

تحلیل مفهوم شهروندی و ارزیابی جایگاه آن در قوانین، مقررات و مدیریت شهری کشور

مظفر صرافی - استادیار گروه جغرافیای دانشگاه شهید بهشتی

مجید عبدالهی* - دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه شهید بهشتی

دریافت مقاله: ۱۳۸۴/۱۰/۱۵ تأیید مقاله: ۱۳۸۵/۱۱/۲۵

چکیده

تحولات ساختاری و کارکردی نظام‌های اجتماعی و سیاسی باعث ایجاد بسترهای متفاوتی در اداره امور شهرها شده است. شکل بندی و نقش دادن به بازیگران متفاوت عرصه شهری از جمله دولت، مردم، نهادهای مدنی و قانون گذار باعث شده است تا وظایف و تکالیف متقابل و دوسویه بین شهروندان و اداره کنندگان امور در سطوح ملی و محلی پدید آید. شهرها به عنوان مراکز سکونتی دارای کالبد و کارکردهای متفاوتی هستند. شکل گیری عناصر کالبدی در شهرها و ایفای نقش‌های متعدد نیز به وسیله بازیگران عرصه سیاسی و اجتماعی کشور رقم می خورد، اما اداره امور شهر و رسیدگی به خواست‌ها و انتظارات شهروندان، نیازمند وجود بسترها و زمینه‌هایی است که به توان در پرتو آن به چنین خواست‌هایی پاسخ معقول و منطقی داد. شهر، شهروند و مدیریت شهری به عنوان مفاهیمی هستند که ارتباط بسیار تنگاتنگ و نزدیکی با یکدیگر دارند. برقراری شرایط و زمینه‌های لازم برای تعامل بین عناصر مدیریت شهری که شامل شهروندان، نهادهای اداره کننده شهر، شورای اسلامی و بخش خصوصی است نیازمند قرارگرفتن برمدار قانونمداری است. قانونمداری مبتنی بر تدوین قوانین و مقرراتی است که وظایف و تکالیف دوسویه شهروندان و مدیریت شهری را روشن می نماید و هدف آن سامان بخشی به زندگی شهری و فعالیت‌های مدیریت شهری است. در این نوشتار سعی می شود ضمن تحلیل و تشریح مفهوم، پیشینه و خاستگاه شهروندی جایگاه آن در قوانین و مقررات شهری کشور واکاوی شده و ارتباط آن بامدیریت شهری نیز تبیین گردد.

کلید واژه‌ها: شهر، شهروندی، مدیریت شهری، قوانین و مقررات، حکمروایی خوب.

مقدمه

توسعه اقتصادی در جهان سوم با رشد انفجاری شهرها همراه شده است. داده‌ها و اطلاعات تلخیص شده سازمان ملل به وسیله آندری روگرز نشان می دهد که در حالی که نرخ رشد سالانه شهری در کشورها توسعه یافته بین

۱/۵ تا ۲/۴ درصد از سال ۱۹۵۰ تا ۱۹۹۰ بوده، شهرهای جهان سوم رشدی بین ۳/۹ و ۴/۷ درصد را در همین دوره زمانی داشته‌اند. این شهرها و نرخ رشد آن‌ها بیش از دو برابر رشد جمعیت در جهان سوم گسترش و توسعه یافته‌اند. به گونه‌ای که جمعیت آن‌ها تقریباً از ۱۷٪ در سال ۱۹۵۰ به ۳۶٪ در سال ۱۹۹۰ رشد داشته است. در مقابل جمعیت شهرهای کشورهای توسعه یافته در همین دوره زمانی از ۵۳٪ به ۷۵٪ رسیده است. داده‌های سازمان ملل نشان می‌دهد که تا سال ۱۹۵۰ در جهان ۱۵ شهر بزرگ وجود داشت که ۱۱ شهر آن در کشورها توسعه یافته قرار داشتند و شهرهایی از جمله توکیو، لوس آنجلس و نیویورک را شامل می‌شدند. در حالی که در حال حاضر بیش از ۴۱۴ شهر بزرگ با بیش از یک میلیون نفر وجود دارد و تعداد عمده‌ای از آن برابر ۲۶۴ شهر در کشورهای جهان سوم قرار دارند. (بروکنر، ۱۹۹۰، ۱) جدول یک تغییرات جمعیتی نواحی شهری و روستایی جهان در سال ۲۰۰۳ و پیش‌بینی سال ۲۰۳۰ را نشان می‌دهد. اگرچه تعداد جمعیت شهری در حال افزایش بوده، اما تعریف حقوق شهروندی و تعاملات متقابل شهروند و دولت و نهادهای ارائه کننده خدمات مورد منازعه می‌باشد.

جدول ۱: تغییرات جمعیتی نواحی شهری و روستایی جهان در سال ۲۰۰۳ و پیش‌بینی سال ۲۰۳۰

شاخص سطح	جمعیت شهری (هزار نفر)		جمعیت روستایی (هزار نفر)		درصد شهرنشینی		نرخ متوسط سالانه تغییرات ۲۰۰۵-۲۰۳۰
	۲۰۰۳	۲۰۳۰	۲۰۰۳	۲۰۳۰	۲۰۰۳	۲۰۳۰	
سال	۲۰۰۳	۲۰۳۰	۲۰۰۳	۲۰۳۰	۲۰۰۳	۲۰۳۰	روستایی
جهان	۳۰۴۳۹۳۵	۴۹۴۴۶۷۹	۳۲۵۷۵۲۹	۳۱۸۵۴۷۰	۴۸/۳	۶۰/۸	۲/۱
کشورهای توسعه یافته	۸۹۶۴۴۲	۱۰۱۴۷۷۳	۳۰۶۸۵۴	۲۲۷۵۰۵	۷۴/۵	۸۱/۷	۰/۵
کشورهای در حال توسعه	۲۱۷۴۴۹۳	۳۹۲۹۹۰۶	۲۹۵۰۶۷۵	۲۹۵۷۹۶۵	۴۲/۱	۵۷/۱	۲/۸
کشورهای کمتر توسعه یافته	۱۹۱۱۶۰	۵۴۴۳۰۴	۵۲۶۹۲۰	۷۱۲۵۱۱	۲۶/۶	۴۳/۳	۴/۳

ماخذ: سازمان ملل متحد، ۲۰۰۳

طرح مسأله

شکل فضایی یک جامعه با مکانیسم‌های کلی توسعه آن رابطه نزدیک دارد. برای شناخت شهرها، ابتدا باید به درک فرایندهایی پردازیم که به وسیله آن‌ها اشکال فضایی ایجاد و دگرگون می‌شود، شهرها را باید نه تنها به عنوان یک مکان مشخص - ناحیه شهری - بلکه همچون بخشی جدایی ناپذیر از فرایندهای مصرف جمعی در نظر گرفت که این فرایندها نیز خود جنبه‌ای ذاتی از سرمایه‌داری صنعتی محسوب می‌شوند (گیدنز، ۱۳۷۴، ۶۰۴).

به تناسب گوناگونی این نظام‌ها شرایط و فرایند مدیریت فضای شهری نیز اشکال متفاوتی به خود گرفته است. این شکل‌بندی‌ها و نقش دادن به بازیگران متفاوت از جمله دولت، نهادهای قانون‌گذاری، حکومت‌های محلی، مردم، تشکلهای و بخش‌های مدنی جامعه و شهروندان باعث شده است که یکی از مسائل و موضوعات مهمی که در حوزه مطالعات شهری (برنامه‌ریزی و مدیریت شهری) در سطح جهانی مطرح شود، بحث مربوط به حقوق شهری، زندگی شهری و مدیریت شهری باشد. چنانچه نظام مدیریت شهری را به عنوان یک نظام اجتماعی دارای سلسله مراتب و تقسیم کار بدانیم این نظام شامل فرایندهای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی،

سازماندهی و نظارت بر اداره امور شهر و شهرداری است و منابع اطلاعاتی، مالی و انسانی و انتظارات شهروندان و دولت به عنوان ورودی‌های و خدمات مورد نیاز جامعه ساکن در شهر و تغییرات کالبدی فضاها‌ی شهری به عنوان خروجی این نظام تلقی می‌شود. اهمیت حقوق شهری را باید در تدوین قوانین و مقررات راجع به شهرسازی، برنامه‌ریزی و مدیریت شهری و تأثیرات مثبت ناشی از قانونمند کردن زندگی شهری و سایر پیامدهای دگرگون‌کننده در برنامه‌ریزی و مدیریت شهری جستجو کرد.

به عقیده هیراسکار معمولاً مدیران و برنامه‌ریزان شهری با مسائل و مشکلاتی مواجه هستند که مقابله درست و عملی با این مسائل و مشکلات محلی و شهری منوط به تدوین قوانین و مقررات شهری است و قانون شهرداری، قانون برنامه‌ریزی شهری، قانون بهسازی شهری، قانون منطقه‌بندی زمین‌ها از جمله مهمترین این قوانین است (هیراسکار، ۱۳۷۶، ۲۰۱). باسسته نیز معتقد است فرایند تصمیم‌گیری شهری زمانی موجب منفعت مدیریت شهری می‌شود که شهروندان بیشتر به مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها علاقه پیدا کنند. از این رو قانونمند کردن این روند کمک زیادی به مدیریت شهری، شهروندان و مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها می‌نماید (اشرفی، ۱۳۷۷، ۳۶۸ و ۴۲۹) مطابق مطالب پیش گفته نظام حقوق شهری در صورتی می‌تواند کارآمد و دارای اثرات مثبت باشد که نسبت به وظایف برنامه‌ریزی و مدیریت شهری (و به تبع آن برنامه‌ریزان و مدیران شهری) و تثبیت رابطه دوسویه میان وظایف و حقوق شهروندان در قبال مدیریت شهری و مدیریت شهری در قبال شهروندان دقیق و دارای ضمانت اجرایی لازم باشد.

در این نوشتار هدف اصلی واری جایگاه شهروندی در قوانین، مقررات شهری و عناصر مدیریت شهری است. برای بررسی موضوع از تکنیک تحلیل محتوا به عنوان یک رویه عمومی استفاده شده است و برگزیده‌ای از مجموعه قوانین و مقررات شهری که مورد عمل و استناد است، مورد تحلیل محتوایی قرار گرفته است. مدل تحلیل، واقعیت شهروندی، حقوق و وظایف دوسویه شهروندان و مدیریت شهری است که بخش عمده‌ای از آن در نظام حقوق شهری کشور و قوانین و مقررات تجلی می‌یابد. اگر چه برخی از این قوانین از جمله قانون شهرداری مبنا و محور اصلی تشکیل سازمان‌های عمومی غیردولتی برای تعیین جهت‌گیری‌ها، مدیریت و اداره امور در شهرهای کشور قلمداد می‌شوند، سایر قوانین نیز به عنوان ابزارهایی تلقی می‌شوند که مدیریت شهر می‌تواند با استناد به آن‌ها به تحقق اهداف خود نقش بپردازد. لذا قوانین و مقررات شهری را می‌توان به عنوان یکی از مهمترین نقاط اتصال بین مدیریت شهری و شهروندان قلمداد نمود. به تعبیر بهتر بازیگران و عناصر اصلی مدیریت شهری در پرتو قوانین و مقررات شهری ضمن تعریف نقش برای خود و سایر اعضا می‌توانند شهروندان را در اداره امور مشارکت دهند و مفهوم شهروندی به معنای آنچه در مبانی این نوشتار می‌آید را محقق سازند.

در بررسی قوانین و مقررات شهری در ابعاد شهرسازی مدیریت شهری و شیوه اداره امور شهر موضوع شهروندی با دو پرسش به لحاظ بستر، خاستگاه، موجودیت و موضوعیت روبروست، طرح این پرسش‌ها نیز نیازمند توجه به سطح تدوین این قوانین و نوع نگاه حکومت مرکزی به مقوله شهروندی دارد. لذا می‌توان گفت در سطح کلان و ملی چه در فرایند تهیه، تدوین و تصویب قوانین و چه در واگذاری و تفویض امور به سطوح

خرد و محلی چگونه به مفهوم شهروندی نگریسته می‌شود و آیا براساس تکالیف و وظایفی که یک شهروند در برابر دولت و جامعه به عهده دارد و یا حقوقی که یک فرد از دولت انتظار دارد، زمینه‌های لازم برای اینگونه حقوق و وظایف در قوانین در نظر گرفته می‌شود. همچنین در سطح میانی در نظام مدیریت شهری و نظام حقوق شهری ایران پس از شکل‌گیری نهادهای مدنی (تشکیل شوراهای اسلامی) سازوکارها و رویه‌ها لازم متناسب با پروژه جامعه مدنی پیش‌بینی و تعریف شده است. لذا پرسش نوشتار این است که آیا در نظام حقوق شهری و به تبع آن مدیریت شهری نقش و جایگاهی برای شهروندی از حیث حقوقی با ابعاد سیاسی، مدنی و اجتماعی دیده شده است؟

مفهوم شهروندی

برداشت‌ها و نگرش‌هایی که ناظر به مفهوم جامعه مدنی و شهروندی است بر روند، فرایند سرشت و سرنوشت شکل‌گیری و شکل‌دهی به شهروندی در یک جامعه تأثیر به‌سزایی دارند. بنابراین فهم پدیده‌ها بر نحوه عینیت‌یافتگی آن‌ها مؤثر است. لذا شناخت برداشت‌های نظری از مفاهیم کمک‌زیادی به شناخت پدیده‌ها می‌کند. این اصل در مورد مفهوم شهروندی نیز صادق است. در زمینه مفهوم شهروندی برداشت مدیران شهری و مقامات محلی، شهرداران، اعضای شوراهای اسلامی، اعضای احزاب و تشکلهای سیاسی، نمایندگان مجلس (کنشگران جمعی و مطبوعاتی) از این مفهوم حائز اهمیت می‌باشد (نجاتی حسینی، ۱۳۸۰، ۱۸).

به این ترتیب شهروندی بیش از هر هویت دیگری قادر است انگیزه‌های اساسی انسان‌ها را که هگل آن را نیاز به اسمیت شناخته شدن می‌نامند، ارضاء نماید. موقعیت شهروند بر یک حس عضویت داشتن در یک جامعه گسترده دلالت دارد. این موقعیت، کمکی را که یک فرد خاص به آن جامعه می‌کند، می‌پذیرد، در حالی که به او استقلال فردی را نیز ارزانی می‌دارد. شهروندان به عنوان کارگزاران خلاق همواره راههای جدیدی برای بیان شهروندی‌شان می‌یابند. برای شکل دادن به نیازها و آرزوهای در حال تغییر شهروند و جامعه به حقوق، وظایف و نهادهای جدیدی نیاز خواهد بود. از آنجایی که شهروندی در مورد روابط انسانی است نمی‌توان تعریفی ساده و ایستا را که برای همه جوامع و همه زمان‌ها به کار رود برای آن ارائه نمود (فالكس، ۱۳۸۱، ۱۷-۹).

به عنوان خلاصه گفتار ارائه شده می‌توان اذعان نمود که شهروندی یک موقعیت عضویت است که شامل مجموعه‌ای از حقوق، وظایف و تعهدات است و بر برابری عدالت و استقلال دلالت دارد. تحول و ماهیت شهروندی را در هر زمان مفروضی می‌توان از طریق بررسی ابعاد به هم مرتبط بستر، گستره، محتوی و عمق آن درک نمود. یک احساس وافر شهروندی تنها هنگامی حاصل می‌شود که موانع فراروی اعمال آن شناسایی و رفع شوند. به عبارتی شهروندی عضویت فعال یا غیرفعال فرد در دولت با حقوق جهانی معین و برابری در تعهدات در سطح مشخص شده است.

شهروندی از دیدگاه فرهنگ جامعه‌شناسی: شهروندی از دید تامس اچ مارشال^۱، جایگاهی اجتماعی است که در رابطه با دولت باسه نوع حق شامل حقوق مدنی - حقوق سیاسی و حقوق اجتماعی همراه است. یکی از موضوعات

¹ Thomas H. Marshal.

مهم جامعه‌شناختی مربوط به شهروندی این است که چگونه گروه‌های مختلف، مشمول شهروندی (یا محروم از آن) می‌شوند - از قبیل محرومیت زنان از حق رأی در بریتانیا و آمریکا تا قرن بیستم، یا محرومیت کارگران از تشکیل اتحادیه در اوایل دوران سرمایه‌داری - و اینکه چگونه این‌ها بر نابرابری اجتماعی تأثیر می‌گذارند. شهروندی از دیدگاه فرهنگ سیاسی: مفهوم شهروندی منزلتی را نشان می‌دهد که با قانون اعطا می‌شود. در عین حال، این مفهوم نشان می‌دهد که اشخاص به اعتبار جایگاه‌شان در اجتماع یا واحد سیاسی^۱ دارای حقوقی هستند. بر اساس این رویکرد، چون افراد در زندگی مشترکی سهیم می‌شوند، پس دارای حقوق و وظایفی نیز هستند. از این رو به سبب همان زندگی مشترک، خواه در فعالیت اقتصادی یا امور فرهنگی و تعهد سیاسی، همگان از لحاظ اخلاقی نسبت به یکدیگر وظایفی دارند. بنابراین ارتباط قطعی میان عضویت در یک اجتماع و شهروندی واحد سیاسی وجود ندارد. هم عضویت و هم شهروندی ممکن است به عنوان منزلت‌های اعطا شده یا جایگاه‌هایی که به طور تجربی تعیین می‌شوند تعبیر گردد.

شهروندی از دیدگاه جغرافیای انسانی: شهروندی در واقع شرایط عضویت در واحدی سیاسی (معمولاً دولت ملی)^۲ است که از حقوق و امتیازات ویژه کسانی محافظت می‌کند وظایف معینی را انجام می‌دهند. شهروندی بیش از آنکه نظریه باشد، مفهومی است که به شرایط مشارکت کامل در یک جامعه رسمیت می‌دهد. پینتر^۳ و فیلو^۴ بین اشکال سیاسی شهروندی و اشکال فرهنگی - اجتماعی آن فرق می‌گذارند. اشکال سیاسی شهروندی، بر مسائل مربوط به جایگاه فرد در برابر هیئت سیاسی فراگیر استوار است اما اشکال فرهنگی - اجتماعی شهروندی، شامل مسائل مربوط به کسی است که به عنوان عضو شایسته، ارزشمند و مسئول جامعه‌ای زنده و فعال پذیرفته می‌شود. به این ترتیب، مفهوم شهروندی معرف نقطه اتصالی میان جغرافیای اجتماعی، فرهنگی و سیاسی است. سهم مشخص جغرافیا، جلب توجه به این موضوع بوده است که چگونه مسئله فضا در مقوله‌هایی چون حقوق، وظایف معانی و اثربخشی شهروندی مطرح می‌گردد. دست کم دو شیوه کلی برای پرداختن به این موضوع وجود دارد:

نخست اینکه مفهوم شهروندی را می‌توان به طور تحلیلی برای نشان دادن تفاوت‌های حقوق قانونی^۵ و حقوق واقعی^۶ گروه‌های مختلف در داخل و بین دولت‌های ملی به کار برد. شهروندی رسمی، تضمین لازم و کافی نمی‌دهد که حقوق و امتیازات^۷ به کسانی که نیازمند آن هستند تعمیم یابد. تغییر الگوهای شایستگی^۸، هم از تجدید ساختار اقتصادی، دگرگونی فرهنگی و تجدید سازمان سیاسی سرچشمه می‌گیرد. این تجدید سازمان‌ها بحث درباره مرزهای میان جامعه مدنی و دولت را در مواردی که در طول زمان و در عرصه فضا تغییر می‌کنند، دوباره به میان آورده‌اند. تحلیل‌گران در ترسیم جغرافیای شهروندی، نقشه تغییرات را در پیش فرض‌های مردسالاران‌های که زیربنای قراردادهای اجتماعی پیشرفته‌ترین جوامع را تشکیل می‌دهند، رسم کرده‌اند و برخی

1 - Polity

2 - Nation - state

3 - Painter

4 - Philo

5 - de jure

6 - defacto

7 - entitlements

8 - eligibility

از نابرابری‌های عمده میان محله‌ها^۱ و اجتماعات^۲ را تا حدی که حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ساکنان یا اعضا را می‌تواند متغیر کند، مشخص ساخته‌اند.

دوم اینکه مفهوم شهروندی را می‌توان به طور هنجاری، به عنوان مبنایی برای این عقیده به کار برد که جامعه‌ای که به حقوق فردی و همچنین عدالت اجتماعی حساس است چگونه باید باشد. بنابراین جست و جوی حقوق شهروندی، بینشی از دگرگونی اجتماعی و وسیله‌ای برای دگرگونی در مقیاس محلی، ملی، فراملی و جهانی بدست می‌دهد. یکی از پروژه‌های جغرافیدانان سیاسی، بررسی تنش میان دولت‌های محلی و ملی و تنش میان واحدهای ملی و فراملی خواهد بود. این تنش از نزاع برای کسب قدرت سیاسی لازم برای تعیین حقوق شهروندی و کسب توان مالی لازم برای تضمین آن برمی‌خیزد.

محتوای دورنمای شهروندی چیزی نیست که به سادگی به وسیله سیاستمداران قدرتمند بر شهروندان منفعل تحمیل شود. واقعیت این است که نوعی «شهروندی فعال» درصدد گرفتن وظایفی است که دوستان و خویشاوندان را وامی‌دارد تا به خدمات نوع دوستانه‌ای که زمانی به وسیله دولت عرضه می‌شد، پردازند. همچنین انتظار دارد شهروندان به طور داوطلبانه وقت و تخصص خود را به طور رایگان برای انجام اقداماتی اختصاص دهند که قبلاً به وسیله حکومت‌های محلی ارائه می‌گردید. با این وصف، همان طور که بل^۳ در بحث خود نشان می‌دهد که چگونه شهروندی از طریق جنسیت ساخته می‌شود و یا همانطور که در مقاله‌های مارستن^۴ و استالی^۵ دیده می‌شود، مردم می‌توانند جغرافیای شهروندی خاص خود را به نحوی بیافرینند که تناقض‌ها و نابرابری‌هایی را که به صورت هنجارهای سیاسی غالب درآمده است به چالش بخواند. بنابراین، آنچه شهروندی باید باشد، به شدت مورد منازعه است. بحثی که معمولاً با حقوق سیاسی مرتبط است این است که شرط مشارکت کامل در جامعه، حفاظت از حقوق مالی و دارایی شخصی است (برک پور، ۱۳۸۲، ۱۱۱).

با نگاهی به ادبیات گسترده نظریه‌های شهروندی می‌توان دریافت که این تعاریف هسته‌های مشترکی دارند: نوعی پایگاه و نقش اجتماعی مدرن برای تمامی اعضای جامعه، مجموعه‌ای به هم پیوسته از وظایف، حقوق، تکالیف و مسؤولیت‌ها و تعهدات اجتماعی، سیاسی، حقوقی، استعاری و فرهنگی همگانی، برابر و یکسان احساس تعلق و عضویت اجتماعی مدرن برای مشارکت جدی و فعالانه در جامعه و حوزه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی برخورداری عادلانه و منصفانه تمامی اعضای جامعه از مزایا، منابع و امتیازات اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، حقوقی و فرهنگی فارغ از تعلق طبقاتی، نژادی، مذهبی و قومی.

1 - Localities

2 - Communities

3- Bell

4 Marston

5 - Staeheli

مفهوم مدیریت شهری

گسترده‌گی و پیچیدگی مسائل شهری و رشد و توسعه روزافزون شهرها، مدیریت امور شهر را به وظیفه‌ای دشوار تبدیل نموده است. علاوه بر موضوعاتی همچون محیط‌زیست، حمل و نقل، ایمنی و برنامه‌ریزی شهری یکی از عوامل مهمی که تأثیر فزاینده و تعیین‌کننده‌ای بر عوامل سازنده شهری دارد، مدیریت شهری است. اگر شهر همچون سازمانی در نظر گرفته شود لازم است که در رأس آن عنصری برای برنامه‌ریزی آینده و اداره امور کنونی قرار گیرد. این عنصر را می‌توان مدیریت شهر نامید. مسائل بسیاری در شهرها وجود دارد که برای حل آن‌ها و پاسخ به درخواست‌های موجود در عرصه‌های زندگی جمعی وجود مدیریت شهری ضروری است. این موضوع به خصوص در مسائل خدماتی و عمرانی عمومی جنبه ویژه پیدا می‌کند. لذا در اموری مانند تأمین بهداشت و نظافت محیط شهر، ایجاد و حفظ فضای سبز، تأمین ایمنی شهر و شهروندان و نیازمند وجود سازمانی با تشکیلات مشخص است تا مدیریت شهر به نحوه مطلوب صورت گیرد.

بدین سان مدیریت شهری عبارت از سازماندهی عوامل و منابع برای پاسخگویی به نیازهای ساکنان شهر است (صرافی و دیگران، ۱۳۷۹، ۸۱-۷۰) و شامل کارکردهای برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت، کنترل و هدایت است که برای اعمال قدرت باید برآمده از اراده شهروندان و قرارداد‌های اجتماعی باشد.

ترادف مفهوم مدیریت شهری به رغم ماهیت آن با مفهوم شهرداری به عنوان سازمان مدیریت شهری ما را ناگزیر می‌سازد تا مفهوم شهرداری را نیز بیان نمائیم. عنصر سازمانی در نظام اداره امور شهرهای کشور سازمانی عمومی غیردولتی با نام شهرداری است. در یک تعریف می‌توان گفت «شهرداری سازمانی است که سکنه یک شهر با استفاده از حقوق طبیعی خود و اختیاری که قانون به آن‌ها اعطا نموده است، به منظور ایجاد و اداره نمودن تأسیسات عمومی، وضع و اجرای نظامات شهری و تأمین نیازمندی‌های مشترک محلی به وجود می‌آورند و به آن اختیار و نمایندگی می‌دهند تا هزینه خدماتی را که بر عهده آن‌ها گذار گردیده است با اسلوبی منطقی و عادلانه بین سکنه شهر و استفاده‌کنندگان توزیع و سرشکن نموده، از آن‌ها وصول کند (هاشمی، ۱۳۷۱، ۶).

برابر ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور نیز «شهرداری سازمانی است عمومی و غیر دولتی که دارای شخصیت و استقلال حقوقی بوده و تحت نظر شورای شهر که منتخب مردم است و نظارت دولت از طریق وزارت کشور برای انجام وظایفی که در قانون شهرداری آمده است، تأسیس شده است» (اکبری؛ عبدالهی، ۱۳۸۴، ۱۸۷) با توجه به تعاریف ذکر شده می‌توان گفت «تعریف مدیریت شهری (با توجه به دیدگاهی که آن را مساوی با شهرداری می‌گیرد) عبارتست از اداره سازمانی غیردولتی که برای برآورده کردن نیازهای مشترک شهروندان در سطح شهر از طرف آن‌ها و مطابق با قانون تأسیس می‌گردد و در محدوده فعالیت خود استقلال سازمانی دارد» (سعیدنیا، ۱۳۸۱، ۲۶-۲۷). اما آنچه به عنوان مدیریت مطلوب شهری باید مد نظر قرار می‌گیرد مفهومی فراتر از تعریف یک نظام سازمانی و تشکیلاتی با وظایف مشخص برای اداره امور شهردار قالب شهرداری است، بلکه جهت‌گیری باید به سمت تحقق مدیریت واحد و شکل‌گیری حکومت محلی در شهر هدایت شود.

پیشینه و خاستگاه نظری مفهوم شهروندی

برای بررسی قوانین و مقررات شهری، مدیریت شهری و تشریح جایگاه مفهوم شهروندی در فرایند قانونی و سازمانی در نظام شهری کشور نیاز به واریسی و واکاوی پیشینه این مفهوم است. پیوند میان جامعه، شهروند و بسترهای زمینه‌ساز تحقق آن نیز لزوم بررسی تکوین تاریخی و اجتماعی تحقق شهروندی در جامعه را روشن می‌نماید.

آنتونی گیدنز نظریه پرداز برجسته اجتماعی معتقد است که پدیده های مدرن از جمله پدیده شهروندی برخوردار از یک پیشینه تاریخی بلندمدت و کوتاه مدت هستند. توسعه تاریخی جامعه سیاسی و دولت / جامعه مدنی و حوزه عمومی / نظام های استعماری، سیاسی، حقوقی و فرهنگی جامعه دارای یک پیشینه تاریخی بلند مدت (از دولت شهر آتن در یونان باستان تا امپراتوری روم باستان و قرون وسطی در غرب) و یک پیشینه تاریخی کوتاه مدت (از رنسانس تا عصر روشنگری در سده ۱۸ و دوران تاریخی معاصر در سده ۲۰) است (نجاتی حسینی، ۱۳۸۰، ۲۵).

تحقق مفهوم و شکل گیری ایده شهروندی نیازمند وجود بستری مناسب و زمینه ساز می باشد که از آن به عنوان جامعه مدنی یاد می شود. به طور خلاصه جامعه مدنی به مجموعه ای از نهادها، مؤسسات، انجمن ها، تشکل های خصوصی و مدنی (غیر خصوصی) اطلاق می شود که فارغ از دخالت قدرت سیاسی، حوزه حقوق مدنی افراد و گروهها را در بر می گیرد. در چنین فضا و بستری است که شهروندی زمینه بروز و ظهور پیدا می کند (بشیریه، ۱۳۸۱، ۳۳۱ و ۳۳۰). همچنین سیر تحولات جامعه مدنی ابتدا، تجربه دولت شهری در قالب تمدن سومری، سپس دموکراسی بدوی جوامع شرقی سومری و پدیده جهانگیری و جهاننداری، شکل گیری مجمع شهر و قانون شهری و از همه مهمتر شکل گیری حکومت شهروندی یا پولیتی و سرانجام حرکت تکامل یابنده دولت و جامعه مدنی را نشان می دهد (پرهام، ۱۳۷۸، ۳۱).

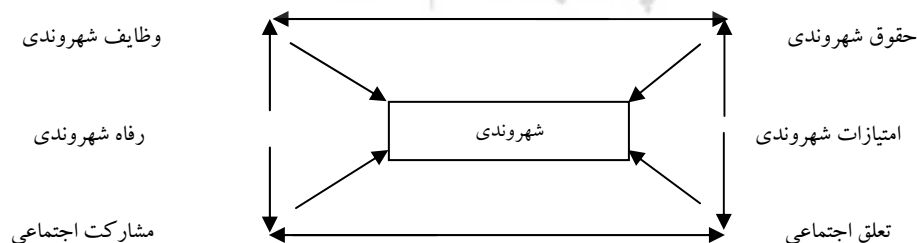
شهر و شهروندی و حکومت خوب در آراء افلاطون دارای دو عنصر عقل و اراده است. دولت یا شهر در نظر افلاطون امری است طبیعی، یعنی داشتن یا نداشتن نظام سیاسی امری دلخواهی نیست بلکه زندگی بشر بدون آن ناممکن است. در نظر او علت تشکیل دولت و شهر نیازهای طبیعی و کشش تکوینی انسان است. همچنین دستیابی به حکومت و جامعه خوب نیازمند استفاده از توان صاحبان عقل و خرد می باشد که می تواند جامعه را به سمت زندگی خوب رهبری کند (خاتمی، ۱۳۸۱، ۵۹-۵۵). شهر، شهروندی و حکومت خوب در آراء ارسطو را باید در چارچوب مهمترین ویژگی اجتماعی دوران او که پایان تمدن یونانی و آغاز عهد یا عصر هلنی است، بررسی نمود. ریخت شناسی شهر هلنی نشان می دهد که هسته شهر کانون با ارزش ترین فعالیت آن و ذات کل وجود آن، اکروپولیس یا دژ مقدس بود» (عظیمی، ۱۳۸۱، ۲۳۶) «ارسطو معتقد است که از مهمترین شاخص های حکومت خوب، حاکمیت و تفوق قانون بر جامعه و شهر است. به نظر او شهروند کسی است که حق مشارکت در سرنوشت جامعه، احراز مناصب و دادرسی دارد. برخلاف افلاطون که فیلسوفان را صاحبان فضیلت می داند و مردم را از این منصب محروم می کند ارسطو فضیلت را در گرو بدست آوردن حکمت عملی (نه نظری) می داند که برای همه

شهروندان میسر است. لذا همه شهروندان باید هم شیوه فرمانبری را بیاموزند و هم رموز فرماندهی را (خاتمی، ۱۳۸۱، ۷۴).

به نظر او در دولت شهر عده ای آزاد و شهروند و عده ای برده تلقی می شوند و ماهیت سیاسی دولت شهری نیز بر همین اساس از مفهوم شهروندی بنا گذاشته شده است. ولی با وجود این تفاوت های کیفی در یک چیز با هم مشترکند و آن عنوان شهروندی است. همه اعضای دولت شهر شهروندان آن محسوب می شوند و به همین دلیل از حق حاکمیت سیاسی به طور برابر برخوردار هستند (پرهام، ۱۳۷۸، ۳۷).

الگوهای نظری شهروندی: سیر تاریخی شکل گیری مفهوم شهروندی و برداشت جوامع مختلف از این مفهوم باعث شده است تا صور گوناگونی از شهروندی در قالب الگوهای نظری نشان داده شود که در زیر به برخی از آن ها اشاره می شود.

در الگوی نظری یانوشکی متغیرهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی و فرهنگی مؤثر در توسعه تایخی شهروندی در غرب و نحوه تأثیرگذاری این متغیرها بر یکدیگر نشان داده شده است. در الگوی دیگری^۱ ارتباط میان نظام سیاسی دموکراسی و شهروندی را به تفکیک اصول، ویژگی ها، مفروضات و شرایط اجتماعی مؤثر بر شکل گیری شهروندی بدست داده است. این الگو در درجه اول نشان می دهد که وجود نظام دموکراتیک پیش شرط اصلی تحقق شهروندی است. در الگوی نظری هابرماس نقش اجتماعی شهروندی در ارتباط با حوزه عمومی و جامعه مدنی ترسیم شده است. در نزد او اعضای جامعه مدرن صرفاً در بافت حوزه عمومی و جامعه مدنی از نقش شهروندی برخوردارند. حال آنکه در حوزه خصوصی و خرده نظام های اقتصادی، سیاسی چنین نقش اجتماعی را به عهده ندارند. در الگوی نظری نظام جامعه ای پارسونز چگونگی ارتباط و پیوند دو سویه میان نظام جامعه ای و حقوق و وظایف شهروندی آمده است. پس می توان گفت رابطه میان شهروندان و نظام های اقتصادی، سیاسی، حقوقی و فرهنگی جامعه دوسویه است. تأکید اصلی این الگو بر حقوق شهروندی و وظایف شهروندی است که از مؤلفه های کلیدی در تعریف مفهوم شهروندی است. (نجاتی حسینی، ۱۳۸۰، ۳۱ و ۲۹). الگوهای فوق می تواند مبنایی برای ترسیم الگوی نظری ارتباط میان شهروندان و مدیریت شهری در این نوشتار قرار گیرد که به شرح زیر قابل ارائه می باشد (وزارت کشور، ۱۳۸۲).



ماخذ: نجاتی حسینی، ۱۳۸۲

شکل ۳ الگوی شهروندی

¹ Kar & Hatnet.

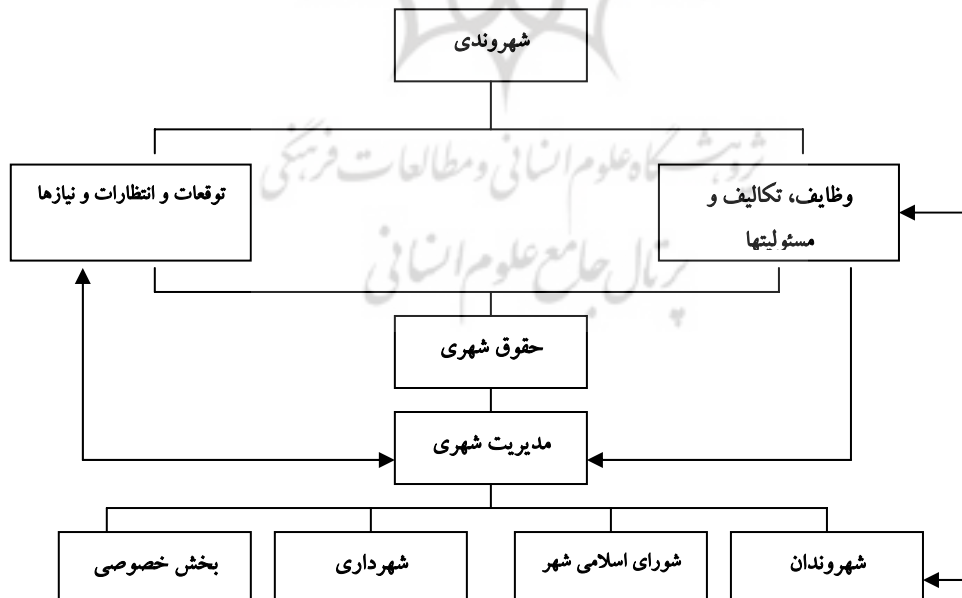
شهروندی و قوانین و مقررات شهرسازی

در تمامی کشورهای پیشرفته و حتی در اغلب کشورهای جهان سوم، نظیر هندوستان و ترکیه مقررات شهرسازی به صورت قانون درمی آیند و توسط مراجع قوه مقننه تصویب می شوند. در ایران گذشته از فقدان مبحث حقوقی منسجمی تحت عنوان قانون شهرسازی، مقررات پراکنده ای که در این زمینه وجود دارند نیز اکثراً محصول و مصوب قوه مجریه هستند (افشاری نادری، ۱۳۷۹، ۴ و ۳). به طور کلی در نظام حقوقی کشور قوانین شهرسازی از جایگاه مناسبی برخوردار نیستند و بیشتر به صورت ضوابط اداری مطرح می شوند و بدیهی است در چنین شرایطی دیدگاه مراجع حقوقی به قوانین شهرسازی در حد ضوابط اداری است و در صورت هر گونه تعارض با قوانین جاری کشور، قوانین شهرسازی نادیده گرفته می شود (اردشیری، ۱۳۷۹، ۱۱).

به طور کلی، بحث در حوزه حقوق شهروندی، خود یک بحث مستقل و جامع است اما ضوابط و مقررات شهرسازی یا به تعبیر دیگر حقوق شهرسازی در صورت انطباق با اصل بهره مندی مورد نظر مارشال که در عبارت حقوق شهروندی خلاصه می گردد، بسیار کار آمد ارزیابی می شوند. برای این منظور در وهله اول اساساً باید بررسی کرد که در حال حاضر در حقوق شهرسازی و مدیریت شهری ملاک عمل، چه میزان، حقوق شهروندی مشروعیت داد؟ و آیا ساز و کارهای ظهور رابطه شهروندی در فرایندهای تصمیم گیری و انتخاب وجود دارد؟

نتایج بررسی مجموعه مقررات و شهرسازی و معماری و طرح های توسعه و عمران مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از تاریخ تأسیس تا کنون، حاکی است که متأسفانه اساساً چنین رویکردی در مجموعه ضوابط و مقررات عمومی شهرسازی وجود ندارد، به طوری که حتی کاربرد اصطلاحاتی نظیر «شهروند» و «مردم» در متون ضوابط و مقررات مزبور حتی برای یک مورد نیز مشاهده نمی شود. بنابراین چنین استنتاج می گردد که اساساً در مجموعه ضوابط و مقررات شهرسازی «حقوق شهروندی» مشروعیت ندارد. از طرف دیگر ساز و کارهای ظهور «شهروندی» در فرایندهای تصمیم گیری و انتخاب نادیده گرفته شده است. به طوری که در ضوابط مصرح نحوه تصویب طرح های جامع شهرها و نحوه تهیه تصویب ضوابط و مقررات اجرایی طرح های جامع و هادی و... هیچ ساز و کاری برای ظهور شهروند به عبارت بهتر «شهروندسازی» در فرایندهای تصمیم گیری و انتخاب پیش بینی نگردیده است. بررسی ضوابط و مقررات اختصاصی شهر تهران نیز حاکی از این معضل و کاستی است. به طوری که اولاً در تهیه و تصویب ضوابط و مقررات شهرسازی از جمله در فرایند تهیه و تصویب اولین طرح جامع شهر و طرح حفظ و ساماندهی و نیز ضوابط و مقررات اجرایی، «حقوق شهروندی» نادیده گرفته شده و به مجموعه شهر بسان شیئی برخورد شده است، از این رو، نمی توان از انطباق آن با مطلوبیت های خاص شهروندان اطمینان حاصل کرد. ثانیاً، تحلیل محتوای ضوابط و مقررات اجرایی طرح جامع و مجموعه ضوابط و مقررات ملاک عمل صدور پروانه ساختمانی، تفکیک اراضی، کسب و پیشه حاکی از آن است که حتی از کاربرد اصطلاح «شهروند» و اصطلاحات جایگزین نظیر مردم و پیش بینی فرایندهایی برای مشارکت آن در ساز و کارهای تصمیم گیری خودداری شده است. در مجموعه مقررات و ضوابط ملاک عمل کسب و پیشه واحدهای تجاری و تولیدی، استعلام و اخذ نظر اتحادیه های صنفی، صنوف تولیدی و خدمات فنی به استناد ماده ۱۵ قانون

«اصلاح قانون نظام صنفی» (مصوب ۶۸/۲/۳۱ مجلس شورای اسلامی) مورد توجه و مشروعیت یافته است ولی حتی این امر نیز در خصوص صدور مجوز به واحدهای جدید صنفی محدود به همان واحد صنفی بوده و نظر سنجی از شهروندان ذینفع را نیز در بر نمی گیرد (صالحی، ۱۳۸۲، ۱۲۶). حال آن که قوانین و ضوابط شهرسازی تکلیف شهروندان را در ایجاد هر گونه بنایی در شهر روشن می کنند. در حال حاضر با شرایط موجود معمولاً اولین باری که شهروندان ضوابط و مقررات شهرسازی را مورد توجه قرار می دهند، هنگامی است که برای اخذ پروانه احداث ساختمان یا محل کار و کسب خود به شهرداری مراجعه می کنند. در این زمان رابطه شهروند با شهرسازی بسیار سطحی است و به لحاظ عدم آگاهی با فلسفه قوانین و مقررات، آن را مانعی در رسیدن به خواسته های خود یا ابزاری در دست شهرداری برای کسب درآمد می پندارد (هاشمی، ۱۳۷۹، ۲۴). مهمترین نمونه ای که ناقض مطلوبیت های شهروندان در شهر تهران است، اثرات فروش تراکم مازاد می باشد. فروش تراکم مازاد با توجه به اثر آن در کاهش سرانه کاربری های رفاهی و توان محیطی شهر در مقابل آلودگی هوا، افزایش ترافیک و مشکلات دیگری که ناشی از آن می گردد، یک ناسازگاری بارز در رابطه با مطلوبیت های شهروندان می باشد. مصوباتی که در قالب ضوابط و مقررات فروش تراکم مازاد طی دهه اخیر در شهر تهران ملاک عمل بود، با مطلوبیت های شهروندان هیچ انطباقی ندارد. بر همین اساس، خلاصه گزارش نظر سنجی از شهروندان تهرانی در تیرماه ۸۱ مؤید آن است که اکثر قریب به اتفاق مردم با توقف فروش تراکم مازاد موافق بودند اما هیچ یک از آن ها به استناد ماده ۳۸ قانون مدنی خواستار رسیدگی به آن نشده اند (صالحی، ۱۳۸۲، ۱۲۹، به نقل از مؤسسه ملی پژوهش، ۱۳۸۱، ۱).



ماخذ: ترسیم از نویسندگان

شکل ۲: ارتباط مدیریت شهری، شهروندی و حقوق شهری

شهروندی و قوانین و مقررات ملاک عمل مدیریت شهری

آنچه در پی می‌آید تحلیل محتوایی شکل و مفهومی از قوانین اصلی و پایه‌ای است که ملاک عمل مدیریت شهری در اداره امور شهرهاست و سعی شده در حیطه حوصله این نوشتار به جایگاه شهروندی در این قوانین اشاره شود.

الف) قوانین پایه

- گفت‌وگو قانون اساسی و شهروندی

اصول یکم تا هشتم قانون اساسی که ناظر به ماهیت حکومت، مشروعیت الهی، رهبری شیعی و کرامت انسانی است، در عین حال حاوی طرز کار مدیریت سیاسی و میزان و محدوده دخالت و مشارکت مردم نیز هست. اگرچه در قانون اساسی برخلاف بسیاری از مجموعه قوانین اساسی موجود به ویژه نوع غربی آن از واژه شهروند استفاده نشده است، با وجود این، مفاد برخی از اصول آن در تعامل با شهروندی است. در زمینه شهروندی سیاسی که با حق مشارکت سیاسی تعریف می‌شود نیز روح حاکم بر اصول سوم، ششم، بیست و ششم، بیست و هفتم و پنجاه و نهم قانون اساسی به نوعی در تعامل با شهروندی قرار می‌گیرد. همچنین شهروندی اجتماعی که با برخورداری از رفاه و خدمات اجتماعی، آموزشی، مسکن، بهداشت، اشتغال، تأمین اجتماعی و مانند آن تعریف می‌شود، نیز در اصول سوم و بیست و یکم و هشتم تا سی و یکم و چهل و سوم آمده است. در مجموع گفت‌وگو قانون اساسی جمهوری اسلامی از منظر پیش‌بینی برخی از زمینه‌های حقوقی قانونی برای ایجاد شهروندی از ظرفیت مناسبی برخوردار است.

- برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی کشور و شهروندی

تحلیل محتوای برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که در مجموع شهروندی و مسایل مربوط به آن بازتاب کم رنگ و ناچیزی در این برنامه‌ها داشته است. ماهیت برخی از راهکارها و راهبردهای مندرج در این برنامه‌ها به‌طور صوری از ظرفیت بالقوه‌ای برای تقویت، گسترش و ارتقای زمینه‌ها و بسترهای ایجاد شهروندی برخوردار بوده است. به عبارت دیگر برنامه‌های توسعه اول تا سوم ایران پس از انقلاب و به‌صورتی نسبتاً محدود در خدمت تقویت زمینه و بسترسازی شهروندی بوده و به هر حال بر جهت‌گیری برخی از اقدامات دولت تأثیر گذار بوده است.

کمیت برنامه اول توسعه (۱۳۶۸ - ۷۲) مبتنی بر ده هدف کلیدی است که جهت‌گیری محوری اهداف برنامه اول در کل با مؤلفه‌های اصلی شهروندی اجتماعی و رفاه نسبتاً همخوانی دارد. در حالی که محور کلی برنامه اول توسعه در ارتباط با شهروندی، عمدتاً از ظرفیت مناسبی برای تقویت زمینه شهروندی رفاه برخوردار بوده است، رگه‌هایی از گسترش زمینه‌ها و بسترهای شهروندی مدنی و سیاسی نیز در آن دیده می‌شود.

برنامه دوم و سوم توسعه نیز بر اهداف مشابهی استوار است، با این تفاوت که در برخی اهداف تصریحاً مشارکت سیاسی اجتماعی پررنگ‌تر شده است. برنامه دوم توسعه به‌نظر می‌رسد که از شهروندی رفاه به سمت شهروندی سیاسی به معنای مورد نظر دولت یعنی کمک به دولت جهت انجام بهتر وظایف خود سوق داده شده است. در عین حال برخی از خط‌مشی‌های جدید برنامه دوم و سوم از جمله حمایت از ایجاد تشکلهای تخصصی

و ایجاد شوراهای اسلامی و نیز تقویت قانون‌گذاری، رعایت حقوق انسانی اجتماعی، گسترش قانون و جلوگیری از قانون‌شکنی و تجاوز و تعدی به حقوق اشخاص طینی از شهروندی مدنی هرچند به صورت محدود را دارد. برنامه چهارم توسعه کشور که متفاوت از برنامه های قبلی و در چارچوب سند چشم انداز بیست ساله توسعه کشور تنظیم و تصویب شده در قالب بخش سوم خود با عنوان توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی جهت گیری خود را به سمت تحقق الزامات و نیازهای شهروندی رفاه و شهروندی اجتماعی معطوف داشته است. از سویی تصریحاً در ماده ۱۰۰ قانون نیز دولت موظف شده است با هدف ارتقای حقوق انسانی و امنیت فردی و اجتماعی نسبت به تدوین منشور حقوق شهروندی اقدام نماید که این موضوع نقطه عطفی در برنامه های توسعه در کاربرد لفظ و محتوی شهروندی به خصوص شهروندی مدنی تلقی می شود؛ اگرچه برخی زمینه های تحقق شهروندی سیاسی و مدنی نیز به نسبت قوانین گذشته، پررنگ تر در این قانون پیش بینی شده است.

ب) قوانین و مقررات ملاک عمل مدیریت شهری

شهروندی و قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲

این قانون مزبور زیربنای حقوق نظام تقسیمات کشوری و از جمله سلسله مراتب شهری است و در آن تعاریف مربوط به روستا، دهستان، بخش، شهر، شهرستان و استان آمده است. در ارتباط با موضوع شهروندی می توان گفت مفهوم شهروندی در قانون مورد اشاره قرار نگرفته و جایگاه افراد در نظام تقسیمات کشوری نیز با استفاده از واژه هایی مانند: جمعیت و ساکنان شهر توصیف شده است.

- شهروندی و قانون شوراهای اسلامی کشوری

استقرار شوراهای اسلامی کشوری به ویژه شوراهای اسلامی شهر که یکی از ارکان اصلی شکل گیری جامعه مدنی محلی است و می تواند به تحقق شهروندی محلی و مدیریت شهری مشارکتی کمک کند، حایز اهمیت فراوانی است. از این رو انتظار منطقی از مبنای حقوقی مربوط به امور شوراهای اسلامی کشوری این است که در این قانون شهروندی جایگاه ویژه ای داشته باشد. از این حیث تحلیل محتوای این قانون حاوی نکات قابل تأملی است: در این قانون واژه شهروندی و شهروند به کار نرفته است. برای نشان دادن جایگاه افراد و اعضای جامعه محلی شهری در نظام شوراهای اسلامی شهر از واژه های عمومی استفاده شده است: مردم، عموم، انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان، اهالی حوزه انتخابیه، فرد و مانند آن. مشارکت مردمی در نظام شوراهای اسلامی شهر صرفاً محدود به شرکت در انتخابات و حضور در مشارکت برنامه ریزی شده از سوی شوراهای اسلامی شهری در امور گوناگون شهری است. در مجموع در قانون مزبور مفصل بندی حقوقی به صورتی است که ساز و کار مطلوبی برای تعیین وظایف و حقوق شهروندی در امور شوراهای اسلامی شهر دیده نشده است.

- شهروندی و قانون شهرداری (مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات و الحاقات کنونی)

این بخش از متن حقوقی شهرداری‌ها هم در عنوان و هم از حیث محتوایی ارتباط بسیار مستقیمی با سازوکار تشکیلاتی شهرداری‌ها، رابطه افراد با شهرداری‌ها و نیز وظایف شهرداری‌ها دارد. از این رو، از اهمیت خاصی در ارتباط با موضوع شهروندی برخوردار است. متأسفانه در قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن که تا کنون نیز (با حذف اضافات) ملاک عمل است و دارای اعتبار حقوقی می‌باشد نه تصریحاً و نه تلویحاً هیچ‌گونه ذکری از شهروندی به میان نیامده و صرفاً به وظایف شهرداری‌ها به خصوص در فصل ششم ماده ۵۵ - و نه شهروندان - اشاره شده است. در حالی که در مجموعه قوانین شهرداری‌های کشورهای پیشرفته هنگام بحث از این گونه مباحث و موضوعات به رابطه دو سویه شهرداری و شهروندان پرداخته می‌شود و همزمان وظایف و حقوق شهرداری و شهروندان توأماً مطرح می‌گردد.

- شهروندی و قانون نوسازی و عمران شهری (۱۳۴۷ با اصلاحات بعدی)

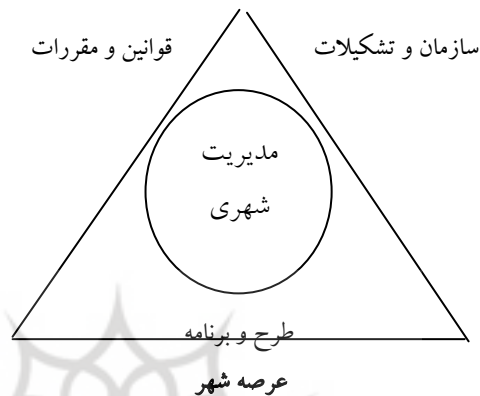
قانون مزبور و محتوای آن راجع به فرایند توسعه شهری و نحوه کنترل و نظارت شهرداری‌ها بر ساخت و سازهای شهری و تمهیدات قانونی پیش‌بینی شده برای رسیدگی به تخلفات ساخت و سازهای شهری، نحوه پرداخت عوارض نوسازی و عمران شهری به شهرداری‌ها و مانند آن است. در این قانون به شکل منطقی می‌بایست به حقوق و وظایف شهروندان تصریحاً اشاره شود، اما بررسی محتوایی قانون مزبور نیز چنین چیزی را نشان نمی‌دهد. آنچه از قانون مزبور برمی‌آید شامل: تنظیم حقوقی رابطه افراد و شهرداری‌ها به صورت رابطه اقتصادی با استفاده از واژه مؤدی مالیاتی - عوارضی است. روح گفتمان حقوقی مزبور در ارتباط با موضوع شهروندی به صورت شهرداری دریافت‌کننده عوارض، (حقوق شهرداری) و مؤدی پرداخت‌کننده عوارض (وظایف افراد در قبال شهرداری) صورت بندی شده است. در مجموع این قانون مهم نیز هماهنگی و همنوایی لازم با روح شهروندی را ندارد (نجاتی حسینی، ۱۳۷۸، ۸۳ و ۷۹).

- شهروندی و قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۷۵)

هدف این قانون تدوین ضوابط و مقررات حقوقی نظام مهندسی و کنترل ساختمان است. در ماده ۲ این قانون به تقویت و توسعه فرهنگ شهرسازی و معماری اسلامی، موجبات رشد مهندسی، منافع نظام صنفی و مهندسان اشاره شده است. تنها بندی که با اعضای جامعه محلی ارتباط پیدا می‌کند، بند ۴ ماده مزبور است که در آن به ترویج اصول معماری و شهرسازی و رشد آگاهی‌های عمومی نسبت به این اصول و مقررات ملی ساختمان‌سازی و افزایش بهره‌وری آن اشاره شده است. در این قانون نیز به عنوان میثاق ساخت و ساز در کشور واژه شهروند به کار نرفته است و به جای آن از لفظ عموم استفاده شده است. در حالی که این نظام نقش یک سازمان غیردولتی (NGO) را ایفا می‌کند و NGOها یکی از ارکان جامعه مدنی محلی هستند.

- پیوند مدیریت شهری و شهروندی

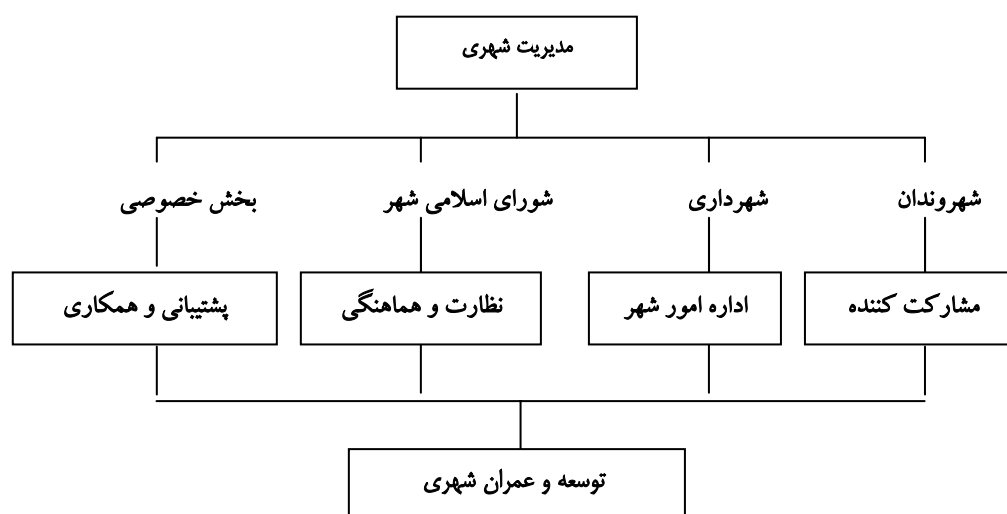
به گفته فرانتس شافر، شهرها عنصر تبلور یافته شاخص های حیاتی انسانی هستند و کارکردهای مختلف زندگی انسانی در شهرها محل ظهور و بروز پیدا می کند (رهنمایی، شاه حسینی، ۱۳۸۵، ۹). مدیریت شهری زمینه ارائه خدمات مورد نیاز جمعیت ساکن در شهرها و الزامات زندگی جمعی را فراهم می نماید. اما عرصه شهر در سه مفهوم زیر ارتباط خاص و ویژه ای با مفهوم مدیریت شهری پیدا می کند. این سه مفهوم عبارتند از طرح و برنامه، قوانین و مقررات و سازمان و تشکیلات. نحوه این ارتباط را می توان به شکل زیر نمایش داد:



ماخذ: ترسیم از نویسندگان

شکل ۳ ارتباط مفاهیم تشکیل دهنده مدیریت شهری

نگاهی به این شکل نشان می دهد که مدیریت شهری به رغم تلقی سازمانی و تشکیلاتی برای اداره امور شهر نیازمند دو عنصر مهم دیگر است: یکی طرح ها و برنامه های عمران و توسعه شهری و دیگری مجموعه ای از قوانین و مقررات در ابعاد مختلف که زمینه ها تحقق هر چه بهتر نظام اداره امور و ارائه خدمات بهینه به شهروندان را فراهم نماید. پس می توان گفت مدیریت شهری بنا به وظایف و تکالیفی که به موجب قوانین، مقررات، طرح ها و برنامه هایی که برای توسعه بهینه آتی شهر برعهده دارد، می بایست نظام سازمانی و اداری خود را تجهیز نماید. در پیوند مفهوم شهروندی با مفاهیم پیش گفته باید به ارتباط متقابل بین شهر، شهروند و نظام اداره شهر اشاره نمود. به رغم وجود تکالیف و وظایف مدیریت شهری که به عنوان حقوق شهروندی از آن یاد می شود، شهروندان نیز دارای وظایف و مسئولیت هایی در برابر مدیریت شهری می باشند که انجام آن ها فرایند مدیریت و برنامه ریزی بهینه ارائه خدمات در شهر را به نحو مطلوب تری سازماندهی می نماید.



ماخذ: ترسیم از نویسندگان

شکل ۴: نقش عناصر مدیریت شهری

به عنوان نمونه مانند بسیاری از کشورهای خارجی تجلی مفهوم مشارکت شهروندان در اداره امور شهرها را می‌توان در فرایند تهیه، تصویب و اجرای طرح‌های توسعه شهری مثال زد. مدیریت شهری از نظرات و آراء شهروندان در تدوین طرح توسعه شهری با ارائه آن پس از تهیه در سالن شهر بهره می‌گیرد و این اقدام مشارکت فعال و استقبال افراد جامعه را از طرح دو چندان می‌کند چرا که شهروندان خود را در تصمیم‌گیری شریک و سهیم می‌دانند و معنا و مفهوم مشارکت را در عرصه شهر تجربه می‌کنند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شهرها به عنوان مراکز سکونتی دارای کالبد و کارکردهای متفاوتی هستند. شکل‌گیری عناصر کالبدی در شهرها و ایفای نقش‌های متعدد نیز به وسیله بازیگران عرصه سیاسی و اجتماعی رقم می‌خورد. شکل‌بندی و نقش‌دادن به بازیگران متفاوت عرصه شهری از جمله دولت، مردم، نهادهای مدنی و قانون‌گذار و مانند آن باعث شده است تا وظایف و تکالیف متقابل و دوسویه بین شهروندان و اداره‌کنندگان امور در سطوح ملی و محلی پدید آید. اگرچه به تناسب نوع نگاه به مفهوم شهر تاکنون به لحاظ سطح جمعیتی، کارکرد و اندازه تعاریف متعددی از آن ارائه شده است، اما اگر تعریف مندرج در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری را بنگریم در می‌یابیم که در این قانون «شهر به مکانی گفته می‌شود که دارای حدود جغرافیایی معین بوده و اکثر ساکنان آن به مشاغل کسب، تجارت، صنعت، خدمات و کشاورزی اشتغال داشته، از خودکفایی نسبی برخوردار بوده و دارای حداقل جمعیتی در تراکم کم ۴۰۰۰ نفر، در تراکم متوسط ۶۰۰۰ نفر و در تراکم بالا ۸۰۰۰ نفر باشد» (منصور، ۱۳۸۳، ۴). اما اداره امور شهر و رسیدگی به خواست‌ها و انتظارات شهروندان، نیازمند وجود بسترها و زمینه‌هایی است که بتوان در پرتو آن به چنین خواست‌هایی پاسخ معقول و منطقی داد. شهر، شهروند و مدیریت شهری به عنوان مفاهیمی هستند که ارتباط بسیار تنگاتنگ و نزدیکی با یکدیگر دارند. چراکه شهر فضای سکونت با کارکرد و

ویژگی خاص خود را تداعی می کند. شهروندان به عنوان ساکنان این فضا تلقی می شوند و مدیریت شهری مسؤول تعامل و ارتباط متقابل بین این دو می باشد.

برقراری شرایط و زمینه های لازم برای تعامل بین عناصر مدیریت شهری که شامل شهروندان، نهادهای اداره کننده شهر، شورای اسلامی و بخش خصوصی است نیازمند قرار گرفتن برمدار قانونمداری است. قانونمداری مبتنی بر تدوین قوانین و مقرراتی است که وظایف و تکالیف دوسویه شهروندان و مدیریت شهری را روشن می نماید و هدف آن سامان بخشی به زندگی شهری و فعالیت های مدیریت شهری است.

شیوه تدوین این قوانین و مقررات نیز بستگی تام به نظام های سیاسی و حکومتی اداره امور کشورها دارد. در کشورهایی که مفهوم حکومت محلی به معنای واقعی با قدرت و اختیارات مشخص شکل گرفته است، در سطوح مختلف تدوین قوانین و مقررات، جایگاه هریک از نهادهای قانون گذاری سطح ملی و محلی تعریف شده است. اما در برخی از کشورها که چنین شرایطی مهیا نیست معمولاً جایگاه و سطح تدوین قوانین ملاک عمل مدیریت محلی در سطح ملی صورت می گیرد.

اما اگر شهروندی را به عنوان یک واقعیت و پدیده اجتماعی بدانیم موقعیت شهروند بریک حس عضویت داشتن در یک جامعه گسترده برای مشارکت جدی و فعالانه در حوزه های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی دلالت دارد. این موقعیت کمکی را که آن فرد به جامعه می کند می پذیرد، در حالی که به او استقلال فردی را ارزانی می دارد. برای شهروند مجموعه ای از وظایف و تکالیف و حقوق وجود دارد و شهروندی بر برابری و عدالت نیز تأکید ویژه دارد. شهروند دارای حقوق مدنی، حقوق سیاسی و حقوق اجتماعی است.

مطابق مصوبه شماره ۶۰۲۶۰ مورخ ۱۳۶۳/۷/۱۸ هیأت وزیران مبنی بر تعیین درجات تراکم جمعیتی کشور در تراکم کم تا ۷ نفر، در تراکم متوسط ۳۰-۷ نفر و در تراکم بالابیش از ۳۰ نفر در کیلومتر مربع استقرار دارند. لذا شهروندی به عنوان یک پایگاه و نقش اجتماعی مدرن فراگیر مجموعه ای به هم پیوسته از حقوق و وظایف برابر همگانی ناظر به احساس تعلق اجتماعی به جامعه و مشارکت مؤثر همگانی به همراه برخورداری عادلانه و منصفانه تمام اعضای جامعه از مزایا، منابع و امتیازات فارغ از تعلقات نژادی، قومی، طبقاتی، فرهنگی و مذهبی است. مدیریت شهری نیز برای دستیابی به اهداف اداره و ارائه خدمات بهینه به شهروندان به عنوان سازمان عمومی تلقی می شود که برای برآورده کردن نیازهای مشترک شهروندان در سطح شهر از طرف آن ها و مطابق قانون تاسیس می شود و در محدوده فعالیت خود دارای استقلال سازمانی است. لذا می توان گفت فضایی به عنوان شهر وجود دارد که شهروندان با دارا بودن حقوق و وظایف و مسوولیت ها از حق شهروندی برخوردار هستند و مدیریت شهری نیز ضمن تلاش برای پاسخ به این نیازها، انتظاراتی را نیز از شهروندان برای مشارکت در اداره امور شهر دارد.

بستر تعامل این سه مفهوم هنگامی بیشتر روشن می شود که پیوند آن ها را در عرصه شهر شامل مجموعه قوانین و مقررات، طرح ها و برنامه های توسعه شهر و سازمان و تشکیلات اداره کننده شهر ببینیم. اما ظهور حقوق شهروندان و تعیین تکالیف و مسوولیت های آنان زمانی می تواند صورت گیرد که در قوانین و مقررات جایگاهی

داشته باشد. نتایج بررسی قانون اساسی حکایت از وجود پیش‌بینی برخی زمینه‌های حقوقی و قانونی برای ایجاد شهروندی است و ظرفیت‌های مناسب پیرامون این موضوع در آن وجود دارد. در قوانین و مقررات موضوعه مجلس شورای اسلامی نیز تعامل بیشتر با شهروندی اجتماعی است تا شهروندی مدنی و سیاسی. در برنامه‌های توسعه کشور نیز به دلیل دیدگاه حاکم، بیشتر به زمینه‌سازی برای تقویت شهروندی رفاہ توجه شده است اگرچه رگه‌هایی از شهروندی مدنی و سیاسی نیز در آن یافت می‌شود.

نتایج بررسی مجموعه مقررات و شهرسازی و معماری و طرح‌های توسعه و عمران مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از تاریخ تأسیس تاکنون، حاکی است که متأسفانه اساساً چنین رویکردی در مجموعه ضوابط و مقررات عمومی شهرسازی وجود ندارد، به طوری که حتی کاربرد اصطلاحاتی نظیر «شهروند» و «مردم» در متون ضوابط و مقررات مزبور حتی برای یک مورد نیز مشاهده نمی‌شود. بنابراین چنین استنتاج می‌گردد که اساساً در مجموعه ضوابط و مقررات شهرسازی «حقوق شهروندی» مشروعیت ندارد. از طرف دیگر ساز و کارهای ظهور «شهروندی» در فرایندهای تصمیم‌گیری و انتخاب نادیده گرفته شده است. به طوری که در ضوابط مصرح نحوه تصویب طرح‌های جامع شهرها و نحوه تهیه تصویب ضوابط و مقررات اجرایی طرح‌های جامع و هادی و مانند آن هیچ سازوکاری برای ظهور شهروند به عبارت بهتر «شهروندسازی» در فرایندهای تصمیم‌گیری و انتخاب پیش‌بینی نگردیده است. بررسی جایگاه شهروندی در مجموعه قوانین و مقررات مدیریت شهری و مقایسه آن با حقوق و وظایف دوسویه شهروندان و شهرداری‌ها به خوبی نشانگر فقدان شهروندی و غیبت شهروندی در نظام حقوقی ایران است. در این زمینه می‌توان به چند نکته کلیدی اشاره نمود:

- در گفتمان حقوقی و ساختار معنایی حاکم بر محتوای حقوقی و روح قانون شهرداری‌ها و سایر قوانین مرتبط با واژه‌های نام‌موس و ناهماهنگ با مفهوم شهروندی بیان شده است. برخی از این واژه‌ها عبارتند از: اهالی شهرنشین، مردم، اهالی شهر، ساکنان محل و مانند آن.

- واژه‌های به کار برده شده پیش از آنکه در فضای مفهومی شهروندی قرار داشته باشد متعلق به گفتمان حقوقی هستند که اعضای جامعه محلی را به عنوان توده فاقد حقوق و وظایف قانونی در نظر می‌گیرد و یا اینکه صرفاً ار منظر شهرنشین بودن به آن‌ها می‌نگرد.

- رابطه شهروندان و مدیریت شهری در قوانین به گونه‌های زیر است:

- در موضوع انجمن شهر، طرف رابطه مردم هستند.

- در انتخابات شورای اسلامی شهر، انتخاب‌کنندگان طرف رابطه هستند.

- در پرداخت عوارض، مؤدی (شهروندان) طرف رابطه است.

- در بحث ساخت و سازهای شهری، مالکان طرف رابطه هستند.

- در بحث تخلفات ساختمانی متخلفان به عنوان یکی از طرفین رابطه هستند.

- در بحث تعزیرات، شهروندان مورد خطاب قرار می‌گیرند.

با این نگاه، بدیهی است که با توجه به اهمیتی که حکومت‌های محلی، مدیریت‌های شهری، شوراهای اسلامی شهرها در شهروند سازی و شکل دادن به جامعه مدنی محلی دارند، نظام حقوق شهری کشور باید ظرفیت‌های حقوقی لازم را برای آماده سازی بسترهای قانونی مناسب جهت شهروند سازی محلی داشته باشد. لذا می‌توان گفت زندگی جمعی در شهر مزیت‌هایی برای ساکنان به وجود می‌آورد که در پاسخگویی ارزان تر و بهتر به نیازهای مشترک ایشان بازتاب می‌یابد و بسیاری از نیازهایی که در اجتماعات کوچک به صورت انفرادی قابل برآورده شدن نیست، امکان پاسخگویی می‌یابد. مدیریت شهری با چنین رسالتی به تنظیم کارکردهای جمعی در عرصه عمومی می‌پردازد و در نتیجه، برآمده از اراده مشترک شهرنشینان و تشریک مساعی آنان است. مدیریت شهری برای اثربخشی و کارایی بیشینه و کاربری بهینه منابع، نمی‌تواند به تنهایی به ابزار و فنون اکتفا نماید. شرط کافی به نظام مند کردن تمامی عوامل و بازیگران و به طور مشخص به چگونگی تعامل شهروندان باز می‌گردد. برقراری چنین نظامی در گرو حکمروایی مطلوب است که همانا همیاری و هم افزایی بخش‌های دولتی و خصوصی و جامعه مدنی را موجب شده و «شهر خوب» را شالوده ریزی می‌کند. به سخنی دیگر شهر خوب، فرآورده ارگانیک فراگیر شدن دیدگاه شهروندی در مدیریت شهری است و نه آنکه به صرف دارایی‌هایی فیزیکی خلق شود.

منابع

- ۱- اداره کل امور اجرایی کمیسیون‌های ماده صد (۱۳۸۱)، آمار و تخلفات ساختمانی بررسی شده در سال ۱۳۸۰، کمیسیون‌های دهگانه ماده صد
- ۲- اردشیری، مهیار (۱۳۷۹)؛ تنگناهای قوانین و مقررات شهرسازی، فصلنامه شهر، شماره ۱۶، صص ۱۵-۶
- ۳- افشار نادری، علیرضا (۱۳۷۹)؛ پایه‌های حقوقی و مقررات شهرسازی، فصلنامه شهر، شماره ۱۶، صص ۲۱-۱۶
- ۴- باستیه، ژان و دزر، برنارد (۱۳۷۷)؛ شهر، ترجمه علی اشرفی، دانشگاه هنر، تهران.
- ۵- برک پور، ناصر (۱۳۸۲)؛ واژگان شهری، ماهنامه شهرداری‌ها، سال پنجم، شماره ۵۱، صص ۱۱۲-۱۱۰
- ۶- بشیریه، حسین (۱۳۸۳)؛ جامعه‌شناسی سیاسی، نشر نی، چاپ دهم، تهران.
- ۷- پرهام، باقر (۱۳۷۸)؛ جامعه و دولت، انتشارات مجموعه مطالعات اجتماعی، تهران.
- ۸- جهانگللو، رامین (۱۳۸۱)؛ تهران شهری بدون شهروند، شهرنگار، شماره ۱۸، صص ۳۸-۳۳
- ۹- خاتمی، سید محمد (۱۳۸۱)؛ از دنیای شهر تا شهر دنیا، نشر نی چاپ یازدهم، تهران.
- ۱۰- رهنمایی، محمد تقی و پروانه شاه حسینی، (۱۳۸۳)؛ فرایند برنامه ریزی شهری ایران، انتشارات سمت، تهران.
- ۱۱- سعید نیا، احمد (۱۳۸۱)؛ مدیریت شهری، کتاب سبز شهرداری‌ها، جلد یازدهم، وزارت کشور، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، چاپ اول، تهران.
- ۱۲- سعید نیا، احمد (۱۳۸۱)؛ سخنرانی پیرامون طرح‌های راهبردی - ساختاری، تجارب جهانی و نمونه ایران، وزارت کشور، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری، تهران

- ۱۳- صالحی، اسماعیل (۱۳۸۲)؛ بررسی قوانین و مقررات شهرسازی در شکل‌گیری شهر خوب، پایان‌نامه دوره دکتری شهرسازی، دانشگاه تهران، دانشکده هنرهای زیبا به راهنمایی دکتر منوچهر طیبیان و مهندس احمد سعیدینا
- ۱۴- صرافی، مظفر و دیگران (۱۳۷۹)؛ مفهوم، مبانی و چالش‌های مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری، شماره، صص ۸۱-۶۸.
- ۱۵- عبدالهی، مجید و غضنفر اکبری، (۱۳۸۱)؛ مجموعه قوانین و مقررات ده و دهیاری، انتشارات قلمستان، چاپ اول، تهران.
- ۱۶- فالکس، کیث (۱۳۸۱)؛ شهروندی، ترجمه محمد تقی دلفروز، انتشارات کویر، تهران
- ۱۷- فرهنگ و پژوهش (۱۳۸۳)؛ بررسی واقعیت اجتماعی شهروندی در ایران پس از انقلاب، شماره ۱۶۸، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تهران.
- ۱۸- گیدنز، آنتونی (۱۳۷۴)؛ جامعه‌شناسی، ترجمه منوچهر صبوری، نشرنی، تهران.
- ۱۹- ممفورد، لوئیز (۱۳۸۱)؛ مدنیت و جامعه مدنی در بستر تاریخ، ترجمه احمد عظیمی بلوریان، چاپ اول، تهران.
- ۲۰- منصور، جهانگیر (۱۳۸۳)؛ مجموعه قوانین و مقررات شهر و شهرداری، نشر دیدار، تهران.
- ۲۱- موسسه ملی پژوهش (۱۳۸۱)؛ خلاصه گزارش نظرسنجی از شهروندان تهران پیرامون فروش تراکم، تهران
- ۲۲- نجاتی حسینی، سید محمود (۱۳۸۰)؛ بررسی جایگاه مفهوم شهروندی در قانون شهرداری، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، چاپ اول، تهران،
- ۲۳- نجاتی حسینی، سید محمود (۱۳۸۰)؛ جامعه مدرن، شهروندی و مشارکت، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۵، صص ۱۵-۶.
- ۲۴- نجاتی حسینی، سید محمود (۱۳۷۸)؛ نگرشی تحلیلی به چالش‌های حقوقی نظام مدیریت شهری، ماهنامه شهرداری‌ها، شماره ۲، تهران، صص ۳۶-۳۲.
- ۲۵- نجاتی حسینی، سید محمود (۱۳۸۲)؛ شوراها، دموکراسی محلی و شهروندسازی محلی، ویژه‌نامه گردهمایی ملی منتخبان دومین دوره شوراهای اسلامی کشور، وزارت کشور، تهران، صص ۲۰-۱۶.
- ۲۶- هاشمی، فضل‌ا... (۱۳۷۱)؛ حقوق شهری و قوانین شهرسازی، وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران، تهران،
- ۲۷- هیراسکار -جی- کی (۱۳۷۶)؛ درآمدی بر مبانی برنامه‌ریزی شهری، ترجمه محمد رضا سلیمانی و احمد رضا یکانی فرد، انتشارات ماجد، تهران،

28- Hiskes, Richard (2001), Emergen Citizen: Democratic Faithfulness and the Politics of Risk, University of connecticut.

29- Janoski, Thomas (1998): Citizen and Civil Society, Cambridge university press, 1998.

30- Jhonson, Allan, Dictionary Of Sociology, Blackwell publisher, USA

31 - Jhonston, R. (2000): Dictionary of Human Geography, Blackwell publisher, USA.

32- Mclean, Jain (1999): Concise Dictionary of Politics, Oxford university.

33- Marshall. T. H., Citizenship and Social Class, CH press.

34- Demain. J. et al (1996): Beyond Communitarianism, macmillan.