

مجموعه مقالات همایش علمی

شهرداری به منزله نهاد اجتماعی

۲

سید محمد هادی ایازی (رئیس همایش)

علی اصغر محکی (دبیر همایش)

مرتضی خسروی (دبیر اجرایی همایش)

سید رضا صالحی امیری (دبیر علمی همایش)



انتشارات تیسرا

همایش علمی شهرداری به منزله نهاد اجتماعی (نخستین: ۱۳۹۰: تهران)

همایش علمی شهرداری به منزله نهاد اجتماعی / رئیس همایش: محمدهادی ایازی؛

دبیر همایش: علی اصغر محکی؛ دبیر اجرایی همایش: مرتضی خسروی؛

دبیر علمی همایش: رضا صالحی امیری؛ به ستارش معاونت امور اجتماعی و فرهنگی

شهرداری تهران؛ اداره کل مطالعات اجتماعی و فرهنگی؛ شرکت اندیشه سرای شهر

تهران؛ تیرماه ۱۳۹۰.

۵. چ: جدول نمودار.

فرهنگ و اجتماع؛ ۴.

مکانیت شهر؛ ۴.

فیبا

شهرداری - ایران - کنگره ها

نهادهای اجتماعی - ایران - کنگره ها

ایازی، سید محمدهادی، ۱۳۲۱ - ، رئیس همایش

محکی، علی اصغر، ۱۳۱۲ - ، دبیر همایش

خسروی، مرتضی، ۱۳۴۱ - ، دبیر اجرایی همایش

صالحی امیری، رضا، ۱۳۲۰ - ، دبیر علمی همایش

معاونت امور اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران؛ اداره کل مطالعات اجتماعی و

فرهنگی

شرکت اندیشه سرای شهر (مدیر تولید)

۷۱۶۳ JS ۱۳۹۰ ۱۳۵۸۴/۱

۳۵۲/۱۶۰۹۵۵

۲۶۵۹۱۸۲

و مجموعه مقالات همایش علمی شهرداری به صورت نهاد اجتماعی : جلد سوم

بررسی مفهوم شهروندی و تحلیل جایگاه آن در قوانین و مقررات مدیریت شهری ...
دکتر محمود قلعه نویی، زهرا خدایی

تحلیل جامعه‌شناختی میزان اعتماد شهروندان به عملکرد شهرداری تهران
دکتر احمد غیاثوند

بررسی و تبیین مدیریت واحد شهری در قوانین کشور
ازاده عطیمی، امین فرجی ملانی، دکتر حسین حاتم‌نژاد

بررسی میزان اعتماد شهروندان زن تهرانی نسبت به شهرداری و عوامل مؤثر بر آن.
دکتر غلامرضا خوش‌فر، پیمان اسماعیلی، فاطمه همدانیان

بررسی و ارائه راهکارهایی در مدیریت یکپارچه شهری به منظور ارتقای جایگاه شهروندی..
فرداد عدالتخواه، مهدی شفتی

بررسی عوامل ارتقای سطح اعتماد شهروندان به مدیریت شهری و تأثیر آن در جلب
مشارکت مردمی

دکتر سید علی اکبر احمدی، محمدرضا دارابی، بهروز یارلو

تبیین جامعه‌شناختی راهکارهای مردمی‌شدن شهرداری با تأکید بر نقش تشکلهای
داوطلبانه در مدیریت شهری.....

هادی عبدالملکی، نسیم قندهاری، فرزانه جوادی

توسعه و تقویت فرهنگسراها با رویکرد بومی: راهکاری اساسی در گذار شهرداری به
سمت نهادی اجتماعی

دکتر سروش فتحی، دکتر هوشنگ ظهیری

ارزیابی و تحلیل نقش شهرداری در ارتقای شاخص‌های اجتماعی زندگی شهروندان
نمونه موردی: شهر کاشان

دکتر علی اکبر نجفی کانی، شهرام مهدوی

شهرداری و ارتقای جایگاه روابط شهروندی در قانون شهرداری ها..... ۵۲۵
یعقوب حق پناه، پانته آ ابو ذری

مدیریت شهری و تبیین جایگاه شهرداری به منزله نهاد اجتماعی..... ۵۶۳
مسعود داری نژاد مقدم، بهاره مجربی کرمانی، انسیه لزگی، فرزانه غفوریان

بررسی و تحلیل جایگاه شهرداری ها به مثابه نهادی اجتماعی - خدماتی در گسترش
کار آفرینی شهری مطالعه موردی شهر سنقر..... ۵۸۷
دکتر عیسی ابراهیم زاده، حسین کما سی

بررسی تأثیر تأمین منابع مالی پایدار در تبدیل شهرداری به نهادی اجتماعی..... ۶۱۱
دکتر محمدرضا پور جعفر

تبدیل شهرداری به یک نهاد اجتماعی؛ از ایده تا عمل..... ۶۴۷
کاظم کمالی نسب، عبدالنبی نادری

جایگاه نظارت همگانی در حوزه نهاد اجتماعی شهرداری..... ۶۶۳
محمد حسن شربتیان

راهبردها و راهکارهای جلب مشارکت شهروندان تهرانی در حوزه وظایف شهرداری
مطالعه موردی: شهروندان منطقه ۴..... ۶۸۷
جمال عبدالله پور، حسن مختار پور، رجبعلی مختار پور

جایگاه شهرداری در ایجاد مدیریت جامع شبکه حمل و نقل در راستای مدیریت
یکپارچه شهری..... ۷۱۱
سید ابوالحسن موسویان

شهر، این محصول بشری، مجموعه‌ای از «کالبد و اجتماع» را دربرمی‌گیرد و انسان شهرنشین را در سطحی بسیار وسیع و در بستری از ارتباطات پیچیده، به سویی رهنمون می‌سازد که علی‌القاعده باید جهت‌گیری آن در راستای دستیابی او به «کمال انسانیت و حیات طیبه» باشد؛ چرا که شهر، فقط یک سکونت‌گاه نیست، بلکه «آبادی» است که باید «روح اجتماع» در آن متبلور شده و هویت بگیرد.

باید پذیرفت که شهر، تجلی‌گاه «مناسبات و عرصه تولید اجتماعی» است و اساس پیدایش شهر و گسترش شهرنشینی در دنیای امروز بر مبنای «همکاری و تعامل نیروهای اجتماعی» ساکن در آن برای «پاسخگویی بهتر به نیازهای مشترک» بوده اما تعمق در سیر و سیره پرفراز و نشیب شهرها، بیانگر آن است که متأسفانه شهر به عنوان یک «محیط صرف جغرافیایی» که تنها جمعیتی در آن زیست می‌کنند، نگرسته شده و نه به عنوان یک «سازه اجتماعی» و بستری «پویا و زنده

برای تعالی انسان‌ها» در درون آن؛ و قطعاً تالی چنین نگاهی انسان‌های درون شهر را ملقب به «شهرنشین» خواهد کرد و نه «شهروند» دارای هویت و روح و روان.

البته، باید اذعان نمود که هر پدیده‌ای در جامعه شهری دارای یک «وجه اجتماعی» است که در «ساحت برنامه‌ریزی شهری» و «ساختمان مدیریت شهری» بتوان به گونه‌ای فعالیت‌ها را تنظیم کرد که به «توسعه اجتماعی» ذیل محورهای اساسی «معنویت»، «عقلانیت» و «عدالت» کمک کند و طبعاً این امر بیشترین کمک را به ارتقای حس تعلق اجتماعی، هویت‌یابی و تأمین نیازهای روحی و روانی شهروندان خواهد کرد که متأسفانه خلاء این فرایندها در کلانشهرها «محسوس و محرز» است.

کارآمدی‌سازی شهرداری در ارائه کمی و کیفی خدمات به شهروندان صرف‌نظر از «کارکرد اجتماعی» آن، فلسفه رویکرد شهر پایدار را عینیت می‌بخشد و در این رویکرد ساکنان شهر به‌عنوان شرکا و منتفعان اصلی فرایند توسعه خدمات شهری شناخته می‌شوند که به منظور تحقق آن باید کارکردهای خدماتی را که مبتنی بر زیست شهری استاندارد می‌باشد، در نظر گرفت؛ زیرا خدمات شهری بخش مهمی از قلمروی شهرداری بوده که همانند «پلی کوچک شهر» شهروند و شهرداری را به هم متصل می‌کنند و با توجه به این نقش مهم است که باید مدیریت شهری دریابد آسیب‌شناسی عملکردی اثر بخشی کارکردی‌اش در فضاهای شهری موجود تا چه اندازه کارآمد و یا ناقص و نامتناسب بوده است.

افزایش «کیفیت زندگی شهری به همراه پیرنگ شدن نقش اجتماعات محلی»، از مزایای اتخاذ رویکردهای اجتماعی شهرداری

می باشد که اجتماعات محلی را به عنوان «پایه ای اساسی برای توسعه پایدار» می پذیرد؛ اما در رویکرد پیشین، «شهروندی» در حد «مردم متقاضی خدمات شهری» باقی می ماندند؛ لیکن تأکید رویکرد اجتماع محور در مدیریت نوین شهرداری به تبدیل شدن «شهروندی» به شهروندان فعال است و در این بین «پدیده خدمات شهری» هم نقشی اساسی دارد.

از آنجا که نگاه مدیریت خردگرای انسان محور به عنوان زیرشاخه ای از گفتمان مدیریت دینی به شهر، شهروند و شهرداری، می طلبد که باید آسایش عینی و آرامش ذهنی شهروندان مورد توجه باشد، ضروری است که گفتمان مدیریت شهری با رویکردی اجتماعی، «پی ریزی» و «پیگیری» شود تا آرمان هایی همچون «شهر انسانی و انسان شهری» محقق گردد؛ از این رو می بایست «کالبد شهر» و «ساختار شهروندی» را اساساً با در نظر گرفتن «کارکرد و عملکرد» اجتماعی شهرداری توسعه دهیم؛ و این به منزله تأمین توأمان «نیازهای خدماتی» و «خواسته های روحی و روانی» است.

توجه به این امر که شهر و شهرداری با شهروندان معنا می یابد ما را به این امر واقف خواهد کرد که اگر برخی از کلانشهرهای ما و جهان، امروزه با تراکم معضلات اجتماعی که فرساینده کالبد شهر و ساخت شهروندی هستند، شناخته می شوند، دلیل آن چیزی جز «غفلت» از جنبه های اجتماعی در فضای زیست شهری نیست و به همین خاطر بوده بارها تأکید کرده ام که در ساختار مدیریت شهری بایستی درباره سازگار نمودن «تغییرات تکنولوژیک» با «تغییرات اجتماعی» دغدغه دائمی داشت؛ چرا که در رویکرد اجتماعی به مدیریت شهر تأکید می شود که هیچ توسعه و رشد کالبدی در شهر پذیرفته نیست مگر اینکه از قبل

درباره ابعاد و آثار فرهنگی و اجتماعی آن فکر شده باشد.

در رویکرد اجتماعی قطعاً به این واقعیت برخوایم خورد که شهرداری متعهد و موظف است که در منش و روش توسعه‌گرایانه خود، برآمان خلق «شهر خوب» و تربیت «شهروند خوب» را پیگیری کرده و با پیوند زدن توسعه کالبد شهر با تعالی روحی شهروندان، زندگی شهری را برای آنها مؤمنانه و زیبا و در نهایت به حیات طیبه رهنمون سازد.

شهرداری تهران درصدد است تا بتواند نیازهای اجتماعی و فرهنگی شهر و شهروندان را از طریق مطالعه و تحقیق علمی به درستی شناسایی کرده و بین یافته‌های پژوهشی در سطوح راهبردی و کاربردی و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و اجرا، پیوند کارآمد و مستمر برقرار نماید که برنامه‌ریزی و اجرای همایش «شهرداری به منزله نهاد اجتماعی» در این راستا ارزیابی می‌شود.

تلاش و مساعی ما در چند سال اخیر با کاربرست رویکرد اجتماعی همین بوده که «شهر ما انسانی‌تر» و «انسان‌های ما شهری‌تر» از پیش باشند تا در بسط و تعمیق پارامترهایی همچون معنویت، عقلانیت پیشرفت و عدالت دست‌یافتنی‌تر از گذشته شود؛ اما این نیاز به همراهی و همدلی نخبگان علمی و عملی دارد؛ به گونه‌ای که تهران به عنوان الگوی ممتاز الهام‌بخش دیگر شهرهای ما و جهان اسلام باشد که امید است انتشار کتاب‌هایی پیرامون موضوع «شهرداری به منزله نهاد اجتماعی» نیز مقوم گام‌های ما در این مسیر باشد. آمین.

و ما توفیقی إلا بالله علیه توکلت و إلیه انیب

محمدباقر قالیباف

تغییر در ماهیت پدیده‌ها و مسائل کلان استراتژیک یکی از ویژگی‌های دوران مدرن به شمار می‌آید. دامنه این تغییر و تحولات در تمامی سطوح خُرد و کلان و در ابعاد اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، بین‌المللی و مدیریتی مشهود و قابل لمس است. از جمله این مسائل و تحولات، تغییر در ساختار مدیریت شهر است. در اینجا دغدغه‌ها و مسائل جدیدی از جمله رقابت برای جهانی‌شدن شهرها، حل مسائل و معضلات شهرنشینی (ترافیک، آلودگی هوا، معضلات اخلاقی، فرهنگی، منابع پایدار مالی، مشارکت شهروندی، مدیریت مسکن و اراضی شهری) برای مدیریت کلان‌شهرها مطرح می‌شود و بر این اساس مدیریت شهری به‌ویژه در کلان‌شهر موظف و مجبور به تغییر در ساختار اداری - نهادی خود و نیز ایجاد تحول در کارکردها و وظایف خود می‌شوند. در این چهارچوب است که مدیریت شهری باید از وضعیت سنتی و تاریخی خود فاصله بگیرد و از نهادی صرفاً خدماتی و اداری به نهادی پُردامنه و

اجتماعی تغییر ماهیت یابد. از آنجاکه این تحول به سادگی میسر نیست و به تأملات و بررسی‌های علمی و پژوهشی نیاز دارد، مشارکت نخبگان و دانشگاهیان برای طی کردن این مسیر و تغییر وضعیت مدیریت شهری حاضر اهمیت فراوان است. در همین راستا، شهرداری تهران بر آن شد تا با یاری اساتید، پژوهشگران و دانشگاهیان متخصص در مسائل شهری و علوم اجتماعی، اقتصادی، مدیریت و سایر رشته‌های مرتبط، همایش تغییر وضعیت شهرداری از نهاد خدماتی به نهاد اجتماعی را برگزار کند. با توجه به خلأ ادبیات در این حوزه، برگزارکنندگان همایش در ابتدا کوشیدند مفهوم محورهای همایش را تنقیح و مشخص نمایند. منظور از تبدیل و بازآرنگا، اصلاح و تغییر وظایف، مأموریت ساختارهای مدیریت شهری تهران از نهاد صرف ارائه‌کننده خدمات به موقعیت راهبری، تأثیرگذاری، مشارکت‌جویی و مشارکت‌طلبی، مدیریت فراگیری مسائل شهری، مدیریت جامع پدیده‌ها، مسائل، روندها و چالش‌ها و آسیب‌های فرهنگی اجتماعی و نهایتاً پذیرش مشروعیت عمومی و حقوقی نهاد شهرداری از سوی نهادهای حاکمیتی و عمومی و شهروندان می‌باشد. در واقع در این رویکرد شهرداری نباید در کنار سایر نهادهای خدماتی (مثل آب، برق، گاز و...) قرار گیرد و یا صرفاً به عنوان سازمان متولی امور جاری و یا حتی عمرانی شهر شناخته شود بلکه واجد ویژگی‌ها و صفاتی شود که در سایر نهادهای اجتماعی مثل خانواده، دولت، مذهب، آموزش و پرورش، اوقات فراغت و... قرار می‌گیرد.

ویژگی‌های ذاتی نهادهای اجتماعی، رفع نیازهای مهم و اساسی آدمی از قبیل تأمین امنیت، رفع نیازهای فیزیولوژیک، جامعه‌پذیری و غیره است. اکنون با توجه به تجارب مثبت بین‌المللی و جهانی باید

گفت که شهرداری در قامت یک نهاد عمومی غیردولتی باید بتواند بعضی از وظایف نهادهای اجتماعی سنتی، به علاوه نیازهای مدرن شهرنشینی، ارتقای کیفیت زندگی شهری در شهرهای جهانی مثل تهران را در دایره شهر مدیریت و تمثیت کند و نقش فعالانه‌ای در رفع نیازهای شهروندان در حوزه شهری بیابد. به این ترتیب شهرداری مانند دولت به عنوان نهاد نهادها عمل می‌کند البته در امور شهری. این مطلب به معنی تصدی کلیه وظایف سازمان‌های تخصصی نیست؛ لذا در این همایش به واکاوی مفاهیم مربوطه، تجارب، ایده‌ها و روش‌های تغییر پرداخته می‌شود.

در پایان باید تصریح کرد شهرداری تهران طی دو دهه گذشته اقدامات مهمی را در این مسیر انجام داده که در اینجا مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در واقع پذیرش مسئولیت‌هایی چون سلامت شهروندان، آموزش شهروندی، ایجاد فضاهای گذران اوقات فراغت برای شهروندان، ورود به حوزه زنان سرپرست خانوار و سالمندان و همچنین برنامه‌ریزی و فعالیت اجتماعی برای گروه‌های سنی از جمله کردگان و سالمندان برای بالا بردن کیفیت زندگی، و ورود به رفع آسیب‌های اجتماعی در فضاهای مختلف شهری، از مهم‌ترین اقدامات شهرداری در محورهای مختلف مسائل اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی بوده که ایجاب می‌کند شهرداری تهران در شکل نهادی اجتماعی مطرح شود.

اهداف کلان همایش

۱. ایجاد فرصتی برای بازاندیشی و تأمل در خصوص تغییر رویکرد و ارتقای وضعیت شهرداری تهران توسط نخبگان و جلب توجه به مردم به این موضوع؛

۲. ایجاد زمینه لازم برای انتخاب راهبردهای کلان و اجرایی مدیریت شهری تهران به منظور ارتقای جایگاه آن از نهاد خدماتی به نهاد اجتماعی؛

۳. جلب مشارکت نخبگان، اساتید و صاحب نظران برای تحقق و ارتقای موقعیت اجتماعی - فرهنگی شهرداری تهران.

اهداف خرد همایش

۱. مرور ادبیات موجود و تجمع آنها در قالب این همایش؛

۲. بررسی تجارب موفق مدیریت شهری در سایر کشورها برای

تبدیل وضعیت مدیریت شهری به نهاد اجتماعی در کلان شهر تهران؛

۳. تعیین و تعریف اهداف و جایگاه مطلوب برای شهرداری تهران

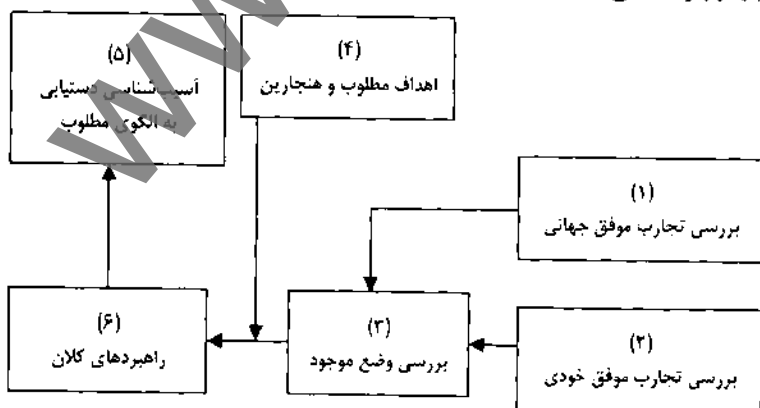
به منزله نهاد اجتماعی؛

۴. بررسی راهکارها و راهبردهای مناسب برای حرکت به سمت

وضع مطلوب؛

۵. بررسی تجارب و وضعیت موجود در مدیریت شهری.

چهارچوب کلی و مفهوم شناسی



محورهای برگزاری همایش

براساس مباحث مطرح شده در کمیته علمی همایش، محورهای هفت گانه زیر برای برگزاری همایش مشخص شد:

۱. مباحث پایه

۱-۱. مفهوم شناسی؛ تبیین جایگاه و موقعیت، ضرورت ها و ویژگی های مدیریت شهری به عنوان نهاد اجتماعی (ضرورت بازنگری در تعریف شهرداری به منزله یک سازمان خدمات محور)؛

۱-۲. تبیین نظری شهرداری به منزله نهاد اجتماعی؛

۱-۳. مطالعه زمینه های لازم برای تحقق مدیریت شهری به منزله نهاد اجتماعی؛

۱-۴. بررسی تحول جایگاه شهرداری در برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور پس از انقلاب اسلامی؛

۱-۵. جایگاه شهرداری و مدیریت شهری در نظام حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران (تقسیم کار ملی و محلی)؛

۱-۶. شهرداری و ارتقای جایگاه شهروندی در مدیریت یکپارچه شهری؛

۱-۷. شهرداری و بازتعریف نیازهای شهروندی در چشم انداز ۱۴۰۴.

۲. تجارب

۲-۱. تجزیه و تحلیل تجارب جهانی در تبدیل وضعیت مدیریت شهری از سازمان خدماتی به نهاد اجتماعی (بررسی تطبیقی مدیریت یکپارچه شهری در کشورهای آسیایی و اروپایی)؛

۲-۲. تجزیه و تحلیل تجارب مدیریت شهری در کلان شهرهای

ایران برای ایفای وظایف جدید در قالب نهاد اجتماعی (بررسی ظرفیت‌ها، امکانات و منابع موجود شهرداری‌ها)؛

۳-۲. تحلیل موقعیت کنونی مدیریت شهری از حیث برخورداری از ویژگی‌های نهاد اجتماعی.

۲. راهبردها و راهکارهای ارتقای شهرداری به مثابه نهاد اجتماعی در شهروندان و شهر

۳-۱. استراتژی‌های تحقق نهاد اجتماعی در شهر و شهروندان

۳-۱-۱. روش‌ها و راهبردهای فرهنگی حرکت به سمت شکل‌گیری نهاد اجتماعی در مدیریت شهری؛

۳-۱-۲. روش‌ها و راهبردهای جلب مشارکت اجتماعی شهروندان در حرکت به سمت شکل‌گیری نهاد اجتماعی؛

۳-۱-۳. روش‌ها و راهبردهای اقتصادی - عمرانی و توسعه‌ای حرکت به سمت شکل‌گیری نهاد اجتماعی؛

۳-۲. راهکارهای مردمی‌شدن شهرداری (از مردم، با مردم، برای مردم).

۴. الزامات و زمینه‌های ارتقای شهرداری به مثابه نهاد اجتماعی در حوزه مدیریت شهری

۴-۱. اهداف، وظایف و مأموریت‌های جدید مدیریت شهری در شرایط شکل‌گیری نهاد اجتماعی؛

۴-۲. الزامات ساختاری، سازمانی و تشکیلاتی تحقق نهاد اجتماعی؛

۴-۳. الزامات مدیریتی، منابع انسانی و آموزشی برای تحقق ارتقای شهرداری به مثابه نهاد اجتماعی؛

۴-۴. بررسی و ارزیابی بسترهای حقوقی - قانونی و اداری برای

ارتقای موقعیت شهرداری تهران به عنوان نهاد اجتماعی؛

۴-۵. وضعیت منابع مالی (پایدار) در تبدیل شهرداری به نهاد اجتماعی؛

۴-۶. ظرفیت تکنولوژی‌های اطلاعاتی و رسانه‌ای در مدیریت شهری یکپارچه؛

۴-۷. نظارت‌پذیری شهرداری و شرایط شکل‌گیری نهاد اجتماعی.

۵. چالش‌ها

۵-۱. موانع و مشکلات سیاسی و اجرایی ارتقای جایگاه شهرداری به نهاد اجتماعی؛

۵-۲. تداخل و تعارض‌های وظایف شهرداری آتی با سایر نهادها و سازمان‌ها و راهکارهای برون‌روفت؛

۵-۳. چالش‌های مدیریتی، تشکیلاتی و ساختاری؛

۵-۴. موانع و چالش‌های حقوقی و قانونی ارتقای جایگاه شهرداری به نهاد اجتماعی؛

۵-۵. موانع و چالش‌های اقتصادی و مالی ارتقای جایگاه شهرداری به نهاد اجتماعی؛

۵-۶. موانع و چالش‌های فرهنگی و اجتماعی ارتقای جایگاه شهرداری به نهاد اجتماعی؛

۵-۷. موانع و چالش‌های نظارتی ارتقای جایگاه شهرداری به نهاد اجتماعی.

۶. ترسیم وضعیت مطلوب شهرداری به‌منزله نهاد اجتماعی در افق چشم‌انداز ۱۴۰۴

۶-۱. وضعیت مطلوب فرهنگی در افق چشم‌انداز ۱۴۰۴؛

۶-۲. وضعیت مطلوب اجتماعی در افق چشم‌انداز ۱۴۰۴؛

۳-۶. وضعیت مطلوب مدیریت شهری در افق چشم‌انداز ۱۴۰۴؛

۴-۶. طراحی شاخص‌های شهرداری به منزله نهاد اجتماعی در افق چشم‌انداز ۱۴۰۴.

۷. قدرت، امنیت و سیاست شهری

۱-۷. رابطه بین قدرت و نشانه‌های شهری؛

۲-۷. فضاهای شهری و نقش آنها در امنیت و ناامنی شهری؛

۳-۷. طراحی شهری در ارتباط با فضاسازی شهری، نشانه‌سازی و رابطه آنها با قدرت و حکمرانی در شهر؛

۴-۷. نقش سیاست‌گذاری شهری در تحقق شهرداری به منزله نهاد اجتماعی.

سازوکارهای اجرایی

به منظور اجرای هر چه بهتر همایش، از طریق معاونت فرهنگی اجتماعی شهرداری تهران و نیز مدیر کل و کارشناسان اداره کل مطالعات فرهنگی شهرداری تهران، اعضای کمیته علمی همایش مشخص شدند که لیست و اعضای آن در ادامه آمده است. اعضای کمیته علمی همایش در خصوص طراحی محورها، انتخاب مسئولان محورها، اعلام نظر در مورد داوری چکیده مقالات و نحوه داوری آنها، سفارش مقالات و در نهایت داوری مقالات، مشارکت فعالانه و مجذبه‌ای با کمیته علمی همایش مسئول داشته‌اند که جا دارد از تک‌تک این عزیزان سپاسگزاری و قدردانی شود. لازم به ذکر است داوری چکیده مقالات و نیز داوری اصلی مقالات با تعیین محورهای نظری، روشی و ویرایشی مشخص انجام شده است.

داوران همایش: دکتر سید رضا صالحی امیری، دکتر علی‌اصغر

محکمی، دکتر تقی آزاد ارمکی، دکتر رحمت‌الله صدیق سروستانی، دکتر مسعود کوثری، دکتر حمید شفیع‌زاده، دکتر سروش فتحی، دکتر پرویز پیران، آقای سید رضا مصطفوی (مشاور محترم معاونت اجتماعی - فرهنگی شهرداری)، سردار مرتضی طلایی (رئیس محترم کمیسیون اجتماعی - فرهنگی شهرداری تهران)، احمد مسجدجامعی (عضو محترم شورای اسلامی شهر تهران)، دکتر مهرداد نوابخش، دکتر منصور وثوقی، دکتر سید محمود نجابی حسینی، دکتر ابراهیم حاجیانی، دکتر محمد سلطانی‌فر، دکتر داود کریمی، دکتر محمد رضایی، دکتر آیت میرزایی، دکتر حسین ایمانی جاجرمی.

تقدیر و تشکر

کمیته علمی همایش لازم می‌داند از همکاری کلیه اساتید، پژوهشگران و محققانی که با ارسال مقالات خود بر غنا و محتوای این همایش علمی افزوده‌اند سپاس‌گذاری کند. همچنین از کمیته اجرایی همایش که در چاپ و انتشار مجموعه مقالات همایش، قبول زحمت کردند، تقدیر می‌شود. در پایان از کلیه عزیزانی که در دبیرخانه کمیته علمی برای وصول، ارسال برای داوری، اعمال نظرات داوری، تماس‌های مستمر با نویسندگان مقاله و آماده‌سازی آثار، همت و تلاش فراوان مبذول داشته‌اند، تشکر نماید.

سید رضا صالحی امیری

دبیر علمی همایش

www.ketab.ir

اهداف، وظایف و مأموریت‌های مدیریت شهری در شرایط شکل‌گیری نهاد اجتماعی

دکتر محمد فاضلی^۱

سجاد فتاحی^۲

چکیده

اگرچه ایده شهرداری به منزله نهاد مدنی است مطرح شده و باید
کوشید وظایف و مأموریت‌های شهرداری را تحت این شرایط
جدید تعریف کرد، اما نکته مهم‌تر اینکه هنوز تعریف دقیقی از
شهرداری به مثابه نهاد ارائه نشده است. لذا مقاله حاضر ابتدا
کوشش می‌کند بر اساس تحلیل تعاریف موجود از نهاد،

۱. استادیار جامعه‌شناسی دانشگاه مازندران (fazeli114@yahoo.com)

۲. دانشجوی دکترای جامعه‌شناسی دانشگاه مازندران (fattahisajjad@gmail.com)

شهرداری به‌منزلهٔ نهاد را تعریف کرده و پس از سازوکارهای پیدایش، نهاد را در دو مورد تجربی نشان دهد. سپس، شرایط تبدیل شدن شهرداری به نهاد بر مبنای تعریف ارائه شده از نهاد بررسی شده است. بخشی از این شرایط بر اساس مأموریت‌ها و اهدافی که برای شهرداری لحاظ شده است، تحلیل می‌شوند. مقاله کوشش می‌کند بر مبنای رویکردی نظری توضیح دهد شهرداری برای تبدیل شدن به نهاد اجتماعی، باید در میان‌مدت و کوتاه‌مدت چه اهدافی را محقق سازد. کلیدواژگان، شهرداری، نهاد اجتماعی، حقوق شهروندی، اعتماد، مشارکت.

مقدمه

چند سالی از طرح ایده «شهرداری به مثابه نهاد اجتماعی» می‌گذرد و گفته‌های رسانه‌ای درباره‌ی این ایده بسیار بوده است. اما احساس می‌شود ما به تبیین نظری برای این ایده بیش از هر چیز دیگری نیازمندیم. قبل از آنکه بتوانیم فحوای نظری این ایده را آشکار کنیم، هر کسی می‌تواند از هر نقطه‌ای شروع کند و مجموعه‌ای از وظایف را در فضایی مبهم برای نهاد شهرداری مشخص نماید بدون آنکه نسبت این وظایف و بایسته‌ها با آنچه نهاد اجتماعی خوانده می‌شود مشخص شده باشد. لذا تلاش برای مشخص کردن اهداف، وظایف و مأموریت‌های شهرداری در شرایط شکل‌گیری نهاد اجتماعی را می‌توان در دو مرحله دنبال کرد. ابتدا باید مشخص نمود منظور از نهاد اجتماعی شهرداری چیست. سپس می‌توان بر مبنای مقتضیاتی که از تعریف نهاد اجتماعی شهرداری نتیجه می‌شود، اهداف، وظایف و مأموریت‌ها را برشمرد. ما در این مقاله قصد داریم ابتدا موضعی نظری در قبال این ایده اتخاذ کرده و محتوای نظری آن را آشکار سازیم. برای این کار سه رویکرد به این مسئله را در دستور کار قرار می‌دهیم. اول، نهادها به مثابه برآورده نیاز انسانی؛ دوم، بر ساختن نمونه‌های آرمانی از نهاد اجتماعی؛ و سوم، بررسی شرایط حضور هر نهاد در فضای نهادی. آنگاه کوشش می‌کنیم تا به صورت مصداقی و برشمردن وظایف عینی، بلکه به صورت کلی اهداف، وظایف و مأموریت‌ها را در شرایط شکل‌گیری نهاد اجتماعی شهرداری برشماریم. لیکن علی‌رغم تلاش برای طرح نظری مبحث، معتقدیم مباحث نهادگرایانه در علوم اجتماعی ایران سابقه‌ی چندانی ندارد و آنچه در اینجا آورده شده بیش از آنکه پاسخی به سؤال درباره‌ی چرایی و چگونگی تبدیل سازمان شهرداری به نهادی اجتماعی باشد، طرح

مسئله‌ای برای تأملات بیشتر در این باره است.

سه رویکرد به نهاد اجتماعی

گهلن^۱ به تبعیت از فردریش نیچه معتقد است: «موجود انسانی حیوانی ناتمام است که از نظر زیستی به صورت مناسبی برای کنار آمدن و فایق شدن بر جهان پیرامونش که در آن به دنیا آمده تجهیز نشده... و نیازمند دوره طولانی مدتی از جامعه‌پذیری برای کسب دانش و مهارت‌های لازم برای حضور در جهان است... گهلن مدعی است برای کنار آمدن موفقیت‌آمیز با زندگی، موجود انسانی، جهان فرهنگی‌ای را برای جایگزینی یا تکمیل جهان غریزی‌اش آفریده و حفظ می‌کند. این کامل نبودن است که تبیینی انسان‌شناسانه برای منشأ نهادهای اجتماعی فراهم می‌نماید» (ترنر، ۲۰۱۶، ۳۱). انسان در جهان پیچیده پیرامونش که برای زیستن در آن تکمیل نیز نشده برای کاهش پیچیدگی محیط پیرامونی دست به ایجاد نهادهای اجتماعی می‌زند تا پیچیدگی محیط در رابطه با خود را کاهش دهد. انسان موجودی با نیازهای نامحدود و امکاناتی محدود است که برای پاسخگویی به این نیازهای نامحدود گریزی از آفرینش نهادها ندارد. در حقیقت همان‌گونه که دورکنهیم (۱۹۸۲) نیز بیان نموده علت‌العلل وجود نهادها پاسخگویی به نیازهای انسانی است و اولین پرسشی که در مواجهه با یک نهاد و یا اندیشه تأسیس یک نهاد به میان می‌آید، این است که این نهاد به چه نیاز انسانی پاسخ می‌دهد یا قرار است پاسخ دهد؟

اگرچه جامعه‌شناسان بر این امر که نهادها برخی از نیازهای انسانی را پاسخ می‌دهند تا حدود زیادی توافق دارند اما معنای مفهوم نهاد و

ویژگی‌های اصلی آن از وضوح چندانی در جامعه‌شناسی و بین جامعه‌شناسان برخوردار نیست. همین مسئله سبب می‌شود صحبت از تبدیل سازمانی چون شهرداری تهران به نهادی اجتماعی پیش از روشن نمودن مراد از مفهوم نهاد امکان‌پذیر نباشد و اصولاً تلاش در جهت ایجاد و شرح مفهومی درباره نهاد اجتماعی مقدم بر هر بحث دیگری در رابطه با این موضوع باشد. یعنی در نخستین گام باید تعریفی دقیق از نهاد و مشخصات آن به دست آورد یا به بیان وبری نمونه‌ای آرمانی از آن ترسیم کرد تا در مراحل بعد از میزان انطباق سازمان موجود شهرداری با این نمونه آرمانی و فاصله‌ای که شهرداری موجود از نمونه آرمانی یک نهاد دارد، سخن به میان آورد. نگاه با استفاده از همین نمونه آرمانی است که می‌توان وظایف و مأموریت‌های شهرداری را در شرایط شکل‌گیری نهاد اجتماعی مشخص کرد.

همچنین یکی از مباحث مهم در نظریات نهادگرایی^۱ حضور نهاد در فضایی نهادی است؛ یعنی فضایی که نهاد با دیگر نهادهای موجود در جامعه تعامل نموده، بر آنها تأثیر گذاشته و از آنها تأثیر می‌پذیرد. دو دیدگاه درباره رابطه نهادها در فضای نهادی وجود دارد (نئو و اسکات، ۲۰۰۶: ۶۳) یکی دیدگاه دورکheim و پارسونز است که همه نهادها در جهت ایجاد تعادل در جامعه حرکت می‌نمایند و دیگری دیدگاه وبری و لومن^۲ که نهادها را در بهترین حالت، پدیده‌هایی جدا از یکدیگر می‌داند که اهداف خاص خود را دارند. این مقاله فرض دوم را به واقعیت نهادها در جامعه نزدیک‌تر دانسته و از آن تبعیت می‌نماید.

1. Institutionalism

2. Niklas Luhmann

تعاریف نهاد

پیش از پرداختن به هرگونه بحث دیگری در رابطه با نهاد، باید با تعاریف نهاد که از سوی جامعه‌شناسان مختلف ارائه شده است، آشنا شده و برای وارد شدن در بحث، یکی یا ترکیبی از این تعاریف را به عنوان تعریف خود از نهاد اختیار نماییم تا بتوان مباحث بعدی را بر پایه این تعریف استوار کرد. این بحث بالاخص از آن جهت اهمیت دارد که به قول «گای پیترز» مفهوم نهاد به‌طور بی‌در و پیکری در علوم سیاسی و جامعه‌شناسی به‌کار گرفته شده است (پیترز، ۱۳۸۶: ۵۳).

دورکهایم جامعه‌شناسی را علم مطالعه نهادهای اجتماعی می‌داند (دورکهایم، ۱۹۸۲). برای او نهاد پدیده‌ای است که از به‌هم پیوستن فعالیت‌های انسانی شکل گرفته و از مجموعه نمادهای شناختی و اخلاقی که کنش را در قالب الگوهای فزاینده از رفتار فردی ثابت می‌کنند تشکیل شده است. بنابراین، او نهادها را پدیدارشنونده می‌داند که در چرخه زندگی گروه‌های انسانی شکل می‌گیرند. یک‌بار که به وجود آمدند تبدیل به منابعی می‌شوند که نسبت به فرد جنبه خارجی داشته و موجب تنظیم نمودن رفتارهای انسانی و ثبات بخشیدن به ساختار اجتماعی می‌گردند (مایر و راون، ۲۰۰۶: ۳۴).

ویلیام گراهام سامنر^۱ معتقد بود که نهاد متشکل از یک مفهوم (ایده، دکترین) و یک ساختار است. ساختار حول مفهوم شکل گرفته و ابزارهایی را برای واقعی نمودن مفهوم در جهان واقعیت‌ها و کنش‌ها ایجاد می‌نماید به‌گونه‌ای که در خدمت علایق انسان در جامعه باشد. بنابراین سامنر اگرچه بیان می‌نماید که نهادها می‌توانند پدیدارشنونده یا

وضع شده^۱ باشند اما برخلاف دورکهم تأکیدش بر وضع است. در واقع او معتقد است که هیچ ساختار اجتماعی‌ای - چه پدیدارشنونده باشد و چه وضع شده - نمی‌تواند به صورت کامل نهادمند شود مگر اینکه منافع نخبگان قدرتمند را تأمین نماید.^۲ البته سامنر آگاه بود که منافعی که به وسیله کنشگران دارای قدرت تعقیب می‌شود اگر خواهان آن هستند که ظهور نمادی بیابد، باید با ارزش‌های اصلی و مشخصات هنجاری جامعه - به بیان سامنر - عرف‌ها هماهنگ باشد. بنابراین فرایند نهادسازی از دید او تابعی از مشروعیت و قدرت است.

آرتور استینچکام^۳ در راستای تعریف سامنر معتقد است: نهاد، ساختاری است که در آن مردم قدرتمند به برخی ارزش‌ها و منافع متعهد می‌شوند. چارلز هورتون کولی همانند دورکهم، نهادها را به عنوان سیستم‌های نمادینی که از کنش‌های متقابل انسانی پدیدار می‌شوند، تعریف می‌نماید و می‌نویسد فرد همواره هم علت و هم معلول نهاد است. اورت هاگز^۴ همانند سامنر عناصر سیاختاری نهادها را به عنوان ابزارهایی برای واقعی نمودن چیزی که نمادین شده است، می‌نگرد.... بدین ترتیب، نهادها رفتار انسانی را به گونه‌ای غیر مستقیم و با عضویت

1. Enacted

۲. البته باید به این نکته توجه داشت که علی‌رغم تأثیر نخبگان قدرتمند بر شکل‌گیری نهادها، ممکن است به مرور زمان تغییراتی در ساختار نهادی حاصل شود و منافع طراحان نهادها و قدرتمندانی که نهاد سهمی در تأمین منافع آنها داشته است، بر اثر این تحولات به شکل اولیه تأمین نشود. از سوی دیگر نظریه‌های طراحی و تحول نهادها حتی در این ایده که نهادها طراحی‌شان دقیقاً تأمین‌کننده منافع قدرتمندان است، تردید می‌کنند. این ایده برآمده از رویکرد انتخاب عقلانه به نهادهاست که آنها را حاصل انتخاب عقلانی قدرتمندان می‌داند و بالاخص تطبیق آن با نهادهایی که در فرایندی تاریخی شکل می‌گیرند، دشوار است. (برای بحث تفصیلی در این خصوص نگاه کنید به: Pearson, 2004).

3. Arthur Stinchcombe

4. Everett Hughes

عاملان فردی در یک حوزه مشترک نهادی شده‌ای از گفتمان و نه با هنجارهای خارجی به صورت مستقیم تنظیم می‌کنند (مایر و راون، ۲۰۰۶: ۳۴).

تدرستاین وبلن نهادها را روش‌های ویژه‌ای برای نظم دادن به زندگی و روابط انسان‌ها می‌داند. او تکامل ساختار اجتماعی را فرایندی از انتخاب‌های طبیعی نهادهای اجتماعی در نظر گرفته و پیشرفتی را که در نهادها روی داده و می‌دهد. پیامد انتخاب طبیعی مناسب‌ترین عادت‌ها و اندیشه‌ها، و نیز نتیجه فرایند تطابق اجباری با محیطی می‌داند که همراه با رشد جامعه و با تغییر و دگرگونی نهادهای اجتماعی که افراد تابع آنها هستند، تغییری دوباره پیشرفت دارد (وبلن، ۱۳۸۶: ۲۰۹). وبلن نهادها را به عنوان عادت‌های بسیار متداولی از اندیشه در یک اجتماع معین در نظر می‌گیرد که می‌توان آنها را با موضوعات فرهنگی مقایسه کرد (Djelic, 2010: 25). تالکوت پارسونز در نوشته‌های اولیه‌اش و بعدها در نظریه کنش خود نهادهای اجتماعی را به عنوان سیستم‌های هماهنگ‌کننده کنش‌های متقابل انسانی که نتیجه آن اقتدار اخلاقی ارزش‌ها و قواعد رفتار است، تعریف می‌نماید. اقتدار اخلاقی و ارزش‌ها و هنجارها که نسبت به فرد جنبه خارجی دارد از طریق نهادی شدن درونی شده و باعث به وجود آمدن ساختار باثباتی از روابط اجتماعی می‌شود (مایر و راون، ۲۰۰۶: ۳۵).

ریچارد اسکات^۱ نهادهای اجتماعی را به عنوان ساختارهای تنظیم‌کننده، هنجاری و شناختی و فعالیت‌هایی که ثبات و معنا را به رفتار اجتماعی می‌دهند، تعریف کرده است (Ibid: 26). تعریف مارچ و اولسن مبنی بر اینکه «نهادها فهرست‌های آماده‌ای از رویه‌ها دارند و برای

انتخاب از میان آنها از قواعدی استفاده می‌کنند» (پیترز، ۱۳۸۶: ۵۳) نیز به نوعی ثبات بخشی و تنظیم‌کنندگی مدنظر اسکات را می‌رساند. مهم اینکه نهادها «اعضای خود را وارد به رفتاری می‌کنند که حتی ممکن است منافع شخصی آنان را به خطر اندازد» (پیترز، ۱۳۸۶: ۵۴). این تعریف یک پیامد بسیار مهم دارد و آن هم نشان دادن «منطق مناسب بودن» به جای «منطق پیامدی» است. یعنی «اگر نهادی در تأثیرگذاری بر رفتار اعضای اش مؤثر باشد، اعضا درباره اینکه آیا کاری با هنجارهای آن سازمان هم‌نواست یا خیر، بیشتر می‌اندیشند تا درباره اینکه پیامدهای آن عمل برای خودشان چه خواهد بود» (پیترز، ۱۳۸۶: ۵۴).

داگلاس نورث نهاد را به عنوان قواعد بازی تعریف کرده است (Op.cit, 2010: 25). «نهادها قوانین بازی در جامعه‌اند، یا به عبارتی سنجیده‌تر قیودی هستند وضع شده از جانب نوع بشر که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شکل می‌دهند. نهادها با در اختیار نهادن ساختارهایی برای زندگی روزمره، عدم اطمینان را کاهش می‌دهند.... نهادها از طریق تأثیرگذار کردن بر هزینه‌های مبادله و تولید، عملکرد اقتصادها را تحت تأثیر قرار می‌دهند. نهادها و دانش فنی به کار گرفته شده، توأمان هزینه‌های معاملاتی و هزینه‌های تبدیل (تولید) یعنی هزینه‌های کل را تعیین می‌کنند» (نورث، ۱۳۷۷: ۲۳-۲۱). شپسلی^۱ نهاد را به عنوان ساختاری از همکاری که هزینه مبادلات را به صفر رسانده، فرصت‌طلبی عاملان را کاهش داده و امکان دستیابی به بهره را از طریق همکاری افزایش می‌دهد، در نظر گرفته است (Op.cit: 25) گریف^۲ نهادها را به عنوان سیستم‌هایی از قواعد، هنجارها، اعتقادات و سازمان‌ها می‌داند

1. Shepsle

2. Greif

که در کنار هم نظمی از رفتار اجتماعی را تولید می‌کنند (Op.cit: 26). از آنجا که در ادبیات جامعه‌شناسی برخی جامعه‌شناسان مفهوم نهاد و سیستم را تقریباً معادل هم به کار برده‌اند، می‌توان یکی از تعاریف مهم نهاد را از نظریه سیستمی نیکولاس لومن استخراج کرد (همان: ۷۱-۵۴). لومن معتقد است هنگامی که کنش‌های چند فرد از طریق کدهای نمادین از قبیل لغات یا سایر روش‌های بیان مسائل به یکدیگر متصل شوند یک سیستم - نهاد اجتماعی تشکیل خواهد شد (ترنر، ۲۰۰۳: ۵۴). به عبارت دیگر از نظر لومن نهاد مجموعه‌ای از افراد است که کنش‌هایشان از طریق کدهای نمادین به یکدیگر ارتباط یافته است. از نظر لومن همه سیستم‌های اجتماعی در یک محیط چندبعدی وجود دارند که به صورت بالقوه دارای پیچیدگی‌های بی‌پایانی است که یک سیستم باید با آنها روبه‌رو شود. برای ادامه حضور و بقا در یک محیط پیچیده، سیستم اجتماعی باید سازوکارهایی را برای کاهش پیچیدگی ایجاد نماید. در نظریه لومن، نهاد سازوکاری است که باعث کاهش پیچیدگی محیط در ارتباط با سیستم می‌شود. محیط از نظر موارد زیر دارای پیچیدگی است و هریک از سازوکارها در تلاش برای کاهش این پیچیدگی‌ها هستند: (۱) بعد زمانی؛ (۲) بعد مادی و (۳) بعد نمادین (همان: ۵۴).

جوهرانس آرپلینن^۱ در مقاله خود با عنوان «منشأ نهادهای اجتماعی» با استفاده از تعمیم ایده تعادل کامل خرده‌بازی^۲ در نظریه بازی نهاد را این‌گونه تعریف کرده است: «نهاد، مجموعه‌ای از انتظارات فردی به اشتراک گذارده شده درباره رفتار جمعی خودتحکیم‌بخش^۳ در یک موقعیت اجتماعی است» (Urpelainen, 2011: 218). در این تعریف رفتار

1. Johannes Urpelainen

2. Subgame-perfect equilibrium

3. Self-enforcing

جمعی خودتحکیم‌بخش رفتاری است که عمل به آن رفتار سبب تقویت خود رفتار می‌گردد. به عبارتی رفتار به خاطر خود رفتار انجام می‌شود و نه دستیابی به چیز دیگری. این معنا هنگامی که در مباحث لومن به مفهوم «موضوع فی نفسه شدن»^۱ می‌رسیم، وضوح معنایی بیشتری خواهد یافت.

ارپلین در همین مقاله وجوه اشتراک و افتراقی را برای تعاریف مختلف ارائه شده از نهاد از این تعاریف استخراج کرده است که تا حدود زیادی به ارائه یک دسته‌بندی از تعاریف پراکنده‌ای که از نهاد صورت گرفته، یاری می‌رساند. تقریباً تمامی تعاریف ارائه شده از نهاد بر نقش قواعد و محدودیت‌ها بر رفتار انسانی تأکید کرده‌اند. علاوه بر محدودیت‌های فیزیکی و تکنولوژیک بر رفتار فردی، رفتار انسانی به وسیله نهادهایی که اطلاعاتی را درباره و مشوق‌هایی را برای رفتار جمعی مناسب در موقعیت‌های اجتماعی مختلف فراهم می‌نمایند تنظیم شده و ساختار می‌یابد (Ibid). اما فراتر از این وجوه مشترک در تعاریف نهاد، تمایزات بین این تعاریف سبب شده تا بتوان سه دیدگاه متفاوت از نهاد را از یکدیگر مشخص کرد. اول، دیدگاه بسیاری از تاریخ‌نگاران و نظریه‌پردازان اقتصادی است که نهاد را به عنوان قواعد بازی نگریسته‌اند. بر اساس این دیدگاه، نهادها از نظر تحلیلی «بیرونی»^۲ و از نظر تجربی محدودیت‌های قابل مشاهده‌ای هستند که انتخاب‌های فردی را محدود می‌کنند (Ibid: 217). دوم، چهارچوبی مکمل است که درونی بودن و وابستگی نهادها را به اعتقادات فردی مشترک و خودتحکیم‌بخش برجسته می‌نماید. این چشم‌انداز که در علوم اقتصادی و سیاسی متداول

1. Self-thematization

2. Exogenous

است نهادها را نهایتاً «درونی»^۱ در نظر گرفته و بر منشأ اجتماعی آنها تأکید می‌نماید.

چشم‌انداز سوم، به نهادها در جامعه‌شناسی یافت می‌شود. جامعه‌شناسان ماهیت مسلم پنداشته شده نهادها و فرایند برون‌فکنی‌ای را که سبب می‌شود الگوهای ثابت رفتاربخشی از واقعیت عینی شود، برجسته می‌نمایند. مهم‌ترین مشخصه قابل ذکر این رویکرد، رد نمودن تمرکز صرف بر افراد به عنوان بخش اولیه تحلیل و تأکید بر ماهیت ثابت و معلولی رفتار نهاده شده است.

اگرچه تقسیم‌بندی فوق از سوی آرپلینن عاری از اشکال نیست و به نظر می‌رسد بعضی از تعاریف ارائه شده در چهارچوب جامعه‌شناسی از نهاد را که در همین بخش به آنها اشاره شد نادیده گرفته است، اما اگر از تقسیم‌بندی رشته‌ای از صورت‌نظر کنیم می‌توان تعاریف ارائه شده پیرامون نهاد را فارغ از اینکه در چهارچوب علوم سیاسی یا جامعه‌شناسی باشد در همین سه دسته کلی خلاصه کرد.

برساختن تعریفی برای نهاد

در جهت ادامه مسیر و یافتن تعریفی از نهاد که بتوان از آن در برخورد با موضوع شهرداری به منزله نهادی اجتماعی استفاده کرد، دو استراتژی در رابطه با تعاریف ارائه شده از نهاد، وجود دارد. نخست، انتخاب یکی از تعاریف و حذف سایر تعاریف ارائه شده و استخراج ویژگی‌های یک نهاد اجتماعی از آن تعریف. دوم، ترکیب عناصر غیرمتناقض در تعاریف مختلف و برساختن تعریفی از نهاد که در برگیرنده ویژگی‌های اصلی این موضوع دیرین جامعه‌شناسی باشد. استراتژی دوم به نظر می‌رسد

راهگشاتر بوده و عناصر مهم کمتری را از نظر دور می‌دارد. این استراتژی به میزان زیادی به روش نمونه آرمانی ویر نزدیک می‌شود؛ یعنی یک ابزار اندازه‌گیری در اختیار ما قرار می‌دهد که در عین آنکه در جهان واقعی وجود خارجی ندارد اما امکان سنجش نهادهای واقعی در جهان اجتماعی با آن را امکان‌پذیر می‌سازد. بنابراین ما استراتژی دوم را جهت ادامه مسیر برمی‌گزینیم. اما پیش از ارائه تعریف خود از نهاد، ویژگی‌های استخراج از تعاریف ارائه‌شده را می‌توان به صورت زیر و ذیل دو عنوان کلی برشمرد. یک دسته از ویژگی‌های نهاد به کارکردهای آن ارجاع دارند. از این منظر، نهاد تسهیل‌کننده مشارکت، تسهیل‌کننده اعتماد، کاهش‌دهنده هزینه مبادله، تضمین‌کننده اجرای وعده‌ها، درازمدت‌کننده افق دید کنشگران، برآورده‌کننده یک نیاز و کاهش‌دهنده پیچیدگی محیط است.

اما هر نهادی که بخواهد کارکردی داشته باشد، باید راهی برای بقا و قدرتمند بودن خود نیز در پیش بگیرد. از این منظر، دارا بودن یک ابزار ارتباطی، ذوب‌کردن قواعد و نقش‌ها در ارزش‌های دیرین انسانی، استقلال از سایر نهادها جهت مقاومت در برابر تنش‌های محیطی، خودتحکیم‌بخشی، دارا بودن سطحی از تقسیم کار و مناسب‌کننده که بازتولید انرژی عاطفی و شناخت لازم از قواعد و ساختار نهاد را امکان‌پذیر می‌کنند، از ملزومات نهاد است. اگر به تعریف مارچ و اولسن رو کنیم، می‌توانیم «منطق مناسب بودن» را نیز یکی از استلزامات نهاد بدانیم. کنشگران درون نهاد باید از سر هم‌نمایی با ارزش‌های نهاد و نه از سر منافع‌شان در هم‌نمایی با نهاد، قواعد آن را اجرا کنند. البته این ویژگی بسیار ایدئال است. به این ترتیب، زمینه برای ارائه تعریفی از نهاد فراهم می‌شود.

«نهاد مجموعه‌ای از انتظارات فردی به اشتراک گذاشته شده درباره کنش جمعی خودتحکیم‌بخش در یک موقعیت اجتماعی است که به یک یا چند نیاز در درون جامعه پاسخ گفته و دارای ابزار ارتباطی خاص خود برای برقراری روابط در درون و بیرون از ساختار خود بوده و اهداف، قواعد و سنت‌ها درباره اینکه کارها در درون آن چگونه باید انجام بگیرد با ارزش‌ها اشباع شده است. نهاد به کمک ابزار ارتباطی، اشباع ارزشی و انتظارات فردی مشارکی که میان کنشگران ایجاد می‌نماید، خصیصه هماهنگ‌کننده بودن دارد و فایق آمدن بر مسئله هماهنگی برای کنش جمعی را تسهیل می‌سازد».

شاید بتوان بخش انتهایی تعریف فوق را که از مباحث سلزنیک^۱ (مایر و راون، ۲۰۰۶: ۳۷) درباره نهادسازی سازمان‌ها اخذ شده است، به عنوان تفاوت اصلی سازمان با نهاد در جامعه‌شناسی بیان کرد.

نهاد مناسب

تعریفی که در بالا ذکر شد در برگیرنده تمامی نهادها فارغ از مناسب یا نامناسب بودن آنها در ارتباط با پیچیدگی‌های محیطی است. اما نهاد مناسب، نهادی است که بتواند پیچیدگی‌های محیط پیرامونی خود را به طرق مختلف کاهش داده و بدین ترتیب در محیط نهادی بقا یابد. در حقیقت می‌توان ویژگی‌های نهاد را به دو دسته تقسیم کرد: ویژگی‌هایی که همه نهادها از آن برخوردار بوده و در تعریف نهاد گنجانده شده است؛ و ویژگی‌هایی که یک نهاد جهت استمرار حضور خود در فضای نهادی باید از آن برخوردار گردد. به میزانی که نهادی این ویژگی‌ها را

نداشته باشد بیشتر در معرض پیچیدگی‌های محیطی و تضادهای درون‌نهادی در بین افراد درون نهاد و تضادهای برون‌نهادی با سایر نهادهای موجود در فضای نهادی قرار می‌گیرد.

نکته دیگر اینکه نهادها الزاماً موجودیت‌های عقلانی یا در جهت خیر جمعی نیستند. بنابراین به صرف نهادی بودن یا تلاش برای نهادی کردن چیزی، نمی‌توان مطلوبیت را نیز مفروض گرفت. در ضمن، هر نهادی - چنانکه از تعریف آن بر می‌آید - بر مجموعه‌ای از ارزش‌های غایی بنا می‌شود و این ارزش‌ها می‌توانند محل مناقشه باشند و مطلوبیت آنها برای همه کنشگران نهادی پذیرفته شده نباشد. همچنین، نهادها اگرچه به نیاز یا نیازهایی پاسخ می‌گویند، اما اینکه به نیاز چه کسانی پاسخ می‌گویند نقش تعیین‌کننده‌ای در سرنوشت آنها دارد. لذا در تبیین نهاد مناسب باید به مجموعه‌ای از عوامل اشاره کرد.

نهادها باید به نیازها پاسخگویند و نهاد مناسب باید در خصوص تناسب نیازی که پاسخ می‌گوید، اجماع اکثریت کنشگران مرتبط با خود را به همراه داشته باشد. در این فرایند باید توجه داشت که تعریف نیاز یکبار برای همیشه صورت نمی‌گیرد و نیازها نیز برای گروه‌های مختلف ثابت نیستند. نیازها بسته به موقعیت و ویژگی‌های صاحبان نیاز تعریف می‌شود. لذا تعریف نیاز و حصول اجماع در خصوص آن می‌تواند همواره وجود داشته باشد و نیازها دستخوش تغییر گردد. لذا هدف‌گذاری نیازهای مناسب برای پاسخگویی و تضمین سازوکارهایی برای بازنگری در تعریف نیازها از شرایط نهاد مناسب است.

پاسخگویی به نیازها به پشتوانه ارزش‌های حامی نهاد صورت می‌گیرد. این ارزش‌ها نیز در شرایطی که در برابر بحث عمومی درباره آنها گشوده باشند، می‌توانند در معرض بازنگری قرار گیرند. محتوای

ارزش‌ها نیز همواره می‌تواند بازتعریف شود. البته به میزانی که ارزش‌ها به ارزش‌هایی غایی نزدیک باشند، محتوای آنها ثبات بیشتری خواهد داشت.

نهاد مناسب به پشته‌واره ارزش‌هایی که حامی آن هستند. ابزارهای ارتباطی خود، منطق مناسب بودن و انتظارات به اشتراک گذارده شده، که با عناصر سخت‌افزاری و سازمانی همراهی می‌شود، شرایطی برای تسهیل مشارکت کنشگران در برآوردن نیاز فراهم می‌کند. اعتماد آنها به یکدیگر و سایر کارکنان جاری درون نهاد را تسهیل کرده، هزینه تعامل و مبادله در بستر متأثر از نهاد را کاهش داده و افق دید کنشگران فعال در بستر نهادی متأثر از خود را گسترده می‌سازد. پیامد قائل شدن به وجود نهادهایی که کارآمد و عملانی هستند، این است که نهاد می‌تواند افق دید کنشگران مرتبط با آن را گسترده‌تر نموده و یا مشارکت آنها در فرایندهای نهادی و اعتمادکردن را تشوار سازد. نهادهای محدود و تحت شرایط خاصی می‌توانند نهاد مناسب به این معنای خاص باشند.

ابزار ارتباطی نهادها باید «موضوع فی‌نفسه» شود تا نهاد را از یک سیستم باز که در برابر تنش‌های محیطی آسیب‌پذیر است به یک سیستم بسته تبدیل نماید. «موضوع فی‌نفسه شدن» برآمده از نظریه نیکلاس لومن است. ابزار ارتباطی نهاد برای بقا و دوام نهاد باید به موضوعی برای خودش بدل شود، نه آنکه موضوعیت وجودی‌اش برای چیز دیگری باشد. داوری در خصوص مورد نهاد و بررسی عملکرد آن باید بر اساس رسانه و ابزار ارتباطی آن صورت گیرد. این بحث به نوعی ادامه مباحثه درباره انفکاک منطق و ساختار نهادها از یکدیگر و جلوگیری از مداخله منطق نهادها در یکدیگر است. برای مثال، نهادهای مولد علم باید بر اساس منطق شناخت و ارزش‌های مربوط به آن داوری شوند و اگر به

طور کلی فارغ از این ارزش‌ها و بر اساس رسانه‌هایی که در بقیه نهادها فعال‌اند داوری شوند، دچار اختلال کارکردی می‌شوند. این بدان معنا نیست که هیچ ارتباط معناداری میان رسانه و موضوع هر نهاد با نهادهای دیگر وجود ندارد، اما منطق و «موضوع فی‌نفسه» هر نهاد نباید توسط بقیه نهادها استعمال شود. نهادها در شرایط تحقق این وضعیت می‌توانند کارکردهای نهاد مناسب بودن را ایفا کنند.

بررسی دو نمونه تجربی از نهادسازی

دورکهم (۱۹۱۱) در سخنرانی خود درباره شکل‌گیری و تکامل آموزش ثانویه در فرانسه ساروکارهایی را که سبب پدیدار شدن دانشگاه پاریس شده بررسی کرده است (مایر و واون، ۲۰۰۳: ۳۶). اگرچه دورکهم نهادها را دارای فرایندی از پدیدارشدگی می‌داند در این سخنرانی او به نظر سامنر در رابطه با نهادها نزدیک شده و نهادسازی را از نظر وضع نمودن نهادها تحلیل کرده است. با صرف نظر کردن از جزئیات بحث دورکهم ابعاد چهارگانه تحلیل دورکهم را ارائه می‌کنیم.

ابعاد چهارگانه تحلیل دورکهم بسیار ارزنده است. نخست، شرایط سیاسی، اقتصادی و جمعیت‌شناختی سبب پدیدارشدن یک نیاز در جامعه می‌شود. دوم، افرادی در جامعه هستند یا ایجاد می‌شوند که منافع مادی، سیاسی یا ذهنی در برآورده نمودن این نیاز پدیدار شده در جامعه دارند. در شروع حرکت برای ایجاد نهادی همچون دانشگاه پاریس، عامل منافع فردی و گروهی از اهمیت خاصی برخوردار بود. به عنوان مثال منافع دانش‌آموزان از یک‌سو و منافع گروه معلمان و پاپ‌ها از سوی دیگر. هم منافع مادی و هم منافع ذهنی در آنچه کنشگران انجام دادند، مؤثر بود. یعنی مثلاً گروه معلمان هم به دنبال دفاع از رفاه جمعی خود بودند که

کاملاً منفعتی مادی است و هم حول این اعتقاد مشترک گرد آمده بودند که دانش سکولاری که آنها برای تدریس آماده کرده‌اند، ارزشمند است. کنش گروهی آنها و رفاه جمعی‌شان در یک علاقه یا منفعت ذهنی مرکزی ریشه داشت (همان: ۳۷).

سوم، این افراد که دارای منافع مادی و ذهنی مشترکی هستند بر اثر ارتباط و تماس با یکدیگر به علایق و منافع مشترک خود پی برده و وارد یک کنش سیاسی می‌شوند. این منافع مادی و معنوی که مکمل و تقویت کننده هم بودند از طریق یک کنش سیاسی که در آن قدرتمندترین مسلط شد، تفسیر گردید و بنابراین موقعیتی باثبات را برای توسعه بیشتر ساختاری و هنجاری دانشگاه به وجود آورد.

توسعه ساختاری و هنجاری و پیچیده شدن الگوهای فعالیت با توافقات و نوآوری‌ها همراه شد. برای مثال توسعه ساختاری دانشگاه پاریس از توافق سازمان صنفی و حکمرانان و ابداع دانشکده‌ها و کالج‌ها به وجود آمد. همچنین هنجارهایی که زندگی روزانه دانشگاهی را نظم می‌داد و محتوای سرفصل‌های درسی دانشگاهی هم توافقی بود و هم ابداعی. برای مثال بخش مناسبی از آنچه تدریس می‌شد - اما نه همه آن - برای مدتی در مدارس کلیسایی تدریس شده بود در حالی که قواعدی که شکل‌گیری سیاست‌های آکادمیک را در دانشکده‌ها و کل دانشگاه کنترل می‌کرد، قبلاً در سایر اصناف، سابقه بروز نداشت.

در مرحله چهارم که در حقیقت مرحله‌ای پس از شکل‌گیری یک نهاد است، آن نهاد با موضوع بقا در محیط اجتماعی روبه‌رو می‌شود. دانشگاه باقی ماند زیرا به اندازه کافی با محیط خود به خوبی منطبق شد، با تمایلات دانشجویان و خانواده‌هاشان هماهنگ بود، به وسیله ابزارهای اقتصادی طبقات تجاری‌ای که به صورت روزافزون متمدن می‌شدند

تغذیه می‌شد، و به منافع موقعیت پاپ و بعدها دولت در حال توسعه خدمت می‌کرد. در واقع آنچه نیاز بود و خواسته می‌شد به خوبی با آنچه آموزگاران تهیه کرده بودند، منطبق بود که خود پایه مهمی برای قدرت در حال توسعه آنها بود.

اجازه دهید یکبار دیگر تأکید کنیم که دورکهم در تطابق با سامنر با مسئله شکل‌گیری نهاد به صورت کنشی نیست‌مندانه و نه فرایندی از پدیدارشدن برخوردار می‌نماید. هنجارها در دوره زندگی روزانه تکامل پیدا می‌کنند، اما در یک قالب نهادی مکان‌مند می‌شوند. طراحان ممکن است اشکال نهادی یا قواعد وضع شده به صورت رسمی را از سایر قلمروهای نهادی به عاریت بگیرند اما آنها از طریق کنش نیست‌مندانه این ابزارهای عاریتی را در مکانی جدید قرار می‌دهند.

می‌توان مراحل متوالی زیر را که تعمیمی از بحث دورکهم درباره شکل‌گیری نهادی چون دانشگاه پاریس است، استخراج نمود: (۱) شرایط سیاسی، اقتصادی و جمعیت‌شناختی؛ (۲) ایجاد نیازی خاص؛ (۳) تعامل و تماس افراد دارای منافع در برآوردن نیاز و پی‌بردن به منافع مشترک؛ (۴) تشکیل ساختاری از روابط؛ (۵) ایجاد مراسم و تقسیم کار در این ساختار و ۶. ایجاد نهاد.

برآمدن صلیب سرخ به عنوان نمونه‌ای از نهادسازی در دنیای مدرن نیز تجربه مهمی است. هنگامی که در سال ۱۸۶۴م ژن هنری دونان^۱ به همراه انجمن حمایت عوام شهر ژنو پایه‌های سازمان بین‌المللی صلیب سرخ را بنا می‌گذاشت، گمان نمی‌کرد که این سازمان در قرن بعد به یکی از بزرگ‌ترین نهادهای بشری در خدمت‌رسانی به انسان‌ها در سراسر جهان تبدیل گردد. اما شیوه تبدیل شدن این سازمان به نهادی اجتماعی

به ما در فهم چگونگی شکل‌گیری و بقای یک نهاد یاری می‌رساند. با استفاده از مفاهیم اخذ شده از نظریات مختلف پیرامون نهاد که در بخش پیشین بدان‌ها اشاره شد به شکل‌گیری این نهاد اجتماعی، نظری دوباره می‌اندازیم.

صلیب سرخ نیز همانند هر نهاد دیگر در بدو امر برای پاسخگویی به یک نیاز، پدیدار شد: کمک به آسیب‌دیدگان و مجروحان جنگ، نیازی که اهمیت پاسخگویی به آن را هانری دونان درک کرد. او سپس اهمیت پاسخگویی به این نیاز را با اطرافیان خود طرح کرد و افرادی نیز که دارای منافع ذهنی در پاسخگویی به این نیاز بودند، با او همراه گردیدند؛ یعنی نهاد تصور شده ایده بیان آرپلین فعال شد و از موقعیت یک نهاد تصور شده به قلمرو نهادی وضع شده پای گذارد. دونان و گروه کوچک‌اش توانستند در آن برهه زمانی بیش از ۵۰۰۰ نفر از مجروحان جنگی را نجات دهند. اما عدم توسعه یک نهاد و در نظر نگرفتن افق‌های بلندمدت سبب می‌شود که در کوتاه‌مدت و پس از برآورده شدن نیازی که آن نهاد در مقطعی زمانی برای پاسخگویی بدان فعال شده است، نهاد از بین برود. چیزی که سبب ادامه استمرار نهاد کوچک اولیه دونان شد این بود که او با طرح پیشنهاداتی در یک کتاب خاطرات، حوزه مخاطبان ایده خود را گسترش داد و در واقع خود را با افرادی که اهمیت پاسخگویی به این نیاز را در زمان‌ها و مکان‌های مختلف درک کرده بودند، مرتبط کرد و نهاد تصور شده در ذهن خود را که در مقطع زمانی کوتاهی تبدیل به نهادی وضع شده گردیده بود، با گسترش در اذهان دیگران به عنوان بهترین راه برای پاسخگویی به نیازی که عده دیگری نیز اهمیت پاسخگویی به آن را درک کرده بودند آن را به صورت واقعی و با

افق دیدی بلندمدت وضع نمود.

پس از وضع نهاد، اکنون نهاد باید پیچیدگی‌های محیط پیرامونی خود را تقلیل دهد. به این منظور در وهله نخست رسانه‌ای ارتباطی برای برقراری ارتباط بین اعضای خویش ایجاد کرد. این رسانه انسانیت بود و بازتابی کردن^۱ این رسانه یعنی «انسانیت برای انسانیت» خود باعث قدرت بیشتر این نهاد گردید و قلمرو نهادی آن را از سایر نهادهای موجود در فضای نهادی مستقل نمود. این استقلال سبب شد تنش‌های محیطی که سایر نهادها را در انقلاب‌ها، جنگ‌ها و سایر تغییرات اجتماعی تحت تأثیر قرار می‌دهد به این نهاد منتقل نشده و فارغ از تغییرات سیاسی، اقتصادی و فرهنگی در درون جوامع، این نهاد به حیات خود ادامه دهد. همچنین این ابزار ارتباطی خود وسیله‌ای برای بررسی عملکرد این نهاد گردید. آنچه لورن آن را «موضوع فی نفسه بودن» می‌خواند، میزان موفقیت صلیب سرخ در میزان موفقیت این نهاد برای گسترش و ارائه خدمات انسان‌دوستانه در جهان است؛ یعنی ارزیابی عملکرد این نهاد با توجه به ابزار ارتباطی خود صورت می‌گیرد و نه ابزار ارتباطی سایر نهادها. به عنوان مثال میزان عملکرد موفق صلیب سرخ با پول که ابزار ارتباطی اقتصاد است یا با قدرت که ابزار ارتباطی سیاست است ارزیابی نمی‌شود، و همین امر یکی از عوامل تقویت بیشتر این نهاد و ماندگاری آن است. همچنین این نهاد افق‌های دید را نیز گسترش داد؛ یعنی نگاه خود را از نگرستن به یک مورد خاص همچون کمک به مجروحان نبرد بین فرانسه و اتریش فراتر برد و کمک به انسانیت در سراسر جهان را در دوران‌های آینده در دستور کار خود قرار داد. معنای دیگر بلندمدت کردن افق دید در این مورد، قابل اعتماد شدن هدف

فعالیت و امکان‌پذیر شدن برنامه‌ریزی کنشگران بر مبنای انتظارات مشترکشان از نهاد است. این انتظارات مشترک دارای ثبات تقریباً خدشه‌ناپذیری است. در ضمن، این نهاد خودتحکیم‌بخش است، یعنی هر بار که صلیب سرخ به مأموریتی می‌پردازد و در آن موفق است، ارزش‌ها و رویه‌های نهادی خود را تقویت و تحکیم می‌کند. صلیب سرخ، اعتماد را در بین اعضای درون خود گسترش داده و مشارکت در راستای اهداف خود را تسهیل نموده است. یعنی هر داوطلب عضویت در این نهاد فارغ از هر عقیده دینی، سیاسی یا اقتصادی می‌تواند به راحتی به عضویت این نهاد درآید و می‌تواند با هر میزان داریی در بهبود وضعیت آن مشارکت داشت.

شهرداری به منزله نهاد اجتماعی

با در نظر گرفتن تمامی مطالب فوق، اکنون از آسمان نظر بر زمین عمل می‌رسیم و تلاش می‌نماییم که با استفاده از مطالب و مفاهیم تئوریک طرح شده، به موضوع «شهرداری به مثابه نهاد اجتماعی» بپردازیم. تعریف نیاز: در وهله نخست، شهرداری اگر خواهان تبدیل شدن به نهادی اجتماعی است باید مشخص شود که قرار است به کدام نیاز مغفول مانده پاسخگوید. طبیعتاً شهرداری با مجموعه‌ای از نیازها در حوزه شهر سر و کار دارد اما در جهت تبدیل شدن به نهاد، باید یکی از اصلی‌ترین نیازها انتخاب گردد و سایر نیازها در ذیل این نیاز اصلی و در راستای برآورده شدن آن تعریف شود. برای مشخص کردن این نیاز، هم‌فکری و رایزنی با شهروندان، محققین و مسئولین شهری از اهمیت بالقوه‌ای برخوردار است. آنچه پیشنهاد ما در رابطه با این موضوع است، مفهوم «حقوق شهروندی» می‌باشد. به عبارت دیگر شهرداری در شرایط

شکل‌گیری نهاد اجتماعی نهادی است که خواهان پاسخگویی به حقوق شهروندی شهروندان می‌باشد. بنابراین در صورت پذیرش پاسخگویی به این نیاز به عنوان وظیفه نهاد شهرداری، تعریف دقیق این حقوق از اهمیت پیشینی برخوردار است.

انتخاب ابزار ارتباطی: پس از گذر از مرحله تعریف نیاز باید ابزار ارتباطی متناسب با این نیاز برای برقراری رابطه بین افراد درون این نهاد اختیار شود. بیش از مشخص کردن دقیق آن نیاز اصلی که قرار است شهرداری به مسئله نهادی اجتماعی بدان پاسخ دهد، نمی‌توان به صورت دقیق از ابزار ارتباطی این نهاد سخنی به میان آورد زیرا نیاز و ابزار ارتباطی به شدت به یکدیگر وابسته‌اند. بر این اساس ما با مبنا قرار دادن پیشنهاد خود یعنی نیاز پاسخگویی به حقوق شهروندی به موضوع ابزار ارتباطی می‌پردازیم. حقوق شهروندی از این ویژگی برخوردار است که می‌تواند به عنوان ابزار ارتباطی نهاد نیز در نظر گرفته شود.

موضوع فی‌نفسه شدن: در مرحله بعد باید تلاش شود که این ابزار ارتباطی - در اینجا حقوق شهروندی - دارای دو ویژگی شود؛ یعنی موضوع فی‌نفسه شود و بازتابی گردد. با موضوع فی‌نفسه شدن ابزار ارتباطی، خود این ابزار که در اینجا حقوق شهروندی است موضوعی برای بررسی خود نیز می‌شود؛ یعنی بررسی عملکرد نهاد شهرداری با توجه به میزان موفقیت آن در پاسخگویی به نیاز شهروندی بررسی می‌شود. از سوی دیگر شهرداری باید این ابزار ارتباطی را بازتابی سازد؛ یعنی به رابطه X برای X تبدیل شود. اهمیت این مرحله در آن است که گذر از آن به شهرداری امکان استقلال از سایر نهادهای موجود در فضای نهادی را می‌دهد به گونه‌ای که تنش‌های محیطی ایجاد شده از سایر نهادها به این نهاد منتقل نشده و بقا و ماندگاری آن را در درازمدت

علی‌رغم تمامی تغییرات ممکن در سایر نهادها تضمین می‌نماید. این نهاد باید خود را از نهادهای سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و... جدا نماید که بازتابی شدن ابزار ارتباطی خود تا حدود زیادی این وظیفه را انجام خواهد داد. توجه به نمونه صلیب سرخ اهمیت این موضوع را نشان خواهد داد. رژیم‌های سیاسی گوناگون، ایدئولوژی‌های مختلف، فرهنگ‌های متفاوت در کشورهای مختلف جهان از بدو تأسیس این نهاد جابه‌جا شده‌اند و اگر قرار بود نهادی چون صلیب سرخ استقلال خود را از هر یک از این نهادها حفظ ننماید با جابه‌جا شدن آنها به دلیل وابستگی این نهاد به آنها، تنش‌های محیطی آنها به صلیب سرخ منتقل می‌شد و استمرار و بقاء آن را دچار اختلال می‌کرد. بازتابی شدن ابزار ارتباطی سیستم را از سیستمی باز که در برابر محیط و تنش‌های آن آسیب‌پذیر است، به سیستمی بسته تبدیل می‌نماید که تنش‌ها در آن کمتر تأثیرگذار خواهد بود. با توجه به طراحی نهادی صورت گرفته در ساختار بوروکراتیک ایران، و جایگاه متناقضی که شهرداری‌ها در آن قرار گرفته‌اند، بازتابی شدن شهرداری دشواری‌های بسیاری دارد.

بر مبنای معیارهای دورنی داوری شدن باید در نظر داشتن مفهوم موضوع فی‌نفسه شدن لومن، ارزیابی عملکرد نهادی چون شهرداری صرفاً به واسطه همان ابزار ارتباطی آن باید صورت پذیرد و نه ابزارهای ارتباطی سایر نهادها. این مسئله عمیقاً با تعریف نیاز و ارزش‌های غایی حمایت‌کننده نهاد شهرداری ارتباط دارد.

ایجاد مشروعیت درونی: یکی از ویژگی‌های اساسی نهادها مشروعیت است. یکی از عوامل اساسی مشروعیت‌زایی نهاد، وابستگی نقش‌های بلندپایه در یک نهاد به اعضای نهاد است. بنابراین شهرداری باید سازوکارهایی را برای انتخاب بدون واسطه اعضای شورای شهر

فراهم کرده و امکان عضویت در آن را برای تمامی شهروندان ایجاد نماید. این امر به میزان زیادی مشروعیت مورد نیاز یک نهاد برای استمرار را فراهم می‌کند.

تضمین‌کننده اجرای قاعده: شهرداری برای تبدیل شدن به نهادی اجتماعی باید اجرای قواعد خود را تضمین نماید و یکی از ابزارهای مهم برای این منظور آن است که قواعد و نقش‌های خود را در ارزش‌های غایی انسانی (دقت شود که سخن از ارزش‌های غایی انسانی است و نه ارزش‌های ایدئولوژیک و فرهنگی وابسته به زمان و مکانی خاص) ذوب نماید. این موضوع از آن جهت مهم است که سبب می‌گردد قواعد صرفاً به دلیل رعایت خود قواعد اجرا گردد. یعنی قواعد صلیب سرخ برای اعضای آن به دلیل ذوب شدن در ارزش‌های غایی انسانی است که مورد احترام است و نه ابزارهای نظارتی برای اجرای قواعد.

از سوی دیگر، تضمین اجرای قاعده به توانمندسازی سازمانی نیاز دارد. نهادها باید شرایط اجرای قاعده و تضمین جلوگیری از تخطی را فراهم آورند. بازسازی توان سازمانی به نحوی که شهرداری بتواند از پس پیچیدگی‌های مدیریت وضعیت دشوار زندگی شهری در ایران برآید، پیش‌شرط تضمین اجرای قاعده است.

تسهیل‌کننده مشارکت: شهرداری باید تمامی موانع سیاسی، اقتصادی و فرهنگی مشارکت افراد در خود را تعدیل نموده یا از بین ببرد. بنا بر نظر گرفتن صلیب سرخ این معنا و اهمیتش برای گسترش و استمرار یک نهاد مشخص می‌شود. تسهیل مشارکت نیازمند چند عامل است: بسط اعتماد، شفافیت عملکرد و بی‌طرفی. بسط اعتماد و شفافیت عملکرد با نفی فساد ارتباط دارد. شبکه عدالت مالیاتی^۱ پیشنهاد کرده است فساد

به طور گسترده تر به «فعالیتی که اعتماد عمومی به سلامت قوانین، سیستم ها و نهادهای حاکم بر جامعه را تضعیف می کند» تعریف شود (Zirnsak, Clarke & Feith, 2008: 23). این تعریف به خوبی با تلاش برای تعریف نهاد ارتباط برقرار می کند. از این منظر، یکی از اهداف و مأموریت های شهرداری برای تبدیل شدن به نهاد، مبارزه با فساد است. مطالعه ای در سطح ملی که در سال ۱۳۸۸ انجام شده و نشان می دهد مردم شهرداری را در صدر سازمان هایی می دانند که در آنها فساد رواج دارد. این گزارش نشان می دهد ۶۲/۶ درصد مردم معتقدند میزان فساد در شهرداری ها زیاد و خیلی زیاد است و از این جهت شهرداری در صدر فهرست ۲۳ سازمان بررسی شده قرار دارد (فاضلی، ۱۳۸۸: ۲۳).

نشان دادن بی طرفی با ارزش ریشه دار و غایی عدالت مرتبط است. باور به عدالت و بی طرفی شهرداری چگونه محقق می شود؟ برای پاسخ دادن به این سؤال، باید صورت های عدالت را مدنظر داشت. عدالت در چهار صورت توزیعی، رویه ای، تعاملی و اطلاعاتی قابل شناسایی است (برای بررسی تفصیلی تر صورت های عدالت نگاه کنید به: فاضلی، ۱۳۸۶). عدالت توزیعی ناظر بر عادلانه بودن توزیع منابع، عدالت رویه ای راجع به عادلانه بودن روال تصمیم گیری درباره تخصیص منابع، عدالت تعاملی ناظر بر شیوه تعامل فرادستان و فرودستان و رعایت شأن و جایگاه زیردستان. و عدالت اطلاعاتی دال بر آن است که مدیران و تصمیم گیران برای توجیه کردن تصمیم های خود، اطلاعات درست و قابل اتکایی به مردم ارائه می کنند (فاضلی، ۱۳۸۶: ۱۶۷-۱۶۵). همچنین تحقق ادراک عادلانه بودن اعمال شهرداری، نیازمند لحاظ شدن منافع همه ذی نفعان در اقدامات شهرداری است. به این ترتیب، تحقق عدالت نیازمند دیالوگی وسیع میان ذی نفعان است که در آن شهرداری نقش

میانجی را به عهده دارد و خود نیز مخاطب است.

بلندمدت کردن افق دید کنشگران: نتیجه انواع خاصی از ثبات است. ثبات اقتصاد شهری می‌تواند افق دید کنشگران برای مشارکت در حیات اقتصادی شهر را بلندمدت سازد و ایشان را به سرمایه‌گذاری تشویق کند. به همین ترتیب، بقیه انگیزه‌ها نیز برای بلندمدت‌نگری به نوع خاصی از ثبات نیاز دارند. در تعریف نهاد گفته شد که انتظارات به اشتراک گذارده شده یکی از وجوه مهم نهاد است. این انتظارات می‌تواند معنای بی‌ثباتی و حیات کوتاه‌مدت پدیده‌ها در شهر را به ذهن متبادر کند و ثبات و بلندمدت بودن را برای کنشگران متداعی سازد. از برنامه‌ریزی برای روکش آسفالت خیابان که به سرعت توسط سازمان یا بخش دیگری تخریب می‌شود، تا تغییرات نگاه و بی‌گاه در سیاست‌های زیست‌محیطی، مسکن یا حمل‌ونقل شهری، همگی می‌توانند تلقی ثبات و تداوم را در ذهن کنشگران تخریب کنند. اما مهم‌ترین وجه از پیدایش افق بلندمدت، به چگونگی تأمین منافع کنشگران در الگویی بادوام و توأم با تعریف قواعد مشخص بستگی دارد. شهرداری به شرط آنکه رویه‌های تأمین منافع خصوصی را دقیقاً مشخص کرده، بی‌طرفی خود را به اثبات رسانده و نشان داده باشند به دستگاه بوروکراتیکی مجهز هستند که قادر است بدون فساد قابل توجه این قواعد را در عین بی‌طرفی اجرا کند. آنگاه می‌تواند افق بلندمدتی از چگونگی تأمین منافع شهروندان ایجاد کند. در این حالت، امید می‌توان داشت که شهرداری‌ها بتوانند به کمک بلندمدت کردن افق دید کنشگران، مانع از آن شوند که شهروندان در وضعیت‌های متعدد ترجیح منافع فردی بر منافع جمعی قرار گیرند و از این طریق به حیات پایدار شهر آسیب برسانند. می‌توان استدلال کرد که رسیدن به چنین وضعیتی نیازمند اثبات تعهد شهرداری به مدلی از توسعه

پایدار است که در آن همه صورت‌های پایداری اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی، سیاسی و برنامه‌ریزی فرابخشی رعایت می‌شود (فاضلی، ۱۳۸۹).

جمع‌بندی

به نظر می‌رسد برای درک اهداف، وظایف و مأموریت‌های جدید مدیریت شهری در شرایطی که تلاش می‌شود نهاد اجتماعی شهرداری شکل بگیرد، تعریف مأموریت‌هایی از آن جنس که شهرداری در شرایط فعلی به آنها مأمور است، راهی به سوی شکل دادن نهاد شهرداری ندارد. مأموریت‌ها و اهداف شهرداری را باید بر مبنایی نظری و برآمده از تعریفی که برای نهاد اجتماعی ارائه می‌شود، استخراج کرد. این رویکرد می‌تواند میان شهرداری به مثابه سازمان و شهرداری به مثابه نهاد تمایز قائل شود و هم‌زمان تعاملات میان آنها را لحاظ کند. برای جمع‌بندی مباحث پیشین، یکی از راه‌ها بررسی تعامل میان شهرداری در این دو صورت خود است. شهرداری به مثابه سازمان وجود دارد و وجه سازمانی پیش شرط آن است که وجه نهادی به خود بگیرد. اما وجه سازمانی تنها شرط لازم است. از استدلال‌های ما بر می‌آید که شهرداری می‌تواند در این حالت نیز ویژگی‌هایی از نهاد را داشته باشد ولی نهاد نامناسبی باشد. برای مثال، شهرداری می‌تواند انتظارات به اشتراک گذاشته شده زیادی را شامل شود، اما این انتظارات به گونه‌ای نباشند که مدیریت شهری پایدار و خیر جمعی را در پی داشته باشند.

تبدیل شدن به نهاد اجتماعی، نیازمند مجموعه‌ای از فرایندهای اجتماعی، سیاسی، سازمانی و حقوقی است که ویژگی‌های نهاد مناسب را بر سازمان فعلی بار می‌کنند. در وجه اجتماعی، بدون باز شدن فضایی

برای مباحثه عمومی درباره حقوق شهروندی و برقراری دیالوگی میان ذی‌نفعان مختلف که بتوانند به صورت آزادانه - سازوکار آن می‌تواند موضوع بحث جداگانه‌ای باشد که توأم با ملاحظات عملی است - درباره حد و مرزهای حقوق و تکالیف شهروندی بحث کنند و از تشکیل چهارچوب‌هایی برای تضمین منافع مطمئن شوند، امکانی برای شکل‌گیری نهاد اجتماعی وجود ندارد. نهادها باید احساسی از عادلانه بودن را در افراد ایجاد کنند تا بتوانند بدون استفاده تام و خشن از قدرت، دوام بیاورند. مشارکت کنشگران در بازاندیشی درباره حقوق شهروندی، منافع هر گروه در تأمین این حقوق و شکل دادن به چهارچوب‌های تأمین آن، پیش‌شرط پیدایش احساس عادلانه بودن نهاد است.

احساس عادلانه بودن نهاد و حیانت از حقوق شهروندان در آن، به احساس تأثیرگذاری فرد در تصمیمات مدیریت شهری و پاسخگو بودن نیاز دارد. پیدایش چنین احساسی که می‌تواند سبب کارآمدی بیشتر «منطق مناسب بودن» شود، و میزان ذوب شدن فرد در ارزش‌های منتسب به نهاد را بیشتر سازد، فرایندی اساساً سیاسی است. شهرداری بدون وانهادن عمده مأموریت‌های فعلی‌اش و شاید با پذیرفتن مأموریت‌های دیگری، نیازمند بازسازی و توانمندسازی سازمانی و بازنگری در رویه‌های کاری است تا بتواند احساس عادلانه بودن و تضمین منافع پایدار شهروندان را ایجاد کند و به عنوان هماهنگ‌کننده بی‌طرف در تأمین منافع جمعی و رعایت منافع فردی عمل کند. در شرایطی که سازمان شهرداری در مظان فساد باشد، نظام بودجه‌ریزی شفاف نباشد، بهره‌وری سازمانی اندک باشد، و بقیه نواقص سازمانی بر آن فشار بیاورند، نمی‌تواند ملزومات نهادی شدن را داشته باشد. بو

