

مدیریت و حکمروایی شهری

تالیف: ناصر برک پور (عضو هیئت علمی دانشگاه هنر)

ایرج اسدی (عضو هیئت علمی دانشگاه مازندران)

سرشناسه : برک پور، ناصر، ۱۳۴۱.
 عنوان و نام پدیدآور : مدیریت و حکمروایی شهری / ناصر برک پور، ایرج اسدی.
 مشخصات نشر: تهران: : دانشگاه هنر، ۱۳۸۸.
 مشخصات ظاهری : چهارده، ۲۵۸ ص، مصور، جدول، نمودار.
 شابک : ۹۷۸-۹۶۴-۶۲۱۸-۷۷-۲ : ۳۵۰۰۰ ریال.
 وضعیت فهرست نویسی : فیپا.
 یادداشت : کتابنامه: ص ۲۴۹-۲۵۸.
 موضوع : شهرها و شهرستان‌ها- مدیریت.
 شناسه افزوده : اسدی، ایرج، ۱۳۵۴-
 شناسه افزوده : دانشگاه هنر، معاونت پژوهشی.
 رده بندی کنگره : ۴۴۱۳۸۸ م ۴ ب/ HT۱۵۱
 رده بندی دیویی : ۳۰۷/۷۶۰۵۸
 شماره کتابشناسی ملی : ۱۶۱۵۶۵۵



کلیه حقوق این اثر برای دانشگاه هنر محفوظ است.
 نشانی: تهران، خیابان حافظ، خیابان سرهنگ سخایی، بین تقاطع سی تیر و فردوسی،
 شماره ۵۸، دانشگاه هنر، تلفن: ۶۶۷۲۵۶۸۲
artunipub@art.ac.ir

مدیریت و حکمروایی شهری
 مولفان: دکتر ناصر برک پور، ایرج اسدی

ویراستار: ابوالفضل توکلی شاندریز
 چاپ و صحافی: دانشگاه هنر
 شمارگان: ۲۰۰۰ جلد
 شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۶۲۱۸-۷۷-۲
 نوبت چاپ: سوم (۱۳۹۵)
 قیمت: ۱۱۰۰۰۰ ریال

به نام خالق زیبایی‌ها

آنگاه که عطر دل‌انگیز رسالت، شمیم جان حضرت ختمی مرتبت محمد مصطفی (ص) را آکنده نمود و کلام حق در آیه شریفه «علم الانسان مالم يعلم» تجلی یافت علم و آموختن، پیمودن و شدن، تدبر، تفکر و تأمل بر رازهای آفرینش، مقدس‌ترین جلوه حیات انسانی گردید. ذهن کنجکاو، نگاه پرسشگر، دست سازنده در پرتو هدایت تکوینی و تشریعی، انسان را با راز و رمزها آشنا نمود و در کند و کاوهای مصرانه و مجدانه‌اش، پاره‌هایی از حقیقت هستی را بر او آشکار نمود و در این میان هنر آفرینی و هنرمندی از ممیزه‌های او گردید.

نیرویی که به انسان توان بازنمایی و فرانمایی عالم هستی و ابداع کیفیت‌های گوناگون فرمی را بخشیده است و از این راه به او امکان تسری و اشاعه احساسات و عواطف را داده است. در سایه جلوه‌های مستانه و هنرمندی این روح بی‌تاب است که هنر و سخن‌های جاودانه همچنان در سراچه ترکیب انسان و طبیعت هر روز بشکلی جان می‌گیرد و نور می‌پاشد.

جرعه‌ای ریخت ساقی الست	بر سر آن شوره خاک زیر دست
جوش کرد آن خاک و ما زان جوششیم	قطره‌ای دیگر که بس بی‌کوششیم

به مدد شهود و تخیل انسان از داده‌های خام دریافت شده در مراحل احساس و ادراک، به آگاهی از این داده‌ها نائل می‌شود و در این زمان است که خود را نمایان می‌سازد آنگاه که عرصه خود جوش و گسترده بیان و اشاعه عواطف به محدوده آموزش و پژوهش راه می‌یابد، به زیور توصیف، تأویل و ارزیابی نیز آراسته می‌گردد و لذا امکان نگاهی نقادانه به مقوله هنر فراهم می‌آید و تأثیر این نگاه در کنار نوع هنری که خلق می‌شود، به حدی است که به گفته افلاطون و تولستوی می‌تواند براینکه چگونه انسانی باشیم (یا بشویم) تأثیر گذارد. از این دیدگاه تأثیرات اخلاقی هنر حتمی و اجتناب‌ناپذیر است، گرچه در بسیاری از موارد، این تأثیرات بطئی، ظریف و غیر مستقیم صورت می‌پذیرد.

دانشگاه هنر به عنوان بزرگترین مرکز آموزش عالی هنر در ایران، آموزش و پژوهش هنر را مضمون اصلی فعالیت‌های خویش قرار داده است و با سابقه‌ای نسبتاً طولانی و با هدف اعتلای هنر ایران و احیاء ارزش‌های دیرینه - علیرغم دشواری‌های بسیار - طی طریق می‌نماید. بدیهی است که تألیف، ترجمه و نشر آثار علمی در حوزه‌ی مباحث هنر می‌تواند یکی از اقدامات اصلی در راستای تحقق اهداف متعالی دانشگاه باشد.

انتشار کتاب حاضر، نمودی از فعالیت‌های این معاونت برای تحقق اهداف یاد شده است که بدین وسیله تقدیم حضور می‌گردد.

ومن...التوفیق

دکتر پروین پرتوی

معاون پژوهشی دانشگاه هنر

پیشگفتار

مباحث مربوط به مدیریت شهری موضوعی نسبتاً تازه در حوزه مطالعات شهری است و سابقه آن به دهه ۱۹۷۰ میلادی باز می‌گردد. پس از آن نیز مدیریت شهری، با وجود فراگیر بودن موضوع بحث آن که چگونگی اداره شهرها را در بر می‌گیرد، هنوز به حوزه علمی مستقلی تبدیل نشده است. از این‌رو مقاله‌ها و کتاب‌هایی که در سطح جهانی به‌طور مستقیم به مباحث مدیریت شهری پرداخته‌اند نسبتاً اندک است. این وضعیت در مورد کشور ما آشکارتر است زیرا با وجود بحث‌های گسترده‌ای که در سطح افکار عمومی، رسانه‌ها و دستگاه‌ها در پانزده سال اخیر در مورد کیفیت اداره شهرها و مدیریت شهری وجود داشته است، مقاله‌ها و نوشته‌های اندکی به این موضوع پرداخته‌اند. کتاب حاضر با مرور نوشته‌های اصیل محققان مدیریت شهری، در واقع به طرح مقدماتی مسئله مدیریت شهری، معرفی مفاهیم پایه، نظریه‌ها و تحولات عمده آن در سطح جهانی پرداخته است. در عین حال با توجه به بحث‌های متنوع کتاب، اشاره‌هایی کوتاه نیز به وضعیت و شرایط ایران شده است. برای کتاب حاضر، اظهار نظر سه تن از محققان شناخته‌شده بین‌المللی، پروفسور ریچارد اشتون از دانشگاه تورنتو، پروفسور مایکل متینگلی از دانشگاه کالج لندن و پروفسور ماین پیتز فان دیک از دانشگاه اراسموس در قالب سه مقدمه مجزا در ادامه آمده است. برای کسب نظرات این محققان خلاصه‌ای از محتوای کتاب به زبان انگلیسی همراه با مروری بر تحولات مدیریت شهری در ایران به‌عنوان متن پشتیبان برای ایشان فرستاده شد تا با شناختی نسبی از کتاب و وضعیت مدیریت شهری در ایران به اظهار نظر بپردازند. در این فرایند، از سه محقق فوق خواسته شد تا اگر می‌پندارند با وجود متونی مرتبطی که در اختیار ایشان قرار داده شده، شناخت کاملی از نظام مدیریت شهری در ایران و کتاب حاضر به‌دست نیاورنده‌اند، مقدمه‌ای فارغ از زمینه درباره موضوع مدیریت شهری و چالش‌ها و

تحولات آن در عصر حاضر بنگارند تا از این طریق بر اهمیت و جایگاه موضوع تأکید مضاعفی صورت گیرد. در انتها اشاره به این نکته مفید است که نویسندگان کتاب حاضر قصد دارند مباحث مطرح شده در این کتاب را با تأکیدی ویژه بر شرایط نظام مدیریت شهری در ایران در مجلد دیگری بسط دهند.

ناصر برک پور

ایرج اسدی

مقدمه چند تن از محققان و مدرسان برجسته مدیریت شهری در مورد کتاب حاضر

ریچارد اشترن، دانشگاه تورنتو، کانادا، ژانویه ۲۰۰۹ میلادی

در دنیای جهانی‌شده و در حال جهانی شدن فزاینده، اهمیت فضای پیرامون ما یا فضای محلی ما به‌طور عجیبی بیشتر و بیشتر می‌شود. به نظر می‌رسد ما در زندگی روزمره خود هر چه بیشتر تحت تأثیر مسائل جهانی - نظیر قیمت بین‌المللی نفت، نرخ‌های بهره یا چیزهایی که با تغییرات شدید اقلیمی و آب و هوایی ارتباط دارد - قرار می‌گیریم، بیشتر نگران شیوه زندگی در سکونتگاه‌های انسانی و شیوه استفاده از زمین و سازماندهی امور محلی خود می‌شویم. این آثار «محلی» جهانی شدن وقتی به نگرانی‌های ما نسبت به سلامت، امنیت و آموزش فرزندانمان افزوده می‌شود، احساس قوی نیاز به حکومت محلی را ایجاد می‌کند. حکومت محلی، سطح اجتناب‌ناپذیری از حکومت در تقریباً همه کشورهای جهان است، اما ماهیت آن در حال تغییر است و کارکردهای آن در بیشتر کشورها به‌تدریج گسترش می‌یابد.

جدای از جهانی شدن، دو عامل دیگر بر شیوه درک حکومت‌های محلی در دنیای پیرامون ما تأثیر گذاشته است. البته این عوامل در کشورها و مناطق مختلف به‌طور متفاوت عمل می‌کنند. عامل نخست، تمرکززدایی است. تمرکززدایی دارای ابعاد مختلف سیاسی، اداری و مالی است اما روی هم رفته همه آنها حاکی از گرایش جهانی به‌سوی انتقال بخشی از وظایف دولت مرکزی به مؤسسات خصوصی و نیمه‌خصوصی و مؤسسات محلی و منطقه‌ای است که به مردمی که از خدمات و کارکردهای آنها بهره می‌برند، نزدیکتر هستند. به این ترتیب مثلاً در بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین مسئولیت حکومت‌های محلی در زمینه خدمات درمانی، آموزش ابتدایی و حتی متوسطه،

برنامه‌ریزی کاربری زمین و هزینه‌های رفاهی در حال افزایش است. اینها همه افزون بر مسئولیت‌های سنتی آنها در زمینه نظافت خیابان‌ها، مدیریت پسماند، بازارهای عمومی، سیستم‌های فاضلاب و مانند اینهاست.

در آسیا، تمرکززدایی وسیع وظایف در هندوستان براساس اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۹۹۲ میلادی روی داده است. در اندونزی در سال ۱۹۹۹ قانون تمرکززدایی به تصویب رسید و در سال ۲۰۰۱ میلادی به اجرا درآمد. در هندوستان، حکومت‌های ملی و محلی در قدرت سهیم شدند، در حالی که در اندونزی طبق قانون جدید، شهرها و مناطق روستایی مسئول بیشتر خدمات عمومی شدند و استانها نقش هماهنگ‌کننده را یافتند. این وضعیت در آفریقا متفاوت است، اما بیشتر اقدامات تمرکززدایی در کشورهایی مثل تانزانیا، کامرون، نیجریه، ساحل عاج، موزامبیک و اوگاندا - که معرف بخش اعظم این قاره هستند - صورت گرفته است. تحقیقات نشان داده است که تصمیم این کشورها برای تمرکززدایی نه به دلیل اجبار یا فشار قدرت‌های بزرگ و مؤسسات بین‌المللی، بلکه به‌خاطر منافع بوده است که می‌توانسته‌اند برای مردم کشورشان کسب کنند.

عامل تأثیرگذار دیگر بر حکومت‌های محلی، دمکراتیک‌سازی است. از دهه ۱۹۸۰ میلادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه از وجود احزاب سیاسی رقیب استقبال کرده‌اند، به سازمان‌دهی و حمایت از انتخابات آزاد در تمام سطوح نظام سیاسی پرداخته‌اند و از طریق قانون‌گذاری، ارزش‌های پاسخ‌گویی، شفافیت و پایبندی به اصول را ترویج کرده‌اند. از آنجا که حکومت‌های محلی ملموس‌ترین مؤسسات عمومی برای مردم هستند ترویج فرهنگ دمکراتیک، عمدتاً آنها را تحت تأثیر قرار داده است. به‌ویژه در شهرهای بزرگ، که گروه‌های سازمان‌یافته جامعه مدنی به‌خاطر نیازهای کلیه اقشار جامعه تحت فشار هستند، بحث دربارهٔ سیاست‌های محلی مناسب نسبت به چالش‌های شهری پیچیده قرن ۲۱ گسترده‌تر شده است. اصلاحات محلی در زمینه مشارکت، مانند کارت‌های گزارش شهروندی، مشورت‌های جامعه محلی، بودجه‌ریزی مشارکتی، برنامه‌ریزی توسعه یکپارچه و استراتژی‌های توسعه شهری به ابزارهایی رایج در سطح حکومت محلی تبدیل شده‌اند. این ابزارهای سیاست‌گذاری محلی، که در شهرهای

مختلف به‌خوبی با نیازهای مشخص انطباق یافته، جوامع محلی را به شیوه‌های رسمی و غیررسمی با مقامات شهری و اعضای منتخب شوراهای شهر مرتبط می‌سازند. این فرایند گسترش سیاست گفت‌وگو در سطح محلی برای دربرگرفتن مقامات حکومتی و شهروندان، فراز و فرودهایی دارد. برای مثال ما نتوانسته‌ایم اسرار محرمانه چگونگی سازمان‌دهی و اداره مناطق کلان‌شهری وسیع را کشف کنیم.

از دهه ۱۹۵۰ میلادی ما چند مرحله از سازماندهی حکومت‌های محلی را پشت سر گذاشته‌ایم. این مراحل را می‌توانیم «پارادایم» بنامیم زیرا معرف روش‌های سیستماتیک فهم یک گستره کامل از پدیده‌های مربوط به هم هستند. مرحله اول، «تثبیت حکومت محلی» بود که در آن مرحله حکومت‌های محلی بر اساس مدل‌های ساده‌ای استقرار یافتند و به ارائه خدمات در سطح ابتدایی پرداختند، بدون آنکه نگران پاسخ یا بازخورد محلی باشند. سپس از دهه ۱۹۸۰ تا نیمه دهه ۱۹۹۰ میلادی وارد مرحله «مدیریت شهری» شدیم. در این مرحله، از دید حکومت محلی، بر کارایی تأمین خدمات و اهمیت شهر به‌عنوان موتور اقتصادی رشد اقتصادی تأکید می‌شد. مرحله کنونی، مرحله «حکمرایی شهری» است. نشان این مرحله، ارتباط میان حکومت و جامعه مدنی و تأکید بر شفافیت و پایبندی به اصول است. متون تحقیقی فراوانی دربارهٔ هریک از این مراحل وجود دارد. اما هر مرحله مهم‌ترین عناصر مرحله قبلی را در بر گرفته است. درک کنونی ما بر اساس لایه‌های تجارب مختلف و نه رد چیزهای قبلی ساخته شده است.

من اگر به این گرایش‌های بین‌المللی اشاره می‌کنم دلیل بر این نیست که همه آنها دقیقاً، یا حتی لزوماً، قابل اعمال در ایران هستند. اما با رشد شهرها و همچنین پیچیده‌تر شدن و مبرم‌تر شدن نیازهای آنها، حوزه مطالعات حکمرایی محلی در دو دهه اخیر گسترش چشمگیری یافته است. کتاب ایرج اسدی و ناصر برک‌پور، تلاشی پیشرو برای طرح برخی از مهم‌ترین مسائل مدیریت و حکمرایی شهری و در ارتباط با واقعیت امروز جامعه ایرانی است. ما در هریک از کشورهای خود نیاز به تفکر عمیق و سازنده دربارهٔ راه‌حل چالش‌های شهری خود داریم. به عقیده من در صورتی قادر به تفکر مؤثرتر در مورد مسائل محلی خواهیم بود که دارای یک چارچوب تطبیقی باشیم. از یک نظر این موضوع یکی از پیش‌فرض‌های اصلی یکی از بزرگ‌ترین اندیشمندان

جهان، یعنی ابن خلدون بی‌نظیر، بود. به نظر من، براساس مطالعه طرح کلی این کتاب، نویسندگان آن به‌طور تحسین‌برانگیزی در تهیه چارچوبی برای ابتکارات برنامه‌ریزی و حکمروایی پیشرفته‌تر و عملی‌تر موفق بوده‌اند. من با خوشحالی این کتاب را به‌عنوان یک متن برجسته در زمینه جدید اما به‌طور فزاینده با اهمیت حکمروایی شهری معرفی می‌کنم.