

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۸۹/۱/۳۰

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۸۹/۵/۱۶

ایرج اسدی^۱، احمد سعیدنیا^۲

نظریه‌های برنامه‌ریزی و زمینه‌های شکل‌دهنده آنها: از اوایل قرن بیستم تا اواسط دهه ۱۹۷۰

چکیده

تا دهه ۱۹۷۰ سه دوره متمایز از هم در عرصه نظریه‌پردازی برنامه‌ریزی شهر بازشناختنی است. دوره اول از آغاز قرن بیستم تا اواسط یا اواخر دهه ۱۹۵۰ تعریف می‌شود، که به عصر طرح‌های جامع سنتی یا دوره برنامه‌ریزی بلوپرینتی مشهور است. در این دوره هیچ نوع نظریه برنامه‌ریزی وجود ندارد. دوره دوم که تا اواخر دهه ۱۹۶۰ به طول می‌انجامد، عصر دیدگاه سیستمی یا غلبه نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای است. دهه ۱۹۷۰ به عنوان مقطع تاریخی سوم دوره بعد از افول نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای است که از آن به دوره تکثرگرایی نظری یاد می‌شود. در این دوره چندین موضع نظری به چشم می‌خورد که هیچ یک غلبه آشکاری به عنوان پارادایم غالب از خود نشان نداده است. به نظر می‌رسد که نظریه‌های برنامه‌ریزی در خلأ اجتماعی شکل نمی‌گیرند بلکه به‌وسیله افراد و در موقعیت‌های اجتماعی واقعی با هدف تبیین وضع موجود و تجویز رویه و فرایند مناسب‌تر صورت‌بندی می‌شوند. هدف این مقاله بررسی توان تبیینی و تجویزی هر یک از نظریه‌های برنامه‌ریزی در قالب سه دوره تاریخی ارائه شده و نیز نشان دادن تأثیر عوامل و زمینه‌های مختلف معرفت‌شناختی و سیاسی و اقتصادی بر شکل‌گیری و اوج و افول هر یک از آنهاست.

کلیدواژه‌ها: نظریه برنامه‌ریزی، نظریه در برنامه‌ریزی، نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای، دوره تکثرگرایی نظری.

E-mail: iasadi@ut.ac.ir

۱. دانشجوی دکتری شهرسازی، دانشگاه تهران، استان تهران، شهر تهران

E-mail: bafteshahr@parsonline.net

۲. استادیار دانشکده شهرسازی، دانشگاه تهران، استان تهران، شهر تهران

۳. بخش‌هایی از این مقاله برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد آقای ایرج اسدی است که با راهنمایی آقای احمد سعیدنیا در دانشکده هنرهای زیبای دانشگاه تهران از آن دفاع شده است.

مقدمه

این مقاله به مطالعه و بررسی نظریه‌های برنامه‌ریزی تا اواسط دهه ۱۹۷۰ و زمینه‌های شکل‌دهنده آنها می‌پردازد. یکی از دلایل انتخاب دهه ۱۹۷۰ به عنوان مرز انتهایی بررسی نظریه‌های برنامه‌ریزی در این مقاله، این است که دهه مذکور مرز واسطی است بین نظریه‌های پیش از آن، که در این مقاله در قالب سه دوره متمایز موضوع بررسی قرار گرفته‌اند و نظریه‌های بعد از آن، که با ارائه و رواج نظریه‌های برنامه‌ریزی ارتباطی و پساپوزیتیویستی در دو دهه اخیر همراه گشته است. این مقاله در برابر این پرسش که چرا نظریه‌های برنامه‌ریزی شکل می‌گیرند و اینکه در برابر کدام مسئله این نظریه‌ها پرداخته شده‌اند و چرا و چگونه این چنین تغییر و تحول یافته‌اند، به تبعیت از فلاسفه علم این فرض را می‌پذیرد که نظریه‌ها - بدون هیچ برچسبی خاص - برای پاسخ‌گویی به شرایط تنش‌زا و محتاج تبیین و تجویز پرداخته می‌شوند. آنها از دنیای بیرونی تأثیر می‌پذیرند. فرض دیگر این است که نظریه‌های برنامه‌ریزی در خلأ اجتماعی - مثل آن چیزی که در علوم طبیعی به چشم می‌خورد - شکل نمی‌گیرند بلکه به وسیله افراد در موقعیت‌های اجتماعی واقعی به وجود می‌آیند. نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی در پی تبیین، توجیه و تفسیر برنامه‌ریزی در زمینه و بستر اجتماعی خاص خودشان هستند. به عبارت دیگر، نظریه و نظریه‌پرداز به طرز پیچیده‌ای با عمل و واقعیت‌های برنامه‌ریزی و سیستم اجتماعی - اقتصادی و سیاسی و معرفت‌شناختی که در آن شکل می‌گیرند، محدود می‌شود. تغییر در واقعیت‌های برنامه‌ریزی و زمینه‌های آن احتمالاً در نحوه ادراک و تصور نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی از ماهیت حرفه خود، ماهیت و نقش نظریه و ماهیت فرایندها و تغییرات اجتماعی انعکاس می‌یابد. بنابراین برای درک و فهم نظریه‌های برنامه‌ریزی و تغییرات و تحولات آنها باید نیروهای اقتصادی - اجتماعی، سیاسی و معرفت‌شناختی مولد آنها را شناسایی کرد. در این مقاله سعی بر آن است که ماهیت خود نظریه‌ها و نیز تأثیر این عوامل در شکل‌گیری نظریه‌های مختلف برنامه‌ریزی در سه دوره متمایز مورد مطالعه قرار گیرد.

مقاله حاضر بعد از ارائه تعاریفی از برخی از مفاهیم پایه، به دسته‌بندی انواع نظریه‌ها در شهرسازی می‌پردازد و موضوع کار را بر پایه یکی از انواع نظریه‌ها - یعنی نظریه برنامه‌ریزی - می‌گذارد. در گام بعد به دسته‌بندی ادوار مختلف نظریه و عمل برنامه‌ریزی شهری از دیدگاه صاحب‌نظران مختلف پرداخته می‌شود و اینها، در سه دوره کلی و قابل انطباق با یکدیگر قابل جمع برشمرده می‌شوند. در درون هر یک از دوره‌ها، نظریه‌های مختلف برنامه‌ریزی و نیز عوامل مؤثر بر شکل‌گیری و افول آنها موضوع بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. در ادامه نگاهی موجز به تحولات سه دهه اخیر در نظریه‌پردازی پساپوزیتیویستی انداخته می‌شود و در نهایت مقاله با نتیجه‌گیری کوتاهی درباره عوامل مؤثر بر شکل‌گیری نظریه برنامه‌ریزی به پایان می‌رسد.

نظریه چیست؟

نظریه از دیدگاه تولمین^۱ فراهم‌آورنده تبیین است. تبیین‌ها در حقیقت پاسخ‌هایی به تنش‌های حاصل از مشاهده رویداد حوادث غیرمنتظره در ذهن انسان محسوب می‌شوند. نظریه و نظریه‌پردازی تلاشی است در جهت کاستن از حیرتی که از مشاهده این‌گونه حوادث در ذهن انسان به وجود می‌آید (Faludi, 1973). این پاسخ نیز چیزی نیست، جز نشان دادن زنجیره‌ای از سلسله‌مراتب علی معلولی با مکانیسم علی. نشان دادن مکانیسم علی رکن هرگونه تبیین علمی است. مکانیسمی علی است که در نهایت رخداد حادثه A را با ذکر زنجیره علی و معلولی به علت B می‌رساند (لیتل، ۱۳۷۳، ۲۲).

ذکر مکانیسم‌های علی و معلولی و بیان آن صرفاً برای تبیین حوادث گذشته و حال نیست بلکه

می‌تواند به عنوان پایه‌ای برای کنترل آینده نیز به کار رود. از این‌رو ذهن انسان توانایی دارد که نه تنها آن چیزی را که هست تبیین کند، بلکه - در درون محدودیت‌های موجود - می‌تواند باعث اتفاق افتادن رویدادهایی شود که به نفع وی است. به عبارت دیگر، انسان قادر است تا بر رویداد برخی حوادث آینده که از نظر آنها موجب تنش و حیرت در آنها خواهد شد، یعنی برای آنها مطلوب نیست، پیشدستی و کنترل کند (Faludi, 1973, 1).

طبقه‌بندی انواع نظریه‌های شهرسازی

در گزارشی که انستیتو سلطنتی برنامه‌ریزی شهری انگلستان درباره نظریه‌های برنامه‌ریزی در سال ۱۹۶۹ انتشار داد، دو نوع نظریه در این حوزه به چشم می‌خورد که در این گزارش نظریه‌های رویه‌ای^۲ و نظریه‌های محتوایی^۳ نام گرفته‌اند، که به ترتیب مطابق پیشنهاد فالودی به نظریه برنامه‌ریزی^۴ و نظریه در برنامه‌ریزی^۵ معروف شده‌اند (Faludi, 1973, 4). به عبارت دیگر، این تقسیم‌بندی بین نظریه‌های فرایند برنامه‌ریزی با نظریه‌هایی است که مرتبط با پدیده‌ها یا موضوعات برنامه‌ریزی است. بعدها نوع سوم نظریه‌ها نیز به این جمع افزوده شد که به نظریه برای برنامه‌ریزی^۶ مشهور گشتند (McConnell, 1981, 14). اگرچه این نوع انشقاق در برنامه‌ریزی به واسطه تأکید ضمنی بر هویت غیرسیاسی و ماهیت تکنیکی صرف از سوی عده‌ای از صاحب‌نظران مورد انتقاد قرار گرفته است، با این حال این تمایزافکنی بین ابعاد محتوایی و رویه‌ای هنوز گونه‌شناسی رایج و مقبولی برای درک نظریه‌های برنامه‌ریزی است (Allmenditiger, 2002, 30).

نظریه برنامه‌ریزی

نظریه برنامه‌ریزی به موضوعات اساسی در برنامه‌ریزی می‌پردازد؛ یعنی موضوعاتی مانند فرایند برنامه‌ریزی، فراگیری تمامی کنشگران و ارتباطات بین آنها در برنامه‌ریزی، و نیز قدرت و تضاد در برنامه‌ریزی و توسعه شهری. این حوزه زمانی در نیمه دوم قرن بیستم به شکل رشته‌ای متمایز درآمد که طی آن درک کالبدی و معماری شناختی از شهر با ورود علوم اجتماعی و جغرافیا تکامل پیدا کرد (Hutchinson, 2009, 603). در این دسته نظریه‌ها - که موضوع محوری مقاله حاضر نیز هستند - فرایند و عملیات برنامه‌ریزی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد و تشریح و تبیین می‌گردد. در ادامه به‌صورت تجویزی و هنجاری، نظریه‌هایی برای بهبود و ارتقای این فرایند و عملیات ارائه می‌شود. به بیان دیگر، در این دسته از نظریه‌ها تلاش می‌شود به این پرسش پاسخ داده شود که برنامه‌ریزی چگونه باید اداره شود و سازمان یابد تا بهترین نتیجه به‌دست آید (McConnell, 1981, 14). از دید الکساندر (Alexander, 2001, 377)، دانش لازم در حوزه نظریه برنامه‌ریزی را می‌توان در سه دسته جمع‌بندی کرد: الف) درک و شناخت عقلانیت و استدلال پشتیبان برنامه‌ریزی؛ ب) آشنایی با تعامل برنامه‌ریزی، اجرا و بازار؛ و ج) درک و شناخت فرایند برنامه‌ریزی از دید هیلی و همکارانش (Healey et al., 1981, 8). هدف اصلی این نظریه‌ها، اعتلای عقلانیت در انجام (عمل اجتماعی) است.

نظریه در برنامه‌ریزی

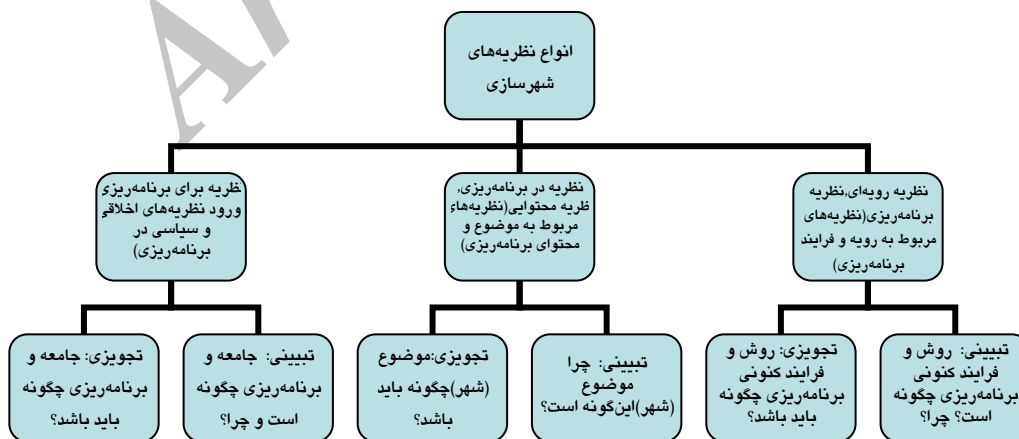
این دسته نظریه‌ها از رشته‌های مختلف اقتباس شده و بسیار متنوع‌اند. نظریه در برنامه‌ریزی مرتبط با پدیده‌هایی است که برنامه‌ریزی شهری با آنها درگیر است. به عبارتی دیگر، موضوع شهرسازی - شکل و عملکرد شهر - موضوع نظریه در برنامه‌ریزی است. واژه‌ها و اصطلاحاتی چون مطالعات شهری^۷

(شهرشناسی) و نظریه شهر^۸ می‌تواند مترادف با آن قرار گیرد. مطابق نظر مک کانل (McConnell, 1981, 14)، این نظریه‌ها پایه و اساسی هستند برای آن چیزهایی که برنامه‌ریزان انجام می‌دهند یا تولید می‌کنند. همانند نظریه برنامه‌ریزی، نظریه در برنامه‌ریزی نیز می‌تواند به دو گونه تقسیم شود: الف) نظریه‌های تبیینی در برنامه‌ریزی؛^۹ و ب) نظریه‌های تجویزی در برنامه‌ریزی.^{۱۰} نظریه‌های تبیینی در برنامه‌ریزی شامل مواردی است که در پی تبیین پدیده‌های اجتماعی، جغرافیایی و اقتصادی است که برنامه‌ریزان با آن مواجه‌اند. نظریه‌های تجویزی یا هنجاری در برنامه‌ریزی، با تولید طرح‌ها و پیشنهادهای و استراتژی‌ها مرتبط است (Ibid). با این حال، از دید ارنست الکساندر (به نقل از Archibugi, 2004, 431)، تعریف و تحدید ابعاد محتوایی برنامه‌ریزی دشوار است، زیرا می‌تواند طیفی از موضوعات متنوع را - مانند حمل‌ونقل، مسکن، خدمات بهداشتی و سیاست‌های توسعه اقتصادی - در بر گیرد. تقسیم‌بندی براساس ویژگی‌های عملکردی مانند کالبدی، اجتماعی، سیاست عمومی و برنامه‌ریزی اقتصادی دسته‌بندی دیگری برای تعریف ابعاد محتوایی برنامه‌ریزی است.

همان نظریه‌پرداز (Alexander, 2001, 377) در مقاله‌ای با عنوان «شناخت چه چیزی برای برنامه‌ریزان لازم است؟»، هسته دانشی لازم برای برنامه‌ریزان را در بعد نظریه‌های محتوایی بدین شرح فهرست می‌کند: شناخت قوانین و مقررات قانونی و نهادهای مرتبط با آنها؛ درک و شناخت نظریه‌های اقتصاد خرد و کاربرد آنها؛ توانایی تفسیر ضوابط منطقه‌بندی و کاربرد مستقیم آنها در موارد خاص؛ درک و شناخت فضا و محیط مصنوع؛ درک و شناخت گزینه‌های برنامه‌ریزی کالبدی؛ دانش در زمینه تحول اشکال شهری در نتیجه نیروهای اجتماعی و سیاسی و اقتصادی؛ آشنایی با فرایند توسعه و در نهایت درک و شناخت موضوعات شهری معاصر و استراتژی‌های برخورد با آنها.

نظریه برای برنامه‌ریزی

گونه سوم این نظریه‌ها که نتیجه تحقیقات مربوط به ورود نظریه‌های اخلاقی و سیاسی در برنامه‌ریزی است در پی تبیین و پاسخ به این پرسش است که: چرا برنامه‌ریزی و جامعه این گونه هست که می‌بینیم؛ یا اینکه در آینده چگونه باید باشد؟ (McConnell, 1981, 14). نظریه‌های تجویزی برای برنامه‌ریزی در پی ارائه معیارهایی اخلاقی و سیاسی برای آزمون نظریه‌های برنامه‌ریزی‌اند؛ به این معنی که آیا برایندهای حاصل از اقدام مبتنی بر نظریه از لحاظ اخلاقی درست است یا نه؟ این آزمون با افرادی مرتبط می‌گردد که از طرح منتفع یا متضرر می‌شوند (Ibid, XV).



شکل ۱. انواع نظریه‌های شهرسازی

منبع: برگرفته از McConnell, 1981, Faludi, 1973

ادوار مختلف نظریه‌پردازی شهری

مورخان برنامه‌ریزی، طرح هوسمان برای پاریس را خاستگاه برنامه‌ریزی شهری مدرن می‌دانند که در اواسط قرن نوزدهم صورت گرفت. اگر این را نپذیریم، شروع برنامه‌ریزی مدرن را می‌توان به اواخر قرن نوزدهم نسبت داد؛ یعنی زمانی که نهضت بهبود مسکن و بهداشت شهری در آلمان، بریتانیا و آمریکا در حال شکل‌گیری بود (Neuman, 1998, 209). از آن زمان برنامه‌ریزی شهری تغییر و تحولات بسیاری یافته است. مرور متون مرتبط با موضوع سه دوره متمایز از هم نظریه‌پردازی را تا اواسط دهه ۱۹۷۰ از یکدیگر بازمی‌شناسد، دوره اول از آغاز برنامه‌ریزی شهری مدرن تا دهه ۱۹۶۰ است. بهترین نام برای این دوره، دوره برنامه‌ریزی بلوپرینتی یا عصر غلبه طرح جامع^{۱۱} است (Hall, 1989, 274). نظریه‌پردازان دیگر از این دوره با نام دوره غلبه سنت طراحی شهری^{۱۲} یاد کرده‌اند (Healey et al., 1982, 5). فالودی در مقاله‌ای که در سال ۱۹۸۲ با عنوان «سه پارادایم در برنامه‌ریزی شهری» در کنفرانس اکسفورد ارائه می‌دهد، از این دوره با نام دوره تسلط پارادایم موضوع‌گرا^{۱۳} در برنامه‌ریزی یاد می‌کند (Faludi, 1982, 82). این پارادایم تا اواخر دهه ۱۹۵۰ در حوزه برنامه‌ریزی شهری غالب بوده و برنامه‌ریزی را مترادف با تهیه طرحی فیزیکی و ثابت برای موضوع برنامه‌ریزی (شهر) می‌دانسته است.

دومین پارادایم که در آمریکا و در دهه ۱۹۵۰ تأثیر زیادی داشته و از طریق آثار مک‌لولین و چادویک و دیگران در دهه ۱۹۶۰ وارد بحث‌های برنامه‌ریزی شهری بریتانیا شد، نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای^{۱۴} نام داشت که برنامه‌ریزی را فرایند مدیریت اجتماعی قلمداد می‌کرد (Healey et al., 1982, 5). به نظر پیتر هال، بهترین نام برای این دوره، دوره دیدگاه سیستمی در برنامه‌ریزی شهری است (Hall, 1989, 274).

با وجود این، دهه ۱۹۷۰ نه تنها شاهد در هم ریختن تسلط نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای یا دیدگاه سیستمی در برنامه‌ریزی بود بلکه دیگر مواضع نظری نیز نقایص آشکاری را از خود نشان دادند. دهه ۱۹۷۰ با ظهور شماری از مواضع نظری رقیب در برنامه‌ریزی شهری همراه بود که پتسی‌هیلی، مک دوگال و جی توماس از آن به دوره تکثرگرایی نظری^{۱۵} یاد کرده‌اند. این دوره که در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ پا گرفت، دوره بسیار نامتجانس و گیج‌کننده‌ای است که بهترین نام برای آن از دید پیتر هال، عصر برنامه‌ریزی به‌صورت مشارکت مداوم در تضاد^{۱۶} است (Hall, 1989, 274). پیتر هال در یکی از مقالات خود با عنوان شهر - نظریه^{۱۷} این دوره را دوره بحران پارادایم^{۱۸} نام داده است (Hall, 1996, 370).

دوره اول: برنامه‌ریزی از آغاز قرن بیستم تا دهه ۱۹۶۰

در این دوره هیچ نوع نظریه برنامه‌ریزی وجود ندارد. آموزش برنامه‌ریزی مترادف با آموزش تولید طرح‌های فیزیکی ایستاست، و نه تدریس روش‌ها و فرایندهای آن، فرایند و رویه در این دوره از جمله مفاهیم بسیار نامأنوس‌اند. شاید شناخته‌شده‌ترین و شاخص‌ترین اندیشمند در برنامه‌ریزی این دوره پاتریک گدس باشد که بیشتر از همه ساختاری منطقی به برنامه‌ریزی بخشید. نمایندگان دیگری چون پاتریک آبرکرومبی و توماس آدامز از وی پیروی کرده‌اند (Faludi, 1982). از حدود سال‌های ۱۹۲۰ تا ۱۹۶۰، مراحل کلاسیک برنامه‌ریزی که به همه دانشجویان تدریس می‌شد در سه مرحله برداشت و تحلیل و طرح^{۱۹} خلاصه می‌شد که اولین بار به‌وسیله پاتریک گدس تدوین و تدریس شد (Hall, 1989). در تازه‌ترین بیوگرافی گدس که به‌وسیله بورمن^{۲۰} نوشته شده است، سرچشمه‌های دکترین برنامه‌ریزی گدس به اکوست کنت و فردیناند لی‌پلی^{۲۱} برمی‌گردد (Faludi, 1982, 85)؛ پس بی‌جهت نیست که فالودی

پاتریک گدس را قهرمان پارادایم موضوع‌گرا در برنامه‌ریزی می‌نامد، چون از دید جامعه‌شناسان (توسلی، ۱۳۷۰) نیز اگوست کنت بنیان‌گذار جامعه‌شناسی پوزیتیویستی هم نظریه‌پرداز شاخص جامعه‌شناسی موضوع‌گراست.

مطابق این نظریه، برنامه‌ریزی در واقع مطالعه برخی موضوعاتی است که نیازمند توجه‌اند. از نتیجه مطالعات و درک و فهم موضوعات، شامل روندهای تغییر - که از تجزیه و تحلیل اطلاعات مرحله اول استنباط می‌شود - انتظار می‌رود مسیرهای حرکت برای اقدام فوراً به دست آید. در این رویکرد، هیچ توجهی به مرحله استنباط نظریه تجویزی از نظریه تبیینی (شناخت مسائل و به تبع ارائه راه حل) صورت نمی‌گیرد. عمل و اقدام (راه حل) با سادگی تمام از دانش (برداشت و تجزیه و تحلیل در گام اول و دوم) تبعیت می‌کند. عامل شناسایی (برنامه‌ریز) به دلیل جدایی موضوع از شناسنده در رویکرد پوزیتیویستی بیشتر از آن چیزی که شواهد و ظاهر صحت آن را نشان می‌دهند، انجام نمی‌دهد. در این رویکرد معرفت و دانش عینی و یقینی تلقی می‌شود. شناخت از طریق تحقیقات به دست می‌آید و به وسیله کارشناسان ارائه می‌شود. این کارشناسان و متخصصان‌اند که بالاتر از همه بهترین مسیر عمل را نشان می‌دهند؛ یعنی باور به قدرت رهایی‌بخش علم و تخصص فنی. پیشرفت این نظریه مدیون گدس و توصیه وی است، که: «قبل از ارائه طرح، پیمایش کن»^{۲۲}. البته جوهره آن به نوعی در فلسفه طراحی نیز نهفته است؛ یعنی در جایی که مطالعه بیشتر شبیه نوعی اندیشه و تفکر درونی است تا زمانی که آن جهش خلاق زاده شود. در این نظریه گامی که در آن دانش و شناخت به صورت پیشنهادی عملی برگردانده می‌شود، کاملاً مغشوش است و روشن نیست (Faludi, 1982, 87).

اولین طرح‌هایی که براساس این رویکرد تهیه شدند، طرح‌هایی کاملاً ایستا و فیزیکی (بلوپریتی) بودند که آینده‌ای مطلوب و قطعی را برای دوره‌ای مشخص ترسیم می‌کردند که باید در افق زمانی مشخص عملی می‌شد. این نگرش را پاتریک گدس شارح اول این نظریه در برنامه‌ریزی جاری کرد. جمله معروف وی «قبل از ارائه طرح پیمایش کن» گواهی بر این حقیقت است. وی معتقد بود که تنها با شناخت گذشته و حال، و پیش‌بینی آینده شهر هست که می‌توان مسیر درست توسعه را دریافت (Geddes, 1996, 331).

این دوره، همان‌گونه که بتی^{۲۳} از آن یاد می‌کند، دوره طلایی برنامه‌ریزی است. برنامه‌ریزان رها از هرگونه نزاع و برخورد سیاسی و باطمینان تام و تمام از توان و ظرفیت فنی خود، سوار بر حرفه به جلو می‌تازند. البته این شیوه از برنامه‌ریزی با دنیای بیرونی آن دوره هم تا حدودی مطابقت داشت. رکود جمعیت و اقتصاد باعث می‌شد که مداخلات برنامه‌ریزی بزرگ به ندرت و بیشتر برای دوره‌ای کوتاه صورت بگیرد (Hall, 1996, 365). البته، به‌راستی این گونه جهان‌رؤیایی بیش نبود، زیرا در طول دهه ۱۹۵۰ بعد از جنگ جهانی دوم و شروع سازندگی و ترمیم اقتصادی، این تلقی با واقعیت به هیچ روی تطابق نداشت. همه چیز با حرکت شتابان و تحولات فزاینده خود، خارج از توان کنترلی بشر می‌نمود. در نهایت، سیستم برنامه‌ریزی قدیمی که مناسب دنیایی ایستا بود، در این گیرودار مغلوب و مستهلک شد (Ibid, 365-366).

برنامه‌ریزی شهری در دوره دوم

در این دوره، تحولات و خواست‌ها و نیازهای جدید نیرویی برای تغییر پارادایم بودند. در طرف عرضه نیز به همین ترتیب تحولات بسیاری در حال وقوع بود. در اواسط دهه ۱۹۵۰ انقلابی عقلایی در تمام حوزه‌های علوم اجتماعی، منطقه‌ای و شهری به‌وقوع پیوست (مجموعه نظریه‌های محتوایی و رویه‌ای) که برنامه‌ریزان از این تحولات بسیار متأثر شدند.

الف) نظریه‌های خارج از برنامه‌ریزی و تأثیر آن در شکل‌گیری یک علم

در این دوره به تدریج آثار افرادی مانند وان تونن (۱۸۲۶) در کشاورزی، آلفرد وبر (۱۹۵۹) در صنعت، کریستالر (۱۹۳۳) نظریه مکان مرکزی، لوش (۱۹۴۰) نظریه عمومی مکانی به تدریج خلاصه و ترجمه شدند. در آمریکا دانشگاهیان در پی تحقیق و یافتن نظم‌هایی در عناصر فضایی برآمدند. جغرافی‌دانان به تبعیت از پوزیتیویسم منطقی اظهار داشتند که موضع آنها مرتبط با توصیف کامل تمایزات سطح زمین است که باید با فرضیه‌پردازی درباره پراکندگی فضایی و آزمون آنها تکمیل شود. این ایده‌ها و نظریه‌ها به‌وسیله اقتصاددان آمریکایی والتر ایزارد به بهترین نحو در کتابش تحلیل و ترکیب شده است. این تحولات باعث شد که کارگزاران دولتی نیز - در گزارش کمیته شوستر در سال ۱۹۵۰ - پیشنهاد کنند تا در محتوای آموزش برنامه‌ریزی توجه بیشتری به علوم اجتماعی و تحلیل‌های مکانی معطوف گردد (Hall, 1996, 365).

تحولات مشابهی نیز در مدیریت به‌وقوع پیوست. تا دهه ۱۹۶۰ که نظریه و عمل در برنامه‌ریزی تحت تأثیر رویه و فرایند در برنامه‌ریزی قرار گرفت و تحول بزرگی در آن به‌وجود آمد، آموزش رشته برنامه‌ریزی مترادف با تولید طرح‌های فیزیکی بود، نه آموزش روش‌ها و فرایندهای آن. اولین افرادی که این پرسش را مطرح کردند، مدرسان برنامه‌ریزی فیزیکی نبودند، بلکه استادانی بودند که در رشته‌های برنامه‌ریزی صنعتی و شرکتی در مدارس مدیریت و بازرگانی آمریکا به تدریس مشغول بودند. تا سال ۱۹۴۵ در این کشور، آموزش مدیریت معمولاً متکی بر طیف کم‌گسترده‌ای از مهارت‌های مهندسی کاربردی و حسابداری بود. رشته مدیریت در نتیجه تحقیقات متفکران بزرگی چون چستر برنارد، پیتر دروکر و هربرت سیمون متحول شد. در دوره اول پیشرفت مفاهیمی از فلسفه و سیاست در آن به‌کار گرفته شد. بعدها رشته‌های دیگر علوم اجتماعی نیز در ایجاد رشته مدیریت بسیار کارگر نشان دادند. برنامه‌ریزی شرکتی بعد از حدود دهه ۱۹۶۰، جهت و محتوای آموزش برنامه‌ریزی فیزیکی را متأثر ساخت. البته جهش و پیشرفت سریع در این حوزه از دانش با پیشرفت‌های بسیار اعجازبرانگیز کامپیوتر در طول دهه ۱۹۵۰ صورت گرفت (Hall, 1989). علم جدیدی نیز زاده شد: سایبرنتیک. به نظر نوربرت وینر بشریت تنها با به‌کارگیری سایبرنتیک می‌تواند به حکومت درست نائل آید (آریله‌هولت، ۱۳۷۶، ۱۷۱).

به‌نظر بتی تبعات این تحولات برای برنامه‌ریزی، اگرچه با تأخیر زمانی کوتاهی همراه بود، بسیار زیاد بود. رشته برنامه‌ریزی فیزیکی در این دوره ۱۰ ساله از ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۰ به اندازه ۱۰۰ سال - و یا حتی ۱۰۰۰ سال - قبل پیشرفت داشته است (Hall, 1996, 366). از نظر هال، این ایده سبب شد تا شیوه قدیمی برنامه‌ریزی به عنوان تولید طرح‌های فیزیکی ثابت برای آینده ناحیه کنار گذاشته شود و ایده جدیدی پذیرفته گردد که در آن برنامه‌ریزی در حقیقت مترادف با کنترل‌های پی در پی برای هدایت توسعه ناحیه مورد نظر انگاشته می‌شود. در این گونه برنامه‌ریزی با استفاده از مدل‌سازی و شبیه‌سازی فرایند توسعه، کنترل‌ها و هدایت‌های پی در پی با هدف برنامه‌ریزی واقعیت‌های محیطی اعمال می‌شود (Hall, 1989). اگر بخواهیم زبان فنی آثار توماس کوهن را به‌کار ببریم، باید گفت نوعی تغییر پارادایم^{۲۴} به وقوع پیوسته است. توجهات بیشتر از طرح (فرآورده) به فرایند (رویه) متمرکز است (Neuman, 1998). در نهایت اینکه برنامه‌ریزی در این دوره، قصد دارد از نوعی حرفه^{۲۵} که مبتنی بر دانش فردی و برخی اوقات حاصل جمع‌آوری غیرسیستماتیک و غیرمنسجم اطلاعاتی اولیه درباره شهر نیز هست، به فعالیت علمی بدل شود (Hall, 1996, 366).

ب) انتقاد از دیدگاه سیستمی و افول نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای

پارادوکسی منطقی در این بین وجود دارد. به‌رغم ادعاهای برنامه‌ریزان سیستمی، سیستم برنامه‌ریزی شهری بسیار متفاوت از سیستم دفاع هوایی و نظامی یا سیستم کنترل یک شاتل فضایی است (Hall, 1996). به نظر چادویک، سه نوع سیستم وجود دارد که هر یک ویژگی‌های بارزی دارند:

الف) سیستم مهندسی؛ ب) سیستم اکولوژیکی؛ و پ) سیستم اجتماعی.

سیستم مکانیکی - مهندسی به‌راحتی پیش‌بینی‌شدنی است، چون اکثراً به صورت جبری عمل می‌کند. عوامل حیاتی و راهنمای آنها عموماً داخلی است و در داخل فرایند طراحی آنها دیده می‌شود یا قسمتی از عملیات و پروژه بهره‌برداری آنهاست. در عوض دو سیستم دیگر احتمالی‌اند و رفتار شهودی آنها به‌راحتی پیش‌بینی‌شدنی نیست. علاوه بر این، دور و پسخوراند چنین سیستم‌هایی پیچیده است و این نیز مزید بر علت می‌گردد. به نظر چادویک، در سیستم‌های اجتماعی گروه‌های فردی هر یک شاخص‌های خود را برای عمل تنظیم می‌کنند و سامان می‌دهند. به عبارت دیگر، انسان به تغییرات خارجی با تصمیمی که از درون سیستم می‌گیرد واکنش نشان می‌دهد و در ضمن آنان می‌توانند باعث بروز تغییرات خارجی - در اثر تصمیمات خود - شوند. در حقیقت آنها هم عامل‌اند و هم معلول، یا هم فاعل‌اند و هم مفعول (Roberts, 1974, 25). حال این تفاوت را این‌گونه بیان می‌کند: کنترل‌ها در سیستم مهندسی اساساً در داخل سیستم است، در حالی‌که اینجا این سیستم - یعنی شهر و منطقه - در داخل سیستم کنترلی خود قرار دارد (Hall, 1996, 368).

در این زمینه، علاوه بر آنچه ذکر شد، تفاوت‌های بیشتری به چشم می‌خورد. در سیستم‌های مکانیکی هدف کاملاً شناخته‌شده است. مسئله اگرچه پیچیده است ولی تمام فرایند تقریباً فیزیکی است و تابع قوانین علم فیزیک است که آنها نیز به نوبه خود شناخته‌شده‌تر از قوانین حاکم بر رفتار انسانی هستند. ولی در مورد برنامه‌ریزی شهری نمونه بسیار پیچیده‌تر است. اول اینکه هدف پایه در آن به خوبی شناخته شده نیست. گروه‌ها و افراد و سازمان‌های مختلف منافع متفاوتی دارند. اهداف بسیار بیشتر از یکی است و وجود تضاد بین اهداف نیز شایع است؛ از این دست‌اند اهدافی مانند رشد اقتصادی، توزیع عادلانه درآمد، استحکام و یکپارچگی اجتماعی، کاهش فشارهای روانی و محیط زیست زیبا (Hall, 1989). بنابراین ادعای مدارس برنامه‌ریزی سیستمی برای تضمین عینیت علمی به‌راحتی تحقق‌پذیر نخواهد بود.

حقیقت مهم دیگری نیز وجود دارد. همان‌گونه که اشاره شد، نظریه سیستمی یا برنامه‌ریزی رویه‌ای مبتنی بر نظریه‌ای از جامعه است که توافق در آن از پیش مفروض است. طرفداران این نظریه جامعه را به صورت کلیتی ارگانیک^{۲۶} در نظر می‌گیرند که بیشتر از مجموعه افراد و گروه‌هایی است که در آن وجود دارند. از طرف دیگر مخالفان آنها جامعه را مجموعه‌ای از افراد و گروه‌ها می‌دانند. این نظریه به دیدگاه تکثرگرا یا ذره‌گرا^{۲۷} از جامعه معروف است. در جامعه ارگانیک تضاد بر سر ارزش‌ها و منافع - و طبعاً بر سر توزیع اجتماعی فرصت‌ها و ثروت - وجود ندارد، و جامعه و کارشناسان و کارگزاران برنامه‌ریزی به درک واحدی از مسئله، اهداف و منافع عمومی رسیده‌اند (Faludi, 1973, 113).

اکنون مشکل نیست که بفهمیم چرا نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای در دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ برای برنامه‌ریزان جذاب می‌نماید. برای اینکه با برخی از گرایش‌های آن زمان بسیار مناسبت دارد و ظاهراً ایدئولوژی اجرایی مناسبی را برای حرفه برنامه‌ریزی فراهم می‌آورد. در این دوره گرایش‌های موجود در پی سیاست‌زدایی^{۲۸} از تصمیم‌گیری‌ها و نیز افزایش نقش و توان تخصص فنی بودند. با این حال، مفروضات اولیه‌ای چون تعادل اقتصادی، توافق بر سر منافع و اهداف و نیز جامعه به‌عنوان کلیتی

یکپارچه، و برنامه‌ریز و کارشناس به عنوان تصمیم‌گیرنده نهایی، در این دیدگاه بسیار غیرواقع‌گرایانه بود (Healey et al., 1982).

آغاز برنامه‌ریزی دوره سوم: عصر تکثرگرایی نظری

ادعاهای برنامه‌ریزان سیستمی در ارائه نظریه یکپارچه و منسجم برای تبیین و درک پدیده‌های مختلف و تجویز راهحل برای مسائل، با انتقاد شدیدی مواجه گشت. دهه ۱۹۷۰ نه تنها شاهد درهم ریختن نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای و دیدگاه سیستمی بود، بلکه دیگر مواضع نظری نیز نقایص آشکاری را از خود نشان دادند. به این ترتیب دیگر نمی‌توان با غلبه نظریه و پارادایم واحدی روبه‌رو بود. مطابق نظر پتسی هیلی و همکارانش (Healey et al., 1982)، بعد از نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای یا دیدگاه سیستمی می‌توان هفت نظریه را در برنامه‌ریزی شهری تا اواسط دهه ۱۹۷۰ از هم بازشناخت، که در این دوره هر یک با انتقاداتی که به نظریه سیستمی از ابعاد مختلف سیاسی، اجتماعی و معرفت‌شناختی وارد کردند، شکل و هویتی متمایز یافتند.

برنامه‌ریزی گام‌به‌گام^{۲۹}

نقایص آشکار برنامه‌ریزی جامع در رسیدن به اهداف مورد نظر آن، باعث شد که چندین مدل جایگزین برای فرایند تصمیم‌گیری پرداخته شود. بسیاری از این روش‌های جدید در پی افزایش کارایی تصمیم‌گیری‌ها در محیطی بودند که در آن ارزش‌ها، نگرش‌ها و اهداف و آمال متنوع وجود دارند و بازار و نیروهای سیاسی بر آن مسلط‌اند و عدم قطعیت تام و تمامی هم بر مسائل و محیط حاکم است (Nadin and Culling worth, 1997, 7).

تلاش‌های متعددی که در ساخت روش‌های تصمیم‌گیری انجام گرفتند، در حقیقت به نوعی بسط سنت برنامه‌ریزی رویه‌ای بودند. این روش‌ها درگیر دو سؤال اساسی بودند (Healey et al., 1982, 8).

- چه روشی عقلانی‌ترین روش اقدام محسوب می‌شود؟
- چگونه می‌توان روش‌های تصمیم‌گیری را با زمینه و بستری که در آن استفاده می‌شوند، پیوند داد؟

آشکارترین پاسخ به هر دوی این سؤالات از سوی رویکرد گام‌به‌گام در برنامه‌ریزی صورت گرفت. از نظر لیندبلوم و بری بروک^{۳۰} کاربرد روش‌شناسایی‌های جامع، منطقی - قیاسی و هدف‌گرا در قلمرو عمومی عقلانی نیستند. چارلز لیندبلوم (Lindblom, 1959, 299) چنین بیان می‌کند:

«سیاست‌گذاری فرایندی پیچیده است. عالمان اجتماعی و سیاست‌گذاران و مدیران عمومی دانش کافی درباره جهان اجتماعی ندارند تا از تکرار خطاها در پیش‌بینی تبعات سیاست‌های پیشنهادی‌شان پرهیز کنند. بنابراین سیاست‌گذار خردمند کسی است که انتظار داشته باشد سیاست‌هایش تنها به بخشی از اهداف مورد انتظارش برسند و در عین حال همان سیاست‌های پیشنهادی تبعاتی تولید کنند که وی در پی دوری جستن از آنها بوده است. اگر آنها از روش «تغییرات تدریجی و متوالی» تبعیت کنند، از ایجاد اشتباهات جدی جلوگیری خواهند کرد».

روش تصمیم‌گیری که لیندبلوم و بری بروک آن را پیشنهاد کردند، به روش گام‌به‌گام و گسسته^{۳۱} یا علم پیش‌روی خزنده^{۳۲} مشهور شد (Hall, 1996, 365). در برنامه‌ریزی گام‌به‌گام، سیاست‌گذاران مزایای نهایی تعداد محدودی از گزینه‌ها را برای تصمیم‌گیری بررسی می‌کنند و به جای اینکه براساس اهدافی بلندمدت کار کنند و هدف‌شان بررسی تمام گزینه‌های ممکن باشد، با تقریب زدن‌های متوالی^{۳۳} به جلو می‌روند - یعنی روش مقایسه محدود و متوالی^{۳۴}. تصمیم‌گیران در این روش از میان همه گزینه‌های

سیاستی تعداد محدودی از آنها را بررسی می‌کند؛ یعنی آنهایی را که تغییرات جزئی و اندکی را در مقایسه با سیاست‌های کنونی نشان می‌دهند. در این صورت تصمیم‌گیری نوعی استراتژی گام‌به‌گام است (Norman and Susan Feinstein, 1996, 271-2).

پیمایش مختلط^{۳۵}

برنامه‌ریزی جامع و عقلایی - و به عبارت دیگر، عقلانیت سینوپتیک^{۳۶} - دست‌نایافتنی است. طرف مخالف آن، روش گام به گام، به همان اندازه در ارائه جواب به مشکلاتی که نظریه قبلی نیز با آن روبه‌رو بود، ناتوان است. روشی که لیندبلوم و بری‌بروک ارائه دادند هرگز به عنوان گزینه‌ای واقعی در برابر برنامه‌ریزی جامع و عقلایی پذیرفته نشد. از طرف دیگر، ایده برنامه‌ریزی جامع نیز به‌طور کلی ترک نشد. در این بین به رویکرد سومی نیاز بود.

این نیاز با صورت‌بندی اتزیونی^{۳۷} تحت عنوان رویکرد پیمایش مختلط برآورده شد، که در حقیقت مصالحه‌ای بین دو رویکرد قبلی به شمار می‌رفت. مطابق دیدگاه نظریه‌پردازان برنامه‌ریزی، رویکرد اتزیونی یکی از مهم‌ترین وقایعی است که در آن سال‌ها در حوزه نظریه‌پردازی به وقوع پیوست (Camhis, 1979, 57). پیمایش مختلط، طبق نظر اتزیونی، ترکیبی است از خردگرایی و روش گام به گام. از نظر وی رویکرد مذکور در قیاس با رویکردهای قبلی نقاط برتری زیادی دارد: در عین حال که همانند خردگرایی چندان دقیق و آرمان‌گرا نه و غیر واقع‌بینانه نیست، در همان حال به مانند روش گام به گام، رویکردی محدود، کوتاه‌بینانه، محافظه‌کارانه، غیرابتکاری و خودمدار اختیار نمی‌کند. این استراتژی عناصری را از دو نظریه گذشته وام می‌گیرد، به طوری که نقایص آشکار آن دو را با این ترکیب کاهش می‌دهد. رویکرد سوم (پیمایش مختلط)، واقع‌بینانه‌تر و منعطف‌تر است.

کنش انجمنی^{۳۸} و برنامه‌ریزی وکالتی^{۳۹}

در این دوره جناح چپ نیز در امریکا به انتقادات مشابهی از رویکرد سیستمی رسیده بود. تا اواخر دهه ۱۹۶۰ این انتقادات از سوی نهضت حقوق بشر و جنگ علیه فقر، اعتراضات علیه جنگ ویتنام و نهضت آزادی بیان تشدید شد، و این دوره‌ای بود که این جناح غلبه داشت. اساس این انتقادات بر سه محور زیر استوار بود (Hall, 1989, 369):

- تنفر رو به رشدی از روش تصمیم‌گیری تکنوکراتیک و بالا به پایین - چه درباره جنگ و صلح و چه در برنامه‌ریزی شهری - وجود داشت.
 - دومین انتقادات، ناشی از پارانوئای در حال افزایشی بود که از رویکرد سیستمی به وجود آمده بود؛ به این دلیل که تصور می‌شد ماهیت شبه‌علمی و زبان فنی فهم‌ناشدنی در این رویکرد، فضای تیره و مه‌آلودی را ایجاد کرده است که در پس آن، سیاست‌های منزجرکننده‌ای از لحاظ اخلاقی می‌توانست دنبال شود.
 - سومین محور انتقادات از سوی اعتصابات و آشوب‌های شهری امریکا برپا شد، که ابتدا در بیرمنگام و آلاباما در سال ۱۹۶۳ شروع شد و با آشوب دیترویت به پایان رسید. به نظر آنها، برنامه‌ریزی سیستمی هیچ کاری برای بهبود شرایط شهرها انجام نداده است.
- ایده کنش انجمنی ابتدا در امریکا شکل گرفت ولی به سرعت در اواخر دهه ۱۹۶۰ در بریتانیا نیز رسوخ پیدا کرد. این ایده بیشتر از همه با مسائل مرتبط با نواحی درون‌شهری و طبقات محروم ساکن در آن تقویت می‌شد. این جریان از همان آغاز گرایش به انتقادات رادیکال از جامعه داشت که البته از

گرایش‌های رایج به مارکسیسم در آن دوره نیز بسیار تأثیر پذیرفت (Hall, 1996, 355). این گرایش بیشتر در بین دانشگاهیان جوان و برنامه‌ریزانی که در نواحی محروم درون‌شهری به مطالعه و کار مشغول بودند، رواج داشت (Healey et al., 1981).

مفهوم کنش انجمنی مرتبط با ایده‌ای است که معتقد است افراد محلی باید سازمان یابند و این سازماندهی نمی‌تواند از سوی مراجع رسمی و دولتی صورت بگیرد. افرادی که در این گروه‌ها جمع می‌شدند معتقد به رسالت رادیکالی بودند که همانا ایجاد خودآگاهی گروهی در افراد و اعضا بود. پروژه‌های توسعه محلی که از سال‌های ۱۹۷۲-۱۹۷۷ در بریتانیا اجرا می‌شد موجب بروز برخوردها و تضادها بین گروه‌ها و شوراهای محلی بود. این امر سبب شکل گرفتن گروه‌های غیررسمی و نیمه‌رسمی شد که در پروژه‌های مختلف مداخله می‌کردند. این گروه‌ها دیدگاه‌های سیاسی مختلفی داشتند - از چپ لیبرال گرفته تا چپ مارکسیست. در حقیقت، واکنش جناح چپ و نظریه پیشنهادی آنها در برابر نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای، توصیه به برنامه‌ریزی پایین به بالا بوده که از طرف برنامه‌ریزان وکالتی یا حمایتی ممکن می‌شد (Hall, 1996, 369).

پل دیویدف واضع نظریه برنامه‌ریزی وکالتی است. از دید دیویدف (Davidoff, 1965, 306-309) برنامه‌ریزی رویه‌ای دارای دو نقص عمده است: اول اینکه، این دیدگاه در اهمیت و اعتلای برخی از ارزش‌ها کوتاهی می‌کند؛ و به عبارت دیگر، فرصت‌هایی برابر برای همه در جهت به‌دست آوردن شرایطی که در زندگی خواهان آن هستند، مهیا نمی‌کند. دوم اینکه رویکرد مذکور تلقی همگون و هموژنی از جامعه دارد، و به مدلی از اجتماع که آن را مرکب از گروه‌های مختلف و منافع متنوع می‌داند، توجهی نمی‌کند. از دید این نظریه‌پرداز، برنامه‌ریزی وکالتی برابر نهادی مقابل برنامه‌ریزی رویه‌ای است که در پی سیاست‌زدایی و ارزش‌زدایی از برنامه‌ریزی است و بر ماهیت تکنیکی این فعالیت تأکید دارد. از نظر وی اقدامات برنامه‌ریزی را نمی‌توان از موضعی فارغ از ارزش‌دواری تجویز کرد، زیرا همه انواع تجویز مبتنی بر اهداف مطلوبی است. نتیجه به دست آمده از این بیانیه آن است که ارزش‌ها، عناصر اجتناب‌ناپذیر هر نوع فرایند تصمیم‌گیری‌اند و اینکه ارزش‌هایی که برنامه‌ریزان واجد آن هستند، باید روشن و شفاف بیان گردند. تعریف منفعت عمومی و توسل به آن برای اقدامات برنامه‌ریزی در جامعه‌ای که متشکل از گروه‌های ذی‌نفع متعدد است، امری بسیار مجادله‌برانگیز خواهد بود.

هدف در این رویکرد توجه به منافع گروهی خاص (محرومان) و تلاش در جهت ارتقای آن است. در جامعه‌ای که وجود گروه‌های مختلف به رسمیت شناخته می‌شود و اعتلای منافع گروه‌های محجور و محروم امر مهمی قلمداد می‌گردد، اصل دیگر مورد احترام آن باید نوع دیگری از اصل تعدیل دوسویه تعصب^{۴۰} باشد که از سوی لیندبلوم در برنامه‌ریزی گام‌به‌گام پیشنهاد شده است. این اصل را سوزان و نورمن فاینشتاین، سیستم چانه‌زنی تکثرگرا^{۴۱} نام داده‌اند. در این سیستم به گروه‌های محروم جامعه جایگاهی برابر با سایر گروه‌ها داده می‌شود (Norman and Susan Feinstein, 1996, 271-272).

رویکرد اقتصاد سیاسی جدید^{۴۲}

در دهه ۱۹۷۰، زمانی که پوزیتیویسم منطقی از حوزه تفکر و جدال عقلانی خارج شد، مارکسیست‌ها میدان را در دست گرفتند. این دهه دوره بسیار درخور توجهی از لحاظ تحقیقات و مطالعات مارکسیستی است. در انگلیس و آمریکا، جغرافی‌دانانی چون دیوید هاروی و دورین میسی^{۴۳} برحسب گردش سرمایه در شهرها در پی تبیین رشد و تغییرات آنها بودند. در پاریس مانوئل کاستل و هنری لوفور^{۴۴}، نظریه‌های

مبتنی بر جامعه‌شناسی ساختند. در تمام بحث‌های بی‌پایانی که در بین مارکسیست‌ها رواج داشت، پرسش مبنا درباره نقش دولت بود (Hall, 1996, 370).

این رویکرد، اگرچه در شماری از ارزش‌های بنیادین با رویکرد کنش انجمنی و برنامه‌ریزی حمایتی هم‌پوشی پیدا می‌کند، یعنی در ایجاد جامعه‌ای برابر و از لحاظ اجتماعی عادلانه، لیکن در بسیاری از قسمت‌های دیگر کاملاً از آن متمایز است (Hall, 1989, 355). اختلاف در نوع تحلیلی است که از جوامع سرمایه‌داری صورت می‌گیرد. برنامه‌ریزی وکالتی سیستم موجود را می‌پذیرد، لیکن با پیشنهاد اصلاحاتی در پی بهبود آن است. اما این رویکرد تدوین سیاست‌های اصلاحی را به عنوان سازوکار یا مکانیسمی برای ایجاد تغییرات ساختاری - و به تبع آن، بهبود وضعیت این جوامع - رد می‌کند (Healey et al., 1981-14).

برگشت به ایده‌آلیسم: انسان‌گرایی جدید^{۴۵}

در برابر نظریه‌هایی که اشاره شد، واکنش برخی افراد دست کشیدن از عینیت بود که با صورت‌بندی نظریه‌هایی که به جای عقلانیت به ارزش‌ها متوسل می‌شدند، تحقق یافت. محور تأکید این دسته از نظریه‌ها، انسان‌گرایی است. در برنامه‌ریزی، این دسته از نظریه‌ها شکل‌های گوناگونی گرفتند که از آن میان، برنامه‌ریزی تبدیلی^{۴۶} جان فریدمن^{۴۷} چه‌بسا نمونه‌ای از آن باشد. این نظریه در برابر پیمایش مختلط از اتریونی سربرآورد (Camhis, 1979, 73). پیمایش مختلط سعی داشت وراي محدودیت‌های خردگرایی و روش گام‌به‌گام، حرکت کند. فریدمن پا را فراتر از این نیز می‌گذارد. وی استدلال می‌کند که مجبوریم اندیشه‌مان را درباره برنامه‌ریزی از آغاز دوباره سامان دهیم. برنامه‌ریزی تبدیلی فریدمن جوابی است به شکاف در حال افزایشی که در ارتباطات بین برنامه‌ریزان فنی و مخاطبان آنها وجود دارد. جواب واقعی از نظر فریدمن، مستلزم ساختاربندی مجدد ارتباط بین برنامه‌ریزان و مخاطبان آنهاست (Ibid, 74).

این رادیکالیسم بیشتر با آثار بعد از ۱۹۷۰ فریدمن و ایده‌های دونالدشون، گرابو و هسکین^{۴۸} ارتباط می‌یابد، که مبتنی بر جست‌وجوی ساختاری اجتماعی است متکی بر تعامل فردی.^{۴۹} مدل پیشنهادی وی اجتماعات کوچک‌مقیاسی است در درون ساختاری سلولی، که خودسامان‌ده و خودکنترل‌کننده^{۵۰} و مسئولیت‌پذیرند و از لحاظ اکولوژیکی خودآگاه هستند؛ به این معنی که در آن افراد یاد خواهند گرفت که چگونه با یکدیگر کنار بیایند و اگرچه منافع مشترک وجود دارند، لیکن منافع فردی نیز مورد احترام است. در این رویکرد، برنامه‌ریزی به عامل رادیکال تغییر بدل می‌شود که اصول زندگی در این جامعه را آموزش می‌دهد (Healey et al., 1981).

هال در مقاله شهر - نظریه که در سال ۱۹۹۶ منتشر می‌کند، درباره رویکرد مورد بحث چنین می‌گوید:

در جایی که پیش‌بینی آینده و پیدا کردن اهدافی که بر آن بتوان به توافق رسید امکان‌پذیر نباشد، رویکرد یادگیری اجتماعی و انسان‌گرایی جدید متعاقب آن شکل می‌گیرد. این رویکرد اگرچه تأکید زیادی بر اهمیت سیستم‌های یادگیری دارد، اما با صورت‌بندی‌ای که به‌وسیله فریدمن از دانشگاه کالیفرنیا می‌یابد، از پوزیتیویسم منطقی‌کناره می‌گیرد و به جای عقلانیت علمی بر دانش شخصی تکیه می‌کند که بیشتر شبیه شیوه برنامه‌ریزی بلوپرینتی است. حاصل این رویکرد درخواست فعالیت سیاسی است که با گروه‌های سیاسی کوچک‌مقیاس امکان‌پذیر خواهد بود. این یعنی درغلتیدن به سرچشمه‌های آنارشیکستی برنامه‌ریزی، آن هم در افراطی‌ترین حد ممکن.

رویکرد اجرا و سیاست‌گذاری^{۵۱}

این رویکرد، گرایش نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای را در تفکیک سیاست‌گذاری از عمل / اجرا به شدت مورد انتقاد قرار داده است. در برابر این گرایش در بریتانیا اجرای سیاست‌ها در زمینه و بستر چندگانه سازمانی، به‌ویژه در سطوح محلی - مرکزی، مورد تأکید قرار گرفته است. در مطالعات تجربی توجهات بیشتر معطوف رفتار سازمانی در سطح خرد بوده است و اینکه چگونه سیاست‌ها تدوین و استفاده می‌شوند، یا اینکه منابع چگونه تخصیص یابند و نتیجه این گونه فعالیت‌ها چیست؟ موضوع اصلی مورد تأکید، اعمال اختیارات^{۵۲} در موقعیت‌های کاری است که با قواعد، فرهنگ سازمانی و حرفه‌ای و نهایتاً برخورد منافع تعریف می‌شود. تأکید این رویکرد بیشتر بر اهمیت چانه‌زنی بر سر منافع، گفت‌وگو و مذاکره‌پذیری^{۵۳} بر سر قواعد، ضوابط و سیاست‌های راهنماست (Healey et al., 1982).

در غلبیدن به پراگماتیسم: بگذارید امور به حال خود رخ دهند^{۵۴}

در این بحبوحه تکرارگری نظریه در برنامه‌ریزی و با شناخت نقایص آشکار هر یک از این مواضع نظری، در فعالیت‌های خاص برنامه‌ریزی، ظهور واکنش نظریه‌سستیزی^{۵۵} تعجب‌آور نیست. در این دوره بسیاری از برنامه‌ریزان به شدت درگیر اثبات «مربوطیت»^{۵۶} خود با شوراها محلی، حکومت مرکزی و عموم مردم‌اند. تأکید بر رها کردن سیر امور و نیز تولید نتایج ملموس، بدون شک هدف درخور ستایشی است؛ اما خلق محصول در محیطی کاملاً جدا از پرسش‌هایی درباره اهداف و ارزش‌ها، نهایتاً از لحاظ اجتماعی فعالیت بسیار خطرناکی است. در این رویکرد برنامه‌ریزان به این متهم می‌شوند که چیزی بیشتر از اداره‌کنندگان کور سیستمی که در آن هستند، محسوب نمی‌شوند (Healey et al., 1982).

تحولات اخیر در نظریه‌پردازی برنامه‌ریزی

هدف اصلی مقاله حاضر بررسی نظریه‌های برنامه‌ریزی و نیروهای مؤثر بر شکل‌گیری آنها تا دوره آن دسته از نظریه‌های برنامه‌ریزی بوده است که تا اواسط دهه ۱۹۷۰ شکل گرفته‌اند. با این حال، در اینجا تلاش می‌شود طرح اولیه و موجزی از تحولاتی که در سه دهه اخیر در عرصه نظریه‌پردازی برنامه‌ریزی صورت گرفته است - و خود می‌تواند موضوع مقاله مستقلی باشد - ارائه گردد.

مرور متون مرتبط با موضوع (Fainstein, 2000; Allmendinger, 2002; Healey, 1996 and 1997; Forester, 1989 and 1999) نشان‌دهنده شکل‌گیری و طرح جدی دو یا سه نظریه مشخص در این حوزه است: الف) نظریه برنامه‌ریزی ارتباطی^{۵۷} که صورت‌بندی اولیه آن به‌وسیله جان فورستر در سال ۱۹۸۹ و در کتاب برنامه‌ریزی در مواجهه با قدرت^{۵۸} صورت گرفت و در آثار بعدی وی تکامل پیدا کرد (برای مثال، ن.ک. Forester, 1999)؛ ب) نظریه برنامه‌ریزی مبتنی بر تشریک مساعی^{۵۹} که صورت‌بندی آن به‌وسیله پتسی هیلی در سال ۱۹۹۷ و در کتابی به همان نام ارائه شد؛ و ج) نظریه برنامه‌ریزی پسامدرن که واضع و شارح اصلی آن فیلیپ آلمیندر است که در سال ۲۰۰۱ از سوی این محقق در کتاب برنامه‌ریزی در عصر پست‌مدرن ارائه شد. از دید این نظریه‌پرداز (Allmendinger, 2002) این سه دسته نظریه را، همراه با نگرش‌های جدید به برنامه‌ریزی مانند فمینیسم، می‌توان در زیرمجموعه پساپوزیتیویسم بررسی کرد.

تبارشناسی انجام شده از سوی آلمیندر (Ibid, 86) درباره تحولات نظریه‌پردازی در بیش از دو دهه اخیر نشان‌دهنده تسلط پسامدرن‌ها، فراساختارگرایان و پساپوزیتیویست‌هاست. از دید وی در این دوره گذار بسیار وسیعی در درک و فهم از نظریه‌های اجتماعی و فلسفه علم صورت گرفته که بر عرصه

نظریه‌پردازی برنامه‌ریزی بسیار تأثیر گذاشته است. از جمله مهم‌ترین اندیشمندان مؤثر بر این گذار در فیلسوفان علم می‌توان به کوهن، هسه و فیرابند^{۶۰} اشاره کرد. پسامدرنیست‌ها و فراساختارگرایانی چون لیوتارد، فوکو و بودریلارد^{۶۱} نظریه‌پردازان انتقادی مانند هابرماس، آدرنو و هورکهایمر از جمله دیگر اندیشمندان مؤثر بر این گذار فکری کلان قلمداد می‌شوند. این تغییرات مستلزم رد منطق پوزیتیویسم و اساس آن نوع معرفت علمی است که در پی کشف مجموعه‌ای از قواعد روش‌شناختی یا اشکال استنباطی است که برای تمامی علوم (طبیعی و اجتماعی) کاربرد دارد.

مهم‌ترین نظریه‌پرداز انتقادی در علوم اجتماعی که جریان‌ساز شکل‌گیری نظریه‌های پساپوزیتیویستی در عرصه برنامه‌ریزی بوده، به یقین فیلسوف آلمانی یورگن هابرماس است که نظریه اثرگذارش را در زمینه کنش ارتباطی در سال ۱۹۸۱ به چاپ رساند. این اثر به عنوان نظریه چارچوب، راهنمای تلاش‌های چند نظریه‌پرداز شاخص برنامه‌ریزی مانند هیلی، سیجر^{۶۲} و فورستر بوده است (Hutchinson, 2009, 605). نظریه‌های این سه، تحت عنوان نظریه‌های ارتباطی دسته‌بندی می‌شود که براساس آن بر این موضوع تأکید می‌شود که فرایند برنامه‌ریزی باید برای همه سهامداران باز باشد و هم اهداف و هم راه‌حل‌ها از طریق بحث و مجادله آزاد که در آن هیچ شکلی از عدم تقارن قدرت وجود ندارد به دست آید. این نوع چرخش ارتباطی^{۶۳} در نظریه‌پردازی برنامه‌ریزی به فراگیری و مقتدرسازی فرایندهای دموکراتیک ارجاع داده می‌شود که از دهه ۱۹۶۰ در اروپا و آمریکا آغاز شده است (Ibid, 505-606).

اگرچه هر دو نظریه‌پرداز شاخص این گروه - یعنی فورستر و هیلی - ملهم از نظریه کنش ارتباطی هابرماس صورت‌بندی نظری خود را ارائه داده‌اند، لیکن تفاوت‌های عمده‌ای نیز بین آن دو وجود دارد (Fainstein, 2000; Allmendinger, 2002). از دید آلمیندگر و فاین‌اشتاین ریشه‌های این تفاوت در نظریه‌های مکملی است که این دو نظریه‌پرداز برای پرداخت نهایی نظریه خود به آنها رجوع کرده‌اند. جان فورستر با افزودن ایده‌هایی از پراگماتیسم جدید به تکمیل نظریه خود اقدام کرده است؛ در حالی که هیلی با استفاده از نظریه ساختاربندی^{۶۴} گیدنز و ایده‌هایی از روان‌شناسی شناختی به صورت‌بندی نهایی خود رسیده است. آلمیندگر تأکید دارد که نظریه فورستر با تأثیر پذیرفتن و آگاهی از نظام برنامه‌ریزی ایالات متحد شکل گرفته و بسیار متنوع و سیال از بعد نهادی و هم فرایند و اهداف است، در حالی که تفسیر هیلی بیشتر متکی بر ویژگی‌های بریتانیاست که در آن فرایندهای سفت و سخت و ساختار یکپارچه و بسیط حکومت مورد توجه قرار گرفته است.

در نهایت اینکه اگرچه نظریه‌پردازی چون هیلی با طرح و رد چهار جهت و دیدگاه فکری موجود در عرصه برنامه‌ریزی معتقد است که عقلانیت ارتباطی تنها گزینه نظریه فراروی برنامه‌ریزی است (Healey, 1996)، ولی با وجود این محققان دیگری چون الکساندر و دیگران معتقدند که ماهیت التقاطی نظریه برنامه‌ریزی مانعی بر سر یکپارچه‌سازی نظری و رسیدن به نظریه‌ای عام در حوزه برنامه‌ریزی است (به نقل از Archibugi, 2004)؛ و این پرسشی است که تنها مرور زمان خواهد توانست به پاسخ روشن آن کمک کند.

نتیجه‌گیری

به‌طور کلی، تمام بحث‌های نظری دوره مورد مطالعه در این مقاله را (اوایل قرن بیستم تا اواسط دهه ۱۹۷۰)، درباره ماهیت و هدف و روش برنامه‌ریزی، می‌توان به دو گرایش عمده تقسیم کرد: اولین دسته، گرایش تکنوکراتیکی است که نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای و توسعه و تحول آن به صورت روش‌شناسی‌های مختلف تصمیم‌گیری و آثار مرتبط با رویکرد اجرا، شاخص این دسته است.

دومین دسته، گرایش اجتماعی دموکراتیکی است که بیشتر متوجه بازتوزیع منابع و برنامه‌های حمایتی است، با محوریت دموکراسی مشارکتی. برنامه‌ریزی اجتماعی و وکالتی شاخص این گرایش است. به این دو دسته، دو گرایش رادیکال دیگر را نیز باید اضافه کرد که یکی در طیف ایده‌آلیست‌ها قرار می‌گیرد (انسان‌گرایی جدید)؛ و دیگری در جرگه ماتریالیست‌ها (رویکرد اقتصاد سیاسی).

در سیر زمان‌شناختی، نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای که ملهم از دیدگاه سایبرنتیکی از برنامه‌ریزی بود، برای حل و رفع نواقص و کاستی‌های برنامه‌ریزی جامع سنتی یا بلوپرنتی پدید آمد. در این دیدگاه فرایند جایگاهی برتر از فراورده یا طرح یافت. به تبع آن، روند تهیه طرح‌ها شفاف‌تر و روشن‌تر گشت. در این دوره، برنامه‌ریزی با توسل به روش‌ها و نظریه‌های علمی پایگاه پایداری کسب کرد. بعد از یک دهه از پیدایش و تسلط نظریه برنامه‌ریزی رویه‌ای، نظریه‌های دیگری پرداخته شدند که همگی بر ابعاد خاصی از برنامه‌ریزی بیشتر تأکید داشتند و در پی حل و رفع پاره‌ای از مسائل آن بودند.

همان‌گونه که در ابتدای مقاله نیز مورد تأکید قرار گرفت، فرایند تلاش برای نظریه‌پردازی و پرداخت نظریه‌های برنامه‌ریزی در گام اول در پی تبیین شرایط واقعی فرایند برنامه‌ریزی و در گام بعد وارد کردن عناصر هنجاری برای بهبود روابط و شرایط فرایند رایج است؛ یعنی شرایطی که به دلایل مختلف و از دید مخاطبان آن نامطلوب پنداشته می‌شود. بررسی تحولات نظریه‌پردازی در این سه مقطع نشان داد که عوامل و واقعیت‌های محیطی چون افت و خیزهای اقتصادی جوامع، نارضایتی‌ها و آشوب‌های شهری، تغییر افکار عمومی در نتیجه جنگ‌ها و تصمیم‌گیری‌های بالا به پایین، بازتعریف و کشف مجدد مفاهیمی چون فقر و نابرابری‌های اجتماعی (به طور خاص در بافت‌های درون‌شهری)، شکست تلقی جامعیت و رهایی‌بخشی معرفت علمی پوزیتیویستی، ورود تلقی‌های تکثرگرا از ساختار اجتماعی و سیاسی قدرت و تحول نظریه‌های خارج از حوزه برنامه‌ریزی و ورود آن در این قلمرو (عوامل معرفت‌شناختی) و نظایر اینها از جمله عوامل مؤثر بر تطور نظریه‌پردازی برنامه‌ریزی قلمداد می‌شوند. همان‌گونه که آلمیندگر نیز تأکید دارد، تحولات نظری و معرفت‌شناختی در حوزه‌های خارج از برنامه‌ریزی مانند علوم اجتماعی و فلسفه علم تأثیر انکارناپذیری در تحولات نظریه‌پردازی برنامه‌ریزی در سه دهه اخیر داشته است. نظریه کنش ارتباطی هابرماس به عنوان نظریه چارچوب که الهام‌بخش پرداخت نظریه برنامه‌ریزی ارتباطی و نظریه برنامه‌ریزی مبتنی بر تشریک مساعی است، نمونه روشنی در این زمینه است. به هر ترتیب، نظریه‌پردازی برنامه‌ریزی در خلأ اجتماعی روی نمی‌دهد. بررسی تاریخی نشان می‌دهد که زمینه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و معرفت‌شناختی چهار وجه عمده‌ای است که بر شکل‌گیری نظریه‌های جدید برنامه‌ریزی تأثیر عمده‌ای داشته‌اند، و به بخشی از این مؤلفه‌ها در این مقاله اشاره شد.

پی‌نوشت‌ها

1. Toulmin
2. Procedural Theory
3. Substantive Theory
4. Theory of Planning
5. Theory in Planning
6. Theory for Planning
7. Urban Study
8. Theory of Urban
9. Explanatory Theory in Planning
10. Prescriptive Theory in Planning
11. Master Plan
12. Urban Design Tradition
13. Object-oriented View of Planning

14. Procedural Theory of Planning
15. Theoretical Pluralism
16. Planning as Continuous Participation in Conflict
17. The City of Theory
18. Paradigm Crisis
19. Survey, Analysis and Plan
20. Boardman
21. Ferdinand Le Play
22. Survey Before Plan
23. Batty
24. Paradigm shift
25. Craft
26. Organic Whole
27. Pluralistic and Atomistic
28. Depoliticizing
29. Incremental planning
30. Lindblom and Bray Brooke
31. Incremental and Disjointed
32. Science of muddling through
33. Successive Approximation
34. Successive Limited Comparison
35. Mixed Scanning
36. Rational Synoptic
37. Etzioni
38. Community Action
39. Advocacy planning
40. Partisan Mutual Adjustment
41. Pluralistic System of Bargaining
42. New Political Economy Approach
43. David Harvey and Doreen Massey
44. Manuel Castells and Henri Lefebvre
45. New Humanism
46. Transactive Planning
47. John Friedman
48. Donald Shon, Grabow and Heskin
49. Individualistic Interaction
50. Self-Organizing and Controlling
51. Policy Implementation
52. Discretion
53. Negotiability
54. Getting things done
55. Anti- theoretical Reaction
56. Relevance
57. Communicative Theory of Planning
58. Planning in the Face of Power
59. Collaborative Planning Theory
60. Kuhn, Hesse, Feyerabend
61. Lyotard, Foucault and Baudrillard
62. Tore sager
63. Communicative turn
64. Structuration

منابع

- توسلی، غلامعباس (۱۳۷۰) *نظریه‌های جامعه‌شناسی*، انتشارات سمت، چاپ دوم.
- جنسن، آ. هولت (۱۳۷۶) *جغرافیا، تاریخ و مفاهیم*، ترجمه جلال تبریزی، انتشارات سیر و سیاحت، چاپ اول.
- لیتل، دانیل (۱۳۷۳) *تبیین در علوم اجتماعی*، ترجمه دکتر عبدالکریم سروش، انتشارات مؤسسه فرهنگی، چاپ اول.
- Alexander, E.R. (2001) "What Do Planners Need to Know", *Journal of Planning Education and Research*, Vol.20, No.3.
- Allmendinger, P. (2001) *Planning in Postmodern Times*, London: Routledge.
- Allmendinger, P. (2002) "Towards a Post- positivist Typology of Planning Theory", *Planning Theory*, Vol.1 (1).
- Archibugi, F. (2004) "Planning Theory: Reconstruction or Requiem for Planning?" *European Planning Studies*, Vol. 12, No. 3.

- Camhis, M. (1979) *Planning Theory and Philosophy*, Tavistock Publications, London and New York.
- Cullingworth, J.B. and Nadin, V. (1997) *Town and Country Planning In the UK*, Routledge.
- Davidoff, P. (1965) *Advocacy and Pluralism in Planning*, In Campbell, S and Fainstein, S (1996) (eds), *Readings in Planning Theory*, Cambridge, MA: Blackwell.
- Fainstein, S. and Fainstein N. (1996) *City Planning and Political Values: An Updated View*, In Campbell, S. and Fainstein, S. (eds), *Readings in Planning Theory*, Cambridge, MA: Blackwell.
- Fainstein, S. Susan (2000) "New Directions in Planning Theory", *Urban Affair Review*, Vol.35, No.4.
- Faludi, A. (1973) *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon.
- Faludi, A. (1982) *Three Paradigms of Planning Theory*, in Healey et al (eds), *Planning Theory*, Oxford: Pergamon.
- Forester, J. (1989) *Planning in the Face of Power*, Berkeley: University of California Press.
- Forester, J. (1999) *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Geddes, P. (1996) *City Survey for Town Planning Purposes, of Municipalities and Government*, In Richard, T.LeGates and Fredric, S. (eds), *The City Reader*, Routledge.
- Hall, P. (1989) *Urban and Regional Planning*, 2nd ed., Unwinhyman, London.
- Hall, P. (1996) *The City of Theory*, In Richard, T.LeGates and Fredric, S. (eds), *The City Reader*, Routledge.
- Healey, P. (1996) *Planning Through Debate: the Communicative Turn in Planning Theory*, In Campbell, S and Fainstein, S (eds), *Readings in Planning Theory*, Cambridge, MA: Blackwell.
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, London: Macmillan.
- Healey, P. McDougall, G. and Thomas, M. J. (1982) *Theoretical Debates in Planning: towards a Coherent Dialogue*, in Healey et al. (eds) *Planning Theory*, Oxford: Pergamon.
- Hutchison, R. (2009) *Encyclopedia of Urban Studies*, Sage Publication.
- Lindblom, C. (1959) *The Science of Muddling Through*, In Campbell, S and Fainstein, S (1996) (eds), *Readings in Planning Theory*, Cambridge, MA: Blackwell
- McConnell, S. (1981) *Theories for Planning*, Heinemann: London.
- Neuman, M. (1998) "Does Planning Need the Plan, *Journal of the American planning Association*", Vol. 64, No. 2.
- Roberts, M. (1974) *An Introduction to Town Planning Techniques*, The Built Environment.