

## برساختن مدلی برای فهم «طرد/شمولیت» در

### رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری<sup>۱\*</sup>

جمال رشیدی<sup>۲</sup>

(تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۲۴، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۴/۳۱)

#### چکیده

بدون ارجاع به نئولیبرالیسم شهری، جامعه توده‌ای و دموکراسی شهری در ایران، و اینکه چگونه گروه‌های بی‌صدا/کم‌قدرت از چرخه سیاستگذاری شهری حذف می‌شوند، نمی‌توان تصویر معتبری از رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری به دست داد. نگاهی انتقادی به بسترهای سازنده شهر لازم است تا بتوان مکانیسم‌های طردکننده را رویت پذیر کرد که تاکنون مورد غفلت بوده است. در این مقاله به مدد نظریه زمینه‌ای، سعی شده مدلی از دل داده‌های کیفی و کمی گردآوری شده از تجربه زیسته، تحلیل محتوا و تحلیل مضمونی برای گردآوری داده‌های تاریخی، داده‌های ثانویه و آمار موجود و محتوای روزنامه‌ها، برساخته شود تا چگونگی طرد اجتماعی گروه‌های مختلف را توضیح دهد.

وضعیت ساخت‌یافته هم‌پیوند بین بسترهای «جامعه نامتکثر»، «دموکراسی شهری توده‌ای» و «اقتصاد سیاسی نئولیبرال شهری»، تعیین‌کننده‌ترین امر در رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری هستند که عموماً منافع گروه‌های ذی‌قدرت را تامین و نیازها و اقتضات گروه‌های بی‌صدا/کم‌قدرت را نادیده می‌گیرد و بدین‌سان نابرابری‌های اجتماعی-اقتصادی ساخت‌یافته را بازتولید و تشدید می‌کند. وجود جامعه مدنی تضعیف‌شده و همراستایی منافع مدیریت شهری با طبقه ملاک شهری نیز از مهمترین ویژگی‌های رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری در کلانشهر تهران است.

**واژه‌های کلیدی:** گروه‌های بی‌صدا/کم‌قدرت، سیاستگذاری اجتماعی شهری، نئولیبرالیسم شهری، طرد اجتماعی.

Doi: <https://doi.org/10.22034/JSS.2025.1986366.1752>

\* مقاله علمی - پژوهشی

۱ این مقاله مستخرج از رساله دکتری نگارنده با عنوان «بررسی میدان سیاست‌گذاری اجتماعی شهری» است.  
۲ دکتری رفاه اجتماعی و پژوهشگر پژوهشکده مطالعات و سیاستگذاری اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران،  
rashidi\_jamal@atu.ac.ir

## مقدمه و بیان مسئله

پیشینه سیاستگذاری اجتماعی شهری در ایران به دوره انقلاب مشروطه برمی‌گردد و با نضج گرفتن شهرداری‌ها و بالاخص انجمن‌های شهر از دهه ۱۳۳۰ به بعد، بواسطه تنظیم قوانین و مقررات شهری، گروه‌های اجتماعی مختلفی موضوع طرد از فضاهای شهری قرار گرفتند اما در توضیح اینگونه طرد اجتماعی، توجه چندانی به مکانیسم‌های شهری نشده است. درهم‌تنیدگی کنشگری بازیگران نهادی در سطوح ملی و محلی/شهری، واجد پویایی‌هایی است که از خلال آنها، طرد اجتماعی گروه‌های مختلف بالاخص در کلانشهر تهران کلید می‌خورد که در اجتماع علمی ایران کسی بدان نپرداخته و در سطح بین‌الملل نیز به تازگی مورد مفهوم‌پردازی قرار گرفته است. عمده توجه سیاستگذاری اجتماعی در ایران، وقف حوزه وظایف دولت و حاکمیت در «امور رفاهی» شده است. میزان توجه به سیاستگذاری اجتماعی در بستر «شهر»، قابل توجه نیست. این امر البته صرفاً ویژه ایران نبوده و در سطح جهانی هم شمولیت/طرد اجتماعی بواسطه عملکرد دولت‌های محلی چندان مورد اعتنا نبوده است (کازپوف<sup>۱</sup>، ۲۰۲۲: ۲). اما چگونگی اثرگذاری پویایی‌های مربوط به فضاهای شهری و قلمروهای محلی بر آسیب‌پذیری اجتماعی گروه‌های مختلف (رانسی و مائزتریپیری، ۲۰۲۲: ۲۴)، اکنون به مناقشات مفهومی حوزه سیاستگذاری اجتماعی اضافه شده است. نقطه ورود دغدغه‌های اجتماعی به سیاستگذاری شهری نیز، مفهوم «انسجام اجتماعی» است (بوک و همکاران<sup>۲</sup>، ۲۰۰۵) که سازوکارهای افزایش شمولیت و کاهش طرد اجتماعی در «شهرها» را هدف می‌گیرد. ولی در نظرگاه جدید به شهر، «رویکرد نئولیبرال رادیکالی جایگزین شده که مداخلات رفاهی و هزینه‌کرد عمومی با هدف [تحقق و تقویت] انسجام اجتماعی را مانعی بر سر راه هرگونه رشد اقتصادی بازار-محور می‌داند» (رانسی و همکاران<sup>۳</sup>، ۲۰۱۴: ۲۸۹). با این برداشت جدید، دولت‌های محلی (در متن مدیریت یکپارچه شهری) و شهرداری‌ها (در ایران)، به مهمترین بازیگران رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری تبدیل خواهند شد که سهم قابل توجهی در تخصیص «فضاهای شهری» به امور «سودآور» در برابر «امر عمومی» دارند. اما آنچه که در تحلیل سیاستگذاری اجتماعی شهری در ایران (با تمرکز بر کلانشهر تهران) حائز اهمیت است، بسترهای

1 Kazepov

2 Buck, et al.

۳ آنها موارد دیگر همچون رقابت‌پذیری (اقتصادی)، پاسخگویی (حکمرانی) و پایداری (زیست‌محیطی) را نیز برای سیاستگذاری شهری برمی‌شمارند (بوک و همکاران، ۲۰۰۵: ۶-۷).

4 Ranci

سه‌گانه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهری است. درهم‌تنیدگی این بسترها، تشخیص ویژه‌ای به رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری می‌دهد که نتیجه آن، طرد گروه‌های اجتماعی بی‌صدا/کم‌قدرت از شهر و حیات شهری است که نمونه‌های بارزی در خصوص دستفروشان، زنان، کودکان، افراد دارای معلولیت و فقرا از فضاهای شهری تهران در دسترس است (ر.ک. رشیدی، ۱۴۰۱، باعزم و همکاران، ۱۴۰۱، منوری، ۱۴۰۲). پس اینکه چه سازوکارهایی در این رژیم، به چه نحوی منجر به طرد اجتماعی گروه‌های مختلف می‌شود، گره‌گاه/پرسش کانونی مقاله است. به عبارت بهتر، هدف از این مقاله، انکشاف مدلی مفهومی برای توضیح مکانیسم‌های منجر به طرد گروه‌های اجتماعی و بنابراین تشدید نابرابری‌های اجتماعی در کلانشهر تهران است.

### سیاستگذاری اجتماعی شهری

ادبیات تولیدی در حوزه سیاستگذاری اجتماعی شهری چندان گسترده نیست اما تلاش‌هایی طی دو دهه گذشته، حول مفهوم «انسجام اجتماعی» و نقش آن در سیاستگذاری‌های اجتماعی حکومت‌های محلی، صورت گرفته است. گرچه «ابعاد محلی سیاستگذاری‌های اجتماعی و نقش شهرها به‌عنوان قطعات شکل‌دهنده راهبردهای شمولیت اجتماعی، مدتهاست در تحلیل‌های سیاستگذاری اجتماعی مغفول‌اند» (کازپوف، ۲۰۲۲: ۲) اما تلاش‌هایی صورت گرفته تا این نقیصه برطرف شود (ماستررد و اوستندورف، ۱۹۹۸؛ فررا، ۲۰۰۵؛ مک‌ایوان و مورنو، ۲۰۰۵؛ کیتینگ، ۲۰۱۳ و ۲۰۲۱ و کازپوف، ۲۰۰۸ و ۲۰۱۰) ولی هیچکدام به‌صورت مشخص بر سیاست‌های اجتماعی شهری متمرکز نبوده‌اند. برخی کارهای دیگر نیز بر اقتصاد سیاسی و سیاست‌های نئولیبرال در سطح جهانی متمرکزند و اینکه چگونه فرآیندهای مربوطه، فضاهای شهری و حکمرانی شهری را تحت تاثیر قرار می‌دهد (جزوپ، ۲۰۰۲؛ جونز و وارد، ۲۰۰۲؛ کیل، ۲۰۰۲؛ کیپفر و کیل، ۲۰۰۲؛ مک‌لئود، ۲۰۰۲؛ سوینگ‌داو و همکاران، ۲۰۰۲ و وو، ۲۰۰۲). بسیاری از آنها نتیجه گرفته‌اند که یکی از پیامدهای سیاست‌های نئولیبرال شهری این بوده که با توجه به وجود «فضاهای عمومی»، سرمایه ظرفیت بیشتری برای تولید فضاهای شهری داشته است. بنابراین یک حس فراگیر (اگرچه به طور کامل بررسی نشده) وجود دارد که سیاست‌های نئولیبرال، تهدیدی برای دموکراسی شهری‌اند. در نتیجه تولید این ادبیات، اخیراً علاقه شدیدی به روش‌های جدید برای دموکراتیک کردن تصمیمات منجر به تولید فضاهای شهری، شکل گرفته است (پورسل، ۲۰۰۶).

1 Purcell, Mark.

۱۹۲۱).<sup>۱</sup> البته نمی‌توان ادعا کرد با سیاست‌های یکپارچه اجتماعی شهری سروکار داریم بلکه در بهترین حالت، می‌توان آنها را ذیل قطعات همپوشان بدون هرگونه دستورکار یکپارچه‌ی روشن و هماهنگ، درک کرد و معانی‌اش را ازین پیچیدگی بیرون کشید (کوکران، ۱۳۸۷: ۲۷۳). از سوی دیگر و علیرغم ناهماهنگی اما، اشکال مسلط سیاستگذاری شهری معاصر، به دنبال دستورکاری هستند که از امر شهری، سیاست‌زدایی کند؛ به‌گونه‌ای که تخصص فنی و دغدغه‌ی کارآیی اقتصادی باشد که چانه‌زنی‌های سیاستی را شکل دهند. این امور طوری در سیاست‌ها نمایان می‌شوند که تاب‌آوری شهرها در مواجهه با ریاضت شهری را تمجید می‌کنند. در کل، بایستی ریشه‌های سیاستگذاری شهری را در واکنش به بحران دولت رفاه کینزی جستجو کرد؛ واکنشی به شکست جهش سریع پس از جنگ دوم جهانی و دولت‌های رفاهی که حول این جهش، شکل گرفته بودند تا مسائلی همچون فقر شهری، نژاد و نارضایتی‌های سیاسی مرتبط با این شکست را حل و فصل کنند (کوکران<sup>۲</sup>، ۲۰۲۰: ۹۶). با توجه به ریاضت‌های اقتصادی و سیاست‌های نتولیبرال دهه ۱۹۷۰، می‌توان «سیاستگذاری اجتماعی شهری» را با تعریف «دولت رفاه» آغازید: مداخله‌ای عمومی از طریق ابزارهای سیاستی مشخص که به دنبال حمایت/محافظت از شهروندان در برابر مخاطرات خاصی است که بعضاً تحت عنوان مخاطرات اجتماعی می‌شناسند. با توجه به بستر کشورهای صنعتی البته، سیاست‌های اجتماعی شهری در مقام مجموعه‌ای از سیاست‌ها نمود می‌یابند که دنبال مقابله با مخاطرات اجتماعی‌اند؛ و این مخاطرات، از خلال فرآیند شهری‌شدن خاص مدرنیزاسیون سرمایه‌دارانه رخ می‌نماید (کازپوف، ۲۰۲۲: ۶). اما این تعریف به‌شدت اروپا-محور و دربردارنده مفروضات سیاسی-اجتماعی دولت-ملت‌های پیشرفته صنعتی است.<sup>۳</sup> بنابراین در مقاله کنونی با تاسی از پیشینه‌ای که درین حوزه تلاش کرده‌اند سیاستگذاری اجتماعی شهری را مفهوم‌پردازی کنند تعریف متناسب با بستر جامعه ایران چنین خواهد بود:

مجموعه کنش‌ها، رویه‌ها، قوانین، سازوکارها، ابزارها و تکنیک‌ها، منابع و تدوین سیاست‌های اجتماعی-فضایی که به دنبال بهره‌مندی بیشتر عموم شهروندان ساکن شهرها از فضاهای شهری،

۱ پورسل در ادامه مقاله‌اش کاملاً از این نوع نگاه جدید به دموکراسی و شهروندی در شهرها، حمایت می‌کند (پورسل: ۲۰۰۶).

2 Cochrane

۳ کازپوف در ادامه تعریف سیاستگذاری اجتماعی شهری به‌مثابه مداخلات مقابله‌ای با مخاطرات اجتماعی حاصل از شهری‌شدن صنعتی اذعان دارد «خط سیر سیاستگذاری اجتماعی شهری ارائه‌شده، عمدتاً غربی و حتی دقیق‌تر... اروپایی است» (کازپوف، ۲۰۲۲: ۶).

امکانات و تسهیلات است. درین راستا، سیاستگذاری اجتماعی شهری از طریق بهبود دسترسی‌های فضایی شهروندان، بدانها اجازه می‌دهد در حیات شهری سهمی داشته و از مواهب حاصل از توسعه شهر، بهره‌مند شوند و به‌منظور اجتناب از کنار گذاشتن برخی گروه‌های اجتماعی، سازوکارهای مختلف از جمله «دموکراسی شهری» را تقویت می‌کند تا گروه‌ها بتوانند از طریق واسطه‌ها و نمایندگان‌شان، در تدوین سیاست‌های شهری نقش داشته باشند.<sup>۱</sup> پس هدف اصلی سیاستگذاری اجتماعی شهری افزایش میزان شمولیت اجتماعی و تحقق سیاست‌های رفاه اجتماعی شهروندان در بستر «شهر»ست و هرگونه مانع نهادی، فضایی، اجتماعی و اقتصادی بر سر راه تحقق این هدف را تعدیل می‌کند (رشیدی، ۱۴۰۰) که البته نباید سیاستگذاری‌های سطح شهر را از سطوح کلان‌تر ملی مجزا کرد؛ چراکه اینها کاملاً درهم‌تنیده‌اند.<sup>۲</sup>

### صورتبندی مساله شهری بر مبنای نئولیبرالیسم

فوکو و سنلات<sup>۳</sup> (۲۰۱۰) در فرازی از رویکه معتقدند که «بازار آزاد نیازمند سیاستی فعال و فوق‌العاده هوشیارانه است» (۲۰۱۰: ۱۳۳). به‌زعم ایشان در کلیه متون نئولیبرال‌ها، می‌توانید این مضمون را بیابید که دولت در یک رژیم لیبرال، فعال، هوشیار و مداخله‌گراست. بنابراین نه با لسه-فر<sup>۴</sup> که باید با «گوش به‌زنگ بودن» دائمی، فعال و مداخله‌گری پیوسته بشناسیم (۲۰۱۰: ۱۳۲). ماهیت مداخلات، نقطه‌شروعی را در اختیار می‌گذارد که به ویژگی بارز نئولیبرالیسم برسیم. از سوی دیگر، وجه جدیدش نسبت به لیبرالیسم کلاسیک، «رقابت محض» است. فوکو این پرسش را پیش می‌کشد که «پس این نئولیبرالیسم چیست؟». مساله نئولیبرالیسم این نیست که فضایی باز برای بازار در یک جامعه سیاسی از پیش موجود، تعبیه کند؛ همانطور که در لیبرالیسم «آدام

۱ امروزه از اصطلاح «تولید مشترک» سیاستگذاری به عنوان یک معیار طلایی یاد می‌کنند که مشخصه آن، همکاری بازیگران مختلف با دانش‌های گوناگون برای سهمی شدن در یک فرآیند تصمیم‌سازی دسته‌جمعی است. از جمله فوائد تولید مشترک سیاستگذاری، ترکیب کردن دانش‌های محلی برای تولید اطلاعات تکمیلی و افزایش حس مالکیت نسبت به فرآیندهای تصمیم‌گیری است (گولارت و فالانگا: ۲۰۲۲). به همین دلیل است که من بر تقویت دموکراسی شهری، به عنوان یکی از اهداف سیاستگذاری اجتماعی شهری تاکید دارم.

۲ پورسل نیز به این نکته اشاره می‌کند و از «تله سطح محلی» یاد می‌کند. او به‌شدت منتقد آن چیزی است که «تله سطح محلی» می‌نامد؛ به‌عبارتی، اینگونه نیست فرض کنیم سطح محلی ذاتاً دموکراتیک‌تر از سایر سطوح [منطقه‌ای یا ملی] است (پورسل، ۲۰۰۶: ۱۹۲۱).

3 Foucault & Senellart

۴ به معنای یک سیاست فعال بدون کنترل دولت

اسمیت» و قرن هجدهم آمده است؛ بلکه مساله این است که چگونه کل عمل قدرت سیاسی می‌تواند بر اساس اصول اقتصاد بازار، قالب‌ریزی شود. بنابراین بحث بر سر آزاد کردن یک فضای خالی نیست،<sup>۱</sup> بلکه اتخاذ اصول رسمی اقتصادی آزاد، ارجاع دادن به این اصول و مرتبط کردن سایر امور بدان‌هاست. حال مساله، طرح‌افکنش<sup>۲</sup> این اصول در قالب هنر عام حکمرانی است (۲۰۱۰: ۱۰۱). پس دولت نباید جامعه را در مقابل فرآیندهای اقتصادی قرار دهد یا بین آنها حائل ایجاد کند. باید در بافت و عمق جامعه رخنه کند (۲۰۱۰: ۱۴۵). نئولیبرالیسم، با این اوصاف، سودای گسترش منطبق اقتصاد بازار و رقابت در کلیه ساحت‌های زندگی اجتماعی را دارد (فوکو و سنلانت، ۲۰۱۰) و به‌منظور تحقق این هدف نیز، دست به مداخلات گسترده و گوناگون می‌زند. به‌تاسی از فوکو، نقش‌آفرینی نهادهای سیاستگذار محلی در تجاری‌سازی و کلایبی‌شدن فضاهای شهری و همچنین مقررات‌زدایی از فضاها، بیانگر نئولیبرالیسم شهری است و گویا هیچ جایگزینی جز مقررات‌زدایی، بازاری‌سازی، خصوصی‌سازی و سلب دارایی‌های عمومی وجود ندارد (کلیفورد و همکاران، ۲۰۱۹: ۳). پس فرآیندهای متناقض و متضادی در جریان‌اند. ابتدا اینکه نئولیبرالیسم به فرآیندی دوگانه تبدیل می‌شود که سیاست‌ها، مکانیسم‌ها، نهادها و توافقات کینزی را از بین می‌برد و همزمان، نهادها و سرمشق‌های جدید و همسویی را خلق می‌کند که در مسیر حداکثرسازی آزادی‌های کارآفرینانه در قالب چارچوبی نهادی قرار می‌گیرند. مشخصه‌های این چارچوب نهادی عبارت از حق مالکیت خصوصی، آزادی فردی، بازارهای آزاد و تجارت آزاد است. دوم اینکه دورنمای اجتماعی-فضایی شهری شدن ذیل سرمایه‌داری، فراتر از صرف محصول قدرت دگرگون‌کننده سرمایه‌داری و متضمن نوع خاصی از سازمان‌یافتگی انسانی در یک بستر فضایی-زمانی است که کلیه نیروها و جوانب زندگی انسانی را در برمی‌گیرد (بانی‌بورینی، ۲۰۱۳: ۱۶) و این سازمان‌یافتگی فضایی-زمانی چیزی نیست جز نئولیبرالیسم به‌عنوان شیوه‌ای از حکمرانی شهری که صرفاً نوعی تغییر سیاسی، نهادی و جغرافیایی نیست؛ بلکه وسیله‌ای برای دگرگون کردن تصویرپردازی‌های سیاسی مسلط است که مردم به مدد تصویرپردازی‌های جدید، محدودیت‌ها و امکان‌های تجربه شهری را درک کنند (برنر و تنودور، ۲۰۰۵: ۱۰۶). اما این نوع از حکمرانی برای شهرها، بدون

۱ برای جا انداختن اقتصاد آزاد در یک جامعه سیاسی مشخص.

2 Projection

3 Clifford

4 Boniburini

5 Brenner & Theodore

پیامد نبوده به گونه‌ای که «امروزه بحران‌های شهری (فقر، نابرابری، بیکاری، کمبود/نبود مسکن قابل تهیه، حمل و نقل عمومی ضعیف، تراکم ترافیک، آلودگی و بلایای طبیعی)، تا حد زیادی نتیجه شکست دستورکار نئولیبرالی در تامین بودجه و تعریف ظرفیت‌های کافی برای دولت‌های محلی [از جمله شهرداری‌ها] است» (جوی و ووگل،<sup>۱</sup> ۲۰۲۱: ۱۳۷۳). عدم توجه به جنبه‌های شهری سیاست‌های اقتصادی بازار-محور، می‌تواند همراه‌کننده و در مفهوم‌پردازی‌های مربوطه نیز، برخی ائتلاف‌ها بین مدیریت شهری و منتفعین بخش خصوصی از این سیاست‌ها را رویت‌ناپذیر کند. این جاست که اقتصاد سیاسی شهر با مباحث مربوط به دموکراسی شهری گره می‌خورد و درست هنگامه برآمدن سیاستگذاری اجتماعی شهری را نوید می‌دهد.

### سیاستگذاری اجتماعی شهری و بازنمایی گروه‌های اجتماعی

مساله «بازنمایی» در فرآیندهای سیاستگذاری مهم است؛ چراکه «سیاستگذار» در مقام نماینده آحاد جامعه اقدام به سیاستگذاری می‌کند و به لحاظ معرفت‌شناختی، امکان احاطه به کلیه اقتضائات و ترجیحات تمامی گروه‌های اجتماعی-اقتصادی را ندارد و بواسطه مکانیسم‌های «بازنمایی»، با مسائل برخورد می‌کند. در این بین سه نوع بازنمایی متصور است:

الف. بازنمایی منافع و ترجیحات قدرتمندان در مقام منافع و ترجیحات کل جامعه  
ب. کژبازنمایی/بدبازنمایی که منافع و ترجیحات گروه‌های کم‌صدایی/بی‌قدرت را به انحای مختلف در تضاد با منافع جامعه جلوه می‌دهد

پ. عدم بازنمایی که منافع و ترجیحات برخی گروه‌های کم‌صدایی/بی‌قدرت را رویت‌ناپذیر می‌کند و به‌طور کلی از چرخه سیاستگذاری، کنار می‌نهد.

در پژوهش‌های ارزیابی/تحلیل سیاست، توجه به انواع بازنمایی‌ها و کشف مفروضات بنیادین آنها، ضروری است. بنابراین می‌توان ادعا کرد که مهمترین وظیفه تحلیل‌های انتقادی سیاست، نمایاندن این است که چرا منافع و ترجیحات برخی گروه‌های کم‌صدایی/بی‌قدرت سرکوب می‌شوند و سیاستگذار در قبال آنها، سکوت می‌کند یا اینکه چه ترتیبات نهادی/عملکردی زمینه‌ساز می‌شوند تا منافع/ترجیحات قدرتمندان در دستورکار قرار گیرد و منافع سایرین، کنار گذاشته شود (باکی، ۱۴۰۰).

1 Joy, M: & Vogel, R. K.

## پیشینه پژوهش

علی‌اکبر تاج مزینانی و مهدیه حامد (۱۳۹۴)، در پژوهش «جایگاه شهرداری در اعمال سیاست اجتماعی محلی در متن قوانین شهرداری» با تحلیل محتوای اسناد و قوانین مربوطه، کلیه مضامین «رفاه اجتماعی» در دستور کار شهرداری تهران را استخراج کرده‌اند. در جریان پژوهش، ۱۰ مقوله محوری در حوزه‌های رفاهی دسته‌بندی شده‌اند: «حفظ سطح درآمد»، «آموزش»، «اشتغال»، «مسکن»، «اوقات فراغت»، «بهداشت و سلامت»، «امور خانوادگی»، «مراقبت اجتماعی»، «امنیت اجتماعی» و «حمل‌ونقل». بیش از نیمی از فعالیت‌های تعیین‌شده، «اوقات فراغت» و «بهداشت و سلامت»، «حمل‌ونقل» برای شهرداری را به خود اختصاص داده‌اند؛ اما در زمینه سایر محورها به‌ویژه «مراقبت اجتماعی»، «امنیت اجتماعی»، «امور خانوادگی»، «حفظ سطح درآمد» و «اشتغال» جایگاه بسیار کم‌رنگی برای شهرداری لحاظ شده است. پژوهش غلامرضا لطیفی و مهناز مقبول اقبال (۱۳۹۸) با عنوان «تحلیل کیفیت فضاهای عمومی مرکزی شهر تهران و پیامدهای آن بر رفاه شهری»، مضامین نزدیکتری را برای سیاستگذاری اجتماعی شهری پیش می‌نهد. آنها با شناسایی مؤلفه‌های کیفی فضاهای عمومی مؤثر در ارتقاء دموکراسی شهری و کنش‌های اجتماعی، به‌دنبال ارائه راهکاری برای بهبود رفاه شهری‌اند. به‌زعم آنها، کیفیت فضاهای عمومی مطالعه‌شده، به لحاظ شاخص‌های زیست‌پذیری و سرزندگی در حد «بسیار پایین» قرار دارد و موجب تضعیف دموکراسی شهری و کنش‌های اجتماعی به‌عنوان شاخص‌های اصلی و مهم رفاه شهری گردیده است. آریج هاسو<sup>۱</sup> (۲۰۱۰) در گزارش «نقش حکومت محلی در توسعه سیاست و برنامه اجتماعی: پیامدهای اصلاح [ساختاری] شهرداری» به جایگاه شهرداری‌ها (با تاکید بر شهرداری اونتاریو)، در حیطه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و نسبت‌شان با دولت فدرال می‌پردازد و اینکه شهرداری‌ها طی دهه اخیر متحمل تغییراتی شده‌اند که نتیجه اصلاحات ساختاری و عملکردی است و اینکه شهرداری‌ها در نتیجه این اصلاحات، دارای استقلال بیشتری شده‌اند. با روش کیفی و مصاحبه‌های نیمه‌ساخت‌یافته، سه عامل را شناسایی می‌کند که بر نحوه نقش‌آفرینی شهرداری‌ها در حوزه سیاستگذاری اجتماعی شهری مؤثرند: (۱) قرابت حکومت محلی با موضوعات اجتماعی: نقش کنونی دولت محلی در فرآیند سیاستگذاری اجتماعی (۲) قابلیت و استقلال مالی در سطح شهرداری: وضعیت متناقض برای حکومت محلی (۳) حساسیت حکومت محلی به کنترل خارجی: رابطه ایالت-شهرداری. با این اوصاف، می‌توان گفت که «سیاستگذاری اجتماعی شهری»، بسیار نوپا و از فقر مفهومی و تجربی رنج می‌برد. در این مقاله

1 Areej, Hasso.

خواهم کوشید باب جدیدی بگشایم و با کمک داده‌های حاصل از تجربه مدیریت شهری تهران، مدل مفهومی زمینه‌مند دست اولی ارائه شود. پژوهش‌های صورت گرفته پیشین، عمدتاً سیاستگذاری اجتماعی را کانون توجه قرار داده‌اند و شان مستقلی برای سیاستگذاری اجتماعی شهری قائل نیستند بلکه از زاویه مداخلات حکومت‌های محلی بدان پرداخته‌اند که در ایران به دلیل نبود مدیریت شهری یکپارچه، توسل به ابزارهای مفهومی که عمدتاً در اروپا مورد استفاده است جای تردید خواهد داشت. بنابراین پژوهش کنونی در نظر دارد چتری مفهومی برای سیاستگذاری اجتماعی شهری فراهم آورد که دیگران اهتمامی بدان نداشته‌اند.

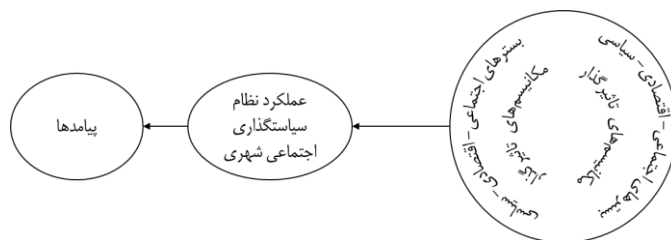
### روش پژوهش

از استراتژی استقرائی برای نقطه شروع پژوهش کمک گرفته شده و ترکیبی از روش‌های کیفی و تکنیک‌های مربوطه از جمله مصاحبه‌های فردی و گروهی، مشاهده، بازیابی داده‌های حاصل از تجربه زیسته، تحلیل محتوا و تحلیل مضمونی برای گردآوری داده‌های تاریخی، داده‌های ثانویه و آمار موجود، محتوای روزنامه همشهری در نیمه اول دهه ۷۰ ه.ش، مصوبات و مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی (از مشروطه تا ۱۳۵۴)، مصوبات و مشروح مذاکرات شورای اسلامی شهر تهران استفاده شده و از کدگذاری باز و محوری برای کشف مضامین و مقولات بهره گرفته شده است. برای کشف روابط بین مضامین، ترکیبی از «نمودار» و «خط روایت» از ابتدای کدگذاری باز (برای کشف سرنخ‌ها)، اما بیشتر در جریان کدگذاری محوری، به‌عنوان راهنمای برساختن شبکه مضامین استفاده شد. داده‌های گردآوری شده عمدتاً، کیفی‌اند ولی داده‌های کمی نیز در راستای تأیید و پروراندن مضامین مربوطه گردآوری شده‌اند. نمونه‌گیری در ابتدای پژوهش به‌صورت هدفمند و در ادامه به‌صورت نظری، بود. در بخش مصاحبه سعی شد عموماً اعضای شورای شهر تهران دوره پنجم و مدیران ارشد شهرداری از جمله شهردار تهران و معاونان ایشان و برخی مدیران دیگر چون شهرداران مناطق طی سال‌های ۱۴۰۰-۱۴۰۱ انتخاب شوند؛ که ۲۱ مورد بودند. ۷ نفر از پژوهشگران حوزه سیاستگذاری شهری و فعالین حوزه جامعه مدنی نیز در کنار متخصصین دانشگاهی که تجربه اجرایی-پژوهشی در این حوزه داشته‌اند به‌عنوان نمونه انتخاب شدند. با برآمدن یک مدل مفهومی منطقی سازگار و قابل قبول، به‌منظور پالایش مدل، فرآیند «سنجش اعتبار مدل مفهومی» به مدد اخذ بازخورد از نخبگان این حوزه صورت گرفت (هفت نفر از صاحب‌نظران به عنوان نمونه انتخاب

شدند) که برخی از آنها جزو افراد مصاحبه‌شونده بودند. بر مبنای این بازخوردها، تغییراتی در مدل مفهومی اعمال شد.

### انکشاف مدل مفهومی: رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری<sup>۱</sup>

در بخش کدگذاری محوری، مقولاتی مدنظر بود که «بسترها» را نمایان کنند؛ چراکه «خاص‌بودگی» پژوهش، منوط به کشف بسترهای ویژه است و گرنه بسیاری از عوامل یا ترکیبی از آنها، ممکن است در میدان‌های مختلف پژوهشی دیگر نیز قابل کشف باشند. ابتدا پارادایم کدگذاری به‌عنوان راهنمای نحوه کدگذاری و کشف بسترها، عوامل و مکانیسم‌های تاثیرگذار بر طرد گروه‌های بی‌صدا/کم‌قدرت از حیات کلانشهر تهران، انتخاب شد.



مدل ۱. مدل پارادایمی کدگذاری

حسب مدل سه‌عنصری، کدهای اولیه، ذیل کدهای محوری سازماندهی شدند. حدود ۲۶۰ کد اولیه در قالب سه کد/مقوله محوری از جنس «بستر» یا «زمینه» که واجد ارتباط منطقی بودند، استخراج و برخی مقولات نیز نشانگر نحوه عملکرد و شیوه سیاستگذاری اجتماعی شهری بود، ذیل مفهوم کلان «سیاستگذاری اجتماعی شهری غیرشمولگرا» سازمان یافتند. «بسترها» شامل کلیه شرایط ساختاری، مکانیسم‌ها و فرآیندهایی است که امکان ظهور عوامل تاثیرگذار شناسایی شده را فراهم می‌کنند به‌نحوی که عوامل مذکور خارج از بسترهای فوق، به‌سان دیگری تاثیرگذار خواهند بود. گرچه بسترها در مدل پارادایمی، از عوامل/مکانیسم‌ها، تفکیک شده اما در دنیای واقع درهم‌تنیده‌اند که بدون اشراف بدان، تحلیل رژیم سیاستگذاری اجتماعی در شهر تهران امکانپذیر

۱ به منظور حفظ یکپارچگی و تداوم خط روایت، بخش عمده‌ای از نقل‌قول‌ها در پاورقی ارائه شده‌اند...

نیست. پس عوامل شناسایی شده صرفاً در بسترهای سه گانه‌ی مکشوف، قابل تحلیل و تفسیرند و بنابراین به شدت زمینه‌مندند. بسترهای شناسایی شده به‌عنوان مقولات محوری، عبارتند از:

❖ جامعه نامتکثر

❖ دموکراسی شهری توده‌ای

❖ اقتصاد سیاسی شهر

سه بستر مذکور که به شدت درهم‌تنیده‌اند<sup>۱</sup> و صرفاً در مقام نظر قابل تفکیک‌اند (تا امکان تحلیل را فراهم آوردند)، قلمرو مکانیسم‌های بنیادین تعیین‌کننده «رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری»‌اند.

### جامعه نامتکثر

«جامعه نامتکثر» شهری، بنیادی‌تر از بستر «دموکراسی شهری» است؛ به عبارت بهتر، لایه زیرین دموکراسی شهری که کلیه مکانیسم‌های بازنمایی/نماینده‌گی در این بستر رخ می‌دهد اما به دلیل امکان‌پذیری برآمدن امر سیاسی در بستر دموکراسی شهری است که این دو بستر را از همدیگر جدا کرده‌ام. مقوله محوری «جامعه نامتکثر» متشکل از ابعاد (ویژگی‌ها) و عوامل تعیین‌کننده‌ای است که در عین حال خود نیز متأثر از این بستر کلان هستند و صرفاً در قالب آن می‌توانند معنا دار باشند؛ به عبارت بهتر، عناصر تشکیل‌دهنده بستر به‌نوعی همان مکانیسم‌های تاثیرگذاری‌اند که در مدل مفهومی نهایی به‌صورت یکپارچه و دارای روابط مشخص‌تر در قالب یک شبکه مضامین، ترسیم شده اما در بیان شماتیک پیرو، صرفاً ابعاد (ویژگی‌های) بستر «جامعه نامتکثر» لحاظ شده است. در این بین، ابعاد (ویژگی‌های) بستر با برخی از ابعاد تشکیل‌دهنده عوامل تاثیرگذار در همان بستر همپوشانی دارد که به لحاظ منطقی، فاقد اشکال است.<sup>۲</sup>

۱ به قول فوکو «فرآیند اقتصادی قابل جدا شدن از یک کلیت نهادی نیست» (فوکو، ۲۰۱۰: ۱۶۶).

۲ در هنگامه پالایش مدل نیز مورد تائید خبره‌گان بود.



شکل ۱. بیان شماتیک بستر و ابعاد «جامعه نامتکثر»

مفهوم «جامعه نامتکثر»، بیانگر میزان اهمیت تشکلیابی و تمایزات اجتماعی-اقتصادی در پیکربندی جامعه است که نوعی تشخیص را برای گروه‌های اجتماعی پدید می‌آورد و گروه‌های تمایز یافته نیز از مکانیسم‌های بازنمایی به منظور حفظ منافع خود بهره خواهند برد. از سوی دیگر، «فردیت تماماً رشد یافته، از خلال کردار تمایز یافته محقق می‌شود، نه از خلال جان کندن و کار روزمره شده؛ و کردار تمایز یافته تنها بواسطه «فضای تمایز یافته»، «حق فرد به شهر» و «انقلاب شهری» ممکن است» (مرفیلد، ۱۴۰۰: ۱۳۵). اما در جامعه نامتکثر، امکان تفکیک منافع گروه‌های مختلف وجود ندارد و به تبع یکدست و توده‌ای شدن جامعه، نیازها و منافع بویژه گروه‌های کنار گذاشته شده، امکان رویت‌پذیری و جلب توجه را ندارد و این در حالیست که هرگونه مکانیسم نمایندگی نیز به صورت توده‌ای عمل می‌کند و فاقد توانایی تشخیص تمایزات اجتماعی-اقتصادی است. نبود مکانیسم‌های متمایزکننده، زمینه را برای عمومی جلوه‌دادن منافع گروه‌های قدرتمند مهیا و منافع گروه‌های کنار گذاشته شده را نادیده می‌گیرد.

«تکثر» که از ویژگی‌های جوامع سیاسی مدرن است به دنبال خود برخی امکان‌های کنش‌ورزی سیاسی را نیز فراهم می‌آورد. در بستر تکثریافتگی است که تعارضات و کشمکش‌های اجتماعی بر سر منافع گروه‌های مختلف، نوعی تعادل را ایجاد می‌کند و گروه‌های اجتماعی دارای هویت و تشخیص سیاسی-اقتصادی، به مطالبه‌گرانی در قالب نهادهای مدنی تبدیل می‌شوند و ازین طریق

مکانیسم‌های بازنمایی هم شکل می‌گیرند و زمینه‌ساز «پاسخگویی» می‌شوند؛<sup>۱</sup> به عبارت بهتر، انتخاب‌شده‌گان (اعم از اعضای شورای شهر یا حتی شهردار) خود را ملزم به پاسخگویی در برابر گروه‌هایی می‌دانند که پایگاه اجتماعی‌شان را تشکیل می‌دهند. در چنین بستری، «تعارض منافع» شکل می‌گیرد و گروه‌های اجتماعی به دیده‌بان‌ها و ناظران «قدرت» تبدیل می‌شوند<sup>۲</sup> و بسته به میزان تشکلیابی‌شان، می‌توانند مدیریت شهری را به حفظ منافع گروه‌های اجتماعی وادارند. این گونه سرنخ‌ها را در لابه‌لای مصاحبه‌ها نیز می‌توان پی گرفت:

"در فرایند سیاست‌گذاری چه اتفاقی می‌افتد که مسئله‌ی فقرا اصلاً صورت‌بندی نمی‌شود؟"  
"چون که نماینده ندارند. ساختار به‌گونه‌ای هست که فقرا اصلاً نمی‌توانند بالا بیایند."

بدین‌سان در جامعه نامتکثر توده‌ای، نمی‌توان پایگاه اجتماعی خاصی را برای انتخاب‌شوندگان متصور شد و در «فضای مبهم» موجود در سوژه «مردم»/«توده»، پایگاه اجتماعی به‌حالت تعلیق درآمده و نمایندگان به مدد فرصت برآمده از این «ابهام»، از مسئولیت‌نمایندگی/بازنمایی‌شان در باب تامین منافع آحاد گروه‌های اجتماعی-اقتصادی، سر باز می‌زنند. در بدترین حالت، زمانی که تشکلی‌های مدنی نیز تضعیف می‌شوند، جامعه‌ای شکل می‌گیرد که قادر به تشخیص منافع متمایز گروه‌های مختلف، نیست و خودبخود زمینه برای سیاستگذاری‌های «بالا-پائین» فراهم می‌شود. پس جامعه مدنی (یکی از مهمترین موجودیت‌های اجتماعی برای صورت‌بندی از مسایل گروه‌های اجتماعی) به‌شدت تضعیف‌شده و جایگاهی در فرآیندهای تعریف مساله، صورت‌بندی سیاست‌ها و برنامه‌ریزی برای تحقق آنها ندارد. گرچه خود جامعه مدنی به‌واسطه گروه‌های اجتماعی موثر (گروه فشار)، به

---

۱ «تاکید بر پاسخ‌گویی مستقیم تهیه‌کنندگان خدمات عمومی به استفاده‌کنندگان و جوامع، نوعی پاسخ‌گویی را ارائه می‌دهد که هم مستقیم‌تر (یعنی اینکه نیازی به پا در میانی سلسله‌مراتبی که به هیأتی از نمایندگان منتخب در بالا برسد، نیست) و هم مبتنی بر تمایزست (به‌عبارتی قادر به تضمین این است که منافع و هویت‌های مختلف به نوعی در فرآیند مشارکت عمومی حضور دارند). با این حال تاکید روزافزون بر مشارکت عمومی، مصرف‌کننده‌گرایی و اداره محلی چندان به‌راحتی با نهادهای سنتی دموکراسی نماینده‌ای و با الگوی غالب سلسله‌مراتبی پاسخ‌گویی کنار نمی‌آید» (نیومن، ۱۳۹۱: ۴۳).

۲ البته در جامعه نامتکثر هم سازوکارهایی چون «فضای مجازی» و «رسانه‌های مستقل»، می‌توانند به دیده‌بان‌های اجتماعی تبدیل شده و نظر سیاستگذار را به نیازهای گروه‌های کنار گذاشته‌شده جلب کنند. کما اینکه نمایندگی وضعیت دستفروشان در فضای مجازی، «معاون برنامه‌ریزی و امور شورای» شهرداری را متقاعد کرده بود که ردیف بودجه‌ای را برای ساماندهی وضعیت این بخش از شهروندان در نظر بگیرند:  
«در فضای مجازی خیلی از دستفروش‌ها صحبت می‌کنند، یک ردیف براشون در نظر بگیرید».

صورتبندی بخش خاصی از نیازها و منافع گروه‌های اجتماعی می‌پردازد اما عدم مشروعیت جایگاه رسمی برای جامعه مدنی در رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری، باعث می‌شود نقش چندانی در برجسته کردن نیازها و اقتضائات گروه‌های بی‌صدا/کم‌قدرت نداشته و عملاً حذف شود. این به‌معنای زدودن ساختارها و فرآیندهای مشروع برای مشارکت جامعه مدنی است. بنابراین ما با فقدان «قلمرو عمومی» روبرو می‌شویم. در چنین شرایطی، «دسترسی به مکانیسم‌های بازنمایی» خصوصاً از طریق رسانه‌های جمعی مجازی از جمله عوامل تعیین‌کننده خواهد بود و شواهد مختلف حاکیست، سیاستگذار به اینگونه رسانه‌ها توجه می‌کند. این مکانیسم هم دچار نوعی گرایش به طرد اجتماعی است؛ بدین‌معنا که برخی از گروه‌های اجتماعی-اقتصادی بی‌صدا/کم‌قدرت هیچگونه دسترسی بدان ندارند؛ به‌عبارتی، موضوع بازنمایی قرار نمی‌گیرند و بنابراین جامعه مدنی هم امکان صورتبندی مسائل خاص‌شان را ندارد. با تضعیف جامعه مدنی و در حالت بغرنج‌تر، حذف جامعه مدنی و عدم صورتبندی مسائل توسط آن، زمینه برای نشینیدن صدای گروه‌های اجتماعی-اقتصادی بی‌صدا/کم‌قدرت (فرودستان) مهیا و به‌تبع، سیاستگذار به‌راحتی از مسئولیت نمایندگی صدای آنها، مبری می‌شود. پس در بطن جامعه نامتکثر و در غیاب تعارض منافع و دیده‌بانی شهری، رژیم بازنمایی در شناسایی منافع گروه‌های بی‌صدا/کم‌قدرت دچار سوگیری، عدم تشخیص و نهایتاً کنارگذاری می‌شود؛ چراکه هیچگونه تمایز ساختاریافته‌ای وجود ندارد؛ درین بین، بواسطه دسترسی بهتر و بیشتر گروه‌های اجتماعی-اقتصادی قدرتمند به مکانیسم‌های بازنمایی گفتمانی، منافع‌شان در مقام «خیر عمومی» و «منافع همگانی»، بازنمایی می‌شود. البته خلاف آن، در برخی کنشگری‌های واقعاً موجود هم هویداست. طی دهه‌های اخیر که مساله دستفروشان به‌عنوان گروه نسبتاً متمایزی صورتبندی شده، تا حدودی موضوع بازنمایی فعالان جامعه مدنی قرار گرفته که البته در کنار استراتژی‌های اتخاذشده توسط خود دستفروشان، توانسته موثر واقع گردد؛ چراکه استراتژی دستفروشان در راستای تسخیر فضاهای عمومی و نیز جلب‌نظر گروه‌های اجتماعی ذی‌نفوذ، توانسته به «عمومی‌شدن» مساله آنان کمک کند. تمایزیابی «دستفروشان» از سایر گروه‌ها، این امکان را به فعالین حوزه مدنی داده که آنها را موضوع بازنمایی قرار داده و مسائل‌شان را صورتبندی کنند.

---

۱ شما به من بگید چجوری صداها را بشنوم. مگر این گروه‌هایی که گفتید تشکل دارند، صنف دارند، چی دارند که ما صدای‌شان را از طریق آنها بشنوم. من عضو شورای شهر باید اول صداها را بشنوم (به قول شما) تا بعداً بتوانم دستورکار تعریف کنم. «تا نگرید طفل کی نوشد لبن»

یک سری ان‌جی‌اوها حضورشان پررنگ شد در حمایت دستفروشان و خب به‌رحال شورای شهر جدید ارتباط نزدیک‌تری با ان‌جی‌اوها داشت نسبت به دوره‌های قبل، و در کنار بحران (بحران‌های اقتصادی و زد و خوردهایی هم که تشدید شد بین دستفروش‌ها و...) می‌خواهم بگویم آن مطالبه، خود افکار [عمومی] و جامعه‌ی مدنی داشت که به‌رحال باید برای دستفروشی کاری بکنیم و این شد که مثلاً شهردار بخواهد بیاید همچین ادعایی بکند که من دستفروش‌ها را شناسنامه‌دار می‌کنم (فعال حوزه حقوق دستفروشان، ۲۰ تیر ۱۴۰۰).

گرچه تمایز یابی ساختاری گروه‌های اجتماعی-اقتصادی در طی یک فرآیند تاریخی و در جریان تحولی نهادی امکان‌پذیرست و پدیده‌ای مقطعی نیست اما رژیم دموکراسی توده‌ای در حال حاضر امکان ساخت‌یابی تمایزات را فراهم نمی‌کند<sup>۱</sup> و اراده سیاسی دال بر رسمیت‌بخشیدن به گروه‌های اجتماعی-اقتصادی متمایز وجود ندارد<sup>۲</sup>. این مساله زمانی بغرنج‌تر می‌شود که دموکراسی شهری را هدف گرفته و قسمی از دموکراسی توده‌ای را صورت‌بندی می‌کند که امکان نمایندگی برای گروه‌های بی‌صدا/کم‌قدرت شهری را فراهم نمی‌کند.

### دموکراسی شهری توده‌ای

دموکراسی شهری توده‌ای سنجی از حکمرانی سیاسی شهری است که بر مبنای یک‌دست‌سازی شهروندان و بی‌توجهی به تمایزات اجتماعی-اقتصادی آنها شکل می‌گیرد و از خلال دموکراسی نمایندگی، مشروعیت نظام مدیریت شهری را تضمین می‌کند. درین نوع دموکراسی، مشارکت شهری به «رای دادن» شهروندان در هنگامه انتخابات «شورای شهر» فروکاست شده و تا دوره بعد، شهروندان از فرآیندهای مهم سیاست‌سازی، تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی حذف می‌شوند.

۱ «فقدان دموکراسی شهری در بسیاری از کشورهای در حال توسعه باعث شده تا معنای واقعی و بنیادی مفهوم شهروندی و کیفیت کثرت‌گرایی دچار تقلیل شود» (براتی و همکاران، ۱۳۹۸: ۵).

۲ «مشکل اساسی شهرداری و حکومت اینکه فقرا را به رسمیت نمی‌شناسد» (مصاحبه با مدیر شهری).  
«مساله این‌که نظام رسمی سیاست‌گذاری بسیار آشفته و نامشخص است و در هیچ‌یک از اسناد قانونی بالادستی، جایگاهی برای صداهای خاموش و گروه‌های بی‌قدرت لحاظ نشده است» (مصاحبه با متخصص مدیریت شهری، ۵ آذر ۱۴۰۰).



شکل ۲. بیان شماتیک بستر و ابعاد «دموکراسی شهری توده‌ای»

چنین دموکراسی شهری که خود متأثر از وضعیت دموکراسی در سطح کلان است، واجد قابلیت‌های بازنمایی نیازها و اقتضات گروه‌های اجتماعی فرودست نیست. شکل نگرفتن امر سیاسی محلی، ضعف جایگاه شوراها در دموکراسی شهری، کالایی شدن دموکراسی و عدم تمایل به تقویت جایگاه شورای شهر در نظام مدیریت شهری از جمله مواردی هستند که نوعی از دموکراسی نمایندگی شهری در طول تاریخ چند دهه گذشته را شکل داده‌اند<sup>۱</sup> که عمدتاً منافع گروه‌های ذی‌قدرت را نمایندگی می‌کنند<sup>۲</sup> و فاقد مکانیسمی برای بازنمایی/نماینده‌گری

۱ اوایل دهه ۱۳۸۰ و به تبع گشایش فضاهای تعامل سیاسی بین بازیگران درگیر در سطوح مختلف مدیریتی، صورت‌بندی از مساله حکمروایی شهری شکل گرفت که خواستار انتخاباتی شدن شهرداران توسط «مردم» بود. به‌طوری که، «شهرداران کلانشهرها و مراکز استان‌های کشور در نشست پایانی خود در باغ عقیق شهرستان کرج خواستار انتخاب شهرداران با رای مستقیم مردم شدند» (روزنامه همشهری، ۱ تیر ۱۳۸۱).

۲ اینکه دموکراسی نمایندگی منافع گروه‌های ذی‌قدرت را نمایندگی می‌کند، مختص به جامعه ایران نیست و در سایر کشورهای خاورمیانه هم مشهود است. آصف بیات (۱۳۹۱) در خصوص دوره انور سادات در مصر اشاره می‌کند تحت حمایت‌های رژیم، زمین‌بازی در املاک شهری و ساخت و ساز، به شکل قابل ملاحظه‌ای رشد می‌کند و به دوره جمال عبدالناصر اشاره می‌کند: «شواهد کمی وجود دارد که به ما نشان دهد نمایندگان طبقات مردمی - اتحادیه‌های کارگری، ان‌جی‌اوها و احزاب سیاسی - در فرآیند برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری دخیل بوده‌اند. عدم مشارکت شهروندان در نهادهای تصمیم‌گیر به احتمال قوی نتیجه‌ای جز اعمال تبعیض نخواهد داشت (بیات، ۱۳۹۱: ۱۶۹).

گروه‌های بی‌صدا/کم‌قدرت، است. بعضاً موارد استثنایی وجود دارد که برخاسته از خاصیت «نخبگی» در نظام سیاستگذاری شهری است<sup>۱</sup> اما دموکراسی شهری قابل تقلیل به بعد سیاسی-انتخاباتی آن نیست و یکی از مهمترین ارکان دموکراسی را نباید مغفول گذاشت: «رژیم‌های بازنمایی». در بطن جامعه شهری تهران، گروه‌های اجتماعی و مدنی، نیازها و اقتضانات برخی گروه‌های اجتماعی-اقتصادی بی‌صدا/کم‌قدرت را بازنمایی/نمایندگی می‌کنند. در این بین سهم «افراد دارای معلولیت» و تا حدودی، «دستفروشان» از این بازنمایی، بیش از سایرین بوده و برخی گروه‌های دیگر چون مهاجران افغانستانی، افراد بدون شناسنامه، کارتن‌خواب‌ها، آسیب‌دیدگان ساکن محلات نابرخوردار شهر، ۱۸ساله‌های فارغ‌شده از بهزیستی، افراد با سوءمصرف مواد مخدر، کارگران جنسی، کودکان کار و خیابان، سالمندان بی‌خانمان، خانواده‌های بی‌سرپناه و... کمترین سهم را از بازنمایی‌ها دارند. در نتیجه «سیاه‌چاله‌های گفتمانی شهری» خلق می‌شود که بواسطه آن‌ها، برخی گروه‌های اجتماعی روئیت‌ناپذیر می‌شوند و سیاستگذار نیز به‌هیچ‌عنوان نیازهای آن‌ها را در دستور کار قرار نمی‌دهد. همچنین اراده به «تمرکزگرایی»، امکان شکل‌گیری «امر محلی» را فراهم نمی‌کند. پس نهادهای انتخاباتی و مردمی در سطوح فروملی دارای قدرت موثر نیستند. به لحاظ تاریخی نیز، دموکراسی شهری با موانع جدی روبروست و زمانی که در بستر تاریخی «جامعه نامتکثر» کانون توجه باشد در خواهیم یافت نوعی امر سیاسی-اجتماعی در جامعه ایران شکل‌گرفته که به اعتبار سیاه‌های از «فقدان‌ها»، اراده به تامین منافع گروه‌های اجتماعی بی‌صدا/بی‌قدرت ندارد<sup>۲</sup> و بغرنج‌تر این که دریابیم اقتصاد سیاسی شهر نیز، کاملاً به‌نفع طبقات برخوردار جامعه،

۱ برخی تعریف دستورکارهای متناسب با نیازهای گروه‌های حاشیه‌شده توسط سیاستگذاران حوزه شهری در قالب شورای شهر و شهرداری دیده می‌شود که می‌توان جزو «استثنائات» قلمداد کرد؛ چراکه برخاسته از مکانیسم‌های نمایندگی واقعاً موجود نیستند و کاملاً وابسته به حضور برخی افراد در شورای شهرند که بعضاً به‌گونه‌ای کاملاً «شخصی» درگیر معضلات ناشی از گروه‌های بی‌صدای جامعه‌اند و توانسته‌اند اجماعی در شورای شهر ایجاد کنند که دستورکار مربوطه را تعریف نمایند.

۲ تمرکزگرایی و فقدان نمایندگی واقعی از چالش‌های تاریخی در عرصه سیاستگذاری شهری هستند که اتفاقاً در پژوهش افرادی همچون شعبانی و کامیاب (۱۳۹۱) نیز آمده است. «دگرگونی فضای شهری از طریق مداخلات وسیع دستگاه سیاسی صورت پذیرفت و نه از طریق دگرگونی‌ها و جنبش‌های اجتماعی. نتیجه آنکه تحول از بالا به پایین در سیاست شهری نقش مشارکت عمومی و از همه مهمتر نقش فرهنگ‌سازی عمومی را تقلیل داده است» (شعبانی و کامیاب، ۱۳۹۱: ۸۹). همچنین «پاسخ درون‌زا و برآمده از شرایط اجتماعی-سیاسی که مدیریت شهری مستقل

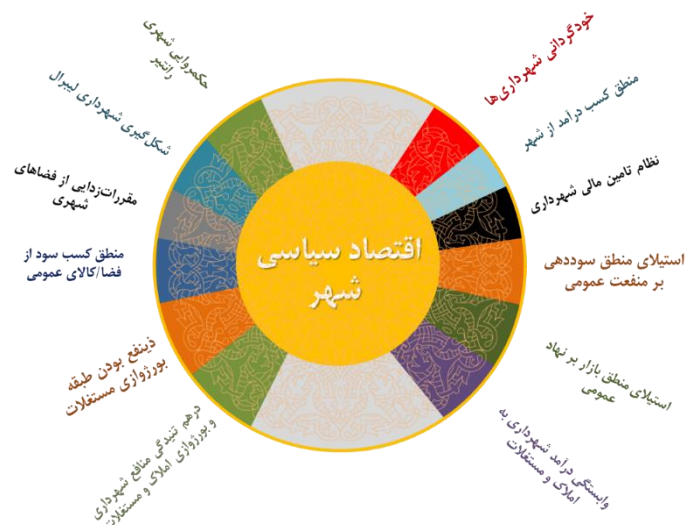
ساخت یافته است. از سوی دیگر، سازوکارهای بازنمایی در «شهر» به شدت تحت تاثیر «رژیم منزه سازی» است؛ بدین معنا که رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری به دنبال ارائه تصویری از «شهر توسعه یافته» بری از هر نوع «نابهنجاری» است. برخی از اقدامات در خصوص پاکسازی شهر از متکدیان و معتادین نیز در همین راستاست. بازنمایی وضعیت گروه‌های کنار گذاشته شده، تحت عنوان «سیاه‌نمایی» تعبیر و بعضاً پیامد قضایی-حقوقی هم دارد. این امر باعث می‌شود هزینه بازنمایی گروه‌های کنار گذاشته شده به شدت افزایش یابد و طبقه متوسط نیز تمایل چندانی به تقبل این هزینه ندارد و با این اوصاف، نوعی «سیاه‌چاله شهری» شکل می‌گیرد که امکان هیچگونه بازنمایی از برخی گروه‌ها را فراهم نمی‌آورد و «وجودان عمومی» نیز نسبت به آنها، فاقد هرگونه واکنش ایجابی موثری است.

### اقتصاد سیاسی شهر

از تعیین کننده‌ترین مقوله‌های محوری کشف شده در جریان انجام پژوهش، بستر اقتصاد سیاسی شهر بود که مدیریت شهری به اقتضای الزامات تعیین کننده در این بستر، کنش‌ورزی می‌کند. مقوله‌های «نظام تامین مالی شهرداری»، «هم‌راستایی منافع با بورژوازی املاک و مستغلات»، «خودگردانی مالی شهرداری‌ها»، «شکل‌گیری حکمرانی شهری رانتیر»، «کالایی شدن فضاهای شهری» و «مقررات‌زدایی از فضاهای شهری» از مهمترین مقولاتی‌اند که طی ارتباط درهم‌تنیده‌ای، بستر اقتصاد سیاسی شهر را می‌سازند و خود این مقولات در مقام عوامل تاثیرگذار، بر سازنده‌ی مکانیسم‌های تعیین کننده‌ی بسترند. بنابراین یکی از مکانیسم‌های تعیین کننده در رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری تهران، برخاسته از بستر «اقتصاد سیاسی شهر» است.

---

می‌توانست اتخاذ کند، انجام تحول در عین حفظ موازینی بود که عقب‌ماندگی‌های قاجاری نیز خود را ظاهراً به آنها منتسب می‌کردند. انجام این اقدام، کاری سترگ بود: از یک طرف به دانش و بینش عمیق و حکیمانه نیاز داشت و از سوی دیگر وابسته به روحیه استقلال‌طلبی مدیریت شهری بود؛ این هر دو، متأسفانه در دولت‌هایی که در عهد پهلوی اول بر سر کار آمدند، مفقود بود. از این رو عزم حکومت پهلوی اول برای تقلید از غرب و غیبت نمایندگان واقعی اجتماع در عرصه‌های تصمیم‌گیری موجب شد شعار تجدد و نوزایی پهلوی اول، در حقیقت خروج از یک بحران و ورود به بحران دیگر تلقی شود» (شعبانی و کامیاب، ۱۳۹۱: ۹۰).



شکل ۳. بیان شماتیک بستر و ابعاد «اقتصاد سیاسی شهر»

اقتصاد شهر تهران، متأثر از اقتصاد کلان، عمدتاً وابسته‌ی صنعت املاک و مستغلات است.<sup>۱</sup> گرچه این صنعت، بازار مصرف مناسبی را برای سایر صنایع فراهم می‌کند اما عمدتاً ناظر به استخراج ارزش افزوده‌ی فضاهای شهری است. برنر و دیگران (۲۰۱۲) نیز متأثر از لوفور معتقدند «شهر (زندگی شهری) فی‌نفسه به کالا تبدیل می‌شود. این فرآیند را می‌توان تحت عنوان کالایی‌شدن امر شهری نامید (اشمیت، ۲۰۰۴ و کییفر و همکاران، ۲۰۰۸). همانطور که لوفور نشان می‌دهد این استراتژی، صرفاً خرید و فروش فضای شهری را مطمح نظر ندارد. خود فضا (نه زمین یا املاک و مستغلات)، تبدیل به ارزش مبادله‌ای می‌شود. پس، فضای شهری به موضوع بسیار عامی برای تولید و از اینرو صورت‌بندی ارزش افزوده تبدیل می‌شود» (برنر و دیگران،<sup>۲</sup> ۲۰۱۲: ۵۵).

۱ بازاربایی املاک و مستغلات، در میان سایر فعالیت‌های تجاری، پیشران اقتصادی اصلی توسعه شهرها در سازوکار نئولیبرالی است (هیلا؛ ۲۰۰۰ و اشمیت؛ ۲۰۰۲). این امر در بین برنامه‌ریزان نیز جایگاه خاصی دارد به‌طوری‌که در گزارش منتشره‌ی «مرکز آمار ایران» در مجله «بررسی آمارهای رسمی ایران» (۱۳۹۷)، پس از تجربه و تحلیل آمارهای بخش مسکن، چنین نتیجه گرفته می‌شود: «برنامه‌ریزان کشور باید توجه خاصی به این بخش که موتور محرکه اقتصاد کشور است نمایند تا با رشد ارزش افزوده این بخش، رشد اقتصادی کشور نیز افزایش یابد» (فرحزادی، ۱۳۹۷: ۱۶۲).  
2 Brenner, et al.

بنابراین، طرح‌های راهبردی شهری چون طرح‌های جامع و تفصیلی نیز با ایجاد محدودیت‌های خاصی، زمینه را برای جذب هرچه بیشتر سرمایه توسط این صنعت فراهم می‌کنند<sup>۱</sup> و به دلیل وابستگی نظام تامین مالی شهرداری به عوارض حاصل از ساخت‌وساز و مقررات‌زدایی از فضاهای شهری (همچون تخطی از ضوابط طرح‌های جامع و تفصیلی)، نوعی هم‌راستایی بین منافع شهرداری و طبقه بورژوازی املاک و مستغلات<sup>۲</sup> شکل می‌گیرد که ریشه‌های‌اش به دهه ۳۰-۴۰ ه.ش برمی‌گردد. طبق داده‌های تاریخی بررسی شده، طبقه جدید ملاک شهری در دهه‌های ۳۰-۵۰ ه.ش به تدریج شکل می‌گیرد<sup>۳</sup> و در مقام یک طبقه اجتماعی-اقتصادی در راستای تامین منافعش نقش آفرینی کرده و زمین یا به عبارت بهتر، «فضاهای» شهری را به محل استخراج ارزش افزوده بدل می‌کند.<sup>۴</sup> شکل‌گیری این طبقه، توجه بازیگر اصلی مدیریت شهری یعنی دولت به سیاستگذاری فضاهای شهری را بیشتر جلب می‌کند و در راستای تامین منافع بورژوازی املاک و مستغلات، فضاهای عمومی شهری را به کالای جذابی برای صنعت مذکور تبدیل می‌کند. پس از انقلاب نیز، تغییر و تحولات حوزه اقتصاد و افول وضعیت صنایع بر اثر جنگ تحمیلی و نیز سیاستگذاری‌های اشتباه بازرگانی، زمینه را برای شکوفایی صنعت املاک و مستغلات فراهم می‌کند که البته مدیریت شهری از این مساله بی‌بهره نمی‌شود. همزمان با سیاست‌های تعدیل ساختاری در سطح کلان کشور، سیاست‌های مقررات‌زدایی و درآمدزایی از فضاهای شهری در شهرداری تهران کلید می‌خورد. «در سال ۱۳۷۰، درآمد شهرداری از بابت فروش تراکم ۱۴۱ میلیارد ریال بوده است. برآوردها نشان می‌دهد که در همین سال شهرداری

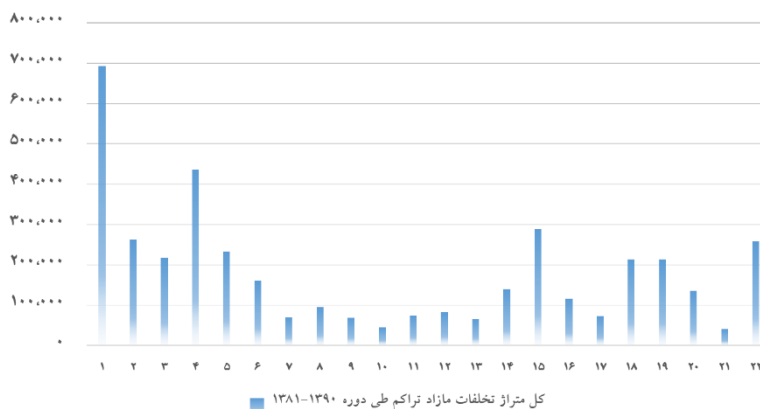
۱ نئولیبرالیسم، فضاهای شهری را به‌عنوان عرصه‌ای برای رشد اقتصادی و مصرف بازار-محور، تجهیز می‌کند (کلیفورد و همکاران، ۲۰۱۹: ۱۷).

۲ عباس آخوندی، از «هماهنگی راهبردی و همسویی منافع میان سوداگران و دولت» استفاده می‌کند. اما در پاسخ سوال «آیا می‌توانیم بگوییم [بورژوازی مستغلات] در معادلات سیاسی تبدیل به یک طبقه هم شدند؟» عنوان می‌دارد: بله. بسیار قدرتمند هستند و در تمام دوره‌ها توانستند جان‌سختی کنند و دوام بیاورند» (آخوندی، شهریور و آذر ۱۳۹۸).

۳ این‌که طبقه ملاک شهری دقیقاً در چه دهه‌ای به‌صورت مشخص شکل گرفته، چندان معتبر نیست اما بر اساس شواهد و قرائن می‌توان به دهه ۳۰-۴۰ ه.ش نسبت داد. برخی شواهد حاکی است که زمینه شکل‌گیری این طبقه به دهه ۱۳۳۰ برمی‌گردد. فریدون هویدا در کتاب «سقوط شاه» در باب اتفاقات دهه ۱۳۳۰ و دوره پس از استعفای اردشیر زاهدی در ۱۳۴۴ ذیل مبحث «بسوی دیکتاتوری» معتقد است «بورس‌بازی مستغلات و زمین، اقتصاد ناسالمی به وجود آورده بود و طبقه‌ی جدیدی که از این راه به ثروت رسیده بود در برابر قدرت فتوودال‌ها عرض اندام می‌کرد» (هویدا، ۱۳۷۰: ۱۳۴). شواهد بسیاری نیز در خلال مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی در دهه ۱۳۳۰ وجود دارد که ظن شکل‌گیری بورژوازی مستغلات در دهه مذکور را تقویت می‌کند.

۴ مساله «زمین‌بازی» باعث می‌شود که «قیمت زمین‌های شهری ۵-۱۰ برابر» افزایش یابد (کاتوزیان، ۱۴۰۲: ۳۲۷).

با اعطای مجوزهای تراکم، درآمدی حدود ۲۹۴ میلیارد ریال را به صورت رانت زمین، نصیب مالکان زمین‌های شهری کرده است» (بیزدانی، ۱۳۸۲: ۱۶). طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۷۹ حدود ۲۲۷۵۷ میلیارد ریال رانت حاصل از فروش تراکم بین طبقه ملاک شهری توزیع شده است. این وضعیت در سال ۱۳۸۰ تشدید می‌شود به‌گونه‌ای که رانت توزیعی حاصل از فروش تراکم به عدد بی‌سابقه ۲۸۴۹ میلیارد ریال می‌رسد که طبق برآوردها، حدود ۵ درصد از درآمد ملی، نصیب خریداران تراکم در سطح شهر تهران شده است (۱۳۸۲: ۱۷). دهه ۵۸۰ش با فراز و نشیب‌هایی در خصوص فروش «تراکم» شروع می‌شود. حسب آمار منتشره توسط بانک مرکزی، در سه ماهه اول سال ۱۳۸۱، صدور پروانه‌های ساختمانی در تهران، ۱۲ درصد افزایش می‌یابد و معاونت تخصصی مربوطه در شهرداری تهران در واکنش به آمار منتشره بانک مرکزی، گزارش مذکور را مغایر با سیاست‌های شهرداری تهران در زمینه توقف فروش مازاد تراکم در برخی مناطق تهران نمی‌داند (روزنامه همشهری، ۱۵ مهر ۱۳۸۱). درین بین بخش قابل‌توجه تراکم فروخته‌شده، حاصل مقررات‌زدایی از ضوابط طرح تفصیلی (تخلفات مازاد بر تراکم) است که در نمودار ذیل وضعیت فروش تراکم مازاد<sup>۱</sup> تخلفی در دهه ۱۳۸۰ نمایش داده شده است.

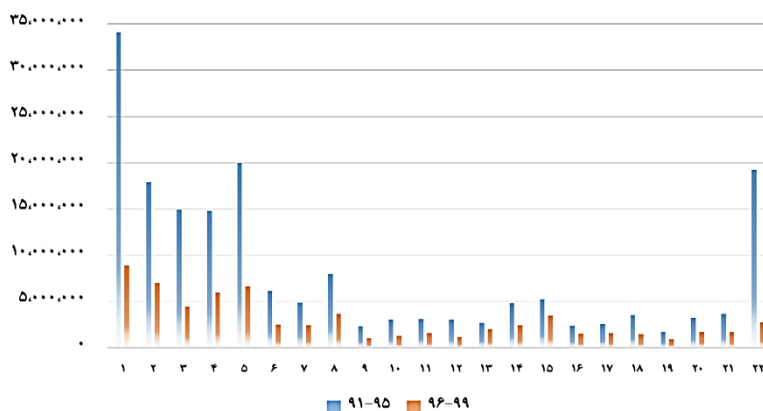


#### نمودار ۱. توزیع منطقه‌ای متراتژ تخلفات مازاد بر تراکم طی دوره ۱۳۸۱-۱۳۹۰

منبع: میثم سفرچی، ۱۴۰۰: ۳۳۰

۱ به گفته غلامحسین پردلی، معاون شهرسازی و معماری شهرداری تهران (۱۳۸۱)، «در سال ۸۰، عوارض دریافتی از فروش تراکم مازاد ۵۴ درصد درآمد شهرداری را تشکیل داد» (روزنامه همشهری، ۱۲ تیر ۱۳۸۱).

بر اساس داده‌ها، حدود ۵۳ درصد از این تخلفات در مناطق ۱، ۲، ۳، ۴، ۵ و ۲۲ صورت گرفته است. بنابراین بیشترین میزان ارزش افزوده‌ی حاصل از مقررات‌زدایی از فضاهای شهری توسط فعالین حوزه «ساخت و ساز» در مناطق مذکور، تحصیل شده که پیامدی جز نابرابری اجتماعی- فضایی دربر نداشته است. در دهه ۱۳۹۰ نیز روند توزیع رانت تراکم توسط شهرداری تهران ادامه می‌یابد و در اواسط دهه مذکور به اوج می‌رسد و پس از آن به طور محسوسی، افت می‌کند. طبق آمارهای معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران مجموع مترآژ پروانه صادره برای واحدهای مسکونی طی سال‌های ۹۱-۹۵ برابر ۱۸۱ میلیون متر مربع بوده در حالیکه این آمار برای سال‌های ۹۶-۹۹ برابر ۶۶ میلیون متر مربع بوده است. همچنین مجموع مترآژ پروانه صادره برای واحدهای تجاری طی سال‌های ۹۱-۹۵ برابر ۵.۳۳ میلیون متر مربع بوده در حالیکه این آمار برای سال‌های ۹۶-۹۹ برابر ۱.۷ میلیون متر مربع بوده است.



نمودار ۲. توزیع منطقه‌ای میزان فروش تراکم مسکونی به تفکیک ۲ دوره مدیریت

شهری ۹۱-۹۹

منبع: معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، تیر ۱۴۰۰

در دوره ۱۳۹۱-۱۳۹۹ مجموعاً بیش از ۲۴۷ میلیون مترمربع پروانه برای واحدهای مسکونی صادر شده<sup>۱</sup> که حدود ۱۷.۴ درصد آن در منطقه ۱ شهرداری و ۸.۹ درصد نیز مربوط به منطقه

۱ در همین دوره حدود ۷ میلیون متر مربع پروانه تجاری صادر شده است (معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، تیر ۱۴۰۰).

۲۲ بوده است (معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران، تیر ۱۴۰۰)؛ به عبارت بهتر بازیگران فعال در حوزه املاک و مستغلات در مناطق ۱، ۲، ۳، ۴، ۵ و ۲۲ حدود ۶۳.۳۵ درصد از کل تراکم فروخته شده سال‌های ۱۳۹۱-۹۹ را خریده‌اند که این امر نشان از توزیع نابرابر رانت تراکم بین بازیگران طبقه ملاک شهری در مناطق مختلف شهر تهران دارد. پس بیشترین سهم از مواهب حاصل از توزیع رانت تراکم (و با توجه به قیمت بالای واحدهای مسکونی در مناطق یاد شده)، در طول دهه ۱۳۹۰ نیز به مناطق برخوردارتر اختصاص یافته و به نوبه خود، نابرابری اجتماعی-فضایی در کلانشهر تهران را تشدید کرده است.

آنچه از تحلیل داده‌ها برمی‌آید، «کالایی شدن» فضاهای شهری در کنار «مقررات‌زدایی» از آنها، مهمترین خصیصه اقتصاد سیاسی شهر طی دوره پس از جنگ بوده که خود را در وابستگی شدید نظام مدیریت شهری به درآمدهای حاصله و همراستایی با منافع طبقه ملاک شهری نشان می‌دهد. ویژگی‌های این نوع اقتصاد سیاسی شهری، خودگردانی مالی شهرداری‌ها و وابستگی شدید به درآمدهای ناپایدار (فروش تراکم) و تولید رانت و... است.<sup>۱</sup> نوعی از نئولیبرالیسم شهری، قوام یافته است که رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری را به رویت‌ناپذیری اقتضانات و نیازهای گروه‌های بی‌صدا/کم‌قدرت سوق داده و منافع قدرتمندان را در اولویت قرار می‌دهد.

### بحث و نتیجه‌گیری: رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری طردگرا

سیاستگذار معمولاً در تعریف و تنظیم دستورکارهای سیاستی، ساختارمند رفتار کرده و تابع قواعد ساخت‌یافته‌ی تاریخی در رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری است؛ به عبارت بهتر، شورای شهر و شهرداری به تبع شکل‌گیری نظام تامین مالی وابسته به «مقررات‌زدایی از فضاهای شهری» و ساختارمند شدن این نظام به لحاظ تاریخی، عمدتاً دستورکارهای سیاستی را با توجه به دوگانه «درآمدزایی-هزینه‌بر بودن» تعریف می‌کند و در این بین، معمولاً شکل دادن به شهر مطابق ترجیحات گروه‌های اجتماعی-اقتصادی فرودست را «هزینه‌بر» قلمداد و حذف می‌کند و از سوی دیگر، متاثر از آموزه‌های نئولیبرالی شهری، فضاهای شهری را به‌منظور گردش سرمایه، «درآمدزایی» و تامین منافع طبقه بورژوازی املاک و مستغلات،<sup>۲</sup> متناسب با اقتضانات و

۱ وقتی که شهرداری ۸۵ درصد درآمدش مستقیماً به فروش تراکم یا عملکردهای غیرقانونی زیرپا گذاشتن طرح تفصیلی مربوط می‌شود یک تبعاتی دارد. مثلاً رانت در آن به‌وجود می‌آید. فساد در آن به‌وجود می‌آید. نادیده گرفتن مسائل انسانی از تبعات آن هست (شهردار تهران، ۱۶ شهریور ۱۴۰۰).  
۲ که معمولاً از افراد این طبقه تحت عنوان سرمایه‌گذار یاد می‌شود.

ترجیحات این طبقه شکل می‌دهد. درین بین، ارزش‌آفرینی در فضاهای شهری متضمن «زدودن» فقرای شهری از این فضاها و همزمان، تجهیز فضاها به امکانات و فرصت‌های «زیست‌پذیری» است. بنابراین «اولویت‌های» اجتماعی همچون اقدامات حمایتی از گروه‌های آسیب‌پذیر معمولاً یا از دستورکارها حذف می‌شوند و یا از درجه اهمیت بسیار پایینی برخوردار می‌شوند و در مواقعی نیز متعارض با منافع کل جامعه جلوه داده می‌شود.<sup>۱</sup> آنجا که به مقوله «آسیب‌های اجتماعی» نیز بها داده می‌شود، بیشتر ذیل گفتمان «شهرپیرایی» قابل تفسیر است. بنابراین تعریف دستور کار مشخص یا نادیده گرفتن برخی از دستورکارها، به میزان همراستایی منافع شورای شهر و شهرداری با گروه‌های اجتماعی-اقتصادی مربوطه برمی‌گردد و معمولاً دستورکارهای مقتضی برای گروه‌های اجتماعی-اقتصادی بی‌صدا/کم‌قدرت نادیده گرفته می‌شود. بنابراین برداشت فراطبقاتی بودن رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری، امری ایدئولوژیک و ناصحیح است.

با این اوصاف اما، تعیین‌کننده‌ترین امر در رژیم سیاستگذاری اجتماعی شهری، وضعیت ساخت‌یافته‌ی هم‌پیوند بین بسترهای «جامعه نامتکثر»، «دموکرای شهری توده‌ای» و «اقتصاد سیاسی نئولیبرال شهری» است. با رصد تفاوت‌ها و تشابهات از طریق داده‌های تطبیقی،<sup>۲</sup> هویداست که تاکید یک‌جانبه بر یکی از بسترهای سه‌گانه، توانایی توضیح نحوه کنارگذاشتن گروه‌های بی‌صدا/کم‌قدرت را ندارد. به عبارت بهتر، اقتصاد سیاسی نئولیبرال صرفاً در صورت وجود جامعه مدنی تضعیف‌شده و نبود دموکراسی شهری قوی، می‌تواند اثرگذار باشد و دستورکارهای سیاستی را در راستای تامین منافع طبقه ملاک شهری تعریف کند. از سوی دیگر، در اقتصادهای شهری غیروابسته به صنعت مستغلات که بخشی از هزینه‌های حکمرانی شهری توسط دولت مرکزی تامین می‌شود و همچنین مقبولیت/مشروعیت نظام مدیریت شهری برخاسته از جامعه شهری متکثر است، فرآیندهای تعریف دستورکار سیاستی شهری نیز دموکراتیک‌ترند و گروه‌های اجتماعی بی‌صدا/کم‌قدرت بواسطه بازنمایی منافع‌شان توسط گروه‌های اجتماعی ذی‌نفوذ، در تعریف دستورکارها دیده خواهند شد. از سوی دیگر، در بستر

---

۱ مهدی چمران، رئیس شورای شهر تهران، در جلسه قرارگاه خدمات اجتماعی عنوان می‌دارد: «بی‌تردید به محض اینکه احساس شود در تهران شغل و کار وجود دارد و معتادین معالجه می‌شوند موج حرکت به سمت تهران، آغاز می‌شود» (خبرگزاری ایسنا، سه‌شنبه ۱۱ آبان ۱۴۰۰).

۲ حاصل مصاحبه در خصوص شهرهای لندن و بارسلونا.

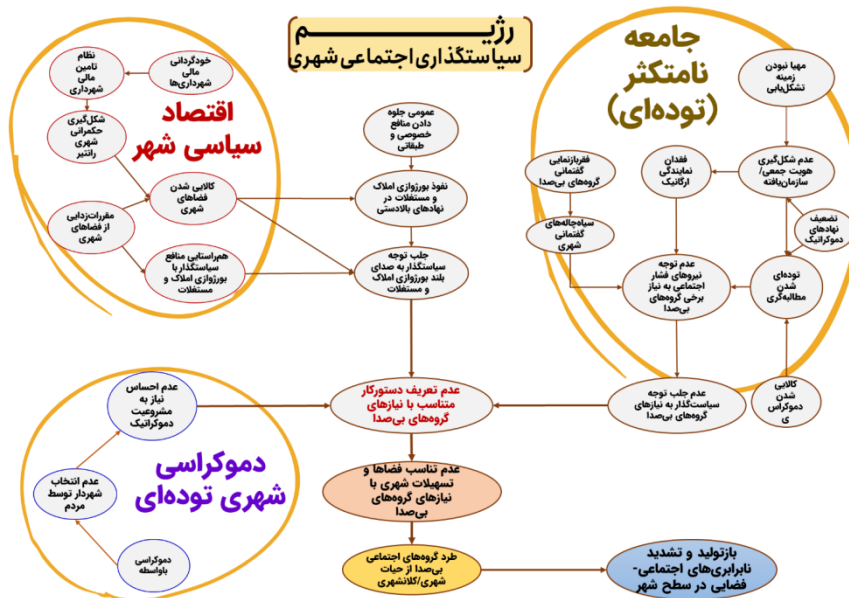
جامعه توده‌ای و به تبع، دموکراسی شهری توده‌ای، حتی اگر شهردار نیز به صورت مستقیم توسط شهروندان انتخاب شود، «رژیم سیاستگذاری شهری» همچنان میل به نادیده گرفتن اقتضات گروه‌های کم‌قدرت/بی‌صدا دارد؛ به عبارت بهتر، این دموکراسی شهری ریشه‌دار و تاریخی است که زمینه‌ی شنیده‌شدن صدای گروه‌های اجتماعی-اقتصادی توسط سیاستگذار را فراهم می‌کند که خود به‌شدت متأثر از وضعیت دموکراسی و ساختار کلان سیاسی جامعه است.

بنابراین رویکردهای فردگرایانه، چیزی بیش از ایدئولوژی نیست؛ به عبارت بهتر، توصیه کردن به مدیران شهری در خصوص توجه به نیازها و اقتضات گروه‌های اجتماعی بی‌صدا/کم‌قدرت خطاست؛ چون این مکانیسم‌های عینی چانه‌زنی و مبارزه گروه‌های مختلف اجتماعی در هنگامه تجربه کردن فضاهای شهری در بستری دموکراتیک است که دستورکارهای سیاستی شهری را تعیین می‌کند و در صورت غیاب دموکراسی شهری متکثر و قوی، صرفاً منافع گروه‌های ذی‌قدرت تبدیل به دستورکار خواهد شد؛ چراکه «درگیرشدن جامعه مدنی در تدارک و تسهیل فعالیت‌ها و خدمات مربوط به پایداری شهری حاکمیت نقش جامعه مدنی فراتر از حامی‌گری است و هدف بسیاری از سازمان‌های جامعه مدنی، پرداختن به چالش‌های مربوط به «شمولگرایی» از خلال پایداری شهری است» (فرانتس‌نیکو و همکاران<sup>۱</sup>، ۲۰۱۸).

با این اوصاف و بر اساس مباحث طرح‌شده، مدل مفهومی برآمده از داده‌های میدانی چنین خواهد بود.

---

1 Frantzeskaki, Niki.



استیلاي گفتمان کالبدمحور در سياستگذاري شهري | فقدان سياستگذاري اجتماعي حساس | دموکراسي نمايندگي

## پيشنهادها

۱. تا استقرار دموکراسی بلاواسطه شهری، نهادهای سیاستگذار، زمینه حضور فعال کلیه گروه‌های اجتماعی و به‌ویژه سمن‌ها را در فرآیندهای تصمیم‌سازی و سیاست‌سازی فراهم کنند تا از دانش انباشته و تجربه زیسته کلیه گروه‌های اجتماعی-اقتصادی برای طراحی و برنامه‌ریزی فضاها، تسهیلات و امکانات شهری استفاده شود.
۲. ایجاد سازوکارهای شفاف به منظور فراهم کردن امکان نظارت جامعه مدنی بر نحوه عملکرد شورای شهر و شهرداری تهران.
۳. میزان وابستگی شهرداری تهران به منابع حاصل از «مقررات‌زدایی از فضاهای شهری» که تحت عنوان درآمدهای ناپایدار از آنها نیز یاد می‌شود و عمدتاً وابسته به فروش تراکم است، کم شود تا وابستگی شهرداری به کنشگری طبقه خاصی کاهش یافته و بتواند منافع کلیه طبقات اجتماعی-اقتصادی را از طریق سیاست‌هایش، عادلانه‌تر تامین کند.

۴. منابع جدید درآمدی که پایدار و همراستا با توسعه انسان محور شهر است شناسایی شده و از تعریف کلان پروژه‌های هزینه‌بردار شهری که عمدتاً در راستای منافع بورژوازی املاک و مستغلات است، پرهیز گردد. بنابراین شهرداری تهران ناچارست هزینه‌های اداره شهر را با احتراز از کلان پروژه‌های کالبدی، کاهش دهد.

۵. برخی از ردیف‌های درآمدی دولت که از جنس عوارض و یا مالیات هستند با شهرداری‌ها سهیم شود تا وابستگی آنها به درآمدهای حاصل از تجاری‌سازی و مقررات‌زدایی از فضاهای شهری، کمتر شود.

## منابع

- باکی، کارول لی (۱۴۰۰). تحلیل سیاست: پرسش از بازنمایی‌ها. مترجم: حمیدرضا واشقانی فراهانی. انتشارات همشهری. تهران.
- بیات، آصف. (۱۳۹۱). اقتصاد سیاسی سیاست اجتماعی در مصر. در «سیاست‌گذاری اجتماعی در خاورمیانه: بویایی‌های اقتصادی، سیاسی و جنسیتی». مؤلفان: والناتین مقدم، مسعود کارشناس. مترجم: علی‌اکبر تاج‌مزینانی. انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- تاج‌مزینانی، علی‌اکبر و حامد، مهدیه. (۱۳۹۴). جایگاه شهرداری در اعمال سیاست اجتماعی محلی در متن قوانین شهرداری (مطالعه موردی: شهرداری تهران). فصلنامه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۴، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۴: ۳۲۳-۳۴۵.
- رشیدی، جمال. (۱۴۰۰). بررسی میدان سیاست‌گذاری اجتماعی شهری (با تأکید بر مکانیسم اولویت قرار گرفتن نیازهای گروه‌های خاص در سیاست‌گذاری شهری). پایان‌نامه دکتری رفاه اجتماعی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبائی.
- سفرچی، میثم. (۱۴۰۰). تجاری‌سازی و مصرف‌گرایی. نشر نی.
- شعبانی، امامعلی و کامیاب، جمال. (۱۳۹۱). سیاست شهری در تاریخ معاصر ایران (۱۲۹۹-۱۳۲۰ ه.ش)؛ با تأکید بر فضاهای عمومی شهر تهران. فصلنامه علمی پژوهشی مرکز پژوهشی هنر معماری و شهرسازی نظر. سال نهم، شماره ۲۳.
- لطیفی، غلامرضا و مقبول‌اقبال، مهناز. (۱۳۹۸). تحلیل کیفیت فضاهای عمومی مرکزی شهر تهران و پیامدهای آن بر رفاه شهری. فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه توسعه اجتماعی، سال دهم، شماره ۳۹، تابستان ۱۳۹۸. ۱۱۱-۱۴۴.
- مریفلد، اندی. (۱۴۰۰). مارکسیسم کلان‌شهری؛ داستانی مارکسیستی درباره‌ی شهر. ترجمه عباس شهرابی فراهانی. دفتر مطالعات اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران، موسسه همشهری.

- نیومن، ژانت. (۱۳۹۱). پاسخگویی برای رفاه. در «کتاب مرجع سیاست‌گذاری اجتماعی»، ج. ۱. نویسندگان: بیت‌الکاک، مارگارت می و کارن راولینگسون. مترجمین: علی‌اکبر تاج‌مزینانی و محسن قاسمی. انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۴۰۲). اقتصاد سیاسی ایران؛ از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی. ترجمه‌ی کامبیز عزیزی و محمدرضا نفیسی. نشر مرکز.
- هویدا، فریدون. (۱۳۷۰). سقوط شاه. ترجمه ح. ا. مهران. چاپ چهارم. تهران، انتشارات اطلاعات.
- یزدانی، فردین. (۱۳۸۲). تولید رانت؛ گرانیگاه نظام درآمدی شهرداری‌ها. فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۳.

- Brenner, N. Marcuse, P. & Mayer, M. (Eds.) (2012). *Cities for People, Not for Profit Critical Urban Theory and the Right to the City*. Routledge.
- Boniburini, I., Moretto, L., Le Maire, J., & Smith, H. (eds.) (2013). *The city as a common good: Urban planning and the right to the city*. Cette publication a reçu le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles et du FNRS.
- Brenner, N. & Theodore, N. (2005). "Neoliberalism and the urban condition". *City*, 9, 1: 101-107.
- Buck, N; Gordon, I; Harding, A., & Turok, I. (2005). *Changing Cities Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. Palgrave Macmillan in association with the ESRC Cities Programme.
- Clifford, B; Ferm, J; Livingstone, N. & Canelas, P. (2019). *Understanding the Impacts of Deregulation in Planning Turning Offices into Homes?* Palgrave Macmillan.
- Cochrane, A. (2020). Urban Policy. In *International Encyclopedia of Human Geography (Second Edition)*. Elsevier.
- Foucault, M. & Senellart, M. (2010). *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978 - 79*. Michel Senellart. Basingstoke (ed.). Palgrave Macmillan.
- Frantzeskaki, N., Dumitru, A., Wittmayer, J., Avelino, F., & Moore, M. (2018). "To Transform Cities, Support Civil Society". In *Urban Planet: Knowledge towards Sustainable Cities*. Thomas Elmqvist, et al. (eds.). Published online by Cambridge University Press.
- Goulart, P. & Falanga, R. (2022). "Co-production and Voice in Policymaking: Participatory Processes in the European Periphery". *The European Journal of Development Research*. 34:1735–1744.
- Hasso, A.. (2010). *the Role of Local Government in Social Policy and Program Development: Impacts of Municipal Reform*. MPA Research Report Submitted to The Local Government Program Department of Political Science. The University of Western Ontario.
- Joy, M & Vogel, R .K. (2021). "Beyond Neoliberalism: A Policy Agenda for a Progressive City". *Urban Affairs Review*. Vol. 57(5) 1372–1409.
- Kazepov, Y., Barberis, E., Cucca, R., & Mocca, E. (2022). *Handbook on Urban Social Policies: International Perspectives on Multilevel Governance and Local Welfare*. Edward Elgar Publishing.

- Purcell, M.. (2006). “Urban Democracy and the Local Trap”. *Urban Studies*. Vol. 43, No. 11, 1921–1941.
- Ranci, C.; & Maestriperi, L. (2022). *Localizing New Social Risks*. In *Handbook on Urban Social Policies: International Perspectives on Multilevel Governance and Local*. Edward Elgar Publishing.
- Ranci, C., Brandsen, T., & Sabatinelli, S. (2014). “New Social Risks and the Role of Local Welfare: An Introduction”. In *Social Vulnerability in European Cities: The Role of Local Welfare in Times of Crisis*. Publisher: Palgrave Mc Millan.