



# برنامه‌ریزی شهری و ارزش‌های سیاسی\*

سوزان فاینشتاین و نورمن فاینشتاین  
ترجمه: ناصربرک پور

فصلنامه مدیریت شهری / شماره ۵ / بهار ۱۳۸۰

تقریباً همه نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی، این را پذیرفته‌اند که تصمیمات برنامه‌ریزی ناگزیر جنبه سیاسی دارند. با وجود این، تحلیل‌های برنامه‌ریزی در حالی که هر دم بیشتر بر پایه تفکر اجتماعی معاصر استوار شده، لکن پژوهش‌های کلاسیک نظریه‌پردازی سیاسی را عمدتاً نادیده گرفته است. هدف این نوشته، روشن کردن پیوند میان مباحث رایج برنامه‌ریزی و سنت‌های دیرینه تفکر سیاسی است.

مطالعه در زمینه تفکر سیاسی که شالوده رویکردهای مختلف به برنامه‌ریزی را تشکیل می‌دهد، می‌تواند ارزش سیاسی و منافع تجسم یافته در رویه‌های برنامه‌ریزی را آشکار سازد و این امکان را فراهم آورد که فرایندهای برنامه‌ریزی با فرهنگ سیاسی ارتباط یابد. این کار دو هدف دارد: نخست، نهفته (Implication) های هر گونه (type) برنامه‌ریزی را برحسب فواید سیاسی آن نشان می‌دهد؛ یعنی روشن می‌کند گروه‌های اجتماعی طرفدار کدام شکل از برنامه‌ریزی هستند. دوم، توجیه می‌کند که چرا در نظام حکومتی آمریکا عمدتاً از برنامه‌ریزی پرهیز شده است.

ما در اینجا برنامه‌ریزی را به عنوان | فرایند | تصمیم‌گیری عمومی و آینده‌نگری در جهت رسیدن به اهداف معین تعریف می‌کنیم. به دلیل مقاصدی که در این بحث داریم برنامه‌ریزی تحت هدایت نهادهای خصوصی را نادیده گرفته‌ایم. زمانی که برنامه‌ای به تصویب می‌رسد، از لحاظ سیاسی، خطمشی عمومی قاطعی را به وجود می‌آورد، اما از این نظر با سایر انواع تصمیمات سیاسی، که بر پایه

عقلانیت رسمی استوار است و اهداف و روش‌های آن صریح است، فرقی دارد. این صراحت در تضاد شدید با بسیاری از تصمیم‌گیری‌های عمومی قرار می‌گیرد که عمداً مبهم می‌مانند تا اختلاف‌نظرها را تعدیل کنند. لزومی ندارد که هر تصمیم دارای مهر و نشان برنامه باشد تا با تعریف ما همخوانی یابد. در عین حال تصمیمات سیاسی با اهداف بلندمدت، جز در سایه حمایت گروه‌های برنامه‌ریزی، به ندرت اتخاذ می‌شوند.

گونه‌شناسی رویکردهای برنامه‌ریزی را می‌توان بر این مبنا که چه کسی اهداف برنامه و چه کسی روش‌های آن را تعیین می‌کند تدوین کرد. با آنکه می‌توان میناهای مختلفی برای گونه‌شناسی برنامه‌ریزی قائل شد، اما از لحاظ سیاسی مبنای تعیین خط‌مشی یا سیاست بیش از همه اهمیت دارد. از آنجا که زمانی برنامه‌ریزی به عنوان فرایندی سیاسی قلمداد می‌شود، و زمانی هم گونه‌شناسی‌ای تدوین می‌گردد که بر موقعیت تصمیم‌گیری رسمی استوار است، می‌توان هر گونه برنامه‌ریزی را با الگوی ویژه‌ای از تصمیم‌گیری در نظریه سیاسی مقایسه کرد.

#### گونه‌شناسی برنامه‌ریزی

مقوله‌هایی که در ادامه می‌آیند، از نظر گاه‌های ارائه شده در مباحث برنامه‌ریزی گرفته شده‌اند و لزوماً نه جامع‌اند و نه منحصر به فرد. این مقوله‌ها همچون نظریه‌های سیاسی مرتبط با آنها، تناقض‌هایی درونی و عناصری مشترک با دیگری دارند. بنابراین، گونه‌شناسی برنامه‌ریزی‌ای که ما تدوین می‌کنیم، بیشتر تجربی است تا منطقی.

چهار نوع برنامه‌ریزی که در اینجا مورد بحث قرار می‌گیرند، عبارتند از: ۱) سنتی؛ ۲) دموکراتیک؛ ۳) عدالت‌خواه؛ و ۴) گام به گام (incremental) البته می‌کوشیم نشان دهیم که شیوه گام به گام، با آنکه اغلب به عنوان الگوی (defacto) یا بالفعل برنامه‌ریزی معرفی می‌شود، واقعاً برنامه‌ریزی نیست. این چهار رویکرد برنامه‌ریزی را به ترتیب در چهار نظریه سیاسی تکنوکراتیک، دموکراتیک، سوسیالیستی و لیبرال ردیابی می‌کنیم، هر چند بحث در باره سوسیالیسم نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی عدالت‌خواه، شکل دورگه‌ای است شامل عناصر دو تفکر دموکراتیک و سوسیالیستی.

#### برنامه‌ریزی سنتی

در این گونه از برنامه‌ریزی، برنامه‌ریز اهداف برنامه و روش‌های رسیدن به آنها را تعیین می‌کند (Gans 1993: chapter 8). نخبه‌گرایی موجود در این رویکرد چنین توجیه می‌شود که برای توسعه هر شهر، یک راه صحیح و یک راه غلط وجود دارد. برنامه‌ریزان که به دلیل تخصص و تجربه‌شان با راه صحیح آشنا هستند، می‌توانند منصفانه قضاوت کنند؛ و می‌توان به آنان اعتماد کرد تا با استفاده از دانش فنی خود منفعت همگانی را تأمین کنند. هدف اصلی برنامه‌ریزان سنتی، توسعهٔ پسامان محیط شهری است، و اهداف بی‌واسطه برنامه نیز از معیارهایی مشتق می‌شوند که برای سنجش نظم کالبدی مطلوب به کار می‌روند. برای مثال، مقدار زمینی که به پارک اختصاص می‌یابد، بر مبنای نسبت ثابت میان فضای سبز و تراکم جمعیت محاسبه می‌شود. کاربرد معیارهای عمومی، تعیین اهداف برنامه‌ریزی را بدون مشورت با گروه‌های موجود در کل جمعیت روا می‌دارد. توماس ابراینر (1967: 232) دیدگاه سنتی را بدین شرح خلاصه می‌کند:

تصویری جذاب و معقول، برنامه‌ریزان را در سراسر جهان به خود جذب می‌کند: ما دانشمند هستیم، یا دست کم می‌توانیم دانشمند شویم. ما همچون دانشمندان یا متخصصان، با واقعیت‌ها کار می‌کنیم تا به حقیقت برسیم. ما روش‌ها و زبان مناسب با وظیفه‌مان را به کار می‌گیریم، و شیوه‌های برخورد ما با مسائل، کاری به نقد بیگانگان ندارد.

برنامه‌ریزی علمی چنین فرض می‌کند که صلاحیت‌های ویژه برنامه‌ریزان، آنان را هنگامی که در حال تدوین محتوای برنامه هستند از جانبداری‌های طبقاتی یا مبتنی بر منافع ویژه آزاد می‌کند. طرفداران برنامه‌ریزی به مانند کل جنبش اصلاح شهری، که بخشی از آن را جنبش برنامه‌ریزی تشکیل می‌داد، گمان می‌کردند که کارآمدی و تشکیلات پسامان حکومت، اهدافی عمومی‌اند که در خدمت منافع اجتماعی ویژه‌ای قرار نمی‌گیرند. گانس (1993:128) به درستی خاطر نشان می‌کند که برنامه‌ریزان عموماً از سیاست‌هایی حمایت کرده‌اند که تنها با تمایلات طبقات بالا (و نه سایر مردم) سازگار است.

اهدافی که شالوده رویکرد کالبدی برنامه‌ریزان را تشکیل می‌داد، منعکس کننده دیدگاه پروتستانی طبقه بالا و متوسط نسبت به زندگی شهری بود. در نتیجه در طرح جامع بسیاری از تسهیلات، کاربری‌های زمین و نهادهای طبقه کارگر، اقشار کم درآمد و گروه‌های قومی به عنوان عوامل تباہ کننده حذف می‌گردیدند.....

در طرح‌ها، پارک‌ها و زمین‌های بازی فراوان پیش‌بینی می‌شد، اما سینما و باشگاه محلی خیر؛ موزه و کلیسا مطرح می‌گردید ولی ساندویچ فروشی و کافه شبانه خیر؛ برای پارک‌های صنعتی برنامه‌ریزی می‌کردند ولی برای صنایع خانگی (loft industry) خیر؛ گاراژهای توقف پیش‌بینی می‌کردند ولی تعمیرگاه اتومبیل خیر.

منتقدان ادعاهای تجزیه و تحلیل علمی در قالب برنامه‌ریزی، عقیده دارند واژگان برنامه‌ریزان که در درجه اول برای منحرف کردن مخالفت‌ها به کار می‌رود، منافی را که نظام شهری در خدمت آن است می‌پوشاند.

حتی تنها عنصر موجود در جنبش برنامه‌ریزی، که آن را با مصائب محرومان مرتبط می‌ساخت، پنداشت‌های طبقه بالا را در برمی‌گرفت. طرفداران زمین‌های باز شهری و خانه‌سازی عمومی می‌کوشیدند رفاه ساکنان مناطق فقیرنشین را بهبود بخشند، و در نتیجه توجه فراوانی به سرنوشت محرومان نشان می‌دادند. هدف کلی آنان از محیط کالبدی پسامان برای هر دو طبقه ثروتمندان و فقیران، منعکس کننده جانبداری طبقاتی برضد بی‌نظمی ظاهری طبقات پایین بود. این عقیده به همراه آراستگی کالبدی به الگوهای مطلوب رفتار اجتماعی

**زمانی که برنامه‌ای به تصویب می‌رسد، از لحاظ سیاسی، خط‌مشی عمومی قاطعی را به وجود می‌آورد، اما از این نظر با سایر انواع تصمیمات سیاسی، که بر پایه عقلانیت رسمی استوار است و اهداف و روش‌های آن صریح است، فرق دارد**

تبدیل شدند و به این امید بیجا انجامیدند که مسائل اجتماعی ناشی از درآمد پایین را می‌توان با بهبود کالبدی درمان کرد.

**برنامه‌ریزی دموکراتیک**

در طی دهه ۱۹۶۰ منتقدان برنامه‌ریزی سنتی، برنامه‌ریزان را متهم کردند که دید خود از دنیای آرمانی بورژوازی را بر مخالفان تحمیل می‌کنند. آنان خواهان تبدیل برنامه‌ریزی، از فرایند بالا به پایین به فرایند مشارکتی شدند. به نظر گادشاک (Gadschalk 1976:972) «آنچه مورد نیاز است، راهکاری است که برنامه‌ریزان حکومتی را در کار مخاطره‌آمیز همکاری دائمی رو در روی شهروندان قرار دهد. چنین کاری نه تنها می‌تواند اجتماع را آموزش دهد و در برنامه‌ریزی درگیر سازد بلکه برنامه‌ریزان را نیز می‌تواند در اجتماع خود آموزش دهد و درگیر کند.»

تأکید گادشاک بر اهمیت ارتباط پایدار میان برنامه‌ریزان و عموم مردم تا به امروز در آثار نظریه پردازان با نفوذی همچون جان فریدمن و جان فورستر (Forester) (John) تداوم یافته است. فریدمن نقش برنامه‌ریزان ریشه‌نگر (radical) را در تحقق این تغییر اجتماعی مورد بحث قرار می‌دهد، و تصریح می‌کند که اینان باید آزادانه و با دیدگاهی باز، به دانشی آنهایی که «در خط مقدم عمل قرار دارند - یعنی خانوارها، اجتماعات محلی و جنبش‌های اجتماعی» بنگرند (Friedmann, 1987:394) فورستر (1989:155) نیز برنامه‌ریزان را به تدوین مجموعه‌ای از راهبردهای روابط اجتماع ترغیب می‌کند، که از جمله است پرورش شبکه‌های اجتماع، هشدار در باره منافع نه چندان سازمان یافته موضوعات مهم، اطمینان از اینکه گروه‌های مبتنی بر اجتماع به اندازه کافی آگاهی می‌یابند و در تجزیه و تحلیل سیاست‌هایی که بر آنان تأثیر می‌گذارد شرکت می‌کنند، تمرین مهارت در مدیریت تعارض و روابط گروهی، و نیز جبران فشارهای سیاسی و اقتصادی.

برنامه‌ریزان دموکراتیک بر عموم مردم به عنوان مرجع نهایی در تدوین طرح‌ها تکیه می‌کنند و دیدگاهی

مردم باور را، که بین منافع ویژه و منفعت همگانی تفاوت قائل می‌شود، در پیش می‌گیرند. بیشتر نویسندگان این سنت به طور کلی از ستم‌دیدگان جانبداری می‌کنند؛ بدین ترتیب در تجزیه و تحلیل آنان گروه‌های محروم از لحاظ سیاسی یا اقتصادی حق ویژه می‌یابند. بحث‌های آنان، تا این میزان، در میان برنامه‌ریزان عدالت‌خواه (که در ادامه مطلب مورد بررسی قرار می‌گیرند) نیز دیده می‌شود و گرایشی در نظریه، و نه در عمل، وجود دارد که - به هزینه طبقه متوسط - از طبقه پایین پشتیبانی کنند. نظریه دموکراتیک ذاتاً نمی‌تواند منافع گروه خاصی را ترجیح دهد؛ بدین ترتیب در این زمینه که مشتریان باید در تدوین طرح‌ها درگیر شوند سردرگمی‌هایی وجود دارد. همان طور که گانس (1968:103) می‌گوید، «سؤال این است، برای کدام استفاده کنندگان باید برنامه‌ریزی شود؟» این مسئله در برنامه‌ریزی کتابخانه، که شعبه‌های گوناگون آن می‌توانند نیاز استفاده کنندگان مختلف را برآورده کنند، حل شدنی است، اما در مواردی که امکانات کمتری برای خدمت همزمان به منافع کثیری وجود دارد شکلی دشوارتر به خود می‌گیرد. برای مثال، آیا برنامه‌ریزی باز توسعه شهری باید فقط ساکنان فعلی محل را در برگیرد یا برای ساکنان بالقوه آینده نیز فکری بکند؟ آیا باید گروه‌های شغلی و سایر گروه‌هایی را در برگیرد که ممکن است ساکن محل نباشند ولی در فرصت‌هایی ناشی از احیاء سهم مهمی دارند؟ آیا مقررات منطقه‌بندی و برنامه‌های خانه‌سازی باید در جهت تداوم بخشیدن به ویژگی‌های موجود منطقه باشند یا اینکه به خواسته‌های کسانی که احتمالاً بعدها می‌خواهند به آنجا نقل مکان کنند پاسخ دهند؟ آیا این موضوع، هنگامی که ساکنان بیرون از منطقه جزو اقدار کم درآمد متراصد ورود به منطقه مرفه‌اند، متفاوت از زمانی است که آنان از خانوارهای پردرآمدی‌اند که منطقه کم درآمد را رونق می‌بخشند؟

برنامه‌ریزان دموکراتیک باید با مسئله تعارض منافع دست و پنجه نرم کنند و مشروعیت نمایندگان مشتریان مختلف را مورد قضاوت قرار دهند. برنامه‌ریزان دموکراتیک با پذیرفتن حق اعضای اجتماع برای مشارکت در فرایند برنامه‌ریزی، خود را مجبور به قضاوت‌هایی سیاسی می‌بینند که برنامه‌ریزان سنتی منزوی هیچ‌گاه مجبور

### گونه‌شناسی رویکردهای برنامه‌ریزی را می‌توان بر این مبنا که چه کسی اهداف برنامه و چه کسی روش‌های آن را تعیین می‌کند تدوین کرد

**منتقدان برنامه‌ریزی سنتی، برنامه‌ریزان را متهم کردند که دید خود از دنیای آرمانی بورژوازی را بر مخالفان تحمیل می‌کنند. آنان خواهان تبدیل برنامه‌ریزی، از فرایند بالا به پایین به فرایند مشارکتی شدند**

به برخورد با آن نبودند. با وجود این قضاوت‌ها، آنان از پذیرفتن اینکه ارزشها یا منافع خاص بخشی از جامعه را پیش می‌برند شانه خالی می‌کنند؛ و در عین حال مدعی‌اند که برای منفعت همگانی فعالیت می‌کنند یا از طریق تأکید بر منافع گروه‌های محروم، شرط لازم را برای دموکراسی ناب به وجود می‌آورند. هر چند بر اساس آرمان برنامه‌ریزی دموکراتیک، همگان هم اهداف و هم روش‌ها را انتخاب می‌کنند، اما برنامه‌ریز در عمل گزینه‌هایی را شکل می‌دهد که با تعیین ترکیب گروه برنامه‌ریزی مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

#### برنامه‌ریزی عدالت‌خواه

برنامه‌ریزی عدالت‌خواه (Equity Planning) و دموکراتیک، گونه‌های همپوشانده‌اند. اما در حالی که برنامه‌ریزی دموکراتیک بر فرایند مشارکتی تأکید می‌کند، تکیه برنامه‌ریزی عدالت‌خواه بر محتوای برنامه‌هستاست. بدین ترتیب موضوع از اینکه چه کسی حکومت می‌کند، به اینکه چه کسی چه چیزی را دریافت می‌کند بدل می‌گردد. برنامه‌ریزان با هدف فراگیر گسترش عدالت آغاز می‌کنند؛ اینکه چه کسی روش‌ها و اهداف میانی را تعیین می‌کند به موقعیت بستگی دارد.

مفهوم برنامه‌ریزی عدالت‌خواه در بردارنده درک روشنی از منافع متعارض اجتماعی است، که برخی از آنها ممکن است سازش‌ناپذیر باشند. از این دیدگاه همه برنامه‌های عمومی دارای برندگان و بازندگان خواهد بود؛ و بازندگان طبق معمول اغلب کسانی هستند که قبلاً هم محرومیت‌های اجتماعی و اقتصادی را تحمل کرده‌اند. برنامه‌ریز عدالت‌خواه به جای برنامه‌ریزی برای کل جامعه، می‌کوشد «دامنه انتخاب گسترده‌تری را... برای ساکنان محروم به وجود آورد» (Krumholz and Forester 1990:48) برنامه‌ریزان عدالت‌خواه به جای وارد شدن در تجزیه و تحلیل‌های هزینه - سود، که تعیین می‌کند آیا سیاست مورد نظر به طور کلی سودمند است یا خیر، به بررسی توزیع هزینه‌ها و سودها می‌پردازد.

اصطلاحات برنامه‌ریزی عدالت‌خواه و حمایتی (advocacy) اکنون کمابیش به جای یکدیگر به کار می‌روند.

برنامه‌ریزی حمایتی همان طور که ابتدا پاول دیویدوف تعریف کرد، معطوف به دفاع از منافع به حساب نیامده است. با آنکه برنامه‌ریز حمایتی از لحاظ نظری می‌تواند برای هر گروه اجتماعی کار کند، اما اصطلاح «حمایتی» معمولاً به مفهوم «حمایت از محرومان» تفسیر شده است. برنامه‌ریزی حمایتی در جمع‌بندی اولیه، در بردارنده مفهومی محدودتر از برنامه‌ریزی عدالت‌خواه بود، زیرا الگویی از برنامه‌ریزی که برای اجتماع عمومی کار کنند عرضه نمی‌کرد. حتی دیویداف هم الگوی خود را بر مبنای نظامی حقوقی بنا نهاد و سناریویی ساخت که در آن برنامه‌ریز مسئول مشتری خود و بدون شرمساری فقط در جست و جوی بیان منافع او بود (Davidoff 1967). برنامه‌ریزی حمایتی محدود به این رویکرد، گسترش یافته همان چیزی بود که لیندبلوم (Lindblom) آن را سازگاری دو جانبه متعصبانه (Partisan mutual adjustment) می‌نامد (در ادامه مطلب به آن پرداخته می‌شود). این برنامه‌ریزی به نظام مذاکره کثرت‌گرایی بستگی داشت که در آن از قبل به گروه‌های محروم، مقام و منزلتی برابر با سایر صاحبان منافع داده شود که همواره توانسته بودند خدمات برنامه‌ریزان حرفه‌ای را به خود اختصاص

**برنامه‌ریزان دموکراتیک بر عموم مردم به عنوان مرجع نهایی در تدوین طرح‌ها تکیه می‌کنند و دیدگاهی مردم‌باور را، که بین منافع ویژه و منفعت همگانی تفاوت قائل می‌شود، در پیش می‌گیرند. بیشتر نویسندگان این سنت به طور کلی از ستم‌دیدگان جانبداری می‌کنند؛ بدین ترتیب در تجزیه و تحلیل آنان گروه‌های محروم از لحاظ سیاسی یا اقتصادی حق ویژه می‌یابند**

دهند. برنامه‌ریزان حمایتی صرفاً مشاورانی بودند که به نفع گروه‌هایی کار می‌کردند که توانایی پرداخت هزینه خدمات آنان را داشتند، مگر اینکه چیزی پیشاپیش مثبت (Probono) پیشنهاد می‌گردید یا سرمایه لازم از طرف منابع دیگر نظیر بنیادها یا برنامه‌های دولتی تأمین می‌شد.

مفهوم برنامه‌ریزی حمایتی به هر حال تحول یافته است تا برنامه‌ریزان داخل حکومت را، همچون برنامه‌ریزان خارج از آن، در برگیرد. فعالیت‌های برنامه‌ریزان به موازات تغییرات کلی در این حرفه، کمابیش تثبیت شده و چندان به تهیه طرح گره نخورده است: «این نوع از حمایت، کارآفرینانه‌تر، چارچوب فرض‌های آن بازتر، راه‌حل‌های آن ابتکاری‌تر، انواع ادراکاتی که می‌کوشد آنها را ترکیب کند گسترده‌تر، تعاملی‌تر و مسئولانه‌تر است» (Marris 1994). در این جمع‌بندی جدید، تمایزی میان برنامه‌ریزی حمایتی و برنامه‌ریزی عدالت‌خواه وجود ندارد.

برنامه‌ریزی عدالت‌خواه اساساً با برنامه‌ریزی سنتی متفاوت است؛ در برنامه‌ریزی عدالت‌خواه لازم نیست جزئیات برنامه‌ریزی مطابق با گرایش کلی عموم توجیه شود (هر چند برنامه‌ریزان عدالت‌خواه می‌گویند که مقصود کلی آنان منفعت همگانی است و اگر آنان در اداره‌ای دولتی مستقر شوند، قطعاً می‌کوشند نگاهی بدون تعصب داشته باشند). برنامه‌ریزان عدالت‌خواه، برخلاف برنامه‌ریزان سنتی، مشارکت همگان یا مشتریان را در تعیین اهداف محتوایی در نظر می‌گیرند و برنامه‌ریزی را صریحاً به عنوان تلاش سیاسی می‌پذیرند، و نه تلاش محض علمی.

برنامه‌ریزی سنتی، بخشی از جنبش قدیمی اصلاحات شهری بود؛ حال آنکه برنامه‌ریزی عدالت‌خواه بخشی از جنبش جدید برای تغییرات شهری است که خواهان نمایندگی گسترده‌تر گروه‌های محروم در فرایند دولتی و تمرکززدایی از سیاست‌گذاری دولتی است. برنامه‌ریزان عدالت‌خواه همواره دموکرات نیستند زیرا حتی اگر از پشتیبانی همگان بهره‌مند نباشند، از اهداف تعدیل حمایت می‌کنند. با وجود این، همان طور که در بالا گفته شد، برنامه‌ریزی عدالت‌خواه و برنامه‌ریزی دموکراتیک همپوشانی دارند، از انگیزه یکسان برابری اجتماعی سرچشمه می‌گیرند و بر مبنای آن عمل می‌کنند. برنامه‌ریزان دموکراتیک در این موضوع که هم با همه شهروندان یکسان برخورد شود و هم اکثریت مردم باید حکومت کنند، دچار تناقض شده‌اند. از آنجا که اخلاق برنامه‌ریزان دموکراتیک بر این رویه استوار است که همه صداهای بشنوند، اگر منافع [اکثریت] مردم با منافع گروه‌های محروم در تعارض قرار گیرد دچار مشکل جدی می‌شوند. برنامه‌ریزان عدالت‌خواه اگر اداره‌ای را هم در دست گیرند مسئولیت ویژه‌ای برای پیشبرد منافع محرومان و اقلیت‌های قومی یا نژادی دارند، ولو آنکه اکثریت مردم با آنان مخالفت کنند. تنظیم آن منافع در وضع مطلوب شامل در بر گرفتن مردمی است که برنامه‌ریزی به نفع آنان انجام می‌شود؛ اما مشارکت در این میان شرط لازم به شمار نمی‌آید، زیرا هدف همانا عدالت است و نه مشورت.



### برنامه‌ریزی گام به گام

در برنامه‌ریزی گام به گام، سیاست گذاران بر مبنای سنجش مزایای نهایی تعداد محدودی از گزینه‌ها تصمیم می‌گیرند. آنان به جای کار کردن بر حسب اهداف بلندمدت، بر مبنای برآوردهای متوالی پیش می‌روند. تصمیم‌گیران معمولاً از میان کلیه سیاست‌های متصور، فقط معدود گزینه‌هایی را که حاکی از تغییرات اندک یا گام به گام نسبت به سیاست‌های موجود باشند بررسی می‌کنند. به این معنا... تصمیم‌گیری، گام به گام است. خلاصه اینکه، سیاست گذاران و تحلیل‌گران نقطه آغاز خود را نه همه‌گونه امکانات فرضی، بلکه فقط در همین زمان و مکانی که زندگی می‌کنیم در نظر می‌گیرند؛ و سپس بررسی می‌کنند که چه تغییراتی در انتهای هر مرحله ایجاد می‌شود (Lindblom 1965:144).

لیندبلموم همچون دیویدف تعدد منافع را به رسمیت می‌شناسد. اما در جایی که برنامه‌ریز حمایتی تعارض جبران‌ناپذیر [بین منافع] را تشخیص می‌دهد، برنامه‌ریز گام به گام هماهنگی نهایی را می‌بیند (Lindblom 1965:4).

### تکیه بر برنامه‌ریزی عدالت‌خواه بر محتوای برنامه‌هاست. بدین

ترتیب موضوع از اینکه چه کسی حکومت می‌کند، به اینکه چه

کسی چه چیزی را دریافت می‌کند بدل می‌گردد

بر حسب تعریف ما از برنامه‌ریزی، شیوه گام به گام در واقع اصلاً برنامه‌ریزی نیست. محصولات سیاست از طریق عقلانیت رسمی به دست نمی‌آیند و اهداف و روش‌ها این گونه تعیین نمی‌شوند. اما لیندبلموم ادعا می‌کند که سازوکار «سازگاری دوجانبه متعصبانه» - تنظیم ادعاهای مختلف از طریق مصالحه، طرفداری از قواعد رویه‌ای و فرایند بازار - به تصمیم‌گیری عقلانی منجر می‌شود: «مسئله مورد توجه این مطالعه... سازگاری دوجانبه متعصبانه، به عنوان روش سیاست‌گذاری حسابگرانه، مستدل، عقلانی و خردمندانه بوده است» (Lindblom 1965:294). حتی در صورتی هم که اهداف و روش‌ها تدوین نشده باشند، تصمیم‌گیران راه‌های رسیدن به اهداف اجتماعی سودمند را تنظیم می‌کنند:

در پس تاکتیک‌های گام به گام و ناپوسته‌ای که ما کم و بیش خلاصه کرده‌ایم، مفهوم حل مسئله به عنوان راهبرد وجود دارد. از این دید مسائل عمومی پیچیده‌تر از آن هستند که خوب فهمیده شوند، پیچیده‌تر از آن هستند که خوب مهار گردند. راهبرد برای چیره شدن بر مسائل تدوین می‌شود نه برای حل آنها (Lindblom 1965:142).

بنابراین درحالی که شیوه گام به گام در روش‌های خود ضد برنامه‌ریزی است، لکن نتایج آن محصول برنامه‌ریزی را به بار می‌آورد. نظام سیاسی متشکل از تصمیم‌گیران پراکنده‌ای که با سوء تفاهم عمل می‌کنند، می‌تواند همچون نظام اقتصادی دارای خریداران و فروشندگان متعدد، برای پیشرفت منظم به سوی اهداف اجتماعی، و در واقع برای تولید خود اهداف، به دست‌های نامربی تکیه کند.

لیندبلموم (1965:223) می‌کوشد تا نشان دهد که روش‌های به ظاهر بی‌پایه و اساس (ad hoc) برای رسیدن به سیاست‌های عمومی به عقلانیت پنهان منجر می‌شود. قدرت تصمیم‌گیری نهایی متکی به گروهی منفرد نیست، و مطلوب هم نیست که منافع اجتماعی ویژه‌ای در این میان چیره شوند. کنش متقابل سیاسی که موجب برخورد منافع می‌گردد در توزیع بهینه پاره‌تو حل می‌شود، به طوری که هیچ گروه نمی‌تواند منفعت بیشتری ببرد بدون آنکه گروه دیگری چیزی از دست دهد. به عقیده لیندبلموم چنین بهینه‌ای که برای حفظ وضع موجود قدرت اجتماعی به کار می‌رود، مطلوب است.

### چهار گونه نظر به سیاسی

برنامه‌ریزان مشخصاً می‌خواهند بحث در این باره را که چه کسانی باید تصمیمات برنامه‌ریزی را بگیرند، در محدوده‌هایی کوچک بگنجانند. آنان به جای پرسش‌های بنیادین در باره قدرت اجتماعی و مشروعیتی که هر گونه برنامه‌ریزی به بار می‌آورد، تا حد زیاد کوشیده‌اند بحث‌های خود را با ارزیابی اعتبار سیاست‌هایی که هر گونه برنامه‌ریزی به وجود می‌آورد توجیه کنند. موارد استثنای عمده در این ادعا مربوط به نظر به پردازان مارکسیست و پاسا ساختارنگر (Poststructuralist) برنامه‌ریزی است. آنان به این پرسش‌های بنیادین بسیار علاقه مند هستند، اما معمولاً در جوامع سرمایه‌داری نظریه‌های تجویزی برنامه‌ریزی را عرضه نکرده‌اند (See Fainstein and Fainstein 1979). پیتروال (1988:239) در باره مارکسیست‌ها چنین می‌گوید: «منطق آنان به

طرز شگفت‌آوری رضامندانه است؛ این منطقی می‌گردد که برنامه‌ریزی از برنامه‌ریزی به برج عاج دانشگاهی عقب‌نشینی کند». همچنین پسا ساختارنگرها بیشتر تمایل دارند که منتقد باشند تا فعال؛ و در نتیجه به جای تنظیم نقش‌هایی برای برنامه‌ریزان، از راهبردهای مقاومت طرفداری می‌کنند (Beauregard, 1991).

نظریه‌پردازان سیاسی توانایی درک رفتار مناسب را برای برنامه‌ریزان فراهم می‌آورند؛ چون آنان مانند اغلب نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی، می‌کوشند الگوهایی از تصمیم‌گیری را پیدا کنند که نتایج اجتماعی مطلوب به بار آورد. آنان با سایر نظریه‌پردازان اجتماعی تفاوت دارند، زیرا از تحلیل صرف مناسبات اجتماعی می‌گذرند تا پرسش‌هایی سودمند را در باره حاکمیت بیان کنند. در تفکر سیاسی دنیای مدرن غربی - یعنی از زمان لاک به بعد - می‌توان چهارگونه اصلی نظریه سیاسی، که با گونه‌شناسی ما از نظریه‌های برنامه‌ریزی تطبیق کند، تشخیص داد. هرچند که این گونه‌شناسی حکم نظریه‌های سیاسی جامع را ندارد، اما چارچوبی عرضه می‌کند که از طریق آن می‌توان در باره نقاط قوت و ضعف نظریه‌های برنامه‌ریزی قضاوت کرد و به ارزیابی تناسب میان نظریه‌های برنامه‌ریزی و سنت‌های سیاسی پرداخت.

#### نظریه تکنوکراتیک و برنامه‌ریزی سنتی

تفکر تکنوکراتیک محصول دوره صنعتی است. این تفکر، تلاش برای چیرگی بر مسائل مهم اجتماعی ناشی از انقلاب صنعتی، یعنی شرایط مصیبت‌بار طبقات پایین و فروپاشی ساختار کهن قدرت را که قبلاً حافظ نظم بود، نشان می‌دهد. تکنوکرات‌ها همچون محافظه‌کاران خواهان حفظ نظم دنیای پیش صنعتی‌اند. اما برخلاف آنان نوسازی را می‌پذیرند و از فن‌آوری به عنوان علاج بیماری‌های بشر استقبال می‌کنند. شعار آنان «نظم و پیشرفت» است. مهم‌ترین متفکران آنان عبارتند از: کنت، سن سیمون و تا حدی اون و فوریه. تکنوکرات‌ها در مقابل بی‌نظمی اجتماعی که آن را محصول سرمایه‌داری می‌دانند می‌ایستند. به نظر آنان، سرمایه‌داری قیدوبندهای رژیم کهن را از بین برد، بازار را جایگزین اجتماع ساخت، و پدرسروری نخبگان قدیم را با سیاست آزادگذاری (laissez-faire) جدید عوض کرد. اما آنان به جای آنکه قصد داشته باشند به روزهای پیش از صنعتی شدن باز گردند - که ناممکن است - می‌خواهند قدرت فن‌آوری را مهار کنند تا جامعه جدیدی بیافرینند و از این طریق وضعیت طبقات پایین و تهدید آنها نسبت به نظم اجتماعی را بهبود بخشند. تکنوکرات‌ها می‌خواهند قدرت خرد و علم را آزاد سازند و مذهب کهن و الهی را به مذهبی جدید و اثباتی تبدیل کنند. قدرت دولت از طریق برنامه‌ریزی عقلانی برای تنظیم اقتصاد و پیشرفت طبقات پایین، و همچنین تضمین موقعیت طبقات تولیدکننده به کار خواهد رفت. اینها همه فقط در صورتی ممکن خواهد بود که طبقات علمی و صنعتی کنترل دولت را در دست گیرند و تحت لوای علم و خرد از سیاست بپرهیزند.

برنامه‌ریزی سنتی، بخشی از جنبش قدیمی اصلاحات شهری بود؛ حال آنکه  
برنامه‌ریزی عدالت‌خواه بخشی از جنبش جدید برای تغییرات شهری است که  
خواهان نمایندگی گسترده‌تر گروه‌های محروم در فرایند دولتی و تمرکززدایی از  
سیاست‌گذاری دولتی است

طرفداران سن سیمون نیز که ایمان کنت به علم و علاقه‌مندی به وضعیت طبقات پایین را از خود نشان می‌دهند، بر کیفیت مثبت قدرت به عنوان ابزاری برای دوباره شکل دادن جامعه تأکید می‌کنند. تکنوکرات‌ها جامعه‌ای سلسله‌مراتبی را تجسم می‌کنند که در آن رده‌های پایین، مصون و آسوده خاطر اما در عین حال به شدت مطیع نخبگان علمی - مدیریتی‌اند. از این لحاظ، و همچون موارد دیگر، نظریه تکنوکراتیک در حالی که دقیق‌تر و صریح‌تر از مباحث برنامه‌ریزی سنتی است، تصویری از جامعه را نشان می‌دهد که کاملاً با تصورات برنامه‌ریزی سنتی سازگار است و در آشکار کردن بنیاد پنهان آن تصورات مفید است. شالوده برنامه‌ریزی سنتی را ایمان تکنوکراتیک به پیشرفت از طریق علم و عقلانیت تشکیل می‌دهد که با کاربرد سازنده قدرت در قالب برنامه پیوند می‌یابد. تکنوکرات‌ها این عقیده برنامه‌ریزان را به صراحت بیان می‌کنند که در واقع نوعی منفعت یکپارچه عمومی وجود دارد که متخصصان با حسن نیت می‌توانند آن را تشخیص دهند و پیشینه سازند. آنان، به مانند برنامه‌ریزان سنتی، در جست‌وجوی جایگزین کردن سیاست با اداره (administration) علمی‌اند.

به نظر تکنوکرات‌ها تغییر اجتماعی باید از بالا و به وسیله اقشار اجتماعی راهبر اقتصاد و در جهت منفعت

همگانی، و در واقع منفعت طبقات پایین، برنامه‌ریزی شود؛ زیرا آنان منافع خود و توده‌ها را هماهنگ می‌بینند. در اینجا باز نظریه تکنوکراتیک یکی از فرض‌های برنامه‌ریزی سنتی را آشکار می‌سازد: تغییر اجتماعی به نفع کل جامعه باید پدیدآورنده به دست طبقات بالا به اجرا درآید. چون همه طبقات از افزایش بهره‌وری و نظم عمومی بهره‌مند می‌گردند، منافع طبقات بالا با منفعت همگانی یکی می‌شود. اگر حاکمان طبیعی از ایفای نقش خود در می‌مانند، و گاهی حتی در برابر تغییر مقاومت می‌کنند، فقط به این دلیل است که هنوز به اندازه کافی روشن نشده‌اند.

برنامه‌ریزان سنتی، با انتظاراتی محدودتر از تکنوکرات‌ها، موفق شدند [حاصل] برخی از برنامه‌هایی را که اجرا کردند ببینند. پارک‌های مختلف ساخته شدند، مقررات ساختمانی به تصویب رسیدند و گاه به اجرا درآمدند، خطوط عبور و مرور طرح‌ریزی و اجرا شدند، مناطق فقیرنشین منهدم گردیدند؛ و منطقه‌بندی کاربری زمین عادی شد. تغییر اجتماعی از بالا و به نام مصلحت عمومی، گاهی به نفع طبقات پایین، و همراه با ضرورت ضمانت قانونی به اجرا درآمد.

با وجود این، برنامه‌ریزی سنتی در ایالات متحده دچار ضعف بنیادی تفکر تکنوکراتیک بود. این نوع برنامه‌ریزی همواره به دلیل بی‌اشتیاقی اقبال بالا به حمایت از اصلاحات، در حوزه ادراکات خود محدود ماند (See Foglesong 1986). در واقع برنامه‌ریزان سنتی مدت مدیدی از امتناع بیش از حد صاحبان قدرت سیاسی و اقتصادی، از به رسمیت شناختن اهمیت برنامه‌ریزی عقلانی به عنوان ابزاری برای بهبود زندگی، سردرگم بوده‌اند (See Fainstein and Fainstein 1985). همچنین نخبه‌گرایی تکنوکراتیک، در فرهنگ متأثر از ایدئولوژی مردم‌باور اکثریت گرا، بدبینی گسترده‌ای را نسبت به مبدعان و اهداف خود برانگیخت. از زمان شکست بانک مرکزی الکساندر هامیلتن تا به امروز، آمریکایی‌ها از پذیرفتن سلطه گروه‌های کوچکی که مدعی تخصص‌های ویژه‌اند امتناع ورزیده‌اند. بدین ترتیب نقش برنامه‌ریزی سنتی به علت بدگمانی واقعی به تصمیم‌گیران بی‌مسئولیت، مخالفت عمومی با عقاید انتزاعی و نیز امتناع بخش عمده‌ای از طبقات بالا از درگیر شدن در برنامه‌ریزی درازمدت، محدود شد.

#### نظریه دموکراتیک و برنامه‌ریزی دموکراتیک

برنامه‌ریزی دموکراتیک مستقیماً در روند کلی تفکر دموکراتیک قرار می‌گیرد. بحثی که در ادامه می‌آید، اساساً متکی به آثار الکسی دو توکویل به عنوان نمونه تفکر سیاسی دموکراتیک است. نظریه دموکراتیک با قداست فرد و اولویت منافع او آغاز می‌شود. نه تنها همه حاکمیت از مردم سرچشمه

### در حالی که شیوه گام به گام در روش‌های خود

ضد برنامه‌ریزی است، لکن نتایج آن

محصول برنامه‌ریزی را به بار می‌آورد

می‌گیرد، بلکه آنان تنها منبع ارزش‌های عمومی نیز هستند: «هر کس بهترین و تنها قاضی منافع خصوصی خویش است». همه برابرند و برای پیشبرد منافع خود حق برابر دارند. هیچ نفعی در جامعه وجود ندارد که نتوان آن را به اعضایش مربوط کرد. بدین ترتیب دموکرات‌ها با افراد برابر و خواسته‌های آنان آغاز می‌کنند - و این بیش از آن است که به خاستگاه اجتماعی یا ارزش ذاتی این خواسته‌ها توجه کنند - و تا آنجا پیش می‌روند که منفعت همگانی را با منافع همگان، یا دست کم با منافع اکثریت، یکی می‌دانند.

دموکرات‌ها پس از پذیرفتن اقتدار فردی به عنوان اصلی بدیهی، با مسئله حکومت و نحوه توزیع قدرت عمومی سروکار می‌یابند. مشخصاً نوعی تمایز میان حکومت و شهروندان ضروری است، مگر اینکه اندازه نظام حکومتی به شدت محدود شود. حتی اگر شکلی از نمایندگی نیز ضرورت یابد، متفکران دموکرات در پی آن‌اند که تا حد امکان بیشتر قدرت سیاسی در دست شهروندان باشد، قاعده اکثریت، ابزاری می‌شود که شهروندان بدان وسیله حکومت را کنترل کنند. زیرا «جوهر حکومت دموکراتیک در اقتدار مطلق اکثریت شکل می‌گیرد» (Tocqueville 1957 edn: 264). حکومت‌کنندگان باید مجبور شوند که نماینده حکومت شوندگان باقی بمانند. آنان فقط در صورتی حکومت خواهند کرد که قدرت در دست شهروندان باقی بماند.

قوانین دموکراتیک عموماً به بهبود رفاه بیشترین شمار ممکن گرایش دارند، چرا که از اکثریت شهروندان



سرچشمه می گیرند؛ این اکثریت در معرض خطا هستند، اما نمی توانند مخالف نفع خود باشند. قوانین اشراف سالاری، برعکس، میل به تمرکز ثروت و قدرت در دست اقلیت دارند؛ زیرا اشراف سالاری درست به خاطر ماهیت خود، اقلیت را تشکیل می دهد (Tocqueville 1957 edn: 247).

برنامه ریزی دموکراتیک، ایجاب می کند که برنامه ریزان همچون نمایندگان شهروندان عمل کنند. اما این بدان مفهوم نیست که برنامه ریزان دموکراتیک باید شخصیت منفعلی باشند که کورگورانه از دستورات پیروی

**شالوده برنامه ریزی سنتی را ایمان تکنوکراتیک به پیشرفت از طریق علم و عقلانیت  
تشکیل می دهد که با کاربرد سازنده قدرت در قالب برنامه پیوند می یابد. تکنوکرات ها  
این عقیده برنامه ریزان را به صراحت بیان می کنند که در واقع نوعی منفعت یکپارچه  
عمومی وجود دارد که متخصصان با حسن نیت می توانند آن را تشخیص دهند و  
بیشینه سازند**

می کنند. بلکه آنان، همچون حکومت کننده دموکراتیک، هم پاسخ گوی رأی دهندگان اند و هم می کوشند به آنان آموزش دهند تا گزینه های مختلف و ارتباط میان سیاست های ویژه و منافع آنها را روشن سازند. در واقع، دلیل اینکه شهروندان باید در حکومت مشارکت کنند و قدرت را در دست خود نگه دارند، فقط جلوگیری از پیامدهای حکومتی مخالف با منافع شان نیست، بل بدین خاطر است که خودشان رشد کنند، از مشارکت درس بیاموزند، حتی دانش پذیرتر شوند و بهتر بتوانند بر خود حکومت کنند.

سه انتقاد عمده نسبت به نظریه دموکراتیک وجود دارد که در باره برنامه ریزی دموکراتیک نیز صادق است. نخست اینکه، سیاست گذاران دموکراتیک مستقیماً با خودخواهی و جهل نسبی کوتاه مدت شهروندان روبه رو هستند، و نیز اینکه «آموزش از طریق مشارکت» فرایند آرامی است که سیاست عمومی نمی تواند منتظر آن بماند. در زندگی واقعی، شهروندان مشارکت کننده ممکن است به راحتی درک و دریافت برنامه ریزان را از اینکه چگونه روش ها با اهداف ارتباط می یابند، یا اینکه چگونه سیاست های ویژه ای ممکن است از منافع آنان ناشی شود، نپذیرند. علاوه بر این، مردم اغلب به گرفتن تصمیمات درازمدت - یعنی برنامه ریزی - که مستلزم به تأخیر انداختن رضایت فوری است، تمایلی ندارند. در نتیجه دموکراسی ها کمتر از تکنوکراسی ها میل به برنامه ریزی دارند. نگران کننده ترین موضوع، مسئله ای است که روسو هنگام تدوین دوگانگی بین خواست عمومی و خواست همه، با آن روبه رو شد. مردم به جای اینکه همچون شهروندانی عمل کنند که در جست و جوی رفاه جامعه ای هستند که در آن مشارکت می ورزند (یعنی عمل کردن برطبق خواست عمومی)، اغلب براساس منفعت شخصی تنگ نظرانه عمل می کنند (یعنی مطابق با خواست همه). مسائل همیشگی برنامه ریزی که در اصطلاح "NYMBYism" (نه در حیاط خلوت من) مستتر است، حاکی از دشواری رسیدن به توافق دموکراتیک بر سر سیاست های لازم (اما پرهزینه) است.

دوم اینکه، برای نظریه دموکراتیک توضیح این امر دشوار است که اساساً چرا شهروندان باید به خود زحمت مشارکت در سیاست گذاری و یا اصولاً برنامه ریزی را بدهند. زیرا محاسبات عقلانی هزینه ها و منافع مشارکت اغلب با منافع خصوصی افراد کاملاً سازگار نیست (See Olsen 1968 and...). اگر حداقل بر خورد فرد را در نظر بگیریم، هزینه وقت و تلاش شخص بر منافع واقعی که ممکن است عاید خود او شود می چربد. بنابراین اغلب شهروندان بیشتر وقت ها بی اعتنا هستند، و برنامه ریزان دموکراتیک فقط با اقلیت کوچکی برنامه ریزی می کنند. برنامه ریزی دموکراتیک در این شرایط یا غیرممکن می شود یا برنامه ریزان را وادار می کند که خودشان وظیفه هدایت خواست اکثریت را بر عهده گیرند؛ که در این صورت فرایند برنامه ریزی را نمی توان دموکراتیک نامید.

آخرین انتقاد به نظریه دموکراتیک این است که قاعده اکثریت به میانمایگی اجتماعی و حتی اقتدارگرایی فاشیستی منجر می شود. توکویل دموکراسی را تهدیدی برای سلیقه متعالی تلقی می کرد.

جمع بندی توکویل اکنون منسوخ و به طور تحمل ناپذیری نخبه گرایانه به نظر می رسد، اما منتقدان معاصر فرهنگ توده نیز حمله مشابهی می کنند؛ ادعای آنان که تاحدی گیج کننده به نظر می رسد، این است که اشکال عامه پسند آداب دانی (urbanity) تجسم یافته در دیسنی لند و فضاهای شهری مانند «پارک های موضوعی» (theme-parked)، اساساً ضد دموکراتیک اند.

در اینجا بحث اساساً این است که مردم در پذیرفتن بدل به جای اصل فریب می خورند. مایکل سورکین به جای سرزنش دموکراسی بابت ناکامی های سلیقه توده در تشخیص چیزهای اصیل، کسانی را سرزنش می کند

که تسلیم خواسته‌های آن شده‌اند. اما پس نوشته او شبیه به بحث توکویل است. مردم در پذیرفتن زرق و برق به جای چیزهای اصیل، به راحتی فریب می‌خورند.

حتی نگرانی شدیدتر این است که مشارکت توده‌ای به پیروزی عوام فریبانی منجر شود که چنان رهبران بی‌وجدان با بیم و امید عامه مردم بازی می‌کنند. خطر بسیج توده‌ای نهفته در پس جنبش‌های اقتدارگرایی ملت باورانه (ناسیونالیستی)، به وضوح در قرن بیستم آشکار بوده است. حتی در سطح شهر و اجتماعات محلی می‌توان

### از نظر برنامه‌ریزان عدالت‌خواه، همچون سوسیالیست‌ها، مصلحت کلی جامعه در رفاه طبقه پر تعداد آن است؛ و ارزش بنیادی که به وسیله آن درباره جامعه قضاوت می‌کند، همانا برابری است

مخالفت اکثریت خشمگین را با اقلیت ضعیف، به صورت ایستادگی گسترده در برابر ادغام مدارس یا خانه‌سازی برای بی‌خانمان‌ها، مشاهده کرد. در نظام‌های لیبرال - دموکراتیک حفاظت از حقوق اقلیت و آزادی‌های مدنی به قصد دفاع در مقابل اکثریت‌های افراطی صورت می‌گیرد. بدیهی است خطر دموکراسی خارج از کنترل، برای این شیوه از حاکمیت پیش از آن که نابهنجار باشد ذاتی است.

#### نظریه سوسیالیستی و برنامه‌ریزی عدالت‌خواه

از هنگام نخستین جمع‌بندی‌های نظریه سوسیالیستی در قرن نوزدهم، سوسیالیست‌ها بر این اساس که آیا به اصلاحات مسالمت‌آمیز به عنوان روشی برای رسیدن به تغییر اجتماعی چشمگیر عقیده دارند یا خیر، تقسیم شده‌اند. مالکوی اصلاح‌طلبانه سوسیالیسم را باز می‌کنیم و نه الگوی مارکسیستی آن را؛ زیرا سوسیالیسم مارکسیستی امکان تحقق عدالت در نظام سرمایه‌داری را رد می‌کند.

سوسیالیسم با تحلیل تعارض جامعه آغاز می‌شود. این نظریه واگرایی منافع را در میان لایه‌های مختلف اجتماعی برجسته می‌سازد و بر درجه‌ای تأکید می‌کند که لایه‌های بالایی، کنترل سهم نامتناسبی از منابع اجتماعی را از طریق استفاده از قدرت خود در اختیار می‌گیرند. از دید سوسیالیسم، منافع افراد با شرایط مادی و عینی زندگی، یعنی با موقعیت طبقاتی آنان محدود می‌شود. چون امتیازهای کسب شده طبقه صاحب سرمایه به هزینه طبقه کارگر است، تعارض منافع امری واقعی و اجتناب‌ناپذیر. این موقعیت تا آنجا ادامه می‌یابد که طبقه سرمایه‌دار، کنترل شرایطی را که تحت آن بقیه جامعه سخت کار می‌کنند، به دست می‌گیرد.

نتیجه این بحث که منافع دارای پايگاه طبقاتی است، این است که آنچه عموماً «منفعت همگانی» نامیده می‌شود هرگز وجود ندارد، بلکه صرفاً بازتاب ارزش‌ها و برنامه‌های گروه‌های مسلط سیاسی و اقتصادی است. فقط این گروه‌ها در وضعیتی هستند که تعیین می‌کنند چیزی که خصوصاً به نفع آنان است عموماً به نفع کل جامعه هم هست.

تأکید سوسیالیستی به برابری مادی به جای برابری صرفاً حقوقی یا سیاسی، بحث در باره برنامه‌ریزی عدالت‌خواه را نیز مشخص می‌کند. از نظر برنامه‌ریزان عدالت‌خواه، همچون سوسیالیست‌ها، مصلحت کلی جامعه در رفاه طبقه پر تعداد آن است؛ و ارزش بنیادی که به وسیله آن درباره جامعه قضاوت می‌کند، همانا برابری است. هر دو گروه با کسانی که در پایین نظم اجتماعی قرار دارند همدردی می‌کنند و آگاهند که این کار آنان را در تعارض با منافع ویژه لایه‌های بالایی جامعه قرار می‌دهد. همچنین برنامه‌ریزی عدالت‌خواه با شور و شوق سوسیالیستی به شفاف‌سازی سیاست‌های دولتی می‌پردازد؛ یعنی همان سیاست‌هایی که به سرمایه سود می‌رسانند و در همان حال ادعا می‌کنند که در جهت منفعت همگانی اند. بدین ترتیب معلوم می‌شود نوسازی مرکز شهر، که انتظار می‌رود توسعه اقتصادی و اشتغال طبقه کارگر را بهبود بخشد، یارانه‌هایی برای پیمانکاران و شرکت‌ها فراهم می‌سازد و در عین حال که مردم کم درآمد را جابه‌جا می‌کند، نمی‌تواند وضعیت شغلی آنان را بهبود بخشد.

برنامه‌ریزان عدالت‌خواه، با وجود تحلیل طبقاتی‌شان از جامعه، به توان نهفته در حکومت دموکراتیک عقیده دارند. این گونه است که کروم هولتز، با وجود آنکه تعارض را اجتناب‌ناپذیر می‌داند، معتقد است که «عدالت در روابط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی میان مردم، شرط لازم برای جامعه‌ای عادلانه و پایدار است» (Krumholz and Forester 1990:51).

برنامه‌ریزی عدالت‌خواه در نهایت حالت نیکو کارانه‌ای به خود می‌گیرد. با آنکه شاخه حمایتی (advocacy strand) این نوع برنامه‌ریزی به کشمکش اجتماعی همیشگی معتقد است ولی حتی دیویداف در مقاله‌سازنده خود راجع به برنامه‌ریزی حمایتی، می‌پذیرد که قاضی بی‌طرف - احتمالاً یک مقام دولتی - به نفع گروه‌های محرومی حکم خواهد داد که سخنگویان خوبی در دفاع از منافع خود داشته باشند. بنابراین در حالی که دیویداف با چشم‌انداز تعارض آغاز می‌کند و آشکارا به نقش دولت کاری ندارد، ولی او هم نظیر کروم هولتز، برای سیاست عمومی و بخش دولتی‌ای که فقط در جهت منافع محدود مقامات وابسته به بذل و بخشش سرمایه‌داری عمل نمی‌کند، نقش مستقلاً را قائل می‌شود.

برنامه‌ریزی عدالت‌خواه، ایمان سوسیالیستی به برابری را با ایمان دموکرات به حکومت مردم با هم پیوند می‌دهد. در نتیجه، خواستگاه فلسفی آن در سوسیالیسم دموکراتیک، مفهوم دموکراسی را چنان بسط می‌دهد که حقوق اجتماعی را همچون حقوق سیاسی در برگیرد. همان‌طور که فیلسوف سیاسی انگلیسی، تی.اچ. مارشال (1965:103) بیان کرد «حقوق اجتماعی، برحق مطلق نسبت به استاندارد مشخصی از تمدن که فقط مشروط به ادای وظایف عمومی شهروندی دموکراتیک است دلالت دارد». در این چارچوب، دولت دموکراتیک بیش از آنکه در کنترل قدرت صاحبان اموال درآید، می‌تواند منافع اجتماعی قدرتمند را وادار کند تا از امتیازات خود برای بهبود رفاه دیگران چشم‌پوشند.

در مقابل، از نظر مارکس و انگلس و پیروان آنان، تغییر اجتماعی واقعی هرگز از بالا رخ نمی‌دهد. این تغییر نمی‌تواند از قدرت قانع‌کننده بحث منطقی باکسانی که کنترل حکومت و اقتصاد ما را در اختیار دارند به دست آید، زیرا طبقات بالا فقط در صورت فشار طبقات پایین حاضر به تقسیم قدرت یا ثروت خود می‌شوند. در حقیقت تغییر اجتماعی فقط می‌تواند با فشار اجتماعی ناشی از اقدام جمعی طبقه استثمار شده آغاز گردد؛ این تغییر نمی‌تواند به وسیله مقامات رسمی و براساس یک موضع فلسفی حاصل آید.

**لیبرالیسم در همه اشکال خود بر اهمیت اساسی پخش قدرت در جامعه تأکید می‌کند. آزادی، مهم‌ترین ارزش اجتماعی است و کارایی محصول اعمال آن است. نه نخبگان تکنوکرات و اکثریت دموکرات مطلق را در اختیار دارند، و نه طبقه محروم سوسیالیست. هیچ گروه یا نهادی آن قدر قدرت ندارد که بتواند بازار سیاسی را در تنگنا قرار دهد**

سوسیالیسم مارکسیستی با آنکه منطق درونی دارد اما برنامه‌ریزان را چندان هدایت نمی‌کند. در میان محدودیت‌های آن، حتی برنامه‌ریزان اصلاح طلب تنها در صورتی که وضع موجود را تأیید کنند توفیق خواهند داشت (Harvey 1985: chapter 7). برنامه‌ریزانی که در جست‌وجوی نقشی هستند که به آنان اجازه کمک به دارندگان کمترین حق انتخاب را بدهد، ممکن است مقدار زیادی از نقد مارکسیستی جامعه معاصر نصیب‌شان شود؛ اما آنان اگر می‌خواهند اقدامی اندک انقلابی کنند، لزوماً باید راه‌حل مارکسیستی تجدید ساختار کلی جامعه را کنار بگذارند.

از سوی دیگر، موضع سوسیال دموکراسی در حالی که به سیاست‌گذاران نوع دوست جهت می‌دهد، نمی‌تواند در مقابل منتقدان چپ و راست از خود قویا دفاع کند. مخالفان چپ می‌توانند بگویند که فضا برای اصلاح طلبی با حمایت دولت بسیار محدود است. زیرا سرمایه آزاد است به جاهایی بگریزد که به طور جدی استقلال سرمایه‌داری را محدود می‌کند - به عبارت دیگر به جاهایی که «کار و کاسبی‌شان کساد است»؛ این وضعیت، بیشترین نقش را در محدود کردن تلاش برای تعدیل سرمایه دارد. به عقیده منتقدان راست، رادیکال‌هایی که نیت خیر دارند به نفع انگل‌های اجتماعی بی‌فایده، با سیاست‌هایی که به سود مالیات دهندگان طبقه متوسط سخت‌کوش است مخالفت می‌کنند. سوسیالیست‌های دموکراتیک در پاسخ به هر دو این حمله‌ها، دیدگاهی اخلاقی را پیش می‌کشند که، برخلاف مارکسیسم، نه مدعی گریز ناپذیری تاریخی است و نه با اعتقاد به دست‌نামری بازار ادعا می‌کند که کارآمد است یا به خلاقیت‌های فردی پاداش می‌دهد. اخیراً نورمن کروم هولتز بیان کرد که به برنامه‌ریزی عدالت‌خواه وفادار مانده است «زیرا برحق است». بالاخره، بحث درباره سوسیالیسم دموکراتیک به چنین توجیهی هم تکیه می‌کند.

**نظریه لیبرال و شیوه گام به گام**

تصمیم‌گیری گام به گام، شکلی از برنامه‌ریزی است که از لحاظ منطقی با نظریه سیاسی لیبرال توجیه

می‌شود. الگوی لیندیلوم چیزی است در حد کاربرد ویژه مقدمات عمومی تفکر لیبرال، که لاک آن را در قرن هفدهم تدوین کرد و بنتهام، اسپنسر و تعدادی دیگر از اندیشمندان در قرن نوزدهم آن را توسعه دادند. لیبرالیسم با ادراک ذره‌گرایانه (atomistic) از جامعه انسانی آغاز می‌شود و انسان‌ها را بازیگرانی عقلانی می‌بیند که بهترین داوران منافع خصوصی خود هستند. منفعت‌همگانی به عنوان اصل پذیرفته می‌شود، اما چونان محصول کنش متقابل منافع خصوصی گوناگون در محدوده بازار سیاسی قلمداد می‌گردد.

نخستین و مهم‌ترین وظیفه حکومت لیبرال، تضمین قانون مداری برای دفاع از روبه‌های توافق شده است؛ لاک این وظیفه را عمل کردن نظیر قاضی یا داوری بی‌طرف می‌داند. لیبرالیسم در شکل ناب، به حکومت هیچ نقشی نمی‌دهد مگر همین نقش داور را، و بدین ترتیب به آن هیچ اختیاری برای پرداختن به نابرابری اجتماعی نمی‌دهد. رشته دیگری از تفکر لیبرال وجود دارد که اغلب «لیبرالیسم اثباتی» خوانده می‌شود و در اوایل قرن بیستم ایجاد گردید. این رشته، نقش دیگری به حکومت می‌دهد که همانا تلاش برای پیشبرد برداشت خود از منفعت‌همگانی است. در این شکل فعال از دولت لیبرال، حکومت به کمک منافع خصوصی‌ای می‌آید که در بازار از آنها سوء استفاده می‌شود. لیبرالیسم اثباتی در رادیکال‌ترین حالت به تدریج در سوسیالیسم دموکراتیک ادغام می‌گردد.

با وجود این، لیبرالیسم در همه اشکال خود براهیت اساسی پخش قدرت در جامعه تأکید می‌کند. آزادی، مهم‌ترین ارزش اجتماعی است و کارایی محصول اعمال آن است. نه نخبگان تکنوکرات و اکثریت دموکرات قدرت مطلق را در اختیار دارند، و نه طبقه محروم سوسیالیست. هیچ گروه یا نهادی آن قدر قدرت ندارد که بتواند بازار سیاسی را در تنگنا قرار دهد. فعال‌ترین مفهوم لیبرال از حکومت، باز هم آن را تنها در حد «یکی مثل آن‌های دیگر» می‌داند. مهم‌ترین نقشی که تصمیم‌گیرنده حکومتی ایفا می‌کند اضافه کردن داده دیگری به بازار سیاست‌های جایگزین است - حکومت ممکن است طرح‌هایی را تهیه کند و در اجرای آنها بکوشد، اما هرگز نمی‌تواند از تحقق آنها مطمئن باشد.

**شیوه برنامه‌ریزی گام به گام در نقاط ضعف لیبرالیسم شریک است. در جامعه‌ای که نه فقط ثروت، بلکه قدرت هم نابرابر است، آنان که از لحاظ مادی در بدترین وضع به سر می‌برند کمترین توانایی را هم برای تغییر نظام دارند. به علاوه، همان تکثر منافع هرگونه تغییر شکل اساسی را - حتی اگر به نفع اکثریت عمده باشد - بیش از حد دشوار می‌سازد**

بدین ترتیب جهت کلی که جامعه باید بدان سمت رود، یا شیوه‌ای که منافع سیاسی قرار است توزیع شود هرگز به صراحت تعیین نمی‌گردد، بلکه نتیجه تصمیمات فراوانی است که برخی از آنها را ممکن است خود حکومت بگیرد. سیاست اجتماعی کلی به طور آگاهانه تدوین نمی‌شود، بلکه حاصل سازوکاری است که همچون دست نامرئی عمل می‌کند، و نتایجی به بار می‌آورد که غایت‌شان عقلانی است.

شیوه گام به گام، مانند لیبرالیسم کلاسیک، بر ارزش رویه‌ای (Procedural Value) بیشینه کردن آزادی فردی استوار است. در نتیجه، این شیوه در درجه اول به نفع گروه‌های اجتماعی‌ای است که فعلاً در وضع موجود، ممتازتر از همه‌اند. این افسار بیشترین سهم منابع قدرت را در اختیار دارند (See Dahl 1961: esp....)، و این قدرت آنها را قادر می‌سازد که میزان نامتناسبی از مزایای اجتماعی را به دست آورند. پذیرفتنی‌ترین شکل فعالیت دولتی برای این گروه‌ها، شکلی است که موقعیت کنونی آنها را تضمین کند - پذیرش مقررات منطبقه‌بندی و نظایر آن، از اینجا سرچشمه می‌گیرد. زیرا آنها از حکومت به عنوان حکم حمایت می‌کنند، و نه به مثابه عامل واقعی. آنها به جای دفاع از ارزش‌های رفاه و نوسازی، پشتیبان ارزش‌های کارایی و اقتصاد در حکومت شهری‌اند.

بنابراین شیوه برنامه‌ریزی گام به گام در نقاط ضعف لیبرالیسم شریک است. در جامعه‌ای که نه فقط ثروت، بلکه قدرت هم نابرابر است، آنان که از لحاظ مادی در بدترین وضع به سر می‌برند کمترین توانایی را هم برای تغییر نظام دارند. به علاوه، همان تکثر منافع هرگونه تغییر شکل اساسی را - حتی اگر به نفع اکثریت عمده باشد - بیش از حد دشوار می‌سازد. بدین ترتیب، برای مثال تلاش برای حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع انرژی به خاطر فرایند تصمیم‌گیری گام به گام که محدودیت‌های شدیدی را در برابر مجال تغییر ایجاد می‌کند، با شکست مواجه می‌شود.

\* این مقاله ترجمه‌ای است از:

City Planning and Political Value: An Updated View  
برگرفته از کتاب:

Campbell Scott and , Susan Feinstein (EDS)  
Readings in Planning Theory .Blackwell  
Publishers, UK, 1996

بخش‌های کوتاهی از اصل مقاله تلخیص شده است.