



## Horizontal and vertical urban occupation arrangement policy transformation analysis in Iran's national social, economic & civilian planning after the Islamic revolution

Effat Saboohi<sup>1</sup>, Mohammad Masoud<sup>2\*</sup>, Daryoush Moradi Chadegani<sup>3</sup>, Negin Sadeghy<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Student of Urban Planning, Islamic Azad University, Isfahan Branch (Khorasgan), Isfahan, Iran

<sup>2,3</sup> Department of Urban Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, University of Arts, Isfahan, Iran

<sup>4</sup> Department of Urban Planning, Islamic Azad University, Isfahan Branch (Khorasgan), Isfahan, Iran

**Abstract:** The urban management system in the cities of Iran, using the tools of urban planning and the agendas derived from it, as well as national laws, regulations and planning, has mechanisms and policies for directing, controlling and organizing urban businesses in its field of action and authority. The effectiveness of such policies depends on their compatibility at the national and local levels. In this article, in order to evaluate the degree of compatibility and adaptability of urban business organizing policies in urban settlements with planning and policy-making at the national level, based on a structural-historical research using documentary study method and text analysis, relevant data and historical evidence of vertical policies were collected. They were collected from the five-year development, economic and social development plans of Iran (after the Islamic Revolution) and related laws and regulations. Then, the data were introduced and interpreted based on the analysis of cause and effect relationships on the linear graph of time, organization and course of policy transformation in an integrated chart using the method of comparative analysis. Findings indicate inconsistencies between policies at the national and local levels due to simultaneous policies based on privatization and development of economic interactions (derived from the teachings of capitalist economics and free economy) on the one hand and based on social justice and reducing deprivation and class distance based on increasing direct government support based on the teachings of state and institutional economics on the other hand.

**Key Words:** Policy transformation, Development plan, Job organization, Vertical policy, Horizontal policy

تحلیل دگرگونی سیاست‌گذاریهای افقی و عمودی ساماندهی مشاغل شهری در برنامه‌های توسعه اجتماعی،

اقتصادی و عمرانی ملی ایران پس از انقلاب اسلامی

عفت صبوچی<sup>۱</sup>، محمد مسعود<sup>۲\*</sup>، داریوش مرادی چادگانی<sup>۳</sup>، نگین صادقی<sup>۴</sup>

۱- دانشجوی دکتری شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران

۲ و ۳- گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر اصفهان، اصفهان، ایران

۴- گروه شهرسازی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران

تاریخ دریافت: ۹۹/۱۱/۲۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۲/۱۵

### چکیده

نظام مدیریت شهری در شهرهای ایران با بهره‌گیری از الگوهای برنامه‌ریزی شهری و دستور کارهای برآمده از آن و نیز قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌های ملی، سازوکارها و سیاست‌گذاری‌های هدایت و کنترل و ساماندهی مشاغل شهری را در حوزه عمل و اختیار خود دارد. کارآمدی این سیاست‌ها تابع سازگاری و انطباق‌پذیری آنها در سطوح ملی و محلی است. هدف اصلی در این مقاله، دستیابی به میزان سازگاری و انطباق‌پذیری سیاست‌های ساماندهی مشاغل شهری در سکونتگاه‌های شهری با برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌ها در سطح ملی است. براساس این، یک پژوهش ساختاری-تاریخی با به‌کارگیری روش مطالعه اسنادی و تحلیل متن در دستور کار مقاله قرار گرفت. داده‌های مناسب و شواهد تاریخی از سیاست‌های عمودی و افقی ساماندهی مشاغل شهری از برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ایران (پس از انقلاب اسلامی) و قوانین و مقررات مرتبط گردآوری شدند. سپس این داده‌ها بر پایه تحلیل روابط علت و معلولی روی نمودار خطی زمان، سازمان‌دهی و سیر دگرگونی سیاستها در یک نمودار یکپارچه به کمک روش تحلیل تطبیقی، معرفی و تفسیر شدند. یافته‌های پژوهش بیانکننده وجود سازگاری کم بین سیاست‌ها در سطوح ملی و محلی‌اند که به دلیل سیاست‌گذاری‌های هم‌زمان بر پایه خصوصی‌سازی و توسعه تعاملات اقتصادی (برگرفته از آموزه‌های اقتصاد سرمایه‌داری و اقتصاد آزاد) و عدالت اجتماعی و کاهش محرومیت و فاصله طبقاتی بر پایه افزایش حمایت مستقیم دولت (برگرفته از آموزه‌های اقتصاد دولتی و نهادی) است. دگرگونی این سیاست‌ها هم درون‌زا و تابع دگرگونی‌های ساختار سیاسی (به‌ویژه دولت در سطح ملی) و هم برون‌زا و تابع دگرگونی پارادایم‌های نظری در قلمرو دانش تخصصی است.

**واژه‌های کلیدی:** دگرگونی سیاست، برنامه توسعه، ساماندهی مشاغل، سیاست عمودی، سیاست افقی.

\* Corresponding Author: Mohammad Masoud

E-mail address: e.saboohi@khuif.ac.ir, m.masoud@au.ac.ir, d.moradi@au.ac.ir, Ne.sadeghy@khuif.ac.ir

Copyright2021@University of Isfahan. All rights reserved

## مقدمه

برنامه‌های توسعه برون‌داد سیاست‌گذاری عمومی در برنامه‌ریزی توسعه شهرها (Geyer, 2009: 3) و ابزار اعمال قدرت دولت ملی و محلی در شهر هستند و با انتخاب شوراهای شهر و انجمن‌های امور شهری، سیاست‌های عمومی را در دولت مرکزی دنبال می‌کنند. تهیه برنامه‌های توسعه در ایران با هدف شکستن «دور باطل فقر» و «دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی» هم‌زمان با تأسیس شورای اقتصاد در سال ۱۳۱۶ ه.ش (۱۹۳۸) آغاز شد (مصطفوی، ۱۳۹۶: ۸۵). تحلیلگران سیاسی، اجرای نخستین برنامه هفت‌ساله عمرانی (۱۳۲۷-۱۳۳۳ ه.ش) بلافاصله بعد از پایان جنگ جهانی دوم و چهار برنامه عمرانی تا سال ۱۳۵۷ ه.ش را نقطه عطف برنامه‌ریزی توسعه در ایران می‌دانند. دگرگونی شرایط کشور پس از پایان جنگ (۱۳۳۸ ه.ش)، باعث شد تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه اجتماعی اقتصادی بر پایه جبران کمبودها و بهره‌گیری از منابع و امکانات برای بهبود وضعیت زندگی اجتماعی و گسترش عدالت اجتماعی در دستور کار قرار گیرد (عرب‌مازار و نورمحمدی، ۱۳۹۵: ۳۱).

با توجه به تداوم تأکید برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ملی در پیش و پس از انقلاب اسلامی بر تأمین رفاه و آسایش ساکنان سکونتگاه‌های شهری و روستایی در کشور از راه هدایت و کنترل فضای کسب‌وکار و اشتغال (به‌ویژه فضای کسب‌وکار شهری) و سیاست‌گذاری‌های گوناگون در این زمینه در طول تمامی دوره‌های برنامه‌ریزی ملی (سالارزاده و هاشمی نجف‌آبادی، ۱۳۹۳: ۶۳)، تحلیل سیر دگرگونی این سیاست‌ها و چگونگی انعکاس اثرات آنها در سطوح محلی (به‌ویژه تدوین دستور کارهای مرتبط با ساماندهی مشاغل شهری) می‌تواند دستاوردهای کاربردی چشمگیری در برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای برای شهرها و مناطق کلان‌شهری داشته باشد. به این منظور، پرسش‌های پژوهش به صورت زیر تعریف شده‌اند:

نخست، چگونه می‌توان دگرگونی سیاست‌های مرتبط با ساماندهی مشاغل شهری در سطوح ملی و محلی سکونتگاه‌های شهری را تبیین کرد؟

دوم، سیاست‌های کلان در برنامه‌های توسعه ملی چه اثراتی بر سیاست‌های ساماندهی مشاغل در سطح محلی سکونتگاه‌های شهری دارند؟

متناظر با پرسش‌های پژوهش، اهداف دوگانه مقاله اینگونه تدبیر شده‌اند؛ نخست، دستیابی به الگوی دگرگونی سیاست‌های

مرتبط با ساماندهی مشاغل شهری در سطوح ملی و محلی سکونتگاه‌های شهری (بر پایه فنون تحلیل سیاست افقی) و دوم، دستیابی به اثرات متقابل سیاست‌های کلان در برنامه‌های توسعه ملی بر سیاست‌های ساماندهی مشاغل در سطح محلی سکونتگاه‌های شهری (بر پایه فنون تحلیل سیاست عمودی). قلمرو زمانی برای دستیابی به اهداف پژوهش در بازه زمانی ۱۳۳۸ تا ۱۳۹۸ ه.ش. در نظر گرفته شده است که در آن شش برنامه پنج‌ساله توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی پس از انقلاب اسلامی تهیه و اجرا شده‌اند.

فرایند انجام کار برای دستیابی به اهداف مقاله، با پیمودن مراحل پنج‌گانه زیر انجام شده است (شکل ۱):

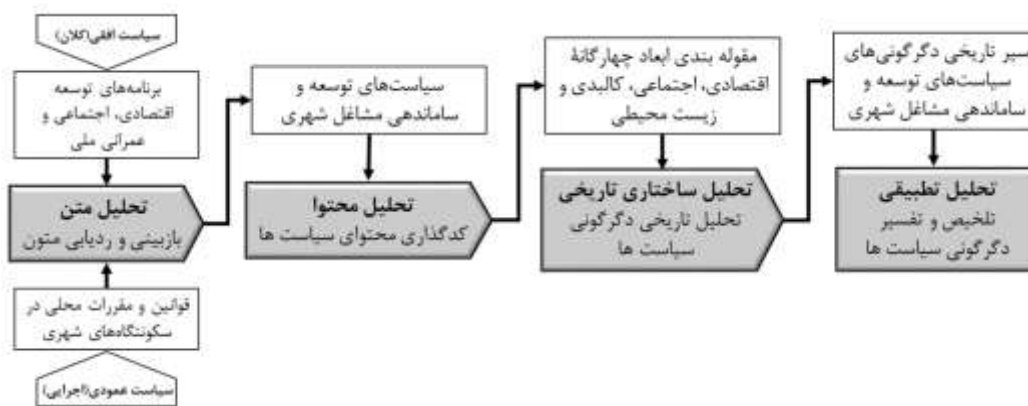
نخست، بازبینی متون برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ملی پس از انقلاب اسلامی و ردیابی سیاست‌های مرتبط با توسعه و ساماندهی مشاغل شهری در ابعاد چهارگانه اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و زیست‌محیطی؛

دوم، تحلیل سیر تاریخی دگرگونی‌های سیاست‌های مرتبط با توسعه و ساماندهی مشاغل شهری در ابعاد چهارگانه اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و زیست‌محیطی، در برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ملی پس از انقلاب اسلامی و اثرات متقابل آنها در طول زمان (تحلیل افقی سیاست‌ها در سطح ملی)؛

سوم، بازبینی متون و ردیابی سیاست‌های مرتبط با توسعه و ساماندهی مشاغل شهری در ابعاد چهارگانه اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و زیست‌محیطی، در قوانین و مقررات محلی در سکونتگاه‌های شهری؛

چهارم، تحلیل سیر تاریخی دگرگونی‌های سیاست‌های مرتبط با توسعه و ساماندهی مشاغل شهری در ابعاد چهارگانه اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و زیست‌محیطی، در قوانین و مقررات محلی در سکونتگاه‌های شهری و اثرات متقابل آنها در طول زمان (تحلیل افقی سیاست‌ها در سطح محلی)؛

پنجم، تحلیل تطبیقی سیر تاریخی دگرگونی‌های سیاست‌های مرتبط با توسعه و ساماندهی مشاغل شهری در ابعاد چهارگانه اقتصادی، اجتماعی، کالبدی و زیست‌محیطی، در برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی پس از انقلاب اسلامی با سیاست‌های مرتبط با توسعه و ساماندهی مشاغل شهری در قوانین و مقررات محلی در سکونتگاه‌های شهری (تحلیل عمودی سیاست‌ها در سطوح ملی و محلی).



شکل ۱: فرایند انجام پژوهش تحلیل سیاست‌های ساماندهی مشاغل شهری، مأخذ: نگارندگان

و بهبود زندگی حال و آینده جامعه (کرفت و فرلانگ، ۱۳۹۶: ۴۵۴) در محتوای سیاست‌های افقی<sup>۳</sup> تجلی می‌یابد (Alexander, 1992: 93-107). زمینه موضوعی (محتوا) سیاست‌ها با توجه به توسعه، رشد، رفاه و عدالت اجتماعی یا قدرت ملی و سیاسی (اهداف کلان و خرد)، تمام امور و فعالیت‌های جامعه (برنامه‌ریزی عمومی) و ترکیب و ترتیب منظم کارها در طرح توسعه و ساماندهی شهرها (برنامه‌ریزی کالبدی) را دربرمی‌گیرد (یزدانی، ۱۳۹۶: ۱۹۷). رهیافت عدالت اجتماعی و تلاش برای توزیع عادلانه درآمد و ثروت بین همه مردم در دومین دهه توسعه، دستور کار کنفرانس‌های جهانی (۱۹۷۶) را برپایه اشتغال، توزیع درآمد، پیشرفت اجتماعی و تقسیم کار بین‌المللی تعریف کرد (Rist, 2008: 235).

اوایل دهه ۱۹۷۰ میلادی جان فریدمن<sup>۴</sup> دو شکل برنامه‌ریزی توسعه‌ای (به سمت خودمختاری) و برنامه‌ریزی سازش‌پذیر (وفاق‌پذیر) (به سمت وابستگی) برآمده از مدل برنامه‌ریزی تغییر را در تحلیل رفتار دیالکتیکی برنامه‌ریزی پیشنهاد کرد که در دو شیوه برنامه‌ریزی تخصیصی (تخصیص منابع در اختیار کاربرد زمین رقیب) و برنامه‌ریزی نوآورانه (ساخت و توسعه رقابتی نهادها و برنامه‌ها) تجلی یافتند (Fridman, 1973: 230-233) و به تدبیر سیاست‌های عمودی<sup>۵</sup> انجامید. محتوای این سیاست‌ها بر پایه سیاست‌های افقی بالادست و با انعکاس برنامه‌ریزی شهری در ساختار فضایی شهر شکل می‌گیرد (سهرابی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۸۸) تا افزون بر تأمین تسهیلات عمومی (خدمات رفاهی، تأسیسات زیربنایی و عناصر مصرف جمعی)، توسعه کاربرد زمین شهری (مهار / کنترل و مدیریت اجتماعی برآمدهای کاربرد زمین به عنوان مجموعه یکپارچه از مکان‌های وابسته)، پویایی متضاد

## مبانی نظری

### برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ملی:

دولت‌ها در مقام بالاترین نهاد تصمیم و عمل به‌عنوان کارگزار منافع ملی، وظیفه خدمت، رفاه و توسعه کشور را بر عهده دارند (ریبی، ۱۳۹۹: ۱۲۴-۱۲۲) و از سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی به‌عنوان ابزار تخصیص منابع در برنامه‌ریزی تغییر استفاده می‌کنند (اولیوراس، ۱۳۹۷: ۵-۸). الگوهای نظری سیاست‌گذاری در برنامه‌های توسعه از پارادایم‌های نوسازی (۱۹۵۰)، ساختارگرایی (۱۹۶۰)، نیازهای اساسی (۱۹۷۰)، آزادسازی اقتصادی، تعدیل ساختاری، نهادباوری، خصوصی‌سازی (۱۹۸۰) و فضای کسب‌وکار (۱۹۹۰) تبعیت می‌کنند (ابراهیم بای سلامی، ۱۳۸۸: ۱۷۲-۱۷۱). آرتور لوویس<sup>۱</sup> (۱۹۴۴) در همراهی با نظریه‌های نخستین توسعه و بر مبنای رشد درآمد سرانه در مناطق اقتصادی کمتر توسعه‌یافته، امور اقتصادی برنامه‌های توسعه را از امور سیاسی، اجتماعی و فرهنگی متمایز می‌داند. برونداد اجرای برنامه‌های توسعه نخستین، ایجاد توازن میان ابعاد اقتصادی و غیراقتصادی را ضرورت بخشید (شیرزادی، ۱۳۸۹: ۳۲)؛ به‌گونه‌ای که شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۶۲ میلادی، تلفیق هر دو جنبه توسعه را پیشنهاد داد و بر بهبود کیفیت زندگی مردم تأکید کرد (Sachs, 2008: 17-18). با دگرگونی انگاشت توسعه تحت‌تأثیر نظریه‌های محیطی رایج و سیاست‌های عمومی بالادست ملی در گذر زمان، برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی برحسب تنوع فضای سیاست‌گذاری، دگرگونی زمینه‌ها و الزام به تولید سیاست‌های مورد انتظار در دستور کار قرار گرفتند.

اراده دولت در سیاست‌گذاری عمومی براساس برنامه‌ریزی و چگونگی تصمیم نسبت به منابع انسانی و مادی به‌منظور تأمین رفاه

<sup>3</sup> horizontal policies

<sup>4</sup> John Fridman (1926-2017)

<sup>5</sup> vertical policies

<sup>1</sup> Arthur Lewis (1915-1991)

<sup>2</sup> UN Charter, 1947

۳۵) و عدالت توزیعی را فرصت دستیابی به برابری می‌داند (رویمر، ۱۳۸۲: ۶۵). بری<sup>۶</sup> عدالت را منوط به تأمین رفاه اجتماعی و مارکس<sup>۷</sup> در تأمین نیازهای اساسی انسان می‌داند. در سال‌های نخست قرن بیست و یکم، سازمان ملل به همه حکومت‌های ملی، حکومت‌های محلی در کشورهای فدرال، نهادهای مدیریت رسمی و شهرداری‌ها پیشنهاد می‌کند به‌جای مقابله قهری با فعالیت مراکز خرید روزانه که نتیجه‌ای جز زیرزمینی شدن این نوع از اقتصاد و دادوستد ندارد، با در اختیار گذاشتن فضاهای مناسب شهری، تدوین قوانین لازم و آیین‌نامه‌های اجرایی مناسب، شرایطی را فراهم آورد تا اقشاری از جامعه با سرمایه‌های ناچیز اقتصادی، اجتماعی یا فرهنگی به گردونه اجتماع بپیوندند؛ همچنین، بتواند با تلاش فردی و جمعی، وسایل ارتزاق خود و خانواده‌هایشان را به نحوی شایسته فراهم آورد و کالاهایی را با قیمت ارزان در اختیار گروه‌های اجتماعی کم‌توانی قرار دهد که امکان تأمین نیازهایشان را از طریق دیگر ندارند (ILO, 2003: 19-33).

شیوه مواجهه با فعالیت‌های مراکز خرید روزانه در برنامه‌های توسعه و دستور کارهای اجرایی بر پایه تصمیم سه‌گانه چشم‌پوشی (بدون مداخله و رهاکردن به حال خود)، مقابله (در سطح اقدامات مقطعی و موقتی) و ساماندهی (رسمیت‌بخشی به آنان از مجرای مدیریت و نظارت بر فعالیت) تبیین می‌شود (صبحی، ۱۳۹۹: ۱۳۹). در صورتی که دو تصمیم نخست در عمل پاسخگو نباشد، ساماندهی، منطقی‌ترین تصمیم نهادهای مدیریت شهری است تا با قانونی‌سازی و رسمیت‌بخشی به فعالیت‌های غیررسمی، امکانات و شرایط اولیه برای اشتغال از مجرای تخصیص بخشی از فضا و زمان فراهم شود (برقراری عدالت شهری) و با راه‌اندازی کسب‌وکارهای خرد (بر پایه گردش مالی پایین و حجم مبادلات محدود) و حذف بار مالی تولید شغل در اقتصاد رسمی برای دولت و بازار (تشویق به خوداشتغالی)، به شکل‌گیری یک اقتصاد کوچک‌مقیاس محلی (رونق اقتصاد شهری) کمک شود (مرکز مطالعات پژوهش‌های شهرداری تهران، ۱۳۹۷: ۳۷-۳۰).

نخستین‌بار سیاست ساماندهی مشاغل شهری در قانون شهرداری (۱۳۸۶ ه.ش) بر پایه رهیافت مرکز باوری، شیوه‌های نظارت مستقیم و حوزه‌بندی کارکردی متمرکز برای مشاغل مزاحم شهری پیشنهاد شد (خدایمی و همکاران، ۱۳۹۷: ۳ و ۶-۵). قانون ساماندهی مشاغل (۱۳۵۸ ه.ش)، سازمان ساماندهی مشاغل شهری وابسته به شهرداری‌ها را مجری این سیاست در سطح محلی تعریف

انباشت در برابر ماندگرای<sup>۱</sup> و تبدیل‌پذیری آهسته محیط ساخته‌شده را هدایت کند (عبدی دانشپور، ۱۳۹۴: ۸۳-۸۰). ساختارهای کارکردی اصلی، رهیافت‌های برنامه‌ریزی کالبدی، برنامه‌ریزی مسکونی و برنامه‌ریزی اجتماعی - اقتصادی (اقتصاد محلی، توسعه اقتصادی و اجتماعات و واحدهای همسایگی، بودجه‌بندی و مدیریت مالی و تحلیل سیاست<sup>۲</sup>) را در تصمیم‌سازی‌های جداگانه شهری شکل می‌دهد (صفایی‌پور و سعیدی، ۱۳۹۴: ۱۵-۱۳ و ۲۰). توجه به نقش اجتماعی و اقتصادی زمین (مالکیت خصوصی، بهره‌برداری از زمین در راستای منافع عمومی مردم و افزایش کارایی استفاده از زمین) در برنامه‌ریزی کاربرد زمین بر مکان‌یابی کاربری‌ها، سازمان‌دادن فعالیت‌های شهری در فضا و نظارت بر میزان رشد شهری دلالت می‌کند (رفیعیان و همکاران، ۱۳۹۶: ۷) و ابعاد توسعه کالبدی (Kabba & Li, 2011: 105-108)، حفاظت زیست‌محیطی (Pineo et al, 2019: 419-420)، اقتصاد محلی و منطقه‌ای (Ferrao et al, 2013: 27-41) و ارزش‌های اجتماعی (Timothy, 2018: 87-90) شهر را پوشش می‌دهد (محمدی دوست و خانی‌زاده، ۱۳۹۷: ۲۵)؛ به‌گونه‌ای که مدیریت شهری را در هدایت اندیشیده‌شده توسعه فضایی شهر، توزیع عادلانه امکانات شهری و تأمین منافع و مصلحت‌های عمومی شهروندان همراهی می‌کند (نوریان و وحیدی برجی، ۱۳۹۴: ۵۲-۵۱).

در عرصه سیاست‌گذاری شهری، تضمین سکونت‌پذیری شهر و مقابله با چالش رقابت، انسجام و مشکلات اجتماعی، زیست‌محیطی و فرهنگی به اتخاذ اقدامات سیاستی نیازمند است که به شیوه مکمل و مرتبط اتخاذ، اجرا و ارزیابی شوند (زیاری و همکاران، ۱۳۹۸: ۵۷۳-۵۷۰). توجه به تأثیرات سه‌گانه خروجی (عملکرد سیاست در ارائه کمیت و کیفیت محصولات و خدمات)، پیامدها (تغییر رفتار ذینفعان و گروه‌های هدف) و اثرات (اثر جانبی و اغلب پایدار در محیط گسترده‌تر اجتماعی) سیاست‌ها پس از اجرا (Crabbé, 2012: 52-75) ضرورت تحلیل و ارزیابی سیاست‌ها را نشان می‌دهد. به این منظور، چهار شیوه سیاست‌پژوهی<sup>۳</sup>، استدلال قیاسی<sup>۴</sup>، تحلیل محتوا و تحلیل گفتمان<sup>۵</sup> در تحلیل سیاست پیشنهاد می‌شوند (اسلامی، ۱۳۹۰: ۲۱-۴).

**ساماندهی مشاغل شهری:** دولت رفاه با تمرکز بر تأمین خدمات همگانی و تأمین حداقل استاندارد زندگی، تأمین خدمات رفاهی را در دستور کار خود قرار داده است (مردیها، ۱۳۹۹: ۳۸-۳۷).

<sup>1</sup> inertia

<sup>2</sup> policy analysis

<sup>3</sup> policy reseach

<sup>4</sup> analogical reasoning

<sup>5</sup> discourse / conversational analysis

<sup>6</sup> Michael Burry

<sup>7</sup> Karl Marx

کرد.

## یافته‌ها

نخست معرفی پیشینه سیاست‌گذاری‌های مرتبط با ساماندهی مشاغل شهری پیش از انقلاب اسلامی: دگرگونی اجتماعی و کالبدی شهرها در دوران قاجار و تداوم آن با ظهور فعالیت‌های خرده‌فروشی در فضای شهری، به تهدید آسایش شهروندان و آشفتگی توزیع فعالیت‌ها در حوزه‌های عملکردی منجر شد. در نتیجه این رویداد، توجه به رفاه شهروندان ساکن در مجاورت مراکز فعالیت خدماتی و تأمین عدالت اجتماعی در استفاده از مراکز خدمات روزانه در نخستین قانون شهرداری (۱۲۸۶ ه.ش) با توشیح محمدعلی شاه، رسماً در دستور کار مدیریت شهری قرار گرفت و انجمن شهرداری و اداره شهرداری (شهرداری) در جایگاه نهادی مستقل از دولت و مجلس با هدف حفظ منافع شهرها و ایفای حوایج اهالی شهرنشین و ادارهٔ بهینه امور محلی مانند بهداشت، آبادانی، تنزیل و تسعیر نرخ اجناس و آسایش مردم بنیان‌گذاری شد (یوسفی فر و شیرین‌بخش، ۱۳۹۸: ۲۴۵-۲۴۳). این قانون پس از دو بار بازنویسی به دستور مصدق در دوران حکومت پهلوی (۱۳۰۹ و ۱۳۳۱ ه.ش)، هم‌زمان با اجرای برنامهٔ عمرانی دوم (۱۳۴۰-۱۳۳۴ ه.ش)، مجدد در ذیل همان اهداف و وظایف نخستین به‌طور موقت در کمیسیون‌های مشترک مجلسین تصویب و لازم‌الاجرا شد. به‌موجب تبصرهٔ ۱ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری (۱۳۳۴ ه.ش)، شهرداری موظف شده است از فعالیت تمامی کسب‌وکارهای مزاحم در مسیرهای تردد (سد معابر، اشغال پیاده‌رو و میداين) و استفاده‌کنندگان غیرمجاز از فضاهای عمومی شهری رأساً جلوگیری کند؛ با وجود این، در جریان اجرای برنامهٔ عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱ ه.ش)، زمینه فعالیت صنایع مونتاژی کالاهای مصرفی بادوام و بی‌دوام زیرپوشش راهبرد جایگزینی واردات فراهم شده بود و کارگاه‌های متعددی در سطح شهر و حاشیه شهرها فعال بودند که باوجود ایجاد مزاحمت برای شهروندان، شیوهٔ مواجهه با آنها در قانون مشخص نشده بود. با اصلاح قانون شهرداری در سال ۱۳۴۵، بند ۲۰ ماده ۵۵ بر جلوگیری از فعالیت‌های مخالف اصول بهداشت و موجب مزاحمت ساکنان تأکید داشته و شهرداری را در اتخاذ سه تصمیم تعطیل، تخریب و انتقال به خارج از شهر این مشاغل مجاز کرده است. تأکید بر توسعهٔ صنعتی در برنامهٔ عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱ ه.ش) با اختصاص ۴۷/۷ درصد از اعتبارات عمرانی به آن، آهنگ مهاجرت به شهرهای بزرگ و صنعتی را سرعت بخشید و زمینهٔ افزایش آلودگی هوا، حاشیه‌نشینی و بیکاری را فراهم کرد. در این شرایط، برنامهٔ عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶ ه.ش) با هدف ارتقای سطح بهداشت و رفاه اجتماعی و توزیع عادلانهٔ درآمد ملی در دستور کار دولت قرار گرفت. هم‌زمان با ابلاغ

## روش

این مقاله بر پایهٔ یک پژوهش بنیادین، تفسیری، تاریخی ساختاری و کیفی استوار شده که با مطالعه و تحلیل چگونگی دگرگونی محتوای سیاست‌های افقی ساماندهی مشاغل شهری در گذر زمان در چارچوب تحلیل‌های تاریخی، تفسیری و مقایسه‌ای و بسط تداوم آن در سیاست‌های عمودی، ابعاد چهارگانهٔ کالبدی، زیست‌محیطی، اجتماعی و اقتصادی (طبقه‌بندی محتوایی سیاست‌های شهری) سیاست‌های ساماندهی مشاغل شهری ردیابی و بازنمایی شده و روابط علت و معلولی این دگرگونی‌ها معرفی شده‌اند.

داده‌های به‌کاررفته در این پژوهش کیفی، متون مدون برنامه‌های توسعهٔ اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ملی پس از انقلاب اسلامی (سیاست افقی) و قوانین و مقررات محلی در سکونتگاه‌های شهری (سیاست عمودی) در فاصلهٔ زمانی ۳۰ سال (بازهٔ زمانی سال‌های ۱۳۳۸ تا ۱۳۹۸ ه.ش) است و براساس تحلیل محتوای سیاست‌های ساماندهی مشاغل شهری و دگرگونی موضوعی آنها، زمینه‌های مشترک سیاست‌گذاری در سطوح عمودی و افقی تحلیل می‌شوند. روش پژوهش، ساختاری - تاریخی است و با به‌کارگیری روش مطالعهٔ اسنادی<sup>۱</sup> (بازبینی متون مرتبط) و تحلیل متن (استخراج نمونه‌های دگرگون یافته) داده‌های مناسب و شواهد تاریخی، گردآوری و براساس تحلیل روابط علت و معلولی روی نمودار خطی زمان<sup>۲</sup> (ترتیبی)، به شکلی منظم و زنجیروار به سامان شدند. در انتها با استفاده از روش تحلیل تطبیقی، سیر دگرگونی سیاست‌ها در یک نمودار یکپارچه معرفی و تفسیر می‌شوند. براساس روش‌شناسی مقاله، ارتباط بین داده‌ها، نتایج و یافته‌های مقاله به‌صورت فشرده اینگونه بیان می‌شوند (شکل ۲):



شکل ۲: روش‌شناسی انجام پژوهش تحلیل سیاست‌های ساماندهی

مشاغل شهری، مأخذ: نگارندگان

<sup>1</sup> review analysis method<sup>2</sup> timeline

ساماندهی مشاغل زیر نظارت شهرداری ها را مطرح کرد. هم زمان با پایان جنگ تحمیلی (۱۳۳۸) و در راستای چشم‌انداز نظام جمهوری اسلامی، توجه به ساماندهی مشاغل خدمات روزانه در برنامه‌های شش‌گانه توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ملی جایگاه پررنگ تری یافت. برونداد نخست پژوهش در این مقاله به صورت فشرده در جدول ۲ معرفی شده که شامل سیاست‌های ساماندهی مشاغل شهری برآمده از بازمبانی، ردیابی و تحلیل برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ملی و قوانین و مقررات محلی در سکونتگاه‌های شهری (۱۳۹۸-۱۳۳۸ ه.ش) بر پایه روش تحلیل متن است.

جدول ۲: معرفی سیاست‌های ساماندهی مشاغل شهری برآمده از برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ملی و قوانین و مقررات محلی در سکونتگاه‌های شهری (۱۳۹۸-۱۳۳۸ ه.ش)

سیاست افقی (سطح ملی)	سیاست عمودی (سطح محلی)
برنامه اول ۱۳۳۵-۱۳۶۰ ه.ش	قانون ساماندهی مشاغل (۱۳۵۸)
برنامه دوم توسعه (۱۳۷۲-۱۳۷۸ ه.ش)	آیین‌نامه اجرایی ساماندهی مشاغل (۱۳۵۹)
	آیین‌نامه اماکن عمومی (۱۳۶۳)
برنامه سوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۸۲ ه.ش)	قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و مجازات فروشندگان لباس‌های خلاف فرهنگ اجتماعی (۱۳۶۵)
	قانون کار (۱۳۶۹)
برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۸ ه.ش)	آیین‌نامه بهداشت محیط (۱۳۷۱)
	قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (۱۳۷۴)
برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۹۲ ه.ش)	آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه واگذاری اماکن و میداين و غرفه توزیع میوه (۱۳۷۴)
	اصلاحات، طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای ایران (۱۳۷۵)
برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۹۲ ه.ش)	قانون منع به‌کارگیری اسامی، عناوین و اصطلاحات بیگانه و آیین‌نامه اجرایی آن (۱۳۷۵)
	آیین‌نامه اجرایی نحوه جلوگیری از آلودگی صوتی (۱۳۷۸)
برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۹۲ ه.ش)	آیین‌نامه نحوه ایجاد مجتمع‌های صنفی (۱۳۷۸)
	ضوابط استقرار صنایع (۱۳۷۸)
برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۹۲ ه.ش)	قانون نظام صنفی (۱۳۸۲)
	پایش منابع آلوده‌کننده توسط شهرداری (۱۳۸۳)
برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۹۲ ه.ش)	حد مجاز آلودگی صوتی (۱۳۸۶)
	تبصره یک ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده (۱۳۸۷)
برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۹۲ ه.ش)	کنترل و نظارت بهداشتی (۱۳۸۷)
	آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۱۱ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۷)
برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۹۲ ه.ش)	قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (۱۳۸۹)
	قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی (۱۳۸۹)

پنج برنامه عمرانی، مجلس شورای ملی قوانین هشت‌گانه پشتیبان در راستای اجرایی‌شدن برنامه‌ها را تصویب کرد (جدول ۱).

جدول ۱: معرفی سیاست‌های ساماندهی مشاغل شهری برآمده از برنامه‌های توسعه عمرانی و قوانین و مقررات محلی در سکونتگاه‌های شهری (۱۳۵۶-۱۲۸۶ ه.ش)

سیاست افقی (کلان)	سیاست عمودی (محلی)
-	قانون شهرداری (۱۲۸۶)
برنامه عمرانی دوم (۱۳۴۰-۱۳۳۴ ه.ش)	قانون شهرداری (۱۳۳۴)
برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۶-۱۳۴۱ ه.ش)	اصلاح قانون شهرداری (۱۳۴۵)
	قانون مواد خوراکی، آشامیدنی و بهداشتی (۱۳۴۶)
برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲ ه.ش)	قانون ایمنی انبارهای کالا (۱۳۵۲)
	ماده واحده قانون مجازات اخلاص‌کنندگان در عرضه دام و توزیع گوشت (۱۳۵۳)
	قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست (۱۳۵۳)
	متمم قانون مجازات اخلاص‌کنندگان در عرضه دام و توزیع گوشت (۱۳۵۴)
	قانون ممنوعیت نگهداری و عبور دادن دام در محدوده خدماتی پایتخت (۱۳۵۶)

دوم. معرفی سیاست‌های توسعه و ساماندهی مشاغل شهری در برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ملی و قوانین و مقررات محلی در سکونتگاه‌های شهری پس از انقلاب اسلامی (تحلیل افقی سیاست‌ها در سطح ملی و محلی): نخستین قانون ساماندهی مشاغل مرتبط با تأسیس اماکن، میداين و غرفه‌های توزیع میوه و تره‌بار و فرآورده‌های کشاورزی در سال ۱۳۵۸ به تصویب رسید و در سال ۱۳۵۹ به شهرداری‌ها ابلاغ شد. آغاز جنگ تحمیلی (۱۳۵۹) و توقف برنامه اول (۱۳۶۵-۱۳۶۰ ه.ش) که بر پایه سیاست‌های عمرانی گذشته و بدون توجه به شرایط جنگی طراحی شده بود و نیز تمرکز سیستم برنامه‌ریزی بر مقابله در جنگ، اختصاص بخش عمده بودجه دولت در راستای تأمین هزینه‌های جنگ و بروز نابسامانی‌های ناشی از جنگ در ابعاد کالبدی (خسارت‌های ناشی از جنگ)، اجتماعی (هجوم شهروندان جنگ زده به شهرهای مرکزی) و اقتصادی (نبود زیرساخت‌های اشتغال برای جمعیت مهاجر)، فرصت فعالیت در مشاغل غیررسمی و مزاحم را در شهرها فراهم کرد. دگرگونی چهره شهرها به دلیل کاهش نظارت شهرداری‌ها، اندیشه تأسیس سازمان نیمه‌مستقل

چهارم. معرفی دگرگونی ابعاد چهارگانه کالبدی، زیست محیطی، اقتصادی و اجتماعی سیاست‌های توسعه و ساماندهی مشاغل شهری پس از انقلاب اسلامی (تحلیل عمودی سیاست‌ها در سطوح ملی و محلی): ابعاد چهارگانه کالبدی، زیست محیطی، اقتصادی و اجتماعی برآمده از تحلیل محتوای تفسیری سیاست‌های توسعه و ساماندهی مشاغل شهری پس از انقلاب اسلامی بر پایه تحلیل یکپارچه را می‌توان اینگونه معرفی کرد:

الف. دگرگونی سیاست‌های کالبدی ساماندهی مشاغل: سیاست‌های کالبدی ساماندهی مشاغل شهری بر پایه آبادانی شهری و کاهش فعالیت مشاغل مزاحم تدبیر شده و در سال‌های نخست پس از انقلاب به تخریب و تعطیلی اماکن عمومی مغایر با فرهنگ اجتماعی اسلامی منجر شده بودند که پس از پایان جنگ تحمیلی اندیشه بازآفرینی شهری انتخاب شدند. تدبیر عمومی سیاست‌های کالبدی در برنامه‌ها و دستور کارهای این سیاست‌گذاری‌ها را می‌توان اینگونه معرفی کرد (شکل ۳):

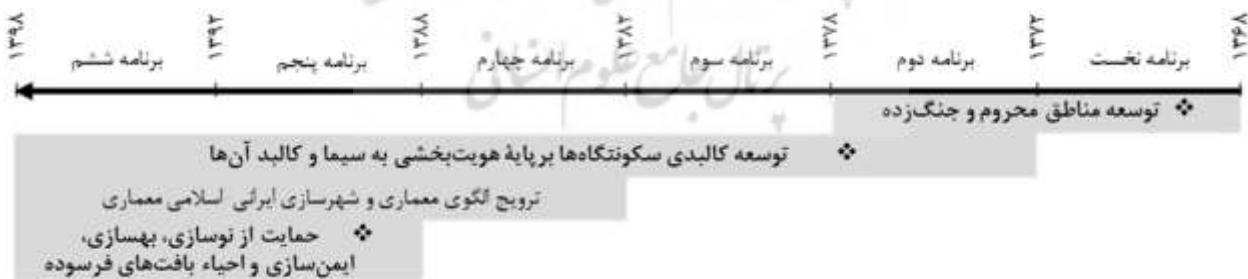
الف. سیاست توسعه مناطق محروم و جنگ‌زده بر پایه بازسازی کشور (۱۳۷۸-۱۳۳۸ ه.ش)

ب. سیاست توسعه کالبدی سکونتگاه‌ها بر پایه هویت‌بخشی به سیما و کالبد و ترویج الگوی ایرانی - اسلامی معماری (۱۳۹۸-۱۳۷۲ ه.ش)

پ. سیاست حمایت از نوسازی، بهسازی، ایمن‌سازی و احیای بافت‌های فرسوده بر پایه بازآفرینی شهری و ایمن‌سازی محیط سکونتگاه‌ها (۱۳۹۸-۱۳۸۸ ه.ش)

دستورالعمل اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی (۱۳۸۹)	برنامه ششم توسعه (۱۳۹۸-۱۳۹۲ ه.ش)
قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (۱۳۹۰)	
استقرار صنایع خارج از شهرک‌های صنعتی تا شعاع ۳۰ کیلومتری در برنامه کاهش آلودگی هوای هشت شهر بزرگ کشور (۱۳۹۰)	
ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیت‌های صنعتی و تولیدی (۱۳۹۰)	
اصلاح قانون نظام صنفی و تأسیس اتاق اصناف ایران (۱۳۹۲)	
مدیریت سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری بر تولید و فروش صنایع دستی (۱۳۹۲)	
دستورالعمل اجرای تبصره ۱ ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده و تشکیل کمیته عوارض آلاینده‌گی در ماده ۷ (۱۳۹۲)	

سوم. معرفی ابعاد چهارگانه کالبدی، زیست محیطی، اقتصادی و اجتماعی سیاست‌های توسعه و ساماندهی مشاغل شهری پس از انقلاب اسلامی (تحلیل افقی سیاست‌ها در سطوح ملی و محلی): تحلیل محتوا و طبقه‌بندی سیاست‌های ساماندهی مشاغل شهری پاسخگو به نیازهای روزانه شهروندان در برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ملی و قوانین و مقررات محلی در سکونتگاه‌های شهری پس از انقلاب اسلامی را می‌توان براساس مقوله‌های محوری و ابعاد چهارگانه توسعه کالبدی، حفاظت زیست محیطی، اقتصاد محلی و منطقه‌ای و ارزش‌های اجتماعی (دانشپور، ۱۳۹۴: ۱۴۳ به نقل از Fridman, 1973: 211-215) معرفی کرد (جدول ۳).



شکل ۳: معرفی دگرگونی سیاست‌های کالبدی ساماندهی مشاغل شهری (۱۳۹۸-۱۳۳۸ ه.ش)، مأخذ: نگارندگان

و کالبد شهرها، بر تناسب بصری و اندیشه‌های زیبایی‌شناسانه تأکید دارد و تلاش می‌کند با اتخاذ سیاست‌های حذف و جابجایی عناصر بی‌هویت و نابسامان از چهره شهرها، فضاهای شهری باکیفیت را در اختیار شهروندان قرار دهند.

نخست. سیاست‌های کالبدی که در دوران پس از جنگ بر پایه ضرورت بازسازی کالبد شهرها و سازمان‌دهی فضایی نوین شکل گرفت، در برنامه دوم توسعه با اندیشه‌های معماری هویت‌مند همراه شده و کیفیت زیبایی و تناسب بصری را در فرم و عملکرد فضاهای شهری پیگیری کرده است. جستجوی هویت معماری مناسب سیما

جدول ۳: ابعاد چهارگانه کالبدی، زیست‌محیطی، اقتصادی و اجتماعی سیاست‌های توسعه و ساماندهی مشاغل شهری پس از انقلاب اسلامی

ابعاد چهارگانه سیاست‌های ساماندهی مشاغل شهری در سطح ملی (تحلیل سیاست‌های افقی)		برنامه‌های توسعه ملی
کالبدی	بازسازی کشور؛ گسترش فعالیت‌های ساختمانی؛ سازمان‌دهی فضایی	برنامه نخست توسعه (۱۳۷۲-۱۳۷۸ ه.ش)
زیست‌محیطی	پیشگیری از آلودگی صنایع آلاینده	
اقتصادی	مزیت نسبی منطقه‌ای؛ مهار تورم؛ توسعه اشتغال مولد؛ بازسازی ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی خسارت‌دیده از جنگ؛ کاهش وابستگی اقتصادی با تأکید بر تولید محصولات استراتژیک؛ نرخ‌گذاری کالاها و خدمات؛ تأمین حداقل نیازهای اساسی عامه مردم	
اجتماعی	تلاش برای تأمین قسط اسلامی و عدالت اجتماعی؛ اصلاح الگوی مصرف در جامعه؛ اصلاح سیستم سهمیه‌بندی کالاها؛ بر خورداری بخش‌های محروم از امکانات	
کالبدی	توسعه مناطق محروم؛ توسعه و بهسازی کالبدی موزون و طراحی شده	برنامه دوم توسعه (۱۳۷۲-۱۳۷۸ ه.ش)
زیست‌محیطی	حفظ محیط‌زیست	
اقتصادی	تخصیص منابع و امکانات عمومی؛ ایجاد نظم و قانون‌پذیری؛ توسعه اشتغال در مناطق محروم و روستاها؛ گسترش تولید در بخش کشاورزی؛ تکمیل زنجیره تولید برای مصرف داخلی و صادرات؛ افزایش تولید و بی‌نیازکردن کشور از خارج در مصارف عمده و نیازهای اساسی کشاورزی؛ واگذاری مؤسسات اقتصادی به مردم؛ سیاست‌های تمرکززدایی؛ گسترش و بهبود نظام تأمین اجتماعی؛ تأمین نیازهای اساسی جامعه؛ پرداخت سوبسید به کالاها؛ اساسی	
اجتماعی	رعایت عدالت اجتماعی؛ قناعت و اشاعه فرهنگ صرفه‌جویی؛ حمایت از ارائه خدمات دولت به اقشار مستضعف؛ کاهش فقر و محرومیت	
کالبدی	هویت‌بخشی به سیما و کالبد سکونتگاه‌ها	برنامه سوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۸۲ ه.ش)
زیست‌محیطی	حفظ محیط‌زیست	
اقتصادی	تخصیص منابع؛ سازمان‌دهی متعادل منطقه‌ای؛ مهار تورم؛ تقویت بازرسی و نظارت؛ تسهیل روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور؛ سرمایه‌گذاری در ایجاد اشتغال مولد در بخش‌های کشاورزی و صنایع تبدیلی و کارگاه‌های متوسط و کوچک؛ توسعه بر پایه منابع داخلی؛ کارایی و بازدهی اقتصادی؛ سازندگی و کارآفرینی؛ کاهش تصدی دولت و افزایش کارآمدی اقتصادی؛ حمایت از نهادهای عمومی و مؤسسات و خیریه‌های مردمی؛ واگذاری مؤسسات اقتصادی دولت به بخش‌های تعاونی و خصوصی؛ فراهم کردن امنیت غذایی؛ بهبود خدمات‌رسانی به مردم؛ ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی؛ پرداخت یارانه کالاها؛ اساسی؛ قیمت‌گذاری و برنامه‌ریزی تولید و توزیع و تأمین کالا و خدمات عمومی	
اجتماعی	گسترش عدالت اجتماعی؛ قناعت و پرهیز از اسراف و تبذیر در سطح جامعه؛ حفظ قدرت خرید گروه‌های متوسط و کم‌درآمد جامعه؛ اعطای یارانه کالاها؛ اساسی؛ بهبود ارائه خدمات به محرومان و اقشار آسیب‌پذیر	
کالبدی	هویت‌بخشی به سیما و کالبد سکونتگاه‌ها؛ استحکام‌بخشی ساخت‌وسازها؛ اصول و ضوابط معماری ایرانی اسلامی؛ توسعه فضایی و منطقه‌ای	برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۲-۱۳۸۸ ه.ش)
زیست‌محیطی	حفظ محیط‌زیست	
اقتصادی	سازمان‌دهی متعادل منطقه‌ای؛ مهار تورم؛ تقویت بازرسی و نظارت؛ تسهیل روابط درونی و بیرون اقتصاد کشور؛ رقابت‌پذیری تولید کالاها و خدمات در بازارهای داخلی؛ کارآفرینی؛ ارتقای کیفیت تولید؛ کاهش تصدی دولت؛ واگذاری مؤسسات اقتصادی دولت به مردم؛ سیاست خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی؛ تأمین امنیت غذایی کشور با تکیه بر تولید از منابع داخلی؛ بهبود خدمت‌رسانی به مردم؛ ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی؛ تأمین سبد مطلوب غذایی	
اجتماعی	گسترش و تحقق عدالت اجتماعی؛ فرهنگ‌سازی برای استفاده از تولیدات داخلی؛ قناعت؛ افزایش قدرت خرید گروه‌های کم‌درآمد، محروم و مستضعف	
کالبدی	حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی محیط سکونتگاه‌ها؛ بازسازی و ایمن‌سازی محیط سکونتگاه‌ها؛ الگوی معماری اسلامی ایرانی	برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۹۲ ه.ش)
زیست‌محیطی	ارتقای شاخص‌های سلامت و بهداشت جسمی و روحی؛ امنیت غذایی؛ کاهش آلودگی‌ها	
اقتصادی	تقویت بازرسی و نظارت؛ بهبود فضای کسب‌وکار کشور؛ حمایت از بازارهای رقابتی؛ توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور؛ تشویق استفاده کالاها و خدمات از نام و نشان تجاری در بازار خرده‌فروشی و عمده‌فروشی؛ ارتقای کیفیت تولید؛ ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی؛ بهبود خدمت‌رسانی به مردم؛ تبدیل فعالیت‌های غیرمشکل اقتصادی خانوار به واحدهای مشکل	



گسترش عدالت اجتماعی؛ کاهش نابرابری‌های موجود بین جوامع روستایی، عشایری و شهری؛ قناعت؛ پرهیز از اسراف؛ اصلاح الگوی مصرف؛ توانمندسازی اقشار متوسط و کم‌درآمد جامعه؛ حمایت از اقشار محروم و زنان سرپرست خانوار؛ کاهش فاصله طبقات درآمدی؛ رفع محرومیت از قشرهای کم‌درآمد	اجتماعی	
هویت‌بخشی به سیما و کالبد سکونتگاه‌ها؛ بازآفرینی و روزآمدسازی؛ الگوی معماری اسلامی - ایرانی؛ حمایت از احیای بهسازی و نوسازی محیط سکونتگاه‌ها	کالبدی	
توسعه ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA)	زیست‌محیطی	نام‌نامه توسعه (۱۳۹۲-۱۳۹۸ ه.ش)
تأمین و تخصیص اعتبارات عمرانی؛ گسترش استانداردسازی در کشور؛ گسترش مدیریت کیفیت؛ نشان‌سازی تجاری؛ تقویت حضور در بازارهای منطقه و جهان؛ بهبود فضای کسب‌وکار؛ تقویت رقابت‌پذیری بازارها؛ افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری؛ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی برای تأمین امنیت غذایی و خودکفایی در تولید محصولات اساسی زراعی، دامی و آبرزی؛ سیاست‌های تنظیم بازار؛ تأمین ذخایر محصولات راهبردی (استراتژیک)؛ بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی در تحقق اقتصاد مقاومتی؛ مردمی‌شدن اقتصاد؛ تحقق کامل هدفمندسازی پارانه‌ها؛ توانمندسازی و خوداتکایی اقشار و گروه‌های محروم در برنامه‌های مربوط به رفاه و تأمین اجتماعی	اقتصادی	
ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی؛ ترویج سبک زندگی اسلامی - ایرانی؛ فرهنگ‌سازی اصلاح الگوی مصرف؛ حمایت از مشاغل کوچک خانگی و مشاغل دانش‌بنیان؛ توانمندسازی محرومان و فقرا (با اولویت زنان سرپرست خانوار)؛ پیشگیری و کنترل ناهنجاری‌های عمومی ناشی از حاشیه‌نشینی؛ سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین	اجتماعی	

فعالیت ضروری دارند می‌توانند به این شهرک‌ها منتقل شوند و سایر مشاغل باید تعطیل شوند.

سوم. خرابی‌های ناشی از اثر زلزله بر بافت فرسوده شهر بم (۱۳۸۲)، توجه برنامه چهارم را به سمت استحکام‌بخشی ساخت‌وسازهای سستی تغییر داد و دستور کارهای ایمن‌سازی سکونتگاه را ابلاغ کرد. این سیاست با تدوین قوانین مرتبط با بافت فرسوده و ابلاغ آن در سال ۱۳۸۹، حمایت از نوسازی، بهسازی، ایمن‌سازی و احیای بافت‌های فرسوده را همراه با سیاست‌های هویت‌بخشی و ترویج معماری ایرانی اسلامی در دستور کار شهرداری‌ها قرار داد.

ابلاغ این سیاست بر ضرورت ساماندهی کالبدی مشاغل (داخل و خارج شهر) و نظارت شهرداری و سازمان‌های وابسته بر استحکام و کیفیت بناها تأکید کرد؛ در نتیجه، تخریب و بازسازی ساخت‌وسازهای فاقد استحکام به تمامی مشاغل ابلاغ شد.

نقطه عطف دگرگونی سیاست‌های کالبدی در برنامه دوم، از سیاست حمایتی (بازسازی مناطق محروم) به سیاست تشویقی (توسعه هویت‌مند کالبدی) و در برنامه پنجم از سیاست تشویقی (ترویج الگوی معماری و شهرسازی ایرانی - اسلامی معماری) به سیاست حمایتی (حمایت از نوسازی و بهسازی) ردیابی می‌شود (شکل ۴).

آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط با برنامه‌های اول و دوم در برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ملی شهری با تأکید بر ساماندهی مشاغل آلوده‌کننده، دستور کار تعطیلی یا انتقال مکان فعالیت این مشاغل به خارج از شهرها را به شهرداری مناطق در شهرهای بزرگ ابلاغ می‌کند. این سیاست با تصویب قانون نحوه ایجاد مجتمع‌های صنفی در خارج از شهرها و ساماندهی مشاغل در آنها هم‌زمان با آغاز برنامه سوم توسعه، از تلاش‌های سازمان‌دهی فضایی شهرها حمایت کرد.

دوم. سیاست‌های کالبدی دهه هشتاد (برنامه سوم و چهارم توسعه) به سمت ارزش‌های معماری و شهرسازی ایرانی - اسلامی بازگشتند. گرایش‌های زیباسازی در طول برنامه چهارم توسعه توانست با مطالعه روی اصول معماری ایرانی - اسلامی، جایگزینی برای هویت معماری التقاطی دوران پهلوی انتخاب کند. نتیجه این دگرگونی تدوین سیاست‌های سیما و منظر در انتهای برنامه چهارم توسعه و تأکید بر اجرایی‌شدن آن در طول برنامه پنجم توسعه است.

همسو با این سیاست کالبدی، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۷) ابلاغ شد و سازمان‌های ساماندهی مشاغل در شهرهای بزرگ را ملزم به ایجاد شهرک‌های صنعتی و واگذاری آن به بخش‌های خصوصی و تعاونی کرد. در این شرایط مشاغلی که به صلاح‌دید شهرداری و سازمان‌های وابسته



شکل ۴: معرفی دگرگونی سیاست‌های کالبدی حمایتی و تشویقی ساماندهی مشاغل (۱۳۶۸-۱۳۹۸ ه.ش)، مأخذ: نگارندگان

ب. سیاست تأمین امنیت غذایی بر پایه کنترل و نظارت بهداشتی بر تولید، نگهداری، توزیع و عرضه مواد غذایی در واحدهای فعالیتی مربوطه (رستوران، طبخ، اغذیه‌فروشی، بازارچه محلی، صنایع بسته‌بندی و فروشگاه) (۱۳۸۲-۱۳۹۸ ه.ش)؛

پ. سیاست کاهش آسیب‌پذیری در برابر مخاطرات و آلاینده‌ها بر پایه توانمندسازی صنایع در کنترل آلودگی‌ها (۱۳۸۸-۱۳۹۸ ه.ش).

ب. دگرگونی سیاست‌های زیست‌محیطی ساماندهی

مشاغل: سیاست‌های زیست‌محیطی ساماندهی مشاغل شهری که از ابتدا بر اداره بهینه امور بهداشتی محلی، حفاظت و بهسازی محیط زیست و نظارت بر عرضه بهداشتی مواد غذایی تأکید داشتند، در برنامه‌های نخست تا ششم نیز ادامه یافتند. این سیاست‌ها را می‌توان اینگونه معرفی کرد (شکل ۵):

الف. سیاست حفاظت از محیط‌زیست بر پایه جلوگیری از آلودگی آب و هوا و جمع‌آوری زباله‌های شهری (۱۳۶۸-۱۳۹۸ ه.ش)؛



شکل ۵: معرفی دگرگونی سیاست‌های زیست‌محیطی ساماندهی مشاغل (۱۳۶۸-۱۳۹۸ ه.ش)، مأخذ: نگارندگان

آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۱۱ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۷) ضمانت اجرایی یافت و مجموعه‌های ساخته‌شده قبل ملزم به اجرای آن شدند.

دوم. سیاست تأمین امنیت غذایی که از سال ۱۳۴۶ در دستور کار بازرسان بهداشتی قرار داشت، در برنامه چهارم توسعه به آن تأکید شده است.

ساماندهی مشاغل تولید، توزیع و عرضه مواد غذایی خام و فراوری‌شده و الزام به رعایت اصول بهداشتی در تأمین آب و مواد شیمیایی استفاده‌شده در این مشاغل در دستور کار بازرسان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار گرفت (۱۳۸۷) تا افزون بر تأمین مواد غذایی مورد نیاز، سلامت استفاده‌کنندگان نیز تأمین شود. این سیاست در برنامه پنجم با تأکید بر مشاغل تولیدی خانگی، ضرورت نظارت بر سلامت کارگران و رعایت

افزون بر روندهای ثابت در سیاست‌های زیست‌محیطی ساماندهی مشاغل شهری، دگرگونی‌های ردیابی شده در آنها نیز اینگونه می‌توان معرفی کرد:

نخست. سیاست حفاظت از محیط زیست که از ابلاغ اولین قانون شهرداری در سال ۱۳۸۶ در دستور کار شهرداری‌ها قرار گرفت، در برنامه‌های توسعه نخست تا ششم جایگاه مشخصی دارد. این سیاست با توجه ویژه به صنایع آلاینده در قانون شهرداری‌ها (۱۳۳۴ و ۱۳۴۵)، نظارت بر واحدهای تولیدی و خدماتی آلوده‌کننده آب، خاک، هوا، صدا و کنترل زمانمند شدت آلودگی‌ها را ابلاغ کرده است.

دستور کارهای مرتبط با انتقال صنایع و مشاغل آلاینده به خارج از شهرها با ابلاغ آیین‌نامه نحوه ایجاد مجتمع‌های صنفی (۱۳۷۸) و دستور کار اجرایی احداث شهرک‌های صنعتی در

بهداشت در فرایند تولید را ابلاغ می‌کند. سوم. سیاست کاهش آسیب‌پذیری در برابر مخاطرات و آلاینده‌ها که از برنامه پنجم توسعه به شهرداری‌های هشت شهر بزرگ ابلاغ شد (۱۳۹۰)، قوانین کاهش آلودگی‌های محیطی (آب، خاک، هوا و صوت) را پشتیبانی می‌کند. علاوه بر این، قانون ساماندهی مشاغل خانگی (۱۳۸۹) به تأمین رضایت همسایگان و ارتقای شاخص‌های سلامت و بهداشت جسمی و روحی تمامی ذینفعان اشاره دارد. با تصویب

قانون کمیته عوارض آلاینده‌ها (۱۳۹۲) در طول برنامه ششم، امکان ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA) و دریافت عوارض از کارگاه‌های آلاینده برای اجرای تدابیر کنترل و کاهش آلودگی‌های محیطی فراهم شده‌اند. نقطه عطف دگرگونی سیاست حفاظت محیط زیست در برنامه چهارم، دگرگونی از سیاست حفاظت (تأمین امنیت غذایی) به سیاست تاب‌آوری (کاهش آسیب‌پذیری) است (شکل ۶).



شکل ۶: معرفی دگرگونی سیاست‌های زیست‌محیطی از حفاظتی به تاب‌آوری در ساماندهی مشاغل (۱۳۶۸-۱۳۹۸ ه.ش). مأخذ: نگارندگان

متعادل فضایی و خدمات‌رسانی عادلانه (۱۳۶۸-۱۳۹۸ ه.ش)؛ پ. سیاست تاب‌آوری اقتصادی بر پایه خودکفایی و توسعه اشتغال و کارآفرینی در تولید داخلی (۱۳۶۸-۱۳۹۸ ه.ش)؛ ت. سیاست افزایش سهم بخش خصوصی در اقتصاد و تمرکززدایی بر پایه کاهش تصدی‌گری دولتی و خصوصی‌سازی (۱۳۶۲-۱۳۹۸ ه.ش)؛

پ. دگرگونی سیاست‌های اقتصادی ساماندهی مشاغل: سیاست‌های اقتصادی ساماندهی مشاغل شهری که با نظارت بر فعالیت صاحبان مشاغل مرتبط با تولید، توزیع و عرضه کالاهای اساسی و تصویب قوانین مجازاتی شکل گرفته بود را می‌توان در برنامه‌های شش‌گانه پس از انقلاب اینگونه معرفی کرد (شکل ۷)؛

ث. سیاست افزایش رقابت بازار بر پایه توسعه تعاملات اقتصادی درونی و بیرونی کشور (۱۳۶۸-۱۳۹۸ ه.ش).

الف. سیاست تقویت سازوکار نظارت بر فعالیت مشاغل بر پایه قوانین اصناف (۱۳۶۸-۱۳۹۸ ه.ش)؛ ب. سیاست توسعه نظام تأمین اجتماعی بر پایه سازماندهی



شکل ۷: معرفی دگرگونی سیاست‌های اقتصادی ساماندهی مشاغل شهری (۱۳۶۸-۱۳۹۸ ه.ش). مأخذ: نگارندگان

و توانمندسازی و خودتکایی اقشار و گروه‌های محروم در برنامه ششم توسعه تسهیل شد.

سوم. سیاست تاب‌آوری اقتصادی و خودکفایی با بازسازی ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی در طول برنامه نخست توسعه تلاش کرد اشتغال مولد را تقویت کند و با تأکید بر تولید محصولات استراتژیک، وابستگی اقتصادی را کاهش دهد. این سیاست در برنامه دوم با گسترش کشاورزی و در برنامه سوم به کمک سرمایه‌گذاری در صنایع تبدیلی و کارگاه‌های متوسط و کوچک توانست صنایع داخلی را توسعه دهد و با حمایت از فعالیت‌های کارآفرینی، کیفیت تولید داخلی را ارتقا بخشد و به هدف تأمین سبد مطلوب غذایی در برنامه چهارم دست یابد. با ارائه تسهیلات از منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی در طول برنامه پنجم، فرصتی برای تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل اقتصادی خانوار به واحدهای متشکل فراهم شد. در طول برنامه ششم سیاست‌های اقتصاد مقاومتی به‌منظور تأمین امنیت غذایی و خودکفایی در تولید محصولات اساسی زراعی، دامی و آبرزی، تلاش کرد حضور ایران را در بازارهای منطقه و جهان پررنگ‌تر کند.

با تدوین آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه واگذاری اماکن و میدین و غرفه توزیع میوه (۱۳۷۴)، فعالیت میوه‌فروشی‌های دست‌فروش در سطح شهر به‌صورت رسمی در نظارت سازمان میدین میوه و تره‌بار و شهرداری‌ها قرار گرفت. قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی (۱۳۸۹) و استقرار واحدها و فعالیت‌های صنعتی و تولیدی (۱۳۹۰)، کیفیت تولید داخلی را ارتقا بخشید و استفاده کالاهای و خدمات از نام و نشان تجاری داخلی را در بازار خرده‌فروشی و عمده‌فروشی گسترش داد. ساماندهی مشاغل در طول برنامه ششم توسعه بر پایه سه رهیافت استانداردسازی، مدیریت کیفیت و نشان‌سازی تجاری به‌منظور افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری و تقویت رقابت‌پذیری بازارها حرکت کرده است.

قطعه عطف دگرگونی سیاست تاب‌آوری اقتصادی در برنامه چهارم، از سیاست تولیدی (افزایش تولید داخلی) به سیاست کارآفرینی (بهبود فضای کسب‌وکار) ردیابی می‌شود (شکل ۸).

دگرگونی‌های ردیابی‌شده در سیاست‌های اقتصادی

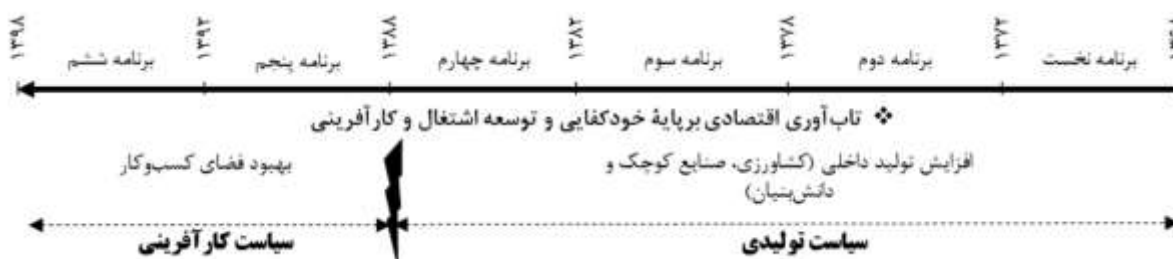
ساماندهی مشاغل شهری نیز اینگونه معرفی می‌شوند:

نخست. سیاست تقویت سازوکار نظارت بر فعالیت مشاغل که در قانون شهرداری (۱۳۸۶ ه.ش) با تأکید بر حفظ منافع شهرها و اداره بهینه امور محلی در تنزیل و تسعیر نرخ اجناس آمده بود، در برنامه نخست و دوم توسعه تلاش کرد با نرخ‌گذاری کالاهای و خدمات، نظم و قانون‌پذیری صاحبان مشاغل را تقویت کند. این سیاست در طول برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم با تدبیر افزایش نظارت و بازرسی، نرخ تورم را کنترل و با تبدیل به سیاست‌های تنظیم بازار در برنامه ششم، توزیع و عرضه کالاهای اساسی و خدمات مرتبط را مدیریت کند.

نظارت بر فعالیت مشاغل و ساماندهی اقتصادی آنها با تصویب قانون کار (۱۳۶۹) به‌صورت رسمی آغاز شد. بر پایه این قانون، دولت تلاش کرد نظم و عدالت بین کارگر و کارفرما را برقرار و بر حقوق طرفین تأکید کند. همچنین با تصویب قانون نظام صنفی (۱۳۸۲) و اصلاح آن (۱۳۹۲)، تمام اصناف موظف شدند برای کسب‌وکارهای خود مجوزهای لازم را از سازمان‌های دولتی اخذ کنند و تابع مصوبات اتاق اصناف و سازمان صنعت، معدن و تجارت باشند.

دوم. سیاست توسعه نظام تأمین اجتماعی براساس دو تدبیر سازمان‌دهی متعادل فضایی و منطقه‌ای و تخصیص بهینه و عادلانه منابع در طول برنامه‌های شش‌گانه تداوم یافته است. این سیاست با توجه ویژه به حداقل نیازهای اساسی عامه مردم در برنامه‌های نخست و دوم توسعه، تلاش کرده است از تقسیم کشور ایران به مناطق ده‌گانه استقرار واحدهای صنعتی و خدماتی در طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای ایران (۱۳۷۵) به‌منظور سازمان‌دهی متعادل فضایی و منطقه‌ای بهره‌گیرد و یارانه مناسبی را به کالاهای موردنیاز پرداخت کند.

با توسعه حمایت از نهادهای عمومی و مؤسسات و خیریه‌های مردمی و همچنین ساماندهی مناطق صنعتی و خدماتی تولیدکننده کالاهای اساسی، فرایند خدمات‌رسانی اجتماعی در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه بهبود یافت



شکل ۸: معرفی دگرگونی سیاست‌های اقتصادی به تولیدی و کارآفرینی ساماندهی مشاغل (۱۳۶۸-۱۳۹۸ ه.ش)، مأخذ: نگارندگان

خصوصی‌سازی حرکت می‌کند و به کمک قانون نظارت سازمان میراث فرهنگی بر بازارچه‌های صنایع دستی (۱۳۹۲) سیاست هدفمندی یارانه‌ها را تحقق‌پذیر می‌کند.

پنجم. سیاست افزایش رقابت بازار که با تسهیل روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور در برنامه سوم و چهارم توسعه تدبیر شده، تولید کالاها و خدمات در بازارهای داخلی را رقابت‌پذیر کرده است. این سیاست در برنامه پنجم از بازارهای رقابتی حمایت کرده است و با تقویت رقابت‌پذیری بازارها در برنامه ششم توسعه، تعاملات اقتصادی درونی و بیرونی کشور را توسعه می‌دهد. ساماندهی مشاغل با حمایت از فعالیت‌های تولیدی و خدماتی، قدرت رقابت در بازارهای داخلی و خارجی را بهبود می‌بخشد و گرایش به تولیدات داخلی را افزایش می‌دهد. سیاست‌های تقویت نظارت و توسعه نظام تأمین اجتماعی بر پایه سیاست‌های نظارتی، خصوصی‌سازی و توسعه تعاملات اقتصادی را پیگیری می‌کنند (شکل ۹).

چهارم. سیاست افزایش سهم بخش خصوصی در اقتصاد و تمرکززدایی که با واگذاری مؤسسات اقتصادی به مردم در طول برنامه دوم توسعه آغاز شده بود، در برنامه سوم در واگذاری مؤسسات اقتصادی دولت به بخش‌های تعاونی و خصوصی تداوم یافت. این سیاست در طول برنامه سوم و چهارم با عنوان خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی به کاهش تصدی‌گری دولت در اقتصاد کشور کمک کرد و با بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی در برنامه ششم، برای تحقق اقتصاد مقاومتی تلاش کرده است.

ساماندهی مشاغل در سیاست کاهش تصدی‌گری دولتی با تعریف چرخه تأمین بر پایه برنامه‌ریزی تولید و توزیع و قیمت‌گذاری کالا و خدمات عمومی در برنامه دوم و سوم تلاش کرده است روابط درونی و بیرون اقتصاد کشور را تسهیل کند و با تکیه بر تولید داخلی، خدمات‌رسانی به مردم را بهبود بخشد. این سیاست با توانمندسازی مشاغل غیردولتی در برنامه چهارم و حمایت از مشاغل خانگی (۱۳۸۹) به سمت



شکل ۹: معرفی همسویی سیاست‌های اقتصادی نظارتی ساماندهی مشاغل (۱۳۶۸-۱۳۹۸ ه.ش)، مأخذ: نگارندگان

شهرداری (۱۳۳۴ و ۱۳۴۵) برخورد با فعالیت مزاحم ساکنان را ابلاغ کرد. سپس در برنامه پنجم عمرانی به اقدامات مؤثر در ارتقای سطح رفاه اجتماعی و توزیع عادلانه درآمدهای ملی توجه ویژه صورت گرفت. این سیاست‌ها در برنامه‌های

ت. دگرگونی سیاست‌های اجتماعی ساماندهی مشاغل: سیاست‌های اجتماعی ساماندهی مشاغل شهری در نخستین قانون شهرداری (۱۲۸۶ ه.ش) با عنوان ایفای حوایج اهالی شهرنشین به‌منظور آسایش مردم بنیان‌گذاری شد و قانون

اجتماعی بر پایه حمایت اجتماعی از گروه‌های اجتماعی خاص و افزایش قدرت خرید گروه‌های کم‌درآمد، محروم و مستضعف (۱۳۹۸-۱۳۶۸ ه.ش).

سیر دگرگونی های ردیابی شده در سیاست‌های اجتماعی ساماندهی مشاغل شهری نیز اینگونه معرفی می‌شود (شکل ۱۰):

شش گانه توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ملی اینگونه ردیابی شده‌اند.

الف. سیاست اصلاح الگوی مصرف منابع تجدیدناپذیر بر پایه قناعت و اشاعه فرهنگ صرفه‌جویی (۱۳۹۸-۱۳۶۸ ه.ش)؛

ب. سیاست کاهش فقر و محرومیت و گسترش عدالت



شکل ۱۰: معرفی دگرگونی سیاست‌های اجتماعی ساماندهی مشاغل (۱۳۹۸-۱۳۶۸ ه.ش)، مأخذ: نگارندگان

مصرف نان از تولید گندم تا عرضه متناسب با ذائقه و فرهنگ مردم و مصرف انرژی و برق قرار گرفت و در برنامه ششم توسعه الگوی مصرف به‌ویژه مصرف انرژی در بخش ساختمان و مسکن تدبیر شده است. این سیاست در برنامه ششم توسعه، با سیاست ترویج سبک زندگی اسلامی - ایرانی تداوم می‌یابد. تأکید این سیاست در ساماندهی مشاغل بر پایه ضوابط قانونی مدیریت مصرف سوخت (۱۳۸۶) و اصلاح الگوی مصرف انرژی (۱۳۸۹)، از توجه به مدیریت بهینه انرژی در برنامه نخست به سمت اجرای برنامه مدیریت سبز در برنامه سوم و پنجم پیش می‌رود.

نقطه عطف دگرگونی سیاست اصلاح الگوی زندگی در برنامه ششم از سیاست بازدارنده (پیشگیری از اسراف) به سیاست تشویقی (ترویج سبک زندگی اسلامی - ایرانی) ردیابی می‌شود (شکل ۱۱).

نخست. سیاست اصلاح الگوی مصرف آب، انرژی، سوخت و مواد غذایی و مصرف بهینه برنامه‌های شش گانه توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی ملی، به‌منظور تعیین نیازهای انسان و جامعه در جریان رشد و تکامل مادی و معنوی با حفظ کرامت و آزادی انسان تعریف شده‌اند. برای این منظور تا سال ۱۳۸۸ ه.ش روش‌های بسته‌بندی، عرضه کالا و تبلیغات با استفاده از امکانات فرهنگی تبلیغی متناسب با این سیاست در برنامه نخست، الگوی مطلوب مصرف انرژی (سوخت)، غذا و دارو، پوشاک، حمل‌ونقل، مسکن در برنامه دوم و الگوی مصرف بهینه آب کشاورزی و آشامیدنی در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه در نظر گرفته شد. تأکید برنامه پنجم بر اصلاح الگوی مصرف مواد غذایی براساس استانداردهای تغذیه، گسترش کشاورزی صنعتی و دانش‌بنیان، فراهم‌کردن زیرساخت‌های امنیت غذایی و ارتقای ارزش افزوده بخش کشاورزی بر مبنای ملاحظات توسعه پایدار به‌ویژه الگوی



شکل ۱۱: معرفی دگرگونی سیاست‌های اجتماعی بازدارنده و تشویقی ساماندهی مشاغل (۱۳۹۸-۱۳۶۸ ه.ش)، مأخذ: نگارندگان

نابرابری‌های موجود بین جوامع روستایی، عشایری و شهری و فاصله طبقات درآمدی را کاهش دهد. این سیاست در برنامه پنجم توسعه توانست با اصلاح سیستم سهمیه‌بندی کالاهای اساسی، قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی (۱۳۸۹) را تصویب و در برنامه ششم توسعه، مشاغل کوچک خانگی و مشاغل دانش‌بنیان را از طریق سازمان‌های متولی حمایت کند. سیاست گسترش عدالت اجتماعی بر پایه سیاست‌های حمایتی، کاهش فاصله طبقاتی و محرومیت زنان و افزایش حمایت را پیگیری می‌کند (شکل ۱۲).

دوم. سیاست کاهش فقر و محرومیت و گسترش عدالت اجتماعی که در قانون شهرداری (۱۳۳۴، ۱۳۳۴، ۱۳۴۵ ه.ش) و برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب با تأکید بر نظارت بر توزیع و عرضه کالاهای اساسی (گوشت، گندم، آرد، قند، شکر، برنج و روغن) پیگیری می‌شد (۱۳۵۳ و ۱۳۵۴)، در طول برنامه‌های شش‌گانه با حمایت اجتماعی دولت از گروه‌های خاص (زنان، حاشیه‌نشینان و کارکنان دولت) پیگیری شد. دستور کار حفظ قدرت خرید گروه‌های متوسط و کم‌درآمد جامعه در برنامه سوم به افزایش قدرت خرید و توانمندسازی اقشار متوسط و کم‌درآمد جامعه در برنامه چهارم و پنجم توسعه تبدیل شد تا



شکل ۱۲: معرفی همسویی سیاست‌های اجتماعی حمایتی ساماندهی مشاغل (۱۳۶۸-۱۳۹۸ ه.ش)، مأخذ: نگارندگان

دچار کاستی شدید کند.

دوم. دگرگونی‌های ردیابی شده در تحلیل سیاست‌های توسعه ملی و محلی برای ساماندهی مشاغل شهری، در ابعاد کالبدی، زیست‌محیطی، اقتصادی و اجتماعی بیان می‌کند. دگرگونی این سیاست‌ها تابع دگرگونی‌های ساختار سیاسی (به‌ویژه دولت در سطح ملی) و نیز تابع دگرگونی‌های پارادایم‌های نظری در قلمرو دانش تخصصی‌اند. دگرگونی ساختارهای سیاسی، درون‌زا و دگرگونی پارادایم‌های نظری در قلمرو دانش تخصصی در ابعاد چهارگانه کالبدی، زیست‌محیطی، اقتصادی و اجتماعی بیشتر برون‌زا هستند (در این مورد مواردی همچون پیشگیری از اسراف و سبک زندگی ایرانی-اسلامی، درون‌زا و برگرفته از ارزش‌های اجتماعی‌اند). سوم. بیشترین دگرگونی‌های سیاست‌های توسعه ملی و محلی برای ساماندهی مشاغل شهری، در ابعاد کالبدی، زیست‌محیطی، اقتصادی و اجتماعی در ابتدای برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۸ ه.ش.) رخ داده است. این موضوع بیان‌کننده وجود یک انقطاع شدید در سیستم برنامه‌ریزی توسعه ملی و یک دگرگونی عمده سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در این بازه

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یافته‌های برآمده از تحلیل سیاست‌های کلان برنامه‌ریزی‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی در سطح ملی و انعکاس آنها در فضای کسب‌وکار و ساماندهی مشاغل شهری (در دو شیوه تحلیل سیاست‌های عمودی و افقی) بیان‌کننده ویژگی‌های بنیادین سیستم برنامه‌ریزی توسعه ملی و محلی (به‌ویژه در سطح محلی شهری) به ترتیب زیر است:

نخست. در تمامی دوره‌های زمانی برنامه‌ریزی توسعه ملی و محلی برای ساماندهی مشاغل شهری، سیاست‌های توسعه و تأمین رفاه اجتماعی بر پایه خصوصی‌سازی و توسعه تعاملات اقتصادی (برگرفته از آموزه‌های اقتصاد سرمایه‌داری و اقتصاد آزاد) به صورت هم‌زمان با سیاست‌های گسترش عدالت اجتماعی و کاهش محرومیت و فاصله طبقاتی بر پایه افزایش حمایت مستقیم دولت (برگرفته از آموزه‌های اقتصاد دولتی و نهادی) در دستور کار دولت‌ها و شهرداری‌ها قرار گرفته است. این موضوع می‌تواند باعث ناسازگاری و تناقض در سیاست‌گذاری‌های مرتبط با ساماندهی مشاغل شهری و توسعه فضای کسب‌وکار شهری شود و کارآمدی و اثرگذاری آنها را

زمانی است (هم‌زمان با استقرار دولت نهم).

چهارم. سیاست‌های محلی ساماندهی مشاغل در سطح سکونتگاه‌های شهری از تأکید بر صرفه‌جویی و اصلاح الگوی مصرف و خودکفایی (سیاست‌های مبتنی بر اقتصاد دولتی و نهادی) به سمت سیاست‌های کاهش تصدی‌گری دولتی و افزایش سهم بخش خصوصی در تأمین و توزیع کالا و خدمات و بهره‌گیری از الگوی فروشگاه‌های زنجیره‌ای و نیز افزایش رقابت‌پذیری (سیاست‌های مبتنی بر اقتصاد آزاد و سرمایه‌داری) دگرگون شده است؛ اما هم‌زمان بر ترویج ارزش‌هایی همچون الگوی ایرانی - اسلامی در ابعاد کالبدی و اجتماعی (سیاست‌های درون‌زا) و نیز حفاظت از محیط زیست و پایداری (سیاست‌های برون‌زا) نیز تأکید می‌کند.

پنجم. در مجموع، تحلیل سیاست‌های کلان برنامه‌ریزی‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و عمرانی در سطح ملی و انعکاس آنها در فضای کسب‌وکار و ساماندهی مشاغل شهری (در دو شیوه تحلیل سیاست‌های عمودی و افقی) وجود ناسازگاری و تناقض در پایه‌های اصلی و نظری این سیاست‌ها در سطوح ملی و محلی، وجود انقطاع تاریخی در سطح ملی و وجود ناسازگاری در سیاست‌های درون‌زا و برون‌زا را آشکار می‌کند.

## منابع

ابراهیم بای سلامی، غلام حیدر (۱۳۸۸). «بررسی الگوهای نظری سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه ایران در آستانه تدوین برنامه پنجم توسعه»، *مجله سیاسی اقتصادی*، شماره ۲۶۲، ۱۶۸-۱۸۵.

اسلامی، روح اله (۱۳۹۰). «روش‌های تحلیل اسناد سیاسی و دیپلماتیک»، *فصلنامه تاریخ روابط خارجی*، دوره ۱۲، شماره ۴۸، ۱-۴۶.

اولیوراس، یو (۱۳۹۷). *مدیریت و برنامه‌ریزی تخصیص منابع و پورتفوسازی فناوری، مفاهیم و ابزارهای کاربردی*، ترجمه فریدون رهنمای رودپشتی، چاپ دوم، تهران: نشر ترمه. خدای، مهدی و همکاران (۱۳۹۷). «بررسی عملکرد شهرداری در دوره پهلوی اول: نمونه پژوهی شیراز»، *مجله پژوهش‌های تاریخی*، دوره ۱۰، شماره ۳، ۱-۲۶.

ربیعی، کامران (۱۳۹۹). «دولت توسعه‌گرا و چالش‌های توسعه اقتصادی در ایران (۱۳۵۷-۱۳۹۸)»، *مجله جامعه‌شناسی*

*تاریخی*، دوره ۱۲، شماره ۱، ۱۰۵-۱۴۳.

رفیعیان، مجتبی و همکاران (۱۳۹۶). «تحلیل کاربردی هوشمند در نواحی با قابلیت توسعه با بهره‌گیری از مدل LUCIS\* نمونه موردی: منطقه ۲۲ کلانشهر تهران»، *مجله هویت شهر*، دوره ۱۱ شماره ۱، ۱۶-۵.

رویمر، جان ای (۱۳۸۲). *برابری فرصت*، ترجمه محمد خضری، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی (غیرانتفاعی). زیاری، کرامت‌اله و همکاران (۱۳۹۸). «ارزیابی و تحلیل ابعاد و مؤلفه‌های زیست‌پذیری شهرهای کوچک در راستای توسعه پایدار (نمونه موردی: بندر دیلم)»، *فصلنامه جغرافیا (برنامه‌ریزی منطقه‌ای)*، دوره ۹، شماره ۴، ۵۶۹-۵۸۶.

سالارزاده، نادر و هاشمی نجف‌آبادی، عادل (۱۳۹۳). «بررسی تطبیقی برنامه‌های رفاه اجتماعی در برنامه‌های توسعه (۸۳-۱۳۳۸) با اصول مرتبط در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه علوم اجتماعی*، دوره ۲۱، شماره ۶۵، ۴۹-۸۱. سهرابی، محمد و همکاران (۱۳۹۸). «بازنگری در قوانین و مقررات شهری و تأثیر آن در تحقق مدیریت یکپارچه شهری تهران با تأکید بر یک مدل راهبردی پایدار»، *فصلنامه علمی و پژوهشی نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی*، دوره ۱۱، شماره ۴، ۱۸۵-۲۰۴.

شیرزادی، رضا (۱۳۸۹). «برنامه‌های توسعه در ایران بعد از انقلاب اسلامی»، *مجله علوم سیاسی*، شماره ۱۱، ۲۹-۴۳.

صبحی، عفت (۱۳۹۹). *واکاوی دگرگونی سیاست‌های مکان محور در چارچوب نامکانی برآمده از مداخلات برنامه‌ریزی شهری (نمونه موردی: فروشگاه‌های زنجیره‌ای بازار روز کوثر شهر اصفهان)*، اصفهان: دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان).

صفایی‌پور، مسعود و سعیدی، جعفر (۱۳۹۴). «بررسی عوامل مؤثر در ناکارآمدی طرح‌های توسعه شهری ایران»، *مجله مطالعات مدیریت شهری*، دوره ۷، شماره ۲۲، ۱۲-۳۰.

عبدی دانشپور، زهره (۱۳۹۴). *درآمدی بر پایه‌های نظری و گونه‌بندی نظریه‌های برنامه‌ریزی با تأکید ویژه بر برنامه‌ریزی شهری*، چاپ سوم، تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.

عرب مازار، عباس و نورمحمدی، خسرو (۱۳۹۵). «تحلیل انتقادی هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه در ایران (قبل و



- Policy, Universidade De Lisboa .Report No: 29.
- Friedmann, J. (1973). A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior. In A. Faludi a Reader in Planning Theory Pergamon. London, *Journal of Administrative Science Quarterly*, 12(2), 225-252.
- Geyer, H. S. (2009). *International Handbook of Urban Policy Issues in the Development World*, 2th (ed.), Edgard Elder, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- ILO. (2003). *Scope of the Employment Relationship: Report IV, International Labour Conference*, 91<sup>st</sup> Session. Geneva: InternationalLabour Office.
- Kabba, S. T. V., & Li, J. (2011). Analysis of land use and land cover changes and their ecological implication in Wuhan, China, *Journal of Geography and Geology*, 3, 104-118.
- Pineo, H et al. (2019). Use of urban health indicator tools by built environment policy-and decision-makers: a systematic review and narrative synthesis, *Journal of Urban Health*, 97, 418-435.
- Rist, G. (2008). *The history of development*. Translate by Patrick Camiller, 3ed, London & NewYork: ZED BOOKS.
- Sachs, W. (2008). *The archaeology of the development idea*, Kolkata: Earthcare Books.
- Timothy, P. R. W. (2018). A City of Citizens: Social Justice and Urban Social Citizenship, *Journal of New Political Science*, 4, 84-102.
- بعد از پیروزی انقلاب اسلامی»، *مجله مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران*، دوره ۵، شماره ۱، ۱۹-۴۲.
- کرفت، مایکل ای و فرلاگ، اسکات آر (۱۳۹۶). *سیاست‌گذاری عمومی: قوانین دولتی، سیاست‌ها، تحلیل و جایگزینی‌ها*، ترجمه نادر هوشمندیار، تهران: شوراآفرین.
- محمدی دوست، سید سلیمان و خانی زاده، محمدعلی (۱۳۹۷). «ارزیابی کاربری اراضی شهری زرقان با رویکرد کیفیت محیط»، *مجله آمایش محیط*، دوره ۱۱، شماره ۴۳، ۲۱-۴۶.
- مردیها، مرتضی (۱۳۹۹). «دولت رفاه و دوگانۀ سوسیال‌دموکراسی - لیبرال‌دموکراسی»، *مجله دولت پژوهی*، دوره ۶، شماره ۲۱، ۲۹-۵۷.
- مرکز پژوهش‌های شهرداری تهران (۱۳۹۷). *مقدمه‌ای بر مسئله دست‌فروشی در شهر تهران، چالش‌ها و راهکارها*. تهران: دانش شهر، ۴۶۹.
- مصطفوی سید محمدحسن (۱۳۹۶). «مروری بر برنامه‌های توسعه کشور با تأکید بر برنامه ششم و مقایسه آنها با معیار برخی شاخص‌های مرتبط با اقتصاد اسلامی»، *نشریه اقتصاد و بانکداری اسلامی*، دوره ۶، شماره ۱۸، ۸۳-۱۰۳.
- نوریان، فرشاد و وحیدی برجی، گلدیس (۱۳۹۴). «ارزیابی برنامه‌ریزی کاربری زمین در طرح‌های توسعه شهری بر مبنای شاخص‌های نیازسنجی و مکان‌سنجی (مورد مطالعه: شهر بجنورد)»، *مجله علمی آمایش سرزمین*، دوره ۷، شماره ۱، ۴۹-۶۹.
- یزدانی، محمدرضا (۱۳۹۶). «شناخت فرایند سیاست‌گذاری عمومی؛ نگاهی کلی به مفاهیم، نظریه‌ها و مدل‌ها»، *فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی*، دوره ۳، شماره ۴، ۱۸۹-۲۰۲.
- یوسفی فر، شهرام و شیرین‌بخش، زهره (۱۳۹۸). «شهرداری و اصناف: چالش‌های مدیریت شهری نوین در دوره پهلوی اول»، *مجله پژوهش‌نامه تاریخ اجتماعی و اقتصادی*، دوره ۸، شماره ۱، ۲۳۹-۲۶۱.
- Alexander, E. R. (1992). *Approaches to planning: Introducing current planning theories concepts, and issues*, Taylor & Francis.
- Crabbé, A., & Leroy, P. (2012). *The handbook of environmental policy evaluation: Earthscan*. London, Tylor & Francis.
- Ferrão, J et al. (2013). *Functional Regions, Urban-Rural Relations and Post 2013- Cohesion*

