

«حکمروایی ساخت‌وساز شهری» در باز‌نمایی‌های متخصصان ایرانی^۱

(نمونه موردی: شهر تهران)

غلامرضا کاظمیان*: دانشیار گروه مدیریت دولتی (شهری)، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. دکتری تخصصی جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری.

حسین اصلی‌پور: استادیار گروه مدیریت دولتی (شهری)، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. دکتری مدیریت دولتی.
آرش تقی‌پوراختری: کارشناسی ارشد مدیریت شهری دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

چکیده

Good Urban Building Governance in Iranian experts' Representations (Case study: Tehran)

Abstract

Urban growth is a vegetative process that crystallizes as an accumulative process, shaping the city spatial structure over decades. In this way, current activities are deposited on the urban fabric through construction, and improve and develop the urban form in response to the changing needs of its time. Since the construction manager at the city level is the city management; and governance is a central issue on the path to sustainable development; the research's problem is "How to perform a governance system for the management of Tehran's urban development". In this regard, the scientific descriptions of the country's experts on the realities and desirability of the urban construction management system are considered as a face of truth; and the researcher, in order to understand it, uses the thematic analysis strategy as one of the qualitative method. In this regard, out of 789 sources updated in the country's scientific databases, 65 were methodically sampled. The results of this fundamental research showed that according to Iranian experts, the urban construction management system of Tehran can be considered as "Tehran's urban construction governance", when it has a respectable, reliable and significant nature. In other words, by pursuing "fair, balanced and empowering growth", it has sought to "solve the physical and spatial problems of the city of Tehran" in order to achieve "sustainable and affordable product"; and follows this path by "relying on endogenous capacities based on local values" by a "cooperative, efficient and collectivist organization" and in "facing the legal-executive challenges of Tehran's urban management".

Keywords: Governance; Building; Urban Growth; Built Environment

رشد شهری فرآیندی رویشی است که تبلور آن به‌صورت فرآیند انباشتی، ساختار فضایی شهر را طی دهه‌ها شکل می‌دهد. در این مسیر فعالیت‌های جاری، از طریق ساخت‌وساز بر روی بافت‌شهری رسوب کرده و فرم‌شهری را در پاسخ به نیازهای متغیر زمان خود، بهبود و توسعه می‌دهد. از آنجایی که متولی ساخت‌وساز در مقیاس شهر، مدیریت شهری است؛ و حکمروایی موضوعی محوری در مسیر تحقق توسعه پایدار محسوب می‌شود؛ مساله این پژوهش «چگونگی نظامی حکمروایانه برای مدیریت ساخت‌وساز شهری تهران» قرار گرفته است. در این راستا توصیفات علمی متخصصان کشور از واقعیات و مطلوبیات نظام مدیریت ساخت‌وساز شهری، به‌عنوان وجهه‌ای از حقیقت تلقی شده؛ و پژوهش‌گر با هدف فهم آن، به سراغ استفاده از راهبرد تحلیل مضمون از روش کیفی می‌رود. در این راستا از میان ۷۸۹ مأخذ بروز یافته در پایگاه‌های علمی کشور، ۶۵ عدد به‌صورت روش‌مند نمونه‌گیری شد. نتایج این پژوهش بنیادین نشان داد که در نظر متخصصان ایرانی، نظام مدیریت ساخت‌وساز شهری تهران را زمانی می‌توان «حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران» در نظر گرفت که ماهیتی قابل‌احترام، قابل‌اعتماد و قابل‌اعتنا داشته باشد؛ به این معنا که با پیگیری «رشد عادلانه، متوازن و توانمندساز»، در پی «حل مسائل کالبدی و فضایی شهر تهران»، در جهت دستیابی به «فرآورده‌ای پایدار و قابل‌استطاعت» برآمده؛ و این مسیر را با «اتکا به ظرفیت‌های درون‌زا و مبتنی بر ارزش‌های محلی» به وسیله «سازمانی همیار، کارآمد و جمع‌گرا» و در «مواجه با چالش‌های قانونی-اجرایی مدیریت شهری تهران» می‌پیماید.

واژگان کلیدی: حکمروایی؛ ساخت‌وساز؛ رشد شهری؛ محیط مصنوع؛

۱- این مقاله برگرفته از پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت شهری نویسنده سوم، با عنوان «تبیین حکمروایی ساخت‌وساز در شهر تهران» به استاد راهنمایی نویسنده اول و استاد مشاور نویسنده دوم، در دانشگاه علامه طباطبائی است.

مقدمه

امروزه عموماً با دو رویکرد ایستا و پویا به توصیف و تفسیر پدیده‌های شهری می‌پردازند؛ و در این مسیر محیط کالبدی شهر از جدی‌ترین مظاهر این دوگانگی است. چراکه در هر برهه از زمان، این‌گونه به نظر می‌رسد که ساختار فیزیکی شهرها ماندگارترین و ثابت‌ترین جنبه از جهان مادی‌ایست که در آن زندگی می‌کنیم؛ درحالی‌که هرچه ساختمان‌ها را در بازه‌های زمانی طولانی‌تری مورد مطالعه قرار دهیم، ناپایدارتر (تغییرپذیرتر) به نظر می‌رسند؛ و بیشتر، به‌عنوان مظاهری گذرا از فعالیت‌های انسانی بروز می‌کنند تا به اجسامی جامد و صلب. در همین راستا به دلیل بادوام بودن دارایی ساختمانی، می‌توان «رشد شهری» را به مثابه «فرآیندی رویشی» و «ساختار فضایی شهر» در هر برهه از زمان را به مثابه «فرآیندی انباشتی طی دهه‌ها» در نظر گرفت؛ به صورتی که فعالیت‌های جاری، از طریق ساختوساز (فرآیند انباشت شهری) بر روی بافت شهری رسوب کرده و فرم شهری را در پاسخ به نیازهای متغیر زمان خود، بهبود و توسعه می‌دهند (Barras, 2009).

متولی ساختوساز در مقیاس شهر، مدیریت شهری است؛ و حکمروایی به‌عنوان یکی از الگوهای نوین مدیریتی که تأکید بیشتری را بر عملکردهای اجتماعی می‌گذارد، در سال‌های اخیر دریچه‌های جدیدی را به عرصه مدیریت شهری گشوده است (Henk et al., 2016)؛ و موضوعی محوری و کانونی برای تحقق توسعه پایدار، به شمار می‌آید (Det Udomsap & Hallinger, 2020). ازاین‌رو موجب برانگیخته شدن تلاش پژوهش‌گران برای تحقق ویژگی‌های «خوب» آن در شهرها شده است.

در این راستا، توجه به تفاوت‌های نهادی از منطقه‌ای به منطقه دیگر، ضرورت ارائه توصیفی منحصربه‌فرد از «حکمروایی ساختوساز شهری»، برای هر منطقه را آشکار می‌کند (Lorch et al., 2018: 327). موضوعی که قلمرو مکانی این پژوهش را محدود به شهر تهران کرده؛ و علت این انتخاب، دلایل گوناگونی است (اقتصادی، سیاسی و غیره) که این شهر را نسبت به سایر شهرهای کشور ایران متمایز می‌کند.

مطابق با نظر لوفور، برای توصیف چنین پدیده پویایی که پیوسته توسط شهروندان ایجاد، زیست و معنا می‌شود؛ یکی از ابعاد مورد توجه «بازنمایی فضایی» و یا تصویری است که نه با چشم، بلکه با تصویرسازی متخصصان در حوزه دانشی در قالب مفاهیم، تفسیرها، نشانه‌ها، نمادها، تئوری‌ها، قوانین و غیره از حکمروایی ساختوساز در اختیار قرار می‌گیرد (Lefebvre, 1991).

ازاین‌رو مساله این پژوهش «چگونگی حکمروایی ساختوساز شهری [تهران] در آثار علمی متخصصان ایرانی» معرفی می‌شود.

در این مساله حکمروایی نه فقط یک فرآیند مدیریتی برخوردار از ویژگی‌های خاص که ناظر بر «برساخته‌ای اجتماعی» است که مفاهیم (منشأ) و شیوه‌های (جریان) رسمی و غیررسمی در موضوع ساختوساز را در برمی‌گیرد. ساختوساز نیز به‌عنوان یک متغیر ارتباطی مطرح می‌شود که هم نقش عاملی دارد و هم نقش معلولی - ساختوساز محیط مصنوع را ایجاد می‌کند (عامل) و سازندگان در تعاملی با سایر کنشگران (حکمروایی) ساختوساز را انجام می‌دهند (معلول). پرداختن به این مساله، پیشینه معرفت علمی از «حکمروایی ساختوساز در شهر تهران» را به‌عنوان امری مطلوب و فزاینده از نظام مدیریت فعلی ساختوساز شهری تهران، شکل می‌دهد؛ و پرابلماتیک بودن آن با تکیه برشواهد تجربی و به استناد عدم‌اجماع برسر تعریف پدیده «حکمروایی ساختوساز شهر تهران» قابل‌اثبات است.

مرور ادبیات

مطالعه پیرامون نحوه ایجاد و سازمان‌دهی فضا توسط انسان، احتمالاً تاریخی به درازای تلاش وی برای مناسب‌سازی طبیعت و یا غلبه بر آن جهت پیشبرد آرزوها و کسب آسایش و آرامش دارد. در این راستا «سازمان سیاسی» و «نظام حاکمیت» جامعه مشخص‌کننده نحوه تأثیر و تأثر قدرت و فضا در قالب دو الگوی «حکومت» یا «حکمروایی» است (Kazemian, 2003)؛ و در این میان «حکمروایی»، مفهومی است که در سال‌های اخیر مورد توجه قرار گرفته است. حکمروایی در معنای اصلی خود وسیله‌ای است برای هدایت و ایجاد هماهنگی میان نیروهای اجتماعی و اقتصادی در منطقه‌ای مشخص (Pierre and Peters, 2000)؛ ازاین‌رو در هدایت وضعیت تولید و مصرف کالایی به نام فضا در شهرها مؤثر است. پیش‌تر مفهوم حکمروایی محدود به اعمال قدرت سیاسی برای اداره امور ملتها بود (Leftwich, 1993)؛ اما امروزه تعریف عمومی‌تر و واضح‌تری وجود دارد که بیان می‌کند «حکمروایی»، توانایی مرجعیت خرد حکمرانی (اعم از دولت محلی، زیربخش‌ها، ذی‌نفعان و غیره) در ایجاد و اجرای قوانینی، برای ارائه خدمات عمومی است (Fukuyama, 2013).

حکمروایی دربرگیرنده بازیگرانی از اقشار مختلف جامعه است؛ که به همراه ایجاد تقاضا برای روش‌های



نمودار ۲- ابعاد مفهومی حکمروایی ساختوساز در شهر تهران



نمودار ۱- ابعاد عملکردی مدیریت شهری (Kazemian, 2018)

و «فعالیت‌ها» در مدیریت شهر را تبیین کرد. واقعیاتی که نادیده گرفته شدن آن در طی سالیان موجب شده است تا افراد و سازمان‌های صاحب نفوذ و قدرت، فرایند تولید فضا را به سمتی هدایت کنند که مناسب مصرف خود باشد (Ghanbarian, et al. 2020). عارضه‌ای که طی یک فرایند جمعی و مشخصاً با تحقق حکمروایی خوب، به چالش کشیده شده؛ و انتظار می‌رود بازتولید و تثبیت شکاف‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و حتی محیط‌زیستی را متوقف می‌کند.

این موضوعات بیش از پیش «حکمروایی ساختوساز» را به‌عنوان مفهومی فراگیر و ناظر به کل مداخلات جامعه انسانی در «محیط طبیعی» معرفی می‌کند. ساختاری که مأموریت آن تحقق «انتظارات فضایی» در قالب «سازمان فضایی شهر» است. از این‌رو حکمروایی ساختوساز، نه فقط مدیریت جنبه‌های فیزیکی و کالبدی شهر و پیامدهای ناشی از آن؛ و نه فقط تصویری ایده‌آل از انتظارات فضایی در غالب فریم‌های خیال‌انگیز است؛ بلکه این مفهوم به دلیل درهم‌آمیختگی با عدم قطعیت‌ها، میان‌کنش‌ها و توافقات، کلیت فضایی واحدی را در تراز یک جامعه شهروندی سازمان‌بخشیده؛ و به این ترتیب حوزه موضوعی خود را با سایر مفاهیم نزدیک، نظیر «مدیریت ساخت»، «حکمروایی ساختمان» و حتی «مدیریت فضای کالبدی شهر» متمایز می‌کند (نمودار ۳).

از این‌رو حکمروایی ساختوساز «برساخته‌ای اجتماعی» است؛ به این معنا که با رشد جامعه انسانی، رشد کرده و با از هم‌پاشیدن آن، فرو می‌پاشد؛ و دانش پیرامون آن از طریق کنش‌های متقابل ساخته می‌شود؛ و در این مسیر هیچ چیز ثابت و تغییرناپذیری برای آن وجود ندارد. در حکمروایی ساختوساز هرچقدر هم که نهاده‌ها، فرایندها و ممیزی‌ها با جدیت و خشک پیگیری و تأمین شوند؛ باز هم محصول ناهمگن است؛

متفاوت تصمیم‌گیری؛ برای گروه‌ها و افرادی که خارج از عرصه قدرت و فاقد دسترسی به منابع تلقی می‌شوند، قدرت و دسترسی بیشتری به همراه می‌آورد (Kazemian and Faraj, 2011). در این راستا مدیریت شهری کارآمد و اثربخش، به‌عنوان زیرساخت حکومتی و بازوی اجرایی برای حکمروایی محسوب می‌شود؛ که ضمن به همراه آوردن مزایای گوناگون؛ ذینفعان متعدد- مانند صاحبان مشاغل و شهروندان- را قادر می‌سازد تا براساس حاکمیت قانون و تحقق الگوی حکمروایی خوب، در اجرای کلیه سیاست‌هایی که در حمایت از پایداری اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی است، به‌روشنای مختلف مشارکت و شراکت رسمی داشته باشند (Wil-liamson et al., 2010).

لازم به ذکر است متولی ساختوساز در مقیاس شهر، مدیریت شهری است. ون‌دیک (۲۰۰۶) مدیریت شهری را «روند توسعه، اجرا، هماهنگ‌سازی و ارزیابی راهبردهای یکپارچه که با کمک کنش‌گران شهری و با در نظر گرفتن اهداف بخش خصوصی و منافع شهروندان، در چارچوب سیاستی اجرا می‌شود که در سطح عالی دولت، برای دستیابی به توسعه پایدار اقتصادی مشخص شده است». معرفی می‌کند؛ کاظمیان (۱۳۹۷) نیز با قائل شدن ابعاد سه‌گانه (۱) عملکردی، (۲) مدیریتی و (۳) قلمرویی، برای مدیریت شهری (نمودار ۱)، آن را «یک نظام مدیریتی ویژه که در قلمرو جغرافیایی معین به نام شهر، مسئولیت بهبود و توسعه عملکردهای شهری را برعهده دارد» می‌داند. در این راستا می‌توان نمودار مذکور را مطابق حوزه موضوعی پژوهش به‌صورت جدول نمودار ۲ باز ترسیم نمود.

امروزه که به دلیل روند غیرصنعتی شدن رادیکال، توسعه شهری عملاً به بخش خصوصی واگذار شده است (Madanipour, 2010)، بهتر می‌توان اهمیت مشارکت جمعی و ماهیت اشتراکی «درخواست‌ها»، «حرکت‌ها»



نمودار ۳- جایگاه ساخت و ساز در تبدیل انتظارات طبیعی بازار به اهداف برنامه‌ریزانه دولت (منبع: تقی‌پور، ۱۴۰۰)

مشکلات ساختاری و توزیع نامتناسب اختیارات مدیریتی نامناسب توصیف می‌کنند؛ و حسینی‌فر (۱۳۹۵) فراهم بودن زمینه‌های رانت‌خواری و اعمال نفوذ و قدرت در مدیریت شهری را آن‌چنان گسترده می‌داند که کلیت سازمان فضایی شهر را با افزایش تراکم‌های غیرمجاز، تغییر کاربری‌ها و تفکیک، دستخوش تغییرات اساسی قرار داده؛ تغییراتی که گاهی با اصول طرح‌های شهر نیز مغایرت دارد. توسلیان (۱۳۹۸) در این زمینه به نقش سیاست‌های عرضه زمین توسط دولت توجه کرده؛ و بیان می‌دارد از آنجایی که تولید فضای شهری برآیند تعاملی فرایندهای محیطی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است؛ هرچقدر قدرت نهادها و مدیران محلی در مدیریت جریان‌ات اقتصادی-اجتماعی و کالبدی شهر ضعیف باشد، این کنش‌گران فعال در بازار زمین و مستغلات شهری هستند که تبدیل به عاملان اصلی در توسعه شهری و تولید فضای رانتی می‌شوند. ایمانی شاملو (۱۳۹۷) از منظر ساخت‌گرایی به مطالعه تغییرات کالبدی فضای شهری تهران می‌پردازد؛ و در توصیف رسوبات فضایی ناشی از رانت و طبقات اجتماعی، شیوه تولید فضا در تهران را تحت تأثیر سازوکارهای سرمایه‌داری معرفی می‌کند. در همین راستا لطفی و همکاران (۱۳۹۹) نیز با پیچیده توصیف کردن اصلاح ساختار حکمروایی مدیریت اراضی کلانشهر تهران، وضع موجود را تبلور «سیاسی-قانونی» از ناکارآمدی در مدیریت فضا برمی‌شمارد. درنهایت تقی‌پور (۱۴۰۰) مفاهیم پیرامون حکمروایی ساخت‌وساز شهری را به‌صورت جدول ۱ جمع‌بندی می‌کند.

و ضمانت این ادعا، تنوع در جامعه، زمان و جغرافیایی است که محصول فضایی آن پس از ایجاد، خود به بخشی از آن مبدل شده و تازه تولید و جذب معنا را آغاز می‌کند. از این رو «حکمروایی ساخت‌وساز» هم فرآیند و هم فرآورده است.

در تأیید این پیوستگی می‌توان به مطالعات گوناگونی حول مدیریت ساخت‌وساز شهری در ایران اشاره کرد. تقی‌پور (۱۴۰۰) به سراغ تجربه زیسته سازندگان شهر تهران رفته و نتیجه‌گیری می‌کند که نظام مدیریت ساخت‌وساز شهری تهران در پی تثبیت جایگاه و اعمال قدرت خود، پیگیر تحقق درآمدهای مورد نیازش از توسعه فضای کالبدی شهر، برای انجام آن دسته از مأموریت‌هایی است که تبعات تخطی از آن‌ها، هزینه سیاسی و یا پیگرد قانونی دارد؛ و این مسیر را بر مبنای فرایندها و محتوای ناکارآمد، با اتکا به دارایی‌ها و مهارت‌های سازندگان و به قیمت کالایی شدن فضای شهری طی می‌کند. فرجی و همکاران (۱۴۰۰) نیز به توصیف نارسایی‌ها در مسیر تحقق ساخت‌وساز پایدار پرداخته؛ و با بررسی اثرات متقابل، این نارسایی‌ها را در پنج حوزه وظیفه‌ای مدیریت دسته‌بندی می‌کنند. مشفق (۱۳۹۹)، نفوذ سرمایه‌داران در مدیریت شهری، وابستگی مدیریت شهری به عوارض ساختمانی و ضعف‌های این نهاد شهری برای مدیریت تولید فضا در شهرها را برجسته می‌کند. بوچانی و همکاران (۱۳۹۷) نیز با مینا قرار دادن حکمروایی خوب شهری، وضع فعلی مدیریت شهری تهران را به دلیل ناسازواری،

جدول ۱ - مفاهیم پیرامون حکمروایی ساخت‌وساز شهری (منبع: تقی‌پور، ۱۴۰۰)

دسته‌بندی	مفهوم	شرح	منبع
ایدئولوژیک	توسعه پایدار	خوانش زیستی از ساخت‌وساز شهری؛ در قالب تولید ارزش در کل چرخه حیات.	Brundtland 1987
	حق به تولید فضای شهری	خوانش اجتماعی از ساخت‌وساز شهری؛ در قالب دیالکتیک تولید فضای شهری.	Lefebvre 1991 [[1974
عوامل در حکمروایی ساخت‌وساز شهری	شهری شدن	هم فضای شهری تولید شهروندان (نیروهای جاری در شهر) است؛ و هم شهروندان تربیت یافته در فضای شهر هستند.	1999 Flanagan
	نظام سیاسی	«سازمان سیاسی» و «نظام حاکمیت» جامعه مشخص‌کننده نحوه تأثیر و تأثر قدرت و فضا است.	کاظمیان 1383
	رقابت عقلانی	با توجه به ماهیت محدود زمین و جغرافیای اثر صرفه‌های ناشی از آن، مناسبات تولید و مصرف فضا آمیخته با رقابت است.	Simmie, 2006
	ذی‌نفعان شهری	ذی‌نفعان مختلف در زمینه برنامه‌های شهری، به لحاظ منافع، حقوق، مسئولیت‌ها، قدرت و فرهنگ از هم قابل تمایز هستند.	Ubels et al 2010
	پیچیدگی مناسبات	در زمینه ساخت‌وساز شهری، نحوه اعمال قدرت، کنترل و نفوذ ذی‌نفعان منجر به واقعیت پیچیده سیستم ساخت‌وساز شهری شده است.	Healey 1992
عوامل بر حکمروایی ساخت‌وساز شهری	هویت مصرفی	شهروندان با پذیرش این ادعا که تمایزات محلی و نوآورانه، دلیل برتری فضای تولیدشده است؛ انتظاراتی را پیش‌روی سازندگان قرار می‌دهند که منجر به جداسازی اجتماعی و طبقاتی شدن فضای شهری می‌شود.	Baudrillard 1998
	صرفه‌های شهری	ویژگی‌های تاریخی شهر، صرفه‌هایی را برای آن ایجاد می‌کند که خودش را در ساختار فضایی سرمایه ساختمانی منعکس می‌سازد.	Barras 2009
	چرخه‌های اقتصادی رشد	از سویی چرخه‌های اقتصادی و وضعیت اقتصاد کلان و از سوی دیگر الگوهای رشد و توسعه شهری، مستقیماً بر زمانمندی و محصول ساخت‌وساز شهری اثرگذار است.	
ثمرات و اثرات ساخت‌وساز شهری	ویرانگری خلاق	ساخت‌وساز شهری منجر به به‌محصول منحصربه‌فرد و نوآورانه فضایی می‌شود؛ و هر دوره ساخت‌وساز محصول پیشین خود را به عقب رانده و به فرسودگی نزدیک می‌کند.	Schumpeter In: Topol, 1942 2012
	تجسم فضایی قدرت	هویت فضای شهری در راستای کسب و حفظ منافع و مشروعیت صاحبان قدرت شکل می‌گیرد. از این‌رو شهر محصول مبارزه سیاسی میان گروه‌ها و کنشگران مختلف جهت رسیدن به سلطه بر محیط (فضا) است.	Cohen, 2009
	سوداگری فضا	ارزشی که ساخت‌وساز می‌آفریند در میانه ارزش استفاده و ارزش معامله جابه‌جا می‌شود. از این‌رو با غلبه ارزش معامله، بستر برای رفتارهای سوداگرانه فراهم می‌شود.	Logan and Molotch 1987
	تجمع؛ رشد شهری	ساخت‌وساز با جذب سرمایه‌های شهری (اعم از نهادی، اقتصادی و جمعیتی)، منجر به شکل‌گیری صرفه‌های جدید شهری شده و سرعت رشد را افزایش می‌دهد.	Fujita and Thisse 2002

روش پژوهش

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد؛ یکی از جنبه‌های واقعیت حکمروایی ساخت‌وساز در شهر تهران را، تصویرسازی‌هایی که اهل دانش و تخصص از مفاهیم تشکیل‌دهنده آن ارائه می‌کنند تشکیل می‌دهد. این تصویرسازی مبتنی بر مفاهیم، گزاره‌ها و نظریه‌هایی است که وضع موجود را تبیین کرده و یا وضع مطلوب را پیش‌بینی می‌کنند (اجاللی و همکاران، ۱۳۹۰: ۵۸)؛ بنابراین این پژوهش با شناسایی، تلخیص، طبقه‌بندی و در نهایت استنباط خصوصياتی خاص از محتوای آشکار و پنهان موجود در متون علمی سروکار داشته؛ و در پی فهم آن است؛ از این‌رو در رده پژوهش‌های کیفی (Cre- swell & Poth, 2018) با راهبرد «تحلیل مضمون» قرار می‌گیرد. پژوهش کیفی شامل جمع‌آوری و تحلیل داده‌های غیرعددی برای فهم مفاهیم، عقاید و تجربه‌ها است؛ که عموماً برای دستیابی به بینش عمیق در زمینه مسائل و ایجاد ایده‌های جدید کاربرد دارد (Pritha Bhan-dari, 2020). مراحل عمده راهبرد «تحلیل مضمون» نیز شامل «احصا مضامین» و «سطح‌بندی و تعیین رابطه میان آن‌ها» است.

ابزار «احصا مضامین» در این پژوهش کیفی، کدگذاری است؛ که به دو شیوه «فرضیه‌ای» و «توصیفی» به‌صورت متوالی صورت می‌گیرد. در کدگذاری فرضیه‌ای داده‌هایی که توصیف‌گر وضع موجود یا وضع مطلوب است و در خلال مطالعه منابع نمونه‌گیری شده ظهور می‌یابند، مشخص می‌شود؛ و در کدگذاری توصیفی، به کدهای استخراج شده از مرحله قبل برچسب‌هایی مبنی بر دلالت آن‌ها بر مبانی نظری پشتیبانی‌کننده آن‌ها اطلاق می‌شود؛ و در ادامه بر اساس پیشنهاد براون و کلارک (۲۰۰۶) مضامین پایه با در کنار هم قرار گرفتن کدهایی که مشابهت موضوعی دارند؛ در سه سطح پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر «سطح‌بندی» می‌شوند (Braun & Clarke, 2006).

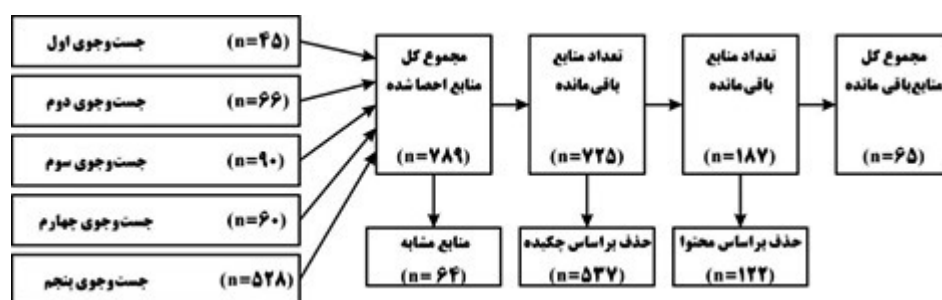
نمونه‌گیری هدفمند از منابع

پژوهش‌گر بدون داشتن سوگیری خاصی، منبع پاسخ سؤال خود را، در میان انبوهی از مستندات علمی مرتبط که در پایگاه‌های علمی فارسی هست، قرار داده؛ و برای تعیین آن از نمونه‌گیری هدفمند استفاده می‌کند. به واقع پژوهش‌گر نمونه‌ها را براساس مرتبط بودن با مساله و اهداف پژوهش برمی‌گزیند؛ و برای فائق آمدن بر پیچیدگی‌های آن از پروتکل‌های مرتبط با منبع‌کاوی و منبع‌یابی بهره می‌برد (Prisma-statement.org, 2015). لازم به ذکر است با توجه به نتایجی که در پی جست‌وجو در خلال منابع حاصل می‌شد؛ برای رسیدن به مرتبط‌ترین نتایج، عبارت جست‌وجو، توسط پژوهش‌گر پیوسته بهینه‌سازی شده است. فیلترهای اولیه‌ای نیز براساس بازه زمانی، امکان دسترسی تمام متن به پژوهش‌ها و علمی بودن، برای محدودسازی نتایج اعمال شد. نتایج این اقدامات بروز یافتن ۷۸۹ تعداد مقاله در مجموع ۵ جست‌وجوی مستقل است.

در ادامه کلیه منابع احصا شده برحسب عناوین مرتب شده و موارد مشابه حذف گردید. سپس عناوین و چکیده‌ها مورد مطالعه قرار گرفته و موارد نامرتب کنار رفت. بعد از آن نسبت به دریافت متن کامل مقالات اقدام شده و مواردی که در مجموع تصویر روشنی از موضوع پژوهش را با خود نداشتند حذف شد. در نهایت ۶۵ مقاله (جدول ۲)، به‌عنوان جامعه مطالعه این قسمت از پژوهش، نمونه‌گیری شدند. نمودار ۴ روند انجام این نمونه‌گیری را نشان می‌دهد.

یافته‌های پژوهش

هم‌زمان با آغاز مطالعه منابع نمونه‌گیری شده، عملیات کدگذاری برای احصا مضامین آغاز شد. جدول ۲ تعداد مضامین استخراج شده از هر مقاله را به تفکیک، مشخص می‌کند.



نمودار ۴ - نمونه‌گیری از مقالات علمی

تعداد مضامین اولیه از هر کد مقاله											
۴۱	E-56	۴۳	E-45	۴۹	E-34	۲۰	B-23	۳۶	B-12	۱۹	A-1
۱۵	E-57	۲۰	E-46	۳۰	E-35	۵۹	D-24	۱۰۶	B-13	۳۳	A-2
۱۷	E-58	۲۴	E-47	۴۸	E-36	۱۸	D-25	۳۲	B-14	۸	A-3
۱۳	E-59	۱۸	E-48	۱۷	E-37	۴۰	D-26	۱۸	B-15	۱۱	A-4
۱۳	E-60	۲۲	E-49	۲۳	E-38	۲۷	D-27	۳۷	B-16	۱۷	A-5
۱۲	E-61	۱۶	E-50	۱۴	E-39	۲۲	D-28	۶۱	B-17	۳۱	A-6
۴۷	E-62	۱۱	E-51	۹	E-40	۱۳	E-29	۵۰	B-18	۲۲	B-7
۱۶	E-63	۱۷	E-52	۳۷	E-41	۴۴	E-30	۴۹	B-19	۲۳	B-8
۲۴	E-64	۴۶	E-53	۳۱	E-42	۱۵	E-31	۱۷	B-20	۲۲	B-9
۶۶	E-65	۲۱	E-54	۲۱	E-43	۲۹	E-32	۲۹	B-21	۷۷	B-10
۴۱	E-56	۴۷	E-55	۲۷	E-44	۳۴	E-33	۴۷	B-22	۴۲	B-11

تعیین مضامین سازمان‌دهنده

پس از مطالعه حدود یک سوم از مقالات، دسته‌بندی مضامین آغاز شد؛ در این زمینه لازم به ذکر است که این دسته‌بندی‌ها ایستا و مقطعی نبوده و تا مطالعه آخرین مقاله همچنان اصلاح لازم برای دستیابی به منسجم‌ترین مفاهیم در سطح سازمان‌دهنده دنبال می‌شد. از تجربیات اصلاحی در این زمینه می‌توان به تغییر در نام‌گذاری کدهای پایه، جابه‌جا شدن کدها میان دسته‌ها، تغییر در نام‌گذاری دسته‌ها، افزوده شدن کدها و دسته‌بندی‌های جدید با ادامه مطالعات و ادغام و یا حذف آن‌ها اشاره کرد.

با این همه اصرار بر مقایسه پیوسته کدها در بافت داده‌ها، علی‌رغم دقتی که به‌واسطه حجم زیاد کدها می‌طلبید؛ اما با تدقیق تحلیل‌ها و برجسته شدن شباهت‌ها و تفاوت‌ها، منجر به تکامل تدریجی دسته‌ها و شکل‌گیری طبقه‌بندی‌های مضمونی شد. در نهایت نیز مضامین پایه مشخص شده در مرحله کدگذاری فرضیه‌ای، دسته‌بندی و مرتب شد؛ و شش مضمون سازمان‌دهنده مشخص گردید.

عناوین مشخص برجسته شده در ادامه، معرف کدهای سازمان‌دهنده‌ای هستند که طی آن‌ها جدولی است که خوشه‌های داده را نشان می‌دهد. در ادامه نیز مضمون

سازمان‌دهنده بر مبنای مضامین پایه تشکیل‌دهنده آن توصیف می‌شود. در این راستا لازم به ذکر است که گاهی برای یکسان‌سازی افق کدهای احصا شده، در محله مضامین پایه نیز دسته‌بندی‌های فرعی میان کدها صورت گرفته است؛ موضوعی که منجر به دوسطحی شدن مضامین پایه در برخی مفاهیم شده است.

➤ حل‌کننده مسایل کالبدی-فضایی شهر تهران

سرعت شتابان شهرنشینی و افزایش جمعیت موجب بروز مشکلات متعددی شده است که مدیریت سکونت‌گاه‌های انسانی را با مشکل مواجه ساخته است. این مشکلات با افزایش انتظارات ناشی از پیشرفت‌های علمی و رقابتی شدن شهرها، بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته و اثرات تبعی آن هر روز بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد. از این‌رو در زمینه شهر تهران نیز مشکلات و مسائل متنوعی مطرح است که منجر به معرفی تهران به‌عنوان شهری مغشوش شده است. در واقع پژوهش‌های مختلف هریک با برجسته کردن جنبه‌ای از این مشکلات به استقبال راهکاری برای بهبود وضعیت می‌رفتند. در این میان مشکلات متنوع محیط‌زیستی، اجتماعی، بهره‌وری و غیره بارها مورد توجه قرار گرفته بود. در این مسیر

جدول ۳ - مضامین پایه ذیل «حل کننده مسائل کالبدی-فضایی شهر تهران»

مضمون پایه	شماره منابع
مسائل زیست پذیری	فرسودگی کالبدی- اجتماعی در بافت های از شهر B10 - D24 - D26 - E41 - E42 - E47 - E57 - E58 - E64
	آسیب پذیری در برابر بلایای طبیعی (زلزله) B10 - B20 - D26
	مهاجرت های پیاپی جمعیتی در شهر B22 - D24 - E41 - E43 - E47 - E48 - E56 - E57 - E59 - E65
	ازهم پاشیدگی نظام محلات در شهر تهران D24 - E32 - E57 - E59 - E64
	بی هویتی محیط انسان ساخت D24 - E34 - E42 - E47 - E48 - E51 - E57 - E59 - E61 - E65
	تقلیل کیفیت های محیطی A02 - B07 - B09 - D24 - D26 - E34 - E42 - E47 - E48 - E57 - E59 - E65
	شکاف های فضایی-اجتماعی در شهر تهران A06 - B08 - B16 - B22 - D24 - D25 - E29 - E31 - E32 - E33 - E41 - E43 - E50 - E57 - E60 - E62 - E65
	پاسخگو نبودن ساخته ها به نیازهای بیولوژیک شهروندان B19 - D25 - D26 - E29 - E34 - E40 - E42 - E43 - E48 - E56 - E57 - E61
	آلودگی های محیط زیستی E33 - E34 - E36 - E37 - E42 - E45 - E56 - E58 - E65
مسائل رقابت پذیری	عمر مفید کم ساخته ها در کشور D24 - E43
	تبلور آشفته گی اقتصاد سیاسی در منظر شهری تهران B10 - B19 - D24 - E29 - E32 - E39 - E50 - E61 - E63
	رشد چندپاره شهر تهران (پراکنده رویی) A02 - A04 - A06 - B08 - B19 - B22 - D25 - D27 - E32 - E33 - E37 - E41 - E43 - E45 - E49 - E56 - E57 - E58 - E59 - E60 - E61 - E62 - E65
	رشد نامتوازن شهر تهران A02 - A06 - B08 - B09 - B10 - B19 - B22 - D25 - D27 - E30 - E32 - E33 - E34 - E35 - E37 - E38 - E41 - E43 - E44 - E45 - E47 - E48 - E49 - E50 - E52 - E54 - E56 - E57 - E58 - E59 - E60 - E61 - E61 - E65

در زمینه مسائل مرتبط با «زیست پذیری شهری»، مواردی از قبیل فرسودگی های کالبدی-اجتماعی در پهنه های مرکزی شهر، آسیب پذیری شهری در برابر زلزله و سایر بلایای طبیعی چه در مقیاس قطعه و چه در نظام فضایی، مهاجرت های پیاپی جمعیتی در شهر، بی هویت شدن محیط انسان ساخت، کاهش یافتن کیفیت های محیطی، شکاف های اجتماعی و فضایی، عدم پاسخگویی ساخته ها به نیازهای بیولوژیک و آلودگی های محیطی، مضامین اولیه را تشکیل می دادند.

همچنین در زمینه مسائل مرتبط با «رقابت پذیری شهری» نیز عمر مفید کم ساخته ها به نسبت کشورهای توسعه یافته، تبلور آشفته گی اقتصاد سیاسی در منظر شهری، رشد چندپاره شهر که موجب کاهش بهره وری فضایی شده، توزیع نامتوازن ثروت در نسبت با زیرساخت و البته مرکز شهر ضعیف شهر تهران تشکیل دهنده مضامین اولیه بودند.

➤ مواجهه با چالش‌های قانونی-اجرایی مدیریت فضای شهر تهران

از سوی پژوهش‌های مختلفی، بخشی از مسائل جاری در شهر تهران به تبعات ناشی از نارسایی‌ها و ناکارآمدی‌های نهادهای عمومی و به‌طور کلی حکمروایی ضعیف نسبت داده می‌شود. به‌طور کلی این دسته از پژوهش‌ها ادعا می‌کردند که شهر تهران فاقد یک نظام مدیریت مردم‌سالار و یکپارچه محلی بوده؛ و تولید فضای شهری با ناکارآمدی‌های ساختاری، عملکردی و قانونی (قانونی-اجرایی) دست به گریبان است؛ و این موضوعاتی که سبب شده تا معقول‌ترین و معتبرترین سیاست‌ها نیز

به شکست کشیده شود. از علل این ادعا می‌توان به «تعارضات کنترل نشده ذی‌نفعان و واگرایی بازیگران»، «خلأها و اشکالات قانونی» (اعم از غیر روزآمدی، عدم انتشار شفاف، ابهام در متن و عدم تناسب با مقیاس محلی)، «ناکارآمدی در انجام وظایف مدیریتی» (اعم از ناکارآمدی در برنامه‌های، تخصیص‌های ناکافی، منابع درآمد ناپایدار، کنترل‌های غیربازدارنده، ضعف دانشی متولیان و افتراق و عدم هماهنگی درون بخشی) و همچنین «ناکارآمدی در سیاست‌گذاری شهری» (اعم از مشکلات در شناختی در مواجهه با ساخت‌وساز شهری و تعریف ناکارآمد از مدیریت شهری) اشاره کرد. (جدول ۴)

جدول ۴ - مضامین پایه ذیل «مواجهه با چالش‌های قانونی-اجرایی مدیریت شهری»

مضامین پایه	شماره منابع
خلأها و اشکالات قانونی	A04 - A05 - B12 - B13 - E38 - B21 - B22 - D28 - E29 - E57 - E58 - E61 - E62 - E64
	A02 - A04 - B12 - B13 - B18 - D27 - E29 - E36 - E38 - E45 - E53 - E58
ناکارآمدی در سیاست‌گذاری برای ساخت‌وساز شهری	A01 - A02 - A03 - A04 - A05 - A06 - B07 - B08 - B09 - B11 - B13 - B14 - B16 - B18 - B21 - D24 - D25 - D26 - D27 - D28 - E46 - E61 - E62 - E63 - E64 - E65
	A02 - A05 - A06 - B07 - B08 - B09 - B10 - B11 - B12 - B13 - B14 - B15 - B16 - B17 - B18 - B19 - B20 - B21 - B22 - D24 - D25 - D26 - D27 - D28 - E30 - E32 - E36 - E38 - E41 - E45 - E47 - E50 - E53 - E46 - E57 - E58 - E60 - E62 - E64 - E65
ناکارآمدی در انجام وظایف مدیریت ساخت‌وساز شهری	A02 - A05 - B07 - B08 - B10 - B12 - B13 - B15 - B16 - B18 - B21 - B22 - D24 - D25 - D26 - D27 - D28 - E36 - E37 - E44 - E45 - E47 - E48 - E49 - E62 - E64 - E57 - E58
	A02 - B13 - D24 - E41 - E57 - E62 - E64
	A06 - B07 - B08 - B09 - B10 - B12 - B13 - B15 - B16 - B18 - B21 - B22 - D26 - D27 - D28 - E36 - E38 - E45 - E47 - E57 - E62 - E65
	B13 - B17 - D26 - D27 - E32 - E53 - E62
	B07 - B08 - B10 - B13 - B16 - B18 - B21 - B22 - D24 - E36 - E58
	B10 - B13 - B18 - B22 - D24 - D26 - D28 - E36 - E38 - E45 - E58
	A02 - A05 - A06 - B08 - B09 - B12 - B13 - B15 - B16 - B18 - B19 - B22 - D26 - E30 - E41 - E45 - E64 - E65

در نهایت باید اشاره شود که هرچند به لحاظ قانونی مدیریت شهر با نهادهای عمومی است، اما عملکرد بخشی دستگاه‌های دولتی در مقیاس شهر و بدون هماهنگی با دولت محلی، موجب شده است تا نظامی متفرق و ناکارآمد شکل بگیرد؛ و اصلاح آن در سطح دولت محلی مقدور نباشد. از این رو باید موارد برشمرده شده را به عنوان عوامل بیرونی و اثرگذار که ناکارآمدی را بر ساختوساز شهری تحمیل می‌کند، به شمار آورد؛ و این انتظار را از «حکمروایی ساختوساز شهری» داشت تا بتواند مواجهه درستی با این دست «چالش‌های قانونی-اجرایی در مدیریت شهری تهران» داشته باشد.

چشم‌اندازی پایدار و قابل استطاعت

پژوهشگران مختلف برای توصیف چشم‌انداز و یا وضعیت مطلوب شهری تهران از مفاهیمی متعدد و البته جدیدی استفاده می‌کردند که گاهی برخاسته از یک شعار آرمان‌گرایانه جهانی و یا برگرفته از نیازهای زمانی-محلی بود. با این همه این شعارها اهدافی مبتکرانه را برای ارتقا زیرساخت‌ها و خدمات شهری با نگاهی به محیط‌زیست، اجتماع و اقتصادی بهتر و افزایش جذابیت شهری، زیست‌پذیری و رقابت‌پذیری آن در مقیاس جهانی دنبال می‌کردند. در این مسیر لازم به ذکر است که در همین مطالعه استقرایی نیز این موضوع برجسته بود که این شعارها خالی از تناقض‌ها و یا همپوشانی‌های اجرایی با هم نیست؛ لکن آنچه در همگی مشترک است رسیدن به فرآورده‌ای توسعه‌یافته و قابل استطاعت جهت استفاده‌پذیر بودن توسط شهروندان بود. (جدول ۵)

انواع این توسعه‌ها در دسته‌بندی‌های مختلفی از مفاهیم شهری در منابع نمونه‌گیری شده بازتاب داشته

است: شهر پایدار، شهر سبز، شهر هوشمند، شهر دانش، شهر تاب‌آور، اکو-شهر، شهر کم‌کربن، شهر زیست‌پذیر، شهر خلاق و غیره؛ و یا ترکیباتی از آن‌ها نظیر اکو-شهر کم‌کربن. با این همه «پایداری» بیش از سایرین مورد توجه قرار گرفته و ناظر به تحقق نیازهای امروز بدون به خطر انداختن تأمین نیازهای آیندگان است. از این رو «حکمروایی ساختوساز شهری تهران» باید بتواند محصول فضایی مطلوب را که پایدار، قابل استطاعت، بهینه و البته توسعه‌یافته است، هدف‌گذاری، پیگیری و محقق کند.

همیارانه، کارآمد و جمع‌گرا

این مضامین ناظر به ملزومات ایجاد سازوکارها و ساختارهای پایدار و بادوامی است که توانایی پیشبرد امور را در سطح گسترده‌ای از ذی‌نفعان که برای یک هدف عمومی هم‌دیگر را یاری می‌کنند دارا باشد. در واقع از آنجایی که زمینه عمل «حکمروایی ساختوساز شهری» ماهیتی پیچیده دارد؛ فرایندها نیز باید متناسب با آن بوده و نمی‌تواند بخشی و یا ساده باشد. در این مسیر البته بازیگران هر یک به عنوان نماینده بخش مشخصی اقدام به کنشگری در عرصه‌های عملکردی شهر برای تأمین مطلوبیت‌های خود را داشته که تأمین آن‌ها نیازمند فرایندهای همدلانه و کارآمد است؛ موضوعاتی که در منابع مورد مطالعه قرار گرفته چنین برجسته شدند: یکپارچگی (چند موضوعی؛ فراموضعی؛ همیارانه و دغدغه‌مندانه)؛ راهبردی (پویا؛ مبتنی بر واقعیت؛ پیش‌بین؛ انعطاف‌پذیر)؛ فراگیر و مشارکت‌جو (دخیل کردن همه ذی‌نفعان و جمع‌گرا)؛ پایین به بالا؛ توجه به فقرا)؛ شفاف، پاسخ‌گو و مخالف فساد و رانت؛

جدول ۵ - مضامین پایه ذیل «فرآورده پایدار و قابل استطاعت»

مضامین پایه	شماره منابع
دانش‌بنیان	B09 - B14 - B19 - D24 - E30 - E31 - E63
تاب آور و ایمن	- B10 - E42
زیست‌پذیر و دوست‌داشتنی	B12 - E33 - E37 - E39 - E41- E42 - E44 - E47 - E48 - E51 - E53 - E65
رقابت‌پذیر (بین شهرها)	B12 - B16 - B19 - E30 - E33 - E35 - E45 - E64 -E65
قابل استفاده و مقرون به صرفه	E65 - B11 - B15 - E30 - E39 - E46 - E58
پایدار (کم‌کربن، سبز و غیره)	A01 - A02 - B08 - B09 - B10 - B15 - B16 - B17 - D25 - E30 - E31 - E34 - E44 - E46 - E47 - E49 - E52 - E56 - E57 - E58 - E59 -E60 - E62

جدول ۶ - مضامین پایه ذیل «همیارانه، کارآمد و جمع‌گرا»

مضامین پایه	شماره منابع
یکپارچگی (چند موضوعی؛ فراموشی؛ همیارانه و دغدغه‌مندانه)	A01 - A02 - A06 - B07 - B11 - B14 - B17 - B18 - B20 - B21 - B22 - D26 - D27 - D28 - E30 - E33 - E35 - E36 - E37 - E39 - E41 - E43 - E45 - E46 - E47 - E52 - E53 - E56 - E57 - E58 - E62 - E63 - E65
راهبردی (پویا؛ مبتنی بر واقعیت؛ پیش‌بین؛ انعطاف‌پذیر)	A06 - B07 - B09 - B14 - B18 - D24 - D27 - D28 - E30 - E31 - E34 - E35 - E36 - E39 - E41 - E46 - E48 - E52 - E53 - E56 - E46 - E62 - E64
فراگیر و مشارکت‌جو، تمرکززا (دخیل کردن همه ذی‌نفعان و جمع‌گرا)؛ پایین به بالا؛ توجه به فقرا)	A01 - A02 - A04 - A06 - B07 - B08 - B10 - B11 - B12 - B13 - B14 - B16 - B17 - B18 - B19 - B20 - B21 - B22 - D24 - D26 - E30 - E31 - E33 - E34 - E35 - E36 - E37 - E38 - E41 - E42 - E44 - E45 - E46 - E48 - E49 - E50 - E51 - E53 - E56 - E57 - E61 - E62 - E63 - E64 - E65
شفاف، پاسخ‌گو و مخالف فساد و رانت	A02 - A06 - B07 - B10 - B11 - B14 - B15 - B17 - B23 - E35 - E36 - E38 - E45 - E45 - E50 - E53 - E62 - E65
هوشمند (مبتنی بر عقلانیت؛ برپایه فناوری اطلاعات؛ دقیق و سریع؛ آماده مواجهه با عدم قطعیت‌ها)	A01 - A06 - B07 - B09 - B14 - B20 - B22 - D24 - E30 - E31 - E32 - E38 - E39 - E41 - E44 - E45 - E46 - E49 - E53 - E62

در این زمینه منابع و ظرفیت‌های متنوعی حول شهر تهران مورد توجه قرار گرفته است؛ که از پررنگ‌ترین آن‌ها موقعیت برتر این شهر در جنبه‌های اقتصادی، سیاسی و انسانی در نسبت با سایر شهرهای کشور است. با این همه منابع مورد توجه قرار گرفته در این زمینه را می‌توان به ویژگی‌های محیطی شهر تهران (برند شهری، موقعیت سیاسی، تنوع اجتماعی)، حجم سرمایه‌های مالی، ساختارهای نهادی و اجتماعی (شهرداری، دادگاه و غیره؛ حساسیت‌های رسانه‌ای)، ظرفیت‌های دانشی و انسانی (تمرکز جمعیت؛ سرانه بالای دانش‌آموختگان؛ حضور پررنگ‌تر طبقه خلاق و اقتصاد دانش‌بنیان) و در نهایت ویژگی‌های مکانی که بازگوکننده وجود عرصه‌هایی درون شهر است که همچنان می‌توانند برای افزایش بهره‌وری فضایی، توسعه داده شوند.

هوشمند (مبتنی بر عقلانیت؛ برپایه فناوری اطلاعات؛ دقیق و سریع؛ آماده مواجهه با عدم قطعیت‌ها). (جدول ۶)

➤ درون‌زا کردن توسعه و مبتنی بر ارزش‌های محلی شهر تهران

در چارچوب حکمروایی ساخت‌وساز شهری، یکی از مواردی که مورد توجه قرار می‌گیرد، بازگشت به سرمایه‌های محلی و استفاده از ظرفیت‌های چندبعدی برای درون‌زا کردن توسعه است. در واقع این مضمون با بازگشت به وضع موجود، بر تضمین به‌کارگیری توان و قابلیت‌های بالقوه انسانی، فنی، محیطی، مکانی، نهادی-اجتماعی و مالی برای بهبود امر ساخت‌وساز شهری تأکید ورزیده؛ و در پی حل مشکلات در بستر وقوع آن‌ها و به دست و فکر خود شهروندان است. (جدول ۷)

جدول ۷ - مضامین پایه ذیل «درون‌زا کردن توسعه و مبتنی بر ارزش‌های محلی شهر تهران»

مضامین پایه	شماره منابع
ظرفیت‌های دانشی و انسانی (تمرکز جمعیت در شهر تهران؛ تعداد بالای دانش‌آموختگان در شهر تهران؛ حضور پررنگ‌تر طبقه خلاق در شهر تهران؛ فرهنگ شهری تهران)	A05 - A06 - B12 - B17 - B19 - E30- E35 - E42 - E43 - E47 - E65
سرمایه‌های مالی (موقعیت برتر اقتصادی در کشور)	A05 - A06 - B12 - B17 - D24 - E30 - E32 -E42 - E43 - E47
سرمایه‌های مکانی (مناطق پیش‌تر توسعه‌یافته)	A05 - B11 - B12 - B17 - E46 - E47 - E64
ساختارهای نهادی و اجتماعی (وجود نهادهای اجتماعی نظیر شهرداری، دادگاه‌ها، نظام مهندسی؛ زیرساخت‌های قانونی؛ حساسیت‌های رسانه‌ای)	A01 - A02 - A05 - A06 - B10 - B11 - B12 - B14 - B17 - B19 - B22 - B22 - D28 - E30 - E32 - E38 - E41 - E44 - E53 - E64 - E65
محیطی (ویژگی‌های سیاسی و اقتصاد تهران؛ تنوع و برند شهر تهران)	A05 - A06 - B09 - B12 - E30 - E38 - E47 - E52 - E46 - E63 - E64

➤ عادلانه، متوازن و توانمندساز

مضامین جمع شده در این بخش به جای پرداختن به آرمان‌ها به معیارهای مادی رجوع کرده و سیاست‌های آشکار و صریحی را بیان می‌کنند. در واقع این مضامین ضمن عدم تفکیک میان فرآیند و فرآورده «حکمروایی ساخت‌وساز شهری» راهکارهای مقابله با نابرابری‌ها و رفع دغدغه‌های اجتماعی برای بهبود اوضاع اقشار محروم و در حاشیه مانده از تولید و مصرف فضای شهری را برجسته می‌نماید. از این‌رو با ذیل مضمون «عادلانه»، «متوازن» و «توانمندساز» بودن تجمیع شده‌اند. در این مضمون «متوازن» بودن ناظر به چندجانبه‌نگری؛ و «توانمندسازی» توصیف‌گر ضرورت رسیدن مردم به سطحی است که امکان انتخاب بر اساس خواست خود را به ایشان بدهد. (جدول ۸)

جدول ۸ - مضامین پایه ذیل «عادلانه، متوازن و توانمندساز»

مضامین پایه	شماره منابع
پاسخگو به تعاملات رقابت‌های فضایی و هدایت‌کننده آن‌ها در مسیر تعالی و نفع عمومی	A01 - A02 - A05 - A06 - B10 - B11 - B14 - B17 - B23 - D24 - E35 - E46 - E62 - E63 - E64 - E65 -
عمل‌گرایانه و برآورده‌کننده حق شهروندان با توانمندسازی ایشان	A01 - A02 - B08 - B10 - B11 - B14 - B18 - D25 - E33 - E35 - E41 - E47 - E48 - E45 - E64 - E65
برطرف‌کننده نیازهای فضایی شهر و شهروندان با یکپارچه‌نگری به توسعه	A01 - A02 - A06 - B07 - B08 - B10 - B11 - B13 - B16 - B17 - B18 - B22 - D24 - D25 - E38 - E53 - E45 - E46 - E62 - E63 - E64 - E65

مضامین پایه تشکیل‌دهنده این مضمون سازمان‌دهنده شامل «پاسخگو به رقابت‌های فضایی و هدایت‌کننده آن‌ها در مسیر نفع عمومی»، «عمل‌گرایانه و برآورده‌کننده حق شهروندان با توانمندسازی ایشان» و «برطرف‌کننده نیازهای فضایی شهر و شهروندان با یکپارچه‌نگری به توسعه» است.

جمع‌بندی مضامین سازمان‌دهنده در قالب مضامین فراگیر

در این قسمت برحسب اینکه مضامین بیان شده «چه میزان مهم و چشم‌گیر»، «چه میزان به لحاظ اخلاقی مورد پذیرش جامعه»، و «چه میزان بازتابی از حقیقت» هستند به ترتیب در سه دسته «قابل اعتنا»، «قابل احترام» و «قابل اعتماد» جمع شدند.

همان‌گونه که جدول ۹ نشان می‌دهد؛ «قابل اعتنا بودن» مضمون فراگیری است که «حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران» را به‌عنوان برطرف‌کننده و مواجهه‌شونده با مسائل و چالش‌های مهم بر سر راه مدیریت فضای شهر تهران نشان می‌دهد. «قابل احترام بودن» مضمون فراگیر دیگر است که کیفیت اجتماعی محتوا و رویه در حکمروایی ساخت‌وساز شهری را مورد تأکید قرار می‌دهد؛ و در نهایت «قابل اعتماد بودن»، مضمون فراگیری دیگری است که ناظر به پیگیری رشد توسط «حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران»، در بستر اصولی ملموس و ثابت است.

جدول ۹- بازنمایی متخصصان از حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران در آرا متخصصان (تنظیم: نگارنده)

مضامین سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر
یکپارچه‌نگر به رشد است و آن را عادلانه، متوازن و توانمندساز ترسیم می‌کند.	قابل اعتماد
درون‌زا و مبتنی بر ارزش‌های محلی است.	
راهمحل مسایل کالبدی-فضایی شهر تهران است.	قابل اعتنا
مواجهه‌شونده با چالش‌های قانونی و اجرایی بر سر تولید فضای شهری است.	
چشم‌اندازی پایدار و قابل استطاعت می‌آفریند.	قابل احترام
فرآیند تولید فضا را همیارانه، کارآمد و جمع‌گرا است.	

تهران»، ایشان با برشمردن سه ویژگی «قابل احترام»، «قابل اعتنا» و «قابل اعتماد» بودن؛ تعریفی از مدیریت فضا را دنبال می‌نمودند که آن را در ردیف یک برساخته اجتماعی مهم و پاسخ‌گو به ابعاد چندگانه عملکردی و پیچیدگی‌های آن، می‌دانست. به واقع ایشان با اجتناب از هرگونه تقلیل‌گرایی، الگویی از مدیریت را دنبال می‌کردند که در قالب نظمی پویا، کل‌نگر و فراگیر در رابطه میان دولت و جامعه شهری، بتواند جنبه‌های مختلف فضایی شهر تهران را در جهت ارتقا رضایتمندی شهروندان، پیوسته اصلاح کند.

در این راستا حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران از آن جهت «قابل اعتنا» است؛ که در پی حل مسائل و مواجهه با چالش‌های مهم و اساسی شهر است. در واقع از آنجایی که به واسطه رشد آگاهی‌های عمومی و دامنه علوم، هر روزه بیشتر، تبعات و هزینه‌های ناشی از وضعیت مغشوش فضای شهر تهران بر زندگی شهروندان آشکار می‌شود؛ از اولین انتظارات نسبت به «حکمروایی ساخت‌وساز شهری»، بهبود وضعیت زیست‌پذیری و رقابت‌پذیری شهر، با فائق آمدن بر مشکلات فضایی

نتیجه‌گیری

در این پژوهش «حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران» به‌عنوان مدیریت مطلوب فرآیندی بیان شد که از طریق آن، فعالیت‌های جاری بر روی بافت شهری رسوب کرده (فرآیند انباشت شهری) و فرم شهری را در پاسخ به نیازهای متغیر زمان خود، بهبود و توسعه می‌دهد. در ادامه همچنین به این نکته توجه شد که به‌واسطه ویژگی‌های منحصربه‌فرد نهادی در مناطق مختلف، هر منطقه باید تعریفی مختص به خود از حکمروایی ساخت‌وساز شهری را ارائه کند.

در این پژوهش، پژوهشگر بازنمایی‌های علمی انجام شده توسط متخصصان کشور را، به‌عنوان وجهی از واقعیت دانسته؛ و با شیوه‌ای مبادله‌ای و ذهنی، برای دستیابی به پاسخ سؤال «چگونگی حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران»، با روش کیفی و راهبرد تحلیل مضمون، به مطالعه آثار علمی ایشان می‌پردازد.

نتایج این پژوهش نشان داد؛ که در بازنمایی انجام شده توسط متخصصان از «حکمروایی ساخت‌وساز شهری

موجود در آن است.

در این راستا لازم به ذکر است که این دست مسائل و مشکلات، عموماً بدو حادث نشده؛ و همزاد «تارسایی‌ها و خلغ‌های قانونی-اجرایی بر سر مدیریت فضای شهری» است. از این رو بارها اشاره می‌شد که شهر تهران فاقد یک نظام مدیریت مردم‌سالار و یکپارچه محلی بوده؛ و مدیریت فضای شهری با ناکارآمدی‌های ساختاری، عملکردی و قانونی (قانونی-اجرایی) دست به گریبان است؛ موضوعاتی که از ثمرات آن می‌توان به شکست انجامیدن حتی معقول‌ترین و معتبرترین سیاست‌ها اشاره کرد. این دست پدیده‌ها که مرجعیت بروز آن‌ها را باید در سطحی فراتر از مدیریت شهری تهران جست‌وجو کرد؛ گاهی به واسطه ریشه‌های تاریخی، از سطح دولت‌ها نیز فراتر رفته؛ و به عنوان عوامل بیرونی نسبت به وضع مطلوب «حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران»، پیوسته چالش‌های جدیدی را بر سر راه آن ایجاد می‌کند. از این روست که «حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران» باید مواجهه فعالانه و امیدبخش با آن‌ها داشته باشد.

دیگر مفهوم اساسی در «حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران»، «قابل اعتماد» بودن آن است. این مفهوم از آن جهت به «حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران» اطلاق شده است که «رشد» را با محور قرار دادن اصولی ثابت و دائمی دنبال می‌کرد. این اصول به صورت «عادلانه، متوازن و توانمندساز» (رشد یکپارچه) و «درون‌زا و مبتنی بر ارزش‌های محلی» تعریف شده است. در این مسیر «عادلانه، متوازن و توانمندساز» بودن ناظر به عدم تفکیک میان فرآیند و فرآورده «حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران» برای مقابله با نابرابری‌ها و رفع دغدغه‌های اجتماعی، جهت بهبود اوضاع اقشار محروم و در حاشیه مانده از تولید و مصرف فضای شهری است؛ و برای توصیف چنین وضعیتی، به جای آرمان‌های بلندپروازانه، به معیارهای مادی رجوع کرده؛ و مفاهیمی نظیر «پاسخگو به رقابت‌های فضایی و هدایت‌کننده آن‌ها در مسیر نفع عمومی»، «عمل‌گرایانه و برآورده‌کننده حق شهروندان با توانمندسازی ایشان» و «برطرف‌کننده نیازهای فضایی شهر و شهروندان با یکپارچه‌نگری به توسعه» را مطرح می‌کردند.

در این راستا بازگشت به سرمایه‌های محلی و استفاده از ظرفیت‌های چندبعدی برای درون‌زا کردن توسعه («توسعه درون‌زا و مبتنی بر ارزش‌های محلی») نیز موردنظر است؛ و ارجاع آن، تکیه بر ظرفیت‌های دانشی و انسانی، ساختارهای نهادی و اجتماعی و سرمایه‌های مالی، مکانی و محیطی شهر تهران است.

«قابل احترام» بودن نیز در کنار دو مفهوم پیشین، از آن جهت به «حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران» اطلاق شد که «فضای خوب شهری» را در توافقات اجتماعی شکل گرفته در بستر خود تعریف و دنبال می‌کند. موضوعی که از بعد محتوایی «پایدار و قابل استطاعت»؛ و در بعد رویه‌ای مستلزم سازمانی «همیار، کارآمد و جمع‌گرا» است. «پایدار و قابل استطاعت» بودن مؤید هدفی مبتکرانه و مقدور با در نظر گرفتن ملاحظات محیط‌زیستی، اجتماعی و اقتصادی است؛ که توصیفی مورد وثوق از وضعیت مطلوب شهری تهران یا چشم‌انداز آن را بیان می‌کند. در این مسیر مضامینی نظیر شهر دانش، شهر سبز، شهر زیست‌پذیر و یا ترکیباتی از آن مورد توجه قرار گرفته است.

«همیار، کارآمد و جمع‌گرا» بودن نیز در ادامه هدف توافقی و البته پیچیده فوق، بازگوکننده ملزومات ایجاد فرآیندهایی متناسب با آن است؛ تا بتواند ساختارهای پایدار و بادوامی برای تحقق آن ایجاد کند. متخصصان ملزومات چنین سازمانی را مطابق موارد زیر معرفی می‌کنند:

- یکپارچه باشد: چند موضوعی؛ فراموضوعی؛ همیارانه و دغدغه‌مندانه؛
- راهبردی باشد: پویا؛ مبتنی بر واقعیت؛ پیش‌بین؛ انعطاف‌پذیر؛
- فراگیر و مشارکت‌جو باشد: دخیل کردن همه ذی‌نفعان و جمع‌گرا؛ پایین‌به‌بالا؛ توجه‌به‌فقر؛ شفاف، پاسخگو و مخالف فساد و رانت باشد؛
- هوشمند باشد: مبتنی بر عقلانیت؛ برپایه فناوری اطلاعات؛ دقیق و سریع؛ آماده مواجهه با عدم قطعیت‌ها؛

در نهایت، این گونه می‌توان جمع‌بندی نمود که از نظر متخصصان شهری، «حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران»، باید با پیگیری «رشد عادلانه، متوازن و توانمندساز»، در پی «حل مسائل کالبدی و فضایی شهر تهران»، در جهت دستیابی «فرآورده پایدار و قابل استطاعت» باشد؛ و این مسیر را با «اتکا به ظرفیت‌های درون‌زا و مبتنی بر ارزش‌های محلی» به وسیله «سازمانی همیار، کارآمد و جمع‌گرا» و در «مواجهه با چالش‌های قانونی-اجرایی مدیریت شهری تهران» طی کند.

از این رو در همسو با فرجی‌راد و کاظمیان (۱۳۹۱)؛ می‌توان «حکمروایی ساخت‌وساز شهری تهران» را یک سرمایه نهادی در حوزه فضایی شهری به حساب آورد. در این نگاه، «نهاد» بودن، به این معنا است که چنانچه کنش‌های فضایی شهری را همچون یک بازی در نظر بگیریم، مشخص‌کننده قوانین و قواعدی است



نمودار ۶- «حکمرمایی ساخت و ساز شهری تهران» بازنمایی شده توسط متخصصان (تنظیم: نگارنده)

همچنین، همسو با تأکید این پژوهش بر موضوعی بودن امر حکمروایی ساخت و ساز شهری، مطالعه منظر شهری دو شهر در اقلیم های متفاوت، بازتابنده تفاوت هایی معنادار ناشی از پاسخ به شرایط اقلیمی نیز هستند. این رو پیشنهاد می شود تا دست آوردهای این پژوهش، همسو با اولویت های محیط زیستی توسعه پایدار، در پژوهش های بعدی تکمیل تر شود.

که مناسبات حاکم بر آن را هدایت می کند؛ و «سرمایه» است چرا که ظرفیت برای اقدام جمعی را به همراه می آورد. این «سرمایه ای» و «نهادی» بودن «حکمرمایی ساخت و ساز شهری تهران» است که به آن مشروعیت و قدرت اثربخشی می دهد. در این راستا ذی نفعان مختلف براساس حق شهروندی خود وارد مناسبات مدیریت فضایی شهر شده و اقدامات آن ها در راستای تحقق نفع عمومی قابل ارزیابی است.

پیشنهاد

به لحاظ نظری نیز هرچند تلاش شده است تا اهداف تعیین شده برای پژوهش، در خلال کار محقق شوند؛ اما محدودیت ها، زمینه هایی را برای پژوهش های بیشتر باز گذاشته اند؛ تعریف ارائه شده از «حکمرمایی ساخت و ساز شهری تهران» در این پژوهش که از مطالعه آثار علمی متخصصان شهری به دست آمده است، کاملاً کیفی و منبعث از یکسان سازی افق ها و دسته بندی مضامین مشابه است. از این رو پیشنهاد می شود تا برای کاربردی تر کردن این تعریف، جهت و وزن روابط میان متغیرهای تشکیل دهنده آن اندازه گیری و متناسب با شرایط بهینه شود.

منابع

1. Barras, Richard (2009). Building Cycles, Growth & Instability. London: A John Wiley & Sons.
2. Baudrillard, Jean (1998) The Consumer Society: Myths and Structures. SAGE Publication Ltd.
3. Bouchani, Mohammad Hussein; Sarafi, Mozaffar; Tavakoli Nia, Jamileh; Dashti, Ali. (2019). Strategic analysis of Tehran's urban management structure with a decent urban governance approach. Urban Management. 18 (55): 7-26. [In Persian].
4. Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using Thematic Analysis in Psychology. Qualitative Research in Psychology, 3(2), 77-101.
5. Brundtland GH (1987). Report of the Brundtland Commission: Our common future. World Commission on Environment and Development: Oxford University Press.

- land use change in Tehran urban complex in the last two decades. *Urban Management*. 19 (61): 21-39.
24. Lefebvre H (1991) [1974] *The Production of Space*. Trans. N. Donaldson-Smith, Oxford: Basil BlackWell.
25. Leftwich A (1993). Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly*, 14(3), 605–624.
26. Logan, J.R., and H. Molotch. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press
27. Lorch R., Laubscher, J., Chan E., Visscher. H. (2018). "Building Governance and Climate Change; Regulation and Related Policies". New York: Routledge.
28. Madanipour A (2010) *Whose Public Space*. New York: Routledge.
29. Moshfeghi, Vahid (2020). Analysis of the relationship between power and air pollution in Tehran. Ph.D. Thesis. Tehran University of Arts, Farabi International Campus. [In Persian].
30. Pierre J & Peters BG (2000). *Governance, politics and the state*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
31. Prisma-statement.org. (2015). *PRISMA*. [online] Available at: <http://prisma-statement.org/> [Accessed 21 Jan. 2021].
32. Pritha Bhandari. (2020, June 19). What is Qualitative Research? | Methods & Examples. Scribbr. <https://www.scribbr.com/methodology/qualitative-research/#:~:text=Qualitative%20research%20involves%20collecting%20and,generate%20new%20ideas%20for%20research>.
33. Taqipourakhtari, Arash (1400) Explaining the Tehran's Building Governance. Master Thesis. Allameh Tabatabai University of Tehran. Faculty of Management and Accounting. [In Persian].
34. Tavassolian, Rahim (2019). The role of residential land supply policies in the process of urbanization of rent and construction of Iranian cities: A case study of Zanjan. Ph.D. Thesis. University of Tabriz, Faculty of Planning and Environmental Sciences. [In Persian].
35. Schumpeter, Joseph A. (1994) [1942]. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge. pp. 82–83. ISBN 978-0-415-10762-4. Retrieved 23 November 2011.
36. Simmie J. Do clusters or innovation systems drive competitiveness? In B. Asheim, P. Cooke, & R. Martin, *Clusters and Regional Development: Critical reflections and explorations*. Oxon, Routledge, 2009; 164-189
37. Topol, Eric (2012). *The Creative Destruction of Medicine: How the Digital Revolution Will Create Better Health Care*. Basic Books. p. v. ISBN 9780465025503. Retrieved December 19
38. Ubels, J., Fowler, A., and Acquaye-Baddoo, N. (2010). A Resource Volume on Capacity Development. In: Ubels, J., Acquaye-Baddoo, N., and Fowler, A. eds. *Capacity development in practice*. London; Washington, DC: Earthscan, 2010. pp. 1 – 8
39. Williamson I, Enemark S, Wallace J and Rajabifard A (2010) *Land Administration for Sustainable Development*. USA: ESRI Press Academic Redlands.
6. Cohen, Irit Amit (2009) *Contested Landscape and Spirit of Place: The Case of the Olive Trees and Urban Neighborhood in Israel*, *Revijazageografijo - Journal for Geography*. 4-1. pp 147-162.
7. Creswell, J.W. & Poth, C.N. (2018). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Fourth edition. Thousand Oaks, California: SAGE.
8. Det Udomsap A and Hallinger P (2020). A bibliometric review of research on sustainable construction, 1994–2018. *Journal of Cleaner Production* 254: 120073. DOI: 10.1016/j.jclepro.2020.120073.
9. Ejlali, Iman; Rafieian, Mojtaba; Askari, Ali (2011). *Planning theory; Traditional and modern views*. Tehran: Agah Publication. [In Persian].
10. Faraji, Seyed Jalaluddin; Vali-Noori, Saman; Taqipour Akhtari, Arash; Alipour Tabrizi, Azin (2021). Managerial barriers to sustainable Building in the airport city of Iran with emphasis on air passenger terminals. *Scientific Quarterly of Economics and Urban Management* 35 (9). 192-173. [In Persian].
11. Farajirad Khedr, Kazemian Gholamreza (2011). Local and regional development In institutional perspective. Tehran: ISBA. [In Persian].
12. Flanagan, W. G. (1999), *Urban Sociology: Images and structure*, New York: Allyn and Bacon.
13. Fujita, M. and Thisse, J.-F. (2002) *Economics of Agglomeration*, Cambridge, Cambridge University Press.
14. Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347–368.
15. Ghanbarian Alavijeh, Reza; Babajani, Jafar; Taghavi-fard, Mohammadtaghi (2020) A Model For Financial control in Metropolitan Municipalities of Iran. *Urban Management*. 61. 45 -65. [In Persian].
16. Healey, P. (1992). *Development Plans and Markets*. *Planning Practice and Research*, 7(2), 13–20
17. Henk Visscher, Jacques Laubscher & Edwin Chan (2016) Building governance and climate change: roles for regulation and related policies, *Building Research & Information*, 44:5-6, 461-467, DOI: 10.1080/09613218.2016.1182786.
18. Hosseinifar, Seyed Mohsen (2016). Explaining the role of hidden structures in changes in the space organization of coastal cities (Case study: coastal city of Babol-sar). Ph.D. Thesis. [In Persian].
19. Imani Shamloo, Javad (2015) Explaining the spatial developments of Tehran metropolis from the perspective of oil political economy. Ph.D. Thesis. Tarbiat Modares University. art University. [In Persian].
20. Kazemian, Gholamreza (2003). Explaining the relationship between governance structure and urban power with space organization, trying to design a model, PhD thesis, Tarbiat Modares University. [In Persian].
21. Kazemian Gholamreza (2018) The favorable perspective of urban management on the horizon of 1404. Book: *New urban governance; Approaches, concepts, issues and challenges*. Tehran: Tisa: 62-51. [In Persian].
22. Kazemian, Gholamreza, and Faraj kordeh, Khedr (2011). *Sustainable Cities Administration*. Tehran: Parham Naghs Publications. [In Persian].
23. Latifi, Gholamreza; Azimi, Mitra; Dehghani, Sara. (2020). Identifying the official institutional factors of