

مركز البحوث والدراسات  
الاسلامية





حکمر وایے خوب

نهادسازی برای توسعه

آموزه‌هایی از سطح ملی تا شهری  
و تجربه‌ای از ایران

محمد حسین شریف‌زادگان (دانشیار دانشگاه شهید بهشتی)

حمید فتحی | بهزاد ملک‌پور اصل

## سخن نخست

حکمروایی که تغییر مفهومی از امر حکمرانی است، بر اساس مشارکت مردم و ذی‌نفعان در فضای سرزمینی، منطقه‌ای و شهری است. به تجربه اثبات شده است که امور جامعه در سطوح مختلف زمانی که با مشارکت ذی‌نفعان و در رابطه‌ی افقی و از پایین به بالا به انجام می‌رسد، دارای کارآیی و بهره‌وری بیشتری است. زمانی که حکمروایی در سطح ملی، منطقه‌ای و شهری به خاطر گستردگی آن با مشارکت و مردم‌سالاری، تمرکززدایی و محلی‌گرایی به کارآیی لازم می‌رسد، «حکمروایی خوب» پا به عرصه می‌گذارد.

حکمروایی خوب می‌تواند در توسعه و برنامه‌ریزی سرزمین ایران، نقش سازنده‌ای داشته باشد و تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و مدیریت ملی، شهری و منطقه‌ای را کارآمدتر نموده و به توسعه‌ی سرزمین ایران یاری رساند. کتاب حاضر بر اساس تحقیقی است که دانشگاه شهید بهشتی طی قراردادی با این مرکز در مورد حکمروایی خوب شهری در شهر تهران به انجام رسانده است. امید است این کتاب بتواند مورد استفاده‌ی دانشجویان و پژوهشگران عرصه‌های توسعه‌ی ملی، منطقه‌ای و شهری قرار گیرد.

## بابک نگاهداری

رئیس مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران



# فهرست موضوعی

## پیش گفتار |

۱۱ |

### بخش اول، حکمروایی در سطح ملی |

- ۱-۱ مباحث نظری حکمروایی در سطح ملی
- ۱-۱-۱ تعاریف و مفاهیم
- ۲-۱-۱ ابعاد حکمروایی
- ۳-۱-۱ خاستگاه نظری حکمروایی
- ۲-۱-۱ سنجش حکمروایی در سطح ملی
- ۱-۲-۱ سنجش میزان حکمروایی در جهان
- ۲-۲-۱ سنجش میزان حکمروایی در ایران و کشورهای همسایه آن
- ۳-۲-۱ سنجش میزان حکمروایی در قاره آفریقا
- ۴-۲-۱ سنجش میزان حکمروایی در کشورهای جنوب آسیا
- ۵-۲-۱ سنجش میزان حکمروایی در برزیل
- ۳-۱ جمع‌بندی بخش اول

۱۹ |  
۱۹ |  
۳۱ |  
۳۹ |  
۴۲ |  
۴۲ |  
۴۸ |  
۵۳ |  
۵۳ |  
۵۷ |  
۵۷ |

### بخش دوم، حکمروایی خوب در سطح شهری |

- ۱-۱ مباحث نظری حکمروایی خوب در سطح شهری
- ۱-۱-۱ تعاریف و مفاهیم
- ۲-۱-۱ ابعاد و شاخص‌های حکمروایی شهری
- ۳-۱-۱ رابطه بین حکمروایی شهری و بخش خصوصی
- ۴-۱-۱ بخش خصوصی، حکمروایی شهری و شهر کارآفرین
- ۵-۱-۱ سطوح عملکردی بخش خصوصی در ایجاد حکمروایی شهری
- ۶-۱-۱ به سوی مشارکت‌های حکمروایی شهری
- ۱-۶-۱-۱ مفهوم مشارکت
- ۲-۶-۱-۱ بررسی دیدگاه‌های فلسفی در زمینه مشارکت
- ۳-۶-۱-۱ بررسی نظریه‌های مشارکت
- ۴-۶-۱-۱ اهداف مشارکت (مردمی)
- ۲-۱ مدیریت شهری و حکمروایی شهری

۶۱ |  
۶۱ |  
۷۵ |  
۱۰۲ |  
۱۰۶ |  
۱۰۷ |  
۱۰۸ |  
۱۱۰ |  
۱۱۰ |  
۱۱۲ |  
۱۱۸ |  
۱۲۱ |

۱۲۱	۱-۲-۱ تعاریف و مفاهیم مدیریت شهری
۱۲۴	۲-۲-۱ مدیریت شهری بر مبنای حکمروایی شهری
۱۲۹	۳-۲-۱ سیر تحول مدیریت شهری در ایران
۱۳۵	۴-۲-۱ طرح مدیریت محله و بررسی آن با مفاهیم حکمروایی
۱۴۶	۳-۱ سنجش حکمروایی خوب در سطح شهری
۱۴۷	۱-۳-۱ سنجش حکمروایی خوب شهری ونگوور
۱۴۸	۲-۳-۱ سنجش حکمروایی خوب شهری در شهرداری تهران
۱۴۸	۱-۲-۳-۱ سطح حکمروایی خوب در شهرداری تهران
۱۵۰	۲-۲-۳-۱ کنش گران حکمروایی خوب در شهرداری تهران
۱۵۱	۳-۲-۳-۱ راهبردها و سیاست‌های تحقق حکمروایی در شهرداری تهران
۱۵۲	۴-۲-۳-۱ انتخاب ابعاد حکمروایی خوب شهری در شهرداری تهران
۱۵۶	۵-۲-۳-۱ تدوین شاخص‌های مدیریت شهری و حکمروایی خوب شهری برای شهرداری تهران
۱۷۰	۶-۲-۳-۱ تدوین شاخص‌های ترکیبی حکمروایی خوب شهری و مدیریت شهری و وزن‌دهی آن‌ها

## ۱۷۹ | منابع |

۱۸۵	<b>پیوست الف. نظام‌نامه ارزش‌یابی و سنجش مدیریت شهری شهرداری تهران  </b> مبنتی بر حکمروایی خوب شهری
-----	--

۱۹۵	<b>پیوست ب. شناخت محله‌های زمزم، وصفنارد و زهتابی  </b> به منزله نمونه‌های موردی در مقیاس محله‌ای
-----	--

۲۱۱	<b>پیوست ج. لیست منابع استفاده‌شده بانک جهانی در سنجش حکمروایی خوب  </b>
-----	--

۲۲	<b>فهرست جداول  </b>
۲۲	جدول ۱: تفاوت‌های معنایی میان حکومت و حکمروایی
۳۰	جدول ۲: حرکت از حکومت محلی به حکمروایی محلی
۳۴	جدول ۳: اثرات اصلی حکمروایی خوب
۸۳	جدول ۴: ویژگی‌های حکمروایی خوب از دیدگاه برنامه توسعه سازمان ملل متحد
۹۵	جدول ۵: چارچوب‌های مختلف تدوین شاخص‌ها
۹۶	جدول ۶: شاخص‌های اصلی حکمروایی شهری شهر ناپروبی در کنیا
۹۸	جدول ۷: شاخص‌های سنجش حکمروایی شهری برای نمونه‌ای شهری در کشور هند
۱۰۰	جدول ۸: ابعاد و شاخص‌های حکمروایی خوب شهری - بنیاد مسکن اجتماعی و ساختمانی انگلستان
۱۱۷	جدول ۹: مقایسه مشخصات کلی و معیارهای حکمروایی نهادها و سازمان‌های مختلف
۱۲۰	جدول ۱۰: انواع مشارکت بین دولت و مردم محلی در اجرای طرح‌های در سطح محلی
۱۲۴	جدول ۱۱: طبقه‌بندی شش گانه سطوح مشارکت
	جدول ۱۲: بررسی دیدگاه‌های مختلف در زمینه مفهوم مدیریت شهری

۱۲۴	جدول ۱۳: بررسی سیر تحول رویکردهای مدیریت شهری
۱۲۶	جدول ۱۴: عوامل بیرونی محرک اصلاحات سیاست عمومی
۱۳۴	جدول ۱۵: سیر تحول مدیریت شهری در ایران
۱۳۹	جدول ۱۶: تطبیق الگوهای سازمان‌های محلی با دوره‌های مدیریت شهری
۱۴۴	جدول ۱۷: اقدامات طرح مدیریت محله بر مبنای مفاهیم حکمروایی خوب شهری
۱۴۵	جدول ۱۸: بسترهای مدیریتی لازم تحقق حکمروایی خوب شهری در تهران
۱۵۶	جدول ۱۹: اولویت‌بندی ابعاد حکمروایی خوب شهری برای سنجش وضعیت شهرداری تهران
۱۵۸	جدول ۲۰: شاخص‌های مدیریت شهری مرتبط با شهرداری تهران
۱۷۰	جدول ۲۱: ترکیب معیارها و شاخص‌های حکمروایی خوب شهری با شاخص‌های مدیریت شهری
۱۷۲	جدول ۲۲: توصیف گرهای ماتریس ایکلود
۱۷۳	جدول ۲۳: توصیف‌کننده کمی ماتریس ایکلد
۱۷۴	جدول ۲۴: توصیف‌کننده کمی ماتریس ایکلد در ارتباط با شاخص‌های نهایی ادغام‌شده
۱۹۷	جدول ۲۵: تقسیمات محله‌ای منطقه ۱۷
۲۰۶	جدول ۲۶: نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید در محلات مطالعه شده

### فهرست نمودارها

۴۷	نمودار ۱: وضعیت کشورهای مختلف بر اساس بعد «فساد» در سال ۲۰۱۲ میلادی
۴۹	نمودار ۲: حکمروایی خوب بر اساس کنترل فساد (ایران و کشورهای هم‌جوار)
۵۰	نمودار ۳: حکمروایی خوب بر اساس حاکمیت قانون (ایران و کشورهای هم‌جوار)
۵۰	نمودار ۴: حکمروایی خوب بر اساس کیفیت ضوابط تنظیمی (ایران و کشورهای هم‌جوار)
۵۱	نمودار ۵: حکمروایی خوب بر اساس کیفیت اثربخشی دولت (ایران و کشورهای هم‌جوار)
۵۲	نمودار ۶: حکمروایی خوب بر اساس ثبات سیاسی و فقدان خشونت (ایران و کشورهای هم‌جوار)
۵۲	نمودار ۷: حکمروایی خوب بر اساس حق اظهار نظر و پاسخگویی (ایران و کشورهای هم‌جوار)
۵۶	نمودار ۸: سنجش میزان حکمروایی خوب برای نپال، سریلانکا، پاکستان، هند و بنگلادش
۶۲	نمودار ۹: ارتباط میان دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی
۶۹	نمودار ۱۰: نقش سطوح مختلف حکمروایی
۷۰	نمودار ۱۱: رابطه میان کنش‌گران شهری
۷۴	نمودار ۱۲: رابطه بین بخش خصوصی، جامعه مدنی و دولت محلی در حکمروایی شهری
۸۰	نمودار ۱۳: مثلث نمایه، شاخص، داده
۱۴۰	نمودار ۱۴: ساختار طرح مدیریت محله
۱۴۷	نمودار ۱۵: نحوه طراحی شاخص‌های حکمروایی (خوب) شهری برای شهر ونکوور کانادا
۱۹۱	نمودار ۱۶: فرایند دستیابی به اهداف در سنجش وضعیت حکمروایی خوب شهری در شهرداری تهران

### فهرست نقشه‌ها

۴۵	نقشه ۱: طبقه‌بندی کشورهای مختلف بر اساس بعد اثربخشی دولت (سال ۲۰۱۰)
۴۶	نقشه ۲: طبقه‌بندی کشورهای مختلف بر اساس بعد حاکمیت قانون (سال ۲۰۱۰)
۱۹۸	نقشه ۳: محلات منطقه ۱۷ شهر تهران





## پیش‌گفتار |

ادارهٔ جوامع در سطوح ملی، منطقه‌ای، شهری و محلی با مسائلی روبه‌رو شده است که یکی از آن‌ها، ناکارآمدی حکمرانی و ادارهٔ متمرکز و بالا به پایین جوامع است. به منظور حل این مسائل، تاکنون راه‌حل‌های گوناگونی نیز ارائه شده است که یکی از این راه‌حل‌ها، نهادسازی در راستای استقرار حکمروایی است؛ بدین مفهوم که حکمروایی فراتر از حکومت است و بیشتر بر فرایندها و نهادها تأکید دارد و در شرایطی که منابع محدود است، رقابت سالم و اولویت‌بندی منابع از طریق اشتراک مساعی و همکاری همهٔ ذی‌نفعان در فرایند تصمیم‌گیری به کارآمدی بیشتر کمک می‌کند. حکمروایی تمرین و تجربه‌ای است از مسائل گوناگون اقتصادی، اجتماعی و اداری با هدف مدیریت توسعهٔ کشورها در تمامی سطوح، شامل مکانیزم‌ها، فرایندها و نهادها. از طریق حکمروایی، شهروندان و گروه‌های مختلف قادرند نیازهایشان را بیان کنند، تعهداتشان را به انجام برسانند و میان تضادهای گوناگون راهی مناسب بیابند. حکمروایی اعمال اقتدار اقتصادی - سیاسی در راستای مدیریت امور کشور در همهٔ سطوح، اداره، اجرایی و نظام‌مند است و ساز و کارها، فرایندها و مؤسساتی را در بر می‌گیرد که از طریق آن‌ها، شهروندان و گروه‌های مختلف جامعه، منافعی را به هم پیوند زده، حقوقشان را پی‌گیری، به تعهداتشان عمل و اختلافاتشان را حل و فصل می‌کنند. حکمروایی اقتصادی مربوط به تصمیم‌گیری‌هایی است که به صورت غیرمستقیم فعالیت اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. حکمروایی سیاسی مربوط به تصمیمات و سیاست‌گذاری‌هایی است که نهادهای قانونی و مشروع و صاحب اختیار صورت می‌دهند. همچنین حکمروایی اداری - اجرایی مربوط به اجرای سیاست‌ها از طریق بخش عمومی پاسخگو، مستقل و کارآمد است. در نهایت، حکمروایی نظام‌مند به ساختارها و فرایندهای اجتماعی مربوط است که روابط سیاسی و اقتصادی - اجتماعی را جهت‌دهی و هدایت می‌کند، ارزش‌های مذهبی و فرهنگی حفاظت می‌کند و محیط زیستی خلق می‌کند که در آن، بهداشت، آزادی، امنیت و کیفیت زیست تأمین و تضمین شدنی است. در واقع، حکمروایی پیامد «انتقال پارادایم» از حکمروایی به معنی ادارهٔ جامعه از بالا به پایین به دست دولت و نهادهای اداری، به حکمروایی به معنی ادارهٔ جامعه به دست مردم، نهادها، فرایندها و از پایین به بالا و فراتر از مدیریت دولت است.

سازمان‌ها و نهادهای مختلف، ابعاد و معیارهای گوناگونی را برای حکمروایی ارائه کرده‌اند؛ از جمله برنامهٔ توسعهٔ سازمان ملل متحد ابعاد و ویژگی‌های گوناگونی را برای حکمروایی خوب تعیین کرده است که شامل موارد نه‌گانهٔ مشارکت‌مندی، وفاق‌محوری، پاسخگویی، شفافیت، حاکمیت قانون، کارایی و اثربخشی، مسئولیت‌پذیری، عدالت و دیدگاه راهبردی است. از سوی دیگر، سازمان‌های

گونگونگی، از جمله بانک جهانی، برنامه توسعه سازمان ملل متحد، برنامه اسکان بشر و یونسکو حکمروایی خوب را تعریف کرده‌اند. برخی صاحب‌نظران از گرایش‌های مختلف سیاسی و اقتصادی نیز آن را با دیدگاه‌های خود تفسیر و اشاعه داده‌اند. برای مثال، کمیسیون اروپا حکمروایی را در حکم نسخه‌های اساسی پایداری و عملکرد مناسب جوامع تعریف کرده، بیان می‌کند زمانی که مفاهیم حقوق بشر، فضای باز سیاسی، دموکراسی، حاکمیت قانون، جامعه مدنی و تقسیم قدرت تمرکززدایی شده در جامعه‌ای رواج یابد و توسعه اجتماعی و سیاسی پیچیدگی بیشتری یابد و از ارتباطات بیشتری برخوردار شود، حکمروایی به حکمروایی خوب تبدیل می‌شود.

نکته دیگر آن است که همواره میان رشد و توسعه اقتصادی و حکمروایی خوب رابطه معنی‌داری وجود دارد. برای مثال یکی از ابعاد حکمروایی، شفافیت است که با فساد در دستگاه‌های اقتصادی، اداری و قضایی مغایر است؛ این در حالی است که وجود فساد یکی از موانع توسعه در کشورها تلقی می‌شود. بانک جهانی فساد را این‌گونه تشریح می‌کند که هرچه فساد در کشوری بالاتر باشد، آن کشور فقیرتر می‌شود و در دامی گرفتار می‌شود که در آن فساد، فساد بیشتری می‌زاید و مانع سرمایه‌گذاری‌های مشروع و قانونی، که منشأ رشد اقتصادی است، می‌شود. حکمروایی خوب کارایی توسعه در سطح محلی را نیز افزایش می‌دهد. برای مثال، در این کتاب به تجربه برزیل در برنامه سلامت در «سیرا» اشاره شده است؛ در سیرا اولاً دولت محلی نیازهای اجتماعات محلی و نیروی کار محلی را، که موجب افزایش سطح کارایی و کارآمدی است، به کار گرفت. دوم آن که بهره‌گیری از سازمان‌های مردم‌نهاد موجب افزایش سطح شفافیت مردم محلی و بهره‌گیری از میزان اثربخشی رسانه‌های عمومی شد؛ به نحوی که پاسخگویی بیشتر مسئولان در برابر خواسته‌های مردم را در پی داشت. سوم آن که دولت مرکزی با همکاری دولت محلی در برابر رشوه‌گیری و تخلف از قانون برنامه‌های تعریف کرد و به اجرا درآورد و عملاً به شفافیت به منزله یکی از شاخص‌های حکمروایی خوب تحقق بخشید.

نکته مهم دیگر آن است که حکمروایی خوب به توسعه منطقه‌ای می‌پردازد و رشد ملی و کارایی منطقه‌ای را از نظر رشد و توسعه منطقه‌ای و کمک به اقتصاد توسعه ملی شامل می‌شود. عدالت اجتماعی برقراری تعادل‌های بین و درون منطقه‌ای و حفاظت از محیط زیست با معیارهای بوم‌شناسانه در چارچوب برنامه‌ریزی منطقه‌ای به توسعه پایدار منطقه‌ای یاری می‌رساند. بدین ترتیب، حکمروایی در حکم پارادایمی نو در برابر حکومت، نوعی بازی چانه‌زنی چندسطحی و چندنقش معرفی می‌شود که کاملاً با الگوی مدیریت سنتی متفاوت است. در پارادایم جدید میان حکومت و مردم، نقش مدیران، کارکنان سازمان‌های عمومی مانند شهرداری‌ها و نیز ماهیت عملکردی و ساختار سازمانی خود سازمان‌های عمومی دچار دگرگونی بنیادین می‌شود. با درک این تغییرات و اعمال آن‌هاست که حکمروایی خوب به دست می‌آید. تغییر پارادایم از حکمرانی به حکمروایی و حکمروایی خوب در مدیریت توسعه دیگر امری غیرضروری و لوکس تلقی نمی‌شود، بلکه در دست‌یابی به توسعه پایدار نیاز حیاتی است. بنابراین، امروزه محققان، سیاست‌گذاران و تصمیم‌سازان پیش‌رو رویکرد

«حکمروایی خوب» را در حکم اثربخش‌ترین، کم‌هزینه‌ترین و پایدارترین شیوهٔ اعمال مدیریت توسعه پذیرفته‌اند.

حکمرانی در سطح شهرها نیز مشمول انتقال مفهوم از حکمرانی به حکمروایی و حکمروایی خوب شهری شده است؛ بدین معنی حکمروایی شهری فرایندی است که منابع بخش عمومی و خصوصی را به سمت علایق مشترک جمعی هدایت می‌کند و از محدودهٔ حکومت گسترده‌تر و همه‌شمول‌تر است. ادارهٔ شهرها صرفاً به دولت محلی محدود نیست؛ بلکه شامل طیف وسیعی از همهٔ ذی‌نفعان شهری، شامل دولت مرکزی، بخش خصوصی، نهادها و سازمان‌های غیردولتی مردم‌نهاد، رسانه‌ها، تشکل‌های حرفه‌ای و تخصصی و سایر اعضای جامعهٔ مدنی است. تجربه ثابت کرده که آن دسته از مدیران محلی و شهری که ارزیابی‌ها و برنامه‌هایشان را با شهروندان مطرح می‌کنند و نظراتشان را به طور منظم در اجرای برنامه‌های توسعه به کار می‌گیرند، در مقایسه با روش‌های غیرمشارکتی موفقیت بیشتری دارند. بنابراین، شفافیت به تحریک مشارکت فعال بخش خصوصی و جامعهٔ مدنی در امور عمومی کمک می‌کند و در نتیجه، نقش دولت‌های محلی را از ارائه‌کنندهٔ صرف خدمات شهری به تسهیل‌گر و هدایت‌کننده ارتقا می‌دهد.

در واقع، حکمروایی خوب شهری به مدیریت شهری کمک می‌کند تا خود را از حکمرانی به حکمروایی خوب و کارآمد ارتقا دهد. مدیریت شهری تلاشی است برای هماهنگ و یک‌پارچه کردن اقدامات دولتی و همچنین هدف بخش خصوصی چیره شدن بر مسائلی است که ساکنان شهرها با آن مواجه‌اند و هدف نهایی‌اش ایجاد شهرهای رقابتی‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر است؛ از این‌روست که مدیریت شهری مدرن را فرایند ایجاد، اجرا، هماهنگی و ارزیابی استراتژی‌های یک‌پارچه‌ای دانسته‌اند که به کمک مقامات شهری تدوین می‌شود؛ با در نظر گرفتن اهداف عملیاتی بخش خصوصی و منافع شهروندان، در چارچوب سیاستی که در سطوح بالاتر حکومت برای تحقق پتانسیل توسعهٔ اقتصادی و اجتماعی پایدار وجود دارد. بنابراین، حکمروایی خوب شهری مجموعه‌ای است از فعالیت‌هایی که در کنار هم توسعهٔ اجتماعی، اقتصادی و کالبدی نواحی شهری را شکل می‌دهند و هدایت می‌کنند. بر اساس این، حکومت شهری مبین رویکرد سنتی به مدیریت شهری و کلان‌شهری است و بیشتر به مناسبات حکومت مرکزی با شهرداری‌ها و نهادهای رسمی پرداخته و بر روابط عمودی میان نهادهای رسمی تأکید دارد، اما حکمروایی فرم متفاوتی از حکومت است که به روابط میان جامعهٔ مدنی با دولت، قانون‌گذاران با مخاطبان قانون و بالاخره، حکومت با حکومت‌شوندگان معطوف است. در این رویکرد، فرض بر این است که استراتژی اصلی برای غلبه بر تفرق، ناپایداری و ناکارایی در ساختار قدرت و مدیریت و نیز ساختار فضایی - کالبدی، گردهمایی و انسجام‌بخشی این عناصر پراکنده و متفرق در چارچوب نهادی و فراگیر منبعت از الگوی حکمروایی شهری است.

شایان ذکر است که بخش مربوط به تجربهٔ ایران در شهر تهران در این کتاب، بر اساس نتایج پژوهشی است که برای مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران از طریق دانشگاه شهید بهشتی به مدیریت نویسندهٔ اول این کتاب انجام شده است. همان‌طور که گفته شد، رویکرد «حکمروایی

خوب» نتیجه علمی و تجربی سازمان‌های بین‌المللی، مؤسسات تحقیقاتی و دانشگاهی برای بهبود مدیریت توسعه با مشارکت مردم و بر اساس تغییر مفهومی از حکمرانی به حکمروایی و حکمروایی خوب است و در سال‌های اخیر، کارآمدی‌اش را در مدیریت توسعه نشان داده است. همان‌طور که هرگونه نظریه و رویکرد توسعه باید با شرایط محلی تطبیق داده شود تا تحقق‌پذیری‌اش تضمین شود، در این کتاب سعی شده است رویکردهای مختلف حکمروایی خوب شهری را، که بانک جهانی، برنامه توسعه سازمان ملل متحد، برنامه اسکان بشر، یونسکو و سایر مؤسسات بین‌المللی در قالب ابعاد و شاخص‌هایی معرفی کرده‌اند، با خصوصیات که توسعه شهر تهران و مدیریت شهرداری تهران دارد به آزمون گذاشته و نتایجش در حکم سازگارترین رویکرد و شاخص‌های حکمروایی خوب شهری معرفی شوند، نتایجی که مجموعه‌ای است از شاخص‌های ترکیبی که هر یک از سازمان‌های مذکور معرفی کرده‌اند. سپس این شاخص‌ها با شاخص‌های مدیریت شهری، که با شرایط ایران و تهران سازگار شده است، تلفیق شده و در نهایت، ابعاد و شاخص‌های تلفیقی حکمروایی خوب شهری در مدیریت شهری تهران استخراج شده است. در تطبیق با شرایط مدیریت شهری تهران، مدل‌های ریاضی و نظرسنجی نه بعد اصلی حکمروایی خوب شهری را الویت‌بندی و وزن‌دهی کرده‌اند. این ابعاد عبارت‌اند از اثربخشی و کارایی، شفافیت، پاسخگویی، مشارکت، حاکمیت قانون، برابری، وفاق محوری، تفکر استراتژیک و انعطاف‌پذیری که سه بعد اثربخشی و کارایی، شفافیت و پاسخگویی در مدیریت شهر تهران به ترتیب دارای اولویت و اهمیت بیشتری معرفی شده‌اند. سپس این ابعاد بر اساس شاخص‌ها و زیرشاخص‌های حکمروایی خوب شهری و مدیریت شهری تهران تلفیق و تولید و تدوین شده‌اند. شایان ذکر است روش توصیف‌کننده ماتریس «ایکلد» شاخص‌های تلفیقی را رتبه‌بندی و وزن‌دهی کرده‌اند.

محصول نهایی این تحقیق، ابعاد اصلی، شاخص‌ها، زیرشاخص‌ها و کاربردهای محاسباتی کیفی و کمی هر یک از زیرشاخص‌های تلفیقی حکمروایی خوب شهری و مدیریت شهری در شهرداری تهران است. همچنین نظام‌نامه‌ای تدوین شده است که بر اساس آن، معاونت برنامه‌ریزی شهرداری تهران برای جمع‌آوری یک‌ساله اطلاعات شاخص‌ها و زیرشاخص‌ها و تحلیل حکمروایی خوب مدیریت شهر تهران شبکه‌ای نهادی در شهرداری تهران ایجاد می‌کند و بر اساس آن، سامانه کامپیوتری شهرداری تهران اطلاعات را جمع‌آوری و هر ساله نظرسنجی حکمروایی خوب مدیریت شهری تهران انجام می‌شود و این امکان را فراهم می‌سازد تا شورای شهر تهران و شهرداری تهران عملکرد مدیریت توسعه شهری خود را با شاخص‌های حکمروایی خوب شهری ارزیابی و در راستای ارتقای آن اصلاح کند.

به‌کارگیری رویکرد حکمروایی خوب در سطح ملی، منطقه‌ای، محلی و شهری مستلزم وجود دولت، مدیریت‌های محلی و شهری توسعه‌گراست که خواهان ارتقای مدیریت توسعه بر اساس شاخص‌های علمی و تجربی حکمروایی خوب باشند و به این امر واقف باشند که اجرای این رویکرد نهادی، کارآمدی مدیریت توسعه را دگرگون و افزایش می‌دهد؛ در غیر این صورت، استفاده ابزاری و

تزیینی و تبلیغاتی از آن مفید نخواهد بود.

شایان ذکر است شکل‌گیری حکمروایی خوب مستلزم یک‌سری تغییرات در سطح کلان و خرد است؛ در سطح کلان، به بسترسازی نهادی که در آن سازمان‌ها عمل می‌کنند ارجاع داده می‌شود که شامل روابط رسمی و ساختارهاست؛ ساختارهایی از قبیل قانون‌مداری و قواعد و چارچوب‌های حقوقی، رژیم‌های سیاسی، سطح تمرکززدایی و سطح مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری درباره‌ی خط‌مشی‌ها. در سطح خرد نیز به سهم بالقوه‌ی سازمان‌های افقی و شبکه‌ها در توسعه‌ی مربوط می‌شوند. در سطح خرد، دو نوع سرمایه‌ی اجتماعی نیز وجود دارد: یکی شناختی و دیگری ساختاری. سرمایه‌ی اجتماعی شناختی، بخشی از سرمایه‌ی اجتماعی است و ارزش‌ها نیز شامل اعتماد، انسجام و روابط متقابل است که در میان اعضای یک جامعه‌ی مشترک‌اند و شرایط لازم را برای اجتماعات در راستای همکاری با یکدیگر برای حکمروایی خوب فراهم می‌کنند. سرمایه‌ی اجتماعی ساختاری نیز شامل شناخت و عمل نهادهای رسمی و غیررسمی در سطح محلی است که ابزارهای لازم برای توسعه‌ی اجتماع را فراهم می‌آورند. فرایند تصمیم‌گیری سرمایه‌ی اجتماعی ساختاری از طریق شبکه‌ها و سازمان‌های افقی، شفاف و جمعی در شهر تهران و همچنین رهبران پاسخگو و انجام‌کنش جمعی و پاسخگو بودن ناشی می‌شود که همگی زمینه‌ی نهادی در راستای تحقق حکمروایی خوب در همه سطوح است.

محمدحسین شریف‌زادگان

دانشیار دانشگاه شهید بهشتی



# بخش اول

حکمروایی در سطح ملی





## ۱-۱ مباحث نظری حکمروایی در سطح ملی

### ۱-۱-۱ تعاریف و مفاهیم

حکمروایی واژه ساده‌ای است که مفاهیم پیچیده‌ای دارد. این واژه همچون چتر فراگیری برای توصیف طیف گسترده‌ای از پدیده‌ها، نظیر شبکه‌های سیاست، مدیریت امور عمومی، هماهنگی بخش‌های اقتصاد، مشارکت عمومی - خصوصی و اداره شرکت به کار می‌رود. تاکنون تعاریف گوناگونی برای حکمروایی ارائه شده است که در هریک، بر جنبه‌های خاصی از آن تأکید می‌شود. بنابراین، توجه به تفاوت‌های معنایی و جنبه‌های مختلف آن، سطح و گستردگی حوزه این مفهوم را نشان می‌دهد، اما نکته مهم آن است که فارغ از تمامی تعاریف و مفاهیمی که برای حکمروایی<sup>۱</sup> وجود دارد، باید توجه داشت که حکمروایی در کل، مقوله‌ای متفاوت با حکومت<sup>۲</sup> است؛ یعنی جدای از معانی و ویژگی‌های حکمروایی، نکته‌ای که نخست باید در مورد آن تفکر و تعمق شود، تفاوت مفهومی میان حکومت و حکمروایی است. حکمروایی در سال‌های اخیر به واژه‌ای پرکاربرد در ادبیات فلسفه و اندیشه سیاسی تبدیل شده است؛ یعنی این که در متون دانشگاهی<sup>۳</sup> گذشته واژه حکومت به کار می‌رفته، اما امروزه واژه حکمروایی جانشین آن شده است. گفتنی است مشکل دقیقاً از همین نقطه آغاز می‌شود؛ چراکه وقتی از واژه‌ای بسیار استفاده می‌شود، تعیین معنای دقیق آن هم دشوار می‌شود؛ اتفاقی که در ارتباط با واژه‌های مشابه دیگر همچون جامعه مدنی و جهانی شدن نیز رخ داده است. به هر حال، آنچه مسلم است آن است که از میان دو واژه حکومت و حکمروایی، واژه حکومت از دیرباز کاربرد بیشتری داشته و حکمروایی به ندرت به کار برده می‌شده است.<sup>۴</sup>

در این خصوص، یعنی بررسی تفاوت‌های میان حکومت و حکمروایی یکی از نخستین مطالعاتی

---

1 . From government to governance

2 . Government

3 . Academic texts

۴ . در این ارتباط نگاه کنید به:

Center for Democracy and Governance (1998). *Democracy and governance: A conceptual framework*, Washington, DC: U.S. AID.

که مستقیماً به این موضوع پرداخته است مطالعات برایان مک لالین<sup>۱</sup> در سال ۱۹۷۳ بود. به باور او، به دلیل تقاضای روزافزون مردم ساکن در شهرها، حکومت باید در برابر روندهای تغییر در شهر و محیط پیرامون آن «پاسخگوتر»<sup>۲</sup>، اقداماتش با مسائل و تحول آن‌ها «متناسب‌تر»<sup>۳</sup>، در برابر اجتماع «مسئول‌تر»<sup>۴</sup>، و به منزله بخشی از نظام یادگیری بهتر عمل کند و سرانجام نقش مهمی در پیش‌بینی، کشف و استقبال از آینده ایفا کند. برای تحقق این تقاضاها، ارتباط با نظام اجتماع را ضروری دانست و با این مقدمات، حکمروایی را نوعی فرایند بیان کرد که متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که هم «حکومت» و هم «اجتماع» را دربر می‌گیرد. پس از او، افراد دیگری چون مک کینلی<sup>۵</sup> و اتکینسن<sup>۶</sup> نیز این بحث را مطرح کرده‌اند (برک‌پور، ۱۳۸۵: ۴۹۱).

پس از مطالعات مک لالین و دیگران، سازمان‌های بین‌المللی همچون مؤسسه بانک جهانی<sup>۷</sup> نیز فعالیت‌های گوناگونی را در این زمینه انجام دادند و در دهه ۱۹۹۰، واژه حکمروایی معنایی نوین و جایگاه مهمی یافت. نشانه مهم در بازپیدایی این واژه و اهمیتش، انتشار گزارش تأثیرگذار بانک جهانی با عنوان «حکمروایی و پیشرفت» در سال ۱۹۹۲ است.<sup>۸</sup> این گزارش<sup>۹</sup>، حکمروایی را شیوه‌ای می‌داند که قدرت از طریق آن برای مدیریت اقتصاد کشور و منابع اجتماعی اعمال می‌شود. همچنین، این گزارش می‌افزاید از نظر بانک جهانی، حکمروایی خوب<sup>۱۰</sup> مترادف مدیریت بدون عیب و نقص توسعه است (World Bank, 1992: 2-3). پرسشی که در این جا مطرح می‌شود این است که چرا در این گزارش، به جای واژه مرسوم «حکومت» از «حکمروایی» استفاده شده است؟ به نظر

---

1 . Brian Mc Loughlin

2 . More Responsive

3 . More Relevant

4 . More Accountable

5 . McKinlay

6 . Atkinson

7 . World Bank Institute

8 . International Bank for Reconstruction and Development/ the Word Bank. *Governance and Development*, 1992.

۹ . فشرده این گزارش از طریق لینک زیر در دسترس است:

[http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/1999/09/17/000178830\\_98101911081228/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf)

۱۰ . در سال‌های اخیر، واژه‌های «حکمروایی خوب»، «حکمرانی خوب» و «حکمروایی شایسته» بیش از سایر اصطلاحات، در برگردان واژه Good Governance مدنظر کارشناسان بوده است. اگرچه واژه حکمروایی شایسته صحیح‌تر است، اما به دلیل آن که در متون علمی عمدتاً از حکمروایی خوب استفاده شده است، در این کتاب نیز از آن استفاده شده است.