



Understanding the Concept of Public Interest in Iran's Planning System

Mehran Foroughifar¹, Farshad Noorian^{2*} and Morteza Hadi Jaberi Moghaddam³

1. PhD Candidate, Department of Urban Planning, University of Tehran, Tehran, Iran

2. Associate Professor, Department of Urban Planning, University of Tehran, Tehran, Iran

3. Assistant Professor, Department of Urban Planning, University of Tehran, Tehran, Iran

* Corresponding Author, fnoorian@ut.ac.ir

ARTICLE INFO A B S T R A C T

UPK, 2020

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

Received: 10 Dec 2019

Accepted: 08 Apr 2020

Dep. of Urban Planning
University of Guilan

KEYWORDS: Public interest, common good, Iran's planning system, Tehran University Development Plan, 17 Shahrivar Street

Background: Public interest is one of the most basic and significant issues in urban planning discipline. Action in urban planning would seem futile if the public interest is ignored. The problem shows itself when there are different understandings of the concept of public interest and when there are disagreements on how one can achieve it. In such a diversity of opinions, it would be difficult to identify which urban actions or plans are in the interest of the public and which ones are not.

Objectives: By reviewing available literature in Iran's planning journals, we could not find a common definition or a theoretical explanation of public interest in Iran's planning system. Therefore, it is crucial to have a common understanding of what this concept is all about among the planning professionals. Accordingly, this paper aims to understand the concept of public interest in Iran's planning by finding planners' common understanding of this concept.

Methodology: This paper first looks at the importance of public interest in the planning literature as well as the changes in approaches to this concept from the mid-twentieth century. Next, using content analysis as a qualitative method, we attempt to find a common understanding of public interest in Iran's urban planning sphere. In our analysis, three different datasets including 15 interviews and 12 sets of regulations and codes regarding two different projects were used.

Results: The results of our analysis points to a shared understanding of public interest in Iran's planning system. We have concluded that public interest in Iran's planning system has an objective character and is similar to the unitary concept of public interest. It is a substantive as well as a procedural notion that is determined and defined through official institutions of urban planning.

Conclusion: While an official explanation of public interest in Iran's planning cannot be found directly through planning rules and regulations, a common understanding of this concept can be understood among planners.

Highlights:

Planning studies in a special context needs understanding the status quo more than any other thing. This understanding is somehow a beginning point that may tend to promotion, reform or change in theories and procedures. Due to the existing theoretical gap, This research can play the role of the beginning point in studying public interest in Iran's planning.

Cite this article:

Foroughifar, M., Noorian, F., & Jaberi Moghaddam, M.H. (2020). Understanding the Concept of Public Interest in Iran's Planning System. *Urban Planning Knowledge*, 4(1), 1-18. doi: 10.22124/upk.2020.15172.1348

فهم مفهوم منفعت عمومی در نظام شهرسازی ایران^۱

- مهران فروغی فر^۱، فرشاد نوریان^{۲*} و مرتضی هادی جابری مقدم^۳
۱. دانشجوی دکتری شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران
۲. دانشیار گروه شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران
۳. استادیار گروه شهرسازی، پردیس هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، تهران، ایران

* نویسنده مسئول: fnoorian@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>دانش شهرسازی، ۱۳۹۹ دوره ۴، شماره ۱، صفحات ۱-۱۸ تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۹/۱۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۱/۲۰ گروه شهرسازی، دانشگاه گیلان</p>	<p>بیان مسأله: : منفعت عمومی یکی از زیربنایی ترین و مهم ترین موضوعات در حوزه شهرسازی است. اهمیت این موضوع به اندازه ای است که هیچ اقدام شهرسازی بدون داشتن توجیهی مبنی بر قرارگیری آن در راستای منفعت عمومی، به انجام نمی رسد؛ اما مساله زمانی بروز می یابد که تلقی ها از این که منفعت عمومی چیست و از چه طریقی باید به دست آید، متفاوت می شود. در این شرایط تعیین این که کدام برنامه یا اقدام شهری در راستای منفعت عمومی است، بسیار دشوار می شود.</p> <p>هدف: با توجه به شکاف عمیق موجود در ارتباط با موضوع منفعت عمومی در شهرسازی ایران، این مقاله تلاش می کند تا نتایج پژوهشی در این حوزه را که با هدف فهم رویکرد حاکم بر شهرسازی ایران نسبت به مفهوم منفعت عمومی یا به عبارتی فهم مشترک موجود در شهرسازی ایران از مفهوم منفعت عمومی انجام شده است را ارائه دهد.</p> <p>روش: در این پژوهش از تحلیل محتوای ۱۵ مصاحبه ای عمیق نیمه ساختاریافته و همچنین تحلیل ۱۲ سند قانونی و اسناد و مدارک دو طرح معاصر شهرسازی ایران بهره گرفته شد. مصاحبه های انجام شده، بر مبنای یک شاکله ای واحد منتج از بخش مبانی نظری و مساله انجام شد. همچنین با توجه به ماهیت پژوهش، کدگذاری تا زمان دستیابی به اشباع داده ادامه یافت و به منظور کاهش خطا و همسان سازی کدها در فرایند تحلیل محتوا از روش های کدگذاری توافقی و قیاس دائمی استفاده شد.</p> <p>یافته ها: آنچه به عنوان یافته ای این پژوهش می توان بیان کرد این است که منفعت عمومی در شهرسازی ایران مقوله ای عینی، همگانی، رویه ای و محتوایی است که به وسیله ای نهادهای رسمی متولی شهرسازی تعیین می شود.</p> <p>نتیجه گیری: علی رغم این که نمی توان تبیینی رسمی از منفعت عمومی در شهرسازی ایران را به طور مستقیم در اسناد، قوانین و ادبیات شهرسازی پیدا کرد، به نظر می رسد فهم مشترکی از این مفهوم در میان فعالان و فعالیت های مختلف حوزه ی شهرسازی قابل فهم است.</p>
<p>کلید واژه ها: منفعت عمومی، مصلحت عمومی، نظام شهرسازی ایران، طرح توسعه دانشگاه تهران، خیابان ۱۷ شهریور</p>	<p>نکات برجسته:</p> <p>مطالعات شهرسازی در زمینه ای خاص، بیش از هر چیز نیازمند شناخت وضعیت موجود در آن زمینه است. این شناخت به نوعی نقطه ای آغاز راهیست که می تواند به تقویت، اصلاح یا تغییر در دیدگاهها و رویه ها منجر شود. این پژوهش با توجه به شکافی که در حوزه ی نظری پیرامون منفعت عمومی وجود دارد، می تواند نقطه ای آغازین پرداختن به این موضوع باشد.</p>

^۱ این مقاله برگرفته از بخشی از رساله دکتری نویسنده اول با عنوان «فهم مفهوم منفعت عمومی در شهرسازی ایران»، به راهنمایی نویسنده دوم و مشاوره نویسنده سوم است. ارجاع به این مقاله: فروغی فر، مهران، نوریان، فرشاد و جابری مقدم، مرتضی هادی. (۱۳۹۹). فهم مفهوم منفعت عمومی در نظام شهرسازی ایران. دانش شهرسازی، ۴(۱)، ۱-۱۸. doi: 10.22124/upk.2020.15172.1348

بیان مسأله

به صورت تاریخی، مفهوم منفعت عمومی یکی از برجسته‌ترین توجیه‌کننده‌های اقدامات شهرسازی بوده است. این مفهوم همواره یکی از مهم‌ترین و ضروری‌ترین بخش‌های اندیشه و عمل شهرسازی به شمار می‌رفته و می‌رود (هیوود^۱، ۱۹۹۰). مفهوم منفعت عمومی یک مفهوم مرکزی است و شناسایی دقیق آن، پیش‌شرط یک شهرسازی خوب به شمار می‌رود (تیلور^۲، ۱۹۹۸). علی‌رغم همه‌ی انتقادات به این انگاره (رید^۳، ۱۹۸۷؛ ۱۹۹۷) منفعت عمومی با هر تعبیری محور اصلی مباحث شهرسازی می‌باشد (الکساندر^۴، ۲۰۱۰) و بنابراین معیاری برای قضاوت فعالیت‌های شهرسازی است که در مرکز کار شهرسازان قرار گرفته و تصمیم‌گیری‌های عمومی از این مفهوم منتج می‌شود (فوردهام^۵، ۱۹۹۰) لذا می‌توان آن را به‌عنوان یک اصل مشروعیت بخش و یک نرم برای حرفه دانست (الکساندر، ۲۰۰۲ الف) در نتیجه این امکان وجود ندارد که شهرسازان بتوانند بدون وجود هیچ تعلق از منفعت عمومی، فعالیت خود را انجام دهند (مُرئی^۶، ۲۰۰۴) که این امر بیانگر نقش کلیدی و زیربنایی این مفهوم می‌باشد.

منفعت عمومی همچنین به‌عنوان توجیه‌کننده و مدافع مداخلات شهرسازی مورد استفاده قرار می‌گیرد (میدمنت^۷، ۲۰۱۶). به این صورت که هر زمان اقدامی فیزیکی یا غیر فیزیکی در شهرها اجرا می‌شده (فارغ از این‌که این تصمیمات تحت چه فرآیندی صورت می‌گرفته) این توجیه را به دنبال داشته که این اقدام منفعت عمومی را تأمین می‌کند؛ اما این‌که مفهوم منفعت عمومی چیست یا این‌که از چه طریقی می‌توان آن را درک کرد، مقوله‌ای است که تحت تأثیر تفکرات مختلف در طول زمان و یا حتی در یک زمان واحد در مکان‌های مختلف، متفاوت بوده است. بنابراین شناخت این تفاوت‌ها یا به عبارتی شناخت رویکردها به این مفهوم می‌تواند در بسیاری موارد راهگشا باشد زیرا عدم توانایی در درک آن‌ها چالش‌های جدی را پیش روی اقدامات شهرسازی قرار می‌دهد. چالش‌هایی که عدم توانایی در مقابله با آن‌ها می‌تواند به شکست سیاست‌ها و پروژه‌های شهرسازی منجر شود که از معروف‌ترین آن‌ها می‌توان به پروژه‌ی بزرگراه منهتن در نیویورک اشاره کرد که در سال ۱۹۶۴ به تصویب رسید اما پس از پنج سال و به دلیل مخالفت‌های مردمی در سال ۱۹۶۹ متوقف شد.

فهم منفعت عمومی در ابتدا نیازمند فهم رویکردی است که نسبت به آن وجود دارد. بر همین اساس، می‌توان سوال اصلی این پژوهش را این گونه بیان کرد: منفعت عمومی در شهرسازی ایران چیست؟ برای یافتن پاسخ این سوال قاعدتا ابتدا باید به منابع موجود در ادبیات شهرسازی ایران مراجعه کرد اما مراجعه به این منابع نشان می‌دهد که تا کنون مطالعات بسیار کمی پیرامون این موضوع و به‌ویژه با هدف درک و تبیین چیستی آن در ایران انجام شده است. فقدان که نمایانگر شکاف موجود در ادبیات نظری شهرسازی ایران پیرامون یکی از بنیادی‌ترین و مهم‌ترین مفاهیمی است که می‌تواند چیستی رویکرد کلان شهرسازی ایران را روشن کند. با توجه به وجود این شکاف نظری، و شرایط حاکم بر پژوهش‌های حوزه‌ی شهرسازی در ایران، در این پژوهش به منظور فهم مفهوم منفعت عمومی در شهرسازی ایران، به دنبال یافتن پاسخ به این سوال هستیم که: فهم مشترک موجود از منفعت عمومی در شهرسازی ایران چیست؟ با این دیدگاه که شناخت این فهم مشترک، می‌تواند ما را به هدف اصلی که فهم چیستی منفعت عمومی در شهرسازی ایران است، برساند.

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

انگاره‌ی منفعت عمومی را می‌توان از زمان روم باستان و حتی پیش از آن پیگیری کرد. در دوره‌های مختلف انگاره‌هایی متفاوت از این مفهوم در نقاط مختلف وجود داشته اما فارغ از این تفاوت‌ها، منفعت عمومی به صورت تاریخی منطق هنجاری عمل شهرسازی را فراهم می‌کند (چتیارامب^۸، ۲۰۱۶)؛ بنابراین می‌توان دریافت که توجیه مداخلات شهرسازی به‌طور سنتی بر منفعت

1 Heywood, 1990

2 Taylor, 1989

3 Reade, 1987

4 Alexander, 2010

5 Fordham, 1990

6 Moroni, 2004

7 Maidment, 2016

8 Chettiparamb

عمومی استوار بوده است (مُرْتَنی، ۲۰۰۴) تا حدی که می‌توان گفت که به‌طور تاریخی تنها استاندارد مشترک بین تمام انواع فرم‌های شهرسازی، منفعت عمومی بوده است (ماتزا^۱، ۱۹۹۰). حضور این مفهوم را می‌توان در منشور "موسسه‌ی برنامه‌ریزی سلطنتی" انگلستان (میدمیت، ۲۰۱۶) و همچنین در منشور "انجمن برنامه‌ریزان امریکا" مشاهده کرد (تیت^۲، 2016).^۳ از آنچه نقل شد به نظر می‌رسد که این مفهوم، بنیادی‌ترین مفهومی است که شهرسازی بر آن استوار شده؛ اما خود این مفهوم در طول زمان از دیدگاه‌های متفاوتی مورد نظر قرار گرفته. به نظر می‌رسد قوانین دولتی انگلستان در سال ۱۸۵۸ که با هدف شکل دادن به توسعه‌های جدید ایجاد شد را می‌توان از اولین انواع این شکل از توجه به منفعت عمومی بر شمرده که البته ریشه‌های این قانون به قوانین مشابه در سال ۱۵۸۰ و حتی پیش‌تر از آن در ۱۲۷۵ می‌رسد (بوث^۴، ۲۰۰۳). اما در قرن نوزدهم بود که به واسطه‌ی تلاش‌هایی که برای منظم کردن شهرها به منظور حل مسایل بهداشتی آن زمان انجام شد، این قوانین شکل جدی‌تری به خود گرفت. این قواعد، تلاش کردند تا خیر جمعی را از طریق تعیین استانداردهای حداقلی برای ساخت و سازهای خصوصی تعیین کنند. این تلاش‌ها در پاسخ به شرایطی بود که در نتیجه‌ی اتکا به بازار برای حل مسایل اجتماعی رخ داده بود و دخالت دولت در پاسخ به این مسایل به واسطه‌ی مالیاتی بود که از افراد گرفته می‌شد (پندلبری^۵، ۲۰۱۴). نتیجه‌ی این تلاش‌ها به نوعی تنظیم سرریز پیامدهای تصمیمات یا اقدامات خصوصی بود. تلاش‌هایی که با توجه به قدرت و نفوذ ذی‌نفعان اصلی، به نتیجه‌ی ایده آل ختم نشد.

به تدریج و در پاسخ به ناتوانی رویکرد فوق در رفع نابسامانی‌های شهرها، رویکردهای آرمانشهرگرایانه به شکل جدی‌تری مطرح شدند. بخش عمده‌ای از این دیدگاه‌ها، متأثر از شرایط شهرهای حاصل از انقلاب صنعتی بودند و به خوبی توانستند مشکلات این شهرها را نمایان کنند (فیشمن^۶، ۲۰۱۲). دیدگاه‌های آرمانشهری عمدتاً به ارائه‌ی فرم‌های بدیع شهری منجر شدند. ایده‌ی زیربنایی این دیدگاه‌ها بیشتر بر این مینا است که فراهم کردن فرم‌های شهری و ساختمان‌های بهتر، می‌تواند به زندگی اجتماعی بهتر منجر شود (هال^۷، ۲۰۰۲). فرم‌هایی که عموماً در بستری از تراکم پایین مدنظر قرار می‌گرفت (وارد^۸، ۲۰۰۴). یکی از مهم‌ترین این نمونه‌ها را می‌توان در اندیشه‌های ابنز هوارد^۹ (۱۹۰۲) مشاهده کرد. اما نگاه آن‌ها به آن‌ها در قالب موجوداتی مشابه هم با نیازها و منافع یکسان باعث شد که مشروعیت آن‌ها زیر سوال برود. در نهایت این رویکردها عمدتاً به نوعی از شهرسازی از بالا به پایین منتهی می‌شود که منافع عمومی در آن بیشتر در قالب مصلحت عمومی و توسط نخبگان یا تحت فشار صاحبان قدرت تعیین می‌شود.

پس از عدم موفقیت رویکردهای آرمانشهرگرایانه که عمدتاً مبتنی بر محتوا بودند، رویکردهای عقلانی برای تامین منفعت عمومی مطرح شدند. در این رویکردها، شهرسازی به عنوان امری تخصصی و غیر سیاسی در نظر گرفته می‌شود که باید به وسیله‌ی متخصصان این حوزه انجام شود. آغاز این تفکر را می‌توان در تلاش برای شغل در نظر گرفتن امر برنامه‌ریزی شهری دانست. شغلی که به صورت مستقل توسط یک فرد یا گروه متخصص این امر انجام شود، نه یک گروه از زمینه‌ها و تخصص‌های مختلف. متخصصانی که بدون در نظر گرفتن شرایط و رویکردهای سیاسی حاکم بر جامعه، برای آینده‌ی شهر برنامه‌ریزی کنند. در این بین، یکی از مهم‌ترین اتفاقاتی که به شکل‌گیری این تفکر دامن زد، شرایط روی داده بعد از جنگ جهانی دوم و نیاز مبرم به خانه‌سازی در این دوره بود (وارد، ۲۰۰۴). این حجم عظیم از تقاضا در کنار زمین‌های زیادی که در نتیجه‌ی تخریب‌های حاصل از جنگ فراهم شده بود، امکان برنامه‌ریزی به این صورت را بیش از پیش فراهم کرد.

¹ Mazza, 1990

² Tait, 2016

^۳ این مفهوم را در اصول اخلاق حرفه‌ای سازمان نظام مهندسی نیز می‌توان مشاهده کرد اما هیچ تبیینی از چیستی آن در آنجا نیز ارائه نشده.

⁴ Booth, 2003

⁵ Pendlebury, 2014

⁶ Fishman, 2012

⁷ Hall, 2002

⁸ Ward, 2004

⁹ Ebenezer Howard, 1902

رویکردی که در این دوره مورد نظر قرار گرفت به وسیله‌ی فالودی^۱ (۱۹۷۳) تحت عنوان شهرداری عقلانی مطرح شد. فالودی بر نوعی از شهرداری تأکید می‌کرد که بر پایه‌ی یک فرایند بنا شده بود و راه رسیدن به نتایج مورد نظر را از طریق انجام آنالیز دقیق اطلاعات نشان می‌داد. وی معتقد بود که تمرکز شهرداری باید بر این باشد که شهروندان چگونه عمل کنند نه این که چه چیزی در نهایت حاصل شود. به عبارتی شهرداری به جای نتایج، باید بر فرایند تمرکز کند. از این طریق شهرداری می‌تواند منفعت عمومی جمعی را با تکیه بر تکنیک‌های تحلیلی مختلف دریابد (الکساندر، ۱۹۹۲). گرچه این دوره و دوره‌ی پیش از آن هر دو منفعت عمومی را به نوعی نخبه‌گرایانه به دست می‌آوردند، اما تفاوت مهمی که می‌توان قایل شد این است که در دوره‌ی پیشین آینده‌ی شهر عمدتاً در قالب یک طراحی ارائه می‌شد اما در این دوره اتکا بر روش‌های تحلیل (عمدتاً) بر پایه‌ی ریاضیات، آینده‌ی شهر را تعیین می‌کرد.

در دوره بعد و پس از افول پارادایم جامع عقلانی در شهرداری، ایده‌ها و نظریه‌های مختلفی در این حوزه مطرح شد؛ اما نه همه‌ی آن‌ها مورد استقبال قرار گرفت و نه تمامی آن‌ها از بداعت نظری برخوردار بودند. در این میان هفت رویکرد را می‌توان به عنوان جریان سازان تغییر در نگاه به منفعت عمومی در نظر گرفت.

در آغاز، میرسون و بنفیلد^۲ (۱۹۵۵) در حالی که شیوه‌های جامع و علمی را برای فهم منفعت عمومی شیوه‌ای آرمانی و ایده آل می‌دانستند، عنوان کردند که در واقعیت نمی‌توان سیاست را از فرایند درک منفعت عمومی جدا کرد. پس از آن‌ها لیندبلوم^۳ (۱۹۵۹)؛ (۱۹۷۹) با دیدگاه گام‌به‌گام خود اساساً رویکرد جامع عقلانی را غیرممکن تلقی کرد و شهرداری را امری کاملاً سیاسی و حاصل رقابت برای تأمین منافع دانست و در نتیجه منفعت عمومی را حاصل فرایندی سیاسی برشمرد. سپس دیویداف^۴ (۱۹۶۵) با تأیید سیاسی بودن این امر، برای تأمین شدن منفعت عمومی در این قالب، بیان کرد که شهروندان باید وکالت گروه‌های مختلف در تعارض را بر عهده بگیرند و از این طریق منفعت عمومی تعیین شود.

پس از دیویداف، ارنشتاین^۵ (۱۹۶۹) با ارائه‌ی نردبان مشارکت مردمی خود، سطح تأثیرگذاری مردم بر تعیین منفعت عمومی را نسبت به آنچه دیویداف در نظر گرفته بود، یک پله بالاتر برد. در این دیدگاه، به جای این که وکلای مردم (شهروندان) این نقش را بر عهده داشته باشند، خود طی یک فرایند سیاسی منفعت عمومی را تعیین می‌کنند. پس از وی جان فریدمن^۶ (۲۰۱۱) دیدگاه آمانشهری و مشارکتی را برای تعیین منفعت عمومی به نوعی با هم تلفیق کرد. این تلفیق از طرف فریدمن، تغییر اساسی دیگری در نگاه به منفعت عمومی بود. بر این اساس، فهم منفعت عمومی که از لیندبلوم تا ارنشتاین تبدیل به امری کاملاً رویه‌ای شده بود، دوباره در قالب محتوایی اما این بار توأمان با دیدگاه رویه‌ای مورد نظر قرار گرفت.

پس از فریدمن، اندیشه‌های شهرداری ارتباطی در قالب آرای اینز^۷ (۱۹۹۶؛ ۲۰۰۴) و هیلیر^۸ (۲۰۰۳) مورد کاوش قرار گرفت. موضع این رویکرد نسبت به منفعت عمومی تأکید بر دیالوگ به عنوان رویه‌ی فهم منفعت عمومی است. شهروندان در این دیدگاه، منفعت عمومی را نتیجه‌ی مستقیم برقراری دیالوگ بین گروه‌های مختلف می‌دانند. پس از آن، اندیشه‌ی پراگماتیسم در شهرداری مطرح می‌شود. منفعت عمومی در اندیشه‌ی پراگماتیسم به‌ویژه از منظر هوک^۹ (۱۹۸۴؛ ۲۰۰۶؛ ۲۰۰۷) را می‌توان بسیار به آرای شهروندان شهرداری ارتباطی نزدیک دانست. تا حدی که به طور آشکار هوک از نظریات اینز دفاع می‌کند؛ اما نمی‌توان این دو دیدگاه را به طور کامل یکسان فرض کرد. زیرا پراگماتیست‌ها در عین حال که به رویه‌ی دیالوگ محور بسیار تأکید می‌کنند، تحت شرایطی رویکردهای دیگری را نیز می‌پذیرند که این به مشی پراگماتیک آن‌ها باز می‌گردد.

¹ Faludi, 1973

² Meyerson and Banfield, 1955

³ Lindblom, 1959; 1979

⁴ Davidoff, 1965

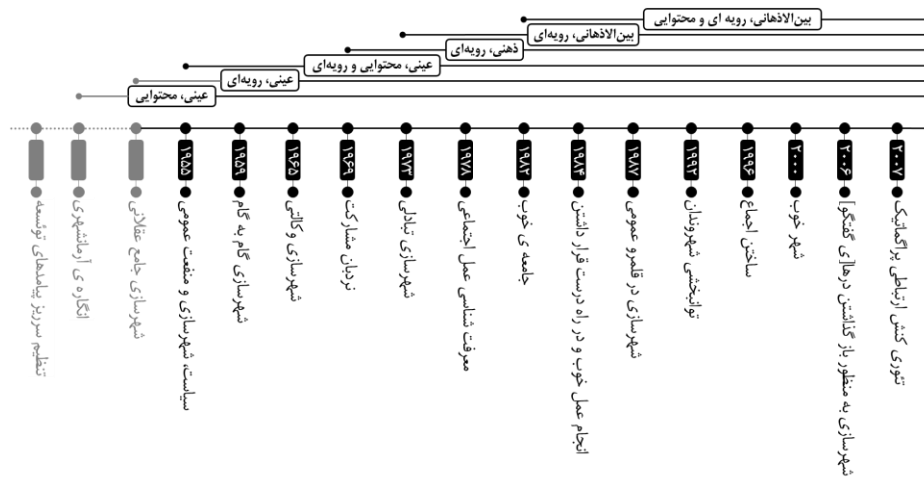
⁵ Arnstein, 1969

⁶ Friedmann, 2011

⁷ Innes, 2004

⁸ Hillier, 2003

⁹ Hock, 1984; 2006; 2007



شکل ۱. سیر تغییر در نگاه به مفهوم منفعت عمومی در ادبیات شهرسازی جهان

در جمع‌بندی سیر تغییر در رویکردها به منفعت عمومی (شکل ۱) می‌توان مشاهده کرد که رویکردها از حالت عینی-محتوایی ابتدا به عینی- رویه‌ای و در نهایت به بین‌الذهانی- رویه‌ای و محتوایی تبدیل شده است که می‌توان نمود آن را در تغییر از شهرسازی متمرکز از بالا به پایین به شهرسازی مشارکتی مشاهده کرد.

علیرغم اهمیت و جایگاه این موضوع در شهرسازی، نمی‌توان پیشینه‌ی عمیق و پرباری را برای آن در منابع شهرسازی ایران مشاهده کرد. از کتبی که پیرامون منفعت عمومی در کتابخانه‌ی ملی ایران نمایه شده، هیچ‌کدام در ارتباط مستقیم با موضوع منفعت عمومی در شهرسازی ایران نیست. در این بین، تعداد محدودی که به‌طور غیرمستقیم به این موضوع پرداخته‌اند، تنها جنبه‌ی حقوقی مسایل شهری را در نظر گرفته‌اند و به‌نوعی به حقوق عمومی در شهر پرداخته‌اند مانند: "سلب مالکیت جهت منافع عمومی" (عظیمی فشی، ۱۳۹۲)، "منافع عمومی و سلب مالکیت خصوصی" (صفی‌خانی، ۱۳۹۴) و "منفعت عمومی در حوزه امور اراضی و حقوق مالکانه" (محمدی، ۱۳۹۵).

از میان مقالات چاپ‌شده در مجلات علمی-پژوهشی شهرسازی، تنها یک مقاله را می‌توان یافت که در آن منفعت عمومی معادل حقوق عمومی فرض شده (خیرالدین، کامیار، دلایی میلان، ۱۳۹۵) و بنابراین کلیت این موضوع در شهرسازی را دربر نمی‌گیرد. همچنین پیرامون این موضوع دو همایش تحت عنوان "همایش بررسی علل و عوامل تقدم مصالح جمعی بر منافع فردی" در سال ۱۳۷۸ از طرف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و "همایش نقش و جایگاه منفعت عمومی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری" در سال ۱۳۹۴ برگزار شده که هیچ‌کدام در حوزه‌ی شهرسازی نبوده است. بنابراین می‌توان مشاهده کرد که در حوزه‌ی نظری، با فقر جدی مطالعاتی در این زمینه مواجه هستیم.

یکی از معدود منابعی که با هدف تبیین به این موضوعات پرداخته، پژوهش مرکز پژوهش‌های شورای نگهبان است که منفعت عمومی را "چیزی که برای عموم جامعه سودمند و حاوی ارزش است" (حاج زاده، ۱۳۹۳، ۲۴) و مصلحت عمومی را "هر پدیده یا فعلی که دارای خیر عام باشد یعنی هم در نزد همگان پسندیده و نیکو باشد و هم در نزد همگان، دارای سود و فایده تلقی شود" (حاج زاده، ۱۳۹۳، ۹-۱۰) عنوان کرده. از نتایج این پژوهش می‌توان به چند نکته پی برد. اول این‌که تبیین یا تعریف رسمی برای منفعت عمومی در حوزه‌ی پژوهشی شهرسازی ایران وجود ندارد که به آن استناد شود و آنچه این پژوهش ارائه می‌دهد خود ریشه در ادبیات نظری غربی دارد. نکته‌ی دوم وجود تفاوت در دیدگاه‌ها در زمینه‌های مختلف است که بر آن تاکید شده است.

با توجه به موارد فوق می‌توان گفت از یک طرف مطالعه‌ی پیشینه‌ی این موضوع در ادبیات شهرسازی ایران نشان می‌دهد که به اندازه‌ی اهمیت موضوع منفعت عمومی و جایگاهی که در شهرسازی دارد، به آن پرداخته نشده. از طرف دیگر، علی‌رغم تاکیدات بسیار بر نقش مهم منفعت عمومی در شهرسازی در ادبیات جهانی، اتفاق نظری بر چیستی و چگونگی حصول آن در شرایط کنونی وجود ندارد. بنابراین در نهایت این فقر منبع در کنار هدف اولیه‌ی پژوهش و همچنین شرایطی که بر ادبیات جهانی این موضوع حاکم است، چارچوب مفهومی این پژوهش را تحت تاثیر قرار داد. این چارچوب برای این‌که موقعیت پژوهش (نسبت به پژوهش‌های

دیگر) مشخص شود، مورد نیاز است (روکو و پلاخوتنیک^۱، ۲۰۰۹) زیرا در پژوهش‌های کیفی که با هدف تولید نظریه انجام می‌شود، استفاده از چارچوب مفهومی به دلیل ارتباطی که بین پژوهش با یافته‌های پیشین برقرار می‌کند، موجب می‌شود که یافته‌های پژوهش با معنی و تعمیم‌پذیر شوند (پلنت و بک^۲، ۲۰۰۴؛ گرین^۳، ۲۰۱۴).

برای حصول این چارچوب تلاش شد تا از منابعی که به این موضوع پرداختند، مفاهیمی استخراج شود که از طریق آن‌ها رویکردهای مختلف به منفعت عمومی توصیف شده است تا با استفاده از این چارچوب در ارائه‌ی یافته‌ها، نتایج این پژوهش با پژوهش‌های دیگر موجود در این حوزه قابل مقایسه باشد. این مفاهیم که برگرفته از گونه‌بندی‌های موجود در این حوزه هستند (کمپبل و مارشال^۴، ۲۰۰۲؛ الکساندر، ۲۰۰۲ الف)، عبارت‌اند از: "میزان شمول"، که به دو شکل جمعی (جمعی بودن منفعت عمومی به این معنی است که منافعی وجود دارد که همه اعضای جامعه را شامل می‌شود) یا فردی (منافعی که یک فرد یا گروه را شامل می‌شود) تقسیم می‌شود. "ریشه" به عینی (به منزله‌ی منافعی که در خارج از ذهنیت اعضای جامعه و به عنوان یک حقیقت ناب) یا ذهنی (به این معنی که این افراد یک جامعه هستند که منافع را تشخیص می‌دهند و منفعتی فراتر از ذهنیت انسان‌ها وجود ندارد) بودن منافع عمومی می‌پردازد. "متولی" به عبارتی منشا یا فرد، نهاد، ارگان و ... که متولی تعیین منفعت عمومی هستند را مشخص می‌کند و "رویکرد"، محتوایی (به این معنی که می‌توان اهدافی یا موضوعاتی را در نظر گرفت که از هر روشی حاصل شوند منافع عمومی را تأمین کنند) یا رویه‌ای (به این صورت که می‌توان رویه‌هایی را به کار گرفت که خروجی آن‌ها فارغ از این که چه چیزی باشند، منافع عمومی را تأمین می‌کنند) بودن راه رسیدن به منافع عمومی را نشان می‌دهد.

روش پژوهش

پیرامون موضوع منفعت عمومی در شهرداری ایران به‌ویژه در وجه نظری، پژوهش‌های بسیار محدودی انجام گرفته. بر این اساس و با توجه به این که هدف این پژوهش به عنوان یک پژوهش بنیادی ارائه‌ی یک نظریه در زمینه‌ی مورد مطالعه است، از استراتژی استقهامی که خروجی آن می‌تواند یک نظریه باشد استفاده می‌شود. استراتژی‌های استقهامی این امکان را فراهم می‌کنند که پژوهشگران با استفاده از فعالیت‌ها و زبان و معانی ذهنی بازیگران یک جامعه به یک نظریه دست پیدا کنند (اُنگ^۵، ۲۰۱۲). معانی که خصوصاً نیستند، بلکه بین ال‌ذهانی و مشترک در میان بازیگران جامعه هستند (بلیکی^۶، ۲۰۰۰: ۱۱۵). به این منظور، جامعه‌ی شهرسازی ایران به عنوان جامعه‌ی مورد نظر و فعالان آن به عنوان اعضای آن جامعه انتخاب شدند. در راستای به کارگیری این استراتژی از منطق استقهامی برای یافتن پاسخ‌های پژوهش استفاده شد. منطقی که اساساً با هدف ساخت تئوری جدید از آن بهره گرفته می‌شود (تیمرمز و تاوری^۷، ۲۰۱۲). بنابراین و با توجه به شرایط حاکم، این پژوهش تکیه‌ی خود را بر داده‌هایی قرار می‌دهد که از زمینه‌ی مورد نظر خود استخراج می‌کند. این داده‌ها به سه دسته تقسیم می‌شوند.

دسته‌ی اول که مهم‌ترین بخش از داده‌های پژوهش را شامل می‌شود و هسته‌ی مرکزی پژوهش را شکل می‌دهد، انجام ۱۵ مصاحبه‌ی عمیق و نیمه ساختاریافته با فعالان در حوزه‌ی شهرسازی است. با توجه به رویکرد کیفی اتخاذ شده در این بخش، مصاحبه‌شوندگان به صورت هدفمند و به گونه‌ای انتخاب شده‌اند که حوزه‌های مختلف شهرسازی را پوشش دهند. به این منظور پنج مصاحبه‌شونده از هر کدام از حوزه‌های دانش‌گاه، حرفه و نهادهای عمومی انتخاب شدند. انتخاب‌ها به گونه‌ای انجام شد که تخصص‌های مختلف و همچنین سطوح حرفه‌ای مختلف را شامل شود. نکته‌ی دیگری که در این انتخاب‌ها با توجه به شرایط پژوهش در نظر گرفته شد، با سابقه و با تجربه بودن مصاحبه‌شوندگان بود تا از این طریق میزان خطای پژوهش کاهش یابد.

¹ Rocco & Plakhotnic, 2009

² Polit & Beck,

³ Green, 2014

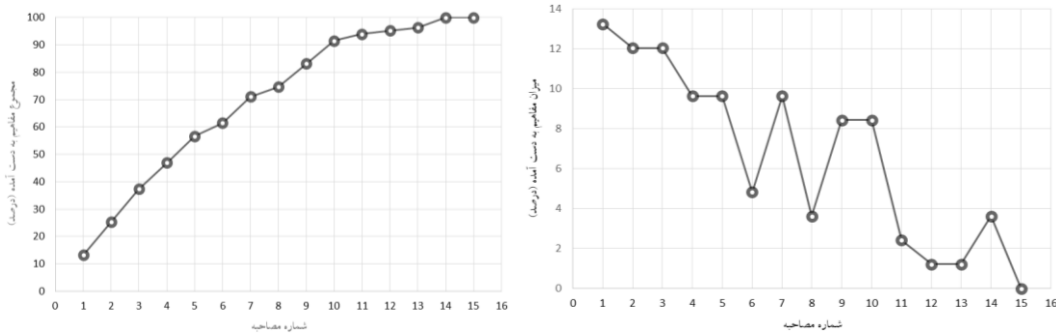
⁴ Campbell & Marshall, 2002

⁵ Ong, 2012

⁶ Blaikie, 2000

⁷ Timmermans & Tavory, 2012

در این پژوهش ایده‌ی دستیابی به اشباع نظری در محدوده‌ی موجود مد نظر قرار گرفت، با این پیش‌فرض که حداقل ۱۱۲ مصاحبه انجام شود. برای اندازه‌گیری میزان اشباع داده‌ها، تعداد مفاهیم جدیدی که در هر مصاحبه اضافه می‌شد، اندازه‌گیری شد و با داده‌های قبل مورد مقایسه قرار گرفت و در نهایت شرایط به گونه‌ای پیش رفت که مصاحبه‌ی پانزدهم هیچ مفهوم جدیدی به مفاهیم پیش از خود اضافه نکرد و بنابراین در این زمان، تصمیم بر آن شد که مصاحبه‌ها ادامه پیدا نکند. میزان داده‌های به دست آمده و اشباع آن‌ها را می‌توان در شکل ۲ مشاهده کرد.



شکل ۲. راست: سهم مفاهیم به دست آمده از هر مصاحبه نسبت به کل مفاهیم (درصد) - چپ: میزان مفاهیم به دست آمده تا هر مصاحبه نسبت به کل مفاهیم (درصد)

تجمع‌یافته‌ی پاسخ‌ها را بر اساس چهار ویژگی منتج از چارچوب مفهومی شامل: میزان شمول، ریشه، تعیین‌کننده و رویکرد، نشان می‌دهد که از میان ۱۵ مصاحبه‌ی انجام شده، ۱۱ نفر میزان شمول را همگانی عنوان کرده‌اند. همگانی به این معنی که منافع عمومی همه‌ی اعضای جامعه را در بر می‌گیرد. ۲ نفر همگانی و گروهی، ۲ نفر گروهی و ۱ نفر، شمول منافع عمومی را فردی و گروهی می‌دانند. پیرامون ریشه‌ی منافع عمومی، ۸ نفر این ریشه را صرفاً عینی، ۵ نفر در درجه‌ی اول عینی و سپس ذهنی، یک نفر عینی و بین‌الذهانی و یک نفر نیز ریشه‌ی منفعت عمومی را بین‌الذهانی می‌دانند. در ارتباط با تعیین‌کننده‌ی منفعت عمومی، ۹ مصاحبه‌شونده صرفاً یا در درجه‌ی اول به سیستم شهرسازی ایران اشاره کرده‌اند، ۲ نفر سیستم را در اولویت دوم و بعد از مردم انتخاب کرده‌اند، یک نفر سیستم را در درجه‌ی دوم بعد از دانشگاه در نظر گرفته و ۲ نفر نیز به مردم و شهرسازان به عنوان تعیین‌کننده‌ی منفعت عمومی اشاره کرده‌اند. در نهایت و در باب رویکرد به منفعت عمومی، ۱۱ نفر در درجه‌ی اول رویه و سپس محتوا را برای تعیین منفعت عمومی عنوان کرده‌اند، ۲ نفر تنها به رویه اشاره کرده‌اند و ۲ نفر نیز محتوا را در اولویت بالاتر از رویه دانسته‌اند.

دسته‌ی دوم از داده‌ها به بررسی دو پروژه در شهر تهران می‌پردازد. این پروژه‌ها گرچه در ظاهر بسیار متفاوت هستند، اما ویژگی‌های مشترکی دارند که آن‌ها را برای این پژوهش مناسب می‌کند. تحلیل داده‌های این بخش کمک می‌کند تا نتایج حاصل از تحلیل مصاحبه‌ها به شکلی دقیق‌تر تئوریزه و ارائه گردد. به این منظور دو طرح "طرح ساماندهی و توسعه پردیس مرکزی دانشگاه تهران و دانشگاه علوم پزشکی تهران" و "ارتقا کیفی محور ۱۷ شهرپور از میدان امام حسین (ع) تا شهدا" انتخاب شدند. هر دوی این طرح‌ها خارج از فرایند سلسله‌مراتبی طرح‌های شهری و از طریق کمیسیون ماده ۵ تصویب شده‌اند. پیشنهاد دهنده‌ی هر دو طرح نه مردم، بلکه مقامات رسمی نهادهای عمومی بوده‌اند. هر دو طرح در دهه‌ی اخیر و با توجه به فراهم شدن امکان نقد گسترده در قالب رسانه‌های کنونی، بسیار مورد نقد اقشار مختلف قرار گرفته‌اند. هر دو با نارضایتی و اعتراض مردم مواجه شده‌اند. هر دو تا حدی فرایندهای اجرایی شدن را طی کرده‌اند اما با موفقیت به پایان نرسیدند. عدم موفقیت در نتیجه‌گیری هیچ‌یک از دو طرح، آرای دیوان عدالت اداری نبوده است؛ و آخرین مورد که البته مهم‌ترین مورد نیز هست، این است که در دلایل توجیه این طرح‌ها، به برآورده شدن منافع ملی و عمومی اشاره‌ی مستقیم شده است.

^۱ با توجه به آنچه در منابع روش پژوهش عنوان شده (کوزل، ۱۹۹۲) (گستت، بانس، جانسن، ۲۰۰۶) (مارشال، کاردن، پدار، فنتیت، ۲۰۱۳) این امکان وجود داشت تا با ۱۲ مصاحبه، پژوهش انجام شود.

طرح ساماندهی و توسعه پردیس مرکزی دانشگاه تهران و دانشگاه علوم پزشکی تهران، طرحی است که در ۲۰ سال گذشته، ۲۰۰ میلیون دلار بودجه‌ی دولتی دریافت کرده (حتی بخشی از بودجه‌ی اختصاص یافته به زلزله‌ی بم (صدیقی، ۶ بهمن ۱۳۹۸) و هنوز ۳۰۰ میلیون دلار برای تملک کامل املاک باقی مانده نیاز دارد. مهم‌ترین رویدادهای این طرح در جدول ۱ ارائه شده است.

جدول ۱

اهم رویدادهای طرح ساماندهی و توسعه پردیس مرکزی دانشگاه تهران و دانشگاه علوم پزشکی تهران

تاریخ	رویداد
شهریور ۱۳۷۵	طرح ایده توسط رییس وقت دانشگاه تهران (محمدرضا عارف)
۶ بهمن ۱۳۷۶	طرح در کمیسیون ماده ۵ و تصویب تغییر کاربری فاز "الف" در فازهای ب و پ هرگونه اقدام عمرانی و ساخت‌وساز، صرفاً در حد وضع موجود بلامانع است. دانشگاه تهران موظف به تحویل طرح جامع توسعه‌ی دانشگاه جهت بررسی به دبیرخانه‌ی کمیسیون شد (دبیرخانه کمیسیون ماده ۵، ۱۳۷۶، ۱۱۲۵).
اردیبهشت ۱۳۸۲	طرح مجدد در کمیسیون ماده ۵ و تمدید مصوبه‌ی قبل به مدت یک سال (دبیرخانه کمیسیون ماده ۵، ۱۳۸۲، ۹۵).
مرداد ۱۳۸۲	طرح در هیات دولت و دستور تأمین اعتبار آن برای تملک ساختمان‌های موجود در قالب توسعه در هر سه فاز محدود به خیابان‌های وصال، کارگر شمالی، انقلاب و بولوار کشاورز تصویب می‌شود، و دستور در طرح صادر می‌شود (توسط معاون اول رییس‌جمهور: محمدرضا عارف) (وبسایت شهرداری منطقه ۶ تهران، ۱۳۹۷). این مصوبه مغایر نظر کارگروه کمیسیون ماده ۵ است (دبیرخانه کمیسیون ماده ۵، ۱۳۹۶، ۴۱-۴۶).
اردیبهشت ۱۳۹۷	ممنوعیت هرگونه اقدام اجرایی تا زمان تصویب و ابلاغ طرح توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (وبسایت پایگاه خبری وزارت راه و شهرسازی، ۲۷ اردیبهشت ۱۳۹۷).
مهر ۱۳۹۷	ارائه‌ی پیشنهاد تجدیدنظر و بازنگری طرح با رویکرد لغو مصوبه‌ی پیشین شورای عالی شهرسازی و معماری پیرامون محدوده‌ی طرح از طرف معاون معماری و شهرسازی وزارت راه و شهرسازی به مشاور وزیر و مدیرکل حوزه وزارتی در پاسخ به درخواست مردم محلی و کسبه در خصوص لغو مصوبه‌ی شورای عالی شهرسازی و معماری (نامه‌ی شماره‌ی ۸۷۶۷/۳۰۰ وزارت راه و شهرسازی در تاریخ ۱۳۹۷/۷/۴).
اردیبهشت ۱۳۹۸	لغو طرح پیشین دانشگاه تهران و در نظر گرفتن فرصتی شش ماهه برای ارائه‌ی طرح جدید (با شرایط تعیین شده) (وبسایت اسکان ۲۵ اردیبهشت ۱۳۹۸).

طرح ارتقا کیفی محور ۱۷ شهریور از میدان امام حسین(ع) تا میدان شهدا ظاهراً با پیشنهاد شهردار وقت تهران (مهندسان مشاور باوند، ۱۳۹۱ ب، ۳۴) و با این ایده که فاصله‌ی بین میدان شهدا و میدان امام حسین(ع) (تقریباً ۱۲۰۰ متر) به مسیر پیاده تبدیل شود و در کل مجموعه‌ای از دو میدان و یک مسیر پیاده با کاربری غالب مذهبی به عنوان یک فضای مذهبی مهم در قلب تهران جهت برگزاری مراسم آیینی و مذهبی حاصل شود^۱ (مهندسان مشاور باوند، ۱۳۹۱ الف، ۱) در سال ۱۳۹۰ آغاز شد و بودجه‌ای حدود ۴۰۰ میلیارد ریال به خود اختصاص داد (وبسایت عصر ایران، ۱۵ اسفند ۱۳۹۶) و در نهایت موجب نارضایتی ۹۸ درصدی مردم و کسبه شد (وبسایت خبرگزاری مهر، ۱۶ شهریور ۱۳۹۵) و عملاً شکست خورد (وبسایت روزنامه‌ی اطلاعات، ۲۷ آبان ۱۳۹۶). شکستی که دلیل آن از نظر حسن خلیل آبادی (عضو شورای شهر تهران)، دخیل نکردن نظرات مردم و نمایندگان آن‌ها (شورایاری‌ها) عنوان شده (وبسایت خبرگزاری مهر، ۱۲ مهر ۱۳۹۶). رویدادهای مهم این طرح در جدول ۲ قابل مشاهده است.

^۱ کارکرد آیینی و مذهبی پروژه به قدری مهم بود که به پروژه‌ی بین الحرمین معروف شد (فاضلی و علیخواه، ۱۳۹۲) و این مساله تا حدی جدی شد که عباس جدیدی، عضو شورای شهر تهران، نصب ضریح قدیمی امام حسین (ع) را حلال تمام مشکلات این پروژه می‌دانست (وبسایت خبرگزاری مهر، ۴ مهر ۱۳۹۵).

جدول ۲

اهم رویدادهای ارتقا کیفی محور ۱۷ شهریور از میدان امام حسین (ع) تا شهدا

تاریخ	رویداد
اسفند ۱۳۹۰	تصویب در کمیسیون ماده ۵ (دبیرخانه کمیسیون ماده ۵، ۱۳۹۰، ۱۸۱)
۱۳۹۱	آغاز بهره‌برداری
دی ۱۳۹۱	بازگشایی محور برای اتومبیل‌ها در حد فاصل میدان شهدا تا خیابان شهیازی به طول ۲۵۰ متر (وبسایت تسنیم، ۹ دی ۱۳۹۱) (وبسایت ایرنا، ۹ دی ۱۳۹۱)
پاییز ۱۳۹۵	بازگشایی حفاصل چهارراه صفا تا میدان شهدا برای اتومبیل‌ها (وبسایت خبرگزاری مهر، ۳۰ مهر ۱۳۹۵) (وبسایت خبرگزاری مهر، ۴ مهر ۱۳۹۵)

دسته‌ی سوم از داده‌ها شامل متن دوازده سند و قانون رسمی ایران است که به طور مستقیم یا غیرمستقیم بر شهرسازی ایران تاثیرگذار است. از این رو این داده‌ها برای فهم چپستی، جایگاه و متولی تعیین منافع عمومی در شهرسازی مورد کاوش قرار گرفت. به این منظور، متن دوازده سند و قانون رسمی شامل: قانون مدنی، قانون اساسی، چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز، قانون اصلاح و توسعه معابر، قانون شهرداری، قانون راجع به تاسیس وزارت آبادانی و مسکن، قانون نو سازی و عمران شهری، قانون تاسیس شورای عالی معماری و شهرسازی ایران، قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به مسکن و شهرسازی، قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها و قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مورد بررسی قرار گرفت. این اسناد و قوانین به دنبال یافتن کلیدواژه‌هایی مشخص شامل: منفعت عمومی، منافع عمومی، منافع ملی، مصلحت عمومی، مصالح عمومی، مصالح ملی، عام‌المنفعه و حقوق عمومی مورد کاوش قرار گرفتند^۱.

به منظور تحلیل داده‌های فوق، با توجه به نوع داده‌های جمع‌آوری شده که شامل داده‌های متنی می‌شود، از روش تحلیل محتوا با رویکردهای سنتی و هدایت شده استفاده شد. استفاده از رویکرد هدایت شده این امکان را فراهم می‌کند که نتایج در چارچوبی منطبق با چارچوب مفهومی پژوهش ارائه شود تا از این طریق قابلیت قیاس بین این نتایج با پژوهش‌های دیگر این حوزه افزایش یابد؛ و به طور همزمان از رویکرد سنتی استفاده می‌شود تا از این طریق بتوان مفاهیم جدیدی را استخراج و بر پایه‌ی آن‌ها به ارائه‌ی نظریه پرداخت.

به منظور اعتبارسنجی این پژوهش از چهار شاخص قابلیت اعتبار، انتقال پذیری، قابلیت اطمینان و تایید پذیری استفاده شد (کالینز، انوگوزی، جیائو، ۲۰۰۷). قابلیت اعتبار در این پژوهش از طریق کدگذاری توافقی که به وسیله‌ی چهار نفر انجام گرفت (به این صورت که کد گذاری نهایی حاصل کدگذاری چهار پژوهش‌گر که در تعامل با هم کار کردند بود، نه تنها یک پژوهش‌گر) تامین شد. تلاش شد تا انتقال پذیری از طریق تو صیف نمونه‌ها و شرایط انجام پژوهش تامین شود. قابلیت اطمینان از طریق تو صیف فرایند کدگذاری و مستند کردن آن مورد نظر قرار گرفت که در ادامه فرایند کد گذاری تو صیح داده می‌شود و در نهایت به منظور افزایش تایید پذیری از روش قیاس دائمی که فرایندی بازگشتی در انجام کدگذاری است استفاده شد. باید خاطر نشان کرد که این پژوهش پشتیبانی مالی هیچ سازمان یا نهادی را به همراه ندارد و نتایج آن هیچ تاثیری بر منافع مادی نگارندگان ندارد.

همان‌طور که در بخش چارچوب مفهومی توضیح داده می‌شود، نقش چارچوب مفهومی در این پژوهش فراهم کردن نقطه‌ی ارجاعی است تا از آن طریق بتوان نتایج این پژوهش را با نتایج پژوهش‌های دیگری که در این زمینه انجام شده مورد قیاس قرار داد تا از آن طریق موقعیت شهرسازی ایران (در ارتباط با این موضوع خاص) نسبت به ادبیات جهانی قابل سنجش باشد. برای این منظور، در زمان تهیه‌ی سوالات مصاحبه و همچنین در انجام فرایند کدگذاری تحلیل محتوا، این چارچوب مورد نظر قرار گرفت. در فرایند کدگذاری، ابتدا بر اساس چارچوب کلانی که در چارچوب مفهومی پژوهش مطرح شد، دسته‌بندی‌های کلان شکل گرفت. پس از آن، مفاهیم موجود در متون مورد بررسی استخراج شد و در مرتبه‌ی اول ذیل این دسته‌ها قرار گرفت. در ذیل این دسته‌بندی، کدگذاری‌ها ادامه پیدا کرد تا ارتباط بین مفاهیم در تمام سطوح برقرار شود. کل این فرایند توسط چهار نفر و با مرور چندباره‌ی متون

^۱ متن کلیه‌ی این قوانین از وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس با آدرس www.rc.majlis.ir گرفته شده است.

و کدها انجام شد. به این شکل که هر زمان کد جدیدی در یک متن پیدا می‌شد، تمام متون قبلی مورد بررسی مجدد قرار می‌گرفت تا کدگذاری در تمام متون هماهنگ باشد. کدگذاری تا زمانی ادامه یافت که مفهوم جدیدی استخراج نشود و همه‌ی کدگذارها بر روی کدگذاری‌های انجام شده به توافق برسند.

یافته‌ها و بحث

یافته‌های این پژوهش پیرامون چیستی مفهوم منفعت عمومی در شهرداری ایران را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد. دسته‌ی اول، یافته‌های حاصل از مصاحبه‌های فردی که بخش اصلی یافته‌های این پژوهش را شامل می‌شود، دسته‌ی دوم یافته‌های حاصل از بررسی دو نمونه از طرح‌های شهرداری و دسته‌ی سوم، نتایج جست‌وجوی این مفهوم در برخی قوانین جاری ایران است.

منفعت عمومی از متن مصاحبه‌ها

بر اساس آنچه از نتایج مصاحبه‌ها حاصل شد، از نظر جایگاه، منفعت عمومی در اکثر مصاحبه‌ها با عناوینی مانند "فلسفه‌ی وجودی شهرسازی"، "اساس شهرسازی"، "دلیل وجودی شهرسازی"، "توجیه و مشروع‌کننده‌ی شهرسازی" یا "هدف شهرسازی" مورد توصیف قرار گرفته است. بنابراین می‌توان گفت که منفعت عمومی در شهرداری ایران نقش یکی از بنیادی‌ترین عوامل زیربنایی شهرداری را ایفا می‌کند.

این نتایج همچنین بیانگر این است که اغلب مصاحبه‌شوندگان معتقدند که منفعت عمومی مقوله‌ای همگانی است. همگانی به این معنی که منفعتی وجود دارد که تامین آن‌ها، در راستای منافع همه است. با توجه به میزان تکرار این ویژگی در بین نظریات می‌توانیم مدعی باشیم که این ویژگی، بارزترین ویژگی مفهوم منفعت عمومی در شهرداری ایران است. مصاحبه‌شوندگان در باب همگانی بودن بیان کردند که "منفعتی وجود دارد که برای همه خوب است" یا "منفعت عمومی هر چیزی است که عام را پوشش دهد و منفعتش به همه‌ی شهروندان و گروه‌ها برسد". به خوبی می‌توان مشاهده کرد که این گزاره‌ها منفعت عمومی را در قالبی همگانی در نظر می‌گیرند.

ویژگی بعدی که می‌توان به آن اشاره کرد، ریشه‌ی منافع عمومی است. در این مورد نیز می‌توان مشاهده کرد که اکثریت مصاحبه‌شوندگان بر عینی بودن منافع عمومی تاکید دارند. عینی بودن منافع عمومی به این معنی است که منفعتی فراتر از ذهنیت افراد و شرایط، وجود دارد و در شهرداری باید بر آن منافع تاکید کرد. اگر به چیستی محتوای این منافع از نظر مصاحبه‌شوندگان، ورود نکنیم، می‌توانیم عینی بودن را دومین ویژگی مفهوم منفعت عمومی در شهرداری ایران در نظر بگیریم.

ویژگی سومی که از مصاحبه‌ها حاصل شده، منشا یا تعیین‌کننده‌ی منفعت عمومی است. گرچه نمی‌توان به اندازه‌ی ویژگی‌های پیشین، یک رویکرد مسلط بر اندیشه‌های مصاحبه‌شوندگان را شناسایی کرد، اما می‌توان عاملی را یافت که اکثریت مصاحبه‌شوندگان آن را به عنوان عاملی تعیین‌کننده در نظر گرفته‌اند. گاه به عنوان تنها عامل تعیین‌کننده و گاه در قالب تاثیرگذارترین عامل در کنار عوامل دیگر. این عامل، نظام شهرداری یا به‌طور دقیق‌تر، نظام تهیه و تصویب طرح‌های شهرداری است، به این صورت که هر طرح یا برنامه‌ی شهرداری که حاصل مراحل قانونی تهیه و تصویب طرح‌ها (شورای عالی معماری و شهرداری یا کمیسیون ماده ۵) باشد، منافع عمومی را تامین می‌کند.

چهارمین ویژگی منفعت عمومی، پیرامون نحوه‌ی دستیابی به منفعت عمومی است. در این ارتباط، داده‌های بخش قبل نشان می‌دهد که تعیین منفعت عمومی، با تمرکز بر رویه و محتوا، و البته با تاکید بیشتر بر رویه حاصل می‌شود. تاکید بر رویه به این معنی است که اگر رویه‌ی درست برای رسیدن به منفعت عمومی طی شود، نتیجه‌ی حاصل می‌تواند در راستای منفعت عمومی باشد. این رویه در نظر مصاحبه‌شوندگان، در درجه اول شامل فرآیندهای قانونی شهرداری است؛ به این صورت که هر طرحی که فرآیندهای قانونی تهیه و تصویب را طی کند به منفعت عمومی منجر می‌شود. به‌ویژه زمانی که از سلسله‌مراتب طرح‌ها حاصل شده باشد. به عبارتی طرح‌های رایج شهرداری ما با طی کردن فرآیندهای قانونی تصویب، به منفعت عمومی ختم می‌شوند. توجه به محتوا نیز به این معنی است که باید اهداف یا چشم‌اندازهایی را تعیین کنیم که رسیدن به آن‌ها، منفعت عمومی را تامین می‌کند.

در جمع‌بندی این چهار ویژگی کلیدی از ۱۵ مصاحبه‌ی انجام شده، می‌توان این‌گونه استنباط کرد که منفعت عمومی در شهرسازی ایران، مقوله‌ای همگانی (همه‌ی افراد را منتفع می‌کند) و عینی است که به دو شکل رویه‌ای (در درجه‌ی اول) و محتوایی به وسیله‌ی نظام حاکم بر شهرسازی ایران تعیین می‌شود.

منفعت عمومی در طرح‌های توسعه دانشگاه تهران و ارتقای کیفی محور ۱۷ شهرریور

چشم‌اندازی که برای این طرح توسعه‌ی دانشگاه تهران در نظر گرفته شده عبارت است از: "دانشگاهی با استانداردهای بسیار بالا و هو شمند، مشارکت‌پذیر، در تعامل سازنده با بافت اطراف و شهر، تضمین‌کننده منافع و منابع ملی و بخش خصوصی" (دبیرخانه کمیسیون ماده ۵، ۱۳۹۶، ۴۱). در این راستا دانشگاه تهران مدعی است که "اجرای این طرح، منافع ملی را به دنبال دارد و بازگشت به عقب به هیچ وجه به مصلحت آینده‌ی ایران نیست" (وب سایت دانشگاه تهران، ۲۲ خرداد ۱۳۹۷). بنابراین با توجه به آنچه دانشگاه تهران عنوان می‌کند، "طرح ساماندهی و توسعه پردیس مرکزی دانشگاه تهران و دانشگاه علوم پزشکی تهران" هم در راستای منافع عمومی و هم در راستای مصالح عمومی تلقی می‌شود؛ در حالی که اعتراضات زیادی را از سمت گروه‌های مختلف مردم، دانشجویان، متخصصان و حتی کارشناسان شهرداری و وزارت راه و شهرسازی را در مقابل خود می‌بیند.

آنچه در این طرح بسیار حایز اهمیت است، دلایلی است که معاون وزارت راه و شهرسازی به آن‌ها استناد می‌کند تا بر اساس آن‌ها در خواست بازبینی کلیات طرح را مطرح کند. دلایلی که در میان آن‌ها می‌توان اعتراضات ساکنین محدوده را مورد تأکید قرار داد. می‌توان در این پروژه مشاهده کرد که چگونه منافع تعدادی از ساکنان می‌تواند در مقابل منفعی که ملی خوانده می‌شوند مهم جلوه کند و بیانگر این باشد که منبع تعیین منافع عمومی می‌تواند در جایی متفاوت از سیستم حکومتی باشد و همچنین نشان می‌دهد که همگانی و ملی اعلام کردن منافع یک پروژه می‌تواند به واسطه‌ی شناخت نادرست از شرایط موجود زیر سوال برود. اگر بخواهیم یافته‌های حاصل از تحلیل مدارک این پروژه را در قالب ویژگی‌های مستخرج از چارچوب مفهومی ارائه دهیم، باید گفت: رویکرد به منفعت عمومی در این طرح، رویکردی همگانی است. به این معنی که تصمیم‌گیرندگان معتقدند منافع همه را تأمین می‌کنند؛ عینی است زیرا اهدافی از پیش تعیین شده و قطعی پروژه را شکل داده که فراتر از ذهنیت افرادی که تحت تأثیر طرح قرار می‌گیرند عمل می‌کند. توسط نهادهای عمومی تعیین می‌شود. زیرا در شرایطی که این طرح به طور مستقیم بر روی مسکن افراد به عنوان بستر توسعه‌ی خود دست می‌گذارد، هیچ مراجعه‌ای به این افراد ندارد و تنها، گزینه‌ی فروش را در مقابل آن‌ها قرار می‌دهد که مصداق کامل تعیین یک سوپه‌ی منفعت یا به عبارتی نگاهی نخبه‌گرا و از بالا به پایین برای تعیین و تأیید در راستای منفعت عمومی بودن این طرح. در این طرح، منفعت عمومی در اصل به شکل محتوایی تعیین می‌شود زیرا طرح پیشنهادی نه بر اساس یک رویه بلکه بر اساس پیشنهاد یک فرد حاصل شده و رویه‌های تصویب صرفاً تلاش می‌کنند تا نقش توجیه‌کننده‌ی این تصمیم را بازی کنند.

در طرح ارتقا کیفی محور ۱۷ شهرریور، توجه به موضوع منفعت عمومی یکی از راهبردهای اصلی در نظر گرفته شده: «ارجحیت منافع عمومی بر منافع خصوصی و تأمین عدالت اجتماعی - فضایی و اولویت دادن به تقویت فضاهای عمومی در ساماندهی فضایی مجموعه ۱۷ شهرریور»^۱ (مهندسان مشاور باوند، ۱۳۹۱ الف، ۵). بررسی مدارک این پروژه نشان می‌دهد که در تمام مراحل طرح، از ایده‌ی اولیه که از طرف شهرداری ارائه شده تا اجرا و حتی اقدامات پس از آن و گزینه‌های پیش روی مردم، تصمیمات به وسیله‌ی شهرداری و مشاوران آن‌ها اتخاذ شده است. اما نتیجه‌ی این تصمیم‌گیری‌ها، بروز نارضایتی‌ها از اجرای این پروژه است که به فروشندگان خودرو محدود نمی‌شود و تقریباً همه‌ی گروه‌هایی که پس از اجرای پروژه با آن‌ها مصاحبه شده را در بر می‌گیرد.

از طریق انطباق یافته‌های حاصل از تحلیل مدارک این طرح با ویژگی‌های منتج از چارچوب مفهومی این پژوهش می‌توان بیان کرد که در این طرح، رویکرد به منفعت عمومی همگانی است. به این معنی که منافع حاصل از اجرای آن، به تمام افراد جامعه می‌رسد. عینی است زیرا مقوله‌ای فراتر از ذهنیت افراد جامعه به عنوان منفعت عمومی در نظر گرفته شده. توسط شهرداری که یک نهاد متولی شهرسازی و بخشی از سیستم شهرسازی به شمار می‌رود در تمام مراحل تعیین شده که نشان از رویکرد بالا به پایین در

^۱ تأکیدات به وسیله‌ی نگارندگان به متن اضافه شده است.

تعیین این منافع است. به شکل محتوایی تعیین شده زیرا ایده‌ی این طرح از دل هیچ رویه‌ی قانونی و رسمی خارج نشده و رویه‌های قانونی تصویب با شرایطی که طی شده، تنها نقش توجیه کننده‌ی این محتوا را در تعیین منفعت عمومی بر عهده دارند.

منفعت عمومی در قوانین ایران

۱۲ سند و قانونی که قسمت قبل مورد اشاره قرار گرفت، به منظور تحلیل بهتر به دو قسمت تقسیم شد. بخش اول، قوانین مستقیم حوزه‌ی شهری است که شامل ۹ قانون اول از قوانین فوق‌الذکر می‌شود. نتیجه‌ی تحلیل متن این قوانین نشان می‌دهد که به جز دو مورد شامل: ماده ۴۱ قانون شهرداری‌ها و مواد ۷۰، ۸۱ و ۹۳ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، در متن این قوانین، هیچ اشاره‌ای به منفعت عمومی (به هر شکلی از آن) نشده چه برسد به این که تبیین شود یا متولی برای آن در نظر گرفته شود. با مراجعه به متن این قوانین می‌توان مشاهده کرد که در موارد محدودی که به این مفهوم پرداخته شده، نکته‌ی بسیار مهمی نهفته است. عمدتاً از واژه‌ی "مصلحت" استفاده شده؛ نه از منفعت. موضوعی که تا حدی می‌تواند نشان دهنده‌ی موضع حاکم بر شهرداری ایران باشد.

در بخش دوم، تحلیل متن قوانین فراتر از حوزه‌ی شهرداری نشان می‌دهد که در "سند چشم‌انداز ۱۴۰۴" اشاره‌ای به هیچ‌یک از مفاهیم مورد نظر نشده است اما در دیگر قوانین، می‌توان این مفاهیم را مشاهده کرد. در "سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز" دومرتبه صحبت از "منافع ملی" شده که هیچ‌کدام حداقل به‌طور مستقیم به مسایل شهرداری مربوط نمی‌شود. یک‌بار از "مصلح ملی" صحبت شده و در چهار مورد از انواع حقوق عمومی (حقوق شهروندی، حقوق اجتماعی، حقوق مدنی و حقوق نسل‌ها) نام برده شده که تنها یک مورد آن‌ها می‌تواند به مباحث شهرداری مرتبط شود. در مورد بعد، "قانون اساسی" مورد کاوش قرار گرفت. به نظر می‌رسد که این قانون تنها سندی است که در آن از عبارات "منافع عمومی" (۱ ص ۴۰)، "مصلح عمومی" (۱ ص ۲۸) یا "مصلح عامه" (اصل ۴۵) استفاده شده است که در این میان اصل چهارم بیش از دیگر اصول در حوزه‌ی منفعت عمومی در شهرداری به کار می‌رود اما در این اصل نیز مانند اصول دیگر هیچ تبیینی از چیستی این انگاره‌ها، ارائه نشده است.

به طور کلی، به نظر می‌رسد واضح‌ترین نکته‌ای که می‌توان از تحلیل متن این قوانین استنباط کرد این است که در آن‌ها، "عمومی" بودن همان "همگانی بودن" است. یعنی منافع عمومی همان منافع همگانی است. اما در خصوص ویژگی‌های دیگر قضاوت دشوارتر است. در هیچ یک از این قوانین صحبتی از نقش مردم برای تعیین منفعت عمومی به میان نیامده اما می‌توان ردپای دیدگاه نخبه‌گرا و از بالا به پایین را تا حدی در آن‌ها مشاهده کرد. بنابراین می‌توان تا حدی گفت که از این منظر منفعت عمومی از طریق نهادهای عمومی مختلف تعیین می‌شود اما سازوکاری بیش از این یا متولی مشخصی برای آن معرفی نمی‌شود.

بحث

آنچه از یافته‌های پژوهش می‌توان دریافت این است که کم‌وبیش شرایط مشابهی در هر سه بخش وجود دارد. یافته‌های حاصل از مصاحبه‌ها نشان می‌دهد که منفعت عمومی در شهرداری ایران در شرایط کنونی از منظر چهار ویژگی کلیدی منتج از چارچوب مفهومی، مقوله‌ای همگانی و عینی است که توسط سیستم شهرداری ایران (متشکل از نهادهای مختلف مرتبط با امر شهرداری) به دو شکل رویه‌ای و محتوایی تعیین می‌شود. نمود این یافته را به خوبی می‌توان در فرایندهای تهیه‌ی طرح‌ها و برنامه‌های مختلف شهرداری ایران، از نحوه‌ی شکل‌گیری ایده‌های اولیه تا تصویب نهایی آن‌ها مشاهده کرد.

مشاهده‌ی یافته‌های حاصل از تحلیل مدارک طرح‌های توسعه‌ی دانشگاه تهران و ارتقای کیفی محور ۱۷ شهرپور نیز نشان می‌دهد که منفعت عمومی در این دو طرح، مقوله‌ای همگانی و عینی است که توسط نهادهای عمومی مرتبط یا غیر مرتبط با شهرداری و به شکل محتوایی تعیین می‌شود و تلاش می‌کند تا از رویه‌های رسمی برای مشروعیت بخشی به خود و قانونی شدن استفاده کند. همچنین یافته‌های حاصل مطالعه‌ی قوانین مورد بررسی نیز بیانگر این است که منفعت عمومی در این قوانین مقوله‌ای

^۱ د: آمایش سرزمین، امور زیست‌محیطی و توسعه پایدار

^۲ اصل چهارم: هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله‌ی اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد. این اصل که در آن صراحتاً به "منافع عمومی" اشاره شده، در حوزه‌ی حقوق عمومی، منافع عمومی و دیگر حوزه‌های مشابه بیشترین کاربرد را در میان سازان دارد اما استفاده از آن پیش از آنکه مفهوم منفعت عمومی مشخص نباشد، راهگشا نیست. موضوعی که در این قانون به آن پرداخته نشده.

همگانی است و با توجه به این که هرگز صحبتی از خواست یا نظر مردم در آن‌ها مطرح نمی‌شود و بیشتر حول "مصلحت" می‌گردد تا "منفعت"، می‌توان این‌گونه استنباط کرد که به شکل از بالا به پایین و نخبه‌گرا تعیین می‌شود.

با کنار هم گذاشتن این سه مجموعه از یافته‌ها، دو نکته‌ی کلی و مهم را می‌توان دریافت. نکته‌ی اول وجود شباهت بسیار زیاد بین این سه دسته است. در واقع آنچه از متن قوانین استخراج شد، تا حد زیادی در مصاحبه‌ها بازتاب داشت. و آنچه از مصاحبه‌ها حاصل شد، با تفاوت‌های جزئی در دو طرح مورد مطالعه قابل مشاهده است. بنابراین از یافته‌های این سه بخش می‌توان این نکته را دریافت که منفعت عمومی در شهرسازی ایران مقوله‌ای همگانی است. به این معنی که زمانی که از منفعت عمومی صحبت می‌شود، منظور منفعتی است که همه‌ی اعضای جامعه را در بر می‌گیرد. همچنین به شکل همزمان محتوایی و رویه‌ای است که در شرایطی رویه‌ها تنها نقش مشروعیت بخشی و قانونی سازی محتواهای از پیش تعیین شده را دارند و از بالا به پایین و اصطلاحاً نخبه‌گرا تعیین می‌شود که این کار به وسیله‌ی نهادهای عمومی یا مشاوران انتخابی آن‌ها انجام می‌گیرد.

اما نکته‌ی دیگری که می‌توان به آن اشاره کرد، نه صرفاً شباهت بین این یافته‌ها، بلکه ارتباط احتمالی بین آن‌ها و تاثیرگذاریشان بر یکدیگر است. آنچه که از مطالعه‌ی ابتدایی‌ترین و زیربنایی‌ترین قوانین مورد بررسی حاصل شد این بود که یا اساساً به این موضوع پرداخته نشده که خود موجب ایجاد شکافی مهم در زیربنای نظری شهرسازی ایران تبدیل شده یا اگر اشارات مختصری به آن شده، پیامدش را می‌توان در ذهنیت مصاحبه‌شوندگان مشاهده کرد. نزدیکی این یافته‌ها بیش از هر چیز تاثیرگذاری آن‌ها از بر یکدیگر را نشان می‌دهد. شباهتی که می‌توان در میان دو گروه دیگر از یافته‌ها یعنی ذهنیت مصاحبه‌شوندگان و دو طرح اجرایی نیز مشاهده کرد. باید توجه کرد که مطرح کنندگان، تهیه کنندگان و تصویب کنندگان این طرح‌ها خود به نوعی بخشی از جامعه‌ای هستند که با نمایندگان آن‌ها مصاحبه انجام گرفت بنابراین نمی‌توان انتظار متفاوتی از خروجی این طرح‌ها داشت.

بنابراین می‌توان مشاهده کرد که زمینه‌ی موجود چه به لحاظ قانونی و چه به لحاظ اندیشه‌ای چگونه به اتخاذ یک رویکرد به منفعت عمومی در شهرسازی ایران منجر شده است. رویکردی که نتیجه‌ی آن در دو طرح مورد اشاره نه تنها به تامین منافع "همگانی" آن‌گونه که ادعا شده بود، منجر نشد، بلکه موجب اعمال فشار و هزینه‌های بی نتیجه‌ای بر دوش مردم نیز شد. دستیابی به این یافته‌ها، بیش از پیش اهمیت این دست از پژوهش‌ها را نشان می‌دهد. پژوهش‌هایی که از طریق پرداختن به زیربنایی‌ترین مفاهیم شهرسازی تلاش می‌کند رویکرد حاکم در شهرسازی ایران را شناسایی کند تا از این طریق بتوان تحلیلی بهتر پیرامون آنچه در عمل اتفاق می‌افتد، ارائه نمود.

نتیجه‌گیری

این پژوهش در ابتدا با توجه به شکافی که در حوزه‌ی ادبیات شهرسازی وجود داشت و با هدف "فهم مفهوم منفعت عمومی در شهرسازی ایران" با این سوال اصلی آغاز شد: مفهوم منفعت عمومی در شهرسازی ایران چیست؟ و برای یافتن پاسخ به این سوال، با توجه به شرایط و محدودیت‌هایی که وجود داشت، این سوال را مطرح کرد: فهم مشترک موجود در شهرسازی ایران از منفعت عمومی چیست؟ به منظور پاسخگویی به این سوال، پس از انجام مطالعه بر پیشینه‌ی این پژوهش و با توجه به فقر نظری موجود، سه حوزه برای مطالعه‌ی شهرسازی ایران انتخاب شد که عبارت‌اند از: ۱۲ سند و قانون رسمی تاثیرگذار بر شهرسازی ایران، دو طرح شهری و مصاحبه با ۱۵ فعال حوزه‌ی شهرسازی. نتیجه‌ی تحلیل این داده‌ها نشان می‌دهد که منفعت عمومی در شهرسازی ایران مقوله‌ای همگانی و عمدتاً عینی است که به شکلی نخبه‌گرایانه و از بالا به پایین و توسط نهادهای عمومی یا مشاوران آن‌ها تعیین می‌شود. به این معنی که اساساً ردپایی از حضور مردم در تعیین منافع خویش در هیچ سطحی وجود ندارد. البته این به این معنی نیست که هیچ‌یک از مصاحبه‌شوندگان جایگاهی را برای مردم در تعیین منافع خود قایل نیستند؛ اما رویکرد غالب در شهرسازی ایران مشارکتی را در این زمینه نمی‌پذیرد.

این رویکرد را می‌توان تا حدی مشابه رویکرد وحدت‌گرا در نگاه به منفعت عمومی دانست. در این رویکرد متخصصان وجود دارند که منافع عمومی را کشف و تامین می‌کنند و منافع عمومی در این شرایط به منافع فراتر از منافع گروهی یا مجموع منافع افراد در جامعه اطلاق می‌شود. اما اتخاذ این رویکرد، چالش‌های جدی را می‌تواند به دنبال داشته باشد. چالش‌هایی که نمود آن‌ها در دو طرح مورد بررسی مشاهده شد. چالش اول در نحوه‌ی تعیین منافع عمومی است. این رویکرد به صورت تاریخی نشان داده که توانایی مقابله با صاحبان قدرت را ندارد و احتمال این که منافع این افراد در قالب منافع عمومی ارائه شود بسیار است.

چالش دوم را می‌توان در همگانی بودن منافع در این رویکرد مشاهده کرد. تاکید بر "همه"، سه مساله را به دنبال خود به وجود می‌آورد. مساله اولی که این رویکرد ایجاد می‌کند، نادیده گرفته شدن منافع گروه‌های ضعیف‌تر (مانند اقلیت‌ها) در جامعه است زیرا همگانی بودن منافع از این انگاره حاصل می‌شود که همه‌ی انسان‌ها منافع یکسانی دارند در حالی که گروه‌های در اقلیت (مانند معلولان) منافع متفاوتی در کالبد شهر دارند که بعضا با منافع گروه‌های دیگر مانند اتومبیل‌ها در تضاد است. مساله دوم این است که در حل مسایل بخشی باز می‌ماند. زیرا در این مواقع توانایی تعیین این که "همه" چه کسی است را ندارد. مساله سوم نیز این است که توانایی حل مناقشات بین بخشی را ندارد زیرا در شرایطی که تضاد منافع به وجود می‌آید، دیگر منافعی برای "همه" وجود ندارد که بر اساس آن‌ها تصمیم‌گیری شود.

سومین چالشی که می‌توان مطرح کرد، چالش پیش روی رویه‌ی تعیین منافع است. همان‌طور که عنوان شد، منفعت عمومی در شهرسازی ایران توسط نهادهای متولی شهرسازی تعیین می‌شود. این رویکرد از یک طرف نخبه‌گرا است. زیرا تعداد محدودی از کارشناسان در آن اعمال نظر می‌کنند. از طرف دیگر با توجه به محدودیت اعضا و نظرات در آن، محدود کننده است و توانایی درک رویکردهای مختلف را ندارد و با توجه به کندی تغییر نسل در آن، حلقه‌ی بسته‌ای را ایجاد می‌کند که به سختی می‌تواند خود را با شرایط روز هماهنگ کند و به نوآوری منجر شود.

این چالش‌ها به خوبی نشان می‌دهد که این دست مطالعات که به شناخت هرچه بیشتر رویکرد حاکم بر شهرسازی ایران منجر می‌شود تا چه اندازه می‌تواند در موفقیت طرح‌های شهرسازی ما تاثیرگذار باشد. زیرا این امکان را فراهم می‌کند که بتوانیم برای تغییر در رویکردها و رویه‌هایی که به ناکامی‌های شهرسازی ما منجر شده‌اند، برنامه‌ریزی کنیم. این پژوهش‌ها موقعیت ما را نسبت به تجارب جهانی و همچنین ایده آل‌های ما مشخص می‌کند و نقطه‌ی آغازی برای حرکت ما به سمت شرایط بهتر است. اما در راه انجام این پژوهش محدودیت‌هایی نیز وجود داشت. در میان این محدودیت‌ها، مهم‌ترین محدودیت، پشتوانه‌ی اندکی است که در ادبیات نظری چه در سطح جهان (در ادبیات خاص شهرسازی) و چه در سطح ایران برای این موضوع وجود دارد. این محدودیت، از یک طرف ابهامات موضوع را بیشتر می‌کند زیرا ابعاد مختلف آن به صورت کامل مورد بحث و تبادل نظر قرار نگرفته و از طرف دیگر، دست پژوهش‌گر را برای انتخاب روش و استراتژی‌های متنوع برای انجام پژوهش می‌بندد. این نقصان همچنین این امکان را که بتوان پژوهش را بر نقطه‌ی آغازین پذیرفته شده‌ای که حاصل پژوهش‌های پیشین باشد، استوار کرد یا به نوعی آن دیدگاه را گسترش داد، از پژوهشگر می‌گیرد.

اما برای ادامه‌ی راهی که از این نقطه آغاز شده، پژوهش‌هایی را می‌توان پیشنهاد کرد. در درجه‌ی اول با توجه به این که نتیجه‌ی این پژوهش ارائه‌ی یک بیانیه‌ی نظری است، می‌توان این بیانیه را در نمونه‌های مختلف در قالب پژوهش‌های کاربردی مورد آزمون قرار داد تا از این طریق بتوان این بیانیه را هرچه بیشتر برای کاربردی شدن در شرایط مختلف شهرسازی ایران تدقیق و هماهنگ کرد. این پژوهش همچنین می‌تواند معیارهای ارزیابی را برای سنجش طرح‌ها و پروژه‌های شهرسازی از لحاظ همسویی آن‌ها با تفکر حاکم بر شهرسازی ایران، ارائه کند. دسته‌ی دوم پژوهش‌هایی که می‌توانند در ادامه‌ی این پژوهش انجام شوند، پژوهش‌های نظری هستند که می‌توانند اجزای ارائه شده در بیانیه‌ی پایانی این پژوهش را به طور مستقل و جزئی تر مورد پژوهش قرار دهند تا از این طریق این رویکرد نظری بیشتر، دقیق‌تر و جزئی‌تر گسترده شود. گسترده‌ی هرچه بیشتر یک نظریه می‌تواند دامنه‌ی تعمیم و پاسخگویی آن به مسایل را نیز گسترده‌تر کند و دسته‌ی سوم از پژوهش‌ها می‌تواند در زمینه‌ی پاسخ‌گویی به چالش‌هایی که پیش روی رویکرد حاکم بر منفعت عمومی در شهرسازی ایران قرار دارد متمرکز شود تا از این طریق بتواند راهکارهایی را برای عبور از این چالش‌ها ارائه کند یا رویکرد دیگری را به این منظور معرفی نماید.

منابع

- حاج زاده، هادی. (۱۳۹۳). آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی: بررسی مفهوم «منفعت عمومی». تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- خیرالدین، رضا؛ کامیار، غلامرضا، دلایی میلان، ابراهیم. (۱۳۹۵). تعادل بخشی بین حقوق مالکانه و منافع عمومی در اقدامات نوسازانه شهری (از تعارض منافع تا تعادل حقوق در قوانین سلب و تامین حقوق مالکانه)، پژوهش‌های معماری اسلامی، ۴(۴)، ۲۲-۴۱.
- دبیرخانه کمیسیون ماده پنج، (۱۳۷۶). مصوبات شماره ۲۶۵ الی ۲۷۷. بازتابی شده در ۷ دی ۱۳۹۷، از <http://shahrsazi.tehran.ir/Default.aspx?tabid=1166#book76>

- دبیرخانه کمیسیون ماده پنج، (۱۳۸۲). مصوبات شماره ۳۵۵ الی ۳۶۴. بازیابی شده در ۷ دی ۱۳۹۷، از <http://shahrsazi.tehran.ir/Default.aspx?tabid=1166#book82>
- دبیرخانه کمیسیون ماده پنج، (۱۳۹۰). صورت جلسه ی شماره ی ۵۰۳. بازیابی شده در ۷ دی ۱۳۹۷، از <http://shahrsazi.tehran.ir/Default.aspx?tabid=1166#book90>
- دبیرخانه کمیسیون ماده پنج، (۱۳۹۶). مصوبات شماره ۵۷۲ الی ۵۷۶. بازیابی شده در ۷ دی ۱۳۹۷، از <http://shahrsazi.tehran.ir/Default.aspx?tabid=1166#book96>
- صدیقی، مانده. (۱۳۹۸/۱۱/۶). دور سرگردانی طرح توسعه دانشگاه تهران به نقطه اول بازگشت پایانی تلخ برای یک داستان بی پایان. روزنامه اعتماد، شماره ۴۵۷۲، ۶ بهمن، ص. ۱۰.
- صفی خانی، بهاره. (۱۳۹۴). منافع عمومی و سلب مالکیت خصوصی. مشهد: انتشارات انصار.
- عظیمی فشی، علیمردان. (۱۳۹۳). سلب مالکیت جهت منافع عمومی. تهران: آریان قلم.
- فا ضلی، محمد؛ علیخواه، فردین. (۱۳۹۲). پیوست اجتماعی و فرهنگی به سازی میدان امام حسین (ع) و پیاده راه سازی خیابان ۱۷ شهریور (گزارش نهایی). تهران: سازمان زیباسازی شهر تهران.
- محمدی، امید. (۱۳۹۵). بررسی تمکک رایگان حقوق مالکانه توسط شهرداری ها در آیین هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: منفعت عمومی در حوزه امور اراضی و حقوق مالکانه. تهران: اندیشه سبز نوین.
- مهند سان م شاور باوند. (۱۳۹۱). مطالعات ارتقا کیفی محور ۱۷ شهریور حد فاصل میدان امام حسین (ع) و میدان شهدا (جلد اول: حوزه های فراگیر، بلافاصل و مداخله مستقیم و اسناد فرادست). تهران: سازمان زیباسازی شهر تهران.
- مهند سان م شاور باوند. (۱۳۹۱). مطالعات ارتقا کیفی محور ۱۷ شهریور حد فاصل میدان امام حسین (ع) و میدان شهدا (جلد دوم: مطالعات مرحله اول؛ شناسایی تفصیلی محدوده طرح). تهران: سازمان زیباسازی شهر تهران.
- وبسایت اسکان، (۱۳۹۸). فرصت شش ماهه برای بازنگری طرح ساماندهی حوزه پیرامون دانشگاه تهران/خودداری از تصویب طرح های توسعه کالبدی دانشگاه های واقع در بافت شهری [اخبار]. بازیابی شده در تاریخ ۱۵ تیر ۱۳۹۸، از <http://www.eskannews.com/news/19728>
- وبسایت ایرنا، (۱۳۹۱). بازگشایی خیابان سنگفرش شده ۱۷ شهریور تهران به روی خودروها [اخبار]. بازیابی شده در تاریخ ۲۷ بهمن ۱۳۹۶، از: <http://www.irna.ir/fa/News/80477247/>
- وبسایت پایگاه خبری وزارت راه و شهرسازی، (۱۳۹۷). دانشگاه تهران به مثابه مجموعه ای فراتر از مجموعه دانشگاهی در مقیاس شهر [اخبار]. بازیابی شده در تاریخ ۱ آذر ۱۳۹۷، از <http://news.mrud.ir/news/53031>
- وبسایت تسنیم، (۱۳۹۱). بازگشایی موقت بخشی از پیاده راه ۱۷ شهریور/ ۱۳ رجب پیاده راه به حالت قبل باز می گردد [اخبار]. بازیابی شده در تاریخ ۲۷ بهمن ۱۳۹۶، از <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1391/10/09/8366/>
- وبسایت خبرگزاری مهر، (۱۳۹۵). باید اشتباهها را جبران و از مردم عذرخواهی کنیم [اخبار]. بازیابی شده در تاریخ ۱ اسفند ۱۳۹۶، از <https://www.mehrnews.com/news/3762962>
- وبسایت خبرگزاری مهر، (۱۳۹۵). ارزیابی وضعیت معبر باز شده برای ۱۷ شهریور تا پایان سال [اخبار]. بازیابی شده در تاریخ ۱ اسفند ۱۳۹۶، از <https://www.mehrnews.com/news/3801575>
- وبسایت خبرگزاری مهر، (۱۳۹۵). خیابان ۱۷ شهریور باز شد [اخبار]. بازیابی شده در تاریخ ۱ اسفند ۱۳۹۶، از <https://www.mehrnews.com/news/3778277>
- وبسایت خبرگزاری مهر، (۱۳۹۶). پیگیری مشکلات پیاده راه ۱۷ شهریور/ توجه به نظرات شورایی ها [اخبار]. بازیابی شده در تاریخ ۱ اسفند ۱۳۹۶، از <https://www.mehrnews.com/news/4104073>
- وبسایت شهرداری منطقه ۶ تهران، (۱۳۹۷). طرح توسعه دانشگاه تهران [نوشته وبسایت]. بازیابی شده در تاریخ ۱ دی ۱۳۹۷، از <http://region6.tehran.ir/Default.aspx?tabid=1011>
- وبسایت دانشگاه تهران، (۱۳۹۷). شفاف سازی دانشگاه تهران درباره طرح شهر دانش [اخبار]. بازیابی شده در تاریخ ۱ آذر ۱۳۹۷، از <https://ut.ac.ir/fa/news/5805>
- وبسایت روزنامه ی اطلاعات، (۱۳۹۶). طرح پیاده راه ۱۷ شهریور تهران با شکست مواجه شده است [اخبار]. بازیابی شده در تاریخ ۱ اسفند ۱۳۹۶، از <http://www.ettelaat.com/etiran/?p=326372>
- وبسایت عصر ایران، (۱۳۹۶). عضو شورای شهر: ۴۰۰ میلیارد تومان هزینه برای پیاده راه "۱۷ شهریور" / گازانبری ساخته شد/ هیچ کارشناس ترافیکی دخالتی در طرح نداشت [اخبار]. بازیابی شده در ۱۹ بهمن ۱۳۹۸، از <https://www.asriran.com/fa/news/597048>

References

- 6th municipal district of Tehran website, (2018). *Tehran University development plan* [website comment]. Retrieved 22 December 2018 from <http://region6.tehran.ir/Default.aspx?tabid=1011>. (in Persian).
- Alexander, E. (1992). *Approaches to planning: Introducing current planning theories, concepts, and issues*. Philadelphia: Gordon and Breach.
- Alexander, E. (2002a). The public interest in planning: From legitimation to substantive plan evaluation. *Planning Theory*, 1(2), 246-249.
- Alexander, E. (2010). Planning, policy and the public interest: Planning regimes and planners' ethics and practices. *International Planning Studies*, 15(2), 143-162.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Asriran website, (2018). *Member of the city council: 400 billion tomans for "17 Shahrivar" pedestrian way/ No traffic specialist interfered in the plan* [News]. Retrieved 8 February 2020 from <https://www.asriran.com/fa/news/597048>. (in Persian).
- Azimi Fashi, A. (2014). *Expropriation for public interest*. Tehran: Arian Ghalam. (in Persian).
- Bavand consultants. (2012). *Studies for improving the quality of 17 Shahrivar Street from Imam Hussein square to Shohada square* (Vol. 1). Tehran: Tehran Beautification Organization. (in Persian).
- Bavand consultants. (2012). *Studies for improving the quality of 17 Shahrivar Street from Imam Hussein square to Shohada square* (Vol. 2). Tehran: Tehran Beautification Organization. (in Persian).
- Blaikie, N. (2000). *Designing social research*. Cambridge: Polity Press.
- Booth, P. (2003). *Planning by consent: The origins and nature of British development control*. London: Routledge.
- Campbell, H. and Marshall, R. (2002). Utilitarianism's bad breathe? A re-evaluation of the public interest justification for planning. *Planning Theory*, 1(2), 163-187.
- Chettiparamb, A. (2016). Articulating 'public interest' through complexity theory. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(7), 1-22.
- Collins, K., Onwuegbuzie, A., & Jiao, Q. (2007). A mixed methods investigation of mixed methods sampling designs in social and health science research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(3), 267-294.
- Commission Secretariat Article No. 5. (1997). *Approvals No. 265 to 277*. Retrieved 28 December 2018 from <http://shahrsazi.tehran.ir/Default.aspx?tabid=1166#book76>. (in Persian).
- Commission Secretariat Article No. 5. (2003). *Approvals No. 355 to 364*. Retrieved 28 December 2018 from <http://shahrsazi.tehran.ir/Default.aspx?tabid=1166#book82>. (in Persian).
- Commission Secretariat Article No. 5. (2011). *Proceedings No. 503*. Retrieved 28 December 2018 from <http://shahrsazi.tehran.ir/Default.aspx?tabid=1166#book90>. (in Persian).
- Commission Secretariat Article No. 5. (2017). *Approvals No. 572 to 576*. Retrieved 28 December 2018 from <http://shahrsazi.tehran.ir/Default.aspx?tabid=1166#book96>. (in Persian).
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *AIP Journal*, 31(4), 331-338.
- Eskan news website, (2019). 6 months opportunity for reviewing the surrounding area of Tehran University in its development plan/ Refraining from approving universities' development plans in urban context [News]. Retrieved 6 July 2019 from <http://www.eskannews.com/news/19728>. (in Persian).
- Ettelaat website, (2017). *The 17 Shahrivar pedestrian way has faced failure* [News]. Retrieved 20 February 2018 from <http://www.ettelaat.com/etiran/?p=326372>. (in Persian).
- Faludi, A. (1973). *A reader in planning theory*. Pergamon Press Ltd, Oxford.
- Fazeli, M. & Alikhah, F. (2013). *Socio-cultural attachment of Imam Hussain square and 17 Shahrivar pedestrian way improvement plan* (Final report). Tehran: Tehran Beautification Organization. (in Persian).
- Fishman, R. (2012). Urban utopias in the twentieth century: Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, and Le Corbusier. In S. Fainstein & S. Campbell (Eds.), *Readings in Planning Theory* (pp. 27-53). Chichester: Wiley-Blackwell.
- Fordham, R. (1990). Planning consultancy: Can it serve the public interest?, *Public Administration*, 68, 243-248.
- Friedmann, J. (2011). *Insurgencies: Essays in planning theory*. London: Routledge.
- Green, H. E. (2014). Use of theoretical and conceptual frameworks in qualitative research. *Nurse Researcher*, 21(6), 34-38.
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, 18(1), 59-82.
- Hajzadeh, H. (2014). *Getting to know public rights concepts: Reviewing the concept of "public interest"*. Tehran: The research center of The Guardian Council. (in Persian).

- Hall, P. (2002). *Cities of tomorrow: An intellectual history of urban planning and design since 1880*. Oxford: Blackwell.
- Heywood, P. (1990). Social justice and planning for public interest. *Urban Policy and Research*, 8(2), 60-68.
- Hillier, J. (2003). 'AGON'izing over consensus: Why Habermasian ideals cannot be 'real'. *Planning Theory*, 2(1), 37-59.
- Hoch, C. (1984). Doing good and being right: The pragmatic connection in planning theory. *Journal of the American Planning Association*, 50(3), 335-345.
- Hoch, C. (2006). Planning to keep the doors open for moral communities. *Planning Theory*, 5(2), 127-145.
- Hoch, C. (2007). Pragmatic communicative action theory. *Journal of Planning Education and Research*, 26 (3), 272-283.
- Howard, E. (1902). *Garden cities of To-morrow*. United Kingdom: Swan Sonnenschein & Co.
- Innes, J. (1996). Planning through consensus building: a new view of the comprehensive planning idea. *APA Journal*, 6(4), 460-472.
- Innes, J. (2004). Consensus building: Clarifications for the critics. *Planning Theory*, 3(1), 5-20.
- Irna website, (2012). *Reopening of the paved 17 Shahrivar Street for cars* [News]. Retrieved 16 February 2018 from <http://www.irna.ir/fa/News/80477247/>. (in Persian).
- Kheyroddin, R., Kamyar, G. & Dalaei Milan, E. (2017). Balancing between property rights and public interests in urban regeneration measures (from interests' conflict to legal balance). *Iran University of Science & Technology*, 4(4), 21-40. (in Persian).
- Kuzel, A. (1992). Sampling in qualitative inquiry, In B. Crabtree & W. Miller (Eds.), *Doing qualitative research* (pp. 33-46). Newbury Park: Sage publication.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lindblom, C. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526.
- Maidment, C. (2016). In the public interest? Planning in the Peak District National Park. *Planning Theory*, 15 (4), 366-385.
- Marshall, B., Cardon, P., Poddar, A., & Fontenot, R. (2013). Does sample size matter in qualitative research? A review of qualitative interviews in research. *Journal of Computer Information Systems*, 54(1), 11-22.
- Mazza, L. (1990). Planning as a moral craft. *Planning Theory*, 2(3), 47-50.
- Mehr news website, (2016). *We have to make up for our mistakes and apologize to people* [News]. Retrieved 20 February 2018 from <https://www.mehrnews.com/news/3762962>. (in Persian).
- Mehr news website, (2016). *Evaluating the reopened 17 Shahrivar until the end of the year* [News]. Retrieved 20 February 2018 from <https://www.mehrnews.com/news/3801575>. (in Persian).
- Mehr news website, (2016). *The 17 Shahrivar Street is reopened* [News]. Retrieved 20 February 2018 from <https://www.mehrnews.com/news/3778277>. (in Persian).
- Mehr news website, (2017). *Following up on the difficulties in 17 Shahrivar/ considering the comments of local councils* [News]. Retrieved 20 February 2018 from <https://www.mehrnews.com/news/4104073>. (in Persian).
- Meyerson, M., & Banfield, E. (1955). *Politics, planning, and the public interest: The case of public housing in Chicago*, Free Press, New York.
- Mohamadi, O. (2016). *Reviewing the free possession of property rights by municipalities in General Assembly votes of Divan-e Edalat-e Edari: Public interest in property rights and land affairs*. Tehran: Andisheh Sabz-e Novin. (in Persian).
- Moroni, S. (2004). Toward a reconstruction of the public interest criterion. *Planning Theory*, 3(2), 151-171.
- Mrud news website, (2018). *The University of Tehran as a complex more than an educational complex in city-scale* [News]. Retrieved 22 November 2018 from <http://news.mrud.ir/news/53031>. (in Persian).
- Ong, B. (2012). Grounded theory method (GTM) and the abductive research strategy (ARS): a critical analysis of their differences. *International Journal of Social Research Methodology*, 15(5), 417- 432.
- Pendlebury, J. (2014). The evolution of town and country planning. In B. Cullingworth, V. Nadin, T. Hart, S. Davoudi, J. Pendlebury, G. Vigar, D. Webb & T. Townshend (Eds.), *Town and Country Planning in the UK*. (pp. 17-36). Abingdon: Routledge.
- Polit D. F., & Beck C. T. (2004). *Nursing Research, Principles, and Methods*. Philadelphia: Lippincott Williams & Wilkins.
- Reade, E. (1997). Planning in the future or planning of the future. In A. Plowers & B. Evans (Eds.), *Town planning into the 21st century* (pp. 71-103). London: Routledge.

- Rocco, T. S., & Plakhotnik, M. S. (2009). Literature reviews, conceptual frameworks, and theoretical frameworks: terms, functions, and distinctions. *Human Resource Development Review*, 20(10), 120-130.
- Safikhani, B. (2015). *Public interest and deprivation of private ownership*. Mashhad: Ansar Publications. (in Persian).
- Sedighi, M. (26/01/2020). *The vicious circle of Tehran University`s development plan has backed to the beginning point, a bitter ending to an endless story*. Etemad newspaper, No. 4572, 26 January, pp. 10. (in Persian).
- Tait, M. (2016). Planning and the public interest: Still a relevant concept for planners. *Planning Theory*, 15(4), 335- 343.
- Tasnim news website, (2012). *The reopening of a part of 17 Shahrivar pedestrian way / It will return to its last condition in 13 Rajab* [News]. Retrieved 16 February 2018 from <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1391/10/09/8366/>. (in Persian).
- Taylor, N. (1998). Mistaken interests and the Discourse model of planning. *Journal of the American Planning Association*, 64(1), 64-75.
- Taylor, S., Fisher, D., & Dufresne, R. L. (2002). The aesthetics of management storytelling: A key to organizational learning. *Management Learning*, 33(3), 313-30.
- Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory construction in qualitative research: From grounded theory to abductive analysis. *Sociological Theory*, 30(3), 167-176.
- University of Tehran website, (2018). *Tehran University clarification on Danesh city* [News]. Retrieved 22 November 2018 from <https://ut.ac.ir/fa/news/5805>. (in Persian).
- Ward, S. (2004). *Planning and urban change*. London: SAGE Publications Ltd.