لازم در موفقیت مدیران و کارگزاران محلی است، ولی شرط کافی نیست. مدیران محلی، به‌ویژه در سطح عالی یا سطح نهادی، علاوه بر این مهارتها، نیازمند مهارتهای دیگری هستند که تحت عنوان مهارتهای خاص مدیریتی، در ۲ دسته کلی بیان می‌گردند: مهارت سیاسی؛ و مهارت کارآفرینی.

• **مهارت سیاسی.** مدیران محلی برای دستیابی به اهداف عمومی بایستی در نقش بازیگرانی ظاهر شوند که ورای حیطه اقتدار مستقیم خود، با سایر مراجع (مافوقهای سیاسی، قانونگذاری، کارگزاریهای حکومتی، همچون سازمان خدمات کشوری، مدیریت و برنامه‌ریزی و همچنین رسانه‌ها، گروههای ذی‌نفع و محاکم قضایی) تعامل برقرار نمایند.

مدیران محلی برای اخذ مجوز استفاده از منابع عمومی در تعقیب اهداف حکومت محلی و یا دریافت کمک از منابع مختلف، نیازمند مهارت سیاسی هستند که این مهارت به ۴ دلیل عمده، برای مدیران حکومت محلی مورد نیاز است:

۱. برای انجام وظیفه پاسخگویی (عمومی‌ترین شکل مدیریت سیاسی)؛
۲. برای تغییر مأموریت و عملیات حکومت محلی و همچنین ایجاد نوآوری و ابتکار؛
۳. برای دستیابی به همکاری میان‌سازمانی با کارگزاران

حکومتی و سایر سازمانها؛ و

۴. برای بسیج منابع و جلب همکاری آژانسها و افراد خصوصی.

• **مهارت کارآفرینی.** اوگن لوئیس در ۱۹۸۴م، رهبران موفق در زمینه مدیریت عمومی را تحت عنوان کارآفرینان عمومی نامگذاری کرد. وی با مطالعه و بررسی زندگی سازمانی رهبران موفق در بخش عمومی، دریافت که آنها دارای مهارت کارآفرینی بوده‌اند. از آنجا که مدیران حکومتهای محلی در حوزه مدیریت عمومی قرار دارند، این مهارت نیز برای آنها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

کارآفرینان عمومی به‌جای آنکه سازمان عمومی را به‌عنوان سازمان بی‌ثمری در نظر گیرند که خدمات عمومی را به‌صورت ناکارآمد ارائه می‌کند و دارای پرسنل کوتاه‌فکر و محافظه‌کار است، توانایی بالقوه سازمانهای عمومی مؤثر را مورد توجه قرار می‌دهند. بدینسان، درک آنها از سازمانهای عمومی این است که اگر به‌صورت مؤثر اداره شوند، می‌توانند تأثیر بسیاری در جامعه داشته باشند. لوئیس معتقد است که کارآفرین عمومی، سازمان عمومی بزرگ و پیچیده را به‌عنوان قدرتمندترین ابزار برای تغییر اجتماعی، اقتصادی و سیاسی تلقی می‌کند. سازمان عمومی می‌تواند منبع قدرت سیاسی باشد، به‌گونه‌ای که رهبر حکومت محلی را در مقابل مخالفان محافظت نموده و به‌مثابه اهرمی در راستای اعمال نفوذ بر بازیگران مهم سیاست بیرونی، همانند قانونگذاران، اثر گذارد.

مشخصه دیگر کارآفرینان عمومی آن است که بر افراد طرف تعامل اثرگذارند و مخاطبان خود را تحت تأثیر قرار می‌دهند. علاوه بر این، آگاهی و ظرفیتی را در مخاطبان به‌صورت ماندگار ایجاد می‌کنند که به نظر می‌رسد، عامل دیگری در نظام سیاسی قادر به ایجاد آن نیست.

سبکهای تصمیم‌گیری در رهبری محلی

در اوایل دهه ۱۹۹۰م، گیفورد ۳ شیوه تصمیم‌گیری برای مدیران حکومتهای محلی را مورد شناسایی قرار داد که عبارتند از:

• شیوه حرفه‌گرایی؛

عوامل دیگری همچون موقعیت (شرایط بحرانی و یا عادی) و نوع وظیفه یا شغل (مشاغل روتین و یا غیرروتین) در انتخاب شیوه رهبری از اهمیت بالایی برخوردار است.

• **شیوه رهبری محلی.** به طور کلی، فلسفه اساسی شکل گیری حکومت‌های محلی عبارت از نهادینه‌سازی و تحقق مشارکت مردمی در مدیریت امور مربوط به خود است. بدین منظور، مدیران محلی برای اداره امور محلی بایستی الزاماً شیوه رهبری مشارکتی را در ارتباط با مردم محلی برگزینند. همچنان که بند ۵ ماده ۷۱ قانون شوراها، وظایفی مانند برنامه‌ریزی برای مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی را با موافقت دستگاه‌های ذی‌ربط از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهر بیان می‌کند. همچنین جلب مشارکت و خودیاری روستائیان و ایجاد تسهیلات لازم به منظور پیشبرد امور آنها (بند ج ماده ۶۸)، ایجاد زمینه مناسب و جلب مشارکت عمومی در اجرای فعالیتهای تولیدی وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی (بند ک ماده ۶۸)، جلب مشارکت و همکاری عمومی در انجام امور فرهنگی و دینی (بند ل ماده ۶۸)، از جمله وظایف قانونی حکومت‌های محلی روستایی است که در قانون تشکیلات شوراهای اسلامی و شهرداریها به آنها اشاره شده است. از آنجا که در برخی جوامع، همانند کشور ما، زمینه اجرای مدیریت مشارکتی در مردم محلی به طور کامل وجود ندارد، لازم است که از طریق فرایند توانمندسازی، بهبود ظرفیت پذیرش و اجرای مدیریت مشارکتی در دستور کار قرار گیرد.

به طور کلی، مشارکت عمومی (مشارکت مردم محلی) در حکومت‌های محلی به ۳ دسته کلی تقسیم می‌گردد:

- مشارکت در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری؛
- مشارکت در اجرا؛ و
- مشارکت جامع (برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت).

کتاب‌شناسی:

- مقیمی، سیدمحمد. *اداره امور حکومت‌های محلی: مدیریت شوراها و شهرداریها*. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۲.
- Akbar Alikhan Mohd and Muttalib, M.A. *Theory of Local Government*. Sterling Publishers Private Limited, 1982.
- Dehoog, Ruth Hoogland & Whitaker, Gordon.

- شیوه مدیریت‌گرایی؛ و
- شیوه سیاست دموکراتیک.

هریک از این شیوه‌ها دارای مفروضاتی یا ارزشهای خاص خود هستند.

مدیرانی که از شیوه تصمیم‌گیری حرفه‌گرایی استفاده می‌کنند، مدیریت حکومت محلی را به عنوان مجموعه‌ای از فنون در نظر می‌گیرند که دارای یک فرایند اجرایی بی‌طرف در قالب مدل و نظریه‌های مدیریتی قابل کاربرد است. مدیران محلی با مفروضات شیوه مدیریت‌گرایی بر کاربرد فنون بخش خصوصی در اداره امور عمومی تأکید دارند و به مدیریت حکومت محلی به عنوان یک فرایند غیرسیاسی می‌نگرند. در شیوه تصمیم‌گیری سیاست دموکراتیک، این گونه فرض می‌شود که مدیران حکومت‌های محلی در یک محیط سیاسی فعالیت می‌کنند که با ارزشها، منافع، و قدرتهای مختلفی مواجه هستند و این خود باعث افزایش پیچیدگی در مدیریت حکومت‌های محلی می‌شود. به سخن دیگر، در اداره امور حکومت‌های محلی، بین مدیریت و سیاست ارتباط متقابلی وجود دارد و توافق و اجماع نظر بر روی تصمیمات در محیط پیچیده سیاسی کار مشکلی است. علاوه بر این، چالش‌های بین حکومت محلی و حکومت مرکزی یا ایالتی این مشکل را تشدید می‌کند.

شیوه‌های رهبری در حکومت‌های محلی

شیوه مدیریتی (رهبری) عبارت است از الگوهای پایدار رفتاری مدیران (رهبران) که بهنگام کار کردن با افراد (هدایت افراد)، از آن استفاده می‌کنند. شیوه رهبری در حکومت‌های محلی در ۲ قالب کلی قابل بررسی است: شیوه رهبری در ارتباط با کارکنان حکومت محلی (رهبری سازمانی)؛ و شیوه رهبری در ارتباط با مردم محلی (رهبری محلی).

• **شیوه رهبری سازمانی.** مدیران حکومت‌های محلی در هدایت مجموعه کارکنان خود، بایستی متناسب با سطح آمادگی آنان، شیوه رهبری مناسب را انتخاب نمایند. هر چند که در انتخاب شیوه رهبری مؤثر، آمادگی پیروان یکی از مؤلفه‌های مهم است، ولی به هر حال تنها عامل نیست.

هماهنگی در راستای تبادل و به اشتراک‌گذاری داده‌ها در کلیه سطوح مدیریتی و سیاسی بین متولیان اطلاعات به کار می‌رود. این فناوری فرایندی برای طراحی و توسعه سازوکار تسهیل محیطهای تصمیم‌گیری با متولیان متعدد، برای دستیابی به توسعه پایدار (← توسعه پایدار) و بهبود وضعیت زندگی است. بنابراین، SDI در کل راجع به انسان و دسترسی آن به داده و اطلاعات است. انسان در اینجا شامل کاربران و تولیدکنندگان داده و کسانی است که تغییردهندگان داده بشمار می‌روند.

طبقه‌بندیهای مختلفی از اجزا قابل شکل‌گیری براساس طبیعتهای مختلف و تعامل آنها با SDI وجود دارد. اجزاء اصلی، یعنی نقش مهم مردم و داده به‌عنوان جزء اول و جزء دیگر، شامل شبکه دسترسی، سیاستگذاری و استاندارد است. طبیعت هر ۲ جزء بسیار پویاست، زیرا جامعه و فناوری هر ۲ در حال تغییر هستند. بنابراین SDI هماهنگ فقط شامل داده‌های مکانی- فضایی، کاربران و خدماتی که اطلاعات جدیدی به داده اضافه می‌کند، نیست، بلکه شامل اجزای دیگری مانند شبکه دسترسی، قابلیت تبادل و سیاستگذاری نیز هست. براین اساس، همه برای دسترسی به داده‌ها باید از این فناوری استفاده کنند. در ابتدا، SDI عملاً در سطح ملی مطرح شد، ولی امروزه برای سطوح مختلف تعریف و تعیین می‌شود؛ سطوحی متصل که در مقیاس جهانی، منطقه‌ای، ملی، استانی، محلی و سازمانی مطرح می‌گردند. کارکرد SDI بستگی به مقیاس داده‌ها دارد. SDI محلی، عموماً با داده‌های بزرگ و متوسط مقیاس سروکار دارد، در حالی که SDI ملی، در مقیاس متوسط و کوچک و SDI منطقه‌ای با داده‌های کوچک مقیاس سروکار دارد. مهم‌ترین عنصر برای یک SDI موفق، ایجاد ارتباط بین این سطوح و به‌صورت سود دوطرفه در سطوح مختلف SDI است. علاوه بر ارتباط عمودی ما بین سطوح مختلف، در هریک از سطوح افقی نیز ارتباط سازمانی و سیاسی مابین سازمانهای شرکت‌کننده در ساخت و استفاده از SDI وجود دارد.

ارتباطات افقی و عمودی در سطوح مختلف SDI بسیار پیچیده است. این پیچیدگی بیشتر به خاطر طبیعت پویای

- “Professional Leadership in Local Government”, *International Journal of Public Administrations*. Vol. 16, No. 12, 1993.
- Fenwick, John. *Managing Local Government*. Chapman & Hall, 1995.
 - Gray Andrew & Others. *Professionalism and the Management of Local Authorities*. Durham University, 1999.
 - Leach, Steve & Stoker, Gerry. “Understanding the Local Government Review: A Retrospective Analysis”, *Public Administration*. Vol. 75, No. 1, 1997.
 - Stoker, Gerry. *The New Management of British Local Government*. McMillan Press LTD, 1999.

سیدمحمد مقیمی

زورآباد ← سکونتگاه غصبی

زیرساخت داده‌های مکانی - فضایی

Spatial Data Infrastructure (SDI)

داده‌های مکانی- فضایی و فناوریهای مرتبط با آنها در توسعه پایدار جهانی جایگاه ویژه‌ای دارد و ازاین‌رو، دسترسی و کاربرد داده‌های دقیق، بهنگام و قابل اطمینان از اهمیت بالایی برخوردار است. به سخن دیگر، مدیریت جامع محیط، اعم از محیط انسان ساخت و محیط طبیعی، نیازمند تلفیق اجزای مکانی- فضایی این ۲ محیط در کنار یکدیگر و تحلیل همزمان این اجزاست. در این میان، با در نظر گرفتن طبیعت متغیر داده‌های مکانی- فضایی در توسعه پایدار و ارزیابی مشکلات موجود در دسترسی و استفاده از داده‌های مذکور در این امر، زیرساخت داده‌های مکانی- فضایی را می‌توان به‌عنوان مبنایی در تولید، مدیریت، توزیع و دسترسی به داده‌های مکانی- فضایی به‌عنوان چارچوبی مناسب برای تسهیل مدیریت منابع انسانی (← مدیریت منابع انسانی) و طبیعی و نیل به اهداف توسعه پایدار قلمداد نمود.

SDI اساساً مفهومی است که در زمینه تسهیل و

ضروری است.

محیط SDI دارای خاصیت سلسله مراتبی است، به این مفهوم که ارتباط بین سطوح یک جامعه (محلی، شهری و استانی) جهت تبادل اطلاعات و خدمات در محیطهای مختلف، در آن فراهم می‌شود. موفقیت در ساخت و به کارگیری یک GIS و همچنین دقت خروجی تحلیلهای آن مبتنی بر تأمین داده‌های مناسب و دقت اطلاعات ورودی در آن است؛ براین مبنا، ساخت و به کارگیری GIS بر روی بستر SDI از ضریب اطمینان موفقیت بالاتری برخوردار می‌گردد. علاوه بر این، خاصیت سلسله مراتبی SDI امکان استفاده از داده‌های مکانی - فضایی موجود در آن و تبادل آنها بین سطوح مختلف استان و GIS های آن را فراهم می‌کند. GIS با بهره‌گیری و استفاده از پایگاههای موجود و تعریف شده در بستر SDI (نقشه‌های توپوگرافی و لایه‌های اطلاعاتی شامل، آب، برق، گاز، عکسهای هوایی و اطلاعات دیگر)، همراه با داده‌های توصیفی مربوط به عوارض، امکان ایجاد پایگاه هماهنگ اطلاعات مکانی و توصیفی را فراهم می‌کند. از آنجا که مدیریت و برنامه‌ریزی بهینه در هر جامعه‌ی رو به توسعه، نیازمند موجودیت و دسترسی به حجم عظیمی از اطلاعات مکانی - فضایی است، GIS بر روی بستر SDI می‌تواند نقش ویژه‌ای در ارتقاء کیفیت این مدیریت در سطوح مختلف ایفا کند.

به سخن دیگر، SDI یک شبکه ارتباطی بین پایگاههای اطلاعات، خدمات کاربردها و فناوری و سیاستگذاری است که می‌تواند کیفیت زندگی را به‌طور کلی ارتقاء دهد. این امر از طریق دسترسی به پایگاههای اطلاعاتی دقیق و بهنگام میسر می‌شود. داده‌ها و اطلاعات در SDI، شامل داده‌ها و اطلاعات پایه، داده‌ها و اطلاعات ادغام شده و خدمات مرتبط با آنهاست. اجزای این زیرساختها شامل داده‌ها و اطلاعات، نیروهای انسانی (تولیدکننده‌ها و استفاده‌کننده‌ها)، قوانین و سیاستهای دسترسی به اطلاعات، استانداردهای فنی و روشهای مختلف دسترسی است که هر یک از این اجزاء، بسته به شرایط و امکانات موجود در یک جامعه، طراحی و ساخته می‌شوند.

SDI است. بنابراین، برای بهره‌برداری از سطوح مختلف SDI می‌بایست کلیه مشترکین SDI ویژگی پویایی مشارکت در SDI را در نظر بگیرند. مشارکت، امر اصلی برای ایجاد و توسعه داده‌های خاص و خدمات برای کاربران اصلی در SDI است. همچنین بسیار اهمیت دارد که مسائل جامعه و شهروندان در چارچوب مفهوم مشارکت شناسایی و تعریف شود.

داده‌های مکانی - فضایی یکی از مهم‌ترین و حساس‌ترین عوامل تصمیم‌گیری، به‌خصوص تصمیم‌گیریهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در زندگی امروزی است. به‌همین دلیل، بسیاری از نیازها، اهداف و فعالیتهای سازمانهای مختلف زمانی امکان تحقق می‌یابد که دسترسی به داده‌های مکانی - فضایی مناسب و یکپارچه میسر باشد. این موضوع به‌خصوص برای برنامه‌ریزیهای کلان بسیار اهمیت دارد. با توجه به وجود سطح وسیع داده‌های مکانی - فضایی، ابزارها و تولیدات مرتبط با آنها، توسعه SDI به‌عنوان بستری برای توانمندسازی، این امکان را به کاربران مختلف می‌دهد، تا با یکدیگر همکاری وسیع‌تری داشته باشند و به نیاز بازار پویای کنونی پاسخ بهتری ارائه نمایند.

زیرساخت داده‌های مکانی - فضایی قالبی از داده‌های مکانی - فضایی، متا دیتا (metadata)، کاربران و ابزارهایی است که در راستای به کارگیری داده‌های مکانی - فضایی به‌طور کارا و انعطاف‌پذیر، با یکدیگر مرتبط است. به‌عبارت دیگر، مجموعه‌ای از فناوری، سیاست، استانداردها، منابع انسانی و فعالیتهای مرتبط به‌منظور دریافت، پردازش، توزیع، کاربرد، ویرایش و نگهداری داده‌های مکانی - فضایی را شامل می‌گردد.

امروزه، اهمیت راه‌اندازی زیرساختهای داده‌های مکانی - فضایی برای تسهیل در جمع‌آوری، نگهداری و تبادل اطلاعات مکان مرجع و داده‌های مرتبط، بیش از پیش مورد توجه قرار دارد. استفاده از SDI به‌منظور جلوگیری از دوباره‌کاریها و بالا بردن قابلیت‌های نهفته در داده‌های مکانی - فضایی و افزایش بهره‌وری از سرمایه‌گذاریهای انجام شده در جهت دستیابی به اهداف توسعه پایدار در جامعه لازم و

اجزای SDI کاربران

سازمانها و مردم در SDI ملی، شامل کاربران، تولیدکنندگان، پردازش‌کنندگان و واسطه‌های قانونی داده‌های مکانی - فضایی است. کاربران شامل کلیه سازمانهای دولتی و غیردولتی، بخشهای خصوصی و آحاد مردم خواهد بود. مجموعه کاربران SDI، به‌علت کاربردهای متنوع و وسیع آن، فراتر از کاربران سنتی نقشه و مدیریت زمین است. تنوع کاربری و کاربران، باعث مشارکت تخصصها و مدارج علمی مختلفی در SDI خواهد بود.

استاندارد

استانداردها شامل قواعد فنی جمع‌آوری، به اشتراک‌گذاری، تلفیق و توزیع اطلاعات مکانی - فضایی مانند مدل‌های داده‌ای، شناسنامه داده‌ها، نحوه تبدیل داده‌ها و مانند آن است.

سیاست‌گذاری

مجموعه مقررات و خط‌مشیهای لازم برای جمع‌آوری، مدیریت، هماهنگی، سیاست‌گذاری، قانونگذاری، تعیین مسئولیتها و روابط بین مشارکت‌کنندگان در به کارگیری SDI است.

شبکه‌های دسترسی

شبکه‌های دسترسی، شامل ابزار توزیع، جستجو و دستیابی به اطلاعات مکانی، خدمات و فناوری لازم جهت جمع‌آوری، تلفیق، نگهداری و ارتقای داده‌های مکانی است.

داده‌ها

داده‌های موجود در SDI، شامل داده‌های مکانی مورد نیاز برای استفاده در فعالیتهای مختلف بخشهای دولتی، خصوصی و عمومی است. ارائه لیست داده‌های موجود، به نیازها و اولویتهای کاربران بستگی دارد.

ایجاد بستر توانمندسازی

توسعه یک بستر توانمندسازی برای یک کشور باعث بهبود

توانایی دولت، بخش خصوصی و جامعه برای تصمیم‌گیری درباره آن جامعه خواهد بود. کاربردها، ابزارها و انواع مختلف داده‌ها از طریق این بستر قابل دسترسی است. این بستر باعث می‌گردد، تصمیمها براساس داده‌های مختلف و اساسی مانند هر ۲ نوع پایگاه داده کاداستر و توپوگرافی گرفته شود. به‌طورکلی، توسعه به اشتراک‌گذاری داده‌ها و دسترسی به داده‌ها، اصلی‌ترین عامل در سطوح استانی و ملی است. این حرکت در جهت کاهش دوباره‌کاری و هزینه‌ها در تولید داده و زیرساختهای به اشتراک‌گذاری در کلیه سطوح است. کمبود تعامل کارا بین داده‌های مختلف مانند کاداستر، و املاک و داده‌های توپوگرافی و محیط زیست و همچنین داده‌های مرتبط با اطلاعات اجتماعی - اقتصادی می‌باشد از دیگر مسائل مهم در این راستاست. بستر توانمندسازی در واقع زیرساختی برای دسترسی اطلاعات از پایگاه داده‌های یکپارچه از سازمانهای مختلف، مانند داده‌های طبیعی و داده‌های کاداستر است.

ایجاد بستر توانمندسازی برای دسترسی به اطلاعات و فناوری کمک شایانی برای کاهش موانع در دسترسی و استفاده از اطلاعات مکانی در صنعت اطلاعات مکانی - فضایی است. این کمک باعث تمرکز بیشتر تولیدکنندگان جهت کارایی بیشتر، کاهش هزینه‌ها و تشویق سرمایه‌گذاری برای محصولات بیشتر می‌شود.

هماهنگی در استانداردسازی داده‌ها، با تعاریف یکسان در مورد فرمت مدل و تبادل اطلاعات، از پایه‌های بستر توانمندسازی است. این موضوع باعث جریان اطلاعات بدون وقفه بین کاربران و تولیدکنندگان و ابزارهای استفاده از داده‌ها خواهد شد؛ همچنین باعث دسترسی یکسان به خدمات اینترنتی تولیدکنندگان می‌گردد. در واقع، این نوع معماری باعث هماهنگی تمام متولیان در یک محیط باز خواهد بود؛ این نوع محیط یک فضای کارا برای فعالیتهای در سطح ملی خواهد بود.

توانایی ارائه مفهوم بستر توانمندسازی برای ارائه اطلاعات مکانی و ابزار تعیین موقعیت کاربریها، نیازمند تحقیق در مورد نحوه ذخیره‌سازی داده‌ها نیز هست. داده‌های یکسان برای ایجاد بستر توانمندسازی سودمند است، ولی می‌بایست به مزایا و معایب ساختارهای توزیع

مانند شبکه داده و مانند آن اهمیت داده می‌شود، باید به مسائل اجتماعی، مانند حمایت سیاسی، اهداف کاری، فرهنگ به اشتراک‌گذاری، حمایت مالی، همکاری اعضا جامعه نیز اهمیت داده شود بنابراین، مسئله توسعه SDI یک مسئله اجتماعی- فنی است و نه فقط یک مسئله صرفاً فنی، زیرا جامعه می‌تواند از SDI بهره‌برداران برود.

دیدگاه اجتماعی- فنی مرتبط با توسعه‌های فنی SDI حکم می‌کند که باید به مسائل انسانی نیز همانند مسائل فنی و سازمانی توجه داشت. براساس این دیدگاه پیشنهاد می‌شود که دیدگاه فنی به دیدگاه فنی- اجتماعی تغییر کند و توجه متولیان بیشتر روی مردم و فناوری باشد، تا فقط به مسائل فناوریانه معطوف گردد. براین اساس، حرکت از دیدگاه فنی به دیدگاه فنی- اجتماعی باعث می‌شود که متولیان روی نیازها بیشتر از حرکت‌های فناوری تمرکز کنند. در چنین جامعه‌ای، کاربر است که فناوری را مشخص می‌کند، در صورتی که در دیدگاه فنی، این فناوری است که همه چیز را به کاربر تحمیل می‌کند. جنبه دیگر، تفاوت مابین طبیعت ۲ جامعه است. جامعه فنی- اجتماعی پویاست. این به خاطر کاربردها و دیدگاهی است که مردم در جامعه با آن درگیرند، ولی جامعه فنی تقریباً ثابت است، به خاطر اینکه با تقاضا کاری ندارد. جنبه فنی اجتماعی این اجازه را به متولیان می‌دهد، تا تغییرات جامعه را بهتر درک کنند. براساس چنین دیدگاهی در جامعه، مردم تمایل بیشتری برای همکاری خواهند داشت.

کاربردهای عمده زیرساخت داده‌های مکانی- فضایی

از کاربردهای SDI در یک جامعه می‌توان به تسهیل در تبادل، ادغام و به کارگیری اطلاعات مکانی، افزایش منافع اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی حاصل از سرمایه‌گذاریهای انجام شده بر روی داده‌های مکانی- فضایی موجود توسط سازمانهای مختلف، افزایش امنیت اجتماعی با به کارگیری اطلاعات مکانی در مدیریت بحران و ارائه خدمات بهینه به کاربران، با بهره‌گیری از اطلاعات مکانی- فضایی و بهره‌گیری بیشتر از بسترهای

یافته و یکپارچه نیز توجه داشت و از آخرین فناوری روز برای این امر استفاده کرد. مزایای این فناوری در مفهوم کتابخانه‌های مجازی و فناوری (GRID) در علوم کامپیوتر و ابرسرورها دیده می‌شود. ذکر این نکته اساسی است که مشکل اصلی در ساخت یک بستر توانمندسازی نه تنها مشکلات فنی، بلکه مسائل سازمانی و قانونی و مدیریتی است.

برای توسعه یک بستر توانمند، این امر بسیار مهم است که همکاری کافی بین فعالیتهای تحقیقاتی صورت گیرد. این فعالیتهای توانایی بالقوه‌ای در راستای یکپارچه‌سازی و هماهنگی در سطح ملی دارند. اگرچه فعالیتهای زیاد باید برای اجرای کارای آن انجام گیرد، ولی بایستی تعامل کاملی بین توسعه‌دهندگان و کاربران نهایی نیز وجود داشته باشد، چرا که هدف، ایجاد یک سیستم داده‌محور نیست، بلکه بستر توانمندسازی برای تمام نیازها، شامل روش بالا به پائین و پائین به بالا برای کلیه اطلاعات مکانی است.

رسیدن به چنین هدفی به تواناییهای تحقیق، اجرای هماهنگیهای سازمانی و چارچوب حکومتی در جهت مسائل اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی بستگی دارد. بسیاری از سازمانها و مؤسسات تمایلی برای همکاری ندارند، ولی وقتی عامل پر قدرتی برای همکاری وجود داشته باشد، این امر امکان‌پذیر است؛ البته بحثها و چانه‌زنیها همیشه زمانبر و مشکل‌ساز بوده‌اند و این امر باعث مشکلات فراوانی در همکاریهای بین‌سازمانی در طولانی‌مدت است. بستر توانمندسازی نه تنها وسیله‌ای برای به اشتراک‌گذاری و دسترسی به داده‌هاست، بلکه ابزاری برای هماهنگی بین سازمانها نیز بشمار می‌رود.

مسائل مربوط به انسان و اجتماع

SDI درباره به اشتراک‌گذاری داده‌ها، همکاری بین افراد مختلف در جامعه اطلاعات مکانی- فضایی است. کسانی که در حوزه SDI کار می‌کنند، بایستی نقش اساسی انسان را در این مسئله به همان اندازه مسائل فنی در نظر داشته باشند. با عنایت به این مطلب، موفقیت کامل SDI به جامعه و انسان بستگی دارد. به همان اندازه که به مسائل فنی SDI،

کاربرد داده و ایجاد یک سیستم مبتنی بر شبکه، به‌عنوان ابزاری در توزیع داده، تبدیل و تحلیل آن با استفاده از مدل مفهومی SDI را می‌توان ۲ ره‌آورد اصلی این پروژه قلمداد نمود.

پژوهش مذکور در گام نخست، با مطالعه پیشینه تحقیقاتی در زمینه موضوعاتی نظیر شبکه اطلاعات مکانی، زیرساخت اطلاعات مکانی - فضایی و مدیریت بحران آغاز گردید. سپس، مرکز مدیریت بحران از نظر داده مکانی و فاکتورهای فنی و غیرفنی که بر توسعه SDI مؤثرند، مورد ارزیابی قرار گرفت. نتایج حاصل از این بررسی نشان داد که توسعه SDI در ایران به‌منظور مدیریت بحران، تابعی از وضعیت اجتماعی، فنی و غیرفنی، سیاسی، سازمانی و اقتصادی است.

براساس ارزیابی سازمانی، مدل ادراکی اولیه از SDI، با مشخص نمودن هریک از اجزای کلیدی SDI، نظیر منابع انسانی، استانداردها، سیاستها، شبکه و داده در دسترس ایجاد می‌گردد. این مدل قالبی است که می‌تواند محیطی مناسب برای مشارکت سازمانها در جمع‌آوری، توزیع و کاربرد داده‌های مکانی - فضایی را فراهم آورد. یک سیستم مبتنی بر شبکه نیز توسط GIS engine با یک واسط کاربر به‌عنوان ابزاری در جمع‌آوری، توزیع و تحلیل داده‌های مکانی - فضایی شکل گرفت. این سیستم شامل ۵ بخش کلیدی است که عبارتند از:

- واسط کاربر برای دسترسی و تحلیل داده توسط کاربران؛
- اتصال‌گر شبکه و اتصال‌گر کاربری برای دریافت و انتقال درخواست کاربران به اتصال‌گر نقشه؛
- اتصال‌گر نقشه برای تحلیل و پرس‌وجوی داده مکانی براساس نیاز کاربر؛
- اتصال‌گر داده برای استخراج داده از پایگاه داده و انتقال آنها به اتصال‌گر نقشه به‌منظور تحلیل داده مکانی؛ و
- یک پایگاه داده شامل داده‌های مکانی - فضایی.

پروژه آزمایشگاهی در تهران با مشارکت ۱۲ سازمان دربخش مدیریت بحران به‌منظور ارزیابی سیستم مبتنی بر شبکه و توسعه مدل مفهومی SDI انجام شد. از اهداف دیگر این پروژه، شامل یک زلزله فرضی در تهران، بررسی

توانمندسازی اشاره نمود. استفاده از SDI، باعث تسهیل در روند تصمیم‌گیری در کاربردها و فعالیتهای متنوعی می‌گردد. زمینه‌های کاربردی SDI موارد زیر را شامل می‌گردد:

- مدیریت بحران (← مدیریت بحران)؛
- آمایش سرزمین (← آمایش سرزمین)؛
- مدیریت منابع؛
- مدیریت زمین و کاداستر؛
- مدیریت منابع آبی و دریایی؛
- محیط زیست (← محیط زیست)؛
- دفاع و امنیت؛
- مهاجرت (← مهاجرت)؛
- آمار و برنامه‌ریزی؛
- بهداشت و درمان؛
- برنامه‌ریزی اجتماعی؛
- حمل و نقل؛
- کشاورزی؛ و
- استخراج معادن.

توسعه مدل ادراکی SDI و مدیریت بحران

فرایند توسعه SDI در یک جامعه فرایندی بلندمدت و پیچیده است. SDI بیش از آنکه یک محصول صرفاً فیزیکی شامل شبکه‌های کامپیوتری و داده‌های مکانی باشد، درواقع سازوکاری است که فرهنگ به اشتراک‌گذاری و تبادل داده‌های مکانی را میسر می‌سازد. براین‌اساس، توسعه SDI نیازمند فرایندی برنامه‌ریزی شده به همراه بسترسازی مناسب در غالب اشاعه فرهنگ آن است. به‌منظور فراهم‌سازی نمونه‌ای از قابلیت SDI در توسعه پایدار و نقش آن در دسترسی به داده‌های مکان مرجع، به پروژه‌ای تحقیقاتی در ایران که با هدف توسعه سیستمی مبتنی بر SDI از لحاظ دسترسی و کاربرد داده در مدیریت بهینه صورت گرفته است، اشاره می‌شود. این پژوهش عملاً بر ارزیابی میزان واکنش در زمان شکل‌گیری بحران اشاره دارد. شکل‌گیری مدل ادراکی SDI به‌عنوان قالبی در تسهیل مشارکت سازمانها در جمع‌آوری، تفکیک، دسترسی و

بهره‌وری اقتصادی، توسعه اجتماعی و حفاظت محیط زیست تأکید دارد که سرلوحه تمام تصمیم‌گیریهای خرد و کلان جامعه قرار می‌گیرند.

توسعه پایدار در هر زمینه‌ای فرایندی پویا قلمداد می‌شود، به‌گونه‌ای که همزمانی با وقایع شکل گرفته از طریق دستیابی به اطلاعات بهنگام، برای مدیران تصمیم‌گیرنده از اهمیت بالایی برخوردار است. از سوی دیگر، واکنش مناسب کاملاً به زمان وابسته است، تا بتواند عملکردی درخور با شرایط ایجاد شده داشته باشد. بنابراین، هرگونه تأخیر در جمع‌آوری داده، دسترسی، کاربرد و تفکیک آن به‌منزله کاهش کیفیت درپاسخگویی به وقت نیاز است.

روند کنونی حاکی از آن است که زیرساخت داده‌های مکانی - فضایی به‌منزله شالوده مدیریت داده مکانی، قالبی مناسب را فراهم نموده و یک سیستم تحت شبکه می‌تواند ابزاری مؤثر در حل مسائل موجود از طریق داده‌های مکانی - فضایی باشد. در این راستا، مدیریت جامع محیط، اعم از محیط انسان ساخت و محیط طبیعی، نیازمند تلفیق اجزای مکانی این ۲ محیط درکنار یکدیگر و تحلیل همزمان این اجزاست. با ایجاد بستری مناسب در بطن SDI که به‌طور جامع مشکلات فنی و غیرفنی تلفیق داده‌ها را ریشه‌یابی نموده و راهکارهای مناسبی برای غلبه بر این مشکلات را ارائه نماید، می‌تواند کمک شایانی در جهت تسهیل نیل به اهداف توسعه پایدار باشد.

با توجه به رویکرد روزافزون نهادها و دولتها در سطح بین‌المللی به اجرای زیرساخت داده‌های مکانی - فضایی، بررسی و ارزیابی می‌تواند کمک شایانی به توجیه کارا بودن آن بنماید. تاکنون بررسیهای انجام گرفته در این باره بسیار محدود بوده و در سطح محدودی منتشر شده است. علت اصلی این امر در طبیعت متغیر SDI نهفته است. متولی نسل اول SDI اکثراً نهادهای دولتی بوده‌اند که حوزه فعالیت آنها معمولاً بر ایجاد و تکمیل پایگاههای داده‌های مکانی - فضایی متمرکز شده است. در نسل دوم که بیشتر بر تبادل اطلاعات، ارائه خدمات و ارتباط کاربر و داده تأکید دارند، نحوه طراحی و اجرا بیشتر به سمت تعاملات مدیریت رفته

میزان تأثیر این سیستم در آگاهی سازمان مدیریت بحران بود. براساس نتایج پروژه آزمایشگاهی، مدل ادراکی اولیه SDI و سیستم مبتنی بر شبکه مورد ارزیابی کیفی قرار گرفت.

این‌گونه برآورد شده است که برای هر یک از سازمانهای درگیر با این پروژه، زمان پاسخگویی سازمان با دارا بودن تمام اطلاعات موجود و قابل دسترس و هدایت برنامه‌ریزی مناسب پیش از واکنش عملی، حداقل به یک سوم در وضعیت معمول کاهش خواهد یافت. کاملاً مشخص است، چنانچه سایر عوامل، نظیر واکنش مختصات‌بندی شده میان بخشهای موجود، در این ارزیابی وارد شود، نتایج بهتری در صرفه‌جویی از نظر زمان به‌دست خواهد آمد. کوتاه نمودن زمان پاسخگویی، در واکنش نسبت به بحران شکل گرفته، به‌سبب ذات حساس آن به زمان، نتیجه مهمی تلقی می‌گردد.

درواقع، به‌سبب ضرورت داده مکانی در توسعه پایدار، دستیابی به این‌گونه نتایج چندان دور از ذهن نیست، اما آنچه که این پروژه می‌تواند در بهبود آن مؤثر واقع گردد، امکان دستیابی و کاربرد داده مکانی است. در این میان بایستی بدین نکته توجه شود که به‌سبب طبیعت پویای SDI و قابلیت مدیریت بحران در توسعه پایدار (از دیدگاه اجتماعی، فنی و غیرفنی، سیاسی و مالی)، مدل ادراکی SDI و سیستم تحت شبکه آن، نیازمند بازبینی منظم و برنامه‌ریزی شده است.

اهمیت SDI در تسهیل ادغام داده‌های مکانی برای توسعه پایدار

ادغام داده‌های مکانی یکی از مهم‌ترین اعمالی است که تقریباً توسط تمام سرویسهای مکانی انجام می‌گیرد که ضمناً یکی از پرهزینه‌ترین و زمانبرترین عملیات مکانی بشمار می‌رود. از سوی دیگر، ادغام داده‌ها برای تحلیل و ارزیابی تأثیرات متقابل محیط و انسان، امری حیاتی است. کشورهای پیشرفته برای ایجاد تعادل و تعامل سازنده بین محیطهای انسان ساخت و محیط طبیعی، اصولی را تحت عنوان توسعه پایدار معرفی کرده‌اند؛ توسعه پایدار بر ۳ رکن

- Implementation: from Local to Global*, Dept. of Geodesy and Geomatics Engineering and University of New Brunswick, Canada.
- Langdon, A. and Marshall, P. *Organisational Behaviour*, Addison Wesley Longman, Australia. 1998.
 - Lee, J. and Bui, T. *A Template-Based Methodology for Disaster Management Information*, 2000.
 - Mansourian, A.; Rajabifard, A.; Valadan Zoej. M.J. and Williamson, I.P. (2004). "SDI for Disaster Management to Support Sustainable Development", *Map Asia 2004 Conference*, Beijing, China
 - Neal, M. *The Culture Factor: Cross-National Management and the Foreign Venture*, Macmillan Press, London 1998.
 - Patch, J. and Reeve, D. *GIS Organisations and People, a socio-technical approach*. Taylor & Francis, UK: 1999.
 - Pelling, M.; *Natural Disaster and Development in a Globalizing World* London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2003.
 - Radwan, M.; Alvarez, A.; Onchaga, R. and Morales, J. *Designing an Integrated Enterprise Model to support Partnerships in the Geo-Information Industry*. MapAsia, 2003.
 - Rajabifard, A.; Binns, A and Williamson., I. (2005a) "Creating an Enabling Platform for the Delivery of Spatial Information", *Proceedings of SSC 2005 Spatial Intelligence, Innovation and Praxis*: The national biennial Conference of the Spatial Sciences Institute, September, 2005. Melbourne: Spatial Sciences Institute.
 - Rajabifard, A., Binns, A and Williamson., I. (2005b), "Development of a Virtual Australia Utilising an SDI Enabled Platform", *Proceedings FIG Working Week 2005 and GSDI-8*, Cairo, Egypt April 16-21, 2005.
 - Rajabifard, A., Feeney, M., and Williamson I.P. (2002). "Future Directions for the Development of Spatial Data Infrastructure", *Journal of the International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences*, ITC, Vol. 4, No. 1, The Netherlands, PP 11-22.
 - Tierney, K.J. (1989). *The Social and Community Contexts of Disaster: in Psychosocial Aspects* .
 - Rajabifard, A.; Feeney, M. E. F. and Williamson, I. P. (2002). "Future Directions for SDI Development", *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, ITC, Vol. 4, No.1, The Netherlands, pp.11-22.
 - SNDR (2002). *A National Hazards Information Strategy: Reducing Disaster Losses through Better Information*, National Science and Technology Council, Committee on the Environment and Natural Resources, Subcommittee on Natural Disaster Reduction (SNDR), Washington, DC, April 2002.

علیرضا شکیبا

و به‌سوی دست‌اندرکاران داده مکانی سوق پیدا کرده است. هرچند فراورده‌هایی نظیر متادیتا (metadata)، سرویس‌های تحت شبکه و کاتالوگ داده‌ها، جزء لاینفک آن محسوب می‌گردد، چنین رویکردی موجب مشارکت بخش‌های دیگری از جامعه شده و تمایل و درخواست برای ارزیابی SDI را موجب می‌گردد.

نحوه ارزیابی زیرساخت داده‌های مکانی - فضایی

برای ارزیابی SDI شاخص‌های گوناگونی به کار می‌رود. تجربیات به‌دست آمده از ارزیابی موارد مشابه، مانند دولت‌های الکترونیک (← دولت الکترونیک) می‌تواند بدین بحث کمک شایانی نماید. هدف، در واقع، اصطلاحاتی نظیر حساب سود به هزینه و بازگشت سرمایه، ابزار کارایی برای ارائه نسبت هزینه به سود حاصل از سرمایه‌گذاری است.

چالش مهم گسترش SDI، مشخص نمودن کامل مخاطبان و نیازمندی‌های آنها و سپس محاسبه منافع و سود حاصل از اجرای SDI برای مخاطبان است. تجربیات حاصل از دولت الکترونیک در این زمینه می‌تواند کارایی قابل‌توجهی داشته باشد. درکنار این مباحث، برخی برآوردهای انجام شده حاکی از بازگشت سرمایه به میزان ۴ به ۱ (در استرالیا، اروپا و ایالات متحد) و یا ۲ به ۱ (در ایالت نیوسوت ولز استرالیا) تا مقادیر قابل‌توجهی مانند ۲۳ به ۱ (گزارش وزارت کار و اقتصاد اتریش) است.

کتاب‌شناسی:

- Bartlett, C.A. and Ghoshal, S.A. *Managing Across Borders*. London: Hutchinson Business Books, 1990.
- Campbell, H. and Masser, I. *GIS and Organizations*. London: Bristol, PA, Taylor & Francis, 1995.
- CRC. *Report on Concepts and Principles for Virtual Australia*. Melbourne: Australia Internal Research Publication, CRC-SI, 2005.
- Donohue, K. "Using GIS for All-hazard Emergency Management", <http://www.edc.uri.edu/nrs/classes/nr5409/509-2002/donahue.pdf>
- Dynes, R.R. *Organized Behaviour in Disaster*. Lexington: D.C. Health, 1970.
- Giff, G. and Coleman, D. *Funding Models for SDI*

س

ساختار روستایی

Rural Structure

ساختار یا ساختار کالبدی سکونتگاههای روستایی حاصل تعامل متقابل عوامل و نیروهای گوناگون محیطی - اکولوژیک و اجتماعی - اقتصادی است و نمایانگر بافت (texture)، شکل (shape)، فرم (form) و الگوی کالبدی (physical pattern) آنهاست. اجزای متعارف این ساختار عبارتند از:

- خانه‌ها و واحدهای مسکونی؛
- زمینهای زراعی، باغها و اراضی مرتعی؛
- مکانهای عمومی و میادین؛
- واحدهای خدماتی، تسهیلاتی و تأسیسات عمومی؛ و
- شبکه معابر، اعم از راههای ارتباطی درونی و بیرونی روستا.

به سخن دیگر، ساختار کالبدی نه تنها گویای نحوه استقرار فضایی و مکان‌گزینی این اجزاء، بلکه همچنین نشانگر نحوه و درجه نظم‌پذیری آنهاست. در ادبیات روستاشناسی گاهی اصطلاح ساختار کالبدی را با بافت (کالبدی) به صورت مترادف به کار می‌برند. بنابراین، با توجه به استقرار این اجزاء نسبت به هم و فاصله آنها از یکدیگر، سکونتگاه روستایی ممکن است از ساختار کالبدی یا بافت متراکم و منسجم و یا ساختار کالبدی (بافت) غیرمتراکم و منفصل برخوردار باشند (← سکونتگاه روستایی).

کتاب‌شناسی:

- سعیدی، عباس. مبانی جغرافیای روستایی. چاپ هشتم، تهران: سمت،

۱۳۸۵.

- لوبو، پیر. بنیادهای بزرگ زراعی. ترجمه محمود محمودپور، تبریز:

۱۳۵۴.

- English, P.W. *City and Village in Iran*. Wisconsin, 1966.
- Hudson, F.S. *A Geographphy of Settlements*. London, 1970.
- Lienau, C. *Ländliche Siedlungen*. Braunschweig, 1986.
- Uhlig, H. u. C. Lienau. *Die Siedlungen des ländlichen Raumes*. Giessen, 1972.

عباس سعیدی

ساختار شهری

Urban Structure

مفهوم ساختار به کیفیت ساخت، اسلوب و قالبی مربوط می‌شود که نتیجه تلاش یا فعالیتی باشد و آن عبارت از چیزی است که از چند بخش مختلف ساخته شده و به شکل ویژه‌ای قرار گرفته باشد.

در شهرسازی، اگرچه منابعی که به‌طورمستقیم به معنی ویژه ساخت و ساختار اشاره کند، محدود است، ولی می‌توان شکل به هم بافته استقرار شهر و نحوه تأثیرپذیری کالبد آن در یک محیط جغرافیایی را که شامل ترکیب ساختمانها، راهها، به تبعیت از عوامل مختلف می‌شود، تعبیری از ساختار شهری دانست. در دانشنامه برنامه‌ریزی محیطی، ساختار به معنی توزیع مبانی کاربری زمین و شبکه‌های ارتباطی، از جمله خیابانهای اصلی و راه آهن در نواحی شهری را که به‌منظور شناخت و توجیه با شماره موقعیت و کیفیت حوزه‌های شهری صورت می‌گیرد، آمده

است. مجموعه کالبدشهر که در آن استخوان‌بندی راهها، ساختمانها و فضاهایی که به صورت گسترده و متمرکزی با هم در پیوند قرار دارند و عوامل مختلفی که به این استخوان‌بندی و ترکیبات آن اثر می‌گذارد و همچنین نظام فضایی استقرار محورها و مراکز کارکردی شهر را ساختار آن شهر می‌گویند.

برای تعریف ساختار شهر، نیاز به آن است که در ابتدا بافت آن تعریف شود. بافت در تعریفی ساده، عبارت از نحوه تنیده شدن و استقرار ساختمانها و ترکیب آنها با یکدیگر، در ارتباط با شبکه راهها و شرایط محیطی است. در همین راستا، ساختار تأثیر عوامل مختلفی است که بر روی بافت صورت گرفته و آن را تحت تأثیر شرایط خود قرار داده است. بدیهی است که مهم‌ترین عواملی که بر بافت شهر اثر می‌گذارند و ساختار آن را به وجود می‌آورند، شامل عوامل مختلفی همچون عوامل طبیعی و اقلیمی، عوامل فرهنگی و اجتماعی، عوامل اقتصادی و معیشتی، فناوری، عوامل تاریخی، عوامل نهادی و مدیریتی و عوامل تأسیساتی است. ساختار یک شهر، محور اصلی شکل‌گیری و تکوین هر شهر محسوب می‌شود و به مثابه ستون فقرات در ساختار بدن است، به طوری که با از بین رفتن یا خدشه‌وارد آمدن به آن، سازمان آن تحت تأثیر قرار می‌گیرد. بنابراین، ساختار یک شهر زیر مجموعه‌ای از سازمان یافتگی فضایی آن نیز تلقی می‌شود، در عین آنکه ساختار یک شهر می‌تواند تا اندازه زیادی تحولات و سازمان یافتگی شهری را نیز نمایندگی نماید.

اگرچه در بررسی ساختار یک شهر، نتایج کالبدی آن اهمیت دارد، ولی این ساختار صرفاً نتایج کالبدی را در برنمی‌گیرد و تظاهرات آن بیشتر به صورت کالبدی جلوه می‌کند. همچنین در بررسی ساختار شهری، بسته به نوع نگرشی که می‌تواند برای مطالعه آن وجود داشته باشد، نوع مطالعات ساختاری فرق می‌کند. برای مثال، در مطالعات ساختاری یک شهر می‌توان انواع ساختارها، مانند ساختار کالبدی، ساختار اجتماعی، ساختار اقتصادی، ساختار فرهنگی، ساختار فضایی، ساختار مدیریتی، ساختار استقرار راهها، ساختار محیطی، ساختار کاربری، زمین و مانند آنها

را مورد بررسی و مطالعه قرار داد. بدیهی است که بعضی از این ساختارها، مانند ساختار فرهنگی، در شناخت خصوصیات ساختاری اصلی شهر نقش تعیین کننده‌ای دارند. با جمع‌بندی این مطالب، ساختار شهری را می‌توان ترکیب و استخوان‌بندی شهر و کلیه عواملی دانست که یک شهر را می‌سازند و ساختار یک شهر، مفهوم مشترک نظام، الگو، ارتباط سلسله مراتبی، شبکه‌های ارتباطی، سازماندهی فضایی و ترکیب عوامل مختلف آن است. از این رو، ساختار شهری را می‌توان به مثابه یک نظام دانست که مجموعه‌ای بی‌شمار از خرده نظامها، هریک برحسب نوع و شرایط خود و به صورتی مستقل یا وابسته به یکدیگر، در آن اهمیت می‌یابند.

در طول حداقل یک سده گذشته، بحث مربوط به مطالعات ساختاری شهر، مورد توجه اندیشمندان مختلف در عرصه‌های جغرافیایی، اجتماعی، اقتصادی و محیطی بوده است. از آن جمله می‌توان به ساخت دوایر متحدالمرکز ارنست برگس، ساخت شهر همرویت، ساخت چند هسته‌ای شهر ادوارد اولمن و چانسی هریس، ساخت عمومی شهر رابرت دیکنس، ساخت ستاره‌ای، ساخت خطی و ساخت طبیعی شهر اشاره کرد.

در مطالعات ساختار شهری، نحوه به هم پیوستگی و همگن بودن یک مجموعه و تفاوت آن با مجموعه‌های دیگر، از جمله عواملی است که به نحو بهتری ساختار یک شهر را معرفی می‌کند. بدیهی است که منطقی‌ترین نگرش در مطالعات ساختاری شهر به دارا بودن نگاه ساختاری به آن مربوط می‌شود.

کتاب‌شناسی:

- احمدیان، رضا. «گفتمانی در جستجوی مفهوم ساخت شهر»، فصلنامه بین‌المللی فنی و مهندسی. سال دوم، شماره ۵، تهران.
- اعتصام، ایرج. «گفتمانی در جستجوی مفهوم ساخت شهر»، فصلنامه فنی مهندسی. شماره اول، تهران، ۱۳۸۳.
- برزگر، محمدرضا. شهرسازی و ساخت اصلی شهر شیراز: کوشامهر، ۱۳۸۲.
- سعیدنیا، احمد. «گفتمانی در جستجوی مفهوم ساخت»، فصلنامه فنی مهندسی. شماره اول، تهران، ۱۳۸۳.
- شیعه، اسماعیل. «گفتمانی در جستجوی مفهوم ساخت شهر»،

مكلف به مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها و تأمین تسهیلات لازم برای زندگی اجتماع خواهند بود.

اهداف کنترل ساختمان

فعالیت‌های ساختمانی بخش عمده‌ای از کل فعالیت‌های اقتصادی و تولیدی کشور را تشکیل می‌دهند. مقایسه ارقام سرمایه‌گذاری ملی در بخش‌های مختلف تولیدی نشان می‌دهد که سهم عظیمی از این سرمایه‌ها در پروژه‌های ساختمانی و صنایع وابسته به آن به کار گرفته می‌شود؛ این سرمایه یا به صورت مستقیم در پروژه‌های مسکونی، تجاری، بهداشتی، آموزشی، فرهنگی و نظایر آن به کار رفته، یا به صورت غیرمستقیم در قالب مستحدثات جنبی سایر پروژه‌های عمرانی به ساختمان‌سازی اختصاص داده شده است. اگر سرمایه‌های ملی به کار گرفته شده در صدها شاخه از صنایع و خدمات غیرساختمانی را که در اختیار ساختمان قرار می‌گیرند به این ارقام بیفزائیم، بزرگی حجم ثروت ملی در این بخش بیشتر روشن می‌شود. با توجه به نسبت جمعیت شهرنشین و همچنین تمرکز فعالیت‌های اداری، صنعتی، بهداشتی و مانند آن در شهرها، بخش عمده و اصلی ساخت‌وسازهای ساختمانی در شهرها صورت می‌گیرد.

از سوی دیگر، «ساختمان» در بسیاری از موارد، نه تنها گران‌ترین کالایی است که شهروندان در طول حیات خود خریداری می‌کنند، بلکه یکی از حیاتی‌ترین کالاها در زندگی افراد محسوب می‌شود. تأمین رفاه، بهداشت و ایمنی ساختمانها در مقابل حوادث غیرمترقبه از مهم‌ترین وظایف دولت در قبال مردم است. حفظ این سرمایه غیرمنقول و حفظ ایمنی خانواده‌ها، تا حدود زیادی، به طراحی، ساخت و بهره‌برداری علمی و فنی از ساختمانها بستگی دارد. بنابراین، برای حفظ منافع عمومی، حقوق شهروندی و همچنین تأمین رفاه و ایمنی و بهداشت ساکنان، نظارت و کنترل بر فعالیت‌های ساختمانی ضروری است.

صدر پروانه ساختمان (و خاتمه کار) از ابزار کنترل بر فعالیت ساختمانها توسط شهرداریهاست. شهرداریها مجری و ناظر اجرای طرحهای توسعه شهری هستند؛ قطعاً بدون

فصلنامه بین‌المللی فنی مهندسی. سال دوم، شماره دوم، تهران، ۱۳۸۴. - شیعه، اسماعیل. کارگاه برنامه‌ریزی شهری. چاپ پنجم، تهران: دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۶.

- شیعه، اسماعیل. مبانی برنامه‌ریزی شهری. چاپ دهم، تهران: دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۵.

- Couian, R. *The Dictionary of Urbanism*. Norfolk Streetwise Press, 2005.

- Gilpin, A. "Environmental Planning", *A Condensed Encyclopedia*. New Jersey: Noyes publications, 1986.

اسماعیل شیعه

ساخت‌وساز شهری

Urban Construction

هرچند نمی‌توان ادعا کرد که تمام ساخت‌وسازها تحت کنترل رسمی دولت هستند، اما شهرداریها در اغلب شهرها، کمابیش بر ساخت‌وساز بناها نظارت دارند. صدور پروانه برای کلیه ساختمانهایی که در شهر ساخته می‌شوند، برای نخستین بار در قانون شهرداریها (مصوب ۱۳۳۴ش بند ۲۴ ماده ۵۵) جزو وظایف شهرداریها بشمار آمده است. در ۱۳۴۵ش قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق چند ماده به قانون شهرداری تصویب شد. در ماده ۱۰۰ این قانون آمده است که مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن، قبل از هر اقدام قانونی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان، باید از شهرداری پروانه اخذ نمایند.

در قانون نوسازی و عمران شهری (مصوب ۱۳۴۷ش) نیز به اختیارات شهرداری در کنترل ساختمان اشاره شده است. در ماده ۲۳ این قانون آمده است: «شهرداریها دارای اختیار نظارت بر طرز استفاده از اراضی داخل محدوده و حریم شهر از جمله تعیین تعداد طبقات و ارتفاع و نماسازی و کیفیت ساختمانها براساس نقشه جامع شهر و منطقه‌بندی آن؛ با رعایت ضوابط و معیارهایی که از طرف شورای عالی شهرسازی تعیین و به‌وسیله وزارت کشور ابلاغ خواهد شد، هستند. شهرداریها با استفاده از اختیارات فوق

استفاده از ابزار پروانه ساختمانی، کنترل تراکمها و کاربریها و تعداد طبقات و رعایت اصول فنی ساختمان غیرممکن می‌گردد.

تا چند دهه پیش، هدف از صدور پروانه بیشتر وصول عوارض پروانه ساختمان و سایر عوارض معوقه از ساختمان بود، اما اخیراً رعایت ضوابط و مقررات طرحهای شهری و مقررات ساختمانی وزارت مسکن و شهرسازی (← وزارت مسکن و شهرسازی)، مهم‌ترین هدف جهت اطمینان از رعایت حقوق شهروندان است.



صدور گواهی پایان کار ساختمان، آخرین مرحله از کنترل و نظارت بر احداث ساختمان در شهرهاست. در این مرحله، مهندس ناظر مراتب اجرای درست ساختمان‌سازی را طبق مفاد پروانه ساختمان، گواهی نموده و شهرداری برحسب تقاضای مالک ساختمان و پس از بررسی و احراز اینکه بنا کاملاً مطابق با پروانه صادره ساخته شده است؛ گواهی پایان ساختمان را صادر می‌کند. صدور این گواهی به‌منزله آماده بودن ساختمان برای بهره‌برداری است.

از قوانین مؤثر در کنترل ساختمان - قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان است که جدیدترین و مهم‌ترین آنهاست. حوزه عملکرد قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمانی از گستردگی زیادی برخوردار است و مجموعه قوانین، مقررات و آئین‌نامه‌ها، استانداردها و تشکلهای مهندسی، حرفه‌ای و صنفی را شامل می‌شود.

برای انتظام دادن به وضعیت ساختمان در کشور، براساس قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی دست‌اندرکار در امر ساختمان

ملزم به داشتن صلاحیتهای حرفه‌ای احراز شده هستند. مقررات ساختمانی جنبه ملی دارد و برای تمام شهرهای کشور یکسان است. این مقررات اصولاً زیر نظر کمیته‌ای متشکل از صاحب‌نظران رشته‌های مختلف، نظیر سازه، ساختمانهای بتون آرمه، ساختمانهای فولادی، مکانیک خاک و مهندسی پی، معماری، تأسیسات مکانیکی، تأسیسات برقی و سایر تخصصهای مرتبط با مقررات ساختمانی تدوین شده است. مقررات ساختمانی اصولی را دربر می‌گیرد که حداقل کیفیت در همه انواع ساختمانها در سراسر کشور الزاماً در آن رعایت شده باشد. البته تفاوت‌های منطقه‌ای ناشی از وضعیت اقلیمی، میزان مهارت نیروی انسانی موجود در هر منطقه و ویژگیهای مصالح بومی هر استان به‌عنوان مقررات ویژه همان استان به مقررات ملی افزوده شده است.

مقررات ساختمانی افزون بر موازین فنی متناسب با شرایط اقتصادی اجتماعی هر استان، سطح مهارت فنی افرادی که با مقررات سروکار دارند، هماهنگ با نیازها و امکانات مادی و معنوی و بالاخره در چارچوب شناختهای علمی و فنی موجود تنظیم و تدوین می‌شود و در یک رابطه تأثیر و تأثر متقابل با عوامل فوق راه اعتلا را می‌پیماید.

کتاب‌شناسی:

- سعیدنیا، احمد. «ساخت و ساز شهری»، جلد ششم کتاب سبز شهرداریها. مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۸.
- شهرداری تهران. طرح نظام هدایت و کنترل ساختمانها، بی‌تا.
- فدایی رضوی، باقر. «کنترل کیفیت ساختمان»، مجموعه مقالات کنفرانس ملی مقررات و کنترل ساختمان، ۱۳۷۵.
- مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری ایران. مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی. وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۸.
- قربانی، فرج‌اله. مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری. خدمات عمومی، تهران: انتشارات فردوسی، ۱۳۷۸.
- قالیبافان، مهدی. «سیر تکاملی مقررات و ضوابط ساختمانی»، پیام آبادگران، ۱۳۷۳.
- مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی معماری و شهرسازی ایران. مجموعه مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
- هاشمی، فضل‌الله. حقوق شهری و قوانین شهرسازی. مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۱.

احمد سعیدنیا

اصولی برای تأسیس باغهای وحش، تأسیس نمایشگاههای حیات وحش، دفع حیوانات وحشی، صدور پروانه‌های شکار و صید و برنامه‌ریزی و اقدام در مورد تشکیل ستاد بحرانهای زیست‌محیطی و حوادث غیرمترقبه، در این اداره کل انجام می‌گیرد.

• **دفتر روابط عمومی و امور بین‌الملل.** برقراری ارتباط بین سازمان و سایر وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمانهای دولتی و نهادهای انقلابی و تبادل اطلاعات در زمینه فعالیتهای سازمان و نیز اقدامات لازم به‌منظور حفظ و گسترش روابط و ارتباط متقابل با کنوانسیونهای بین‌المللی و منطقه‌ای، از اهم فعالیتهای این دفتر بشمار می‌رود.

• **آموزشکده حفاظت محیط‌زیست.** آموزشکده حفاظت محیط‌زیست با هدف انجام آموزشهای تخصصی لازم در زمینه محیط‌زیست و به‌منظور تأمین، تجهیز و تربیت نیروی انسانی متخصص ایجاد شده است. علاوه‌براین، تأمین خدمات آموزش زیست‌محیطی به وزارتخانه‌ها و مؤسسات برای آموزش افراد مرتبط با محیط‌زیست را برعهده دارد.

معاونتها

• **معاونت توسعه مدیریت و امور مجلس.** این معاونت شامل اداره کل امور اداری، اداره کل امور مالی و ذی‌حسابی، دفتر حقوقی و امور مجلس و مرکز نوسازی و تحول اداری است. مرکز نوسازی، مدیریت تشکیلات و بودجه، مدیریت بهبود روشها و فناوری اطلاعات و مدیریت بهبود مدیریت و سرمایه انسانی را زیر پوشش خود دارد.

• **معاونت محیط طبیعی و تنوع زیستی.** این معاونت شامل دفتر زیستگاهها و امور مناطق، دفتر حیات‌وحش و موزه‌های تاریخ طبیعی و دفتر تنوع زیستی و ذخایر ژنتیکی است و برخی از وظایف آن عبارتند از: تعیین ارزشها و کانونهای تنوع زیستی؛ مدیریت پروژه زیستگاههای حساس؛ اجرای طرح جامع مدیریت برای مناطق تحت حفاظت سازمان و تالابهای مهم؛ مدیریت خاص ذخیره‌گاههای زیست‌کره کشور؛ بررسی گونه‌های جانوری و گیاهی منقرض شده و یا مورد تهدید؛ و تأسیس و تکمیل

سازمان حفاظت محیط زیست

سازمان حفاظت محیط‌زیست در راستای تحقق اصل پنجاهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌منظور حفاظت از محیط‌زیست و تضمین بهره‌مندی صحیح و مستمر از محیط‌زیست کشور، به‌نحوی که ضمن حفظ تعادل مناسبات زیستی، موجبات رشد و اعتلای انسان را فراهم سازد، ایجاد شده است. تشکیلات این سازمان، شامل ریاست، ۵ معاونت و دفاتر زیرمجموعه آنها، ۴ دفتر مستقل، آموزشکده محیط‌زیست و ۳۰ اداره کل در مراکز استانهاست. هریک از اجزاء این تشکیلات، براساس سیاستها، اهداف کمی و کیفی سازمان، وظایفی را برعهده دارند که به‌شرح زیر است:

دفاتر مستقل

• **دفتر ریاست و دبیرخانه شورای عالی.** این دفتر در راستای گردش بهینه امور حوزه رئیس سازمان (معاونت رئیس‌جمهور) و نیز تسهیل در ارتباطات تشکیلاتی، مردمی، بین‌المللی و رسانه‌ای، به تنظیم و هماهنگی برنامه‌ها، مکاتبات، بازدیدها و سفرهای ریاست سازمان می‌پردازد و علاوه‌برآن، کلیه وظایف دبیرخانه شورای معاونان سازمان را برعهده دارد.

• **دفتر ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات.** تهیه شاخصها و معیارهای ارزیابی عملکرد سازمان و اجرای دستورالعملهای ارزیابی و نظارت بر آن و نیز انجام مطالعات و تحقیقات در این‌باره، تهیه و تنظیم برنامه‌های بازرسی مستمر و دوره‌ای و یا موردی و انجام آن و تهیه گزارشهای ادواری، بررسی و تحقیق پیرامون شکایات و پاسخگویی به آنها، از جمله وظایف این دفتر است.

• **اداره کل هماهنگی گارد امور استانها و مناطق.** ایجاد هماهنگی بین فعالیتهای واحدهای تخصصی ستادی و واحدهای اجرایی، تهیه دستورالعمل و روشهای هماهنگ در خصوص نحوه کنترل و نظارت بر منابع آلوده‌کننده محیط‌زیست، حفاظت و بهره‌برداری اصولی از حیات‌وحش، منابع سطحی و زیرزمینی، صدور موافقت

موزه‌های تاریخ طبیعی کشور.

• **معاونت آموزش و پژوهش.** این معاونت با دفاتر زیرمجموعه خود، شامل دفتر پژوهش، برنامه‌ریزی، نظام اطلاعات و آمار محیط‌زیست، دفتر مشارکت و آموزشهای همگانی محیط‌زیست، دفتر توسعه پایدار بوم‌شناختی و اقتصاد محیط‌زیست، این وظایف را برعهده دارد: تدوین اولویت‌های پژوهشی کشور؛ ایجاد سیستم مدیریت اطلاعات پژوهشی کشور در زمینه محیط‌زیست؛ ایجاد مرکز اطلاع‌رسانی و بانک اطلاعاتی؛ راه‌اندازی سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) و سنسجش از دور (RS)؛ ارزش‌گذاری اقتصادی منابع طبیعی؛ و تدوین خط‌مشی ملی توسعه پایدار.

• **معاونت محیط‌زیست انسانی.** این معاونت شامل ۴ دفتر ارزیابی اثرات زیست‌محیطی، دفتر هوا، دفتر آب و خاک و دفتر پایش فراگیر محیط‌زیست است و برخی از وظایف آن عبارتند از: ارزیابی ظرفیت قابل تحمل محیط درجهت بهره‌وری معقول و مستمر از منابع محیط‌زیست؛ ارزیابی طرح‌های عمرانی و اقتصادی؛ شناخت علل بروز اثرات زیست‌محیطی ناشی از طرح‌های توسعه؛ مطالعه و بررسی کنترل آلودگی هوا در صنایع؛ کنترل فاضلاب‌های صنعتی، خانگی و تأسیسات عمومی؛ و برقراری استانداردها و ضوابط مربوط به آلودگی هوا، صدا، آب، خاک و ارتعاش.

• **معاونت محیط‌زیست دریایی.** این معاونت، شامل ۳ دفتر مدیریت سواحل و تالاب‌های ساحلی، دفتر اکوبیولوژی دریایی و دفتر بررسی آلودگی‌های دریایی است و برخی از وظایف آن عبارتند از: بررسی و مطالعات مناطق ساحلی؛ تهیه ضوابط و استانداردهای مرتبط؛ تعیین الگوی مدیریت زیست‌محیطی تالابها و سواحل دریایی؛ اجرای مطالعات بیولوژیک و اکوبیولوژیک دریایی؛ و پایش و مدیریت منابع ساحلی و دریایی، زیستگاه‌های حساس آبی و تالاب‌های ساحلی.

کمیته‌ها

- کمیته ملی توسعه پایدار (← توسعه پایدار، کمیته ملی).
- کمیته اجرایی کاهش آلودگی هوا. این کمیته از ۱۳۷۶ش

تشکیل و در مهر ماه ۱۳۷۷ش ضرورت قانونمند شدن آن در هیئت دولت به تأیید رسید و بدین ترتیب، به‌صورت ماده ۱۰ آئین‌نامه اجرایی تبصره ۸۲ قانون ۵ ساله دوم مصوب و وجهه قانونی پیدا کرد.

اعضای این کمیته عبارتند از: معاون محیط‌زیست انسانی سازمان حفاظت محیط‌زیست (رئیس)؛ مدیرکل حفاظت محیط‌زیست استان تهران (دبیر)؛ یک نفر نماینده از اعضای شورای عالی حفاظت محیط‌زیست و نمایندگانی از وزارت نفت، وزارت صنایع و سازمان گسترش و نوسازی صنایع، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نیروی انتظامی (معاونت حمل‌ونقل و راه‌نمایی و رانندگی)، شهرداری تهران، صدا و سیما جمهوری اسلامی، وزارت کشور، استانداری تهران، وزارت پست، تلگراف و تلفن، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و کمیسیون زیربنایی و صنعت هیئت وزیران.

برخی دستاوردهای کمیته اجرایی کاهش آلودگی هوا از تاریخ ۱۳۷۶/۸/۱۹ش عبارتند از: تهیه و تدوین برنامه جامع کاهش آلودگی هوای تهران؛ ممنوعیت شماره‌گذاری اتوبوسها و مینی‌بوسهای دیزلی در شهر تهران و استفاده از سوخت گاز (CNG) طبیعی؛ پیگیری و اقدام در زمینه توزیع بنزین بدون سرب در تهران و سایر شهرهای کشور؛ پیگیری تبدیل به احسن خودروهای سواری فرسوده؛ و برگزاری هرساله روز هوای پاک در تهران و ۶ شهر آلوده کشور به‌عنوان حرکتی نمادین و فرهنگ‌ساز با همکاری گسترده کلیه دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و مشارکت سازمان‌های غیردولتی زیست‌محیطی.

شوراها

• **شورای پژوهشی سازمان حفاظت محیط زیست.** شورای پژوهشی به‌منظور سیاست‌گذاری هدایت کلان و نظارت عالیه و هماهنگی در امور تحقیقات زیست‌محیطی و ایجاد زمینه مناسب برای توسعه و پیشبرد آن در سطوح ملی، استانی و منطقه‌ای و تحول کمی و کیفی و کاربردی کردن طرح‌های تحقیقاتی و نیز حمایت و پشتیبانی از ترویج و گسترش یافته‌های تحقیقاتی تشکیل می‌شود.

تقویت نهادهای مدنی فراهم کرده است. سازمان حفاظت محیط زیست، سازمانهای غیردولتی زیست محیطی را چنین تعریف کرده است: سازمانهای غیردولتی زیست محیطی به کلیه تشکلهای غیردولتی، غیرانتفاعی و غیرسیاسی اطلاق می گردد که حاصل شکل اشخاص حقیقی هستند و به طور داوطلبانه سازماندهی شده اند. این سازمانها با تدوین اساسنامه از تاریخ ثبت در مراجع رسمی، به عنوان یک شخصیت حقوقی جهت تحقق اهداف زیست محیطی به فعالیت می پردازند.

کتاب شناسی:

- مجموعه اسناد اداره روابط عمومی و امور بین الملل سازمان حفاظت محیط زیست.

- www.irandoc.org

محمد رضا فرزند بهتاش

سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور

پیشینه حقوقی - سازمانی

شهرداریها سازمانهای عمومی غیردولتی هستند که در سطح شهرها به اهداء خدماتی مانند حمل و نقل عمومی، تأمین ایمنی، احداث خیابانها و معابر، و برنامه ریزی شهر می پردازند. تشابه وظایف و نیازمندهای مشترک موجب شده است که در بیشتر کشورهای جهان شهرداریها نسبت به تأسیس اتحادیه شهرداری برای تأمین نیازهای مشترک و دفاع از حقوق شهرداریها در برابر دیگر نهادها و سازمانها اقدام کنند. در ایران تا پیش از انقلاب اسلامی (۱۳۵۷ش) سازمانی به نام اتحادیه شهرداریهای ایران وجود داشت که در ۱۳۳۵ش تأسیس شده بود و تمام شهرداریهای کشور در آن عضویت داشتند. اتحادیه زیر نظر وزارت کشور به فعالیت می پرداخت. با این وجود به موجب ماده ۶۲ قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ش تأسیس سازمانی که بعدها سازمان شهرداریهای کشور نام گرفت، مطرح شد.

• **شورای انفورماتیک.** این شورا در حوزه مسئولیت، معاونت آموزش و برنامه ریزی تشکیل می شود و منظور از آن، سیاستگذاری، برنامه ریزی و به کارگیری سیستمهای سخت افزاری و نرم افزاری و شبکه اینترنت لازم، با رعایت استانداردهای مناسب و همچنین ایجاد هماهنگی، توجیه و جلب مشارکتهای فعال کلیه دفاتر و ادارات و مراکز ذی ربط سازمان و همچنین نظارت عالی بر نحوه انجام این مهم، به منظور پیشبرد هر چه بیشتر سیستم جامع انفورماتیک است.

• **شورای برنامه ریزی.** این شورا در مسئولیت معاونت مدیریت و امور مجلس سازمان تشکیل می شود و هدف از آن، سیاستگذاری کلان، تدوین و تصویب مواد قانونی برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، به منظور برنامه ریزی در بخش محیط زیست است.

• **شورای چاپ و نشر.** شورای چاپ و نشر سازمان به منظور سیاستگذاری، هدایت کلان، نظارت عالی و هماهنگی در امور مرتبط با چاپ و نشر و ایجاد زمینه مناسب برای اشاعه فرهنگ و علوم زیست محیطی و اطمینان از مورد تأیید بودن کیفیت، ضرورت و مطلوبیت انتشارات چاپی سازمان تشکیل می گردد.

• **شورای عالی حفاظت از محیط زیست.** مبنای وجودی و ساختار و تشکیلات رسمی این شورای عالی به ۱۳۴۶ش باز می گردد. این شورا نخست به نام شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید، طبق قانون شکار و صید مصوب ۱۶ خرداد ۱۳۴۶ش شکل گرفت. با تصویب این قانون در آن زمان، سازمان شکاربانی و نظارت بر صید، به منظور حفظ و حمایت و تکثیر حیوانات قابل شکار و صید جایگزین **قانون شکار ایران** گردید و به لحاظ برخی وظایف مرتبط در زمینه حفظ حیات وحش، زیر نظر شورای عالی شکاربانی و نظارت بر صید قرار گرفت.

تشکلهای زیست محیطی

ضرورت کوچک شدن دولتها در این برهه از تاریخ و همیاری مردم برای پیشبرد وظایف اجتماعی، موجبات جلب مشارکتهای مردمی را در اداره امور و تشکیل

این ماده مقرر می‌کند که «به‌منظور راهنمایی و ایجاد هماهنگی در امور شهرداریها و آموزش کارکنان شهرداریها، همچنین نظارت در حسن اجرای وظایفی که طبق این قانون به عهده وزارت کشور گذاشته شده است، سازمان متناسبی در وزارت کشور پیش‌بینی و تأسیس شود. این سازمان موظف است تشکیلات خود را از هر نظر تکمیل و همواره مهندسان و کارشناسان تحصیلکرده در رشته‌های مختلف مورد نیاز شهرداریها را که مدارک علمی و تخصصی داشتند، در اختیار داشته باشد تا به‌منظور بازرسی شهرداریها مورد استفاده قرار گیرد». با توجه به فعالیت اتحادیه شهرداریهای ایران، تأسیس سازمان پیش‌بینی شده در ماده مذکور هیچ‌گاه عملی نشد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، با درخواست وزارت کشور و تصویب شورای انقلاب (مصوب ۱۳۵۹/۴/۲۴ش)، ماده ۸۲ که مربوط به تأمین اعتبار سازمان پیش‌بینی شده براساس ماده ۶۲ بود، به همراه ماده ۱۰۸ (مصوبه اصلاحیه قانون در بهمن ۱۳۴۵ش) و اصلاح مجدد همین ماده در مهر ۱۳۵۴ش درخصوص تشکیل اتحادیه شهرداریهای کشور، ملغی اعلام شد و تنها ماده ۶۲ باقی ماند. بدین ترتیب، اتحادیه شهرداریهای ایران منحل شد، اما بازم سازمان شهرداریها شکل نگرفت. پس از گذشت نزدیک به ۶ سال از انحلال اتحادیه شهرداریها و احساس نیاز به چنین سازمانی، هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۵/۵/۸ش بنا به پیشنهاد وزارت کشور موافقت کرد که در اجرای ماده ۶۲ قانون شهرداریها، سازمان شهرداریهای کشور برای انجام وظایفی که قانوناً به عهده وزارت کشور است، به‌صورت سازمان مستقل و وابسته به وزارت کشور تأسیس شود. برای تأمین هزینه‌های سازمان مقرر شده بود کلیه اعتبارات متعلق به شهرداریها که قانوناً وصول و بین شهرداریها تقسیم می‌شد، در اختیار سازمان مذکور خواهد بود تا طبق مقررات جاری اقدام کند. همچنین تصریح شده بود که سازمان شهرداریهای کشور از محل اعتبارات فوق اداره خواهد شد، به طوری که هیچ‌گونه بار مالی برای دولت نداشته باشد. پس از این مصوبه، وزارت کشور اساسنامه سازمان شهرداریها را در ۴ فصل، ۱۷ ماده و ۳ تبصره، مستند به تصویب نامه شماره ۳۵۹۶۰

مورخ ۱۳۶۵/۵/۱۹ش هیئت وزیران تهیه و جهت تأیید به سازمان امور اداری و استخدامی وقت ارسال کرد. با وجود موافقت رئیس وقت سازمان مذکور با اساسنامه یادشده در تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۲۸ش اما سازمان شهرداریهای کشور همچنان تأسیس نشد. باین‌وجود، منابع مالی سازمان در اختیار معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور قرار گرفت و عمده اعتبارات آن صرف خرید ماشین‌آلات، تجهیزات و قطعات و لوازم یدکی مورد نیاز شهرداریهای کشور شد. با اینکه چنین سازمانی در عمل تأسیس نشد، برخی وظایف پژوهشی و برنامه‌ریزی آن با توجه به تأسیس مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری در اواخر ۱۳۶۸ش و به‌ویژه گسترش فعالیت این مرکز از اواخر ۱۳۷۳ش به انجام رسید. پس از تشکیل شوراهای اسلامی شهرها در ۱۳۷۷ش و نیازمندیهای جدید مدیریت شهری، مانند استفاده بهینه از منابع و بهره‌مندی از تجربیات و سرمایه‌گذاریهای مشترک، حوزه معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور در ۱۳۷۹ش مصمم شد تا سازمان شهرداریهای کشور را تأسیس کند. از این‌رو اساسنامه اصلاحی پیشنهادی سازمان شهرداریهای کشور تهیه شد و پس از تأیید وزیر کشور، برای تصویب به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال شد. با تصویب اساسنامه اصلاحی از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، انتخاب ۳ نفر شهردار عضو شورای سازمان از سوی شهرداران منتخب استانها در ۱۳۸۰ش و صدور حکم معاون هماهنگی امور عمرانی به‌عنوان رئیس سازمان، سازمان شهرداریهای کشور تأسیس شد. با توجه به تشکیل دهیاریهای خودکفا در روستاهای کشور در ابتدای دهه ۱۳۸۰ش، وظایف مدیریت کلان دهیاریها برعهده سازمان شهرداریهای کشور گذاشته شد و این سازمان با افزودن یک معاونت جدید به نام «امور دهیاریها»، به «سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور» تغییر نام یافت.

وظایف و تشکیلات

اساسنامه اصلاحی سازمان در ۴ فصل، ۲۱ ماده، ۷ تبصره و ۴۶ بند تهیه شده است. فصل اول اساسنامه به کلیات، فصل

لازم در جهت همکاری شهرداریهای شهرهای مجاور با هدف تقلیل هزینه‌های عمرانی و خدماتی و جلوگیری از اصراف و تبذیر در امکانات شهرداریها، نظیر ایجاد بانک ماشین‌آلات، استفاده مشترک از نیروی انسانی و تخصصی، برنامه‌ریزی و تسهیم کلیه اعتبارات و وجوه متمرکز شهرداریها که طبق قوانین مربوط در اختیار وزارت کشور (سازمان شهرداریها) قرار می‌گیرد؛

• نمایندگی وزارت کشور جهت عضویت و شرکت در کلیه کمیسیونها، کمیته‌ها، جلسات و هیئتهایی که موضوع آنها در ارتباط با وظایف سازمان است و نیز در همایش و اجتماعات حسب نیاز و درخواست، به منظور آموزش نیروی انسانی مورد نیاز سازمان و شهرداریها در رشته‌های تخصصی، مالی، اداری، فنی، خدماتی و سایر رشته‌های مورد نیاز سازمان؛

• تعیین ضوابط و معیارهای مربوط به استفاده مدیران و کارکنان سازمان شهرداریها از بورسهای آموزشی مطابق مقررات مربوط؛

• نظارت و مراقبت در اقامه کلیه دعاوی له و علیه شهرداریها از طریق مشاوره و راهنمایی حقوقی آنها حسب مورد و با درخواست شهرداریها و قبول وکالت و حق توکیل از طریق شهرداری به منظور حضور و دفاع حقوقی در محاکم قضایی و حقوقی؛

• قبول نمایندگی شهرداریها برای انجام معاملات آنها و نیز تجهیزات و ماشین‌آلات به صورت متمرکز از محل وجوه متمرکز شهرداریها که در اختیار سازمان است با رعایت مقررات مربوط؛

• انجام کلیه تکالیف و وظایفی که در قالب موضوعات این اساسنامه طبق قوانین و مقررات در امور شهرداریها به وزارت کشور محول شده یا خواهد شد؛

• تألیف و ترجمه و انتشار کتب و مجلات درباره مسائل اداری، فنی، مالی، خدماتی و سایر امور شهرداریها؛

• ارائه خدمات حسابرسی حسب درخواست شهرداریها رأساً و یا از طریق انعقاد قرارداد حسابرسی با مؤسسات حسابرسی قانونی که مجوز رسمی از مراجع ذی‌ربط دارند؛

• بازرسی شهرداریهای کشور؛

دوم به هدف و وظایف و حدود اختیارات سازمان، فصل سوم به ارکان سازمان و فصل چهارم به مقررات مختلف اختصاص دارد. اهداف سازمان طبق اساسنامه عبارت است از بهبود وضع شهرداریها و دهیاریهای کشور و سازمانهای وابسته به آنها در زمینه‌های مختلف و توجه هرچه بیشتر به حداکثر استفاده از امکانات موجود. وظایف سازمان نیز براساس ماده ۶ اساسنامه به قرار زیر است:

• تشکیل بانک اطلاعات به منظور جمع‌آوری اطلاعات و آمارهای مربوط به شاخصهای عمران شهری و تجزیه و تحلیل آنها برای تصمیم‌گیری و استفاده در طراحی و برنامه‌ریزی و بهبود امور شهری و شهرداریها؛

• ایجاد مراکز پژوهشی به منظور انجام مطالعات و بررسیهای مربوط به شهرداریها و مطالعه و بررسی مداوم مسائل سازمانی و روشهای اداری، مالی، فنی، خدماتی و تدارکاتی و سایر امور شهرداریها و سازمانهای تابعه و وابسته و توصیه برای ایجاد یا اصلاح سازمان و بهبود روشها و ایجاد وحدت رویه؛

• بررسی و تنقیح قوانین و مقررات مرتبط با امور شهرداریها، اعم از جاری و پیشنهادی، به منظور تشخیص مقررات متناقض و مزاحم و دست‌وپا گیر و نیز رفع خلغهای قانونی و یا اصلاح و تکمیل مقررات موجود و پیشنهاد آن جهت سیر مراحل قانونی و پیگیریهای لازم تا مرحله تصویب و ابلاغ؛

• تشکیل همایشها، کنفرانسها و جلسات و برنامه‌های آموزشی به منظور ارتقاء کاری و عملکرد شهرداران و کارکنان شهرداریها؛

• ایجاد ارتباط بین شهرداریهای کشور و شهرداریهای سایر کشورها و همچنین حضور در مجامع بین‌المللی مرتبط با امور شهری و شهرداری و قبول عضویت مراجع مذکور به منظور آگاهی و استفاده از تجارب و تحولات علمی در زمینه‌های مربوط به امور و مسائل شهری و شهرداریها با رعایت قوانین و مقررات مربوط؛

• برقراری ارتباط بین شهرداریهای کشور به منظور تبادل اطلاعات و تجارب مربوط به روشهای اداری، مالی، فنی، خدماتی و سایر امور شهرداری و همچنین ایجاد شرایط

دفتر آموزش و مطالعات کاربردی، تشکیلات و نیروی انسانی، بودجه و طرحهای اقتصادی و آمار و فناوری اطلاعات؛

• **معاونت پشتیبانی و امور اجرایی شهرداریها و دهیارها،** مشتمل بر یک دفتر حقوقی و ۲ اداره کل خدمات مالی و تجهیزات و تدارکات؛

• **معاونت امور شهرداریها،** مشتمل بر ۳ دفتر هماهنگی حمل و نقل و ترافیک، هماهنگی خدمات شهری و عمران و توسعه شهری؛ و

• **معاونت امور دهیارها،** مشتمل بر ۲ دفتر عمران و توسعه روستایی و مطالعات و برنامه‌ریزی روستایی.

مراکز وابسته به سازمان عبارتند از: مرکز پژوهشهای شهری و روستایی، انتشارات سازمان شهرداریها و دهیارهای کشور و مرکز آموزش سازمان. این سازمان نقش مهمی در توزیع اعتبارات متمرکز، آموزش مدیران و کارکنان و تجهیز و تدارک شهرداریها و دهیارهای کشور دارد.

کتاب‌شناسی:

- *اساسنامه اصلاحی سازمان شهرداریها و دهیارهای کشور.*
- مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی. *لوح قانون، مجموعه قوانین و مقررات کشور.* تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸.

حسین ایمانی جاجرمی

سازمان(های) غیردولتی

Non-governmental Organization(s)

سازمانهای غیردولتی به گروههای داوطلبانه و غیرانتفاعی از شهروندان گفته می‌شود که غالباً برای هدفهایی انسان‌دوستانه در سطوح محلی، ملی یا بین‌المللی سازمان یافته‌اند. این سازمانها توسط مردمانی اداره می‌شوند که دارای هدفهای مشترک هستند. بسیاری از سازمانهای

تهیه و تدوین نظام برنامه‌ریزی شهرداریها، انعقاد قراردادهای خاص به‌منظور استفاده از خدمات افراد متخصص و یا مهندسین مشاور و پیمانکاران و سازندگان و دانشگاهها و مؤسسات تحقیقاتی اعم از داخلی یا خارجی با رعایت مقررات مربوط برای مدت محدود و معین؛ و
• نظارت عالیه بر نحوه اجرای پروژه‌ها و طرحهای عمرانی از نظر فنی و حسن اجرای کار.

ارکان سازمان عبارتند از: ۱. شورای سازمان؛ ۲. رئیس سازمان؛ ۳. حسابرسی (بازرسی) سازمان. طبق اساسنامه معاون هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور رئیس سازمان است.

شورای سازمان مرکب از اعضای زیر است: ۱. معاون هماهنگی امور عمرانی وزارت کشور که رئیس شورا است؛ ۲. نماینده رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور؛ ۳. سه نفر از شهرداران کشور به انتخاب شهرداران در ۲ مرحله درون استانی و بین استانی برای مدت ۲ سال که انتخاب مجدد آنها بلامانع است.

مهم‌ترین وظایف شورای سازمان عبارت است از: بررسی و تصویب بودجه؛ اصلاح بودجه؛ متمم بودجه؛ بیان و تفریح بودجه و برنامه یکساله و پنجساله سازمان؛ اظهارنظر پیرامون اصلاح تشکیلات سازمان؛ انتخاب حسابرس؛ تأسیس شرکتهای وابسته به سازمان؛ تأیید اساسنامه؛ موافقت با تأسیس اتحادیه سازمانهای وابسته به شهرداریها؛ و تصویب آئین‌نامه‌های استخدامی و مالی. موارد یاد شده را رئیس سازمان تهیه و به شورا جهت تصویب پیشنهاد می‌کند.

منابع مالی سازمان شامل منابع مالی موضوع مصوبه مورخ ۱۳۶۵/۵/۸ش هیئت وزیران (کلیه اعتبارات متعلق به شهرداریها که قانوناً وصول و بین شهرداریها تقسیم و ایصال می‌گردد)، اعتبارات دولتی در صورت پیش‌بینی و منظور در بودجه کل کشور و هدایا و کمکهای دولت و اشخاص حقیقی و حقوقی است.

هم‌اکنون سازمان شهرداریها و دهیارهای کشور با ۴ معاونت به فعالیت مشغول است:

• **معاونت برنامه‌ریزی و توسعه شهرداریها،** مشتمل بر ۴

سازمانهای غیردولتی اغلب در سطح ملی تشکیل می‌شوند. در دهه ۱۹۹۰ م، بسیاری از این سازمانها به سمت گرایشها و جهت‌گیریهای جهانی کشیده شدند. با این حال، کم نیستند سازمانهای غیردولتی که حوزه و دامنه فعالیت آنها مبهم و نامشخص است.

سازمانهای غیردولتی و دیگر انواع سازمانها

یکی از هدفهای سازمانهای غیردولتی تأثیر گذاشتن بر حکومت در عرصه‌های گوناگون سیاستگذاری (← سیاستگذاری) است. تشکلهای دیگری نیز هستند که می‌خواهند بر سیاستهای دولت تأثیر بگذارند و فعالیت آنها در عمل، به فعالیت سازمانهای غیردولتی نزدیک است. از جمله اینها گروههای همسود (Interest Group)، گروه فشار (pressure group) لابی‌گران و سازمانهای داوطلبانه بخش خصوصی هستند. گروه همسود با ملاحظاتی همچون منافع شرکتهای تجاری یا اتحادیه‌های کارگری مربوط است و از منافع افراد در بخش خصوصی دفاع می‌کند. البته گروههای همسود تنها با حوزه اقتصادی سروکار ندارند.

گروههای فشار به دنبال هدفهایی هستند که مستقیماً به خود سود نمی‌رساند، بلکه فعالیت آنان جنبه‌های عمومی تری دارد. گروه فشار دامنه‌ای وسیع‌تر از گروه همسود دارد و گروههایی چون طرفداران محیط‌زیست و مدافعان حقوق بشر را دربر می‌گیرد. این گروهها در پی آنند که حکومتگران را به سمت سیاستهای خاص ترغیب کنند. بدینسان، تلاش می‌کنند برای ارزشهای سیاسی خود پشتیبانی جلب کنند. لابی کردن بیشتر طنین منفی و اشاره به استفاده نامشروع از منابع، از جمله دارایی به شکل مخفی، برای اثرگذاری بر سیاستهای دولت دارد. برخی سازمانهای داوطلبانه بخش خصوصی نیز هستند که منافع خصوصی اعضا خود را دنبال می‌کنند و تمایز آنها از لابی‌گران تنها در مخفی بودن فعالیت لابی‌گران است. این دسته را سازمانهای داوطلبانه خصوصی می‌نامند. بین سازمان داوطلبانه خصوصی و سازمانهای غیردولتی تفاوت اندکی وجود دارد. این تفاوت بیشتر از این نظر است که اولاً سازمان غیردولتی طنین بی‌طرفانه تری دارد و ثانیاً بازیگرانی

غیردولتی بر مسائل خاص، مانند حقوق بشر، محیط‌زیست، بهداشت و سلامت تمرکز دارند. این سازمانها از سیاستهای همسو با نظر خود پشتیبانی می‌کنند. سازمانهای غیردولتی که در عرصه بین‌المللی فعالیت دارند، به ارزیابی، تحلیل و نظارت بر اجرای موافقتنامه‌های بین‌المللی در زمینه فعالیتهای مورد نظر می‌پردازند.

سازمانهای غیردولتی تعریفی که کم‌وبیش مورد پذیرش عام باشد، ندارند. این اصطلاح در شرایط متفاوت با معانی مختلفی به کار می‌رود. با این حال، یک سازمان غیردولتی دارای برخی وجوه اساسی است؛ این وجوه بیشتر به صورت سلیبی به بیان می‌آیند و عبارتند از:

- سازمان غیردولتی از کنترل مستقیم حکومت مستقل است؛
 - سازمانی غیردولتی یک حزب سیاسی نیست و نباید به صورت یک حزب سیاسی ساخته شود؛
 - سازمان غیردولتی یک بنگاه انتفاعی نیست؛
 - سازمان غیردولتی، سازمانی متکی به نیروی قهر نیست و نباید در فعالیت خود از نیروی قهر استفاده کند.
- با این وجود، مرز بین سازمانهای غیردولتی و حزب سیاسی از یکسو و بنگاه انتفاعی از سوی دیگر، مرز کاملاً روشنی نیست. گاهی برخی سازمانهای غیردولتی به حزب سیاسی بسیار نزدیکند، چنان‌که سازمانهایی هم دیده می‌شوند که با بخش تجاری ارتباط نزدیکی دارند.

ساختار تشکیلاتی

ساختار تشکیلاتی سازمانهای غیردولتی بسیار متنوع است. شکل مرسوم آن سازمانی است با عضوگیری مشخص و دارای حوزه جغرافیایی معین. این حوزه‌ها ممکن است در محدوده‌های جغرافیایی با حوزه‌های دیگر رابطه تشکیلاتی داشته باشند. این رابطه می‌تواند از جمله به صورت سلسله مراتبی منطبق با شهر، استان، ایالت و مرکز باشد. سازمانهایی که در سطح کشور فعالیت می‌کنند و در واحدهای کشوری مختلف شعبه دارند، سازمان غیردولتی ملی نامیده می‌شوند. سازمانهای ملی نیز ممکن است به نوبه خود با سازمانهای کشورهای دیگر هماهنگ و هم پیمان شوند و یک سازمان غیردولتی بین‌المللی بسازند. البته،

حمایت و تشویق می‌شوند. دلیل این امر آن است که این سازمانها کمک می‌کنند تا مباحثات و سیاستها در حوزه محیط‌زیست زیر سلطه منافع اقتصادی قرار نگیرد. آنچه این سیاست را موکدتر می‌کند، این است که برخی از سازمانهای غیرحکومتی توسط شرکتهای بزرگ ساخته می‌شوند و تحت پوشش سازمانهای داوطلبانه، در عمل، سیاستهای شرکتهای بزرگ خصوصی را به پیش می‌برند.

سازمانهای غیردولتی در عرصه جهان

همراه با رشد جهانی شدن اقتصاد و پیشرفت وسایل ارتباطی و به همین ترتیب، گسترش هم‌پیوند بین مردمان و دولتهای جهان، سازمانهای غیردولتی بین‌المللی نیز به‌طور روزافزونی گسترش و توسعه پیدا کرده‌اند. پیشینه سازمانهای غیرحکومتی بین‌المللی به نیمه دوم سده ۱۹ م باز می‌گردد. جامعه ملل به رشد و گسترش این سازمانها سرعت بخشید و با شکل‌گیری سازمان ملل افزایش شمار این سازمانها افزونی گرفت. بنابه داده‌های کتاب سال سازمان ملل، طی ۵۰ سال تا ۱۹۹۳م تعداد این سازمانها ۶ برابر شده است. البته، بیشترین رشد را سازمانهای غیردولتی فعال در زمینه محیط‌زیست داشته‌اند. سازمانهای غیردولتی بین‌المللی، غیر از محیط زیست، بیشتر در زمینه‌های حقوق زنان، حقوق بشر، توسعه اقتصادی، حقوق مدنی و مراقبتهای بهداشتی فعالیت می‌کنند.

مسئله مشروعیت سازمانهای غیردولتی

اغلب گفته می‌شود که سازمانهای غیردولتی چون سازمانهایی کم و بیش داوطلبانه و آزاد از کنترل مستقیم دولت هستند، از نوعی انعطاف برخوردارند که به آنها امکان می‌دهد، به‌عنوان میانجی میان مردم و حکومت عمل کنند. آنها به عرصه‌هایی از حیات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی دسترسی دارند که نهادهای رسمی حکومتی، به آنها دسترسی ندارند. بنابراین، از ابزارهای مهم گسترش دامنه کثرت‌گرایی در جامعه بشمار می‌روند. به‌این ترتیب، از اجزاء عمده جامعه مدنی و گسترش حقوق شهروندی (← شهروند، حقوق) هستند.

از حیثه‌های مختلف را در خود جای می‌دهد، درحالی‌که سازمان داوطلبانه بخش خصوصی مستقیماً منافع حوزه‌های خاص را هدف فعالیت خود قرار می‌دهد و به‌لحاظ گروه‌بندی، دامنه محدودتری دارد.

با این حال، مرز سازمانهای غیردولتی و سازمانهای داوطلبانه بخش خصوصی بسیار مغشوش است. برخی از سازمانهای اقتصادی به شرکتهای خود اجازه می‌دهند تا تحت نظارت آنها از سازمانهای غیردولتی بهره‌گیری کنند. برخی از فدراسیونهای غیرانتفاعی شرکتهای بزرگ که برای همکاری میان بخشهای مختلف صنعت و به‌منظور رایزنی تأسیس شده‌اند، به‌عنوان سازمانهای غیرحکومتی مورد پذیرش قرار گرفته‌اند. از جمله سازمان ملل متحد سازمانهایی چون اتاق بین‌المللی بازرگانی، سازمان بین‌المللی کارفرمایان و سازمانهای همانند را که برای بخشهای اقتصادی خاص در سطح بینا کشوری تأسیس شده‌اند، در زمره سازمانهای غیردولتی بشمار می‌آورد.

سازمانهای غیردولتی و حکومت

گرچه سازمانهای غیردولتی در تعریف از دولت مستقل هستند و در زمره سازمانهای جامعه مدنی به‌حساب می‌آیند، اما این سازمانها همیشه هم از حرکتهای مردمی در جامعه مدنی نشأت نمی‌گیرند. سازمانهای غیردولتی در عرصه فعالیتهای علمی و فرهنگی از ابتدا ارتباطی با دولتها داشته‌اند. دولتها به دلیل ظهور سازمانهای بین‌المللی، سازمانهای غیردولتی را به‌عنوان منبعی برای دانش مشخص و مشاوره‌های علمی مفید تشخیص می‌دهند و گاهی از آنها به‌صورت تدارک تسهیلات و کمکهای نقدی حمایت می‌کنند، این‌گونه سازمانهای مورد توجه دولتها، به فعالیتهایی که خارج از قلمرو متعارف حکومتهاست، می‌پردازند و گاهی بودجه خود را از دولت می‌گیرند. سازمانهای غیردولتی که در خارج از مرزهای کشور از منافع اقلیتهای قومی دفاع می‌کنند، گاهی از این‌گونه سازمانها بشمار می‌آیند.

سازمانهای غیردولتی فعال در زمینه‌های محیط‌زیست، هم توسط دولتها و هم توسط سازمانهای بین‌المللی،

Politics: Linking the local and The Global. London: Routledge, 1994.

- Roctes, C. (ed). *Environmental Movements: Local, National and Global*. London: Frank Cass, 2001.
- Willett, P. (ed). "The Conscience of The Word", *The Influence of Non-Governmental Organizations In The UN System*. London: Christopher Hurst, 1996.

کمال پولادی

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

تشکیل شورای اقتصاد که اساسنامه آن در تاریخ ۱۱ فروردین ۱۳۱۶ش، به پیشنهاد شماره ۵۹۵ اداره کل تجارت، به تصویب هیئت دولت رسید، سرآغاز سازماندهی به برنامه‌ریزی در ایران بشمار می‌آید. اساسنامه مذکور مشتمل بر ۸ ماده و یک تبصره است که در ماده‌های ۱-۴ آن اهداف و وظایف شورا به شرح زیر بیان شده است:

• برای تمرکز مطالعات اقتصادی و برای اینکه کلیه مسائلی که در زندگانی اقتصادی کشور مؤثر است، با استفاده از نظریات و اطلاعات اشخاص بصیر و با صلاحیت مورد بررسی کامل واقع شود و طبق برنامه معین جریان یابد، هیئتی به نام *شورای اقتصاد* تشکیل می‌یابد که ریاست آن با رئیس‌الوزراء خواهد بود؛

• شورای اقتصاد مرکب خواهد بود از رئیس‌الوزراء، وزیر مالیه، رئیس کل فلاحه، رئیس کل صناعت، رئیس کل تجارت، رئیس هیئت نظارت بر شرکتها، رئیس بانک ملی ایران و رئیس بانک فلاحه و ۳ نفر عضو دیگر از اشخاص صلاحیت‌دار که به تصویب هیئت وزراء برای مدت یکسال تعیین می‌شوند و بعد از انقضای مدت مزبور، تجدید انتخاب آنها مانعی نخواهد داشت. بنا به تبصره این ماده، سایر اعضای هیئت دولت نیز می‌توانند در هر موقع که مناسب بدانند، در جلسات شورا حاضر شوند؛

• کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات مستقل مکلفند نسبت به مسائل اساسی که مستقیماً مربوط به امور اقتصادی بوده و یا در امور اقتصادی کشور مؤثر باشد، قبل از اتخاذ تصمیم و

با این حال، برخی از منتقدان درباره مشروعیت مردم دموکراتیک سازمانهای غیردولتی طرح پرسش کرده‌اند. این سازمانها به خاطر اینکه فاقد ساختار رسمی مردمسالارانه هستند، گاهی از جانب حکومتها و همچنین شرکتهای بزرگ مورد نقد قرار می‌گیرند که به دلیل فقدان سازوکار پاسخگویی، مشروعیت مردمسالارانه ندارند. دولتها و حزبهای سیاسی، در نظامهای مردمسالار مشروعیت خود را از صندوقهای رأی (آراء مردم) می‌گیرند، چنانکه شرکتهای نیز مشروعیت خود را با بازار پیوند می‌دهند. سازمانهای غیردولتی در پاسخ می‌گویند که آنها نیز متکی به عضویت و کمکهای مردم و اعضاء خود هستند. این سازمانها در رد اتهام شرکتهای بزرگ که آنها را پاسخگو نمی‌دانند، چنین استدلال می‌کنند که در برابر مردم و اعضا پاسخگو هستند و اگر بیشتر از شرکتهای پاسخگو نباشند، کمتر از آنها نیستند.

این دعوی از جانب سازمانهای غیردولتی ایجاد شده توسط مردم، قابل پذیرش است، اما در مورد سازمانهایی که با دخالت حکومتها یا شرکتهای بزرگ خصوصی تأسیس شده‌اند، جای پرسش دارد. در کشورهای درحال توسعه که هنوز جامعه مدنی در آغاز رشد خود قرار دارد، سازمانهای غیردولتی در برابر این گونه اتهامات آسیب‌پذیری بیشتری دارند. در این کشورها که سازمانهای غیردولتی محلی از حمایت حکومتها یا شرکتهای خارجی یا حتی سازمانهای بین‌المللی بهره می‌برند و یا از کمک سازمانهای غیردولتی شرکتهای صنعتی استفاده می‌کنند، اغلب به میزان زیادی به حامیان و بنیانگذاران خود متکی هستند و این امر به مشروعیت آنان لطمه می‌زند.

کتاب‌شناسی:

- Chiang Pei-heng. *Non-governmental Organization at The United Nations: Identity, Role and Function*. New York: Praeger, 1981.
- Fisher, J. *Nongovernts. NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartford: kumarian Press, 1998.
- Howes, M. "NGOs and Institutional Devepoment of Membership Organisation's", *Journal of Development Studies*. 33(6): 821, 1997.
- Neson, P .J. *The Word Bank and Non-Governmental Organization The Limits of Apolitical Development*. New York: MacMillan press, 1991.
- Princen, T. and Fringer, M. *Environmental. NGOs in Word*

تهیه برنامه اقتصادی کشور، شورای عالی اقتصاد فعالیت خود را در فروردین ۱۳۲۵ش از نو آغاز کرد.

در تاریخ ۱۷ فروردین ۱۳۲۵ش، به موجب تصویب‌نامه هیئت وزیران، هیئتی با نام هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور، تحت ریاست وزیر دارایی تشکیل شد و مأموریت یافت، درباره اصلاحات مورد نیاز کشور مطالعه کند. این هیئت از وزارتخانه‌ها خواست تا طرح اصلاح و توسعه کارهایی را که در حدود صلاحیت آنان بود، تنظیم و در دسترس قرار دهد. به دنبال ارائه گزارشهای مذکور به هیئت وزیران، این هیئت تصمیم گرفت که برای بررسی گزارشها، هیئتی به نام هیئت عالی برنامه، زیر نظر نخست‌وزیر تشکیل دهد. پس از تقدیم برنامه ۷ ساله تنظیمی از طرف هیئت تهیه برنامه اصلاحی و عمرانی کشور به هیئت عالی برنامه، مقرر شد وزارتخانه‌ها، کلیه اطلاعات و توضیحات مربوط به برنامه خود را به کمیسیون برنامه ارائه دهند. این کمیسیون براساس نقشه‌های ارسالی و پس از انجام جرح و تعدیلهای لازم در آنها، نقشه‌ای شامل ۲ قسمت اقتصادی و اجتماعی تنظیم کرد:

- قسمت اقتصادی، شامل عملیات عمرانی و مولد ثروت؛ و
- قسمت اجتماعی، مربوط به عملیات اصلاحی در بهداشت عمومی و تعمیم فرهنگ و کارهایی از این قبیل.

مدت اجرای نقشه از ۵-۷ سال و هزینه آن در حدود ۱۵ میلیارد ریال در نظر گرفته شد.

مطالعات هیئت عالی برنامه نشان داد، دولت امکان تأمین اعتبار لازم برای نقشه اصلاحی کشور را ندارد و لازم است قسمتی از اعتبار مورد نیاز از طریق وام از منابع خارجی تأمین شود. از آنجا که برای دریافت وام، گزارش توجیهی درباره نوع عملیات مورد نظر و میزان تقریبی هزینه مترتب بر آن مورد نیاز بود، دولت قراردادی با شرکت خصوصی انگلیسی موريسن نودسن برای انجام این امر منعقد کرد. این شرکت پس از چند ماه اقامت در ایران و انجام بررسیهای لازم، در مرداد ۱۳۲۶ش گزارش نهایی خود را به نام برنامه توسعه و عمران ایران به دولت ارائه کرد. متعاقب آن، مشرف نفیسی در آبان همان سال مأمور شد که با کمک هیئت عالی برنامه و استفاده از نتایج

پیشنهاد به هیئت دولت، نظریات شورای اقتصاد را کسب نموده و گزارش شورا را نسبت به مسائل مزبور، توأم با پیشنهاد خود، به اطلاع هیئت دولت برسانند؛

• شورای اقتصاد موظف است مسائلی را که از طرف دولت مراجعه می‌شود، با کمال دقت مورد بررسی دقیق قرار داده و نظریات خود را نسبت به آنها، ضمن گزارش جامعی، کتباً به وزارتخانه یا اداره مستقل مربوط ارسال دارد. به‌علاوه، شورا می‌تواند مستقلاً مسائل مربوط به اقتصادیات کشور و قوانین و مقررات موجود را مورد بررسی قرار داده و نسبت به هر کدام از آنها، اگر مشکلاتی به نظر برسد، راه‌حلهایی که عملی‌تر و سهل‌تر باشد (را) تجسس نموده، نتیجه را مستقیماً، ضمن گزارش جامعی، به هیئت وزراء پیشنهاد و رونوشت آن را به وزارتخانه یا اداره مستقل مربوط ارسال دارد.

به‌طور کلی، اصول و وظایف شورای اقتصادی به قرار ذیل است:

۱. مطالعه در کلیه طرحهای اقتصادی که از طرف وزارتخانه و ادارات مربوط تهیه می‌شود؛
۲. اظهار نظر در کلیه لوایح قانونی و نظامنامه مربوط به امور اقتصادی کشور؛
۳. طرح نقشه‌های اقتصادی و ارائه طریق در اجرای آنها؛
۴. اعلام موافقت با اقدامات اقتصادی که وزارتخانه‌ها، ادارات و مؤسسات مختلف ارائه می‌دهند؛ و
۵. انجام هر نوع وظیفه دیگری که در مسائل مربوط به امور اقتصادی از طرف دولت محول شود.

در اولین جلسه شورای اقتصاد که در تاریخ ۲ اردیبهشت ۱۳۱۶ش تشکیل شد، ابتهاج ریاست دبیرخانه شورا را به دست گرفت، اما به دلیل موانع موجود، نتوانست کار برنامه‌ریزی را پیش برد. او دلیل عمده اغتشاش در وضع اقتصادی کشور را ناشی از نداشتن برنامه اقتصادی و نبودن مرکزیت در کارهای اقتصادی می‌دانست.

پس از پایان جنگ جهانی دوم و تشکیل دولت قوام‌السلطنه، ابتهاج تلاشهای خود را در زمینه نهادینه‌سازی اندیشه برنامه‌ریزی در کشور، از طریق مذاکره با نخست‌وزیر و وزیر مالیه وقت، پیگیری و با استقبال آنها از

سازمان تهیه شده باشد، به کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی برای تصویب بفرستد.

اساسنامه سازمان برنامه ۷ ساله، در تاریخ ۱۳۳۱/۹/۲۵ ش تصویب کمیسیون سازمان برنامه مجلس شورای ملی رسید و برای اجرا ابلاغ شد. براساس این اساسنامه، سازمان برنامه متشکل از شورای عالی، هیئت نظارت و مدیرعامل بود. براساس ماده ۸ برنامه عمرانی ۷ ساله اول و دوم، نظارت بر اجرای برنامه به سازمان برنامه واگذار شد و وظایف این سازمان براساس مفاد ماده مذکور، به شرح زیر تعیین شد:

• تهیه نقشه‌ها، طرحها و بودجه‌های تفصیلی و آئین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی طبق برنامه عملی که قبلاً به تصویب کمیسیون برنامه مجلس رسیده باشد و نظارت بر اجرای عملیاتی که جزء برنامه قرار داده شده از لحاظ فنی و مالی، و مراقبت در هماهنگی و همکاری بین دستگاههای اجرا کننده؛

• تمرکز و جوهی که تخصیص به برنامه داده شده، و پرداخت هزینه‌هایی که از محل بودجه برنامه انجام می‌گیرد و تنظیم ترازنامه عمل هر سال.

عملیات اجرایی برنامه تا آنجا که مربوط به دولت است با رعایت وظایف سازمان برنامه به وسیله وزارتخانه‌ها، ادارات، بنگاهها یا شرکتهای دولتی انجام خواهد گرفت. در اموری که اجرای برنامه به وسیله افراد و مؤسسات خصوصی بیشتر به مصلحت باشد، سازمان برنامه با موافقت هیئت دولت، از طریق تهیه طرحها و فراهم کردن اعتبارهای لازم، راهنماییها و سایر کمکهای فنی، موجبات تشویق آنها و به کار افتادن سرمایه‌های خصوصی را در این قبیل امور فراهم خواهد آورد.

در ۱۳۳۷ ش با تصویب مجلس شورای اسلامی، اختیارات مدیرعامل به رئیس دولت محول گردید، اما در برنامه سوم مجدداً اختیارات به مدیرعامل محول شد.

در ۱۳۳۹ ش مدیرعامل سازمان برنامه به وزیر مشاور و قائم مقام نخست‌وزیر در سازمان تبدیل شد. در برنامه سوم (سالهای ۱۳۴۱-۱۳۴۶ ش)، سازمان برنامه از حالت اجرایی خارج شد و اجرای طرحهای عمرانی را به وزارتخانه‌های

مطالعات و پیشنهادهای شرکت موریسن نودسن، برنامه نهایی را تهیه و وسایل لازم را برای اجرای برنامه فراهم نماید. دکتر نفیسی در گزارشی که در این زمینه تهیه کرد، یکی از شرایط لازم برای حسن اجرای برنامه را ایجاد سازمانی مستقل برای سرپرستی و نظارت بر اجرای برنامه ذکر کرد؛ او نوشت: تمام عملیات و اقداماتی که انجام می‌گیرد و تمام نقشه‌ها و طرحهایی که تهیه می‌شود، باید زیر نظارت سازمان واحدی باشد و این سازمان از تحولات سیاسی محفوظ بماند، به قسمی که در مدت ۷ سال اشخاصی که مأمور آغاز برنامه شده‌اند، بتوانند با وحدت نظری که لازمه موفقیت است، مأموریت خود را به پایان برسانند. ضمناً تغییر کابینه‌ها و عزل و نصب مأموران باعث تفرقه و تشتت و کشمکش نشود. به این ترتیب، در گزارش نفیسی، اصول و شرایط لازم برای کار برنامه‌ریزی و اجرای آن بیان شده بود.

دولت پس از انجام مطالعات لازم و با استفاده از گزارش دکتر نفیسی، لایحه برنامه ۷ ساله را در تاریخ ۱۴ اردیبهشت ۱۳۲۷ ش به مجلس شورای ملی ارائه نمود و متعاقب آن، برای تهیه مقدمات اجرای برنامه هیئتهایی را به نقاط مختلف کشور اعزام کرد تا با مشاوره و همکاری کارشناسان خارجی، پیشنهادهای لازم برای تدوین برنامه‌های عمرانی هر استان و شهرستان را تهیه و به هیئت مرکزی برنامه تقدیم نمایند. در تاریخ ۵ مهر ۱۳۲۷ ش و براساس مصوبه شماره ۱۳۰۶۲ دولت، اداره دفتر کل برنامه تأسیس شد. وظیفه این اداره تهیه برنامه تفصیلی ۷ ساله و تهیه مقدمات اجرایی آن بود. اداره مذکور بعداً سازمان موقت برنامه نام گرفت. فعالیت این سازمان با تصویب ماده واحده‌ای به شرح زیر در مجلس شورای ملی رسماً آغاز شد:

به دولت اجازه داده می‌شود، عملیاتی را که سازمان برنامه در ظرف یکسال از تاریخ تصویب این قانون، مفید و به تدریج قابل اجرا می‌داند، در حدود اختیارات قانونی مصوب برای سالهای ۱۳۲۷ و ۱۳۲۸ ش تصویب نموده و اجازه اجرای آن را به سازمان بدهد و در پایان، گزارش این عملیات را به ضمیمه برنامه عملی سالهای بعد که توسط

مربوط محول کرد. در این زمان، امور اجرایی در سازمان بسیار کم و بیشتر فعالیتها در زمینه طراحی، برنامه‌ریزی و نظارت بود. در این سالها، ارکان سازمان برنامه تغییر کرد و هیئت عالی برنامه، هیئت عامل برنامه و هیئت حسابرسی، جایگزین هیئت نظارت و شورای عالی برنامه شد.

بر اساس ماده ۸ قانون برنامه عمرانی سوم که به وظایف سازمان اختصاص داشت، یکی از وظایف سازمان، تشکیل دفتر بودجه به منظور تهیه و تنظیم و تمرکز بودجه جاری و عمرانی کل کشور، با توجه به قانون طرز تهیه و تنظیم بودجه کل کشور مصوب تیر ۱۳۴۵ش بود. در طول سالهای برنامه سوم و چهارم، تشکیلات سازمان برنامه با تغییراتی روبرو شد. در ۱۳۴۵ش، یکی از دفاتری که در تشکیلات سازمان منظور شد، دفتر عمران ناحیه‌ای بود. شناسایی مناطق همگن، مستعد و قابل توسعه، تهیه و تنظیم برنامه‌های هماهنگ برای نواحی انتخاب شده نمونه، کمک به ایجاد تدریجی دفاتر برنامه‌ریزی استانها و فرمانداریهای کل و ایفای وظایف دبیرخانه سازمانهای عمرانی، وظایف این دفتر را تشکیل می‌داد.

با تصویب قانون برنامه و بودجه در اسفند ۱۳۵۱ش، سازمان برنامه به لحاظ وظیفه تهیه و تنظیم بودجه کل کشور، سازمان برنامه و بودجه نام گرفت. طبق فصل سوم این قانون، رئیس سازمان برنامه دارای سمت وزیر مشاور شد.

در چارچوب تشکیلات سازمان، ۸ معاونت در نظر گرفته شد که یکی از آنها، معاونت امور استانها بود. این معاونت دارای ۳ دفتر مرکزی و ۲۳ دفتر در استانها و فرمانداریهای کل بود که دفاتر برنامه و بودجه استان نام گرفت.

سازمان برنامه و بودجه پس از انقلاب اسلامی

بعد از انقلاب اسلامی، تشکیلات سازمان محدودتر و کوچک‌تر از قبل شد. در ۱۳۵۸ش، ۴ معاونت بودجه‌ریزی و نظارت، برنامه‌ریزی و ارزشیابی، امور مناطق، و امور اداری و مالی در تشکیلات سازمان قرار گرفت. علاوه بر این، سازمان نقشه‌برداری کشور در شمار واحدهای وابسته

سازمان بشمار آمد. معاونت فنی سابق نیز به دفتر و امور استانها به معاونت امور مناطق تبدیل شد.

تشکیلات سازمان همه ساله با تغییراتی در زمینه کاهش یا افزایش معاونتها و یا ادغام و تفکیک دفاتر روبرو بوده است. در تاریخ ۱۳۵۹/۴/۱۵ش، با تصویب لایحه قانونی تشکیل سازمان برنامه و بودجه استانها، دفاتر برنامه و بودجه و دفاتر مناطق آماری استانها در هم ادغام شدند.

در ۱۳۶۴ش، سازمان برنامه و بودجه به وزارت برنامه و بودجه تغییر جایگاه یافت و وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه، به وزیر برنامه و بودجه تغییر نام پیدا کرد. به همین ترتیب، کلیه وظایف، مسئولیتها و اختیارات رئیس سازمان برنامه و بودجه به وزیر برنامه و بودجه محول گردید و کلیه کارکنان، تشکیلات، تأسیسات و اموال سازمان برنامه و بودجه به وزارت برنامه و بودجه منتقل شد.

شورای عالی اداری در هشتادوششمین جلسه مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۱ش، به منظور پیشبرد هرچه بهتر وظایف و اختیارات رئیس جمهور، موضوع اصل ۱۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تأمین یکپارچگی در مدیریت کلان کشور، همسویی نظامهای مدیریتی با برنامه‌های میانمدت و بلندمدت، تمرکز وظایف و فعالیتهای مرتبط، پیوسته و متجانس با یکدیگر در امور برنامه‌ریزی، کاهش تداخل و توازی وظایف سازمانهای ستادی، ارتقای توان کارشناسی و تصمیم‌سازی دولت و فراهم نمودن زمینه تحقق مطلوب برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، با مصوبه‌ای تصمیم گرفت، سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه با کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیتهای قانونی، نیروی انسانی و امکانات خود ادغام شده و نام آن به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تغییر یابد.

نمودار تشکیلاتی این سازمان در تاریخ ۱۳۷۹/۴/۱۷ش تصویب شد و به اجرا درآمد. با این حال، تغییرات پیاپی در تشکیلات سازمان همچنان ادامه یافت. تشکیلات سازمان در فروردین ماه ۱۳۸۶ش به قرار زیر بود:

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی متشکل از رئیس

تشکیلات نوین و جامع، در چارچوب قوانین و مقررات، عهده‌دار وظایف متعددی است که عمده‌ترین آنها عبارتند از:

برنامه‌ریزی

- انجام مطالعات و بررسیهای اقتصادی و اجتماعی و پیش‌بینی منابع کشور به‌منظور تهیه برنامه و بودجه؛ و
- تهیه و تنظیم برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت به‌منظور نیل به توسعه پایدار و همه‌جانبه در کشور.

بودجه‌ریزی

- پیشنهاد خط مشیها و سیاستهای مربوط به بودجه کل کشور به شورای اقتصاد؛ و
- تهیه و تنظیم بودجه سالانه کشور با همکاری مؤسسات ذی‌ربط.

نظارت و ارزیابی

- نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌های توسعه و پیشرفت سالانه آنها؛
- نظارت و ارزیابی کارایی و عملکرد دستگاههای اجرایی کشور؛ و
- نظارت و ارزیابی طرحهای عمرانی کشور.

امور فنی

- استقرار نظام فنی و اجرایی طرحهای عمرانی کشور از طریق تدوین ضوابط فنی و اجرایی طرحها؛ و
- سازماندهی و ارزشیابی عملکرد عوامل فنی و اجرایی از طریق تهیه، تدوین، اجرا و نظارت بر اجرای ضوابط مربوط به تشخیص صلاحیت فنی و ارجاع کار به واحدهای تهیه و اجرا کننده طرحهای عمرانی.

امور انفورماتیک

- برگزاری و اداره جلسات شورای عالی انفورماتیک کشور براساس آئین‌نامه مربوط و پیگیری و اجرای مصوبات شورا؛
- تهیه آئین‌نامه و ضوابط برای سالم‌سازی مراکز فعالیت کامپیوتری و احراز صلاحیت و طبقه‌بندی شرکتهای کامپیوتری؛

سازمان، ۸ معاون، ۴۳ دفتر یا مرکز و ۳۰ سازمان در سطح استانهای کشور است. سازمانها و مراکز وابسته عبارتند از:

- مرکز آمار ایران؛
- مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی؛ و
- سازمان نقشه‌برداری کشور.
- شوراهای مربوط به سازمان عبارتند از:
- شورای اقتصاد؛
- شورای عالی اداری؛
- شورای حقوق و دستمزد؛
- شورای عالی آمار؛
- شورای عالی انفورماتیک؛
- شورای عالی نقشه‌برداری؛
- شورای عالی فنی؛
- هیئت عالی نظارت؛ و
- شورای امور اداری و استخدامی کشور.

معاونتهای سازمان عبارتند از:

- معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی (۴ دفتر و یک مرکز)؛
- معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه (۵ دفتر و ۲ مرکز)؛
- معاونت امور تولیدی (۳ دفتر)؛
- معاونت امور زیربنایی (۴ دفتر)؛
- معاونت امور اجتماعی (۴ دفتر)؛
- معاونت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی (۴ دفتر)؛
- معاونت امور فنی (۳ دفتر)؛
- معاونت امور مجلس و استانها (۳ دفتر)؛ و
- معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی (۵ دفتر و یک مرکز).

علاوه بر دفاتر زیرمجموعه معاونتهای فوق، دفتر ریاست و روابط عمومی و بین‌الملل، اداره کل حراست، دبیرخانه شورای عالی انفورماتیک و هیئت هسته‌گزینش نیز مستقیماً زیر نظر ریاست سازمان فعالیت می‌کنند.

وظایف سازمان

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با برخورداری از

- هماهنگی و نظارت بر امور شرکتهای کامپیوتری؛ و
- صدور مجوز برای واردات تجهیزات کامپیوتری.

امور استخدامی

- مراقبت در حسن اجرای قوانین و مقررات استخدامی کشور در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول قانون؛
- ارائه دستورات لازم درباره نحوه اجرای قوانین و مقررات استخدامی کشور به منظور ایجاد هماهنگی؛ و
- انجام مطالعات و تحقیقات لازم در امور استخدامی و ارائه پیشنهادها و نظرهای مشورتی به دولت.

امور تشکیلات و روشها

- اصلاح ساختار دولت و تمرکززدایی؛ و
- بررسی و تهیه پیشنهادها درباره هدفها و وظایف وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی.

کتابشناسی:

- اسناد و مدارک موجود در آرشیو سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

فاطمه تقی‌زاده

سازمان ملل، برنامه توسعه

United Nation's Development Program (UNDP)

برنامه توسعه ملل متحد از شبکه‌های جهانی توسعه است؛ سازمانی است برای پیشبرد امر تحول و متصل کردن کشورها به دانش، تجربه‌ها و منابعی که به مردم کمک می‌کند، تا زندگی بهتری را برپا سازند. این سازمان در ۱۶۶ کشور جهان شعبه دارد و با آنها در زمینه یافتن راه‌حلهای مناسب برای دشواریهای مربوط به توسعه جهانی و توسعه ملی همکاری می‌کند. کشورهای مختلف اغلب هنگامی که در راه توسعه قابلیت‌های ملی گام برمی‌دارند، با برنامه توسعه ملل متحد و طیف وسیع مشارکت‌جویان آن همراه

می‌شوند.

رهبران کشورهای جهان وعده داده‌اند تا اهداف توسعه هزاره، از جمله هدف فرازنده کاهش ۵۰ درصدی فقر تا ۲۰۱۵م را تحقق بخشند. شبکه برنامه توسعه ملل متحد تلاشهای جهانی و ملی را برای رسیدن به این هدفها به هم پیوند می‌زند و با یکدیگر هماهنگ می‌سازد. کار این سازمان، کمک به کشورها برای یافتن راه‌حل و اشتراک مساعی در فایق آمدن بر دشواریهای زیر متمرکز است:

- حکمروایی دموکراتیک؛
- کاهش فقر؛
- مقابله با بحران و بازگشت به مسیر باززایی؛
- محیط زیست و انرژی؛ و
- ایدز/ HIV .

برنامه توسعه ملل متحد به کشورهای درحال توسعه یاری می‌رساند تا کمکهای اقتصادی را به‌درستی جذب کند و به‌نحو کارآمد به کار گیرند. این سازمان در تمام فعالیتهای خود ترویج حقوق بشر و توانمندسازی زنان را مد نظر دارد. گزارش توسعه انسانی که با مأموریت از جانب برنامه توسعه ملل متحد به جمع‌آوری اطلاعات و ارائه گزارش سالانه می‌پردازد، مباحثات جهانی را به‌سمت تمرکز بر مشکلات کلیدی توسعه سوق می‌دهد و اسباب سنجش پیشرفته، تحلیلهای نوآورانه و پیشنهادهای غالباً بحث‌انگیز را فراهم می‌آورد. برنامه توسعه ملل متحد همچنین از چارچوبهای تحلیلی و رویکردهای جامع که این گزارش جهانی به شبکه‌های منطقه‌ای، ملی و محلی عرضه می‌دارد، پشتیبانی می‌کند. نمایندگان مقیم برنامه توسعه ملل متحد در دفترهای این سازمان در کشورهای مختلف معمولاً به‌عنوان هماهنگ کننده مقیم فعالیتهای توسعه‌ای، برای کلیت نظام سازمان ملل نیز خدمت می‌کنند. برنامه توسعه ملل متحد می‌کوشد از طریق این هماهنگی، کاراترین شکل استفاده از منابع کمکهای اقتصادی بین‌المللی و سازمان ملل را تضمین کند.

هیئت اجرایی برنامه توسعه ملل متحد

یکی از دلایل اصلی که برنامه توسعه ملل متحد در سراسر جهان به‌عنوان یک شریک معتمد در توسعه پذیرفته شده

این هیئات که به هیئات ۱ مشهور شد، از ۱۹۷۸ تا ۱۹۹۸م کوشش کرد تا مشکلاتی را که از رشد پرشتاب شهرها ناشی می‌شد، بهبود بخشد. سازمان ملل در دومین کنفرانس خود در ۱۹۹۶م که در استانبول و برای سامان دادن به مسائل شهری تشکیل شد، سندی را تصویب کرد که به هیئات ۲ معروف شد. از ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۲م که نیمی از جمعیت جهان در شهرها زندگی می‌کردند، سازمان ملل تغییراتی را در دستور کار خود وارد کرد. در ۲۰۰۲م مأموریت سازمان تقویت شد و سازمان ملل مسائل سکونتگاهی را در قالب قطعنامه مصوب مجمع عمومی مورد تأکید بیشتر قرار داد. به این ترتیب، قطعنامه ۵۶/۲۰۶ در کنار بیانیه هزاره، دستور کاری را برای ۱۵ تا ۲۰ سال آتی تعیین کرد. در این دستور کار برنامه‌های کاهش فقر و رشد پایدار در مرکز توجه قرار گرفت. با توجه به نرخ رشد بی‌سابقه شهرها، پایداری شهری یکی از مبرم‌ترین مسائل جامعه جهانی در سده ۲۱م خواهد بود.

در ۱۹۹۵م یک‌سوم جمعیت جهان در شهرها زندگی می‌کردند. اکنون این نسبت به نیمی از جمعیت جهان رسیده است و تا ۲۰۵۰م به دوسوم افزایش خواهد یافت. شهرها همان‌طور که محل مصرف بخش اعظم ثروت یک ملت هستند و ثروت و فرصت می‌آفرینند، بیماری، جرائم، جمعیت و فقر نیز تولید می‌کنند. در بسیاری از شهرها، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، بیش از نیمی از مردم به مسکن مناسب یا اصولاً به سرپناه دسترسی ندارند. این یکی از چالشهای بزرگی است که هیئات پیش‌رو دارد.

فعالیتها

هیئات سازمان ملل ۲ پیکار عمده در سطح جهان را هدایت می‌کند:

- پیکار جهانی برای حل مشکلات رشد شهری؛ و
- پیکار جهانی برای حق مسکن.

این سازمان از طریق این پیکارها و مجموعه‌ای از اقدامات دیگر، کوششهای خود را بر مجموعه مسائل ناشی از رشد شتابان شهرنشینی متمرکز ساخته است. هیئات به اتفاق بانک جهانی طرح مشترکی برای پیشبرد سیاستهای

است، این واقعیت است که این سازمان بر مبنای اصول و ارزشهای ملل متحد عمل می‌کند. ضمن آنکه کشورها را برای هدفها و چالشهای مشترک برای همکاری هماهنگ می‌کند، در عین حال به اختیارات هر کشور در تعیین آینده خود احترام می‌گذارد. هیئت اجرایی برنامه توسعه ملل متحد از نمایندگان ۳۶ کشور تشکیل شده است که به‌طور ادواری از میان کشورهای عضو در این منصب قرار می‌گیرند. هیئت اجرایی از طریق دفتر خود، شامل نمایندگان ۵ گروه منطقه‌ای، از فعالیتهای برنامه توسعه ملل متحد پشتیبانی و بر آن نظارت می‌کند، تا پاسخگویی سازمان نسبت به نیازهای متحول کشورها تضمین شود. دبیرخانه هیئت اجرایی کار واری اسناد پذیرش به هیئت را برعهده دارد. این دبیرخانه همچنین کارهای تدارکاتی برای تشکیل ۳ اجلاس سالانه هیئت را همراه با اطلاعات و دیگر خدمات پشتیبانی انجام می‌دهد.

کتاب‌شناسی:

<http://www.undp.org/execbrd>

(کمال پولادی)

سازمان ملل، هیئات

UN-HABITAT

هیئات یا برنامه سکونتگاههای انسانی سازمان ملل یکی از کارگزاریهای سازمان ملل برای سکونتگاههای انسانی است. این سازمان برای پیشبرد برنامه‌های مربوط به پایداری شهرها و فراهم کردن سرپناه برای همه تشکیل شده است و تحت سرپرستی مجمع عمومی سازمان ملل فعالیت می‌کند. اسنادی که مأموریت سازمان را مشخص می‌کنند، عبارتند از بیانیه ونکوور، دستور کار هیئات، بیانیه استانبول، بیانیه درباره شهرها و دیگر سکونتگاههای انسانی در هزاره جدید و قطعنامه ۵۶/۲۰۶. هیئات در ۱۹۷۸م به دنبال اجلاس ونکوور تشکیل شد.

تصمیم‌گیری است. شورای حکام کار خود را به مجمع عمومی سازمان ملل گزارش می‌دهد. مجمع عمومی از طریق شورای اقتصادی-اجتماعی سازمان ملل فعالیتهای هیئات را هماهنگ می‌کند. قطعنامه ۵۶/۲۰۶ پیوستگی هیئات با سازمان ملل و هدفهای مقدم آن را ارتقاء داد. باین حال، منابع هیئات به نسبت مشکلاتی که رشد شهرنشینی در جهان ایجاد می‌کند، بسیار ناچیز است.

کتاب‌شناسی:

- <http://www.unhabitat.org/List.asp>

(کمال پولادی)

سازمان ملل متحد

United Nations Organization

سازمانی جهانی که در ۱۹۴۵م برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، توسعه همکاریهای دوستانه بین کشورهای عضو و پیشبرد حقوق بشر تأسیس شده است. این سازمان در پایان جنگ جهانی دوم جایگزین جامعه ملل شد؛ جامعه ملل که بعد از جنگ جهانی اول (۱۹۱۹م) تشکیل شده بود، به دنبال ناکامی در حفظ صلح بین‌المللی و با آغاز جنگ جهانی دوم برچیده شد. منشور سازمان ملل متحد در روز ۲۴ اکتبر ۱۹۴۵م با شرکت ۵۱ کشور به تصویب رسید و این سازمان کار خود را آغاز کرد. سازمان ملل هم‌اکنون ۱۹۱ عضو دارد. سازمان ملل محصول یک سلسله نشستهایی بود که دولتهای هم‌پیمان (متفقین) در سالهای پایانی جنگ، برای حفاظت از صلح و امنیت بین‌المللی تشکیل داده بودند. به این ترتیب، متفقین، به‌عنوان فاتحان جنگ، در اساسنامه و تشکیلات این سازمان نقش تعیین‌کننده داشتند.

هدف اصلی از تشکیل سازمان ملل متحد، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است، اما این سازمان برای نیل به این هدف مجموعه‌ای از فعالیتهای گوناگون در حوزه‌های

مربوط به ارتقاء وضع زاغه‌نشینان به اجرا گذارده است (← بانک جهانی). ترغیب رشد پایدار شهری و برنامه‌ریزی برای بهبود مسائل زیست محیطی شهری از دیگر طرحهای مشترک هیئات و بانک جهانی است. هیئات همچنین بانی برنامه‌هایی برای بهبود وضعیت بهداشت شهری، مبارزه با جرائم شهری، اصلاح اشتغال شهری (← اشتغال شهری) و ارتقاء برابری جنسیتی است.

هیئات سازمان ملل حدود ۱۵۴ برنامه و طرح را در ۶۱ کشور از کم‌توسعه‌یافته‌ترین کشورهای جهان به اجرا گذاشته است. این طرحها از جمله، شامل طرحهایی در افغانستان، کوزوو، سومالی، عراق، رواندا و جمهوری دموکراتیک کنگو است. از جمله فعالیتهای این سازمان، برنامه‌های آموزشی برای تقویت قابلیت‌های مدیریتی، هم در سطح ملی و هم در سطح محلی، در این گونه کشورهاست. هدف از این کار کمک به کشورهای توسعه‌نیافته برای حرکت به سوی خودبسندگی در زمینه اعمال مدیریت کارآمدتر در پیشبرد برنامه‌های مورد نظر هیئات است.

بودجه سازمان

بودجه هیئات، به‌عنوان یکی از کارگزاریهای سازمان ملل، از ۴ منبع عمده فراهم می‌آید. بخش عمده این بودجه از کمکهای شرکای دوجانبه و چندجانبه برای همکاریهای فنی به‌دست می‌آید. این سازمان همچنین از کمکهای تخصصی دولتها و سایر شرکا، از جمله مقامات و بنیادهای محلی، استفاده می‌کند. حدود ۵٪ از بودجه معمول سازمان ملل نیز به این سازمان اختصاص می‌یابد. بخش مهمی از کار سازمان نظارت بر اجرای تعهدات و برنامه‌هایی است که دولتهای عضو سازمان ملل اجرای آنها را تعهد کرده‌اند. سازمان با اقدامات نظارتی و اطلاعاتی، دولتها را در پیشبرد هدفهای مورد نظر هدایت می‌کند.

نظارت بر هیئات

هیئات دارای یک شورای حکام است که ۵۸ عضو دارد. این اعضا از نمایندگان کشورهای عضو در سطح وزیر تشکیل شده است. شورای حکام عالی‌ترین ارگان

دبیرخانه سازمان ملل متشکل از مقامات و کارمندی است که کارهای اداری سازمان ملل را انجام می‌دهند. با این حال، دبیرکل سازمان ملل در قالب اقدامات حفظ صلح، فعالیت مهمی را برعهده دارد. دبیرکل براساس پیشنهاد شورای امنیت و رأی اکثریت اعضا مجمع عمومی انتخاب می‌شود.

شورای اقتصادی و اجتماعی

طراحان سازمان ملل متحد با توجه به شکستهای جامعه ملل و با تکیه بر این نظر که پیشرفتهای اقتصادی و اجتماعی نقش مهمی در حفظ صلح و آرامش بین‌المللی دارد، رکن مهمی از تشکیلات سازمان ملل را متوجه فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی کردند. از این رو، در منشور این سازمان پیشبرد بهزیستی و رفاه عامه در سطح بین‌المللی، جایگاه مهمی دارد. شورای اقتصادی و اجتماعی، کار هماهنگی و مدیریت یک سلسله کارگزاریهای مختلف را برعهده دارد که شامل زمینه‌های وسیع، از آموزش تا تجارت جهانی است. شورای اقتصادی-اجتماعی در ابتدا دارای ۱۸ عضو بود، اما بعد از اصلاحاتی که در منشور سازمان صورت گرفت، به ۵۴ عضو رسید. این اعضا توسط مجمع عمومی برای یک دوره ۳ ساله انتخاب می‌شوند. مسائل مربوط به مدیریت شهری در زمره فعالیتهای شورای اقتصادی و اجتماعی قرار دارد.

حفظ صلح و امنیت بین‌المللی

بنابر فصل ششم منشور، دولتهای عضو ملزم به تلاش برای یافتن راه‌حل منازعات جهانی و بین دولتها هستند. به سخن دیگر، در صورتی که دولتها نتوانند منازعات بین خود را به شیوه مصالحت‌آمیز حل و فصل کنند، ملزم هستند به سازمان ملل مراجعه کنند، تا با استفاده از سازوکارهای پیش‌بینی شده، به حل و فصل این منازعات اقدام کنند. فصل هفتم منشور برای حفاظت از صلح و امنیت بین‌المللی، صلاحیت استفاده از زور و اتخاذ تصمیمات الزام‌آور را دارد. شورای امنیت می‌تواند برای جلوگیری از تهدیدات علیه صلح و امنیت جهانی به اقدامات قهرآمیز، شامل تحریمهای مختلف و استفاده از زور، متوسل شود.

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را نیز در برنامه‌های خود قرار داده است.

تشکیلات سازمان ملل

سازمان ملل متحد از ۵ رکن اصلی تشکیل شده است:

- مجمع عمومی؛
- شورای امنیت؛
- دبیرخانه؛
- شورای اقتصادی و اجتماعی؛ و
- شورای سرپرستی.

مجمع عمومی دربرگیرنده تمام کشورهای عضو است و به‌عنوان کنفرانس عمومی کشورهای عضو عمل می‌کند و می‌تواند به درخواست اعضا، هر مسئله‌ای را که به مناسبات بین کشورهای عضو مربوط می‌شود، مورد بررسی قرار دهد و درباره آن تصمیم‌گیری کند. در این مجمع هر کشور دارای یک رأی است. تصمیمات در مسائل مهم با دوسوم آراء کشورهای عضو اتخاذ می‌شود. تصمیمات مجمع عمومی ضمانت اجرایی ندارد و اگر کشوری که تصمیم علیه او اتخاذ شده است، از اجرای قطعنامه سر باز زند، پشتوانه اجرایی برای مجبور کردن او به تبعیت از قطعنامه وجود ندارد. با این حال، قطعنامه‌های مجمع عمومی از لحاظ افکار عمومی جهانی دارای اهمیت است. یکی از اختیارات عمده مجمع عمومی، نظارت بر سایر ارکان سازمان و بر بودجه و هزینه‌های سازمان ملل است.

شورای امنیت مهم‌ترین رکن سازمان ملل است که به‌طور خاص بر حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نظارت دارد. شورای امنیت دارای ۵ عضو دائم و ۱۰ عضو غیردائم است. ۵ عضو دائم شامل ایالات متحد، فدراسیون روسیه، انگلستان، فرانسه و چین است. این اعضا دارای حق وتو هستند و در صورت مخالفت یکی از آنها، قطعنامه به تصویب نخواهد رسید. ۱۰ عضو غیردائم به‌طور دوره‌ای توسط مجمع عمومی انتخاب می‌شوند. تصمیمات با رأی ۹ عضو که عدم مخالفت اعضا دائم نیز همراه آن باشد، اتخاذ می‌گردد. بنابه رویه معمول، رأی ممتنع اعضا دائم وتو محسوب نمی‌شود.

نظم نوین جهانی

حق و تو در دوران تقسیم جهان به ۲ بلوک شرق و غرب و سلطه جنگ سرد، سازمان ملل را در عمل از اتخاذ تصمیم باز داشته بود؛ در این دوران، بسیاری از قطعنامه‌ها توسط یکی از دو ابر قدرت - ایالات متحد و اتحاد شوروی - وتو می‌شد. با فروپاشی اتحاد شوروی و بلوک شرق در آغاز دهه ۱۹۹۰م، دور تازه‌ای از حیات سازمان ملل آغاز شد. در این دوره بین سیاست خارجی قدرتهای بزرگ تا حدودی هماهنگی پدید آمد و کار رسیدن به توافق در برخی مسائل مهم بین‌المللی هموار شد. در نتیجه، سازمان ملل توانست، فارغ از وتوهای مکرر، تصمیمات مهمی را اتخاذ کند. مقابله با دولت صدام در تجاوز این دولت به کویت و مقابله با طالبان در افغانستان از این جمله بود. با این حال، بسیاری از این تصمیمها همسو با سیاست ایالات متحد بود. به هر حال، دوره نظم نوین جهانی که به این ترتیب پدید آمده بود، برای مدت زیادی دوام نیافت.

سازمان ملل و توسعه پایدار

سازمان ملل متحد در راستای گسترش همکاریهای بین‌المللی، پیشبرد امر توسعه در سطح جهان و تحکیم مبانی صلح و امنیت بین‌المللی، بخشی از فعالیتهای خود را متوجه برنامه‌های گوناگونی کرده است که حوزه مدیریت شهری و روستایی کشورهای عضو را زیر تأثیر قرار می‌دهد؛ از آن جمله می‌توان از مرکز ملل متحد برای سکونتگاههای انسانی، برنامه توسعه ملل متحد، برنامه محیطی سازمان ملل، مرکز توسعه یکپارچه برای آسیا و حوزه اقیانوس آرام (← مرکز توسعه یکپارچه روستایی) و کمیته جهانی توسعه پایدار نام برد. جهت‌گیری اصلی برنامه‌های سازمان ملل در آنجا که به مدیریت شهری و روستایی مربوط می‌شود، متوجه توانمندسازی شهری در مسیر تحقق توسعه انسانی، توسعه اقتصادی، بهبود کیفیت محیطی و کاهش فقر است. اجزاء مدیریت شهری که در برنامه‌های سازمان ملل مورد توجه قرار گرفته، حوزه‌های زیر را دربر می‌گیرد:

• مدیریت منابع مالی شهر؛

• مدیریت زیرساختهای شهری؛

• مدیریت محیطی؛

• مدیریت زمین شهری؛ و

• مدیریت اقدامات کاهش فقر.

کمیسیون سکونتگاههای انسانی سازمان ملل در اجلاس نایروبی هدفهای زیر را برای جهت‌گیری مدیریت شهری مورد تأکید قرار داد:

• تلاش برای ارتقاء شرایط کار و زندگی جمعیت شهری با توجه خاص به طبقات پائین؛

• پیشبرد امر توسعه اقتصادی و اجتماعی؛ و

• حفاظت از محیط در ابعاد کالبدی.

مجمع عمومی سازمان ملل از ۱۹۶۸م، مسئله محیط زیست را مورد توجه قرار داد و کنفرانسهایی را برای حفاظت از محیط زیست برپا داشت. به دنبال کنفرانس ۱۹۷۲م در استکهلم، اعلامیه‌ای درباره حفظ محیط زیست بشری منتشر شد و برنامه‌ای با عنوان برنامه محیطی ملل متحد طراحی شد که هدف از آن، هماهنگ کردن فعالیتهای سازمان ملل در این زمینه بود. متأسفانه این برنامه به دلیل کمبود اعتبار، نتوانسته است دستاوردهای قابل ملاحظه‌ای داشته باشد. کشورهای صنعتی که مسئول اصلی آلودگی محیط کره زمین هستند، حاضر نیستند مسئولیت اقدامات خود را برعهده گیرند. سیردای یکی از سازمانهای منطقه‌ای است که با حمایت سازمان خواروبار ملل متحد فعالیت می‌کند. اعضای این سازمان بیشتر کشورهای آسیای جنوبی و جنوب شرقی هستند و ایران نیز در آن عضویت دارد. این سازمان تلاش برای توسعه روستایی، فقرزدایی و کمک به توسعه منابع انسانی را در برنامه خود قرار داده است.

کتابشناسی:

- Baehr, P. and Gordner, L. *The United Nations: Reality and Ideal*. New York: Praeger, 1984.
- Robertts, A. and Kingsbury, B. (ed). *United Nations; Divided World*. Oxford: Clarendon Press, 1988.
- World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1987.

کمال پولادی

در حالی که در سازمانهای جدید قرار گرفتن اشخاص در جایگاههای متفاوت، بر ضوابط عام و غیرشخصی استوار است. برای نمونه، دولتهای مدرن طی دورههای معین با برگزاری امتحانات مشخص، افرادی را برای تصدی کارهای مختلف انتخاب می‌کنند؛ ارتقاء این افراد تابع قواعد معین است. علاوه بر این، این افراد دوره‌های تحصیلی معینی را گذرانده‌اند که منطبق با قواعد غیرشخصی و عام است. در حالی که در گذشته، ملاحظات طبقاتی، قومی و خویشاوندی عامل اصلی در گزینش افراد برای یک سازمان بود. این امر در کشورهای در حال توسعه که بقایای چنین ملاحظاتی هنوز هم، دست کم در گرایشهای فرهنگی، وجود دارد، به کارآمدی سازمانها لطمه می‌زند.

دسته‌بندی سازمانها

سازمانها را به شیوه‌های گوناگونی می‌توان دسته‌بندی کرد. در یک دسته‌بندی کلی سازمانها به ۳ دسته سازمانهای اداری، سازمانهای اقتصادی و سازمانهای غیرانتفاعی تقسیم می‌شوند.

• **سازمانهای اداری**، هدفهای خود را براساس قوانین کشوری و نظام هماهنگی و همکاری بر مبنای اصول عام، از جمله اصول تصدی منصبها و چگونگی سلسله مراتب، تعیین می‌کنند. به این ترتیب، دستگاه اداری - در عمل - مجری اقدامات و دستیابی به هدفهایی است که توسط مدیریت سیاسی کشور تعیین می‌شود. در کشورهایی که نظامهای مردمسالار دارند، مدیریت سیاسی ممکن است طی دوره‌های معینی عوض شود. با عوض شدن مدیریت سیاسی، بخشی از هدفها نیز ممکن است تغییر کند. باین حال، دستگاه مدیریت اداری باید صرف‌نظر از اینکه هدفها تا چه حد تغییر کرده‌اند، آنها را به سرانجام برساند. به همین دلیل، در کشورهای پیشرفته تلاش بر این است که دستگاه اداری یا دیوانسالاری (← دیوانسالاری) دارای استقلال نسبی باشد، تا بتواند کارایی خود را حفظ کند. البته استقلال دستگاه مدیریت اداری از مدیریت سیاسی کاملاً نسبی است و به‌ویژه در کشورهای توسعه‌نیافته، هنوز در حد مطلوبی نیست.

Organization

تمهیدی برای نظم‌دهی و هماهنگی منابع انسانی برای پیشبرد هدفهای معین. سازماندهی، در کلی‌ترین معنا، یعنی نظم دادن به منابع در دسترس برای انجام طرحهای خاص. هر سازمان ساختارها و کارکردهای خاصی را شکل می‌دهد که برای اداره کارآمد امور بدانها نیاز است. هسته مرکزی این ساختارها و کارکردها را اصولی تشکیل می‌دهند که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

- **همنواخت کردن عملیات؛**
- **هماهنگی؛ و**
- **تمرکز.**

سازماندهی گروهی از افراد که برای پیشبرد طرحهای خاصی گرد آمده‌اند، یعنی ایجاد نوعی سلسله مراتب در فرماندهی و فرمانبری در میان آنها برای هماهنگ کردن فعالیتهایی که برای هدف معین در نظر گرفته شده است. اصول سلسله مراتب بر این اساس بنا نهاده شده است که تصمیمات راهبردی در رده‌های بالایی سلسله مراتب قرار گرفته، و تصمیم‌گیری درباره سایر عملیات، بین رده‌های پایین‌تر توزیع شود. ترکیب یکنواخت کردن عملیات و کنترل مدیریتی متمرکز، چارچوبی را فراهم می‌سازد که می‌توان با آن مدیریت عقلانی امور را در حوزه‌های مختلف اعم از اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، مستقر کرد. باین حال، میزان کارآمدی سازمان تنها به هم‌نواخت کردن وظیفه‌ها و توزیع سلسله مراتبی اختیارات متکی نیست، بلکه نوعی /نگیزه همکاری نیز لازم است که خود از عوامل مختلفی تأثیر می‌پذیرد.

شکل‌گیری سازمانهای پیچیده کنونی، نتیجه رشد جوامع سرمایه‌داری صنعتی و پیچیدگی فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در چنین جوامعی بوده است. البته سازماندهی و دستگاههای اداری در تاریخ بشر سابقه طولانی دارد. نظامهای تولید آسیایی از این حیث شهرت خاصی دارند. باین حال پیش از عصر سرمایه‌داری صنعتی، سازمانها با کنترل مستقیم و شخصی اداره می‌شدند،

• **سازمانهای اقتصادی**، که نوع شاخص آن بنگاههای اقتصادی (اعم از تولیدی و تجاری) است، در نظام لایه‌بندی سطوح شغلی و نظم سلسله مراتبی، ضمن اینکه در مواردی به سازمانهای اداری شبیه هستند، در یک اصل مهم با آنها تفاوت اساسی دارند. سازمان اقتصادی از حیث لایه‌بندی سلسله مراتبی در یکی از عمده‌ترین وجوه خود به تقسیم طبقاتی و نسبت شخص با عامل دارایی متکی است، در حالی که در سازمانهای اداری، لایه‌بندی سلسله‌مراتبی مبتنی بر اصل تواناییهای فردی و مراتب تحصیلی است (یا دست‌کم باید چنین باشد).

• **سازمانهای غیرانتفاعی**، نیز همچون سازمانهای اقتصادی، به عرضه محصولات و خدمات می‌پردازند، اما قیمت محصولات و خدمات آنها تنها تابع بازار نیست، بلکه ملاحظات دیگری، غیر از بازار، در آن ملحوظ است.

جامعه سازمان یافته

طی سده ۲۰م، شکلهای سازمانی با ساختار سلسله‌مراتبی استوار، چه در نظامهای موسوم به نظام سوسیالیستی و چه در نظامهای سرمایه‌داری، عرصه‌های اداری، اقتصادی و سیاسی جوامع صنعتی را در قبضه خود داشتند. هر ۲ نظام نامبرده سازمانهای اداری پیچیده‌ای را ایجاد کردند. این سازمانهای اداری به‌عنوان ماشینی بودند که می‌بایست فعالیتهای اقتصادی و سیاسی را در ابعاد کلان مدیریت کنند. از اواخر دهه ۱۹۶۰م و اوایل دهه ۱۹۷۰م این چارچوبها مورد تجدید نظر قرار گرفت، تا با آثار بی‌ثبات کننده فناوریهایی نوین مقابله کنند و راه نوآوریهای تازه‌ای را در عرصه اقتصاد، که مستلزم شکلهای سازماندهی منعطف‌تر بود، هموار سازند. به‌این ترتیب، در برخی اصول عمده سازماندهی، از جمله اصل هم‌نواخت کردن عملیات (به‌ویژه در سازمانهای تولیدی)، از کنترل متمرکز فاصله گرفته شد. در این روند، شیوه‌های سازمانی مبتنی بر تخصص و تمرکز زیاد، به سود شیوه‌های منعطف‌تر اصلاح شد. منتقدان، شیوه‌های دیوانسالاری رایج در دوره‌های پیشین را به اعتبار تکیه به اصول مکانیکی، مورد نقد قرار می‌دادند. با این حال، اشکال سازمانی که طی نیمه دوم سده ۲۰م

در بسیاری از کشورها پیدا شد و رشد کرد، در پاسخ به تحولاتی بود که در عرصه‌های گوناگون پدید آمده بود؛ از جمله، در مسائل شهری تحولات عمده‌ای صورت گرفته بود که به‌لحاظ سازمانی، واکنشهای مناسبی را اقتضاء می‌کرد. گسترش ناهنجار و بیمارگون کلانشهرها (← کلانشهر) و مادرشهرها (← مادرشهر) که موضوع استقرار نظم در آنها به‌مسئله‌ای مبرم تبدیل شده بود، نیازمند سازماندهی دقیق‌تری بود. مدیریت اقتصاد کلان و فعالیتهای سیاسی به‌مسائل کلانشهرها افزوده می‌شد، این مسائل موجب شد که از آغاز نیمه دوم سده ۲۰م، همه جوامع پیشرفته غرب به سمتی پیش روند که در آن از پدیده‌ای به نام **جامعه مدیریت شده** سخن به میان آمد.

سازمانهای مدرن سازوکارهای ارزشمندی را برای برنامه‌ریزی و هدایت امور ایجاد کردند که به جوامع صنعتی و پسا صنعتی امکان داد، درجه‌ای از کنترل را بر سرنوشت خود اعمال کنند. بازار به‌عنوان اصل سازمانبخش عرصه تولید و توزیع، نمی‌توانست پاسخگوی نیازهای جامعه در بسیاری از دیگر عرصه‌های حیات آن باشد. با این حال، در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰م، تحقیقات و تحلیلهایی مطرح شد مبنی بر اینکه سازمانها از آن گونه که از جنگ جهانی دوم تا دهه ۱۹۸۰م همه عرصه‌های زندگی بشر را در تولید، توزیع و اداره سیاسی امور زیرسلطه خود داشتند، همراه با شرایط تازه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، در مسیر دگرگونی عمیقی قرار گرفتند و در جهتی پیش رفتند که برخی تحلیل‌گران از آن به‌عنوان **سازمان‌زدایی** سخن می‌گفتند. مانوئل کاستلز در کتاب **جامعه اطلاعاتی** توضیح می‌دهد که چگونه سازمانهای بزرگ اقتصادی، مثل شرکتهای چند ملیتی، با بهره‌گیری از امکانات فناوری نوین اطلاعات و ارتباطات، اختیارات مدیریتی خود را بین شعبه‌ها و دفاتر منطقه‌ای و محلی توزیع می‌کنند. او در همین راستا، از **جامعه شبکه‌ای** سخن می‌گوید، جامعه‌ای که از به کارگیری سازمانهای کلان و متمرکز گذشته فاصله گرفته است و تصمیم‌گیری در شبکه جای این‌گونه سازمانها را گرفته است. تحلیل‌گرانی که بر چنین تحولاتی تأکید می‌کنند، معتقدند که اکنون واحدهای تصمیم‌گیری به‌جای سازمانها

انسانی در اصل بر مبنای قانونمندیهای معین محیطی و اجتماعی - اقتصادی تاثیرگذار در روابط و مناسبات فضایی، به صورتی سلسله مراتبی استقرار می یابد. بدینسان، نظام استقرار مبین نحوه جایگزینی و استقرار افراد و گروههای انسانی در مکان معین به منظور برآوردن نیازهای بنیادین خویش است. البته، به واسطه دخالتهای انسانی، مثلاً از طریق تخصیص بی رویه اراضی، تمرکز برخی فعالیتها و توزیع نامناسب و نابرابر خدمات و امکانات و همچنین، دخالت عوامل و نیروهای محیطی، این نظم بنیادین در هم می ریزد. ساماندهی فضایی، در اصل، مجموعه فعالیتها و اقداماتی است که کشف دوباره و احیاء این نظم از میان رفته و برقراری آن را به منظور سامان بخشیدن به عملکردهای فضایی، وظیفه خود بشمار می آورد.

در قالب مبحث سلسله مراتب مکانهای مرکزی به مثابه سازمان پذیری عمودی و نیز ساختار فضایی یا افقی آن، الگویی عملکردی مبتنی بر سطوح مختلف سکونتگاهی - روستا، شهر کوچک، شهر بزرگ و... مطرح می گردد که ظاهراً مختص دنیای توسعه یافته صنعتی است. البته، چنانکه برخی بررسیها نشان داده اند، می توان منطق بنیادی نظریه مکان مرکزی را درباره شرایط کاملاً متفاوت استقرار سکونتگاهی و روابط تعاملی در اقتصادهای کمتر توسعه یافته نیز به کار گرفت. در بحث نظری اولیه درباره نحوه شکل گیری و عملکرد مکانهای مرکزی، ۲ عنصر اساسی مطرح است:

• آستانه؛ و

• حیطه فضایی کالاها و خدمات گوناگون.

اگر شرایط برای آستانه های لازم در ارتباط با حیطه های معین و مرتبط در دسترس نباشد، استقرار و بقای مکانهای مرکزی - بنابر تعریف - عملی نخواهد بود. به این ترتیب، اگر این پیش شرطها به هر علتی، از جمله عدم وجود راهها یا وسایل ارتباطی، سطح نازل درآمد به عنوان مانع حرکت و مانند آن، فراهم نباشند، استقرار کالاها و خدمات گوناگون در محل مکان مرکزی منطقی نخواهد بود. شاید در این مورد، نحوه عمل پیلهوران دوره گرد در نواحی روستایی، گویای چگونگی عملکرد بازارهای دوره ای به مثابه بدیلی

به جریانها منتقل شده است.

در سازمانهای مدیریت دولتی نیز اصل توزیع اختیارات بین نهادها و سازمانهای محلی در بسیاری از کشورها مورد پذیرش قرار گرفته است. بدینسان، روند توانمندسازی (توانمندسازی) نهادهای محلی شتاب قابل ملاحظه ای یافته است. بسط اصول مشارکت عموم در اداره امور خود، بسیاری از کارهای متمرکز در سازمانهای کلان حکومتی را به سازمانهای کوچک تر محلی منتقل کرده است.

با این حال، به نظر می رسد که باورها و تحلیلهای فوق از جهاتی خوش بینانه و از جهات دیگر سوء تفاهمی در درک معنای سازمان است. تحلیلهای فوق، در واقع، سازمان را با سازمانهای دیوانسالار یکسان معنا می کنند، در حالی که شکل دیوانسالاری تنها شکل سازمانی نیست. علاوه بر این، جریانهایی که گویا جای سازمانها را گرفته اند، خود به نحوی ساماندهی می شوند. پس، در واقع می توان از تغییر شکل سازمانها سخن گفت و نه از تغییر کارکرد یا علتهای وجودی آنها.

کتابشناسی:

- Bennis, G. *Changing Organization*. New York: McGraw-Hill, 1966.
- Blau, P. and Schoennerr, R. *The Structure of Organizations*. New York: Basic Books, 1971.
- Clegg, S. *Modern Organization*. London, 1990.
- Cooper, B. "Formal Organization as Representation: Remot Displacement and Abbreviation", *Rethinking Organization: New Direction in Organization Theory and Aalysis*. Reed, M. and Hughes, M. (eds), London, 1992.

کمال پولادی

ساماندهی فضایی

Spatial Organization

کوشش در راستای برپایی الگوی فضایی منظم و سلسله مراتبی از سکونتگاههای انسانی. استقرار سکونتگاههای

آورد که بر ۲ محور اصلی استوارند. این ۲ محور عبارتند از:
 • حرکت و امکان جابه‌جایی، شامل امکان و تمایل افراد و گروهها به حرکت به‌سوی سایر سکونتگاهها و از جمله مکانهای مرکزی، به‌منظور مبادله کالایی و بهره‌مندی خدماتی و همچنین مرادوات قومی؛ و
 • فاصله و بُعد مسافت که مستلزم صرف هزینه‌های معین، از جمله انرژی فیزیکی، صرف وقت، هزینه حمل‌ونقل و مانند آن است.

آشکار است که این ۲ محور در پیوند تنگاتنگ با یکدیگر و پیوسته در تعامل و تأثیرگذاری متقابل قرار دارند. به‌این ترتیب، می‌توان انتظام فضایی سکونتگاههای انسانی را کلیتی یکپارچه بشمار آورد که با توجه به نحوه و دامنه عملکرد هر یک از اجزاء آن شکل می‌پذیرد. بر همین مبنا، هیچ یک از اجزاء این کلیت یکپارچه مستقل از سایر اجزاء نمی‌تواند (و نباید) مطرح گردد. به سخن دیگر، در این مجموعه پیچیده، تغییر و دگرگونی در نقش عملکردی یک جزء، بر نحوه و دامنه عملکردی سایر اجزاء و همچنین بر سامانه کارکردی کل مجموعه تأثیر قابل توجهی وارد می‌آورد. بنابراین، انتظام فضایی سکونتگاهها به‌عنوان کلیتی یکپارچه، در شرایط مطلوب، نظامی است که افراد و گروهها در قالب آن می‌کوشند، با توجه به چارچوبهای محیطی - زیستی و قواعد و اصول فرهنگی - اجتماعی موجود، نیازهای گوناگون خود را از منابع تولید با عنایت به تفاوت مکانی - فضایی مطرح میان نیازها (و تقاضاها) و منابع ضروری برای پاسخگویی به آنها، برآورده سازند.

این خصوصیات و تعریف، مستلزم قواعد و درعین‌حال، بیانگر ویژگیهایی است که عبارتند از:
 • سکونتگاههای انسانی براساس نظم مکانی - فضایی (آشکار یا پنهان) استقرار می‌یابند. این نظم، نظم سلسله مراتبی است که هریک از سطوح آن دارای حداقل ۲ خصوصیت کلی زیر است:

۱. ساختار عملکردی خاص در هر سطح با توجه به نسبت برخوردار از جمعیت، فعالیت، امکانات و دامنه روابط بیرونی؛ و
۲. فاصله معین سطوح همسان.

برای مکانهای مرکزی متعارف (بازارهای ثابت شهری) باشد؛ در بسیاری از نواحی روستایی در سرزمینهای درحال توسعه یا کمتر توسعه‌یافته، روستانشینان برای پاسخگویی به پاره‌ای از نیازهای خود، به دلایل مختلف قادر به مراجعه به مکانهای مرکزی نیستند. از این‌رو، ارائه‌کنندگان یا فروشندگان بسیاری از کالاها و خدمات نمی‌توانند در مکانی ثابت (مثلاً در مکانهای مرکزی) به فعالیت پردازند، بلکه برای عرضه خدمات یا فروش کالاها و تداوم فعالیت خود، از یک محل به محل دیگر حرکت می‌کنند؛ یعنی از این طریق، تقاضای عملی و کافی برای ایجاد الزامات آستانه را خود پدید می‌آورند. به‌این ترتیب، مکانهای مرکزی دائمی ممکن است در بسیاری نواحی مشاهده نشوند و در عوض، کارکردهای مرکزی توسط فروشندگان دوره‌گرد که در این‌گونه نواحی روستایی از یک آبادی به آبادی دیگر می‌روند، انجام پذیرد. آشکار است که این حرکت و جابه‌جایی، اتفاقی و بی‌نظم نیست، بلکه دوره‌ای بودن بازارها، یعنی هنگامی که تعدادی از این فروشندگان کالاها یا عرضه‌کنندگان خدمات در یک مکان گرد می‌آیند، براساس عرف و عادت شکل می‌گیرد که معمولاً با یک دور طبیعی - حرکت ماه و ستارگان و یا ایام هفته - مشخص می‌گردد.

نظریه‌های استقرار فضایی قاعدتاً به نظامهای سکونتگاهی و پیچیدگیهای ساختاری - عملکردی آنها که خود از روابط و مناسبات مکانی - فضایی نشأت می‌گیرند، می‌پردازند. با توجه به الزامات مبنایی و پیش شرطهای این‌گونه نظریات، شکل‌گیری و استقرار فضایی مراکز سکونتگاهی و همچنین رشد و گسترش آنها، در کنار سایر عوامل، تابعی از رفتار اجتماعی - اقتصادی و سیاسی افراد و گروههای مختلف و عرصه‌های پیرامونی است که با توجه به خصوصیات محیطی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی - اقتصادی خود دست به عمل می‌زنند. باید توجه داشت که این نحوه عمل و دامنه آن، به‌ویژه در دنیای توسعه‌نیافته، همیشه و همه جا با قواعد و قانونمندیهای متعارف اقتصادی همساز نیست. براین اساس، انتظام فضایی را شاید بتوان مستلزم مجموعه‌ای از اجزاء و عناصر گوناگون بشمار

جایگاه و رتبه می‌دهند.

در ایران از ۱۳۷۴ش، طرحهای ساماندهی سکونتگاههای روستایی در بسیاری از نواحی مورد بررسی قرار گرفته است. شالوده اصلی مطرح شدن این طرحها به مطالعاتی باز می‌گردد که مهدی طالب، عباس سعیدی و جواد صفی‌نژاد درباره استقرار بهینه سکونتگاههای روستایی در استان کهگیلویه و بویراحمد (۱۳۷۳ش) به انجام رساندند. در این چارچوب، از لحاظ نظری برای هریک از آبادیها با توجه به حجم جمعیت و نسبت برخوردار از امکانات و نیز کشش و جاذبه آنها، براساس آستانه و حیطه نفوذ فضایی، جایگاهی تشخیص داده می‌شود. براین مبنا، به منظور دستیابی به چارچوبی منطقی و عملی برای حوزه‌بندی نسبتاً همگون و منظم سکونتگاهها و توزیع استقرار عقلایی خدمات و امکانات گوناگون، به‌طور کلی، عوامل و شاخصهای مختلف محیطی، اجتماعی-اقتصادی و سیاسی در نظر گرفته می‌شود که از آن جمله‌اند:

• همگونی نسبی ساختار محیطی؛

• استقرار در عرصه‌های همسان اداری-سیاسی؛

• همنوایی از لحاظ فعالیت اقتصادی؛

• نحوه دسترسی به شبکه‌ها و گره‌های ارتباطی-مواصلاتی؛

• همنوایی قومی-طایفه‌ای و پیوندهای خویشاوندی؛ و

• گرایشهای همسو و رفتار هماهنگ فرهنگی-اجتماعی.

بدین ترتیب، انتظار می‌رود، یک شبکه کالبدی منظم و مبتنی بر سلسله مراتب فضایی به‌دست آید که از چند حوزه یا ناحیه روستایی، چند منظومه و چندین مجموعه روستایی تشکیل شده باشد. البته، در مواردی ممکن است، برخی واحدهای سکونتگاهی منفرد به‌صورت منزوی و یا مستقل، در کنار این مجموعه سلسله مراتبی حضور یابد.

کتاب‌شناسی:

- سعیدی، عباس. *شیوه‌های سکونت‌گزینی و گونه‌های مسکن روستایی*.

تهران: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و UNDP، ۱۳۷۵.

- سعیدی، عباس. «ضرورت آرایش مکانی-فضایی سکونتگاههای روستایی»، *مجموعه مقالات ساماندهی روستاهای پراکنده*. تهران، ۱۳۷۵.

- سعیدی، عباس. *سطح‌بندی روستاهای کشور*. تهران: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۷۶.

• نحوه استقرار منظم نسبت به بازارهای شهری، یعنی حوزه‌بندی مبتنی بر وسعت-فعالیت سکونتگاهها.

• نسبت معکوس حرکت و امکان جابه‌جایی با بُعد مسافت که در نوع و دامنه فضایی روابط هر سکونتگاه با دیگر مراکز سکونتگاهی نقشی تعیین‌کننده برعهده دارد.

با وجود همه کارائیهای نظریه، باید پیوسته به یاد داشت که نظریه‌های مختلف استقرار فضایی بیش و پیش از هر چیز، حاوی ایده‌هایی هستند که فهم واقعیت پیچیده را آسان و کوشش در جهت اصلاح نابسامانیهای عینی را زمینه‌سازی می‌کنند. بااین حال، هرگز نباید انتظار داشت که نظریه با واقعیت یکسان و در این مورد، شبکه‌های منظم نظامهای سکونتگاهی با پراکنش عینی مراکز همانند باشد. آنچه که نظریه‌های مبنایی استقرار فضایی را از شبکه‌های واقعی مراکز سکونتگاهی متمایز می‌سازد، از جمله عبارت است از:

• نزدیکی و مجاورت با مراکز بزرگ شهری که حاوی نکات زیر است:

۱. با فاصله گرفتن از شهر مرکزی ناحیه، جمعیت شهرنشین به‌صورت لگاریتمی کاهش می‌پذیرد؛

۲. حجم و مقدار این کاهش متناسب با رتبه-اندازه شهر مرکزی تفاوت می‌کند؛

۳. حجم و مقدار این کاهش با توجه به ویژگیهای نواحی متفاوت است؛ و

۴. حجم و میزان این کاهش با توجه به وضعیت و جهت استقرار نسبت به شهر مرکزی، تفاوت می‌کند.

• تنوع ناحیه‌ای از لحاظ پراکنش منابع. مسلماً میان توزیع یکنواخت منابع در مدل نظری با پراکنش غیرموزون منابع در دنیای واقعی تفاوتی اساسی وجود دارد که خود یکی از عوامل زمینه‌ساز اختلاف مدل با واقعیت بشمار می‌رود.

• نقش روندهای زمانی در تحول و تکوین نظامهای سکونتگاهی. درحالی‌که غالباً شبکه مدلهای نظری سکونتگاهی ایستا هستند، شبکه‌های عینی پویا و در معرض تغییر و تحول قرار دارند؛ چه بسا آبادیهای در دنیای واقعی به دلایل گوناگون رشد و گسترش می‌یابند و یا تجزیه و تکثیر می‌شوند و به‌این ترتیب، در نظام سکونتگاهی تغییر

- طالب، مهدی؛ سعیدی، عباس و صفی‌نژاد، جواد. طرح ساماندهی روستاهای پراکنده (استقرار بهینه روستاهای پراکنده استان کهگیلویه و بویراحمد)، بخشهای بهمنی و لنده. تهران: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی اسلامی، ۴ جلد، ۱۳۷۳.

- Bonine, M. *Yazd and Its Hinterland*, 1975.
- Chisholm, M. *Rural Settlements and Land Use*. London, 1962.
- Christaller, walter. *Die zentralen Orte in Suddeutschland*, Jena, 1933.
- Galpin, charles J. "The Social Anatomy of Agricultural Community", Agricultural Experment Station, *Research Bulletin* 34, Madison, 1915.
- Haggett, P. *Locational Analysis in Human Geography*. New York, 1971.
- Isard, D.W. *Methods of Regional Analzsis*. MIT Press, 1960.
- Lienau, C. *Laendliche Siedlungen*. Braunschweig, 1977.
- Loyd, P. & P. Dicken. *Location in Space*. London, 1972.
- Mezer, I.R. & Huggett, R.J. *Settlement*. London, 1981.
- Von Thunen, Johann Heinrich: *Der isolierte staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalokonomie*. Rostock, 1842.
- Uhlig, H. & C. *Die Siedlungen des laendlichen Raumes*. Giessen, 1972.
- Ullman, E.L. "A Theory of Location for Cities", *American Journal of Sociology*, 46, 1940-41.

عباس سعیدی

سرمایه اجتماعی

Social Capital

مفهوم سرمایه اجتماعی را نخستین بار جیمز کلین در دهه ۱۹۸۰م مطرح ساخت. سپس، جامعه‌شناسانی نظیر فوکویاما (۱۹۹۶م) و گیدنز (۱۹۹۰م)، آن را بسط دادند و نتیجه آن شد که از اواسط دهه ۱۹۹۰م، سرمایه اجتماعی، به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی پارادایم جدید توسعه، مورد توجه قرار گرفت. سرمایه اجتماعی را می‌توان منابعی تعریف کرد که میراث روابط اجتماعی‌اند و کنش جمعی را تسهیل می‌کنند. این منابع که از طریق اجتماعی شدن مناسب حاصل می‌شوند، دربرگیرنده اعتماد، هنجارها و شبکه‌هایی از پیوندهای اجتماعی هستند که به گرد آمدن افراد به‌صورتی منسجم و بانبات در داخل گروه، به‌منظور تأمین هدفی

مشترک منجر می‌گردد. صائب‌نظران در ارتباط با عوامل مؤثر بر ارتقاء سطح سرمایه اجتماعی، با تأکید بر آموزش و پرورش، بهداشت، اطمینان و اعتماد به نهادهای سیاسی و رضایت از دولت و تعهد سیاسی، بحثهای مهمی را مطرح کرده‌اند.

سرمایه اجتماعی مفهومی چند بعدی است که دلالتهای متفاوت و تعاریف بدیل چندی از آن وجود دارد. در ادبیات مربوط به سرمایه اجتماعی که اساساً بخشی از ادبیات نوین توسعه بشمار می‌آید و در ۲ دهه اخیر رواج و گسترش چشمگیری یافته است، با انبوهی از تعاریف روبرو می‌شویم که هر یک دلالتهای ویژه‌ای را در حوزه‌های روابط میان شخصی و میان‌گروهی در سطح نظامهای خرد اقتصادی، سیاسی، اجتماعی (Societal) و فرهنگی در نظامهای مختلف اجتماعی بازگو می‌کنند.

با وجود تفاوت‌های گاه بسیار فاحش دلالت‌های این تعاریف، ۲ مقوله مشترک را پیوسته می‌توان تمیز داد:

- تسهیل و گسترش روابط اجتماعی با توجه به اهمیت این روابط برای ساماندهی بهینه زندگی اجتماعی؛ و
- نتایج اجتماعی مطلوب ناشی از کاربرد این روابط تسهیل شده برای ایجاد و انسجام اجتماعی و رفاه.

درواقع، در مجموعه تعاریف موجود از سرمایه اجتماعی تأکید بر این ۲ مقوله مشترک را به‌صورت‌های متفاوت می‌توان باز یافت: از نظر بوردیو، سرمایه اجتماعی مجموعه منابع واقعی یا بالقوه‌ای است که دارای شبکه با دوامی از روابط کم‌و بیش نهادی شده‌آشنایی و شناخت متقابل است و به سخن دیگر، با عضویت در یک گروه ارتباط دارد و برای هریک از اعضا با حمایت از سرمایه جمعی خود، اوراق هویتی که موجب سرفرازی آنان می‌شود، ایجاد می‌کند.

براساس نظر جیمز کلین، سرمایه اجتماعی انواع چیزهای گوناگونی است که ۲ ویژگی مشترک دارند: نخست اینکه همه آنها جنبه‌ای از یک ساخت اجتماعی‌اند و کنشهای معین افراد را در درون این ساختار تسهیل می‌کنند؛ و دوم اینکه، مانند دیگر شکل‌های سرمایه اجتماعی مولد، دستیابی به هدفهای معینی را که در نبود آنها دست‌نیافتنی

اجتماعی تلقی می‌کنند. کثرت این ابعاد کنش اجتماعی ریشه برخی از دشواریهایی است که بهنگام اعمال تغییر در این رفتارها، بروز می‌یابند.

مفهوم سرمایه اجتماعی به دلیل ماهیت و محتوایی که دارد، تقریباً با تمام موضوعات و مسائل مطرح در حوزه انسانی و اجتماعی ارتباط پیدا می‌کند. تحقیقات متعدد مؤید تأثیر مثبت سرمایه اجتماعی بر سلامت و کاهش نرخ جرائم است.

مفهوم سرمایه اجتماعی از ۳ جزء ترکیب شده است:

• آگاهی، یا دانش نسبت به مسائل اجتماعی (نوعی منش شناختی). این نوع آگاهی موجب علاقه‌مندی و دل‌نگرانی است؛

• اعتماد به امنیت خود و نسبت به سایر افراد و نهادهای اجتماعی (نوعی منش هنجاری که مستلزم مقابله به مثل و رفتار غیرخودخواهانه است)؛ و

• مشارکت، در شبکه‌های رسمی و غیررسمی یا در انجمنهای مدنی که براساس فعالیت داوطلبانه افراد عمل می‌کنند.

البته بین این اجزاء مفهوم سرمایه اجتماعی نوین ارتباط مستقیم و منطقی قابل تشخیص است، به گونه‌ای که جزء اول شرط لازم، اما نه کافی برای جزء دوم و همین‌طور، جزء دوم برای سوم است.

منابع مربوط به مطالعه سرمایه اجتماعی در کشورهای پیشرفته گویای نکته‌های مهمی درباره سرمایه اجتماعی است. رابرت پوتنام (۲۰۰۰م) در کتاب بولینگ یک نفره: فروپاشی و احیای مجدد اجتماع امریکایی (نیویورک)، به مسئله کاهش سرمایه اجتماعی در امریکا می‌پردازد. عنوان این کتاب به معنای یک نفره شدن بازیهای بولینگ در کشور امریکاست که خود از رشد فردی شدن و کاهش سرمایه اجتماعی در کشور امریکا خبر می‌دهد. پوتنام در بخشی از کتاب خود به بررسی روند مشارکت مدنی و سرمایه اجتماعی در امریکا می‌پردازد. در بعد مشارکتهای مدنی (رسمی) و سرمایه اجتماعی با بررسی مفصل نتایج تحقیقات مربوط به کاهش سرمایه اجتماعی، به موضوع کاهش مشارکت سیاسی و اعتماد به حکومت، کاهش

خواهند بود، امکان‌پذیر می‌سازند.

فوکویاما، سرمایه اجتماعی را مجموعه معینی از هنجارها یا ارزشهای غیررسمی تعریف می‌کند که اعضای گروهی که همکاری و تعاون میان آنها مجاز است، در آن سهیمند. در مقابل، پوتنام، سرمایه اجتماعی را به‌عنوان شبکه‌های اجتماعی، هنجارهای ارتباط متقابل، اعتماد و قابلیت اطمینان ناشی از آن تعریف کرده است. حال آنکه واین بیکر، سرمایه اجتماعی را منابعی می‌داند که از شبکه‌های کسب‌وکار یا شبکه‌های فردی و یا درون این شبکه‌ها در دسترس قرار می‌گیرند. این منابع شامل اطلاعات، اندیشه‌ها، راهنماییها، فرصتهای کسب‌وکار، سرمایه‌های مالی، قدرت و نفوذ، پشتیبانی عاطفی و حتی خیرخواهی، اعتماد و همکاری است.

همچنین، گروه بانک جهانی در تعریف سرمایه اجتماعی، بر نهادهای، روابط و هنجارهایی که کیفیت و کمیت تعامل اجتماعی یک جامعه را شکل می‌دهند تأکید می‌گذارد.

برخی نظریه‌های توسعه، فقدان سرمایه اجتماعی را دلیل اصلی توسعه‌نیافتگی بشمار می‌آورند. از این منظر، بافت کشورهای درحال توسعه (به دلیل ضعف سرمایه اجتماعی) از اجتماعات کوچک و جدا از هم تشکیل شده است. کالاهای تجهیزاتی (مانند ابزار و وسایل کشاورزی) و کالاهای مصرفی غیرخوراکی (مثلاً پوشاک) در کارگاههای کوچک تولید و به بازارهای محلی عرضه می‌شوند. افزایش بهره‌وری در این بخش نیمه‌صنعتی محدود است و این نه تنها به سبب عوامل صرفاً اقتصادی، از قبیل نبود وسایل حمل‌ونقل و ارتباطات پیشرفته و فقدان پس‌انداز و سرمایه‌گذاری کافی است، بلکه درعین حال ناشی از این علت است که تقسیم کار در اجتماعات روستایی، شهرهای کوچک و اجتماعات پیشامدرن، ارتباط تنگاتنگی با ساختارهای اجتماعی و خانوادگی دارد. در همین زمینه، هوزلیتز با الهام از تونیس و رد فیلد، تأکید می‌کند که فعالیت‌های تولیدی در جوامع سنتی تنها با هدف اقتصادی صورت نمی‌گیرد، بلکه اعضای جامعه سنتی کار تولیدی را نیز به‌عنوان جزئی از مناسک و عنصری از همبستگی

از مجموع بررسی این ۵ شاخص، نمره سرمایه اجتماعی در ایالت‌های مختلف به دست آمده و پوتنام بر آن اساس معتقد است، میزان بالای سرمایه اجتماعی در ایالت‌های مختلف باعث ایجاد قدرت جادویی می‌شود.

پوتنام در این کتاب به منافع فردی و اجتماعی سرمایه اجتماعی نیز اشاره دارد. او همبستگی‌های معناداری بین افزایش سرمایه اجتماعی و افزایش سطح آموزش و رفاه کودکان، کاهش تماشای تلویزیون توسط کودکان، کاهش جرائم خشن، کاهش نزاع و درگیری، برتری اقتصادی افراد، کاهش مرگ و میر، بهبود وضع سلامت و بهبود احساس خوشبختی ملاحظه می‌کند. پوتنام در بحث از تأثیر سرمایه اجتماعی بر مردمسالاری معتقد است، با افزایش سرمایه اجتماعی و تعهد مردم در پرداخت مالیات‌ها و عوارض که رابطه مستقیم با سرمایه اجتماعی دارد، طبعاً کارایی حکومت و نهادهای مدنی افزایش می‌یابد. وی بحث رابطه مشارکت مدنی با کارایی حکومت را مطرح می‌کند که البته تحقیقی در این زمینه در امریکا صورت نگرفته است، اما خود پوتنام از ۱۹۷۰م تا دهه ۱۹۹۰م، تحقیقات وسیعی درباره تأثیر سرمایه اجتماعی و نقش آن بر کارایی نهادی در نقاط مختلف ایتالیا انجام داده و نتیجه گرفته است که هرچا سرمایه اجتماعی از میزان بیشتری برخوردار بوده، بر کارایی نهادی و حکومت خوب تأثیر مثبت داشته است.

لویت، در پژوهشی پیرامون سرمایه اجتماعی و توسعه اقتصاد بومی: فرصت‌ها و چالش‌ها، به بررسی و تحلیل مطلوبیت سرمایه اجتماعی می‌پردازد. او در این پژوهش به بررسی موضوعاتی مانند دستیابی و نظارت بر منابع، فشارهای تاریخی و قابلیت‌های کارکردی شبکه‌های اجتماعی پرداخته است. کانادا در بین کشورهای ثروتمند، از شاخصهای کیفیت زندگی بالایی برخوردار است. با این حال، سهم ساکنان اولیه از این برتری بسیار اندک است. سیاستهایی که با هدف رشد و ارتقاء زندگی مردم بومی اتخاذ می‌شود، بیشتر مبتنی بر نوعی راهبرد توسعه اقتصادی به طور خاص و کارآفرینی است. این تحقیق به بررسی نقش سرمایه اجتماعی در میزان موفقیت یا شکست این گونه برنامه‌ها می‌پردازد. فرض بر این است که جدایی‌گزینی

میانگین میزان عضویت در انجمن‌ها، به طور عام و انجمن اولیا و مربیان، به طور خاص و نیز کاهش مشارکت سازمانی فعال، کاهش حضور در باشگاه‌ها و در یک کلام، کاهش مشارکت مدنی پرداخته است. او درباره چرایی کاهش سرمایه اجتماعی به بیان چند علت پرداخته است:

- تأثیر فشارهای زمانی و اقتصادی که مخصوصاً تأثیر خاصی در خانواده‌هایی که والدین هر دو شاغلند، برجای گذاشته است. به نظر پوتنام در ظرف این سالها این گونه فشارهای زمانی و اقتصادی، نقش کاهش دهنده‌ای بر مشارکت اجتماعی داشته‌اند؛ وی ۱۰٪ از کاهش سطح مشارکت و سرمایه اجتماعی را ناشی از این عامل می‌داند؛
- حومه‌نشینی و پراکندگی شهری به عنوان عاملی مؤثر، که حدوداً ۱۰٪ در کاهش سرمایه اجتماعی نقش دارد؛
- تأثیر سرگرمیهای الکترونیک و از همه بیشتر تلویزیون در خصوصی کردن اوقات فراغت بسیار مهم بوده است و این عامل ۲۵٪ کاهش میزان سرمایه اجتماعی را باعث شده است؛ و

- شاید مهم‌ترین عاملی که پوتنام در مطالعات خود به عنوان عامل کاهش سرمایه اجتماعی به آن اشاره کرده است، بحث تغییرات نسلی است. فرایند آرام، مستمر و ناگزیر جایگزینی نسل گذشته با فرزندان و نوه‌های کمتر مشارکت‌پذیر آنان در این امر مؤثر بوده است. وی این عامل را تا ۵۰٪ در کاهش مشارکتهای مدنی و سرمایه اجتماعی مردم امریکا مؤثر می‌داند.

پوتنام در بخشی از کتاب خود به بررسی سرمایه اجتماعی در ایالت‌های مختلف امریکا پرداخته است و از طریق شاخص سنجش سرمایه اجتماعی، سطح سرمایه اجتماعی را در هر ایالت بررسی کرده است. عمده‌ترین عناصر در سنجش مفهوم سرمایه اجتماعی در ۵ محور عمده زیر خلاصه می‌شوند:

- زندگی سازمانی؛
- مشارکت در امور عمومی؛
- مشارکت در امور داوطلبانه؛
- انجمن‌پذیری غیررسمی؛ و
- اعتماد اجتماعی.

برای تحقق اهداف برنامه‌های رفاه اجتماعی موفقیت چندانی نداشته است و به‌رغم برنامه‌های پیگیرانه در ۳ دهه اخیر در زمینه فقرزدایی و کاهش آسیب‌های اجتماعی، میزان فقر و آسیب‌پذیری اجتماعی در جامعه به‌طور پیوسته افزایش یافته است؛ مشارکتهای اجتماعی در برنامه‌های توسعه هنوز در سطح قابل قبولی قرار ندارد؛ سازمان‌یابی فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی، خاصه در حوزه عمومی و در چارچوب جامعه مدنی، در سطح مورد انتظار نیست؛ سطح اعتماد اجتماعی عام‌گرایانه بسیار نازل است؛ و میزان سرمایه اجتماعی که از عوامل زمینه‌ای و کلیدی نیل به توسعه بشمار می‌آید، در بین بسیاری از گروه‌های اجتماعی و بسیاری از اجتماعات موجود کشور پائین است.

علاوه بر این، تحقیقاتی که به سنجش میزان سرمایه اجتماعی در نقاط شهری و روستایی ایران پرداخته و عوامل مؤثر بر آن را در شرایط زندگی اجتماعی مورد بررسی قرار داده باشد، ناچیز است و برخی تحقیقات معدود که در این زمینه انجام پذیرفته، گویای پائین بودن سطح سرمایه اجتماعی در کشور است.

فیروزآبادی در بررسی سرمایه اجتماعی و عوامل مؤثر بر شکل‌گیری آن در شهر تهران (۱۳۸۴ش)، عناصر اصلی مفهوم سرمایه اجتماعی را با شیوه تحلیل عاملی مورد بررسی قرار داده است. این تحقیق نشان می‌دهد که ۷ عنصر اعتماد عمومی، اعتماد نهادی، آگاهی و توجه به امور عمومی سیاسی - اجتماعی، مشارکتهای رسمی، مشارکتهای غیررسمی خیریه‌ای، مذهبی و همیارانه به ۴ عامل عمده اعتماد عمومی، اعتماد نهادی، آگاهی و توجه و مشارکتهای رسمی و مشارکت غیررسمی (خیریه‌ای، مذهبی و همیارانه) قابل تقلیل است. براساس نمره تبیین واریانس، اهمیت این عمل‌های چهارگانه در سنجش سرمایه اجتماعی در تهران براساس اولویت عبارت بودند از: اعتماد نهادی (با ۳۰٪ تبیین واریانس)، مشارکت غیررسمی (با ۱۰٪ تبیین واریانس)، اعتماد عمومی (با ۷/۸٪ تبیین واریانس) و بالاخره، مشارکت رسمی و آگاهی و توجه (با ۹/۴٪ تبیین واریانس).

یافته‌های این تحقیق گویای آن است که میانگین سرمایه

جغرافیایی سبب جدایی افراد و اجتماعات از اتصال و ایجاد شبکه‌های بین گروهی و اتکا به شبکه‌های درون گروهی در چنین محلاتی، اغلب باعث دسترسی محدود به منابع انسانی و مالی شده است. در جاهایی که شبکه‌ها در سطوح گوناگون اجتماع گسترش یافته‌اند، مجموعه‌های بزرگ‌تری از منابع به‌دست آمده است.

لو جوپین در کتاب *سرمایه اجتماعی و توسعه اقتصادی: مطالعه بین‌کشوری سرمایه اجتماعی، اعتماد، مشارکت مدنی و رشد اقتصادی ۲۸ کشور، ۱۹۹۰-۱۹۹۸م*، به بررسی رابطه سرمایه اجتماعی با توسعه اقتصادی کشورها پرداخته است. این تحقیق ۵ یافته عمده به‌شرح زیر دارد:

• اعتماد و هنجارهای مدنی با رشد اقتصادی قوی‌تر در ارتباط است؛

• عضویتها در انجمنهای داوطلبانه عموماً با کارایی اقتصادی بهتر کشورها رابطه‌ای ندارد؛

• اعتماد به نهادهای رسمی مستحکم رابطه مثبت و قوی دارد و در کشورهایی که به‌لحاظ اقتصادی و اجتماعی، از نابرابری کمتری برخوردارند، این رابطه بیشتر و بزرگ‌تر است؛

• بین سرمایه اجتماعی و مشارکت مدنی ارتباط وجود دارد؛ و

• شاخص سرمایه اجتماعی به‌طور مثبت و معنی‌داری با رشد بیشتر در ارتباط است. کشورهایی که از این شاخص به میزان بیشتری برخوردار بودند، میزان بیشتری از درآمد سرانه، آموزش بهتر، جمعیت‌های مدنی‌تر، نابرابری درآمدی کمتر و نهادهای رسمی قوی‌تر از کشورهایی که میزان کمتری از این شاخص را داشتند، به خود اختصاص داده بودند.

ایران کشوری است که در ۱۰۰ سال گذشته شاهد کوشش‌های فراوانی برای نوسازی و توسعه بوده است، با این همه، هنوز بسیاری از کانون‌های جمعیتی، از اجتماعات روستایی گرفته تا شهرهای کوچک و متوسط و بخش‌های مهمی از شهرهای بزرگ، در شرایط پیشامدرن به سر می‌برند و چالش میان سنت و مدرنیته به‌نحوی برجسته و مشخص به چشم می‌خورد. تاکنون سیاست‌های اجتماعی

سکونت، رابطه معنادار مستقیمی را با اعتماد اجتماعی نشان داد. علاوه بر این، بین تحصیلات پاسخگویان و اعتماد اجتماعی رابطه معنادار مستقیمی وجود داشت، به طوری که هر چه سطح تحصیلات افراد بالاتر بود، اعتماد آنها سیر صعودی پیدا می کرد.

کتاب شناسی:

- بوردیو، پیترو. *متفکران بزرگ جامعه شناسی*، تألیف راب استون، ترجمه محسن میردامادی، تهران: نشر مرکز، ۱۳۸۲.
- بودون، ریمون و بوریگو، فرانسوا. *فرهنگ جامعه شناسی انتقادی*، ترجمه عبدالحسین نیک گهر، تهران: فرهنگ معاصر، ۱۳۸۵.
- تاج بخش، کیان و دیگران. *سرمایه اجتماعی، اعتماد، دموکراسی، و توسعه*. چاپ اول، تهران: نشر شیرازه، ۱۳۸۴.
- چلبی، مسعود و مبارکی، محمد. «تحلیل رابطه سرمایه اجتماعی و جرم در سطوح خرد و کلان»، *مجله جامعه شناسی ایران*. دوره هشتم، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۴.
- زاهدی مازندرانی، محمد جواد. *توسعه و نابرابری*. تهران: انتشارات مازیار، ۱۳۸۲.
- گیدنز، آنتونی. *جامعه شناسی*، ترجمه محسن ثلاثی. تهران: نشر نی، ۱۳۷۷.
- فوکویاما، فرانسیس. *پایان نظم: بررسی سرمایه اجتماعی و حفظ آن*، ترجمه غلام عباس توسلی، تهران: مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۷۹.
- یزدانی، فرشید. «مفاهیم بنیادی در مباحث رفاه اجتماعی»، *فصلنامه علمی- پژوهشی رفاه اجتماعی*. شماره ۱۰، سال سوم، ۱۳۸۲.
- Bourdieu, p. "The Forms on Capital", *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. J.C. Richardson (ed), New York: Green Wood Press, 1986.
- Coleman, J.S. "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American journal of sociology*. 94, 1988.
- Glaeser, E. "The Formation of Social Capital", *Organization for Economic Co-operation and Development*. <http://www.oecd.org>
- Kawachi, Kennedy; Lochner & Prothrow-Stith. "Social Capital, income inequality, and mortality", *American Journal of Publichealth*. 87 (1997), pp. 1491-1498, 1977.
- Levitte, Yale Mina. *Social Capital and Aboriginal Economic Development: Opportunities and Callenges, (Ontario)*. Toronto: University of Toronto Canada, 2003.
- Putnam, Robert. "Social Capital Measurement and Consequences", *Kennedy School of Government*. isuma, Vol. 2, No. 1, Spiny / Printemps, 2001.
- Putnam, Robert. *Bowling Alone :The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.
- Putnam, R.D. "What Makes Democracy Work?", *IPA Review*, 47, 1994.
- Stone, Wendy. "Measuring Social Capital", *Research Paper No 24*, February 2001, Australian of Family Studies.

اجتماعی در مناطق با سطح توسعه ای بالا، به طور معناداری از مناطق با سطح توسعه یافتگی متوسط و پائین بیشتر است و در بین عناصر مفهومی سرمایه اجتماعی، اعتماد نهادی و مشارکت غیررسمی خیریه ای، در هیچ یک از این پهنه های توسعه ای سه گانه تفاوت معناداری وجود نداشته است و اعتماد عمومی در مناطق توسعه ای پائین به طور معناداری از مناطق توسعه ای متوسط و بالا، کمتر است. توزیع آگاهی و توجه نیز بر همین منوال است، به نحوی که در مناطق توسعه ای پائین به طور معناداری کمتر از مناطق توسعه ای متوسط و بالاست. مشارکت همیارانه نیز در مناطق به لحاظ توسعه ای بالا به طور معناداری بیش از مناطق به لحاظ توسعه ای متوسط و پائین است و تنها مشارکت غیررسمی مذهبی، در مناطق توسعه ای پائین، بیش از مناطق بالاست.

در تحقیق دیگری درخصوص بررسی رابطه بین سرمایه اجتماعی و کیفیت زندگی (مطالعه موردی شهر گنبد کاووس) برای سنجش متغیر مستقل تحقیق (سرمایه اجتماعی) از شاخصهای اعتماد اجتماعی، ارتباطات، بده-بستان و امنیت محلی استفاده شده است. همچنین برای کیفیت زندگی، شاخصهای وضعیت سلامت و تغذیه، وضعیت آموزش، گذران اوقات فراغت، کیفیت مادی، کیفیت محیطی، بهزیستی روانی، کیفیت دسترسی به خدمات عمومی در نظر گرفته شده اند. یافته های این تحقیق نشان می دهد که رابطه بین سرمایه اجتماعی و کیفیت زندگی در سطح احتمال ۹۹٪ معنی دار است. رقم به دست آمده برای ضریب تعیین ($R^2=0/۳۶۳$) نشان می دهد که سرمایه اجتماعی توانسته است به کمک ۴ مؤلفه خود، یعنی امنیت محلی، بده-بستان، تصور نسبت به محله و عضویت انجمنی ۳۶٪ تغییرات کیفیت زندگی را تبیین نماید.

اجاقلو و زاهدی (۱۳۸۴ش) در مطالعه ای در زمینه بررسی اعتماد اجتماعی و عوامل مؤثر بر آن در بین ساکنان شهر زنجان، نشان داده اند که بین متغیر سنت گرایی و اعتماد اجتماعی رابطه معناداری وجود ندارد، اما بین سنت گرایی و بعد اعتماد، یعنی صراحت و صداقت، رابطه معنادار مستقیمی وجود دارد. در این تحقیق، بین متغیر پایگاه اجتماعی و اعتماد اجتماعی نیز رابطه معناداری مشاهده نشد و تنها یک بعد از پایگاه اجتماعی، یعنی منطقه

کسانی که روی ارتقاء سطح نیروی کار خود سرمایه‌گذاری می‌کنند، در قیاس با کسانی که زودتر وارد بازار کار می‌شوند، به‌نسبت، از درآمدهای بالاتری برخوردار می‌شوند. سرمایه انسانی از نوع سرمایه‌گذارهای ارزشمند است، زیرا کسی که این سرمایه را در خود انباشت می‌کند، دیگر نمی‌توان آن را از او باز ستاند، درحالی‌که سرمایه‌های فیزیکی ممکن است طی زمان دچار تنزل شوند. افرادی که از سرمایه انسانی بالایی برخوردار هستند، اغلب به دستمزدها و پاداشهای بالاتری دسترسی دارند و در صعود به مناصب بالاتر، از امکان بیشتری بهره می‌برند و احتمال کمتری دارد که در شغلی با آینده مسدود قرار گیرند. از نظر اجتماعی، سرمایه انسانی موجب تسریع رشد اجتماعی و یکی از اجزاء قابلیت عمومی یک کشور است. علاوه‌براین، سرمایه انسانی آثار مثبت بیرونی دارد، که به بهبود کلی کیفیت زندگی کمک می‌کند. معلوم شده است، در محیطی که در آن سرمایه انسانی در سطحی بالاتر قرار دارد، نرخ جرائم کاهش می‌یابد و بهره‌دهی سرمایه فیزیکی و بهره‌دهی سایر کارگران (به دلیل تأثیر گروه همسالان) افزایش می‌یابد. مجموعه چنین آثار بیرونی مثبت، به‌عنوان سرمایه اجتماعی (← سرمایه اجتماعی) خوانده شده است. برای سرمایه‌گذاری در رشد سرمایه انسانی، ۳ راه وجود

دارد:

- آموزش و پرورش رسمی؛
- آموزش حین کار؛ و
- مهاجرت.

آموزش رسمی، شناخته شده‌ترین شکل سرمایه انسانی است. هرچه افراد بیشتر به تحصیلات رسمی بپردازند، سرمایه انسانی آنها بالاتر می‌رود. در مورد آموزشهای حین کار می‌توان گفت که اهمیت آن غالباً در نوشته‌های اقتصادی نادیده انگاشته شده است، درحالی‌که در حقیقت سهم بالایی در فعالیتهای آموزشی بزرگسالان دارد. آموزش ممکن است از نوع آموزش عمومی یا آموزش تخصصی و خاص باشد. آموزشهای تخصصی و خاص، نمایانگر مهارتها و دانشهایی است که مرتبط با کار بنگاه خاصی است و در نتیجه، در جاهای دیگر قابلیت کاربرد ندارد،

<http://www.aifs.org.au>

- World bank. www.worldbank.org. in: www.cbs-network.org.uk (2003) "Social Capital", 2003.

محمدجواد زاهدی مازندرانی

سرمایه انسانی

Human Capital

سرمایه انسانی بیشتر به دانش، مهارتها و قابلیتهایی اطلاق می‌شود که تجسم آن، افزایش بهره‌وری کار افراد است. البته، در مورد این تعریف، اجماع وجود ندارد. در دهه ۱۹۹۰م، تواناییهای طبیعی، قابلیتها و سلامت جسمی، که برای موفقیت فرد در کسب دانش و مهارتها نقش اساسی دارند، در شمول این مفهوم قرار گرفتند.

در ۱۹۶۱م تئودور شولتز، اصطلاح سرمایه انسانی را در نشریه بررسی اقتصاد/امریکا به کار برد، گو اینکه این مفهوم پیش از آن نیز به کار رفته بود؛ آدام اسمیت در ۱۷۷۶م این مفهوم را به این ترتیب مطرح کرده بود که آدمها با ارتقاء توان خود به واسطه کسب آموزش، مطالعه و شاگردی کردن، به نیروی مولد گران قیمت تبدیل می‌شوند. از دهه ۱۹۶۰م، بیشتر به لطف بری بکر، که در ۱۹۶۴م کتاب سرمایه انسانی را منتشر کرده بود، این اصطلاح به یک نظریه کانونی در اقتصاد تبدیل شد. این کتاب نخستین چارچوب وحدت بخش را درخصوص این مفهوم به دست داد.

سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی، هم برای افراد و هم برای کل جامعه، جایگاهی بنیادی دارد. افرادی که روی رشد نیروی کار خود سرمایه‌گذاری می‌کنند، عموماً می‌پذیرند که در جوانی درآمد کمتری داشته باشند تا بتوانند در سن بالاتر، از افزایش درآمد بهره ببرند. در واقع کسب درآمد بیشتر در آینده، با انباشت سرمایه انسانی ارتباط مستقیم دارد، زیرا فرض بر این است که سرمایه انسانی به افزایش بهره‌وری می‌انجامد. مفهوم این سخن آن است که

به‌همین دلیل، احتمالاً چشم‌انداز درآمد آنها در طول عمر کم‌مایه‌تر است.

یکی از مشکلات اصلی در پرداختن به سرمایه انسانی، شناسایی شاخصهای مناسبی است که بتوان با آن این نوع سرمایه را اندازه‌گیری کرد. در اندازه‌گیری سرمایه انسانی باید سرمایه‌گذارهای رسمی و غیررسمی، هر دو را در نظر گرفت. اما در عمل، تنها آموزش و پرورش رسمی، که برحسب سالهای تحصیل سنجیده می‌شود، به‌طور سنتی به‌عنوان گواه سرمایه انسانی کسب شده مورد ملاک قرار می‌گیرد. این امر اعتبار نتایج مطالعات تجربی را محدود می‌کند، برخی از منتقدان نیز به‌همین ترتیب، بر این نکته تأکید دارند که در واقعیت امر، جدا کردن وجه سرمایه‌ای و وجه مصرفی سرمایه انسانی دشوار است. برای مثال، معلوم نیست که تحصیلات رسمی و فراگیری آموزشهای حرفه‌ای، صرفاً برای کسب درآمد بیشتر در آینده باشد، چه‌بسا که فرد از این تحصیلات و آموزشها لذت شخصی می‌برد.

کتاب‌شناسی:

- Caves, R. (ed). *Encyclopedia of the City*. London: Routledge, 2005.

الکساندر فاجیان

(کمال پولادی)

حال آنکه آموزش عمومی، شامل دانشها و مهارتهایی است که در طیف وسیعی از شغلها و بنگاهها قابلیت کاربرد دارد (آموزش رسمی در مدرسه را می‌توان شکل خاصی از آموزش عمومی بشمار آورد). بنگاههای خصوصی اغلب می‌کوشند در هزینه‌های آموزش عمومی کارفرمایان و شاغلان، هر دو شریک شوند- به‌طور معمول، به‌صورت سطح دستمزد پائین‌تر- زیرا دانشها و مهارتهای کسب شده از طریق آموزش عمومی را به‌عنوان مهارت قابل انتقال می‌توان برای کارهای جدید صرف کرد. این امر نیاز به شرکت حکومت در تأمین هزینه آموزشهای عمومی (و آموزش و پرورش) را توجیه می‌کند. مهاجرت (← مهاجرت)، سومین شیوه در سرمایه‌گذاری روی سرمایه انسانی است. اسجاستد نخستین کسی بود که در ۱۹۶۲م یادآور شد، مهاجرت را می‌توان به‌عنوان عرصه‌ای از فعالیت در نظر گرفت که هزینه‌هایی دارد و سودهایی را برمی‌گرداند. مردم به‌واسطه مهاجرت دانش و تجاربی کسب می‌کنند که بر ذخیره سرمایه انسانی آنها می‌افزاید. همچنین جالب است یادآوری کنیم که آموزش و پرورش میل به مهاجرت را افزایش می‌دهد و حاکی از آن است که مهاجرت و آموزش و پرورش نه شکل‌های بدیلی از سرمایه‌گذاری روی سرمایه انسانی، بلکه شکل‌های مکملی هستند.

نظریه سرمایه انسانی در تبیین برخی پدیده‌ها قابلیت مهمی دارد، از جمله اینها، موضوع فاصله جنسیتی در درآمد‌ها یا تفاضل مزد برحسب سن و حرفه است. در مورد فاصله جنسیتی موضوع کمتر بودن میانگین دریافتهای زنان نسبت به مردان را این‌طور تبیین کرده‌اند که کمیت و کیفیت سرمایه انسانی در کار زنان با کار مردان یکسان نیست. زنان اغلب برای سرمایه انسانی خود زمان کمتری صرف می‌کنند و حتی هنگامی که زمان یکسانی صرف می‌کنند بازدهی آنها به‌لحاظ مطلوبیت در بازار در سطح پائین‌تری قرار دارد. علاوه‌براین، معلوم شده است که نرخ فایده‌مندی سرمایه انسانی ارزش سرمایه‌گذاری روی آن را افزایش یا کاهش می‌دهد. کار زنان به خاطر درگیری در فعالیتهای دیگر، مثل خانه‌داری و پرورش کودک، فایده‌مندی کمتری دارد و

سطح‌بندی روستایی

Rural Leveling

سطح‌بندی نوعی گروه‌بندی سلسله مراتبی پدیده‌های همسان است، براساس مجموعه‌ای از معیارها یا خصوصیتها و تعیین جایگاه و وضعیت هریک نسبت به بقیه. مفهوم سطح‌بندی اغلب با مفاهیم دیگری، همچون رده‌بندی، طبقه‌بندی و گروه‌بندی خلط می‌شود که هرچند با یکدیگر نزدیکی معنایی دارند، اما با هم متفاوتند. درحالی‌که طبقه‌بندی (classification)، به‌طورکلی، تنظیم پدیده‌های

روبرو می‌سازد؛ این مشکل هنگامی جدی‌تر نمود می‌کند که توجه داشته باشیم، جایگاه عملکردی سکونتگاهها، از جمله روستاها، پیوسته در معرض تغییر است. از این گذشته و با عنایت به اهمیت قابلیت اجرایی بودن هرگونه تبیین سلسله مراتبی روستاها، مستلزم ملحوظ داشتن تقسیمات اداری-سیاسی کشورهاست که به‌ویژه در کشورهایی، از جمله ایران، دائماً تغییر می‌پذیرد.

با این وجود، ضرورت دارد شاخصها و معیارهای کلان سطح‌بندی بر مبنای نیروها و عوامل گوناگونی که به نوعی در روندهای تحولی دخالت دارند، تبیین و مورد استفاده قرار گیرند، تا بتوان براساس نحوه اثر بخشی آنها در هر یک از عرصه‌ها و نواحی روستایی، به تبیین سطوح روستایی در سطح خرد یا کلان دست یافت. بدینسان، معیارهای کلان سطح‌بندی روستایی را می‌توان به چند دسته، به شرح زیر، تقسیم نمود:

معیارهای موقعیتی - محیطی

- ساختار زمین و اشکال ناهمواری؛
- موقعیت طبیعی (درصد و نسبت سکونتگاههای دشتی، پائیکوهی، کوهستانی)؛
- آب‌وهوا (مثلاً با توجه به خطوط همباران)؛
- وضعیت منابع آب و هیدروگرافیک (با عنایت به حوضه‌های آبریز)؛
- موقعیت نسبی (نسبت به کانونهای بزرگ شهری و کلانشهری و همچنین نسبت به مرزهای کشور)؛
- خصوصیات خاک؛ و
- پوشش گیاهی.

معیارهای کالبدی - فضایی

- دسترسی به شهرها و کانونهای مرکزی شهری؛
- تعداد و پراکندگی سکونتگاههای روستایی (تعداد و سهم روستاهای کوچک)؛
- تعداد مراکز شهری (واقع در محدوده اداری - سیاسی)؛ و
- تعداد روستاهای مرکزی یا روستا-شهرها (واقع در محدوده اداری - سیاسی).

مختلف در طبقات خاص براساس معیار یا ویژگی معین است، گروه‌بندی (grouping) مفهومی عام‌تر است و هرگونه دسته‌بندی را شامل می‌گردد. در مقابل، سطح‌بندی، به تعیین پدیده‌های همسان، برحسب سطح یا رتبه‌های مختلف آنها - به صورت سلسله مراتبی - باز می‌گردد. مفهومی که به معنای سطح‌بندی نزدیک‌تر است، اصطلاح رده‌بندی (categorization) است.

بدینسان، سطح‌بندی سکونتگاههای روستایی هنگامی مطرح می‌شود که تعیین جایگاه سلسله مراتبی آنها از لحاظ کارکردهای فضایی (از جمله، خدمات‌رسانی) در سطح ناحیه‌ای، منطقه‌ای یا ملی مورد نظر باشد. برای سطح‌بندی روستاها روشهای مختلفی وجود دارد، اما کارآمدترین آنها بر تبیین معیارها و شاخصهای مختلف، از جمله شاخصهای محیطی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، نهادی و خدماتی استوار است. دامنه تعیین این‌گونه معیارها و شاخصها، نه الزاماً کمی، بلکه با تأکید بر جنبه‌های زندگی و ویژگیهای محیطهای روستایی نیز به انجام می‌رسد. برخی از اهم معیارهای کیفی عبارتند از:

- روستایی بودن به معنای مشخص، متعارف و مورد قبول عام؛ به سخن دیگر، الگوی سکونتگاه روستایی که به واسطه تراکم خانوارهای (روستایی) ساکن در خارج از نواحی شهری (با کمتر از ۱۰,۰۰۰ نفر جمعیت)؛
- گونه‌شناسی روستایی بر مبنای ریخت‌شناسی (مرفولوژی) سکونتگاههای مختلف، شامل انواع شهرهای کوچک و حوزه‌های پیرامونی آنها، روستاهای متعارف و آبادیهای پراکنده؛
- درجه و میزان پراکنش روستاها؛ و
- جایگاه سلسله مراتبی سکونتگاههای روستایی برحسب عملکرد فضایی.

معیارهای سطح‌بندی روستایی

وجود تنوع و ناهمگونی محیطی - اکولوژیک و همچنین تفاوت‌های اجتماعی، قومی - فرهنگی، اقتصادی و سیاسی معمولاً تبیین شاخصهای مورد نیاز برای تدوین نوعی سطح‌بندی روستایی در سطح مناطق و کشورها را با مشکل

معیارهای اجتماعی - اقتصادی

- قومیت و وابستگی زبانی؛
- نحوه پراکنش جمعیت؛
- کیفیات جمعیتی؛
- فعالیت غالب اقتصادی؛
- تنوع فعالیتی؛
- نسبت جمعیت فعال؛
- نسبت جمعیت شاغل به کل جمعیت فعال؛
- میزان دسترسی به منابع آب و خاک؛
- دسترسی به بازار؛
- بهره‌گیری از فناوری و ماشین آلات کشاورزی؛ و
- فاصله از یا دسترسی به بازارهای شهری.

معیارهای نهادی - تأسیساتی

- وجود مؤسسات و نهادهای آموزشی، شامل دبستان، راهنمایی، دبیرستان؛
- امکانات و واحدهای بهداشتی - درمانی، شامل پزشک و ماما، خانه بهداشت، مرکز درمانی و درمانگاه؛
- نهادهای اداری - سیاسی، شامل دهیاری، بخشداری، پاسگاه انتظامی؛
- تأسیسات پشتیبانی - تدارکاتی، شامل مرکز تعمیرات، آهنگری، انبار؛
- امکانات خدمات عمومی، شامل دسترسی به مغازه‌ها و مراکز خرید؛ و
- شاخصهای سیاسی، از جمله موقعیت استقرار، نزدیکی به مرزهای بین‌المللی (← سلسله مراتب سکونتگاهی).

کتاب‌شناسی:

- سعیدی، عباس. *سطح‌بندی روستاهای کشور*. تهران: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۷۷.
- طالب، مهدی؛ سعیدی، عباس و دیگران. *استقرار بینه روستاهای پراکنده استان کهگیلویه و بویر احمد*. تهران: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۴ جلد، ۱۳۷۳.
- Burchell, Robert W. *Richland County Comprehensive Plan. (Town & Country)*. Palmetto Foundation, 2000.
- Christaller, Walter. *Die zentralen Orte in Suddeutschland*. Jena, 1933.
- United Nations. *Indicators of Sustainable Development*,

Guidelines and Methodology. New York, 2001.

- Wahlen, J.P. *Some Considerations for Developing Village Design*. Plan Pacific Consultant, 2006.

عباس سعیدی

سطح‌بندی سکونتگاهی

Settlement Leveling

سطح‌بندی سکونتگاهها به منظور تعیین جایگاه هر سکونتگاه از نظر دسترسی به انواع خدمات، میزان رفاه و توسعه نسبی و نیز شناخت دامنه نفوذ آن در ارائه خدمات به سایر سکونتگاهها صورت می‌گیرد. منظور از سکونتگاه مرکز زیست و فعالیت است که معمولاً با احتساب حوزه نفوذ آن، در نظر گرفته می‌شود. سکونتگاهها به صورت اعم به سکونتگاه شهری و روستایی قابل تفکیک هستند.

سکونتگاهها را می‌توان برحسب معیارهای مختلف سطح‌بندی کرد. در اغلب موارد، سکونتگاهها برحسب تعداد جمعیت ساکن سطح‌بندی می‌شوند. منطق حاکم بر این سطح‌بندی، آن است که وجود توانهای طبیعی، مانند آب، امکانات کشاورزی، منابع معدنی، خدمات و به تبع آن، وجود فرصتهای شغلی مناسب و مانند آن، عامل جذب جمعیت به نقاط مختلف روستایی و شهری می‌شود. بنابراین، فرض می‌شود نقاطی که دارای جمعیت بیشتری هستند، از توان تأثیرگذاری بیشتری بر نقاط پیرامونی خود برخوردار هستند؛ به سخن دیگر، این سکونتگاهها حوزه نفوذ وسیع‌تری دارند. کمبود جمعیت و به‌ویژه نقصان آن در طول زمان، نشان‌دهنده کاهش توانمندی بالقوه و یا بالفعل سکونتگاهها در پاسخگویی به نیازهای تولیدی و خدماتی جمعیت ساکن در آنها بشمار می‌آید.

سطح‌بندی سکونتگاهها برحسب عامل جمعیت در نقاط کم جمعیت روستایی می‌تواند به نتایج قابل قبول در تفکیک سلسله مراتب سکونتگاهی منتهی شود. اما در مراکز پرجمعیت، عامل جمعیت به تنهایی پاسخگوی سطوح و مراتب سکونتگاهی از دیدگاه دستیابی به توسعه در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی، بشمار نمی‌آید.

- روستایی»، مجموعه مقالات ساماندهی روستاهای پراکنده، ۱۳۷۵.
- سعیدی، عباس. *مبانی جغرافیای روستایی*. چاپ نهم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۶.
- Chisholm, M. *Rural Settlements and Land Use*. London, 1962.
- Christaller, Walter. *Die zentralen Orte in Suddeutschland*. Jena, 1933.
- Galpin, Charles J. "The Social Anatomy of Agricultural Community", *Agricultural Experiment Station, Research Bulletin*. 34, Madison, 1915.
- Gradmann, Robert. "Das Landliche Siedlungswesen des Konigsreichs Wurttemberg", *Forschungen zur Deutschen Landes- und Volkeskunde*. 21. Bd., Heft. 1. 2. Auflage, Stuttgart, 1925.
- Haggett, P. *Locational Analysis in Human Geography*. New York, 1971.
- Isard, D.W. *Methods of Regional Analysis*. MIT Press, 1960.
- Lienau, C. *Laendliche Siedlungen*. Braunschweig, 1977.
- Loyd, P. & Dicken, P. *Location in Space*. London, 1972.
- Sombart, Werner. "Einige Anmerkungen zur Lehre von Standort der Industrien", *Archiv fur Sozialwissenschaften und Sozialpolitik*. 30, 1910.
- Ibid. *Die drei Nationalokonomien. Geschichte und System der Lehre von der Wirtschaft*. Munchen und Leipzig, 1930.
- Von Thunen; Johann Heinrich. *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalokonomie*. Rostock, 1842.
- Ullman, E.L. "A Theory of Location for Cities", *American Journal of Sociology*. 46, pp. 853-864. 1940-41.
- Weber, Adna Ferrin. *The Growth of Cities in the Nineteenth Century*. New York and London, 1899.
- Weber, Alfred. "Industrielle Standortlehre (Allgemeine und Kapitalistische Theorie des Standorts)", *Grundriss der Sozialokonomik*. 6. Abt. Tubingen, 1914.
- Weber, Max. "Wirtschaft und Gesellschaft", *Grundriss der Sozialokonomik*. III, 2. Auflage, Tubingen, 1925.
- Ibid. *Allgemeine Wirtschaftsgeschichte*. Munchen und Leipzig, 1923.

فاطمه تقی‌زاده

سکونتگاه انسانی

Human Settlement

محل استقرار و اسکان دائمی یا غیردائمی گروه‌های انسانی. از آنجا که مکان زندگی انسانها از مکان کوچکی برای زندگی فصلی تا یک دهکده بسیار کوچک و تا یک شهر را

به همین دلیل، در این موارد ترکیبی از عوامل و شاخصهای مختلف مبنای سطح‌بندی قرار می‌گیرد. بدون تردید استفاده از شاخصهای متعدد نیازمند به کارگیری روشهای پیچیده‌تر آماری در سطح‌بندی سکونتگاههاست. کاربردترین روشهای مورد استفاده در این زمینه، به شرح زیر است:

- روش جمعیت به‌عنوان شاخص مرکزیت؛
- روش میزان سنج نهادی گاتمن؛
- روش کارکردی؛
- روش آماری نزدیک‌ترین مجاورت، به‌عنوان راهنمایی برای مکانیابی خدمات؛
- روش تجزیه و تحلیل متغیرها؛
- مدل ویژگی؛
- مدل مرکزیت؛
- روش آنالیز تاکسونومی؛
- روش اسکالوگرام دستی؛
- روش تحلیل خوشه‌ای؛ و
- روش تحلیل عاملی.

تاریخچه تعیین سلسله مراتب سکونتگاهی و سطح‌بندی مراکز جمعیتی به جغرافیدان آلمانی والتر کریستالر نسبت داده می‌شود. او برای نخستین بار در قالب نظریه مکانهای مرکزی که در ۱۹۳۳م مطرح شد، اساس نظریه مکانهای مرکزی را مبتنی بر وجود نظم در الگوها و کارکردهای سکونتگاهی مطرح ساخت (← مکان مرکزی، نظریه). رویکردهای ارائه شده در جغرافیای سکونتگاهی، به جایگاه فیزیکی و موقعیت شهرکها، منشأ و کارکرد آنها، طبقه‌بندی براساس این ویژگیها و مرزبندی شهرها یا حومه آنها متکی است. به عقیده کریستالر، مرکزیت نه تنها حوزه‌های کوچک شهری را که صرفاً مرکز حوزه پیرامونی خود بشمار می‌روند، دربر می‌گیرد، بلکه شهرهای بزرگ‌تر را نیز شامل می‌شود؛ این امر نه تنها به حوزه پیرامونی بلافصل آنها مربوط می‌شود، بلکه در واقع، شبکه‌ای متشکل از چندین حوزه کوچک‌تر را نیز دربر می‌گیرد.

کتاب‌شناسی:

- سعیدی، عباس. *شیوه‌های سکونت‌گزینی و گونه‌های مسکن روستایی*. تهران: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و UNDP، ۱۳۷۵.
- سعیدی، عباس. «ضرورت آرایش مکانی - فضایی سکونتگاههای

شامل می‌شود، می‌توان سکونتگاههای انسانی را به‌طور کلی، به‌شرح زیر طبقه‌بندی کرد:

- سکونتگاههای فصلی؛ و
- سکونتگاههای دائمی.

سکونتگاههای انسانی ضمناً از نظر شیوه زندگی نیز به ۲ دسته تقسیم می‌شوند:

- سکونتگاههای شهری؛ و
- سکونتگاههای روستایی.

بدون شک، مهم‌ترین عنصر سکونتگاهها، جماعت انسانی و هدف اصلی از ساختن آن، تأمین نیازهای زندگی اجتماعی است. سکونتگاه انسانی نه تنها یک محیط بوم‌شناختی، بلکه محیطی انسانی است که برخی نیازهای زیستی و اجتماعی او را برآورده می‌سازد.

مولر ویل نوع سکونتگاههای انسانی را که قبل از هر چیز، رابطه تنگاتنگی با شکل و سطح فعالیت اقتصادی دارد، به ۵ گروه عمده تقسیم کرده است:

• **سکونتگاههای موقت.** در این نوع سکونتگاهها، محل سکونت تنها به مدت چند روز مورد استفاده قرار می‌گیرد، مانند سکونتگاههای ابتدایی گرد آورندگان خوراک؛

• **سکونتگاههای دوره‌ای.** در این نوع سکونتگاه، مسکن به مدت چند هفته مورد استفاده قرار می‌گیرد. این نوع سکونتگاهها خود به ۲ نوع تقسیم می‌شوند:

۱. سکونتگاه دوره‌ای نامنظم؛ و
۲. سکونتگاه دوره‌ای منظم.

این نوع سکونتگاهها در بین جوامع ابتدایی که از طریق شکار و ماهی‌گیری امرار معاش می‌کنند، مشاهده می‌گردد.

• **سکونتگاههای فصلی.** در این نوع سکونتگاهها، محل سکونت به مدت چند ماه یا در طول فصول معین مورد استفاده قرار می‌گیرد، مانند سکونتگاههای شبانان کوچرو، جوامع شکارچی و ماهی‌گیران؛

• **سکونتگاههای نیمه‌دائمی.** در این سکونتگاهها، محل سکونت به مدت چند سال مورد استفاده قرار می‌گیرد، مانند سکونتگاههای جوامعی که از طریق کشت ایستا زندگی می‌گذرانند؛ و

• **سکونتگاههای دائمی.** سکونتگاهی که مورد استفاده

چندین نسل قرار می‌گیرد.

لوئیس مامفورد معتقد است، شناخت سکونتگاههای انسانی معاصر بدون درک ماهیت تاریخی آنها، امکان‌پذیر نیست.

احتمالاً موجودات شبه انسان برای اولین بار در حدود یک میلیون سال پیش بر روی زمین ظاهر شده و پراکنده شدند. تا مدت‌ها، این موجودات همانند سایر حیوانات می‌زیستند و از طریق جمع‌آوری مواد غذایی طبیعی، مانند انواع میوه‌های وحشی، ریشه و دانه گیاهان تغذیه می‌کردند. در مرحله بعدی، این موجودات الزاماً متحرک بود و برای دستیابی به منابع جدید غذایی، تغییر مکان می‌داد. بدینسان، متعلقات ناچیز خود را نیز از یک پناهگاه به پناهگاه دیگر منتقل می‌کرد. تا حدود ۱۴۰,۰۰۰ سال قبل از میلاد، هنوز هیچ واحد پایدار کالبدی، به‌عنوان سکونتگاه انسانی وجود نداشت. با نزدیک شدن آخرین عصر یخبندان، انسان آن‌قدر مجهز شده بود، تا خود و حیوانات اهلی شده را از مهلکه نجات دهد و در غارها پناه گیرد. در اینجاست که نخستین مسکن و سکونتگاههای واقعی انسانی پدیدار می‌شوند. هرچند پایداری این سکونتگاهها به تداوم دسترسی به مواد غذایی در مجاورت اقامتگاهها بستگی داشت.

در حدود ۸-۱۰ هزار سال پیش، انسان به تولید مواد غذایی از طریق پرورش منظم انواع خاصی از گیاهان و اهلی کردن بعضی حیوانات پرداخت. با این انقلاب کشاورزی که تولید غذای مازاد را ممکن می‌ساخت، زمینه لازم برای استقرار دائم در یک محل و در نتیجه شکل‌گیری سکونتگاههای انسانی میسر شد. هرچند این سکونتگاهها چیزی بیش از مجتمعهایی از آلونکهای بدوی نبودند، ولی در نهایت در حدود ۳۵۰۰ سال قبل از میلاد، به‌دنبال چند هزار سال توسعه تدریجی جوامع و سکونتگاههای کشاورزی و روستایی اولیه و با وقوع انقلاب شهری، اولین سکونتگاههای انسانی پیشرفته در زمان خود، در قالب تمدنهای نخستین، در دشتهای آبرفتی دجله و فرات به‌وجود آمدند. در نهایت، پس از وقوع انقلاب صنعتی (به‌دنبال دگرذیسی حدود ۵۵۰۰ ساله سکونتگاههای اولیه)، نوع سکونتگاههای انسانی دچار تغییرات بسیار شگرفی شد.

کل جهان را دربر می‌گیرد. براساس این مقیاس، سکونتگاهها را می‌توان به ۵ دسته تقسیم کرد:

- جهان؛
- منطقه؛
- شهر؛
- محله؛ و
- خانه.

این دسته‌بندی برای تصریح برخی از مفاهیم پایه در تحقیقات دانش سکونتگاههای انسانی و تعیین استانداردهای قابل قبول برای هر سطح بسیار مفید است. پس یک سکونتگاه انسانی باید به‌عنوان یک نظام بین اجزاء خود هماهنگی ایجاد کند، تا نیازها و خواستها را از جنبه‌های مختلف اکولوژیک، اقتصادی، اجتماعی، علوم و فناوری، فرهنگی، هنر و مانند آن همساز سازد.

مفهوم سکونتگاههای انسانی در قالب مفهوم نظام سکونت معنا پیدا می‌کند. اتحادیه بین‌المللی جغرافیایی (I.G.U) نظام سکونت را حاصل به‌هم پیوستن تعدادی از واحدهای سکونتی طی برخی کنشهای متقابل می‌داند و باز بودن و پویایی، از جمله دگرگونی مداوم در فضا و زمان را که الزاماً با حفظ هویت ضروری نظام صورت می‌گیرد، از وجوه مشخص این نظام برمی‌شمارد.

سکونتگاههای انسانی، اعم از شهری و روستایی، به‌سبب آستانه و برد کالاها و خدمات لزوماً به‌صورت سلسله مراتبی سازمان می‌یابند. همان‌گونه که کالاها و خدمات با آستانه برتر کمیابند و فواصل استقرار و ارائه آنها از یکدیگر بیش از فواصل کالا و خدمات با آستانه پائین‌تر است، توزیع فضایی و فراوانی سکونتگاههای بزرگ‌تر، کمیاب‌تر است و در فواصل دورتر از یکدیگر سازمانیابی می‌شوند. این درحالی است که سکونتگاههای کوچک‌تر به تعداد فراوان و در نزدیک یکدیگر به‌وجود می‌آیند. به‌گفته آلسو، بزرگ و دور، کوچک و نزدیک (← مکان مرکزی، نظریه).

اولین کنفرانس سکونتگاههای انسانی ملل متحد در ۱۹۷۶م در ونکوور کانادا [و دومین آن در ۱۹۹۶م در شهر استانبول] برگزار شد؛ متعاقب آن، بخش سکونتگاههای انسانی در سازمان ملل متحد که هیئات (← سازمان ملل،

درحال حاضر، پراکندگی مراکز استقرار جمعیت و سکونتگاههای انسانی در سطح کره زمین، به‌طور همگون صورت نگرفته است و به‌رغم پیشرفتهای همه‌جانبه در فنون، هنوز هم نواحی قابل سکونت محدود است و تنها بخش معینی از کره زمین را دربر می‌گیرد. عوامل محدود کننده نواحی قابل سکونت برای انسان را می‌توان به ۴ عرصه نسبت داد:

- دریاها؛
- مناطق قطبی؛
- ارتفاعات؛ و
- خشکیها.

به‌طورکلی نواحی مناسب سکونت، تنها ۸۰-۹۰ میلیون کیلومتر مربع و به‌عبارتی حدود ۱۷٪ سطح کره زمین را تشکیل می‌دهد. پراکندگی سکونتگاهها در درون بخش قابل سکونت نیز به‌صورت بسیار نابرابر صورت گرفته است. در پراکندگی جمعیت و سکونتگاهها بر روی زمین ۲ گروه از عوامل مؤثر هستند:

• عوامل طبیعی که مهم‌ترین آنها آب‌وهوا، خاک، شکل زمین و ثروتهای زیرزمینی است؛ و

• عواملی که مربوط به ویژگیهای قابل انطباق انسان با محیط طبیعی است، مانند ویژگیهای قومی، تشکیلات اجتماعی، سطح فناوری، موقعیت جغرافیایی و عوامل تاریخی.

هر سکونتگاه انسانی می‌تواند به ۲ بخش محیط طبیعی- اکولوژیک و محیط انسان‌ساخت تقسیم شود. در جزئیات، سکونتگاههای انسانی متشکل از ۵ نظام یا سیستم هستند:

- طبیعت؛
- انسان؛
- جامعه؛
- کاشانه؛ و
- شبکه.

رابطه بین سکونتگاه انسانی و این ۵ سیستم داخلی، مانند رابطه بین کل و اجزاء است. بنابراین، در یک سکونتگاه انسانی مطلوب، زیر سیستمها کامل و با یکدیگر هماهنگ هستند. یک نظام پیچیده سکونتگاه انسانی، همه انواع سکونتگاهها، از یک اتاق، دهکده، شهرک، شهر حتی

سکونتگاه حاشیه‌ای ← سکونتگاه غیررسمی

هویت (نامیده می‌شود، به وجود آمد. این بخش تحقق سکونتگاههای انسانی پایدار را از طریق سیاستگذاری، اصلاح سازمانی، ظرفیت‌سازی (← ظرفیت‌سازی) و توسعه همکاریهای فنی و حمایتی به منظور نظارت و بهبود وضعیت سکونتگاههای انسانی در سراسر جهان پیگیری می‌کند و دارای ۳ راهبرد پیشگیرانه به شرح زیر است:

- کم کردن سرعت مهاجرت روستا- شهری؛
 - تقویت اقتدار محلی در شهرهایی که به سرعت در حال رشد هستند؛ و
 - تقویت وضعیت معیشت و امنیت روستائیان.
- علاوه بر این، این نهاد ۲ راهبرد انطباقی را نیز تعیب می‌کند:
- مبارزه با فقر نه فقیر؛ و
 - مبارزه با اشغال غیرقانونی سکونتگاهها و نه ساکن غیرقانونی (← سکونتگاه انسانی).

کتاب‌شناسی:

- تولون، ب. *جغرافیای سکونت*، ترجمه محمد ظاهری، انتشارات دانشگاه تربیت معلم، ۱۳۷۴.
- مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری. *روش‌شناسی شبکه سکونتگاهها، طرح کالبدی منطقه‌ای*. تهران: انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۲.
- موریس، جیمز. *تاریخ شکل شهر تا انقلاب صنعتی*، ترجمه راضیه رضازاده، تهران: انتشارات دانشگاه علم و صنعت، ۱۳۶۸.
- I.G.U (International Geographical Union) "Extract of Bochum Meeting", *Commission on National Settlement Systems*, 1976.
- Girardet, Herbert. *Cities People Planet, Livable Cities for a Sustainable World*. England: Wiley-Academy, 2004.
- Cowan, Robert. *The Dictionary of Urbanism*. Norfolk: Streetwise Press, 2005.
- Liangyong, Wu. *Sciences of Human Settlements: Searching for Theory and Practice*. Ekistics, 2002.

اسماعیل صالحی

سکونتگاه انتقالی ← سکونتگاه غیررسمی

سکونتگاه روستایی

Rural Settlement

مکان زندگی خانوارها و گروههای روستایی که از نظر وسعت متنوع است و از یک واحد مسکونی منفرد تا بزرگ‌ترین کانونهای روستایی را شامل می‌شود.

سکونتگاههای روستایی از نظر نحوه سکونت خانوارها و گروههای روستایی معمولاً به ۲ دسته تقسیم می‌شوند: سکونتگاههای روستایی دائمی و فصلی. به همین ترتیب، از نظر شکل (shape) نیز این گونه سکونتگاهها به ۲ صورت اصلی نمایان می‌شوند: سکونتگاههای مجتمع یا کانونی؛ و سکونتگاههای متفرق یا پراکنده. در کنار این دو شکل اصلی، شکل سومی نیز مطرح است که آن را می‌توان شکل بینابینی نامید. شکل سوم سکونتگاههای روستایی را از آن رو بینابینی می‌خوانند که معمولاً نشانگر نوعی مرحله گذار از یک شکل به شکل دیگر است. به سخن دیگر، شکل بینابینی در اغلب موارد مبین روندهای تحول و دگرگونی کالبدی سکونتگاه است. از مشخصه‌های شکل بینابینی این است که خانه‌های روستایی در فاصله کم و بیش زیاد از یکدیگر و یا در گروههای کوچکی، به صورت هسته‌های مجزا، در کنار هم قرار دارند.

با توجه به ویژگیهای محیطی - اکولوژیک، تاریخی - فرهنگی و اجتماعی - اقتصادی در نواحی مختلف، عوامل و نیروهای گوناگون و متنوعی در تفرق و یا تجمع سکونتگاههای روستایی دخالت دارند. از آن میان، دسترسی نسبتاً یکسان به منابع آب و خاک؛ اراضی نسبتاً ناهموار؛ غلبه مالکیت خرد فردی و خانوادگی و رواج اقتصاد متکی بر دامداری به شکل متفرق و در مقابل، غلبه اقلیم خشک و نیمه‌خشک؛ محدودیت منابع آب یا منبع آب مشترک؛ پیوندها و بستگیهای قومی؛ و رواج کشت و ورز جمعی و

ممکن است ستاره‌ای شکل، تو در تو و نامنظم، به صورت کوچه‌های بن‌بست و یا غیر آن باشد.

سکونتگاه‌های روستایی از نظر عملکرد نیز متفاوتند، هرچند، به‌طور کلی، می‌توان از روستاهای تک عملکردی و یا روستاهای چندعملکردی یاد کرد. برخلاف تصور رایج، روستاها ممکن است عملکرد یا عملکردهای زراعی، خدماتی، صنعتی، گردشگری، خوابگاهی، درمانی - استراحتگاهی و مانند آن داشته باشند.

کتاب‌شناسی:

- برومبزه، کریستیان. مسکن و معماری در جامعه روستایی گیلان، ترجمه علاءالدین گوشه‌گیر، تهران، ۱۳۷۰.
 - بوناین، مایکل. «قنات، شبکه زمینهای زراعی و مورفولوژی روستایی»، ترجمه عباس سعیدی، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی. ش ۱۹، زمستان ۱۳۶۹.
 - سعیدی، عباس. «الزامات اجتماعی - اقتصادی ساخت‌وساز مسکن روستایی»، مجموعه مقالات سمینار توسعه مسکن. تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۳.
 - سعیدی، عباس. شیوه‌های سکونت‌گزینی و گونه‌های مسکن روستایی در مناطق زلزله زده گیلان و زنجان. تهران: مرکز مطالعات مقابله با سوانح طبیعی / برنامه عمرانی سازمان ملل، ۱۳۷۵.
 - سعیدی، عباس. گونه‌شناسی معماری مسکن روستایی استان سمنان. تهران: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی / جهاد دانشگاهی دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۶.
 - طالب، مهدی؛ سعیدی، عباس و صفی‌نژاد، جواد. استقرار بهینه روستاهای پراکنده کهگیلویه و بویراحمد. تهران: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، ۱۳۷۲.
 - لوبو، پیر. بنیادهای بزرگ زراعی، ترجمه محمود محمودپور، تبریز، ۱۳۵۴.
 - Bobek, Hans. "Entstehung und Verbreitung der Hauptflur-systeme Irans, Grundzüge Einer Sozialgeographischen Theorie", *Mitteil. Der Österreichischen Geogr. Gesellschaft*, Bd. II u. III, 1976.
 - English, P.W. *City and Village in Iran*. Wisconsin, 1966.
 - Hudson, F.S. *A Geography of Settlements*. London, 1970.
 - Lienau, C. *Ländlichen Siedlungen*. Braunschweig, 1986.
 - Niemeier, G. *Siedlungsgeographie*. Braunschweig, 1977.
 - Uhlig, H. u. C. Lienau. *Die Siedlungen des Ländlichen Raumes*. Giessen, 1972.
- عباس سعیدی

اشتراکی به شکل مجتمع منجر می‌شود. نقش و اثربخشی هر یک از این عوامل و نیروها تابع شرایط زمانی و مکانی است.

ساختار کالبدی سکونتگاه‌های روستایی از لحاظ فرم نیز متفاوت است. فرم سکونتگاه‌ها نتیجه روندهای شکل‌گیری و نحوه رشد و گسترش آنهاست که خود تابعی است از تحولات درونی و بیرونی سکونتگاه‌های روستایی. به این ترتیب، سکونتگاه‌هایی که براساس برنامه شکل می‌گیرند، معمولاً فرم منظم و در مقابل، سکونتگاه‌هایی که به صورت خودجوش برپا می‌شوند، اغلب فرم نامنظم دارند. فرم سکونتگاه‌ها، همچون سایر ویژگیهای کالبدی روستا، ثابت و پایدار نیست و به تبعیت از تحولات اجتماعی - اقتصادی و روندهای جاری، پیوسته در معرض تغییر است. البته، نظم کالبدی سکونتگاه‌های روستایی صرفاً به معنای شکل کم‌وبیش هندسی خیابانهای اصلی یا بعضی اجزای دیگر نیست؛ فرم منظم سکونتگاه باید تا حد ممکن با روند رشد و توسعه فعالیتها و روابط درونی و بیرونی هماهنگ باشد و قاعداً در جهت تسهیل کارکردهای اساسی فضایی و اجتماعی - اقتصادی روستا فراهم آید. در دهه‌های اخیر، تحول در اندیشه توسعه و پیشرفت در روشهای برنامه‌ریزی فضایی در رویارویی با نارسائیهای روستایی باعث شده است تا در سطح بین‌المللی شاهد تأثیر هرچه بیشتر توجه به استقرار بهینه و نظم‌بخشی بنیادی در سکونتگاه‌های روستایی باشیم.

علاوه بر این، سکونتگاه‌های روستایی الگو (pattern)های متفاوتی دارند که می‌توان آنها را به ۳ دسته اصلی تقسیم نمود:

- سکونتگاه‌های روستایی خطی، که واحدهای مسکونی آن در طول یک محور اصلی، به صورت ردیفی استقرار می‌یابند؛
- سکونتگاه‌های روستایی کانونی، که مرکز اصلی آنها را یک مکان عمومی یا میدانگاه تشکیل می‌دهد؛ و
- سکونتگاه‌های روستایی پهنه‌ای، که معمولاً کالبدی متراکم و نامنظم دارند و به روستاهای تلی شهرت یافته‌اند. مسیر خیابانها یا معابر عمومی در این‌گونه سکونتگاه‌ها

سکونتگاه شهری

Urban Settlement

از مهم‌ترین خصوصیات متمایزکننده سکونتگاههای شهری از سایر انواع سکونتگاهها می‌توان به تنوع (اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و کالبدی) و تراکم (جمعیتی، ساختمانی و فعالیتها) اشاره کرد.

گوردن کالن ماهیت ذاتی شکل‌گیری سکونتگاههای شهری را حاصل اجتماع افراد و اجتماع ساختمانها می‌داند. وی معتقد است، مردمی که به‌دور یکدیگر جمع می‌شوند تا در ساختن سکونتگاه شهری همت گمارند، از فواید بسیاری برخوردار می‌گردند. البته، یک سکونتگاه شهری به مفهوم کامل، چیزی بیش از جمع افراد و ساختمانهایی است که به‌دور هم جمع شده‌اند. شهر این امکان را فراهم می‌سازد تا وسایل آسایش مازاد بر نیاز افراد جامعه به‌وجود آید، به‌عنوان نمونه، مردم در سکونتگاههای شهری برای استفاده از اوقات فراغت خود تجهیزاتی پدید می‌آورند که افزون بر نیاز آنها خواهد بود و این از جمله دلایلی است که مردم بیشتری مایلند به‌طور جمعی و در سکونتگاههای شهری زندگی کنند.

چنین فرضیه‌ای دربارهٔ اجتماع ساختمانها نیز صادق است. ساختمانی که در ناحیه‌ای از بیرون شهر به‌صورتی منفرد ساخته شود، حداکثر به‌عنوان یک تجربه معماری قلمداد می‌گردد، ولی اگر نیم دوجین ساختمان را با هم ترکیب کنیم، از هنری غیر از هنر معماری استفاده شده است. کالن معتقد است، جمع شدن ساختمانها به‌دور هم در سکونتگاههای شهری، در مجموع می‌تواند امکاناتی شگرف و یا حداقل لذتی بصری فراهم سازد، که از توان تک‌تک افراد و ساختمانها حاصل نخواهد شد.

لوئیس مامفورد سکونتگاه شهری را از حیث کالبدی به مفهوم مکانی ثابت، سرپناهی دائمی، امکاناتی پایدار و شبکه‌ای جغرافیایی، برای فراهم شدن اجتماع شهروندان، مبادله و ذخیره‌سازی، تقسیم کار اجتماعی، زندگی اقتصادی و فرایند فرهنگی آن تعریف می‌کند و آن را نماد زیباشناسانه‌ای از وحدت جمعی و تجلیگاه پرورش هنر

برمی‌شمارد. خانه‌ها در سکونتگاههای شهری برخلاف خانه‌های درونگرای سکونتگاههای روستایی، به بیرون و به طرف خیابان باز می‌شوند. در سکونتگاههای شهری انواع متنوعی از ساختمانهای مسکونی، از خانه‌های ویلایی و یا تک‌واحدی مستقل گرفته تا مجموعه‌های مسکونی و جمعی، آپارتمانهای بلند و برجهای مسکونی و ساختمانهای چند عملکردی را دربر می‌گیرد.

سکونتگاه شهری آشکارا غالب‌ترین و شناخته‌شده‌ترین ویژگی محیط انسان‌ساخت بشمار می‌رود. در واقع، سکونتگاههای شهری بزرگ‌ترین مصنوعات ساخت دست بشر بشمار می‌روند؛ مکانهایی که به‌صورت انبوه و دائمی، به‌منظور سکونت شهرنشینان و با مرزهای قراردادی استقرار یافته‌اند. یک سکونتگاه شهری دستاورد مردمی است که در آن به‌طور دائمی و با پرداختن به فعالیتهای غیرکشاورزی زندگی می‌کنند. آنچه در وهله اول از یک سکونتگاه شهری به چشم می‌آید، ابعاد کالبدی، ساختمانها، زیرساختها و اجتماع افرادیست که در آن زندگی و کار می‌کنند. دوم، آنچه که مردم برای سازماندهی زندگی در داخل آن فضا سازماندهی کرده‌اند و به‌طور مشخص در قالب شیوه زندگی یا فرهنگ نمود می‌یابد، به چشم می‌آید. سوم، نمود تعداد زیاد و متنوع روشهای ارتباطی است که در آن با سایر سکونتگاهها، در یک قلمرو وسیع‌تر ایجاد شده است.

استون معتقد است، یک سکونتگاه قابل زیست نیست، مگر آنکه پایه مناسبی برای صنعت و تجارت در آن ایجاد شده باشد. خدمات محلی، به‌عنوان مثال، مراکز خرید، حمل‌ونقل، آموزش، تخصصها و سلامتی و رفاه، ممکن است برای نیمی از جمعیت فعال موجب اشتغال باشد. البته مادامی که یک سکونتگاه به بلوغ شهری نرسد، تنوع مشاغل در آن ایجاد نخواهد شد.

در پاراگراف ۷ از دستور کار اسکان بشر، سکونتگاههای شهری به‌مثابه موتور رشد و توسعه و مأمّن تکوین تمدن به‌حساب آمده‌اند؛ براین اساس، شهرها موجب تکامل دانش، فرهنگ و سنت و نیز صنعت و بازرگانی می‌شوند. لوئیس مامفورد عقیده دارد، شناخت سکونتگاههای شهری بدون درک ماهیت تاریخی شهر امکان‌پذیر نیست.

۲۰۰۰م، این نسبت به ۴۷٪ از جمعیت ۶ میلیاردی بالغ گردید. در حالی که در ۱۹۰۰م تنها ۴ شهر با حدود یک میلیون نفر جمعیت - پکن، توکیو، دهلی و لندن - بزرگترین سکونتگاههای زمین بودند، در ۲۰۰۰م، حدود ۲۰۰ شهر دارای یک میلیون، ۱۰۰ شهر بین یک تا ۱۰ میلیون و ۲۰ شهر به صورت ابرشهر با بیش از ۱۰ میلیون نفر جمعیت وجود داشت. براساس این روند تا ۲۰۳۰م، انتظار می‌رود ۶۰٪ از جمعیت جهان، معادل ۹/۴ میلیارد نفر در سکونتگاههای شهری زندگی کنند.

غالب شدن سکونتگاههای شهری و توسعه شهرنشینی به صورت کامل، وضع بشر و روابط او با زمین را به طور اساسی تغییر داده است. به عبارت دیگر، محیط و شرایط زندگی دستخوش تحولات سرسام‌آور ناشی از این وضعیت شده است. ابرشهرهای ۱۰ میلیونی و بیشتر، با ساختارهای بزرگ‌تر و دورتر بر روی زمین ظاهر شده‌اند. آنها به اعماق زمین، چند صد متر در هوا و به طور افقی در صدها هزار هکتار گسترده شده‌اند و با مسیرهای حمل‌ونقل ارتباط‌دهنده آنها با یکدیگر و سرزمینهای جهانی، با میلیونها شهروند خواستار تنوع گسترده فعالیتها، شهرهای مدرن بزرگ به صورت تجلیگاه اصلی پیچیدگی فعالیت انسان درآمده‌اند.

سکونتگاههای شهری معاصر در قالب نظامهای سکونتی و مراکز جمعیتی غالباً در شکل کانونهای سکونتگاهی شهری و حتی تجمعگاههای شهری هستند. این شرایط به عنوان یکی از پیامدهای انقلاب صنعتی و روند افزایشی شدید نرخ رشد شهرنشینی در کشورهای صنعتی و متعاقباً در کشورهای در حال توسعه بشمار می‌آید.

کتاب‌شناسی:

- موريس، جيمز. *تاريخ شكل شهر تا انقلاب صنعتی*، ترجمه راضيه رضازاده، تهران: انتشارات دانشگاه علم و صنعت، ۱۳۶۸.
- کالن، گوردن. *گزیده منظر شهری*، ترجمه منوچهر طبیبیان، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۷.
- زبردست، اسفندیار. *اندازه شهر*. تهران: انتشارات مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، ۱۳۸۳.
- شونوئر، نوربرت. *مسکن، حومه و شهر*، ترجمه شهرام پوردهییمی، تهران: انتشارات روزنه، ۱۳۸۰.

چایلد در کتاب *انقلاب شهری* در این باره می‌نویسد، اولین سکونتگاههای شهری با دگردیسی سکونتگاههای روستایی و بدوی بین ۳۵۰۰ الی ۳۰۰۰ سال پیش از میلاد ایجاد شدند. تحقق انقلاب شهری به سادگی قابل تصور نیست، زیرا خود مستلزم چندین تحول پیشناز بود. از نظر چایلد، ۲ رکن حیاتی و در واقع پیشنیاز تحقق انقلاب شهری عبارت بود از تولید مواد غذایی مازاد قابل ذخیره (و سایر مواد اولیه) توسط بخشی از جامعه، به منظور حمایت فعالیت‌های دیگر و به کارگیری نوعی خط که بدون آن ثبت دائمی وقایع امکان‌پذیر نبود و تکامل ریاضیات و نجوم و سایر علوم نیز میسر نمی‌شد. البته، علاوه بر اینها، الزامات دیگری نیز ضرورت داشت که مهم‌ترین آنها عبارت بودند از وجود نوعی سازمان اجتماعی که تداوم تولید را برای متخصصان شهری تضمین کند و وجود تخصص فنی که ابزارها و حمل‌ونقل را فراهم کند. به هر حال، اولین سکونتگاهها و تمدنهای شهری در کنار رودخانه‌های بزرگ و مناطق حاصلخیز بین‌النهرین، مصر، هند و چین که از شرایط طبیعی مساعد برخوردار بودند، به وجود آمدند.

در طول تاریخ، فرایند تکامل سکونتگاههای شهری و توسعه شهرنشینی با پیشرفتهای اقتصادی و اجتماعی، ارتقاء سطح سواد و آموزش، بهبود وضع عمومی بهداشت، دسترسی بیشتر به خدمات اجتماعی و مشارکتهای مذهبی، سیاسی و فرهنگی همراه بوده است. امروزه، شهرنشینی سریع، تمرکز جمعیت در شهرهای بزرگ، پراکندگی شهرها در مناطق وسیع جغرافیایی و رشد سریع ابرشهرها، از جمله مهم‌ترین دگرگونیهای مهم در سکونتگاههای بشری بشمار می‌رود، به نحوی که در ۱۰۰ سال اخیر، تغییر فوق‌العاده‌ای بر کره زمین به وقوع پیوسته است و شهرها به سکونتگاههای اصلی بشر تبدیل شده‌اند.

رشد سریع نرخ شهرنشینی، تمرکز شدید جمعیت در سکونتگاههای شهری بزرگ، گسترش سطح اشغال زمین در حوزه‌های جغرافیایی وسیع‌تر و نرخ رشد فزاینده کلانشهرها از مهم‌ترین تحولات سکونتگاههای انسانی به حساب می‌آیند. در ۱۹۰۰م، تنها ۱۵٪ از جمعیت ۵/۱ میلیاردی جهان در شهرها زندگی می‌کردند، ولی در

آسمان‌خراشهای جدید برای جای دادن شرکت‌های عظیم مالی و دفاتر مؤسسات صنعتی سربر می‌کشید و از این رهگذر، شماری سرمایه‌دار وقت‌شناس آگاه به زمانه و شهرها، به ثروتی هنگفت می‌رسیدند.

بعدها، به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم، بسیاری از کشورهای موسوم به جهان سوم در آرزوی امروزی شدن به شیوه کشورهای صنعتی و اغلب براساس نسخه‌های پیچیده شده توسط کشورهای پیشرفته صنعتی، وارد مسیری شدند که تنها ظاهری شبیه کشورهای مدرن داشت؛ روندی که بعدها توسعه برونزا خوانده شد و کشورهای جهان سومی در نتیجه توسعه برونزا، خیلی زود صاحب یک یا ۲ شهر عظیم و پرجمعیت، اما ناآماده و بی‌برنامه شدند. بدیهی بود که در اقتصاد کشورهای جهان سوم، برخلاف کشورهای صنعتی، بخش خدمات سرآمد ترکیب اقتصادهای ملی بود و بخشهای تولیدی کشاورزی و صنعت با نارسایی طی طریق می‌کردند. در نتیجه، در این‌گونه کشورها هم فشار جمعیتی برای سرپناه وجود داشت و هم زمین و مسکن کالایی ارزشمند محسوب می‌شد که شدیداً به آفت دلالی گرفتار و در کنار نرخ تورم بالا، روزبه‌روز قیمت آن بالا می‌رفت. به این ترتیب، شمار بیشتری از مردم مجبور می‌شدند با رؤیای خانه‌دار شدن برای همیشه وداع کنند. از سوی دیگر، هر روز از طریق اجاره بهای بیشتر به مناطق فقرزده شهری رانده می‌شدند. این فرایند که در دهه ۱۹۶۰م در کشورهای امریکای لاتین و جنوب شرقی آسیا شدت گرفته بود، زمینه‌ساز پیدایش بازار غیررسمی زمین و مسکن گردید. برنامه‌های شهری که به تعیین محدوده شهرهای بزرگ منجر می‌شد و رؤیای انضمام زمینهای کشاورزی پیرامون شهرها و بالا رفتن قیمت آنها را برای مالکان بر باد می‌داد، پیدایش چنین بازارهای غیررسمی را شدت می‌بخشید. لمپنهای شهری، آسوده از تعقیب و تنبیه، به شکل به تصرف زمینها پرداختند؛ این اشکال عبارت بودند از:

- تصاحب سازمان‌یافته؛
- تصرف خزننده؛ و
- تقسیم و بازتقسیم زمینهای کشاورزی پیرامون شهرها.

- Girardet. Herbert. *Cities People Planet, livable cities for a sustainable world*. England: Wiley- Academy, 2004.
- *World urbanization prospect: The 2005 Revision*. Department of Economic and Social Affairs (Population Division), 2005.
- Monti. Jr. Daniel. "City", *The Encyclopedia of the City*. Roger W. Caves (ed), London: Routledge, 2005.
- Cowan. Robert. *The Dictionary of Urbanism*. Norfolk: Streetwise Press, 2005.
- UN Habitat. *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, 2003.
- http://www.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.htm 11/13/2003

اسماعیل صالحی

سکونتگاه غصبی

Squatter Settlement

فرهنگ جغرافیای انسانی، ویراسته جانستون و دیگران، سکونتگاههای غصبی یا تصرفی را مجموعه‌ای سرپناه که سازندگان آن نه زمین را مالکند و نه آن را در اجاره دارند، تعریف کرده و وجه تمایز آن را تصرفی یا غصبی بودن آن دانسته است. سکونتگاه غصبی مفهومی حقوقی است که سابقه آن به اوایل سده ۲۰م باز می‌گردد. در آن زمان، در پیرامون مرکز شهرهای بزرگ حریمی از خانه‌های چند طبقه فرسوده شکل می‌گرفت که به دلایل مختلف، تخلیه و رها می‌شدند. با تخلیه و رها شدن این خانه‌ها، رانده‌شدگان اجتماعی، بیکاران و بعضی فقرا برای مدتی در آنها ساکن می‌شدند. این عمل غصب خوانده می‌شد. برخی از مالکان شماری از این خانه‌های رها مانده و متروک، چندان هم از این مسئله ناخرسند نبودند، زیرا از این طریق، افراد عادی باقیمانده در آن محدوده‌ها که قانوناً در آن خانه‌ها می‌زیستند، از آنجا می‌گریختند. با ورود رانده‌شدگان، قیمت زمین کاهش می‌یافت، اما معلوم بود که با نرخ رشد فیزیکی مرکز شهر، آن‌هم در کلانشهرهای صنعتی اوایل سده ۲۰م، دیری نمی‌پایید که کل محدوده به قیمتی نازل خریداری و فرو کوفته می‌شد و بر ویرانه‌های آن،

سکونتگاه غیررسمی

Informal Settlement

سکونتگاه غیررسمی نوعی سکونتگاه غیرمجاز است که توسط تهیدستان شهری اغلب در پیرامون (خارج از محدوده) شهرها پدید می‌آید. این گونه سکونتگاه به علت غیررسمی بودن، از برنامه‌ریزی و طراحی شهری برخوردار نیست و از خدمات عمومی محروم است. اسکان غیررسمی چنان به بخشی از حیات شهری تبدیل شده است که در جای‌جای جهان نام خاص خود را دارد.

سکونتگاههای غیررسمی به دلیل عدم نظارت و کمک دولت یا شهرداریها، سکونتگاههای خودرو (Unregulated) و یا سکونتگاههای بی‌ضابطه نیز خوانده می‌شوند. گاهی به علت سکونت گروههای بسیار فقیر به نام سکونتگاههای خلقی (Popular Settlement) نیز شناخته شده‌اند. اما بیشتر به دلیل موقعیت مکانی آنها در پیرامون شهرها، آنها را حاشیه‌ای می‌نامند.

گاهی این حاشیه‌ها، از جمله در شهرهای بزرگ امریکای لاتین، به درون شهرها نفوذ می‌کنند و ضمن گسترش در مکانهای نامساعد، مانند دره‌ها، گودها، مسیلهها و کوهها، در پیکر اصلی شهر ادغام می‌شوند.

سکونتگاههای حاشیه‌ای در شهرهای ایران به تدریج با بهبود وضع اجتماعی و اقتصادی ساکنان و اتصال به پیکر شهر (ادغام با شهر)، تغییر وضعیت داده و به صورت بخشی از شهر اصلی درمی‌آیند و یا در صورت فاصله بیشتر از مادرشهر، خود به شهر مستقلی تبدیل می‌شوند (مانند اسلام‌شهر تهران)؛ از این رو، گاهی به این نوع حاشیه‌نشینی، سکونتگاه انتقالی (Transitional) نیز می‌گویند.

بدمسکنی

از ویژگیهای سکونتگاههای حاشیه‌ای بدمسکنی است که به شکل‌های مختلف بروز می‌کند: زاغه‌نشینی، حلبی‌آباد، حصیرآباد، آلونک‌نشینی و قایق‌نشینی از جمله این اشکال است که در هر جا ممکن است یکی از آنها به نسبت دیگری غلبه داشته باشد. در شهرهای ایران بیشترین نوع

بدینسان سکونتگاههای یک شبه برپا شده سربرآوردند. غریبه‌ها مدتی چنین سکونتگاههایی را بر پایه تجربه محدود و گذرای محدوده‌های پیرامون مرکز شهر، سکونتگاههای غصبی یا تصرفی می‌خواندند. بعدها مفهوم حاشیه‌نشینی (← سکونتگاه غیررسمی) و حاشیه‌نشین باب شد که باری سخت منفی داشت و از همه بدتر، مجوزی به دست مأموران برخی دستگاههای دولتی می‌داد که هر بلایی بر سر ساکنان این قبیل سکونتگاهها بیاورند. براین مبنای محققان بسیاری، از جمله خانم جانیس پرلمن که پس از ۲۰ سال مطالعه در شهرهای امریکای لاتین، کتاب ارزنده خویش به نام *اسطوره حاشیه‌ای بودن* را نگاشت، ندا در دادند که حاشیه‌نشینی و حاشیه‌نشین تقلید نادرست از تفکیک اقتصاد کشورهای جهان پیشرفته در دوران نوسازی است و تعمیم آن به تجربه جهان سوم نادرست است. سرانجام، برنامه اسکان بشر ملل متحد مفهوم سکونتگاههای غیررسمی را پیشنهاد کرد که امروز رایج گردیده است. چنین اجتماعی را نیز اجتماع سکونتگاههای غیررسمی یا اجتماع غیررسمی می‌خوانند. نگارنده این گونه سکونتگاهها را از نظر معماری یا کالبدی، به روستاهای درون شهر، حلبی‌آبادها و خانه‌های بدون سند یک شبه برپا شده تقسیم کرده است. در ایران، انواع کپری چنین سکونتگاههایی، به ویژه در جنوب کشور، وجود دارد. مهم‌ترین مسئله اجتماعات غیررسمی، تعمیم نادرست اتهام جرم و جنایت و بزهکاری به آنهاست، حال آنکه اکثر قریب به اتفاق آنان، مردمانی شریف و زحمتکشند.

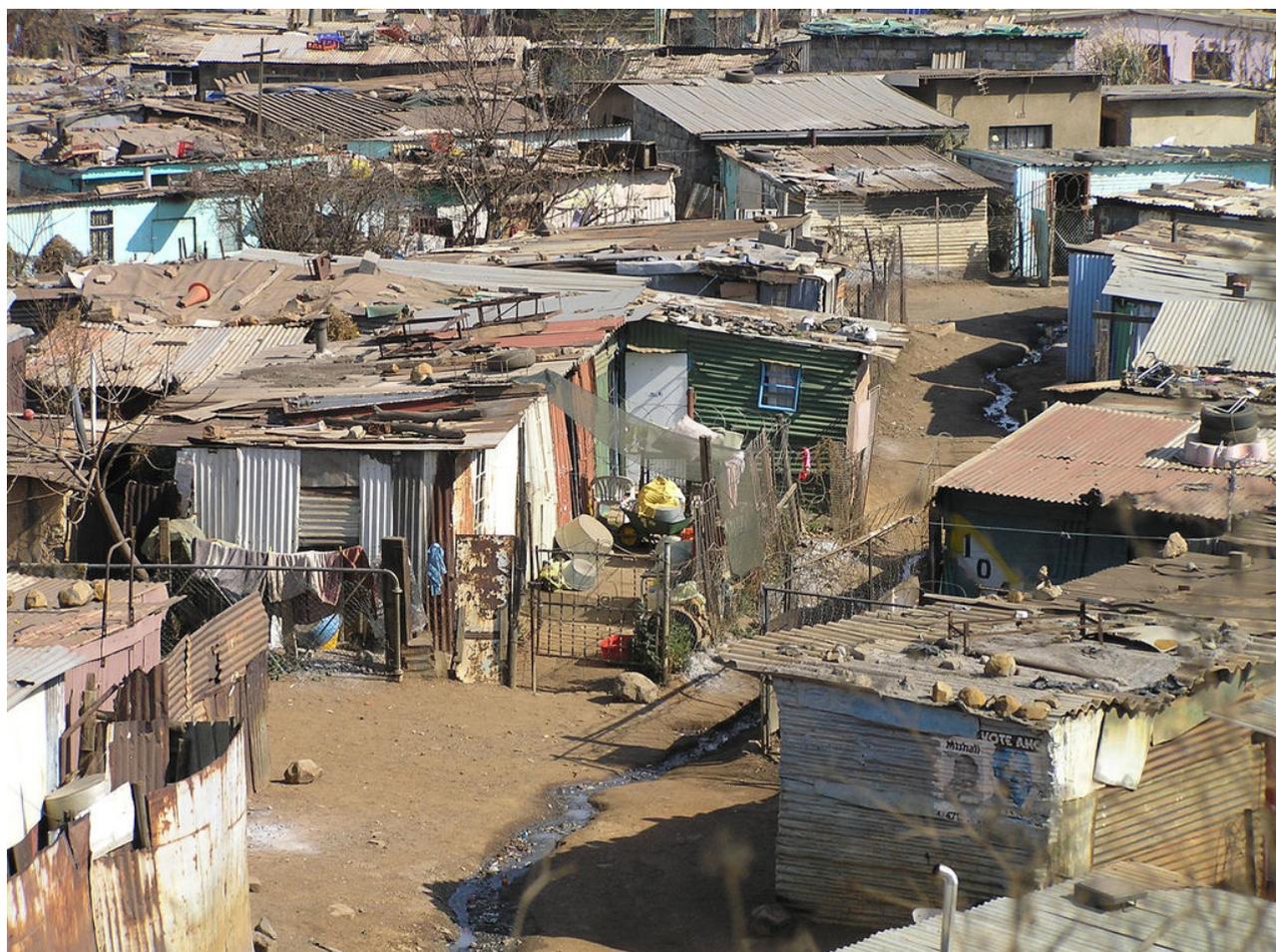
کتاب‌شناسی:

- Aldrich, B. and Sandhu, R. *Housing the Urban Poor, Policy and Practice in Developing Countries*. London: Zed Books. Ltd., 1995.
- *The Meaning and Use of Housing: International Perspective, Approaches and their Applications, Ethnoscapes Serries*. Arias, E. (ed), Aldershot: Avebury, 1993.
- United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001*. London: Earthscan Publications Ltd., 2001.

پرویز پیران

کشورهای در حال توسعه است. عمومیت این نوع از سکونتگاهها در آسیا، آفریقا و امریکای لاتین نشانگر بحرانهای اجتماعی-اقتصادی گذار از مرحله پیش صنعتی و زراعی به مرحله صنعتی است. البته برخی صاحب نظران

مسکن حاشیه‌ای از نوع غیرمجاز است، که به صورت خانه‌های کوچک، با تراکم زیاد و مصالح دست دوم به شیوه‌های غیرفنی و کم دوام ساخته می‌شوند. کیفیت این خانه‌ها بسیار نازل و فاقد تأسیسات زیربنایی، از جمله آب،



معتقدند، این پدیده بیش از آنکه به مسئله توسعه اقتصادی مربوط باشد، یک مسئله جمعیتی است. در این کشورها وضعیت بهداشت و تغذیه بهبود یافته و میزان مرگ و میر کودکان و زنان به شدت کاهش یافته است، اما وضع اجتماعی و فرهنگی این کشورها کنترل نشده است. بنابراین، تفاوت این ۲ سطح از توسعه (اجتماعی و اقتصادی) موجب افزایش جمعیت و افزایش فقر شده است. انتظار می‌رود با گسترش روزافزون این پدیده، در آینده بحرانهای بزرگی از نظر زیست محیطی و فجایع انسانی در برخی کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه پدید آید. راه حل مسکن و شهرسازی در این گونه جوامع

برق و گاز بوده و در مجموعه آنها هیچ گونه تسهیلات و خدمات عمومی، مانند مدرسه، درمانگاه و حمام وجود ندارد و از نظر بهداشتی، دفع فاضلاب و نظافت محیط شرایط بسیار آسیب پذیری دارند.

در سکونتگاههای غیررسمی از نظر اجتماعی، گاهی یک خانوار پرجمعیت در یک اتاق زندگی می‌کند. در کشورهای در حال توسعه که روستائیان به صورت دسته جمعی برای کار و اشتغال به شهرها و کلانشهرها (← کلانشهر) مهاجرت می‌کنند، مسکنهای جمعی نیز شکل می‌گیرند. این وضع گویای مشکل عظیمی در تأمین مسکن برای تهیدستان شهری و کنترل توسعه‌های شهری در

شهرنشینی در کشورهای مختلف به‌طور یکسان رخ نمی‌دهد: پیش‌بینی می‌شود که در کشورهای صنعتی نرخ شهرنشینی از ۱/۱٪ در ۱۹۹۵م به ۰/۶٪ در ۲۰۱۵م کاهش یابد، درحالی‌که در همین فاصله زمانی در کشورهای درحال توسعه به ۴/۶٪ افزایش یابد. براین اساس، شهرهای این کشورها در آینده نزدیک با چالش‌های بزرگی مواجه خواهند شد.

جهانی‌شدن

جهانی‌شدن فرایند جدیدی است، متضمن رشد شتابان تجارت جهانی و رونق اقتصادی که احتمالاً بر بورس بازی زمین اثرات مستقیمی خواهد داشت. این روند بدون نهادینه‌کردن شیوه مداخله، بیش از پیش سبب افزایش جمعیت حاشیه‌نشین در شهرها و شدت مشکلات برای فقرای شهری (حاشیه‌نشینان) خواهد شد.

اداره امور (حکومت)

محدودیت‌های تأمین خدمات و تسهیلات برای جمعیت حاشیه‌نشینان شهری که با توجه به روند فعلی روزبه‌روز فزونی می‌گیرد، هر روز بیشتر می‌شود. بنابراین، در چنین وضعیتی، تشکیل سکونتگاه‌های غیررسمی، درواقع خود همچون راه‌حلی مردمی برای تأمین مسکن برای فقرای شهری تلقی می‌شود. از این لحاظ، یعنی دشواری ایجاد مسکن رسمی، آینده بسیار نویدکننده‌ای پیش روی برنامه‌ریزی شهری کشورهای درحال توسعه جهان قرار دارد. با توجه به این فرایند، نمی‌توان انتظار داشت وضعیت مسکن و تأمین حداقل خدمات شهری برای تهیدستان شهری بهبود یابد. بنابه برآورد مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد در ۲۰۰۱م، تا ۲۰۱۵م جمعیت شهرنشین جهان بین ۳۰-۶۰٪ از جمعیت کشورها را تشکیل خواهد داد.

گونه‌شناسی اسکان غیررسمی

به‌طور کلی نحوه شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرها به ۳ گونه یا گروه طبقه‌بندی می‌شود:

- تجاوز خود/انگیخته (Spontaneous invasion)، از طریق تصرف زمین پیرامون شهرها توسط جمعیت حاشیه‌نشین؛

حاشیه‌ای، آن‌چنان ساختاری و بنیادی است که هرگونه راه‌حل سطحی به بحرانی‌تر شدن وضعیت منجر می‌شود و چرخه فاسد جدیدی را ایجاد می‌کند. نمونه زورآباد شهر کرج که حل مسئله آن (تخلیه ارتفاعات از مسکن)، ابعاد مشکل مسکن در شهر کرج را بیشتر گسترش داد و مسئله از یک نقطه به نقاط دیگر منتقل شد، به‌نحوی که اکنون به سختی می‌توان برای پراکندگی آنها راه‌حل مناسبی یافت.

بخش عمده‌ای از جمعیت شهرها به‌علت پائین‌بودن سطح درآمد، بیکاری و فقدان مهارت‌های شغلی نمی‌توانند از امکانات توسعه‌یافتگی کلانشهرها، چه در کشورهای درحال توسعه و چه در جوامع صنعتی، بهره‌مند شوند. این پدیده که آن را کنار گذاشتگی (Marginalization) می‌نامند؛ سبب شده است که جمعیت‌های فقیر شهری به حاشیه بیرون شهر رانده شوند و در آلودگی‌ها و محله‌هایی با مسکن غیرمجاز به‌نحو بسیار نامناسبی زندگی کنند.

عوامل پیدایش و گسترش

عوامل مختلفی به پیدایش و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای بزرگ و کلانشهرها کمک کرده است. عمده این عوامل عبارتند از: رشد جمعیت، رشد شهرنشینی، نحوه اداره امور و جهانی‌شدن.

جمعیت

مهم‌ترین عامل توسعه حاشیه‌نشینان در کشورهای درحال توسعه و به‌طور کلی کشورها و شهرهای مهاجرپذیر، رشد جمعیت است. در سده گذشته جمعیت جهان از ۱/۷ میلیارد به ۶ میلیارد فزونی یافت. درواقع، توسعه فناوری، نیروی کار کشاورزی را آزاد ساخت و برای کار به شهرها روانه کرد.

شهرنشینی

جمعیت‌های مهاجر، بیشتر در شهرها متمرکز شدند. در سده گذشته، نیمی از ۶ میلیارد جمعیت جهان در شهرها و به‌ویژه در حاشیه شهرها زندگی می‌کردند. افزایش جمعیت شهرنشین در سده ۲۰م از ۰/۳ میلیارد در ۱۹۰۰م به ۳ میلیارد در ۲۰۰۰م، نشانگر بحران شهرنشینی است. البته

• تجاوز مخفی (قاچاق) یا توسعه خودجوش غیرقانونی؛ و
• توسعه غیرمجاز توسط آبادگران اراضی.

نوع تجاوز خودانگیخته، حاکی از اقدام متشکل خانوارهای متعدد در تصرف زمین و ایجاد مسکن (آلونک) در ناحیه‌ای است که مستقر شده‌اند. معمولاً اراضی چنین ناحیه‌ای ملک عمومی (مشاع) مردمانی محسوب می‌شود که به همراه هم اقدام به تصرف آن کرده‌اند. چگونگی تشکیل این سکونتگاهها و خصوصیات کالبدی و اجتماعی و فرایندهای رفتاری آنان به وسیله محققان مختلف مورد بررسی قرار گرفته است. در این نوشته‌ها، اصطلاح خودجوش را یک اسم بی‌مسما خوانده‌اند، زیرا اغلب توسعه‌های حاشیه‌ای، چه به صورت خودانگیخته و یا به صورت قاچاق، براساس بهترین سازماندهی توسط ساکنان و خویشان آنان شبانه و به‌طور متشکل، دور از چشم مأموران ساختمان انجام می‌پذیرد.

نوع گسترش غیرمجاز اصولاً عبارت است از ساخت‌وسازهای غیرقانونی از نظر بخش رسمی و مقررات شهرسازی. فرایند این فعالیت شامل تفکیک غیرقانونی املاک خصوصی پیرامون شهرهاست که اصولاً به هیچ‌وجه مناسب توسعه شهرسازی نیست و برای آنها طرح شهرسازی ارائه نمی‌شود. علاوه‌براین، هیچ‌گاه دولت تأسیسات زیربنایی، آب، فاضلاب و برق آنها را تأمین نخواهد کرد، زیرا برپایی آنها از نظر اصولی غیرمجاز و آسیب‌پذیر است. تفاوت عمده بین تجاوز خودجوش و مخفی با گسترش غیرمجاز این است که زمین توسط بخش خصوصی (مالکان یا بنگاههای معاملات زمین) تفکیک و از سوی حاشیه‌نشینان آینده خریداری می‌شود. معمولاً این کار توسط آبادگران زمین که ممکن است صاحب قانونی زمین باشند، یا آن را تصرف کرده باشند، صورت می‌گیرد. برخلاف تصور عمومی، این اراضی با قیمت بسیار گران به خریداران واگذار می‌شود.

علاوه‌بر بنگاههای معاملاتی یا آبادگران، گاهی خود حکومت راه‌حلهای مشابهی برای اسکان جمعیت‌های تهیدست شهری ابداع می‌کند؛ از آن جمله است توسعه بر روی اراضی منابع طبیعی یا موقوفه به صورت آماده‌سازی

زمین (در ایران). این راه‌حل مستلزم تلاش بیشتر برای تأمین مالی و اعتبارات قانونی است. نمونه‌ای از این نوع به واگذاری سایت و سرویس مشهور گردیده است. در یک دوره، این راه‌حل به‌عنوان کلید حل مشکل حاشیه‌نشینان تلقی می‌شد. این قبیل پروژه‌ها با کمیت‌های بسیار زیاد و استانداردهای نسبتاً بهتر در تولید مسکن برای کم‌درآمدها شناخته شده است. نمونه ممتاز آن پروژه مونی زاکنسن در کلمبیاست. این شکل با توجه به نقش خودیاری و مشارکت جمعی، با کیفیت بهتر محلی به انجام می‌رسد.

در پروژه‌های سایت/ سرویس یا آماده‌سازی زمین، همان‌طور که از نام آن برمی‌آید، دولت با تأمین زمین، با روش فنی آن را برای ساخت‌وساز آماده می‌سازد و می‌کوشد با تأمین حداقل تأسیسات زیربنایی، مانند آب، فاضلاب و برق، هزینه آن را (بسیار ارزان) از استفاده‌کنندگان اخذ نماید. در این پروژه‌ها از خودیاری ساکنان آینده برای ساختن مسکن دارای حداقل شرایط متعارف بهره‌گیری می‌شود.

پروژه سایت/ سرویس در دهه ۱۹۷۰م مورد استقبال زیادی قرار گرفت و با تأیید و کمک بانک جهانی، در کشورهای درحال توسعه رواج یافت، اما پس از مدتی کاستیهای این رویکرد نیز آشکار گردید. مهم‌ترین این اشکالات چنین بود:

- ناتوانی مدیریت دولتی برای هدایت و ارشاد پروژه‌های مردمی؛
- ناتوانی گروههای تهیدست (بسیار کم‌درآمد شهری) در پرداخت هزینه‌ها؛
- مقابله برخی از گروههای موجود آلونک‌نشین با پیشرفت پروژه؛ و
- جدایی گروههای تهیدست (بسیار کم‌درآمد) از نظام موجود برنامه‌ریزی و بازار مالی.

این تجربه به‌وسیله بانک جهانی به این جمع‌بندی منتهی شد که برای حل مشکل مسکن کم‌درآمدها، به رابطه پیچیده‌تر و به‌هم پیوسته‌تر بین بازار و دولت و خودیاری خانوارها نیاز است.

کشورهای در حال توسعه به طور اساسی متفاوت است. در برخی از کشورهای امریکای لاتین، سکونتگاههای غیررسمی به شکل حلبی آباد، گاهی تا ۵۰٪ جمعیت شهرها را در خود جای می دهند. حال آنکه در ۱۳۷۵ش مسکن غیرمتعارف در مناطق شهری ایران تقریباً ۱۰٪ واحدهای مسکونی شهرها را تشکیل می داد و اغلب آنها از مصالح آجر و آهن ساخته شده بودند. در همین سال، کل خانوارهای زاغه نشین در شهرهای ایران از ۲۵۰۰ آلونک تجاوز نمی کرد.

سازندگان مسکن غیررسمی در ایران، به ندرت به تصرف عدوانی (زورآباد) یا تصرف زمین بدون پرداخت بها اقدام می کنند. سازندگان زمین را اغلب از بازار غیررسمی خریداری کرده اند. فروشندگان زمین در بسیاری موارد خرده مالکان روستایی و مالکان اراضی کشاورزی در اطراف شهرهای بزرگ هستند که زمین را توسط بنگاههای معاملات ملکی محلی در حاشیه شهرها به خریداران تهیدست عرضه می کنند. سازندگان یا خریداران مسکن غیررسمی حاشیه شهرها، اغلب از مهاجران روستایی و شهرستانی که توان کافی برای تهیه مسکن متعارف شهری و یا پرداخت اجاره آنها را ندارند، اما می توانند با حداقل سازه‌ها و مصالح دست دوم ارزان قیمت، سرپناهی برای خانواده خود برپا سازند. برای مثال، در سکونتگاه غیررسمی اسلامشهر (نزدیک تهران) به عنوان بزرگترین مجتمع زیستی حاشیه نشینی در کلانشهر تهران، در مقطع تهیه طرح جامع ۱۳۶۳ش، متوسط مساحت زمین هر واحد مسکونی ۱۲۰ مترمربع و متوسط زیربنای آن ۹۰ مترمربع بود و بیشتر از آجر و تیرآهن ساخته شده بودند.

در اکبرآباد و سلطان آباد، سکونتگاههای حاشیه‌ای اسلامشهر که بعد از تهیه طرح جامع اسلامشهر به سرعت پدید آمدند، با وجود نزول درآمد واقعی خانوارها بین سالهای ۱۳۶۴-۱۳۷۲ش، کیفیت مسکن همانند اسلامشهر بود، ولی متوسط قطعات زمین از ۱۲۰ مترمربع به ۷۵ مترمربع و زیربنای ساختمانها از ۹۰ مترمربع به ۶۱ مترمربع تقلیل پیدا کرد و سطح اشغال از ۷۵٪ به ۸۰٪ افزایش یافت؛ باین وجود، همچنان مصالح به کار رفته در ساختمان مسکن

مسکن غیررسمی

خانه سازی غیررسمی، اصطلاح نسبتاً جدیدی است که در متون برنامه ریزی مسکن برای کم درآمدها، از دهه ۱۹۸۰م رایج شده است. خانه سازی غیررسمی به معنای عرضه غیرقانونی زمین و مسکن در پیرامون و یا حتی در درون شهرهاست و منظور از آن این است که همه انواع آلونک نشینی و مانند آن در واقع واکنشی است در مقابل برنامه ریزیها و مقررات برنامه ریزی شهری که مردم تهیدست در تقابل با قوانین رسمی به کار می بندند.

شهرسازان انقلابی (بیشتر در امریکای لاتین) در دهه ۱۹۷۰م، با تقویت این طرز فکر، به این جریان کمک کردند. آنها چنین می اندیشیدند که اسکان غیررسمی، به خصوص به شکل آلونک نشینی آن، یک پدیده آسیب شناختی نیست و برای حل آن نباید در انتظار تحولات بنیادی نشست، بلکه با بهره گیری از مشارکت فعال مردمی و همچنین با استفاده از نیروی موجود در بازار غیررسمی مسکن، می توان برای حل مشکل مسکن تهیدستان شهری (بسیار کم درآمدها) گامهای اساسی برداشت. این کار بخشی از درونزا کردن توسعه است. به همین دلیل نیز اصطلاح مسکن غیررسمی به تدریج جایگزین سایر واژگان پیشین شد.

منظور از مسکن غیررسمی، هرج و مرج در ساخت و ساز نیست، بلکه این جریان به برنامه ریزی و مدیریت خاص نیاز دارد، زیرا رها کردن مردم فقیر به حال خود، به معنای بدتر شدن وضعیت زیستی آنهاست. چنان که در کشورهای امریکای لاتین به دلیل استفاده از شیوه های رها گذاری، شرایط مسکن و شهرنشینی به شدت بدتر شد. حذف تهیدستان حاشیه نشین از برنامه ریزی مسکن و برنامه ریزی شهری، چه در اثر غفلت (مانند ضوابط و معیارهای خارج از محدوده شهرها) و چه عمدی (آناشیشیستی)، در عمل نتایج یکسانی دارند و در نهایت، ناتوانی برنامه ریزی شهری و مدیریت شهری را در جلب مشارکت شهروندان برای ساختن جامعه شهری سالم آشکار می سازد.

وضعیت سکونتگاههای غیررسمی در ایران

وضعیت سکونتگاههای غیررسمی در ایران با دیگر

- پین، جفری. *ساخت و ساز مسکن و تفکیک اراضی غیررسمی در کشورهای جهان سوم*، ترجمه مهرداد جوهری پور، نشریه آبادی، سال چهارم، شماره ۱۵، ۱۳۷۵.
- زاهد زاهدانی، سیدسعید. *حاشیه‌نشینی*. شیراز: انتشارات دانشگاه شیراز، ۱۳۶۹.
- سعیدنیا، احمد. «نظام مراکز شهری و فضاهای مسکونی»، کتاب *سبز شهرداریها*. جلد چهارم، انتشارات سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، ۱۳۸۳.
- سعیدی رضوی، نوید و احمدیان، رضا. *بررسی تجارب بازسازی زاغه‌نشینی در تهران*. مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری، وزارت کشور، ۱۳۷۲.
- وزارت مسکن و شهرسازی. *حاشیه‌نشینی در ایران، علل و راه‌حلهای مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران*، ۱۳۷۲.
- *Encyclopedia of the City*. Wiley, 2005.
- Aldrish B.C. and Sandhu, R.S. *Housing in to Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries*. London: Zed Books Ltd., 1995.
- *The Meaning and Use of Housing*. Arias, E.G. (ed). Avenbury, 1995.
- Turner, J.F.C. *Housing by People*. pantheon Books, 1977.
- United Nation Centre for Housing Settlement. *Habitat*. London: Earthscan Publication Ltd., 2007.

احمد سعیدنیا

سلسله مراتب سکونتگاهی

Settlement Hierarchy

سلسله مراتب سکونتگاهی براساس الگوی استقرار فضایی سکونتگاهها و برحسب رتبه، سطح و جایگاه عملکردی آنها در سطح ملی یا منطقه‌ای تبیین می‌گردد. به سخن دیگر، در یک عرصه جغرافیایی معین، با توجه به قانونمندیهای معین محیطی و اجتماعی - اقتصادی مؤثر در تعیین روابط و مناسبات فضایی، جایگاه سلسله مراتبی هر یک از سکونتگاهها تعیین می‌شود.

آنچه که در این ارتباط اهمیت دارد، نیروی پویا و اساسی پدید آورنده ساختار فضایی، یعنی صورت انواع تقاضاها و امکان عرضه کالاها و خدمات گوناگون، با توجه به قابلیت جابه‌جایی و دسترسی به آنهاست. حجم کنش

آنها آجر و آهن بود. این ارقام از متوسط سطح زیربنای واحد مسکونی در بسیاری از نواحی حاشیه شهری کشورهای درحال توسعه بیشتر است. برای مقایسه، سرانه مسکونی (زیربنای مسکونی به نفر) در این سکونتگاهها در ایران ۱۰/۶ مترمربع (در ۱۳۷۵ش) بود، درحالی‌که در دارالسلام ۵ مترمربع، در دهلی ۸/۶، در نایروبی ۵/۱، در پکن ۹/۲، در جاکارتا ۱۰/۱، در رباط مراکش ۶ و در تونس ۶/۸ مترمربع بوده است.

برنامه‌های توانمندسازی

در پایان دهه ۱۹۸۰م، مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد و همچنین برنامه توسعه سازمان ملل متحد، بانک جهانی را واداشت تا در چارچوب راهبرد *توانمندسازی* برای بازسازی یا بهسازی مسکن فقرا اقدام نماید. این راهبرد در ۱۹۸۷م به نام *راهبرد جهانی سرپناه* به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسید. در این رویکرد، سیاستهای مسکن در چارچوب روش جدیدی که در اقتصاد توسعه شکل گرفته بود، نیاز پایه مسکن شد. در این رویکرد کوشش می‌شود، پروژه‌های منفرد مسکن برای کم‌درآمدها در رابطه با برنامه‌های اقتصادی دولت، بازار مسکن، بازار مالی، برنامه‌ریزی کالبدی مورد بررسی قرار گیرد. محورهای اصلی این رویکرد عبارتند از:

- برقراری ارتباط کامل بین بخش مسکن و برنامه‌ریزی کلان اقتصادی؛

- پیوند همه‌جانبه برنامه‌ریزی مسکن و بازار مسکن؛
- جهت‌گیری سیاستها برای تحقق توانمندسازی؛
- توجه به مقولات فقر، محیط زیست و بهداشت در برنامه‌ریزیهای مسکن و یارانه‌پردازی دولت در مواقع اضطراری، به طوری‌که با دقت در دست مدیران قرار گیرد و در عملکرد بازار انحرافی ایجاد نکند؛ و بالاخره،
- فراهم آوردن شبکه زیربنایی و اعطای حقوق مالکیت در مناطق غیررسمی موجود.

کتاب‌شناسی:

- بالابو، مارچلو. *برنامه‌ریزی شهری و گسیختگی شهر در کشورهای توسعه‌یافته*، ترجمه کمال اظهاری، مهندسین مشاور زیست، ۱۳۷۲.

اگرچه بیشتر این گونه بررسیها به نحوی مؤید وجود سلسله مراتب است، اما برخی از آنها مشخصاً نشان داده‌اند که نظم و ترتیب سلسله مراتبی از مقدار K پیشنهادی توسط کریستالر تبعیت می‌کند. بررسی عینی لوش در آیووا انطباق کامل مراکز مورد بررسی را با سلسله مراتب $K=4$ نشان می‌دهد. بررسی بری و همکاران در جنوب غربی آیووا تا حدی الگوی $K=4$ در نحوه شکل‌پذیری فضایی مکانهای مرکزی را به دست می‌دهد که بنابر نظر ایشان، پیامد شبکه مبتنی بر چهارگوش و اثر شبکه راههای حمل و نقل ($K=4$) اصل ترافیک کریستالر است.

اسمایلز در بررسی نظام شهری در استرالیای جنوبی به یک سلسله مراتب لانه‌ای شکل دست یافت که تقریباً به نظم و ترتیب $K=7$ کریستالر شباهت داشت. بررسیهای انجام یافته، علاوه بر تأیید سلسله مراتب مکان مرکزی، معلوم داشته است که میان متغیرهایی مانند تعداد کارکردهای مرکزی و تعداد واحدهای کارکردی (تأسیسات) از یکسو و جمعیت مکانهای مرکزی، از سوی دیگر، رابطه آماری بسیار نزدیکی وجود دارد.

قاعده رتبه - اندازه و سلسله مراتب سکونتگاهی

بر اساس میزان جمعیت مراکز سکونتگاهی، به طور کلی، نوع دیگری از نظم و ترتیب عینی مورد بررسی و شناسایی قرار گرفته است. اگر مراکز سکونتگاهی بر اساس جمعیت رده بندی شوند، در غالب موارد آشکار می‌گردد که وسعت (اندازه) یک مرکز با عدد رتبه آن در فهرست تهیه شده از مراکز نسبت معکوس دارد. البته این نوع رابطه در اوایل سده ۲۰م شناخته شد، اما نخستین بار زیپف در ۱۹۴۹م به قاعده رتبه - اندازه توجه ویژه‌ای نمود. این قاعده بر اساس فرمول زیر استوار است:

$$Pr = \frac{P_i}{r^q}$$

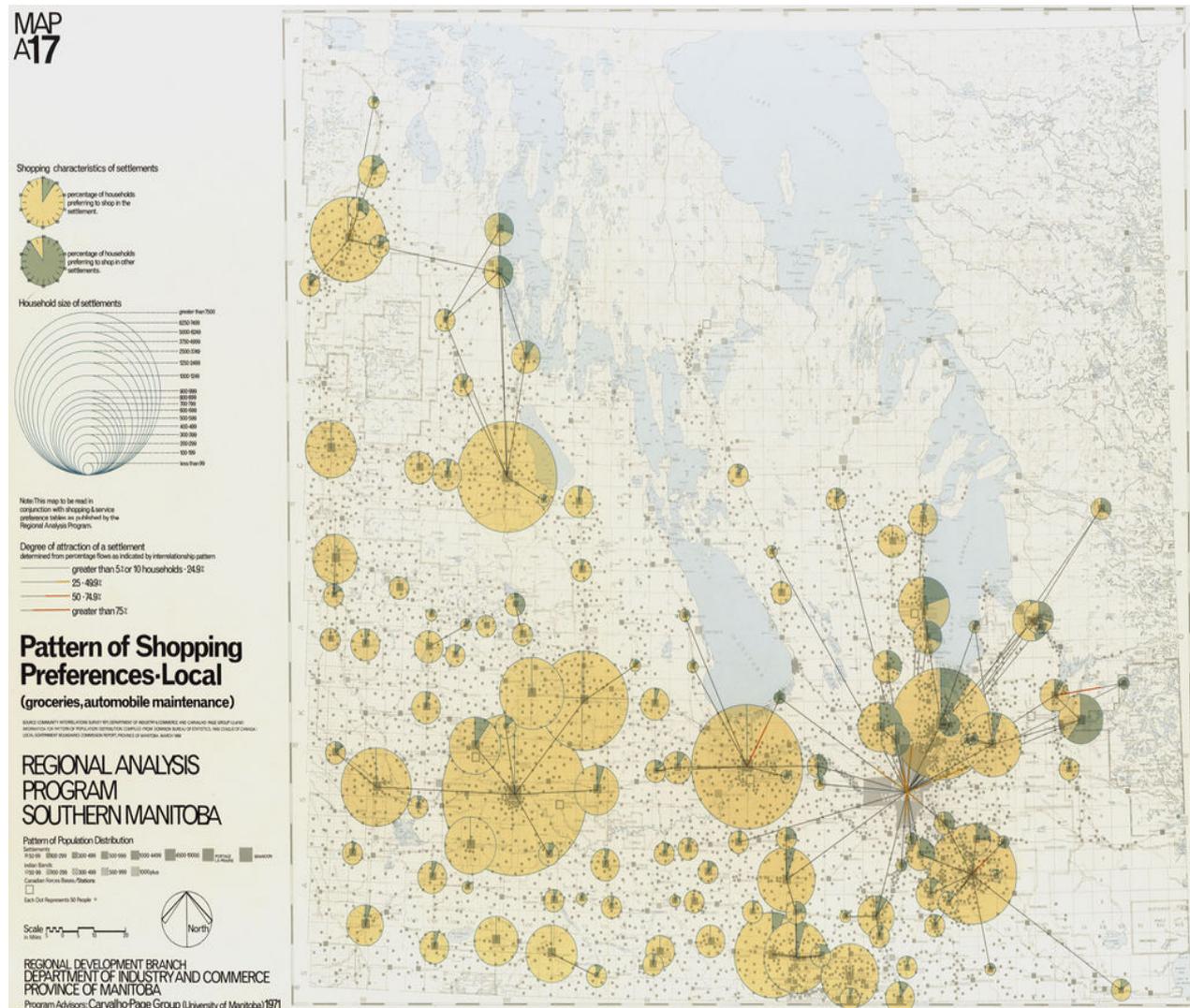
یعنی جمعیت (P) هر شهر با رتبه معین (r) برابر است با جمعیت بزرگترین شهر (شهر درجه اول P_1) تقسیم بر رتبه شهر مورد نظر (q ضریبی است که معمولاً برابر ۱ است). اگر این محاسبه به صورت لگاریتمی ترسیم شود،

متقابل بر این اساس (یعنی میزان مبادله) قاعدتاً به مقادیر کل انرژی عرضه و تقاضا در بخشهای مختلف در حال کنش متقابل بستگی دارد که غالباً بر مبنای جمعیت تعیین می‌گردد. البته در این میان، فاصله نقشی تعیین کننده در دامنه کنش متقابل دارد که همراه با تقاضا، در تعیین وسعت حوزه بازار (مبادله)، عرصه تولید کشاورزی و نیز نحوه شکل‌پذیری مبتنی بر سلسله مراتب عملکردها و پاسخگویی به نیازهای مراکز تأثیر می‌گذارد.

بررسیهای عینی در زمینه نحوه سامان‌پذیری سلسله مراتب مراکز سکونتگاهی، بسیاری از نوشته‌های جغرافیای اقتصادی - شهری را به خود اختصاص داده است. تعداد زیادی از این گونه تحقیقات به پیروی از کریستالر، صرفاً به کارکرد مراکز شهری به عنوان یک مکان مرکزی توجه داشته‌اند و کمتر تمام طیف عملکردی آنها که به ویژه صنعت کارخانه‌ای را نیز دربر می‌گیرد، مورد بررسی قرار داده‌اند. اگرچه سالهاست که در زمینه سلسله مراتب بررسیهایی انجام می‌پذیرد، اما تنها در چند سال اخیر بوده است که فنون کاربردی بیشتری در تبیین نحوه سامان‌پذیری سلسله مراتبی به کار گرفته شده است. در این رابطه، کتاب بنیادی گریسن و همکاران اهمیت ویژه‌ای دارد. نتایج بررسیهای بعدی بری و همکاران در ایالات متحد و نیز محققان دیگر در سایر نقاط جهان نشان داد که سلسله مراتب مکانهای مرکزی پدیده ویژه‌ای است که در شرایط موجود زمان، تنها در کشورهای توسعه یافته مشاهده می‌شود.

هر چند میان سطوح سلسله مراتب نواحی گوناگون شباهتهای زیادی دیده می‌شود، اما این سطوح را نمی‌توان مستقیماً با یکدیگر مقایسه نمود. در برخی موارد، سطوح متفاوت را به این ترتیب می‌نامند: دهکده، روستا، شهرک، شهر و مانند آن. سطوح سلسله مراتب را از ۱ (پائین‌ترین سطح) به بالا شماره گذاری می‌کنند، نکته دیگر اینکه تعداد سطوح از یک ناحیه به ناحیه دیگر تفاوت می‌پذیرد. این امر در برخی موارد به آن علت است که مراکز عمده کلانشهری به حساب نیامده و مراکز شهری کوچک‌تر مورد تأکید و توجه قرار گرفته‌اند.

این رابطه به شکل خطی صاف و نزولی در خواهد آمد که زاویه شیب آن برابر با ۱- خواهد بود. البته این گونه تفاوتها را نمی توان به طور مطلق تبیین اندازه، مشاهده شد.



نمود. به عنوان مثال، برخی کشورهای توسعه نیافته دارای الگوی نخستین شهر و بعضی دیگر فاقد این نوع الگو هستند. به نظر می آید عوامل گوناگونی در این نوع تفاوتها دخالت دارند که مهم ترین آنها عبارتند از: سطح و درجه توسعه اقتصادی، ثبات وضعیت سیاسی، طول مدت اسکان و برپایی سکونتگاهها و مانند آن. بری براین اساس اظهار می دارد که هر چه حیات اجتماعی- اقتصادی و سیاسی کشور پیچیده تر شود، توزیع فضایی سکونتگاههای آن نیز به الگوی مبتنی بر رتبه- اندازه نزدیک تر می شود.

براین مبنا، الگوی سکونتگاهی در برخی کشورها، از جمله بلژیک، سوئیس، ایالات متحد و برزیل مبتنی بر

مطالعه شهرهای ایالات متحد براساس این قاعده مؤید صحت آن بود، اما در خارج از این کشور، چه نتایجی می تواند به دست آید؟ برایان بری با استفاده از این قاعده به بررسی ۳۸ کشور با سطوح متفاوت توسعه اقتصادی پرداخت. مطالعه او نشان داد که ۱۳ کشور دارای پراکنندگی سکونتگاهی براساس قاعده رتبه- اندازه بودند. در مقابل، ۱۵ کشور دیگر دارای توزیع مبتنی بر نخستین شهر بودند که مطابق آن، یک یا ۲ سکونتگاه بسیار بزرگ بر سایر سکونتگاهها تسلط داشت و سکونتگاههای متوسط (شهری) اصولاً حضور نداشتند. در بقیه کشورها (۱۰ کشور) الگوی بینابینی، میان الگوی نخستین شهر و توزیع مبتنی بر رتبه-

از مجموعه کارکردهای عمومی یک سکونتگاه بشمار می‌رود. از سوی دیگر، قاعده رتبه-اندازه با معیاری بسیار کلی‌تر، یعنی چگونگی جایگاه-جمعیت سکونتگاه ارتباط نزدیکی دارد.

نکته دیگر اینکه بیشتر بررسیهای انجام شده در زمینه سلسله مراتب مکان مرکزی به نواحی کوچک محدود می‌شوند، حال آنکه قاعده رتبه-اندازه براساس نظامهای بزرگ ملی (کشوری) پیاده شده است. به نظر می‌رسد این همان نکته‌ای باشد که برای براساس آن پیشنهاد می‌کرد، درحالی‌که بررسیهای مکانی کوچک مقیاس، مؤید وجود سلسله مراتب مراکز است، تحلیل کلی و بزرگ مقیاس که قاعدتاً غیرمحلی است، بیانگر نحوه پراکنش مداوم و پیگیر نظام سکونتگاهی است.

کتاب‌شناسی:

- Lloyd, P. & Dicken, P. *Location in Space*. London, 1991.

(عباس سعیدی)

سنجش زیست محیطی

Environmental Assessment

پیچیدگی نظامهای اکولوژیک، همراه با نقص نسبی دانش بشری در شناخت آنها، و نیز تأثیرپذیری این نظامها از فعالیتهای مخرب انسانی، شدت توسعه و زمان کوتاه برای شناسایی اجزای محیط زیست، نیاز به استفاده از ابزارهای برای برنامه‌ریزی و مدیریت محیط زیست مطرح کرد، تا از یکسو، محیط زیست طبیعی و از سوی دیگر، پیامد فعالیتهای انسان را در کنار یکدیگر قرار دهد و آثار متقابل آنها بر یکدیگر را تا حد امکان، آشکار و کمی سازد. این ابزار را برنامه‌ریزان محیط زیست، سنجش اثرات زیست محیطی توسعه اصطلاح کردند.

براساس تعریف، سنجش زیست محیطی فرایندی برای

الگوی رتبه-اندازه، در بعضی، مانند دانمارک، هلند، مکزیک و ژاپن مبتنی بر الگوی نخستین شهری و در برخی دیگر، از جمله استرالیا، کانادا، زلاند نو و نروژ الگویی بینابینی است.

بکمن بر همین اساس ادعا می‌کند، توزیع مبتنی بر قاعده رتبه-اندازه بر مبنای یک روند رشد آلومتری (allometric growth)، درست مانند رشد اندامهای زیستی، پدید می‌آید. قانون رشد آلومتری بنابر تعریف عبارت است از اینکه میزان نسبی رشد یک اندام، جزء ثابتی است از میزان نسبی رشد تمامی ارگانسیم. در این مورد خاص، رشد نسبی هریک از شهرهای موجود در یک نظام، به‌طور متوسط، بخش ثابتی از میزان رشد تمامی نظام شهری است. البته منظور این نیست که رتبه یا اهمیت نسبی هریک از شهرها در طول زمان، الزاماً بدون تغییر و ثابت باقی می‌ماند. به‌عنوان نمونه، در ایالات متحد با وجود میزان بالای ثبات عمومی از لحاظ سکونتگاهی، هریک از شهرها به‌نحو آشکاری دگرگون شده‌اند. مثلاً لوس آنجلس بین سالهای ۱۸۷۰-۱۹۵۰م، جمعاً ۳۱۴ مکان با رتبه با اهمیت به‌دست آورده است، حال آنکه نیویورک و کانکتیکات ۳۲ مکان را از دست داده‌اند. از میان شهرهایی که در ۱۹۵۰م بیش از ۱۰۰,۰۰۰ نفر جمعیت داشتند، ۱۴ شهر دارای الگوی نسبتاً باثباتی بودند (یعنی کمتر از ۱۰ مکان از دست داده یا به‌دست آورده بودند)، درحالی‌که ۱۰ شهر، تغییر فاحشی-تا حد بیش از ۱۰۰ مکان-یافته بودند. به‌این ترتیب، ثبات رشد عام این شهرها با دگرگونیهای هریک از آنها از لحاظ میزان رشد سازگاری دارد.

در اینجا می‌توان مسئله سازگاری نحوه توزیع مبتنی بر رتبه-اندازه و سلسله مراتب کارکردی را بررسی نمود. برخی عقیده دارند، این ۲ جنبه با یکدیگر ناسازگار هستند، زیرا سلسله مراتب مؤید توزیع پلکانی مراکز و الگوی رتبه-اندازه، یک روند مداوم و پویاست. البته باید تأکید نمود، سلسله مراتبی که کریستالر و لوش عرضه می‌داشتند، بر کارکرد مبتنی بود و نه میزان جمعیت و همان‌گونه که دیدیم، این ۲ با وجود پیوند و ارتباط، مترادف نیستند. همان‌طور که گذشت، کارکردهای مکان مرکزی تنها بخشی

• **شناسایی پیامدها.** همزمان با گام پیشین، گزینه‌های فعالیتهایی که به ایجاد پیامدهای مخرب زیست محیطی منجر می‌شوند، تعیین و غربال می‌شوند. این گزینه‌ها شامل متغیرها، نمایه‌ها و آستانه‌هاست. در این گام می‌توان از فهرستهای از پیش تهیه شده و یا از فهرستی که با کار کتابخانه‌ای و میدانی تهیه می‌شود، استفاده کرد.

• **پیش‌بینی آثار زیست محیطی پیامدها.** این گام به تخمین دامنه تغییرات در متغیرهای حالت اصلی و نمایه‌ها که ناشی از هر گزینه است، با توجه به تحلیل / بدون اجرای پروژه می‌پردازد. سپس، خروجیهای پروژه را به کار می‌گیرد و در صورت لزوم، به محاسبه و یا الگوهای شبیه‌سازی می‌پردازد. در این گام، پیامدهای ناشی از توسعه به انواع اولیه یا مستقیم، ثانویه یا غیرمستقیم، و پیامدهای تجمعی تقسیم می‌شود. در عین حال، پیامد فعالیتها برای اکوسیستمها ممکن است که مثبت یا منفی، کوتاه‌مدت یا بلندمدت، برگشت‌پذیر یا غیرقابل برگشت و دائمی یا موقت باشند؛

• **ارزشگذاری و کاهش آثار پیامدها بر محیط زیست.** نمایه پیامدها با آستانه‌ها مقایسه می‌شود. برای تصمیم‌گیری، اهمیت نسبی پیامدها در نظر گرفته می‌شود، و سپس برآوردی برای برنامه‌ریزی کاهش پیامدها از طریق بهسازی پروژه، یا کاهش آثار زیست محیطی پیامدها، از طریق بازگردانی اکوسیستمهای تخریب شده، ارائه می‌شود؛ و

• **ارائه پیامدها در چارچوب گزارش.** در این گام، پیامدهای مربوط به گزینه‌ها با چارچوبی موجز و قابل درک ارائه می‌شوند که در واقع، هدف اصلی در فرایند سنجش است و نوعی جمع‌بندی ۵ گام پیشین بشمار می‌آید.

با پیگیری هر گام از این فرایند، اهمیت نسبی هدفها افزایش می‌یابد، تا سرانجام به مهم‌ترین هدف ارزیابی، یعنی ارائه گزینه‌ها و راهکارهای اصلاحی برای لحاظ کردن مسائل فنی به منظور کاهش آثار زیست محیطی و سرانجام، توصیه‌های مختلف برای کاهش تأثیرات به تفکیک فعالیتها بیانجامد.

برای شناسایی این‌گونه پیامدها، الگوهای متعددی پیشنهاد شده است. براین اساس، هر روش سنجش در یکی از ۵ الگوی عمومی شناسایی جای می‌گیرد. این ۵ الگوی

اندازه‌گیری میزان تغییرات ناشی از هرگونه پیامد فعالیت انسانی ناشی از طرحها و برنامه‌ها و سیاستگذاریها، بر محیط زیست فیزیکی و غیرفیزیکی محدود شده توسعه و پیرامون آن، و در نهایت، ارائه راهکارهای مناسب برای کاهش آثار این فعالیتها بر محیط زیست است. در اینجا، محیط فیزیکی به محیط قابل لمس (معمولاً محدود شده تحت تأثیر مستقیم فعالیتهای پروژه) و محیط غیرفیزیکی به محیط غیرقابل لمس (معمولاً برنامه‌ها و خط‌مشیهای متأثر از پروژه) گفته می‌شود. در سنجش زیست محیطی، توسعه به هر نوع تغییر ایجاد شده توسط انسان در محیط اطراف خود (خواه مثبت یا منفی) اطلاق می‌شود.

سنجش زیست محیطی در ۲ مقیاس قابل تفکیک است:

• سنجش پیامد فعالیتها بر محیط زیست؛ و

• سنجش آثار توسعه بر محیط زیست.

مقیاس اول، پروژه محور و مقیاس دوم، برنامه، خط‌مشی یا سیاست محور است.

مطالعات سنجش زیست محیطی در هر مقیاسی که انجام شوند، ۲ هدف را دنبال می‌کنند: یکی تحلیل وضعیت محیط زیست منطقه با توجه به تحلیل پیامدهای زیست محیطی در سناریوهای «با» و «بدون» اجرای پروژه (یا برنامه)؛ و دیگری تهیه یک سامانه پشتوانه تصمیم‌گیری مدیریتی، به طوری که نگرانیهای زیست محیطی را در برنامه‌ها، طرحها و سیاستگذاریها مد نظر قرار دهد.

برای رسیدن به هدفهای ارزیابی که در نهایت تعیین آثار منفی و مثبت پروژه بر محیط زیست طبیعی یا انسان‌ساخت است، معمولاً فرایندی در ۶ گام طی می‌شود:

• **حوزه‌بندی.** شامل طراحی فرایند، پیش‌نویس برنامه کاری، تعیین موارد مهم، متغیر پیامدها، گروهها و افراد درگیر در پروژه و نیز روشهایی که باید مورد استفاده قرار گیرند. این گام از فرایند سنجش پیوسته مستلزم کار و بازدید میدانی است؛

• **گردآوری اطلاعات وضع موجود.** گردآوری داده‌های اطلاعاتی وضعیت موجود حاکم بر شرایط پروژه و متغیرهای مهم، که ممکن است شامل پارامترهای اقتصادی، اجتماعی و نیز زیست محیطی گردد؛

یا بعد از اجرای پروژه انجام گیرد. اگرچه انجام ارزیابی به‌ویژه پیش از ایجاد یک کاربری، حداکثر بازدهی در کاهش آثار منفی توسعه را به همراه داشته باشد، ولی در ایران اغلب ارزیابیها در نیمه راه احداث و یا بعد از اجرای پروژه انجام می‌شوند. اشکال این ۲ مورد آن است که در طول یا بعد از احداث پروژه، جلوگیری از بسیاری پیامدهای مخرب زیست محیطی ناممکن است.

اگرچه سنجش زیست محیطی آثار توسعه و پیامد فعالیتها از ۱۳۷۶ش در ایران (حتی یکسال قبل از ژاپن) شکل قانونی یافته است، ولی به دلیل فقدان امکان کمی‌سازی و در نتیجه، دستیابی به شناسایی کافی از وضعیت اکوسیستمها، موجب عدم موفقیت این سنجش در بسیاری از پروژه‌ها شده است. گذشته از این نبود داده‌های اطلاعاتی کافی یا دقیق از محیط زیست طبیعی به‌ویژه برای لایه‌های خاک، پوشش گیاهی و جانوری باعث شده است تا این‌گونه سنجش در ایران از موفقیت چندانی برخوردار نباشد. درهرحال، انجام و ارائه مطالعه‌های ارزیابی باعث افزایش آگاهی مسئولین و مردم شده و موجب روشنگری عمیق اذهان می‌گردد. این افزایش آگاهی، به‌نوبه خود، زمینه توجه بیشتر به مسائل زیست محیطی کشور، مانند افزایش آلودگیها، گرمایش جهانی و نیاز به حفظ تنوع زیستی می‌شود.

کتاب‌شناسی:

- ویلر، اس. و بیتل، تی. توسعه شهری پایدار، ترجمه کیاوش ذاکر حقیقی، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۴.
- Adriaase, A. *Environmental Policy Performance Indicators: A Study of Indicators for Environmental Policy in Netherlands*. The Hague: Sdu, 1993.
- Bratt, L. *The Predictiv Meaning of Sustainability Indicators in Search of Indicators of Sustainable Development*. Okuik and Hvergruggen, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1991.
- Ruitenbeek, J. *Indicators of Ecological Sustainab Development: Towards. New Fundamentals*, Ottawa: Canadian Environmental Advisory Council, 1991.

فرد آذری دهکردی

اصلی عبارتند از:

- شبکه (network)؛
- ماتریس (matrix)؛
- فهرست‌نویسی (checklist)؛
- هم‌پوشانی (overlying)؛ و
- ترکیبی (compound).

در الگوی شبکه عاملهای تخریب محیط زیست از یک نقطه آغازین (کاربری یا فعالیت تخریب محیط زیست) شروع و به‌شکل زنجیروار، به یکدیگر می‌پیوندند، مانند انجام لایروبی در کف رودخانه که به‌ترتیب، با رهاسازی گل‌ولای موجب نابودی ماهیها و زیستگاهشان و در نهایت، باعث از رونق افتادن کار صیادی در رودخانه می‌شود. در الگوی ماتریس، کنش متقابل بین ۲ فهرست مشخص، یکی شامل اجزای محیط زیست و دیگری فعالیت‌های مربوط به پروژه می‌شود، مانند کنش متقابل بین خاک (جزء محیط زیست) و جاده‌سازی (فعالیت پروژه) که اثر زیست محیطی آن، فشردگی خاک خواهد بود. بعضی مواقع جدولهای کنش متقابل ممکن است دربرگیرنده مفهوم شدت و زمان نیز باشند. در الگوی فهرست‌نویسی، پرسشها و نشانزدهایی ترتیب داده می‌شوند و محقق، با توجه به تأثیر پروژه و وضعیت محیط زیست منطقه، به مشخص کردن صحت یا سقم نشانزدهای فهرست خود و تکمیل آن می‌پردازد، مانند نظرخواهی عمومی به کمک پرسشنامه برای جلب نظر ساکنان در مورد احداث سد و یا دستورالعملهای مختلفی که برای اندازه‌گیری آلودگیهای آب، خاک و هوا به‌صورت راهنمای کار با دستگاه اندازه‌گیری آلاینده‌های محیط زیست در اختیار کاربر دستگاه قرار می‌گیرد. در روش هم‌پوشانی، ارزیاب با استفاده از نقشه‌های مختلف به آمایش بوم‌شناختی منطقه می‌پردازد و از همخوانی کاربری پیشنهادی با وضعیت اکوسیستمهای موجود منطقه اطلاع حاصل پیدا می‌کند، و یا پراکندگی آلودگیها در آب یا خاک را بر روی نقشه محدوده مطالعاتی مشخص می‌کند. روش ترکیبی در اصل کاربرد همزمان ۲ یا چند روش از روشهای بالاست.

فرایند سنجش زیست محیطی ممکن است قبل، حین و

سند چشم انداز

- عینی کردن نقش و تأثیر چشم انداز در زندگی اجتماعی؛
- شناخت موانع پیش روی تحقق چشم انداز؛
- تأمین منابع مورد نیاز برای تحقق اهداف چشم انداز؛
- روشهای اجرایی کردن چشم انداز ملی؛ و
- ایجاد شرایط برای پایش چشم انداز.

سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران

مراد از چشم انداز، تصویر مطلوب آینده است. این تصویر از یکسو، بر خلق آینده و از سوی دیگر، بر آرمانها و آرزوها و از این حیث، بر بینش جامعه مبتنی است. چشم انداز از بالاترین سطح مدیریت، که رهبری جامعه است، تصویب و به صورت رسمی به دستگاههای اجرایی ابلاغ می شود. به این ترتیب، چشم انداز ملی با در نظر گرفتن امکان تحقق در یک دوره (بلندمدت) ۲۰ ساله و با توجه به شناخت محیط ملی (درونی) و بررسی نقاط قوت و ضعف تعیین می شود و به صورت اساسی، نگاهی دقیق به رخدادهای جهانی و روند تحولات محیط بین المللی (بیرونی) دارد، تا فرصتها و تهدیدات احتمالی را بشناسد و نحوه تعامل با محیط بیرونی و درونی را روشن سازد و با در نظر گرفتن ۳ عامل کلیدی تعیین کننده، شامل نیات راهبردی، قابلیت های اساسی کشور و آرمانها و منابع یک ملت طراحی می شود.

فرایند تدوین چشم انداز ایران ۱۴۰۴ش

طراحی یک مدل ابتکاری و واقع بینانه که دربرگیرنده آرمانها، منابع و تجزیه و تحلیل محیط در ابعاد ملی، منطقه ای و جهانی باشد، و فرایندی تحلیلی، ساختاریافته، شهودی و نیمه ساختار یافته داشته باشد، به صورت ترکیبی و تلفیقی از مجموعه اجزاء در یک ساختار منسجم و روابط سازگار، فعالیتی پیچیده، ظریف و دقیق است که می باید مبتنی بر رویکرد علمی و مکاتب فکری شناخته شده جهانی باشد. بدینسان، با بهره گیری از شیوه های مختلف علمی و فنی و برآورد و ارزیابی روندها و طراحی قواعد حاکم بر رویدادها، تصورات و اقدامات آینده، در قالب نگاهی رو به جلو، بتواند تصویر آینده جامعه را به عنوان محصول نهایی

Perspective Document

چشم انداز تصویری از دورنمای آتی یک جامعه است که با توجه به آرمانها، امکانات، شناخت و ارزیابی مسائل پیش رو، برای آینده ای بلندمدت (راهبردی) طراحی می شود. امروزه، تهیه و تدوین چشم انداز در برنامه ریزی توسعه کار مورد توجه خاص قرار دارد. تدوین چشم انداز به طراحان و بازیگران عرصه توسعه کشور امکان می دهد، تا مسائل پیش رو را بشناسند و برای دستیابی به اهداف متصور، راهبرد مناسب بیابند. با طراحی چشم انداز، امکان هماهنگی بیشتر بین سیاست های بلندمدت و برنامه های میان مدت فراهم می شود. تدوین چشم انداز، از شناخت مسائل آغاز می شود، اما افق برنامه در طراحی چشم انداز الزاماً به حل مسئله منحصر نخواهد بود.

درباره مرحله تدوین چشم انداز در برنامه ریزی توسعه بین صاحب نظران اختلاف نظر وجود دارد. بعضی بر این اعتقادند که تدوین چشم انداز بعد از مرحله تشخیص صورت می گیرد و در خلال آن، مسائل موجود تعریف می شوند. عده ای دیگر تصور می کنند که قبل از مرحله تشخیص می توان چشم انداز مطلوب را ارائه کرد و به این ترتیب، با مقایسه شرایط موجود با شرایط مطلوب مسائل را شناسایی نمود.

با هر دیدگاه که به این موضوع توجه کنیم، اهمیت تدوین چشم انداز مورد تأکید است و چشم انداز با آینده نگری پیوند دارد. برخی از مشخصات چشم انداز را می توان به صورت زیر برشمرد:

- تصویری از وضعیت مطلوب و قابل دستیابی جامعه در آینده است؛
 - مشخص کننده جایگاه کشور در نظام قدرت منطقه ای و جهانی است؛ و
 - تعیین کننده مقصد آینده کشور است.
- کامیابی چشم انداز ملی منوط به ملاحظات زیر است:
- آسان سازی؛
 - آمادگی برای تغییر؛

جهان، منطقه و ایران و میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری آنها از یکدیگر در ۲۰ سال آینده؛ و سرانجام، ارزیابی بهترین جایگاه با توجه به فرصتها و تهدیدات پیش رو؛

چهارم. ارزیابی ارزشهای راهبردی جامعه، نیات راهبردی رهبران کشور برای ایران آینده، منابع ملی و قابلیت‌های اصلی ملت و کشور و همچنین، تعیین فاصله موجود میان آرزوها و خواسته‌ها با منابع و امکانات ملی؛

پنجم. سازماندهی گروه‌های تخصصی در جامعه، دانشگاهها و وزارتخانه‌ها و بهره‌گیری از نتایج مطالعات، تحقیقات و دستاوردهای دانشگاهیان، برنامه‌ریزان، استراتژیست‌ها و کارشناسان برای شناخت روندهای آینده؛

ششم. بررسی تطبیقی اسناد سایر کشورها و استفاده از تجارت آنها در فرایند تدوین چشم‌انداز ملی در دوره‌های ۱۰ ساله و بیشتر؛

هفتم. سازماندهی گروه‌های تخصصی در دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، در ابعاد و مؤلفه‌های قدرت ملی، یعنی تکیه بر اقتصاد و سیاست، فرهنگ، مدیریت سرزمین و علم و فناوری و توانایی دفاعی و امنیتی؛

هشتم. دعوت از دولت و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای ارائه نظرات و دیدگاهها برای چشم‌اندازسازی در کشور و طراحی سند چشم‌انداز ۲۰ ساله ایران؛

نهم. تشکیل گروه‌های کارشناسی در ابعاد و مؤلفه‌های قدرت ملی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، نظامی و دفاعی، علمی و فنی برای ارزیابی دقیق گزارشها و اسناد تهیه شده و تحلیل داده‌های گردآوری شده در محیط ملی، و طبقه‌بندی همگن مطالعات و گزارشهای تهیه شده؛

دهم. تشکیل گروهی از کارشناسان مدیریت راهبردی آشنا با مفاهیم چشم‌اندازسازی، آینده‌نگری و آینده‌سازی و برنامه‌ریزی رو به جلو و تفکر راهبردی و همچنین، طراحی روش‌شناسی تهیه سند چشم‌انداز ۲۰ ساله؛

یازدهم. تشکیل گروه‌های تلفیق تخصصی بین رشته‌ای از گروه‌های تخصصی هریک از ابعاد و مؤلفه‌های قدرت برای تحلیل داده‌های محیطی و تعیین نحوه تأثیر ارزشهای بنیادی در طراحی سند چشم‌انداز و به کارگیری روشها و فنون مناسب ارزیابی و وزن‌دهی به عوامل راهبردی محیطی (در

ارائه کند و پاسخگوی مسائل پیچیده، در ابعاد ملی، بین‌المللی و شرایط رو به تغییر آینده باشد و علاوه بر آن، به مفاهیم نوین در درک و خلق راهبرد توجه کند. ساختار، اجزاء و فرایند چشم‌انداز عبارتند از:

- آرمانهای جامعه؛
- نظریه‌ها و روندها؛
- تجزیه و تحلیل محیط و تقسیم‌بندی ساختار آن؛
- عوامل راهبردی محیط داخلی؛
- عوامل راهبردی محیط خارجی؛
- عوامل کلیدی و بحرانی محیط (داخلی و خارجی)؛
- جهت‌ها، تغییر پارادایمها و رویکردهای راهبردی؛
- اولویتهای راهبردی؛
- چالشهای راهبردی؛
- ارزشهای راهبردی؛
- نیات راهبردی رهبران؛
- بیانیه چشم‌انداز؛ و
- مسیر بازخورد و رخدادهای اتفاقی.

گامهای اساسی در طراحی چشم‌انداز ۲۰ ساله

مراحل طراحی چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران را می‌توان به صورت فشرده در ۱۲ گام زیر برشمرد:

اول. مطالعه گسترده محیط ملی و شناسایی خواسته‌ها و آرزوهای مردم و گروه‌های اجتماعی، به‌ویژه نسل جوان و فرهیخته و ارزیابی قابلیت‌ها، ظرفیتها و تواناییهای آینده جامعه؛

دوم. مطالعه روشمند و ساختاریافته نیازهای شناسایی شده، با در نظر گرفتن گروه‌های مختلف تخصصی، مطالعاتی، اجرایی و دانشگاهی کشور و تعیین محدودیتها و تنگناها برای دستیابی به آرزوها و تعیین عوامل راهبردی محیط داخلی؛

سوم. مطالعه تحولات نظام بین‌المللی پس از فروپاشی نظام دوقطبی، و سلسله مراتب قدرت در سطح جهانی و رویکردهای نظام جدید بین‌المللی از یکسو، و از سوی دیگر، بررسی جایگاه منطقه و ایران در این نظام؛ همچنین ارزیابی رویدادها، روندها، تصورات و اقدامات ممکن آینده

ابعاد داخلی و خارجی؛ و

دوازدهم. تشکیل کمیته‌های کارشناسی برای تدوین مباحث به‌منظور ارائه به کمیسیون خاص تدوین سند چشم‌انداز ۲۰ ساله که در مجمع تشخیص مصلحت نظام برای بررسی، اصلاح و تهیه سند نهایی در صحن اصلی مجمع تعیین شده بودند. به‌طور همزمان، با دعوت از گروه‌های دانشگاهی، سازمانها و نهادهایی که مطالعات منسجمی را در سطح بخشی و یا موضوعات ملی داشتند در کمیسیون مربوط، از یافته‌های مطالعاتی ایشان نیز استفاده شد که از آن میان می‌توان به تدوین‌کنندگان سند چشم‌انداز و برنامه چهارم در دولت، طراحان راهبرد توسعه صنعتی کشور (از دانشگاه صنعتی شریف)، مرکز آمایش سرزمین (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی)، گروه توسعه علم و فناوری و... اشاره کرد.

سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، پس از تأیید در هیئت دولت و بررسی همه‌جانبه در مجمع تشخیص مصلحت نظام، به تصویب مقام معظم رهبری رسید و در تاریخ ۱۳۸۳/۹/۲۰ ش توسط معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای اطلاع و اقدام به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد. متن این سند به شرح زیر است:

«چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی: با اتکال به قدرت لایزال الهی و در پرتو ایمان و عزم ملی و کوشش برنامه‌ریزی شده و مدبرانه جمعی، در مسیر تحقق آرمانها و اصول قانون اساسی، در چشم‌انداز بیست ساله:

ایران کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل.

جامعه ایرانی در افق چشم‌انداز چنین ویژگی‌هایی خواهد داشت:

• توسعه‌یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود و متکی بر اصول اخلاقی و ارزشهای اسلامی، ملی و انقلابی، با تأکید بر مردمسالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادیهای مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسانها،

و بهره‌مند از امنیت اجتماعی و قضایی؛

• برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی؛

• امن، مستقل و مقتدر با سازمان دفاعی مبتنی بر بازدارندگی همه‌جانبه و پیوستگی مردم و حکومت؛

• برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی (← تأمین اجتماعی)، فرصتهای برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب؛

• فعال، مسئولیت‌پذیر، ایشارگر، مؤمن، رضایت‌مند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن؛

• دست‌یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقاء نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل؛

• الهام‌بخش، فعال و مؤثر در جهان اسلام با تحکیم الگوی مردمسالاری دینی، توسعه کارآمد، جامعه اخلاقی، نواندیشی و پویایی فکری و اجتماعی، تأثیرگذار بر همگرایی اسلامی و منطقه‌ای براساس تعالیم اسلامی و اندیشه‌های امام خمینی (ره)؛ و

• دارای تعامل سازنده و مؤثر با جهان براساس اصول عزت، حکمت و مصلحت.

ملاحظه: در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه این نکته مورد توجه قرار گیرد که شاخصهای کمی کلان آنها از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان دهکهای بالا و پائین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و تواناییهای دفاعی و امنیتی، باید متناسب با سیاستهای توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز تنظیم و تعیین گردد و این سیاستها و هدفها به‌صورت کامل مراعات شود.»

شدیدترین و ناراحت‌کننده‌ترین وضع، تغییر حالت و آشفتگی و بروز وضعیت غیرعادی در امری از امور به کار می‌رود (← بحران شهری).

این مفهوم در انگلیسی در برابر کلمات Disaster و Crisis قرار دارد. واژه Disaster به معنای بلا و مصیبت و بدبختی و بروز حادثه بد است که عموماً برای اتفاقاتی مانند زلزله، سیل و آتش‌سوزی به کار می‌رود و Crisis به مفهوم چرخش از یک وضعیت به وضعیت نامناسب و زمانی است که همراه با این تغییر مشکلات و خطرات جدی پدید می‌آید، مثل پیشامدهای بد در یک جامعه، اعم از اقتصادی، سیاسی، نظامی و یا اتفاقات فراگیر طبیعی. سانحه به معنای مورد نظر در اینجا، اتفاقی است که بدون انتظار از وقوع آن و غالباً بدون اعلام قبلی بروز می‌کند و موردی است که برای جلوگیری از آن پیش‌بینی و برنامه‌ریزی قبلی نشده باشد.

در ارتباط با بروز سوانح در نواحی شهری منظور بروز عدم تعادل در روال عادی زندگی شهری است که باعث ایجاد صدمات و اتفاقات ناخوشایند و غیرمترقبه در شهرها می‌شود و سطح گسترده‌ای از نواحی شهری را تحت تأثیر قرار می‌دهد. معمولاً بهنگام بروز چنین حوادثی، سطح ایفای مسئولیت مدیریت شهری در انجام خدمات عادی کاهش پیدا می‌کند و تمام توجه به حادثه غیرمترقبه معطوف می‌شود.

از نظر علمی سانحه یا بحران در جوامع انسانی، شاخصه‌های مربوط به خود را دارد؛ از آن جمله، شرایط زیر را می‌توان به‌عنوان نشانه‌های بروز سانحه تلقی کرد:

• قطع و انفصال روند طبیعی زندگی، همراه با آثار ناگوار انسانی، همچون فوت، آسیب‌دیدگی، مشقت و بروز بیماری؛

• تأثیر مخرب بر تشکیلات اجتماعی، مانند تأسیسات دولتی، ساختمانها، شبکه مخابراتی و خدمات ضروری؛ و

• گسترش فزاینده نیازهای انسانی، مانند سرپناه، غذا، پوشاک، کمکهای پزشکی و درمانی.

بدیهی است، این نشانه‌ها از جمله نشانه‌های ناشی از بروز شدیدترین سوانح و حوادث غیرمترقبه طبیعی،

با توجه به اهمیت بُعد فضایی در دیدگاههای جدید برنامه‌ریزی که به‌عنوان مؤلفه اصلی برنامه‌ریزی بشمار می‌آید، ایده چشم‌انداز فضایی کاربرد گسترده‌ای، به‌ویژه در برنامه‌ریزیهای فضایی فراملی یافته است. تفاوت‌های بسیاری در عوامل مربوط به شکل، محتوا و فرایند چشم‌اندازهای مختلف در دست تهیه در حال وجود دارد. همچنین به دلیل سطوح بالای بی‌اطمینانی موجود در چارچوب برنامه‌ریزی توسعه فضایی که ماهیتی بسیار پویا دارد، لازم است فرایند چشم‌انداز فضایی اهداف میانه‌ای را در نظر بگیرد.

ویژگیهای رایج چشم‌انداز فضایی

• اهداف مشترکی را برای ساختار فضایی منطقه ارائه می‌دهد؛

• به فرایندهای برنامه‌ریزی در سطوح فراملی، ملی و منطقه‌ای جهت و انگیزه می‌دهد؛ و

• به تدوین و انتخاب برنامه‌ها و پروژه‌های برنامه‌ریزی فضایی در سطوح فرامرزی کمک می‌کند.

چشم‌انداز فضایی را می‌توان به‌صورت زیر تعریف کرد: بیانیه اهداف مشترک درازمدت برای ساختار فضایی منطقه، که به فرایندهای برنامه‌ریزی فراملی، ملی و منطقه‌ای جهت و الهام می‌بخشد و به تدوین و انتخاب برنامه‌ها و پروژه‌های فرامرزی کمک می‌کند.

کتاب‌شناسی:

- رضایی میرقائد، محسن و مبینی دهکردی، علی. *ایران آینده در افق چشم‌انداز*. وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۵.

فاطمه تقی‌زاده

سوانح شهری

Urban Disaster(s)

سانحه در واژگان فارسی به معنای امری است، اعم از خیر و شر، که برای انسان روی می‌دهد. از این واژه معنای بحران را نیز می‌توان استنباط کرد، زیرا واژه بحران به معنای

صدمات آنها به وسعت آسیبهای طبیعی امروزی نبوده است. بنابراین، بهتر است، این اتفاقات را ناملازمات طبیعی بنامیم، زیرا موضع‌گیری نادرست بشر در نحوه استقرار، نوع ساخت‌وساز و شکل زندگی نسبت به اغلب این اتفاقات در گذشته تاریخی، نتایج به‌وجودآمده را به‌صورت بلا و بدبختی مطرح می‌ساخت. به‌ترتیب، از انواع سوانح طبیعی می‌توان به زلزله، سیل، طوفان و گردباد، امواج ویرانگر دریایی ناشی از زلزله-تسونامی، سرما یا گرمای غیرعادی، برف و یخبندان، خشکسالی، رانش زمین، بیماریهای فراگیر، بالا آمدن ناگهانی سطح آب دریاها و دریاچه‌ها، طغیان رودخانه‌ها، بارانهای سیل‌آسا، آتش‌سوزی

همچون زلزله، سیل، طوفان و گردباد، آتشفشان و امواج ویرانگر دریا (تسونامی) محسوب می‌شود، درحالی‌که سوانح انسان‌ساخت یا به‌گسترده‌گی بروز اتفاقات غیرمترقبه طبیعی نیست و یا پیامدهای مخرب آن به‌صورتی مقطعی و یا عموماً مستمر بر جامعه انسانی اثر می‌گذارد. عوارض انسان‌ساخت، مانند جنگ، یا شورش و آتش‌سوزی وسیع که می‌توانند از جمله سوانح مخرب مقطعی بشمار آیند. بدینسان، اتفاقات طبیعی عموماً بدون دخالت و اطلاع مستقیم انسان روی می‌دهند، درحالی‌که اتفاقات انسان‌ساخت، ریشه در اعمال انسانی داشته و ناشی از ضعف مدیریت یا اجرای نادرست آن است.



طبیعی جنگلها و بیشه‌زارها، آفات گیاهی و جانوری، آتشفشان، سقوط اجسام آسمانی بر زمین، سقوط بهمن، صاعقه، و در دوران متأخر پیدایش چرخه‌های گلخانه‌ای آب و هوایی، ذوب شدن یخهای قطبی و آسیب به لایه اوزون، که ۳ مورد ریشه در کنشهای انسانی دارد، اشاره کرد. اگرچه بعضی از سوانح انسان‌ساخت، مانند جنگ و

به‌این‌ترتیب، سوانح یا اتفاقات غیرمترقبه را می‌توان به ۲ دسته طبیعی و انسانی تقسیم کرد. سوانح طبیعی، بنابر ماهیت خود، از گذشته‌های بسیار دور وجود داشته‌اند و در مقاطع متعدد تاریخی، موجب صدمات، تلفات و ویرانیهای بسیاری شده‌اند. هرچند به دلیل کمی تعداد جمعیت و پراکنش آن در نقاط و محیطهای مختلف جهان، دامنه

در مجتمع‌های مسکونی مرتفع، برخلاف ساختار جسمی و روانی انسانها، بروز بیماریهای جدید مانند ایدز و یا اضطراب و افسردگی و استرسهای اجتماعی و اقتصادی، افزایش بیماریهای لاعلاج، فراگیر شدن بیماریهای واگیردار در اثر سکونت در مجتمع‌های متمرکز و تغییر ژنتیکی در محصولات دامی و زراعی؛

• فقر و عدم تساوی اقتصادی، رکود اقتصادی، نگرانی در از دست دادن شغل، بیکاری، گسترش محله‌های فقیرنشین و حلبی‌آبادها، بحران مسکن، سلطه اقتصاد و تبلیغات تجاری بر ساختار فرهنگی و محیطی شهرها؛

• پوسیدگی بافتهای شهری، زشت شدن چهره و سیمای شهرها، عدم ارتباط کالبد شهرها با ساختارهای برخاسته از شرایط محیطی، رشد و گسترش نااندیشیده و بی‌حد و مرز شهرها، زاغه‌نشینی و رشد محله‌های غصبی، تخریب بناها و بافتهای باارزش تاریخی، یکدست و بی‌تنوع شدن چهره شهرها و افزایش تراکمهای نامتعادل ساختمانی؛

• ناآشنایی و غریبه شدن ساکنان شهرها با یکدیگر، بی‌انگیزگی در روال زندگی شهری، مهاجرت‌های ناخواسته و نامتعادل، دوری محل سکونت از محل کار، دوری انسان از طبیعت، افزایش تعداد سالمندان و مشکلات مربوط به آنها، وجود محله‌های گتو و جدا افتاده از بافت اصلی شهرها، دوری از ساختار کهن فرهنگی و محیطی در اثر جهانی شدن و عدم توجه به فرهنگها و خرده فرهنگهای بومی، بحران هویت، از هم گسیختگی قوام و اساس خانواده، تراکم بیش از حد جمعیتی و باقیماندن مشکل بیسوادی؛

• تبعیض نژادی و قومی و اختلاف طبقاتی، عدم رعایت حقوق فردی و اجتماعی، تجاوز به حقوق کودکان و زنان و آوارگی آنها در خیابانها، کارهای غیرقانونی و تکاثر دعاوی آپارتمان‌نشینی؛

• جنگ، قحطی و کمبود غذا، جرم و جنایت و سرقت، آدم‌ربایی، آوارگی و بی‌خانمانی، ترس و اضطراب از آینده، عدم اطمینان از سکونت در ساختمانهای نامستحکم، ترس از انفجارهای اتمی و غیراتمی، شورشهای شهری، آتش‌سوزی، تشویش از حرکت در شهر، عدم پوشش بیمه و تأمین اجتماعی، ترکیدن لوله‌های گاز و پاره شدن

بهره‌کشی انسان از انسان، در طول حیات بشری سابقه طولانی دارد، ولی شدت اغلب آنها را باید با روند گسترش فنآوریهای جدید و اتفاقات بعد از دوران انقلاب صنعتی در ارتباط دانست. انقلاب صنعتی، شرایطی را پیش روی نهاد که با ادوار پیش از آن کاملاً متفاوت بود. تحول در حمل‌ونقل، کشف عامل مولد بیماریها و گسترش وسایل ارتباط جمعی، اگرچه به بسیاری از آرزوهای دیرینه بشر تحقق بخشید، ولی بنابر ماهیت خود، بحرانهای جدیدی را نیز در پیش روی او نهاد. برخی از این بحرانها قبلاً نیز وجود داشت، ولی بعضی دیگر در همین دوران پیدا شد و روز به روز شدت یافت؛ البته برخی دیگر نیز با پیشرفت دانش بشری از صحنه خارج شد. افزایش جمعیت، گسترش شهرنشینی و جهانی شدن از نتایج چنین تحولاتی محسوب می‌شود. بشر در کنار رفاه ناشی از گسترش فنآوریهای جدید و تحول در نوع سکونت خود، شرایط بروز بحرانها و سوانحی را پدید آورد که قبلاً یا وجود نداشت و یا با تأثیرات محدودی همراه بود. در آغاز هزاره سوم میلادی، بحرانهای پیش روی بشر، به‌ویژه در نواحی شهری، در عرصه‌های مختلف زیست‌محیطی، بهداشتی، اقتصادی، سکونتگاهی، اجتماعی، حقوقی، ایمنی بخشی و ارتباطاتی دامنه وسیعی یافته است که جملگی از بحرانهای انسان ساخت محسوب می‌شوند. برخی از مهم‌ترین آنها به‌صورت دسته‌بندی شده عبارتند از:

• آلودگی هوا، آب، صدا و خاک، تخریب جنگلها و بیشه‌زارها، کاهش فضاهای سبز و طبیعی، روبه زوال رفتن منابع معدنی، ساخت‌وساز در حریم طبیعی رودخانه‌ها و دریاها، انهدام یا تهدید گونه‌های گیاهی و جانوری، گرم شدن کره زمین و افزایش درجه حرارت در شهرها در اثر فنآوری ناشی از فراورده‌های ماشینی و ساختمانی و سبکهای استقرار بافتهای شهری، بروز زلزله‌های موضعی در محل استقرار سدها و معادن و تزریق آب یا اجسام سیال به اعماق خاک؛

• فقر غذایی، مسکن ناسالم، اعتیاد، سکونت در حریم خطرآفرین، مانند شبکه‌های برق فشار قوی یا همجواری با کارخانجات آلودگی‌زا، انباشتگی زباله و فاضلاب، سکونت

سیمهای برق فشارقوی؛ و

• سقوط هواپیما، غرق شدن کشتیهای مسافربری، وقوع تصادفات شهری، وقوع تصادفات جاده‌ای و راه‌آهن، سقوط و ترس از آسانسور، بحران رفت‌وآمد در شهرها، فردگرایی و کاهش دیدار حضوری در اثر رواج فناوریهای ارتباطی جدید، مانند تلفن، موبایل، رایانه و اینترنت، رادیو و تلویزیون.

روشن است که می‌توان بر عوارض فوق، موارد بیشتری را افزود. اگرچه دامنه‌های تأثیر بحرانهای انسان ساخت به‌طور عمومی به اندازه بحرانهای ناشی از طبیعت و به‌ویژه زلزله، سیل، آتشفشان و طوفان فراگیر نیست، ولی این بحرانها نیز بر روند عادی و طبیعی زندگی بشری تأثیر می‌گذارند و در چارچوب برنامه‌های توسعه پایدار، از چالشهای پیش روی جوامع امروزی محسوب می‌شود. تلفات ناشی از سوانح انسان ساخت، کمتر از سوانح طبیعی نیست، ولی چون اغلب به‌صورت غیرمقطعی اتفاق می‌افتند، کمتر مورد توجه واقع می‌شوند. به‌عنوان مثال، تلفات ناشی از زلزله‌های مخرب هر از گاه یکبار اتفاق می‌افتد، ولی سوانح انسان ساخت، مثل تلفات ناشی از آلودگی، تدریجی و مستمر است.

در اغلب کشورها، از جمله ایران، مقابله با بحرانهای فراگیر در زمره وظایف مدیریت بحران قرار دارد. در ایران، ما علاوه‌بر ستاد حوادث غیرمترقبه- وابسته به وزارت کشور- و جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی، در بعضی از شهرها- مانند تهران- نسبت به تهیه طرح جامع مدیریت بحران اقدام شده است. در ایران، زلزله و سیل مهم‌ترین سوانح محسوب می‌شوند که در این میان، وقوع زلزله در اغلب نقاط کشور از دامنه وسیع‌تری نسبت به سیل برخوردار است. در ایران، هر سال به‌طور متوسط یک زلزله ۶ ریشتری و هر ۱۰ سال یکبار، یک زلزله با شدت بزرگ‌تر از ۷ ریشتر رخ می‌دهد. مدیریت بحران به یک سلسله عملیات و اقدامات پیوسته و پویا گفته می‌شود که براساس اصول کلاسیک مدیریت، شامل برنامه‌ریزی، سازماندهی، تشکیلات، رهبری و کنترل استوار است. در مدیریت بحران معمولاً چندین سازمان مختلف در ارتباط با هم عهده‌دار

انجام وظیفه می‌شوند تا با هماهنگی کامل نسبت به پیشگیری از بحران و کاهش آثار آن اقدام نمایند. به‌این ترتیب، مدیریت بحران دانشی کاربردی است که طی آن، با مشاهده نظام‌مند بحرانها و تجزیه و تحلیل آنها، می‌توان به پیشگیری و کاهش پیامدهای نامساعد، امدادسانی سریع و بهبود وضعیت پرداخت. بنابراین، بحران واقعه‌ای است که مال و جان انسانها را به خطر می‌اندازد و نتایج غیرقابل جبران برجای می‌گذارد؛ در مقابل، مدیریت بحران، تلاش سازمان‌یافته به‌منظور پیشگیری و مقابله با آن و بازسازی خسارتهای ناشی از آن است.

در عرصه‌های پیشگیری از بحران و کاهش آثار آن، انجام فعالیتهای مستمر به‌منظور کاهش یا از میان بردن آسیبهای جانی و مالی بحران ضروری است. در این زمینه، اعمال سیاستهای ملی، قانونگذاری، برنامه‌ریزی و سازماندهی نقش تعیین‌کننده دارد. آشکار است که ایجاد ساختار مناسب در این زمینه، مستلزم برنامه‌ریزی، آموزش و تمرین است. در امدادسانی و مقابله با بحران، عملیات نجات، توزیع مناسب تجهیزات، تخلیه آسیب‌دیدگان، تهیه غذا، آب و عبور از بحران به شرایط عادی و مصونیت از مخاطرات حائز اهمیت است.

در مدیریت بحران، تقویت مشارکت مردمی با استفاده از ستاد مرکزی مدیریت و شوراهای شهری و محله‌ای گسترش بیمه و خدمات بیمه‌ای اهمیت زیادی دارد. همچنین به‌منظور پیشگیری و کاهش آثار بحران باید به برنامه‌ریزی کاربردی اراضی شهری و طرح اضطراری امدادسانی به نسبت موقعیت بیمارستانها، آتشنشانی، بانک خون، فضاهای سبز و باز، نیروهای انتظامی و همچنین تعبیه راهها و پلهای مستحکم اقدام شود. ایمنی ساختمانها، شبکه‌های برق، گاز، تلفن، فاضلاب، منابع آب، موقعیت سدها، خطوط آهن، اتوبانها، کارخانجات و حفظ حریم طبیعی و مصنوعی رودخانه‌ها، از جمله نکات مهم در برنامه‌ریزی مقابله با بحران است. توجه به بناهای تاریخی و حفاظت از آثار با ارزش فرهنگی و تاریخی نیز حائز اهمیت است. در بازسازی نیز باید براساس نظام موجود در محیط

رعایت معیارها و اصول شهرسازی و بالأخره، توجه به ساختارهای محیطی میسر خواهد بود.

کتابشناسی:

- پیام یونسکو، سال هفتم، شماره ۸۰ «وقتی که زمین می لرزد»، نشریه سازمان تربیتی، علمی و فرهنگی ملل متحد. تهران: کمیسیون ملی یونسکو در ایران، ۱۳۵۵.

- حسن‌نژاد امجدی، مسعود. «مدیریت بحران، رفتارها و عملکردهای قبل و بعد از وقوع زلزله»، فصلنامه علمی، پژوهشی، آموزشی اطلاع‌رسانی. سال دوم شماره ۵، سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۸۲.

- درابیک، توماس‌ای و هواتمر، جerald جی. مدیریت بحران: اصول و راهنمای علمی برای دولتهای محلی، ترجمه رضا پورخرمدمنند، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی تهران، ۱۳۸۳.

- شکویی، حسین. محیط زیست شهری. تبریز: دانشگاه تبریز، ۱۳۵۸.

- شکویی، حسین. جغرافیای اجتماعی شهرها. تبریز: جهاد دانشگاهی تبریز، ۱۳۶۵.

- شیعه، اسماعیل. مقررات ایمنی شهر تهران در برابر سوانح طبیعی «پیشگیری». تهران: دبیرخانه طرح جامع مدیریت بحران شهر تهران (۱۳۸۱).

- شیعه، اسماعیل. مبانی برنامه‌ریزی شهری. چاپ هفدهم، تهران: دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۵.

- عبدالمهی، مجید. مدیریت بحران در نواحی شهری- زلزله و سیل. تهران: سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۸۲.

- فن‌تون، رولان. «تسونامی موج ویرانگر توطئه زمین و دریا»، پیام یونسکو. سال هفتم، شماره ۸۰، نشریه سازمان تربیتی، علمی و فرهنگی ملل متحد، تهران: کمیسیون ملی یونسکو در ایران، ۱۳۵۵.

- فیلدن، سر برنارد ام. بین دو زمین‌لرزه: میراث فرهنگی در مناطق زلزله‌خیز، ترجمه ب. آ. شیرازی، تهران: مؤسسه فرهنگی ایکوموس ایران/ پایگاه پژوهشی ارگ بم، ۱۳۸۳.

- ناطق‌الهی، فریبرز. مدیریت بحران زمین لرزه ابرشهرها با رویکرد به برنامه مدیریت بحران زمین‌لرزه شهر تهران. تهران: پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله، ۱۳۷۹.

- نیم‌مه‌یر، اوسکار. «شهر سال ۲۰۰۰»، پیام یونسکو. شماره ۱۷۹، نشریه سازمان تربیتی، علمی و فرهنگی ملل متحد، تهران: کمیسیون ملی یونسکو در ایران، ۱۳۶۶.

- Cowau, R. *The Dictionary of Urbanism*. Streetwise. Press, G.B. (2005).

- WWW.Wikipedi@., The Free Eyclopedia.com

اسماعیل شیعه

و منطبق با شرایط آن به کار پرداخت. استفاده از تخصصها، آموزش، کاربرد بهینه منابع و چرخه تشکیلاتی قابل قبول در تمام مراحل، به‌ویژه در مقابله با آثار بحران، ضروری است. توجه به مراکز و محل تجمع انبوه جمعیت، مانند مساجد، مدارس و تالارهای اجتماعات، از جمله مواردی است که استحکام‌بخشی به آنها قبل از وقوع بحران و توجه به آنها در هنگام وقوع بحران، به کاهش صدمات کمک خواهد کرد (← مدیریت بحران).

مراجع مقابله سوانح در ایران، نیز شامل مؤسسات دولتی، غیردولتی و بین‌المللی است. مؤسسات دولتی شامل مؤسسات درمانی و امدادرسانی، ثبت تأمین مواد غذایی، رسانه‌های خبری، مراکز آموزشی، شهرداریها، مراکز تولید انرژی، آشنشناسی، محیط زیست، وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی، راه و ترابری و اطلاعات، ادارات هواشناسی و نقشه‌برداری، سازمان انتقال خون، مرکز آمار ایران و نیروهای نظامی است. مؤسسات غیردولتی، شامل عمده‌فروشان و خرده‌فروشان مواد غذایی، مؤسسات عام‌المنفعه، افراد داوطلب بسیج و بنگاههای حمل‌ونقل است. منابع بین‌المللی نیز به‌نگام امدادرسانی، نقش مؤثری دارند.

بدیهی است که به‌منظور کاهش آثار سوانح، علاوه‌بر اعمال سیاستهای ملی، مدیریت جامع بحران، شناخت حادثه، تجزیه و تحلیل حادثه، تنظیم راهبردهای کاهش آثار، ابزارها و فنون کاهش بحران و اعمال سیاستهای عمومی، آنچنان‌که در بعضی از کشورها به انجام می‌رسد، نقش آفرین خواهد بود.

یکی از مهم‌ترین برنامه‌های مقابله با کاهش آثار سوانح، توجه به پراکنش متعادل جمعیت، تأسیسات، منابع و تجهیزات در سطح مناطق شهری است. رشد شهرنشینی در جهان به‌سرعت ادامه دارد. این درحالی است که جمعیت جهان بیش از ۶ میلیارد نفر است که مطابق برآوردها، در ۲۰۲۵ به ۸٫۵ میلیارد نفر خواهد رسید و سهم عمده آن را جمعیت شهرنشین تشکیل خواهد داد. بنابراین، با توجه به وقوع سوانح طبیعی و عوارض انسانی ناشی از گسترش فنآوریهای جدید و ساختارهای مترکم و بی‌قاعده شهری، چاره کار تنها در سایه برنامه‌ریزی، آموزش و آگاهی، قانون،

سیاست شهری

Urban Policy

سیاست شهری مبنای قانونمند مدیریت تحول شهری از طریق اثرگذاری بر روند سرمایه‌گذاری و بازار و هدایت آن به سمت تغییر و توسعه فضاهای شهری است. از جمله ابزار مهمی که برای این کار در اختیار مدیران شهری قرار دارد، برنامه‌ریزیهای مربوط به نحوه کاربری زمین (← کاربری زمین) و طرحهای بازسازی شهری است. سیاست شهری در عمل، جریانی مستمر و پویاست و مجموعه‌ای از برنامه‌ها و اقدامات را در مدت نسبتاً طولانی دربر می‌گیرد. تمرکز سیاستهای شهری بر تنظیم مناسبات بین ۲ بازیگر اصلی است که بیشترین نقش را در تحولات شهری دارند:

- دولت؛ و
- سرمایه.

طبیعتاً هدفهای سرمایه و دولت با یکدیگر متفاوت است، اما به‌رغم این تفاوت، می‌توان این دو را در جهت‌دهی تحول شهری با یکدیگر هماهنگ کرد. انگیزه سرمایه بیشینه کردن سود است، اما دولت، حتی دولت سرمایه‌داری، علاوه بر نقشی که در تسهیل و ساماندهی فرایند انباشت دارد، باید مراقب مشروعیت خود نیز باشد. بنابراین، اگر سرمایه تنها به ملاحظات اقتصادی توجه دارد، دولت، علاوه بر ملاحظات اقتصادی، باید به ملاحظات سیاسی نیز توجه کند. این توجه به‌طور مستقیم بر چگونگی سیاست شهری تأثیر می‌گذارد.

سیاستهای شهری در عین حال با عوامل تأثیرگذار در بیرون از مرزهای محلی و ملی نیز سروکار دارد. از جمله این عوامل جریان جهانی شدن (← جهانی شدن) است که به‌نوبه خود، مسائل شهری را در همه جا، البته به میزانهای متفاوتی، دستخوش دگرگونی کرده است. از دیگر عوامل



می‌روند، اما تنها نیروی تعیین کننده در صعود و نزول شهری نیستند. مدیریت شهر، چه در سطح کلان و ملی، و چه در سطح خرد و محلی، به سهم خود بر تحولات شهری تأثیر می‌گذارند. سرمایه‌گذاریهای عمرانی بخش عمومی، سیاستهای مالیاتی، سیاستهای کاربری زمین و سایر اقدامات تنظیم‌گری دولت می‌تواند بر جذب یا دفع سرمایه‌های خصوصی و از این طریق، در رشد و نزول شهری تأثیر زیادی داشته باشد. در شهرهای ایالات متحد این‌گونه سیاستگذاریها موجب تشدید پدیده‌هایی چون جدایی‌گزینی (نژادی و طبقاتی) شده است. ابزار دیگری که در اختیار مدیریت شهری قرار دارد، قانونگذاری است. در سیاستهای کلان می‌توان با استفاده از این وسیله، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را برای ایفای نقشهای طرح‌ریزی شده هدایت کرد که سیاستهای مالیاتی و مقررات کاربری زمین از آن جمله است.

ابعاد سیاست شهری

ابعاد سیاست شهری، برحسب محیط صنعتی که بستر تحولات شهری را می‌سازد و همچنین، برحسب شیوه‌های قانونگذاری و ابزار اجرای سیاستها متفاوتند. برخی سیاستها به هدایت جریان رشد و تحول شهری در ابعاد ملی معطوف است؛ برخی دیگر، تحولات شهری در مقیاس منطقه‌ای را هدف سیاستگذاری خود قرار می‌دهند؛ و دسته‌ای از سیاستهای شهری که در دولتهای فدرال مرسوم هستند، در سطح ایالتی در حیطه برنامه‌ریزی قرار می‌گیرند. البته بعضی سیاستها در قلمرو ملی به‌طور مستقیم به مسائل شهری مربوط نمی‌شوند، اما به‌طور غیرمستقیم بر تحولات شهری تأثیر می‌گذارند.

جهت‌گیریهای سیاست شهری

در یک دسته‌بندی کلی، می‌توان ۲ جهت‌گیری عمده را در سیاستهای شهری از یکدیگر تفکیک کرد:

• سیاستهای معطوف به محدود کردن توسعه کلانشهرها و مرکز به‌منظور تشویق رشد مناطق پیرامونی. این سیاست در دهه ۱۹۷۰م در شهرهایی چون لندن، پاریس و توکیو به

تأثیرگذار بر سیاستهای شهری، عملکرد کارگزاران محلی از جمله مدیران شهری است. به‌این‌ترتیب، سیاستهای شهری عرصه‌های چندگانه‌ای، شامل بازار سرمایه، مصرف، فرایند جهانی شدن، جهت‌گیریهای دولت مرکزی و اولویتهای مدیران و برنامه‌ریزان محلی را در پیوند با یکدیگر مورد ملاحظه قرار می‌دهد.

سرمایه، صعود و نزول شهری

بسیاری از شهرها در جهان امروز، چه در کشورهای توسعه‌یافته و چه در کشورهای درحال توسعه، به‌شدت در معرض تحولات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و محیطی قرار دارند. عملکرد نظام تولید سرمایه‌داری و رشد نظام اقتصادی جهانی از نیروهای عمده برانگیزنده این تحولات است. از آنجا که توسعه نامتوازن از خصوصیات ذاتی شیوه تولید سرمایه‌داری است، صعود یا نزول سرمایه‌گذاری در شهرها صعود و نزول آنها را به همراه دارد (← شهر جهانی). این تغییرات در مقیاسهای کلانشهری با مظاهر قطب‌بندی فقر و محرومیت در یکسو، و ثروت و نعمت در سوی دیگر همراه است. طی این دگرگونیها، شهرهایی از شهرهای صنعتی قدیمی (مثل پیتسبورگ، کلاسکو و کیولند) با سرنوشت نزول جایگاه شهری و شهرهای دیگری، مانند لندن، نیویورک و شانگهای، با اقبال صعود این جایگاه روبرو شده‌اند. در کشورهای درحال توسعه نیز عملکرد رشد نامتوازن سرمایه‌داری و همسو با آن، تشدید مهاجرت روستائیان به شهرها (← مهاجرت روستایی-شهری)، برخی شهرها در معرض رشد انفجاری و بسیاری روستاها در برابر تخلیه و ویرانی قرار گرفته‌اند. رشد انفجاری شهرها گاهی منشأ بحرانهای مختلف (از جمله بحرانهای زیست محیطی و اجتماعی) و ناهنجاریهای دیگری بوده است. کار مدیران شهری در حوزه سیاستگذاری شهری مداخله در فرایندهایی است که به بهبود وضع در این زمینه کمک می‌کند.

ابزارهای سیاست شهری

نیروهای مادی تولید، گرچه مهم‌ترین نیروها بشمار

اجرا درآمد؛

• سیاستهای معطوف به توسعه ناحیه‌های مرکزی و کلانشهری، به‌مثابه قطب رشد. این سیاست برخلاف سیاست پیشین، مشوق تمرکز و تراکم تولید در شهرهای بزرگ است. هدف این سیاست ایجاد قطبهای رشد در نواحی متراکم کلانشهری به‌منظور آزاد ماندن زمینهای کشاورزی در نواحی روستایی و حاشیه‌ای و حافظت از تولیدات کشاورزی است.

از عوامل تأثیرگذار در جهت‌گیریهای عمده سیاست شهری، گرایشهای عقیدتی طیفهایی بوده است که در دهه‌های اخیر به تناوب، سگان دستگاه حکومتی را در دست گرفته‌اند. طی دوران بعد از جنگ در کشورهای توسعه‌یافته به‌طور عمده ۲ سیاست، یکی سیاستهای لیبرال دموکراتیک و سوسیال دموکراتیک معطوف به سیاستهای دولت زمانی، و دیگری، سیاستهای نئولیبرالی متکی بر بازار، عرصه سیاستهای کلان اقتصادی- اجتماعی را شکل داده‌اند. مدافعان سیاست دولت رفاهی درحالی‌که بازار را به‌عنوان نیروی ثقل نظام اقتصادی می‌پذیرند، معتقدند که باید به اقشار محرومی که از فرایندهای متکی به بازار لطمه می‌بینند، کمک کرد تا گرفتار اضطرابهای گوناگون اقتصادی نشوند. اما لیبرالها نیروهای بازار را کارآمدترین شکل تخصیص سرمایه و نیروی کار بشمار می‌آورند. ایشان مداخله دولت برای کمک به شهرهای در حال نزول با بهره‌گیری از هزینه‌های رفاهی را زیان‌بار می‌دانند. از نظر آنها، آثار منفی اجتماعی و فضایی ناشی از پیروی از سیاست بازار، از عوارض گریزناپذیر فرایندی است که در کلیت خود توسعه و پیشرفت را به همراه دارد و در نهایت، به نفع جامعه است.

سیاستهای شهری در کشورهای در حال توسعه

توسعه شهری در کشورهای در حال توسعه، حتی پیش از کشورهای توسعه‌یافته، زیر تأثیر پیوند با اقتصاد جهانی قرار دارد. بسیاری از کشورهای در حال توسعه دستخوش تحولی هستند که وابسته به نیازها و جهت‌گیریهای شرکتهای بزرگ فراملی است. آثار این اتکاء در حوزه تحولات شهری

عبارت است از شکل‌گیری یک اقتصاد محلی که سمت و سوی آن را تقاضای خارجی تعیین می‌کند. این وابستگی موجب پدید آمدن ساختاری شده است که به شدت قطبی است. آثار اجتماعی این قطبی شدن انباشت محرومیت در بین توده‌های وسیعی از مردم در یکسو، و قله‌های رفاه و تجمل در میان یک اقلیت، در سوی دیگر است. نرخهای بالای بیکاری، تگناهای مسکن، نارسایی امکانات بهداشتی، نزول شرایط عمومی زندگی، از جمله مشکلاتی است که بخش عظیم حاشیه‌های شهری و روستاهای این کشورها را فراگرفته است. با این حال، در کشورهای توسعه‌نیافته نیز حتی بیش از کشورهای توسعه‌یافته، قطب‌بندی فقر و ثروت چهره شهرها را رنگ‌آمیزی می‌کند. برخی از نواحی شهری در این کشورها که محل سکناي قشرهای بالای نخبگان سیاسی و اقتصادی است، از ثروت و رونق بیکرانی برخوردار است. در این کشورها سیاستهای شهری برای رفع این مظاهر نتوانسته‌اند قرین موفقیت باشند.

توصیه تحلیل‌گران برای کشورهای در حال توسعه که دچار کمبود منابع هستند، روی آوردن به شکلهای خودیاری برای بهره‌گیری از ظرفیتهایی است که به‌طور بالقوه در میان مردم وجود دارد. سیاستهای توانمندسازی (← توانمندسازی) مردم در راستای سازمانیابی محلی، استفاده از امکانات مبتنی بر برخورد مدیریتی و بهره‌گیری از شکلهای خودیاری و همیاری از گزینه‌هایی است که این تحلیل‌گران توصیه می‌کنند. مقررات اداری، سیاستهای تخصیص بودجه و اعتبارات، از جمله ابزارهای مدیریت شهری است که می‌توان آنها را در حرکت به این سمت به کار گرفت. به‌عنوان نمونه، سیاستهای تخصیص بودجه را می‌توان به‌نحوی سامان داد که مشوق بسیج منابع محدود در جهت فرایندهای همیاری باشد. منظور از سیاستهای همیاری، الزاماً کم‌کردن مداخله دولت نیست، بلکه معطوف به موارد زیر است:

- مقامات حکومتی در شهرها بخشی از اختیارات مدیریتی در تصمیم‌گیریها را به سازمانهای محلی منتقل کنند؛
- مقررات محدود کننده را از سر راه ابتکارات محلی بردارند؛ و

هست. سیاستگذاری عمومی به عنوان یک رشته آموزشی، اساساً مطالعه در مورد فرایند سیاستگذاری یا در حقیقت علم دولت در عرصه عمل است و شاخه‌ای از علوم سیاسی محسوب می‌شود.

منشأ پیدایش پدیده یا فرایندی به نام سیاستگذاری عمومی، گسترش مداخلات دولت در مدیریت عرصه‌های مختلف امور جامعه است. در گذشته کار حکومتها اساساً حفظ نظم و امنیت بود، اما امروز کار دولتها بسیار فراتر از این است و بسیاری از مسائل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه در حوزه هدایت دولتی قرار گرفته است. جوامع امروزی را جوامع انتظام یافته یا مدیریت شده نام گذاشته‌اند. بسیاری از دانش پژوهان ظهور چنین حقیقتی را پذیرفته‌اند، اما آنچه اغلب این دانش پژوهان نمی‌پذیرند، مطلوب بودن چنین وضعی است. ماکس وبر پدر دانش دیوانسالاری (← دیوانسالاری) پیش‌بینی کرده بود، سرانجام بشر در قسمی که به واسطه دیوانسالاری برای خود ساخته، محبوس خواهد شد. در زمان حاضر هابرماس این وضعیت را به مثابه مستعمره شدن جهان زیست توسط نظام، تحلیل می‌کند.

بسیاری از تحلیل‌گران معتقدند، جوامع امروزی به دنبال گذر از آنچه که جامعه قلمرو- بنیاد نامیده می‌شود و ورود به آنچه جامعه بخش- بنیاد نام گرفته است، پا به دورانی گذاشته‌اند که مداخله وسیع دولت در امور جامعه گریز ناپذیر است. چنین مداخله‌ای نمی‌تواند منطق خاص خود را نداشته باشد. در جامعه قلمرو- بنیاد، مسائل جامعه بین حوزه‌های جغرافیایی تقسیم شده است و هر حوزه جغرافیایی، مسائل خود را اساساً در درون همان حوزه حل و فصل می‌کند. مسائل این حوزه‌ها بسیار محدود است و بیشتر با امنیت ارتباط دارد. این نوع جامعه اساساً جامعه پیشا- سرمایه‌داری محسوب می‌شود. با ورود جوامع به دوران سرمایه‌داری، به تدریج مسائل جامعه پیچیده‌تر می‌شود و وضعیت بخش- بنیاد جای قلمرو- بنیاد را می‌گیرد. در این حالت، جامعه به مراحل از پیچیدگی می‌رسد که کنترل تضادهای آن و مدیریت بحرانهای آن مستلزم شیوه‌های پیچیده‌تری است. به این سبب، عرصه

اجتماعات محلی را به عنوان شالوده‌ای برای تسریع سیاستهای شهری بپذیرند.

راهبردهای توانمندسازی بیشتر به برنامه‌ریزی به همراه مردم معطوف است، نه برنامه‌ریزی برای مردم. مدیران شهری می‌توانند ضمن بسیج منابع محلی، از مشارکت بخش خصوصی نیز بهره گیرند. جهت‌گیری این برنامه در درجه اول باید تلاش برای بهبود وضعیت توده‌های وسیع شهری در نقاط محروم باشد.

کتاب‌شناسی:

- رضوانی، ن. و کاظمیان، ع. *امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداریها*. تهران: سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۸۰.
- Chatterjee, L. and Nijkamp, P. *Urban and Regional Policy Analysis in Developing Countries*. Aldershot: Gower, 1983.
- Dogan, M. and Kasarda, J. *The Metropolis Era*. 2 Vols, Beverly Hills, London: Sage, 1988.
- Gurr, T. and King, D. *The State and the City*. London: MacMillan, 1987.
- Renaud, B. *National Urbanization Policy in Developing Countries*. New York: Oxford University Press, 1981.
- Tolley, G. and Thomas, U. *Economics of Urbanization and Urban Politics in Developing Countries*. Washington, D.C: World Bank, 1987.

کمال پولادی

سیاستگذاری عمومی

Public Policy-Making

تعیین مشی برای حوزه عمل در سازمانهای دولتی و عمومی. سیاستگذاری عمومی بیشتر در برنامه عمل دولت در کل کشور یا یکی از بخشها (← بخش) ظاهر می‌شود. بسیاری از مطالعاتی که در مبحث سیاستگذاری عمومی صورت می‌گیرد، متوجه برنامه‌های عملی دولت در بخشهای مختلف مانند سیاستهای بخش کشاورزی، سیاستهای شهری (← سیاست شهری) یا حمل و نقل و مانند اینهاست. سیاستگذاری در عین حال، یک رشته مطالعاتی نیز

فعالیتها بین بخشهای مختلف- کشاورزی، صنعت، بهداشت و درمان، حمل و نقل، و مانند آن- تقسیم می شود. هرکدام از این بخشها، ضمن ارتباط با یکدیگر، منطق خاص خود را در بازتولید و بقا دارند و اداره مطلوب آنها نیازمند شناخت این منطق است.

سطوح سیاستگذاری

سیاستگذاری عمومی در جوامع امروزی ۲ سطح را در

بر می گیرد:

• سطح بخش؛ و

• سطح کل کشور.

البته میان این ۲ سطح گاهی سطوح میانی را نیز می توان شناسایی کرد. سیاستگذاری به یک معنا مدیریت کلان-بخشی است. مدیریت کلان-بخشی به معنای تنظیم مناسبات بین بخشهای مختلف است. علاوه بر این، سطح کلان با هدفها، اولویتها و ارزشهای بنیادی جامعه مرتبط است. هر دولتی هدفهای مورد نظر خود را به صورت سلسله مراتبی اولویت بندی می کند. ارزشهایی که جزو ارزشهای بنیادی جامعه هستند، در مراتب بالای این سلسله مراتب قرار می گیرند. اینکه چه ارزشهایی در زمره ارزشهای بنیادی قرار می گیرند، خود حاصل منازعه بین گروهها و نیروهای مختلف درون جامعه است و به ترتیبی که در زیر خواهیم گفت، تعیین می شود.

اینکه چگونه موضوعی در جامعه به مسئله ای در سیاستگذاری تبدیل می شود، به رجوع به تعارض و هماهنگی منافع گروهها و طبقات اجتماعی و همچنین گرایشها و شناختهای مقامات سیاسی بستگی دارد. در نگاه کلی، ورود یک موضوع به دستور کار سیاستگذاری و تبدیل شدن به مسئله ای برای سیاستگذاری، با پیشگامی بازیگرانی صورت می گیرد که آنها را میانجی یا واسطه می خوانند. میانجیها نیازهای جامعه را در قالب منافع گروهها و رجحانهای مقامات عمومی، چارچوب بندی و طرح می کنند و برای قرار دادن آن در تقویم سیاستگذاری، وارد تلاش و رقابت می شوند. نیازها و رجحانها به شیوه های زیر وارد حوزه اولویتهای سیاستگذاری می شوند:

• طرح مسئله توسط اتحادیه های کارگری، اصناف، کمیته های شهروندان و جز اینها (حداقل دستمزد، سیاست واردات، کاربری زمین)؛

• شناسایی نیازها، چارچوب بندی و طرح آنها توسط سازمانهای دولتی که مسائل جامعه را مدیریت می کنند (راه، جاده، سد، راه آهن)؛ و

• تبدیل یک موضوع به شکل عمومی یا نیاز عمومی در سطح کل جامعه (آلودگی محیط، گرانی).

حلقه های تصمیم گیری

سیاستگذاری در زمره کارهای تصمیم گیری (← تصمیم سازی) است؛ تصمیم گیری در امور عمومی از طریق یک نظام سلسله مراتبی صورت می گیرد. این نظام سلسله مراتبی ۲ دسته از تصمیم گیرندگان را در بر دارد:

• کسانی که در تمام تصمیمات دخالت دارند؛ و

• کسانی که تنها در بخشهای معین و موارد معین نقش دارند.

نظام تصمیم گیری در امور عمومی ۴ حلقه مرتبط را در بر می گیرد که از سطوح پائین به بالا به قرار زیر است:

• **حلقه بیرون از دستگاههای دولتی**، مثل اتحادیه های کارگری، اتاقهای بازرگانی، سازمانهای حرفه ای و کارفرمایان؛

• **حلقه بخشهای تحت مدیریت دستگاه دیوانی**، که هر یک متصدی بخش معینی از امور کشوری هستند؛

• **حلقه مقامات عالی رتبه دولتی**، مثل رئیس جمهور، نخست وزیر و وزراء هستند که با وجود آنها دستگاههای دیوانی به دستگاههای سیاسی پیوند می خورند؛

• **نهادهای قانونگذاری و تصمیم گیرهای سیاسی و حقوقی**، مثل مجلس، شورای قانون اساسی و شورای دولتی که جزو نهادهای ستادی در تصمیم گیرهای مهم هیئت وزیران هستند. سیاستگذاری به مثابه تصمیم سازی و اجرای تصمیمات ۵ مرحله به شرح زیر را در بر می گیرد:

• **شناسایی مسئله**. جمع آوری اطلاعات در مورد نیازها؛

• **ترازبندی مسائل**. تنظیم چارچوب برای مسائل، طرح راههای بدیل و تدوین برنامه؛

سیستم اطلاعات جغرافیایی یک سیستم کامپیوتری میناست که به عنوان یک مجموعه متشکل از سخت افزار، نرم افزار، اطلاعات جغرافیایی، نیروی انسانی و مدل‌های پردازش داده، به منظور تولید، ذخیره سازی، نمایش، بازاریابی، پردازش، بهنگام رسانی اطلاعات جغرافیایی مربوط به عوارض و پدیده‌های مختلف، مورد استفاده قرار می‌گیرد.

سیستم اطلاعات جغرافیایی ابزاری است که کاربر را قادر می‌سازد به طرح پرسشهای همزمان، تحلیل اطلاعات مکانی، ویرایش داده، نقشه‌ها و نمایش نتایج حاصل از این عملیات بپردازد.

امروزه در اختیار داشتن داده‌های بهنگام و استخراج اطلاعات مورد نیاز از این داده‌ها اهمیت زیادی دارد. سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی ابزاری مهم در مدیریت داده‌های زمین هستند که با فراهم ساختن امکان یکپارچه سازی داده‌های حاصل از منابع مختلف، امکان استخراج اطلاعات مورد نیاز و کشف ارتباطات پیچیده و ناپیدای میان پدیده‌های مختلف را فراهم می‌کنند.

پیشرفت فنون سنجش از دور، از یک طرف و استفاده از دستگاه‌های اندازه‌گیری در زمینه‌های مختلف از طرف دیگر، امکان دسترسی به حجم عظیمی از داده‌ها را در حوزه‌های مختلف مهندسی در جهان مهیا کرده است. بررسی و تحلیل این حجم از داده‌ها نیازمند استفاده از امکانات خاص نرم‌افزاری و سخت‌افزاری است که سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی به نحو مطلوبی آن را فراهم ساخته‌اند. این سیستم‌ها امکان مدیریت داده‌های مختلف و انجام عملیات مکانی میان لایه‌های مختلف را فراهم ساخته‌اند. این قابلیت‌ها در حدی هستند که می‌توان این سیستم‌ها را به شکل مؤثری از نرم‌افزارهای بانک اطلاعاتی و یا نقشه‌کشی مجزا کرد. GIS برای حجم زیاد داده‌های جغرافیایی مناسب‌ترین شکل است، زیرا این امکان را می‌دهد که عملیات را سریع‌تر، با هزینه کمتر و با دقت فوق‌العاده بیشتری نسبت به روشهای دستی انجام دهیم. همچنین این سیستم امکان دستکاری و تلفیق داده‌ها را با سرعت زیاد فراهم می‌کند و برای مکانیابی پروژه‌های

• تنظیم دستورالعمل. تدارک وسایل و مراحل اجرایی برای یک مسئله؛

• ارزیابی برنامه. مشخص کردن شیوه سنجش پیشرفت کار؛

• پایان سلسله عملیات. حل یک مسئله.

کتاب‌شناسی:

- مولر، پیر. سیاستگذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۸.

- Andersen, C. and Eliassen, E. *Making Policy in Europe*. London: Sage, 1993.

- Kingdon, J. *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Boston: Little Brown and Co, 1984.

- Lindblom, C. *Policy Making Process*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968.

- Palumbo, D. and Calista, D. *Implementation and Policy making Process: Opening up the Black Box*. Westport, Greenwood Press, 1990.

- Ripley, R. and Franklin, G. *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Dorsey Press, 1982.

کمال پولادی

سیرداپ ← مرکز توسعه یکپارچه روستایی

سیستم ← نگرش سیستمی

سیستم اطلاعات جغرافیایی

Geographical Information System (GIS)

سیستم اطلاعات جغرافیایی بستری است برای ذخیره، نگهداری، مدیریت و تجزیه و تحلیل اطلاعات جغرافیایی برای کار همزمان با داده‌هایی که وابستگی مکانی (جغرافیایی) و توصیفی دارند.

می تواند مفید واقع شود. اولین عامل در منبع داده، آگاهی از موقعیت متغیرهاست. ممکن است موقعیت را مختصات Z ، Y ، X به صورت طول جغرافیایی، عرض جغرافیایی و ارتفاع یا سایر سیستمهای ژئوئید نظیر zip code مشخص کند. هر تغییری را که بتوان از لحاظ مکانی تعیین موقعیت داد، قادر است به محیط GIS وارد شود. ورود اطلاعات به سیستم می تواند از طریق یکی از منابع تولیدکننده اطلاعات زیر صورت پذیرد:

۱. تصاویر ماهواره‌ای و فنون سنجش از دور؛
۲. عکسهای هوایی و فنون فتوگرامتری؛
۳. نقشه برداری؛
۴. سیستم تعیین موقعیت جهانی یا (GPS)؛ و
۵. اسکن سازی اسناد، مدارک و نقشه‌های کاغذی و دستی موجود.

• **ویرایش اطلاعات**، استفاده از انواع داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز یک پروژه خاص GIS، نیازمند تبدیل و ویرایش آن اطلاعات به منظور قابل استفاده کردن آنها در سیستم است.

• **مدیریت اطلاعات**، از جمله قابلیت‌های یک پایگاه اطلاعاتی، مدیریت اطلاعات و قابلیت دستیابی به داده‌های مختلف آن برحسب نیاز است. ساختار داده‌ها، در طراحی پایگاه اطلاعات GIS براساس تحلیل نیازهای انجام شده، به گونه‌ای طراحی می‌شود که ارتباطهای منطقی بین داده‌ها حفظ شود، تا براساس آن بتوان سیستم مدیریت داده‌های موجود را انجام داد. با توجه به استفاده از منابع متفاوت اطلاعاتی در تکمیل داده‌های بانک اطلاعاتی، باید الگوریتم مدیریت داده‌ها با قابلیت بازیابی و دسترسی به رکوردها و لایه‌های اطلاعاتی سایر منابع برحسب موقعیت جغرافیایی و در شرایط مورد نیاز کاربر، طراحی و در محیط نرم‌افزاری بستر GIS انتخاب و پیاده‌سازی شود.

در هنگام ایجاد GIS باید به این نکات توجه کرد: GIS تنها خرید سخت‌افزار و نرم‌افزار نیست و داده‌های جغرافیایی همراه با نیروی انسانی متخصص از ضروریات اصلی این سیستم است. همچنین GIS ابزار مدیریت و تصمیم‌گیری است و نمی‌تواند به‌عنوان مدیر

مختلف قابل استفاده است. عملکرد کلی این سیستمها بدین صورت است که در ابتدا اطلاعات مکانی و توصیفی مربوط به عوارض جغرافیایی از طریق روشهای مختلف، جمع‌آوری و به صورت لایه‌های مختلف اطلاعاتی در سیستم مرکزی ذخیره می‌شوند، سپس، اعمال مختلفی نظیر توپولوژی و هم‌پوشانی بر روی این لایه‌ها انجام می‌شود و با پردازش و تحلیل‌های منطقی و ریاضی، نتایج استخراج می‌شوند و در نهایت، به شکل نمودار، جدول و نقشه در اختیار کاربران قرار می‌گیرند. GIS همانند هر سیستم اطلاعاتی دیگر، از بخشهای مجزا و مرتبط به هم بهره می‌گیرد، اجزای موفق هر مطالعه و تحقیق مستلزم استفاده منطقی از اجزای این سیستم است. مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده GIS، شامل داده‌ها و اطلاعات، سخت‌افزار، نرم‌افزار و کاربران و پرسنل اجرایی است. در حقیقت پایه اصلی GIS را داده‌ها و اطلاعات تشکیل می‌دهند و حجم بالایی از عملیات کاری در این سیستمها به جمع‌آوری و ورود داده‌ها اختصاص می‌یابد. بهره‌گیری صحیح از قابلیت‌های GIS در هر مورد خاص، در درجه اول مستلزم درک صحیح از سیستم GIS و سپس ساختار اطلاعاتی آن است.

برای پیاده کردن یک سیستم GIS، توجه به ماهیت و ساختار اطلاعات جغرافیایی سازنده که رکن اساسی هر سیستم GIS را تشکیل می‌دهد و توانمندیهای آن را تعیین می‌کند، اجتناب‌ناپذیر است.

وظایف اصلی سیستم اطلاعات جغرافیایی

یک سیستم اطلاعات جغرافیایی اصولاً ۵ فعالیت اصلی زیر را شامل می‌شود: ورود؛ ویرایش؛ مدیریت؛ تجزیه و تحلیل؛ و نمایش گرافیکی اطلاعات.

• **ورود اطلاعات**، اخذ یا ورود اطلاعات به داخل محیط GIS بیشترین زمان و هزینه را به خود اختصاص می‌دهد. قبل از آنکه اطلاعات جغرافیایی بتوانند وارد محیط مذکور شوند و مورد استفاده قرار گیرند، باید به صورت چارچوبها به فرمت و ساختار رقومی سیستم GIS تبدیل شوند. یک GIS، که قادر به استفاده از اطلاعات منابع مختلف به شکلهای گوناگون است، در زمینه ارتباطدهی و تحلیل نیز

DBMS به منظور ذخیره‌سازی و بازیابی اطلاعات توسعه یافته است و GIS نیز از این ابزار، برای اهداف ذخیره‌سازی و مدیریت اطلاعات جغرافیایی استفاده می‌کند. DBMS اصولاً فاقد ابزار تجزیه و تحلیل و نمایش گرافیکی اطلاعات است که البته در سیستمهای مرسوم GIS وجود دارد.

داده‌ها

یکی از بخشهای مهم GIS داده‌هاست که به ۲ دسته تقسیم می‌شوند:

- داده‌های رستری؛ و
- داده‌های وکتوری.

GIS عوارض موجود در دنیای واقعی را با داده رقومی نمایش می‌دهد. عوارض دنیای واقعی به ۲ دسته گسسته و پیوسته تقسیم می‌شوند که با ذخیره‌سازی آنها ۲ روش رستری و وکتور انجام می‌گیرد.

داده رستری مقداری را برای تمام نقاطی که در یک ناحیه پوشیده شده قرار دارند، در نظر گرفته و فضای ذخیره‌سازی بیشتری نسبت به فرمت وکتوری که در آن داده در جایی که بدان نیاز است، ذخیره‌سازی می‌شود، دربر می‌گیرد. انجام عملیاتی نظیر هم‌پوشانی در رستر به مراتب سهل‌تر از وکتور است.

داده وکتوری از لحاظ زمین مرجع نمودن، مقیاس‌بندی و تعیین مجدد سیستم تصویر از نوع رستری به مراتب سهل‌تر است. ترکیب لایه‌های وکتوری از منابع گوناگون بسیار ساده‌تر از رستر است. داده وکتوری با محیط پایگاه داده رابطه‌ای بسیار انطباق‌پذیر دارد و بخشی از جدول رابطه‌ای را به عنوان یک ستون نرمال تشکیل می‌دهد. داده وکتوری به صورت گرافیکهای برداری ظاهر می‌شود، درحالی‌که داده رستری عموماً به شکل تصویر است و مرزهای عوارض ظاهری بلوک را دارد.

هنگامی که داده‌های جغرافیایی را به منظور استفاده در سیستمهای GIS به صورت مدل درمی‌آورند، بعضی از داده‌های مدل شده باید روابط مکانی با دیگر داده‌های موجود در مدل را داشته باشند. برای مثال، ایستگاههای

تصمیم‌گیرنده عمل کند. اطلاعات مکانی رکن اساسی GIS است، بنابراین این اطلاعات تابع شرایط کیفی است و باید در هر لحظه ارزیابی و به‌روز شود.

برای پروژه‌های کوچک GIS امکان ذخیره‌سازی و مدیریت اطلاعات جغرافیایی در قالب فایلها و اطلاعات ساده وجود دارد، اما هنگامی که حجم اطلاعات زیاد باشد و همچنین تعداد کاربران سیستم از تعدادی محدود فراتر رود، بهترین روش برای مدیریت اطلاعات، استفاده از سیستم مدیریت پایگاه داده است. این سیستم به منظور ذخیره‌سازی، سازماندهی و مدیریت اطلاعات جغرافیایی در GIS مورد استفاده قرار می‌گیرد.

استفاده از داده‌های جغرافیایی به روش سنتی، با استفاده از نقشه‌های کاغذی محدودیتهایی دارد که مقیاس اندازه‌گیری، حذف اطلاعات، هزینه زیاد، زمان‌بر بودن، سرعت پائین، کمبود عوارض اطلاعاتی و ابزارهای کاری از آن جمله هستند. هرچه داده‌ها گسترده‌تر و بیشتر شوند، تحلیل آنها مشکل‌تر و پیچیده‌تر خواهد شد. بنابراین، مشخصه GIS سرعت عمل و به‌روز رسانی اطلاعات، انطباق با فرمتهای استاندارد، دسترسی سریع و آسان به اطلاعات در حجم وسیع، تجزیه و تحلیل اطلاعات و کاهش هزینه‌هاست. بدین ترتیب، از آنجا که امروزه وجود اطلاعات به‌روز، برای شناخت عوامل طبیعی و انسانی و بهره‌گیری از آن در برنامه‌ریزی توسعه پایدار امری بدیهی است، استفاده از اطلاعات در بُعد GIS می‌تواند به صورتهای گوناگون مورد استفاده قرار گیرد که از جمله آنها پاسخگویی به نیاز کاربران در زمینه، ساماندهی و افزایش بهره‌وری از منابع موجود، بهینه‌سازی سرمایه‌گذاریها و برنامه‌ریزیها، ابزاری مفید برای تصمیم‌گیری مدیران، سرعت و دقت کار و تعیین قابلیت‌های توسعه در مناطق و مکانهای مختلف است.

سیستمهای مدیریت پایگاه داده (DBMS)

سیستمهای مدیریت پایگاه داده، به صورت خاص جهت ذخیره‌سازی و مدیریت انواع مختلف اطلاعات، از جمله اطلاعات جغرافیایی، مورد استفاده قرار می‌گیرند. امروزه

- اشتغال‌زایی و ایجاد اطلاعات رقومی، توصیفی و به‌روز نمودن آنها؛
- استفاده بهینه از فضای فیزیکی و کاهش فضای بایگانی و ذخیره نقشه‌ها؛
- بررسی تغییرات محیطی و سیاسی در راه‌آهن یک کشور در پهنه جهانی؛
- ایجاد ضوابط استاندارد در اطلاعات؛
- یکسان‌سازی فرمت اطلاعات که لازمه وجود یک سیستم اطلاعاتی است؛
- ثبت امکانات و تجهیزات در پایانه‌های بارگیری کشور؛
- مدیریت ماشین‌آلات تعمیر و نگهداری خط؛
- بررسی پراکندگی نیروی انسانی (متخصصین و افراد باتجربه) در شبکه و موقعیت استقرار آنها؛
- موقعیت دفاتر فروش بلیط و سالنها و مراکز مرتبط با راه‌آهن؛
- کمک در امر بازاریابی، فروش و مکانیابی مشتریان؛
- معماری ساختمانها؛
- مدیریت و کنترل استانداردهای ایمنی؛
- موقعیت جسم سانحه دیده؛
- اخذ و عرضه گزارش سوانح؛
- عرضه و بررسی راهکارهای ممکن در جمع‌آوری داده‌های مربوط به سوانح، کنترل ترافیک و مدیریت خدمات اضطراری پس از وقوع سانحه؛ و
- عرضه و نمایش اطلاعات توصیفی و مکانی هر نقطه دلخواه به‌صورت آماری، هیستوگرام، جدول، نقشه و تصویر.

فناوری جدید تلفن همراه GIS بیشترین سرعت رشد را داشته است. یکی از کاربردهای تلفن همراه GIS، سیستم ناوبری (Navigation) با برخورداری از قابلیت‌های وسیع است. این قابلیت‌ها با ساده‌ترین آن، که مکانیابی اجسام در نقشه و مرور آن توسط استفاده‌کننده سیستم ناوبری است، آغاز می‌شود و تا سیستم مسیریابی هوشمند توسعه می‌یابد. در سیستم مسیریابی هوشمند GIS تلفن همراه، استفاده کننده را برای یافتن بهترین و سریع‌ترین مسیر به‌منظور دستیابی به مقصد مورد نظر راهنمایی می‌کند. مسیریابی با

اتوبوس می‌بایست همواره در سطوح خیابان قرار گرفته باشند و یا اینکه در هر خیابانی باید حداقل چند سطل زباله وجود داشته باشد. این روابط تعریف شده در قالب قوانین توپولوژی عرضه می‌شوند. در واقع توپولوژی مدلی است که اشتراک هندسی داده‌های موجود در یک مدل را با هم شرح می‌دهد و همچنین سازوکاری را برای استقرار و نگهداری روابط مکانی بین داده‌های موجود در مدل ایجاد می‌کند. در نرم‌افزارهای GIS همچون ARC GIS، توپولوژی شامل مجموعه‌ای از قواعد و روابط بین داده‌هاست که با عنوان RULE شناخته می‌شوند قواعدی که اجرای آنها باعث طراحی هرچه دقیق‌تر مدل ژئومتریک موجود بین داده‌های مدل می‌شود.

کاربردهای GIS

استفاده از GIS یکی از کاربردی‌ترین دانشها در زمینه‌های مختلف، از جمله برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، جغرافیا، زمین‌شناسی و معادن، کشاورزی و منابع طبیعی است که با استفاده از آن می‌توان امر مدیریت و برنامه‌ریزی را بهبود بخشید. به کارگرفتن GIS باعث تسریع در روند انجام کارهای برنامه‌ریزی شده، و مدیران، طراحان، برنامه‌ریزان، کارشناسان و حتی شهروندان عادی می‌توانند از آن سود برند. سیستم اطلاعات جغرافیایی از جمله در موارد زیر مورد استفاده قرار می‌گیرد:

- تعیین موقعیت و نمایش بلادرنگ وضعیت یک متحرک در شبکه، هنگامی که دچار نقص و یا به‌علت سانحه متوقف شده است (مدیریت ترافیک و سانحه به کمک یک سیستم تلفیق یافته از GIS و GPS)؛
- بررسی موضوع حریم و مدیریت زمین و تحلیل پهنه‌بندی و شناسایی مناطقی که در آنها حریم رعایت نشده و ضامن مباحث حقوقی و کاداستر است؛
- موقعیت‌یابی و شناسایی نقاط کور شبکه مخابراتی راه‌آهن (رادویی)؛
- تهیه گراف و تنظیم برنامه حرکت قطار؛
- مدیریت بر عملکرد فعالیت نیروی انسانی؛
- مدیریت تخصیص منابع انسانی (به‌خصوص در شرایط بحرانی)؛

پرسپکتیو به کار می‌رود، درحالی‌که shading از ارتفاع سطوح زمینی استفاده می‌کند. نمایش در GIS براساس نقطه دید ناظر و زمانی از روز که نمایش صورت می‌گیرد، به سبب تعیین دقیق سایه‌هایی که تابش خورشید تولید می‌کند در آن طول و عرض جغرافیایی و ساعت روز، صورت می‌گیرد. سایه و روشن موجود در یک تصویر حاصل از یک مدل ارتفاع رقومی (DEM) که به ترتیب نشان‌دهنده مناطق مرتفع و کم‌ارتفاع است، نمونه‌ای از نمایش گرافیکی در GIS است.

نرم‌افزارهای مورد نیاز در GIS

اطلاعات جغرافیایی می‌توانند از طریق چندین نرم‌افزار در دسترس باشند، تبدیل و نقل و انتقال یابند، روی هم قرار گیرند و پردازش و نمایش داده شوند. برای ایجاد GIS به نرم‌افزارهای Arc Idrisi، Autocad، ArcGIS، Arcview، info و یک نوع بانک اطلاعاتی استاندارد مانند Access، Oracle، SQL-server نیاز خواهیم داشت. شرکتی نظیر ESRI و Mapinfo گستره عظیمی از این ابزارآلات را عرضه می‌کنند. بخشهای دولتی و نظامی اغلب از نرم‌افزارهای ویژه نظیر GRASS یا انواع تخصصی‌تر استفاده می‌کنند، از سویی ابزارآلاتی برای مشاهده داده‌های GIS و دسترسی عموم به اطلاعات جغرافیایی به‌روز نظیر Google Earth و پهنه‌بندی تحت وب وجود دارد.

آینده GIS

بازار روبه رشد و فعال GIS با کاهش قیمت‌ها و توسعه پیوسته سخت‌افزاری و نرم‌افزاری پیش می‌رود. توسعه صورت گرفته در دامنه وسیعی از فناوری نظیر تجارت، صنعت و خدمات، از جمله سلامت و بهداشت عمومی، پهنه‌بندی جرم، دفاع ملی، توسعه پایدار (← توسعه پایدار) و منابع طبیعی، طراحی چشم‌انداز، مردم‌شناسی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و اجتماعی، حمل‌ونقل و امور لجستیک وجود دارد. GIS به تدریج در حال تبدیل شدن به یک ابزار خدماتی متکی بر موقعیت (LBS) یا Location based services است. LBS به ابزار سیار GPS امکان می‌دهد تا

بهره‌گیری از GIS بر مبنای داده‌های مکان محور، هر روز در صنعت خودروسازی کاربرد بیشتری پیدا می‌کند.

مختصات سیستمهای تصویر و زمین مرجع کردن

زمین می‌تواند با مدل‌های گوناگونی توصیف شود که هر سری مختصاتی (شامل طول و عرض جغرافیایی و ارتفاع) را برای هر منطقه زمینی ایجاد می‌کند. ساده‌ترین آنها، این است که زمین را به صورت یک شکل بیضوی کامل در نظر گیریم، اما حقیقتاً مدل‌هایی وجود دارد که برای مناطق گوناگون زمین جهت ایجاد دقت بالاتر به کار می‌روند. سیستم تصویر جزء اصلی در تهیه نقشه است. یک سیستم تصویری، ابزاری ریاضی برای تبدیل اطلاعات از یک مدل زمینی که مؤید سطح سه‌بعدی است، به فضای دو بعدی مثل صفحه کاغذ یا کامپیوتر است. سیستمهای تصویری گوناگون برای انواع مختلفی از نقشه‌ها، متناسب با نوع کاربریشان مورد استفاده قرار می‌گیرند.

تحلیل‌های مکانی در GIS

تحلیل‌های مکانی در GIS از طریق روشهای متعددی قابل انجام است. از مهم‌ترین این روشها مدل‌سازی داده‌ها، مدل‌سازی توپولوژی، شبکه‌ها، مدل‌سازی کارتوگرافیک، هم‌پوشانی نقشه، کارتوگرافی خودکار، زمین آمار و ژئوکد معکوس است.

روشهای نمایش گرافیکی

نقشه‌های سنتی، خلاصه‌ای از جهان واقعی هستند، یعنی نمونه‌ای از عوارض که بر روی صفحه با سمبل‌هایی ترسیم شده‌اند. نقشه‌های توپوگرافیک شکل سطح زمین را با خطوط تراز نشان می‌دهند، درحالی‌که شکل واقعی آنها در ذهن انسان وجود دارد. امروزه روشهای نمایش گرافیکی نظیر shading براساس ارتفاع در GIS، قادر است میان عناصر مرئی نقشه و قابلیت فرد در استخراج و تحلیل اطلاعات ارتباط برقرار کند. GIS به منظور زمین مرجع کردن و ترکیب ۲ تصویر جهت راه‌اندازی یک دید سه‌بعدی

- University Press, 327 pp, 1998.
- Chang, K.S. *Introduction to Geographic Information System*. 3rd Edition, McGraw Hill, 2005.
 - Clark, K.C.; Parks, B.O. & Crane, M.P. *Geographic Information Systems and Environmental Modeling*. Prentice Hall Inc., 2002.
 - Heywood, I.; Cornelius, S. and Carver, S. *An Introduction to Geographical Information Systems*. Prentice Hall, 3rd Edition, 2006.
 - Jankowski, P. and Nyerges, T. *Geographical Information Systems for Group Decision Making, Towards a participatory, Geographic Information Science*. London: Taylor & Francis, 2001.
 - Maguire, D.J. ; Goodchild, M.F. and Rhind, D.W. "Geographic Information Systems: Principles, and Applications", *Longman Scientific and Technical*. Harlow, 1997.
 - Tomlinson, R.F. *Thinking About GIS: Geographic Information System Planning for Managers*. ESRI Press, 328 pp, 2005.
 - Wise, S. *GIS Basic*. London: Taylor & Francis, 2002.

علیرضا شکبیا

سیستم اطلاعات جغرافیایی و مدیریت شهری

به کارگیری اطلاعات در مورد توزیع عناصر، انسانها، حیوانات و گیاهان در جهان همواره بخش مهمی از فعالیتهای جوامع سازمان یافته را دربر گرفته است. البته تا این اواخر، اغلب اطلاعات مذکور به صورت اسناد و نقشه های کاغذی نگهداری می شد و می توان گفت که گرچه بازیابی اطلاعات و نگهداری آن ساده نبود، اما تحلیل و بررسی فرایند آن دشوار بود. با پیشرفتهایی که در دهه ۱۹۵۰م در زمینه فناوری اطلاعات (IT) برای تحلیل فضایی صورت پذیرفت، تحولات عظیمی از جمله در قابلیت های ذخیره سازی، بازیابی و نمایش اطلاعات حاصل شد. سیستم های اطلاعاتی که در سال های اخیر ایجاد شده اند، نه تنها قادرند اطلاعات موجود را به کار گیرند، بلکه بررسی عمیق نتایج انواع مدل های شبیه سازی و سناریو های وضعیت گذشته و پیش بینی آینده را نیز امکان پذیر ساخته اند. این قابلیت ها در علوم مرتبط با نقشه و در به کارگیری آن در امور روزمره، مدیریت شهری (← مدیریت شهری) و محیط زیست (← محیط زیست شهری)، انقلابی به وجود آورده اند. امروزه سیستم های اطلاعات جغرافیایی (GIS) در بسیاری از شاخه های علوم پایه و کاربردی، در تجارت، در

موقعیت خویش را در ارتباط با یک مکان ثابت، مثل ایستگاه گازرسانی یا سیار مانند ماشین پلیس و یا موقعیت خویش را به سرور (server) مرکزی برای نمایش و سایر پردازشها ارسال کند. سیستم های مذکور قادرند از طریق تلفیق بیشتر GPS با ابزارهای بسیار قوی ارتباطات سیار، نظیر تلفن همراه و رایانه دستی، گسترش یابند.

کتاب شناسی:

- بارو، پی.ای. *سیستم اطلاعات جغرافیایی*، ترجمه حسن طاهرکیا، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۶.
- هایورد، یان؛ کورنلیوس، سارا و کارور، استیو. *مقدمه ای بر سیستم های اطلاعات جغرافیایی*، ترجمه گیتی تجویدی، ۱۳۸۱.
- *سیستم های اطلاعات جغرافیایی برای دانش پژوهان علوم زمین، مدل سازی به کمک GIS*، ترجمه گروه اطلاعات زمین مرجع، کتاب شماره ۷۷، سازمان زمین شناسی و اکتشافات معدنی کشور.
- استار، جفری و استس، جان. *مقدمه ای بر سیستم های اطلاعات جغرافیایی*، ترجمه سیدحسن ثنائی نژاد، مشهد: انتشارات جهاد دانشگاهی.
- کاربرد GIS با استفاده از ARC/INFO در برنامه ریزی شهری و منطقه ای، تألیف و ترجمه سیدحسین ثنائی نژاد و حسن علی فرجی سبکبار، مشهد: انتشارات جهاد دانشگاهی.
- GPS و کاربرد آن، ترجمه و تدوین عباسعلی صالح آبادی، انتشارات سازمان جغرافیایی وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح.
- لگ، کریستوفر. *سنجش از دور و سیستم اطلاعات جغرافیایی*، ترجمه فریدر و مجید هاشمی تنگستانی، انتشارات مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۸۲.
- ارونوف، استان. *سیستم اطلاعات جغرافیایی*. انتشارات سازمان نقشه برداری کشور، ۱۳۷۵.
- مدیری، مهدی. *اشاره ای به سیستم های اطلاعاتی جغرافیایی: GIS سیستم اطلاعات جغرافیایی برای برنامه ریزی در سطح محلی*. انتشارات سازمان جغرافیایی وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ۱۳۷۶.
- هاکسولد، ویلیام. *مقدمه ای بر سیستم های اطلاعات جغرافیایی شهری*، ترجمه فرشاد نوربان، انتشارات شرکت پردازش و برنامه شهری، ۱۳۷۵.
- *مجموعه مقالات سومین کنفرانس سیستم های اطلاعات جغرافیایی*، کنفرانس سیستم های اطلاعاتی جغرافیایی، گردآورنده طاوس قضربان، ۱۳۷۵.
- Bolstad, P. *GIS Fundamentals: A first Text on Geographic Information Systems*. Second Edition, White Bear lake, MN: Eider Press, 543 pp, 2005.
- Burrough, P.A. & McDonnell, R.A. *Principles of Geographical Information Systems*. Oxford: Oxford

کتاب‌شناسی:

- هاکسهودل، ویلیام. *مقدمه‌ای بر سیستمهای اطلاعات جغرافیایی شهری*، ترجمه فرشاد نوریان، تهران: انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۷۵.
- لائورینی، رابرت. *سیستمهای اطلاعات جغرافیایی برای برنامه‌ریزی شهری*، ترجمه محمدهادی خلیل‌نژادی، تهران: انتشارات شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری، ۱۳۸۴.

سید محمد مهدی معینی

سیستم اطلاعات مدیریتی

Management Information System (MIS)

سیستم اطلاعات مدیریتی، سیستمی یکپارچه شامل کاربر و ماشین برای ارائه اطلاعات در پشتیبانی از عملیات، مدیریت و تصمیم‌گیری در سازمان است. این سیستم از نرم‌افزار و سخت‌افزار رایانه‌ای، راهنماها و دستورالعملها، مدل‌هایی برای تحلیل، برنامه‌ریزی، کنترل و تصمیم‌گیری و یک پایگاه اطلاعات تشکیل شده است. به این ترتیب، سیستم اطلاعات مدیریتی، سیستمی است که داده‌های محیطی را جمع‌آوری و داده‌های تبادلات و عملیات سازمانی را ثبت می‌کند و سپس آنها را فیلتر، سازماندهی و انتخاب کرده و به عنوان اطلاعات به مدیران ارائه می‌کند. بدینسان، این سیستم ابزاری را در اختیار مدیران قرار می‌دهد که اطلاعات موردنیاز خود را تولید کنند. سیستم اطلاعات مدیریتی، سیستمی یکپارچه، رایانه‌ای و کاربر ماشین است که عناصر اصلی آن عبارتند از:

- سیستمی یکپارچه برای خدمت به تعداد زیادی کاربر؛
- سیستمی رایانه‌ای که تعدادی نرم‌افزار اطلاعاتی را از طریق یک پایگاه اطلاعات به هم مرتبط می‌کند؛
- رابطه کاربر- ماشین که به جستجوهای فوری و موقتی پاسخ می‌دهد؛
- ارائه اطلاعات به تمام سطوح مدیریتی؛ و
- پشتیبانی از عملیات و تصمیم‌گیری.

نهادهای محلی، ملی و بین‌المللی مورد استفاده قرار می‌گیرند و دامنه کاربردهای آن از امور خدمات‌رسانی، نظیر شبکه‌های برق، فاضلاب، آب و تلفن تا پیش‌بینی اثرات احتمالی تغییرات جوی وسعت پیدا کرده است.

این فناوری روش آسان‌تری را برای تولید نقشه، انطباق نقشه‌های مختلف بر روی یکدیگر و روش جدیدی در ترکیب اطلاعات منابع مختلف به منظور تحلیل روابط فضایی میان اطلاعات مرتبط با مکان فراهم نموده است.

عموماً سیستم اطلاعات جغرافیایی با به کارگیری اطلاعات نقشه‌ای توصیفی غیرگرافیکی ابزاری را برای استفاده متخصصان در جهت افزایش کارایی و کارآمد نمودن فعالیتها فراهم می‌کند. از اهداف مهم ایجاد سیستم اطلاعات جغرافیایی، ایجاد زمینه برای تحلیل فضایی پایگاه داده‌هاست. سیستم اطلاعات جغرافیایی از پایگاه اطلاعات فضایی برای پاسخگویی به پرسشهایی که ریشه جغرافیایی دارد، استفاده می‌کند.

سیستم اطلاعات جغرافیایی بسیاری از اطلاعات زمینی جهت مطالعات کاربری اراضی (← کاربری زمین)، مدیریت منابع طبیعی، مدیریت و برنامه‌ریزی شهری را به راحتی به نقشه‌های موضوعی و ترکیبی تبدیل نموده و در این حالت تحلیل اطلاعات فضایی و تصمیم‌گیری را ساده، اصولی و آسان می‌کند.

زمانی که مهندسان، نقشه‌برداران و نقشه‌کشها از این فناوری جدید استفاده می‌کردند، برنامه‌ریزان شهری، جغرافیدانان، دانشمندان محیط زیست و معماران محیط از فناوری کارتوگرافی به کمک کامپیوتر به منظور انجام تحلیل فضایی اطلاعات بهره می‌بردند. برای مثال، در سالهای اخیر به نقشه‌هایی نقشه کاربری زمین گفته می‌شود که در سیستم اطلاعات جغرافیایی شهرداریها و نهادهای محلی در خصوص چگونگی استفاده شهروندان از زمین در محدوده قانونی شهر اطلاعاتی ثبت شده باشد که نوع کاربری زمین اعم از مسکونی، تجاری، صنعتی، فضای سبز و... را مشخص کرده باشد. این‌گونه سیستمها در حال حاضر، بیشترین استفاده در شهرداریها، ثبت املاک، دارایی و کاداستر کشورهای مختلف را دارد.

پیشینه MIS

در ۵۰ سال گذشته بروز تحولات گسترده در زمینه رایانه و ارتباطات، تغییرات عمده‌ای را در عرصه‌های متفاوت حیات بشری به دنبال داشته است. کارنامه حیات بشر مملو از ابداع فناوریهای متعددی است که جملگی در جهت تسهیل زندگی انسان مطرح و ارائه شده‌اند. در سالهای اخیر، فناوری اطلاعات و ارتباطات که از آن به عنوان فناوریهای جدید و یا عالی یاد می‌شود، بیشترین تأثیر را در زندگی بشری داشته‌اند. دنیای ارتباطات و تولید اطلاعات به سرعت در حال تغییر است و ما امروز شاهد همگرایی بیش از پیش آن هستیم، به گونه‌ای که داده و اطلاعات به سرعت و در زمانی غیرقابل تصور به اقصی نقاط جهان منتقل و در دسترس استفاده‌کنندگان قرار می‌گیرد. فناوری اطلاعات و ارتباطات، بدون شک تحولات گسترده‌ای را در تمام عرصه‌های اجتماعی و اقتصادی بشری به دنبال داشته و تأثیر آن بر جوامع بشری به گونه‌ای بوده است که جهان امروز به سرعت به یک جامعه اطلاعاتی تبدیل می‌شود.

اگرچه MIS در شکل محدود آن لزوماً رایانه‌ای نیست، اما امروزه به دلیل عرصه‌های وسیع و چندملیتی تشکیلات سازمانی، کامپیوتری شدن MIS جهت موفقیت هرچه بیشتر یک سازمان ضروری است. بنابراین، MIS در ابتدا با سیستمهای دستی بسیار ساده، همچون داده‌های ساده مربوط به مشتریان، بر روی کارتهای اندکس آغاز شد. کامپیوترهای mainframe از دهه ۱۹۴۰-۱۹۷۰م به عنوان سیستمهای اطلاعات مدیریتی وارد کار شدند. در دهه ۱۹۷۰م، کامپیوترهای شخصی جایگزین mainframe شده و تقریباً هر سیستم مدیریت اطلاعات به گونه‌ای به سخت‌افزارها و نرم‌افزارهای مورد استفاده وابستگی پیدا کرد.

پس از دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰م، سیستم اطلاعات مدیریتی اهمیت بیشتری یافت و پرسنل MIS نسبت به قبل، افزایش چشمگیری پیدا کرد و مدیران در تمام مراحل مدیریتی، نظیر برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل، از MIS استفاده کردند.

مفهوم سیستم اطلاعات مدیریت

سیستم اطلاعات مدیریت سازمان، چیزی متمایز از دیگر سیستمهای اطلاعات نیست، بلکه چارچوبی کلی است که

دیگر سیستمهای اطلاعات بر مبنای آن با یکدیگر همخوان می‌شوند. در طول زمان مشخص شد که مفهوم پیاده‌سازی یک سیستم کاملاً یکپارچه و واحد بسیار مشکل است. واقعیت این است که یک سیستم یکپارچه، به معنی یک ساختار واحد و همگن، نیست بلکه متشکل از اجزایی است که در یک طرح کلی با یکدیگر هماهنگ شده‌اند. اکنون سیستم اطلاعات مدیریت به منزله ترکیب و تلفیقی از زیرسیستمهاست که منطبق با طرح کلی، استانداردها و رویه‌های سیستم اطلاعات تنظیم می‌شوند. بنابراین، به جای یک سیستم اطلاعات مدیریت واحد و کلی، سازمان می‌تواند تعداد زیادی سیستم اطلاعات مرتبط داشته باشد تا نیازهای مدیریتی را در سطوح مختلف به شکلهای مختلف تأمین کند. تجربه نشان داده است که یک سیستم کاملاً یکپارچه غیرممکن است. عوامل زیادی وجود دارند که باید همزمان و توأم در نظر گرفته شوند و نگهداری چنین سیستمی مشکل است. به همین دلیل، سیستمهای اطلاعات مدیریت بیشتر به صورت بخش‌بخش طراحی می‌شوند و یکپارچه‌سازی تنها در مواردی که ضروری باشد، صورت می‌گیرد. به طور خلاصه، سیستمهای اطلاعات مدیریتی مبنایی برای یکپارچه‌سازی پردازشهای اطلاعات سازمانی ارائه می‌دهند. از نقطه نظر علمی، اصطلاح MIS به مجموعه‌ای از روشهای مدیریت اطلاعات اطلاق می‌شود که به منظور پشتیبانی از تصمیم‌گیری طراحی می‌شود. نمونه‌ای از این روشها شامل سامانه‌های پشتیبان تصمیم‌گیری یا Decision Support System (DSS) و سامانه‌های اطلاعات اجرایی یا Executive Information System (EIS) است. MIS برای اشاره به افرادی که این گونه سیستمها را مدیریت می‌کنند نیز به کار می‌رود. در مفهوم وسیع، MIS یا گروه کاری MIS به سیستم مختصات مدیریت کامپیوتری مرکزی که اغلب شامل سیستم پردازنده مرکزی هستند، اطلاق می‌شود.

نیاز به یک پایگاه اطلاعات

داده‌ها می‌بایست به گونه‌ای مدیریت شوند که قابل دسترسی برای پردازش باشند و کیفیت مناسب را هم داشته باشند.

سیستمهای خبره هستند.

ابعاد طبقه‌بندی سیستمهای اطلاعات مدیریت

همه سیستمهای اطلاعات مدیریت قابلیت‌ها، ویژگیها و مؤلفه‌های یکسان ندارند. در واقع سیستمهای اطلاعات مدیریت طیفی دارند که یک سر آن یک سیستم ساده گزارش‌گیری دستی و سر دیگر آن یک سیستم یکپارچه رایانه‌ای همراه با انواع گزارشها و مدل‌های تصمیم‌گیری است برخی از ابعاد طبقه‌بندی سیستمهای اطلاعات مدیریت شامل موارد زیر است.

• **مؤلفه‌های فیزیکی.** سخت‌افزار (ورودیها، خروجیها، ذخیره‌سازی ثانویه، پردازشگرهای مرکزی، تبادلات) نرم‌افزار (نرم‌افزار سیستم و نرم‌افزار کاربر) پایگاه اطلاعات (ساختار سخت‌افزاری - نرم‌افزاری حاوی داده‌ها) رویه‌ها (دستورالعملهای کاربر، دستورالعملهای آماده‌سازی ورودی، دستورالعملهای عملیاتی برای عملیات رایانه‌ای) نیروی انسانی (اپراتور، تحلیل‌گر سیستم، برنامه‌نویس، تهیه‌کنندگان داده‌ها، مدیر سیستم اطلاعات).

• **وظایف پردازش.** پردازش تبادلات، نگهداری فایل‌های اصلی، تولید گزارشها، پردازش جستجوها، پردازش نرم‌افزارهای پشتیبان.

• **خروجی برای کاربران.** مستندات یا صفحات رابط برای تبادل (اطلاعاتی، عملیاتی، جستجویی) گزارشهای از پیش طراحی شده، پاسخهای از پیش طراحی شده به جستجوها، گزارشهای موقت و پاسخ به جستجوها، نتایج تعامل بین کاربر و ماشین.

• **گزارشهای از پیش طراحی شده.** انواع گزارش یا جستجو، اطلاعات نمایانگر، اطلاعات مسئله‌یابی، اطلاعات برای اقدام، اطلاعات پشتیبان تصمیم.

• **پشتیبانی تصمیم.** تصمیمهای ساخت یافته قابل برنامه‌نویسی، تصمیمهای ساخت نیافته و غیرقابل برنامه‌نویسی.

• **سطح استفاده از اطلاعات.** برنامه‌ریزی راهبردی، کنترل مدیریت، برنامه‌ریزی تاکتیکی، برنامه‌ریزی و کنترل عملیاتی.

مدیریت باید هر دو جنبه سخت‌افزاری و سازمانی را شامل شود. هنگامی که یک سیستم مدیریت پایگاه اطلاعات وجود داشته باشد، همه از داده‌هایی استفاده می‌کنند که تنها در یک محل ذخیره شده‌اند و یک عمل روزآمدسازی تمام موارد استفاده را روزآمد می‌کند. یکپارچه‌سازی چنین سیستمی نیازمند یک قدرت مرکزی برای پایگاه اطلاعات است. داده‌ها می‌توانند در یک کامپیوتر مرکزی ذخیره شوند یا بین چندین کامپیوتر تقسیم شوند.

توسعه MIS در ۴ مرحله صورت می‌گیرد: برنامه‌ریزی و طراحی سیستمها، تعیین نیازهای سیستمها، توسعه سیستم و نهایتاً به کارگیری سیستمها.

• **طراحی سیستم،** تیم طراح سیستمها با انجام یک مطالعه امکان‌سنجی جهت مدیریت مسائل را شناسایی می‌کند.

• **تعیین نیازمندیهای سیستم،** این مرحله شامل تحلیل سیستمها، تعیین نیازهای کاربر، سخت‌افزار، نرم‌افزار لازم و طراحی مدل مفهومی برای سیستم است. سطوح بالاتر مدیریتی، تحلیل سیستمها و طراحی را بررسی می‌کند.

• **توسعه سیستمها،** این مرحله شامل پشتیبانی و ویژه‌سازی فناوری، بررسی کنترل فرایندهای مرتبط با کاربر، طراحی سیستم، آزمایش سیستم و آماده‌سازی بخش آموزش کاربر برای سیستم است. در این هنگام است که مدیریت پیرامون کاربردی کردن سیستم، ارزیابی و تصمیم‌گیری می‌کند.

• **کاربرد سیستم،** سیستم جدید از سیستم قبلی تشکیل و به کار برده شده و ارزیابی می‌شود. پس از این مرحله، ارزیابی مجدد و اصلاح و ویرایش سیستم جهت بررسی سیستم از لحاظ انطباق با نیاز تجاری صورت خواهد گرفت.

مدلهای تصمیم‌گیری

در سیستم اطلاعات مدیریت معمولاً تنها داده‌های خام یا حتی داده‌های خلاصه شده برای استفاده کافی نیستند. داده‌ها معمولاً باید پردازش شده و به شکلی ارائه شوند که به یک تصمیم منجر شوند. تحقق چنین امری نیازمند یک مدل تصمیم‌گیری است. مدل‌های تصمیم‌گیری می‌توانند در مراحل مختلف تصمیم‌گیری مورد استفاده واقع شوند. تعمیم یک سیستم اطلاعات مدیریت از جنبه تصمیم‌سازی، سیستمهایی مانند سیستمهای پشتیبان تصمیم‌گیری و

انواع سیستم MIS

سیستمهای معمول مدیریتی عبارتند از:

• **سیستم اطلاعات مدیریت حسابها**، تمام گزارشات حسابرسی را تمام سطوح مدیران حسابداری تقسیم‌بندی می‌کنند.

• **سیستم مدیریت اطلاعات مالی**، اطلاعات مالی را برای کلیه مدیران مالی در یک سازمان نظیر رئیس امور مالی فراهم می‌کند. رئیس امور مالی، فعالیت مالی در گذشته و حال را به همراه نیازهای آتی پروژه‌ها از لحاظ مالی بررسی نموده و نیاز سازمانها را با استفاده از اطلاعات موجود در بخش MIS، پایش و کنترل می‌کند.

• **سیستم اطلاعات مدیریت تولیدی**، بیش از هر حیطه کاری، در عملیتهای نسبت به فناوری بسیار حساس هستند. در نتیجه، عملیتهای تولیدی تغییر می‌کند. برای نمونه، تولید همزمان در مقادیر بسیار زیاد مانع از صرفه هزینه جهت انبارداری مواد تولیدی می‌شود. به عبارت دیگر مواد خام در واگنهای باربری که جهت ارسال به کارخانه در صف انتظار قرار دارند، فراوری گشته‌اند بنابراین نیازی به انبارداری وجود ندارد.

• **سیستم اطلاعات مدیریت بازاریابی**، قابلیت پشتیبانی از فعالیت مدیریتی در زمینه گسترش تولید، توزیع، قیمتگذاری، پیش‌بینی و فروش را داراست. بیش از هر حیطه کاری، سیستمهای بازاریابی بر منابع خارجی داده استوارند. این منابع شامل مشتریان و رقابت موجود در بازار است.

• **سیستم اطلاعات مدیریت منابع انسانی**، با میزان فعالیت کارمندان، مدیران و سایر افراد فعال در سازمان ارتباط دارد. از آنجایی که عملکرد پرسنل به تمام زمینه‌های موجود در تجارت ارتباط دارد، مدیریت منابع انسانی نقش بسیار ارزشمندی را در تضمین موفقیت سازمان ایفا می‌کند.

فعالیتهایی را که سیستمهای اطلاعات مدیریت نیروی انسانی انجام می‌دهند شامل تحلیل نیروی کار و برنامه‌ریزی، استخدام، آموزش و اشتغال می‌شوند.

مطالب ذکر شده سیستمهای اطلاعات مدیریتی اصلی هستند. چنانچه محدوده عملیاتی شرکتی متمایز از موارد

ذکر شده باشد، سیستمهای اطلاعات مدیریتی دیگری نیز به کار گرفته خواهند شد.

کتابشناسی:

- انواری رستمی، علی اصغر. *آشنایی با مبانی سیستمهای اطلاعاتی مدیریت*. انتشارات طراحان نشر، ۱۳۷۵.

- اوبرمایر، نانسی. *مدیریت سیستمهای اطلاعات جغرافیایی*. تهران: انتشارات مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران، ۱۳۷۸.

- بهشتیان، مهدی. *نگرشی جامع بر تئوری، کاربرد و طراحی سیستمهای اطلاعات مدیریت، MIS*. انتشارات بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، معاونت اقتصادی و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۳.

- رضائیان، علی. *تعامل انسان و سیستم اطلاعاتی (سیستم اطلاعات مدیریت)*. تهران: انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، ۱۳۸۴.

- رضائیان، علی. *سیستم اطلاعات مدیریت (مدل‌سازی اطلاعات)*. تهران: انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، ۱۳۸۰.

- زاهدی، شمس‌الدین. *تجزیه و تحلیل و طراحی سیستمها (مبانی سیستمهای اطلاعاتی مدیریت)*. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۷۱.

- غلامزاده، احمد. *طبقه‌بندی و کدگذاری کالا: ابزار بهبود سیستم اطلاعات مدیریت لجستیک*. تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه امام حسین (ع)، ۱۳۷۴.

- غلامزاده، احمد. *مبانی نظری سیستم مدیریت اطلاعات پایه لجستیک*. تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه امام حسین (ع)، ۱۳۷۷.

- مؤمنی، هوشنگ. *سیستمهای اطلاعاتی مدیریت M.I.S.* انتشارات نشر اتحاد، ۱۳۷۲.

- Lee, A.S. "Editor's Comments", *MIS Quarterly*, 25 (1): III-VII, 2001.

- O'Brien, J. *Management Information Systems – Managing Information Technology in the Internetworked Enterprise*. (in English), Boston: Irwin McGraw-Hill, 1999.

- Rochester, Jack B. "Tools for Knowledge Workers", *Using Computers in Information*. Indianapolis, In: Que Education and Training, 1996.

- Stair, Ralph M. *Principles of Information Systems and Managerial Approach*. 2nd ed. Cincinnati, OH: Boyd & Fraser, 1996.

علیرضا شکیبا

ش

شبکه منطقه‌ای، راهبرد

Regional Network Strategy

راهبردی که رشد و توسعه هماهنگ را از طریق روابط مکمل و پیوندهای سازمان یافته بین شهری- روستایی در سطح مناطق توصیه می‌کند. شالوده این رویکرد، در اصل، به اندیشه‌های جان فریدمن و مباحث او درباره برنامه‌ریزی منطقه‌ای و مدل مرکز- پیرامون (← مرکز- پیرامون، مدل) باز می‌گردد. او با دوری از نگرشهای صرفاً اقتصادی و رویکردهای مبتنی بر قطب رشد (← قطب رشد)، بر نوعی نظریه توسعه یکپارچه منطقه‌ای تأکید داشت. فریدمن معتقد بود، هر سرزمین از چند کانون اصلی (مرکز) و چندین عرصه پیرامونی مرتبط و هم‌پیوند تشکیل شده است. هر یک از این کانونها و عرصه پیرامونی آنها، نظامهای فضایی و منطقه‌ای ویژه‌ای را با روابط درونی و بیرونی برپا می‌سازند که در سطوح مختلف، از یک منطقه شهری تا سطح ملی و جهانی، قابل تشخیص هستند.

در شرایط آشفته توسعه ناموزون، روابط یکسویه‌ای بر این نظامها حاکم است که با اثرگذاری متنوع مرکز بر پیرامون، از جمله اثر سلطه، اطلاعات، نوآوری و نوسازی، تعیین می‌گردد. این‌گونه روند خودبه‌خودی رشد منطقه‌ای، ممکن است با پیامدهای مثبت اقتصادی در کوتاه‌مدت همراه باشد، اما در درازمدت، به توسعه ناموزون منجر خواهد شد، مگر آنکه آثار گسترش توسعه منطقه‌ای در کانونهای اصلی، قابل تسری به عرصه‌های پیرامونی و با کاهش وابستگی همراه باشد.

واقعیت این است که رشد و توسعه ناموزون، قاعدتاً

موجب تنشهای اجتماعی- اقتصادی و سیاسی بین مراکز و عرصه‌های پیرامونی می‌گردد و در این روند، امکان شکل‌گیری کانونهای تازه با عرصه‌های تعریف شده جدید فراهم می‌آید. بدینسان، پدیداری مناطق مرکزی- پیرامونی متعدد، به شبکه‌ای از این‌گونه مناطق منجر می‌گردد. فریدمن معتقد بود، برای نظم‌دهی و سامان‌بخشی به روابط در درون و بین مناطق این‌گونه شبکه‌ها، لازم است که سیاستهای عدم تمرکز به‌طور جدی در دستور کار قرار گیرد. به سخن دیگر، نه تنها عدم تمرکز در فرایند تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی، بلکه سرمایه‌گذاریهای عمرانی و توسعه‌ای، به‌ویژه در عرصه‌های پیرامونی، تعقیب و اعمال گردد.

مایک داگلاس در ۱۹۹۸م، در همفکری با جان فریدمن و ۲۶ سال پس از انتشار جزوه مشترک خود با فریدمن، توسعه آگروپولیتین، راهبرد شبکه منطقه‌ای را به طرز نو معرفی کرد. بدینسان، این راهبرد که مدل شبکه‌ای یا مدل خوشه‌ای نیز نامیده می‌شود، مبتنی بر پارادایم جدیدی در زمینه توسعه فضایی است. در چارچوب این پارادایم جدید، تحولات منطقه‌ای، در سطوح مختلف، در پیوندهای مکمل کانونهای مرکزی و عرصه‌های پیرامونی و به‌عبارتی، در عرصه یکتای روستایی- شهری، تعقیب می‌شود. به سخن دیگر، راهبرد شبکه منطقه‌ای با تأکید بر محو فقر و نابرابری در عرصه‌های پیرامونی، به دنبال تجهیز و تقویت اقتصادهای محلی در پیوند و همگرایی با توسعه منطقه‌ای و در نهایت، توسعه ملی است.

در چارچوب راهبرد شبکه منطقه‌ای، به‌جای تأکید بر شبکه‌ای سلسله‌مراتبی از مراکز، مرکب از مراکز جمعیتی

ساماندهی مجدد آن، لازم است ویژگیهای هر جریان یا پیوند به‌منظور تقویت پیوندهای مثبت و حذف یا کاهش تأثیر پیوندهای منفی مورد شناسایی قرار گیرد.

علاوه بر این، در قالب این راهبرد، جریانها اهمیتی به مراتب بیش از گرهما (nodes) دارند و در واقع، گرهای شهری و روستایی به‌صورت یکسان مورد توجه هستند. به سخن دیگر، مدلهای مکانیکی فرایند فضایی توسعه که بیشتر بر گرهای شهری تأکید دارند، در این راهبرد جایگاهی ندارند.

راهبرد شبکه منطقه‌ای برای دستیابی به چرخه مطلوب توسعه، بر ۷ جنبه کلیدی اقتصاد منطقه‌ای، به شرح زیر، تأکید می‌ورزد:

- بازاریابی تولیدات؛
- ارائه اطلاعات؛
- توزیع نهاده‌ها؛
- بازاریابی سرمایه؛
- بازاریابی نیروی انسانی؛
- زیربنای فیزیکی - کالبدی؛ و
- خدمات حمل و نقل.

در این چارچوب، پیوندهای روستایی - شهری متشکل از پیوندهای مختلف کالبدی، اقتصادی، جمعیتی، مالی و مانند آن هستند که نظام چند بعدی فضایی را پدیدار می‌سازند. به سخن کوتاه، پیوندهای روستایی - شهری مبین انواعی از کنش متقابلند که مکمل هم و لازم و ملزوم یکدیگر بشمار می‌آیند (← پیوندهای روستایی - شهری). در این راستا، چنانچه بتوان پیوندهای موجود بین کانونهای مختلف فضایی را به‌درستی مورد شناسایی قرار داد و روند آتی جریانهای مختلف آنها را با توجه به چشم‌اندازهای منطقه‌ای، ملی و جهانی، به‌نحوی مناسب ترسیم کرد، می‌توان امیدوار بود که سیاستهای مناسب توسعه منطقه‌ای در دستورکار قرار گیرند.

براین اساس، این راهبرد رویکردهای مرتبط با مدلهای مبتنی بر برنامه‌ریزی از بالا به پایین و نظامهای متعارف برنامه‌ریزی شهری را به رویارویی می‌طلبد. از این رو، حاوی نگرشی نسبتاً متنوع، منعطف و جامع‌نگر به توسعه منطقه‌ای

واقع در سطوح مختلف، سکونتگاهها براساس کارکردهای متفاوت (← سلسله مراتب سکونتگاهی)، مجموعه‌ای از مراکز هم‌سطح، خوشه یا شبکه‌ای را به وجود می‌آورند که براساس فعالیتهای کلیدی با سایر مراکز در ارتباط و کنش - واکنش متقابل خواهند بود. مایک داگلاس (۱۹۹۸م) در یک بررسی تطبیقی، دو پارادایم قطب رشد و شبکه منطقه‌ای را مورد مقایسه قرار می‌دهد و خصوصیات راهبرد شبکه منطقه‌ای را در ۳ عرصه اصلی مطرح می‌سازد:

• تجمع و انباشتن شهرها و روستاها در یک واحد منطقه‌ای توسعه می‌تواند از تنوع و همچنین توانهای تکمیل‌کننده (مکمل‌های) موجود بین مراکز مختلف و بین هر مرکز و حوزه نفوذ بلافصل آن در یک منطقه معین، بهره‌گیرد. در این قالب، روابط بین مراکز بیشتر افقی، مکمل و دوسویه خواهد بود؛

• شبکه‌های منطقه‌ای در عمل همه جا وجود دارند، حتی اگر به شکل ساده و ابتدایی باشند. تعامل بین روستاها و شهرها، بیش از آنکه به‌عنوان روابط دوگانه بین زوجهای سکونتگاهی روستایی - شهری تعریف شوند، شبکه‌های کوچک منطقه‌ای، با درجات متفاوت تراکم در سراسر منطقه و حتی فراتر از آن، برپا می‌شوند. چنین شبکه‌هایی را می‌توان، به‌مثابه نمونه‌های اولیه و ابتدایی شبکه، براساس نحوه مشارکت در برقراری جریانهای موجود بین کالاها و مردم در بین مراکز، تبیین و تفکیک نمود؛ بدینسان، شبکه‌ای متشکل از مراکز کاملاً مرتبط و به‌شدت تعاملی می‌تواند بهتر از یک قطب یا کانون رشد عمل کند. شبکه‌های نوین ارتباطات و حمل و نقل می‌توانند فاصله‌های زمانی بین سکونتگاهها را کاهش دهند و این امکان را فراهم آورند که شهرها و روستاهای پراکنده و دورافتاده به یکدیگر پیوند داده شوند و طیف مؤثری از تعامل پدیدار گردد.

بدین ترتیب، این راهبرد بر بررسی دقیق جریانهای بین مراکز مختلف تأکید دارد، زیرا ساختار اصلی نظام فضایی شبکه منطقه‌ای را جریانها و پیوندهای منبعث از آنها تشکیل می‌دهند. بدینسان، روابط متقابل موجود بین مراکز مختلف که در غیاب رویکرد شبکه‌ای، معمولاً ناشناخته باقی می‌ماند، سازمان فضایی خاصی را پدیدار می‌سازد که برای

- 2000), Rio de Janeiro, 2000.
- Lynch, Kenneth. *Rural-Urban Interaction in the Developing World*, Routledge. London, 2005.
 - Rabinovitch, J. *Placing Rural-Urban Linkages in the Developing abate*. UNDP, 2001.
 - Stterthwaite, D. & Tacoli, C. *The Role of Small and Intermediate Urban Centres in Regional and Rural Development*. Washington, D.C.: World Bank, 2003.

عباس سعیدی

شرکت تعاونی روستایی ← تعاونی در ایران

شرکت عمران شهرهای جدید

Development Corporation of New Towns

از اواخر دهه ۱۳۶۰ش احداث شهرهای جدید به‌عنوان بخشی از سیاستهای توسعه شهری مورد توجه وزارت مسکن و شهرسازی (← وزارت مسکن و شهرسازی) قرار گرفت. طی سالهای اخیر اقداماتی که در مورد احداث شهر و شهرک جدید صورت گرفته است، دنباله اقدامات قبل از ۱۳۵۷ش و اکثر آنها تابع همان ضوابط قبلی به اضافه مقررات مربوط به قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۷ش و آئین‌نامه ایجاد و احداث شهرهای جدید مصوب ۱۳۷۱ش هیئت وزیران و اساسنامه شرکت عمران شهرهای جدید است.

در ۱۳۶۸ش شرکت عمران شهرهای جدید براساس اساسنامه مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۱۴ش هیئت وزیران تشکیل شد و کار خود را با توجه به شرح وظایف تعیین شده در ماده ۲ این اساسنامه به شرح زیر آغاز کرد:

- مدیریت تهیه طرحهای شهرسازی، معماری، نقشه‌های تفکیکی، آماده‌سازی و سایر اقدامات اجرایی و ساختمانهای لازم برای ایجاد شهرهای جدید؛
- حفظ حقوق و اعمال مالکیت دولت نسبت به اراضی متعلق به دولت در محدوده شهرهای جدید؛

است که بر هماهنگ‌سازی و ادغام توسعه روستایی با توسعه شهری در مقیاس ناحیه‌ای و محلی استوار است. علاوه‌براین، راهبرد شبکه منطقه‌ای، نظام غیرمتمرکز برنامه‌ریزی را برای شناسایی نحوه عمل پیوندهای روستایی - شهری توصیه می‌کند. بدینسان، راهبرد شبکه منطقه‌ای بر مجموعه‌ای نامتمرکز و خردمندانه از دخالت سیاسی اصرار می‌ورزد که تنوعات موجود از لحاظ برخورداری از منابع ناحیه‌ای، تقسیم کار بین بخشهای شهری و روستایی و نیازها و توانمندیهای توسعه محلی را مورد حمایت قرار دهد.

کتاب‌شناسی:

- سعیدی، عباس. «روابط شهر و روستا و پیوندهای روستایی - شهری (یک بررسی ادراکی)»، *مجله جغرافیا* (نشریه علمی - پژوهشی انجمن جغرافیایی ایران). دوره جدید، شماره ۱، پاییز و زمستان ۱۳۸۲.
- سعیدی، عباس. «ناکارآمدی ساختاری - عملکردی نظامهای فضایی ناحیه‌ای؛ مورد ناحیه باغملک (شرق خوزستان)»، *مجله جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای*. شماره ۵، پاییز و زمستان ۱۳۸۴.
- سعیدی، عباس و عزیزپور، فرهاد. «شبکه‌های ناحیه‌ای و توسعه محلی با تأکید بر پیوندهای روستایی - شهری»، *مجله علمی - پژوهشی جغرافیا*. دوره جدید، شماره ۲، ۱۳۸۲ بهار و تابستان ۱۳۸۳ (تاریخ چاپ: زمستان ۱۳۸۵).
- سعیدی، عباس و تقی‌زاده، فاطمه. «پیوندهای روستایی - شهری و توسعه منطقه‌ای؛ بررسی تطبیقی شهرستانهای باغملک و اردکان». *مجله علوم زمین*. دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۱۴، پائیز و زمستان ۱۳۸۶.
- Douglass, Mike. "A Regional Network Strategy for Reciprocal Rural-Urban Linkages." *TWPR*. 20(1), pp. 1-33, 1998.
- Douglass, Mike. "Rural-Urban Integration and Regional Economic Resilience: Strategies for the Rural- Urban Transition in Northeast Thailand", *Department of Urban and Regional Planning*. University of Hawaii, 1999.
- Friedmann, John. *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*. Cambridge, Mass: MIT Press, 1966.
- Friedmann, John. *Cities in a Global Age: Critical Areas of Theory and Research*. East Lansing: University of Michigan, 2003.
- Friedmann, John. *Globalization and the Emerging Culture of Planning*. University of British Columbia, 2005.
- Iaquina, D.L. & Drescher, A.W. "Defining Periurban: Understanding Rural-Urban Linkages and Their Connection to Institutional Contexts", *Tenth World Congress of the International Rural Sociology Association*. (August 1,

- مدیریت عملیات آماده‌سازی و احداث بنا و تأسیسات و تسهیلات شهری، خدماتی، تولیدی و تجاری در شهرهای جدید؛
- مدیریت بهره‌برداری و اداره تأسیسات ایجاد شده تا زمان تصدی سازمانهای ذی‌ربط؛
- انواع مشارکت اشخاص حقیقی و تحصیل وام از مؤسسات اعتباری و پولی و نظام بانکی؛
- عقد قرارداد برای استفاده از خدمات مؤسسات و شرکت‌های مشورتی خارجی با رعایت ضوابط و مقررات؛
- صدور مجوزها و اعمال ضوابط و استانداردهای احداث و ایجاد تأسیسات وابسته به شهرهای جدید براساس مقررات وزارت مسکن و شهرسازی؛
- مدیریت فروش و نقل و انتقال املاک و واحدهای مسکونی صنعتی، کارگاهی، تجاری، خدماتی و غیره طبق دستورالعملهای وزارت مسکن و شهرسازی؛ و
- اجرای سایر موارد ارجاعی و یا تفویض از سوی وزارت مسکن و شهرسازی براساس ضوابط و مقررات موضوع این شرکت.

به این ترتیب، شرکت عمران شهرهای جدید مسئولیت برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و طراحی و اجرای عملیات شهرهای جدید را عهده‌دار شد. این شرکت متولی امور شهرداری تا زمان بهره‌برداری کامل از شهر جدید است. وزارت مسکن و شهرسازی به منظور تبیین مقررات مربوط به نحوه احداث شهرهای جدید از مرحله مطالعه تا بهره‌برداری و تأسیس شهرداری در شهر جدید آئین‌نامه احداث شهرهای جدید را در تاریخ مرداد ۱۳۷۱ ش به تصویب هیئت وزیران رساند. یکی از نکات برجسته این آئین‌نامه، پیش‌بینی احداث شهرهای جدید توسط بخش خصوصی است.

پیش از احداث شهر جدید، باید شرکت عمران آن تشکیل شود. وظیفه این شرکت تهیه و تملک زمین، برنامه‌ریزی برای زمین، اجرای برنامه توسعه، تهیه خدمات اصلی، اجتماعی و تجهیزات مورد نیاز، مدیریت منابع مالی، آماده‌سازی زمین و مسئولیت انجام مطالعات مکانیابی، اقتصادی، اجتماعی، کالبدی، طراحی و برنامه‌ریزی شهر

جدید است. براساس قانون شهرهای جدید مصوب ۱۹۴۶م انگلستان که در قانون شهرهای جدید ایران نیز از آن استفاده شده است، تأسیس شرکت عمران برای احداث هر شهر جدیدی که اعتبارات آن را وزارت مسکن و شهرسازی تأمین می‌کند الزامی دانسته شده است. در ایران، اعتبارات شرکت عمران از طریق چگونگی قیمتگذاری زمین در شهر جدید تأمین می‌شود که اساسی‌ترین منبع بازگشت سرمایه و سرمایه‌گذاری است. در واقع شرکت‌های عمران شهرهای جدید، بنگاههای اقتصادی هستند که تولید اصلی آنها زمین است و می‌توانند محصول خود را با در نظر گرفتن اهداف ملی، ناحیه‌ای، اجتماعی و زیست‌محیطی به‌گونه‌ای قیمتگذاری کنند که نیازی به کمک بلاعوض دولت نداشته باشند و می‌توانند دولتی، خصوصی یا مختلط باشند.

در سطح جهانی و به‌ویژه کشورهای پیشگام در تجربه طراحی و ساخت شهرهای جدید، ایجاد شهر جدید از همان آغاز مستلزم وجود سازمانی مستقل با اختیارات وسیع بوده است، مانند شرکت عمران در انگلستان و مؤسسه عمومی آمایش شهر جدید در فرانسه. شهرهای جدید در ایالات متحد با ابتکار بخش خصوصی به‌وجود می‌آیند و با این وجود، کار آنها منحصر به فرد است. سازمان کارفرما، مالک زمین می‌شود، نقشه شهرسازی را تهیه می‌کند، تجهیزات لازم را به‌وجود می‌آورد، به جستجوی جذب مؤسسات می‌پردازد و ساخت بناهای شخصی را به ساختمان‌سازان می‌سپارد. برای ساخت اولین نسل شهرهای جدید انگلستان، شرکت عمران کارفرمای ۱۵٪ از واحدهای مسکونی بود. پس از به‌تمام رسیدن بخشی از شهر، به منظور شرکت نخستین ساکنان در پیشبرد امور و آگاهی یافتن از نظریات حقیقی آنها، حداقل بخشی از شهروندان در قالب شورای ساکنان در اداره امور شهر سهیم شدند.

ساختار تشکیلاتی هر شرکت عمران شامل ۴ بخش است:

- **تیم برنامه‌ریزی.** این تیم در شرکت عمران از متخصصان زیر تشکیل می‌شود: برنامه‌ریز شهری و منطقه‌ای، طراح شهری، معمار، جامعه‌شناس، اقتصاددان، زمین‌شناس،

شهرهای جدید؛

۶. برنامه‌ریزی و هدایت به‌منظور احداث طرحهای بزرگ ملی در شهرهای جدید؛

۷. تعیین، تلفیق و اشاعه شیوه‌های اصولی و مناسب ساختمانی و نهادینه نمودن فن‌آوریهای مناسب ساختمانی با توجه به شرایط اقلیمی و بومی شهرهای جدید؛

۸. تأمین مالی و مشارکت در اجرای طرحهای تحقیقاتی ساختمان و مسکن؛

۹. استفاده از دانش فنی و فن‌آوری مناسب به‌منظور هدایت توسعه و شکل‌گیری شهرهای جدید؛

۱۰. به‌کارگیری اصول و فنون معماری اصیل ایرانی با حفظ هویت اسلامی؛

۱۱. نگهداری و حراست از اراضی دولتی و تملک شده در محدوده شهرهای جدید؛

۱۲. همکاری و مشارکت با سازمان ملی زمین و مسکن در احداث واحدهای مسکونی استیجاری در شهرهای جدید؛

۱۳. همکاری با سازمان مجری ساختمانهای دولتی و تأسیسات عمومی در احداث ساختمانهای عمومی و خانه‌های سازمانی در شهرهای جدید؛

۱۴. همکاری با واحد شهرسازی و معماری در تحقیق مطالعات و طرحهای کالبدی و منطقه‌ای در سطح کشور و اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری؛ و

۱۵. اجرای آئین‌نامه‌ها و مقررات ملی ساختمان در محدوده شهرهای جدید.

شرکتهای عمران شهر جدید که طی سالهای ۱۳۶۸ و ۱۳۶۹ش تأسیس شده‌اند به قرار زیر هستند:

در ۱۳۶۸ش شرکتهای عمران شهرهای جدید عالی‌شهر (بوشهر)، مجلسی (اصفهان)، فولاد شهر (اصفهان)، بهارستان (اصفهان)، لتیان (تهران)؛ و در ۱۳۶۹ش شرکتهای عمران شهرهای جدید هشتگرد (تهران)، پرنده (تهران) و گلبهار (مشهد)، مهاجران (اراک)، اندیشه (تهران)، سهند (تبریز)، بینالود (مشهد)، پردیس (تهران)، طیس (چاه‌بهار)، رامشار (زابل)، رامین (اهواز)، علوی (بندرعباس) و صدرا (شیراز).

وزارت مسکن و شهرسازی در ادامه دستیابی به اهداف

جغرافیدان، برنامه‌ریز بهداشت و رایانه و کارشناس محیط زیست، مسکن، علوم سیاسی و حمل‌ونقل؛

• **کمیسیون مشورتی.** اعضای این کمیسیون را معمولاً مردم ناحیه یا داوطلبان علاقه‌مند به پروژه شهر جدید تشکیل می‌دهند. در مراحل شکل‌گیری شهر جدید ساکنان آن نیز می‌توانند عضو کمیسیون بشوند. شرکت عمران در مواردی اعضای این کمیسیون را انتصاب می‌کند. این کمیسیون می‌تواند در برابر تیم برنامه‌ریز نقش نظارتی یا واکنشی داشته باشد؛

• **هیئت مدیره.** این هیئت شامل صاحبان زمین، سرمایه‌گذاران، نمایندگان ناحیه و نمایندگان تیم برنامه‌ریزی است و هرگونه تصمیمی را برای پروژه شهر جدید باید تأیید کند. هیئت مذکور وقتی که شهرداری تأسیس شود منحل می‌گردد.

• **دایره ساخت‌وساز.** هیئت مدیره این دایره را منصوب می‌کند و طبق تصمیمهای این هیئت تجهیزات لازم را برای ساخت‌وساز شهر جدید (← شهرهای جدید) دارد. دایره ساخت‌وساز (← ساخت‌وساز شهری) پس از تأسیس شهرداری می‌تواند برای ادامه اجرای برنامه و یا اداره کردن مستغلاتی که متعلق به شرکت است، باقی بماند.

شرکت عمران شهرهای جدید در ایران، پس از شکل‌گیری، نیازمند شرکتهای محلی بود؛ این شرکتهای محلی طی سالهای ۱۳۶۸ و ۱۳۶۹ش براساس بند «ز» ماده ۱۰ اساسنامه شرکت عمران شهرهای جدید، به‌عنوان زیرمجموعه‌های شرکت مادر با وظایف و مأموریت‌های زیر تشکیل شدند:

۱. انجام مطالعات مکانیابی برای نقاط جمعیتی و اشتغال در چارچوب طرح کالبدی ملی (← طرح کالبد ملی)؛

۲. تهیه طرحهای جامع و تفصیلی در شهرهای جدید و نظارت بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و معماری؛

۳. آماده‌سازی زمین (← آماده‌سازی زمین)، شامل ایجاد تأسیسات زیربنایی و روبنایی؛

۴. واگذاری زمین جهت احداث مسکن به اقشار متقاضی و نیازمند؛

۵. ایجاد تسهیلات مالی و اجرایی برای تولید مسکن در

شورای اسلامی شهر

City Council

مجلس شورای ملی در ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ق (خرداد ۱۲۸۶ش)، قانون بلدیة را در ۵ فصل و ۱۰۸ ماده تنظیم نمود که بیانگر اهمیت ایجاد نظم و انتظام در امور شهری نزد قانونگذاران اولین دوره مجلس است. از آن زمان تا امروز، بیش از ۳۴۰ عنوان قانون در زمینه امور شهر و شهرداری به تصویب مراجع قانونگذار رسیده که مهم‌ترین آنها در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی گنجانده شده است. براساس اصل یکصدم این قانون، برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی ... از طریق همکاری مردم و با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان، با نظارت شورایی به ترتیب به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم انتخاب می‌کنند. فصل هفتم و اصل هفتم قانون اساسی، شوراها را در سطوح مختلف، از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قلمداد کرده است. شورای شهر یکی از چهار نهادی است که طبق قانون اساسی با رأی مستقیم مردم برگزیده می‌شود و از ارکان کشور و جلوه‌های مستقیم حاکمیت ملی است.

سیر تاریخی

قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی، به‌عنوان نخستین قانون مردمی در اداره امور شهرها، در ۱۲۸۶ش به تصویب مجلس شورای ملی رسید. طبق این قانون، ایالات قسمتی از کشور قلمداد می‌گردید که دارای حکومت مرکزی بود و ولایات حاکم‌نشین جزء آن بودند. براین اساس، چهار ایالت آذربایجان، خراسان، فارس، کرمان و بلوچستان به وجود آمد (← تقسیمات کشوری). در این قانون، مجلس مشاوره‌ای به نام اداره ولایتی پیش‌بینی شده بود، ولی انجمنها با برخورداری از حوزه گسترده‌ای از اختیارات، به اهم وظایف زیر می‌پرداختند:

• نظارت بر اجرای قوانین و رسیدگی به امور خاصه ایالت و ولایت؛

خود در چارچوب وظایف قانونی، در نظر دارد ۱۲ شهر جدید دیگر به شرح زیر احداث نماید:

شهرهای جدید اشتهاارد (در منطقه شهری اشتهاارد)، شیرین شهر (در منطقه شهری اهواز)، پارسوماش (در منطقه شهری مسجد سلیمان)، ملک کیان (در منطقه شهری تبریز)، سلفچگان (در منطقه شهری سلفچگان)، کلاردشت (در منطقه شهری چالوس - نوشهر)، اینچه‌برون (در منطقه شهری گنبد کاووس)، آشوراده (در منطقه شهری بندر ترکمن)، ایوانکی در جزن (در منطقه شهری گرمسار)، عسلویه (در منطقه شهری کنگان) و آفتاب (در منطقه شهری تهران).

کتاب‌شناسی:

- باستیه، ژان و دزر، برنار. شهر، ترجمه علی اشرفی. تهران: انتشارات دانشگاه هنر، ۱۳۷۷.
- روابط عمومی شرکت عمران شهرهای جدید. شهرهای جدید ایران، تهران: لیتوگرافی جهاد دانشگاهی هنر، ۱۳۷۸.
- زیاری، کرامت‌الله. برنامه‌ریزی شهرهای جدید. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۸.
- شرکت عمران شهرهای جدید. کتاب اطلاع‌رسانی شرکت عمران شهرهای جدید. تهران، ۱۳۸۶.
- کاظمی، محمد. «ارزیابی نقش دولت در شهرهای جدید»، مجموعه مقالات سمینار شهرهای جدید. اصفهان ۱۳۷۶، تاریخ انتشار بهار ۱۳۸۳.
- نوریان، فرشاد. «تطابق اهداف شهرهای جدید با واقعیات: روش تفکر با GIS»، مجله آبادی. شماره‌های ۲۹-۳۱، ویژه‌نامه شهرهای جدید، ۱۳۷۸.
- هاشمی، فضل‌الله. «روند احداث شرکتهای جدید در طی چهل سال اخیر در ایران»، مجله آبادی. شماره‌های ۲۹ تا ۳۱، ویژه‌نامه شهرهای جدید، ۱۳۷۸.

حسین حاتمی‌نژاد

شورای اسلامی روستا ← مراجع محلی (روستایی)

انجمن حفظ سرمایه و دارایی نقدی و جنسی، تصویب بودجه سالانه شهرداری و سازمانهای وابسته، نظارت بر فعالیتهای فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، درمانی، عمرانی و خدماتی شهرداری، تصویب لوایح در زمینه برقراری، حذف یا تغییر نوع و میزان عوارض شهرداری بود.

قانون جدید شهرداری در ۱۳۳۴ش، با تفکیک تصمیم‌گیری و اجراء، تعیین خط‌مشی و سیاست کلی را برعهده انجمن شهر و اجراء آن را برعهده یک مدیر حرفه‌ای و کاردان به نام شهردار گذارد. این تصمیم عملاً از اختیارات انجمنهای شهر در زمینه انتخاب شهرداران کاست و گزینش شهرداران به زیر نفوذ و اختیار وزارت کشور درآمد. این روند تا ۱۳۵۷ش ادامه یافت و انجمنهای شهر-در عمل- نقشی در مدیریت شهری نداشتند. استقرار نظام جمهوری اسلامی، و در ۵ اردیبهشت ۱۳۵۸ش، امام خمینی(ره) در فرمانی خطاب به شورای انقلاب، تدوین آئین‌نامه اجرایی شوراها را خواستار شد؛ متن فرمان بدین قرار بود:

«در جهت استقرار حکومت مردمی در ایران و حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش که از ضرورت‌های نظام جمهوری اسلامی است، لازم می‌دانم بی‌درنگ به تهیه آئین‌نامه اجرایی شوراها برای اداره امور محلی شهر و روستا در سراسر ایران اقدام و پس از تصویب به دولت ابلاغ نمائید تا دولت بلافاصله به مرحله اجراء درآورد.»

شورای انقلاب به فاصله نزدیک به ۲ ماه، در ۱۴ تیر ماه ۱۳۵۸ش، قانون شوراهای محلی را تصویب کرد و متعاقباً هیئت دولت در ۲۰ مهرماه همان سال، پس از تصویب لایحه قانونی انتخابات شوراها، اولین دوره انتخابات شوراها را در ۱۵۰ شهر کشور برگزار کرد. با وجود کشمکشهای گاه دامنه‌دار و ابطال آراء برخی از حوزه‌ها، وزیر کشور در ۲۹ مهرماه وظایف و اختیارات شوراها را اعلام کرد که فعالیتهای بهداشتی، درمانی، آموزشی، اقتصادی، مالی، انتظامی، اجتماعی... و نیز صلاحیت رسیدگی به وظایف مربوط به شهرداری از آن جمله بود. این امر در شرایطی صورت گرفت که از مرداد ۱۳۸۵ش، مجلس بررسی نهایی قانون اساسی کار خود را آغاز کرده

- مصلحت‌اندیشی در اموری، مانند امنیت و آبادی محل؛
- رسیدگی به شکایاتی که از حکام می‌رسید؛
- حق نظارت در وصول مالیات؛ و
- وضع مقرراتی برای اداره امور محل با تصویب آئین‌نامه.

با وجود پیش‌بینی انواع مشارکت مردم در مدیریت و تصمیم‌گیری در قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی، این قانون تقریباً هیچ‌گاه به اجراء درنیامد. با سلطنت پهلوی اول، ابتدا قانون بلدیہ ۱۳۰۹ش و سپس قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و استانداران در ۱۳۱۶ش، با لغو قانون دوره مشروطه، قوانین جدیدی را جایگزین کرد. قانون بلدیہ ۱۳۰۹ش، با رویکردی تمرکزگرا، انتخاب شهردار و سایر اعضای شهرداری را به وزارت داخله (کشور) سپرد. اختیارات محدود این قانون در ماده ۶ مستتر بود که برای انجمنهای بلدی اجازه وضع عوارض محلی را پیش‌بینی می‌کرد که البته پس از کسب اجازه وزارت داخله و موافقت هیئت دولت، قابل اجراء بود. با سقوط رضاشاه و تغییر فضای سیاسی کشور، قانون جدیدی در مرداد ۱۳۲۸ش به تصویب رسید که اگرچه نسبت به قانون قبلی مترقی‌تر بود، اما نهایتاً تصمیم‌گیری و انتخاب شهردار را به‌طور کامل به انجمن شهر تفویض نمی‌کرد. نقطه قوت این قانون، تناسب میان تعداد اعضاء انجمن با وسعت شهر و انتخاب آنان با رأی مخفی ساکنان شهر به مدت ۴ سال بود. تصویب قانون قائم مقامی وزارت کشور در غیبت انجمن شهر در ۱۳۲۵ش، و تصویب لایحه قانونی تشکیل شهرداری و انجمن شهر در ۱۳۲۸ش، اگرچه تأکیدی بارز بر تلاش برای ایجاد مفهومی جدید از شهر براساس مدیریت انتخابی از سوی شهروندان بود، اما حاکمیت در عمل با عدم برگزاری انتخابات انجمنها، قانون ۱۳۲۸ش را فدای قانون ۱۳۲۵ش کرد و دولت، با اتکا بر قانون قائم مقامی وزارت کشور، عملاً مدیریت شهری را در اختیار خود نگهداشت. از جمله نکات قابل ذکر در قانون ۴ مرداد ۱۳۲۸ش، استفاده از واژه شهرداری به‌جای بلدیہ و انجمن شهر به‌جای انجمن بلدی بود. براساس ماده ۱۲۵ این قانون، هر شهردار انجمنی داشت که از سوی اهالی مستقیماً و با رأی مخفی و با اکثریت نسبی انتخاب می‌شد. اختیارات این

وظایف و جایگاه حقوقی

براساس نظرات رایج حقوقی، سازمانهایی که به طور قانونی مستقل از دولت تشکیل می‌شوند، دارای شخصیت مستقل حقوقی هستند. براین اساس، ماده ۳ قانون شهرداری که به شخصیت حقوقی شهرداری اشاره دارد، این سازمان حقوقی را از اجزای حاکمیت بشمار می‌آورد که در زمره هیچ‌یک از قوای سه‌گانه محسوب نمی‌شود. بند ۸ ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مصوب ۱۳۶۱ش و ماده الحاقی ۱۳۶۵ش و نیز قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ش، نصب و عزل شهردار را در اختیار انجمن و شورای شهر گذارده است. به استناد این ۲ قانون، شورا و انجمن شهر در حکم نهاد قانونگذاری شهرداری است که در کلیه امور مالی، سازمانی و عملیاتی، دستگاه بالاسری شهرداری محسوب می‌شود. بنابراین، مشروعیت شهرداری ناشی از مشروعیت انجمن یا شورای شهر و به واسطه آراء مردم است. منبعث بودن از اراده عمومی موجب می‌گردد تا مدیریت شهری در ساختار اداره کشور وضعیت منحصر به فردی داشته باشد، به گونه‌ای که علاوه بر الزام شهروندان به رعایت مقررات شورای شهر، دستگاههای دولتی و شخصیت‌های حقیقی و حقوقی دیگر نیز ملزم به رعایت آن هستند.

با عنایت به این رویکرد، قانون شوراها ۱۳۷۵ش و اصلاحیه و الحاقیه ۱۳۸۲ش، علاوه بر نصب و عزل شهردار، وظایف شورای شهر را در ۳۴ بند مشخص کرده است که مهم‌ترین وظایف به قرار زیر است:

- بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسائیهای اجتماعی، فرهنگی و آموزشی؛
- نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرحهای مصوب در امور شهرداری و سایر سازمانهای خدماتی؛
- برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی و آموزشی؛
- اقدام در خصوص تشکیل انجمنها و نهادهای اجتماعی، امدادی و ارشادی؛
- نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارائیهای نقدی، جنسی و اموال منقول شهرداری و همچنین نظارت بر

بود و اصول مربوط به شوراها، از جمله شورای شهر در دستور کار مجلس خبرگان قرار داشت. حاصل مذاکرات مجلس، به تدوین اصل هفتم و اصول یکصد و یکصد و ششم منتهی شد که در بخش حدود اختیارات شوراها، به ویژه شوراهای شهر و استان، با جرح و تعدیل و مسکوت گذاشتن برخی از موارد، از جمله مرجع تشخیص و ترتیب انحلال شوراها و طرز تشکیل مجدد آنها، جمع‌بندی و به تصویب نمایندگان رسید. مجلس شورای اسلامی در آذرماه ۱۳۶۱ش، قانون تشکیلات شوراهای اسلامی را به تصویب رساند که در زمینه اختیارات محلی مناسب‌تر از قبل بود، اما با وقوع جنگ، تشکیل شورای شهر ناتمام ماند. دولت در ۱۳۶۴ش با تقدیم ماده واحده‌ای به مجلس و با استدلال قانونی کردن اقدام به ناچار غیرقانونی خود در انتصاب شهرداران و اداره امور شهرها، مجوزی اخذ کرد که قبلاً نیز سابقه‌ای تاریخی داشت. متن این ماده واحده حاکی از آن بود که تا تشکیل شورای اسلامی در هر شهر، وزیر کشور یا سرپرست وزارت کشور جانشین شورای اسلامی شهر در امور مربوط به شهرداریهاست. انتخابات سراسری شوراهای اسلامی شهر و روستا در ۱۷ اسفند ۱۳۷۷ش، مجدداً اختیار اداره شهرها و روستاها را به نهادهای مردمی سپرد.

استقبال چشمگیر مردم در اولین انتخابات سراسری ۱۳۷۷ش که بیش از ۴۰ هزار حوزه انتخاباتی را دربر می‌گرفت، به انتخاب ۲۰۰ هزار نفر برای اداره امور شهرها و روستاهای کشور منتهی شد و سرانجام در ۹ اردیبهشت ۱۳۷۸ش، شوراهای شهر و روستا رسماً کار خود را آغاز کردند.

در نگاهی کلی، سیر تاریخی شوراها را می‌توان چنین دسته‌بندی کرد:

- ۱۲۸۴-۱۳۰۴ش: آرمانخواهی مشروطیت؛
- ۱۳۰۴-۱۳۲۰ش: از کف رفتن قانون بلدیة مشروطیت؛
- ۱۳۲۰-۱۳۳۲ش: تکاپوی آزادی‌خواهی و دموکراسی؛
- ۱۳۳۲-۱۳۵۷ش: تحکیم خودکامگی و شکست انجمنهای شهر (شورای شهر تهران)؛ و
- ۱۳۷۸ به بعد: آغاز حیات شوراهای شهر.

صرف نظر از این عامل درونی، عوامل بیرونی مانند ساختار سیاسی، گروه‌های ذی‌نفوذ و همچنین وجود سازمانهای مشارکت‌گریز، تحقق نظام مشارکتی مدیریت شهری را در قالب شوراهای با دشواری روبرو می‌سازد. از نخستین قانون بلدی تا اولین قانون شوراهای همواره فهرست مفصلی از ماده واحد و تبصره، شوراهای را به نهادی وابسته با کارکردی حداکثر نظارتی تبدیل کرده است. با این وجود، تجربه تشکیل شوراهای شهر پس از ۱۳۷۸ ش حاکی از روندی آرام، اما رو به رشد از تعامل مردم، دولت و شهرداری در حوزه مدیریت شهری با به رسمیت شناختن شوراهای شهر بشمار می‌رود.

کتاب‌شناسی:

- «از انجمن بلدی تا شورای شهر»، بولتن شماره ۱۹ شهرداری تهران، ۱۳۷۲.
 - بروجردی، اشرف. *روزنامه توسعه*. شماره ۱۴۹۹، ۲۵ مهرماه ۱۳۸۵.
 - حبیبی، سیدمحسن. *از شار تا شهر*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۸.
 - حجتی اشرفی، علیرضا. *مجموعه کامل قوانین مقررات شهرداری شورای اسلامی*. تهران: نشر گنج دانش، ۱۳۸۴.
 - *روزنامه کیهان*. سال چهارم، ۲۹ مهرماه ۱۳۵۸.
 - *روزنامه کیهان*. سال چهارم، ۲۱ مهرماه ۱۳۵۸.
 - *روزنامه رسمی*. شماره ۱۱۸۶۰، ۲۸ مهرماه ۱۳۶۴.
 - سعیدنیا، احمد. *کتاب سبز شهرداریها*. جلد یازدهم، مدیریت شهری.
 - شکبیا مقدم، محمد. *اداره امور سازمانهای محلی، شهرداری*. تهران: نشر هور، ۱۳۷۴.
 - *صحفیه نور (مجموعه پیامها، سخنرانی و مکتوبات امام خمینی)*، جلد ۷، تهران: مرکز نشر آثار امام خمینی، ۱۳۸۲.
 - علوی تبار، علیرضا. *بررسی الگوی مشارکت شهروندان در اداره امور کشور*. جلد اول، چاپ دوم، انتشارات سازمان شهرداریها، ۱۳۸۲.
 - *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: انتشارات دوران، ۱۳۸۵.
 - *مجله شهرداریها*، سازمان اتحادیه شهرداریهای ایران، شماره ۸، سال چهارم، ۱۳۷۹.
 - *مجموعه قانون، تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور*. تهران: ناشر، ریاست جمهوری، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۲.
 - نوروزی، کامبیز. *بررسی قانون شهرداری*. جلد اول مبانی نظری و مفاهیم پایه. تهران: انتشارات سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۸۰.
- <http://www.shora-Tehran.ir>

سید ابوالحسن ریاضی

حساب درآمد و هزینه آن؛

- تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری؛
 - همکاری با شهرداری در تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرحهای هادی و جامع شهری؛
 - تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریق بودجه سالانه شهرداری؛
 - تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکتهای وابسته به شهرداری؛
 - تصویب لوایح و برقراری و لغو عوارض شهری؛ و
 - بررسی و تأیید طرحهای هادی و جامع شهرسازی و تفضیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها.
- البته در انتهای بسیاری از وظایف فوق جملاتی نظیر با هماهنگی دولت، اجازه وزارت کشور یا در صورتی که اختلال در کار شهرداری ایجاد نکند، آمده است. تعداد اعضای شورای شهر براساس قانون ۱۳۷۵ ش، حداقل ۵ نفر و حداکثر ۱۵ نفر است.
- مرور روند تاریخی شوراهای حاکی از انطباق شکل‌گیری یا حیات مجدد این نهاد مشارکتی با ۲ انقلاب مشروطیت و انقلاب اسلامی در کشور است. به سخن دیگر، تحولات اجتماعی با تمایل مردم به دخالت در سرنوشت خویش، چه در سطح نخبگان و چه در سطح عموم، هم‌پا شده است.
- قانون بلدی با آنکه قانونی پیشرفته برای مدیریت شهری محسوب می‌شد، در عمل با شکست روبرو شد. شاید عمده‌ترین دلیل این شکست، بی‌تناسبی این قانون با شرایط و ویژگیهای جامعه آن زمان ایران بود. در سالهای آغازین سده ۲۰م، میزان شهرنشینی در ایران به‌سختی به ۲۰٪ می‌رسید؛ علاوه بر این، شهرنشینی در ایران فاقد ظرفیتهای ایجاد و پذیرش مدیریت شهری مستقل بود.
- تاریخ طولانی استبداد و ماهیت مشارکتی انجمنها یا شوراهای، موجب تعارض ذاتی با نظام سیاسی حاکم بود. از آنجا که مدیریت مشارکتی شهر اساساً با ۲ الگوی کلان مشارکت شهری، یعنی خودجوش و سازمان‌یافته، امکان‌پذیر است. عدم شکل‌گیری مناسب فرهنگ مشارکتی ناشی از عدم تبدیل مشارکت به هنجار فرهنگی در ایران و سایر کشورهای در حال توسعه، تحقق نهادهای واسط، همچون شوراهای را با دشواری روبرو ساخته است.

شورای روستا و شهر

Village and City Council(s)

شورا به عنوان مجمعی برای با هم اندیشیدن و تصمیم‌گیری و گاه به اجرا درآوردن تصمیمات، سابقه‌ای کهن دارد. آنچه از واژه شورا به ذهن متبادر می‌گردد، معنای رایزنی جمعی است. اساساً مشورت برای نفع جمعی و خیر عمومی را فضیلت شورا دانسته‌اند. از جمله اولین شوراهای سازمان یافته و مدون در گستره تاریخ، به قوم یهود تعلق دارد که با مفهوم سن‌هدرین (The Sanhedrin)، معرفی شده و همزمان هم شورای عالی و هم دادگاه بوده است. پس از این تجربه کهن، باید از شکل‌گیری جامعه مدنی و شهروندی در معنای محدود آن یاد کرد که در پولیسهای اولیه شکل گرفتند. پولیس (دولت-شهر) نخستین بار در بین‌النهرین یا دقیق‌تر در سومر تشکیل شد، اما دیری نپایید که از میان رفت و جای خود را به نظامی زورمدار و زورمحور داد. در مرحله بعدی، دولت شهر آتن و سپس امپراتوری رُم است که در این دو، انواع شوراهای جمله شورای خاندان و بستگان پدید آمدند. علت تأکید فراوان منابع موجود بر پیدایش مفاهیمی چون پولیس، جامعه مدنی، شهروندی و به تبع آن، شورا در آتن و سپس در امپراتوری رُم، پایدار ماندن چنین نهادهایی، آن‌هم علی‌رغم فراز و فرودهای بسیار در مغرب زمین است که زمینه پیدایش نظام شهروندی و مردمسالاری بشمار می‌رود. ریشه یونانی مفهوم شورا در زبان یونانی Synedrium و Synedrium است که از ۲ جزء Syn به معنای با هم بودن و Hedra به معنی قالب یا مجمعی برای با هم بودن افراد برای امری خاص و هدفی معین تشکیل شده است. از این‌رو، از همان آغاز، شورا مکانی برای تصمیم‌گیری جمعی تلقی می‌شده است. در زبان لاتین، مفهوم شورا برگرفته از واژه Consilium است که به معنای ارگانی مشورتی، تصمیم‌گیری یا اجرایی است. این واژه لاتین، ریشه واژه انگلیسی Council به معنای شورا است که تا به امروز در اشاره به انواع شوراهای به کار می‌رود. در سده‌های میانی، در اروپای غربی، انواع شوراهای اجتماعی به حیات خود ادامه دادند. در مناطقی

چون گُل و شارلمانی شورای شهر که نهادی دنیوی در زمان حاکمیت کلیسا به حساب می‌آمد، برقرار ماند. با پیدایش سرمایه‌داری و ضرورت‌های این نظام به طلوع دولت-ملی، قلمرو ملی، شهروندی ملی یا تابعیت منجر گردید که با انقلاب‌های پی‌درپی، به ویژه انقلاب فرانسه، شوراهای تثبیت و ماندگار شدند. امروز حداقل ۴ نوع نظام شورایی در دل ساختار سیاسی کشورهای جهان قابل شناسایی است که عبارتند از:

- **مدیریت فدرالی** یا غیرمتمرکز در تجربه ایالات متحد آمریکا، آلمان و استرالیا. در این نمونه، بسیاری از خدمات شهری و امور اجرایی و قانونگذاری در دست حکومت‌های مستقل محلی است؛

- **مدیریت نامتمرکز** یا وحدت‌گرا که به مدل انگلیسی معروف است و در انگلستان، اسکاتلند و ولز پدیدار و به بسیاری از مستعمرات سابق انگلستان برده شد. در این مدل، شاخه دیگری تحت عنوان مدیریت نامتمرکز مدل ژاپن قرار دارد که پس از جنگ دوم جهانی و با تصویب قانون حکومت‌های محلی، پدید آمده است.

- **مدل مباشرتی** فرانسوی. این مدل از الگوی کمون‌ها در دوران هفتاد و چند روزه حکومت کمونی اقتباس گردید و سپس، با سیستم مدیریت ناپلئونی ترکیب شد. در این مدل، با الهام از اصل تفکیک قوا و حکومت محلی، هر قوه بازوی اجرایی محلی خاص خود را دارد. در این مدل شهردار و شوراهای شهر مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شوند؛ و

- **مدیریت شورایی** یکپارچه که مهم‌ترین نمونه آن الگوی شوروی سابق است که انواع شوراهای امور کشور را به دست داشتند. در عصر جهانی‌سازی این مدل به شدت تضعیف شده است.

باتوجه به چنین سابقه‌ای، مشخص می‌گردد که شورا معمولاً در جامعه مدنی تولد یافته، اما پس از انتخاب و شکل‌گیری، به جزئی از حکومت به نام حکومت محلی تبدیل می‌شود. البته در کنار این شکل غالب، انواع شوراهای صنفی، علایقی، وظیفه‌محور و غیره نیز وجود دارد. در کنار مدیریت محلی، شورا را نماد عرصه توافق تمام شهروندان، محل تعدیل و یکپارچه کردن تقاضاهای

گوناگون، از جمله سازمانهای دولتی است. قوانین مشخص و روشنی باید باشد که سازمانهای مختلف، به ویژه نهادهای دولتی را به این گونه همکاریها ملزم کند.

شوراهای اسلامی روستا و شهر در ایران، حداقل در ۴ مورد از ۵ مورد بالا با ضعفهای جدی روبرو هستند. شوراهای اسلامی روستا و شهر در جمهوری اسلامی ایران مهم ترین نهاد و به زعم بسیاری، تنها نهاد حکومت محلی در ایران هستند. برای شناخت دقیق شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران باید به سابقه آن، هر چند گذرا، نگاهی افکند. با توجه به اینکه اجتماع انسانی از همفکری و رایزنی بی نیاز نیست، وجود نوعی غیررسمی از شورا، متشکل از بزرگان، رهبران قومی - محلی یا به قول معروف مجمع ریش سفیدان، بدون تردید در ایران نیز سابقه ای دیرینه دارد. علاوه آنکه به روایت مرحوم پیرنیا در کتاب *ایران باستان*، در آغاز، نظام حکومتی ایران بر پایه ای انتخابی از سلسله مراتبی مکان - خون و تبار محور تشکیل می شده است. واحد بنیادین آن نظام، خانوار بود و رؤسای خانوارها از طریق نوعی انتخاب رئیس واحد بالاتر متشکل از اجتماع خانوارها را تعیین می کردند. بنابراین، چنین نظامی از شورا، پدرسالارانه بود. اشاره مستند به اولین شورای حکومتی، به دوره اشکانیان بازمی گردد که نوعی شورای مشورتی متشکل از رهبران ایلی بود.

با طلوع دین مبین اسلام و تأکید قدرتمند آن بر مشورت و شورا تا بدان پایه که عنوان یکی از سوره های قرآن مجید، کتاب آسمانی و مقدس مسلمانان، *شوری* نام دارد، تأکید بر مشورت کردن به نحوی چشمگیر فزونی گرفت.

پیدایش حکومت محلی در قالب شورا در ایران به انقلاب مشروطیت بازمی گردد. در سالهای پر آشوب قبل از پیروزی انقلاب مشروطیت و تشکیل مجلس شورای ملی، در شهرهای مهم، به ویژه تبریز و تهران، نمادهای غیررسمی برای هدایت مبارزات مردمی و سپس اداره امور شهرها شکل گرفتند که *انجمن خواننده* می شدند. شمار این انجمنها به بیش از ۱۰۰ می رسید. یکسال پس از تشکیل مجلس شورای ملی، این مجلس علی رغم مخالفت با انجمنها به

متنوع و پراکنده آحاد مردم و در یک کلام، محل نمایندگی کردن گروههای مختلف مردم اند. با واژه نمایندگی کردن همواره ۲ واژه مهم دیگر مطرح می شوند که به ویژه در مورد شوراهای مکان محور (استان، شهر، روستا، منطقه شهری و محله) اهمیتی بنیادین دارند. این ۲ واژه عبارتند از: پاسخگو بودن یا پاسخگویی و حساس بودن. امروزه ۳ ملاک نمایندگی (Representation)، پاسخگویی (Accountability) و حساس بودن (Responsiveness) و میزان و کیفیت آنها، معیار مهم ارزیابی شوراهای محسوب می شود. برای آنکه نمایندگی کردن، پاسخگو بودن و حساس بودن دارای معنا باشد، شورا به اقتدار نیاز دارد، زیرا بدون وجود اقتدار روشن و تعریف شده، این ۳ واژه بی اثر می شوند. براین اساس، منابع و متون مرتبط با حکومت محلی و شورا معتقدند، شوراهای به ویژه شوراهای مکان محور باید حداقل از ۵ شرط زیر برخوردار باشند:

• هر حکومت محلی که شورا، حداقل در ایران، مهم ترین نهاد معرف آن است، باید محدوده جغرافیایی تعریف شده ای را زیر پوشش خود داشته باشد و بتواند با اقتدار امور آن محدوده را در قالب قوانین مدون و روشن سامان بخشد؛

• ضرورت اقتدار کافی و حیطة اعمال اقتدار از طریق مجموعه ای از قوانین مختص حکومت محلی و به همین ترتیب، تعریف شده و حاوی مرزبندی مشخص بین اقتدار حکومت محلی و حکومت متمرکز مرکزی؛

• هر حکومت محلی مجاز به تعیین نوع منبع درآمد مستقل برای خود است که به صورتهای مختلف، چون وضع عوارض، مالیات محلی و نظایر آن، واقعیت عینی پیدا می کند. چنین منبعی حکومت محلی و از جمله شوراهای محلی را از وابستگی به دستگاههای دولتی رها می سازد و آن را به شهروندان متکی می کند؛

• هر حکومت محلی باید بنیادی انتخابی داشته باشد تا بدان مشروعیت بخشد و سایر کنشگران را به پاسخگو بودن در مقابل حکومت محلی مجبور سازد؛ و

• هر حکومت محلی در انجام وظایف خود نیازمند همکاری سایر سازمانها، نهادها و کنشگران در عرصه های

دلیل دخالت آنها در کلیه امور و در برخی موارد تعدی به حقوق برخی از شهروندان، مجبور به پذیرش انجمنها و رسمیت بخشیدن بدانها گردید و طی متممی به قانون اساسی که از خود قانون مفصل تر بود، قانونی را با نام *قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی* به تصویب رساند. به این ترتیب، اولین نهاد رسمی حکومت محلی در ایران شکل گرفت (۱۲۸۶ش). ۴ سال پس از این، مجلس شورای ملی رأی به انحلال انجمنها داد (۱۲۹۰ش). در دوره رضاشاه پهلوی قانون شهرداریها در ۱۳۰۹ش به تصویب رسید. براساس این قانون دولت ملزم شد که انجمنهای شهر را تأسیس کند؛ امری که هرگز به وقوع نپیوست. در دوران نخست وزیری مصدق (۱۳۳۰ش)، قانون جدیدی به نام *قانون تشکیل شهرداریها و انجمنهای شهر* به تصویب رسید. با لایحه‌ای الحاقی که در ۱۳۳۱ش به این قانون اضافه شد، گرایش به جانب واگذاری اختیارات به انجمنهای شهر به عنوان نماد قدرت مردم بود. البته، در این قانون نیز دولت مایل نبود تا از قدرت کنترل کننده خود درگذرد یا آن را محدود سازد. بنابراین، برابر ماده ۵۵، دولت توانست با طرح مسئله انحلال انجمن در هیئت وزیران، آنها را منحل کند. پس از کودتای ۲۸ مرداد، بحث حکومت محلی، حتی به شکل صوری و نمایشی آن، تا ۱۳۳۵ش مسکوت ماند. در ۱۳۳۵ش قانون جدید شهرداری که شامل ۹۵ ماده بود و فصول دوم تا چهارم آن به انجمن شهر اختصاص داشت، به تصویب کمیسیون مشترک مجالس شورا و سنا رسید. مجدداً در ۳۰ خرداد ۱۳۴۹ش، قانون جدیدی با عنوان *قانون تشکیل انجمنهای شهرستان و استان* به تصویب رسید.

با پیروزی انقلاب اسلامی، تأکید بر شورا رواج یافت و دهها نوع شورا در عرصه‌های مختلف کاری و اداری پدید آمد. البته، در جریان تصویب قانون اساسی، گسترده‌گی شوراها تعدیل گردید. در تیرماه ۱۳۵۸ش، قانون شوراها محلی به تصویب شورای انقلاب رسید و در ۲۰ مهرماه ۱۳۵۹ش، انتخابات شوراها در ۱۵۶ شهر برگزار شد، اما در آبان‌ماه ۱۳۵۸ش این شوراها منحل گردیدند. از آن زمان تا روز ۱۳۷۷/۱۲/۷ش، مرتباً انواع جدید متممها، ماده واحده

و نظایر آن تصویب شد که در عمل به کاهش اختیارات شوراها انجامید. در این روز، پس از ۲۰ سال، انتخابات شوراها اسلامی شهر و روستا برگزار شد و نهادهای یادشده تشکیل شدند. جالب توجه آنکه از انقلاب مشروطیت تا ۱۳۸۵ش، یعنی زمانی ۱۰۰ساله، به‌طور متوسط هر ۲/۵ سال لایحه‌ای، متمم، ماده واحده و نظایر آن در مورد شورا به تصویب رسیده است. جالب آنکه طی این ۱۰۰ سال، نزدیک به ۶۰ سال انجمن یا شوراها محلی اساساً فعال نبوده‌اند. در حال حاضر، سلسله مراتب شوراها تشکیل شده و فعال بدین شرح است:

- شورای اسلامی روستا؛
- شورای اسلامی شهر؛
- شورای اسلامی بخش؛
- شورای اسلامی شهرستان؛
- شورای اسلامی استان؛ و
- شورای عالی استانها.

نکته مهم در بحث شوراها، محدودیت اقتدار آنهاست، به نحوی که در قانون حاکم بر شوراها ۸۰ وظیفه نظارتی، اجرایی، مشورتی و غیره برعهده شوراها، به‌ویژه شوراها محلی، قرار گرفته است، اما حتی در یک مورد، به استثناء انتخاب شهردار و دهیار، آن‌هم در شهرهای متوسط و بزرگ و تصویب بودجه و برنامه شهرداریها، هیچ‌گونه اقتدار، سازوکار و راهکاری جهت انجام وظایف یادشده برای شوراها در نظر گرفته نشده است. این امر موجب شده که در نوشته‌ها و در اظهارنظرهای اعضای شورا و مسئولان مختلف، از شوراها شهر به عنوان شورای شهرداری یاد می‌شود. در قانون شورا چند بار به صراحت از الزام دستگاههای دولتی به همکاری با شوراها سخن رفته است، اما مشخص نشده است که چنانچه دستگاهی از همکاری خودداری کند، شوراها چه امکانی از حیث ضمانت اجرایی در اختیار دارند.

شوراها اسلامی شهر و روستا نهادهایی منتخب مردم، آن‌هم به گونه‌ای مستقیم، بشمار می‌روند. سایر لایه‌های نظام شوراها محلی نیز از آنجا که از اعضای شوراها پائین دستی انتخاب می‌شوند، غیرمستقیم، منتخب مردم‌اند.

شورایاری

شورایاری از شورای معتمدان محلی به عنوان مترادف شورایاری نیز استفاده شد. طراح شورایاری علت پیدایش و ضرورت چنین پروژه‌ای را معلول کاستیهای تعیین کننده شوراهای اسلامی شهر دانسته است (← شوراهای روستا و شهر). در قانون شوراهای اسلامی شهر و روستا، شوراهای منتخب محله‌ای جایگاه رسمی ندارند، اما با توجه به گستردگی، پیچیدگی و مسائل متنوع شهرهای متوسط، بزرگ و کلانشهرها (← کلانشهر)، دخالت قانونمند، منضبط و تعریف شده آحاد شهروندان در عرصه‌ها و مسائل شهری ضرورتی انکارناپذیر است؛ این ضرورت پیوسته رو به افزایش است. شوراهای محله‌ای به دلیل درگیری ساکنان با مسائل روزمره شهری و حضور دائمی آنان در محل می‌توانند از یکسو، نقشی بسیار ارزنده در سازماندهی تقاضاهای پراکنده شهروندان، تعدیل خواسته‌های آنان و سازماندهی مشارکت فعال و با معنای ساکنان و از سوی دیگر، پاسخگو ساختن، شفافیت و حساس شدن سازمانهای عمومی، مانند شهرداریها و ادارات دولتی، نقشی جدی ایفا کنند. شورایاری چنین اهدافی را تعقیب می‌نماید. متأسفانه شورای اول شهر تهران با حذف مهم‌ترین رکن شورایاری، یعنی گروههای کار داوطلبانه محله‌ای که در طرح اولیه به ۲۴ مورد آنها اشاره شده است، شورایاری را به نهادی مشورتی تقلیل داد. در ایران همواره دستاوردهای غیررسمی شوراها در تمامی سطوح، بر آنچه که رسماً قادر به انجام آن هستند، برتری دارد. طراح پروژه با استفاده از تبصره ماده ۷۱ قانون شورا که تشکیل سازمانها و نهادهایی در جهت پیشبرد وظایف شوراها را مجاز دانسته است، به طراحی پروژه مبادرت کرد و با اشاره به این تبصره، تصویب آنها نیز ممکن گردید. پروژه شورایاری از ۳ جزء اساسی تشکیل می‌شود:

- جزء نخست، ستاد مرکزی آن است که زیر نظر مسئول کمیسیون اجتماعی - فرهنگی شورای شهر اداره می‌شود؛
 - جزء دوم، واحد رابطین شورا با شهرداری در رابطه با مسائل شورایاری است؛ و
 - جزء سوم، گروههای کار داوطلبانه محلی است.
- شورایاری فاقد سلسله مراتب اداری است و در طرح

حضور بیش از ۱۰۰ هزار عضو شوراهای اسلامی شهر و روستا، منعکس کننده یکی از مهم‌ترین گامها در مشارکت مردم در سرنوشت سیاسی و ساماندهی محیط زندگی و موطن خود است. چنانچه فقدان اقتدار مرتفع گردد و نحوه انجام وظیفه شوراهای شهر و روستا به روشنی مشخص شود، مهم‌ترین گام در جهت نمایندگی، پاسخگویی و حساس بودن برداشته خواهد شد. دوره شوراهای اسلامی شهر و روستا ۴ ساله است و برای انتخاب شدن و انتخاب کردن رسماً محدودیت جنسیتی وجود ندارد.

کتاب‌شناسی:

- مقیمی، محمد. *اداره امور حکومتیهای محلی: مدیریت شوراها و شهرداریها*. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۲.
- نجاتی حسینی، سید محمود. *برنامه‌ریزی و مدیریت شهری: مسائل نظری و چالشهای تجربی*. تهران: انتشارات سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۸۱.
- Caves, R. (ed). *Encyclopedia of the City*. London: Routledge, 2005.
- Frug, G. *City Making: Building Communities Without Building Walls*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- Svava, J. *Official Leadership in the City: Patterns of Conflicts and Cooperation*. New York: Oxford University Press.
- Fenwick, J. *Managing Local Government*. Chapman and Hall, 1995.

پرویز پیران

شورایاری

Neighborhood Council

شورایاری مفهومی است که توسط نگارنده این مدخل، در قالب پروژه‌ای علمی طراحی و تدوین گردیده و به اولین شورای اسلامی شهر تهران پیشنهاد شده است. پروژه یاد شده در اولین دوره شورای شهر تهران به صورت آزمایشی در ۸۹ محله (← محله) به اجرا درآمد. این شورایاریها از طریق انتخابان مستقیم و محلی تأسیس گردید. در دوره دوم شورای یاد شده در محله‌های بسیاری تأسیس و در کنار

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران

طی دوره قاجار (۱۱۶۵-۱۲۹۹ش)، قوانین و ضوابط شهرسازی در ایران منوط به انجام بعضی اقدامات شهرسازی، مانند ایجاد شهر جدید اراک، تهیه نقشه تهران، سرشماری ۱۲۴۸ش، اقدامات شهرسازی منبث از معماری اروپایی در تهران، عمران و ترمیم و بازسازی بعضی بناها، انجام بعضی از اقدامات عمرانی، مانند نهر کرج، ایجاد دارالفنون، راههای ارتباطی، ایجاد بعضی کارخانه‌ها و بالاخره، در دوران بعد از انقلاب مشروطیت، تصویب قانون بلدیة در ۱۲۸۶ش.

تا پیش از تشکیل وزارت آبادانی و مسکن در ۱۳۴۳ش که براساس قانون ۱۳۵۳ش به مسکن و شهرسازی تغییر نام یافت، عمده اقدامات شهرسازی کشور، شامل ایجاد مراکز اداری جدید در شهرها، تعریض و گسترش معابر، بهسازی بعضی از شهرها، تصویب قانون بلدیة در ۱۳۰۸ش اصلاح آن در ۱۳۰۹ش، تصویب نقشه برای تهران (۱۳۰۹ و ۱۳۱۶ش) و همدان (۱۳۱۰ش)، تصویب قانون تعریض و توسعه معابر و خیابانها در ۱۳۱۲ش و اصلاح آن در ۱۳۲۰ش، تأسیس شورای عالی برنامه‌ریزی و آغاز اقدام به تهیه طرحهای عمرانی از ۱۳۲۷ش، لایحه قانون تشکیل شهرداری و انجمن شهر، لایحه قانونی ثبت اراضی موات تهران و ایجاد بعضی از کویهای مسکونی می‌شود. در این دوره عمده اقدامات شهرسازی را وزارت کشور (← وزارت کشور) و شهرداریها انجام می‌دادند.

در ۱۳۴۳ش، براساس قانون مصوب مجلس وقت در ۱۳۴۲ش، وزارت آبادانی و مسکن بنیان گذاشته شد. هدف از ایجاد این وزارتخانه، ایجاد تمرکز و هماهنگی در تهیه و اجرای طرحهای شهرسازی، ده‌سازی و طرحهای آبادانی بود. بعضی از وظایف این وزارتخانه شامل تهیه و اجرای طرحها و برنامه‌های تهیه مسکن و خانه‌های سازمانی، تهیه و اجرای طرحهای ساختمانی برای مؤسسات دولتی، اشتراک مساعی با شهرداریها در تهیه و اجرای طرحهای آبادانی شهرها، نظارت بر توسعه شهرها و اشتراک مساعی در تهیه نقشه شهر، تنظیم موازین و مشخصات فنی برای

اولیه آن، الگوی شبکه‌ای متشکل از سلولهای مستقل پیش‌بینی شده است. گروههای کار محله‌ای بسیار متنوعند. چشم‌انداز اصلی این است که گروههای کار محله‌ای کلیه افراد ساکن محله را دربرگیرد. همچنین در طرح اولیه، صندوقی به نام صندوق خودتکایی شورایاری پیش‌بینی شده است. این صندوق علاوه بر جمع‌آوری کمکهای مردمی و هزینه کردن آن با نظارت نمایندگان منتخب مردم و صرفاً بر پایه برنامه تدوینی هر شورایاری، از ۲ طریق دیگر نیز منابع مالی جمع‌آوری می‌کند:

• شکل اول، از طریق انجام فعالیتهایی است که سودآورند؛ برای نمونه، گروه کار محله‌ای زنان خانه‌دار به تفکیک زبانه از مبدأ می‌پردازد و درآمد حاصل را به نسبت ۳۰٪ برای خانوار و ۷۰٪ برای صندوق تقسیم می‌کند؛ و

• شکل دوم، به عهده گرفتن خدمات شهری در محله و دریافت سهم محله از هزینه خدمات است. برابر ارقام ۱۳۷۵ش هزینه خدمات شهری تهران حدود ۴۰ میلیارد تومان برآورد شده بود، حال هر محله با تقبل بخشی از خدمات یاد شده، مانند آبیاری مشارکتی فضای سبز محله، سهم خود از مجموعه هزینه‌های خدمات شهری را دریافت می‌کند. در کنار ۳ منبع پایدار درآمدزایی، اقدامات داوطلبانه دیگری، مانند برگزاری انواع نمایشگاه و فروش دست‌ساخته‌های افراد محله نیز امکان‌پذیر است.

به هر تقدیر شورایاری، حکومت محلی را در سطح محله تأسیس می‌کند. در طرح اولیه گفته شده است که شورایاری سازمانی است غیراداری، غیر سلسله‌مراتبی، تمام مشارکتی و سراسری. باید توجه داشت که منظور از سراسری، نمایندگی کردن آحاد مردم محله است؛ بدین دلیل، هیچ شورایی نباید سیاسی به معنای جناحی آن شود، زیرا در صورت جناحی شدن، مردم را به گروههایی مقابل هم تقسیم خواهد کرد که نقض غرض خواهد بود. به این دلیل، شورایاری در عین حال غیرسیاسی تلقی می‌شود.

پرویز پیران

آئین‌نامه‌های شهرسازی است.

اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شامل وزیر مسکن و شهرسازی (رئیس شورا)، وزیر کشور، صنایع، فرهنگ و ارشاد اسلامی، نیرو، جهاد کشاورزی (← وزارت جهاد کشاورزی)، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، راه و ترابری و رؤسای سازمانهای مدیریت و برنامه‌ریزی و حفاظت محیط زیست است. یک نفر از اعضای کمیسیون مسکن و شهرسازی و راه و ترابری مجلس شورای اسلامی نیز به‌عنوان ناظر در جلسات شورای عالی شرکت می‌کند. در مورد بررسی طرحهای جامع شهری و تغییرات آنها از نظرات استاندار، شورای شهرستان و شورای شهر و شهردار و کارشناسان ذی‌صلاح استفاده خواهد شد. از استانداران یا معاونان عمرانی ایشان رؤسای سازمان مسکن و شهرسازی استان مربوط، شهردار شهر مربوط و رئیس سازمان نظام مهندسی ساختمان کشور یا نماینده وی برای حضور در جلسه - بدون حق رأی - دعوت به عمل می‌آید.

دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران زیر نظر معاون شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی قرار دارد. مسئولیت دبیری شورا نیز با معاون شهرسازی و معماری این وزارتخانه است. این شورا همچنین کمیته فنی دارد که اعضای آن نمایندگان اعضای اصلی شورای عالی هستند. این شورا یک گروه تخصصی نیز دارد که اعضای آن از بین متخصصان مرتبط با برنامه‌ها و طرحهای مربوط برگزیده می‌شوند.

به‌موجب قانون، دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، وظایف مختلفی دارد که عبارتند از:

- تهیه معیارها و ضوابط و آئین‌نامه‌های شهرسازی؛
- بررسی و اظهارنظر در مورد طرحهای جامع شهری از طریق کمیته فنی؛
- نظارت بر تهیه طرحهای جامع و تفصیلی؛
- جلب نظر شورای اسلامی شهر و شهرداری مربوط در حین تهیه طرح تفصیلی؛
- نظارت بر اجرای مراحل طرحهای تفصیلی شهری؛
- ابلاغ مصوبات شورای عالی به وزارتخانه‌ها و سازمانهای مسئول و ارشاد و راهنمایی در مورد مسائل ناشی از اجرای

طرحهای تهیه مسکن و امور شهرسازی و ده‌سازی و ساختمانهای دولتی و بالاخره، تهیه و اجرای طرحهای ساختمانی بود که هیچ سازمان دولتی دیگری متصدی آنها نبود. به این ترتیب، تأسیس وزارت آبادانی و مسکن نقطه عطفی در نظام شهرسازی کشور به حساب می‌آید. از جمله اولین اقدامات این وزارتخانه، تهیه طرح جامع شهری برای شهرهای بزرگ ایران بود. به همین خاطر و به منظور بررسی و تصویب چنین طرحهایی و سیاستگذاری برای نظام شهری کشور، این وزارتخانه به‌موجب اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق چند ماده به قانون شهرداری، شورای عالی شهرسازی را در ۱۳۴۵ش بنیان نهاد. افزایش تعداد شهرها و جمعیت شهری کشور و تحولات مرتبط با نظام شهرسازی کشور، که نیازمند رسمیت بخشیدن هرچه بیشتر به تصمیمات، مصوبات، تدابیر و پیشبرد اهداف شهرسازی بود، موجب شد که در ۱۳۵۱ش قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از تصویب مجلس شورای ملی وقت بگذرد.

به‌موجب قانون مصوب تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در ۱۳۵۱ش و اصلاحات بعدی آن، هدف از تأسیس این شورا هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی به منظور ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم و همچنین اعتلای هنر معماری ایران و رعایت سبکهای مختلف معماری سنتی (ملی) و یافتن شیوه‌های اصولی و مناسب ساختمانی در مناطق مختلف کشور، با توجه به شرایط اقلیمی و طرز زندگی و مقتضیات محلی بود.

وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران شامل بررسی پیشنهادهای لازم در مورد سیاست کلی شهرسازی برای طرح در هیئت وزیران، اظهار نظر نسبت به پیشنهادهای و لایحه‌های شهرسازی و مقررات مربوط به طرحهای جامع شهری، شامل منطقه‌بندی، نحوه استفاده از زمین، تعیین مناطق صنعتی، بازرگانی، اداری، مسکونی، تأسیسات عمومی، فضای سبز (← فضای سبز شهری) و سایر نیازمندیهای عمومی شهر، بررسی و تصویب نهایی طرحهای جامع شهری و تغییرات آن خارج از نقشه‌های تفصیلی و سرانجام، تصویب معیارها، ضوابط و

طرحهای جامع شهری؛

- ایجاد مرکز مطالعاتی و تحقیقات شهرسازی و معماری؛
- جمع‌آوری اطلاعات و آمار اقتصادی، اجتماعی و شهرسازی و معماری؛
- تشکیل نمایشگاههای مختلف معماری و شهرسازی با همکاری نهادهای مربوط؛ و
- انجام مسابقات شهرسازی و معماری و همایشهای مرتبط.

به‌موجب ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، بررسی و تصویب طرحهای تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان را کمیسیون به ریاست استاندار انجام می‌دهد. کلیه مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برای شهرداریهای سراسر کشور لازم‌الاجراست.

به‌منظور تمرکززدایی (← تمرکززدایی) از تصمیم‌گیری (← تصمیم‌سازی) و انتقال بعضی از وظایف تصمیم‌گیری در اموری که مستلزم آشنایی بیشتر مقامات و مدیران محلی است، در هر یک از استانهای کشور نیز شورایی به نام شورای عالی شهرسازی و معماری استان تأسیس می‌شود، که ریاست آن با استاندار است. اعضای این شورا متشکل از رؤسای سازمانهای مسکن و شهرسازی، مدیریت و برنامه‌ریزی، میراث فرهنگی و گردشگری، آب و فاضلاب، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و راه و ترابری استان است. در غیاب استاندار، معاون عمرانی استانداری ریاست جلسه را برعهده خواهد داشت. بنابر تشخیص رئیس شورای استان و برحسب مورد، از رئیس شورای اسلامی و شهردار شهر مربوط و رئیس سازمان نظام مهندسی استان - بدون حق رأی - نیز دعوت به عمل می‌آید. شورای عالی شهرسازی و معماری استان وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری کشور را برای استان مربوط به انجام می‌رساند و آنها را برحسب مورد به شورای عالی مستقر در تهران ارجاع می‌دهد.

شورای عالی شهرسازی و معماری استان به‌نوبه خود دبیرخانه‌ای دارد که بخشی از معاونت یا مدیریت شهرسازی و معماری در سازمان مسکن و شهرسازی استان است. مسئولیت این دبیرخانه با رئیس سازمان مسکن و

شهرسازی استان است که نقش دبیری شورای عالی استان را نیز برعهده دارد. در غیاب او، مدیر یا معاون شهرسازی و معماری سازمان این وظیفه را برعهده می‌گیرد. مدیریت جلساتی که به طرحهای روستایی مربوط می‌شود، برعهده مدیرکل دفتر فنی استانداری است. شورای عالی استان نیز به‌نسبت سلسله مراتب کل شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، از یک کمیته فنی بهره می‌گیرد که متشکل از نمایندگان اعضای اصلی شورای استان و نماینده استاندار از دفتر فنی استانداری است که قاعدتاً از میان کارشناسان مجرب انتخاب می‌شوند.

براساس ماده ۵ قانون شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، کمیسیون ماده ۵ (← کمیسیون ماده ۵) در هر استان به ریاست استاندار و عضویت مدیران کل سازمان مسکن و شهرسازی، میراث فرهنگی و گردشگری، جهاد کشاورزی، رئیس شورای شهر، شهردار شهر مربوط و مهندس مشاور یا نهاد تهیه‌کننده طرح تفصیلی شهر تشکیل می‌شود. علاوه‌براین، از نماینده سازمان نظام مهندسی استان، مدیرعامل سازمان آب و فاضلاب، حفاظت محیط زیست و مدیرکل دفتر فنی استانداری - بدون حق رأی - برای شرکت در جلسه دعوت به عمل می‌آید.

تصویب طرحهای جامع شهری، طرحهای ساماندهی فضا، طرح آمایش سرزمین (← آمایش سرزمین)، طرحهای کالبدی ملی (← طرح کالبد ملی)، منطقه‌ای، طرحهای جامع ناحیه‌ای و شهرستان، طرحهای مجموعه شهری، رفع بعضی از ابهامات طرحهای تفصیلی شهری، مکانیابی و ایجاد شهرهای جدید، طرحهای ملی مؤثر در توسعه شهرها، طرحهای ویژه‌ای که ضرورت تهیه آنها در چارچوب وظایف قانونی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است، سیاستگذاری و ضوابط شهرسازی، مسکن و موارد مشابه از جمله وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران محسوب می‌شود. برنامه‌های توسعه و عمران هر استان نیز در شورای برنامه‌ریزی استان و بر مبنای سیاستهای شورای عالی شهرسازی و معماری به تصویب می‌رسد.

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران طی دوره ۱۳۵۶-۱۳۷۹ش، ۱۹۲ مصوبه در ارتباط با مقررات

اجازه دارد، درخصوص تشکیل انجمنها و نهادهای اجتماعی، امدادی و ارشادی با توافق دستگاههای ذی ربط اقدام نماید.

شورای شهر تهران هدف خود را از تشکیل این انجمن، رفع مشکلات شهری، تمرکززدایی و افزایش مشارکت شهروندان اعلام کرد. ماده ۳ این مصوبه حوزه فعالیت انجمن شورایی را در مقیاس محله (← محله) در سطح شهر تهران تعیین کرد. پرهیز شورای شهر برای استفاده از واژه شورای محله، به عدم تصریح قانون برای تشکیل این شورا و تفسیر سایر مراجع قانونی برای برگزاری انتخابات و حدود اختیارات شورای محلات باز می‌گشت.

پس از تصویب اساسنامه شوراییها در جلسه سی و پنجم، مصوبه به تأیید فرمانداری تهران رسید و عملاً حکم قانونی محلی را یافت. این مسئله راه را برای تشکیل اولین شورای محله شهر تهران گشود و در تاریخ ۱۳۷۸/۸/۹ ش، رئیس وقت شورای شهر تهران در نامه‌ای خطاب به رئیس کمیسیون فرهنگی، اجتماعی، ضمن ابلاغ مصوبه خواستار تهیه و تدوین آئین‌نامه اجرایی تشکیل شوراییها شد.

شورای اول شهر تهران در ۱۳۷۹ ش، برای ارزیابی مسائل و مشکلات پیش‌رو، ابتدا انتخابات شوراییاران ۱۰ محله را به صورت نمونه برگزار کرد؛ در پی آن، در ۱۳۸۱ ش با زیر پوشش قرار دادن ۷۸ محله دیگر، گام نخست را برای نهادینه کردن شورای محلات برداشت. طبق اساسنامه تعداد اعضای شوراییها ۷ عضو اصلی و ۳ عضو علی‌البدل و مدت زمان عضویت آنان در شورایی ۲ سال تعیین شد. ارکان انجمن شورایی عبارت بود از:

- ستاد هماهنگی؛
 - انجمن شورایی؛ و
 - گروههای کاری.
- ستاد هماهنگی مرکب از ۳ عضو شورای اسلامی شهر تهران و وظیفه اصلی آن شامل موارد زیر بود:
- ابلاغ تصمیمات شورای شهر به انجمن شورایی؛
 - هماهنگی بین انجمنها؛
 - پیگیری و اجرای برنامه‌ها و خط‌مشیهای ابلاغ شده از

شهرسازی و اعمال سیاستهای شهرسازی در کشور به تصویب رسانده است. همچنین در فاصله سالهای ۱۳۴۵-۱۳۸۳ ش بالغ بر ۳۴۱ طرح جامع-ملی، منطقه‌ای، شهرستان، شهر، شهر جدید را از تصویب خود گذرانیده است.

کتاب‌شناسی:

- حبیبی، سیدمحسن. *از شار تا شهر، تحلیلی تاریخی از مفهوم شهر و سیمای کالبدی آن؛ تفکر و تأثر*. تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۵.
- احسن، مجید. *مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی*. جلد ۱ و ۲، تهران: معاونت شهرسازی و معماری وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۲.

اسماعیل شیعه

شورای محله

اصل هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراهای، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها را از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور قرار داده است. با وجود پیش‌بینی ساختار و چارچوب وظایف این تکلیف قانونی در اصل یکصدم، تنها از شورای محل ذکر نام صورت نگرفته است که این مسئله موجب ابهام قانونی و عدم شکل‌گیری شورای محل تاکنون گردیده است.

با توجه به تعلیق اصول یکصدم تا یکصدوششم در سالهای پس از جنگ، تا ۱۳۷۷ ش عملاً شورای محله نیز مانند سایر شوراهای، از جمله شورای شهر، محقق نگردید. پس از تشکیل شوراهای شهر در ۱۳۷۸ ش، برای نخستین بار، شورای شهر تهران در ۴ آبان همان سال تشکیل انجمنهای شورایی شهر تهران را به تصویب رساند (← شورایی). در مصوبه سی و پنجمین جلسه شورای شهر، استناد قانونی این اقدام، ماده ۷۱ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی ذکر شده بود. بر مبنای بند ۷ این ماده، شورای شهر

سوی شورای شهر؛

• انتقال پیشنهادات، نظرات و طرحهای انجمنهای شورایاری به شورای شهر؛ و

• بازرسی، در صورت درخواست شورای شهر.

در ماده ۱۱ اساسنامه شورایاریها، تشکیل گروههای کاری با حضور کارشناسان مربوط پیش‌بینی شده بود که امکان گسترش سطح مشارکت شهروندان را در امور جاری محله فراهم می‌ساخت: در اساسنامه ۱۹ وظیفه برای شورایاری در نظر گرفته شده است که مهم‌ترین آنها به این قرار است:

• ارائه طرح و پیشنهاد برای بهبود وضع سفرهای درون شهری؛

• تلاش جهت ایجاد محیطی سالم از نظر زیست محیطی؛

• تهیه طرحها و پیشنهادات در زمینه ایجاد نشانه‌ها، یادمانهای شهری و پیشنهاد نامگذاری معابر، میداين و خیابانها؛

• تلاش برای ایجاد اماکن گذران اوقات فراغت جوانان؛

• همکاری با شورای اسلامی شهر برای برقراری آرامش، امنیت شهری و مبارزه با آسیبهای اجتماعی؛

• تهیه و تدارک زیباسازی و بهینه‌سازی فضای زیست شهری؛

• توسعه مؤسسات عام‌المنفعه و فعالیتهای داوطلبانه؛

• بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسائیهای اجتماعی، فرهنگی و آموزشی؛

• تلاش در جهت اداره تأسیسات عمومی؛

• همکاری با شورای شهر در جهت کنترل قیمتها و کرایه‌های درون شهری؛ و

• همیاری در اداره اماکن مذهبی و فرهنگی.

تبصره این ماده به غیرقابل واگذار بودن اختیارات قانونی شورای شهر و مشورتی بودن شورایاریها اشاره دارد.

همچنین اختیارات بند ۷ ماده ۷۱ شورای اسلامی، شهر تهران را تنها به صدور مجوز از طریق وزارت کشور برای تأسیس انجمنهای غیردولتی محدود دانسته و خواستار مستندات شورای شهر برای فعالیت شورایاریها شده است.

وارد ساختن اشکال قانونی به انجمن شورایاری محلات

و عدم مجوز شهرداری برای تخصیص بودجه و برگزاری انتخابات باعث شد، تا شورای شهر ضمن تغییر نام انتخابات شورایاریها به انجمنهای معتمدین محلات (شورایاریها) در جلسه مورخ ۹ آبان ۱۳۸۴ ش، مجوز تأمین بودجه را از محل اعتبارات شورای اسلامی شهر تهران به مبلغ ۲۰ میلیارد ریال تصویب کند.

رایزنیهای رئیس کمیسیون فرهنگی و اجتماعی و رئیس شورای شهر در آن زمان برای رفع موانع سیاسی در سطح وزارت کشور و ریاست جمهوری، موانع برگزاری انتخابات دوم شورایاری محلات را مرتفع کرد و سرانجام، در اسفند ۱۳۸۴ ش، دومین دوره انجمنهای شورایاری محلات در سطح ۳۷۱ محله شهر تهران برگزار و در هر محله ۱۰ نفر به‌عنوان شورایار انتخاب شدند.

به‌دنبال برگزاری انتخابات سراسری شورایاری تهران و تأثیرپذیری شهرهای دیگر از اقدامات این شورا، طی ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ ش، شهرهای بندرعباس، مشهد، شیراز و خرم‌آباد نیز به‌صورت انتصابی و نه انتخابی، شورایاری محلات را اجرایی کردند. درحال‌حاضر، رئیس کمیسیون فرهنگی، اجتماعی و زیست شهری شورای شهر تهران به‌عنوان رئیس ستاد شورایاریها، مسئولیت هماهنگی، حمایت و هدایت ۳۷۱ شورایاری شهر تهران را برعهده دارد.

تغییر و اصلاح بند ۷ ماده ۷۰ قانون شوراها در مجلس شورای اسلامی در ۱۳۸۶ ش و تبدیل عبارت «اقدام درخصوص تشکیل انجمنها و نهادهای اجتماعی...» به «حمایت از انجمنها و نهادهای اجتماعی...»، حوزه عمل شوراها را محدود کرد که این مصوبه با توجه به اظهارنظر شورای نگهبان مبنی بر حد و حصر وظایف قانونی شوراها به نقش صرفاً نظارتی، چشم‌انداز شورایاریها را با ابهام همراه ساخت.

درحال‌حاضر، شورایاری شهر تهران عمدتاً با کارکرد نظارتی، مشورتی و آموزشی در چارچوب سیاستهای شورای شهر و با حوزه اختیارات محدود اجرایی در سطح محله، وظیفه جذب و افزایش میزان مشارکت شهروندان را برعهده دارد و در عمل، مسئول برقراری ارتباط میان شهروندان با مدیریت شهری است.

ضمیمه

شهر تهران و رئیس ستاد انتخابات دومین دوره انتخابات شوراییاریهای محلات تهران.

• بند ۷ ماده ۷۰ به این شرح است: «اقدام درخصوص تشکیل انجمنها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأمین تعاونیهای تولید و توزیع و مصرف، نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاههای ذی ربط فرمانداری تهران و وزارت کشور (وزارت کشور) این ماده را به اخذ موافقت وزارت کشور توسط شورای شهر برای تأمین سازمانهای غیردولتی (NGO) (← سازمانهای غیردولتی) تفسیر کرده و با استفاده شورای شهر از این بند برای تشکیل شوراییاریها مخالف است.

سید ابوالحسن ریاضی

• مجموعه قانون، تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ریاست جمهوری - معاون پژوهشی، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، زمستان ۱۳۸۲ش.

• نامه رئیس شورای اسلامی شهر تهران خطاب به رئیس کمیسیون فرهنگی - اجتماعی، زیست شهری به شماره ۱۶۰/۶۹۵۳ به تاریخ ۷۸/۸/۹ش.

• «الزام شهرداری تهران به تهیه و ارائه لایحه بودجه انجام انتخابات تشکیل دومین دوره انجمنهای شوراییاری محلات تهران مشتمل بر ماده واحده مصوب یکصد و نود و چهارمین جلسه رسمی - علنی - عادی شورای اسلامی شهر تهران (دوره دوم) به تاریخ یکشنبه بیستم آذرماه ۱۳۸۴ش به شماره (۲/۸۴/۱۹۴/۳).

• ماده ۸۰ اصلاح شده در تاریخ ۱۳۸۲/۷/۶ش به این قرار است «مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون (شورای شهر) در صورتی که پس از ۲ هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد لازم الاجراست و در صورتی که مسئولین ذی ربط آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهند می توانند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف ۲ هفته از تاریخ ابلاغ اعتراض خود را به اطلاع شورا رساند و درخواست تجدید نظر نمایند. شورا موظف است ظرف ۱۰ روز از تاریخ وصول اعتراض تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم گیری نهایی به هیئت حل اختلاف ذی ربط ارجاع می شود. کلیات مزبور مکلف است ظرف ۱۵ روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.

• «مجوز تأمین بودجه تشکیل دومین دوره انجمنهای شوراییاری محلات شهر تهران از محل اعتبارات شورای اسلامی شهر تهران» مصوب دویست و هفتمین جلسه رسمی - علنی شورای اسلامی تهران به تاریخ ۱۹ بهمن ۱۳۸۴ش به شماره (۲/۸۴/۲۰۷/۵).

• مصاحبه با آقای علیرضا طالب نژاد کارشناس ارشد شورای

شهر ← سکونتگاه شهری

شهر الکترونیک

Electronic City

شهری بهره مند از فناوری اطلاعاتی و ارتباطی برای ارائه خدمات شهری به شهروندان به صورت شبانه روزی و بدون تعطیل و بی وقفه با استفاده از وسایل الکترونیک.

امروزه شهر الکترونیک در جهان واژگانی آشنا و موضوعی مطرح در تمام کشورهاست. تاریخ مشخصی از شروع به کار شهرهای الکترونیک در جهان وجود ندارد، اما در ایران این واژگان اولین بار در ۱۳۷۹ش همراه با موضوع شهر الکترونیک جزیره کیش مطرح شد. توسعه شهرهای الکترونیک در جهان با سرعت به پیش می رود و فرصتهای بسیاری را برای محیطهای زندگی، کار و تفریح مردم به وجود می آورد. شهرهای الکترونیک در یک جامعه اطلاعاتی بستری را فراهم می کنند تا مردم خود را با زندگی

هزاره سوم که کاملاً متفاوت با زندگی سنتی گذشته است، وفق دهند و تجربیات جدیدی را آغاز کنند. اگرچه تجربه زیادی از زندگی در شهرهای الکترونیک وجود ندارد و آینده این نوع زندگی نیز هنوز کاملاً مشخص نیست، اما باید پذیرفت که نسل جدید و جوان آن را باور دارد و به عنوان یک حقیقت پذیرفته است.

شهر الکترونیک بر اساس اصول و مبانی پایه فناوری اطلاعات و ارتباطات شکل گرفته است و به عنوان یکی از کاربردهای این فناوری در حال توسعه است. نزدیک به ۲ دهه است که واژه فناوری اطلاعات یا فناوری اطلاعات و ارتباطات به عنوان یک پدیده نوظهور و قدرتمند، جای خود

اجتماعی و سیاسی مشهود است، و می رود تا بنیانهای سنتی اداره جوامع را دچار تغییر و تحول کند و بدینسان، نظام جدیدی از مدیریت را وارد عرصه زندگی و فعالیت کند. میزان تأثیرگذاری فناوری اطلاعات و ارتباطات و کاربردهای آن در جهان به اندازه ای زیاد بوده که سران کشورهای جهان را به گونه ای متأثر ساخته تا با برگزاری ۲ اجلاس مهم در سالهای ۲۰۰۳ و ۲۰۰۵ به ترتیب در ژنو و تونس، پایه های اصول جامعه اطلاعاتی را که در آن شهرهای الکترونیک نقش مهمی دارند، طراحی نموده، خود را برای تغییرات بیشتر آماده کنند. اغلب کشورهای توسعه یافته که در مواجهه با فناوریهای



را در جهان باز کرده است و گفته می شود که تا ۲۰۱۰م کاربردهای این فناوری نزدیک به ۸۵٪ از امور روزمره جوامع را به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم تحت تأثیر خود قرار می دهد. سرعت گسترش این پدیده و تأثیرگذاری آن بر زندگی بشر هزاره سوم بسیار زیاد است، به طوری که از هم اکنون آثار تأثیر آن در ساختارهای فرهنگی، اقتصادی،

نوین پذیرندگی بیشتری دارند، با سرعت و به سادگی فایده ها و مخاطرات کاربردی فناوری اطلاعات و ارتباطات را پذیرفته و با سرعت بیشتری از آن استفاده می کنند. بعضی از کشورهای در حال توسعه و یا فقیر که یا از مزایا و فرصتهای این فناوری بی اطلاعند و یا امکانات اقتصادی لازم برای به کارگیری آن را ندارند، در این زمینه دچار

شرایطی قرار گیرد که تمام تعاملات آنها به سادگی از راه دور انجام شود. به سخن کوتاه، شهر الکترونیک می‌تواند دسترسی به همه این تسهیلات و بسیاری تسهیلات دیگر را فراهم کند.

شهر الکترونیک نه تنها تمام مردم را به یکدیگر و به محیط کسب و کار ارتباط می‌دهد، بلکه زمینه شراکت در ایده‌ها، نوآوریها و خلاقیتها را فراهم می‌کند. نسل جدید با پذیرش فناوری اطلاعات و ارتباطات خود را آماده زندگی جدیدی می‌کند که بستر آن را شهر الکترونیک می‌سازد. همین‌طور که امروز بدون برق و انرژی نمی‌توان زندگی مناسبی داشت، نسل آینده نیز بدون اینترنت و کاربردهای آن از جمله شهر الکترونیک، نمی‌تواند شرایط کار و زندگی خود را به‌نحو بهینه بسازد. امروزه نسل جدید به‌دنبال تغییر وضع موجود است و اگرچه نسل گذشته هنوز آمادگی واگذاری مسئولیتها را به نسل مجرب به فناوری اطلاعات و ارتباطات و کاربردهای آن ندارد، اما نهایتاً این فناوری هر دو نسل را تسلیم به همراهی یا روند توسعه خود وادار می‌کند. شهر الکترونیک واقعیتی است که دیر یا زود باید آن را پذیرفت، زیرا یقیناً کیفیت شهر دیجیتالی به مراتب بهتر از شهر کاغذی ستی است!

شهر الکترونیک برای آن درست نشده است که فقط کارهای اداری را سرعت دهد و یا دقت آنها را بالا ببرد و یا اینکه اطلاعات را در هر زمان دلخواه در اختیار شهروندان قرار دهد، بلکه علاوه بر این، شهر الکترونیک یک نظام پویاست که نسبت به درخواست کاربران منعطف است و متناسب با نیازها قابل اصلاح و تغییر است.

از آنجا که نماد نهایی شهر الکترونیک یک درگاه یا وب سایت است، امکان هماهنگی سازمانها در خدمات رسانی به مردم بیشتر می‌شود، هزینه‌های خدمات کاهش می‌یابد و بر کیفیت سرویسها نیز افزوده می‌شود. شهروندان در یک شهر الکترونیک می‌توانند با هر ابزاری، مانند تلفن همراه نسل ۳، رایانه متصل به اینترنت و سایر ابزارهایی که توان دسترسی به اینترنت و مرورگر وب را داشته باشند، به آن مراجعه و از کلیه خدمات و سرویسهای برخط آن به‌صورت چند رسانه‌ای استفاده کنند.

عقب‌ماندگی شده‌اند. دسته دیگری از کشورها نیز وجود دارند که از نظر امکانات مالی مشکلی ندارند، اما با نگرشی ایدئولوژیک با این پدیده نوظهور برخورد می‌کنند و باعث تأخیر و یا مانع استفاده مردم کشورشان از این فناوری می‌شوند.

شهر الکترونیک بستری فراهم می‌کند تا بخش شهری، بخش خصوصی، بنگاههای اقتصادی و سایر نهادهای حقوقی و حقیقی بتوانند خدمات خود را در طول شبانه‌روز با سرعت، دقت و در سطح گسترده‌تری در اختیار مردم قرار دهند و از مشارکت مردم در اداره امور شهر به‌نحو بهتری استفاده کنند. استفاده مفید و مؤثر از فناوری اطلاعات و ارتباطات مستلزم فرهنگ‌سازی و آموزش به مسئولان و مردم است. در صورتی که مسئولان و مردم با ابعاد مختلف شهر الکترونیک آشنا شوند و آن را بپذیرند، سرعت توسعه این پدیده در شهر بیشتر و شانس داشتن یک شهر خوب و پاسخگو، متناسب با نیاز زمان، بیشتر می‌شود.

ویژگیهای شهر الکترونیک

وضعیتی را تصور کنید که نه تنها در ۸ ساعت کاری از ۵ روز هفته، بلکه در هر ساعت و در هر نقطه دلخواه که باشید، بتوانید علاوه بر دسترسی به اطلاعات، به‌صورت تعاملی و لحظه‌ای از خدمات و سرویسهای شهری استفاده کنید، سئوالات خود را با مسئولان در میان بگذارید و پاسخ سئوالات احتمالی خود را از آنها و سازمانهای شهری بدون تأخیر دریافت نمایید. تصور کنید که بتوانید نظرات خود را به سادگی با مسئولان شهری در میان بگذارید و حتی بتوانید رأی بدهید و در تصمیم‌سازی مسئولان شرکت کنید! تصور کنید، گروههای غیرشهری و انجمنهای مختلف بتوانند باهم و با شهرداری و شورای شهر کار کنند و با نوآوری و خلاقیتهای خود در اداره امور شهر همکاری داشته باشند. همکاری با مسئولین شهری باعث می‌شود تا کمیت و کیفیت خدمات شهری بهبود یابد و مردم بابت خدمات شهری هزینه کمتری پرداخت کنند. تصور کنید، تمام ارتباطات شرکتهای صنعتی با شهر الکترونیک تحت

مکان، تضمین ارائه خدمات مطلوب، سریع و کم هزینه، ارتقاء ساختار شهرداری و ایجاد منابع پایدار درآمد برای شهرداری را دنبال می کند.

به این ترتیب شهر الکترونیک استفاده از فناوریهای اطلاعاتی و ارتباطی به منظور ارائه خدمات شهری، به صورت بهنگام و مستقیم به شهروندان، در ۲۴ ساعت شبانه روز و ۷ روز هفته است.



راهبردهای شهر الکترونیک

راهبردهای یک شهر الکترونیک شامل مأموریت‌های مشخصی است که در جهت چشم‌اندازهای آرمانی یک شهر الکترونیک تعریف می‌شود. ایجاد و توسعه زیرساخت اطلاعاتی با ظرفیت بالا در شهرداری، نظارت هوشمند برای ارتقا خدمات شهری و امور مرتبط با شهرداری، آموزش فراگیر شهروندان و کارکنان برای استفاده از خدمات شهر الکترونیک، یکپارچه‌سازی نظام‌های مدیریتی و عملیاتی شهرداری، ایجاد منابع پایدار درآمد برای شهرداری، بازنگری و بهبود رویه‌های جاری به رویه‌های مورد نیاز و مؤثر در شهر الکترونیک، ارتقا کیفیت نیروی انسانی و آموزش، ایجاد پایگاه اطلاعات شهری به منظور اطلاع‌رسانی

چشم‌انداز شهر الکترونیک

اقتصاد دانایی، محور ایجاد جامعه اطلاعاتی و ایجاد محیطی برای زندگی همراه با کیفیت، خلاقیت، نوآوری و توان رقابت با شهرهای توسعه یافته جهان، می‌تواند چشم‌انداز آرمانی یک شهر الکترونیک باشد.

چشم‌انداز یک شهر الکترونیک هدفهایی چون ارائه خدمات مطلوب به شهروندان و مسافران در همه جا و همه وقت، ایجاد یک شهر نمونه برای زندگی، کار و تفریح، ایجاد محیط اقتصادی قابل رقابت و پویا، کاهش رفت‌وآمدهای شهری با توسعه کاربردهای فناوری اطلاعات، شهروندسالاری در مدیریت شهری، (← مدیریت شهری) دسترسی به خدمات شهرداری از همه جا و هر

اثرات اجتماعی

- ارائه خدمات روی خط به شهروندان در هرجا، هر وقت و به هر شخص؛
- کاهش زمان انجام امور اداری برای شهروندان؛
- کاهش فساد اداری در کارکنان دولت به علت شفاف شدن امور؛
- عرضه بهتر، سریع تر، ارزان تر و با کیفیت بهتر از حیث خدمات؛
- رأی گیری روی خط؛
- امکان توزیع عادلانه امکانات در میان شهروندان؛
- ایجاد زمینه استفاده از نظرات شهروندان در مدیریت شهر؛
- کاهش مشکلات محیط زیست و کاهش آلودگی هوا به علت کم شدن تردها؛
- پایداری بیشتر در مدیریت شهری؛
- افزایش اشتغال؛ و
- ایجاد زمینه تعامل بیشتر با شهروندان و واگذاری اجرای بیشتر امور به آنها.

اثرات فرهنگی

- اطلاع رسانی و انتشار اخبار و اطلاعات بهنگام، به موقع و سریع به مردم؛
- آموزش در تمام عمر و آموزش به صورت مجازی به شهروندان در موضوعات عمومی و اختصاصی، در همه جا و هر زمان؛
- امکان انتشار رسانه های دیجیتال چند رسانه ای برای شهروندان؛
- امکان استفاده شهروندان از کتابخانه های دیجیتال شهر، کشور و سایر نقاط جهان؛
- امکان توسعه باشگاه های فرهنگی برخط و بستر ارتباط بیشتر شهروندان؛
- افزایش سواد دیجیتال مردم و آماده نمودن آنها برای زندگی در هزاره سوم؛ و
- بالا رفتن شناخت بین المللی مردم در زمینه های مختلف فرهنگی.

به موقع به مدیران جهت اخذ تصمیم در مدیریت شهری از جمله مهم ترین محورها در این زمینه است.

- سیاست های متفاوتی براساس شرایط محلی و موقعیت اجتماعی و فرهنگی در هر شهر الکترونیک وجود دارد. به عنوان نمونه، بعضی از سیاستها در ایجاد شهر الکترونیک ممکن است شامل موارد زیر باشد:
- اولویت دادن به مصرف منابع مالی در راستای چشم انداز شهر الکترونیک به عنوان یک سیاست محوری؛
- جلوگیری از موازی کاری و همسو نمودن برنامه ها و طرحها در جهت چشم انداز شهر الکترونیک؛
- حمایت از رویه ها و خط مشیهای ایجاد شده در شهر الکترونیک؛
- اعمال سیاستهای تشویقی در جهت توسعه کاربردهای فناوری اطلاعات در شهر الکترونیک (مانند حذف و یا کاهش مالیات در بعضی از خدمات در صورتی که برخط ارائه شوند)؛ و
- ترویج فرهنگ کار گروهی در شهر الکترونیک.

اثرات شهر الکترونیک

با ایجاد شهرهای الکترونیک وضعیت اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی شهرها تغییر خواهد کرد. این تغییر اگر با برنامه و هدایت شده باشد، قطعاً تأثیرات مثبتی در یک شهر الکترونیک خواهد گذارد.

اثرات اقتصادی

- ارائه خدمات با هزینه بسیار کمتر به شهروندان؛
- ایجاد زمینه برای سرمایه گذاری داخلی و خارجی؛
- ارتباط تجاری شهر با شهرهای دیگر و حتی کشورهای همسایه و سایر نقاط جهان؛
- جلب توریست بیشتر و معرفی آسان تر توانمندیها و امکانات شهر؛
- توسعه تجارت الکترونیک در سطح شهر و امکان تجارت با سراسر جهان؛
- گسترش پول دیجیتال و خدمات بانکداری الکترونیک؛ و
- گسترش استفاده از کارتهای اعتباری و تسهیل کسب و کار دیجیتال.

اثرات سیاسی

پاسخ سیستم همواره رو به افزایش و خروجی آن برای مردم قابل لمس باشد. این وضعیت با سرعت دسترسی به اطلاعات بستگی مستقیم دارد، بنابراین باید پهنای باند دسترسی به شبکه هم در سایت اصلی و هم دسترسی شهروندان زیاد و قابل قبول باشد.

تعاملی بودن. ارتباط باید دوطرفه باشد، تا بخشهای خصوصی، سازمانهای غیرانتفاعی و محققان و حتی مردم عادی بتوانند با شهردار و مسئولان شهری به صورت دوطرفه در جهت بالا بردن کیفیت خدمات شهری گفتگو و هم‌اندیشی کنند.

هزینه کم

سیستمهای خدمات الکترونیک و برخط در یک شهر الکترونیک باید به گونه‌ای طراحی شود که مردم پول زیادی بابت دریافت خدمات ندهند و شهر هم بتواند هزینه‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری لازم را برای توسعه خدمات الکترونیک تأمین کند.

دقت انتقال فناوری

در مواقعی که تغییر فناوری تأثیر جدی در سیستم می‌گذارد، انتقال سیستمهای شهر الکترونیک از وضع قدیم به جدید باید به دقت انجام شود، تا کاربر هنگام مواجهه با فناوری جدید دچار مشکل نشود.

هر شهر الکترونیک با توجه به شرایط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی حاکم بر آن ممکن است اولویتهای خاص خود را در اداره امور شهر داشته باشد. بنابراین، نمی‌توان استاندارد مشخص یکسانی برای همه شهرهای الکترونیک جهان تبیین کرد. باین وجود، بعضی از خصوصیات عام در شهرهای الکترونیک را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- **کوچک بودن.** شهر الکترونیک نباید بیش از حد گسترده باشد، تا بتواند از اتلاف نیروی انسانی و سرمایه جلوگیری کند. بنابراین، بهتر است شهرهای الکترونیک بزرگ به شهرهای الکترونیک محلی کوچک‌تر تقسیم شوند.
- **اخلاقی بودن.** شهر الکترونیک باید مقید به اخلاق

• معرفی بهتر شهر در جهان و امکان بیشتر ارتباطات سیاسی؛

• بالا بردن وجه سیاسی شهر به عنوان یک شهر پیشرو؛

• افزایش رضایت‌مندی جامعه از حاکمیت؛ و

• امکان مشارکت سیاسی بیشتر مردم در حزبهای مجازی.

شهر الکترونیک خوب

یک شهر الکترونیک خوب شهری است که بتواند به آسانی در دسترس همگان قرار داشته باشد و با روشی ساده خدمات خود را از طریق یک وب سایت یا درگاه به صورت برخط در اختیار شهروندان قرار دهد. بعضی از مشخصه‌های یک شهر الکترونیک خوب به شرح زیر است:

استفاده آسان کاربران

یک شهر الکترونیک خوب باید بتواند با به کارگیری ابزار مناسب سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و ارتباطی خوب، به آسانی ارتباط مردم با خدمات شهری برقرار نماید. درگاه یک شهر الکترونیک باید به گونه‌ای طراحی شود که کاربر بدون جستجوی زیاد، به سرعت به خدمت مورد نظر خود دسترسی پیدا کند.

قابل دسترس همگان

خدمات شهر الکترونیک باید از طریق سایت در منزل، محل کار، کارخانه، کتابخانه، کیوسک و خلاصه از هر محل دیگر و هر زمان دلخواه در دسترس همه افراد جامعه با هر درآمدی قرار داشته باشد.

رعایت حریم خصوصی

باید استانداردها در درگاه یک شهر الکترونیک به گونه‌ای طراحی و پیاده‌سازی شود که حریم خصوصی و امن برای مردم شهر و کاربران تضمین شود.

نوآور و با خروجی ملموس

یک شهر الکترونیک باید از جدیدترین و پیشرفته‌ترین فناوریها استفاده کند و مرتب به روز شود، تا سرعت و

الکترونیک دارد و در برنامه‌ریزیها باید مورد توجه قرار گیرد. بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته هم‌اکنون از حیث نیروی انسانی متخصص در فناوری اطلاعات و ارتباطات دچار کمبود هستند. کشورهایی مانند هندوستان با آموزش نیروی انسانی متخصص در این زمینه از فرصتهای خوبی بهره‌مند شده است. مردمی که باید از شهر الکترونیک استفاده کنند نیز نیاز به آگاهی دارند، تا بتوانند با خدمات برخط این پدیده آشنا شوند و از آنها استفاده نمایند. به‌عبارت دیگر، تربیت شهروندان الکترونیک از نیازهای مبرم توسعه شهر الکترونیک است. آموزش افراد متخصص و مردم عادی بخشی از برنامه توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و کاربردهای آن مانند شهر الکترونیک است. دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی باید بتوانند نیروی متخصص مورد نیاز جامعه را آموزش دهند و تأمین نمایند. فرهنگ‌سازی در جامعه به‌منظور به‌کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات و استفاده از خدمات شهر الکترونیک، بخش دیگری از نیاز جامعه اطلاعاتی امروز است که رسانه‌های گروهی باید نسبت به آن اهتمام ورزند. از آنجا که استفاده از رایانه و اینترنت در میان مردم عادی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته محدود است، فرهنگ‌سازی بیشتری لازم است تا مردم به ارزش این پدیده پی‌برند.

• اراده دولت و حاکمیت شهری. اراده دولت و حاکمان شهرها در توسعه زیرساخت، مدیریت و هدایت کلان توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و شهر الکترونیک نقش اساسی دارد. تجربه شهرهای الکترونیک موفق نشان می‌دهد، موفقیت آنها در این زمینه بستگی مستقیم به حمایت بی‌دریغ سران آن شهرها و عزم و اراده دولت داشته است.

• قوانین و مقررات. توسعه فناوری ارتباطات در شهر الکترونیک نیاز به قوانین خاص خود دارد. قوانین مرتبط با کارتهای اعتباری، تجارت الکترونیک، امضا دیجیتالی از مواردی است که نیازمند قوانین و مقررات مشخص است. در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، اغلب قوانین و مقررات توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و کاربردهای آن توسط نهادها و سازمانهای غیرمسئول و غیرمرتبط وضع

الکترونیک باشد و حریم اطلاعات خصوصی شهروندان را حفظ نماید.

• جوابگو بودن. شهر الکترونیک باید نسبت به فعالیت اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی که انجام می‌دهد، جوابگو باشد؛ بدین معنی که شهروندان بتوانند تا حد امکان، از روند پیشرفت این فعالیتهای آگاهیهای لازم را کسب کنند و در آن شرکت مؤثر داشته باشند.

• مسئولیت‌پذیر بودن. شهر الکترونیک باید خسارتهایی را که ممکن است از فعالیتهایش ناشی شود، جبران کند. شهروندان نیز باید خود را نسبت به همکاری و مشارکت فعال در برنامه‌ها و تصمیم‌سازیها متعهد بدانند.

• شفاف بودن. شهر الکترونیک باید در رابطه با امور شهروندان از موضع شفافیت برخوردار باشد.

آمادگی الکترونیک

قبل از اقدام برای پیاده کردن یک برنامه پیچیده به‌صورت شهر الکترونیک، ابتدا باید از سطح آمادگی شهر برای پیشبرد چنین برنامه‌ای اطمینان حاصل کرد. آمادگی الکترونیک شرط آمادگی شهر برای مشارکت در استفاده و توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و کاربردهای آن در جهت رسیدن به جامعه اطلاعاتی است. در مورد بعضی از نواحی و به‌خصوص مناطق محروم و کم‌سواد که مردم به سختی می‌توانند خود را با فناوری اطلاعات و ارتباطات و کاربردهای آن تطبیق دهند، درجه آمادگی الکترونیک در وضعیت حداقل است.

شرایطی که برای تشخیص آمادگی الکترونیک و ارزیابی امکان ایجاد شهر الکترونیک لازم است مورد توجه قرار گیرد، عبارتند از: زیرساخت؛ منابع انسانی؛ اراده دولت و حاکمیت شهری؛ قوانین و مقررات؛ و بودجه و منابع مالی.

• زیرساخت. زیرساخت لازم برای شهر الکترونیک امکاناتی چون شبکه‌های انتقال داده، مانند اینترنت، خطوط فیبر نوری، سیستمهای انتقال داده به‌صورت باسیم و بی‌سیم را دربر می‌گیرد. علاوه‌براین، وضعیت صنعت رایانه از نظر سخت‌افزاری و نرم‌افزاری نیز حائز اهمیت است.

• منابع انسانی. منابع انسانی نقش مهمی در توسعه شهر

می‌شود. بعضی از کشورها با تهیه قوانین و مقررات ویژه، حمایت از بخش خصوصی را در اولویت اهداف ملی توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و شهر الکترونیک قرار داده‌اند. حتی بنگاههای خصوصی در قانونمند شدن فضای شهرهای الکترونیک سهم دارند. قوانین و مقررات در هر کشوری می‌تواند متناسب با توسعه کاربردهای فناوری اطلاعات و کم و یا زیاد بودن خدمات شهرهای الکترونیک، متفاوت باشد.

• **بودجه و منابع مالی.** توسعه شهر الکترونیک به سرمایه‌گذاری و تأمین منابع مالی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و درازمدت توسط دولت، بخش خصوصی و شهروندان نیاز دارد. در بسیاری از شهرهای الکترونیک جهان سرمایه‌گذارهای زیادی در این خصوص انجام شده است، به‌عنوان مثال فقط تا ۲۰۰۲م در کشور امریکا ۴۴۴ میلیارد دلار، در اروپای غربی ۳۰۰ میلیارد دلار و در ژاپن ۱۲۸ میلیارد دلار در توسعه زیرساخت فناوری اطلاعات و ارتباطات سرمایه‌گذاری و هزینه شده است. در ۲۰۰۵م در کشورهای سوئیس و انگلستان به ترتیب ۲۵۰۰ و ۳۰۰ دلار به‌طور سرانه برای توسعه فناوری اطلاعات هزینه شده است. هزینه‌ها معمولاً برای روزآمد کردن زیرساختهای شهر الکترونیک صرف شده است.

خلاصه آنکه جهان به سرعت در حال تغییر است. جامعه اطلاعاتی، دولت الکترونیک (← دولت الکترونیک)، شهر الکترونیک، سازمان الکترونیک، شهروند الکترونیک، بانکداری الکترونیک، کسب‌وکار الکترونیک، بنگاه الکترونیک، تجارت الکترونیک، بازار الکترونیک، کالای الکترونیک، کالای مجازی، خدمات الکترونیک، پول الکترونیک، کارمند الکترونیک، مدیر الکترونیک به‌صورت واژگان روزمره در می‌آیند و شیوه‌های مدیریت جدیدی را به جهان عرضه می‌کنند.

نقش شهرهای الکترونیک را باید به‌عنوان سیستمی شامل مجموعه‌ای از کاربریهای مهم فناوری اطلاعات و ارتباطات در زندگی هزاره سوم فرصت تلقی نمود و برای پیاده‌سازی آن اقدامات لازم را انجام داد. در پیاده‌سازی شهرهای الکترونیک باید ابتدا نسبت به آن شناخت پیدا

کرد. این شناخت معمولاً از طریق تهیه سند راهبردی توسعه شهر الکترونیک و معماری فناوری اطلاعات پیدا می‌شود. پس از شناخت نسبی شهری که قرار است به شهر الکترونیک تبدیل شود و بررسی راهکارهای عملی، می‌توان به انجام و ارتقاء مرحله به مرحله امکانات و کیفیت آن اقدام کرد. بعد از ارتقاء وضعیت ارتباطات در یک شهر الکترونیک و توسعه زیرساختها، مرحله ساماندهی تعامل بین شهروندان و مسئولان و یا خدمات برخط آغاز می‌شود. اگر مرحله تعامل مورد توجه شهروندان قرار گیرد و ارتباطات خوبی بین شهروندان و سیستمهای موجود در یک شهر الکترونیک برقرار شود، به مراحل تراکنش که مسئولیت انتقال وجوه مالی بر روی شبکه شهر الکترونیک را دارد، می‌رسیم. آخرین مرحله در پیاده‌سازی شهر الکترونیک، رسیدن به مرحله یکپارچه‌سازی شبکه است که باید آن را عالی‌ترین مرحله توسعه شهرهای الکترونیک و اینترنتی دانست. البته هنوز هیچ‌یک از شهرهای الکترونیک جهان به این مرحله نرسیده‌اند.

کتاب‌شناسی:

- جلالی علی‌اکبر. شهر الکترونیک. چاپ سوم، تهران: انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۴.
- جلالی علی‌اکبر. مجموعه مقالات اولین همایش شهرهای الکترونیک و اینترنتی، جزیره کیش. تهران: دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۰.
- جلالی علی‌اکبر. یک سال تلاش در فناوری اطلاعات و ارتباطات. انتشارات پژوهشکده الکترونیک دانشگاه علم و صنعت ایران، پنج جلد از ۱۳۸۱-۱۳۸۵.
- جلالی علی‌اکبر. سند راهبردی شهر الکترونیک مشهد. تهران: دانشگاه علم و صنعت ایران ۱۳۸۲.
- جلالی علی‌اکبر. دولت الکترونیک. تهران: انتشارات دانشگاه علم و صنعت ایران ۱۳۸۶.

علی‌اکبر جلالی

سرنوشت آینده شهرهای جوان را با جمعیتی از ۳۰۰-۵۰۰ هزار نفر به عنوان برنامه ریزی کامیاب شهری پیشنهاد می کنند. در اروپای غربی شهرهای جدید و شهرهای کوچک را تا ۳۰ هزار نفر، شهرهای میانی را تا ۱۰۰ هزار نفر و شهرهای بزرگ را تا ۲۵۰ هزار نفر جمعیت در نظر می گیرند.

پیر مولن در کتاب *نوشهرها ۳* نوع کلی از شهرهای جدید را معرفی می کند:

• نوشهرهایی که خارج از یک منطقه شهری ساخته می شوند؛

• نوشهرهایی که در چارچوب یک منطقه شهری، اما بدون ارتباط و فقط با تراکم مسکونی با شهر موجود بنا می شوند؛ و

• نوشهرهایی که در ارتباط با تراکم مسکونی با شهر موجود بنا می شوند.

در گذشته، شهرهای جدید به دلایل زیر ایجاد می شدند:

• کاهش تراکم شهری؛

• بازتوزیع جمعیت؛

• بهره برداری از منابع طبیعی؛

• رونق اقتصادی در مناطق مورد نظر؛

• تأمین مسکن؛ و

• ایجاد پایتختهای جدید.

در مجموع عناصر سازمان دهنده نوشهرها را می توان به ۲ بخش، عناصر فیزیکی - عینی و عوامل غیرفیزیکی - ذهنی تقسیم کرد. شهرهای جدید در واقع، پاسخگوی نیازهای کنترل کننده نظامهای حکومتی در ایجاد فضاهایی برای تعادل بخشی به امور اجتماعی، اقتصادی و سیاسی هستند. بعد از انقلاب صنعتی، ۲ دیدگاه عمده در مورد ایجاد شهر جدید وجود داشت:

• دیدگاه اصلاح گرایان (مکتب فرهنگ گرا)؛ و

• دیدگاه آرمان گرایان (مکتب آینده گرا یا نوگرا).

شهر جدید با انتخاب اختیاری محل و کارکرد معین، طرح از پیش تهیه شده و تقریباً همیشه هندسی، وجود سرپرست واحد برای طراحی مجموعه، رشدی نسبتاً سریع در آغاز و جستجوی تعادل مسکن - کار مشخص می شود.

شهر(های) جدید (ایران - جهان)

New Towns

بحث از ایجاد شهرهای جدید دارای تاریخی طولانی است و از ۵ سده پیش از میلاد، در مستعمرات یونان وجود داشته است. اما شهرهای جدید، به مفهوم مکانی برای رفع مشکلات ناشی از سرریز جمعیت کلانشهرها (← کلانشهر)، ریشه در توسعه های شهری بعد از جنگ جهانی دوم در انگلستان دارد، که طی حدود ۳ دهه، ۲۸ شهر جدید به عنوان راهبردی دولتی و به منظور کاهش و رفع مشکلات اجتماعی، اقتصادی و کالبدی نواحی شهری ساخته شد. براین اساس، شهر جدید یک کانون شهری متعادل و متوازن اجتماعی خودکفا و قائم به ذات است که در اصل برای جذب سرریز جمعیت و اشتغال از مجموعه شهری یا کلانشهر مجاور برنامه ریزی و ساخته می شود. برخی از شهرهای جدید تمهیدی برای اعمال سیاستهای منطقه ای محسوب می شوند. هوارد که زیر تأثیر آرمانشهر گرایانی، چون توماس مور و نظریه جان بلر درباره شهرهای صنعتی و مهم تر از آن، متأثر از دیدگاه لئوناردو داوینچی درباره تقسیم شهر میلان به ۱۰ شهر اقماری (هرکدام با ۳۰,۰۰۰ نفر جمعیت) قرار داشت، کوشید تا خودکفایی، تعادل و کنترل را به عنوان ۳ مفهوم بنیادین در ایجاد شهرهای جدید معرفی کند. در واقع، از آغاز طرح مفهوم شهر جدید توسط هوارد در کتاب *باغشهرهای فردا*، برای آنکه این چنین شهرهایی جنبه خوابگاهی به خود نگیرند، وجه خودبسندگی اقتصادی برای آنها در نظر گرفته شد؛ این خودبسندگی به معنای کفایت و تنوع شغلی تعریف شد. به سخن دیگر یک شهر جدید می بایست دست کم به همان اندازه که ساکنان آن برای کار به شهر دیگر می روند، فرصتهای شغلی ایجاد کند و علاوه براین، تنوع شغلی در شهر جدید وجود داشته باشد و به یک نوع اشتغال خاص متکی نباشد. البته در ابتدا، شهرهای جدید از حیث اشتغال در جهت قطبی شدن پیش می رفتند.

بعضی کارشناسان، حد متناسب جمعیت شهر را بین ۲۰۰-۲۵۰ هزار نفر می دانند، حال آنکه بعضی دیگر،

البته، شهر جدید با انبوهی از واحدهای مسکونی گرد آمده در یک مجتمع بزرگ متفاوت است. معیار این تفاوت در اندازه و وسعت نیست، بلکه بر این واقعیت استوار است که بانیان و سازندگان شهر جدید از همان آغاز هدف خود را در زمینه جمعیت تعیین کرده‌اند و برای این جمعیت نه تنها مسکن، بلکه شغل و تجهیزات متناسب با تعداد آنان، ایجاد یک مرکز و خلاصه، ساخت یک شهر عینی را در نظر گرفته‌اند. برخی از صاحب‌نظران درباره چگونگی تأمین فرصتهای اشتغال در شهرهای جدید بر این باورند که در پاره‌ای از شهرهای جدید برای هر ۴ نفر، ایجاد یک شغل در بخش صنعت و یک شغل در بخش خدمات الزامی است.



عملکردهای شهرهای جدید

شهرهای جدید از کارکردهای اصلی و مشخص برخوردارند:

- شهرهای عمده و مراکز تصمیم‌گیری. برازیلیا، چندیگر، اسلام‌آباد، بلگراد جدید و تیتوگراد. شمار این گونه شهرها در گذشته بسیار زیاد بوده است: ورسای، سن پترزبورگ، واشنگتن، اوتاوا، کانبرا، دهلی نو؛
- شهرهای صنعتی. نووا-هوتا، نزدیک کراکووی در لهستان؛ دونوجواروس، در جنوب بوداپست؛ براتسک، در سیبری؛ چیکوتیمی، در کانادا؛ مورونکس - لا-نو، نزدیک معدن گازلک و بورنی ویل، در بریتانیا که در ۱۸۷۹م نزدیک کانتربری ساخته شد و از نخستین شهرهای جدید صنعتی این کشور محسوب می‌شود؛

- شهرهای دانشگاهی یا پژوهشگران. آکادمگو رودوک، نزدیک نووسی بیرسک؛ تسوکوبا، در ژاپن؛ اورلئان-لاسورس یا آناب، نزدیک لیل؛
- شهرهای احیای اراضی و جمعیت‌پذیر. شهرهای زوی درزی، در هلند که از طریق سدبندی و خشکاندن باتلاقها به وجود آمده است؛ لولی اشتید، امی لورد و فلی ولند؛
- شهرهای جدید در حال جمعیت‌پذیری مجدد. خانه‌های بیلاقی جنوب فرانسه در سده ۱۲م؛ و
- شهرهای جدید/استعماری. شهرهای هیزپانو-امریکن، شهرهای اروپایی شمال افریقا و چسبیده به بخشهای قدیمی شهر.

انواع شهرهای جدید ایران را نیز برحسب نقش و کارکرد می‌توان به صورت زیر معرفی کرد:

- شهرهای جدید صنعتی (با انگیزه نزدیکی به نیروی کار)؛ نمونه پولادشهر، شهرک مس و آبادان؛
- شهرهای جدید کشت و صنعت (با انگیزه بهره‌برداری از آب و خاک)؛ نمونه هفت‌تپه و شوشتر نو؛
- شهرهای جدید معدنی (با انگیزه بهره‌برداری از منابع کانی...؛ نمونه آغاچاری)؛
- شهرهای جدید خدماتی (با انگیزه تأمین خدماتی که در کلانشهرها وجود ندارد، مانند خدمات رفاهی، تفریحی، دانشگاهی...؛ نمونه شهرهای جدید خدماتی)؛
- شهرهای مهاجرنشین (با انگیزه منتفع شدن از نیروی انسانی و منابع طبیعی...؛ نمونه تاحدی برخی از شهرکهای کرج و برخی شهرکهای اطراف تهران)؛
- پایتختهای جدید یا شهرهای سیاسی (با انگیزه تطبیق شرایط سیاسی و محیط اجتماعی...؛ نمونه بسیاری از شهرهای قدیمی ایران)؛ و
- شهرهای سرریزپذیر جمعیت (با انگیزه جابه‌جایی جمعیت، حفظ محیط طبیعی و میراث فرهنگی و کنترل قیمتها) که خود شامل ۳ نوع شهر جدید می‌شود:
 ۱. شهر جدید اقماری، مانند شهر جدید پردیس (مجاور تهران)؛
 ۲. شهر جدید، مانند بهارستان اصفهان؛ و
 ۳. شهرهای موازی، مانند مهرشهر کرج و شهر جدید هشتگرد.

براساس قانون شهرهای جدید ایرلند (۱۹۶۷م)، شهرهای کرایگاون و آنتریم/بالی منا ساخته شدند. دولت فرانسه در ۱۹۶۴م، کار احداث ۹ شهر جدید را آغاز کرد؛ ۵ شهر در اطراف پاریس و ۴ شهر در استانها. این برنامه با حمایت شبکه‌ای از تدارکات حقوقی، فنی و مالی فوق‌العاده صورت پذیرفت. در زمان حاضر بیش از یک میلیون نفر در این شهرها زندگی و کار می‌کنند.

۲ شهر از کوچک‌ترین شهرهای جدید در ۱۹۸۴م به موقعیت قانونی متعارف بازگشت و به این ترتیب، عنوان شهر جدید را از دست دادند. یکی از اینها شهر لوودروی، در نزدیکی روین بود که به دلیل نرخ رشد بسیار ناچیز، به کسری مالی دچار شد. درحالی‌که در مقابل آن، شهر جدید لیل به‌طور کامل طبق بودجه و برنامه پیش رفت و حتی مازاد مالی هم پیدا کرد. ۷ شهر جدید دیگر، پس از غلبه بر رکود اقتصادی و پراکنده کاربهای گاه و بیگاه سیاسی، اکنون به مسیر توسعه افتاده‌اند.

با این وجود، پاره‌ای از مجتمعات بزرگ مسکونی از طریق ایجاد مناطق فعالیتی و تجهیزات، تکمیل می‌شوند و سپس می‌توانند به سوی موقعیت شهر جدید گام بردارند؛ از آن جمله‌اند، شهرهای جدید واقع در حومه پاریس: سارسل، کرتی، ولیزی و پارلی. این درحالی است که تنها ۵ شهر جدید، به‌طور رسمی و اداری، در پیرامون پاریس وجود دارد.

کشورهای اروپایی به دلیل تمرکز فزاینده جمعیتی و محدودیت فضایی شهرهای بزرگ، در ساخت شهرهای جدید تجربه دارند. از جمله شهر جدید تاپیولا در فنلاند؛ شهرهای جدید شروهلمن و ولینگبی در سوئد؛ آلبرتز لوند در دانمارک؛ دونا اوی وروش و تی‌سا پال‌کونیا در مجارستان؛ نواهوتا و استالووا ولا در لهستان؛ و لریدا (Lorida) در اسپانیا.

از میان کشورهای اروپایی، کشور روسیه و در مقیاس وسیع‌تر، اتحاد شوروی (سابق)، تلاش بیشتری در طراحی و ساخت شهرهای جدید داشته است. روسها تعداد بسیار زیادی شهر جدید ساخته‌اند که از آنها به‌مثابه ابزاری برای پیشبرد سیاست سوق جمعیت به سرزمینهای دورافتاده و

تجربه کشورها در ساخت شهرهای جدید

در بریتانیا، به‌موجب قانون شهرکها [شهرهای] جدید مصوب ۱۹۴۶م، ۸ شهر جدید در شعاع ۵۰ کیلومتری لندن ایجاد شد که نخستین آنها استیونج نام داشت. با ساخته شدن ۱۴ شهر دیگر (آخرین آنها میلتن کینز در ۱۹۶۷م) از شدت فشار بر سایر شهرهای پرجمعیت کاسته شد. در لندن جاذبه و برتری شهر آنچنان بود که این شهرهای جدید از حالت شهرهای اقماری خارج نشدند.

شهرهای جدید پس از جنگ در انگلستان، پاسخ به گزارش بارلو (۱۹۴۰م) و طرح لندن بزرگ توسط ابر کرومبی (۱۹۴۵م) بشمار می‌رود. توصیه‌های گزارش بارلو درباره توزیع جغرافیایی جمعیت صنعتی، شامل نیاز به شهرهای اقماری برای ساماندهی مجدد نواحی پرتراکم شهری بود. طرح ابرکرومبی اصول کلی عدم تمرکز و بازتوسعه و تعادل بخشی منطقه‌ای لندن را مطالبه می‌کرد. عامل کلیدی در گسترش حومه‌نشینی در لندن و سایر شهرهای بزرگ انگلستان، وجود حمل‌ونقل جدید بود. شهرداریها ابتدا تراموا و سپس اتوبوسهایی برای دسترسی به فضاهای شهری جدید در نظر گرفتند و مترو و خطوط ریلی مخصوص برای سفرهای روزانه طراحی شد. به‌طورکلی، حمل‌ونقل ریلی مهم‌ترین زیرساخت توسعه شهرهای جدید انگلستان بوده است. به عقیده کلود شالین، طی چند دوره، چندین نسل از شهرهای جدید در انگلستان به‌وجود آمده است:

- نخستین دوره (۵۱-۱۹۴۵م) که با ۱۰ عملیات شهرسازی، مانند هارلو، باسایلدون و کراولی آغاز می‌شود؛
- دومین دوره (۶۱-۱۹۵۱م) که تنها ساخت کمبرنولد در نزدیک گلاسکو را دربر می‌گیرد و طراحی فشرده با تراکم بالا دارد؛
- سومین دوره (۶۸-۱۹۶۱م) که شامل ۷ شهر جدید می‌شود: اسکیل، موسدال، لیونگ استون، واشنگتن، رانکورن، ریچیچ، ایرواین و میلتن کینز؛ و
- چهارمین دوره (۷۰-۱۹۶۸م) که ۵ شهر جدید را شامل می‌شود: تل‌فورد، وارینگتن، پیتر بروف، نورتامپتون و سانترال لانکشاير نیوتاون.

مشغول به کار هستند. در ۱۹۷۳م، شهر توگرانوگ، سومین شهر جدید، در جنوب شهر ودن وستون گریک و به صورت چشم‌اندازی از تپه- ماهورها و رودخانه مورو مبیج، بسیار تماشایی است، به وجود آمد. جمعیت این شهر جدید حدود ۱۰۰،۰۰۰ نفر است. گونگاهلین چهارمین شهر جدیدی است که در ۱۹۷۵م در شمال شهر کانبرا تأسیس شد. این شهر ۸۵،۰۰۰ نفر ظرفیت دارد.

شهرهای جدید بسیاری در آسیا احداث شده‌اند. مهم‌ترین نقش این‌گونه شهرها، تمرکززدایی از مادرشهرها و شهرهای بزرگ، جذب سرریزهای جمعیتی، تأمین مسکن، ساماندهی فضایی مادرشهرها، اسکان شاغلان بخش صنعت، توسعه ناحیه‌ای و کاهش زاغه‌ها بوده است. کشورهای ژاپن، اردن، هند، کره جنوبی، سنگاپور، اندونزی، مالزی، عربستان سعودی و بنگلادش این شهرها را در الگوهای مختلف طراحی و احداث کرده‌اند در چین بیش از ۶۰ شهرک اقماری [شهر جدید] با جمعیت هریک بیش از ۶۰،۰۰۰ نفر، در محدوده شانگهای بزرگ ایجاد شده است. در ایران نیز شهرهای جدیدی در پیرامون شهرهای بزرگ آن مطالعه، طراحی و اجرا شده‌اند.

در ژاپن باغشهر را دِن‌ان تاشی می‌نامند. تاشی یعنی منظر زیبا و دِن‌ان یعنی روستا یا حومه. هدف از ایجاد شهرهای جدید در ژاپن، تمرکززدایی اداری، جذب سرریزهای جمعیتی و هویت علمی شهرهاست. طرحهای آینده ژاپن برای شهرهای جدید یکی شهرک شناور مخبراتی توکیو به عنوان تکنوپلیس و دیگری آسمان شهر شناور است به ارتفاع ۲۰۰۱ متر برای جمعیتی معادل ۳۰۰،۰۰۰ نفر که شامل ۵۰۰ طبقه با عمر مفید ۶۰۰ سال (فونداسیون آن در عمق ۲۰۰ متری دریا قرار دارد و در برابر ۱۴ ریشتر زلزله مقاوم است).

کره جنوبی سیاست احداث شهرهای جدید را به علت تورم قیمت مسکن در ۱۹۸۹م در پیش گرفت و در پی آن، ۵ شهر جدید در اطراف سئول طراحی شد (جمعیت آنها بین ۲۹۵،۰۰۰-۳۹۰،۰۰۰ نفر در نظر گرفته شده است).

در اندونزی شهرهای جدید در ۴ الگوی شهرهای جدید بزرگ، شهرهای جدید معدنی و صنعتی، شهرهای

کمتر توسعه یافته، استفاده می‌کنند. شهرهای جدید شوروی تا ۱۹۷۶م، بین ۱۰۰-۱۲۰۰ واحد بود. طی ۳ برنامه ۵ ساله تا پیش از ۱۹۹۰م، سالانه ۱۰۰-۱۲۵ شهر جدید ایجاد شده است. بیشترین تعداد شهرهای جدید در قسمت اروپایی روسیه قرار دارد. در مجموع، شهرهای جدید مستقل ۱۷٪ از کل سکونتگاههای شهری را تشکیل می‌دهند.

نمونه شهرهای جدید ایالات متحده آمریکا در دهه ۱۹۶۰م عبارتند از: کلمبیا، در ایالت مریلند؛ رستن، در ایالت ویرجینیا و ایروین، در ایالت کالیفرنیا. همچنین شهرهای جدید والنسیا، گرین بلت و رادبرن.

در دهه ۱۹۷۰م، وزارت مسکن و شهرسازی آمریکا، برنامه شهرهای جدید شامل ۱۶ واحد بود که ۳ شهر از آنها، پروژه‌های باز توسعه‌ای یا آنچه که شهرهای جدید در شهر (New Towns in town) نامیده می‌شوند، بودند. شهرهای باقیمانده یا شهرهای اقماری و یا شهرهای مستقل بشمار می‌رفتند. در دهه ۱۹۸۰م، بخش خصوصی علائق خود را در مورد برنامه‌ریزی و ساخت شهرهای جدید تداوم بخشید که طی آن، شهرهای جدید متعددی طراحی و ایجاد شدند. در همین دوره زمانی، آمریکا بیش از ۱۴۰ شهر جدید داشت.

یکی از معروف‌ترین شهرهای جدید آمریکا، رادبرن در ایالت نیوجرسی است که توسط کلرنس اشتاین با کمک هنری رایت در ۱۹۲۸م طراحی شده است.

در استرالیا، شهر کانبرا (پایتخت استرالیا)، به دلیل انتقال مراکز خدمات‌رسانی عمومی در دهه ۱۹۶۰م، رشد بسیار سریعی داشت و همین امر باعث گسترش مناطق سکوتی جدیدی گردید که این کار با افزایش ظرفیت مناطق مختلف شهر اصلی (کانبرا) و جایگزینی حومه‌های نامنظم و پخش شده در سایر شهرهای استرالیا و یا با طراحی و تأسیس شهرهای جدید در شمال و جنوب کانبرا صورت گرفت. در ۱۹۶۲م، شهر ودن، اولین شهر جدید، در ۱۲ کیلومتری جنوب مرکز شهر ایجاد شد. شهر جدید وستون گریک نیز بعدها به منظور سکونت ۶۰،۰۰۰ نفر به شهر ودن افزوده شد. در حال حاضر در این شهر حدود ۸،۰۰۰ نفر در اداره‌های دولتی، مغازه‌های خرده‌فروشی و مشاغل خدماتی

شهرهای جدید العشیر من رمضان، مدینه سیتة اکبر و مدینه السادات، ۳ مرکز مستقل هستند که هر یک در توسعه نهایی بین ۳۵۰،۰۰۰-۵۰۰،۰۰۰ نفر جمعیت و بالغ بر ۸۰،۰۰۰ فرصت شغلی را خواهند داشت.

کتاب‌شناسی:

- آتش، فرهاد. «شهرهای جدید و آینده شهرنشینی در ایران»، ترجمه حسین حاتمی‌نژاد و ریحانه هاشمی، مجله شهرداریها، شماره ۵۷، بهمن ۱۳۸۲.
- آندرهیل، جک. آ. «شهرهای جدید شوروی، طرح‌ریزی و سیاست شهری در سطح محلی، شکل‌گیری چهره شهرهای شوروی»، ترجمه ش. مهدوی، مجله آبادی، سال اول، شماره ۲، پاییز ۱۳۷۰.
- اطهاری، کمال. «اشتغال در شهرهای جدید»، مجموعه مقالات سمینار شهرهای جدید فرهنگی جدید در شهرنشینی. انتشارات شرکت عمران شهرهای جدید، وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۶۹.
- باستیه، ژان و دزر، برنار. شهر. ترجمه علی اشرفی، تهران: انتشارات دانشگاه هنر، ۱۳۷۷.
- پاشایی، ع. فرهنگ اندیشه نو. تهران: انتشارات مازیار، چاپ اول، ۱۳۶۹.
- پیران، پرویز. «نیم‌نگاهی به نوشته‌ها از دیدگاه مسائل فرهنگی و اجتماعی»، مجموعه مقالات ارائه شده در سمینار شهرهای جدید. شرکت عمران شهرهای جدید، وزارت مسکن و شهرسازی، مهر ۱۳۶۹.
- جواد شهیدی، کوروش. مقدمه‌ای بر مفاهیم نوشته‌ها از آغاز تا امروز. انتشارات پژوهنده، ۱۳۷۷.
- روبنستاین، جیمز. شهرهای جدید (۴)، ۲۵ سال تجربه شهرهای جدید فرانسه. ترجمه محمد تقی‌زاده مطلق، انتشارات شرکت عمران شهرهای جدید، ۱۳۸۴.
- رئیس‌دانا، فریبرز. «مکانیابی شهرهای جدید و دستیابی آنها به هدفهای تعیین شده (سنجش تجربه شهرهای جدید ایران)»، مجموعه مقالات سمینار شهرهای جدید (اصفهان ۱۳۷۶)، ناشر شرکت عمران شهرهای جدید، بهار ۱۳۸۳.
- زیاری، کرامت‌الله. «نقش شهرهای جدید در روند شهرنشینی، مورد منطقه اصفهان»، مجله رشد آموزش جغرافیا، شماره ۴۵، زمستان ۱۳۷۶.
- زیاری، کرامت‌الله. برنامه‌ریزی شهرهای جدید. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۸.
- سرور، رحیم. فرهنگ لغات و اصطلاحات جغرافیای انسانی. تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرری، چاپ اول ۱۳۸۳.
- شرکت عمران شهرهای جدید. شهر جدید پلادشهر، نشریه داخلی- تخصصی. دوره جدید شماره‌های یک تا چهار، بهمن و اسفند ۱۳۸۳ و فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۴.
- شکویی، حسین. دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری. تهران: انتشارات

جدید مرزی و شهرهای جدید مرکزی طراحی و احداث شده است.

در اردن، شهر جدید ابونصیر، در نزدیکی عمان، موفق نبوده است و به مکان ذخیره و انبار مسکن عمان مبدل شده است.

کشور عربستان سعودی در ۱۹۷۵م تصمیم گرفت وزارتخانه‌ها و سفارتخانه‌ها را از جده به ریاض انتقال دهد. به‌این‌ترتیب، شهر ریاض به‌عنوان یک شهر جدید دیپلماتیک برپا شد.

تعدادی از شهرهای جدید در افریقا دقیقاً براساس الگوهای اروپایی و امریکایی ساخته شده‌اند و اغلب، با فرهنگ مردم افریقا ناسازگار هستند. این شهرها را می‌توان به ۲ دسته تقسیم کرد:

• شهرکهای اقماری به‌منظور تمرکززدایی از شهرهای مرکزی؛ و

• پایتختهای جدید، مانند پایتخت نیجریه که در ۱۹۷۳م از لاگوس به مجموعه شهرهای جدید در مجاورت ابوجا منتقل شد. در تانزانیا شهر دارالسلام و در سایر مناطق افریقا، گابرون، لیبون‌گون در مالادی و آباچی و اوری از جمله این‌گونه شهرهای جدید است.

قاهره بزرگ نه تنها متراکم‌ترین شهر مصر است، بلکه بزرگ‌ترین کانون تمرکز شهری در کل جهان عرب بشمار می‌رود. در ۱۹۸۸م حدود ۱۱ میلیون نفر در این شهر زندگی می‌کردند که معرف ۲۱٪ از کل جمعیت مصر بود. حدود ۴۰٪ از کل فرصت‌های شغلی صنعتی و ۵۸٪ از شاغلان بخش خدمات در مصر در این فضای شهری متمرکز شده‌اند. این منطقه کلانشهری با رشد جمعیتی روزانه ۷۰۰ نفر مواجه است که برای آنان باید مسکن و فرصت شغلی فراهم گردد. رشد و گسترش فزاینده شهر قاهره به قیمت نابودی اراضی مرغوب و حاصلخیز آبیاری شده دره و دلتای نیل به وقوع می‌پیوندد.

به‌منظور مقابله با این روند، رهایی از فشار جمعیت بر کلانشهر و ایجاد فرصتهایی برای صنعت در دستور کار قرار گرفت. نخست در ۱۹۷۷م چند شهر جدید در منطقه بیابانی، در فاصله ۴۰-۹۵ کیلومتری قاهره، احداث شد.

سمت، ۱۳۷۳.

- شکویی، حسین. *شهرکهای جدید*. نشریه شماره ۱۴ مؤسسه تحقیقات اجتماعی و علوم انسانی سلسله انتشارات شهرشناسی، شماره ۴، دانشگاه آذربایجان شماره ۱۲۸، ۱۳۵۳.

- شیعه، اسماعیل. *مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی شهری*. انتشارات دانشگاه علم و صنعت، ۱۳۶۹.

- عظیمی، ناصر. «نوشهرهای ایران و توزیع فضایی آن بین سالهای ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۰»، *مجله ایران‌شناسی*. سال اول، شماره اول، دی ۱۳۷۰.

- فرید، یدالله. *جغرافیا و شهرشناسی*. تبریز: انتشارات دانشگاه تبریز، ۱۳۶۸.

- کربلایی نوری، رضا و ریاحی دهکردی، فرزانه. «زبان مشترک فضا»، «بررسی شهرهای جدید پس از جنگ در بریتانیا»، «شهرهای سبز»، *مجموعه مقالات شهرسازی، کتاب شهرهای جدید (۵)*. تهران: شرکت عمران شهرهای جدید، ۱۳۸۳.

- مولین، پیر. *نوشهرها*، ترجمه رضا قیصریه، نشر فضا، ۱۳۶۵.

- Atash, Farhad. "Planning and Development of New Towns: the experience of the USA", *International conference on Urban Development New Towns*. Isfahan, Iran, 1993.

- Atash, Farhad. *New towns and future Urbanisation in Iran*, *TWPR*, 22 (1), 2000.

- Gallion, Arthur, B. and Eisner Simon. *The Urban Pattern, City Planning and Design*. 4th ed. CBS Publishers, Delhi-110032 (India), 1984.

- Grenyer, Neville et.al. *Contrasts in Development*. Oxford: Oxford University Press, 1977.

- Hall, Peter. *Cities of Tomorrow*. UK: Blackwell, 1977.

- Hiraskar, G.K. *Fundamentals of town planning*, India: Delhi DH an pat Rai & Sons, 1989.

- Johnston R.J et al, *The Dictionary of Human Geography*. third edition, Basil: Blackwell, 1994.

- Meyer, Günter. "Problems of Industrial Development in the New Desert Cities of Egypt", *Applied Geography and Development*. Vol. 34. Germany, 1989.

- Monkhouse, F.J. *A Dictionary of Geography*. 2th ed. London: Edward Arnold, 1969.

- Pacione, Michael. *Urban Geography, A Global Perspective*. 2th ed. London and New York: Routledge, 2005.

- Sendich, Emina. *Planning and Urban Design Standards*. American Planing Association, London: John Wiley & Sons, Inc., 2006.

حسین حاتمی‌نژاد

سابقه

شهر جدید (نوشهر)، شهری است که برای هدفهای خاص با برنامه‌ریزی معین ساخته می‌شود. از نظر تاریخی، سابقه ایجاد شهرهای جدید در جهان به بنای اردوگاههای نظامی

و کارگری باز می‌گردد. ایجاد شهرهای جدید در دوران فراغنه مصر حدود ۱۸۹۰ ق.م، از نخستین نمونه‌های این‌گونه اردوگاههاست. پیش از انقلاب صنعتی، شهرهای جدید بیشتر به منظور استقرار و اسکان گروههای کارگری ساماندهی می‌شد.

سابقه ایجاد شهرهای جدید به مفهوم امروزی آن به دوران بعد از انقلاب صنعتی، به‌ویژه به اواخر سده ۱۹م می‌رسد؛ این دوره با افزایش فشار ناشی از صنعتی شدن شهرها و وجود تراکم جمعیتی و فعالیتی در آنها همراه بود و سهم بالایی از شاغلان شهرها را کارکنان صنعتی تشکیل می‌داد. نیاز به تأمین مسکن برای این افراد به دلیل افزایش آلودگیهای محیطی، مسکن ناسالم و بروز مسائلی مثل دفع فاضلاب و فقدان بهداشت، شهرهای صنعتی را درگیر خود کرده بود.

دلیل ایجاد شهرهای جدید از دید بنیانگذاران اولیه کاهش تمرکز جمعیت و مراکز فعالیتی در شهرهای بزرگ بود. به‌ویژه آنکه مشکلات شهر صنعتی قرن ۱۹م، از جمله مسائلی همچون دوری ساکنان از طبیعت و فضاهای باز، حیات اجتماعی شهرها را در معرض تهدید قرار داده بود. به‌این ترتیب، رفتن به جایی که از انبوهی تراکم و تمرکز و بی‌نظمی و آشفتگی مصون باشد، و در کنار دستیابی هرچه بیشتر به طبیعت و فضای باز، بار مسائلی اجتماعی را کاهش دهد و رضایت ساکنان را نیز در پی داشته باشد، مورد توجه قرار گرفت. راه‌حل این معضل، ایجاد شهرهای جدید بود، تا ضمن پاسخ به دنیای درحال گسترش صنعتی، به تجدید حیات حوزه‌های کشاورزی و تحول صنعتی در تولیدات زراعی و دامی و ارائه بهتر و مطلوب‌تر خدمات منطقه‌ای نیز پاسخی درخور داده شود.

در خلال سالهای بعد از انقلاب صنعتی، این فکر در ذهن دست‌اندرکاران و صاحب‌نظران امور شهری مطرح شد و رفته‌رفته ایجاد شهر جدید به‌عنوان راه‌حلی جدی مورد توجه قرار گرفت. در ۱۸۱۶م روبرت اوئن، طرح یک شهر صنعتی را پیشنهاد کرد و در ۱۸۳۲م شارل فوریه به ارائه طرح فالانستر پرداخت. بعدها روبرت لوول، با استفاده از ایده‌های اوئن شهر جدید صنعتی لوول را در ۱۸۸۲م در

مختلف، شهرهای مختلفی بنیانگذاری شده که در دوره خود یک شهر جدید محسوب می‌شد که از آن میان، می‌توان به ایجاد شهرهای جدید در دوره‌های سلوکی، اشکانی و ساسانی اشاره کرد که به دلایل نظامی، حکومتی، مذهبی، تجاری و نظایر آنها برپا گشته‌اند. در دوران اسلامی نیز به دلایل مختلف ایجاد شهرهای نوین کم‌وبیش ادامه یافت.

در دوران معاصر، ایجاد شهر جدید اراک را که در عهد قاجار پی افکنده شد، می‌توان به‌عنوان یکی از اولین شهرهای جدید تلقی کرد. ساخت شهرهای جدید در سده اخیر از روند رشد برخوردار بوده است. ایجاد شهرهای نظامی (مانند پیرانشهر)، شهرهای بندرگاهی (مانند بندر ماه‌شهر و بندر امام خمینی)، شهرهای بازسازی شده پس از زلزله (مانند قوچان و سلماس)، شهرهای سکونتگاهی (مانند شاهین‌شهر)، شهرهای صنعتی (مانند آغا‌جاری، مسجد سلیمان، امیدیه، هفتگل، فولادشهر، البرز و کاوه) از جمله انواع شهرهای جدید ساخته شده در ایران بشمار می‌روند.

پس از انقلاب اسلامی، با توجه به افزایش مهاجرت به سوی شهرهای بزرگ و ایجاد مراکز جدید صنعتی و اقتصادی در نقاط مختلف کشور، زمینه‌های ایجاد شهرهای جدید با سرعت بیشتری مورد توجه قرار گرفت. مصوبه شماره ۱۰۸۳۲۸ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۲۰ ش هیئت دولت نیز آن را تسریع کرد. وزارت مسکن و شهرسازی (← وزارت مسکن و شهرسازی) براساس تبصره ۵ ماده ۱۱ قانون زمین شهری، شرکتی را تحت عنوان شرکت عمران شهرهای جدید (← شرکت عمران شهرهای جدید) تشکیل داد تا مطالعات و برنامه‌ریزی لازم را درخصوص ایجاد نوشهرها به‌عمل آورد. براساس مقررات شرکت عمران شهرهای جدید، ایجاد این نوشهرها براساس اهداف و سیاستهای مرتبط، با مطالعه در امر سرمایه‌گذاری، علت وجودی شهرها، اشتغال، مدیریت شهری، سیاستهای حمل‌ونقل شهری، تأسیسات شهری، طراحی شهری (← طراحی شهری)، گسترش فضاهای باز (← فضای باز) و فضای سبز (← فضای سبزی)، پدافند غیرعامل (← پدافند

ایالات متحد به‌وجود آورد. در ۱۸۵۰م تیتوس سالت شهر جدید سالیتر را شکل داد. در خلال نیمه دوم سده ۱۹م نیز شهرهای جدیدی همچون اسن در آلمان، پولمن در ایالات متحد، سان لایت و برون ویل در بریتانیا به‌وجود آمدند.

از اواخر سده ۱۹م تا پایان نیمه اول سده ۲۰م طرحهای مختلفی برای ایجاد شهرهای جدید به‌عنوان راه‌حل مشکلات شهرهای صنعتی ارائه شد که از جمله آنها طرح باغشهر (← باغشهر) متعلق به ابنزر هوارد، شهر پهنده‌ستی متعلق به فرانک لوید رایت و شهر درخشان متعلق به لوکور بوزیه بود. به‌این ترتیب، از نیمه اول سده ۲۰م شهرهای جدید بسیاری در سطح جهان به‌وجود آمد که شهر جدید لچ‌ورث در بریتانیا اولین آنها بود که بر مبنای نظر ابنزر هوارد در ۱۹۰۳م ساخته شد. از نیمه دوم سده ۲۰م، روند ایجاد شهرهای جدید در دنیا شدت گرفت و شهرهای جدید زیادی بنا نهاده شد. دلیل این گسترش را باید در اثر اعمال سیاستهای نظارت بر نواحی مادرشهری (← مادرشهر) دانست.

در عصر حاضر، شهر جدید به‌عنوان یک واحد اجتماعی شهری برنامه‌ریزی شده تعریف می‌شود. شهر جدید، شهری است که در اراضی جدید، براساس طراحی و برنامه‌ریزی منظم ساخته می‌شود. بسیاری از شهرهای بزرگ امروز جهان، مانند واشنگتن دی.سی، کانبرا، اسلام‌آباد، اتاوا، برازیلیا هرکدام یک شهر جدید محسوب می‌شوند.

از جمله اهداف ایجاد شهرهای جدید، علاوه‌بر تمرکززدایی از حوزه‌های مادرشهری و ایجاد شغل و مسکن برای جمعیت آنها، چاره‌جویی در جهت نظارت بر رشد بیش از اندازه و متراکم شهرهای بزرگ، ایجاد مراکز مناسبی برای زیست سالم جمعیت، رواج بهداشت و کاهش آلودگیهای محیطی، زندگی در کنار طبیعت، امکان نزدیک بودن فاصله بین محیطهای کار و سکونت، استفاده بیشتر از خدمات شهری و تأسیسات فرهنگی، دسترسی به نواحی حومه‌ای شهرها و فضاهای باز مرتبط با آنها، اعتدال در قیمت زمین و تأمین مسکن و رفاه عمومی است.

ایجاد شهرهای جدید در ایران، از نظر تاریخی پیشینه‌ای طولانی دارد. در ادوار مختلف تاریخی و در حکومتهای

غیرعامل) و ایجاد صنعت دنبال می‌شود.

به‌موجب مصوبه مورخه ۱۳۶۸/۱۰/۲۵ ش شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مکانیابی شهرهای جدید براساس میزان افزایش جمعیت شهر در طول ۲۰ سال، تعیین سقف جمعیتی شهر جدید، حفظ اراضی کشاورزی، حداکثر استفاده از اراضی دولتی، فاصله مکانی مناسب تا شهر اصلی، تأمین آب، مناسب بودن از نظر نوع ناهمواریهای زمین، ملاحظات امنیتی، سیاسی و نظامی، صرفه‌های اقتصادی و اجرایی صورت می‌پذیرد. همچنین بر مبنای ماده ۱ مصوبه مورخ ۱۳۷۱/۵/۲۵ ش هیئت دولت، شهر جدید به مکانی اطلاق می‌شود که در محدوده آن برای اسکان و فعالیت جمعیتی بیش از ۵۰,۰۰۰ نفر یا دست‌کم ۱۰,۰۰۰ واحد مسکونی به همراه ساختمانها و تأسیسات عمومی، اجتماعی و اقتصادی ساکنان آن در خارج از حوزه شهری و حریم استحفاظی شهرهای موجود پیش‌بینی شده باشد. بر مبنای ماده ۲ این مصوبه شهر جدید، ابتدا با توجه به سیاستهای دولت و در قالب طرح کالبدی ملی (← طرح کالبد ملی) و منطقه‌ای و یا در موارد استثنایی طرح جامع شهری و پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی برای تصویب به شورای عالی شهرسازی و معماری ایران ارائه می‌شود. مطابق ماده ۱۲ این مصوبه، بخش خصوصی نیز می‌تواند با تأیید وزارتخانه‌های کشاورزی (← وزارت جهاد کشاورزی) و جهادسازندگی (← وزارت جهاد سازندگی) و شرکتهای آب و برق منطقه‌ای متقاضی ایجاد شهر جدید باشد.

طبق آئین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرحهای توسعه مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۱۲ ش طرح شهرهای جدید عبارت است از طرحهایی که برای ایجاد شهرهای جدید طبق مصوبه شماره ۲۳۲۴۰/ت/۲۷۶ مورخ ۱۳۷۱/۶/۲۵ ش در قالب طرحهای کالبدی ملی و منطقه‌ای و جامع ناحیه‌ای ضرورت و مکان ایجاد آنها با سقف جمعیتی و نوع فعالیت معین به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران خواهد رسید و متعاقب آن، برای آنها باید مانند سایر شهرها، طرح جامع و تفصیلی تهیه گردد. اگرچه فعالیت مربوط به ایجاد شهرهای جدید در ایران،

از زمان تشکیل شرکت عمران شهرهای جدید و از ۱۳۶۴ ش ادامه داشته و آئین‌نامه‌ها، مصوبات و مقررات ویژه‌ای را پدید آورده و فعالیتهای اجرایی آن به ایجاد چندین شهر جدید منتج شده است، ولی ضوابط قانونی آن در تاریخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۶ ش به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. به‌موجب این قانون، شهر جدید به آن‌گونه نقاط جمعیتی اطلاق می‌شود که در چارچوب طرح مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، در خارج از محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهرها- هرکدام که بزرگ‌تر باشد- برای اسکان حداقل ۳۰,۰۰۰ نفر به اضافه ساختمانها و تأسیسات مورد نیاز عمومی، خدماتی و اجتماعی و اقتصادی ساکنان آن پیش‌بینی می‌شود. مکانیابی شهرهای جدیدتر با رعایت سیاستهای دولت و در قالب طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای و ناحیه‌ای و براساس پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی و تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تعیین می‌شود. به‌موجب همین قانون، شهر جدید باید طرحهای جامع و تفصیلی داشته باشد. وزارت مسکن و شهرسازی نیز مکلف است که پس از حصول اطمینان از اسکان حداقل ۱۰,۰۰۰ نفر جمعیت در شهر جدید، مراتب را به‌منظور ایجاد شهرداری به وزارت کشور اطلاع دهد و این وزارت مکلف است که نسبت به تشکیل شورای شهر و شهرداری در شهر جدید اقدام نماید. چنانچه طرح شهر جدید به پایان نرسیده باشد، پس از ایجاد شهر جدید، شرکت سازنده موظف به تکمیل طرح فضاها، عمومی و تأسیسات زیربنایی و تحویل نقشه‌ها و اسناد و مدارک مربوطه به‌صورت بلاعوض به شهرداری محل است.

از نیمه دوم دهه ۱۳۶۰ ش تا نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ ش و به‌منظور اسکان سرریز جمعیتی شهرهای بزرگ ایران، احداث حدود ۳۰ شهر جدید در ایران آغاز شده که کارساخت بسیاری از آنها در دست اجراست. مهم‌ترین این شهرها عبارتند از: شهرهای جدید هشتگرد، پردیس، اندیشه و پرند (حوزه تهران)، مهاجران (حوزه اراک)، فولادشهر، مجلسی و بهارستان (حوزه اصفهان)، گلپهار و بینالود (حوزه مشهد)، صدرا (حوزه شیراز)، رامین (حوزه اهواز)،

شهر جهانی

The World City

شهر جهانی شهری است که به خاطر برخورداری از امکانات گسترده، از جمله فناوری اطلاعات، جایگاه برجسته مالی و تجاری و عملکردهای هدایتی، هم فرایند جهانی شدن را انعکاس می‌دهد و هم در تسریع آن نقش خاصی ایفا می‌کند. در پی تحولات فرهنگی و اقتصادی جهانی، محیط زندگی و در نتیجه شهر، در مقیاس جهانی متحول شده است. کستلز در این باره تأکید دارد که با تحول اقتصاد متکی بر تولید صنعتی به اقتصاد مبتنی بر خدمات، همراه با تأثیرات فوق‌العاده ارتباطات راه دور، شهر متحمل تغییرات عظیم و دائمی می‌شود. به عبارت دیگر، عصر اطلاعات شهر را به مرکز تقاضا برای جریان اقتصاد و خدمات ارتباطات راه دور تبدیل می‌کند. به همین ترتیب، افزایش این گونه تقاضاها موجب تقویت نقش شهر و عملکردهای آن در فرایند جهانی شدن (← جهانی شدن) می‌گردد. بنابراین، برای درک بهتر مفهوم شهر جهانی لازم است به نقش فناوریهای عصر حاضر، یعنی دانش میکرو الکترونیک و ارتباطات راه دور در تحول شهرها اشاره شود. گراهام و ماروین شهرها را کانون اصلی جریان ارتباطات راه دور و عملکرد شبکه‌های الکترونیکی برمی‌شمارند و از اتصال قوی و سینرژیک شهرها با ارتباطات راه دور و شبکه‌های زیرساختی سخن می‌گویند. براین اساس، شهر محل آشکار شدن فناوریهای جدید ارتباطی است. بدینسان، شهر به عنوان محل تمرکز این گونه فناوریها، جایگاهی والا برای جریان عملکردهای جهانی فراهم می‌آورد، به نحوی که یک سلسله تمرکزهای جدید، به ویژه در زمینه فعالیتهای اقتصادی، مراکز فرماندهی و عملکردهای اداری در شهر پدیدار می‌گردد. کستلز در همین زمینه، مرکز تجاری و بین‌المللی شهرها را قلب اقتصادی شهر در اقتصاد جهانی - اطلاعاتی می‌نامد که به واسطه زیرساختهای ارتباطات راه دور، انواع ارتباطات، خدمات شهری و فضاهای اداری و نهادهای وابسته به فناوری و آموزش تجهیز شده‌اند. او شهر اطلاعاتی را به

عالیشهر (حوزه بوشهر)، سهپند (حوزه تبریز) و علوی (حوزه بندرعباس). در طول این ۲ دهه نسبت به برپای چند همایش ملی و بین‌المللی در زمینه ایجاد شهرهای جدید نیز اقدام شده است که از جمله آنها می‌توان به همایش بین‌المللی توسعه شهری و شهرهای جدید در ۱۳۷۲ ش در اصفهان و همایش بین‌المللی شهرهای جدید در ۱۳۸۴ ش در تهران اشاره کرد.

کتاب‌شناسی:

- آبادی، فصلنامه شهرسازی و معماری. توزیع فضایی شهرهای جدید ایران، شماره‌های ۲۹، ۳۰ و ۳۱، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۷۸.
- دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران. مقررات شهرسازی و معماری و طرحهای توسعه و عمران مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از تاریخ تأسیس تا پایان شهریور ۱۳۸۳. تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۸۳.
- حبیبی، سید محسن. از شار تا شهر، تحلیلی تاریخی از مفهوم شهر و سیمای کالبدی آن، تفکر و تأثیر. تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۵.
- سعیدنیا، احمد. «جایگاه شهرهای جدید در نظام شهری ایران»، مجموعه سمینار شهرهای جدید. تهران: شرکت عمران شهرهای جدید، ۱۳۶۸.
- شیعه، اسماعیل. «اراک شهر جدید عهد قاجار»، فصلنامه تحقیقات فرهنگی - هنری استان مرکزی. شماره ۷ و ۸، اراک: انجمن علمی، فرهنگی و هنری استان مرکزی، ۱۳۷۵.
- شیعه، اسماعیل. مبانی برنامه‌ریزی شهری. چاپ هجدهم، تهران: دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۶.
- مرکز تحقیقات شهرسازی و معماری ایران (۱۳۸۲- الف). مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی. جلد اول از آغاز تا پایان ۱۳۷۸، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۷۸.
- مرکز تحقیقات شهرسازی و معماری ایران. مجموعه قوانین و مقررات شهرسازی. جلد دوم، سالهای ۱۳۷۹-۱۳۸۰، تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۲.
- Galantay, E.Y. *New Towns: Antiquity to the Present*. George Braziller, New York, 1995.
- Osborn, F.J. & Whittick, A. *New Towns, Their Origins, Achievement and Progress*. U.K.: Leonard Hill, 1977.
- Sutcliffe, A. *Towards the planned City, Germany, Britain, United States and France, 1780-1914*. Second Edition, New York: St. Martines Press, 1981.
- Whittick, A. (ed). *Encyclopedia of Urban Planning*. McGraw Hill, Inc., 1974.

اسماعیل شیعه

به‌عنوان مکانی که تجارت جهانی در آنجا انجام می‌شود، به کار گرفته شد. امروزه، با آشکارتر شدن آثار فرایند جهانی شدن، شهر جهانی به‌عنوان بارزترین ثمره آن، توجه زیادی را به خود جلب کرده است. نظریه‌پردازان مختلف، شهر جهانی را با تعاریف گوناگونی معرفی کرده‌اند که این تعاریف در اغلب موارد، از مفاهیم مشترکی برخوردارند.

مفهوم شهری با تمامی مشخصات یک جامعه اطلاعاتی، شهر جهانی می‌خواند. به‌این ترتیب، شهر جهانی عملکردهای هدایتی اقتصاد جهانی را در یک شبکه تصمیم‌گیری و مراکز تبدیل اطلاعات به جریان می‌اندازد. براین اساس، حاصل ارتباطات راه دور و نیروهای اقتصاد جهانی بر شهر، شهر- منطقه‌های جهانی است. شورت و



جان فریدمن، شهر جهانی را با ۴ خصوصیت زیر تعریف می‌کند:

- نقاط پایه‌ای در سازماندهی فضایی و ارتباطی تولید و بازارها؛

- مراکز اصلی تمرکز و انباشت سرمایه بین‌المللی؛

- مراکز همکاری، فرماندهی مالی، حمل‌ونقل و ارتباطات جهانی و خدمات تجاری در سطح بالا؛ و

- نقاط مقصد برای مهاجران بومی و بین‌المللی.

سازن نیز خصوصیات مشابهی را برای شهر جهانی برمی‌شمارد:

- نقاط فرماندهی به‌شدت متمرکز در امر سازماندهی اقتصاد جهانی؛

- مکانهای کلیدی برای شرکتهای خدماتی خاص و مالی؛

- کانونهای تولید، شامل تولید نوآوریها یا نوآوریهای در

کیم در این‌باره معتقدند، جهانی شدن با عملکردهای خاص خود معمولاً در شهرها بروز می‌یابد و شهرها جهانی شدن را فرا گرفته و انعکاس می‌دهند. به اعتقاد آنها، گسترش عملکردهای شهر جهانی منبع اصلی بازساخت شهری در شهرهای جهانی است.

به‌این ترتیب، شهر به دلیل امکانات فناوری و فضایی که ارائه می‌دهد، محل پیشبرد فرایند جهانی شدن است. درواقع نقطه‌ اثر فناوریهای ارتباطی و نیروهای اقتصاد جهانی در شهرها قرار دارد و حاصل آن تبدیل شهر به شهر جهانی با عملکردهای جهانی است. بنابراین، همان‌طور که شهر صنعتی حاصل انقلاب صنعتی و فناوری تولید صنعتی بود، شهر جهانی را می‌توان حاصل انقلاب اطلاعاتی و فناوری ارتباطات راه دور تلقی کرد.

واژه شهر جهانی نخستین‌بار توسط پاتریک گِدِس

تجاری، مالی و اداری، بیمه، توزیع و حمل و نقل، صنعت و پژوهش و توسعه، عملکردهای خدماتی (خدمات خاص کامپیوتری برای سایر عملکردها)، عملکردهای آموزشی و تحقیقاتی و عملکردهای رسانه‌ای است. تفاوت این عملکردها در شهر جهانی در مقایسه با عملکردهای مشابه در سایر شهرها، سرعت جریان و سادگی وقوعشان با استفاده از فناوری جدید اطلاعاتی و در قالب شبکه‌های مجازی و دیجیتالی است.

کتاب‌شناسی:

- «جهانی شدن شهرها و پیش‌فرضهای طراحی شهری برای مواجهه با آن»، *مجله صفا*. شماره ۳۶، تهران: دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه شهیدبهشتی، ۱۳۸۲.

- Castells, Manuel. "European Cities, the Informational Society and the Global Economy", LeGates Richard T. and Frederic stout (eds). 1996. *The City Reader*. London and New York: Routledge, 1993.
- Castells, Manuel. "Grassrooting the Space of Flows", *Cities in the Telecommunication Age the Fracturing of Geographies*. Wheeler, et al, (eds). London and New York: Routledge, 2000.
- Friedmann, J. "The World City Hypothesis", *Development and Change*. 17. pp 69-83, 1986.
- Geddes, Patrick. *Cities in Evolution*. London: Benn, 1995.
- Gillespie, Andrew and Richardson, Ronald. "Teleworking and The City: Myths of Work Place Transcendence and Travel Reduction", *Cities in the Telecommunication Age the Fracturing of Geographies*. Wheeler et al (eds). London and New York: Routledge, 2000.
- Graham, Stephen and Marvin, Simon. "Urban Planning and the Technological Future of Cities", *Cities in the Telecommunication Age the Fracturing of Geographies*. Wheeler, et al (eds). London and New York: Routledge, 2000.
- Graham, Stephen and Simon, Marvin. *Telecommunications and the City: Electronic Spaces, Urban Places*. London and New York: Routledge, 1996.
- Hall, Peter. "Megacities, World Cities and Global Cities", *The First Megacities Lecture*. Rotterdam. February 1997.
- Lord Rogers of Riverside. *Towards an Urban Renaissance*. London: E & Fn Spons, 1999.
- Rennie Short, John and Yeong-Hyun Kim. *Globalization and the City*. New York: Longman, 1995.
- Sassen, Saskia. *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, Ca.: Fine Forge Press, 1994.
- Sassen, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokio*, Princeton: Princeton University Press, 1991.
- Shacher, A. Randstad Holland; a "world city?", *Urban Studies*. 31(3), pp 381-400.

هدایت صنایع؛ و

• بازارهایی برای تولیدات و نوآوریهای تولیدی.

شاگرد برای تعریف شهرهای جهانی، فراهم آمدن زیرساختهای قدرتمند فیزیکی و اجتماعی را ضروری می‌داند.

شورت و کیم پس از مقایسه، تحلیل و جمع‌بندی تعاریف متعدد، در تعریف جامع، شهرهای جهانی را به‌عنوان گره‌های مرکزی در شبکه جهانی جریانهای اقتصادی و مکانهای خاص اجتماعی- فرهنگی معرفی می‌کنند.

و بالاخره، پیتر هال شهرهای جهانی را به‌عنوان برخی شهرهای بزرگ و قدیمی تر جهان معرفی می‌کند که نه به دلیل اندازه، بلکه به دلیل عملکردشان در شبکه ارتباطات جهانی قرار دارند. به اعتقاد او، تجارت جهانی در شهرهای جهانی، به‌ویژه با تولید خدمات اطلاعاتی تخصصی (همچون خدمات مالی، خدمات رسانه‌ای، خدمات تحصیلی و بهداشتی) و گردشگری (شامل توریسم تجاری) شکل می‌گیرد؛ ولی در عین حال، به تبعیت از ایده مکانهای مرکزی، عملکردهای سطح پائین تر را نیز برای مناطق کوچک‌تر، به‌خصوص در سطح ملی برای شهروندان محلی خود، انجام می‌دهند.

توجه به این تعاریف نشان می‌دهد، آنچه یک شهر را واجد خصوصیات جهانی شدن می‌گرداند، عملکردهایی است که برعهده دارد. از این رو، شهر جهانی اصولاً شهری عملکردی خوانده می‌شود.

بنابراین، شهر جهانی شهری است که از تجهیزات و تأسیسات الکترونیکی برای جریان ارتباطات راه دور برخوردار و از این طریق، قادر به ارائه و تسهیل عملکردهای جهانی است. شهر جهانی هم مرکزی برای ارائه، کنترل و فرماندهی عملکردهای جهانی و محل استقرار شرکتهای فراملی و خدمات و تسهیلات مورد نیاز مثل هتلها، رستورانها، بانکها، فرودگاهها و غیره است و هم مرکزی برای زندگی اجتماعی- فرهنگی خاص افراد انسانی، شامل شهروندان بومی و جهانی.

عملکردهای جهانی شامل انواع فعالیتهای حکومتی،

سازگاری پیدا کرده‌اند. به‌این ترتیب، شهرهای جهانی در سطوحی از سلطه هستند که تولید، توزیع و شبکه‌های ارتباطی را در سطح جهانی مدیریت می‌کنند. چنین نقشی است که آنها را به مظهر جهانی شدن اقتصاد تبدیل کرده است. به بیان ساده‌تر، این شهرها مقرر مدیریت اقتصاد جهانی را تشکیل می‌دهند و حتی اقتصادهای غیررسمی و زیرزمینی از قلمرو مدیریتی آنها بیرون نیستند.

مرکزیت فرهنگی

برخی از پژوهشگران معتقدند که تمرکز فعالیتهای بزرگ اقتصادی در برخی شهرهای جهانی و هدایت آنها با مدیریتهای متمرکز، تنها با رجوع به علت‌های اقتصادی قابل توضیح نیست و باید عوامل فرهنگی را نیز در این خصوص مورد توجه قرار داد. آنچه شهرهای جهانی را به موقعیت فعلی رسانده است به تنهایی از جغرافیای اقتصاد جهانی آنها ناشی نشده است، بلکه از جغرافیای فرهنگی آنها، به‌ویژه در رابطه با قلمرو ملی نیز تأثیر همه‌جانبه گرفته است. شهرهای جهانی نه تنها از حیث اقتصادی مرکزیت دارند و بسیاری از مناطق اقتصادی، حاشیه یا پیرامون آنها محسوب می‌شوند، بلکه از لحاظ فرهنگی نیز از موقعیت یک مرکز که نقاط پیرامونی بسیاری را تغذیه می‌کنند، برخوردارند. این شهرها بسیاری از نهادها و مراودات اجتماعی را شکل می‌دهند و بسیاری از عقاید جمعی و گفتمانها را در سطح ملی و جهانی جهت‌دهی می‌کنند. به‌این ترتیب، آنها هم مرکز شبکه ارتباطات اقتصادی هستند و هم کانون شبکه اجتماعی و فرهنگی. آنها برای بازنمائیها، الگوها و نوآوریهای فرهنگی نیز به‌مثابه مرکز محسوب می‌شوند؛ به‌عنوان مثال، شهری مانند نیویورک یک شهر جهانی است که در ابعاد فرهنگی فراورده‌های فرهنگی و فکری ایالات متحد را در سطح کشور و در سطح جهان گسترش می‌دهد.

شکاف اجتماعی

یکی از مظاهر شهرهای جهانی تعمیق شکافهای اجتماعی یا به‌عبارتی قطبی شدن اجتماعی و فضایی آنهاست. گرچه

- Takahashi, Junjiro and Sugiura, Noviyuki. "The Japanese Urban System and the Growing Centrality of Tokyo in the Global Economy", Lo, F. and yeung, y (eds), *Emerging World Cities in Pacific Asia*. United Nations: University press, 1995.
- Wheeler, James O; Aoyama, yuko and Warf, Barney (eds). *Cities in the Telecommunication Age, The Fracturing of Geographies*. New York and London: Routledge, 2000.
- World Commission Urban 21. *World Report on the Urban Future 21*. Berlin, Federal Republic of Germany, 2000.

شهرزاد فریادی

کارکرد شهرهای جهانی

با اینکه جهانی شدن متضمن شکل‌گیری اقتصادی با وسعت و گستره کره زمین است، اما برخی از وجوه عمده این اقتصاد نه تنها به همین میزان پراکنده نیست، بلکه درست در نقطه مقابل آن، میل به تمرکز دارد. سرمایه و صنعت از جمله عناصر اصلی اقتصاد جهانی است که به‌لحاظ جغرافیایی و فضایی به تمرکز شدید تمایل دارند و چنان‌که مشهود است، عملاً در چند شهر بزرگ متمرکز می‌شوند. این امر شاید به دلیل تسهیل دسترسی آنها به خدمات ارتباطی و اطلاعاتی است که به‌نوبه خود در این شهرها تمرکز پیدا کرده‌اند. فریدمن در همین خصوص از پارادایم تازه‌ای در تقسیم کار جهانی و نظام فضایی شهر سخن به میان آورده است. فریدمن معتقد است که شهرهای جهانی به خاطر قدرت اقتصادی خود، در رأس یک ساختار سلسله مراتبی از حیث تقسیم کار جهانی قرار دارند که در رأس این سلسله مراتب یک طبقه اجتماعی قرار دارد که فریدمن آن را *طبقه اجتماعی ماوراء سرمایه‌داری ملی* می‌خواند.

مرکز فرماندهی جهانی

چنین موقعیتی از وجوه چندگانه این شهرها حاصل می‌شود، از جمله اینکه این شهرها، سررشته شبکه‌ای از ارتباطات جهانی هستند، آن‌هم در مقیاسی که آنها را بیش از اینکه در نظام شهری کشوری یا ملی قرار دهد، در قلب نظام جهانی قرار می‌دهد. پیوند چند سطحی این شهرها با اقتصاد جهانی، آنها را به قدرتی جهانی تبدیل می‌کند. این شهرها همچنین از لحاظ وسعت، جمعیت و کارکرد فضایی، با فعالیتهای اقتصادی-اجتماعی در سطح تازه‌ای

جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۴.

- Castells, Manuel. *The Informational City: Information, Technology, Restructuring and Urban-Regional Process*. Oxford: Blackwell, 1989.
- Friedmann, J. "The World City Hypothesis", *Development and Change*. 17: 69-84, 1986.
- Knox, p. and Taylor, P. *World Cities in a World-System*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Sassen, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Soja, W. *Postmetropolis: Critical studies of Cities and Region*. Oxford: Blackwell, 2000.

کمال پولادی

شهر دیجیتالی ← شهر الکترونیک

شهر سالم

Healthy Town

شهر سالم شهری است که به‌طور مستمر به ایجاد و بهبود محیط اجتماعی و منابع اجتماعی خود می‌پردازد تا به مردم امکان دهد با همکاری متقابل از تمام ظرفیتها برای ساختن شرایط بهتر زندگی بهره‌گیرند. مفهوم شهر سالم در ۱۹۸۴م در کنفرانسی با نام *فراسوی مراقبتهای بهداشتی* که سازمان بهداشت جهانی در شهر تورنتو کانادا برگزار کرد، به‌منظور بررسی پیشرفتهای حاصله در زمینه راهبرد سلامتی برای همه مطرح شد. از جمله مقالاتی که در این کنفرانس ارائه شد، مقاله پروفسور لئونارد دهل، مشاور سازمان بهداشت جهانی و استاد بهداشت عمومی و برنامه‌ریزی شهری دانشگاه برکلی کالیفرنیا و استاد بالینی بیماریهای روانی سانفرانسیسکو، با نام «شهر سالم» بود.

دهل در این مقاله اثر الگوهای شهرسازی را بر سلامت روانی ساکنان شهر مورد بررسی و تحلیل قرار داد و شهر سالم را این‌گونه تعریف کرد: شهر سالم، شهری است که به‌طور مداوم در ایجاد یا بهبود شرایط اجتماعی، کالبدی و

شکاف اجتماعی و فضایی از مشخصات تمام شهرهای بزرگ جهان سرمایه‌داری است، اما برخی محققان معتقدند که این شکاف در شهرهای جهانی ابعاد خاص خود را دارد. این امر تا حدود زیادی با بالا بودن سطح اشتغال در بخش خدمات نسبت به اشتغال در بخش تولید در این شهرها بستگی دارد. شاغلان بخش خدمات به‌نسبت شاغلان بخش تولید، درآمد و دستمزد کمتری دارند. مهاجرت گسترده از نقاط مختلف کشور و جهان به شهرهای جهانی، از دیگر عوامل گسترش ابعاد شکاف اجتماعی در شهرهای جهانی است که در عین حال، با بالا بودن سطح اشتغال در بخش خدمات ارتباط دارد. انبوه کارکنان و کارگران بخش خدمات و تراکم جمعیتی این اقشار در محله‌های فقیرنشین، شهرهای جهانی را مانند خود جهان در عصر جهانی شدن و به مراتب بیش از آن، به ۲ قطب فقیر و غنی، با فاصله بسیار، تقسیم کرده است.

در شهرهای جهانی نوعی احساس جهان‌شهری حاکم است، زیرا به‌طور گسترده‌ای پذیرای افراد و اجتماعات از سراسر جهان هستند. به‌همین دلیل، یکی از نمودهای شهرهای جهانی که به آنها جلوه جهان‌شهری می‌دهد، حضور هویت‌های گوناگون نژادی و قومی در آنهاست. لوس‌آنجلس از این حیث در میان دیگر شهرهای جهانی جایگاه شاخصی دارد.

کدام شهرها؟

در مورد اینکه کدام شهرها در پهنه جهانی در زمره شهرهای جهانی قرار می‌گیرند، اختلاف نظر وجود دارد؛ با این حال، در مورد برخی شهرها اتفاق نظر هست که نیویورک، لندن و توکیو از این زمره و از مصادیق بارز شهر جهانی هستند. سایر شهرهایی که تحلیل‌گران اغلب آنها را در فهرست شهرهای جهانی قرار می‌دهند عبارتند از: سئول، شانگهای، هنگ‌کنگ، فرانکفورت، جاکارتا، برلین، سنگاپور و لوس‌آنجلس.

کتاب‌شناسی:

- شورت، ج. و یونگ، ه. *جهانی شدن و شهر*، ترجمه احمد پوراحمد و ش. رستمی، پژوهشگاه علوم انسانی، فرهنگ و مطالعات اجتماعی

از شهر سالم صورت گرفت، اما ارائه چنین تعریفی موضوع ساده‌ای نبود؛ با این وجود مطلبی که اکثر کارشناسان بدان اذعان داشتند، این بود که ایده شهر سالم صرفاً به معنی پائین بودن بیماریها و ارائه خدمات بهداشتی و درمانی در شهر نیست. آنان بر اساس نتایج تحقیقات خود، معتقد بودند که همه ابعاد زندگی شهرنشینی و همه مجموعه شهر می‌بایست به‌عنوان عرصه‌هایی تلقی شوند که زمینه‌ساز موقعیتها و امکانات برای ایفای نقش اساسی در سلامت شهروندان و ساکنان باشند. همچنین معتقد بودند که نباید فراموش کرد که هر شهری یکناست و خصوصیات منحصر به فرد، زندگی، روحیه و حتی شخصیت ویژه دارد، و باید به صورت یک موجودیت کامل درک شود.

با در نظر گرفتن شرایط فوق، صاحب‌نظران ملاک‌هایی برای تعریف شهر سالم تعیین کردند که منطبق بر ملاک‌هایی عام از شهر شد؛ ملاک‌هایی که برنامه‌ریزان و مقامات هر شهری با توجه به ویژگیهای خاص شهر خود آن را تفسیر

توسعه منابع تلاش می‌کند تا بدین وسیله امکان عملکرد منطقی در جهت نیل به حداکثر بهره‌وری از تواناییهای انسان را فراهم آورد. بدین ترتیب، دهل ایده جدیدی را ارائه داد که در آن چارچوب و امکان تلفیق دیدگاههای اکولوژیکی با دیدگاههای جامع بهداشتی به وجود آمد. علاوه بر آن، ایده شهر سالم پشتوانه نظری مناسبی برای تعمیم اهداف راهبردی بهداشت برای همه، در همه محیطهای شهری فراهم ساخت.

با این وجود، طرح ایده شهر سالم نه به‌عنوان یک کشف جدید، بلکه به‌عنوان نقطه عطفی در فرایند تاریخی بهسازیهای محیطی بشمار می‌رود. آن‌طور که دهل خود نیز به آن اذعان دارد: «ایده شهر سالم اساساً تحولی در تفکر ماست، هرچند این ایده به مفهوم عام خود قدیمی است، اما احیاء مجدد و کوشش بی‌سابقه‌ای است در نگرشی جامع‌تر به بهداشت شهرها».

پس از آن، تلاشهایی دیگر برای ارائه تعریف کامل‌تری



شهر سالم

می‌کنند، و متناسب با شرایط، مسائل و اولویتهای مورد نظر

• شهر باید بتواند خود را برای تأمین نیازهای فزاینده و متغیر زندگی تطبیق دهد؛

• شهر باید بتواند ساکنان و شهروندان خود را قادر سازد از ظرفیتهای شهر به‌نحو بهینه بهره‌گیرند؛ و
• این موارد تحقق نمی‌یابند، مگر آنکه مردم آموزشهای لازم را کسب کنند.

دکتر جان اشتون از دیگر صاحب‌نظران و استاد دانشگاه لیورپول، شهر سالم را محصول ارتباط متقابل و نزدیک بین شهروندان، فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی داخل شهر و منابع محیط شهر می‌داند. از نظر او، یک شهر موقعی ناسالم است که نتواند منابع اساسی زیر را برای سلامت شهروندان خود تأمین کند:

• خوراک سالم و کافی؛

• هوای پاکیزه برای تنفس؛

• سیستم آبرسانی سالم؛

• بهداشت برای همه؛

• سرپناه عاری از فقر؛

• فضاهای تفریحی؛ و

• فعالیتهای سالم.

از نظر اشتون تأمین این موارد از شروط لازم برای شهر سالم است، ولی کافی نیست. برای اینکه مردم و خانواده‌هایشان از سلامتی کامل در شهر برخوردار شوند، مجموعه‌ای از پیش‌نیازهای محیطی (اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، خدماتی) نیز باید به آنها افزوده شود.

علاوه‌براین، او اقدامات شهر سالم را از برقراری ارتباط بین اقدامات سنتی محیط فیزیکی در جهت روشهای جلوگیری از مرگ‌ومیر و شیوع بیماری، کیفیت درمان و خدمات پزشکی پیشگیری‌کننده با اقدامات فرهنگی، مشارکت و همکاری بین بخشی بخشهای اجتماعی و سطوح حمایتی متقابل می‌داند. در واقع، شهر سالم از نظر او پلی بین این دوگونه اقدام است.

صاحب‌نظران متعدد دیگری نیز در این میان به‌ارائه تعریف شهر سالم پرداخته‌اند؛ برای مثال، یکی از کارشناسان منطقه مدیترانه شرقی سازمان بهداشت جهانی

می‌کنند، و متناسب با شرایط، مسائل و اولویتهای مورد نظر به کار می‌گیرند. بنابراین، تصویری که ایده شهر سالم ارائه می‌دهد، تصویری جامع است. نکات حائز اهمیت در چارچوب این تصویر عبارتند از:

• طرز نگرش به شهر بر مبنای ایده شهر سالم. شهر ارگانیزم پیچیده‌ای است که مثل هر ارگانیزم دیگری زندگی می‌کند، نفس می‌کشد، رشد می‌کند و مرتباً در حال تغییر است.

• نسبی بودن تعریف. شهر سالم به‌شکل کامل وجود ندارد، این مفهوم آرمان و چشم‌اندازی است که طرح شهر سالم به‌سوی آن جهت‌گیری کرده است.

• روند تعریف. شهر سالم به‌عنوان یک فرایند جاری تعریف می‌شود، نه یک نتیجه. به سخن دیگر، فرایند ایجاد شهر سالم همراه با تحقق نسبی آرمانها و اهداف، مدام در حال اصلاح و تکامل است؛ بنابراین، نمی‌توان انتظار داشت که در قالب یک برنامه کوتاه‌مدت، میان‌مدت و یا حتی بلندمدت تحقق یابد و دیگر کاری باقی نماند.

پروفسور دهل شهر سالم را پس از ۱۹۸۴م مجدداً با توجه به لزوم ارائه تصویری جامع از آن، بدین‌صورت تعریف نمود: «آنچنان محیط اجتماعی و کالبدی با چنان امکاناتی که انجام کلیه فعالیتهای زندگی را به سهولت و با کارایی مطلوب امکان‌پذیر سازد. وی سپس در ۱۹۸۶م، با همکاری هنکوک، تعریف دیگری ارائه داد که به‌واسطه آن، تعاریف قبلی را به‌صورت زیر تکمیل کرد: «شهر سالم شهری است که به‌طور مداوم و پیوسته، در حال ایجاد و بهبود محیطهای اجتماعی و کالبدی خویش بوده و منابع اجتماعی را گسترش می‌دهد، به‌نحوی که آن محیطها مردم را قادر سازد تا در اجرای همه عملکردهای زندگی اجتماعی و در پرورش حداکثر توانائیهای بالقوه‌شان به‌طور متقابل از یکدیگر حمایت و پشتیبانی کنند».

بالین وجود، این تعریف مبتنی بر شرایطی بود که قبلاً پروفسور دهل به‌شرح زیر اعلام کرده بود:

• پاسخهای شهر به نیازهای گسترده مردم و سازمانهایش می‌بایست مناسب و مؤثر باشد؛

• شهر باید بتواند با کاستیهای خود به‌عنوان یک نظام و با

می‌توان به تشکیل ستاد شهر سالم تهران و اجرای پروژه شهر سالم (به صورت pilot در یکی از محلات جنوب این شهر موسوم به ۱۳ آبان) اشاره کرد.

پس از آن، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی دامنه فعالیتها را در این زمینه در سطح کشور گسترش داد (حتی فعالیتهایی نیز در زمینه روستاهای سالم به اجرا گذاشته شد) و با تشویق مسئولان محلی و شهرداران در دهها شهر دیگر فعالیتهای مطالعاتی و یا اجرایی آغاز شد. در نهایت، با تشکیل شورای عالی شهرهای سالم کشور (با حضور همه دستگاهها و وزارتخانه‌های ذی‌ربط) و استقرار دبیرخانه آن در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برنامه‌ریزی شد تا هماهنگیهای بین‌بخشی در چارچوب پروژه‌های شهر سالم به صورت مؤثرتری به انجام رسد.

کتاب‌شناسی:

- Ashton, John. *Healthy Cities*. England: Open University Press, 1992.
- Ashton, John. "Healthy Cities Concepts & Vision". *A Resource for the WHO Healthy Cities Project*. England: University of Liverpool, 1988.
- Duhl, L. "The Healthy City: Its Function and its Future", *Health promotion*. Vol. 2, No. 2, Britain: Oxford University Press, 1985.
- Hajikhani & Sallehi. "Urban Planning for Healthy City Concept", *World Health Organization*. Vol. 1, Regional E.M., 1997.
- WHO. *Twenty Steps for Developing a Healthy Cities Project*. Copenhagen: Regional Office for Europe, 1992.

اسماعیل صالحی

شهر قابل زیست

Liveable City

محصول ارتباط متقابل و نزدیک بین شهروندان، فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی و منابع محیطی شهر است. شهر قابل زیست را گاهی مترادف شهر سالم (← شهر سالم) می‌دانند. شهر زمانی ناسالم است که نتواند منابع اساسی لازم را برای

در سمپوزیوم شهر سالم که در ۱۳۷۰ش در تهران برگزار شد، تصویری این چنین از شهر سالم ارائه داد: «در شهر سالم مجموعه‌ای از امکانات رفاهی، بهداشتی، اجتماعی و اقتصادی برای یک زندگی سالم در نظر گرفته می‌شود».

سازمان بهداشت جهانی که متولی اصلی پروژه‌های شهر سالم است، با اصلاحات مختصری، تعریف دهل و هنکوک را به صورت زیر مبنای تعریف رسمی شهر سالم قرار داده است: «شهر سالم، شهری است که محیطهای کالبدی و اجتماعی را به طور پیوسته بهبود می‌بخشد و منابعش را توسعه می‌دهد، به نحوی که مردم بتوانند در تحقق همه تواناییهای خود به طور متقابل از یکدیگر پشتیبانی کنند».

سازمان بهداشت جهانی به استناد تعریف فوق اهداف و خط‌مشیهای پروژه‌های شهر سالم را تدوین کرد و با استقبال مقامات محلی در اقصی نقاط جهان، به ویژه مقامات شهرهای منطقه اروپا روبرو شد. به زودی این برنامه (در اواخر دهه ۱۹۸۰م) به یک نهضت جهانی مبدل شد و با گسترش تعداد شهرها، سازمان بهداشت جهانی برای فراهم شدن امکان مبادله تجربیات بیش از هزار شهر فعال در اجرای پروژه شهر سالم، به طراحی شبکه شهرهای سالم اقدام کرد.

ایده شهر سالم در ایران

سابقه مطرح شدن ایده شهر سالم در ایران (به عنوان یکی از کشورهای عضو سازمان بهداشت جهانی - منطقه مدیترانه شرقی EMR) به برگزاری «سمپوزیوم شهر سالم» بازمی‌گردد که در ۱۳۷۰ش به مدت ۳ روز با دعوت از کارشناسان و متخصصان رشته‌های مختلف برگزار شد. سازمان بهداشت جهانی در منطقه مدیترانه شرقی پیشتر در نوامبر ۱۹۹۰م، اولین کنفرانس را در این زمینه تشکیل داده و ۳ مطالعه موردی از شهرهای لاهور، اسکندریه و تهران در آن مطرح شده بود. در این کنفرانس بر استفاده از تجربیات مناطق اروپا در شهرهای کشورهای منطقه تأکید شده بود. سمپوزیوم مزبور را شهرداری تهران با همکاری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در شهر تهران برگزار کرده بود که از مهم‌ترین دستاوردهای این کنفرانس

شهر قابل زیست

و محله‌های مسکونی آن مراکز مناسبی داشته باشند. معابر و شبکه‌های دسترسی آن نیز به‌نحو مناسبی به‌وجود آمده و کلیه تأسیسات مورد نیاز به‌صورت سلسله‌مراتبی در آن استقرار یافته باشند. رعایت شاخصه‌های آب‌وهوایی در ساختمانها و فضاهای شهری، ارتباط شهر با شاخصه‌های فرهنگی و اجتماعی و جایگاه اینها در سیمای کلی شهر از جمله مشخصه‌های چنین شهری محسوب می‌شود. در آخر، شهر قابل زیست باید به زیور هنر در طرح فضاهای عمومی خود آراسته باشد.

سلامت شهروندان خود فراهم آورد.

با توجه به شرایط و ویژگیهای شهر سالم، شهر قابل زیست، مرزی ندارد و به‌سوی تمام جهان باز است. در چنین شهری، محله‌ها یا محدوده‌های جدا از هم پیدا نمی‌شود. چنین شهری باید از ترکیب مناسب عملکردها و کاربریهای زمین (← کاربری زمین) خود قابل تشخیص باشد و به‌نحوی باشد که شهرسازان و متخصصان علوم شهری توانایی و رغبت اظهارنظر درباره آن را داشته باشند. یک شهر قابل زیست، شهری است که در آن بین فضاهای



ارتقاء سطح بهداشت عمومی و سلامتی جسمی و روانی جمعیت، رفاه عمومی، ارتباط مناسب بین بافتهای شهر، اعتدال در شرایط اجتماعی و اقتصادی، نظم در طراحی و برنامه‌ریزی شهر، همخوانی تأسیسات زیربنایی، حمل‌ونقل مناسب، منظرسازی و وجود فضاهای باز (← فضای باز) و سبز (← فضای سبز شهری)، ایمنی در برابر حوادث و اتفاقات طبیعی و اجتماعی، دارا بودن مسکن مناسب، نبود فقر، جرم و اعتیاد و بیکاری (← بیکاری)،

ساخته شده شهر و محیط طبیعی آن تناسب وجود داشته باشد. در چنین شهری برای زندگی اجتماعی مردم با یکدیگر فضاهای مشترکی وجود دارد. آخر آنکه، در شهر قابل زیست، جایی برای فقر و ناکامی وجود ندارد. این شهر نه برای متخصصان علوم شهری و یا سازمانهای اداری شهر، بلکه برای ساکنان آن شکل می‌گیرد.

از جمله ضرورت‌های یک شهر قابل زیست آن است که کالبد شهر به‌خوبی طراحی و برنامه‌ریزی شده باشد و شهر

کتاب‌شناسی:

- بهزادفر، مصطفی. *دانشنامه واژگانی طراحی شهری*. تهران: وزارت مسکن و شهرسازی، ۱۳۸۶.
- حاجی‌خانی، غلامرضا و صالحی، اسماعیل. «شهر سالم: معیارها و شاخصهای شهرسازی در: شهرداریها»، *ماهنامه پژوهشی و آموزشی و اطلاع‌رسانی برنامه‌ریزی و مدیریت شهری*. شماره ۲۷، تهران: وزارت کشور، ۱۳۸۰.
- Barton, H. *Shaping Neighbourhoods: A Guide for Health, Sustainability and Vitality*. Spon press, 2004.
- Bob Cook, R. & Lavsén, W.U. *Special Districts/ The Ultimate in Neighbourhood Zoning, Lincoln Institute of Land Policy*. Cambridge, M.A., 1990.
- Cowan, R. *The Dictionary of Urbanism*. Streetwise Press, Limited, U.K., 2005.
- Salzano, E. "Seven Aims for the Livable City", *Making Cities Livable* L.S.H. Crowhurst et al, (eds.) Canada, Vancouver, 1997.
- Sternberg, S.V.U. "Ten Guide Line for the Planning and Development of a New Urban Neighbourhood", *Making Cities Livable* L.S.H. Crowhurst et al (eds.) Canada, Vancouver, 1997.

اسماعیل شیعه

شهرداری

Municipality

نهاد شهرداری از نظر حوزه وظایف، عملکرد و محدوده خدمات، در سطح جهان تعریف و مفهوم متفاوتی دارد. در بسیاری از کشورها، شهرداری کوچک‌ترین سازمان اداری در سطح کشور است که به تنسيق و تنظيم امور و نگهداری شهرها می‌پردازد. در برخی از کشورها، مانند ایتالیا، فرانسه و نروژ، شهرداری به‌صورت بخشی - ناحیه‌ای اداره می‌شود؛ در بعضی دیگر، مانند کانادا و گروئلند، شهرداری محدوده وسیعی دارد و حوزه عمل آن بزرگ‌تر از کل مساحت بریتانیاست. در برزیل و استرالیا، شهرداری به‌عنوان قسمتی از یک ایالت، در اتریش به‌عنوان یکی از تقسیمات منطقه‌ای، در بلژیک و بولیوی به‌عنوان قسمتی از یک استان و در بوسنی و هرزگوین به‌عنوان قسمتی از یک شهرستان

اعتدال در تراکم جمعیت و ساختمان، تأمین نیازمندیهای عمومی و خدمات رفاهی و مکانیابی صحیح کاربریهای بزرگ زمین از مشخصه‌های یک شهر قابل زیست و سالم است. رواج ارتباطات مناسب اجتماعی و تمدن‌ساز بودن شهر نیز از جمله خصوصیات شهر قابل زیست است.

محلّه (← محلّه) در شهر قابل زیست شرایطی دارد که از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- محلّه آینه تمام‌نمای جامعه پیشرفته زمان و جلوه‌های فرهنگی ساکنان خود باشد؛
- محلّه، به حالت جدامانده از شهر (Getto) در نیامده باشد؛
- در محلّه بین محیط کار و محیط سکونت پیوند برقرار باشد؛
- نیازمندیهای روزمره جمعیت به تناسب سطح نیازهای آن در دسترس قرار داشته باشد؛
- امنیت و ارتباط اجتماعی تضمین شده باشد؛
- ضمن دربرداشتن راههای مناسب، از شبکه‌های حمل و نقل و وسایط نقلیه عبوری به دور باشد؛
- تراکم مسکونی و قطع‌بندیهای زمین به‌نحو مطلوب صورت گرفته باشد؛
- در برنامه‌ریزی و طراحی محلّه تغییرات احتمالی آتی منظور شده باشد؛
- در محلّه مسائل زیست محیطی و بوم‌شناختی رعایت شده و محلّه از آلودگیهای محیطی به دور باشد؛ و
- مردم محلّه در امور مربوط به خود از برنامه‌ریزی و طراحی گرفته تا جریان روزمره زندگی دخالت داشته باشند. شهرهای کوچک، کم‌تراکم و دور از آلاینده‌های محیطی برای نیل به شرایط شهر قابل زیست از آمادگی بیشتری برخوردارند، زیرا پدیده تراکم بیش از حد و تمرکز جمعیت به شهرهای غول‌آسایی منجر می‌شود که دستیابی به شهر قابل زیست و سالم را با مشکلات زیادی مواجه می‌سازد. با این همه، از میان شهرهای بزرگ جهان، شهرهایی نیز وجود دارند که طبق معیارهای سازمان بهداشت جهانی و نهادهای اجتماعی بین‌المللی شرایط یک شهر قابل زیست را دارند؛ شهرهای سیاتل و ونکور در امریکای شمالی از این جمله هستند.

شهرداری

به واحدی اطلاق کرد که در یک مرکز جمعیتی با خصایص شهری، به منظور اداره امور محلی و ارائه خدمات عمومی مورد نیاز تشکیل می‌شود. در برخی دیگر از تعاریف، شهرداری به عنوان حکومت خودمختار محلی یا حکومت مشارکتی شهر یا شهرک یاد شده است. از سوی دیگر، شهرداری را گاهی کامل‌ترین سازمان محلی دانسته‌اند. شهرداری را می‌توان به یک شرکت یا سازمان تعاونی تشبیه کرد که مردم یک شهر سهام‌داران قهری آن هستند و این سهام‌داران از میان خود، عده‌ای را به عنوان نماینده در شورای شهر - مانند هیئت مدیره شرکت تعاونی - انتخاب می‌کنند و اداره امور شهر را به آنها می‌سپارند.

بر اساس این تعاریف از مفهوم شهرداری و حوزه عمل آن، می‌توان مشخصه‌های شهرداری را شامل شهری بودن، غیردولتی بودن، استقلال، انتخابی بودن، رسمیت داشتن و موظف به اداره امور محل و ارائه خدمات عمومی مورد نیاز ساکنان شهر دانست. به ترتیب، وظایف شهرداریها با وجود این مشخصه‌ها و وظایف، در سطح شهرهای مختلف جهان متفاوت است. در برخی از شهرها، مانند شهرهای ایالات متحد، حفاظت محیط، امنیت، برنامه‌ریزی برای اوقات فراغت شهروندان، آموزش و تعاون اقتصادی، از جمله وظایف شهرداریهاست؛ در شهرهای هلند، تأمین تأسیسات زیربنایی و مایحتاج شهری، نظافت و فضای سبز و در شهر تورنتو (کانادا)، حفظ و ارتقاء بهداشت عمومی، برنامه‌ریزی برای اوقات فراغت شهروندان، حفظ و گسترش فضای سبز، خانه‌سازی و شهرسازی در حوزه عمل شهرداریها قرار دارد. در بسیاری از کشورها، اموری مانند رفاه اجتماعی (← رفاه اجتماعی)، وظایف تولیدی و اقتصادی، اداره امور حمل‌ونقل، گسترش فضای سبز، نظارت بر امور ساختمانی و شهرسازی و نظافت شهر از وظایف مشترک شهرداریهاست.

از نظر تاریخی، سابقه مدیریت بر شهرها به دوران باستان باز می‌گردد. در یونان باستان، شهرها خودمختار بودند و به گونه‌ای مستقل، به اداره امور می‌پرداختند؛ مفهوم دولت - شهرها حاکی از همین معناست. چنین روالی با شدت و ضعف و با تفاوت‌های ساختاری در جهان ادامه

است. در چین و تایوان شهرداری سازمانی است که از نظر حقوقی در حد یک استان عمل می‌کند و در پرتغال، شهرداری سازمانی محلی است.

شهرداری ماهیتاً سازمانی است که با شهر، جمعیت، محدوده تعریف شده و وظایف مرتبط با آن مفهوم می‌یابد، و از شهرهای کوچک تا بزرگ را که معمولاً توسط یک شهردار و شورای شهر اداره می‌شود، دربر می‌گیرد.

از نظر حقوقی، شهرداری سازمانی است که سکنه یک شهر، با استفاده از حقوق طبیعی خود و اختیاراتی که قانون به آنها عطا کرده، به منظور ایجاد و اداره کردن تأسیسات عمومی و وضع و اجرای نظامات شهری و تأمین نیازمندیهای مشترک محلی به وجود می‌آورند و به آن اختیار و نمایندگی می‌دهند تا هزینه خدماتی را که برعهده آن واگذار شده، به طریقی منطقی و عادلانه بین سکنه شهر و استفاده‌کنندگان توزیع و از آنها وصول کند؛ در صورتی که هر یک از شهروندان از پرداخت سهمی که باید پرداخت کند، خودداری و یا نظامات شهری را رعایت نکنند، شهرداری می‌تواند با استفاده از اختیار قانونی که از سوی مردم شهر به آن داده شده است، آنها را وادار به پرداخت سهم خود و رعایت نظامات و مقررات شهری کند. از سوی دیگر، شهرداری واژه‌ای مترادف Municipality و از ریشه Municipum به معنی جمیع سکنه در یک محل است که به سبب منافع مشترک گرد آمده‌اند. در برخی از کشورها Municipality فقط به معنای شهرداری یا واحد محلی اداره کننده شهر و در برخی دیگر، به معنای شهر و شهرداری است. شهرداری در حوزه مدیریت شهری، سازمانی است که با بهره‌گیری از الگوها و مفاهیم مدیریت شهری، وظیفه مدیریت و اداره امور شهرداری را برعهده دارد. بدیهی است که چنین مدیریتی را معمولاً مجموعه‌ای از کارگزاران انتخابی - محلی و در مرزهای اداری معین برعهده می‌گیرند.

در تعریفی دیگر، شهرداری سازمانی حقوقی، محلی و مستقل است که در محدوده شهر برای رفع نیازهای عمرانی، رفاهی و خدماتی ساکنان شهر در سطح محلی تشکیل می‌شود؛ منظور آن است که امور با مشارکت شهروندان حل و فصل می‌شود. همچنین شهرداری را می‌توان

داشته است. در دوره روشنگری اداره امور شهرها با تحولاتی همراه بود. با انقلاب صنعتی شیوه‌های مدیریت بر شهرها تحت تأثیر تحولات ناشی از شهرنشینی و پدیده‌های اجتماعی و اقتصادی جدید تغییر یافت و به تدریج خود را به شیوه‌های جدیدی که در کشورهای توسعه یافته امروز دیده می‌شود، نزدیک کرد. در کشورهای توسعه یافته و برخی کشورهای در حال توسعه، امور شهرها به شکل مستقل و براساس انتخاب ساکنان شهرها صورت می‌گیرد.

امروزه در سطح جهان ۳ نظام شهرداری قابل شناسایی

است:

• **نظام «شورای شهر - شهردار»**، که در اوایل سده ۲۰م ابداع شد. در این نظام مردم شهر عده‌ای را به عنوان نماینده خود در شورای شهر و سپس، شورای شهر فرد واجد شرایطی را به عنوان شهردار برمی‌گزینند؛

• **نظام «شهردار - شورای شهر»**، که در این روش مردم، شورای شهر و شهردار را به طور جداگانه انتخاب می‌کنند و شهردار، ریاست بر شورای شهر را نیز برعهده دارد. در اینجا، شهردار لزوماً تخصصی در مدیریت شهری ندارد؛ و

• **نظام «شورایی مطلق»**، که در آن هر یک از اعضای شورا مسئول قسمتی از کارهای شهرداری است و این اعضا ضمن جلسه‌های مشورتی درباره امور، به طور جمعی و با اکثریت آرای اعضاء تصمیم می‌گیرند. در این نظام، معمولاً، یکی از اعضای شورا به عنوان عضو ارشد برای اداره امور جلسات شورا انتخاب می‌شود که در بعضی از موارد، نقش شهردار یا رئیس شورای شهر را نیز برعهده می‌گیرد.

به ترتیب، در بسیاری از شهرهای جهان، شهرداری از ۲ قسمت یا نهاد تشکیل می‌شود که یک قسمت شورا یا انجمن شهر و قسمت دیگر دستگاه اجرایی است. وظیفه اجرای مصوبات شورای شهر با شهردار است.

در برخی از کشورها، شهرداریها نقش حکومت محلی را با اختیارات نسبی دارند و مانند سازمان محلی نیستند. حکومت محلی به تشکیلات و نهادی گفته می‌شود که از سوی مردم یک محل - به نام حکومت محلی - انتخاب شده و مردم نمایندگانی را از طرف خود برای نظارت و تصمیم‌گیری در امور آن انتخاب می‌کنند (← حکومت

محلی).

شهرداری در ایران از نظر تاریخی سوابق قابل توجهی دارد. بدیهی است که در دوران باستان و با وجود شهرهایی مانند هگمتانه، شوش، ایلام، سیلک و شهر سوخته، اداره امور شهرها نمی‌توانسته است بدون وجود متولی یا متولیان امور شهری صورت پذیرد. در دوران ماد، اداره امور سکونتگاهها با رئیس یا بزرگ یا ریش سفید ایل و عشیره بود. در دوره هخامنشی، کشور به ۳۰ قسمت تقسیم شده بود که اداره امور و فرمانروایی هر یک از آنها با «خستر پاون» یا «شهربان» بود. شهرهای ایران در دوره سلوکیان تحت تأثیر نظام شهرهای خودفرمان به سبک شهرهای یونانی قرار داشت. در دوره پارتیان اداره شهرها به سبک یونانیان ادامه یافت، ولی سیاست آن بر مبنای تابعیت از پادشاه قرار داشت. در دوره ساسانی همه شهرها زیر فرمان و قدرت پادشاهان بود. در این دوره، حکومت شهر برعهده «شهریگ» و حکومت روستا برعهده «دیهیگ» قرار داشت. در دوران اسلامی، اداره امور شهرها و تشکیلات آن با ۴ گروه بود. امور اداری و سیاسی و امنیتی شهر برعهده امیر بود؛ امور اجتماعی و اقتصادی و خدماتی شهر برعهده رئیس شهر، کلانتر و کدخدایان محله قرار داشت. امور انتظامی شهر برعهده عسس و داروغه (← داروغه) قرار داشت؛ و بالاخره، مسئولیت امور قضایی شهر آن با قاضی یا محتسب بود. البته شهرهای ایران از تشکیلات غیررسمی، مانند انجمنهای صنفی نیز برخوردار بودند. ولی تا زمان مشروطیت، شهروندان در مدیریت و اداره شهر دخیل نبودند. در سده‌های ۳ و ۴ق چند نوع شهر در ایران درجه بندی شده بود: شهری که سلطان یا امیری بزرگ در آن مستقر بود، «مصر» نامیده می‌شد؛ اگر شهری پایتخت و مرکز ایالتی بود، «قصبه» نام داشت؛ و چنانچه جایگاهی برای اجرای عدالت و مقر دولت یا نمایندگان آن بود، و مسجد جامع نیز داشت، به «مدینه» موسوم بود. در این دوره شهرهای بزرگ را «ام القری» یا «مادرشهر» می‌گفتند، مانند بصره، اصفهان، سمرقند و مرو؛ از ری به عنوان بزرگ‌ترین مادرشهر (امهات البلدان) نام برده می‌شد.

در دوره صفویه، هر یک از محله‌های شهر تأسیسات

شهر از نظر تقسیمات کشوری است.

• از حیث جمعیت، در حال حاضر، ملاک تمایز شهر از روستا داشتن جمعیتی بیش از ۱۰,۰۰۰ نفر است. هر محدوده سکونتی که طبق معیارهای وزارت کشور، شهر محسوب شود، در آن به ایجاد شهرداری اقدام خواهد شد.

• از حیث درآمد که به عوامل مختلفی مانند شرایط اقتصادی ساکنان شهر وابسته است، نحوه مدیریت و اداره شهر و کارایی شهردار و کارکنان شهرداری، و بالاخره تأسیسات صنعتی مجاور از جمله ملاحظات است که در تبدیل یک سکونتگاه به شهر مورد توجه قرار می‌گیرد.

• در ارتباط با تقسیمات کشوری نیز مرکز بخش، شهرستان یا استان بودن در مقایسه با شهرهای مشابه قابل بررسی است و سطح این شهرها به نسبت جایگاه اداری آنها تعیین می‌گردد.

امروزه، با گسترش دانش مدیریت شهری و پیشرفت در روشهای اداره امور شهرها، مفهوم شهرداری به نهاد گسترده‌ای از شهر اطلاق می‌شود که براساس ضوابط علمی و اجتماعی و قانونی، ملتزم به مشارکت شهروندان و دانش مدیریت در اداره امور شهرهاست.

کتابشناسی:

- ایمانی جاجرمی، حسین. «شهرداریها به عنوان سازمانهای محلی»، دو مقاله در خصوص مدیریت شهری در ایران. تهران: مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۴.

- دیاکونف، م. تاریخ ماد، ترجمه کریم کشاورز، تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب، ۱۳۴۵.

- ربوی، مصطفی و رحیمی، فرنگیس. شناخت شهر و مسکن بومی ایران، اقلیم گرم و نیمه‌مرطوب دزفول و شوشتر. تهران: انجمن دانشجویان دانشگاه تهران، ۱۳۵۳.

- رجب صلاحی، حسین. ساختار حکومت محلی، مدیریت شهری و شهرداری. برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، مسائل نظری و چالشهای تجربی، به کوشش سید محمود نجاتی حسینی، تهران: سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۸۱.

- رضایی، عبدالعظیم. تاریخ ده‌هزار ساله ایران. جلد اول و دوم، تهران: اقبال، ۱۳۷۲.

- سعیدی رضوانی، نوید. «وظایف شهرداریها»، دو مقاله در خصوص مدیریت شهری در ایران. تهران: مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۴.

مستقلی داشت: رئیس هر محله «مختار» نامیده می‌شد؛ رئیس مذهبی محله «امام» نام داشت؛ رؤسای محله‌ها زیر نظر حاکم شهر یا کلانتر بودند؛ و هر محله شورای ریش سفیدان و پلیس محله (عسس) داشت.

پس از انقلاب مشروطیت (۱۲۸۵ش)، یکی از قوانینی که در ۱۲۸۶ش به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید، قانون ایجاد انجمنهای ایالتی و ولایتی و قانون بلدیة بود. این قانون اولین مجوز تشکیل شهرداری- بلدیة- در ایران محسوب می‌شود که در تهران و شهرهای بزرگ به مرحله اجرا درآمد این قانون چند سال بعد ملغی شد و دولت وقت سرپرستی ادارات بلدی را به وزارت کشور (داخله) محول کرد. در ۱۳۰۹ش قانون بلدیة لغو و قانون جدید جای آن را گرفت. در ۱۳۱۲ش، قانون احداث و توسعه معابر و خیابانها و در ۱۳۲۰ش، تجدید نظر در آن با عنوان قانون توسعه معابر تصویب و به مرحله اجرا درآمد. در ۱۳۱۶ش نیز نظام اداری و تقسیمات کشوری (← تقسیمات کشوری) مبتنی بر قانون ایالات و ولایات تغییر یافت و به جای آن قانون تقسیمات کشوری به تصویب رسید که در آن سلسله مراتب اداری، شامل استاندار، فرماندار، بخشدار و ده‌دار به اجرا درآمد. شهرداری نیز در زمره ادارات دولتی محسوب شد. در ۱۳۲۸ش لایحه قانون تشکیل شهرداریها و انجمن شهرها و قصابات به تصویب رسید و در ۱۳۳۱ش این قانون تغییر کلی یافت. در ۱۳۳۴ش قانون شهرداریها در برابر قانون ۱۳۳۱ش که حالت تمرکزگرایانه داشت، به تصویب رسید و در اصلاحیه این قانون در ۱۳۴۵ش، حق انتخاب شهردار به انجمن شهر سپرده شد. بعد از انقلاب اسلامی، با تصویب قانون تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا، انتخاب شهرداران به شوراهای اسلامی شهر سپرده شد. اولین انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا در ۱۳۷۶ش صورت گرفت و از این تاریخ، شهرداران توسط شورای اسلامی شهرها انتخاب می‌شود و پس از تأیید وزارت کشور رسمیت می‌یابد.

براساس طبقه‌بندی وزارت کشور (← وزارت کشور)، شهرداریهای ایران در چند گروه دسته‌بندی شده‌اند. اساس این دسته‌بندی نیز تعداد جمعیت، درآمد و مشخصه‌های

- سعیدنیا، احمد. مدیریت شهری. جلد ۱۱، چاپ سوم، تهران: سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، ۱۳۸۳.
- شیعه، اسماعیل. *با شهر و منطقه در ایران*. چاپ چهارم، تهران: دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۸۶.
- کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، نوید. *امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداریها*. جلد دوم، مدیریت شهری و شهرداریها در ایران، تهران: سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۸۱.
- کریمان، حسین. *ری باستان*. تهران: دانشگاه ملی ایران - شهیدبهشتی، ۱۳۵۴.
- مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری. *تحلیلی بر ساختار شهرداریها در ایران*. تهران: وزارت کشور، ۱۳۷۰.
- هاشمی، فضل‌اله. *حقوق شهری و قوانین شهرسازی*. چاپ دوم، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۶۹.
- نصر، عباس. *قانون شوراها*. اصفهان: غزل، ۱۳۷۷.
- مهندسین مشاور هامونپاد. *شیوه‌های افزایش درآمد و کاهش هزینه‌های شهرداریها*. چاپ دوم، تهران: سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، ۱۳۸۳.

اسماعیل شیعه

شهرداری، سازمانهای وابسته (ایران)

سازمانها، ادارات، دفاتر و بنگاههایی که به‌عنوان بازوی عملیاتی شهرداری برای پیشبرد فعالیتهای مختلف شهرداری به‌تناسب اندازه جمعیتی شهر تشکیل شده‌اند. تشکیلات شهرداری در ایران و نهادهای وابسته به آن، از دوران بعد از انقلاب مشروطیت و تصویب قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی متحول شد. در این دوره، تشکیلات شهرداری بر ۳ نهاد انجمن بلدیة، اداره بلدیة و اداره نظمیة استوار گردید. هدف و وظیفه اصلی بلدیة - شهرداری - نیز براساس ماده ۱ قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی، حفظ منافع شهرها و رفع حوایج اهالی شهر بود. طبق همین قانون، رئیس انجمن شهر با نام کلاتر، امور اداری بلدیة را سرپرستی می‌کرد. تشکیلات بلدیة کاملاً مستقل و خارج از محیط سیاسی بود؛ این تشکیلات در شهر تهران شامل اداره میاه - قنوت وقفی شهر - اداره

ارزاق، اداره ساختمان و روشنایی بود که در ۱۲۸۸ش قسمت خیریه و در ۱۳۰۰ش اداره صحیة - بهداشت - و معاونت عمومی بلدیة بر این فهرست اضافه شد. قانون ۱۳۰۹ش نقطه عطفی در مدیریت شهری ایران محسوب می‌شود. این قانون به تحول اساسی در ساختار این مدیریت انجامید و منابع مالی و اعتباری شهرداریها را با تشکیلات همراه ساخت.

در خلال سالهای ۱۳۰۹ش تا عصر حاضر، لویح، قوانین و اقدامات شهرسازی مختلفی بر ساختار اداری شهرداریها تأثیرگذار بوده است که از آن جمله‌اند:

- قانون اصلاح و توسعه و تعریض معابر در ۱۳۱۲ش؛
- لویح مربوط به تملک اراضی توسط شهرداریها در ۱۳۳۹ش؛
- قانون انجمنهای ایالتی و ولایتی در ۱۳۴۱ش؛
- تصویب اختیارات استانداران در ۱۳۴۵ش؛
- تأسیس وزارت آبادانی و مسکن در ۱۳۴۳ش؛
- شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در ۱۳۵۱ش؛
- قانون تغییرنام وزارت آبادانی و مسکن به مسکن و شهرسازی؛ و بالاخره،
- قانون شوراها، اسلامی شهر و روستا (← شورای اسلامی شهر و روستا) در دوران بعد از انقلاب اسلامی.

مهم‌ترین نهاد اثرگذار در مدیریت شهری و شهرداریهای ایران، وزارت کشور است که اهم وظایف آن در این‌باره عبارتند از:

- نظارت و راهنمایی شهرداریها؛
- نظارت بر اجرای قوانین و آئین‌نامه‌ها؛
- نظارت بر اجرای قانون نوسازی و عمران شهر؛
- تعیین نیازمندهای اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی منطقه‌ای و محلی.

به‌طورکلی و از دیدگاه علمی، مبانی قدرت شهردار از قدرت قانونی، فنی و تخصصی و درک سازمانی او ناشی می‌شود. وظایف شهردار نیز به برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، نظارت، کنترل، هدایت و راهبری باز می‌گردد. به همین خاطر، تشکیلات و نهادهای وابسته به شهرداری نیز

متکدیان و ولگردان، امور سالمندان، امور املاک و مستغلات و دارالتأدیبها. علاوه بر این، در خدمات شهری در عرصه های بهداشتی، نظارت بر کالاهای مصرفی، جلوگیری از شیوع امراض شهری و نظارت بر مواد غذایی.

وظایف شهرداری در خدمات شهری

به ترتیب فعالیت خدمات شهری شهرداریها در ۵ عرصه قابل تشخیص است که هر کدام وظایفی را برعهده دارند.

- **خدمات بهداشتی**، شامل نظیف معابر و فضاهای شهری، جمع آوری زباله، امور کشتارگاهها، اداره گورستانها و غسلخانهها، مبارزه با آلودگیهای زیست محیطی؛
- **خدمات رفاهی و تفریحی**، اداره پارکها و فضاهای سبز، فضاهای فرهنگی و تفریحی عمومی، نظارت بر فضاهای فرهنگی خصوصی مانند سینما و تئاتر؛
- **خدمات حفاظتی و ایمنی**، آتشنشانی و خدمات ایمنی، لایروبی مسیلهها؛

- **خدمات حمل و نقل عمومی و ترافیک شهری**، عرضه خدمات ترافیکی و بهبود آن، اداره نظارت بر سامانه های حمل و نقل عمومی و نیمه عمومی و سایر خدمات مرتبط؛ و
- **خدمات عمرانی**، شامل ایجاد خیابانها، کوچه ها و میداين، بزرگراهها، پلهای درون شهری و تعمیر و نگهداری آنها.

بر اساس این ضوابط و وظایف، شهرداریهای کشور برحسب نوع و درجه بندی خود، نسبت به ایجاد سازمانها و نهادهای مختلفی که بتوانند به انجام این وظایف مرتبط پردازند، اقدام می کنند. از سوی دیگر، به موجب قانون ۱۳۳۴ش شهرداریها که در سالهای ۱۳۳۵، ۱۳۴۲، ۱۳۵۲، ۱۳۵۴، ۱۳۵۵ و ۱۳۵۸ش مورد تجدید نظر قرار گرفته است، حوزه وظایف شهرداریها شامل ۵ گروه عمرانی، نظارتی، بهداشتی، خدمات عمومی و اجتماعی است که هر کدام نیز زیرمجموعه هایی را دربر دارند.

ساختار کلی مدیریت فعالیتها

به منظور شناخت بهتر سازمانهای وابسته به شهرداری، تشکیلات و سطوح مدیریت شهری در ایران به اختصار معرفی می شود:

باید به گونه ای شکل گیرند که بتوانند امکان انجام این وظایف را فراهم آورند. یکی از این موارد، دستیابی به اهدافی است که هر سازمان شهرداری به منظور نیل به آنها تلاش می کند. اهداف مدیریت شهری در ایران براساس برنامه های توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور، طرحها و برنامه های شهرسازی و قانون شهرداریها استوار است. بدینسان، تشکیلات و نهادهای وابسته به شهرداری نیز در همین طریق شکل گرفته و به فعالیت می پردازند.

حوزه های اصلی فعالیت شهرداریها

ساختار تشکیلاتی شهرداریهای امروزی شهرهای ایران بر مبنای انجام فعالیتهای خدماتی، شامل ۳ محور اساسی است:

محور خدمات شهری در عرصه های کالبدی

• **حوزه های زیرساختی و زیربنایی**، مانند آبرسانی، هدایت پسابها و فاضلاب و عملیات بازیافت آنها، انتقال برق و گاز و نفت، ایجاد راهها و راه آهن شهری، مدیریت سوانح (← مدیریت سوانح) - آتشنشانی، سیل، زلزله، نظارت بر گسترش شهر، دفع زباله، ایجاد کشتارگاه و نظارت بر گورستانها و پایانه های بار و مسافر.

• **مدیریت کاربری زمین**، شامل برنامه ریزی کاربری زمین (← کاربری زمین) و مستغلات، مدیریت ارشادی بر زمین، ایجاد مسکن و امور املاک، حمل و نقل عمومی، نظافت شهر و جمع آوری زباله، مراکز پذیرایی و جهانگردی، حفاظت محیط زیست، امکانات ورزشی، ایجاد مراکز فرهنگی و مذهبی و امور تجاری.

• **شکل و فضای شهری**، ایجاد فضاهای شهری، هویت بخشی و ممانعت از اغتشاش فضایی و زیباسازی شهری.

محور خدمات در عرصه های اجتماعی و اقتصادی فرهنگی

فعالیت های عام المنفعه و امور نوانخانه ها، امور صنفی و رفاه اجتماعی، امور جوانان و مشارکت اجتماعی آنان، بیمه همگانی، امور باغ وحش، نظارت بر انجمنها، جمع آوری

در سطح کلان

که بین وزارتخانه‌ها، سازمانها و نهادهای کل کشور مطرح است و شامل موارد زیر می‌شود:

• **وزارت کشور**، ارتباط وزارت کشور با شهرداریها از طریق معاونت هماهنگی امور عمرانی این وزارتخانه که شامل یک اداره کل و ۵ دفتر است، صورت می‌پذیرد:

۱. اداره کل امور شهرداریها؛

۲. دفتر فنی؛

۳. دفتر برنامه‌ریزی عمرانی؛

۴. دفتر مطالعات و هماهنگی امور ایمنی و بازسازی؛

۵. دفتر حمل و نقل و دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور.

• **وزارت مسکن و شهرسازی**، که در حیطه نظارت بر طرحهای جامع، تدوین معیارها و ضوابط و آئین‌نامه‌های شهرسازی، طرحهای تفصیلی و اجرای طرحهای عمران شهری عمل می‌کند.

• **شورای عالی شهرسازی و معماری ایران**، برای اقدامات شهرسازی و هماهنگ کردن برنامه‌های مرتبط.

در سطح منطقه‌ای

استانداریها، به‌عنوان بالاترین مقام مؤثر اداری بر مدیریت شهری، به همراه شوراهای مرتبط با استان، مانند شورای برنامه‌ریزی، شورای شهرسازی، شورای ترافیک و مانند آن.

در سطح محلی

• **شهرداری**، به‌عنوان مهم‌ترین نهاد تصمیم‌گیری در مدیریت سطح شهر؛

• **شورای اسلامی شهر**، که طبق قانون شوراهای اسلامی شهر، برنامه‌های مربوط به پیشبرد برنامه‌های اجتماعی و اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و رفاهی را پیش می‌برد.

• **فرمانداری**، به‌عنوان ناظر عالی بر کلیه امور شهرستان و از جمله عوامل مهم در تصمیم‌گیری و هدایت مدیریت شهری.

• **شورای تأمین استان**، که مسائل امنیتی و انتظامی به ریاست فرماندار و عضویت رؤسای نهادهای انتظامی و امنیتی قرار دارد.

رده‌بندی جمعیتی و نوع تشکیلات

از نظر درجه‌بندی و نوع وظایف و گستردگی تشکیلات اداری نیز شهرداریهای ایران در ۸ رده جمعیتی به انجام وظیفه می‌پردازند:

• رده ۸ تا ۸,۰۰۰ نفر جمعیت، شامل شهرداری، شهردار، معاون شهردار و ۳ واحد خدمات اداری، مالی و خدمات شهری؛

• رده ۸,۰۰۰-۱۵,۰۰۰ نفر، که علاوه بر ساختار قبلی، فقط بر تعداد سمتهای شهرداری اضافه می‌شود؛

• رده ۱۵,۰۰۰-۲۵,۰۰۰ نفر، تشکیلات تغییری نمی‌کند و فقط بر تعداد سمتهای شهرداری اضافه می‌شود؛

• رده ۲۵,۰۰۰-۴۰,۰۰۰ نفر، ۲ واحد خدمات فنی و خدمات بر تشکیلات شهرداری اضافه می‌شود؛

• رده ۴۰,۰۰۰-۵۵,۰۰۰ نفر، ۲ واحد خدمات نوسازی و خدمات نقلیه و آشناسانی به جمع وظایف پیشین افزوده می‌شود؛

• رده ۵۵,۰۰۰-۱۱۰,۰۰۰ نفر، واحدهای شهرداری به اداره تبدیل می‌شود و شهرداری دارای یک معاونت و ۴ اداره امور عمرانی و شهرسازی، خدمات شهری، امور اداری و اداره امور مالی و درآمد می‌شود.

• رده ۱۱۰,۰۰۰-۲۲۰,۰۰۰ نفر، که مطابق آن شهرداری ۲ معاونت، به اسامی معاونت فنی و خدمات شهری و معاونت مالی و اداری پیدا می‌کند. قسمت عمرانی و شهرسازی و قسمت خدمات شهری زیرنظر معاونت فنی و خدمات شهری و قسمت امور اداری و قسمت امور مالی درآمد زیر نظر معاونت اداری و مالی قرار می‌گیرد؛

• رده بیش از ۲۲۰,۰۰۰ نفر، که شهرداری ۳ معاونت خواهد داشت:

۱. معاونت عمرانی و شهرسازی که مدیریت امور عمرانی و مدیریت امور شهرسازی را زیر نظر دارد.

۲. معاونت خدمات شهری که شامل مدیریت آشناسانی،

• **معاونت مالی و اداری.** اداره کل امور اداری، اداره کل امور مالی، اداره کل تدارکات و اموال، اداره کل خدمات عمومی، حسابداری، سازمان صندوق بازنشستگی، اداره کل درآمد؛

• **معاونت فنی و عمرانی.** دفتر مالی و اداری، اداره کل هماهنگی عمران سازمانهای مناطق، اداره کل هماهنگی و برنامه و انتشارات فنی و عمرانی، آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک؛

• **معاونت شهرسازی و معماری.** اداره کل تدوین و نظارت بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی، اداره کل شهرسازی، اداره کل برنامه‌ریزی و طرحهای شهرسازی، اداره کل امور اجرایی و کمیسیونهای ماده ۱۰۰ (← کمیسیون ماده ۱۰۰)، اداره کل املاک و مستغلات؛

• **معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی.** اداره کل تشکیلات و آموزش، اداره کل برنامه و بودجه، مرکز تبادلات علمی و هماهنگیهای اجرایی، دفتر جذب و تأمین نیروی انسانی، اداره کل ایجاد منابع درآمد و خودکفایی، دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی، سازمان آماری و مطبوعات و خدمات کامپیوتری؛

• **معاونت حمل و نقل ترافیک.** شرکت واحد اتوبوسرانی تهران و حومه، سازمان ترافیک، سازمان نظارت بر تاکسی‌رانی، سازمان پایانه‌ها، اداره راهنمایی و رانندگی؛

• **معاونت خدمات شهری.** سازمان آتشنشانی و خدمات ایمنی، سازمان پارکها، سازمان بهشت زهرا (ع)، سازمان میادین میوه و تره‌بار، سازمان زیباسازی، سازمان سردخانه، سازمان بازیافت و تبدیل مواد از زباله، سازمان خدمات موتور؛

• **معاونت امور مناطق.** دبیرخانه شورای شهرداران، واحد بی‌سیم، اداره کل فوریت‌های خدمات عمومی؛ و

• **معاونت امور اجتماعی و فرهنگی.** شرکت مکانهای فرهنگی، شرکت فرهنگسرای بهمن، شرکت فرهنگسرای خاوران، اداره کل هماهنگیهای امور اجتماعی و فرهنگی مناطق، اداره کل رفاه و خدمات اجتماعی.

هریک از سازمانهای تحت پوشش معاونتهای فوق، به‌نوبه خود نهادهای کوچک‌تری را تحت نظارت دارند.

فضای سبز، گورستان، و کشتارگاه است. در شهرهای بزرگ آتشنشانی به سطح سازمان ارتقاء می‌یابد.

۳. معاونت اداری و مالی که مدیریت امور اداری، مدیریت درآمد و مدیریت امور مالی را دربر می‌گیرد.

هریک از این ۳ حوزه معاونت، وظایف مشخصی دارند که مورد تأیید وزارت کشور و سازمان امور استخدامی کشور قرار دارد.

شهرداریها می‌توانند به استناد ماده ۵۴ قانون شهرداریها و با تأیید استانداردی و به قائم‌مقامی شورای شهر، درخواست خود را مبنی بر تغییر در نمودار سازمانی مطرح کنند و پس از تأیید وزارت کشور آن را به اجرا درآورند. به‌همین سبب، شهرداریهای شهرهای بزرگ، تشکیلاتی گسترده‌تر دارند. برای مثال، شهرداری تهران شامل معاونت شهرسازی و معماری، فنی و عمرانی، هماهنگی و برنامه‌ریزی، حمل و نقل و ترافیک، معاونت مالی و اداری، معاونت امور مناطق، معاونت خدمات شهری، معاونت امور اجتماعی و فرهنگی است که هر یک نمودار سازمانی مشخص و سازمانها و مؤسسات مختلفی را تحت پوشش خود دارند. براساس ماده ۸۴ قانون شهرداریها، مؤسسات وابسته به شهرداری، مانند شرکت واحد اتوبوسرانی، می‌توانند به‌صورت بنگاه اقتصادی - در قالب شرکت یا سازمان - اداره شوند. اساسنامه آنها باید به تصویب شورای شهر - در غیاب قائم‌مقام شورای شهر - استانداردی و موافقت وزارت کشور برسد. برای مثال، سازمان آتشنشانی، سازمان پارکها، سازمان بهشت‌زهرا (ع)، سازمان زیباسازی، سازمان سردخانه‌ها، سازمان بازیافت و تبدیل مواد از زباله و سازمان خدمات موتوری زیر نظر معاونت خدمات شهری و شرکت واحد اتوبوسرانی، سازمان ترافیک، سازمان پایانه‌ها و سازمان نظارت بر تاکسی‌رانی زیر نظر معاونت حمل و نقل و ترافیک تهران قرار دارد. تفاوت دیگر شهرداریهای بزرگ با شهرداریهای کوچک در آن است که شهرهای بزرگ با توجه به وسعت خود، به چند منطقه شهری تقسیم می‌شوند که در هر منطقه، شهرداری آن مسئول عرضه خدمات شهری است. به این ترتیب، بخشی از اختیارات شهردار شهر به شهرداران مناطق تفویض می‌شود. نمودار سازمانی شهرداری تهران به‌عنوان بزرگ‌ترین شهر کشور شامل معاونتها و ادارات زیر است:

همچنین نهادهایی مانند سازمان نوسازی شهر تهران، شرکت نوسازی عباس‌آباد، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری، شورای عالی ترافیک، دبیرخانه شورای نظارت بر گسترش شهر تهران، اداره کل حقوقی، دفتر شهردار، سازمان نظارت و پیگیری، اداره کل حراست، اداره کل روابط عمومی و بین‌المللی، دبیرخانه کمیسیون ماده ۵، ذی‌حسابی و اداره کل اجرائیات پلیس انتظامی در حوزه نظارت مستقیم شهردار تهران قرار دارد.

شایان ذکر است که در ۱۳۵۹ش اتحادیه شهرداریها منحل شد که به‌جای آن در ۱۳۸۱ش سازمان شهرداریهای کشور تأسیس گردید. این سازمان تحت مدیریت وزارت کشور قرار دارد و وظیفه اصلی آن هماهنگی بین شهرداریهای کشور و کلیه نهادهای اداری است (← سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور).

کتاب‌شناسی:

- ایمانی جاجرمی، حسین و دیگران. مدیریت شهری پایدار، بررسی تجارب مشارکتی شهرداریها و شوراهای اسلامی شهرهای ایران. تهران: سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۸۱.
- سعیدنیا، احمد. مدیریت شهری. مجلد ۱۱، چاپ سوم، تهران: سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور، ۱۳۸۳.
- کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، نوید. امکان‌سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداریها، مدیریت شهری و شهرداریها در ایران. جلد دوم، تهران: سازمان شهرداریهای کشور، ۱۳۸۱.
- مزینی، منوچهر. بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران. تهران: مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۸.

اسماعیل شیعه

شهرداری تهران

طبق قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ش، شهرداری یک نهاد عمومی و غیردولتی است. این نهاد شخصیتی حقوقی دارد و در هر محل که جمعیت آن حداقل به ۵۰۰۰ نفر برسد و شهر تلقی شود، تأسیس می‌گردد.

در ۱۲۸۵ش، برای اولین بار فکر ایجاد شهرداری در ایران مطرح شد. همزمان با تحولات سیاسی- اجتماعی کشور و انقلاب مشروطه، ضرورت تشکیل چنین نهادی بیشتر احساس گردید. از این رو، در ۱۲۸۶ش، قانونی با نام قانون بلدییه در ۱۰۸ ماده به تصویب مجلس شورای ملی رسید و به اجرا گذاشته شد. قانون بلدییه اولین مجوز و اقدام قانونی تشکیل شهرداری به‌عنوان یک نهاد رسمی مدیریت شهری، در قالب نظام جدید اداری ایران محسوب می‌گردد. این قانون بعداً متناسب با نیازها و شرایط سیاسی و اجتماعی کشور و الزامات جدید مدیریت شهری، مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفت؛ آخرین اصلاحات در ۱۳۵۹ش انجام پذیرفت و هم‌اکنون با عنوان قانون شهرداری، ملاک عمل شهرداریهای کشور است.

وظایف سازمانی

وظایف شهرداریها از ابتدای تصویب قانون بلدییه و تأسیس آن تاکنون، همگام با تحولات ساختار نظام مدیریت شهری کشور، دستخوش تغییرات فراوانی شده است. آنچه که هم‌اکنون وظایف قانونی شهرداریها محسوب می‌شود، مواردی از بندهای ۲۸ گانه مندرج در ذیل ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ش، قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ش و آئین‌نامه مالی شهرداریها مصوب ۱۳۴۶ش است. اخیراً قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵ش و اصلاحات بعدی آن، برخی از وظایف شهرداریها را تصریح کرده است. به‌رغم اینکه در ماده ۱۳۶ قانون برنامه سوم و بند «ب» ماده ۱۳۷ برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دولت موظف است آن دسته از تصدیهای قابل واگذاری دستگاههای دولتی در امور توسعه و عمران شهر و روستا را با تصویب شورای عالی اداری، همراه با منابع مالی ذی‌ربط به شهرداریها و دهیاریها (← سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور) واگذار نماید، اما تاکنون این امر محقق نشده است. برخی از وظایف شهرداریها که در ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ش آمده است، به شرح زیر است:

بخش عمرانی

فرهنگی و بهداشتی، درمانگاه، بیمارستان، کلاسهای مبارزه با بیسوادی و کمک به تربیت بدنی و زندانها، موزه‌ها و خانه‌های فرهنگی؛

- تشریک مساعی در حفظ ابنیه و آثار باستانی؛
- همکاری در مراقبت و نگاهداری اطفال بی‌بضاعت و سرراهی.

- ایجاد خیابانها، کوچه‌ها، میدانهای عمومی و به‌طورکلی احداث، اصلاح و توسعه معابر شهری؛
- ایجاد پارکها، باغهای عمومی، پارکینگهای عمومی و فضای سبز (فضای سبز شهری)؛
- ایجاد محل مناسب برای تخلیه زباله و نخاله ساختمانی و بازیافت (← بازیافت)؛
- اتخاذ تدابیر پیشگیری از حوادث، مثلاً ایجاد سیل‌بند برای حفظ شهر از خطر سیل؛
- پیشگیری از آلودگی محیط زیست؛
- تعمیر و نگهداری از تونلهای شهری؛
- حفظ و گسترش فضای سبز شهری؛
- پیشنهاد اصلاح نقشه‌های جامع و هادی شهرها؛
- ایجاد میدانهای عمومی برای خرید و فروش ارزاق و دام؛ و
- احداث ساختمان و بناهای مورد نیاز شهر، از قبیل کشتارگاه، آشنشانی، گورستانها، پایانه‌های مسافربری.

تشکیلات سازمانی

آخرین تغییرات مصوب در تشکیلات شهرداری تهران در ۱۳۶۷ش انجام پذیرفت که براساس آن، شهرداری تهران به ۷ حوزه معاونت مالی و اداری، شهرسازی و معماری، هماهنگی و برنامه‌ریزی، خدمات شهری، امور مناطق، فنی و عمرانی، حمل‌ونقل و ترافیک و امور اجتماعی و فرهنگی تقسیم گردید. همچنین برخی سازمانهای عمده مثل سازمان نوسازی شهر تهران و سازمان نظارت و پیگیری زیر نظر مستقیم شهردار تهران شکل گرفتند. براساس نمودار سازمانی، شهرداری تهران دارای ۱۹ سازمان، ۳۵ اداره کل، ۲۸ شرکت تابعه، ۱۳ واحد ستادی و ۱۵ مرکز و دفتر است که برخی از آنها زیر نظر حوزه‌های معاونت شهرداری و برخی دیگر تحت مدیریت مستقیم شهرداری تهران به فعالیت می‌پردازند. علاوه بر آن، شهرداری تهران هم اکنون ۲۲ شهرداری منطقه دارد که تحت هماهنگی معاونت امور مناطق شهرداری تهران اداره می‌شوند. شایان ذکر است که پس از تصویب این تشکیلات، تغییرات مستمر و متعددی در ساختار سازمانی شهرداری تهران با تصویب و یا بدون تصویب در شورای اداری شهرداری تهران به‌وجود آمده است که به تصویب مراجع قانونی مربوطه، مثل شورای اسلامی شهر تهران و وزارت کشور نرسیده است. از این رو، وضع موجود ساختار سازمانی شهرداری تهران با ساختار سازمانی مصوب آن در ۱۳۶۷ش تفاوتی دارد. حوزه‌ها و واحدهای سازمانی مصوب ۱۳۶۷ش شهرداری تهران به قرار زیر است:

بخش خدماتی

- نظیف و نگاهداری معابر و رفع سد معبر و نظیف انهار عمومی و مجاری آبها؛
- ایجاد مؤسسات فرهنگی و بهداشتی، نوانخانه و پرورشگاه، درمانگاه و شیرخوارگاه، بیمارستان و نظایر اینها و کمک به این قبیل مؤسسات؛
- انجام امور مربوط به متوفیات؛
- تهیه مقررات صنفی و مراقبت در امور اصناف (در شهرهایی که اتحادیه‌های صنفی تشکیل نشده است)؛
- جلوگیری از تأسیس اماکن و مشاغل مزاحم و مخالف اصول بهداشت در محدوده شهرها؛ و
- صدور پروانه ساختمانی برای ساختمانهای احداثی و نظارت بر نحوه احداث آنها.

حوزه دفتر شهردار

- دفتر شهردار؛
- سازمان نوسازی شهر تهران؛
- شرکت نوسازی عباس‌آباد؛

بخش امور جاری

- همکاری در جلوگیری از تكدی‌گری و توسعه آموزش برای متکدیان؛
- همکاری در تأسیس کتابخانه‌های عمومی، مؤسسات

حوزه معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی

- اداره کل تشکیلات و آموزش؛
- اداره کل برنامه و بودجه؛
- سازمان خدمات کامپیوتری؛
- دفتر تبادلات علمی و هماهنگیهای اجرایی؛
- دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران؛
- دفتر جذب و تأمین نیروی انسانی؛ و
- اداره کل تشخیص و ایجاد منابع درآمد.

حوزه معاونت حمل‌ونقل و ترافیک

- شرکت واحد اتوبوسرانی تهران و حومه؛
- سازمان ترافیک؛
- سازمان نظارت بر تاکسی‌رانی؛
- سازمان ترمینالها؛ و
- اداره راهنمایی و رانندگی.

حوزه معاونت خدمات شهری

- سازمان آتشنشانی و خدمات ایمنی؛
- سازمان پارکها؛
- سازمان میادین میوه و تره‌بار؛
- سازمان بازیافت و تبدیل مواد از زباله؛
- سازمان زیباسازی؛
- سازمان بهشت‌زها؛
- سازمان خدمات موتوری؛ و
- سازمان سردخانه و کشتارگاه.

حوزه معاونت امور اجتماعی و فرهنگی

- اداره کل هماهنگی امور اجتماعی و فرهنگی مناطق؛ و
- اداره کل رفاه و تعاون و خدمات اجتماعی.

حوزه معاونت امور مناطق

- اداره کل فوریتهای خدمات شهری؛ و
- شهرداریهای مناطق.

بودجه (درآمد، اعتبار، هزینه)

براساس ماده ۲۳ - ۲۸ قوانین و مقررات مالی شهرداری،

• سازمان نظارت و پیگیری؛

• هیئت رسیدگی به تخلفات اداری؛

• اداره کل حراست؛

• شورای عالی ترافیک؛

• ذی‌حسابی؛

• اداره کل حقوقی؛

• اداره کل روابط عمومی و بین‌الملل؛

• اداره کل مخابرات؛

• اداره کل اجرائیات و پلیس انتظامی؛ و

• دبیرخانه کمیسیون ماده ۵ (← کمیسیون ماده ۵).

حوزه معاونت مالی و اداری

• اداره کل امور اداری؛

• اداره کل امور مالی؛

• اداره کل تدارکات و اموال؛

• اداره کل خدمات عمومی؛

• اداره کل حسابرسی؛

• اداره کل درآمد؛ و

• سازمان صندوق بازنشستگی.

حوزه معاونت فنی و عمرانی

• دفتر مالی و اداری؛

• اداره کل هماهنگیهای فنی و عمرانی؛

• اداره کل هماهنگی برنامه و اعتبارات؛

• سازمان مهندسی و عمران شهر تهران؛

• سازمان مشاور فنی و مهندسی شهر تهران؛ و

• آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک.

حوزه معاونت شهرسازی و معماری

• اداره کل تدوین و نظارت بر اجرای مقررات شهرسازی؛

• اداره کل شهرسازی؛

• اداره کل برنامه‌ریزی و طرحهای شهرسازی؛

• اداره کل امور اجرایی کمیسیونهای ماده ۱۰۰ (←

کمیسیون ماده ۱۰۰)؛ و

• سازمان املاک و مستقلات.

معاونت امور مناطق شهرداری تهران اداره می‌شوند. هر منطقه شهرداری هم اکنون از ۷ معاونت مالی و اداری، شهرسازی و معماری، فنی و عمرانی، هماهنگی و برنامه‌ریزی، حمل‌ونقل و ترافیک، امور شهری و فضای سبز و امور اجتماعی و فرهنگی تشکیل می‌گردد که زیر نظر شهردار منطقه فعالیت می‌نمایند. هریک از مناطق شهرداری تهران ویژگیهای جغرافیایی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی متفاوت دارند. وسعت بزرگ‌ترین منطقه تهران (منطقه ۴) حدود ۹ برابر وسعت کوچک‌ترین منطقه (منطقه ۱۰) و درعین‌حال، جمعیت منطقه ۴ بیش از ۱۱ برابر جمعیت منطقه ۲۲ است.

کتاب‌شناسی:

- اداره کل تشکیلات و آموزش اهم وظایف معاونتها و واحدهای شهرداری تهران. شهرداری تهران، ۱۳۶۷.
- جهانگیر، منصور. مجموعه قوانین و مقررات شهر و شهرداری. تهران، ۱۳۸۵.
- جعفرزاده، علی. «سیری بر تاریخ تأسیس شهرداریها در ایران»، ماهنامه شهرداریها. شماره ۵۲، ۱۳۸۲.
- حجتی‌اشرفی، غلامرضا. مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی. چاپ دوازدهم، ۱۳۷۹.
- حیدرینا دلخوش، تورج. «بررسی وظایف قانونی شهرداریها»، ماهنامه شهرداریها. شماره ۵۲، ۱۳۸۲.
- سازمان فرهنگی - هنری شهرداری تهران اساسنامه، ۱۳۸۰.
- شهرداری تهران. کارنامه عملکرد شهرداری تهران. سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات، ۱۳۸۴.
- «مجموعه قوانین»، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۳.
- کمانرودی کجوری، موسی. طرح تشکیلات کلی مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی راهبردی شهر تهران. تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۶.
- مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران. اطلاعات کاربردی‌های مختلف در مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران. تهران، ۱۳۸۰.
- مطالعات اجمالی شرکتها و سازمانهای شهرداری تهران. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران و اداره کل تشکیلات و آموزش شهرداری تهران، تهران، ۱۳۸۱.
- «پروژه مطالعاتی و پژوهشی طراحی نظام ارزیابی عملکرد مناطق و سازمانهای وابسته به شهرداری تهران»، گزارش مرحله دوم (جلد اول تا چهارم)، تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۵.

موسی کمانرودی کجوری

بودجه سالانه شهرداری عبارت از یک برنامه جامع مالی است که در آن کلیه خدمات و فعالیتها و اقداماتی که باید در طی سال مالی انجام شود، همراه با برآورد مبلغ و میزان مخارج و درآمدهای لازم برای تأمین هزینه انجام آنها پیش‌بینی و پس از تصویب انجمن شهر (شورای اسلامی شهر) قابل اجراست. بودجه شهرداریها باید براساس برنامه‌ها، وظایف و فعالیتهای مختلف و هزینه هریک از آنها تنظیم گردد. شهردار از اختیار تقلیل یا افزایش اعتبارات مصوب در بودجه برای هریک از موارد هزینه یا هزینه‌های داخل در یک وظیفه تا ۱۰٪ برخوردارست. مسئولیت تنظیم بودجه شهرداری و نظارت برحسب اجرای آن برعهده شهردار و معاون مالی و اداری شهرداری است.

طبق ماده ۲۹ - ۳۲ قوانین و مقررات مالی شهرداری، درآمد شهرداری به ۶ طبقه، شامل درآمدهای ناشی از عوارض عمومی، عوارض اختصاصی، بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری، درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری، کمکهای اعطایی دولت و سایر سازمانهای دولتی و درآمد حاصل از اعانات و کمکهای اهدایی اشخاص و سازمانهای خصوصی تقسیم می‌شود. ساختار نظام هزینه‌های شهرداری تهران، همانند سایر شهرداریهای کشور، به ۲ بخش هزینه‌های جاری و عمرانی (سرمایه‌ای) تقسیم می‌گردد. براساس ماده ۳۳ - ۳۶ قوانین و مقررات مالی شهرداری، پرداخت هزینه‌های شهرداری باید با توجه به ماده ۷۹ قانون شهرداری با اسناد مثبت انجام گردد. طبق تبصره بند ۳ اصلاحی ماده ۴۵ قانون شهرداری، انجمن شهر می‌تواند اختیار تصویب و نظارت در معاملات را تا میزان معینی به شهردار واگذار نماید. تقسیمات هزینه‌های جاری و عمرانی شهرداری به قرار زیر است:

هزینه‌های جاری

- هزینه‌های پرسنلی؛
- هزینه‌های اداری؛
- هزینه‌های سرمایه‌ای؛ و
- هزینه‌های انتقالی.

شهرداریهای مناطق، ادارات کل، سازمانها و شرکتها

شهرداری تهران ۲۲ شهرداری منطقه دارد که با هماهنگی

شهرداری تهران، سازمانهای وابسته

اهم سازمانهای وابسته به شهرداری تهران عبارتند از:

سازمان زیباسازی شهر تهران

سازمان زیباسازی شهر تهران در ۱۳۷۰ش به استناد ماده ۸۴ قانون شهرداری، تشکیل شد. به موجب ماده ۴ اساسنامه این سازمان، سازمان زیباسازی شهر تهران وابسته به شهرداری است و شهردار تهران، رئیس شورا و معاونت خدمات شهری، عضو شورای سازمان است.

تهیه آمار و اطلاعات، ارتباط و همکاری و مشورت با سازمانها و اشخاص ذی ربط، تصویب و نظارت بر اجرای طرحهای شهرداریهای مناطق یا سایر سازمانهای وابسته، تشخیص و پیشنهاد ضوابط و مقررات، معیارها و آئین نامه ها و بهینه سازی زیباسازی به مراجع ذی ربط، موافقت و تشریک مساعی با دستگاههای دولتی و ارگانها در مورد نصب پرده، پوستر، و تابلو و آثار هنری در نقاط تعیین شده شهر، صدور مجوزهای لازم جهت نصب تابلوهای سردر اماکن عمومی و تجاری، بررسی و تهیه طرحها و نوشته های پوسترها و آگهیهای تبلیغاتی و هر نوع نسخی که مورد نیاز سازمانها و ارگانها باشد و تعیین محل نصب آنها جهت ارگانهای عمومی و دولتی، اقدامات لازم در زمینه ارتقاء سطح دانش و بینش فنی کارکنان سازمان و ایجاد ارتباط با مراکز علمی دانشگاهی داخل و خارج از کشور و تأیید و نظارت بر کلیه امور زیباسازی شهر تهران از جمله وظایف سازمان زیباسازی شهر تهران است.

سازمان بهشت زهرا

سازمان بهشت زهرا در ۱۳۴۷ش ایجاد گردید. براساس آخرین اساسنامه این سازمان (مصوب ۱۳۶۹ش)، عنوان اصلی سازمان مذکور، سازمان گورستانهای شهر تهران است که اختصاراً سازمان بهشت زهرا (س) نامیده می شود. ایجاد این سازمان براساس اختیارات مندرج در ماده ۸۴ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴ش) است که به موجب آن، سازمانهای وابسته به شهرداری با تصویب انجمن شهر

(شورای اسلامی شهر) و موافقت وزارت کشور، می توانند با اصول بازرگانی اداره شوند. هدف از تأسیس سازمان بهشت زهرا منطبق بر وظیفه شهرداری تهران در زمینه ایجاد غسلخانه، گورستان، تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها، مندرج در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری است.

در اهداف و وظایف مندرج در ماده ۲ اساسنامه سازمان بهشت زهرا، اختیارات و مسئولیتهای لازم برای تعیین خط مشی، برنامه ریزی، نظارت، ایجاد و توسعه و بهره برداری از گورستانهای شهر تهران، انجام اقدامات مربوط به حمل، تدفین، مراسم مذهبی، تهیه آمار و اطلاعات، تملک اراضی و فنی ایجاد مؤسسات و شرکتهای وابسته، به منظور تحقق اهداف سازمان پیش بینی شده است. این سازمان علاوه بر شورا، از ۵ معاونت مالی و اداری، امور اجتماعی و فرهنگی، هماهنگی و برنامه ریزی و بازرگانی، خدمات عمومی و انتظامات، فنی و عمرانی و فضای سبز تشکیل شده است.

سازمان فرهنگی - هنری شهرداری تهران

سازمان فرهنگی - هنری شهرداری تهران در ۱۳۷۵ش، به صورت یک مؤسسه غیرانتفاعی (وابسته به شهرداری تهران) ایجاد گردید. اهداف و وظایف این سازمان، سیاستگذاری، برنامه ریزی، نظارت، ایجاد و اداره و پشتیبانی تحقیقاتی و آموزشی مراکز فرهنگی و هنری و فرهنگسراهای وابسته به شهرداری تهران است. رسالت این سازمان براساس بند ۶ ماده ۵۵ وظایف شهرداری تهران استوار است که اختیار تأسیس مؤسسات فرهنگی را به شهرداری محول نموده است.

به موجب ماده ۱۶ اساسنامه سازمان مذکور، انتصاب رئیس سازمان پس از تصویب هیئت امنا با حکم شهردار تهران خواهد بود. در ترکیب هیئت امنا سازمان، شهرداری تهران تنها یک عضو (شهردار تهران) دارد و ۶ عضو دیگر، شامل وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزیر آموزش و پرورش، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی، رئیس سازمان صدا و سیما، رئیس حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی و

فراورده‌های کشاورزی شهر تهران در ۱۳۷۰ش تصویب گردید. به موجب ماده ۳ این اساسنامه، سازمان میادین میوه و تره‌بار و فراورده‌های کشاورزی شهر تهران، وابسته به شهرداری تهران است. در شورای این سازمان، شهردار تهران رئیس شورا و معاونت خدمات شهری عضو شورا است.

ساختار تشکیلاتی سازمان میادین میوه و تره‌بار متشکل از ۵ حوزه اصلی، شامل معاونت بازرگانی و امور تحقیقاتی، معاونت طرح و توسعه و امور فنی، معاونت مالی و اداری، معاونت بهره‌برداری میادین اقماری و بازارهای روز و مدیر میدان مرکزی است.

سازمان تاکسیرانی شهر تهران

سازمان تاکسیرانی شهر تهران در ۱۳۶۰ش، در اجرای لایحه قانونی تمرکز امور تاکسیرانی شهر تهران، مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۸ش شورای انقلاب و آئین‌نامه اجرایی قانون تمرکز امور تاکسیرانی شهر تهران مصوب وزارت کشور، ایجاد گردید. به موجب ماده ۴ آئین‌نامه مذکور، سازمان تاکسیرانی وظیفه نظارت، هماهنگی و هدایت امور تاکسیرانی، تعیین نرخ کرایه انواع تاکسی، تعیین شرایط اشتغال و صلاحیت رانندگان تاکسی، تعیین مقررات انضباطی، ساعت کار، نحوه خرید و فروش و نگهداری، افزایش و کاهش تعداد تاکسیها و آژانسهای مسافربری شهری و حمایت از تأمین مواد سوختی آنان را عهده‌دار است. سازمان تاکسیرانی شهر تهران از ۳ حوزه اصلی امور انتظامی، امور خدمات عمومی، قسمت بازرسی و رسیدگی به شکایات و یک حوزه پشتیبانی (امور اداری و مالی) تشکیل شده است.

سازمان سردخانه و کشتارگاه شهرداری تهران

احداث کشتارگاه صنعتی دام و طیور با استفاده از تجهیزات مناسب و رعایت اصول بهداشتی، ایجاد سردخانه‌های مجهز و مراکز تولید و عرضه دام، طیور و آبزیان و همچنین سیاستگذاری، برنامه‌ریزی کلان، تحقیقات و آموزش به منظور بهبود کیفیت ارائه خدمات، از وظایف اصلی

رئیس کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان است. ساختار تشکیلاتی شهرداری تهران، سازمان فرهنگی - هنری شهرداری تهران زیر نظر مستقیم شهردار تهران قرار دارد.

سازمان میادین میوه و تره‌بار و فراورده‌های کشاورزی

بر اساس مصوبه شورای انقلاب، در بهمن ماه ۱۳۵۸ش، سازمان میادین میوه و تره‌بار و فراورده‌های کشاورزی زیر نظر شهرداری تهران، تشکیل شد. هدف از تشکیل این سازمان، تهیه و توزیع میوه و تره‌بار و فراورده‌های کشاورزی مورد مصرف مردم و همچنین کوتاه کردن دست واسطه‌ها، از طریق ایجاد ارتباط مستقیم بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان، بود.

اولین میدان میوه و تره‌بار و فراورده‌های کشاورزی شهر تهران، پس از تشکیل سازمان، میدان جلال آل‌احمد بود که در ۱۳۵۸ش احداث شد و به بهره‌برداری رسید. میدانهای صادقیه و آزادی در ۱۳۵۹ش و میدانهای لواسانی و پیروزی در ۱۳۶۰ش راه‌اندازی شدند. پس از آن، تا ۱۳۶۷ش هیچ‌گونه میدان میوه و تره‌بار و فراورده‌های کشاورزی جدیدی در شهر تهران ایجاد نشد، اما در مهرماه ۱۳۶۸ش بازار قلعه مرغی و در شهریور ماه ۱۳۶۹ش بازار روز ابوذر افتتاح شد. استقبال مردم از این میادین و بازارها ضرورت احداث میادین بیشتر را در سطح شهر تهران نمایان ساخت، تا آنجا که مقرر شد سازمان میادین میوه و تره‌بار و فراورده‌های کشاورزی بر اساس یک لایحه قانونی دایر گردد و در آن لایحه، نحوه واگذاری اماکن و میادین و غرفه‌ها تعیین شود. تصویب این لایحه و تعیین ضوابط انجام کار سبب شد تا تعداد میادین و بازارها که تا ۱۳۷۰ش فقط ۲۸ واحد بود، در مدت ۳ سال (تا پایان ۱۳۷۳ش) به ۴۴ واحد افزایش یابد. در واقع، توسعه کمی و کیفی بازارهای محلی در راستای سیاستهای مبارزه با گرانفروشی در برنامه‌های شهرداری تهران قرار گرفت، به طوری که تا ۱۳۸۰ش، ۸ میدان (به جز میدان مرکزی) و ۶۴ بازار تحت پوشش آنها (در مجموع ۷۲ واحد) در این زمینه فعال بوده‌اند. آخرین اساسنامه سازمان میادین میوه و تره‌بار و

سازمان در چارچوب اختیارات مندرج در ماده ۸۴ قانون شهرداری، سازمانی با شخصیت حقوقی، مالی و اداری مستقل طبق اصول بازرگانی است که ایجاد آن به تصویب وزارت کشور رسیده است.

موضوع فعالیت سازمان بازیافت در رابطه مستقیم با تبصره ۴ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداریهاست. اهداف این سازمان براساس ماده ۲ اساسنامه آن، طراحی، برنامه ریزی و نظارت عالی بر حسن اجرای جمع آوری و محل دفع بهداشتی و سریع مواد زائد، نظارت بر احداث و توسعه ایستگاههای خدمات شهری در مناطق، بازیافت مواد قابل استفاده و احداث کارخانجات کمپوست است.

به موجب ماده ۱۰ این اساسنامه، سازمان بازیافت و تبدیل مواد دارای شورایی مرکب از شهردار (ریاست شورا)، معاونت خدمات شهری شهرداری تهران و ۳ نفر کارشناس به پیشنهاد شهردار و تأیید وزارت کشور است. ساختار تشکیلاتی سازمان بازیافت از هیئت مدیره و ۵ معاونت مالی و اداری، پژوهش و آموزش، طرح و برنامه، دفع و پردازش و هماهنگی امور مناطق تشکیل شده است.

سازمان حمل و نقل و ترافیک

سازمان حمل و نقل و ترافیک شهرداری تهران در ۱۳۵۳ش و در چارچوب اختیارات مندرج در ماده ۸۴ قانون شهرداری تأسیس شده و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است. به موجب ماده ۲ اساسنامه، هدف از ایجاد این سازمان، اصلاح و تنظیم امر عبور و مرور کلیه وسایل نقلیه، آمدوشد عابرین پیاده، نصب علائم مربوط، نظارت بر حمل و نقل مسافر و بار، موافقت با تأسیس مؤسسات حمل و نقل جدید، تجدیدنظر در مقررات مورد عمل فعلی و پیشنهادات لازم به مراجع ذیصلاح به منظور افزایش یا نقصان جرائم و همچنین تجدیدنظر در کلیه مقررات راهنمایی و رانندگی و پیش بینی طرحهای لازم به منظور توسعه شبکههای ارتباطی و بهبود وضع عبور و مرور در آینده و نیز انجام عملیات اجرایی مربوط در محدوده قانونی پایتخت و حریم آن است.

براساس ماده ۶ اساسنامه، ارکان این سازمان مشتمل بر

سازمان سردخانه و کشتارگاه وابسته به شهرداری تهران است. رسالت این سازمان با بند ۲۱ ماده ۵۵ وظیفه قانونی احداث ساختمانهای مورد نیاز از قبیل کشتارگاه و غیره شهرداریها منطبق است.

سازمان سردخانه و کشتارگاه شهرداری تهران شورایی دارد که شهردار تهران ریاست و معاونت خدمات شهری شهرداری تهران، مسئولیت دبیری آن را برعهده دارند. ساختار تشکیلاتی این سازمان، شامل ۵ معاونت مالی و اداری، بهداشت، هماهنگی و برنامه ریزی، فنی و عمرانی و بازرگانی است.

سازمان پایانههای مسافربری و پارکسوارها

سازمان پایانههای مسافربری و پارکسوارها، در چارچوب لایحه قانونی احداث ترمینالها، مصوب اردیبهشت ۱۳۵۹ش و آئیننامههای مربوط، در ۱۳۷۱ش ایجاد شد. نام سازمان در اساسنامه مصوب ۱۳۷۱ش آن، سازمان ترمینالهای مسافربری شهرداری تهران است. سازمان مذکور که در راستای اختیارات مندرج در ماده ۸۴ قانون شهرداری تأسیس گردید، دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است و بر طبق اصول بازرگانی و مفاد مندرج در اساسنامه آن، اداره می شود.

طبق ماده ۲ اساسنامه سازمان پایانههای مسافربری و پارکسوارها، اهداف اصلی سازمان، شامل حفظ و نگهداری و اداره امور پایانهها و تجهیز و توسعه آنها با استفاده از ابزار و روشهای پیشرفته و متناسب با افزایش رشد جمعیت و در صورت لزوم، احداث پایانهها و غرفههای جدید در مبادی ورودی و مناسب شهر تهران است.

به موجب ماده ۹ اساسنامه، سازمان پایانههای مسافربری و پارکسوارها دارای شورایی مرکب از شهردار تهران (ریاست شورا)، معاونت حمل و نقل و ترافیک شهرداری تهران و ۳ نفر کارشناس با معرفی شهردار تهران و تأیید وزارت کشور است.

سازمان بازیافت و تبدیل مواد

سازمان بازیافت و تبدیل مواد در ۱۳۷۰ش ایجاد شد. این

سازمان پارکها و فضای سبز

سازمان پارکها و فضای سبز شهر تهران در ۱۳۷۰ش، به استناد ماده ۸۴ قانون شهرداری، ایجاد شد. این سازمان دارای شخصیت حقوقی، مالی و اداری مستقل است و طبق اصول بازرگانی اداره می‌شود. هدف از ایجاد این سازمان تهیه طرح جامع فضای سبز شهر تهران، ایجاد و توسعه و نظارت بر احداث و توسعه پارکها و ایجاد کمربند سبز تهران است. وظایف این سازمان منطبق با بند ۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری است. سازمان پارکها و فضای سبز شهر تهران از ۶ معاونت توسعه جنگل و کمربند سبز، هماهنگی و برنامه‌ریزی، مالی و اداری، فضای سبز، فنی و عمرانی و آموزشی و پژوهشی تشکیل شده است.

سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکتهای مردمی

شهر تهران

سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکتهای مردمی شهر تهران در اجرای سیاست خودکفایی و جلب مشارکت شهروندان و سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و به منظور رفع موانع و مشکلات اجرایی سرمایه‌گذاری و مشارکتهای مردمی، به استناد ماده ۸۴ قانون شهرداریها و بند ۱۵ ماده ۷۱ قانون شوراهاى اسلامی شهر، تشکیل شد و اساسنامه آن به تصویب شورای اسلامی شهر تهران رسیده است. به موجب اساسنامه و آئین‌نامه‌های اجرایی مصوب، این سازمان طبق اصول بازرگانی اداره می‌شود و مشتمل بر ۳ معاونت مالی و اداری، فرهنگی امور مناطق، اقتصادی و سرمایه‌گذاری است.

کتاب‌شناسی:

- اداره کل تشکیلات و آموزش شهرداری تهران. *اهم وظایف معاونتها و واحدهای شهرداری تهران*، ۱۳۶۷.
- جهانگیر منصور. *مجموعه قوانین و مقررات شهر و شهرداری*، ۱۳۸۵.
- جعفرزاده، علی. «سیری بر تاریخ تأسیس شهرداریها در ایران»، *ماهنامه شهرداریها*، شماره ۵۲، ۱۳۸۲.
- حجتی اشرفی، غلامرضا. *مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهاى اسلامی*. چاپ دوازدهم، ۱۳۷۹.
- حیدرنیا دلخوش، تورج. «بررسی وظایف قانونی شهرداریها»، *ماهنامه شهرداریها*، شماره ۵۲، ۱۳۸۲.

هیئت مدیره، مدیرعامل و ناظر انجمن شهر است. سازمان حمل‌ونقل و ترافیک دارای ۶ معاونت هماهنگی، مالی و اداری، برنامه‌ریزی و مهندسی ترافیک، فنی، اجرایی و آموزش است.

سازمان آمار و اطلاعات و خدمات کامپیوتری

سازمان آمار و اطلاعات و خدمات کامپیوتری شهرداری تهران براساس ماده ۸۴ قانون شهرداری، در ۱۳۷۰ش تشکیل شد. این سازمان دارای شخصیت حقوقی مستقل است و طبق اصول بازرگانی اداره می‌شود و هدف از تشکیل آن ایجاد بانک اطلاعاتی به منظور استفاده در برنامه‌ریزیهای شهری و شهرداری، و ارتقاء کمی و کیفی بازدهی سیستمهای موجود و مورد نیاز شهرداری با استفاده از خدمات ماشینی است.

این سازمان از ۵ واحد مستقل، معاونت مالی و اداری، معاونت بازرگانی، پروژه اتوماسیون مناطق و حوزه‌های ستادی شهرداری تهران، معاون پشتیبانی و فنی و معاون مهندسی تشکیل شده است.

سازمان مهندسی و عمران شهر تهران

سازمان مهندسی و عمران شهر تهران در ۱۳۶۹ش و به استناد ماده ۸۴ قانون شهرداری، با هدف ارتقاء کمی و کیفی و تسریع در اجرای طرحهای عمرانی و رفع نیازهای اساسی شهرداری تهران در زمینه مهندسی و عمران شهر تهران تأسیس شده است. این سازمان دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی و اداری است و بر طبق اصول بازرگانی اداره می‌شود.

سازمان مهندسی و عمران شهر تهران مشتمل بر ۳ معاونت اجرایی و نظارت، مالی و اداری، ماشین‌آلات و تولیدات است. دفاتر حقوقی و قراردادهای، مدیرعامل، حراست، واحد انفورماتیک و کنترل پروژه‌ها، امور بازرگانی و تدارکات، حسابرسی داخلی و انبارها، دفتر رسیدگی و ارزیابی فنی بودجه و گزارشات نیز زیر نظر مدیر عامل سازمان اداره می‌شوند.

نرم‌افزاری و رایانه، سرمایه‌گذاری و مشارکت با سایر واحدها و سازمانهای وابسته به شهرداری (← شهرداری تهران، سازمانهای وابسته) [نظیر سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات، معاونت شهرسازی و معماری و مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران (← مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران)] است. ساختار تشکیلاتی این شرکت شامل واحدهای مدیریت برنامه‌ریزی و فروش، مدیریت پشتیبانی، مدیریت شهری، مدیریت فنی و مدیریت فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) است.

• **شرکت واحد اتوبوسرانی**، این شرکت در ۱۳۳۱ش براساس ماده واحده قانون تأسیس شرکت اتوبوسرانی در تهران بنیان گذاشته شد. آخرین اساسنامه مصوب شرکت در ۱۳۵۶ش به تصویب رسید که براساس آن، مدت فعالیت شرکت هر ۸ سال یکبار تمدید می‌گردد. کلیه سهام شرکت واحد اتوبوسرانی متعلق به شهرداری تهران (← شهرداری تهران) است، اما براساس تبصره ماده ۵ اساسنامه آن، شهرداری تهران می‌تواند ۴۹٪ سهام خود را به فروش برساند. به موجب ماده ۲ اساسنامه شرکت مذکور، وظیفه و هدف اصلی این شرکت نقل و انتقال جمعی مسافر با وسایل حمل و نقل عمومی در داخل و حومه شهر تهران است.

شرکت واحد اتوبوسرانی شهر تهران متشکل از ۵ معاونت، ۸ واحد ستادی و ۶ مدیریت منطقه‌ای است. وظایف ۳ معاونت شرکت معطوف به امور پشتیبانی شرکت و بخشی از وظایف معاونت فنی آن معطوف به تولید و ساخت قطعات اتوبوس است.

• **شرکت کالای خدمات شهری**، این شرکت با نام شهروند در ۱۳۷۲ش تأسیس گردید. به موجب اساسنامه این شرکت، هدف اصلی تشکیل آن، ارائه خدمات و تأمین کالا و مایحتاج روزمره و مصرفی شهروندان است. البته شرکت شهروند می‌تواند به سایر فعالیتهای بازرگانی و سرمایه‌گذاری و صادرات و واردات کالا نیز اقدام کند. ۹۸٪ سهام و سرمایه شرکت شهروند متعلق به سازمان سردخانه و کشتارگاه است؛ بنابراین، شرکت شهروند وابسته به یکی از سازمانهای وابسته به شهرداری تهران است.

• **شرکت کنترل ترافیک** شهرداری تهران از ۱۳۶۹ش در

- سازمان فرهنگی - هنری شهرداری تهران. اساسنامه، ۱۳۸۰.
- شهرداری تهران، کارنامه عملکرد شهرداری تهران. سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات، ۱۳۸۴.

- «مجموعه قوانین»، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۳.
- کمانرودی کجوری، موسی. طرح تشکیلات کلی مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی راهبردی شهر تهران. تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۶.

- مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران. اطلاعات کاربریهای مختلف در مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران، ۱۳۸۰.

- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران و اداره کل تشکیلات و آموزش شهرداری تهران. مطالعات اجمالی شرکتهای و سازمانهای شهرداری تهران، ۱۳۸۱.

- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران. پروژه مطالعاتی و پژوهشی طراحی نظام ارزیابی عملکرد مناطق و سازمانهای وابسته به شهرداری تهران، گزارش مرحله دوم (جلد اول تا چهارم)، ۱۳۸۵.

موسی کمانرودی کجوری

شهرداری تهران، شرکتهای وابسته

• **شرکت کنترل کیفیت هوا**، این شرکت در ۱۳۷۲ش تأسیس شد و وظیفه آن انجام تحقیقات، مشاوره و طراحی و اجرای پروژه‌ها و ارائه خدمات بازرگانی در زمینه اندازه‌گیری و بررسی میزان و عوامل آلودگی هوای شهر و شناسایی راهکارهای کنترل آلودگی هواست. مأموریت این شرکت در راستای بند ۲۰ وظایف شهرداری مبنی بر «نظارت و مراقبت در وضع دودکشهای اماکن، کارخانه‌ها و وسایل نقلیه دودزا در جهت جلوگیری از آلوده شدن شهر» است. این شرکت از ۳ حوزه مدیریت فنی و پژوهشی، آموزش و ارتباطات و مالی و اداری تشکیل شده است.

• **شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری**، این شرکت یک شرکت سهامی خاص است که اساسنامه آن در ۱۳۷۶ش به تصویب مجمع عمومی شرکت رسیده است. وظایف این شرکت بنابر ماده ۲ اساسنامه آن، انجام مطالعات جامع و تفصیلی شهرسازی، طراحی سیستمها، انجام کلیه خدمات

برنامه‌ریزی، مدیریت و نظارت در جلوگیری از تأسیس و استمرار فعالیت صنایع و مشاغل مزاحم در شهر تهران، پیشبرد اهداف شهرداری تهران در بخش اجرایی ساماندهی از طریق صدور آراء بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداریها و پیگیری اجرای آنها در مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران، برنامه‌ریزی در زمینه ساخت و امکان ایجاد مجتمعهای درون شهری و برون شهری جهت انتقال واحدهای شغلی مزاحم و آلاینده و نظارت بر اجرا و طراحی این مجتمعها، ارتقاء بهداشت عمومی شهر از طریق کنترل جمعیت جانوران مضر شهری (موش و سگ) و انجام کلیه امور مرتبط با کیوسکها و جمع‌آوری کیوسکهای غیرمجاز در سطح شهر، از اهداف تأسیس این شرکت بوده و در چارچوب آن به انجام وظیفه می‌پردازد.

کتاب‌شناسی:

- اداره کل تشکیلات و آموزش شهرداری تهران. *اهم وظایف معاونتها و واحدهای شهرداری تهران*، ۱۳۳۷.
 - جهانگیر منصور. *مجموعه قوانین و مقررات شهر و شهرداری*، ۱۳۸۵.
 - جعفرزاده، علی. «سیری بر تاریخ تأسیس شهرداریها در ایران»، *ماهنامه شهرداریها*، شماره ۵۲، ۱۳۸۲.
 - حجتی اشرفی، غلامرضا. *مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری و شوراهای اسلامی*. چاپ دوازدهم، ۱۳۷۹.
 - حیدرنیا دلخوش، تورج. «بررسی وظایف قانونی شهرداریها»، *ماهنامه شهرداریها*، شماره ۵۲، ۱۳۸۲.
 - سازمان فرهنگی- هنری شهرداری تهران. *اساسنامه*، ۱۳۸۰.
 - شهرداری تهران، سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات. *کارنامه عملکرد شهرداری تهران*، ۱۳۸۴.
 - *روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران*. مجموعه قوانین، ۱۳۷۳.
 - کمانرودی کجوری، موسی. *طرح تشکیلات کلی مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی راهبردی شهر تهران*. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۶.
 - مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران. *اطلاعات کاربریهای مختلف در مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران*، ۱۳۸۰.
 - مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران و اداره کل تشکیلات و آموزش شهرداری تهران. *مطالعات اجمالی شرکتها و سازمانهای شهرداری تهران*، ۱۳۸۱.
 - مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران. *پروژه مطالعاتی و پژوهشی طراحی نظام ارزیابی عملکرد مناطق و سازمانهای وابسته به شهرداری تهران*. گزارش مرحله دوم (جلد اول تا چهارم)، ۱۳۸۵.
- موسی کمانرودی کجوری

قالب پروژه تأسیس شد و در ۱۳۷۱ش به صورت شرکت سهامی خاص آغاز به کار کرد. تمام سهام این شرکت متعلق به شهرداری تهران است و فعالیتهای آن بر محور مدیریت ترافیک، استفاده از فناوری روز مخابرات و الکترونیک و کنترل پیشرفته ترافیک به منظور بهره‌وری کامل از ظرفیتهای ناوگان و شبکه معابر متمرکز است. وظایف این شرکت طیف وسیعی از فعالیتهای گوناگون نظیر کنترل هوشمند و متمرکز چراغهای راهنمایی (پایگاه SCATS)، ایجاد سیستم پیشرفته نظارت تلویزیونی با استفاده از فیبر نوری، سیستمهای اطلاع‌رسانی به رانندگان و مردم از طریق تابلوهای متغیر و رادیو پیام، سیستم کنترل بزرگراهها، سیستم مدیریت اتوبوسرانی و حمل و نقل عمومی، نصب و نگهداری چراغهای راهنمایی تهران، مطالعات مهندسی ترافیک، طراحی و اصلاح هندسی، سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) (← سیستم اطلاعات جغرافیایی) و پروژه‌های متعدد دیگری را در بر می‌گیرد که نهایتاً باید بستر هماهنگی و ارتباط مؤثر و هماهنگ جهت مدیریت جامع و یکپارچه ترافیک شهری تهران را فراهم کند. این شرکت از ۳ معاونت اجرایی، فنی و مهندسی و هماهنگی و برنامه‌ریزی تشکیل شده است.

• **شرکت ساماندهی صنایع و مشاغل شهر**، این شرکت در ۱۳۶۸ش با هدف کاهش آلودگیهای زیست محیطی ناشی از فعالیت صنایع و مشاغل مزاحم در سطح شهر تهران، با نام «سازمان انتقال صنایع مزاحم» تأسیس گردید. این تشکیلات در راستای اجرای مصوبات کمیته انتقال صنایع آلوده‌کننده شهر تهران و هیئت وزیران نسبت به تعطیلی فعالیتهای صنفی آلوده‌کننده اقدام نمود و با توجه به فزاینده بودن مشکلات شهر تهران از دایره شمول مصوبات یادشده، سیاستگذاری نحوه اعمال ضوابط بند ۲۰ ماده ۵۵ قانون شهرداریها به این سازمان تفویض گردید. در ۱۳۷۲ش در پی تغییر سیاستهای شهرداری، به منظور سهولت بهره‌گیری از نیروهای متخصص و توانمند در تفویض قسمتی از اختیارات به بخش خصوصی و تبدیل این ساختار به صورت شرکت ساماندهی صنایع و مشاغل شهر، فعالیتهای مربوط از طریق این شرکت پیگیری و انجام گردید.

شهرگرایی

Urbanism

سابقه اصطلاح شهرگرایی به اواخر سده ۱۹م و به کارهای مهندس - معمار اسپانیایی، ایدفونس سردا بازمی‌گردد. سردا می‌خواست فعالیت خودبنیاد ایجاد کند که متمرکز بر ساماندهی فضایی شهر باشد؛ فعالیتی که به وجه کالبدی شهر به‌عنوان یک کلیت واحد بنگرد.

کاربرد واژه شهرگرایی به این معنا - فرم شهری - که در اروپا به گستردگی رایج شد، در ایالات متحد کمتر رواج پیدا کرد، جز در نوشته‌های نخستین برنامه‌ریزان شهری، کسانی چون دانیل برنهام. واژه شهرگرایی در ایالات متحد، به‌ویژه در سده ۲۰م، برای بیان شیوه خاصی از زندگی به کار رفت، و این مفهومی بود که از مقاله معروف لوئیس ویرت، جامعه‌شناس شهری، در ۱۹۳۸م برداشته شد. بعداً معنای سومی برای این واژه پیدا شد که آن را در حوزه کردار انتقادی، یعنی دلمشغولی فکری با شهر قرار داد.

معماران، طراحان شهری و برنامه‌ریزان شهری شهرگرایی را بیشتر برحسب ریخت‌شناسی شهر تعریف می‌کنند. اشتغال خاطر آنها با سازمانبخشی ساختمانهای تجاری، ساختمانهای اداری، فضاهای باز، گرورها و دالانهای حمل‌ونقل و خانه‌هاست. مسئله آنها، در نگاه درونی، وجه کارکردی شهر است: کدام ترکیب خاص از فرم ساختی به شهر امکان می‌دهد با کارایی بیشتری کارکرد خود را انجام دهد و کارآمدتر باشد؟ چگونه کیفیت زندگی ارتقاء می‌یابد؟ در نگرش به شهر به‌عنوان یک مجموعه، مسئله اصلی عبارت است از همسازی زیباشناختی. بنابراین، تا چه حد شهر، ارزشهای جامعه را انعکاس می‌دهد؟

تاریخ طولانی برنامه‌ریزی شهری در اروپا میراثی از مداخله‌های بزرگ‌مقیاس را در شهر آفریده است. نمونه آن بازسازی پاریس در نیمه سده ۱۹م توسط اوژن هوسمان و پیشنهادی آرمانشهری در برطرف کردن مصیبت‌های رشد شهرهای صنعتی متعلق به تونی گارنیر و ابنزر هوارد است. در نیمه‌های سده ۲۰م، شهر تابان نوشته کوربوزیه و منشور آتن، متعلق به کنگره بین‌المللی معماری مدرن، قرائت

نوگرایانه (مدرنیستی) متأخری را از شهر آرمانی ایجاد کرد. نوگرایی متأخر، از تحرک، فناوری و زیبایی‌شناسی مجموعه‌های بزرگ شهری استقبال کرد. آسمانخراشها به‌ویژه جنبه شمایی گرفتند. کارکردها از بیشینگی کارایی کاربری زمین فاصله گرفت، و نظم و ترتیب به عرش اعلاء رسید.

اگرچه حکومت‌های غربی در بازسازیهای بعد از جنگ، از شهرگرایی نوگرایانه در وجه متأخر آن استقبال کردند، نوع دیگری از شهرگرایی در حال ظهور بود. در ایالات متحد رشد حومه‌نشینی و همراه با آن، گسترش شهر در گستره سطح، کلید شهر را در مقیاس مادرشهری (متروپولیتن) از نو تعریف کرد. به تدریج که خودرو جایگزین حمل‌ونقل عمومی شد و شهرهای کناری ساخته شد، از اهمیت مرکز شهر در برابر حومه شهر کاسته شد. با این حال، تفکیک کارکردی به شیوه نوگرایانه به‌جای خود باقی ماند.

اواخر سده ۲۰م شاهد سهم تازه‌ای از کمک امریکائیها به موضوع شهرگرایی به‌صورت نوشهرگرایی بود. نوشهرگرایی می‌خواهد پادزهری در برابر گسترش شهر در واحد سطح و از دست رفتن حس جامعگی در اثر گسترش حومه‌نشینی باشد. در این جریان، تلاش این است که در کاربری زمین، احیای تراکم و کیفیات اجتماعی شهرهای کوچک مدنظر قرار گیرد. شهرگرایان نو خواستار افزایش تراکم حومه‌ها، کاربری مختلط زمین، و عطف توجه به پیاده‌رو به‌جای خودرو هستند.

دومین کاربرد اصطلاح شهرگرایی که بیشتر محدود به ایالات متحد است، به سبک زندگی مربوط می‌شود؛ به سخن دیگر، مربوط است به مناسبات اجتماعی، نهادها، نگرشها و اندیشه‌هایی که به‌طور خاص در شهرها ظاهر می‌شوند. تعداد زیادی از دانشمندان شهرشناس استدلال می‌کنند که زندگی در شهرها متفاوت از زندگی در بیرون آنهاست. برای مثال، لوئیس ویرت به کمتر شدن نسبت روابط اولیه و بیشتر شدن نسبت روابط غیرشخصی در شهرها اشاره می‌کند. او در مقام قیاس با روستا، این تحول را در اندازه، تراکم و ناهمگنی شهرها پی‌یابی می‌کند.

مفهوم شهرگرایی به‌عنوان سبک زندگی در شهرگرایی

فرانسوا چوآی، این شهرگرایی به عنوان وسیله‌ای برای واکاوی و بیان ارزشهای سیاسی به کار می‌رود؛ این مفهوم از شهرگرایی در زمره کردارهای ایدئولوژیک قرار می‌گیرد. مسلماً این ۳ مفهوم از شهرگرایی با یکدیگر پیوند دارند. فرم شهر، اگر یکسره نحوه زندگی مردم را تعیین نکند، بر آن تأثیر زیادی می‌گذارد. و هنگامی که طراحان شهری، معماران، و برنامه‌ریزان به توسعه شهر می‌پردازند، با شهرگرایی به عنوان نوعی کردار سروکار دارند. شهر به همانسان که از آن استفاده می‌شود، تولید می‌شود. فرم آن و سبک زندگی آن به طور جدایی‌ناپذیر با یکدیگر پیوند دارند.

کتاب‌شناسی:

- Caves, R. (ed). *Encyclopedia of the City*. London: Routledge, 2005.

رابرت بورگارد

(کمال پولادی)

شهرگردانی ← حکمروایی شهری

شهرنشینی

Urbanization

شهرنشینی عبارت است از فرایند شهری شدن. دانشوران در شیوه تبدیل شدن زمینهای خالی و ساخت وسازهای پراکنده به شهر، الگوهای یکسانی را شناسایی کرده‌اند. اداره سرشماری ایالات متحد و هیئات سازمان ملل مفاهیمی را تدوین کرده‌اند که شهرنشینی را به دقت تعریف و معیارهای سنجش آن را مشخص کرده‌اند و ضمن اطلاعاتی، جریان شهرنشینی در ایالات متحد و سایر کشورهای جهان را همراه با نقشه و نمودار نشان داده‌اند. رشد شهرنشینی در اواسط سده ۱۸م سرعت و شتاب فزاینده‌ای گرفت. امروزه جریان شهرنشینی در کشورهای

پیاپی بیان مؤثری پیدا کرد. جین یاکوب در کتاب مرگ و زندگی شهرهای بزرگ / امریکا (۱۹۶۱م)، شهرگرایی نوگرایانه را به باد سرزنش می‌گیرد. به جای آن، او از واحدهای همسایگی (← واحد همسایگی) و زندگی پرشور خیابان که در آن تساهل، اجتماع محلی و خلاقیت امکان شکوفایی می‌یابد، ستایش می‌کرد. تأکید او بر زندگی هر روزه بود، موضوعی که از درون‌مایه‌های مرکزی هانری لافور است. در نوشته‌های یاکوب شکل کالبدی و سبک زندگی با یکدیگر پیوند تنگاتنگ دارند، از این رو این دو معنا از شهرگرایی با یکدیگر خلط شده‌اند.

یک درک از شهرگرایی در جریان ضد شهرگرایی امریکایی، که به ویژه در اوایل سده ۲۰م رایج بود، جای مرکزی دارد. ضد شهرگرایی در آن زمان معطوف به انکار سبک زندگی مردم در شهر بود (و همچنان هست). ضد شهرگرایی شهر را به خاطر فسادهایی که پرورش می‌دهد - سیگار کشیدن، قمار، فحشاء و الکل - محکوم می‌کند. شهر آدمهای بی‌گناه را به گناه، کودکان را در خیابانها به گدایی، و سیاستمداران و کاسبکاران را به ارتشاء می‌کشاند. شهرهای صنعتی پر از هرج و مرج و مهم‌تر از آن فاقد اخلاق معرفی می‌شدند.

وقتی ضد شهرگرایی در دهه ۱۹۲۰م سخت غلبه داشت، نخبگان شهر با مفهوم متکبرانه‌ای از شهری بودن به آن پاسخ گفتند. شهری بودن سبکی از زندگی است که زمانی از خصوصیات طبقه بالا بود. شهری بودن به معنی پیشرفته بودن و متمایز بودن بود؛ اوقات فراغت، تفریح، مصرف اعیانی و مراودات اجتماعی از مشخصه‌های آن بشمار می‌رفت؛ شهری بودن به معنی یک زندگی غوطه‌ور در فرهنگ عمومی شهر بود.

سومین معنی شهرگرایی وجه نقدشناسی دارد. این معنا کمتر متداول و بیشتر محدود به عرصه‌های معماری و طراحی شهری است. تأکید آن بر دیدگاهی است که به مداخله در امور شهر مربوط می‌شود. این مداخله مجموعه‌ای از مسائل، شامل پیش‌فرضهای مربوط به رفتار انسانی، ماهیت نهادهای اجتماعی و نقش ادراک در شکل دادن به محیط انسان‌ساخت را دربر می‌گیرد. در نوشته‌های

توسعه یافته کند شده است، در حالی که این پدیده در کشورهای در حال توسعه با سرعت زیادی روبه افزایش است.

به طور قراردادی، مکانهای شهری، مکانهایی هستند که جمعیت کل، سطح تراکم و میزان فعالیت انسانی در آن در حد بالایی است، به نحوی که از جاهایی که جمعیت کمتر، تراکم پایین تر و فعالیت محدودتری دارند، متمایز می شود.

اداره سرشماری ایالات متحد این تعریف قراردادی از فضاهای شهری را با تعریف دقیق و فنی دیگری تکمیل می کند. بنابر تعریف آماری، قلمرو شهری شامل عرصه های شهری شده است که اسکان متراکم و جمعیتی بیش از ۵۰,۰۰۰ نفر دارد. در مقابل، مجموعه شهری عموماً شامل قلمرویی با جمعیتی متراکم و بین ۲۵۰۰ تا ۵۰,۰۰۰ نفر است؛ و همچنین محدوده های با تراکم جمعیتی کمتر که سکونتگاهها یا اقامتگاههایی را تشکیل می دهند یا عرصه های پراکنده را به شهر متصل می کنند. سرشماری ۲۰۰۰م با پذیرش این طبقه بندی، تمام آبادیهای کشور را برحسب شهری یا غیرشهری آمارگیری کرد. تعاریف سایر کشورها از شهر و نحوه سرشماری آنها متفاوت است.

کنستانتینوس دوکسیادس، شهرشناس یونانی، متذکر می شود که معدودی از الگوهای یکسان در همه جای جهان و در تاریخ بشری، روند پدید آمدن شهر را نمایش می دهند. غالباً وضع به این ترتیب است که نقاط کم توسعه به قلمرویی که تبدیل به شهر می شود ملحق می شوند، آنگاه این مجموعه حوزه بندی می شود، زیرساختهایی احداث و ساختمانها و خانه های جدید ساخته می شود و نهایتاً، شهر شکل می گیرد. دومین فرایند معمول شهری شدن که دوکسیادس بحث می کند، از این قرار است که تعدادی از آبادیهای منفرد و پراکنده که قبلاً قلمرو روستایی محسوب می شدند، به هم ملحق و مجتمع می شوند و به صورت شهر در می آیند. فرایند سوم به صورت گسترش بخشها و شهرکها، پرشدن اراضی خالی بین آنها و رسیدن جمعیت آنها به حد نصاب لازم برای ایجاد یک شهر واحد است. گاهی اتفاق می افتد که اراضی فاقد آبادی یا آبادی بسیار کم به وسیله یک طرح یکباره به شهر تبدیل می شود. کلنیهای

یونانی که در سده ۵ پیش از میلاد که از درهم یافته شدن پولیها پدید آمدند، شهرهای قلعه ای انگلیسی و فرانسوی که در سده ۱۳م در فرانسه جنوبی ساخته شد، باغشهرهای انگلیسی در اوایل سده ۲۰م در لچورت و لوین، و پایتخت جدید برزیل که در نیمه دوم سده ۲۰م ساخته شد، از این گونه است.

کینگزلی دیویس، جمعیت شناس در حوزه تاریخ جمعیت شهری، شهرنشینی را از رشد جمعیت متمایز می کند. او بر نسبت جمعیت ساکن در مناطق شهری یک جامعه، تأکید دارد. بنابر تعریف دیویس، در کشوری مثل هلند که به سطح بالایی از شهرنشینی رسیده است، تقریباً همه جمعیت کشور در شهر زندگی می کنند. در چنین جامعه ای نسبت شهرنشینی ۱۰۰٪ است و این جامعه را می توان به عنوان جامعه ای کاملاً شهری توصیف کرد. در مقابل، در کشوری مانند ولتای علیا، فقط نسبت کوچکی از کل جمعیت در مناطق شهری زندگی می کنند و بنابراین، این جامعه را به سختی می توان جامعه شهرنشین توصیف کرد.

در اروپا، شهرنشینی به آرامی و به طور نامنظم پیشرفت کرد، ضمن اینکه بعد از فروپاشی امپراتوری روم، جریانی به صورت نزول شهرنشینی نیز پدید آمد. تا انقلاب صنعتی، بیشتر جمعیت اروپا روستایی بود. دیویس می گوید، نرخ کلی رشد شهرنشینی در اروپا از اواخر سده های میانه تا آغاز انقلاب صنعتی بسیار ناچیز بود. از نیمه سده ۱۸م، نرخ شهرنشینی ابتدا در انگلستان و سپس در دیگر کشورهای اروپایی و امریکای شمالی با سرعت رو به رشد نهاد. در اواخر سده ۲۰م، کشورهای توسعه یافته اروپا و امریکای شمالی تقریباً به صورت کامل شهری شدند و از آن زمان، نرخ رشد شهرنشینی نزول کرد. پیتر هال و محققان دیگر معتقدند، در بسیاری از کشورهای پیشرفته صنعتی با توجه به اینکه هر روز مردم بیشتری به زندگی در شهرهای کوچک و مناطق روستایی روی می آورند، می توان گفت اکنون نوعی شهرگریزی آغاز شده است. اکنون این بحث مطرح است که قابلیت فناوری اطلاعات در وصل کردن تمام نقاط کره زمین به یکدیگر، ممکن است اهمیت مناطق

توسعه شهری را که مؤید یک قلمرو بشری پایدار و قابل زندگی باشد، به یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های بشر تبدیل کرده است.

کتاب‌شناسی:

- Caves, R. (ed). *Encyclopedia of the City*. London: Routledge, 2005.

ریچارد لگنز

(کمال پولادی)

شهروندی

Citizenship

شهروندی بسان بسیاری از مفاهیم علوم اجتماعی، علوم سیاسی و انسانی، مفهومی است سهل و ممتنع. در قوانین اساسی کشورهای بسیاری چندین بار، به دلایل مختلف، به مفهوم شهروندی اشاره شده است. در مطبوعات ملل عالم، به‌ویژه در زمان حاضر، دائماً از این مفهوم یاد می‌شود. برخی از سازمانهای دولتی و عمومی در مکاتبات خود با مردم عادی کوی و برزن، آنان را بدین نام (شهروند) می‌خوانند. بدینسان، کاربرد مفهوم شهروند به مباحث عمومی نیز راه یافته است. ساده‌ترین تعریف از شهروندی به حق خاک یا حق سرزمین تکیه دارد. براین اساس، هر انسانی به‌ه‌رتقدیر و ناگزیر در جایی پای بر این خاک می‌نهد و آن مکان، لاجرم بخشی از محدودهٔ کشوری است که توسط حکومتی اداره می‌شود. بر همین اساس است که در دنیای امروز، حداقل در ظاهر، دیگر از مفهوم رعایای حکومت و کشور یاد نمی‌شود. از این رو، پیوند با سرزمین و خاک به دلیل تولد، به معنای شهروندی آن سرزمین و حکومت حاکم بر آن است. چنین فرایندی که خودبه‌خودی و با تولد رخ می‌دهد، عضویت را می‌رساند. برای مثال، تمام زنان و مردانی که در سرزمین ایران پای بر این خاک می‌نهند، تا چند صباحی، چه کوتاه و چه بلند، در آن به سر

شهری را کاهش دهد و به کند شدن یا معکوس شدن روند شهرنشینی منجر گردد. تحقیقات ساسکیاسانس و دیگران نشان می‌دهند که ظاهراً عکس این جریان رخ خواهد داد، زیرا به نظر می‌رسد فناوری اطلاعات موجب گسترش اندازه و اهمیت شهرهای بزرگ خواهد شد.

سرشماریهای ۱۰ ساله در ایالات متحد حاکی از فرایند رشد مداوم شهرنشینی است (تنها سرشماری ۱۸۱۰م نشان از کاهش مختصری در نسبت جمعیت شهری دارد). وزارت مسکن و توسعه شهری ایالات متحد قراردادی با مرکز تحقیقات شهری راجر بسته است تا داده‌های مربوط به شهرهای این کشور را نظام‌مند کند. پایگاه داده‌های این مرکز و گزارشهای دوره‌ای مربوط به وضعیت شهرهای کشور اطلاعات مفصلی را درباره رشد شهرنشینی در ایالات متحد فراهم می‌کند.

رشد شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه بسیار شتابنده و دارای ابعادی گسترده است. از آنجا که رشد شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه تقریباً همه جا با رشد همزمان جمعیت همراه است، تنها نسبت جمعیت شهرها نیست که به سرعت افزایش می‌یابد، بلکه اندازه مطلق شهرها و منظومه‌های شهری نیز همواره با ابعاد تازه‌ای بزرگ‌تر می‌شوند. تعداد کلانشهرها با جمعیت‌های ۱۰ میلیونی و بیشتر به سرعت در حال رشد است. مؤسسه تحقیقاتی سازمان ملل در نایروبی (← هبیتات) درباره رشد شهرنشینی در جهان به تحقیق و ارائه گزارش می‌پردازد. نشریه ادواری این مؤسسه به نام گزارش جهانی دربارهٔ اقامتگاههای انسانی اطلاعات مربوط به جمعیت، مسکن، شرایط اجتماعی و اقتصادی را در ۳۱۵ شهر از ۹۱ کشور جهان تهیه می‌کند.

دوکسیادس کلیت رشد شهرنشینی در کره زمین را مورد بررسی قرار داده است و نتیجه گرفته است که اگر روند کنونی ادامه یابد، طی چند سده سرتاسر کره زمین شهری خواهد شد. دوکسیادس جهان شهری را که به‌این ترتیب پدید می‌آید - جامعه هم‌پیوند، شهری شده و دربرگیرنده کل بشر، اکومنوپلیس (Ecumenopolis) می‌نامد. رشد شهرنشینی به‌نحوی که پیش می‌رود، جستجو برای شکلی از

مطرح می‌گردد. شهروندی جوهری، اساسی یا بنیادین، در کنار حق خاک یا حق سرزمین، ناشی از تولد در مکانی معین یا سکونت و اشتغال در آن، حاکی از تعلق مجموعه‌ای از حقوق مدنی، سیاسی و به‌ویژه اجتماعی به تمام انسانهایی است که شهروند به حساب می‌آیند و بدین عنوان پذیرفته شده‌اند.

مفهوم شهروندی مفهوم جدیدی نیست. متفکران غربی، به‌ویژه کوشندگان وادی فلسفه سیاسی، به اصرار باور دارند که نخستین جایگاه شهروندی، پولیس آتن در یونان است. پولیس از جمله مفاهیمی است که در زبان فارسی به‌علت فقدان معادلی مناسب به‌سختی قابل ترجمه است. حتی در زبان انگلیسی که آن را به City-state ترجمه کرده‌اند، حق مطلب ادا نشده است. دلیل این امر آن است که در پولیسهای دنیای باستان مسئله مهم اجتماع محلی یا Community است که اساساً در فارسی ترجمه‌پذیر نیست، زیرا هرگز معادلی حتی نزدیک بدان پیشنهاد نشده است. به‌رحال آن را اجتماع یا بهتر از آن اجتماع محلی ترجمه کرده‌اند (← اجتماع محلی). منظور از Community در پولیسهای یونانی و رومی، وحدت اجتماعی-سیاسی شهروندان به‌علت عضویت در پولیس و فراتر از هویت و تعلقات فردی، مانند خانواده و محله، عشیره و قبیله و خاندان است.

شهروندی در دنیای باستان از جمله حقوق مدنی محسوب می‌شد که با عضویت در پولیس به افراد تعلق می‌گرفت. حقوق مدنی مجموعه امتیازات قدرت شهروندی و اصول حفاظت از آن قدرت است. چنین قدرتی به شهروند براساس قانون اعطا می‌شود. به‌هرتقدیر، تلاش متفکران غربی برای به‌کرسی نشاندن پولیس آتن به‌عنوان خاستگاه شهروندی، به سنت فلسفه سیاسی مغرب زمین از زمان یونان باستان بازمی‌گردد که متفکران و مورخان یونانی آغازگر آن بوده‌اند. حتی می‌توان گفت، بنیاد سنت یاد شده در اسطوره‌های یونانی پی‌ریزی شده است. بر پایه این سنت، غرب خاستگاه مردمسالاری و شرق یا دنیایی که از آزادی پرهیز می‌کند و می‌گریزد، مناسب استبداد تصویر شده است. چنین سنتی، بعدها توسط متفکرانی چون

برند، شهروندان ایران زمین محسوب می‌شوند. به‌تدریج و در گذر تاریخ، علاوه بر تولد، زندگی کردن در سرزمینی معین و زیر لوای حکومتی مشخص، البته با قرار و مدارها و شروطی، به شهروندی ختم شده است. این شیوه شهروندی اکتسابی است. لیکن باز هم به زیستن در سرزمین و عمر گذراندن بر خاک معین استوار است. براین مبنای پیوند با سرزمین و یا خاک تقریباً شرط جهانی شهروندی بشمار می‌رود و اکثریت قریب به اتفاق کشورهای جهان آن را پذیرفته و بر آن گردن نهاده‌اند. بدیهی است موارد معدودی نیز وجود دارد که این شرط را نپذیرفته، بر عوامل خون و تبارمحور تأکید دارند. برای مثال، ژاپن تولد و سکونت را شرط شهروندی نمی‌داند و تنها افرادی را شهروند ژاپن می‌شمارد که به گفته خود، خون ژاپنی در رگهای او جاری است. به‌همین علت، تعداد زیادی کره‌ای و چینی که گاه تا ۳ نسل در ژاپن متولد و تمام عمر را در آن کشور زیسته‌اند، هنوز در آرزوی شهروندی روز به شب می‌رسانند و چندان امیدی نیز به دگرگونی شرایط شهروندی در این کشور ندارند.

بر پایه حق خاک یا حق سرزمین به‌تدریج بنیادی‌ترین و ساده‌ترین شکل شهروندی، با عنوان شهروندی رسمی یا صوری پدید آمد. شهروندی رسمی یا صوری عضویت در دولت-ملی تعریف می‌شود. شهروندی رسمی یا صوری چه بر پایه تولد و یا بنابر قواعدی، بر پایه اقامت و اشتغال به‌استثناء چند مورد محدود، امری جهان شمول به‌حساب می‌آید و مترادف با تابعیت است. بدینسان، عضو دولت ملی بودن، همواره، به‌عنوان حق سیاسی اعضای جامعه‌ای معین قلمداد می‌شود. بدین ترتیب، در تمام بحثهای شهروندی، از ساده و بدیهی‌ترین تا پیچیده‌ترین، مفهومی خاص دائماً تکرار می‌شود که همان مفهوم حق (حقوق) است، چنان‌که از زمان رواج مفهوم شهروندی تا به امروز، مفهوم حق همواره همراه آن بوده است. به‌همین دلیل تأکید بر این نکته که به‌راستی تمایز مطالعه شهروندی از مطالعه حقوق امری فوق‌العاده سخت است، کلاً تکرار شده است. با اشاره به مفهوم حقوق، نوع دوم شهروندی، یعنی شهروندی جوهری، اساسی یا بنیادین (Substantive Citizenship)

شهروند رم می‌شدند.

در سده‌های میانی، گرچه اصل شهروندی تضعیف شد، اما علی‌رغم محلی شدن زندگی اروپای غربی پس از فروپاشی امپراتوری رم غربی و برکنار از حاکمیت بلامنازع کلیسای کاتولیک بر تمام ارکان زندگی، از میان نرفت. در خیلی از مناطق، از جمله گُل، شهر به‌مثابه نهادی دنیوی باقی ماند و شوراها شهر به حیات خود ادامه دادند. اساساً شهروندی بر پایه حق خاک، ارثیه سده‌های میانی اروپای غربی محسوب می‌شود. در دوره‌ای که سده‌های میانی متأخر (۸۱۴-۱۳۰۰م) خوانده می‌شود، به تدریج شهرهای خودفرمان که ماکس وبر آنها را شهرهای صنعتی-سهامی (Guild-Corporate Cities) خوانده است، یا از طریق رشوه دادن به شاهان و حاکمان و یا از طریق پیروزی در جنگها، سر برآوردند. چنین شهرهایی که ماکس وبر آنها را دارای برج و بارو، بازار، منشور یا قانون اساسی شهری، دادگاه یا هیئت منصفه و در مواردی، ارتش غیرحرفه‌ای شهروندی معرفی کرده است، در پیدایش سرمایه‌داری نقشی بی‌بدیل داشتند. شهروندان شهرهای این دوره از سده‌های میانی، نخست اجازه یافتند تا به جای دَوئل کردن، حل دعوی خود را به دادگاه یا هیئت منصفه که اعضای آن از شهروندان عادی انتخاب می‌شدند، ارجاع دهند. گام بعدی، وضع مالیات شهری و نهایتاً دستیابی به حکومت محلی مستقل شهری بود. ساکنان چنین شهرهایی که گرداگرد بورگها یا قلعه‌های شاه و شاهزاده‌نشین شکل گرفتند، بعدها طبقه بورژوا را پدید آوردند و انقلابات بورژوایی را به راه انداختند. سده ۱۸م یا سده انقلابها، به‌ویژه انقلاب فرانسه، سده شناختن و رسمیت بخشیدن به حقوق بشر بود که بخش مهمی از آن از جمله حقوق شهروندی نیز محسوب می‌شد. نخست حقوق مدنی و متعاقب آن، حقوق سیاسی و بالاخره، حقوق اجتماعی تعریف شد. انتخابی بودن حکومت در محدوده ملی و پیدایش دولت ملی، به شهروندی ماهیتی ملی بخشید و کشورهای آزاد و مستقل، جانشین شهرهای خودفرمان و مستقل شدند. شهروندان با رأی مخفی و مستقیم خود، بخش عمده مقامات شهری و کشوری را برمی‌گزیدند. به تدریج، شهروندی و حقوق

ماکیاولی، هارینگتون، برنیر، جونز، منتسکیو، آدام اسمیت، میل، هگل و شماری دیگر مورد تأکید قرار گرفت و پس از روشنگری، ۲ وجهی (Dichotomy) غرب دموکراسی-شرق/استبدادی کاملاً پذیرفته شد. چنانچه ثابت شود و غریبان بپذیرند که خاستگاه پولیس یا شهر خودفرمان و شهروندی نه مغرب زمین که بین‌النهرین یعنی، پولیس سومر بوده است، مفهوم‌بندی ۲ وجهی یاد شده که برای توجیه انواع سلطه در مدتی بیش از ۴۰۰ سال به کار رفته است، فرو می‌ریزد و سنت یادشده به دلیل نادرستی آن بر باد می‌رود.

به‌هتقدیر، تجربه غرب که با پولیس آتن آغاز شده است، با وجود فراز و فرودهای متعدد و دگرگونیهای آن، به نوعی پایدارمانده و به سرمایه‌داری امروزمین رسیده است. قلب تپنده پولیس آتن، آگورا (Agura) بود. شهروندان آتنی، یعنی فقط مردان ۱۸ ساله و بالاتر، در آگورا جمع می‌شدند. آنان معمولاً صبح خیلی زود به آنجا می‌آمدند. هر شهروند عادی چنانچه ۶۰۰۰ نفر را مجاب و با عقیده خود هم‌داستان می‌کرد، قادر بود تا مستقیماً به وضع قانون بپردازد. این قانون تصویب شده به نام او ثبت می‌گردید. اجتماعی شدن رسمی و غیررسمی آتنی، میانه‌روی را به‌عنوان مهم‌ترین ارزش، نهادینه ساخته بود. به‌همین دلیل، شهروندان آتن در پیشنهاد کردن قانون تنها باید به خیر آتن می‌اندیشیدند. سایر شهروندان نیز حق داشتند تا به مدت یکسال از قانون وضع شده شکایت کنند و این شکایت را در دادگاه قانون اساسی که با حضور هیئت منصفه تشکیل می‌شد، طرح نمایند. اگر قانونی از طریق دادگاه باطل اعلام می‌شد، پیشنهاددهنده قانون با آنچنان عقوبت سختی روبرو می‌شد که مصادره اموال و تبعید از پولیس برای ۱۰ سال، از جمله آنها بود و فرد را به فلاکتی ابدی دچار می‌کرد. این اصل حفاظتی، در کنار سایر اصول، شهروندان را به احتیاط لازم توجه می‌داد. اکثریت مشاغل در پولیس آتن انتخابی و گاه به قید قرعه بود. مدل شهروندی و سیاسی پولیس رم و سایر پولیسهای نوپدید در تمدن رومی، تکامل یافته شکل آتنی آن بود. نخست آنکه نه تنها زنان برای اولین بار شهروند شناخته شدند، بلکه غیر رومیها نیز در شرایطی

شهروندی به ۳ مفهوم بنیادین پیوند خورد که عبارت بودند از:

- اصل نمایندگی (Representation)؛
- اصل مسئولیت (Responsiveness)؛ و بالاخره،
- اصل پاسخگو بودن و پاسخگویی (Accountability).

نخستین مسئله و شاید مهم‌ترین مسئله آن است که حکومت انتخابی باشد و از طریق مشارکت تمام شهروندان واجد شرایط، رأی‌دهی شکل گیرد و بدین ترتیب، فرد انتخابی نماینده واقعی اکثریت شهروندان باشد. این شرط در واقع مسئله نوبتی و گردشی بودن که مهم‌ترین اصل مردمسالاری است را تضمین می‌کند. علاوه بر این، مهم‌ترین حق سیاسی شهروندی یعنی انتخاب کردن و انتخاب شدن را به نمایش می‌گذارد. همچنین در طول خدمت افراد برگزیده باید از حساس بودن برگزیدگان در مقابل شهروندان و در مورد مسائل، خواسته‌ها، رنجها و مشکلات شهروندان اطمینان حاصل شود و مسئولیت شناسی آنان به اثبات برسد. بالاخره، برگزیدگان باید به شهروندان پاسخگو و قادر باشند تا اقدامات خود را توضیح دهند و به‌خوبی و به‌درستی توجیه کنند. ۳ خصلتی که تا به امروز باید در افراد برگزیده، آن‌هم در سطحی بالا و به‌طور روشن و واضح، مشاهده شود. نظارت بر این ۳ اصل از جمله مسئولیتهای شهروندی بشمار می‌رود که دیگر شهروندی ملی تلقی می‌شود. با برآمدن دولت رفاه و شکل‌گیری جامعه رفاهی، دامنه حقوق شهروندی بازهم گسترش یافت. امری که با جهانی‌سازی به اوج خود رسیده است. امروزه، از ۶ نوع شهروندی یاد می‌شود که عبارتند از:

- شهروندی سیاسی؛
- شهروندی اجتماعی؛
- شهروندی اقتصادی؛
- شهروندی قومی - فرهنگی؛
- شهروندی جنسیتی (محصول مبارزات زنان و جنبشهای اجتماعی از جمله جنبشهای فمینیستی)؛ و بالاخره،
- شهروندی جهانی.

شهروندی سیاسی در رأی‌دهی در سطوح محلی و ملی و برای انتخاب مقامات مختلف در سطوح متفاوت و در

انتخاب یا داوطلب شدن، آزادی اجتماعی، عضویت در احزاب و سازمانهای سیاسی و آزادی بیان منعکس می‌شود و مهم‌ترین مسئولیتهای شهروندی سیاسی عبارت است از حفظ مصالح ملی در مراودات، اقدامات و فعالیتها، مبارزه برای حفظ تمامیت ارضی، نظارت فعال و مشارکت در نظارت بر افراد سیاسی برگزیده و نظایر آن. درعین حال باید تأکید کرد که داوطلب شدن و مشارکت سیاسی، مهم‌ترین مسئولیت بشمار می‌رود. حقوق شهروندی اجتماعی شامل انتخاب محل زندگی، شیوه زندگی در محدوده قانونی و ارزشها و عرف مورد قبول جامعه، حق حریم خصوصی و عدم دخالت در زندگی خصوصی، حق مشارکت در سازمانها، انجمنها و نهادهای اجتماعی و عامه‌المنفعه، سازمانهای غیرحکومتی غیرسیاسی و تشکیل چنین نهادهایی، داشتن اوقات فراغت خلاق و شادی و سرور، آزادی انتخاب مذهب و عقیده، حق دسترسی به آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی، حق تابعیت و حق داشتن مسکن مناسب می‌شود. مهم‌ترین مسئولیت اجتماعی ضرورت مشارکت آحاد مردم در جهت خیر عمومی است و توجه و حساس بودن به منافع محل زندگی و جامعه. شهروندی اقتصادی، در حق داشتن شغل مناسب، حق مالکیت و کار، استفاده اقتصادی از دسترنج شرافتمندانه و نظایر آن منعکس است. شهروندی جنسیتی در برابری تمام حقوق، صرف نظر از جنس و عدم تشخیص به دلیل جنس مستتر است. شهروندی فرهنگی - قومی مسئله حقوق فرهنگی و اجتماعی اقلیتها، زبان، آداب و رسوم و خرده فرهنگ قومی، هویت قومی و فرهنگی و نظایر آن را پیگیری می‌کند. و بالاخره، شهروندی جهانی مسئله حق انتخاب کشور محل سکونت، مهاجرت، مسافرت آزادانه و نظایر آن را دربر می‌گیرد.

در مورد شیوه برخورد به مفهوم شهروندی ۲ دیدگاه وجود دارد. اولین دیدگاه بر عضویت شهروند در جامعه سیاسی تأکید دارد و براساس آن، مسئولیتهای شهروندی را برجسته می‌سازد. اما دیدگاه دوم، فرد صاحب حقوق، یعنی شهروند و حقوق شهروندی را عمده می‌کند. در دیدگاه اول که بر پایه تجربه شهروندی در پولیس آتن و روم، یا در

مجموعه دنیای کلاسیک، شکل گرفته است و در سده‌های میانی البته بسی کم‌رنگ‌تر پیگیری شده است، شهروندان شکل‌دهنده جامعه سیاسی تلقی می‌شوند. بر پایه همین سابقه، هنگامی که جان لاک از حکومت مدنی، روسو از دولت مدنی و کانت از جامعه شهروندی یا شهرنشینان یاد می‌کردند، در واقع، وحدت جامعه مدنی و جامعه سیاسی دنیای کلاسیک را در ذهن داشتند و بر همین مبنا، از دولت سخن می‌راندند، دولتی که مفهومی فراگیر داشت و کل حیطه سیاسی را دربر می‌گرفت. البته در نیمه دوم سده ۱۸م، دگرگونی نوآورانه‌ای در مفهوم جامعه مدنی رخ داد. به گفته کریشان کومار، معادله برابری دولت و جامعه مدنی شکسته شد. تفکر اجتماعی انگلیسی در این جدایی نقشی بارز ایفا کرد. در نوشته‌های بعدی جان لاک و در آثار تام‌پین، آدام اسمیت و آدام فرگوسن، حیطه‌ای از جامعه در نظر گرفته و مجسم شد که از دولت مجزا و صاحب اصول خاص خود و شکلی ویژه بود. این نگاه راه را برای هگل هموار کرد، تا معنای جدید جامعه مدنی را ارائه دهد. او جامعه مدنی را حیطه زندگی اخلاقی تلقی می‌کرد که بین خانواده و دولت قرار داشت و بر عمل آزاد نیروهای اقتصادی و خواسته‌های فردی استوار بود. در این بازتعریف، شهروند مجدداً کنشگر عرصه جامعه تلقی شد؛ یعنی در مقابل شهروند در خدمت مجموعه‌ای اجتماعی - سیاسی، فرد صاحب حقوق، اما مسئول اصالت یافت. در واقع، این نگاه در اثر مساعی متفکران سده ۱۸م هویت و موجودیتی متمایز و مستقل، اما به یکدیگر مرتبط یافتند. این دیدگاه به ۲ مکتب شهروندی جان بخشیدند؛ یعنی مکتب یا نگاه لیبرالی که بر فرد صاحب حقوق، یعنی شهروند تأکید روا می‌دارد و مکتب یا نگاه جمهوری خواهانه که مسئولیت شهروندی را مورد تأکید قرار می‌دهد.

جهانی شدن و مفهوم شهروندی با تحولات اجتماعی - سیاسی و اقتصادی که نخست به دولت و جامعه رفاه منجر شد و سپس جهانی سازی را مطرح ساخت، هریک از این ۲ دیدگاه را به کلاسیک و نو، یعنی نگاه لیبرالی کلاسیک و نگاه لیبرالی نو و نگاه جمهوری خواهانه کلاسیک و نگاه

جمهوری خواهانه نو تقسیم کرد. بر این اساس، ۲ وجه حقوق و مسئولیتها یکجا در نظر آورده شد. تأکید نگرشهای جامعه‌شناختی و فرا‌امروزی (پست مدرنیستی) از جمله نگاه فمینیستی، بحثهایی چون شهروندی و مشارکت، شهروندی و نابرابری و به حساب نیامدن (exclusion)، شهروندی و ادغام ساختاری یا جهانی سازی و شهروندی و پایداری را به بحثهای روز بدل ساختند. معرفی تدریجی انواع حقوق شهروندی، در کنار مباحث یادشده، که واکنش به تحولات پرشتاب دهه‌های پایای سده ۲۰م و شروع پر آشوب سده ۲۱م به حساب می‌آید، به طرح ۶ نوع شهروندی یاد شده منجر گردید. نکته مهم که در اثر جهانی سازی و پیدایش اتحادیه‌های فراکشوری شکل گرفته است، طرح مسئله حقوق انسانی جهانی است که رابطه آن با شهروندی جهانی، از یکسو و جهانی سازی از سوی دیگر، بحث مهم روز است. در اثر جهانی سازی از بالا یا از دریچه اقتصاد، برای اولین بار در سالنامه زندگی بشری، مسائل و مشکلاتی چون به حساب نیابردن و کنار گذاشتن، بیگانه ستیزی و هجوم بخش خصوصی به شهرها برای سود و بر این مبنا، از میان رفتن یا به خطر افتادن زندگی محله‌ای، هویت شهری، ناپایداری در مجموعه و ناپایداری شهری، فقر روبه تزايد و قطبی شدن شدید جوامع (اقلیتی افسانه‌ای ثروتمند و انبوهی محتاج به نان شب)، بیکاری، پایان طبقه کارگر به علت خودکار شدن فرایند تولید، جهانی شده است. با پایان یافتن دولت رفاه در کشورهای غربی، حذف یارانه‌ها، کوچک شدن دولت، واگذاشتن تعیین قیمت کالا برعهده سازوکارهای بازار، حذف تعرفه‌های ترجیحی، خروج صنایع و مؤسسات مالی از کشورهای پیشرفته به کشورهای با کارگر ارزان و یا بی‌توجه به آلودگیهای زیست محیطی، مردم کشورهای پیشرفته، به ویژه جوانان، دقیقاً با همان مسائل و مشکلات جوانان جهان سوم روبرو شده‌اند که با ادامه این روند، بیش از گذشته روبرو خواهند شد. از سوی دیگر، جابه‌جایی جمعیت انبوه در جستجوی کار و طالب پناهندگی، از یکسو و غلبه نگاه محافظه کارانه و بیگانه ستیز نسبت به مهاجران از سوی دیگر، حقوق انسانی جهان شمول و گسترش دائمی آن را در دستور کار

قرار داده است. تضمین برخورداری از مبارزه با نقض چنین حقوقی به علت فقدان نهاد سیاسی مناسب و همراه با ضمانت اجرایی در سطح جهان، همچنان برعهده حکومت‌های ملی است. بدیهی است که به این ترتیب، مسائل شکل متناقضی پیدا می‌کند. یکی از این تناقضات، مسئله حقوق شهروندی و حقوق بشر جهان‌شمول است. مدل فراملی شهروندی که از سوی یاسمین سوی سال (Yasemin Soysal) در ۱۹۹۴م مطرح شده است، از اولین واکنش‌ها به این تناقضات است. از سوی دیگر، نسل دوم و سوم مهاجرانی که کارگران میهمان خوانده می‌شوند و علی‌رغم تولد در کشورهایی که پدر یا پدربزرگشان به عنوان کارگر میهمان سالها زندگی کرده‌اند، هنوز شهروند آن کشورها تلقی نمی‌شوند و به عنوان مردم بدون مکان معرفی می‌شوند، تناقض شهروندی و حقوق انسانی جهان‌شمول را بیش از گذشته عیان و به مسئله‌ای جدی تبدیل کرده است. برخی کشورهای اروپایی با خلق مفهومی به نام شخص جهانی (Universal Personhood)، بدون اعطاء شهروندی به نسل اول، دوم و سوم مهاجران، حقوق انسانی جهان‌شمول را در باب آنان به رسمیت شناخته‌اند. تناقض نهفته در شهروند نبودن، اما برخوردار از حقوق انسانی جهان‌شمول، از ماهیت شهروندی برمی‌خیزد. همان‌گونه که در مرور شهروندی در گستره تاریخ غرب اشاره شد، تحولات شهروندی ناشی از دگرگونی‌های قالب سیاسی حاکم بر آن بوده است. البته، امروز با جهانی‌سازی و بروز پیامدهای آن، نیاز به دگرگون ساختن شهروندی در شرایطی رخ می‌دهد که قالب سیاسی نمی‌تواند پا به پای آن دگرگون شود. این امر معضل اصلی شهروندی در عصر حاضر یا سده ۲۱م است. شهروندی در یونان باستان و در واقع در پولیس آتن، انسانهای محدودی را از وفاداری و هویت مبتنی بر خون و تبار آزاد ساخت، تا بر پایه این فرض که انسان به واسطه طبیعت خویش، برای زندگی سیاسی خلق شده است، به اعضا داوطلب اجتماع مدنی تبدیل شوند. بنیاد چنین عضویت داوطلبانه مدنی‌ای، خدمت نظامی به عنوان عضو ارتش غیرحرفه‌ای شهروندی بود. در پولیس رم و به تبع آن، در امپراتوری رم با دگرگونی قالب سیاسی، جامعه

شهروندی عنصر حقوقی حفاظت از مالکیت خصوصی گردید. در پایان سده‌های میانی، شهروندی در عضویت صنفی منعکس گردید. در این شرایط بود که اصناف شهرهای خودفرمان با دستیابی به قدرت اقتصادی، آماده به راه انداختن انقلابات بورژوازی برای تسخیر حاکمیت سیاسی شدند. در دوران مدرن، برای اولین بار شهروندی وجه ملی به خود گرفت و در دستیابی به انواع آزادی‌هایی که الگوی لیبرالی اقتصاد و سیاست نویدبخش آنها بود، مفهوم‌بندی شد. آزادی‌هایی که نخست با آزادی اشتغال و یافتن شغل به راه افتاد و در دولت و جامعه رفاه به اوج خود رسید، عصر روشنگری شهروندی را به حقوق انسانی پیوند زد و چنین حقوقی را بر پایه فلسفه حقوق طبیعی توجیه کرد که طبعاً جهان‌شمول تلقی می‌شد. با این وجود، با قالب سیاسی برآمده از انقلاب‌های اروپایی، به ویژه انقلاب فرانسه، تناقضی نداشت. تصادفی نیست که اعلامیه بنیادین انقلاب فرانسه، اعلامیه حقوق بشر و شهروند نام گرفت. تصور این بود که از طریق فرایند امروزی شدن، بالأخره روزی تمام جهان قالب اقتصادی سرمایه‌داری و به تبع آن، قالب سیاسی همراه آن (حال گاه با تعبیر محافظه‌کارانه و راست‌روانه و گاه وجه لیبرال مآب و چپ‌روانه و حداکثر در قالب سوسیال دموکراسی) را خواهد پذیرفت. بر این اساس، حقوق بشر در مرزهای ملی در قالب حقوق شهروندی کم یا بیش، به رسمیت شناخته شده و در عمل، کمتر یا بیشتر تحقق خواهد یافت. گرچه از همان آغاز تناقضاتی بین حقوق بشر که جهان‌شمولند و حقوق شهروندی که وابسته به نوعی حاکمیت سیاسی است و حاکمیت سیاسی نیز به ضرورت و ناگزیر ملی است، احساس می‌شد، اما همان نگاه که آرزوی یکسانی الگوی سیاسی و اقتصادی را داشت، تناقضات یادشده را چندان لاینحل تصور نمی‌کرد. به ویژه آنکه به گفته تی. اچ. مارشال، شهروندی همبستگی اجتماعی را در عین وجود نابرابری، محقق می‌ساخت و شهروندی با وجود تقسیم طبقاتی جامعه که پایه نابرابری است، در تضاد جوهری نیست و بنابراین، نهایتاً با یکدیگر کنار می‌آیند. گرچه او شهروندی اجتماعی را با سرمایه‌داری در تضاد می‌دانست، اما به نظر او

مشروطیت به شکلی نسبتاً عمومی مطرح شده است. گرچه مواردی در تاریخ و اندیشه دینی ایران وجود دارد که تا حدودی با تجربه شهروندی به شکلی دیگر و نه در قالب شهر یا چارچوب ملی که هرگز در تاریخ ایران موضوعیت نداشته، قابل مقایسه است. متأسفانه تاکنون چنین موضوعاتی به درستی مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار نگرفته است (به عنوان نمونه موضوع «حقوق اخوان ایمانی» و سلسله مراتب آن از جمله حقوق همسایگی). هدف از اشاره به چنین مبحثی، تنها نشان دادن این واقعیت است که برای رسیدن به سازوکارهایی که در زمان حاضر و در آینده بدانها نیاز مبرم وجود دارد، شاید بتوان مباحث، موضوعات و پدیده‌هایی را در تاریخ طولانی و پرفراز و نشیب این سرزمین یافت و از طریق آنها، مفاهیم جدید و برخاسته از تجارب بیگانه با شرایط کشور را در چارچوب‌های بومی تدوین و ارائه کرد، تا پذیرش عمومی آنها افزایش یابد. بدون تردید، تحقیقات متعدد و بررسی شرایط کشور نشان می‌دهد که پایداری و شهروندمداری، ۲ راهبرد بدون جایگزین ایران بشمار می‌روند. خوشبختانه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعدد و تبصره‌های برخی از اصول، بسیاری از حقوق شهروندی و حقوق انسانی را به رسمیت شناخته است. گرچه این پذیرش مشروط به همخوانی با شرع مقدس اسلام تلقی شده است. اصول ۱۵، ۱۹، ۲۰، ۲۲، ۲۳، ۲۴، ۲۶، ۲۷، ۲۸، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۳۵، ۳۶، ۳۷، ۳۸، ۳۹، ۴۰ و ۴۱ مستقیم و غیرمستقیم به بسیاری از حقوق شهروندی صحنه گذارده‌اند. از سوی دیگر، در عمل، تأسیس انتخابی شوراهای اسلامی شهر و روستا، علی‌رغم محدودیت نهادهای یادشده، تجربه ارزنده‌ای است که در مواردی به دستاوردهای چشمگیری، آن هم با امکانات کم، نائل آمده است.

کتاب‌شناسی:

- گولد، جولیس و کولب، ویلیام. فرهنگ علوم اجتماعی، محمدجواد زاهدی مازندرانی (ویر)، تهران: انتشارات مازیار، ۱۳۷۶.
- Faulks, K. *Citizenship*. New York: Routledge, 2000.
- Holston, J. (ed), *Cities and Citizenship*. Durhan: Duke University Press, 2000.
- Clark, P. (ed), *Encyclopedia of Democratic Thought*. London:

شهروندی با ساختار طبقاتی زاده سرمایه‌داری هم‌زیستی می‌نماید و نابرابری را توجیه می‌کند. فقط مارکس بود که حقوق طبیعی را منشأ نابرابری تلقی می‌کرد و حقوق انسانی را برابر نهاد شهروندی محسوب می‌داشت. او معتقد بود که حقوق انسانی به شهروند، بلکه به هر شهروندی در جایگاه طبقاتی‌اش تعلق می‌گیرد و بنابراین، به همان اندازه که از کارگر حمایت می‌کند، از سرمایه‌دار نیز پشتیبانی می‌نماید. اما از آنجا که قدرت سرمایه‌دار به مراتب و از هر لحاظ بیشتر از کارگر است، در فرجامین تحلیل از حقوق یاد شده، او بیش از سایر طبقات سود می‌برد و بدین ترتیب، تفاوت‌های طبقاتی بازتولید می‌شود. مارکس در عین حال، از شهروندی تنها در قالب استحقاق یا مزایای اشتراکی (Communal) دفاع می‌کرد.

شهروند جهانی و حقوق جهان‌شمول

مسئله اساسی در این واقعیت نهفته است که در سده ۲۱م، حقوق انسانی جهان‌شمول در موارد مشخصی با قالب‌های سیاسی موجود در تضاد قرار می‌گیرد. مسئله تعلق حقوق به گروه و نه فرد، آن هم گروه‌های خاص، دقیقاً محور اصلی تضاد یادشده است. بحث‌هایی چون حقوق چندقومی و چندفرهنگی، حقوق متفاوت بودن، حقوق مرتبط با سبک زندگی، جنبش‌های اجتماعی و حفاظت از محیط زیست و مشارکت در تمام زمینه‌ها در قالب مشارکت فعال از آن جمله‌اند. برخی از حقوق یادشده نیازمند برخورداری از ضمانت اجرایی در سطح جهانی است و این نقطه محوری تضادی است که به آن اشاره شد. در نتیجه، حداقل از برخی جهات، شهروندی جهانی و حقوق جهان‌شمول انسانی با مفهوم رایج شهروندی در تضاد قرار می‌گیرد.

در شرایط کنونی ایران، مشارکت فعال آحاد مردم در عرصه‌های مختلف به تدریج به ضرورتی انکارناپذیر تبدیل می‌شود. بدون چنین مشارکتی مشکلات عدیده‌ای رخ خواهد داد که طبعاً حل آنها توسط دولت به تنهایی، حتی اگر ممکن باشد، پرهزینه خواهد بود و صرف منابعی را می‌طلبد که باید در جهت توسعه پایدار ملی به کار رود. شهروندی در ایران در بین مفاهیم بسیار دیگر، با انقلاب

وفاداریهای شخصی وجود داشت. در سرواژ و فرقه‌های رهبانی بستگیهای شخصی الگوی اصلی پیوند شخص با جمع بزرگ‌تر بود. در شهرهای نوپدید اروپا بود که به تدریج بستگیهای شخصی به پیوندهای مدنی تبدیل شد. بهنگام شکوفایی شهرها از قرن ۱۲م به بعد گروههای اجتماعی بازرگانان، اصناف و اتحادیه‌ها پدیدار شدند. اینها از بندهای وابستگی فئودالی آزاد بودند و رهبران خود را انتخاب می‌کردند و این رهبران انتخابی در برابر انتخاب‌کنندگان پاسخگو بودند. چنین نهادی نخستین پایه پیدایش مفهوم جدید شهروندی بشمار می‌رود.

شهروندی جدید

در قرن ۱۶ و ۱۷م تحولات زیادی در حیات سیاسی و اجتماعی اروپا پیدا شد. در این دوره دولتهای مطلقه به عنوان شکل اصلی تشکل سیاسی رشد کردند. این دولتها در قیاس با شهرهای خودفرمان، افول مفهوم شهروندی را به همراه داشتند، اما در عوض همین دولتها بودند که دولت-ملتهای مدرن را به وجود آوردند و همراه با آن مفهوم ملت و ملی‌گرایی را گسترش دادند. در قرن ۱۸م جنبشهای آزادی‌خواهی رشد کرد و اندیشه‌های مربوط به حقوق فردی پدیدار شد. در قرن ۱۹م طبقات متوسط صنعتی حقوق سیاسی را که شامل حق رأی دادن و مشارکت سیاسی، بود تثبیت کردند. در نیمه قرن ۱۹م طبقات کارگری مفهوم حقوق اجتماعی را مستقر ساختند و به این ترتیب حقوق مدنی، حقوق سیاسی و حقوق اجتماعی از اجزاء اصلی حقوق شهروندی بشمار آمد. در ابتدا این حقوق با اینکه با تکیه بر مفاهیم عام تعریف می‌شد، اما همگان را دربر نمی‌گرفت. طی مراحل چندی، سرانجام همه مردم از جمله کارگران و زنان نیز از حقوق شهروندی برخوردار شدند. در کشورهای درحال توسعه فردگرایی لیبرالی به عنوان بستری برای شهروندی رشد زیادی نداشته و در عوض شهروندی اجتماعی از جایگاه مهم‌تری برخوردار بوده است.

در قرن ۲۰م شهروندی تا نهایت حد خود گسترش یافت. مالکیت و جنسیت دیگر در مفهوم شهروندی و

Routledge, 2007.
- Caves, R. (ed), *Encyclopedia of the City*. London: Routledge, 2005.

پرویز پیران

شهروندی، حقوق

Citizen Rights

وضعیت بهره‌مندی از حقوق و داشتن تکلیف به عنوان ساکن یک شهر یا عضو یک کشور. شهروندی توصیفی است از وضعیت سیاسی فرد. شهروند بودن یعنی عضو یک واحد سیاسی مثل دولت مدرن یا یک دولت-شهر بودن. شهروندی شأن شخص را در برابر دستگاه گسترده سیاسی مشخص می‌کند. شهروندی همواره ۳ وجه دارد: شخص؛ بستر نهادی جامعه سیاسی؛ و چگونگی مناسبات شخص با این جامعه سیاسی.

تعلق شخص به جامعه سیاسی هم جنبه عاطفی دارد (حس تعلق) و هم جنبه حقوقی (حق مشارکت در تصمیم‌سازی). حضور همزمان این ۳ جنبه واژه شهروند را از واژه‌هایی چون تبعه، مقیم یا ملیت جدا می‌کند. شهروندی در دنیای مدرن فحوایی برابرخواهانه دارد و دلالت بر عضویت کامل فرد در جامعه سیاسی معین دارد. حق شهروندی با حقوق مختلف دیگری در پیوند است، از جمله: حقوق مدنی، حقوق اجتماعی، حقوق سیاسی، حقوق فکری و اخیراً حقوق زیست محیطی.

مفهوم شهروندی به نخستین دولت-شهرهای باستانی در سومر و یونان باستان باز می‌گردد. این مفهوم در دولت-شهرهای یونان از شکوفایی زیادی برخوردار شد. در دولت-شهرها شهروندان حق داشتند در حکومت یا اداره دولت-شهر مشارکت کنند. از آن زمان به این طرف، در ادبیات سیاسی اروپا حقوق مشارکت در حکومت با مفهوم عضویت در شهر (شهروندی) پیوند پیدا کرد.

در سده‌های میانی، به جای مفهوم شهروندی زنجیره

Routledge, 2007.

- Marshall, T.H. "Citizenship and Social Class", *Marshall, T.H. Citizenship and Social Class and other essay*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

کمال پولادی

محدود کردن دایره آن نقشی ندارد و شهروندی با اصل برابری حقوق شهروندی، به‌رغم نابرابری وضعیت اجتماعی، پذیرفته شده است. همه افراد در یک کشور شهروند محسوب می‌شوند، در برابر قانون برابر بشمار می‌آیند و دیگر مفهوم «شهروند درجه دوم» معنی ندارد.

چالشهای جدید در وضعیت شهروندی

اکنون در آغاز هزاره سوم، شهروندی هم در سطح ملی و هم در سطح بین‌المللی با چالشهایی روبرو است. در سطح ملی تعمیم حقوق شهروندی به کل جامعه با دشواریهای زیادی همراه است. علاوه بر آن، با توجه به جهانی شدن اقتصاد، انقلاب در فناوریهای اطلاعاتی، فرایند ادغام بین‌المللی و گسیختگیهای اجتماعی پیشبرد اهداف سیاستهای اجتماعی و اقتصادی در درون کشورها دشوار شده است. مشکل اساسی در سطح بین‌المللی، پیدا کردن راه‌حل برای جهانی شدن (← جهانی شدن) در شرایط فقدان مردمسالاری جهانی است. جهانی شدن با بنیادهای سنتی شهروندی که در اصل با جامعه ملی پیوند داشته است مثل عضویت، مشارکت، اجتماع سیاسی، شمول و عدم شمول، هویت ملی و تضمین حاکمیت قانون، برخورد پیدا می‌کند. جهانی شدن اقتصاد در شرایط فقدان مردمسالاری جهانی شرایطی می‌آفریند که در آن «شهروند جهانی» شهروند بی‌سرزمینی است که هم در سطح کشوری و هم در سطح محلی در معرض از دست دادن هویت است.

شهروند در نظامهای امروزی وضعیتی است که هم با حقوق و تکالیف در سطح ملی و هم در سطح محلی پیوند دارد. برخی از عمده‌ترین حقوق و تکالیف شهروندی به قرار زیر است: مشارکت در مدیریت، در آبادانی، در بهبود محیط، در تأمین ایمنی، در بحثهای عمومی و در انجمن و تشکلهای گوناگونی که درباره مسائل عمده محلی و کشوری گفتگو می‌شود.

کتاب‌شناسی:

- Caves, Roger (ed). *Encyclopedia of The City*. London & New York: Routledge, 2005.
- Clark, P. (ed). *Encyclopedia of Democratic Thought*. London:

