

مجموعه دستاوردهای فرهنگی و اجتماعی در حوزه شهری
به اهتمام: دکتر سید محمد هادی ایازی

مدیریت شهری و مشارکتهای اجتماعی

دکتر غلامرضا غفاری

به نام خداوند جان و خرد
کزین برتر اندیشه برنگذرد

سرشناسه	:	غلامرضا غفاری، ۱۳۴۰-
عنوان و نام پدیدآور	:	مدیریت شهری و مشارکت‌های اجتماعی / نویسنده: غلامرضا غفاری، به‌اهتمام: سید محمدهادی ایازی، به سفارش معاونت امور اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران.
مشخصات نشر	:	تهران: تیسرا، ۱۳۹۲.
مشخصات ظاهری	:	۲۱۶ ص، ۱ جدول، نمودار؛ ۲۱×۱۴/۵.
فروست	:	نگاشت شهر؛ ۵۷.
فروست	:	شهروندی؛ ۲۳.
شابک	:	۶۰۰۰۰ ریال؛ 978-600-6662-76-3
وضعیت فهرست‌نویسی	:	فیب
یادداشت	:	کتابنامه.
موضوع	:	شهرداری تهران
موضوع	:	مشارکت اجتماعی - ایران - تهران
موضوع	:	شهرداری - ایران - تهران - مشارکت شهروندان
موضوع	:	محلها - ایران - تهران - مشارکت شهروندان
موضوع	:	محلها - ایران - تهران - برنامه‌ریزی
شناسه افزوده	:	ایازی، سید محمدهادی، ۱۳۴۱-
شناسه افزوده	:	معاونت امور اجتماعی و فرهنگی شهرداری تهران.
رده‌بندی کنگره	:	۱۳۹۲ غ ۶۷۰ / ۲ / ۱۸ HN
رده‌بندی دیویی	:	۳۰۲/۱۴۰۹۵۵۱۲۲
شماره کتابشناسی ملی	:	۳۱۹۳۰۳۵

فهرست

پیشگفتار.....	۹
مقدمه.....	۱۵
فصل یکم: مشارکت و زندگی شهری.....	۱۹
۱. سیاست توسعه مشارکت شهروندان.....	۲۰
۲. کلان‌شهر تهران و توسعه مشارکت شهروندان.....	۲۳
۳. چهارچوب تحلیل سیاست مشارکت شهروندان.....	۲۹
فصل دوم: مبانی مفهومی، نظری و الگوهای توسعه مشارکت شهروندان.....	۳۱
۱. مبانی مفهومی مشارکت شهروندان.....	۳۱
۲. مبانی نظری مشارکت اجتماعی شهروندان.....	۳۴
۱-۲. ابعاد ارزشی، هنجاری و مشارکت.....	۳۴
۲-۲. قدرت و مشارکت.....	۳۷
۳-۲. ترکیب عاملیت - ساختار و مشارکت.....	۴۰
۳. الزام‌ها و پیش‌شرط‌های مشارکت اجتماعی شهروندان.....	۴۳
۴. الگوها و مدل‌های مشارکت در اداره امور شهرها.....	۴۶
۵. الگوی مدیریت شهری در کشورهای اروپایی.....	۵۰
۱-۵. مدل شهردار قوی.....	۵۱
۲-۵. مدل رهبری جمعی.....	۵۲
۳-۵. مدل رهبری به‌وسیله کمیسیون.....	۵۲
۴-۵. مدل شورا - مدیر شهر.....	۵۲

۵-۵. سایر مدل‌ها.....	۵۳
فصل سوم: مشارکت اجتماعی در ایران و شهر تهران.....	
۱. مشارکت اجتماعی در ایران.....	۶۵
۲. مشارکت اجتماعی در شهر تهران.....	۷۳
فصل چهارم: الزام‌های حقوقی و سازمانی مشارکت.....	
۱. اسناد و سازماني.....	۸۳
۱-۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی.....	۸۳
۱-۲. سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴.....	۸۴
۱-۳. برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.....	۸۴
۲. اسناد سازمانی.....	۸۵
۲-۱. طرح جامع شهر تهران.....	۸۶
۲-۲. نظام‌نامه‌های جامع آموزش و مشارکت‌های شهروندی.....	۸۹
فصل پنجم: برنامه‌ها و اقدامات مشارکتی در شهر تهران.....	
۱. پروژه شهر سالم.....	۱۰۰
۲. طرح شهردار مدرسه.....	۱۰۲
۳. پیش‌گامان فضای سبز.....	۱۰۶
۴. طرح محله سالم.....	۱۰۷
۵. طرح استقبال از بهار.....	۱۰۸
۶. طرح‌های آموزشی و مشارکت اجتماعی.....	۱۰۹
۷. طرح آموزشی غنچه‌های شهر.....	۱۱۰
۸. طرح شهرداران افتخاری خانواده.....	۱۱۱
۹. طرح مجموعه جشنواره‌های شمس.....	۱۱۲
۱۰. مدیریت محله.....	۱۱۳
۱۱. شورایی‌های محلات.....	۱۱۹
فصل ششم: تحلیل سیاستی برنامه‌ها و اقدامات.....	
۱. برنامه‌ها و اقدامات.....	۱۲۷

۱-۱. سامانه نشاط.....	۱۲۷
۱-۲. طرح‌های اجتماع‌محور و جشنواره تسنیم.....	۱۳۷
۱-۳. مشارکت در شبکه‌های اجتماعی سلامت.....	۱۴۷
۱-۴. طرح پژوهشگر محله.....	۱۵۸
۱-۵. طرح جشنواره فرهنگی هنری شمس.....	۱۶۶
۱-۶. طرح شهردار مدرسه.....	۱۷۷
۲. نتیجه‌گیری.....	۱۸۵
فصل هفتم: تحلیل و راهکار.....	
۱. زندگی شهری و مدیریت مشارکتی.....	۱۸۹
۲. مشارکت و مدیریت محلی در شهر تهران.....	۱۹۰
۳. دیدگاه و اهداف قابل پیگیری.....	۱۹۷
۳-۱. دیدگاه.....	۲۰۳
۳-۲. اهداف.....	۲۰۳
۳-۳. اهداف.....	۲۰۵
۴. سیاست و راهکارها.....	۲۰۶
کتابنامه.....	۲۱۱

شهرهای امروزی و به ویژه کلان شهرها، موجودیت‌هایی بسیار پیچیده‌اند که همراه با گذر تاریخی آنها به سوی این پیچیدگی، ادراکات و شناخت‌های متفاوت و روزبه‌روز پیچیده‌تری نیز از آنها پدیدار شده است. قریب به پنج دهه پیش‌تر، شهرها هویت‌هایی فیزیکی یا غلبه زیرساخت‌های خدمات شهری و موجودیت‌هایی قابل دستکاری که تغییرات در آنها به قصد ایجاد حداکثر نفع کارکردی صورت می‌گرفت، تلقی می‌شدند. برنامه‌ریزی شهری در معنای برنامه‌ریزی فضایی، جایابی و مکان‌یابی برای استقرار کاربری‌ها، و تحلیل‌های اقتصادی، رویکرد غالب به شهرها را تشکیل می‌داد. با چنین رویکردی، اداره کردن شهر بر اساس مدیریت زیرساخت‌ها و متغیرهای فضایی - اقتصادی در اولویت بود. اما با گذر این سال‌ها، محیط‌های شهری با انبوهی از مشکلات مواجه شدند، برنامه‌ریزی‌های فضایی نتوانستند اهداف مطلوب را محقق سازند، مشکلات زیست‌محیطی به ساختارهای شهری هجوم آوردند. مطالعات نشان داد که بهبود زیرساخت تکنولوژیک و خدمات شهری، نه بدون مردم ممکن است و نه این اقدامات باید در خدمت چیزی جز مردم باشند. هم‌زمان، رسانه‌ای شدن و انبوه شدن تولید محصولات

فرهنگی، پیدایش جنبش‌های اجتماعی جدید، بروز خواسته‌های جدید در آدمیان عصر مدرن، و ناخرسندی‌هایی که برای افراد در محیط‌های شهری پدید آمد، نیازها و مطلوب‌های دیگری برای محیط‌های شهری و انسان‌های حاضر در آن خلق کرد. در ادبیات توسعه نیز به تدریج جایگاه توسعه انسانی، توسعه اجتماعی، فرهنگ و توسعه، سرمایه اجتماعی، و خلاصه محوریت انسان، روابط اجتماعی و کیفیت زندگی به عنوان ترکیبی از عوامل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، زیست‌محیطی بروز کرد. طبیعی بود که رویکردهای جدیدی در مدیریت شهری بروز کنند تا بشود صورت‌بندی نوینی از مسائل، اولویت‌ها و اهداف مدیریت شهری ارائه داد و بر مبنای آنها برای مدیریت شهر برنامه‌ریزی کرد.

این تحولات اصلاً بدان معنا نبوده که جایگاه تکنولوژی، اقتصادی، و برنامه‌ریزی فضایی در شهرها کم‌رنگ شده است. مدیریت شهری، متخصصان شهری و تکنولوژیست‌ها دائماً ابزارهای جدیدی برای بهبود سیستم‌های حمل و نقل، کاهش آلودگی زیست‌محیطی، بهبود ارتباطات، کم‌هزینه‌تر کردن خدمات شهری، و سایر نیازمندی‌ها ارائه کرده‌اند، اما مسئله این است که باید همه این دستاوردها در کنار توجه به انسان، هدف قرار دادن کیفیت زندگی انسان، مشارکت مردمی در اداره و پیشبرد امور شهری، و تقویت فضای زیست مدنی نگریسته شوند.

شهر تهران و مدیریت شهری آن نیز در چند دهه گذشته، حرکت تدریجی از رویکردهای اقتصادی - فنی به مدیریت شهری تا رویکردهای جدید انسان‌محور را پشت سر گذاشته است. این شهر و مردمانش در عصر جدید و با ضرورت‌هایی که گفته شد حضور دارند، و توسعه پایدار این شهر و ارتقای کیفیت زندگی مردم آن مستلزم همسو شدن با جهات جدید در مدیریت شهری در جهان، و هم‌زمان لحاظ کردن مشخصات

بومی ایران و این کلان‌شهر بوده و هست. از همین رو، شهرداری تهران در هشت سال گذشته (دوره مدیریت دکتر قالیباف) کوشیده است ابعاد گوناگونی از رویکرد مبتنی بر اولویت «انسان، جامعه و فرهنگ» در مدیریت شهری را برای ارتقای کیفیت زندگی در این کلانشهر به کار بگیرد. در اساس، چهارده رویکرد، راهنمای تدوین برنامه‌ها و فعالیت‌ها جهت تحقق چشم‌انداز فرهنگی و اجتماعی شهرداری تهران بوده‌اند. این رویکردها عبارتند از:

۱. توسعه مدیریت اجتماعی و فرهنگی؛
۲. تولید اندیشه و دانش شهری؛
۳. تقویت هویت اسلامی، انقلابی و ایرانی شهر تهران؛
۴. ارتقای فرهنگ عمومی و باورهای دینی شهروندان؛
۵. توسعه مشارکت‌های شهروندی؛
۶. تحکیم بنیان خانواده؛
۷. بهبود سبک زندگی شهروندان؛
۸. توسعه فرهنگ شهروندی؛
۹. توسعه گروه‌های اجتماعی و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر؛
۱۰. ترویج جامعه سلامت‌محور؛
۱۱. توسعه آموزش شهروندی؛
۱۲. توسعه ورزش همگانی؛
۱۳. توسعه و تقویت اقتصاد فرهنگی شهر؛
۱۴. توسعه فضاهای اجتماعی و فرهنگی.

تغییر رویکرد به مدیریت شهری و داشتن نگاهی اجتماعی و فرهنگی، علاوه بر آنکه تغییر در نگرش به شهر را نیاز داشته، مستلزم مداخله شهرداری در حیطه‌های مرتبط با این رویکردها و انجام اقداماتی نیز بوده

است. این اقدامات بر سه بنیان متفاوت بنا شده و ضرورت یافته‌اند. تمایل مدیریت شهری در این دوران برای تحقق توسعه پایدار، ایجاد حکمرانی خوب شهری و تبدیل کردن شهرداری به نهاد اجتماعی و نه صرفاً سازمانی خدماتی، ایجاب می‌کرده که شهرداری الزامات نظری چنین رویکردی را نیز پذیرا باشد. نمی‌توان مدعی تحقق توسعه پایدار، حکمرانی خوب شهری و گذر به شرایط ایجاد نهاد اجتماعی بود و به مقولات اجتماعی و فرهنگی گفته‌شده بی‌توجهی کرد؛ هرچند همه اقدامات شهرداری در این عرصه‌ها برآمده از الزامات نظری نبوده است.

شهرداری تهران دلیل مجموعه‌ای از اسناد فرادستی و الزامات حقوقی و قانونی عمل می‌کند. در این اسناد، وظایفی برای شهرداری تعریف شده که برخی از مهم‌ترین آنها ماهیت اجتماعی و فرهنگی دارند. بدیهی است چنین اسنادی معمولاً شیوه تحقق بخشیدن به اهداف یا نوع رویکرد لازم برای رسیدن به آنها را مشخص نمی‌کنند؛ بنابراین، رویکرد نظری مدیریت شهری در این دوران که برآمده از الگوهای نوین توسعه بوده، مکملی برای این اسناد و الزامات بوده است.

با این همه، شرایط محیطی نیز شهرداری تهران را به مداخلات اجتماعی و فرهنگی واداشته است. تهران کلان‌شهری با آسیب‌های اجتماعی، سرانه فعالیت و مصرف فرهنگی اندک، غلبه الگوهای سبک زندگی نامتناسب با دنیای جدید و مطلوب‌های توسعه، مشارکت نامناسب گروه‌های اجتماعی در مدیریت شهر، و البته انبوهی از کاستی‌های اجتماعی و فرهنگی بوده و هست. بنابراین جدای از ملاحظات نظری و الزامات اسناد فرادستی، مدیریت شهری اقدامات ضروری‌ای را باید انجام می‌داده است. بر همین اساس، می‌توان مدعی شد شهرداری تهران بنا بر ملاحظات نظری، الزامات حقوقی و قانونی و شرایط محیطی که در آن

مدیریت شهری اعمال می‌شده، نسبت به انجام برخی فعالیت‌های اجتماعی و فرهنگی اقدام کرده است.

کتاب حاضر با عنوان مدیریت شهری و مشارکت‌های اجتماعی، مجلدی از میان ۱۴ جلد آثاری است که به مستندسازی و ارزیابی تحلیلی و انتقادی مجموعه فعالیت‌های شهرداری تهران در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ در حیطه اجتماعی و فرهنگی، و بر اساس رویکردهای چهارده‌گانه‌ای که اشاره شد می‌پردازند. از این مجموعه، الزامات مداخله شهرداری در هریک از مقولات اجتماعی و فرهنگی را ذیل الزامات نظری، حقوقی و محیطی بررسی کرده و توضیح می‌دهد که شهرداری در عرصه هر رویکرد چه اقداماتی انجام داده است. سعی شده که بررسی اقدامات صورت گرفته شکل گزارش کار نداشته باشد زیرا گزارشی فعالیت‌های شهرداری منتشر شده و در اختیار شهروندان قرار گرفته تا بلکه گزارشی تحلیلی و انتقادی باشد از آنچه انجام شده است و کلیت اقدامات شهرداری در یک دوره هشت ساله را برای خواننده معنادار سازد. سپس نویسندگان این مجموعه کوشیده‌اند اقدامات انجام‌شده را به صورت انتقادی تحلیل کنند و در نهایت دستاوردهای آنها را برای شهر و شهروندان تهران ارائه کنند.

در این میان باید به نکته‌ای مهم توجه داشت. مشکل اینجاست که نسبت دادن دستاوردها یا ناکامی‌های احتمالی به مدیریت شهری تهران، دشوار است. در هر کدام از عرصه‌های بررسی‌شده به غیر از شهرداری تهران، سایر سازمان‌های عمده دولتی نیز فعالیت داشته‌اند و به‌سختی می‌توان اثر اقدامات این شهرداری را از نتیجه فعالیت‌های این سازمان‌ها جدا کرد و سهم شهرداری در وضع موجود را مشخص ساخت. اما می‌توان بر مبنای مجموعه آثار فعلی، ارزیابی‌ای از آنچه شهرداری در مدت هشت سال انجام داده است به دست آورد. این مجموعه همچنین راهی برای تأمل و

بازاندیشی در اقدامات و دستاوردهای شهرداری تهران در هشت سال گذشته است و می‌تواند مبنایی برای انتقال تجربه به مدیریت شهری بعدی تلقی شود. همچنین مکتوب شدن تجربه مدیریت شهری در این دوره، ماده خامی برای اصحاب آکادمی است تا این دوران را تجزیه و تحلیل کرده و بر شناخت‌های موجود از سازوکارهای مدیریت شهری و دستاوردها و کاستی‌هایش بیفزایند.

سید محمدهادی ایازی

امروزه این واقعیت که اداره و مدیریت کلان‌شهری چون شهر تهران که با جمعیت انبوه، وسعت جغرافیایی زیاد و آسیب‌های اجتماعی متنوع، با انبوهی از نیازها و انتظارات اجتماعی نیز مواجه است، بدون حضور جدی و مشارکت واقعی شهروندان امکان‌پذیر نیست، امری مسلم است که مورد اعتنای بسیاری از صاحب نظران مسائل و مطالعات شهری است. بسیاری از متخصصان و دست‌اندرکاران امور شهری ضرورت بگرفتن نوین در زمینه امور شهری را مطرح می‌کنند؛ از این رو لزوم توجه به توسعه مشارکت واقعی شهروندان و تحقق شهروندی فعال به عنوان دو امر و مقول‌ای که دارای ارتباط متعامل با یکدیگر هستند مورد اعتنای جدی نهادهای اجتماعی شهری، که مهم‌ترین آن مجموعه شهرداری است، قرار گرفته است. مشارکت شهروندان عادی در فرایند برنامه‌ریزی و انجام امور، عامل مهمی برای مشروعیت‌بخشیدن به برنامه و نهادهای درگیر است. مشارکت شهروندان، زندگی در شهر و سیاست‌ها و برنامه‌های مربوط به آن را برای آحاد افراد جامعه معنادار می‌سازد و آنها را متقاعد و آماده مشارکت و سهیم شدن در اداره شهر می‌نماید و حس تعلق به شهر و محله را در آنها تقویت می‌کند.

شهرداری تهران در سال‌های اخیر بنا به الزام‌های قانونی و توسعه‌ای و مهم‌تر از آن در راستای توسعه و گسترش مشارکت‌های مردمی بنا به رویکرد اجتماع و محله‌محوری که در دستورکار خود قرار داده است، تلاش در خور توجهی را برای تحقق مشارکت مردمی، در قالب‌ها و صورت‌های مختلف، صرف کرده است. به گونه‌ای که می‌توان در این نهاد از وجود سیاست، خط‌مشی و برنامه مشارکت و درگیر ساختن آحاد شهروندان در کمک به مدیریت و ساماندهی مناسب‌تر امور و کاهش مشکلات کلان‌شهر تهران یاد کرد. رویکرد محله‌گرا در مدیریت شهری تهران نتایج مثبتی را در ایجاد روابط و تعاملات فرهنگی و اجتماعی در پی دارد. با این وجود از این نکته هم نباید غافل شد که با وجود تلاش‌های صورت گرفته این آغاز راه است و به نوعی نباید آن را حتی شروع بازی و ورود در فرایند مشارکت در معنای اصیل آن دانست، بلکه باید آن را به مثابه شروع و آغاز تمرین بازی مشارکت تلقی کرد. تجارب و بحث‌های نظری مشارکت، نشانگر این نکته هستند که تحقق مشارکت نیازمند بستر مناسب و شکل‌گیری هنجارها و قواعدی است که باید در طی زمان ساخته و پرداخته شوند. این بستر و مجموعه هنجاری چیزی از پیش ساخته شده نیست. و شاید یکی از مشکلات دست‌اندرکاران بحث‌های مشارکت این تصور است که می‌پندارند مشارکت قالب و اسلوب‌های از پیش فراهم و ساخته شده دارد. درحالی که چنین نیست، مشارکت امری اکتسابی و آموختنی است که البته در این فرایند تجربه عملی و ورود به بازی مهم‌ترین نقش را دارد. با این معیار طرح‌های مشارکت‌محور در مقیاس‌های منطقه‌ای و محلی شهرداری را، با وجود کاستی‌هایی که به‌رحال در شروع کار دارند، باید دستاورد و شروع مناسبی برای دیدن حیات شهری فراتر از کالبد و فیزیک آن دید و این

شیوه ایجادکننده بسترسازی و تقویت قابلیت‌هایی است که مشارکت بیشتر به دستیابی به شهروندی اجتماعی فعال را فراهم می‌سازد.

کتاب حاضر در هفت فصل تنظیم شده است. در فصل اول به نقش و سهم مشارکت در حیات شهری و در فصل دوم به اختصار مبانی، مفهومی، نظری و برخی از الگوهای تجربه‌شده در مدیریت شهری از حیث اجتماعی و مدیریت محلی پرداخته شده است. فصل سوم به امر مشارکت شهروندی اجتماعی در جامعه ایران اختصاص دارد. در فصل چهارم پشتوانه‌ها و الزام‌های حقوقی و قانونی که موجب ورود شهرداری به گسترش و تقویت مشارکت شهروندان و نیز مدیریت محلی است، آورده شده است. در فصل پنجم به مجموعه‌ای از برنامه‌ها و اقداماتی که در دو دهه اخیر مورد اجرا قرار گرفته‌اند، اشاره شده است. در فصل ششم بر مبنای مصاحبه‌هایی که با مدیران و مسئولین شهرداری داشته‌ایم و نیز بررسی اسناد و مدارک، ابتدا به معرفی و بیان سیاست‌ها و برنامه‌های عملی که شهرداری در سال‌های اخیر، به‌منظور فراهم‌سازی زمینه برای حضور و مشارکت بیشتر شهروندان در عرصه عمومی شهر داشته، پرداخته‌ایم. در فصل هفتم به کاستی‌ها و قوت‌های این برنامه‌ها و در نهایت به اهداف، الزام‌ها و راهکارهایی که باید برای استمرار و تقویت این برنامه‌ها مورد توجه قرار گیرد، اشاره شده است.

در پایان لازم است از سرکار خانم نیلوفر هاشمی که به عنوان همکار اصلی طرح فعالیت داشته‌اند تشکر و قدردانی نمایم.

غلامرضا غفاری