

تحلیل مفاهیم فضا و دولت در نظریه دولت و شهرنشینی در ایران

ابوالفضل مشکینی^{۱*}، حجت‌الله رحیمی^۲

۱- استادیار جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران
۲- دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه تهران، تهران، ایران

دریافت: ۹۲/۲/۲۵ پذیرش: ۹۲/۷/۸

چکیده

هدف این پژوهش، تحلیل توان‌های تبیینی نظریه دولت و شهرنشینی در ایران در چارچوب مفاهیم فضا و دولت است و با روش تحلیلی- نظری انجام شده است. داده‌های تحقیق نیز شامل پژوهش‌هایی است که در فاصله زمانی ۱۳۷۳-۱۳۹۲ در این زمینه نگارش شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد در نظریه دولت و شهرنشینی این پیش‌فرض پذیرفته می‌شود که مکان‌های مختلف به دلیل تسلط دولت، فضاهای همگون هستند. این پیش‌فرض تحلیل شهرنشینی را در این نظریه از چند جهت متأثر می‌کند: ۱- چستی و چگونگی نیروهای اثرگذار توسعه شهری در میان شهرهای هم‌اندازه و شهرهای ناهمسان یکسان در نظر گرفته می‌شود. ۲- دولت ماهیت شهری دارد و شهرنشینی ماهیت دولتی دارد و به ابعاد محلی، روستایی، منطقه‌ای و جهانی دولت توجه نمی‌شود. ۳- تأثیر نیروهای جهانی بر توسعه شهرهای بزرگ نادیده گرفته می‌شود. ۴- به پسرانه‌های متفاوت طبیعی و انسانی شهرها توجه نمی‌شود. ۵- نقش دولت هم در ایجاد و هم در توسعه شهرها یکسان در نظر گرفته می‌شود؛ در حالی که ارتقای منزلت اقتصادی و توسعه شهرها مستلزم مشارکت اساسی نیروهای بازار است. ۶- تغییر در مقیاس تحلیل داده‌ها (از سطح ملی به سطح استانی) باعث افزایش نقش بخش خصوصی در توسعه شهرنشینی می‌شود که پیشنهاد می‌شود در پژوهش‌های آتی نقش دولت در فرایند شهرنشینی در ایران مورد توجه قرار گیرد.

واژه‌های کلیدی: فضا، دولت، منزلت اقتصادی شهرها، شهرنشینی در ایران.

۱- مقدمه

تبیین فرایندهای اثرگذار بر ایجاد و توسعه شهرها مسئله‌ای توجه‌برانگیز برای کسانی بوده است که از منظر شهر به جهان نگریده‌اند. به‌طور کلی، شهرها از نظر کارکرد، الگوی فضایی،



اندازه و موقعیت تفاوت‌ها و شباهت‌هایی دارند و می‌توان دلایل آن را از ابعاد مختلف فضایی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی توجیه و در سطوح مختلف فضایی تفسیر کرد. در این میان، پیدایش پدیده‌ای به‌نام دولت و قلمرو سیاسی موجب شکل‌گیری سازکارهایی شد که توانست عملکرد، شکل، اندازه و موقعیت شهرها را در مقیاسی به‌اندازه قلمرو آن دولت متأثر کند؛ زیرا دولت با تسلط بر فضایی گسترده می‌تواند محدودیت‌ها و فرصت‌هایی را برای شکل‌گیری یک رفتار خاص مانند تغییر الگوی تولید و مصرف در جمعیت زیرسلطه خود فراهم آورد. با این تفسیر، امروزه بسیاری از اندیشمندان با تمرکز بر مفهوم دولت و قلمرو (ابعاد سیاسی شهرنشینی) توانسته‌اند پاسخ‌های مستدلی برای مسئله ایجاد و توسعه شهرها بیابند.

آدورنو، فیلسوف آلمانی، در جمله معروفش می‌گوید: «همه‌چیز هر روز تغییر می‌کند تا این واقعیت را که هیچ‌چیز تغییر نمی‌کند، ببوشاند». نظام سرمایه‌داری روابط اجتماعی کره زمین را تابع خود کرده و دولت بی‌آنکه ماهیت این روابط را دگرگون کند، فقط قادر است الگوی ظاهری این روابط را تغییر دهد. در این رهگذر بر یک مقیاس، یک روش تولید و یک دوره زمانی خاص تأکید می‌شود و سپس مقیاس‌ها، روش‌های تولید و دوره زمانی دیگری را بازیگران دیگر به‌منظور تسهیل در انباشت سرمایه به‌کار می‌گیرند.

دولت و قلمرو جهان را به پازل‌های مختلفی تبدیل کرده است و به‌عنوان یک تسهیل‌کننده در نظام سرمایه‌داری، روابط اجتماعی تولید را در شکل‌های مختلف عرضه می‌کند. بنابراین، عملکرد دولت و شهرنشینی در ایران هرگز مانند عملکرد دولت و شهرنشینی در هر کشور دیگری نخواهد بود و ما همواره با این پرسش اساسی روبه‌رویم که شهرنشینی در کدام دولت و در چه دوره زمانی تحلیل می‌شود. در نتیجه، بی‌آنکه اهمیت مباحث نظری و تجربی نظریه دولت و شهرنشینی در کشورهای دیگر نادیده گرفته شود، دولت و شهرنشینی در ایران یک موضوع مجزا برای پژوهش، نظریه‌پردازی و نقد باقی می‌ماند.

در سال‌ها اخیر، دکتر محمدتقی رهنمایی^۱ بر نظریه دولت و شهرنشینی در ایران تأکید کرده است. اصول کلی این نظریه در سال ۱۳۷۳ در فصلنامه تحقیقات جغرافیایی (رهنمایی، ۱۳۷۳)

۱. دکتر محمدتقی رهنمایی استاد دانشکده جغرافیای دانشگاه تهران هستند.

منتشر شد، سپس با همکاری دانشجویان شواهد علمی در قالب رساله‌های دانشجویی (علی‌اکبری، ۱۳۷۸؛ ضیایی، ۱۳۷۹؛ امیریان، ۱۳۸۵) فراهم آمد و سرانجام در سال ۱۳۸۸ مبانی و اصول کلی نظریه توسعه شهر و شهرنشینی در ایران (رهنمایی، ۱۳۸۸) که حاصل مطالعات تجربی پیشین بود، در *فصلنامه جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای* منتشر شد.

بر پایه نظریه دولت و شهرنشینی، در مقابل نظریه سرمایه‌داری بهره‌بریِ پروفیسور بوبک، دولت جدید با بهره‌مندی از منابع درآمدهای نفتی به تدریج از وظایف کارگزاری فراتر رفته و به دولت حاکم و کارفرما تبدیل شده است که دیگر به جریان ثروت و سرمایه از روستاها به شهرها چندان نیازی ندارد (رهنمایی، ۱۳۸۸: ۱۴۶). اما پروفیسور بوبک پویایی و تحرک اقتصادی و فضایی شهر را حاصل تجاری‌شدن مازاد تولیدات روستایی در شهرها می‌داند (رهنمایی، ۱۳۸۸: ۱۴۹) و معتقد است نحوه دریافت حق مالکانه از محصولات روستایی و انتقال آن به مراکز شهری از ویژگی‌های بنیادی ساختار اجتماعی - اقتصادی سرزمین‌های شرق اسلامی است (اهلرز، ۱۳۷۱: ۱۲۲).

نظریه دولت و شهرنشینی مفهوم «دولت حاکم - کارگزار - کارفرما» را مطرح می‌کند و معتقد است دولت هم برای انجام امور کارگزاری، هم برای تصدی‌گری امور کارفرمایی و هم برای اعمال حاکمیت خود به پایگاه‌های شهری بر استقرار عناصر و عوامل خود نیازمند است. به همین دلیل، برای رسیدن به اهداف عملیاتی خود در هر سه حوزه، ناگزیر از تقویت و افزایش تعداد شهرها است (رهنمایی، ۱۳۸۸: ۱۵۴).

دولت به واسطه ماهیت چندعملکردی‌اش در کانون مباحث نابرابری‌های فضایی قرار دارد؛ درحالی که در کشور ما تبیین نقش دولت در بازساخت فضاها و شهرها در حاشیه مباحث جغرافیایی جای دارد و از سال ۱۳۸۵ به بعد، به دلایل مختلف، هیچ تحقیق و پژوهش دیگری درباره این حوزه انجام نشد. بنابراین، همان‌گونه که نظریه دولت و شهرنشینی توانست نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری را بگستراند و تکمیل کند، هدف این مقاله تلاش برای تحلیل و بسط مفاهیم فضا و دولت در نظریه دولت و شهرنشینی در ایران است تا از این راه بتوان تحلیل نقش دولت را در تولید فضاها و شهرها به‌عنوان یک موضوع کانونی حفظ کرد و روزه‌های جدیدی را برای پژوهش‌های آتی فراهم آورد.

۲- مبانی نظری پژوهش

پژوهش حاضر این موضوع را بررسی می‌کند که مفهوم فضا و دولت در نظریه دولت و شهرنشینی در ایران، با توجه به مباحث اخیر در علوم اجتماعی به‌طور عام و جغرافیا به‌طور خاص، چگونه استفاده شده است. نظریه دولت و شهرنشینی در سال‌های اخیر در حاشیه مطالعات جغرافی‌دانان قرار گرفته و ما در این پژوهش در پی آنیم تا با طرح مفاهیم جدید در نگرش به مفهوم فضا و دولت، زمینه‌های پژوهشی جدید را در چارچوب این نظریه معرفی کنیم.

دلایل متعددی برای بررسی و تحلیل هم‌زمان مفاهیم فضا و دولت در قالب نظریه دولت و شهرنشینی وجود دارد؛ اما آنچه به‌طور خاص به برداشت ما از اهمیت تحلیل و بررسی فضا و دولت در نظریه دولت و شهرنشینی مربوط می‌شود این است که فضای جغرافیایی به‌طور آگاهانه و از طریق کنش جمعی که حاصل سرمایه، دولت و منافع محلی است، برای شکل‌دهی و بازساخت شهرها و مناطق در قالب قوانین و مقررات آمایش سرزمین و کاربری اراضی به‌کار گرفته می‌شود. فضا را که از مفاهیم اصلی نظریه‌های اجتماعی است، نمی‌توان به‌آسانی تصور کرد، برای آن تعریف واحدی به‌دست داد و پاسخ‌های مستدل و مناسب فلسفی را برای ماهیت فلسفی‌اش بیان کرد. به همین دلیل، در سال‌های اخیر در بسیاری از مباحث سعی کرده‌اند تا با تمرکز بر مفهوم فرایند نشان دهند که چگونه بازیگران مختلف برای توسعه طرح‌های فضایی خود، کنش جمعی را شکل می‌دهند و قدرت جمعی‌شان را بر فضا تحمیل کنند. در این میان، دولت به‌عنوان نهادی فراساختاری در پیوند با ساختار اقتصاد قرار می‌گیرد. دولت و بازار رابطه‌ای دیالکتیکی دارند و شکل‌گیری نظام تولید سرمایه‌داری و بازار پیدایش دولت را مسئله‌ای ضروری می‌پندارند. این پنداشت که سرمایه‌داری بدون دخالت محکم دولت و ارتباط نزدیک با آن عمل می‌کند، یک افسانه است (Harvey, 1976: 88).

در این پژوهش اگرچه نگرش‌های موجود در مکتب جغرافیای ساختارگرا را نیز به‌کار می‌گیریم، به‌طور کلی چارچوب تحلیل خود را براساس نظریه رژیم‌های شهری و نگرش‌های اخیر در مکتب جغرافیای پساساختارگرا بنا می‌کنیم. در سال‌های اخیر، مکتب جغرافیای پساساختارگرا به‌ویژه در زمینه شناخت مفهوم فضا در جغرافیا مباحث بنیادی و عمیقی را

مطرح کرده و نظریه رژیم‌های شهری نیز درک مناسبی از کارکرد دولت در ساخت فضاهای شهری به‌دست داده است.

در مکتب جغرافیای پسا‌ساختارگرا و همچنین در نظریه رژیم‌های شهری بر ماهیت متکثر قدرت تأکید می‌شود. مکتب جغرافیای ساختارگرا در دهه ۱۹۹۰م علیه نگرش‌های رایج درباره مفهوم فضا در جغرافیا که اغلب از مکتب جغرافیای اقتصاد سیاسی برآمده بودند، جبهه‌گیری کرد. از نظر مکتب جغرافیای ساختارگرا، مفهوم فضا و دولت در نگرش‌های اقتصاد سیاسی و مکتب ساختارگرا ثابت و طبیعی در نظر گرفته شده‌اند؛ درحالی که فرایندهای گفتمانی همواره سبب بازساخت فضا می‌شوند. به‌گفته پاسی^۱ (2004: 538)، جغرافی‌دانان پسا‌ساختارگرا به‌شدت به مفهوم ثابت، نفوذناپذیر و بدیهی فضا اعتراض کردند؛ زیرا معتقد بودند درک مفهوم فضا به‌عنوان یک عامل ساختاری ثابت و تغییرناپذیر موجب نادیده‌انگاری اراده و آزادی کنشگران در شکل‌دهی به فضاهای جغرافیایی شده است. فضا در مکتب جغرافیای پسا‌ساختارگرا بیش از اینکه به‌صورت مطلق تحلیل شود، به‌عنوان یک فرایند، یک رابطه و کنش متقابل مفهوم‌سازی می‌شود (Ibid).

نظریه رژیم‌های شهری نیز که با آثار استون^۲ شناخته شد، ترکیبی از نظریه‌های اقتصاد سیاسی و نظریه‌های کثرت‌گرایی قدرت است (Dowding, 2001: 7). براساس نظر استون، رژیم شهری عبارت است از آرایشی که میان دولت و بازار رابطه برقرار می‌شود. رژیم شهری گروه غیررسمی (غیردولتی) و درعین حال باثبات است که به منابع نهادی (نهادهای دولتی) لازم دسترسی دارد و از این راه قادر است بر فرایند تصمیم‌گیری شهری به‌شکل پایدار اثر بگذارد (Judge Et al., 1995: 69). بر مبنای نظریه رژیم‌های شهری، تنوع، همبستگی و اندرکنش میان افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها از ویژگی‌های نظام‌های شهری مدرن است و سبب پیچیدگی آن‌ها می‌شود (Ibid, 58). بنابراین، در نظریه رژیم‌های شهری نیز ساختار قدرت سلسله‌مراتبی رها می‌شود و از نظریه‌های قدرت کثرت‌گرا در شکل‌دهی به سیاست‌های شهری طرفداری می‌کند. براساس این، در یک نظام شهری رژیم‌های شهری مختلفی را می‌توان شناسایی کرد.

1. Paasi
2. Stone



۳- مواد و روش پژوهش

پژوهش حاضر با بهره‌گیری از پژوهش‌های انجام‌شده درباره رابطه دولت و شهرنشینی در ایران، ابعاد نظری مفهوم فضا و دولت را در این منابع بررسی می‌کند. این پژوهش به روش تحلیلی- نظری انجام شده است و داده‌های تحلیل را مقاله‌ها و رساله‌هایی تشکیل می‌دهند که در سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۹۲ به قلم دکتر رهنمایی و دانشجویان ایشان نگارش شده است (ر.ک: رهنمایی، ۱۳۷۳ و ۱۳۸۸؛ علی‌اکبری، ۱۳۷۸؛ ضیایی، ۱۳۷۹؛ امیریان، ۱۳۸۵). این پژوهش در دو بخش، شامل تحلیل مفهوم شهر و فضا و تحلیل مفهوم دولت سامان‌دهی شده و نشان می‌دهد که چگونه شیوه درک هرکدام از این مفاهیم بر شیوه نگرش به مفهوم دیگر اثرگذار است.

۴- بحث و یافته‌های پژوهش

۴-۱- تحلیل مفهوم شهر و شهروندان در نظریه دولت و شهرنشینی در ایران

امروزه، سطوح مختلف فضایی مانند شهر، منطقه، محله و غیره به‌آسانی در بسیاری از پژوهش‌های اجتماعی به‌کار می‌رود؛ اما هر تحقیق جغرافیایی نیازمند نگرش انتقادی به این مقوله‌هاست (Cox, 2001: 746). فضا در جغرافیا، موضوع کانونی مطالعات شهری است و جغرافی‌دانان باید همواره در انتخاب مقوله خاص فضایی دلایل کافی بیان کنند. به عبارت دیگر، جغرافی‌دانان همواره با این پرسش‌ها روبه‌رویند: کدام سطح تحلیل برای بررسی نقش دولت در فرایند اجتماعی شهرنشینی مناسب‌تر است؟ آیا شهر مقیاس مناسبی برای تحلیل فرایند سیاسی ساخت فضای شهری است یا مقیاس ملی می‌تواند پاسخ شایانی برای مسئله نقش دولت در فرایند شهرنشینی فراهم کند؟ مسی^۱ نیز معتقد است جغرافی‌دانان باید همواره از خود پرسند: «به چه دلیل یک مسئله منطقه‌ای مسئله منطقه‌ای است؟» (1994: 64).

نگاه تطبیقی به نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری و نظریه دولت و شهرنشینی ما را به درک حرکت میان سطوح تحلیل متفاوت در این دو نظریه رهنمون می‌کند. نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری بر نظام ارتباطات فضایی شهر با پسکرانه خود استوار است و فرایند توسعه شهرنشینی

1. Massey

را در مقیاس منطقه شهری می‌بیند که رشد شهرها حاصل پیوستگی تنگاتنگ میان منافع مشترک بین حکومت و طبقه زمینداران بزرگی است که در شهرها ساکن بودند، ولی مالک اراضی موجود در پسرکانه آن شهر بودند؛ ولی نظریه دولت و شهرنشینی مقیاس شهری و منطقه‌ای را برای درک فرایند شهرنشینی رها کرده و مقیاس ملی را برای تحلیل برگزیده است که منطبق بر حوزه عملکرد جغرافیایی دولت (کشور) است. بنابراین، همان‌گونه که زمینداران بزرگ انحصار انباشت سرمایه را در منطقه تابع خود در دست داشتند و به سبب مالکیت زمین کشاورزی در یک منطقه شهری بدون رقیب بودند، براساس نظریه دولت و شهرنشینی می‌توان گفت دولت نیز توانایی کسب مازاد سود و سرمایه را در فضای تحت حاکمیت خود به‌طور انحصاری دارد؛ زیرا دولت از طریق نظام برنامه‌ریزی نقش اصلی را در مکان‌یابی کالاهای عمومی داشته و توانایی کسب انحصاری ارزش‌افزوده حاصل از آن را در یک قلمرو گسترده و سپس توزیع ارزش‌افزوده را به سطوح پایین‌تر داراست. به عبارت دیگر، حاکمیت دولت بر تمام فضای سرزمینی سبب می‌شود بتواند بر آثار خارجی ناشی از مصرف بودجه در کالاهای عمومی نظارت کند. اگرچه روابط اجتماعی تولید در شیوه تولید سرمایه‌داری بهره‌بری و سرمایه‌داری مولد تفاوت دارد، در یک مسئله مشترک‌اند. سطح تحلیل در سرمایه‌داری مولد^۱ (صنعتی) و سرمایه‌داری بهره‌بری یک منطقه شهری است و سرمایه‌دار وابسته به رانت زمین مانند سرمایه‌دار صنعتی نمی‌تواند نیروی کار روزانه مورد نیاز را از کرانه‌های دور فراهم کند و برای دستیابی به کارایی و سود مورد انتظار نیازمند انباشت سرمایه در منطقه شهری است. به‌طور خلاصه، مفهوم فضا در نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری براساس رابطه مرکز (شهر مرکزی) و پیرامون (پسرکانه) استوار است و عامل رشد و توسعه شهرنشینی براساس ویژگی‌های مکانی پسرکانه مانند اراضی حاصل‌خیز و میزان جمعیت ساکن آن تشریح می‌شود. بدیهی است که در این فرایند، تفاوت‌های فضایی چشمگیری در میزان توسعه شهرنشینی در بخش‌های مختلف کشور وجود دارد.

۱. براساس نظریه مراحل شکوفایی اجتماعی - اقتصادی جوامع از بوبک، سرمایه‌داری مولد مرحله پس از سرمایه‌داری بهره‌وری است.



درک مفهوم فضا در نظریه دولت و شهرنشینی در ایران تا حدود زیادی به چگونگی نگرش به مفهوم دولت بستگی دارد. در این نظریه، رابطه متقابل شهر با پسرکانه خود رها می‌شود و ضمن تأکید بر تقسیم فضایی کار میان شهرها از نظر تولیدی، بیشتر بر تقسیم فضایی کار میان آن‌ها از نظر سیاسی تأکید می‌شود. برای مثال، مراکز شهرستان در تمام عرصه تحت حاکمیت دولت (کشور)، فارغ از مقر و موقعیت جغرافیایی آن‌ها، نقش‌های همسانی ایفا می‌کنند. در واقع، رابطه دیالکتیکی که در نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری میان مرکز (شهر مرکزی) و پیرامون (پسرکانه روستایی) برقرار است، جای خود را به مفهوم بالا-پایین می‌دهد که نظام سکونتگاهی به پیروی از تقسیم کار فضایی دولت دارای سازمان سلسله‌مراتبی (پایتخت، مراکز استان، مرکز شهرستان و شهرهای کوچک) است (رهنمایی، ۱۳۸۸: ۱۵۷) و سطوح پایین توسط سطوح بالا کنترل می‌شوند. اما از تمام رساله‌های نوشته‌شده درباره نظریه دولت و شهرنشینی (علی‌اکبری، ۱۳۷۸؛ ضیایی، ۱۳۷۹؛ امیریان، ۱۳۸۵) استنباط می‌شود که نقش دولت در توسعه شهری در هریک از چهار سطح فضایی یادشده یکسان (پایتخت، مراکز استان، مرکز شهرستان و شهرهای کوچک) در نظر گرفته شده است. در نظریه دولت و شهرنشینی این پیش‌فرض پذیرفته می‌شود که انسجام و شباهت در سرتاسر فضای تحت حاکمیت دولت وجود دارد. آگنوا^۱ (1987) این مسئله را با عنوان «تله ملی‌گرایی» مطرح کرد که بیانگر فرضیاتی است مبنی بر اینکه فضاهای ناهمگون جغرافیایی و سطوح مختلف فضایی فقط به دلیل تسلط دولت بر آن‌ها، همسان و همگون تصور می‌شوند و توسعه شهرهای مختلف فقط تابعی از خواست دولت است؛ درحالی که چگونگی و چستی نیروهای اثرگذار توسعه شهری هم در میان شهرهای هم‌اندازه و هم بین شهرها با اندازه‌های ناهمسان، متغیر است.

در نظریه دولت و شهرنشینی، دولت «ماهیت شهری» دارد و با سیاست‌های شهرمداری و شهرمحوری درمقابل زیست و معیشت روستایی و عشایری، از زندگی و فرهنگ شهری مستقیم و غیرمستقیم حمایت می‌کند (رهنمایی، ۱۳۸۸: ۱۴۵). به نظر می‌رسد وقتی گفته می‌شود دولت ماهیت شهری دارد، «شهری» درمقابل ماهیت روستایی قرار داده شده است؛ درحالی که دولت فرایند انباشت سرمایه را فقط از راه تمرکز بر واحد شهری به دست نمی‌آورد و بسیاری

1. Agnew

از طرح‌های دولت مقیاس منطقه‌ای، ملی و جهانی دارند و حتی ممکن است دولت‌ها زمینه‌های اصلی انباشت سرمایه را در توسعه زیرساخت‌های روستایی و خارج از محدوده شهرها مانند تأسیسات آبرسانی، گازرسانی و مانند آن جست‌وجو کنند. بنابراین، مسئله بازمقیاس‌سازی^۱ مستمر دولت در سطوح متفاوت فضایی و به‌منظور یافتن شیوه‌های نوین انباشت سرمایه نادیده گرفته می‌شود؛ زیرا در این نظریه همواره بر ماهیت شهری دولت تأکید می‌شود. به عبارت دیگر، به‌جای اینکه شهرها با اندازه مختلف و نقش متمایزشان در سطوح محلی، منطقه‌ای، ملی و جهانی تحلیل شوند، مفهوم شهر درمقابل مفهوم غیرشهر (روستا) قرار می‌گیرد و چارچوب تحلیل عملکرد دولت بر توسعه شهرنشینی از طریق ایجاد دوگانگی میان مفاهیم شهری و غیرشهری (روستا) شکل می‌گیرد. به بیان دیگر، دولت فقط ماهیت شهری ندارد؛ بلکه ماهیت محلی، ماهیت روستایی، ماهیت منطقه‌ای و ماهیت جهانی نیز دارد و در دوره‌های مختلف توسعه سرمایه‌داری سطوح فضایی متفاوت را برای پیشبرد اهداف خود «انتخاب» می‌کند.

با توجه به مباحث اخیر در علوم اجتماعی، پذیرش دوگانگی میان این مفاهیم (دولت شهری - دولت غیرشهری) چندان آسان نیست و به‌نظر می‌رسد در کنار دشواری تعریف هر یک از این مفاهیم، پرسش‌هایی درباره شیوه شناخت^۲ این مفاهیم مطرح می‌شود. هال^۳ (20: 2005) در کتاب *جغرافیای شهری از خواننده می‌پرسد*: چه چیزی باعث می‌شود «شهری» را از «غیرشهری» متمایز کنیم؟ در شهرها چه چیزی را می‌توان یافت که در روستاها یافت نمی‌شود؟ چگونه می‌توان «شهری» را از «غیرشهری» (روستایی) تفکیک کرد؟ هال (Ibid, 19) بیان می‌کند که بیشتر مردم وقتی شهر را می‌بینند، می‌توانند آن را بشناسند؛ اما نمی‌توانند آن را تعریف کنند و سپس این پرسش را مطرح می‌کند که چگونه می‌توانیم مفهوم «شهری» را تعریف کنیم. مسئله اینجاست که هال نیز مانند بسیاری از فعالان حوزه علوم اجتماعی، مفهوم نظری و عملی این واژه‌ها را از هم تفکیک نمی‌کند؛ زیرا او واژه «مردم» و واژه «ما» (جغرافی دانان) را یکسان به‌کار می‌گیرد و درواقع، میان تعریف عملی (سیاسی) و علمی (دانشگاهی) شهر تفاوت قائل نمی‌شود و بر همین اساس نتیجه می‌گیرد که نکته‌ای که در پرسش «شهری چیست؟» نهفته است، مسئله شناخت «شهری» از «غیرشهری» نیست؛ بلکه تعریف

1. rescaling
2. recognition
3. Hall



آن‌هاست. بنابراین برخلاف نظر هال، نه تنها تعریف شهر، بلکه مسئله شناخت شهر نیز موضوعی بسیار چالش برانگیز است. هال به درستی اشاره می‌کند که مردم «شهری» را از «غیرشهری» براساس شاخص‌های گوناگونی مانند اندازه جمعیت، تراکم جمعیت، تعداد و سطح خدمات و نیز شیوه زندگی‌شان می‌شناسند که صرفاً یک تفکیک توصیفی (Ibid) است. بنابراین، تفاوت‌های قابل مشاهده بیش از اینکه از مقوله ماهیت شهر و روستا باشند، تفاوت‌های دربرگیرنده اندازه متفاوت شهر و روستا هستند (Ibid, 20). به همین دلیل، هم مردم عادی و هم اعضای جامعه علمی در تعریف شهری از غیرشهری و تفکیک آن‌ها از یکدیگر با مشکل روبه‌رویند؛ زیرا بسیاری از مسائلی مانند فقر، فرسودگی عناصر سکونتگاه‌ها و سوء تغذیه که در کانون توجه پژوهشگران در شهرهاست، در نواحی غیرشهری نیز دیده می‌شود.

بنابراین در سال‌های اخیر، بسیاری از دانشمندان علوم اجتماعی به جای آنکه به شهر به‌عنوان یک امر از پیش تعیین شده و صریح بنگرند، با مفهومی به مراتب پویاتر از قبل به آن می‌نگرند. در نگرش‌های اخیر و به‌ویژه دیدگاه جغرافی‌دانان پساساختارگرا، مفهوم «شهری» به معنای یک ظرف ثابت، دارای مرز مشخص و از پیش تعیین شده (Brenner, 2001: 592) به شدت مورد چالش قرار گرفته است. برای نمونه، اسمیت^۱ معتقد است: «ما می‌دانیم که مقیاس‌های جهانی، ملی و محلی هستی واقعیت ندارند» (2003: 35). دیلانی و لیتنر^۲ (1997: 94) نیز بر این باورند که سطوح تحلیل یک واقعیت خارجی ساده نیستند که بتوان آن‌ها را کشف کرد؛ بلکه فقط راهی برای انتظام بخشی به درک واقعیت و معمولاً تلفیقی از ایدئولوژی و فعالیت‌های سیاسی هستند. حتی از نظر مارستون^۳ و دیگران (2005: 421-422)، این سطوح فقط به ایجاد مجموعه‌ای از دوگانگی‌های غیرقابل دفاع منجر می‌شود و از نظر علمی، سبب می‌شود تا فرایندها در یک قالب انتزاعی و غیرواقعی قرار گیرند.

در نظریه دولت و شهرنشینی نیز دوگانگی مفاهیم دیده می‌شود. «شهر» و «شهری» یک ظرف از پیش اندیشیده و طبیعی تصور شده است و پیوسته در تقابل با «غیرشهری» و «روستایی» از آن بحث می‌شود؛ مانند اینکه فرایندهای محدودده شهرها فقط ناشی از نیروهای درون مرزهای شهر هستند و فرایندهایی که موجب تغییر چشم‌انداز روستاها می‌شوند نیز فقط

1. Smith

2. Delaney and Leitner

3. Marston

برخواسته از همان روستايند. به همين دليل، در هيچ‌کدام از رساله‌هاي مورد بررسي، هيچ تعريف روشني از مفهوم «شهر» بيان نشده و مفهومي بديهي و بنيادين در نظر گرفته شده که به تشریح و تعريف نیاز ندارد و دارای فرایندهای اجتماعی خاص خود است. بسیاری از روستاهای کنونی در ایران از امکانات «شهری» مانند شورای اسلامی، زیرساخت گاز و زیرساخت‌های اینترنت برخوردارند؛ ولی از نظر سیاسی به آن‌ها صفت «روستایی» اطلاق می‌شود. در این نظریه، شهر و روستا براساس تعريف عملي آن (سیاسی- اداری) مورد توجه است. در نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری، شهر جایی است که فعالیت‌های غیرکشاورزی در آن غالب است و محل سکونت زمینداران بزرگ است. اما در نظریه دولت و شهرنشینی، با اینکه هيچ تعريف روشني از شهر بيان نشده، از بررسي متون و نوشته‌ها نتیجه می‌گیریم که مفهوم شهر براساس تعريف‌هاي سياسي مورد توجه قرار گرفته که ممکن است فعالیت کشاورزی در آن غالب باشد یا نباشد. برای مثال، در بخشی از متون مرتبط با این نظریه آمده است:

از این رو نباید تعجب کرد که با افزایش منابع درآمدی دولت، یعنی گسترش یافتن حوزه عملیاتی آن، ناگزیر باید تعداد شهرها افزایش یابد. اینکه طی دهه ۸۵-۱۳۷۵ تعداد شهرهای ایران از ۶۱۴ شهر به ۱۰۱۸ شهر افزایش می‌یابد، یعنی طی ده سال ۴۰۴ نقطه شهری جدید یا هر سال حدود ۴۰ شهر و به عبارت بهتر، هر ۹ روز در ایران یک شهر به وجود می‌آید [...] (رهنمایی، ۱۳۸۸).

این سخن بیانگر تفاوت سرمایه‌داری بهره‌بری و نظریه دولت و شهرنشینی در نگرش به شهر است. به‌طور کلی، در نظریه دولت و شهرنشینی، تعريف شهر متمایز از تعريف روستا نیست و مشخص نشده که آیا شهری از روستایی براساس جمعیت کشاورزی و جمعیت غیرکشاورزی (نوع کارکرد) تعريف می‌شود یا براساس معیار سیاسی- اداری دولت از یکدیگر متمایز می‌شود. همچنین، روشن نشده که منظور از شهری و شهروندان کسانی‌اند که در شهر ساکن‌اند یا آن‌هایی که هم در شهر ساکن و هم به فعالیت‌های غیرکشاورزی مشغول هستند و وقتی گفته می‌شود «دولت ماهیت شهری دارد»، باید چه معنایی از مفهوم شهر را تصور کنیم. از نظریه دولت و شهرنشینی استنباط می‌شود که جمعیت شهری براساس اراده و قانون دولت شکل می‌گیرد و جمعیت غیرشهری نیز جمعیتی است که دولت آن را نمی‌خواهد.



مباشرت دولت در انتقال خدمات رفاهی به جامعه روستایی یکی از عوامل اصلی نگه داشتن جمعیت غیرکشاورز در روستاهای کنونی ایران است. هنوز از جمعیت روستایی ایران که به فعالیت‌های غیرکشاورزی مشغول‌اند، آمار دقیقی در دست نیست و اگر فارغ از تعریف‌های سیاسی و اداری، به مفهوم شهر و روستا در ایران بنگریم، می‌بینیم که هم روستاها و هم شهرها، به‌ویژه از زمان تصویب «سیاست دروازه‌های باز» در سال ۱۳۳۶ش (حبیبی، ۱۳۸۳: ۲۰۷) که باعث کاهش وابستگی اقتصاد کشور به محصولات کشاورزی داخلی و افزایش وابستگی به صادرات نفت شد، به سرنوشت همسانی مبتلا شده‌اند که ویژگی مشترکشان (رقابت در) مصرف است؛ اما اندازه جمعیتی متفاوت آن‌ها تحلیل‌ها را در نظریه دولت و شهرنشینی متأثر کرده است. به نظر می‌رسد در این نظریه به‌جای اینکه معنا کلمه را انتخاب کند، کلمه معنا را برگزیده است (Brubaker Et al., 2000: 1).

نظریه دولت و شهرنشینی در ایران در مقایسه با نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری که معتقد است شالوده اقتصادی شهرها براساس درآمدهای ناشی از دریافت بهره مالکانه روستاهای حوزه نفوذشان است (ضیایی، ۱۳۷۹: ۳)، مقیاس تحلیل را در سطحی فراتر، یعنی سطح ملی قرار می‌دهد؛ اما بر نقش نیروهای جهانی که بر فرایند بازساخت اقتصادی کشورها اثرگذارند، تأکید نمی‌کند. تیلور^۱ در سال ۱۹۸۲م سه سطح تحلیل جهانی، ملی و شهری را سه سطح واقعی در نظام سرمایه‌داری برشمرد. او کار والرش‌تاین درباره نظام جهانی را بازنمایشی کرد تا بر طبیعی بودن این سه سطح صحه بگذارد. از نظر تیلور، سطح جهانی سطح واقعیت است؛ زیرا در این سطح سرمایه جهانی سازمان‌دهی می‌شود و انباشت صورت می‌گیرد. سطح ملی دارای نقش ایدئولوژیک است که در واقع قادر است میان تجربه‌های فردی و امر واقعی تفکیک کند. سطح شهری هم سطح تجربه‌هاست و جایی است که افراد در آن زندگی می‌کنند و تجربه‌های روزمره‌شان را درباره فرایند انباشت کسب می‌کنند (Moore, 2003: 208; Taylor, 1982: 25). اگرچه بعدها افرادی مانند سائر^۲ و آندرسون^۳ کوشیدند علوم اجتماعی فارغ از مفهوم فضا را مطرح کنند، پاسخ‌های مستدل دیوید هاروی^۴ (1985) توانست بر ضروری بودن مفهوم

1. Taylor
2. Sayer
3. Anderson
4. Harvey

فضا و مفاهیم وابسته به آن مانند سطوح فضایی و توان تبیینی آن در مطالعات اجتماعی تأکید کند. هم نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری و هم نظریه دولت و شهرنشینی مسئله آثار متقابل میان سطوح مختلف فضایی را نادیده گرفته‌اند و شاید یکی از عوامل اصلی که ممکن است از پویایی و جذابیت نخستین این دو نظریه بکاهد، بی‌توجهی به این مسئله باشد. در نظریه دولت و شهرنشینی، دولت به‌مثابه ظرف تعیین‌کننده در نظر گرفته شده است که با بیرون از مرزهای خود رابطه چندانی ندارد و این‌گونه تصور می‌شود که دولت عامل اصلی تشدید فرایند شهرنشینی است؛ درحالی که یک مسئله ملی مانند شهرنشینی در ایران از نیروهای فراقلمروی نیز اثر می‌پذیرد. هاروی نیز معتقد است توسعه شهرها و مناطق شهری زمانی اتفاق می‌افتد که ترکیب مناسبی از سبک زندگی و الگوهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی با پویایی انباشت سرمایه منطبق شود. به نظر او، برای درک انطباق یا عدم انطباق انباشت سرمایه باید شهرها را به‌مثابه واحدهای جمعی در نظر گرفت که در پویایی جهانی سرمایه‌داری با یکدیگر رقابت می‌کنند. اگرچه دولت‌ها و شهرها مانند افراد و مؤسسات اقتصادی در انتخاب مسیر توسعه آزادند، درنهایت، هر شهر و منطقه شهری براساس قانون رقابت جهانی تنظیم می‌شود (Harvey, 1985: 158). فعالیت‌های صنعتی، کشاورزی و خدماتی در هر شهر و منطقه شهری ناگزیر در یک نظام تقسیم کار جهانی رقابت می‌کنند و توسعه و موفقیت شهرها (به‌ویژه در شهرهای میانی و مادرشهرها) به توانایی رقابت آن‌ها در نظام جهانی بستگی دارد. این مسئله به‌ویژه برای مادرشهرها و شهرهای بزرگ کشور که به‌عنوان حلقه‌های واسط با مراکز شهری جهانی عمل می‌کنند، در نظریه دولت و شهرنشینی نادیده گرفته شده است؛ درحالی که بخش زیادی از جمعیت شهرنشین کشور در این شهرها ساکن است.

در نظریه دولت و شهرنشینی، رابطه دولت و شهروندان «مصلحتی» است نه «منطقی» (رهنمایی، ۱۳۸۸: ۸۸)؛ اما اکنون این نگرش پذیرفته شده که انباشت سرمایه منطق نظام تولید معاصر را تشکیل می‌دهد و شهرها نقاط استراتژیک این منطق هستند. به نظر می‌رسد رابطه دولت و شهر بیش از اینکه مصلحتی باشد، منطقی و یک‌سویه است که از استراتژی انباشت خاصی حمایت می‌کند. منظور از رابطه یک‌سویه میان دولت و شهروندان این است که دولت آینده شهر و جمعیت آن‌ها را تعیین می‌کند. اگر نگرش ما به مفهوم شهروندان مطابق با نظریه دولت و شهرنشینی باشد، می‌توانیم استدلال کنیم که هیچ‌کدام از شهرها در چنین رابطه‌ای از استقلال سیاسی برخوردار نیستند



(Barnett Et al., 2004: 93). در چنین رابطه‌ای نمی‌توان به‌سادگی مفهوم «شهروندان» را به‌کار گرفت؛ زیرا اگر بپذیریم رابطه میان دولت و شهروندان رابطه طرف و مطروف است و دولت به‌مثابه طرف، تمام مکانیزم‌های جابه‌جایی جمعیت زیرسلطه خود را به‌کار می‌گیرد، شاید استفاده از کلمه «جمعیت شهری»^۱ به‌جای «شهروند»^۲ و رابطه «یک‌سویه» به‌جای رابطه «مصلحتی» مناسب‌تر باشد.

۴-۲- تحلیل مفهوم دولت در نظریه دولت و شهرنشینی در ایران

همان‌گونه که کوکس^۳ (1997: 1) گفته است، «شهر» مفهومی مرکزی در مباحث سیاست است و دولت مهم‌ترین نهاد کانونی در سیاست‌های شهری باقی می‌ماند. میان دولت جدید با سیاست‌های شهرمحوری و شهرمداری رابطه تنگاتنگی وجود دارد (رهنمایی، ۱۳۷۸: ۱۴۵). براینده مهم این ارتباط دوسویه این است که چگونگی نگرش به مفهوم شهر تا حدود زیادی تحلیل مفهوم دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد و عکس آن صادق است. در بخش پیشین مشاهده شد که نظریه دولت و شهرنشینی چگونه می‌تواند برای تحلیل‌های بیشتر از دریچه‌های دیگری مثل نظریه‌های پسا ساختارگرا نگریده و بسط داده شود.

رساله‌ها و مقاله‌های نوشته‌شده درباره نظریه دولت و شهرنشینی در ایران (رهنمایی، ۱۳۸۸؛ علی‌اکبری، ۱۳۷۸؛ ضیایی، ۱۳۷۹؛ امیریان، ۱۳۸۵) که شواهد علمی این نظریه به‌شمار می‌روند، مؤید این است که در این تحلیل‌ها مفهوم دولت در مقایسه با مفهوم شهر، جایگاهی کانونی داشته است. نکته مهم در این آثار این است که برخلاف واژه شهر که مفهومی بدیهی، از پیش‌اندیشیده و طبیعی در نظر گرفته شده و در هیچ‌یک از آن‌ها تشریح نشده، تعریف مفهوم دولت آمده است. اگرچه طی زمان، در این پژوهش‌ها به تدریج نگرش به مفهوم دولت گسترش یافته است، این امر درباره مفهوم شهر رخ نداده است. تأکید بیش از اندازه بر مفهوم دولت در این نظریه سبب شده تا کمتر مفهوم شهر تحلیل شود. در واقع، گسترش و تشریح مفهوم شهر همگام با مفهوم دولت نبوده است. بررسی این متون نشان می‌دهد در نگرش به مفهوم دولت در بازه زمانی پژوهش‌ها، تحول رخ داده است. علی‌اکبری (۱۳۷۸: ۴۴) مفهوم دولت را به‌مثابه سرمایه‌گذاری‌ها و اعتباراتی می‌داند که از محل درآمدهای عمومی دولت به شهرها پرداخت

1. urban population
2. citizen
3. Cox

شده است. ضیایی (۱۳۷۹: ۵۸) مفهوم دولت را ناظر بر مفهوم وسیع آن و دربرگیرنده کل حاکمیت و قوای سه‌گانه حاکم بر جامعه یا به عبارتی، حکومت می‌داند که در این نگرش، دولت صرفاً به معنای نهاد تأمین‌کننده سرمایه برای ایجاد و توسعه شهرها در نظر گرفته نشده است. امیریان نیز دولت را یک دستگاه سیاسی (نهادهای حکومت به همراه مقام‌های رسمی اداری) می‌داند که بر قلمرو ارضی معینی حاکمیت دارد و اقتدار آن به وسیله قانون و توانایی کاربرد زور پشتیبانی می‌شود. امیریان که پژوهش تازه‌تری درباره نظریه دولت و شهرنشینی در ایران انجام داده، از تعریف گیدنز درباره حکومت استفاده کرده است. از نظر او، حکومت به عنوان یک فرایند و برای اشاره به مجموعه مقام‌های رسمی مسئول تصمیم‌های سیاسی لازم‌الاجرا به کار برده می‌شود. در واقع، او حکومت را به مثابه فرایند اعمال سیاست‌ها و تصمیم‌ها توسط مقام‌های رسمی در یک دستگاه سیاسی می‌داند (امیریان، ۱۳۸۵: ۲۰-۲۱). مسئله مشترک این پژوهش‌ها تأکید بر وجه رسمی دولت است و بر رفتارهای غیررسمی دولت (تصمیم‌گیری پشت درهای بسته و تصمیم‌گیری بر اساس روابط شخصی به جای روابط سازمانی) تأکید نشده است.

نظریه دولت و شهرنشینی با تأکید بر مفهوم دولت و قلمروگرایی و در قالب استعاره «ظرف و مظروف»، نقش و اراده انسان را در جابه‌جایی جغرافیایی و انتخاب محل سکونت نادیده می‌گیرد. در نظریه دولت و شهرنشینی، دولت به مثابه ظرفی تصور شده است که میدان عمل مظروفش را تعیین می‌کند. از این رهگذر، مفهوم شهر در ایران به پایین‌ترین معنای خود، یعنی فضایی برای تجاری کردن سرمایه و پول فرومی‌کاهد و معنای شهر به مثابه مفهومی متعالی که در آن نیازهای انسان همواره از سطحی به سطح دیگر ارتقا یابد، رها می‌شود.

همچنین، مفهوم دولت ثابت در نظر گرفته شده است و به جای اینکه دولت به مثابه یک فرایند نگرینسته شود که کنشگران متعدد با تکیه بر منابع مختلف، منافع متفاوت و دانش و بصیرت متفاوت درباره سرمایه و جریان آن، روش‌های مختلفی را در یک دوره زمانی خاص و طی دوره‌های مختلف برای انباشت سرمایه درپیش می‌گیرند، به دولت به صورت ایستا و در قالب مرزهای سیاسی آن (دولت به مثابه ظرف) توجه می‌شود. بنابراین، در حالی که در سه دهه گذشته، شهرنشینی در ایران با چهار دولت متفاوت با رویکردهای متفاوت به مقوله مدیریت



اسکان جمعیت و گردش سرمایه روبه‌رو بوده است، در این نظریه این مفهوم نادیده گرفته شده است.

در نظریه دولت و شهرنشینی، دولت مهم‌ترین چهره‌پرداز جغرافیایی کشور (ضیایی، ۱۳۷۹) در شکل‌دهی به فضاست و به نقش بازیگران دیگر (جز دولت) و نیز شرایط محیط طبیعی کمتر توجه می‌کند. در تشریح رابطه دولت و شهرنشینی باید دو موضوع ظریف را از هم تفکیک کنیم: ایجاد^۱ شهر و توسعه شهر. ایجاد شهرها یا ارتقای منزلت سیاسی-اداری یک سکونتگاه از شهر به روستا، فقط تغییر نام یک سکونتگاه است که به رشد عددی جمعیت شهرنشین در مقیاس ملی منجر می‌شود؛ اما آیا توسعه فیزیکی شهر نیز صرفاً با خواست دولت انجام می‌شود؟ نظریه دولت و شهرنشینی در ایران از این نظر که دولت با تکیه بر توان قانون‌گذاری و تأمین تسهیلات و خدمات و از طریق ارتقای نقاط روستایی به نقاط شهری باعث رشد و توسعه شهرنشینی شده، تا حدود زیادی معتبر است؛ اما وقتی نظریه دولت و شهرنشینی در مقیاس یک شهر، به‌ویژه شهرهای بزرگ و مادرشهرها به بررسی توسعه فضایی و جمعیتی آن می‌پردازد، آیا باز هم می‌توان گفت دولت تنها چهره‌پرداز مهم است. پاسخ این سؤال زیاد ساده نیست و در حال حاضر، هیچ شواهد علمی و مستدلی برای آن وجود ندارد. البته، این مسئله در بخش‌هایی از پژوهش‌های نام‌برده نیز مورد توجه قرار گرفته است. برای مثال، ضیایی (۱۳۷۹: ۲۷۰) عقیده دارد تمرکز نقش‌های اداری-سیاسی برای برپایی زندگی شهر در ایلام موفق بوده؛ ولی برای تداوم مطلوب این نوع زندگی ناموفق بوده است. شاید یکی از دلایل اصلی شکاف در نظام سلسله‌مراتب شهری ایران نیز ناشی از همین مسئله است که شهرهای رده‌پایین به‌آسانی و با تغییر نام سکونتگاه‌ها ایجاد می‌شوند؛ اما توسعه شهرهای میانی نیازمند مکانیزم‌های بازار و دولت است و دولت به‌تنهایی و حتی با تکیه بر اقتصاد رانتی نمی‌تواند در گسترش شهرنشینی در این شهرها نقش اساسی داشته باشد.

مسئله رقابت شهرها در سطوح مختلف منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی موضوع مهمی است که در نظریه دولت و شهرنشینی نادیده گرفته شده است. نظریه دولت و شهرنشینی در ایران بر

۱. مسئله ایجاد شهرها در نظریه دولت و شهرنشینی با مفهوم ارتقای منزلت سیاسی-اداری یک نقطه روستایی به یک نقطه شهری به‌کار رفته است.

ارتقای منزلت سیاسی - اداری و گسترش شهرنشینی در ایران تأکید زیادی دارد. با بررسی پژوهش‌های صورت‌گرفته (رهنمایی، ۱۳۸۸؛ اکبری، ۱۳۷۸؛ ضیایی، ۱۳۷۹؛ امیریان، ۱۳۸۵) درمی‌یابیم این نظریه بیشتر برای تبیین توسعه شهرنشینی در سطوح پایین سلسله‌مراتب شهری کاربرد دارد و برای تبیین ارتقای منزلت شهرهای کوچک به شهرهای میانی و بزرگ یا همان «تداوم مطلوب زندگی شهری» (ضیایی، ۱۳۷۹: ۲۷۰) که هم‌معنا با رشد اقتصادی است و ما آن را ارتقای منزلت اقتصادی شهرها^۱ می‌نامیم، مستلزم توسعه اقتصادی و در نتیجه مشارکت نیروهای بازار است. نکته توجه‌برانگیز این است که نقش دولت در توسعه شهرنشینی ایران در شهرهای مختلف متفاوت است؛ به طوری که سهم آن در شهرهای کوچک گاهی تا ۷۰ درصد منابع درآمدی شهرداری را شکل می‌دهد؛ اما با حرکت به سمت شهرهای میانی و شهرهای بزرگ سهم دولت نیز کاهش می‌یابد و نقش بخش خصوصی پررنگ می‌شود. برای مثال، این رقم در شهرهای میانی استان زنجان به ۱۵ درصد می‌رسد. بنابراین، نقش بخش خصوصی در تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها به‌عنوان یکی از نهادهای اصلی متولی توسعه و مدیریت شهرها انکارناپذیر است. اگرچه دولت با تکیه بر اقتدار مشروع خود نقاط روستایی را به نقاط شهری ارتقا می‌دهد، به طوری که ۲۰۱ نقطه شهری در سال ۱۳۳۵ به ۱۳۳۱ نقطه شهری در سال ۱۳۹۰ رسیده است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰)، دولت به‌تنهایی در پیشبرد توسعه شهرها نقش اساسی ندارد؛ هرچند دولت به‌دلیل نقش‌های کلیدی خود همچنان در کانون این فرایند باقی می‌ماند. با اینکه ضیایی (۱۳۷۹: ۲۸۴) در پژوهش خود نشان داده است که در سال ۱۳۷۵ بخش خصوصی در بخش کشاورزی ۹۵.۴۹ درصد مشاغل، در بخش صنعت ۷۸.۳۵ درصد و در بخش خدمات ۴۵.۷۴ درصد مشاغل را به خود اختصاص داده، بازهم به‌دلیل محوری‌بودن مفهوم دولت در این پژوهش، بر اهمیت بخش خصوصی در فرایند توسعه شهرنشینی اصلاً تأکید نکرده است.

در پژوهش امیریان، در مقایسه با پژوهش‌های پیشین، مباحث جدیدی درباره نقش و عملکرد دیگر نیروهای اثرگذار بر شکل‌دهی به فضای جغرافیایی مطرح شده است.

۱. سطحی از عملکرد و اعتبار اقتصادی شهر است که از سوی دولت و بازار به یک نقطه سکونتگاهی در یک محدوده جغرافیایی خاص واگذار می‌شود.



او (۱۳۸۵: ۱۳۸) معتقد است اگر دولت نتواند مدیریت خود را با بخش خصوصی هماهنگ کند، در عرصه رقابت جهانی توفیقی نخواهد یافت. همچنین، او با توجه به اهمیت بخش خصوصی بر این باور است که بزرگ‌تر شدن حجم دولت و زیان‌ده بودن بسیاری از شرکت‌های دولتی موجب شده دولت به سمت کوچک کردن، کاهش تصدی‌گری و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای کارفرمای بزرگ در قالب برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور پیش برود. در واقع، واگذاری شرکت‌های زیان‌ده دولتی و تسریع در فرایند خصوصی‌سازی به‌عنوان ضرورتی در اقتصاد کشور مطرح شده است (همان، ۱۳۰). برخلاف این نگرش در پژوهش امیریان، کانونی‌بودن مفهوم دولت در نظریه دولت و شهرنشینی (دولت‌محوری) سبب گرفتاری در «تله ملی‌گرایی» شده است. براساس نگرش امیریان در این پژوهش، دولت همچنان در پذیرش یا عدم پذیرش مشارکت بخش خصوصی در تغییر چشم‌انداز جغرافیای شهری ایران اراده کامل داشته باشد و با تکیه بر دولت‌محوری و تأکید بر مفهوم دولت بر این عقیده است که همان‌گونه که کلید تمرکزگرایی در دست دولت بوده، کلید تمرکززدایی نیز در دست دولت است (همان، ۲۷۱) و دولت عامل اصلی تمرکززدایی است (همان، ۲۷۲). او با سلب اراده از بخش خصوصی، همچنان معتقد است که بخش خصوصی در ایران یک «بخش خاص و ساختگی» است (همان، ۱۳۳-۱۳۴).

نظریه دولت و شهرنشینی با تأکید بر دولت به‌مثابه بازیگر اصلی، شهرنشینی و شهرهای ایران را بر دشتی همسان از نظر جغرافیایی قرار می‌دهد و بر اختلافات ناحیه‌ای و نیروهای فراقلمروی در این زمینه تأکید نمی‌کند. برپایه نظریه دولت و شهرنشینی در ایران، شهرهای مختلف در مناطق مختلف جغرافیایی با مسائل توسعه که به‌ظاهر مشابه هستند، روبه‌رو می‌شوند؛ درحالی که این امر توسعه محلی و منطقه‌ای را بر دشتی که از نظر جغرافیا همسان است، قرار نمی‌دهد (Pike Et al., 2007: 1258). آیا دولت می‌تواند شهرنشینی در شرق کشور را با سرعت و شتابی مانند شهرنشینی در غرب ایران توسعه دهد؟ درست است که شهرهایی مانند زاهدان با اراده سیاسی دولت شکل گرفته‌اند، در مجموع باید پذیرفت که توانایی ایجاد و به‌ویژه توسعه شهرها در محدوده شرقی کشور با محدودیت‌های بیشتری روبه‌رو است.

اگرچه ضروری است که همچنان بر نقش دولت در فرایند شهرنشینی تأکید شود، اگر خواهان تحلیل‌های به‌مراتب پیچیده‌تر و با ارتباطات بیشتر هستیم، باید به نیروهای مختلف که از تجربه‌ها، منابع و اولویت‌های مختلفی برخوردارند نیز در قالب مفهوم «فضاهای نرم و مرزهای فازی» (Allmendinger Et al., 2008: 619) توجه کنیم. اگرچه دولت به‌واسطه فعالیت‌های قانون‌گذاری و تعیین مکان تسهیلات و تجهیزات عمومی در کانون سیاست‌های فضایی قرار دارد، در کنار دولت، عوامل و کنشگران دیگری نیز وجود دارند که به‌دلیل برخورداری از منافع مکانی-محلّی، همواره درصدد تغییر آرایش فضایی یا عدم تغییر آن هستند. در نظریه دولت و شهرنشینی در ایران، سهم عوامل و نیروهای محلّی در فرایند تبدیل نقاط روستایی به شهری (افزایش تعداد و جمعیت نقاط شهری) نادیده گرفته شده و به‌نظر می‌رسد تأکید بر ویژگی‌های مکانی و منافع محلّی می‌تواند نظرگاهی جدید برای نظریه دولت و شهرنشینی و فرایند شهرنشینی در ایران فراهم آورد.

مفهوم دیگری که در کنار مفهوم دولت مطرح می‌شود، گردش سرمایه است. دوگانه‌انگاری مفاهیم در این نظریه به دوگانه‌انگاری جریان پول و سرمایه نیز تعمیم یافته است. در نظریه دولت و شهرنشینی، دوگانه‌انگاری جریان پول و سرمایه (از بالا به پایین در مقابل جریان پایین به بالا در نظریه سرمایه‌داری بهره‌بری) جریان گردش سرمایه را آسان می‌کند و جریان سرمایه را در مسیری یک‌طرفه بیان می‌کند. تصور جریان سرمایه از پایین به بالا و برعکس سبب می‌شود تا دولت و مکانیزم‌های انباشت سرمایه توسط آن بسیار ثابت در نظر گرفته شود؛ درحالی که جریان گردش سرمایه در دولت نیز به‌پیروی از ماهیت ناپایدار سرمایه (Cox Et al., 1988: 309; Harvey, 1982: 451) همواره در حال تغییر و پویایی است. دولت با تعیین مکان زیرساخت‌های حیاتی و نیز به‌واسطه نقش قانون‌گذاری، بازیگر اصلی در جریان سرمایه و مسئله ثبات و تحرک سرمایه در فضا است. تصور گردش یک‌سویه سرمایه می‌تواند با مفهوم «مدار گردش جغرافیایی سرمایه» که هاروی (1985: 8) آن را مطرح کرد و بسط داد و نیز کمک شایان توجهی به درک «تولید فضاهای شهری» کرد، تقویت شود و بر قابلیت‌های تحلیلی نظریه دولت و شهرنشینی در ایران بیفزاید. در سال‌های اخیر، عقیده اقتصاد سیاسی درباره گردش جغرافیایی سرمایه و معاوضه کالا به‌منظور دستیابی به درک انتقادی از جغرافیاهای در حال تغییر تجارت، خرده‌فروشی، مصرف و سیستم‌های مالی بازنگاری شده است (Hughes, 2003: 496).



انتخاب مقیاس تحلیل تا حدود زیادی بر تحلیل‌های موجود در نظریه دولت و شهرنشینی اثرگذار بوده و به این نتیجه رسیده است که جریان سرمایه از بالا به پایین است و می‌توان توسعه شهرنشینی را براساس این مفهوم از گردش جغرافیایی سرمایه تبیین کرد. برای مثال، ضیایی با تکیه بر اطلاعات به دست آمده از استان‌های کشور در سال ۱۳۷۵ بیان می‌کند که به طور متوسط در سطح کشور ۶۸.۸ درصد درآمدهای استانی را دریافتی‌های مرکز (دولتی) تشکیل می‌دهد که به شکل‌های مختلف در قالب اعتبارات و کمک‌های بلاعوض به سازمان‌ها و نهادهای اجرایی استان‌ها واگذار می‌شود. او اشاره می‌کند که این واقعیت خود، گواه آشکاری بر ناتوانی اقتصادی استان‌ها از جمله نقاط شهری کشور است که به خوبی در چارچوب نظریه اقتصاد رانتی و اقتصاد تزریقی شهرهای کشور تبیین پذیر است (ضیایی، ۱۳۷۹: ۲۴۸). اما وقتی جدول‌های رساله ضیایی به صورت جزئی‌تر (در سطح استان) تحلیل شود، این نکته آشکار می‌شود که میزان درآمدهای مالیاتی از بخش خصوصی به کل دریافتی‌های مرکز در برخی استان‌ها مانند اصفهان (۶۵.۹ درصد)، مرکزی (۴۶.۱ درصد)، تهران (۴۰.۴ درصد)، آذربایجان شرقی (۳۸.۱ درصد) و یزد (۳۵.۵ درصد) بسیار چشمگیر است (همان، ۲۴۹). همان‌گونه که می‌دانیم این استان‌ها کانون‌های اصلی جمعیت شهری ایران را تشکیل می‌دهند و بر مبنای مشارکت چشمگیر بخش خصوصی نیز در حال گسترش‌اند. این مبحث در نظریه دولت و شهرنشینی در ایران نادیده گرفته شده است. در واقع، این نظریه تبیین رابطه بخش خصوصی و دولت را در فرایند توسعه شهرنشینی نادیده گرفته و جریان سرمایه نه تنها از بالا به پایین، بلکه هم‌زمان از پایین به بالا نیز مطرح می‌شود.

۵- نتیجه‌گیری

از دهه ۱۹۷۰م به بعد، دولت‌های توسعه‌گرا به سمت دولت‌های کارآفرین حرکت کردند که به رقابت بین شهرها و مناطق اعتبار بیشتری بخشید. در کشور ما نیز روند آزادسازی اقتصاد، اجرای اصل هدفمندی یارانه‌ها، اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری نقش بیشتر به شهرها در زمینه توسعه اقتصادی به کاهش نقش دولت در توسعه شهرنشینی در ابعاد ملی و افزایش نقش آن در بعد منطقه‌ای منجر خواهد شد که در نتیجه آن، رژیم‌های رشد شهری پویا خواهد شد؛

زیرا وابستگی مکانی بدنه اجرایی دولت و همچنین شهرداری‌ها بیشتر می‌شود و برای کسب درآمد بیشتر در امر رقابت میان شهرها و مناطق، با سرعت بیشتری به سمت شکل‌دهی به رژیم‌های شهری پایدار و از طریق تعامل با بخش خصوصی حرکت خواهند کرد.

نظریه دولت و شهرنشینی در ایران بنیان‌های نظری و تجربی مناسبی را برای ادامه بحث، پژوهش، نظریه‌پردازی و نقد در این زمینه فراهم آورده است و با ایجاد بستری برای بحث و گفت‌وگو قادر است اندیشه‌های جغرافیای شهری ایران را به سمت وسوی مناسبی هدایت کند. بهتر است به جای برخورد صفر (ابطال) و یک (اثبات) با نظریه‌ها، بکوشیم آن‌ها را به این دلیل که چارچوبی برای درک و تفکر بیشتر فراهم می‌کنند، بررسی کنیم و نظریه دولت و شهرنشینی این قابلیت را فراهم کرده است.

با وجود این، همان‌طور که نشان داده شد، به دلیل تمرکز و تأکید بر مفهوم دولت مباحث اساسی دیگری در زمینه رابطه دولت و شهرنشینی وجود دارد که درخور تحلیل است. نظریه دولت و شهرنشینی این پیش‌فرض را پذیرفته است که سطوح مختلف فضایی فقط به دلیل تسلط دولت، فضاهایی همگون هستند. این امر سبب شده است تا دولت به عنوان مهم‌ترین چهره‌پرداز چشم‌انداز شهری ایران تأیید شود و به همان اندازه نقش نیروهای جهانی بر توسعه شهرهای بزرگ و ملی، ظرفیت‌های انسانی و طبیعی موجود در پسرکرانه شهرها که بر توسعه شهرنشینی اثرگذارند، راهبردهای منطقه‌ای و جهانی دولت در امر انباشت و توسعه شهری، و عملکرد متفاوت و ناهمسان دولت در توسعه شهرهای بزرگ، میانی و کوچک نادیده گرفته شود. افزون بر این، نظریه دولت و شهرنشینی معتقد است نقش دولت هم در ایجاد و هم در توسعه شهرها یکسان است؛ درحالی که نقش دولت در تأمین منابع درآمدی شهرها با افزایش اندازه شهرها کاهش می‌یابد و بر اهمیت نقش بخش خصوصی افزوده می‌شود. بنابراین، لازم است تا پژوهش‌های متعددی از دیدگاه‌های گوناگون انجام شود که در این نوشتار به برخی از آن‌ها اشاره شد. بی‌گمان، این امر نیازمند همت جامعه دانشگاهی ایران و به‌ویژه کسانی است که از دیدگاه جغرافیایی به جهان پیرامون می‌نگرند.



۶- منابع

- امیریان، سهراب، تحلیل نقش دولت در گسترش و تمرکز شهرنشینی در ایران، رساله دکتری، دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.
- اهلرز، اکارت، «سرمایه‌داری بهره‌بری و گسترش شهری در شرق اسلامی (نمونه ایران)»، ترجمه عباس سعیدی، فصلنامه علوم زمین، دوره جدید، ش ۱، صص ۱۱۵-۱۷۲، ۱۳۷۱.
- حبیبی، محسن، از شار تا شهر، چ ۵، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۳.
- رهنمایی، محمدتقی، «دولت و شهرنشینی؛ نقدی بر نظریه عناصر شهری قدیم و سرمایه‌داری بهره‌بری هانس بوبک»، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، ش ۳۷، صص ۱۷-۲۶، ۱۳۷۳.
- «دولت و شهرنشینی در ایران (مبانی و اصول کلی نظریه دولت و شهرنشینی در ایران)»، فصلنامه جغرافیا و برنامه‌ریزی منطقه‌ای، پیش شماره پاییز و زمستان، صص ۱۴۳-۱۶۵، ۱۳۸۸.
- ضیایی، محمود، تبیین نقش و جایگاه دولت در توسعه شهر و شهرنشینی در ایران، رساله دکتری، دانشگاه تهران، ۱۳۷۹.
- علی اکبری، اسماعیل، مکانیزم‌های توسعه شهری در استان ایلام با تأکید بر تبیین نقش دولت، رساله دکتری، دانشگاه تهران، ۱۳۷۸.
- Adam, M., "Rethinking Scale as a Geographical Category: from Analysis to Practice", *Progress in Human Geography*, Vol. 32, P. 203, 2003.
- Agnew, J., "The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory", *Review of International Political Economy*, 1, Pp. 53- 80, 1994.
- Allmendinger, P. & G. Haughton, "Soft Paces, Fuzzy Boundaries, and Meta-governance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway", *Environment and Planning*, Vol. 41, Pp. 617- 633, 2009.
- Barnett, C. & M. Low, *Spaces of Democracy*, Sage Publications, 2004.

- Brenner, N., "The Limits of Scale? Methodological Reflections on Scalar Structuration", *Progress in Human Geography*, Vol. 25, Pp. 591- 614, 2001.
- Brubaker, R. & F. Cooper, "Beyond Identity, Theory and Society", Vol. 29, Pp.1- 47, 2000.
- Cox, K.R., "Territoriality, Politics and The 'Urban'", *Political Geography*, Vol. 20, Pp.745- 762, 2001.
- Cox, K.R. & M. Andrew, "Locality and Community in the Politics of Local Economic Development", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 78, Pp. 307- 325, 1988.
- Delaney, D. & H. Leitner, "The Political Construction of Scale", *Political Geography*, Vol. 16, Pp. 93- 97, 1997.
- Dowding, K., "Explaining Urban Regimes", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25(1), Pp. 7- 19, 2001.
- Hall, T., *Urban Geography*, London & New York: Rutledge, 2006.
- Harvey, D., *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1985.
- _____ "The Marxian Theory of The State", *Antipode*, Vol. 8 (2), Pp. 80- 89, 1976.
- _____ *The Limits to Capital*, Oxford: Basil Blackwell, 1982.
- Hughes, A., "Geographies of Exchange and Circulation: Alternative Trading Spaces", *Progress in Human Geography*, Vol. 29, Pp. 496- 504, 2003.
- Judge, D., G. Stoker & H. Wolman, *Theories of Urban Politics*, London: SAGE Publications Ltd, 1995.

- Marston, S., J.P. Jones & K. Woodward, "Human Geography without Scale", *Transactions of the Institute of British Geographers*, No. 30, Pp. 416- 3, 2005.
- Massey, D., "In What Sense a Regional Problem?" in D. Massey, *Space, Place and Gender*, Minneapolis, University of Minnesota Press, Pp. 50-66, 1994.
- Ottosson, S., "Participation Action Research- A key to Improved Knowledge of Management", *Technovation*, Vol. 23, Pp. 87- 94, 2003.
- Paasi, A., "Place and Region: Looking through the Prism of Scale", *Progress in Human Geography*, Vol. 28 (30), Pp. 536- 546, 2004.
- Pike, A., A. Rodriguez-Pose & J. Tomaney, "What Kind of Local and Regional Development and for Whom?", *Regional Studies*, Vol. 41, Pp. 1253- 1269, 2007.
- Smith, R.G., "World City Actor-Networks", *Progress in Human Geography*, Vol. 27, Pp. 25- 44, 2003.
- Taylor, P.J., "Materialist Framework for Political Geography", *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 7(1), Pp. 15-34, 1982.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی