

# ویژگی‌های تاریخی - فرهنگی و تحولات معاصر مدیریت محله

## شهری در ایران

### مطالعه موردی «شهرداری محله» در تربت حیدریه

حسین ایمانی جاجرمی\*

(تاریخ دریافت ۸۶/۷/۲۲، تاریخ تأیید ۸۶/۱۲/۴)

#### چکیده

مروری بر تاریخچه مدیریت محله و مطالعات موردی تجزیه «شهرداری محله» در شهر تربت حیدریه دو بخش اصلی این مقاله را تشکیل می‌دهند. در گذشته شهرها از چندین محله تشکیل می‌شدند که هر محله از استقلال نسبی و مرزهای کالبدی و اجتماعی مشخص برخوردار بود. کدخدایان محلات مسئولیت مدیریت محله را بر عهده داشتند و زیر نظر کلانتر و حاکم شهر وظایف خود را شامل رسیدگی به امور عمومی و گردآوری مالیات، انجام می‌دادند. همبستگی درونی شدید در محلات، ضعف پیوندهای میان محله‌ای و منافع حاکمیت شهری در عدم اتحاد مردم سبب شده بود تا شهرهای ایران شاهد ناآرامی‌ها و درگیری‌های ناشی از ستیز میان محله‌ها باشد. در دوران معاصر به‌ویژه از دهه ۱۳۴۰ با دخالت دولت متکی به درآمدهای نفتی در شهرها و اجرای سیاست‌های شهرسازی مدرنیستی، ساختارهای سنتی زندگی شهری از جمله محله‌ها دچار دگرگونی‌های اساسی شد. با این وجود در مناطق سکونتگاهی غیررسمی به دلیل وجود منافع مشترک ناشی از مقابله با سیاست‌های رسمی نوعی از همبستگی محله‌ای که به‌ویژه در هنگام مواجهه با

\* استادیار گروه توسعه دانشگاه تهران، نویسنده مسئول: گروه توسعه دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران  
imanijajarmi@ut.ac.ir

سازمان‌های رسمی فعال می‌شد، ایجاد شد. تشکیل شوراهای اسلامی شهرها در ۱۳۷۷ موجبات توجه دوباره به زندگی محله‌ای را فراهم ساخت. برخی تجربه‌های مدیریت محله‌ای در شهرهای تهران، سنندج، زاهدان و تربت حیدریه انجام شد. بررسی موردی تجربهٔ تربت حیدریه نشان می‌دهد که با وجود انگیزهٔ شهروندان برای مشارکت در مدیریت محله، عواملی مانند ماهیت نمرکزگرای نظام برنامه‌ریزی شهری و شکاف میان مدیران و کارشناسان شهری و مردمان عادی، موفقیت این تجربه‌ها را با محدودیت مواجه سازد. وازگان کلیدی: مدیریت محله، کدخدا، مشارکت، شهر، اسکان غیررسمی.

## مقدمه

ویژگی‌های مکان کالبدی زندگی بر صورت و محتوای تعاملات اجتماعی مؤثر است. امکانات آموزشی، فرصت‌های کسب ثروت و مراکز تفریحی و فراغتی شهرهای بزرگ به ندرت در روستاها و شهرهای کوچک وجود دارند. در مقابل آشنایی عمیق با همسایگان و پایش‌های اجتماعی<sup>۱</sup> غیررسمی و سودمند برای امنیت ساکنان از مزایای محیط‌های کوچک به‌شمار می‌رود. زیمل (۱۳۷۲) در مقالهٔ مشهور «کلان شهر و حیات ذهنی» تفاوت‌های میان کلان‌شهر و شهر کوچک را تشریح کرده است. از دیدگاه او نگرش مبتنی بر دل‌زدگی، احتیاط در روابط اجتماعی، محاسبهٔ عقلانی، وقت‌شناسی، آزادی و توجه به خود از ویژگی‌های زندگی کلان شهری است. در مقابل، محیط کوچک خصایصی چون آرامش عصبی، آشنایی نزدیک، تعاملات صمیمی و محدودیت آزادی فردی در رفتار دارد. محلهٔ شهری مکانی است که ویژگی‌های آن فضا و شرایطی را برای انجام تعاملات صمیمی و نزدیک فراهم می‌آورد. محله کارکردهای متعددی را همانند ایجاد و حفظ هویت اجتماعی، تقویت همبستگی اجتماعی، امنیت و خدمات محلی برای ساکنان خود انجام می‌دهد. محله‌ها، محور حیات اجتماعی در زندگی شهری سنتی به‌شمار می‌رفتند که با گسترش شهرنشینی جدید مبتنی بر تقسیم کار و تقویت فردگرایی، اولویت خودرو در سیاست‌های شهرسازی و فاصلهٔ میان محل کار و سکونت، به تدریج اهمیت خود را در حیات شهری از دست دادند. با این وجود اهمیت حیات پویا مبتنی روابط صمیمانه (جاکوبز، ۱۹۶۱)، دسترسی پیاده به خدمات عمومی، حفظ زمین‌های باارزش کشاورزی و مزایای ناشی از سرمایهٔ اجتماعی مانند تسهیل کنش جمعی (کلمن، ۱۹۸۸، فوکویاما، ۱۹۹۵ و پانتام، ۲۰۰۰) موجبات توجه را به بازسازی زندگی اجتماعی محله محور به‌ویژه در کلان شهرها، فراهم ساخته است. برای نمونه می‌توان به جنبش «شهرگرایی جدید»<sup>۲</sup> به عنوان یک حرکت مهم و تأثیرگذار در نقد نظریه‌های مدرنیستی شهرسازی اشاره کرد که بر

1. Social Control

2. New Urbanism

ضرورت زنده نگاه‌داشتن و باز زنده‌سازی محله‌ها و اهمیت آن‌ها در حفظ حیات پویای شهری تأکید بسیار دارد (کاتز، ۱۹۹۳).

مدیریت محله در شهر نسبت به سایر موضوعات شهری کمتر مورد توجه و بررسی بوده است. در مقاله حاضر تجربه مدیریت محله در شهر تربت حیدریه نیز به عنوان نمونه‌ای از اقدامات کنونی برای مشارکت محله محور در اداره امور شهر مورد مطالعه و تحلیل قرار گرفته است. این تجربه طی دو بازدید میدانی نویسنده از شهر مذکور در ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ از نزدیک مطالعه شده است. روش تحقیق به کار رفته کیفی است و در آن از تکنیک‌های «بررسی اسنادی» برای مطالعه مدیریت محله در گذشته و «مشاهده<sup>۱</sup>» و «مصاحبه<sup>۲</sup>» برای مطالعه تجربه تربت حیدریه استفاده شده است. مدیران شهرداری و شورای شهر، کارشناسان شهرداری، مردم محلی تربت حیدریه و صاحب‌نظران و متخصصان شهری از افرادی بودند که مورد مصاحبه قرار گرفتند.

### تحولات معاصر مدیریت محله در شهرها

شهرنشینی در ایران به مانند سایر جنبه‌های زندگی اجتماعی-اقتصادی تا پیش از ورود گسترده عناصر مدرن در سده‌های نوزده و بیست میلادی (حائری، ۱۳۷۸) خصلتی درون‌زا داشت و تأثیر اندکی از جوامع بیرونی با ساختارهای فرهنگی و اجتماعی متفاوت، پذیرفته بود. تا پیش از دوران معاصر زیست‌شهری مبتنی بر هویت محله‌ای بود (اشرف، ۱۳۵۳، شیخی، ۱۳۸۳). محله‌ها عامل همبستگی اجتماعی بودند. هویت این محله‌ها بر پایه مذهب و نوع اشتغال قرار داشت (خاکساری، ۱۳۸۵) و همبستگی درونی شدید محله‌ها، موانع عمده تشکیل شبکه‌های اجتماعی فرامحله‌ای (توسلی، ۱۳۸۱) و در نتیجه خودمختاری و استقلال شهرها بودند. با وجود سلطه دولت بر شهرها (وبر، ۱۳۶۹) آن‌ها دخالت چندانی در امور محله‌های شهری نداشتند و آن‌چه از زندگی محله‌ای برایشان اهمیت داشت، مالیاتی بود که کدخدایان گردآوری کرده و با وساطت کلانتر، تحویل خزانه شهر می‌دادند. با وجود تفاوت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی میان قشرها و مراتب اجتماعی به علل سادگی زندگی، هماهنگی ارزش‌های فرهنگی و اعتقادی و نزدیکی مکانی، همگونی و تجانس اجتماعی نسبی میان شهرنشینان وجود داشت. از آنجایی که «جدایی مکانی یا جدایی میان محلات اعیان‌نشین و فقیرنشین بسیار کم بود و تقریباً در همه محلات شهر از غنی و متوسط و فقیر و عالم و عامل و تاجر و کاسب پراکنده بودند» (اشرف، ۱۳۶۰: ۸۴).

1. Observation

2. Interview

وقوع دو رویداد انقلاب مشروطه در ۱۲۸۵ و تشکیل دولت اقتدارگرایی شبه مدرن پهلوی در ۱۳۰۴ را می‌توان دورهٔ آغازین ورود گستردهٔ جامعهٔ ایران به مناسبات دنیای مدرن مبتنی بر سرمایه‌داری دانست. تحولاتی که بر زندگی شهری اثرات گسترده‌ای نهاد. از آنجایی که شهر نماد مدرنیته و نوگرایی به‌شمار می‌رفت توجه به شهرها و سرمایه‌گذاری در آنها در کانون برنامه‌های دولت شبه مدرن پهلوی قرار گرفت. حاصل این توجه رشد شهرها و افزایش جمعیت شهری در سال‌های بعد بود. در سال‌های دههٔ ۱۳۴۰ همراه با فروپاشی نظام سنتی تولید روستایی بر اثر اصلاحات اراضی و آغاز مهاجرت‌های گسترده به شهرها (وشوقی، ۱۳۶۹)، به شتاب رشد جمعیت شهری افزوده شد. نرخ رشد جمعیت شهری در این دوره به ۴/۴۲ درصد رسید در حالی که رشد طبیعی جمعیت کشور تنها ۲/۷۷ درصد بود. (حسامیان، ۱۳۶۳: ۱۸) در فاصلهٔ سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۷۵ که سرشماری جمعیت در کشور انجام شده جمعیت شهری از حدود شش میلیون نفر به تقریباً ۳۷ میلیون نفر برابر ۶۸ درصد کل جمعیت کشور افزایش یافت. گسترش مناسبات سرمایه‌داری دولتی و شهرنشینی شتابان به همراه خود مسائلی را پدید آورد که بر محله و مدیریت محله‌ای شهر نیز اثر گذاشت. نخست آن‌که با تأسیس شهرداری‌ها و تقویت آن‌ها با اعتبارات دولتی، زمینهٔ دخالت حکومت بر حیات شهری و تغییرات کالبدی و اجتماعی آن فراهم آمد. این جریان در زمان حکومت رضا شاه آغاز شد اما از دههٔ ۱۳۳۰ به بعد با تشکیل دولت مطلقه محمد رضا پهلوی و افزایش درآمدهای دولتی ناشی از فروش نفت رو به فزونی و گسترش نهاد. در نتیجه با تشکیل مؤسساتی مانند «اتحادیهٔ شهرداری‌های کشور» و «وزارت مسکن و شهرسازی»، زندگی شهری که تا آن زمان عمدتاً متأثر از رشد طبیعی و با اتکالی به مازاد درآمد روستایی بود، در چارچوب سیاست‌های شهرسازانهٔ دولتی و با اتکا به منابع دولت مرکزی شکل دیگر یافت. بر این اساس سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها تشکیلاتی بودند که به شهروندان خدمات مورد نیاز را ارائه می‌کردند. در آن شرایط نهادهای مردمی خدمات‌رسان مانند کدخدایان محله‌ها و زندگی محله‌ای به همراه عناصر تشکیل‌دهندهٔ آن رو به فروپاشی نهاد. جایگزین محله‌های سابق با ماهیتی طبیعی، بدون برنامه، بسته و متکی به خود، مناطق شهری از پیش طراحی شده و متکی به سازمان‌های رسمی مدیریت شهری بود که به گروه‌های پردرآمد و میان‌درآمد جامعهٔ شهری توجه کرده و «بر نوعی جداسازی طبقاتی متکی بودند» (بیات، ۱۳۷۹: ۵۷). محلات قدیم مکان زندگی افراد مختلفی از ثروتمند و فقیر گرفته تا علما، بازرگان و کاسبان بود که در زندگی روزمره تماس‌های نزدیک و مشترکی با یکدیگر داشتند. مناطق مسکونی جدید که حاصل طرح‌های توسعهٔ شهری بودند، گروه‌های کم‌درآمد را در خود نمی‌پذیرفتند. گروه‌هایی که بر اثر سیاست توسعهٔ شهری برون‌زا و وابسته، بخش زیادی از ساکنان شهرها را تشکیل دادند. آن‌ها سبب شدند تا در کنار تشکیل مناطق رسمی، مناطق

غیررسمی در حاشیه شهرهای بزرگ به‌ویژه تهران پدید آیند. این مناطق جدید برخلاف محلات سنتی، تنها مکان زندگی تهری‌دستان شهری بود. این مناطق انبوهی از جمعیت را در محیطی آلوده و نابسامان در خود جای داده بود. نام‌های این محلات بر نحوه شکل‌گیری آن‌ها گواهی می‌داد. «مثلاً «مفت‌آباد» یعنی جامعه‌ای که بدون هیچ هزینه‌ای ساخته شد. «زورآباد» یعنی جایی که به زور و اجبار ساخته شد. «حلبی‌آباد» مکانی که با ورقه‌های نازک حلب ساخته شده و «حصیرآباد» جایی که با برگه‌های خیزران (نی) ساخته شده باشد» (پیشین: ۵۹). آن‌ها از نظر مقررات شهرسازی و ضوابط شهرداری خارج از قاعده و غیررسمی محسوب می‌شدند و شهرداری‌ها به آن‌ها خدمات نمی‌دادند و در موارد بسیاری تلاش می‌کردند تا آن‌ها را تخریب نمایند. فشارهای وارده از ناحیه سازمان‌های رسمی مدیریت شهری در کنار ترس و نگرانی از تخریب سرپناه موجب شده بود تا نوعی شبکه پنهان میان ساکنان این مناطق شکل بگیرد. این شبکه هرگاه حیات اجتماعی و کالبدی محلات غیررسمی به خطر می‌افتاد آشکار و فعال شده و مقاومت ساکنان را در مقابل هجوم نیروهای تخریب رسمی شکل می‌داد. با این وجود به سبب شرایط غیردموکراتیک موجود، گروه‌های ساکن در مناطق اسکان غیررسمی ترجیح می‌دادند تا سازمان‌یافتگی آشکار نداشته باشند و مطالعات خود را به شکل پنهان و آرام دنبال کنند. بدین ترتیب با از میان رفتن و تضعیف محلات سنتی، سکونتگاه‌های جدیدی پدید آمدند که بر دو گونه بودند. گونه نخست رسمی و بر اساس برنامه‌ریزی پدید آمده بودند و گونه دوم ماهیتی خودجوش و غیررسمی داشتند و عمدتاً در حاشیه و درون مراکز شهری به‌ویژه شهرهای بزرگ به سرعت گسترش می‌یافتند. این سکونتگاه‌ها فاقد «زندگی محله‌ای» و خودگردانی مدنی بودند که در شهرهای قدیمی وجود داشت (جیبی، ۱۳۷۵).

این وضعیت با وقوع انقلاب اسلامی و تضعیف قدرت رژیم شاه تغییر یافت. در شرایط بحرانی تهری‌دستان شهری تلاش می‌کنند تا با استفاده از موقعیت جدید به سکونت خود جنبه رسمی بخشیده و مطالبات خود را با سرعت و آشکار دنبال نمایند. «شوراهای محلات» و «تعاونی‌های محلی» دو نمونه از مدیریت‌های محلی بودند که در آخرین ماه‌های ۱۳۵۷ و سال‌های آغازین استقرار نظام سیاسی جدید در مناطق شهری پیدا شدند. آن‌ها وظایف متعددی را مانند توزیع سوخت، تهیه و توزیع مایحتاج روزانه مردم، مراقبت‌های بهداشتی و دارویی، امور دفاعی و مراقبت از مغازه‌های محلی برای جلوگیری از احتکار و گران‌فروشی انجام می‌دادند. در محلات غیررسمی، شورای محله، مسئله مهم نگهداری و توسعه محله را به سایر وظایف افزودند. توجه به این مسئله از آن رو بود که انقلاب فرصتی پیش آورده بود تا تهری‌دستان شهری وضعیت خویش را بهبود بخشند، به‌ویژه آن‌که یکی از شعارهای محوری رهبران انقلاب حمایت از محرومین و مستضعفان عنوان شده بود. شوراهای محلات در زمان ضعف قدرت

سیاسی و نهادهای وابسته به آن در شهرها مانند فرمانداری و شهرداری‌ها که محصول انقلاب و استقرار نظام سیاسی جدید بود، در محلات تهی‌دست‌نشین تشکیل شدند. عواملی مانند: ضرورت همکاری و هماهنگی برای مقابله با بحران‌های عمومی نظیر زلزله و سیل، تأمین خدمات شهری چون آب، برق و فضای سبز، رقابت گروه‌های مختلف سیاسی برای بسیج تهی‌دستان سبب شد تا این شوراها در شهرها گسترش یابند. در شهر اصفهان در ۱۳۵۹ حدود ۷۰ درصد شهر به وسیله کمیته‌های محلات اداره می‌شد. «کمیته‌های محلات، شهردار را انتخاب می‌کردند و هر یک محله خود را اداره می‌کردند» (بیات، پیشین: ۱۶۸). در تهران «پایتخت به ۲۰ منطقه و ۳۴۱ محله ۱۰ هزار نفری تقسیم شد. هیئت موکلان هر محله می‌بایست ۵ نماینده از میان افراد «امین»، «باتقوی» و «مشتاق به کار» را انتخاب می‌کرد تا پس از آن از سوی امام مسجد محل مورد تأیید قرار گیرند» (همان، ۱۶۹). تحکیم پایه‌های نظام سیاسی جدید و تمرکزگرایی ناشی از ضرورت‌های جنگ و مقابله با گروه‌های ضد انقلاب موجب شد تا ایده محلی اداره کردن امور به تدریج تضعیف شده و شوراهای محلات نیز که بر اثر درگیری‌های سیاسی تحلیل رفته بودند از میان بروند. در سال‌های اخیر تشکیل شوراهای اسلامی شهرها از ۱۳۷۷ این فرصت را فراهم کرد تا در برخی از شهرها مانند تهران، سنندج و تربت حیدریه تجربه‌های جدید مشارکت مردم در اداره شهرها و از جمله مدیریت محله‌ای انجام شوند.

### شوراهای اسلامی شهرها و مدیریت محله‌ای: بررسی تجربه شهردار محله در

#### تربت حیدریه

قانون شوراها در ۱۳۷۷ به اجرا درآمد و بر اساس آن در روستاها و شهرهای کشور نهادهای منتخب مردم برای اداره امور محلی تشکیل شدند. شوراهای شهر به عنوان یک نهاد تازه تأسیس با مسائل متعددی مانند ابهامات قانونی، نبود ضمانت قانونی مؤثر برای اجرای مصوبات، عدم همکاری سایر سازمان‌ها و مؤسسات و فقدان ذخیره ارزش‌ها و هنجاری عمل جمعی دموکراتیک مواجه هستند (ازکیا و ایمانی جاجرمی، ۱۳۸۴). با این وجود آن‌ها تنها نهادهایی به شمار می‌روند که قابلیت اتصال و پیوند با مردم را به عنوان نماینده مستقیم آنان دارند. برخی از شوراها با درک مشکلات ناشی از اداره متمرکز شهر به مسئله مدیریت محله‌ای توجه کردند و ابتکاراتی را در این زمینه انجام دادند. از میان آن‌ها می‌توان به «شورایاری» در تهران، «رابطنین بهداشتی شهرداری» در سنندج و «شهرداران افتخاری» در تربت حیدریه اشاره کرد (ایمانی جاجرمی و دیگران، ۱۳۸۲).

در این مقاله با توجه به امکان مطالعه عینی تجربه تربت حیدریه به تشریح آن خواهیم پرداخت.

تربت حیدریه، میانه شهری است در استان خراسان رضوی که حدود ۱۱۰،۰۰۰ نفر جمعیت دارد. تشکیل شورای اسلامی شهر در ۱۳۷۸ این فرصت را فراهم آورد تا تربت حیدریه تجربه‌های نوینی را در مدیریت شهری شاهد باشد. پیش از تشکیل شوراهای شهرداران از سوی استانداران منصوب می‌شدند و شهرداری‌ها با وجود آن‌که سازمان‌هایی غیردولتی بودند به عنوان بخشی از یک نهاد دولتی (استانداری) فعالیت می‌کردند. نخستین شورای شهر تربت حیدریه تلاش کرد تا فراتر از رویه‌های مرسوم اداری برای توسعه و عمران شهر خود تلاش کند. شهردار منتخب شورای شهر فردی بود که علاقه به مشارکت مردم در امور شهری داشت و با اعمال تغییرات غیررسمی در ساختار اداری موجود شهرداری در قالب طرح «شهردار افتخاری محله»، کوشید به جلب مشارکت مردم بپردازد. توجه شورا به اهمیت مشارکت مردم و رابطه خوب میان شهردار و شورا، زمینه لازم را برای عملی کردن طرح شهردار فراهم کرد. شورا برای فعالیت خود کمیسیون‌های مختلفی را تشکیل داد که یکی از آن‌ها به امور محلات شهر می‌پرداخت. کمیسیون‌های شورا عبارت بودند از: کمیسیون فرهنگی و اجتماعی-ورزشی، کمیسیون حمل و نقل، کمیسیون اصناف بازار، کمیسیون برنامه و بودجه، کمیسیون محلات و کمیسیون پی‌گیری مصوبات شورای شهر. در هر یک از این کمیسیون‌ها افرادی از رؤسای ادارات، رؤسای اصناف و مردم محلی عضویت یافته بودند. این اقدام نشان می‌داد که شورای شهر به نقش ادارات دولتی، اصناف و بازار و مردم محل در عملکرد موفق خود آگاهی داشت و تلاش کرده بود تا این گروه‌ها را در تصمیم‌گیری‌های خود شریک نماید. این ابتکار شورای تربت حیدریه نظایر اندکی داشت و اقدام آن‌ها سبب شده بود تا شورا از احتمال خطر انزوا و فاصله با مردم و نخبگان بکاهد. در کمیسیون محلات سه نفر عضو شورا و چهار نفر نمایندگان محله‌های شهر عضویت داشتند. این کمیسیون نقش مشاور را برای مدیریت شهری داشت. با این وجود مشارکت در برنامه‌های شهرداری هنگامی امکان‌پذیر بود که فراتر از حوزه مشورت در حوزه عمل نیز زمینه برای حضور مردم فراهم شود. فقر اقتصادی منطقه خراسان شرقی و نبود جاذبه‌های سرمایه‌گذاری موجب شده بود تا ساختار اجتماعی و اقتصادی شهر در طی سال‌ها تغییرات چندانی نیابد. جاذبه‌های اقتصادی مشهد موجب مهاجرت جمعیت از تربت به آن شهر شده بود و شورا تلاش داشت تا با نوسازی چهره شهر و ایجاد جاذبه‌های اقتصادی مانع از آن شود. تربت شهری با فرهنگ سنتی و با تجانس اجتماعی است و در آن ریش سفیدان و معتمدین محلی احترام و جایگاه قابل توجهی میان مردم دارند. در ۱۳۷۸، در چارچوب تفاوت‌های خویشاوندی، دسته‌ها و هیئت‌های عزاداری و مختصات جغرافیایی شهر چهل و سه محله داشت که در هر یک از آن‌ها معتمدین و افراد مورد احترام مردم محله زندگی می‌کردند. محله‌ها

هر یک برای خود فضای ذهنی و کالبدی مشخصی داشتند و روابط خویشاوندی دیرپا میان ساکنان محله موجب شده بود تا همبستگی درونی قدرتمندی میان آن‌ها وجود داشته باشد. با آگاهی از این مسئله شهرداری تربیت تصمیم‌گرفت تا مشارکت مردم را بر پایه محله‌های شهر تعریف نماید. برای دستیابی به بهترین روش اعضای شورای شهر، شهردار و مدیران شهرداری جلسات زیادی را با معتمدین محلی مکان‌هایی مقدس و مورد احترام مانند مسجد و حسینیه برگزار کردند. آن‌ها به جای استفاده از روش‌های مرسوم اداری که بر رابطه بالا به پایین میان مدیران رسمی و مردم تکیه داشت از روش‌های عرفی و سنتی خود بهره جستند و با توجه به جایگاه ریش‌سفیدی و پا در میانی کدخداهای مشایخ در فرهنگ عمومی شهر به سراغ مردم در محل زندگی آن‌ها رفتند.

مکان در برقراری رابطه با مردم عادی اهمیت ویژه‌ای دارد. به نظر می‌رسد مردم عادی در هنگام حضور در سازمان‌های رسمی به علت ناآشنایی و عدم اطلاع از جزئیات گردش امور، احساسی همانند غریبه‌ها دارند و در این شرایط احتمال تعامل دو طرفه میان مدیران رسمی و مردم عادی کاهش می‌یابد. اما حضور در مکان‌های آشنا این فرصت را فراهم می‌کند تا در فضایی صمیمی و عادی به تعامل با مردم عادی پرداخت. در این زمینه مساجد و حسینیه‌ها از مناسب‌ترین اماکن هستند. حضور عناصر مذهبی و مقدس افراد را وامی‌دارد تا رفتارهای محترمانه و پسندیده‌ای داشته باشند و با جدیت پیرامون موضوعات به بحث نشسته یا گوش دهند. از این جهت در مقایسه با مکان‌هایی نظیر اتاق جلسات و پارک‌ها، حسینیه‌ها و مساجد از امتیازات بیشتری برخوردارند. معتمدین محلی تربیت حیدریه عموماً افرادی بودند که در هیئت‌های مذهبی نقش‌های مؤثری بر عهده داشتند و پرداختن به این امور از عواملی بود که موجب ایجاد پایگاه اجتماعی معتبر برای ایشان نزد مردم عادی شده بود. بر این اساس جلسات مشورتی در محلات مختلف شهر با حضور اعضای شورا، شهردار و مردم محله برگزار شد و ساکنان محله یک نفر را از بین خود انتخاب کردند یا پیشنهاد شورا را تأیید کردند. موضوع با روش مرسوم «استشهاد محلی» جنبه رسمی می‌یافت و با تأیید شورای شهر فرد مورد نظر به شهرداری معرفی می‌شد. شهرداری هم فرد منتخب را به عنوان شهردار افتخاری محله تأیید و برای او حکمی رسمی با امضای شهردار صادر می‌نمود. عموم افراد منتخب کسانی بودند که از جمله معتمدین محله محسوب می‌شدند و مدیریت شهری می‌توانست آن‌ها را نمایندگان محله‌های مختلف شهر بداند. بدین ترتیب ۴۸ شهرداری افتخاری در محلات مختلف شهر تعیین شدند که پنج نفر از آن‌ها از محلات جدید شهر بودند.

محور عمده فعالیت شهرداران افتخاری محلات یاری‌رسانی به شهرداری در اجرای طرح



جامع شهر تعیین شد. در تعیین محور فعالیت، مردم محله نقشی نداشتند و این اقدام از سوی متخصصان شهرداری صورت گرفت. طرح جامع شهر که مصوب ۱۳۶۰ بود تا آن زمان تنها ۶٪ پیشرفت فیزیکی داشت و عدم اجرای آن موجب شده بود تا مشکلاتی مانند عرضه ناکافی و نامناسب خدمات شهری، معابر تنگ و نبود مراکز تفریحی و فراغتی محله‌ای پدید آید. هدف شهرداری آن بود که مشارکت مردم در سه بخش تأمین منابع مالی برای اجرای طرح، اجرای طرح و ارائه خدمات شهری تحقق یابد. طرح جامع شهر از سوی وزارت مسکن و شهرسازی تهیه شده بود و در تهیه آن مشابه با سایر طرح‌های جامع‌ساز و کاری برای توجه به نظرات مردم وجود نداشت. از سوی دیگر زمان زیادی از تهیه طرح گذشته بود و از اهداف آن با توجه به تغییرات محیطی نیاز به بازنگری داشت. وظایف رسمی شهرداران افتخاری از سوی شهردار به آن‌ها ابلاغ شده بود. این وظایف اموری را چون تهیه امکانات، نظارت بر ارائه خدمات شهری، توجیه و جلب رضایت مردم، اطلاع‌رسانی به شهرداری در مورد تخلفات ساختمانی و امداد رسانی را در بر می‌گرفت. هر یک از شهرداران محله دفتری را در محله خود دایر کرد. این دفتر یا مغازه‌ای کوچک بود یا بخشی از یک منزل مسکونی را تشکیل می‌داد. شهردار محله موظف بود در ساعات مشخصی از روز در محل دفتر خود حضور یابد و به مسائل مردم رسیدگی کرده و به پرسش‌های آنان پاسخ دهد. در مطالعه میدانی نویسنده به شهر تربت حیدریه در خرداد ۱۳۸۰ از حدود ۲۰ دفتر شهردار محله بازدید کرد و با شهرداران صحبت کرد. امکانات دفاتر محدود به میز و صندلی اداری می‌شد که در خیلی از موارد مستعمل بود. در هر دفتر نقشه محله شهر نصب شده بود که اطلاعات کالبدی مربوط به محله را نشان می‌داد. با این وجود نقشه کامل شهر در معدود دفاتر وجود داشت. نقشه می‌توانست تصویر ذهنی از حدود محله و شهر به شهروندان ارائه کند (تاج‌بخش، ۲۰۰۲). شهردار محله موظف شده بود تا در مورد برنامه‌های شهرداری به مردم محله توضیح دهد و آن‌ها را در خصوص بهره‌مندی از خدمات شهرداری مانند اخذ پروانه ساخت راهنمایی کند. برای حل مشکلات بهداشتی محلات شهردار محله یک نفر از زنان داوطلب محله را به عنوان رابط بهداشتی محله تعیین و او را به شهرداری معرفی می‌کرد. این زنان وظیفه داشتند تا با جلب همکاری سایر زنان محله برای حفظ بهداشت و نظافت محله اقدام کنند. شرح وظایف شهردار افتخاری محله نشان می‌داد از منظر شهرداری، او نقش یک کارمند اداری شهرداری را داشت. مسئولیت‌های متعدد و هزینه‌بری بر دوش او گذاشته شده بود اما در مقابل حوزه اختیارات و امکانات در اختیارش نامشخص بود.

حضور شهرداران افتخاری موجب شد تا مدیریت محله‌ای بار دیگر در شهر پس از گذر سال‌ها پدیدار شود امکان استقلال عمل او کاملاً تحت نفوذ شهرداری قرار داشت. مدیر محله

یک بار دیگر نقش میانجی میان حکومت شهری و مردم عادی را ایفا می‌کرد. او وظیفه داشت تا به توجیه برنامه‌های شهرداری پرداخته و رضایت اهالی را برای همکاری در اجرای آن‌ها جلب نماید. شهرداری تربت حیدریه اجرای طرح شهرداران افتخاری را از افتخارات خود قلمداد کرد و از چشم آن‌ها این اقدام موجب شده بود تا دستاوردهایی چون برقراری ارتباط بین شهرداری و شورای شهر با محلات، استفاده از توانمندی‌های مشارکتی اهالی محل در اموری همچون نظافت، جمع‌آوری زباله، ساخت پارک‌های محلی، و از همه مهم‌تر همکاری بسیار مؤثر در تخریب حدود ۱۰۰۰ واحد مسکونی برای تبدیل آن‌ها به خیابان‌ها و معابر جدید و خارج شدن کالبد شهر از حالت بسته و بافت فرسوده و ناکارآمد قبلی و بازگشایی ۱۶ کیلومتر معابر شهر، نصیب شهرداری و شورای شهر شود.

با این وجود در طی سال‌های بعد به تدریج مشکلات طرح آشکار شد و با کاهش انگیزه مشارکت مردم و ناتوانی شهردار و شورا در ادامه برنامه‌های گسترده خود، بسیاری از شهرداری‌های محله‌ها رو به تعطیلی گذاردند. عامل ساختاری مهم مؤثر بر این مسئله محدودیت اختیارات و قدرت شورا و شهرداری در اعمال مدیریت شهری جامع و مخالفت برخی از سازمان‌های دولتی با برنامه‌های آن‌ها بود. در بازدید مجدد از شهر در زمستان ۱۳۸۲، دلسردی و ناامیدی شهردار و برخی از اعضای شورا از ادامه طرح قابل مشاهده بود و شور و گرمای دو سال قبل جای خود را به سردی انگیزه‌ها داده بود. چند ماه بعد با تغییر شهردار، شهرداری با فاصله گرفتن از طرح‌های مشارکت محور به تدریج به ساز و کارهای مرسوم و مألوف خود بازگشت.

### نتیجه‌گیری

مکان یکی از عناصر تعیین‌کننده صورت و محتوای تعاملات اجتماعی است. محله در شهرهای ایران به عنوان یک مکان اجتماعی تحولاتی را پشت سر گذاشته که در این نوشتار مهم‌ترین آن‌ها را بررسی کردیم. این تحولات بر مدیریت محله نیز تأثیرگذار بوده‌اند. با تمرکز بر مهم‌ترین ویژگی‌های محلات در سیری تاریخی، می‌توان سه‌گونه مدیریت محله‌ای را مشخص ساخت. گونه نخست، مدیریت محله‌ای سنتی است. در این‌گونه مهم‌ترین بازیگر کدخدای محله است. او نقش میانجی میان مردم محله و میان آن‌ها و حکومت شهری را داشت. کدخدای محله گرچه از سوی کلاتر یا حاکم منصوب می‌شد اما شرط موفقیتش بر خورده‌اری از پایگاه اجتماعی بالا و مقبولیت میان مردم محله بود. کدخدایان محلات فاقد تشکیلات رسمی، نقدینه و نیروی انسانی تحت اختیار بودند. نقش آن‌ها تنظیم روابط محله و حکومت بود. در شرایط غلبه روابط اجتماعی درون محله‌ای و تضعیف روابط برون محله‌ای، هر یک از کدخدایان تنها در پی دفاع از

منافع خویش حتی به ضرر سایر محله‌ها برمی‌آمد. این وضعیت مانع از شکل‌گیری روحیه شهروندی میان ساکنان شهرهای ایران می‌شد و تنها به تقویت هویت‌های خردمحله‌ای می‌انجامید. گونه دوم مدیریت محله‌ای در مناطق غیررسمی پدید می‌آید. این محلات که عموماً با عنوان مناطق حاشیه‌ای یا سکونتگاه‌های غیررسمی شناخته می‌شوند معلول نظام اقتصادی ناعادلانه، توسعه شهری نابسامان و کاستی امکانات و زیربنای شهر در مقابل هجوم مهاجران است. مدیریت محله‌ای در این مناطق دو شکل منفعل و فعال دارد. شکل منفعل زمانی است که هرگونه حرکت سامان یافته برای کسب امکانات و رسمیت بخشی به سکونت با سرکوب شدید سازمان‌های دولتی مواجه می‌شود. مدیریت محله‌ای فعال زمانی پدید می‌آید که جامعه نظام سیاسی دموکراتیک دارد یا این نظام در وضعیتی بحرانی قرار گرفته است. وضعیتی که کارایی دستگاه‌هایی سرکوب‌گر به شدت تقلیل یافته است. در این شرایط ساکنان محله‌های غیررسمی با سپردن امور خویش به نمایندگان منتخب یا منتصب در پی دریافت حقوق و امکانات شهری به‌ویژه رسمیت بخشیدن به وضعیت سکونت‌شان هستند. شوراها محلات که در زمان انقلاب تشکیل شدند و سال‌های پس از آن تا پایان جنگ به تدریج از میان رفتند نمونه‌ای از مدیریت محله فعال در محلات غیررسمی به‌شمار می‌آیند. گونه سوم مدیریت محله‌ای، طرح‌هایی است که پس از تشکیل شوراها در ۱۳۷۷ در برخی شهرها برای مشارکت مردم در اداره امور اجرا شده‌اند. انجمن شورایی در تهران و شهرداران افتخاری محلات دو نمونه از این مدیریت هستند. گونه سوم مدیریت محله‌ای به شدت وابسته به حمایت شوراها از آن و وجود عناصر فرهنگی مانند احترام به ریش‌سفیدان و هویت محله‌ای است. بررسی تجربه تربت حیدریه با نام طرح شهردار افتخاری محله نشان داد که فرهنگ مشارکت‌پذیر، متجانس و مبتنی بر اعتماد شهر و پایگاه اجتماعی بالای معتمدین و ریش‌سفیدان محله‌ها، زمینه مساعدی را برای عملی ساختن طرح فراهم ساخته بود. با این وجود عواملی در اجرای طرح وجود داشت که مشارکت مردم را کم‌اثر و محدود می‌ساخت. شهرداران افتخاری محلات و ساکنان تنها در اجرای طرح‌های شهرداری به بازی گرفته شده بودند و نقشی در تعیین سیاست‌ها و برنامه‌های عملی شهرداری نداشتند. مانع کلان مسئله برخاسته از نظام برنامه‌ریزی شهری در کشور بود که تهیه طرح‌های توسعه شهری در آن عملی کاملاً دولتی و بدون نظارت و مشارکت مردم است. عموماً اهداف این طرح به دلیل گذشت زمان و عدم اجرا، با شرایط جاری جامعه سازگاری ندارد و اصرار در پیاده کردن آن‌ها بدون تجدیدنظر و اعمال اصلاحات به احتمال زیاد به ناتوانی مجریان در دستیابی به اهداف می‌انجامد. به همین دلیل شورا و شهرداری این شهر نیز سهم چندانی برای مشارکت ساکنان به عنوان شهروندان در تصمیم‌گیری‌های جمعی مربوط به روش‌ها و اهداف

موضوعاتی که بر زندگی روزانه آن‌ها مؤثر است، حداقل در عرصه‌هایی که مرتبط با حوزه وظایف آن‌هاست، منظور نکرده بودند. شکاف میان متخصصین شهری و مردم مسئله‌ای دیگر بود که مانع از تعمیق مشارکت مردم محله‌ها در اداره امور شهر می‌شد. برنامه‌هایی که متخصصان تهیه می‌کردند به مردم تنها به عنوان بازیگران حاشیه‌ای و منفعل توجه داشت و در نهایت از مردم انتظار می‌رفت که مجریان خوبی برای اجرای برنامه‌های مذکور باشند در حالی که آن‌ها هیچ مشارکتی در جریان تصمیم‌سازی و تدوین برنامه‌ها نداشتند. اگرچه محله‌ها مکان‌هایی اجتماعی با کارکردهای سودمند برای ساکنین محسوب می‌شوند اما شهر مکانی بزرگ‌تر است که پاسخگوی نیازهای فرامحله‌ای به‌شمار می‌رود. آنچه شهر را بدل به مکان اجتماعی مطلوب می‌کند، تشکیل و تقویت روابط اجتماعی فرامحله‌ای و افزایش «سرمایه اجتماعی اتصالی»<sup>۱</sup> است. در طرح شهرداران افتخاری محلات نحوه پیوند زدن منافع درون محله‌ای با منافع وسیع‌تر شهر مشخص نبود. تضعیف طرح تربیت پس از کاهش حمایت شورا نشانگر آسیب پذیرش این طرح‌ها است. از آنجایی که این‌گونه پیشینه‌ای در تاریخ شهرنشینی ایران سابقه ندارد، نیازمند حمایت و استمرار است تا به تدریج الگوهای رفتاری و تعاملی مدیریت انتخابی شکل گیرند. اگرچه اجزای این طرح‌ها در محلات شهرها قابل اجراست اما نکته مهم پیوند زدن منافع محله‌ای با منافع شهری است تا هویت شهری مشترک میان ساکنان شهرها تشکیل شود. پیدایش هویت شهری مشترک در شهرهای چندقومی اهمیت زیادی دارد زیرا اختلاف قومیت‌ها و قدرت بیشتر شبکه روابط درون محله‌ای مانع مهمی برای تعقیب اهداف وسیع‌تر می‌شود. عامل مهمی که می‌تواند گونه سوم مدیریت محله‌ای را تقویت کند تعیین جایگاه قانونی برای آن است. در حال حاضر در هیچ یک از قوانین مدیریت شهری شامل قانون شوراها و قانون شهرداری، اشاره‌ای به شوراها و مدیریت‌های محلی درون شهری وجود ندارد. تمرکززدایی از سازمان‌های دولتی و واگذاری اختیارات بیشتر به نهادهای محلی نظیر شوراها و شهرداری‌ها نیز عامل دیگری است که می‌تواند به موفقیت این‌گونه سوم یاری رساند.

### منابع

- ازکیا، مصطفی و ایمانی جاجرمی، حسین، ۱۳۸۴، بررسی جامعه‌شناختی عوامل کارایی شوراهای اسلامی شهر، نامه علوم اجتماعی، شماره ۲۶: ۳۳-۶۴.
- اشرف، احمد، ۱۳۵۳، ویژگی‌های تاریخی شهرنشینی در ایران - دوره اسلامی، نامه علوم اجتماعی، دوره ۱، شماره ۴: ۷-۷۹.

- \_\_\_\_، ۱۳۶۰، مراتب اجتماعی در دوران قاجاریه، ص ۷۱-۹۸، در کتاب آگاه، مسائل ایران و خاورمیانه، جلد ۱، تهران: انتشارات آگاه.
- ایمانی جاجرمی، حسین، و دیگران ۱۳۸۲، مدیریت شهری پایدار، بررسی تجارب مشارکتی شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهرهای ایران، تهران، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور.
- بیات، آصف، ۱۳۷۹، سیاست‌های خیابانی، جنبش تهری‌دستان در ایران، ترجمه اسدالله نبوی چاشمی، تهران: مؤسسه نشر و پژوهش شیرازه.
- توسلی، غلام‌عباس، ۱۳۸۱، جامعه‌شناسی شهری، تهران: انتشارات دانشگاه پیام‌نور، چاپ ششم.
- حائری، عبدالهادی، ۱۳۷۸، نخستین رویارویی‌های اندیشه‌گران ایرانی با دو رویه تمدن بورژوازی غرب، تهران: مؤسسه انتشارات امیرکبیر، چاپ سوم.
- حبیبی، سید محسن، ۱۳۷۵، شهرسازی در ایران پس از انقلاب، گفت و گو با سید محسن حبیبی، فصل‌نامه گفت و گو، شماره ۱۳: ۷-۱۷.
- حسامیان، فرخ، ۱۳۶۳، شهرنشینی مرحله‌گذار، ص ۱۲-۷۴، در ف. حسامیان؛ گ. اعتماد؛ م. حائری شهر و شهرنشینی در ایران، تهران: انتشارات آگاه.
- خاکساری، علی، ۱۳۵۸، محله‌های شهری در ایران، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- زیمیل، گتورگ، ۱۳۷۲، کلان شهرها و حیات ذهنی، ترجمه یوسف ابادزی، نامه علوم اجتماعی، دوره جدید شماره ۳، ۵۳-۶۶.
- شهرداری تربت حیدریه ۱۳۷۹، نگاهی به مشارکت مردمی در اداره امور شهری، مرکز اطلاعات، آمار و رایانه شهرداری تربت حیدریه.
- شیخی، محمد، ۱۳۸۲، ساختار محله‌ای شهر در سرزمین‌های اسلامی، فصلنامه علوم اجتماعی، (ویژه‌نامه برنامه‌ریزی شهری)، شماره ۳۹: ۲۲-۶۸.
- ویر، ماکس، ۱۳۶۹، شهر در گذر زمان، ترجمه شیوا (منصوره) کایانی، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- Coleman, J. 1988. "Social Capital in the Creation of Human capital". *American Journal of Sociology*, 94: S95-120.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press.
- Jacobs, J. 1961. *The Death and life of great American Cities*. New York: Random House.
- Katz, P. 1993. *The New Urbanism: Toward Architecture of Community*. New York: McGraw-Hill.
- Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The collapse and revival of American Community*, New York: Touchstone.
- Tajbakhsh, K. 2002. "Assessing the Performance of Elected Local Government in Iran: the Case of city Councils in their First Term", Fourth Mediterranean Development Forum (MDF4), The World Bank, Amman, Jordan.
- <http://www.worldbank.org/mdf/mdf4/papers/tajbakhsh.pdf>.