



# The Role of Market and State in Spatial Urban Planning: From Confrontation toward Engagement in New Institutionalism

Mohammad Hossein Sharifzadegan <sup>1,\*</sup> and Mosatafa Hosseinabadi <sup>2</sup>

1. Professor, Department of Urban and Regional Planning and Design, Faculty of Architecture and Urban Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

2. PhD Student in Urban and Regional Planning, Faculty of Architecture and Urban Planning, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

\* Corresponding Author, [m-sharifzadegan@sbu.ac.ir](mailto:m-sharifzadegan@sbu.ac.ir)

---

## ARTICLE INFO    ABSTRACT

---

### UPK, 2020

VOL.4, Issue.3, PP, 1-18

Received: 10 Apr 2020

Accepted: 02 Jul 2020

Dep. of Urban Planning

University of Guilan

**KEYWORDS:** State, market, spatial urban planning, New Institutionalism, Transaction Cost Theory

**Background:** State and market institutions are among the most important and influential political-economic organizations whose composition and role can influence the integrity of the social system. In the modern planning literature, the nature of urban spatial planning is defined as the rule of place, and therefore the state and the market play a unique role in the process of this type of planning, and understanding how they interact in spatial planning discourses can determine the whole path and expected results of the spatial urban planning.

**Objectives:** Therefore, explaining the role and position of state and market in spatial urban planning as one of the key theoretical issues, with emphasis on the New Institutionalism approach, is the main goal of this research.

**Methodology:** In this article, with an analytical-descriptive method, while raising conceptual questions at the beginning, after introducing market and state as the two main institutions in spatial urban planning and the capabilities and failures of each in urban development, schools view and various theories of political economy are traced back to the three main streams and finally analyzed in terms of the New Institutionalism approach and Transaction Cost Theory.

**Results:** From an Institutionalism point of view, planning is a tool for dealing with the unknown future and can be successful when it leads to integration into the existing order. New Institutionalism and Transaction Cost Theory, by rejecting the dichotomy of the market and the state, attempt to portray spatial planning and planning as an aspect of governance that consisting of both the public and private sectors, thereby expressing the existence of plans and spatial planning reduce transaction costs.

**Conclusion:** The results indicate that considering the shortcomings and capabilities of the market and the state, changing the pattern of their relationships in urban spatial planning should be considered in order to reduce transaction cost in urban development.

---

### Highlights:

Considering the dependence and interrelation of the economy and urban planning and on the other hand the limited history of research in this case, especially in Iran, this article addresses one of the fundamental issues in this field (the role state and market in spatial urban planning) tries to open the theoretical discussion and discourse.

---

---

### Cite this article:

Sharifzadegan, M., & Hosseinabadi, M. (2020). The role of market and state in spatial urban planning: From confrontation toward engagement in new institutionalism. *Urban Planning Knowledge*, 4(3), 1-18. doi: 10.22124/upk.2020.15861.1418

## نقش دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی شهری: از تقابل به سوی تعامل در نهادگرایی جدید<sup>۱</sup>

محمدحسین شریف‌زادگان<sup>۱\*</sup> و مصطفی حسین آبادی<sup>۲</sup>

۱. استاد گروه برنامه‌ریزی و طراحی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

\* نویسنده مسئول: [m-sharifzadegan@sbu.ac.ir](mailto:m-sharifzadegan@sbu.ac.ir)

اطلاعات مقاله	چکیده
<p><b>دانش شهرسازی، ۱۳۹۹</b> دوره ۴، شماره ۳، صفحات ۱-۱۸ تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۱/۲۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۴/۱۲ گروه شهرسازی، دانشگاه گیلان</p>	<p><b>بیان مسئله:</b> نهاد دولت و بازار مهم‌ترین و مؤثرترین سازمان‌های اقتصادی-سیاسی محسوب می‌شوند که ترکیب و نقش و جایگاه‌شان می‌تواند تمامیت سیستم اجتماع را تحت‌تأثیر قرار دهد. در ادبیات جدید برنامه‌ریزی، ماهیت برنامه‌ریزی فضایی شهری به‌عنوان حکمروایی مکان تعریف می‌شود و بنابراین دولت و بازار در فرایند این نوع برنامه‌ریزی نقش بی‌بدیل و ویژه‌ای دارند و درک نحوه تعامل بین آن‌ها در گفتمان‌های برنامه‌ریزی فضایی می‌تواند کل مسیر و نتایج مورد انتظار از برنامه‌ریزی فضایی شهر را تعیین نماید.</p> <p><b>هدف:</b> با این وصف تبیین نقش و جایگاه دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی شهری، به‌عنوان یکی از مباحث نظری کلیدی، با تأکید بر رویکرد نهادگرایی جدید هدف اصلی این پژوهش است.</p> <p><b>روش:</b> در این مقاله به روش تحلیلی-توصیفی، ضمن طرح پرسش‌های مفهومی در آغاز، پس از معرفی بازار و دولت به‌عنوان دو نهاد اصلی در برنامه‌ریزی فضایی شهری و قابلیت‌ها و نارسایی‌های هر یک در توسعه شهری، دیدگاه مکاتب و نظریه‌های مختلف اقتصاد سیاسی در سه جریان اصلی ردیابی شده و در نهایت این موضوع از منظر رهیافت نهادگرایی جدید و نظریه هزینه مبادله مورد تحلیل قرار می‌گیرد.</p> <p><b>یافته‌ها:</b> از دیدگاه نهادگرایی، برنامه‌ریزی ابزاری برای رویارویی با آینده نامعلوم قلمداد می‌شود. نهادگرایی جدید و نظریه هزینه مبادله با رد دوگانگی بازار و دولت تلاش می‌کند تا برنامه‌ریزی فضایی شهری را به‌عنوان بخشی از حکمروایی و خود حکمروایی را متشکل از دو بخش خصوصی و عمومی به نمایش گذارد و وجود برنامه‌ها و امر برنامه‌ریزی را به کاهش هزینه‌های مبادله مرتبط نماید.</p> <p><b>نتیجه‌گیری:</b> نتایج پژوهش بیانگر آن است که با در نظر گرفتن کاستی‌ها و قابلیت‌های بازار و دولت، تغییر الگوی روابط این دو نهاد در برنامه‌ریزی فضایی شهری با هدف کاستن از هزینه‌های مبادله در مسیر توسعه شهری باید مد نظر قرار گیرد.</p>
<p><b>کلید واژه‌ها:</b> دولت، بازار، برنامه‌ریزی فضایی شهری، نهادگرایی جدید، هزینه مبادله</p>	<p><b>نکات برجسته:</b> با توجه به وابستگی و درهم‌تنیدگی اقتصاد سیاسی و برنامه‌ریزی فضایی شهری و از طرفی سابقه محدود پژوهشی در این مورد به ویژه در ایران، این مقاله با پرداختن به یکی از موضوعات بنیادی در این حوزه (نقش دولت و بازار در برنامه‌ریزی)، تلاش دارد زمینه بحث و گفتمان نظری را بگشاید.</p>

<sup>۱</sup> این مقاله برگرفته از رساله دکتری با عنوان «نقش بازار و دولت در برنامه‌ریزی توسعه فضایی شهری مبتنی بر رهیافت نهادگرایی؛ موردپژوهی: کلانشهر تهران» به راهنمایی آقای دکتر محمدحسین شریف‌زادگان در دانشگاه شهید بهشتی است.

**ارجاع به این مقاله:** شریف‌زادگان، محمدحسین و حسین آبادی، مصطفی. (۱۳۹۹). نقش دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی شهری: از تقابل به سوی تعامل در نهادگرایی جدید. *دانش شهرسازی*، ۴(۳)، ۱-۱۸. doi: 10.22124/UPK.2020.15861.1418

## بیان مسئله

در میان سازمان‌های سیاسی و اقتصادی نهادهای دولت و بازار در زمره مهم‌ترین و مؤثرترین محسوب می‌شوند. تا آنجا که به مسئله سیاست‌گذاری توسعه مربوط می‌شود، مسئله دولت و بازار و حدود قابلیت‌ها و محدودیت‌های هر کدام از آنها همواره یکی از پرمنافشه‌ترین مباحث در بین نظریه‌پردازان توسعه بوده است (چارلز، ۱۹۸۶؛ هیلی، ۱۹۹۲؛ آدامز و تیسدل، ۲۰۱۰؛ اسلاو، ۲۰۱۶). در واقع از زمان شکل‌گیری دولت مدرن یکی از مباحث اصلی و مورد اختلاف میان اقتصاددانان و برنامه‌ریزان حد دخالت دولت و نقش بازار در توسعه بوده است. به مدت طولانی، بحث در مطالعات برنامه‌ریزی بر چگونگی بهبود پیشرفت کالبدی شهری و محیطی متمرکز بوده است؛ اما در حالی که ادبیات شهری خطوط ویژه و مشخص خود را دارد، مباحث گسترده‌تر در مورد اقتصاد سیاسی مناسب جامعه مدرن، همواره «برنامه‌ریزی» و «بازار» را در تضاد با یکدیگر قرار داده است. اگر چه تصور می‌شد که با پایان سوسیالیسم دولتی<sup>۲</sup> و ظهور نئولیبرالیسم این بحث‌ها به پایان رسیده است؛ اما بحران مالی اخیر در اقتصاد جهانی نگرانی‌های کلاسیک را دوباره زنده کرده است که بازارهای سرمایه‌داری بدون برنامه‌ریزی و تنظیم دولت عملکرد خوبی ندارند (دروچر و تورنلی، ۲۰۱۲). تجزیه و تحلیل‌های اقتصادی در خصوص ماهیت و کارویژه‌های دولت و بازار، نشان از این دارند که آنها به تنهایی از برآوردن کارآمد ترادهای اجتماعی اعضای جامعه ناتوان‌اند و بنابراین باید نقش و جایگاه هر یک مورد تحلیل قرار گرفته و روابط بهینه و متقابل بین آنها تبیین گردد. در واقع پژوهش در این زمینه هنگامی تمام عیار است که هم کارکرد دست نامرئی را شرح دهد و هم کارکرد بسیار دستهای مرئی را (مالجو، ۱۳۸۸).

برنامه‌ریزی فضایی شهری اساساً در مورد «شکل دادن به مکان‌های فردا»<sup>۳</sup> است و سیاست‌های توسعه و استفاده از زمین را با سیاست‌ها و برنامه‌های دیگر که ماهیت مکان‌ها و نحوه عملکرد آنها را تحت‌تأثیر قرار می‌دهد، ادغام می‌نماید (یوسی‌ال و دیلویت<sup>۴</sup>، ۲۰۰۷). در ادبیات جدید برنامه‌ریزی، ماهیت برنامه‌ریزی فضایی شهری در واقع حکمروایی مکان است (هیلی، ۱۹۹۲؛ آدامز و تیسدل، ۲۰۱۰) و بنابراین دولت و بازار در فرآیند این نوع برنامه‌ریزی نقش بی‌بدیل و ویژه‌ای دارند. به عبارت دیگر نحوه تعامل دولت و بازار و انتخاب بین آنها می‌تواند کل مسیر و نتایج برنامه‌ریزی فضایی شهر را تحت تأثیر قرار دهد. در نتیجه، برنامه‌ریزی شهری در نهایت حاکی از یک شکل تخصصی از کنش جمعی در مورد سازمان اجتماعی فضا است. در قلب این کنش جمعی مجموعه گسترده‌ای از روابط دولت و بازار قرار دارد و سوال مهم این است که چگونه دولت در سطوح مختلف اقتدار باید در فعالیت‌های بازار خصوصی (از جمله برنامه‌ریزی خصوصی) دخالت کند. برنامه‌ریزی فضایی شهری با فضاهای عمومی سروکار دارد که جزو کالاهای عمومی<sup>۵</sup> محسوب می‌شوند و از سوی دیگر مبادلات خصوصی و کاربری‌های خصوصی نیز در شهر در جریان است؛ بنابراین برنامه‌ریزی به ناگزیر باید هم از سازوکار بازار و هم از نهاد دولت کمک گیرد.

در چند دهه اخیر بر نهادها و نقش آنها در شکل‌گیری عمل اجتماعی در اقتصاد، علوم سیاسی، جامعه‌شناسی سازمانی و مدیریت تأکید شده است. این «سوگیری نهادگرایانه» در علوم سیاسی و انعکاس‌های آن در انتظام برنامه‌ریزی تأکید می‌کند که هر تلاش برنامه‌ریزی در یک زمینه نهادی مشخص (که به واسطه تاریخ و جغرافیایی ویژه تکامل یافته) استقرار یافته است و از طریق آن، تاریخ و جغرافیایی نوین به صورت پیوسته در حال تحول هستند. اهمیت نهادها در برنامه‌ریزی تا بدانجاست که شاید بتوان گفت نهادها برنامه‌ریزی را امکان‌پذیر می‌کنند، بدون آنها برنامه‌ریزی در معنای کلی و حقیقی آن وجود نداشته و بسیار مشکل می‌توان اندیشه برنامه‌ریزی را بدون آنکه نهادها در مرکز نظریه‌های آن قرار داشته باشند درک کرد (شریف‌زادگان و ملک‌پور اصل، ۱۳۹۴). بنیان اصلی نهادگرایی بر این اصل استوار است که نهادها نقش مهمی در جامعه دارند و به خوبی می‌توانند رفتار انسانی را تبیین کنند. (تیتز<sup>۶</sup>، ۲۰۰۷) آن‌ها همچنین برنامه‌ریزی را نیز یک نهاد یا برساخت اجتماعی<sup>۸</sup> می‌دانند (هیلی، ۱۹۹۹؛ الکساندر<sup>۹</sup>، ۲۰۰۷). با این وصف این پرسش مطرح می‌شود که نقش و روابط نهاد بازار (به مفهوم عام آن و نه در معنای بازار کالبدی شهرها) و نهاد

<sup>1</sup> Charles, 1986; Healey, 1992a, Adams & Tiesdell, 2010; Slaev, 2016

<sup>2</sup> State socialism

<sup>3</sup> Dierwechter & Thornley, 2012

<sup>4</sup> Shaping and delivering tomorrow's places

<sup>5</sup> UCL & Deloitte, 2007

<sup>6</sup> Public goods

<sup>7</sup> Teitz, 2007

<sup>8</sup> Social construct

<sup>9</sup> Alexander, 2007

دولت و محدودیت‌های این نقش و کارکردهای آن در برنامه‌ریزی فضایی توسعه شهری چیست؟ به بیان دیگر روابط و کارکرد متقابل دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی شهری از منظر قابلیت‌ها و شکست‌های این دو نهاد به چه نحوی شکل می‌گیرد. در این مقاله با طرح یکی از بنیادی‌ترین مباحث نظری مطرح در برنامه‌ریزی فضایی شهری، نقش و جایگاه دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی شهری با تأکید بر رویکرد نهادگرایی جدید و نظریه هزینه مبادله مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## مبانی نظری و پیشینه پژوهش

### بازار و دولت به مثابه دو نهاد اصلی در توسعه و برنامه‌ریزی فضایی

دو سازوکار شناخته‌شده مدیریت منابع در هر جامعه‌ای بازار و دولت قلمداد می‌شود. جوامع در برهه‌های مختلف تاریخ‌شان سطوح و ترکیب‌هایی از این ساز و کار را به‌کار گرفته‌اند (برونر<sup>۱</sup>، ۱۹۸۵). از لحاظ نظری، موضوع توسعه اقتصادی و مسئله نقش دولت و بازار در آن از آغاز تولد اقتصاد سیاسی توسعه مطرح شد. ویلیام پتی<sup>۲</sup>، فرانسوا کنه<sup>۳</sup> و آدام اسمیت<sup>۴</sup> هر سه این پرسش را مطرح کردند که آیا اساساً بازار به دولت نیازی دارد یا نه؟ یا برعکس آیا توسعه بازارها اختیارات دولت را از میان خواهد برد؟ سه قرن بعد همه این پرسش‌ها دوباره مطرح شدند (اجاللی، ۱۳۹۴؛ چنری<sup>۵</sup>، ۱۹۸۸). از منظر اقتصاد سیاسی از آن جا که بازار و دولت با یکدیگر تعامل دارند، تلاش برای تحلیل جداگانه آن‌ها فهم ناقص و نادرستی از نظام اجتماعی ارائه می‌کند. برای مطالعه این فرآیند، رهیافت بین رشته‌ای که اقتصاد سیاسی فراهم می‌کند ضروری است. در ارزیابی مربوط به شایستگی بازار و دولت، باید به هم وابستگی آنها را مورد توجه قرار داد. به رغم نقش کاملاً متضاد بازار و دولت در تخصیص منابع، آنها به گونه‌ای تفکیک‌ناپذیر با یکدیگر رابطه متقابل دارند و هیچ اقتصاد مهم کنونی نمی‌تواند بدون دولت و بازار کارکرد داشته باشد. تفاوت‌های اقتصادی نشان‌دهنده تفاوت در راهی است که در آن دولت و بازار با هم ترکیب می‌شوند، یعنی چه جنبه‌هایی از فعالیت‌های اقتصادی را دولت به عهده می‌گیرد، چه جنبه‌هایی را به بازار واگذار می‌کند، و چگونه و با چه قدرتی و در چه سطحی فعالیت‌های بازار به وسیله سازمان‌های اداری دولت، کنترل می‌شود. این مهم است که به ترکیبی بهینه از بازار و دولت دست یافته شود که کار ساده‌ای نیست. دو معیار کلیدی در انتخاب بهینه نقش بازار و دولت، کارایی و عدالت هستند که دولت و بازار می‌توانند نقش مکمل در تحقق آن‌ها داشته باشند (شریف‌زادگان، ۱۳۸۶). هماهنگی، همکاری و تخصیص وظایف براساس شاخص کارایی و عدالت بین مکانیزم بازار و مجموعه دولت، قاعده بلندمدت و کلی است که هر جامعه با توجه به نظام اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، ارزش‌های فرهنگی و میزان برخورداری از عوامل و امکانات زیربنایی باید در زمینه دستیابی به ترکیب مطلوب بین دولت و بازار، آن را مورد توجه قرار دهد (آستر و سیلور<sup>۶</sup>، ۱۹۷۲).

برنامه‌ریزی اساساً بخشی از پروژه مدرنیته است که در سده نوزدهم میلادی و در پاسخ به ناکارآمدی‌های سیستم بازار و هرج-ومرج ناشی از انقلاب صنعتی پدید آمده است (بهمن تیموری، ۱۳۸۹، ۲۸۸؛ فنشتاین و کمپل<sup>۷</sup>، ۱۹۹۶؛ تیلور<sup>۸</sup>، ۱۹۹۸). تعاریف متعارف برنامه‌ریزی در ادبیات اقتصاد رفاه<sup>۹</sup> (مور، ۱۹۷۸؛ کلوسترمن<sup>۱۰</sup>، ۱۹۸۵) به صراحت یا به طور ضمنی برنامه‌ریزی را با مداخله دولت مرتبط می‌کند. در نتیجه بخش عمومی (برنامه‌ریزی شده) و بخش خصوصی برنامه‌ریزی نشده (بازار آزاد)، را به‌عنوان دو متضاد کنار هم قرار می‌دهد (ورما، ۲۰۰۷؛ بیورگارد<sup>۱۱</sup>، ۲۰۰۵) و برنامه‌ریزی را به‌عنوان پاسخ‌های عمومی به شکست‌های بازار معرفی می‌نماید. بحث‌های دیگر در مورد برنامه‌ریزی و بازارها نیز دوگانگی<sup>۱۲</sup> مشابهی را بیان کرده‌اند. تقابل برنامه و عقلانیت بازار

<sup>1</sup> Brunner, 1985

<sup>2</sup> William Petty

<sup>3</sup> François Quesnay

<sup>4</sup> Adam Smith

<sup>5</sup> Chenery, 1988

<sup>6</sup> Auster & Silver, 1972

<sup>7</sup> Fainstein & Campbell, 1996

<sup>8</sup> Taylor, 199

<sup>9</sup> Welfare Economic Terms

<sup>10</sup> Moore, 1978; Klosterman, 1985

<sup>11</sup> Verma, 2007; Beauregard, 2005

<sup>12</sup> Dichotomy

(داهرندورف<sup>۱</sup>، ۱۹۶۸)، مقایسه برنامه‌ریزی با یک بازار سیاسی (ویلداوسکی<sup>۲</sup>، ۱۹۷۳)، یا هویت بخشی به برنامه‌ریزی با حوزه عمومی (فریدمن<sup>۳</sup>، ۱۹۶۳، ۱۹۸۷). در این رویکرد، برنامه‌ریزی فضایی شهری بازوی فنی دولت برای مقابله با کاستی‌های بازار به منظور توسعه فضایی و کاهش نابرابری‌ها است و بنابراین تغییر جایگاه و نقش دولت در برابر بازار و جامعه مدنی، موجب تغییر نقش و جایگاه برنامه‌ریزی خواهد شد. توسعه فضایی شهری در جهان امروز تنها بر بستر اقتصاد دولتی شکل نخواهد گرفت و توسعه شهری پایدار، بی‌شک بدون استفاده از قابلیت‌های مکانیسم‌های بازاری به اهداف مورد نظر نخواهد رسید. بررسی روندهای کلان توسعه نشان می‌دهد که طی دهه‌های گذشته و پس از جنگ جهانی دوم نقش دولت‌ها در برنامه‌ریزی فضایی شهری از معمار و سازنده به تسهیل‌گر<sup>۴</sup> تغییر یافته است و توسعه‌گران<sup>۵</sup> به‌عنوان نیروهای بازار با همکاری دولت بخش مهمی از اهداف توسعه‌ای را بر عهده گرفته‌اند. بر این اساس با توجه به اهمیت شناخت نهاد دولت و بازار، در ادامه نقش و کارکردهای دولت و بازار و نارسایی‌های هر یک در برنامه‌ریزی و توسعه فضایی شهری مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### بازار: مفهوم، کارکرد و شکست در برنامه‌ریزی فضایی شهری

لیندبلوم تعریفی چنین از نظام بازار ارائه می‌دهد: «نظام بازار عبارت است از نظامی برای هماهنگ‌سازی فعالیت‌های انسان در گستره جامعه که نه بر مبنای فرمان مرکزی، بلکه با اتکا بر تعاملات دوطرفه در زمینه معاملات کار می‌کند». (مالجو، ۱۳۸۸، ۱۰) بازار از سه عنصر اصلی تشکیل شده است: عرضه (کالاهایی که فروشندگان به بازار می‌آورند)؛ تقاضا (کالاهایی که خریداران می‌خواهند و می‌توانند که بخرند)؛ و قیمت (مبلغی که کالاها به آن مبلغ بین خریداران و فروشندگان مبادله می‌شود). این سه جزء اصلی به یکدیگر وابسته‌اند (کوز<sup>۶</sup>، ۱۹۹۸). بازار با هر تعریفی و هر ماهیتی، آنچه از آن مراد است، فرایندی است که معمولاً از میان آن بر می‌خیزد (رقابت)، و نتیجه‌ای است که انتظار می‌رود از این فرآیند حاصل شود (کارایی) (رنانی، ۱۳۸۹). اگر چه بازار در همه جا وجود دارد، اما همه بازارها مشابه نیستند (بوته<sup>۷</sup>، ۲۰۰۴). بازارها، به وسیلهٔ نهادهای رسمی و غیررسمی شکل می‌گیرند که شامل نظم و امنیت، قوانین و مقررات، حقوق مالکیت و اجرای قراردادهاست (مک‌میلان<sup>۸</sup>، ۲۰۰۲). پس بر خلاف ادعاهای نئوکلاسیک‌ها، تفاوت بازارها در نتیجه فرضیات رفتاری (نظیر ساختار بازار رقابتی یا انحصاری) نیست، بلکه در نتیجه چارچوب نهادی است که بازارها در آن عمل می‌کنند (راجان<sup>۹</sup>، ۲۰۰۴).

«نظم خودانگیخته یا نظم خودجوش<sup>۱۰</sup>»، مفهومی اقتصادی است که نخستین بار مایکل پولانی<sup>۱۱</sup> آن را طرح کرد و فردریش فون هایک<sup>۱۲</sup> آن را بسط داد. بدین ترتیب، نظم خودجوش شکل گسترده‌تری از «دست نامرئی» معروف آدام اسمیت است، (هورویتس، ۱۳۸۸) هر برنامه‌ریزی مرکزی اقتصاد قبل از اینکه حتی بتواند تشخیص دهد که چه انتقالاتی باید صورت پذیرد، باید از تمامی کاربردهای کالا آگاهی داشته باشد.

اما در بازار، تعدیل به سرعت و بدون نیاز به کشف تمامی جزئیات، انجام می‌گیرد. هایک در این مورد اصطلاح «کاتالاکسی<sup>۱۳</sup>»

<sup>1</sup> Dahrendorff, 1968

<sup>2</sup> Wildavsky, 1973

<sup>3</sup> Friedmann, 1987

<sup>4</sup> Facilator

<sup>5</sup> Developers

<sup>6</sup> Coase, 1998

<sup>7</sup> Boettke, 2004

<sup>8</sup> McMillan, 2002

<sup>9</sup> Rajan, 2004

<sup>10</sup> Spontaneous order

<sup>11</sup> Michael Polanyi

<sup>12</sup> Friedrich Hayek

<sup>۱۳</sup> کاتالاکسی (Catalaxy) کلمه‌ای یونانی و به معنای «دشمن را دوست ساختن» است. هایک، با ظرافت از این کلمه در توصیف بازار آزاد و به جای «اقتصاد بازار» استفاده می‌کند. او معتقد است که کلمه «اقتصاد» (economy) همانطور که در فارسی هم اندکی چنین است، معنای «مدیریت خانه» را می‌دهد که به نوعی از وجود نوعی از کنترل و نوعی از اهداف مشخص و مشترک و بطور خلاصه از رگه‌هایی از «نا آزادی» حکایت می‌کند. اما واژه کاتالاکسی علاوه بر آنکه در زبان یونانی به معنای مبادله‌است، به معنای آزادی عمل بخشیدن به آحاد اجتماع و به معنای دشمن را به دوست تبدیل کردن نیز هست. این سه معنا دقیقاً معانی هستند که او از اقتصاد بازار آزاد مراد می‌کند. بطور دقیق، بازار از نظر هایک، دشمن را به دوست تبدیل می‌کند چرا که با بسط معاملات بر اساس سود دو طرفه و بدون در نظر گرفتن رنگ و نژاد و مذهب و ... سبب گسترش صلح و دوستی در میان مردمان می‌شود.



را به کار می‌برد. «نظمی که به واسطه هماهنگی و هم‌پذیری متقابل بسیاری از اقتصادهای فردی در بازار پیدا شده‌است. بنابراین کاتالاکسی نوع خاصی از نظم خودجوش است که به وسیله بازار و به واسطه عمل افراد در قوانین مالکیت، مجازات‌ها و قراردادهای ایجاد شده‌است.» (دیپیمی، ۱۳۷۹). همچنانکه برودل اشاره می‌کند: «هیچ شهری بدون بازار نیست، و هیچ بازار منطقه‌ای یا ملی نمی‌تواند بدون شهر وجود داشته باشد. به بیان دیگر، شهر بازار را به شکل پدیده‌ای متداول عمومیت می‌بخشد.» (برودل<sup>۱</sup>، ۱۹۷۹) شهر، محل تجلی و عینیت‌یابی اجتماع است. اگر کاتالاکسی محصول خود پدیدار اجتماع آزاد است، این اجتماع آزاد در شهر پدیدار می‌شود. در واقع بدون شهر، کاتالاکسی نیز پدیدار نخواهد شد. از این گذشته، شهر - به عنوان یک هویت خود پدیدار و خود گستر آزاد- خود یک کاتالاکسی است. به دیگر سخن، نخست کاتالاکسی شهر شکل می‌گیرد و آنگاه در بستر آن سایر کاتالاکسی‌ها پدیدار می‌شوند. اگر شهر را یک کاتالاکسی است آیا برخورد با شهر نیز باید به همان گونه‌ای باشد که در مورد کاتالاکسی توصیه می‌شود؟ (رنانی، ۱۳۸۶؛ هایک<sup>۲</sup>، ۱۹۶۴؛ کارنی<sup>۳</sup>، ۱۹۹۹) به دیگر سخن در مورد برنامه‌ریزی فضایی شهری باید چگونه عمل شود تا کمترین آسیب به روح حیات بخش کاتالاکسی شهر وارد شود.

بیشتر اقتصاددانان بر این نظر اجماع دارند که بازارها نمی‌توانند هر چیزی را انجام دهند، یا اینکه آنها را درست انجام دهند. در متون اقتصادی از این موارد تحت‌عنوان شکست بازار<sup>۴</sup> نام برده می‌شود. شکست بازار زمانی رخ می‌دهد که بازارها منجر به تخصیص بهینه منابع نشوند. بازارها همچنین ممکن است قادر به تدارک اهداف اجتماعی مقبولی چون تأمین حداقلی از استاندارد زندگی برای همه شهروندان نباشند. در این صورت، راه‌حل بالقوه برای این ناتوانی‌های بازار این است که دولت از طریق مقررات، قانون‌گذاری یا تدارک دولتی برخی کالاها و خدمات، یا پیش‌بگذار (کریستال<sup>۵</sup>، ۲۰۰۰) در مجموع مهمترین شکست‌های بازاری به شرح زیر ردیابی شده‌اند که در توسعه و برنامه‌ریزی فضایی شهری نیز رخ می‌دهند و از عوامل مهم کلاسیک توجیه دخالت دولت و برنامه‌ریزی فضایی شهری محسوب می‌شوند:

≠ **نابرابری توزیعی و فضایی**<sup>۶</sup>: یکی از زمینه‌های نارسایی بازار به مسئله توزیع عادلانه درآمد مربوط است (مالنو، ۱۳۷۹، ۹۰). برخی از نظریه‌پردازان همچون جان رالز<sup>۷</sup> معتقدند که بخش خصوصی نمی‌تواند و تمایل ندارد که از منافع شخصی بگذرد تا به حل بی‌عدالتی درآمدی کمک کند. بنابراین، تا زمانی که مردم به‌ویژه ثروتمندان به آن جایگاه اخلاقی نرسیده‌اند که مشکل توزیع درآمد جامعه را حل کنند، دولت می‌تواند به این کار اقدام کند (شریف‌زادگان، ۱۳۸۶). توماس پیکتی<sup>۸</sup> در کتاب «سرمایه در قرن بیست و یکم» با تحلیل تاریخی نابرابری در جهان معتقد است با روندی که سرمایه‌داری در صد سال گذشته طی کرده روزه روز ثروت طبقات بالا در حال انباشته شدن بیشتر است (قودجانی، ۱۳۹۳). در توسعه فضایی شهری نیز به دلیل وجود نابرابری‌های فضایی حاصل از فعالیت‌های بازاری و بخش خصوصی که ناشی از پیگیری منافع خصوصی و ماهیت انباشتگی سرمایه است، شکست بازاری رخ می‌نماید و لزوم برنامه‌ریزی و مداخله دولت در جهت توزیع امکانات و تسهیلات شهری نمایان می‌شود.

≠ **آثار جانبی**: هر فعالیت اقتصادی که سرریزهایی داشته باشد، خواه هزینه یا منفعت و تولید کننده نتواند آن منابع سرریز را جمع‌آوری کند یا هزینه‌های سرریز را وارد محاسباتش نکند، دارای آثار جانبی<sup>۹</sup> است و نتایج بازار کاراً نخواهد بود (کونولی و مونرو<sup>۱۰</sup>، ۱۹۹۹). بنابراین لازم است دولت با وضع مالیات روی فعالیت‌هایی که برون‌داد منفی تولید می‌کنند (مانند آلودگی هوا) و نیز با یارانه دادن به فعالیت‌هایی که برون داد مثبت تولید می‌کنند (مانند تحقیق و توسعه) ناتوانی‌های بازار را در این زمینه جبران کند (بهالا، ۱۳۰۱). فعالیت‌های بازیگران بازار در توسعه فضایی شهری دارای برون‌دادهایی است که

<sup>1</sup> Braudel, 1979

<sup>2</sup> Hayek, 1964

<sup>3</sup> Kareni, 1999

<sup>4</sup> Market failure

<sup>5</sup> Chrystal, 2000

<sup>6</sup> Distributive and spatial inequality

<sup>7</sup> John Rawls

<sup>8</sup> Thomas Piketty

<sup>9</sup> Externalities

<sup>10</sup> Connolly and Munroe, 1999

<sup>11</sup> Bhalla, 2001

می‌تواند بر رفاه سایر شهروندان تأثیر منفی (یا مثبت) داشته باشد. احداث مال‌های تجاری در محلات شهری بدون توجه به آثار مخرب آن، در نظر نگرفتن حقوق همسایگان در ساخت و سازهای شهری و... از جمله آثار جانبی در توسعه شهری می‌باشند.

≠ **کالاهای عمومی:** کالای عمومی دارای دو ویژگی اساسی است: اول، استثنانپذیری<sup>۱</sup> به این معنی که دیگران را نمی‌توان از مصرف کالای عمومی منع کرد و دوم، رقابت‌ناپذیری<sup>۲</sup> که باعث می‌شود مصرف فرد جدید، رقیب بقیه مصرف کنندگان نباشد. (عسکری، ۱۳۹۱، ۱۰۳) کالای عمومی که گاهی از آن به نام کالای جمعی یا کالای اجتماعی یاد می‌شود، یا از سوی بازار عرضه نمی‌شوند یا اگر عرضه شوند به میزان ناکافی عرضه می‌شوند. کالای عمومی با وجودی که برای بسیاری از شهروندان ضروری است، اما بازار و بخش خصوصی، انگیزه کافی برای تولید آن ندارند؛ چرا که ماهیت این نوع کالاها به گونه‌ای است که افراد پس از ساخته شدن، حاضر نیستند قیمت آن را بپردازند و در نتیجه پدیده سواری مجانی رخ می‌دهد. یک دسته مهم از کالاهای عمومی، کالای عمومی محلی یا شهری است؛ مانند مدرسه، پارکهای شهری، خیابان‌های داخل شهر، خدمات پلیس، آتش‌نشانی و غیره که بازار در عرضه آن با شکست مواجه می‌شود (امیری، ۱۳۹۱: ۳۰۷) و بنابراین لازم است دولت از طریق برنامه‌ریزی فضایی شهری این کالاها را عرضه نماید.

≠ **اطلاعات نامتقارن:** یکی از شروط برقراری کارایی در بازار، وجود اطلاعات کامل است. اما در دنیای واقعی دشوار بتوان تحقق چنین شرطی را متصور شد. تئوری اطلاعات نامتقارن موضوعی مهم و بحث‌انگیز در ادبیات اقتصادی است که پایه‌های نظری آن توسط سه محقق بزرگ اقتصادی جرج آکرلوف، مایکل اسپنس و جوزف استیگلیتز کامل شد. اطلاعات نامتقارن به حالتی گفته می‌شود که اطلاعات شفافی در رابطه با وضعیت بازار وجود نداشته باشد و یک طرف مبادله اطلاعات بیشتری نسبت طرف دیگر دارد که به کزگزینی و کژمنشی بازیگران بازار منجر می‌شود. در توسعه فضایی شهری به دلیل وجود مبادلات مختلف، عدم تقارن اطلاعات بین طرفین درگیر وجود دارد که می‌تواند کارکرد مناسب بازار را منحرف سازد. در این رابطه دولت می‌تواند با ایجاد چارچوب‌های نهادی، حقوقی و تنظیم‌گری برای شفاف شدن اطلاعات در بازار مداخله نماید.

≠ **انحصار طبیعی:** انحصار طبیعی وضعیتی از فعالیت اقتصادی است که بنگاه‌های کوچک رقابتی (با تعداد زیاد) نمی‌توانند آن را به صورت بهینه (و با حداقل هزینه متوسط) انجام دهند. از این رو، بهتر است دولت (مانند یک بنگاه انحصاری) نظارت آنها را در اختیار بگیرد. نظارت بر تکنولوژی‌های عظیم، صنعت انرژی، صنعت آب، مخابرات و مانند آن از نمونه انحصارهای طبیعی در تعدادی از کشورهاست. (دادگر، ۱۳۹۵، ۱۳۱) در توسعه فضایی شهر نیز به دلیل نیاز به زیرساختهایی که توسط بنگاه‌های کوچک قابل ارائه نمی‌باشد نیاز به مداخله دولت است چرا که بازار در ارائه این خدمات از کارایی لازم برخوردار نمی‌باشد.

≠ **هزینه مبادله:** یکی از موارد شکست بازار هزینه مبادله است که در اقتصاد مرسوم یا نادیده گرفته می‌شود یا ناچیز انگاشته می‌شود. این موضوع در بخش آخر مقاله بحث می‌شود.

شناخت محدودیت‌های بازار در توسعه فضایی شهری به این معنی نیست که باید آن را نادیده گرفت بلکه آن چه مورد نیاز است یک مکانیزه بازخوردی است که به بازار امکان اصلاح بدهد و این چیزی است که بازار کنترل شده را به خدمت برنامه‌ریزی می‌گیرد. همچنان که پیش از این اشاره شد در واقع سازوکار بازار و نهاد دولت باید در خدمت یکدیگر باشند، چرا که دستیابی به توسعه پایدار شهری به واسطه نارسایی‌های بازار و دولت و عدم قطعیت‌های آینده به نهادسازی و حکمروایی خوب نیازمند است.

<sup>1</sup> None-Excludability

<sup>2</sup> Non-rivalry

### دولت: تعریف، وظایف و نارسایی‌ها در برنامه‌ریزی فضایی شهری

دولت<sup>۱</sup> مفهومی فراگیر و پایدار است و شامل حکومت<sup>۲</sup> هم می‌شود. در واقع، دولت ساخت قدرتی است که بنا به اراده یک ملت برای حفظ کشور و دفاع از سرزمین و مردمان آن بر پا می‌شود. سرزمین (قلمرو، وطن)؛ جمعیت (ملت) و قدرت سیاسی (حاکمیت) سه عنصر تشکیل دهنده دولت هستند که سه رأس یک مثلث را تشکیل می‌دهند و موجودیت هر یک وابسته به دیگری است (آشوری، ۱۳۷۰؛ دونلوی و آلری<sup>۳</sup>، ۱۹۸۷). مهم‌ترین ابزار دولت‌ها در طول تاریخ، ابزار «زور مشروع» است. بنابراین، تعریف دولت براساس این ابزار چنین است: «دولت نهادی است که برای اجرای قواعد و مقررات خود در داخل یک سرزمین، به طور انحصاری، زور مشروع به کار می‌برد» (بشیریه، ۱۳۹۷). وظیفه دولت در یک جامعه ابتدایی حفظ نظم و تأمین امنیت بوده و با گسترش و پیچیدگی روابط انسانی، نقش دولت نیز گسترش یافته و ابعاد مختلفی از فعالیتهای اقتصادی و غیر اقتصادی را شامل می‌شود (متوسلی، ۱۳۷۳، ۴). تاریخ جهان شاهد سه مرحله در رابطه با نقش و جایگاه اقتصادی دولت است. در مرحله اول از دولت به عنوان «پیشران نخست» یاد می‌شد و مالکیت و مدیریت بسیاری از بخش‌های اقتصاد به آن سپرده شد. در مرحله دوم سیاستهای تعدیل ساختاری با شدت هر چه تمام‌تر در جهت کاستن از حجم دولتها در اقتصاد به انجام رسید و از دولت به عنوان «عاملی ناکارآمد» یاد شد. در نهایت با شکست هر دو دیدگاه حاکم در مرحله‌های اول و دوم، اغلب متفق به ورود به یک مرحله جدید در احیای دولت شدند و در آن «تعامل دولت و بازار» به جای تقابل آنها پیگیری می‌شود که به عنوان نظریه‌های دولت-بازار و یا بازار-دولت شناخته می‌شود (هریسوایت، ۲۰۰۲).

امروزه دولت‌ها به دلایل متعددی به ایفای نقش در زمینه اقتصاد شهری می‌پردازند و در حل مسائل مختلف شهری ناگزیر به دخالت‌اند (اکبری، ۱۳۹۶، ۳۰۲). حتی در کشورهای توسعه یافته با اقتصاد بازار آزاد که از لحاظ نظری، دخالت دولت در مسائل اقتصادی در کمترین حد ممکن است، مدیران و برنامه‌ریزان بخش دولتی در تهیه و اجرای طرح‌های شهری و دخالت در حل و فصل مسائل شهری پیشگام بوده‌اند. در مباحث مرتبط با برنامه‌ریزی فضایی شهری و کنترل توسعه، پاسخ‌های متفاوتی به این سؤال داده شده است که چرا اساساً جامعه نهاد تنظیم کاربری اراضی شهری توسط دولت را انتخاب می‌کند؟ (لای<sup>۵</sup>، ۱۹۹۴) بسیاری از پاسخ‌ها از اقتصاد رفاه پیگویی<sup>۶</sup> استفاده کرده‌اند، که از مفهوم شکست بازار<sup>۷</sup> برای پاسخگویی به مداخلات بخش عمومی استفاده می‌کند (الکساندر، ۲۰۰۱). در برنامه‌ریزی فضایی شهری نیز همین منطبق مداخله بخش عمومی را توجیه می‌کند که در غیر این صورت یک بازار املاک و مستغلات خودانگیخته و یک فرآیند توسعه کنترل نشده وجود خواهد داشت (مور، ۱۹۷۸؛ میلز، ۱۹۷۹؛ کلاسترمن، ۱۹۸۵<sup>۸</sup>). این در واقع یک پاسخ خاص برای پرسش گسترده درباره نقش اجتماعی برنامه‌ریزی است که هنوز در بین صاحب نظران مورد بحث است. هنگامی که موضوع به وسیع‌ترین مفهوم به برنامه‌ریزی و مداخله عمومی محدود می‌شود، عقلانیت اثباتی متنوعی ارائه می‌شود.

از منظر دیدگاه نهادی، این‌ها شامل پیوند برنامه‌ریزی و حکمروایی (هیلی، ۱۹۹۷) یا کارکردهای دولت (فردریش<sup>۹</sup>، ۱۹۶۹) است. از جنبه اقتصادی-اجتماعی، این موارد شامل توجیه عدم موفقیت بازار می‌شوند، که با استدلال‌های نظریه بازی‌ها و نظریه انتخاب عمومی (الکساندر، ۱۹۹۲) و قالب کمونیستی برای یک حوزه عمومی تکمیل شده است (فریدمن، ۱۹۸۷؛ اتریونی<sup>۱۰</sup>، ۱۹۹۳). نظام بازار و دست نامرئی آن با پشتوانه نظری و فلسفی قوی در عمل نتوانست در همه حوزه‌ها موفق باشد. آنچه تجربه نشان داده این است که بازارها شکست می‌خورند و دولت‌ها اغلب در تصحیح کردن شکستهای بازار موفق نیستند. رویکرد استاندارد در امور عمومی و غالب علم اقتصاد این است که فرض کنیم دولتها را می‌توان به عنوان برنامه‌ریزان اجتماعی خیرخواه و سازگار با

<sup>1</sup> State

<sup>2</sup> Government

<sup>3</sup> Dunleavy and O'Leary, 1987

<sup>4</sup> Harrisswhite, 2002

<sup>5</sup> Lai, 1994

<sup>6</sup> Pigouvian Welfare Economics

<sup>7</sup> market failure

<sup>8</sup> Moore, 1978; Mills, 1979; Klosterman, 1985

<sup>9</sup> Friedrich, 1969

<sup>10</sup> Etzioni, 1993



زمان، تقویت‌کننده قراردادها یا توزیع‌کننده مجدد برای بهبود رفاه در نظر گرفت (أغلو<sup>۱</sup>، ۲۰۱۳). اما در واقع اینگونه نیست و دولت‌ها نیز با شکست مواجه می‌شوند. دولت در عمل در انجام برخی وظایف محول شده‌اش از جمله در شهر و برنامه‌ریزی شهری به دلایلی چون موارد زیر شکست می‌خورد:

≠ **اطلاعات محدود دولت:** یکی از عوامل اصلی پدیدآورنده نارسایی بازار در اقتصاد پویا عدم قطعیت‌های آینده است. با وجود این، همانطور که هایک<sup>۲</sup> بیان می‌کند هیچ تضمینی وجود ندارد که دولت بتواند بهتر از بخش خصوصی آینده را پیش‌بینی کند (آزاد آرمکی، ۱۳۸۵، ۲۷۲). این نارسایی‌ها، که از توان محدود دولت در گردآوری و تحلیل اطلاعات ناشی می‌شود، به دلیل افزایش و پیچیده‌تر شدن ابزار دخالت در بازار زیادتر می‌شود. در شهر نیز دولت برای برنامه‌ریزی فضایی و دخالت در توسعه شهری از اطلاعات محدودی برخوردار است که از کارکرد مناسب آن می‌کاهد. در واقع با وجود پیچیدگی‌های زیاد شهری، دولت و برنامه‌ریزان ناتوان از شناخت کامل محیط شهری هستند و در نتیجه برنامه‌های شهری نامتناسب و با تحقق‌پذیری کم برای شهر تدوین می‌شود.

≠ **پیگیری نفع شخصی و حزبی افراد در دولت:** این نوع شکست دولت بیشتر از سوی نظریه انتخاب عمومی<sup>۳</sup> مطرح شده است. طبق این نظریه انگیزه افراد در بخش خصوصی با انگیزه آنها در بخش دولتی تفاوتی ندارد؛ یعنی چنان که افراد در بخش خصوصی به دنبال منفعت‌طلبی شخصی هستند، وقتی به پست‌های دولتی می‌رسند نیز به دنبال منفعت‌طلبی شخصی می‌باشند (بوکانان، ۱۹۷۷؛ کینگ، ۱۹۸۷<sup>۴</sup>). این موضوع در روند تهیه، تصویب و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های شهری قابل ردیابی است که افراد به جای پیگیری منافع عمومی به دنبال منافع شخصی و گروهی خود هستند.

≠ **کنترل محدود بر دیوان سالاری و رانت‌جویی:** این مورد از شکست دولت مرتبط با مسئله فساد و رانت‌جویی در دولت است که توسط نظریه دولت رانتیتر<sup>۵</sup> حمایت می‌شود (ببلاوی، ۱۹۸۷؛ راس، ۲۰۰۳<sup>۶</sup>). در توسعه فضایی شهری به ویژه در کشورهای نفتی مشکل رانت‌جویی در دولت به دلیل عدم وجود شفافیت و پاسخگویی با شدت بیشتری پیگیری می‌شود که یکی از دلایل مهم شکست دولت در این زمینه است.

≠ **وجود دولت نفوذهای ناهمگن:** در این حالت گروه‌های فشار متفاوت با اهداف گوناگون، ولی در جهت منافع شخصی خود به دولت فشار می‌آورند و دولت را انجام اهداف اصلی آن دور می‌کنند. در مواردی تیم سیاسی و مجریان آنها ناگزیرند رجحان‌های افراد و گروه‌هایی را در دستور کار سیاستی خود قرار دهند که به انحای مختلف به آنها کمک و مساعدت کرده‌اند (عسکری، ۱۳۹۱، ۱۲). در برنامه‌ریزی توسعه فضایی شهری به دلیل وجود فشارهای اعمال شده از سوی گروه‌های مختلف و با منافع متضاد بر دولت، امکان انحراف از اهداف تعیین شده می‌تواند به شکست دولت در این زمینه منجر شود.

≠ **کنترل محدود بر واکنش عوامل اقتصادی به اقدامات دولت:** کارگزاران اقتصادی هر تغییر قابل پیش‌بینی در سیاست دولت را در شکل‌گیری انتظارات خود دخالت می‌دهند؛ از این رو، دولت در اجرای سیاست‌های خود شکست می‌خورد و تنها موقعی می‌تواند موفق باشد که این تصمیمات سیاستی غیرقابل پیش‌بینی باشند (امیری، ۱۳۹۱، ۱۳۸). پیش‌بینی رفتار تمام عوامل اقتصادی در برنامه‌ریزی فضایی و توسعه شهری تقریباً غیرممکن است و این عدم کنترل شکست دولت در رسیدن به اهداف توسعه شهری را در پی خواهد داشت.

≠ **آثار جانبی:** گرچه بسیاری از مداخلات دولتی برای به حساب آوردن آثار جانبی تولید بنگاه‌های خصوصی و برقراری کارایی است؛ اما فعالیت دولت نیز می‌تواند همراه با آثار جانبی باشد. هرگونه آثار جانبی القایی فعالیت‌های دولتی - مثبت یا منفی - سیاست‌گذاری عمومی را از نتایج کاراً منحرف می‌سازد، چرا که اگر این آثار در هنگام تصمیم‌گیری قابل پیش‌بینی بودند قطعاً بر کمیت و کیفیت سیاست‌ها اثر می‌گذاشتند (رنانی، ۱۳۸۹). بنابراین آثار جانبی حاصل از تصمیمات دولت در توسعه فضایی شهری نیز می‌تواند اثرات فراگیر مثبت یا منفی بر رفاه شهروندان داشته باشد.

<sup>1</sup> Acemoglu, 2013

<sup>2</sup> Friedrich Hayek

<sup>3</sup> public choice theory

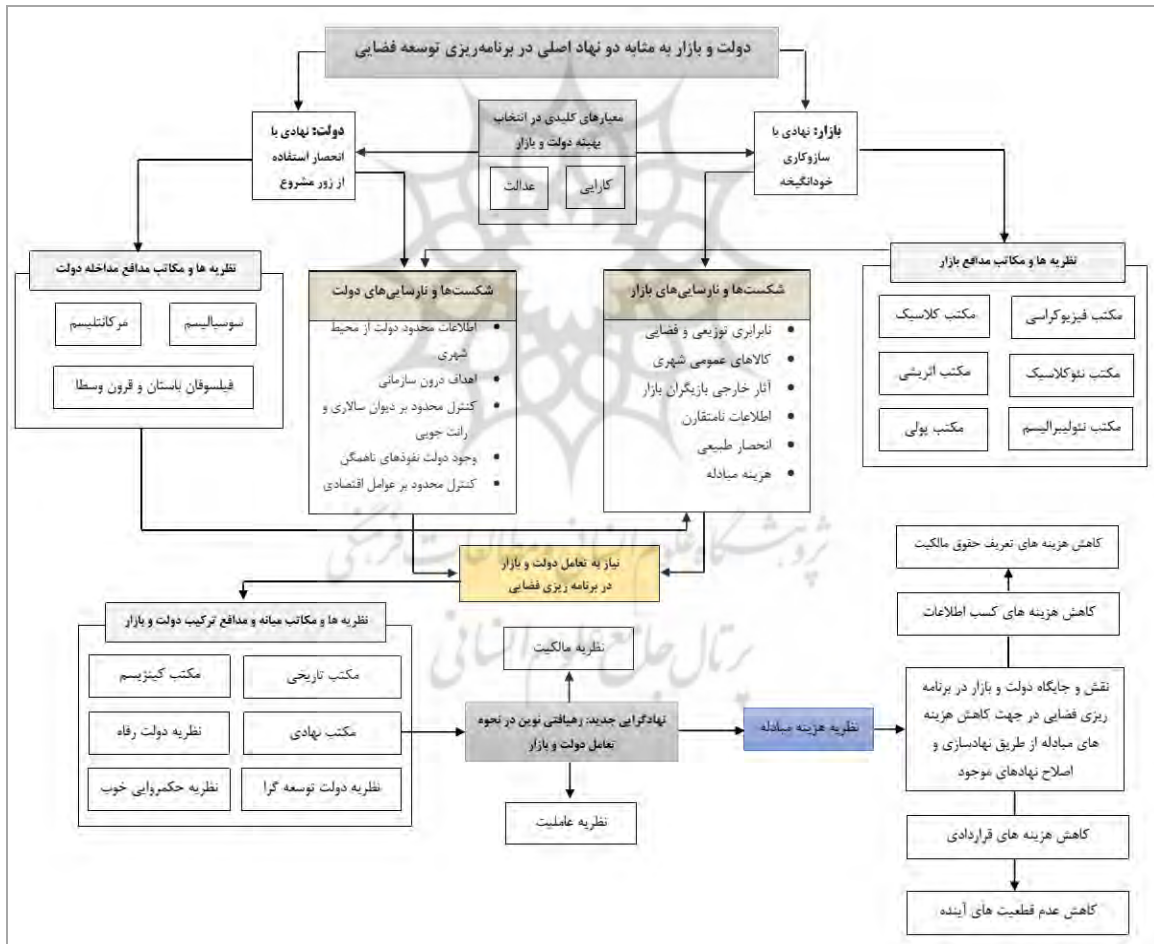
<sup>4</sup> Buchanan, 1977; King, 1987

<sup>5</sup> Rentier state

<sup>6</sup> Beblawi, 1987; Ross, 2003

## روش پژوهش

روش تحقیق پژوهش حاضر متأثر از ماهیت کیفی پرسش پژوهش و برای تبیین یک چارچوب مفهومی، بر مبنای مطالعه سیستماتیک منابع و همچنین روش تحلیلی- توصیفی تهیه و تنظیم شده است. به منظور گردآوری اطلاعات مورد نیاز و در راستای هدف تبیینی مقاله از روش اسنادی و کتابخانه‌ای و تحلیل محتوای جدیدترین مقالات علمی و کتب اصلی مربوطه استفاده شده است. با انتخاب روش تحلیلی- توصیفی به عنوان راهبرد پژوهش و در جهت دستیابی به هدف مقاله، فرایندی پنج مرحله‌ای طی شده است: در گام نخست مفاهیم مرتبط با بازار، ماهیت، ساختار و عملکرد و شکست‌های آن در برنامه‌ریزی و توسعه فضای شهری پرداخته شد. در گام دوم نهاد دولت، وظایف و عناصر آن، نارسایی‌ها و نقش تاریخی آن در توسعه و برنامه‌ریزی ردیابی می‌شود. در گام بعد دیدگاه مکاتب و نظریه‌های مختلف در مورد نقش و جایگاه دولت و بازار در توسعه به طور خلاصه تشریح و در سه دسته‌بندی کلی ارائه شد. گام چهارم به رهیافت نهادگرایی به عنوان یک رویکرد میانه و متأخر پرداخته و به پایه‌های روش‌شناختی آن و نقش نهادها در توسعه اشاره می‌کند و در نهایت در گام نهایی موضع نهادگرایی جدید نسبت به نقش و جایگاه دولت و بازار در برنامه‌ریزی ردیابی و تشریح شده و از منظر نظریه هزینه مبادله به آن پرداخته خواهد شد. در شکل (۱) روش کار پژوهش آمده است.



شکل ۱. روش کار پژوهش در ردیابی نقش و جایگاه دولت و بازار در توسعه شهری با تأکید بر نهادگرایی جدید و نظریه هزینه مبادله

## یافته‌ها و بحث

## دسته‌بندی و مقایسه دیدگاه‌های اقتصاد سیاسی در خصوص نقش دولت و بازار در توسعه (شهری)

هرگونه تجزیه و تحلیل در مورد روابط دولت و بازار، به شدت به دیدگاه نظری خاصی که اتخاذ می‌شود وابسته است (آدامز، دانز و وایت<sup>۱</sup>، ۲۰۰۵). بحث در میان مکاتب مختلف اقتصادی-سیاسی پیرامون حوزه مداخله دولت و بازار در توسعه از دیرباز وجود داشته است، اختلاف نظرهای موجود در این ارتباط به طور عمده ناشی از تفاوت در مفروضاتی است که هر نظریه بر آن استوار است. در اینجا با تحلیل محتوای نظریات موجود و با در نظر گرفتن تعداد و مبانی گسترده این نظریات و مکاتب، مهم‌ترین آنها در خصوص جایگاه و نقش دولت و بازار در توسعه (شهری) به طور خلاصه ارائه و جمع‌بندی می‌شود. ردیابی متون نظری نشان می‌دهد که دیدگاه‌های متعددی از طرف صاحب‌نظران و متفکرین در مورد توسعه به طور عام و توسعه منطقه‌ای و شهری به طور خاص ارائه شده است که بحث اصلی آن‌ها یافتن راه‌های توسعه و مورد کنکاش قرار دادن ریشه‌های توسعه‌یافتگی است. اما مروری بر این نظریات این مطلب را روشن می‌سازد که دیدگاه‌های فوق‌الذکر به طور عمده قابل تقسیم‌بندی به سه دسته کلی می‌باشند:

**دسته نخست:** دیدگاه‌هایی که دستیابی به توسعه (شهری) را از طریق بازار آزاد و رقابت می‌دانند و تحت عنوان نظریات راست‌گرا از آن‌ها یاد می‌شود.

در این گروه از نظریات که بخش وسیعی از تاریخ اقتصاد سیاسی را به خود اختصاص داده است (گرچی و مدنی، ۱۳۸۴)، اعتقاد بر این است که دستیابی به توسعه از طریق برقراری سازوکار بازار آزاد میسر بوده و باید از هر گونه مداخله که این سازوکار را مختل می‌نماید ممانعت گردد. این دسته از نظریات را می‌توان در طول تاریخ اقتصاد سیاسی توسعه به دیدگاه نظریه پردازان مکاتب فیزیوکراتها<sup>۲</sup>، کلاسیک<sup>۳</sup>، نئوکلاسیک، اتریش، پولی<sup>۴</sup> و نئولیبرالیسم<sup>۵</sup> ارجاع داد.

**دسته دوم:** دیدگاه‌هایی که دخالت دولت در توسعه (شهری) به صورت گسترده به‌ویژه در به مالکیت عمومی در آوردن ابزار تولید را لازمه دستیابی به توسعه می‌دانند. در تقابل با دیدگاه‌هایی که شرایط بازار آزاد و لسه‌فر<sup>۶</sup> را برای توسعه مناسب می‌دانستند، این دسته از نظریه‌پردازان، بر مداخله گسترده دولت در اقتصاد و برنامه‌ریزی مرکزی برای رسیدن به توسعه به طور عام و توسعه شهری از طریق برنامه‌ریزی محلی به‌طور خاص تأکید می‌کردند. این طریقه تفکر را می‌توان در طول تاریخ اقتصاد سیاسی توسعه در دیدگاه فیلسوفان باستان و قرون وسطی و نظریه پردازان مکتب مرکانتلیسم<sup>۷</sup>، سوسیالیسم<sup>۸</sup> و نظریه نئومارکسیسم ردیابی کرد.

**دسته سوم:** در پی ناکامی‌های دیدگاه‌های مبتنی بر بازار آزاد و نظریات مبتنی بر دخالت گسترده دولت در توسعه (شهری)، رویکردهایی در جهت اصلاح آنها شکل گرفته و به تدریج گسترش یافتند که نه شرایط بازار آزاد و نه دخالت گسترده و بی‌حدو مرز دولت را منجر به توسعه شهری نمی‌دانستند. بلکه بر خلاف این دو، معتقد به دخالت محدود دولت با در نظر گرفتن شرایط و مقتضیات زمانی و مکانی بودند و راه‌حلی میانی را برای توسعه پیشنهاد می‌کردند. این دیدگاه را می‌توان در طول تاریخ اقتصادی سیاسی به دیدگاه نظریه‌پردازان مکتب تاریخی<sup>۹</sup>، مکتب نهادی<sup>۱۰</sup>، مکتب کینزی<sup>۱۱</sup> و کینزی جدید، نظریه دولت رفاه، حکمروایی خوب<sup>۱۲</sup> و نهادگرایی ارجاع داد.

<sup>1</sup> Adams, Dunse, & White, 2005

<sup>2</sup> Physiocracy

<sup>3</sup> Classic school

<sup>4</sup> Monetary School

<sup>5</sup> Neo-Liberal theory

<sup>6</sup> Laissez-faire: رویکردی اقتصادی است که طبق آن تراکنش میان افراد باید عاری از هرگونه دخالت حکومت باشد. لسه فر از مبانی فکری اقتصاد آزاد و لیبرالیسم کلاسیک محسوب می‌شود و معمولاً در تقابل با برنامه‌ریزی مرکزی از سوی حکومت اقتدارگرا یا دخالت‌گری حکومت در جهت سوق دادن فعالیت‌های اقتصادی به جانب دلخواه [حکومت] به کار می‌رود.

<sup>7</sup> Mercantilism

<sup>8</sup> Socialisme

<sup>9</sup> Historical School

<sup>10</sup> Institutional school

<sup>11</sup> Keynesian School

<sup>12</sup> Good governance

جدول ۱

دسته‌بندی دیدگاه مکاتب مختلف اقتصاد سیاسی در مورد دخالت دولت در توسعه (شهری)

دسته بندی کلان دیدگاه‌ها و مکاتب	نام مکتب یا نظریه	میزان دخالت دولت	نقش و جایگاه دولت (در مقابل بازار) در توسعه و برنامه‌ریزی (شهری)
دیدگاه‌های مبتنی بر مداخله گسترده دولت در توسعه	باستان و قرون وسطا	زیاد	ثروت جامعه شهری متعلق به دولت، برقراری عدالت در شهر، محدودیت مالکیت اراضی خصوصی شهری
	سوداگری یا مرکانتلیسم	زیاد	توسعه زیرساخت‌های صادرات، تشویق صادرات و واردات کالاهای واسطه‌ای، محدود کردن واردات کالاهای نهایی، تولید کالاهای عمومی شهری
دیدگاه‌های مبتنی بر بازار آزاد و حداقل دخالت دولت در توسعه	سوسیالیسم	مداخله قوی و کامل	وظایف برنامه‌ریزی شهری، اجرا و نظارت در کلیه بخش‌های تولیدی، خدمات اقتصادی و اجتماعی شهری
	فیزیوکرات‌ها	کمترین دخالت	واگذاری امور به نظام طبیعی (دولت نگهبان نظام طبیعی)، ایجاد امنیت داخلی و خارجی، حفاظت از اصول مالکیت شخصی، پرداختن به امور عام‌المنفعه
	کلاسیک‌ها	کمترین دخالت	عدم دخالت دولت در امور اقتصادی شهری مگر مواردی که بازار در آنها کارا نیست، مواردی مانند عرضه کالاهای عمومی شهری و تعریف و تضمین حقوق مالکیت
	مکتب اتریشی	بسیار کم	مخالفت شدید با دخالت دولت و اعتقاد به طبیعی بودن شکست‌های بازاری و عدم نیاز به دخالت دولت در توسعه شهری
دیدگاه‌های میانه درباره نقش دولت و بازار در توسعه	نئوکلاسیک	کم	دخالت دولت تا حدی که باعث انحراف کارکرد کارگزاران اقتصادی نشود. دخالت در موارد شکست بازار و عدم تحقق رقابت کامل
	مکتب تاریخی آلمان	دخالت بیشتر از حد کلاسیکی	اعمال سیاست‌های گمرکی مناسب، تعیین خط مشی اقتصادی، هماهنگی رشد در بخش‌های مختلف شهری، تامین کالاهای عمومی شهری، وضع قوانین لازم برای تعیین حدود فعالیت بخش خصوصی
	مکتب کینزی	متوسط	دخالت دولت در زمان شکست بازار و بیکاری و رکود
	مکتب کینزی جدید	متوسط	دخالت دولت در زمان شکست بازار - بازگرداندن تعادل بین بازار، دولت و جامعه مدنی - جلوگیری از قدرت بازار متمرکز
	دولت رفاه	زیاد (بیش از کینزی و کمتر از سوسیالیستی)	کلیه وظایف کینزی، رفع فقر و ایجاد حداقل زندگی برای تمام مردم در حد معیشت شرافتمندانه
	حکروایی خوب	مکمل بازار	دولت باید ۱- مردم سالار؛ ۲- عدالت مدار؛ ۳- پاسخگو و ۴- مشارکت جو باشد.
نهادگری (جدید)	مکمل بازار	کاهش هزینه مبادله در بازار از طریق نهادسازی	

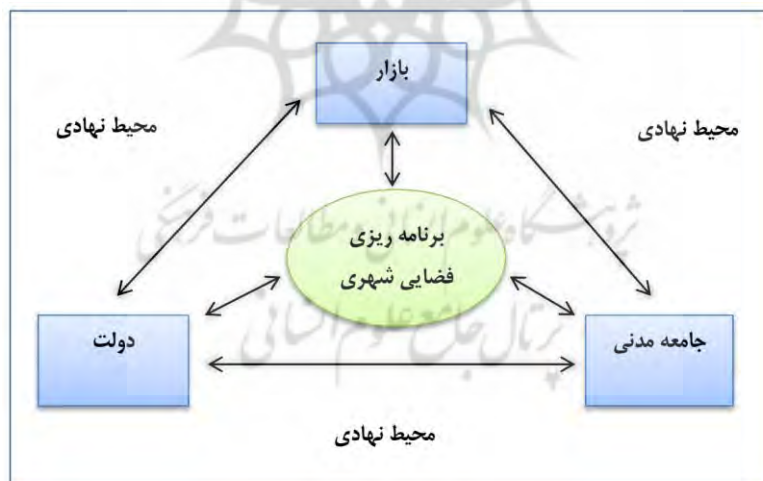
پس از کم‌سو شدن دیدگاه‌های مبتنی بر دخالت گسترده دولت در اقتصاد در پایان دهه ۱۹۸۰ از یک‌سو و نمود یافتن بحران‌های پی‌درپی در توسعه‌های مبتنی بر نظریات نئولیبرالیسم و اصلاحات ساختاری از سوی دیگر، نظریه‌پردازان بیشتری به رویکرد سوم و میانه و به ویژه مکتب نهادگرایی و حکمروایی خوب<sup>۱</sup> به‌عنوان راهبرد اصلی توسعه شهری و منطقه‌ای توجه نموده (شریف‌زادگان و دیگران، ۱۳۹۴) و بر این موضوع تأکید داشته‌اند که باتوجه به ویژگی‌های عصر کنونی، نه می‌توان به بازار آزاد برای فراهم آوردن توسعه مناسب و منطبق بر زمینه مورد نظر خوش‌بین بود و نه می‌توان کلیه وظایف توسعه شهری و منطقه‌ای را به دولت‌ها سپرد؛ بلکه راهبرد اساسی توسعه فضایی آن است که دولت خود را از دخالت مستقیم در کلیه امور توسعه فضایی شهری خارج کرده و به سان دولتی توسعه‌گرا، با شناخت شرایط موجود و نهادهای مؤثر در توسعه و بر عهده گرفتن نقش نظارتی و کنترلی بر بازار آزاد، تنها به بهبود ترتیبات نهادی و در نتیجه فراهم‌آوردن زمینه مناسب برای توسعه و برنامه‌ریزی فضایی شهری کمک نماید و بدین طریق به توسعه فضایی در جهت توسعه پایدار و همه‌جانبه شکل بخشد.

<sup>۱</sup> Good governance

### موضع نهادگرایی جدید نسبت به دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی شهری

رهیافت نهادی یکی از متأخرترین رهیافت‌هایی است که مباحث جدیدی را به‌ویژه از دهه ۱۹۹۰ میلادی در ادبیات توسعه مطرح کرده است (شریف‌زادگان و ملک‌پور اصل، ۱۳۹۴). این حرکت از اواخر قرن ۱۹ به‌ویژه در میان اقتصاددانان آمریکایی بروز نمود. نهادگرایی قدیم با آثار ویلن<sup>۱</sup>، کامونز<sup>۲</sup> و میچل<sup>۳</sup> مطرح شد. نظریه‌های نئوکلاسیک به دلیل نادیده گرفتن عناصر و فضاها غیر اقتصادی که افراد در آن تصمیم می‌گیرند از سوی نهادگرایان قدیم مورد انتقاد قرار گرفته است. اما نهادگرایی جدید با پذیرش فروض اساسی «رقابت» و «کمیایی» اقتصاد نئوکلاسیک و نپذیرفتن «عقلانیت ابزاری» در تلاش است به تعدیل و توسعه آن بپردازد. از مؤثرترین نظریه‌پردازان نهادگرایی جدید می‌توان به رونالد کوز، داگلاس نورث، الیور ویلیامسون، الینور استرام و عجم اوغلو<sup>۴</sup> اشاره نمود. نهادگرایی جدید در پی پاسخ‌های جدید برای پرسش‌های سنتی اقتصاد توسعه نیست بلکه به دنبال پاسخ به پرسش‌های جدید است؛ چرا نهادها به شکل امروزی آن به وجود آمده‌اند (ویلیامسون، ۲۰۱۰).

همانطور که اشاره شد تا پیش از مطرح شدن دیدگاه‌های میانه و به‌ویژه رهیافت نهادی جدید، نسبت به نقش دولت و بازار در توسعه، جهت‌گیری کاملاً یک‌طرفه و به جانب یکی از این دو صورت می‌گرفت و برنامه‌ریزی و بازار در تضاد با یکدیگر قرار داشتند. دیدگاه نهادگرا در جستجوی آن است تا ضمن رد این دوگانگی، بنیانی نظری را مطرح نماید که برنامه‌ریزی را نه صرفاً به بخش خصوصی و نه به بخش عمومی نسبت دهد. این دیدگاه در برنامه‌ریزی بر اهمیت نهادها به عنوان جنبه‌ای از جامعه تأکید نموده و بیان می‌کند که خود برنامه‌ریزی نیز یک نهاد و بر ساخت اجتماعی است. عمل برنامه‌ریزی به میزان قابل توجهی متأثر از محیط نهادی و ساختارهای قانونی است که در اثر نقش و قدرت اجتماعی معین می‌شود. قیاس انطباقی برنامه‌ریزی شهری در کشورهای مختلف این دیدگاه را قوت می‌بخشد. در رویکرد نهادگرایی جدید دولت با نهادسازی شرایط را برای توسعه از طریق حکمروایی خوب فراهم می‌سازد تا از این طریق به تعاملات بهتر جامعه مدنی، بازار و دولت دست یابد. در شکل (۲) مدل مفهومی کلان نحوه تعاملات دولت، بازار و جامعه مدنی از دیدگاه نهادگرایی جدید آمده است. در واقع در مدل ارائه شده بر این نکته تأکید شده است که از منظر نهادگرایی جدید، برنامه‌ریزی فضایی شهری در تضاد با بازار و یا متعلق به دولت نیست و در صورتی به اهداف خود می‌رسد که از حمایت جامعه مدنی برخوردار بوده و به محیط نهادی که در آن قرار گرفته است توجه شود.



شکل ۲. مدل کلان مفهومی تعاملات و جایگاه دولت، بازار و جامعه مدنی در برنامه‌ریزی فضایی شهری

نهادها به وسیله کاهش نامعلومی موجب معقول‌تر شدن انتظارات برنامه‌ریزان می‌شوند. با وجود اینکه نهادها نمی‌توانند کنترل کامل بر محیط را عملی سازند، اما با افزایش امکان پیش‌بینی و آینده‌نگری، برنامه‌ریزی را به‌عنوان عملی که برای آینده تدبیر

<sup>1</sup>Torstein Veblen

<sup>2</sup>John Roger Commons

<sup>3</sup>Wesley Mitchell

<sup>4</sup>Ronald Coase, Douglass North, Oliver E. Williamson, Elinor Ostrom, Daron Acemoglu

<sup>5</sup>Williamson, 2010



می‌شود ممکن می‌سازند. با تحلیل محتوای آثار مطرح در نهادگرایی جدید، نقش دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی شهری و نحوه تعامل آنها در چند اصل کلیدی قابل ارائه است:

≠ از دیدگاه نهادگرایی جدید رابطه دولت و بازار در برنامه‌ریزی فضایی شهری به عنوان مهمترین نهادها در این فرآیند باید به صورت دوسویه و همکارانه باشد. این مهم از سوی اکثریت نهادگرایان جدید مورد تأکید قرار گرفته است.

≠ پیامدهای برنامه‌ریزی فضایی شهری به شدت به تعریف درست نقش و جایگاه دولت و بازار به عنوان دو نهاد اصلی در توسعه وابسته است. دخالت دولت در اموری که بازار در برآوردن آن از کارایی بهتری برخوردار است، افزایش هزینه‌های توسعه و ناکارآمدی کل سیستم برنامه‌ریزی را پی خواهد داشت.

≠ مهم‌ترین علت شکست برنامه‌های توسعه فضایی شهری از نظر نهادگرایی جدید عدم توجه به نهادها و ویژگیهای آنها در بستر محیط نهادی کلان اجتماع است. نهادهای رسمی و غیررسمی در هر محیط نهادی تعیین‌کننده مسیر نتایج برنامه‌ریزی و روابط دولت و بازار در آن هستند.

≠ در فرآیند برنامه‌ریزی فضایی شهری دولت باید با اقدامات درست و اصولی، زمینه‌های مناسب و قوانین بازی را فراهم کند. در واقع از نگاه نهادگرایی جدید چارچوب حقوقی و کیفیت قانون به مثابه پیش‌نیاز رابطه دولت و بازار در برنامه‌ریزی شهری شناخته می‌شود.

≠ از دیدگاه نهادگرایی جدید کارکرد مطلوب و بهینه دولت و بازار و روابط میان آنها در برنامه‌ریزی فضایی شهری به نحوه عمل جامعه مدنی وابسته است. جامعه مدنی قوی با قدرت چانه‌زنی می‌تواند از زیاده‌روی‌های بازار و دولت جلوگیری نموده و به بازگرداندن تعادل میان این سه در جهت رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده برنامه‌ریزی کمک نماید.

≠ ایجاد «نهادهای فراگیر<sup>۱</sup>» و کاستن از «نهادهای بهره‌کش<sup>۲</sup>» به عملکرد بهتر دولت و بازار در برنامه‌ریزی شهری منجر خواهد شد. نهادهای فراگیر به مشارکت و آزادی بیشتر کمک کرده و از انحصارات به وجود آمده از طریق نهادهای بهره‌کش جلوگیری می‌کنند.

≠ اما مهم‌ترین اصل مورد تأکید نهادگرایان جدید در مورد نقش و جایگاه دولت و بازار در برنامه‌ریزی به مفهوم هزینه مبادله اشاره دارد که در ادامه به تشریح آن پرداخته می‌شود. نهادگرایی جدید بر این باور است که برای آن که مجموعه بازیگران توسعه شهری بتوانند به گونه کارا تصمیم بگیرند، تولید کنند و دست به مبادله بزنند، باید آن ترکیبی از دولت و بازار انتخاب شود که «هزینه مبادله» برای تصمیمات خصوصی و «سواری مجانی» برای تصمیمات عمومی جامعه، حداقل شود.

### فراسوی دولت و بازار: برنامه‌ریزی فضایی شهری به مثابه کاهنده هزینه مبادله

نظریه هزینه مبادله با انتشار مقاله «ماهیت بنگاه» در سال ۱۹۳۷ توسط رونالد کوز<sup>۳</sup> بنیان‌گذار اقتصاد نهادی جدید مطرح شد. ورود این شاخه از اقتصاد به نظریه برنامه‌ریزی<sup>۴</sup>، با این حال تاریخ بسیار جدیدتری دارد (وبستر و لای<sup>۵</sup>، ۲۰۰۳، بیوتلار، ۲۰۰۴). این مکتب فکری در علم اقتصاد معتقد است مبادله‌های اقتصادی دارای هزینه می‌باشند و این نهادها هستند که این هزینه‌ها را کاهش می‌دهند (دینگ<sup>۶</sup>، ۲۰۰۹). هزینه‌های مبادله به تمام هزینه‌های دیگر به غیر از هزینه‌های تولید کالاهای فیزیکی<sup>۷</sup> اشاره دارد (شریف‌زادگان و ملک پور، ۱۳۹۷). هزینه‌های مبادله پدیدار می‌شوند زیرا عقلانیت کامل وجود ندارد و اطلاعات کامل را که در بسیاری از مدل‌های نئوکلاسیک فرض شده است، در واقعیت موجود نیست. به جای آن، عقلانیت محدود، اطلاعات ناقص و فرصت‌طلبی وجود دارد. هزینه جستجوی اطلاعات، هزینه قرارداد و هزینه قانون‌گذاری و اعمال قانون برخی از انواع هزینه مبادله هستند (شریف‌زادگان و ابوطالب‌پور، ۱۳۸۷، ۶۰) که اغلب نادیده گرفته می‌شوند.

<sup>1</sup> Inclusive Institutions

<sup>2</sup> Abstractive Institutions

<sup>3</sup> Ronald Coase

<sup>4</sup> Planning Theory

<sup>5</sup> Webster and Lai, 2003

<sup>6</sup> Ding, 2009

<sup>7</sup> the costs of physical production

از دیدگاه نهادگرایی تولید فضای شهری نیز با انواع هزینه‌های مبادله مواجه است. چنانچه فرض کنیم که صاحبان مختلف زمین آزاد باشند تا هر طور که می‌خواهند از زمین استفاده نمایند (چه از نظر مبادله، چه نوع توسعه آن و چه فعالیتها) هزینه‌هایی برای کل جامعه ایجاد می‌کنند. هزینه‌هایی همچون کسب اطلاعات، تعریف حقوق مالکیت توسعه زمین و تضمین اعمال این حقوق از جمله هزینه‌های مبادله در فرآیند توسعه و برنامه‌ریزی شهری هستند. برای روشن‌تر شدن بحث هزینه‌های مبادله در برنامه‌ریزی فضایی شهری می‌توان به برخی از هزینه‌های مبادله در توسعه زمین شهری پرداخت. تضاد منافع، تعدد ذی‌نفعان و ذی‌نفعان، وجود مقررات پیچیده، بروکراسی اداری و ... از جمله عوامل ایجاد کننده این نوع هزینه‌ها هستند. در هر یک از مراحل توسعه زمین شهری شامل تملک زمین، تأمین مالی، آماده‌سازی زمین، ساخت و انتقال دارایی مبادله‌های احتمالی انجام می‌شود که می‌تواند هزینه‌های پیش‌بینی نشده‌ای در پی داشته باشد. بدین ترتیب فرآیند توسعه شهری با انواع مختلف هزینه‌های مبادله درگیر است که می‌تواند موجب عدم تحقق اهداف برنامه‌های شهری شود.

اگر بپذیریم که برنامه‌ریزی شهری کنشی جمعی در جهت کنترل، آزادسازی و بسط فعالیت‌های انسانی در فضا است، پس نهادی است که با جامعه سر و کار دارد؛ جامعه‌ای که در آن رقابت بر سر منابع کمیاب (نظیر زمین) بالاست و بنابراین نیازمند هماهنگی بین فعالیت‌ها و تصمیم‌های فردی است. از منظر رهیافت نهادگرایی جدید برنامه‌ریزی واکنشی است به هزینه‌های بالای مبادله‌های بازار (چه بازارهای اقتصادی و چه سیاسی) و از آنجا که با کنش اجتماعی (و عمومی) سروکار دارد، نیازمند سازمان‌های رسمی است. برنامه‌ریزی هزینه مبادله فعالیت‌های توسعه‌ای را کاهش می‌دهد. این سازمان‌ها (و نیز سازمان‌های هماهنگ‌کننده بین سازمانی)، هم در بخش عمومی و هم در بخش خصوصی وجود دارند و به منظور کاهش هزینه مبادله است که شکل می‌گیرند و لذا برنامه‌ریزی صرفاً یک فعالیت مربوط به بخش عمومی نیست بلکه در بازار نیز وجود دارد. از این منظر برنامه‌ریزی فضایی شهری هماهنگ‌کننده فعالیت‌های بازار و دولت است و نه ابزاری محدود کننده توسط هر یک برای دیگری. نظریه هزینه مبادله با طرد دوگانگی مرسوم (بازار در مقابل برنامه‌ریزی) به ادغام آن‌ها و به عنوان جنبه‌ای از حکمروایی (که شامل بخش عمومی و خصوصی هر دو است) می‌پردازد. نظریه هزینه مبادله با برقراری ارتباط بین برنامه، هماهنگی و اجرا می‌کوشد تا از فعالیت‌های موازی و حتی متناقض بازیگران فضا بکاهد، چراکه بیان می‌نماید که این فعالیت‌ها هزینه‌ها را در مجموع برای همه افزایش می‌دهند.

برنامه‌ریزی فضایی شهری چارچوبی برای هماهنگی فعالیت‌های انسانی فراهم می‌کند، در مورد مکان فعالیت یا سرمایه‌گذاری‌ها؛ چیزی که بازار آزاد ناتوان از انجام آن است. با این وصف برنامه‌ها (به عنوان یک نهاد) به کاهش هزینه‌های بازیگران در آن فضا منجر می‌شوند: افراد، خانوارها، بنگاه‌های اقتصادی، بخش عمومی، مقررات و قوانین از طریق برنامه‌ریزی همه در یک نظام سلسله‌مراتبی قرار می‌گیرند که باعث می‌شود تا از طریق هماهنگی بین فعالیت‌ها و کاهش اصطکاک‌های ناشی از فعالیت‌های متضاد و نامتجانم که خود مولد هزینه‌هاست، هزینه‌ها به طور چشمگیر کاهش یابد. در نظریه هزینه مبادله، برنامه‌ریزی فقط محدود به بخش عمومی نیست، بلکه بخش عمومی و خصوصی را با هم به عنوان عناصری از حکمروایی در نظر می‌گیرد و در واقع به جدایی بخش خصوصی و عمومی معتقد نیست. در واقع تحلیلی نهادی با استفاده از نظریه هزینه مبادله سوالی اساسی را در برنامه‌ریزی مطرح می‌نماید: چه شکل یا اشکالی از حکمرانی برای گروه‌های درگیر در یک مبادله خاص کارآمدتر است؟ همچنین می‌توان با استفاده از این نظریه معیاری را برای کارآمدی برنامه‌ریزی‌ها، برنامه‌ها و حکومت‌ها تدوین نمود: کدامیک بیشتر هزینه‌های مبادله را کاهش می‌دهد. در یک جمع‌بندی نظریه هزینه مبادله برنامه‌ریزی بیان می‌کند که برنامه‌ریزی فعالیتی است که بین بازار (بخش خصوصی) و دولت (بخش عمومی) قرار دارد و لذا متعلق یا در برابر هیچ یک نیست. ویژگی اصلی برنامه‌ریزی هماهنگی فعالیت‌های هر دو است و با این منطق است که می‌تواند هزینه‌ها را کاهش دهد.

## نتیجه‌گیری

دولت و بازار دو نهاد اصلی هر سیستم اقتصادی-سیاسی را تشکیل می‌دهند و در تعیین نتایج حاصل از فرآیند برنامه‌ریزی نقش بی‌بدیل و ویژه‌ای دارند و بنابراین تعامل و نقش آنها در برنامه‌ریزی فضایی شهری می‌تواند کل مسیر و نتایج مورد انتظار از آن را تحت‌تأثیر قرار دهد. بازار با سازوکاری خودانگیخته و در یک فرآیند رقابتی که در تعاملات دوطرفه صورت می‌گیرد به هماهنگ-سازی و کارایی فعالیت‌های فضایی در کاتالاکسی شهر کمک می‌کند. از سوی دیگر دولت با استفاده از زور مشروع و به عنوان

کارگزار جامعه شهری، سعی در ارائه خدمات و کالاهایی دارد که بازار از عرضه آن ناتوان است. به‌رغم نقش کاملاً متضاد بازار و دولت در توسعه فضایی شهری، نارسایی‌های آنها باعث می‌شود تا به گونه‌ای تفکیک‌ناپذیر با یکدیگر رابطه متقابل داشته باشند. وجود کالاهای عمومی شهری، نابرابرای فضایی، آثار جانبی و اطلاعات نامتقارن از موارد مهم شکست بازار و توجیه کلاسیک دخالت دولت در توسعه فضایی شهری محسوب می‌شوند. اما دولت نیز به دلایلی چون اطلاعات محدود، پیگیری نفع شخصی و رانت‌جویی کارگزاران دولتی، در توسعه شهری با شکست مواجه می‌شود. بنابراین پرداختن به ترتیبات نهادی دولت و بازار به منظور مدیریت و پایه‌گذاری فرآیند راهبرد توسعه شهری برای تضمین اجرای برنامه‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

بین مدافعان بازار و طرفداران مداخله دولت در مورد اینکه کدام یک از این دو نهاد باید در روند توسعه فضایی شهری نقش اصلی را بر عهده داشته باشد اختلاف نظر اساسی وجود دارد. نظریه‌های مطرح در این زمینه در سه دسته کلی راست‌گرا، چپ‌گرا و میانه قابل ردیابی است. بازارگرایان معتقدند که توسعه فضایی شهری باید به مکانسیم لسه‌فر بازار آزاد سپرده شود و از طرف دیگر دولت-گرایان به دخالت گسترده دولت و مالکیت عمومی در توسعه شهری اعتقاد دارند. اما دیدگاه‌های میانه نه شرایط بازار آزاد و نه دخالت گسترده و بی‌حد و مرز دولت را منجر به توسعه شهری متناسب نمی‌دانند.

یکی از مهم‌ترین رویکردهای مطرح در طیف میانه، نهادگرایی جدید است که بر اهمیت نهادها و نقش مکمل دولت و بازار در توسعه شهری از طریق اصلاح و تعدیل رویکرد نئوکلاسیک (با پذیرش فرض رقابت و کمیابی و عدم پذیرش عقلانیت ابزاری) تأکید می‌کند. در واقع از دیدگاه نهادگرایی جدید بازارها به وسیله نهادهای رسمی و غیررسمی شکل می‌گیرند و در فرآیند توسعه شهری دولت باید چارچوب نهادی لازم همچون نظم و امنیت، قوانین و مقررات و حقوق مالکیت را برای عملکرد بهتر بازارها فراهم نماید.

دیدگاه مرسوم به برنامه‌ریزی به عنوان بازوی فنی دولت برای مقابله با کاستی‌های بازار به منظور توسعه فضایی و کاهش نابرابری‌ها می‌نگرد و بنابراین به صراحت یا به طور ضمنی برنامه‌ریزی را با مداخله دولت مرتبط می‌کند و در نتیجه برنامه‌ریزی و بازار را به‌عنوان دو متضاد کنار هم قرار می‌دهد. اما نهادگرایی جدید، انگیزه شکل‌گیری سیستم برنامه‌ریزی فضایی شهری را نه شکست بازار، بلکه تلاش در جهت کاستن از هزینه‌های مبادله تلقی می‌کند. در این نگرش، برنامه‌ریزی نه عملی مخالف جریان بازار، بلکه عملی بازاری است که در تلاش است با شکل‌دهی به سلسله‌مراتبی مشخص، هزینه‌ها و مخاطرات مبادله‌ها را کاهش دهد. این دیدگاه در برنامه‌ریزی بر اهمیت نهادها به عنوان جنبه‌ای از جامعه تأکید نموده و بیان می‌کند که خود برنامه‌ریزی نیز یک نهاد و برساخت اجتماعی است. در نهادگرایی جدید کارکرد مطلوب و بهینه دولت و بازار و روابط میان آنها در برنامه‌ریزی فضایی شهری به نحوه عمل جامعه مدنی نیز وابسته است که با قدرت چانه‌زنی خود می‌تواند از زیاده‌روی‌های بازار و دولت جلوگیری نموده و به بازگرداندن تعادل میان این سه در جهت رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده برنامه‌ریزی کمک نماید.

در نهادگرایی جدید، برنامه‌ریزی فضایی ابزاری برای رویارویی با آینده نامعلوم قلمداد می‌شود و هنگامی می‌تواند به موفقیت دست پیدا کند که به ایجاد یکپارچگی در نظم موجود منجر شود. این رویکرد متضمن چشم‌اندازی وسیع‌تر در مورد برنامه‌ریزی و زمینه‌های مرتبط آن است و کانون توجه را به عرصه‌ای فراتر از برنامه‌ریزی عمومی و دولت منتقل می‌نماید. نهادگرایی جدید و نظریه هزینه مبادله با رد دوگانگی بازار- دولت تلاش می‌کند تا برنامه‌ریزی فضایی شهری را به عنوان جنبه‌ای مهم از حکمروایی شهری به نمایش گذارد و وجود برنامه‌ها و امر برنامه‌ریزی را به کاهش هزینه‌های مبادله مرتبط نماید. از دیگر سو طبق این نظریه از آنجا که فرایندهای توسعه زمین شامل مبادله‌های متوالی و بین گروه‌های اقتصادی مختلف است، این نظریه تلاش می‌کند تا بیان نماید که برنامه‌ریزی کاربری زمین و کنترل توسعه به عنوان نهادهای کاهش دهنده نامعلومی‌ها به کاهش هزینه‌های مبادله کمک می‌نماید. یکی از جنبه‌های دیگر استفاده از نظریه هزینه مبادله در برنامه‌ریزی فضایی شهری، تبیین شیوه مناسب حکمروایی با در نظر گرفتن گروه‌های درگیر طرفین مبادله و نوع مبادله است. این نظریه در عین حال معیاری را برای ارزیابی برنامه‌ها و فرایندهای برنامه‌ریزی فضایی شهری فراهم می‌آورد: «سنجش کارآمدی برنامه‌های شهری متناسب با میزان کاهش هزینه‌های مبادله در فرآیند توسعه شهری».

## منابع

- اجلالی، پرویز. (۱۳۹۴). تجربه برنامه‌ریزی در جهان: پیدایش و سیر تطور. تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- آزاد آرمکی، غلامرضا. (۱۳۸۵). اقتصاد توسعه: از فقر تا ثروت ملل. نوشته یوجیرو هایامی، تهران: نشر نی.
- آشوری، داریوش. (۱۳۷۰). دانشنامه سیاسی. تهران: انتشارات مروارید.
- اکبری، نعمت الله. (۱۳۹۶). اقتصاد شهری. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت).
- بشیریه، حسین. (۱۳۹۷). نظریه‌های دولت. نوشته اندرو وینست، تهران: نشر نی.
- بهمین تیموری، الهام. (۱۳۸۹). نظریه‌ی برنامه‌ریزی. نوشته فیلیپ آلمندینگر، تهران: انتشارات آدرخش.
- دادگر، پیدالله. (۱۳۹۵). محورهای اساسی در نظام‌های اقتصادی. تهران: نشر نی.
- دانشپور، زهره. (۱۳۸۷). درآمدی بر نظریه‌های برنامه‌ریزی با تاکید ویژه بر برنامه‌ریزی شهری. تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- دیهیمی، خشیار. (۱۳۷۹). فلسفه سیاسی هایک. نوشته جان گری، تهران: انتشارات طرح نو. چاپ اول.
- رنانی، محسن. (۱۳۸۶). کاتالاکسی و عدالت: بررسی پیامدهای توزیعی مداخله در کاتالاکسی (مطالعه موردی: شهر اصفهان). پژوهشنامه اقتصادی، ۲۷(۲۷)، ۲۸۵-۳۳۱.
- رنانی، محسن. (۱۳۸۹). بازار و نابازار. تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت.
- شریف‌زادگان محمدحسین و ابوطالب پور، علی. (۱۳۸۷). کاهش هزینه مبادله توسط برنامه ریزی فضایی، برای بهینه سازی مراکز خدمات شهری. تحقیقات اقتصادی، ۸۳، ۵۷-۸.
- شریف‌زادگان، محمد حسین و بهزاد ملک پور اصل، (۱۳۹۸) نواحی بهبود کسب‌وکار (BID) به‌منابۀ بهبود اقتصاد شهری در ایران. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- شریف‌زادگان، محمدحسین و دیگران. (۱۳۹۴). حکمروایی خوب: نهادسازی برای توسعه. تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی و مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- شریف‌زادگان، محمدحسین و ملک پور اصل، بهزاد. (۱۳۹۴). نگرش نهادی به توسعه درون زای منطقه ای. برنامه‌ریزی و بودجه، ۳۰(۴)، ۱۵۵-۱۸۴.
- شریف‌زادگان، محمدحسین و ملک پور، بهزاد. (۱۳۹۷). توسعه درون زای منطقه ای (رهبری و نهادها). نوشته استیمسون، رابرت و دیگران، تهران: نشر نی.
- شریف‌زادگان، محمدحسین و ندایی طوسی، سحر. (۱۳۹۴). روش‌های پژوهش کیفی در برنامه‌ریزی توسعه. تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- شریف‌زادگان، محمدحسین. (۱۳۸۶). راهبردهای توسعه اقتصادی و عدالت اجتماعی. رفاه اجتماعی، ۶(۳۴)، ۹-۳۰.
- عسکری، محمدمهدی. (۱۳۹۱). اقتصاد بخش عمومی. نوشته جوزف استیگلیتز، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت).
- قودجانی، اصلا. (۱۳۹۳). سرمایه در قرن بیست و یکم. نوشته توماس پیکتی، تهران: نقد فرهنگ.
- لیندبلوم، چارلز. (۱۳۸۸). نظام بازار. مترجم: محمد مالجو، تهران: نشر نی.
- متوسلی، محمود. (۱۳۷۳). خصوصی سازی، یا، ترکیب مطلوب دولت و بازار در توسعه اقتصادی. تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

## References

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2013). Economics versus Politics: Pitfalls of policy advice. *Journal of Economic Perspectives*, 27 (2), 173- 192.
- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as Market Actors: Rethinking State–Market Relations in Land and Property. *Planning Theory & Practice*, 11(2), 187-207.
- Adams, D., Dunse, N. & White, M. (2005). Conceptualizing state-market relations in land and property: the mainstream contribution of neo-classical and welfare economics. in: D. Adams, C. Watkins & M. White (Eds) *Planning, Public Policy and Property Markets*, (pp. 17–36), Oxford: Blackwell.
- Akbari, N. (2016). *Urban economy*. Tehran: The Organization for Researching and Composing University textbooks in the Humanities. (in Persian)
- Alexander, E. R. (1992). A transaction cost theory of planning. *Journal of the American Planning*

- Association, 58, 190–200.
- Alexander, E. R. (2001). Why Planning vs. Markets Is An Oxymoron: Asking The Right Question. *Planning and Markets*, 4(1), 1–6. Available at: <http://www-pam.usc.edu/volume6/v6i1a2s1.html>; accessed October 23, 2009.
- Alexander, E. R., (2008). Between State and Market: A Third Way of Planning. *International Planning Studies*, 13(2), 119-132.
- Askari, M.M. (2009). *Economics of the public sector*. Written by Stiglitz, J., Tehran: The Organization for Researching and Composing University textbooks in the Humanities. (in Persian)
- Auster R. D. & M. Silver (1979). *The State as a Firm: Economic Forces in Political Development*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Beauregard, R. A. (2005). Introduction: Institutional Transformations. *Planning Theory*, 4(3), 203-7.
- Boettke, P. J., Coyne, C.J. & Leeson, P.T. (2004). The Many Faces of the Market. *Journal des Économistes et des Études Humaines*, 14(2), 1-16.
- Brunner, Eric J. (1998). Free Riders or Easy Riders? An Examination of the Voluntary Provision of Public Radio. *Public choice*, 97, 587 - 604.
- Buchanan, James M. (1997). Public Finance and Public Choice. In Baker, S. & Coatherine Elliot t (ed.): *Reading in Public Finance*, (pp. 163-80). International Thomson Publish.
- Buitelaar, E. (2004). A Transaction-cost Analysis of the Land Development Process. *Urban Studies*, 41(13), 2539–2553.
- Cavanagh, S. (1997). Content Analysis: Concepts, Methods and Applications. *Nurse Researcher*, 4(3), 5-13.
- Charles Wolf, Jr. (1986). *Markets or Government: Choosing Between Imperfect Alternatives*. The Rand Corporation.
- Chenery, H. (1988). *Handbook of Development Amsterdam*. North- Holland.
- Chrystal, K. Alec (2000). Public Choice Analysis of Economic Policy. In Chrystal, K. Alec and Pennant - Rea, R. (eds.) *Public Analysis of Economic Policy*, Macmillan Press.
- Coase, R. H. (1998). The New Institutional Economics. *American Economic Review*, 88, 72-94.
- Connolly, S. (1999). *Economics of the Public Sector*. Prentice Hall Europe.
- Dierwechter, Y. & Thornley A. (2012). Urban Planning and Regulation: The Challenge of the Market, Randall Crane and Rachel Weber, Eds. *The Oxford Handbook in Urban Planning*. Oxford; Oxford University Press. pp 46-68.
- Ding, C. (2009). Policy and planning challenges to promote efficient urban spatial development during the emerging rapid transformation in China. *Sustainability*, 1(3), 384-408.
- Dunleavy P. and O'Leary B. (1987). *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. Red Globe Press.
- Ejlali, P. (2014). *Experience planning in the world: Genesis and evolution*. Tehran: Institute for Management and Planning studies. (in Persian)
- Etzioni, A. (1993). *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*. New York, Crown.
- Fainstein, S. & Campbell, S. (1996). *Readings in Planning Theory*. Blackwell.
- Friedmann, J. (1963). Regional planning as a Field of study. *Journal of the American Planning Association*, 29, 168-175.
- Friedrich, C. K. (1969). Political development and the objectives of modern government. In Braibanti, R. *Political and Administrative Development, Durham*, (pp. 115-16). NC, Duke University Press.
- Harrisswhite, B. (2002). *On Understanding Markets as Social and Political Institutions in Developing Economies*; Cambridge University Press.
- Hayek, F. Von. (1964). *Kinds of Order in Society*. New Individualist Review.
- Healey, P. (1992). Development Plans and Markets. *Planning Practice and Research*, 7(2), 13–20.
- Hsieh, H. F. & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative*



- Health Research*, 15(9), 1277-1288.
- Kareni, V. (1999). Hayek's Implicit Economics: Rules and the Problem of Order. Review of Austrian Economics. Kluwer Academic Publishers, 129-144.
- King, D. S. (1987). *The New Right: Markets and Citizenship*. Doney Press.
- Lai, W. L. (1994). The economics of zoning: a literature review and analysis of the work of Coase. *Town Planning Review*, 65, 77-98.
- McMillan, J. (2002). *Reinventing the Bazaar: A Natural History of Markets*. W. W. Norton & Company.
- Mills, E. S. (1979). *Economic analysis of urban land use controls*. Reprinted in J. M.
- Moore, T. (1978). Why allow planners to do what they do? A justification from economic theory. *Journal of the American Planning Association*, 44, 387-98.
- Renani, M. (2007). Catalaxia and justice: A study of the distributive consequences of intervention in catalaxia (Case study: Isfahan). *Journal of Economics*, 7(27), 285-331. (in Persian)
- Sharifzadegan M. (2007). Strategies of economic development and social justice. *Refah journal*, 6 (24), 9-30. (in Persian)
- Sharifzadegan M. and Aboutalebpour, A. (2008). Reduction of transaction costa by spatial planning, for optimization of urban service centers. *Economic Research*, 43(83), 57- 87. (in Persian)
- Sharifzadegan, M. (2015). *Good Governance: Institutionalization for Development*. Tehran: Shahid Beheshti University Press and Tehran Center for Studies and Planning. (in Persian)
- Sharifzadegan, M. and Malekpour B., (2015). *Areas of Business Improvement (BID) as an Improvement of Urban Economy in Iran*. 3<sup>th</sup> Ed, University of Tehran Press. (in Persian)
- Slaev, A. D. (2017). The relationship between planning and the market from the perspective of property rights theory: A transaction cost analysis. *Planning Theory*, 16(4), 1-14.
- Tanzi, V. (2011). *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*. New York: Cambridge University Press.
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. Sage Publication.
- UCL&Deloitte (2007). *Shaping and Delivering Tomorrow's Places: Effective Practice in Spatial Planning*. London: RTPI.
- Verma, N. (2007). *Institutions And Planning*. Amsterdam: Elsevier.
- Webster, C. and Lai, L. W. C. (2003). *Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wildavsky, A. (1973). If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy Sciences* 4(2): 127-153.
- Williamson, O. (2010). Transaction Cost Economics: The Natural Progression. *American Economic Review* 10, 673-690.