

مجموعه مقالات همایش علمی

# شهرداری به منزله نهاد اجتماعی

سید محمدهادی ایازی (رئیس همایش)

علی اصغر محکی (دبیر همایش)

مرتضی خسروی (دبیر اجرایی همایش)

سید رضا صالحی امیری (دبیر علمی همایش)



انتشارات قیسا

همایش علمی شهرداری به مسئله 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 سفارش معاونت امور اجتماعی و فرهنگی  
شهرداری تهران؛ اداره کل مطالعات اجتماعی و فرهنگی؛ شرکت اندیشه سرای شهر.  
تهران: تیسار، ۱۳۹۰.  
د ح: جدول، نمودار.  
فرهنگ و اجتماع: ۲.  
نگارشات شهر: ۲.

فیفا

شهرداری - ایران - کنگره ها

بهادهای اجتماعی - ایران - کنگره ها

ایازی، سید محمدهادی، ۱۳۴۱-، رئیس همایش

محکی، علی اصغر، ۱۳۴۲-، 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)

۷۲۶۲ JS ۱۳۹۰ ۱۲۵۸۲/۱

۲۵۲/۱۶۰۹۵۵

۲۶۵۹۲۸۲



جلد اول

مجموعه مقالات همایش علمی

شهرداری به منزله نهاد اجتماعی

زمستان ۱۳۹۰

چاپ اول

شماره نشر

۲



اجرا

سمیه سیاه‌پشت

ویرایش متن: جدول‌ها، نمودارها و شکل‌ها

همکاران دیگر

حبیب‌الله مهرجو، محمد وحیدی، زهره خیراندیش،

فرهاد غایب، علی کاتب

طرح و اجرای جلد، آرایش صفحات،

انتخاب فونت و حواشی متن

حروف استفاده‌شده

سمیه صالح‌نیا

لوتوس، نارنین، بدر، میترا، زر - نازک، سیاه، امیدیه

دفتره فشرده و کشیده

مصطفی حیدری، محمد ابوالقاسمی، مسیح علیان

لیتوگرافی روی جلد، متن و حواشی

گروه همکاران

پام‌پهر

سعید صادقی مشتقین، محمد کریمی، زهره کیانی

چاپ متن و روی جلد

گروه همکاران

جایزانه کریمی

مهدی کریمی، مسعود صوفی

صحافی

صحافی مجریعی

گروه همکاران

محمد کریمی، محمود خسروی

مدیر مسئول

سعید احمدی

با سپاس از یاری‌های عباس زارع مهذبیه، نادر صادقی، مسعود رحیم‌طایفه

شماره ۷۰۷، برج سمرقند، جنت‌آباد جنوبی، تهران

iTeesa@gmail.com

تعداد ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۱۲۰۰۰ تومان، قیمت دوره: ۶۲۰۰۰ تومان

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۲۶۱۹-۴-۹

شابک دوره: ۹۷۸-۶۰۰-۹۲۶۱۹-۹-۲

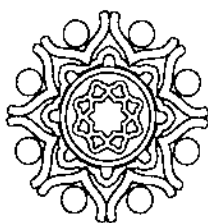
همه حقوق چاپ و نشر این اثر انحصاراً (طبق قرارداد) محفوظ است

این اثر تحت پوشش قانون حمایت از مؤلفان و مصنفان ایران قرار دارد

استفاده از مطالب با ذکر منبع بلااشکال است

مهرآوران:

تهران، میدان آرژانتین، بلوار بیهقی، خیابان چهاردهم شرقی، پلاک ۹، فروشگاه کتاب، تلفن: ۸۴۳۶۰



مطالب درج شده در کتاب حاضر مجموعه مقالات پذیرفته شده در  
همایش علمی «شهرداری به منزله نهاد اجتماعی» بوده و بیانگر  
دیدگاه‌های «اداره کل مطالعات اجتماعی و فرهنگی» شهرداری تهران  
یا انتشارات نیست.

## فهرست

- چالش‌ها و مشکلات ارتقای جایگاه شهرداری‌ها به عنوان نهاد اجتماعی در ایران.....۱  
دکتر محمدباقر نوبخت، دکتر رضا معصومی‌راد
- شهرداری و شهر به منزله یک نظام اجتماعی (الگویی مفهومی برای رصد شهر).....۵۱  
دکتر علی یوسفی
- جایگاه شهروندی در مدیریت شهرداری.....۸۹  
غلامرضا صدیق‌آورعی
- راهبردهای جلب مشارکت شهروندان در حرکت به سمت شکل‌گیری نهاد اجتماعی  
شهری.....۱۲۳  
علی پورخیری، دکتر محمد میره
- روش‌ها و راهبردهای جلب مشارکت اجتماعی شهروندان در حرکت به سمت  
شکل‌گیری نهاد اجتماعی شهرداری.....۱۶۷  
جمیله فدوی، مریم ثابتی
- درآمد رانتهی و گسست شهرداری از اجتماع محلی در ایران.....۱۸۹  
دکتر کیومرث ایران‌دوست

ح مجموعه مقالات هماس علمی شهرداری بد منزلده نهاد اجتماعى: جلد اول

توازن ميان مديريت شهرى و توسعه و نظم شهرى: امتيازات و چالش ها..... ۳۰۷  
دکتر محمدتقى شىخى

الزامات ساختارى، سازمانى و تشکيلاتى تحقق نهاد اجتماعى ..... ۳۰۸  
دکتر اکبر عليوردى نيا، محمود فرهادى محلى

واکاوى موانع ساختارى و سياسى تغيير نقش شهردارى از سازمانى خدماتى به نهادى  
خدماتى اجتماعى .....  
محمد حسين بوجانى

قانون بلديه و شهردارى ها: ارزش ها، آسيب شناسى و چالش هاى پيش رو..... ۳۰۹  
دکتر پيروز حناجى، تامين ناکى

نقش فضاهاى عمومى در ارتقاى امنيت شهرى با تاکيد بر رويکرد مديريت طراحى  
محيط هاى شهرى.....  
محمد کميلى، رسول منتظرى، ابراهيم عبدالله زاده

شهردارى، سازمان خدماتى يا نهاد اجتماعى: بررسى موانع و چالش هاى فرهنگى و  
اجتماعى درون سيستمى ارتقاى شهردارى تهران به نهاد اجتماعى ..... ۳۱۰  
دکتر اصغر مهاجرى، فاطمه ملک محمدى

بررسى الزام هاى مالى تبديل شهردارى تهران به نهادى اجتماعى ..... ۳۱۱  
حبیب الله طاهرخانى

چالش ارتقاء کيفيت زندگى، مانع فراوى شهردارى به مثابه نهادى اجتماعى ..... ۳۱۲  
دکتر سيدابوالحسن رياضى

تداخل و تعارض هاى وظائف شهردارى آنى با ساير نهادها و سازمان ها و راهکارهاى  
برون رفت..... ۳۱۳  
دکتر نويد سميدى رضوانى

شهرداری به منزله نهادی اجتماعی؛ رویکردی نوین برای تحقق توسعه پایدار شهری  
با تأکید بر حریم کلان شهر تهران ..... ۴۷۹  
دکتر ارسطو یاری حصار، هادی شیرنسب

نقد فعالیت‌های شهرداری تهران در زمینه خانواده ..... ۵۲۳  
دکتر امید علی احمدی

شبکه‌های اجتماعی، الزام تبدیل شهرداری به نهاد اجتماعی ..... ۵۵۹  
دکتر شهلا بهرامی رشتیانی، مستوره عزت‌زاده، فاطمه پورمعصوم

بررسی به‌کارگیری ERP به عنوان یک راهکار برون‌رفت از چالش‌های اقتصادی و مالی  
در حوزه مدیریت شهری ..... ۵۹۱  
دکتر سعید خیاط مقدم، علی‌اکبر غزنوی

شهرداری و مدیریت یکپارچه شهری برای ارتقای جایگاه شهروندی ..... ۶۴۳  
سید محمدرضا خطیبی، مهلا محمدنیا، الهام علی‌بیک

بررسی نقش شهرداری و جایگاه مشارکت شهروندی در شکل‌گیری مدیریت یکپارچه  
شهری ..... ۶۷۱  
دکتر مهین نسترن

ونکوور؛ نهادی اجتماعی به سوی کسب جایگاه «شهر اول جهان» ..... ۷۱۵  
دکتر رها خرازی آذر

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 صرفاً 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 «شهروندان» 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 «ساختار 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 فضاها در کلانشهرها «محسوس و محرز» است.

کارآمدی‌سازی شهرداری در ارائه کمّی و کیفی خدمات به شهروندان صرف‌نظر از «کارکرد اجتماعی» آن، فلسفه رویکرد شهر پایدار را عینیت می‌بخشد و در این رویکرد ساکنان شهر به عنوان 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 در یابید آسیب‌شناسی عملکردی، ارزیابی کارکردی‌اش در فضاهای شهری موجود تا چه اندازه کارآمد و یا ناقص و نامتناسب بوده است.

افزایش «کیفیت زندگی شهری به همراه پررنگ 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 توان «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 مساحت شهروندی هستند، شناخته می شوند، دلیل آن چیزی جز «فشار» از جنبه های اجتماعی در فضای زیست شهری نیست و به همین خاطر شده 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 توسعه گرایانه خود، توانان 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 مأنه 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 بررسی های علمی و پژوهشی نیاز دارد، مشارکت نخبگان و دانشگاهیان برای طی کردن این مسیر و تغییر وضعیت مدیریت شهری حائز 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 رشته های مرتبط، همایش تغییر وضعیت شهرداری از نهاد خدماتی به نهاد اجتماعی را برگزار کند. با توجه به خلا ادبیات در این حوزه، برگزارکنندگان همایش در ابتدا کوشیدند مفهوم محورهای همایش را تقصیح و مشخص نمایند. منظور از تبدیل و بازآفرین، اصلاح و تغییر وظایف، مأموریت ساختارهای مدیریت شهری تهران از نهاد صرف ارائه کننده خدمات به موقعیت راهبری، تأثیرگذاری، مشارکت جویی و مشارکت طلبی، مدیریت فراگیری مسائل شهری، مدیریت جامع پدیده ها، مسائل، روندها و چالش ها و آسیب های فرهنگی اجتماعی و نهایتاً پذیرش مشروعیت عمومی و حقوقی نهاد شهرداری از سوی نهادهای حاکمیتی و عمومی و شهروندان می باشد. 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 ویژگی ها و صفاتی شود که در سایر نهادهای اجتماعی مثل خانواده، دولت، مذهب، آموزش و پرورش، اوقات فراغت و... قرار می گیرد.

ویژگی های ذاتی نهادهای اجتماعی، رفع نیازهای مهم و اساسی آدمی از قبیل تأمین امنیت، رفع نیازهای فیزیولوژیک، جامعه پذیری و غیره است. اکنون با توجه به تجارب مثبت بین المللی و جهانی باید

گفت که شهرداری در قامت یک نهاد عمومی غیردولتی باید بتواند بعضی از وظایف نهادهای اجتماعی سستی، به علاوه نیازهای مدرن شهرنشینی، ارتقای کیفیت زندگی شهری در شهرهای جهانی مثل تهران را در دایره شهر مدیریت و تمشیت 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 مضامین 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 کودکان 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؛

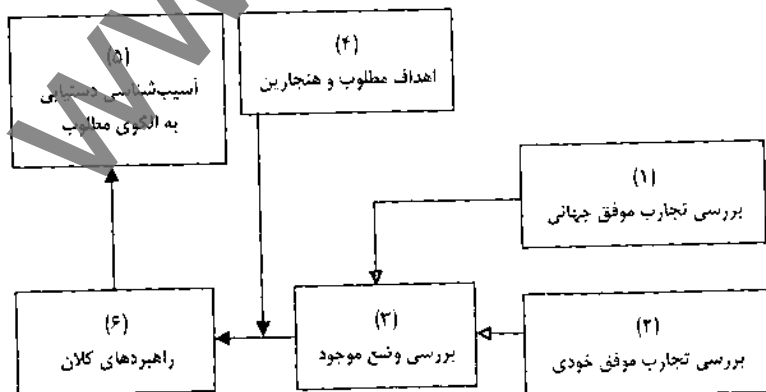
۲. ایجاد زمینه لازم برای انتخاب راهبردهای کلان و اجرایی مدیریت شهری تهران به منظور ارتقای جایگاه آن از نهاد خدماتی به نهاد اجتماعی؛

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

### اهداف خرد همایش

۱. مورد ادیان موجود و تجميع آنها در قالب اين 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)؛

۲-۳. 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 مردمی شدن 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 برون‌رشد؛

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؛

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

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

## ۷. قدرت، امنیت و سیاست شهری

۷-۱. رابطه بین قدرت و نشانه‌های شهری:

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

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

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

## سازوکارهای اجرایی

به منظور اجرای هرچه 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 داورى چکیده مقالات و نحوه داورى آنها، سفارش مقالات و در نهایت داورى مقالات، مشارکت فعالانه و مجادله‌ای با کمیته علمی همایش مبدول داشته‌اند که جا دارد از تک‌تک این عزیزان سپاسگزاری و قدردانی شود. لازم به ذکر است داورى چکیده مقالات و نیز داورى اصلی مقالات با تعیین محورهای نظری، روشی و ویرایشی مشخص انجام شده است.

داوران همایش: دکتر سید رضا صالحی میری، دکتر علی‌اصغر

محکمی، دکتر تقی آزاد ارمکی، دکتر رحمت‌الله صدیق سروسستانی، 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 نجفی حسینی، دکتر ابراهیم حاجیانی، دکتر محمد سلطانی‌فر، دکتر داود کریمی، دکتر محمد رضایی، دکتر آیت میرزایی، دکتر حسین ایمانی جاجرمدی.

#### 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](http://www.ketab.ir)

# چالش‌ها و مشکلات ارتقای جایگاه شهرداری‌ها به عنوان نهاد اجتماعی در ایران<sup>۱</sup>

دکتر محمدباقر نوبخت،<sup>۱</sup>

دکتر رضا معصومی‌راد<sup>۲</sup>

## چکیده

امروزه شهرداری‌ها برای مقابله با مسائل و مشکلات جدید ناشی از تحولات شتابان و پدیده درونی و بیرونی، با چالش‌ها و

- 
۱. این مقاله برگرفته از نتایج مرحله اول پژوهشی با عنوان «سیاست‌های کلی ارتقای جایگاه مدیریت شهری در ساختار سیاسی - مدیریتی کشور» است که در معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک در سال ۱۳۸۹ به انجام رسیده است.
  ۲. فوق دکترای اقتصاد، استاد پژوهشی و معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک - مجری پژوهش. (Nobakht@csr.ir)
  ۳. دکترای جامعه‌شناسی و استادیار دانشگاه گیلان - همکار اصلی پژوهش (Masoumirad@guilan.ac.ir)

مشکلات فراوانی مواجه هستند و برای مقابله با آنها در اولویت اول، نیازمند مدیریت کارآمد و پویایی هستند که توان تنظیم و کنترل سازمان خود را در چنین محیطی داشته باشد. مدیریت کارآمد و پویا در شهرداری‌ها زمانی تحقق خواهد یافت که این سازمان به صورت عضوی لاینفک از پیکر نظام اجتماعی کل نهادینه شود. از آنجایی که سرعت تغییر و تحولات در همه شهرها یکسان نیست و همه شهرها به یکسان در معرض آن قرار ندارند و اینکه هر شهری به تناسب کارکردهای خود در عرصه ملی و جهانی و پیشینه تمدنی و تاریخی از هویت مستقلی نیز برخوردار است، لذا الگوی یکسان ملی برای اداره شهرها و تجویز سیاست‌های شهری از بالا به پایین بدون مشارکت عاملان شهرها کارساز نیست و قادر نخواهد بود چالش‌های فراروی مدیریت شهرها را مرتفع نماید. این مقاله با بررسی وضع موجود شهرداری‌ها در ایران با رویکرد سیستمی به ارائه راهکارهایی برای ارتقای جایگاه شهرداری‌ها به مثابه یک نهاد اجتماعی پرداخته است. پیشنهاد مقاله به طور مشخص، ارائه سیاست‌هایی برای ارتقای جایگاه مدیریت مجموعه‌های شهری در ایران است که اجرای آنها به تقویت جایگاه اجتماعی شهرداری‌ها خواهد انجامید.

کلیدواژگان: شهر، شهرداری، مدیریت شهری، نهاد اجتماعی.

## مقدمه

نتایج مطالعات، حاکی از این است که میزان اعتماد و مشارکت شهروندان در اداره امور شهر و همکاری آنها با شهرداری در حد متوسط به پایین است و اغلب شهروندان به شهرداری به عنوان نهادی دولتی نظر دارند (اصغرپور، ۱۳۸۶؛ صدقی و شریف‌زاده، ۱۳۸۷ و عباس‌زاده ۱۳۸۷). این مسئله نشان می‌دهد که شهرداری‌ها در ایران تا نیل به جایگاه نهاد اجتماعی فاصله زیادی دارند. نهاد اجتماعی مجموعه‌ای منظم از الگوهای اجتماعی سازمان‌یافته و پایداری است که رفتارهای اجتماعی تثبیت‌یافته‌ای را موجب می‌شود و از این طریق نیازی اساسی از جامعه را برطرف می‌کند (کوئن، ۱۳۷۵: ۱۱). طبق این تعریف، زمانی شهرداری به یک نهاد اجتماعی بدل می‌شود که شهروندان، آن را جزیی لاینفک از زندگی شهری خود بدانند و شهرداری قادر به ایفای نقش حیاتی خود در شهر باشد.

در این حالت، شهر به عنوان کلیتی یکپارچه و به هم پیوسته، به سازمانی متشکل و مقتدر با مدیریتی یکپارچه و کارآمد نیازمند است که در ادبیات نظری، ذیل مدیریت مطلوب شهری مطرح می‌گردد (سرایی، ۱۳۸۵: ۵).

این در حالی است که مروری بر مطالعات پیرامون مشکلات شهرها و شهروندان از یک‌سو و مدیریت امور شهرها از سوی دیگر نشان می‌دهد که سیستم مدیریتی موجود نه اختیار لازم را برای حل مسائل خود دارد و نه از توان و سازوکار لازم برای برخورد با چالش‌های فرارو برخوردار است (سرایی ۱۳۸۵، شفیعی ۱۳۸۳، برک‌پور ۱۳۸۳، اسدی ۱۳۸۳ و ...).

با اتنا به مطالعات انجام‌شده و نظر بسیاری از صاحب‌نظران حوزه



مطالعات شهری در ایران، نظام مدیریت شهری ایران با دو مشکل ساختاری و کارکردی مواجه است:

در بعد ساختاری، آنچه به وضوح مشاهده می شود و پژوهش های میدادی بر آن مهر تأیید زده اند، (صبوری ۱۳۸۷، ایمانی جاجرمی ۱۳۸۳، اسدی ۱۳۸۳، کاظمیان ۱۳۸۵، برک پور، مهدی زاده، اظهاری ۱۳۸۶) این است که «با وجود اهمیت شهرداری ها در تأمین خدمات شهری، مسائلی چون کمبود یا فقدان منابع درآمدی پایدار، نظام اداری و فنی ناکارآمد و وابستگی به دولت، این نهاد را از ایفای مطلوب وظایف خود بازداشته و آنها را با مشکلات زیادی مواجه ساخته است» (ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۳: ۱۵).

همچنین نامشخص بودن جایگاه مدیریت شهری و محلی در نظام مدیریت کلان کشور و ضعف قدرت و اقتدار این سطح از مدیریت در مقایسه با سطوح دیگر مدیریتی از جمله این مشکلات است. در وضعیت موجود، نظام مدیریت شهری ایران دچار تفرق و تعدد مراکز تصمیم گیری و اجرائی و به رغم اینکه در سطح محلی، سازمان هایی چون شهرداری ها و شوراهای شهر از مهم ترین و مؤثرترین نهادها هستند اما این نهادها از استقلال کافی و لازم برخوردار نیستند و اداره امور شهرها چه به لحاظ سیاست گذاری و چه به لحاظ اجرا توسط سازمان ها و نهادهای متعددی نظارت، هدایت و کنترل می شوند. به عبارت بهتر می توان گفت که ساختار مدیریت شهری ایران، متمرکز، ناهماهنگ و چندپاره است که اجزاء و عناصر آن به صورت بخش های مجزا عمل می نمایند. در بین عناصر و بخش های مؤثر در مدیریت شهرهای کشور، تنها بخشی از آن را شوراهای اسلامی شهر و شهرداری ها تشکیل می دهند؛ اما بخش مهمی نیز در اختیار وزارتخانه ها

و سازمان‌های دیگر دولتی است که بدون رویکرد، برنامه و خط‌مشی سازگار و همسو با هم عمل می‌نمایند. در نتیجه، مدیریت شهری از یکپارچگی و انسجام لازم در برنامه‌ریزی و اداره امور شهر برخوردار نیست (سرای، ۱۳۸۵: ۵).

با توجه به وجود چنین مشکلاتی، نهادهایی چون بانک جهانی یکی از شروط اصلی تحقق برنامه‌هایی چون بهبود مدیریت شهری و افزایش بهره‌وری شهری<sup>۱</sup> را بهره‌گیری از مشارکت‌های عمومی و خصوصی می‌دانند و لذا عموماً به شهرداری‌ها توصیه می‌شود تا با انجام کارهایی چون مقررات‌زدایی و اصلاح نظام‌های حقوقی مربوط به زمین، مسکن، امور مالی، زیربناها، خدمات و بازارهای اشتغال، تمرکززدایی از مرکز به سطح محلی و جلب مشارکت عمومی و نهادهای مدنی و بخش خصوصی در طراحی و اجرای پروژه‌ها و بهبود امور مالی، در جهت حل مشکلات خویش گام بردارند (همان: ۱۵۹).

در بعد کارکردی نیز، عدم توفیق مدیریت شهری و شهرداری‌ها در اداره مطلوب شهرها و در نتیجه پایین بودن کیفیت ارائه خدمات شهری، آلودگی محیط شهری، ترافیک و سطح پایین قابلیت زندگی از جمله مهم‌ترین مسائل، مشکلات و چالش‌های مدیریت شهری محسوب می‌شوند. براساس مطالعاتی که تاکنون انجام شده است، ضرورت تغییر در ساختار مدیریت شهری کاملاً آشکار شده و برای مقابله با مسائل و مشکلات فراوری شهرهای ایران لزوم اتخاذ راهبردهای اثربخش، توسط اغلب صاحب‌نظران تصریح شده است.

## چالش‌ها و مسائل فراروی شهرداری‌ها در نیل به جایگاه نهاد اجتماعی

شهرداری‌ها در ایران با مسائلی و مشکلاتی به صورت سستی مواجه هستند که بی‌تأثیر از بافت اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اداری سازمان‌های ایرانی نیست. اما علاوه بر این مسائل، برخی از مهم‌ترین چالش‌ها و مسائلی که امروزه به طور خاص فراروی شهرداری‌ها قرار دارد و از یکسو ضرورت تبدیل آنها به نهادی اجتماعی و مشارکت‌جو را مطرح نموده و از سوی دیگر موانعی را در نیل به این هدف به وجود آورده است را می‌توان در سه مقوله به شرح زیر دسته‌بندی نمود:

۱. تحولات اجتماعی، سیاسی، اقتصادی چند قرن اخیر و سرعت روند و دامنه این تحولات موجب شده است تا شهرنشینی و شهرگرایی به عنوان دو پدیده بسیار مهم مورد توجه صاحب‌نظران مطالعات شهری قرار گیرد. برخی بر آنند که دامنه شهرنشینی به گونه‌ای رو به گسترش است که در آینده، حیات اجتماعی دیگری به جز آن قابل تصور نیست و لذا مطالعات شهری نیز معنی نخواهد داشت زیرا همه جا را شهر دربرگرفته است و از این رو هر مطالعه‌ای در باب پدیده‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی به ناچار در شهر و درباره شهر خواهد بود (کاستلز، ۲۰۰۱).

مروری بر آمارها در خصوص نسبت شهرنشینی در خلیج فارس می‌دهد که این نسبت طی دهه‌های اخیر رشد شتابانی داشته است. براساس آمار سال ۲۰۰۵، ۶۰ درصد از کل جمعیت دنیا در شهرها زندگی می‌کردند (World Development Indicators database).<sup>۱</sup>

۱. [http://www.nationmaster.com/graph/peo\\_urb\\_pop\\_percap-people-urban-population-per-capita](http://www.nationmaster.com/graph/peo_urb_pop_percap-people-urban-population-per-capita)

این آمار برای برخی از کشورها همچون سنگاپور، هنگ کنگ، ماکائو و برمودا (همان)، به ۱۰۰ درصد نزدیک شده است و کشور ایران در این بین با ۶۸/۴۶ درصد جمعیت شهرنشین براساس آمار سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۸۵، در بین ۱۹۵ کشور، جایگاه ۶۷ را از آن خود نموده است. میانگین نرخ رشد شهرنشینی در ایران ۲/۱۹ درصد در سال می‌باشد که از میانگین دنیا (۲/۱ درصد) کمی بالاتر است (همان):

بررسی روند رشد جمعیت شهرها نشان می‌دهد که آهنگ شهرنشینی به مراتب سریع‌تر از آهنگ توسعه اقتصادی و رشد فرهنگ اجتماعی بوده، به طوری که خود این پدیده باعث بروز و سپس تشدید مشکلات شهری گشته است (حسامیان، ۱۳۸۳: ۲۰).

در اثر افزایش و تراکم جمعیت و هسته‌ای شدن خانوارها، تقاضای مسکن افزایش یافته و نابسامانی‌های اجتماعی فراوانی را در زندگی شهری و آپارتمان‌نشینی به همراه آورده است (شیعه، ۱۳۸۴: ۳۷۰) و همین موجب تغییر در ابعاد کالبدی شهر و نابسامانی آن شده است؛ چراکه مدیران شهری از یک‌سو توان کنترل پویایی‌ها و تحرکات جمعیتی را نداشته و ساخت و سازها بدون برنامه صورت گرفته و از سوی دیگر و سوسه کسب درآمد از این تقاضای رو به تزاید، مانع از پیش‌برد برنامه‌ها و سیاست‌های اصولی در سطح شهرها شده است.

لازم به ذکر است که مشکلات شهرها ناشی از رشد و گسترش پدیده شهرنشینی نیست، بلکه عدم توازن رشد شهرنشینی به موازات توسعه اقتصادی و اجتماعی است که مشکل‌ساز می‌شود.

با توجه به تداوم چنین روندی، یکی از چالش‌های بزرگ شهرها به‌ویژه شهرهای بزرگ، گرایش تحرکات جمعیتی و مهاجرت مردم به سوی آنها است که اغلب به منظور کار و شغل، برخورداری از خدمات

آموزشی و درمانی و به‌طور کلی زندگی مرفه‌تر صورت می‌پذیرد. رشد جمعیت شهرها، تقاضا برای انواع کالاها و خدمات را افزایش می‌دهد. برخی بر این باورند که بین رشد شهرنشینی و رشد مصرف‌گرایی رابطه مستقیمی برقرار است. به‌ویژه در ایران که روند مدرنیزاسیون موجب رکود تولید کشاورزی در روستا و جذب روستاییان به شهرها برای جست‌وجوی کار و زندگی بهتر شده و این روند پس از اصلاحات ارضی در ایران شتاب چشمگیری داشته است، که پیامد آن از یک‌سو افزایش تقاضا برای مصرف کالاها و خدمات عمومی شهری و از سوی دیگر افزایش مشکلات شهرها در زمینه ارائه این خدمات به دلیل فقدان برنامه‌ریزی و توان و امکانات لازم می‌باشد (توسلی، ۱۳۷۸).

با توجه به چالش‌های ناشی از رشد شهرنشینی، اگر تهران را به عنوان آینه تمام‌نمای شهرهای بزرگ ایران در نظر بگیریم، تحولات ناشی از گسترش شهرنشینی و مشکلاتی مانند آلودگی و ترافیک نشان می‌دهد که مدیریت شهری با بن‌بست مواجه شده و تداوم این روند، چیزی جز تنزل شدید کیفیت زندگی در محیط‌های شهری را دربر نخواهد داشت (برک‌پور، ۱۳۸۶).

یکی از مسائلی که بر اثر رشد سریع جمعیت شهرها در ایران رخ نموده و چالش‌های بزرگی را برای مدیریت شهری به دنبال داشته و خود به عنوان عاملی، سرمنشأ بسیاری از مسائل و آسیب‌های زندگی شهری خواهد بود، حاشیه‌نشینی است. این معضل، خود اگر چه معلول یک رشته سیاست‌ها و برنامه‌های کلان دولت در ابعاد اقتصادی و اجتماعی است، اما به عنوان یک عامل، موجبات ظهور مشکلات دیگری همچون شورش‌ها، جرایم مواد مخدر و قاچاق، روسپی‌گری، تکدی و... در جامعه به‌ویژه در شهرهای بزرگ می‌گردد.