

## الگوی حکمرانی شهری و چالش‌های توسعه صنعتی؛ مطالعه استان مرکزی

سلمان صادقی‌زاده<sup>۱</sup>، سحر زندگی محب<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۴

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۹/۱۴

### چکیده

حکمرانی شهری یکی از پیچیده‌ترین مقولات علم مدیریت به‌شمار می‌رود؛ اما چنانچه عمیق‌تر به این مفهوم بنگریم، مفهوم یادشده بر بستری کاملاً جامعه‌شناختی بنا شده است. به این معنا که حکمرانی شهری اگرچه در ساحت اجرایی و به‌مثابه یک طرح امری مدیریتی به‌شمار می‌رود؛ اما در ساحت تکوینی امری کاملاً جامعه‌شناختی است و باید به مثابه یک پروسه تحلیل شود. از همین رو، باید پیش از پرداختن به مسئله حکمرانی شهری، ابتدا الگوهای حاکم بر آن را برشمرد. در مقاله پیش‌رو چهار الگوی کلان حکمرانی شهری معرفی شده است: الگوی مدیریتی، الگوی کورپوراتیستی، الگوی رشد و الگوی رفاه. اما توسعه پایدار شهری هدفی است که تنها با بهره‌گیری هوشمند از مؤلفه‌های بهینه هر یک از این الگوها پدید می‌آید. تحلیل مؤلفه‌های موجود نشان می‌دهد که در دهه‌های اخیر حکمرانی شهری در استان مرکزی براساس الگوی رشد طراحی شده است. این الگو گذشته از نقاط قوتی که دارد، از کاستی‌هایی راهبردی رنج می‌برد که مهم‌ترین آن‌ها تأکید بر جنبه‌های اقتصادی و صنعتی به قیمت کم‌توجهی به جنبه‌های زیست‌محیطی، اجتماعی و فرهنگی است. مقاله پیش‌رو بعد از معرفی الگوهای حکمرانی شهری به تبیین کلان‌روندهای توسعه‌ای در استان مرکزی پرداخته و درنهایت ضمن آسیب‌شناسی الگوی رشد، راهکارهایی را برای بهبود الگوی حکمرانی در استان ارائه می‌دهد.

**واژگان کلیدی:** الگوی حکمرانی شهری، چالش‌های توسعه صنعتی، الگوی رشد، توسعه پایدار شهری.

۱. نویسنده مسئول: استادیار جامعه‌شناسی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی تهران، ایران.

Email: [salmansadeghi@gmail.com](mailto:salmansadeghi@gmail.com)

۲. دانشجوی دکترای تخصصی مدیریت سیاست‌گذاری بازرگانی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

### مقدمه: حکمرانی شهری؛ الگوها و اهداف

ژان پیر در سال ۱۹۹۹ در مقاله‌ای بنیادین به مطالعه الگوهای حکمرانی شهری پرداخت. وی در این پژوهش اندرکنش سطح سیاست‌گذاری شهری با سطح سیاست‌گذاری ملی را مورد بررسی قرار داد. بدین معنا که مدیریت شهری با سطحی از وابستگی به مدیریت کلان ملی همراه است؛ باین وجود، این سطح از وابستگی مطلق نیست. از همین رو می‌بینیم که در شهرهای مختلف یک کشور واحد الگوهای حکمرانی شهری گوناگونی وجود دارد که نشان از تنوع تصمیم‌گیری زمامداران محلی در این رابطه دارد (Pierre, 1999: 373).

ژان پیر در پژوهش خود به‌طور کلی چهار الگوی اصلی را بیان می‌کند که عبارت است از الگوی مدیریتی، الگوی کورپوراتیستی، الگوی رشد و الگوی رفاه. هر یک از الگوهای یادشده مبتنی بر سوزگی و کنشگری یک قشر به‌خصوص است و اهداف مختص به خود را دنبال می‌کند. الگوی مدیریتی بر افزایش بهره‌وری و ارتقای کیفیت خدمات عمومی استوار است (Pierre, 1999: 380). الگوی کورپوراتیستی بیش از هر چیز مبتنی بر کنشگری اصناف مختلف است (Pierre, 1999: 382). الگوی رفاه بیش از هر چیز بر بازتوزیع عواید اقتصادی و تأمین امنیت جامعگانی مبتنی است (Pierre, 1999: 392). درنهایت بدیهی است که الگوی حکمرانی رشد ناظر بر رشد اقتصادی است؛ هدف فراگیر در حالت آرمانی آن است که این رشد بلندمدت و پایدار باشد. منابع چنین رشدی در چند دهه گذشته به‌طور قابل توجهی تغییر کرده است. از صنعت تولیدی مبتنی بر کشاورزی گرفته تا صنایع دانش‌پایه و با مقیاس کوچک (Pierre, 1999: 386). الگوی یادشده عمدتاً به راهبرد توسعه اقتصادی و همچنین به ساختار حکومت مربوط می‌شود. البته تعامل بخش عمومی و بخش خصوصی از جمله پیش‌شرط‌های سیاسی و اجتماعی مهم در این زمینه است.

آنچه در تعیین نوع الگوی حکمرانی تأثیر بسزایی دارد، نوع، سطح و کیفیت تعامل میان سطوح محلی و ملی تصمیم‌گیری است. اندیشمندان بسیاری به بررسی ماهیت رابطه شهر با سطوح بالاتر دولت و تأثیر آن بر انتخاب الگوی حکمرانی شهری پرداخته‌اند. گار، کینگ و استون از جمله اندیشمندانی است که به تعاطی این دو عامل مهم پرداخته و حالت‌های مختلف برآمده از این وضعیت را مورد پژوهش قرار داده‌اند؛ امری که ناظر بر بایسته‌های چهار الگوی یادشده است (Gurr and King, 1987; King, 1987;

Stone, 1987)

اما گذشته از آنکه کدام‌یک از الگوهای چهارگانه اتخاذ کردند، توسعه پایدار شهری هدفی است که تنها با بهره‌گیری هوشمند از مؤلفه‌های بهینه هریک از این الگوها پدید می‌آید. از این‌روست که ما در ادبیات مدیریت شهری با دو مفهوم حکمرانی خوب شهری و توسعه پایدار شهری روبه‌رو هستیم. حکمرانی خوب شهری که وجهی پایدار به توسعه آن می‌بخشد، شاخص‌هایی دارد که در ادامه بدان‌ها می‌پردازیم.

نخستین شاخص اصلی به مسئله پاسخگویی بازمی‌گردد. این معیار بر مسئول بودن و حساب پس دادن مسئولان و تصمیم‌گیران در قبال شهروندان استوار است (رفعیان، ۱۳۹۰). واژگان مرتبط با مفهوم پاسخگویی تقریباً با مسئولیت‌پذیری معادل است و به معنای حساسدهی است.

دومین شاخص به اصل مشارکت مربوط است. منظور از مشارکت، قدرت تأثیرگذاران بر تصمیم‌گیری‌ها و سهم شدن شهروندان در قدرت است. پس مشارکت فرایندی است که در آن شهروندان و مسئولان در تصمیم‌گیری‌های شهری سهیم می‌شوند (برکپور و اسدی، ۱۳۹۰).

اجماع‌سازی، شاخص سوم است که منظور از آن، تعدیل و ایجاد توافق میان منافع مختلف است. شهر عرصه گروه‌ها و منافع مختلف و گاه در حال ستیز با یکدیگر است. منظور از جهت‌گیری توافقی، تعدیل و ایجاد توافق میان منابع مختلف است.

حاکمیت قانون چهارمین شاخص است؛ مراعات چارچوب‌های قانونی و دور بودن دست افراد غیرمسئول از تصمیم‌گیری‌ها است. در این راستا برقراری شرایط لازم برای تعامل بین عناصر مدیریت شهری (شهروندان، نهادهای اداره‌کننده شهر، شوراها و نیز بخش خصوصی) لازم است.

اما عدالت و انصاف دیگر شاخص مهمی است که از گذر آن توسعه پایدار شهری ممکن می‌شود؛ منظور از عدالت، ایجاد فرصت‌های مناسب برای همه شهروندان در زمینه ارتقای وضعیت رفاهی خود، تلاش در جهت تخصیص عادلانه منابع و مشارکت اقشار محروم در اعلام نظر و تصمیم‌گیری است.

شفافیت یا تراسپرسی نیز شاخص بعدی است که نقطه مقابل پنهان‌کاری در تصمیم‌گیری است. این معیار بر گردش آزاد اطلاعات و سهولت دسترسی به آن، روشن بودن اقدامات و آگاهی مستمر شهروندان از روندهای موجود استوار است (برکپور و اسدی، ۱۳۹۰). درنهایت اثربخشی و کارایی شاخصی راهبردی در مدیریت شهری به‌شمار می‌رود. این معیار بر استفاده مناسب از منابع موجود برای تأمین نیازهای شهروندان، ارائه خدمات شهری و رضایت مردم استوار است (رفعیان، ۱۳۹۰).

در این بخش به تلخیص افزون بر برشمردن الگوهای اصلی حاکمیت شهری، شاخص‌ها و اهداف هر یک از این الگوها بیان شد و شاخص‌های حکمرانی خوب شهری نیز احصاء گردید. با اتکا به این ادبیات نظری سه پرسش پیش‌روی این نوشتار است که بخش‌های بعدی بدان‌ها خواهند پرداخت.

**پرسش نخست:** الگوی حکمرانی شهری در استان مرکزی به کدام یک از انواع آرمانی الگوهای یادشده نزدیک‌تر است؟

**پرسش دوم:** کاربست‌یابی الگوی حکمرانی در استان مرکزی چگونه است و کدام مزایا و معایب را می‌توان بر آن مترتب دانست؟

**پرسش سوم:** در صورت آسیب‌شناسی الگوی حکمرانی شهری در استان چه راهکارهایی را می‌توان برای اصلاح رویه‌ها و سیاست‌ها مطرح نظر قرار داد؟

پیش از ورود به بدنه بحث لازم به‌ذکر است که پژوهش حاضر متکی بر روش اسنادی و کتابخانه‌ای صورت می‌گیرد و رویکردی توصیفی-تبیینی دارد. در این مقاله با اتکای به داده‌های آماری، داده‌های تحلیلی و داده‌های توصیفی می‌کوشیم تا ضمن صورت‌بندی وضعیت موجود، چالش‌های عمده را شناسایی و با تعریف وضعیت مطلوب راهکارهای گذار بهینه به توسعه شهری پایدار را معرفی نماییم.

### الگوی رشد: توسعه صنعتی و چالش‌های آن در استان مرکزی

در بخش پیشین کوشیده شد تا پرسش‌های اصلی مقاله به تفکیک آورده شود. بنابر پرسش نخست، قرار شد معین کنیم که الگوی حکمرانی شهری در استان مرکزی به کدام یک از انواع آرمانی الگوهای یادشده نزدیک‌تر است. برای پاسخ به این پرسش ابتدا باید بکوشیم تا مختصات دگردیسی‌های کلان در استان را نشان دهیم و در وهله دوم چالش‌های ناظر بر آن را بکاویم.

نخستین مسئله کلیدی در ترسیم دگردیسی‌های کلان استان که در پی اتخاذ راهبردهای مدیریتی حکمرانی شهری رخ داده است، مسئله تغییرات دموگرافیک است. مهم‌ترین راهبرد مدیریتی در استان را می‌توان راهبرد صنعتی‌سازی با تمرکز بر صنایع سرمایه‌بر دانست؛ در استان مرکزی به‌منزله یکی از مناطق مرکزی ایران تمرکز بیش‌ازحد صنایع و خدمات در شهر اراک به‌منزله مرکز استان و چهارمین شهر صنعتی کشور باعث ایجاد عدم تعادل در سلسله مراتب شهری استان شده است و افزون بر افزایش تعداد مطلق جمعیت شهرنشینی و تعداد شهرها وضعیت و جایگاه شهرها در نظام شبکه شهری استان دچار خدشه شده است، به‌نحوی که در سال ۱۳۸۵ استان مرکزی دارای ۲۷ شهر بوده که جمعیت بزرگ‌ترین شهر آن (شهر اول) نسبت به کوچک‌ترین شهر در حدود ۸۰۰ برابر بوده است (سیاف‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۹).

درواقع، توجه نکردن به نظام سلسله‌مراتب شهری و نحوه پراکنش و توزیع کانون‌های شهری در پهنه استان مرکزی از یک طرف و رشد سریع شهرنشینی از طرف دیگر به تعادل نداشتن و گسیختگی در ساختار فضایی شهرها منجر شده و به دنبال آن تصمیمات نادرست سیاسی اقتصادی و برنامه‌ریزی‌های غیراصولی به این موضوع دامن می‌زند. مجموعه این تحولات مانع مهمی در راستای رشد و توسعه پایدار سکونت‌گاه‌های انسانی اعم از شهر و روستا در منطقه خواهد شد و ادامه این روند بی‌شک رشد و توسعه پایدار جغرافیایی در سطح استان مرکزی را با چالش جدی روبه‌رو خواهد ساخت (سیاف‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۹-۲۰).

با توجه به مسائل پیش‌گفته، ضروری است که الگوی نظام شهرنشینی در استان روند حرکت آن و وضعیت نخست‌شهری تحلیل شده و در راستای ساماندهی و طراحی چشم‌انداز آتی راهبردهایی برای رسیدن به الگوی مناسب رتبه و اندازه ارائه شود (سیاف‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۰).

با توجه به مطالب بالا می‌توان گفت الگوی حکمرانی شهری در استان مبتنی بر الگوی رشد بوده است. الگوی رشد یکی از مهم‌ترین الگوها است و حتی می‌توان گفت در میان چهار الگوی ارائه‌شده، این الگو از همه رایج‌تر بوده است. بنا بر نظر پیترسون (۱۹۸۱: ۲۰) این الگو مبتنی بر یک ساده‌انگاری بیش‌ازحد است که بنا بر آن منافع شهرها با منافع صادراتی یکی می‌شود. در این الگو اقتصاد هم از نظر ساختاری و هم با توجه به تصمیمات شرکتی و راهبردها تعیین‌کننده‌ترین عامل به‌شمار می‌رود. این نکته‌ای است که به خودی خود می‌تواند آسیب‌های جدی به‌همراه داشته باشد که یکی از مهم‌ترین آن‌ها تعادل‌زدایی شهری است.

در واقع، نتایج بررسی‌ها و مطالعات در استان نشان می‌دهد، افزایش تعداد شهرهای استان در طی چهار دهه گذشته و برخلاف کاهش نخست شهری در این استان نظام شبکه شهری به‌سمت نبود تعادل میل کرده است. با وجود افزایش تعداد شهرهای کوچک شاهد کاهش نسبت جمعیت این شهرها به شهرهای بزرگ در سال‌های اخیر می‌باشیم؛ این در حالی است که جمعیت کاهش‌یافته در سطح شهرهای کوچک نظام شبکه شهری را به‌سمت نبود تعادل سوق داده است. در این دوره نخست‌شهری نیز کاهش یافته است. این کاهش باعث هدایت نظام شبکه شهری به‌سمت تعادل نشده است. از دلایل عدم این تأثیر می‌توان به جذب مهاجرین شهرهای کوچک در شهرهای حاشیه نخست‌شهر (سنجان و کرهرود) اشاره داشت. به همین دلیل رتبه و جایگاه این شهرها با سرعت افزایش یافته است. در حقیقت کاهش ضریب نخست‌شهری در آمار جمعیتی رخ داده و فشار جمعیتی و تراکم آن در مجاورت شهر نخست افزایش

یافته است. همچنین یکی از دلایل کاهش نخست‌شهری، حرکت و رشد سریع شهر دوم نسبت به سایر شهرها است. در این دوره روند سریع در شهر ساوه اتفاق افتاده و فاصله این شهر از شهرهای سوم و چهارم بیشتر شده است (سیاف‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۹-۲۰).

شاید خواننده با مطالعه این نکات به این نتیجه برسد که تحلیل یادشده بیش‌ازحد بر داده‌های کمی و تحلیل‌های دموگرافیک مبتنی شده و از این حیث ممکن است نسبت به منابع کیفی تحلیل تغافل کرده باشد. از این رو باید توجه داشت که شهرها نقش حیاتی در توسعه محلی ایفا می‌کنند که سطح تحصیلات عالی، مشاغل تخصصی و خدمات پیشرفته را ارائه می‌دهند. هنگام ارزیابی شرایط زندگی و رفاه در شهرها، شاخص‌های اقتصادی به‌تنهایی قادر به ارزیابی پیچیدگی ذاتی موضوع «کیفیت زندگی» در محیط‌های شهری نیستند. با شهرنشینی سریع، کمبود زیرساخت‌ها و خدمات در مناطق شهری کشورهای در حال توسعه پدیدار شد که منجر به سکونتگاه‌های محروم، فقر شهری، رضایت کمتر شهروندان و کاهش کلی کیفیت زندگی شد. براساس این فرضیه‌ها، کیفیت زندگی به عنوان شاخص ترکیبی جایگاه به‌سزایی پیدا می‌کند.

به‌طورکلی برای پاسخ به نقد کمی‌گرایی می‌توانیم به پژوهشی کیفی اشاره کنیم که از بعدی دیگر صنعتی سازی در استان مرکزی را به نظاره نشست است و بایسته‌های آن را به نقد و نظر کشیده است. در این پژوهش براساس بررسی ادبیات کیفیت زندگی در شهرهای صنعتی اقتصادهای نوظهور، شاخص‌های ذهنی رضایت شهروندان از کیفیت زندگی در اراک با استفاده از نتایج تجربی یک بررسی میدانی شناسایی و کمی‌سازی شده است که نشان می‌دهد رضایت کلی از کیفیت زندگی در اراک نسبتاً پایین است (pazhuan, 2020: 5).

به‌طورکلی کیفیت زندگی در شهرهای صنعتی کشورهای نوظهور، یک موضوع چالش‌برانگیز در سیاست گذاری و برنامه‌ریزی شهری است. در پژوهش یادشده براساس این فرض، کیفیت زندگی در شهر اراک از منظر ذهنی ارزیابی شده است. در اینجا کیفیت زندگی شهری در اراک بنابر چند شاخص کانونی بررسی شده است که عبارت است از هویت مکانی و حس وابستگی به محیط، بهداشت، برابری محیطی، اخلاق شهروندی، تأمین اجتماعی، رضایت اقتصادی و حمل‌ونقل عمومی.

در نتیجه این پژوهش به‌طورمتوسط، ۵۱ درصد از پاسخ‌دهندگان وابستگی بالایی به محل زندگی خود ابراز کردند؛ بالین حال، ۲۴ درصد از پاسخ‌دهندگان از سامانه تأمین اجتماعی ناراضی بودند و به‌طورمتوسط،

ارزیابی پاسخ‌دهندگان از کیفیت محیط زیست بود. در ادامه حتی رضایت کمتری از حمل‌ونقل عمومی ثبت شد (Pazhuhan et al., 2020: 11).

در مجموع، ارزیابی ذهنی کیفیت زندگی در اراک نسبتاً پایین بود و قضاوت‌های منفی مخصوصاً برای بهداشت محیط و حمل‌ونقل عمومی، مطابق با مطالعات قبلی در زمینه‌های اجتماعی-اقتصادی مشابه مشاهده شد. بی‌توجهی به سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی کافی برای مدت طولانی منجر به کمبود امکانات و ابزارهای اساسی شد. این نتایج نشان می‌دهد که اراک چهارمین تراکم در سلسله مراتب شهری ایران، از نظر کیفیت زندگی شهری محروم است. باید توجه به بهبود جنبه‌های خاص کیفیت زندگی، به‌ویژه بهداشت محیط و حمل‌ونقل عمومی معطوف شود (Pazhuhan et al., 2020: 11).

تجزیه‌وتحلیل آماری چند متغیره توسعه یافته در این کار، تفسیری اصلی از پیچیدگی موضوع کیفیت زندگی در اراک ارائه می‌کند و ابعاد کیفیت زندگی را شناسایی می‌کند که قضاوت همگن و عرضی را از همه اجزای جامعه محلی دریافت کرده‌اند. این ابعاد از مجموعه کوچکتری از ابعاد خاص کیفیت زندگی که به روشی متفاوت توسط بخش‌های خاصی از جمعیت ساکن قضاوت شده است (Pazhuhan et al., 2020: 11).

در ارزیابی <sup>1</sup> QOUL میان دو مؤلفه «احساسات» و «قضاوت‌ها» تمایزگذاری می‌شود؛ درحالی‌که احساسات جزء مهمی از رفاه ذهنی به‌شمار می‌روند، تحقیقات در حوزه‌های زندگی خاص مانند QOUL باید به‌طورفزاینده‌ای بر ارزیابی ذهنی از اهداف چندگانه متمرکز شود. به عنوان مثال، مسکن، حمل و نقل، یا امنیت اجتماعی. درعین‌حال، در حالی که ابعاد ذهنی نقش مهمی در ارزیابی حوزه‌های کیفیت زندگی ایفا می‌کنند، اندازه‌گیری چنین ابعاد پایداری ممکن است از استفاده مشترک از شاخص‌های عینی به‌منظور تعیین اهمیت آن‌ها بهره‌مند شود.

در یک زمینه اجتماعی-اقتصادی معمول اقتصادهای نوظهور، ارائه منابع داده‌های رسمی و شاخص‌های مربوط به QOUL پیش‌نیازی برای دستیابی به دانش مناسب و پالایش شده از ابعاد مختلف پایداری شهری است که می‌تواند سیاست‌های مؤثرتری را که با توسعه محلی و منطبق است، ارائه دهد.

برای تحلیل جنبه‌های QOUL در سطح شهر و کلانشهر تجزیه و تحلیل جامع‌تر از عوامل زیربنای رفاه ذهنی به‌ویژه هنگام توسعه الگوهای تفسیری لازم است که ادراکات فردی را به‌عنوان تابعی از ویژگی‌های فردی و عوامل زمینه‌ای، به عنوان مثال، الگوهای مکانی (محل‌های مرکزی در مقابل محیطی)، تفکیک

طبقاتی/قومی، زیرساخت‌ها را بررسی می‌کند. در این راستا آگاهی از شرایط بحرانی ناشی از تلفیق ارزیابی عینی و ذهنی منجر به درک بهتر معضلات اجتماعی در زندگی روزمره و اجرای فرایندهای تصمیم‌گیری در توسعه شهری می‌شود (Pazhuhan et al., 2020: 12).

معضلات یادشده می‌تواند به‌طورمستقیم و غیرمستقیم سطح سرمایه اجتماعی شهری را نیز متأثر سازد. سرمایه اجتماعی در عصر حاضر به یکی از اساسی‌ترین حوزه‌های مطالعاتی در زمینه علوم اجتماعی تبدیل شده و در سطح جهانی نیز نگاه‌های زیادی را به‌خود جلب کرده است تا جایی‌که در سال ۱۹۹۶ این نظریه به منظور ارزیابی تأثیر آن در توسعه از سوی بانک جهانی مدنظر قرار گرفت. علت این امر را باید در اهمیت توان نهفته در این مفهوم دانست. اگر به مفهوم جامعه به‌طورکلی نظری بیاندازیم و به‌دنبال بررسی و تحلیل ریشه‌های شکل‌گیری نظام اجتماعی و تداوم ساختارهای اپیستمولوژیک و معرفت‌شناسانه آن باشیم، آن‌گاه با سه تئوری کلان مواجه خواهیم بود (نقیب‌زاده، ۱۳۸۴: ۱۳-۶). اولین نظریه در این زمینه، جامعه را محصول مشیت الهی دانسته و حضور آن را طبیعی می‌انگارد و معتقد است که جامعه به‌صورت پراپوریته و پیشینی و همپای خلقت انسان تکوین یافته است. نظریه دیگر در این زمینه جامعه را محصول قرارداد اجتماعی دانسته و تکوین آن را محصول اراده آدمیان می‌داند که متفکران بزرگی از قبیل پوفندرف، هابز، لاک و روسو بر این باورند (عالم، ۱۳۷۳: ۱۷۹). اما نظریه سوم که جدیدتر به‌نظر می‌رسد معتقد است که جامعه چیزی نیست جز برساخته‌های محصول کنش متقابل اجتماعی. این نظریه به نظریه کنش متقابل اجتماعی شهرت دارد (ریتزر، ۱۳۷۴: ۲۶۷). این نظریه ریشه در افکار جرج زیمل، دانشمند آلمانی داشته است که بعدها توسط هربرت مید و بلمر به آمریکا منتقل شد و در نظریات اروینگ گافمن و موفنرد کان تجلی ویژه‌ای یافت (توسلی، ۱۳۸۶: ۲۶۹). براساس این تئوری جامعه عبارت است از شبکه پیچیده و درهم تنیده‌ای از تمایلات فردی و گروهی که می‌توان مصداق تعین یافته آن را شهر دانست.

شهر کالبد سرمایه اجتماعی است. پاتنام سرمایه اجتماعی را برآیند سه اصل اعتماد، شبکه‌ها و هنجارها می‌داند. اگر این گزاره را بپذیریم آنگاه آن را می‌توان بر مصادیق کیفیت زندگی شهری تطبیق داد. همان‌طور که گفته شد کیفیت زندگی شهری در اراک بنابر چند شاخص کانونی بررسی شده است که عبارت است از هویت مکانی و حس وابستگی به محیط، بهداشت، برابری محیطی، اخلاق شهروندی، تأمین اجتماعی، رضایت اقتصادی و حمل‌ونقل عمومی. در میان این شاخص‌ها هویت مکانی و حس وابستگی به محیط را بر عنصر اعتماد منطبق دانست. خدمات بهداشتی، برابری محیطی، اخلاق شهروندی را در پیوند با هنجارهای بررسی کرد و درنهایت تأمین اجتماعی، رضایت اقتصادی و حمل‌ونقل عمومی را



ناظر بر عنصر شبکه‌ها دانست. با این تحلیل افول در شاخص‌های کیفیت زندگی رابطه مستقیمی با مسئله سرمایه اجتماعی شهری دارد و از همین‌روی پرداختن به آن ذیل مؤلفه‌های حکمرانی شهری ضروری است.

## نتیجه‌گیری و راهکارها

در این بخش ابتدا به پرسش‌های اصلی این مقاله بازمی‌گردیم تا به تفکیک بدان‌ها پاسخ دهیم. در پاسخ به پرسش نخست مبنی بر آن که «الگوی حکمرانی شهری در استان مرکزی به کدام یک از انواع آرمانی الگوهای یادشده نزدیک‌تر است؟» باید گفت در الگوی مدیریتی اقتدار محلی تعیین‌کننده‌ترین عامل در فرایندهای حکمرانی شهری است و بیش از هر چیز بر ارتقای کیفیت خدمات عمومی متمرکز است، نظر به آنکه در استان مرکزی، ملاحظات برآمده از ضرورت‌های توسعه‌ای ملی همواره بر ملاحظات بومی توسعه مقدم بوده است؛ بنابراین، این نمی‌تواند الگوی حکمرانی شهری در استان را منطبق بر الگوی مدیریتی دانست.

الگوی کورپوراتیستی نیز نمی‌تواند منطبق بر الگوی حکمرانی شهری در استان باشد؛ زیرا بیش از هر چیز مبتنی بر کنشگری اصناف است، حال آنکه تمرکزگرایی مستتر در کلان‌پروژه‌های صنعتی استان عمدتاً برآیند برنامه‌های توسعه‌ای دولت‌مبناست. از دیگرسو، الگوی رفاه بیش از هر چیز تمرکز بر بازتوزیع عواید اقتصادی و تأمین امنیت جامعه‌گانی است که با افزایش حس تعلق شهری و آنتروپی بهینه جمعیت شهری همراه است؛ امری که پژوهش‌های میدانی در استان حاکی از عدم تحقق آن‌هاست.

در این میان به‌نظر می‌رسد مهم‌ترین راهبردهای حکمرانی شهری در استان معطوف به توسعه اقتصادی با تمرکز بر توسعه صنعتی بوده است که بیش از هر چیز به الگوی رشد نزدیک است؛ بنابراین، الگوی رشد بیش از سه الگوی دیگر معرف ماهیت حکمرانی در استان مرکزی است.

در پاسخ به پرسش دوم یعنی «کاربست‌یابی الگوی حکمرانی در استان مرکزی چگونه است و کدام مزایا و معایب را می‌توان بر آن مترتب دانست؟» باید گفت قرار گرفتن در مقام چهارمین استان صنعتی کشور به خودی خود دستاورد بزرگی به‌شمار می‌رود؛ اما این دستاورد زمانی می‌تواند به توسعه بلندمدت استان منجر شود که در تضاد با اصول توسعه پایدار نباشد. مادامی که صنعتی‌سازی شتابان موجب برهم خوردن تعادل در آنتروپی جمعیتی و تحلیل جماعت‌های محلی شود؛ منابع زیست محیطی منطقه را تحلیل ببرد؛ توازن اجتماعی را مختل سازد و سرمایه‌های اجتماعی را تضعیف کند؛ نه تنها موجب پیشرفت کلان‌دامنه نخواهد شد؛ بلکه چرخه‌ای ضدتوسعه‌ای را به‌وجود خواهد آورد.

درنهایت و در پاسخ به پرسش سوم یعنی «در صورت آسیب‌شناسی الگوی حکمرانی شهری در استان چه راهکارهایی را می‌توان برای اصلاح رویه‌ها و سیاست‌ها مطرح نظر قرار داد؟» می‌توان سه راهکار عمده پیشنهاد کرد که عبارت است از: توجه مضاعف به تهدیدات زیست محیطی از طریق اعمال مالیات‌های

زیست‌بوم‌پایه، تعدیل شاخص‌های دموگرافیک استان و تقویت آنتروپی متوازن جمعیتی و اتخاذ راهبردهای توسعه‌ای مبتنی بر صنایع کاربر به‌جای صنایع سرمایه‌بر. در پایان این بخش به موارد یادشده خواهیم پرداخت؛ اما پیش از آن لازم است تا از پس گزاره‌هایی کانونی نگاهی مجمل و مختصر به وضعیت موجود در استان مرکزی داشته باشیم تا توصیف وضعیت موجود را با تحلیل آن توأم کنیم:

نخست اینکه اراک چهارمین قطب صنعتی ایران است. این شهر ۸۰ درصد انرژی کشور را تولید می‌کند و بزرگترین کارخانه آلومینیوم و بزرگترین کارخانه را دارد. در واقع، تولیدکننده ۸۰ درصد انرژی کشور و دارای بزرگترین کارخانه آلومینیوم و بزرگترین سدیم است.

دوم اینکه این توصیف تیغی دولبه است؛ سویه‌ای روشن و سویه‌ای تاریک دارد. از یک‌سو ناظر بر توان بسیار بالای استان در حوزه انرژی و فناوری‌های مربوط به آن است و از دیگر سو، می‌تواند از بحرانی فراگیر در حوزه زیست‌بوم‌شناسی خبر دهد. برای نمونه معدن سولفات سدیم که توسعه صنعتی بسیاری ایجاد کرده است از دیگر سو باعث ایجاد مشکلات زیست محیطی، اجتماعی و فرهنگی شد. معدن سولفات توسعه صنعتی باعث ایجاد مشکلات زیست محیطی، اجتماعی و فرهنگی از جمله آلودگی هوا، مهاجرت گسترده، مسکن غیرقابل قیمت، تفکیک طبقاتی، اجتماعی آلودگی هوا، مهاجرت گسترده، مسکن غیرقابل قیمت، تفکیک طبقاتی، درگیری‌های اجتماعی و درگیری‌ها و کمبود امکانات زندگی شده است.

معادن و کارخانه‌جاتی از این دست موجب شده‌اند تا اراک یکی از آلوده‌ترین مناطق کلانشهری باشد و یکی از آلوده‌ترین کلان شهرهای ایران است. هرچند با وجود مشکلات زیست محیطی، اراک چهارمین شهر گران قیمت ایران پس از شهر تهران است (Pazhuhan et al., 2020: 4).

همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، در استان مرکزی الگوی حکمرانی شهری منطبق بر الگوی رشد بوده است؛ الگویی که در آن صنعتی‌سازی شتابنده جایگاهی کانونی دارد. این الگو گذشته از مزیت‌ها، از مضار بسیاری رنج می‌برد: مشکلات زیست محیطی، اجتماعی و فرهنگی از جمله آلودگی هوا، مهاجرت گسترده، مسکن غیرقابل قیمت، تفکیک طبقاتی، اجتماعی آلودگی هوا، مهاجرت گسترده، مسکن غیرقابل قیمت، تفکیک طبقاتی، درگیری‌های اجتماعی و درگیری‌ها و کمبود امکانات زندگی. موارد یادشده تنها بخشی از این آسیب‌ها است.

اما تبیین مشکلات راهبردی حکمرانی شهری در استان مرکزی و شناسایی الگو و قواعد حاکم بر آن ارائه راهکارهایی را برای خروج از وضعیت موجود و نیل به وضعیت مطلوب می‌طلبد که در ادامه به تلخیص و ب صورت موردی آن‌ها را بیان می‌کنیم:

### ۱. اتخاذ راهبردهای توسعه‌ای مبتنی بر صنایع کاربر به جای صنایع سرمایه‌بر

یکی از مشکلات توسعه‌ای در کشورهای جهان سوم اتکا به صنایع سرمایه‌بر است این همان چیزی است که محمدعلی همایون کاتوزیان در اثر مهم خود «اقتصاد سیاسی ایران» بدان پرداخته است. وی در این اثر توسعه در عصر پهلوی را با توجه به گرایش مفرط به صنایع سنگین مانند پتروشیمی‌ها، پالایشگاه‌ها، ماشین‌سازی و صنایع فولاد نقد می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۸۸). متأسفانه کانون این نوع از توسعه پیش از انقلاب نیز استان مرکزی بوده است؛ اما این روند پس از انقلاب نیز ادامه یافته است. مشکل صنایع سرمایه‌بر آن است که به نیروی کار کمتری نیاز دارد؛ تکنولوژی پیچیده‌تری می‌طلبد و در نهایت هزینه‌های محیط زیستی گزاف‌تری را بر ناحیه میزبان تحمیل می‌کند.

### ۲. تعدیل شاخص‌های دموگرافیک استان و تقویت آنتروپی متوازن جمعیتی

با توجه به وضعیت رخ داده می‌توان گفت، در آینده در صورت ادامه روند بالا، شاهد تخلیه شهرهای کوچک و افزایش جمعیت در سکونتگاه‌های پیرامونی شهر نخست (اراک) خواهیم بود و عملاً مجموعه شهری و شهر بزرگ (با به هم پیوستن شهر اراک - کرهرود و سنجان) به وجود آمده، پدیده نخست‌شهری با شدت بیشتر ادامه خواهد یافت. این همان چیزی است که سیاف‌زاده در پژوهش خود آن را به‌خوبی نشان داده است. او بر آن است که برای ایجاد چشم‌انداز مناسب و شکل‌گیری الگوی بهینه از نظام شهری در سال‌های آتی، در استان مرکزی سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال و... از پایین‌به‌بالا صورت گرفته، در سیاست‌گذاری‌ها و توسعه شهری و منطقه‌ای، اولویت اول به شهرهای کوچک و اولویت دوم به شهرهای رتبه سوم تا پنجم اختصاص یابد (سیاف‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۹-۲۰).

### ۳. توجه مضاعف به تهدیدات زیست‌محیطی از طریق اعمال مالیات‌های زیست‌بوم‌پایه

در جهان معاصر تجربه زیسته چندپاره‌شده و مکانی که سابق بر این به نهادها تعلق داشت، جای خود را به سازمان‌های کلان مالی، تکنولوژیک و رسانه‌ای داده است. عصر نظم به پایان می‌آید و عصر تغییر آغاز می‌شود. اکنون تغییر مرکزی‌ترین مقوله چه در تجربه فردی و چه در سازمان اجتماعی است. ایده‌ای که به خوبی توسط اولریش بک<sup>۲</sup> و تحت عنوان «جامعه مخاطره‌آمیز»<sup>۱</sup>، شرح داده شده است. جامعه مخاطره‌آمیز

1. Status quo  
2. Ulrich Beck

جامعه‌ای است که تحت حکمروایی عدم قطعیت و به‌ویژه مخاطراتی با احتمال اندک و تأثیرات محتمل عمده، مانند انفجار اتمی، تغییرات سترگ در شرایط جوی و یا شیوع بیماری‌های (فراگیرنده فاقد درمان پزشکی قرار دارد (Beck, 1986).

یکی از وجوه برجسته جامعه مخاطره‌آمیز یا به تعبیر دیگر جامعه مخاطره‌چیزی نیست جز وجود تهدیدات کلان دامنه زیست محیطی. زیست‌بوم‌گرایی مکتبی است که تمرکز خود را بر این دشواره کانونی قرار داده است. خطرات ناشی از تهدیدات زیست‌محیطی می‌تواند موجب ناامنی اجتماعی شود؛ بدین ترتیب امنیت زیست‌محیطی به یکی از ابعاد اصلی امنیت در عصر جدید بدل شده است. به‌نظر بارنت (۱۹۹۷: ۱۶؛ به نقل از افتخاری، ۱۳۸۱). امنیت زیست‌محیطی، توجه به چرخه منابع طبیعی در فرایند تولید و اتلاف منابع است به‌نحوی که در این فرایند، ثبات اجتماعی ارتقاء یابد. به تعبیری دیگر، امنیت زیست محیطی، حفاظت از محیط‌های طبیعی برای رفع نیازهای جامعه است به‌گونه‌ای که به ذخایر طبیعی آن آسیب نرسد.

آنچه ال‌ریش‌بک بر آن نام جامعه مخاطره‌گذارده است پایاپای جدی‌تر شدن تهدیدات زیست‌محیطی بیشتر رخ می‌نماید. از جمله مهم‌ترین تهدیدات جهانی زیست‌محیطی می‌توان به گرم شدن کره زمین (اثر گلخانه‌ای)، کاهش لایه اُزن، کمبود آب شیرین، بیابان‌زایی و کمبود خاک مرغوب، آلودگی هوا و باران‌های اسیدی، دفع زباله‌های سمی و جنگل‌زدایی و نابودی تنوع زیستی اشاره کرد. مهم‌ترین ویژگی این تهدیدات جهان‌شمول بودن آن‌هاست و نمی‌توان برای آن‌ها در چارچوب‌های مضیق ملی چاره‌جویی کرد. کیفیت زیست‌محیطی و بهره‌وری زیست‌محیطی دو مؤلفه اصلی این بعد است: کیفیت زیست محیطی ناظر بر کیفیت زندگی زیستی یا به دیگر سخن، کیفیت شرایط محیطی از جمله آلودگی آب و هوا یا بهداشتی بودن محیط زندگی برای عموم است همچنین بر جنبه‌های فردی مانند سلامت فردی نیز تأکید دارد. این همان چیزی است که جان هیل، (۱۹۹۵؛ به نقل از نصری، ۱۳۹۰) بر آن تأکید گذارده است. در جامعه‌ای که کیفیت محیط زیست بالا است، می‌توان انتظار داشت که امنیت اجتماعی نیز در سطح بالاتری باشد؛ بنابراین، تهدیدات محیط زیستی با تحت‌الشعاع قرار دادن کیفیت زندگی افراد و گروه‌های جامعه می‌تواند امنیت اجتماعی را به مخاطره بیندازد. دو شاخص این مؤلفه کیفیت آب و کیفیت هوا است.

از دیگرسو، بهره‌وری زیست‌محیطی ناظر بر بهره‌وری و پایداری محیط زیست به‌معنای رفع نیازهای مردمان امروز بدون کاستن از توانایی رفع نیازهای آیندگان است. آسیب به منابع محیط زیست به خودی

خود اشکال زندگی جمعی را دچار آسیب کرده و از این مسیر الگوهای اجتماعی امنیت را به مخاطره می‌اندازد. وضعیت یادشده ناظر بر یک بحران جهانی است. اما همان‌طور که رولند رابرتسون از عبارت جهان‌محل‌گرایی<sup>۱</sup> سخن به میان آورده است، (تاملینسون، ۱۳۸۱: ۱۹) هیچ امر محلی نیست که در تلاقی با امری جهانی نباشد. از این روی الگوی حکمرانی شهری باید در تناسب با الگوهای حکمرانی در عرصه زیست‌بوم جهانی اصلاح شود. یکی از راه‌های متداول برای این امر اخذ مالیات از کارخانه‌جات و صناعی است که فعالیت‌های آن‌ها زیست‌بوم را به‌خطر می‌اندازد. در این زمینه مراکز تصمیم‌گیری استانی مانند استانداری‌ها می‌توانند با قانون‌گذاری در عرصه‌های مربوطه و اتخاذ تصمیمات مالی لازم منابعی را برای رفع تهدیدات زیست‌محیطی تمهید کنند.

### فهرست منابع

۱. افتخاری، اصغر (۱۳۸۱). مراحل بنیادین اندیشه در مطالعات امنیت ملی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۲. سیاف‌زاده، علیرضا؛ میره‌ای، محمد و نوده‌فراهانی، مرتضی (۱۳۹۱). بررسی روند تحولات الگوی نظام شهری استان مرکزی و چشم‌انداز آینده آن، نشریه جغرافیا و پایداری محیط، ۴، ۳۸-۱۷.
۳. رفیعیان، م؛ حسین‌پور، ع (۱۳۹۰). حکمروایی خوب شهری از منظر شهرسازی، تهران: طحان.
۴. برک‌پور، ناصر و ایرج‌اسدی (۱۳۹۰). مدیریت و حکمرانی شهری، تهران: دانشگاه هنر.
۵. تاملینسون، جان (۱۳۸۱). جهانی‌شدن و فرهنگ، ترجمه محسن حکیمی، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۶. توسلی، غلام‌عباس (۱۳۸۶). نظریه‌های جامعه‌شناسی، تهران: انتشارات سمت.
۷. ریتزر، جرج (۱۳۷۴). نظریه جامعه‌شناسی در دوران معاصر، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: انتشارات علمی.
۸. نصری، قدیر (۱۳۹۰). درآمدی نظری بر امنیت جامعه‌ای، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
۹. نقیب‌زاده، احمد (۱۳۸۴). درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی. تهران: انتشارات سمت.

## Urban governance model and challenges of industrial development; The case study of Markazi Province

Salman Sadeghizade<sup>۱</sup>, Sahar Zandi Moheb<sup>۲</sup>

### Abstract

Urban governance is one of the most complex categories in management science; but if we take a deeper look at this concept, the mentioned concept is based on a completely sociological foundation. In the sense that although urban governance, in the executive field and as a project, is considered a management issue; But in the field of development, it is completely a sociological matter and must be analyzed as a process. Accordingly, before dealing with the issue of urban governance, we must first enumerate the governing models. In the following article, four major models of urban governance are introduced: the managerial model, the corporatist model, the growth model, and the welfare model. But sustainable urban development is a goal that can only be achieved by intelligently using the optimal components of each of these models. The analysis of the existing components shows that in recent decades, urban governance in Markazi Province has been designed based on the growth model. Apart from its strengths, this model suffers from strategic shortcomings, the most important of which is the emphasis on economic and industrial aspects at the cost of paying little attention to environmental, social and cultural aspects. After introducing urban governance models, the following article explains the development macro-trends in the Markazi province and finally, along with the pathology of the growth model, it provides solutions to improve the governance model in the province.

**Key words:** urban governance model, industrial development challenges, growth model, sustainable urban development.

---

1. Corresponding author: Assistant Professor of Sociology at the Institute of Humanities and Cultural Studies, Tehran, Iran. [salmansadeghi@gmail.com](mailto:salmansadeghi@gmail.com)

2. PhD student in business policy management from Tehran University School of Management, Tehran, Iran.