

مدیریت یکپارچه شهری در ایران (با تأکید بر ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی شهرهای میانی)

دکتر اسماعیل دویران

عضو هیأت علمی دانشگاه فرهنگیان

دکتری برنامه ریزی شهری / دانشگاه تربیت مدرس تهران

سرشناسه	: دويران، اسماعيل، ۱۳۶۰
عنوان و نام پديدآور	: مديريت يکپارچه شهري در ايران: (با تاکيد بر ساماندهي سکونتگاه‌هاي غيررسمي شهرهاي مياني)/ اسماعيل دويران.
مشخصات نشر	: تهران: موسسه آموزشي تاليفي ارشدان، ۱۳۹۷.
مشخصات ظاهري	: ۲۶۷ ص: مصور، جدول.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۹۹۵-۲۲۵-۰
وضعيت فهرست نويسي	: فيپا
يادداشت	: Urban Integrated Management in Iran: (With Emphasis for Moderate Cities Arranging of Informal settlement ص.ع. به انگليسي):
يادداشت	: کتابنامه: ص. [۲۳۷] - ۲۵۸.
موضوع	: حومه‌نشيني و حاشيه‌نشيني - ايران
موضوع	: شهرها و شهرستان‌ها - ايران - توسعه
موضوع	: شهرها و شهرستان‌ها - ايران
موضوع	: توسعه پايدار شهري - ايران
رده بندي تنگه	: ۳۵۲HI الف/۱۳۹۷۹ ۵۹
رده بندي ديويي	: ۳۰۷/۷۶۰
شماره کتابشناسي ملي	: ۸۳۵۶۳۳۳



مؤسسه آموزشي تاليفي ارشدان

مديريت يکپارچه شهري - ايران

اسماعيل دويران

آموزشي تاليفي ارشدان

اول

اول ۱۳۹۷

www.irantypist.com

www.irantypist.com

۹۷۸-۶۰۰-۹۹۵-۲۲۵-۰

۱۰۰۰

www.arshadan.com

www.arshadan.net

۰۲۱۴۷۶۲۵۵

۲۰۰۰ تومان

■ نام کتاب:

■ تاليف:

■ ناشر:

■ ويرايش:

■ نوبت چاپ:

■ حروفچيني و صفحه آرايي:

■ طراح و گرافيست:

■ شابک:

■ شمارگان:

■ مرکز خريد آنلاين:

■ مرکز پخش و توزيع:

■ قيمت:

فهرست مطالب

♦ فصل اول: تئوری‌های مدیریت

- ۱-۱- مقدمه ۱
- ۲-۱- مفاهیم اولیه مدیریت ۲
- ۱-۲-۱- اداره ۳
- ۲-۲-۱- سازمان ۳
- ۳-۲-۱- ساختار و ساختار سازمانی ۴
- ۴-۲-۱- مدیریت ۵
- ۵-۲-۱- رهبری ۶
- ۳-۱- اداره امور، مدیریت و سیر تاریخی آن ۶
- ۱-۳-۱- تمدن دوران قدیم (باستان) ۷
- ۲-۳-۱- اداره امور و مدیریت در قرون وسطی ۱۰
- ۳-۳-۱- اداره امور و مدیریت در دوران آگاهی اداری ۱۲
- ۴-۳-۱- قرن ۱۹ و اوائل قرن ۲۰ ۱۳
- ۵-۳-۱- نیمه دوم قرن ۲۰ و قرن ۲۱ ۱۴
- ۴-۱- تئوری‌های مدیریت ۱۴
- ۱-۴-۱- تئوری‌های کلاسیک ۱۵
- ۱-۱-۴-۱- نظریه مدیریت علمی (تیلوریسم) ۱۵
- ۲-۱-۴-۱- نظریه بوروکراسی ۱۷
- ۲-۴-۱- تئوری‌های نئوکلاسیک و نظریه رفتار سازمانی ۲۲

- ۳-۴-۱- رویکرد سیستمی در مدیریت ۲۴
- ۴-۴-۱- نظریه اقتضایی در مدیریت ۲۵
- ۵-۴-۱- نظریه مدیریت نوین ۲۶
- ۱-۵-۴-۱- حکمروایی ۲۶
- ۲-۵-۴-۱- سرمایه اجتماعی سازمانی ۲۹
- ۳-۵-۴-۱- مدیریت استراتژیک ۳۱
- ۴-۵-۴-۱- هم افزایی و مدیریت یکپارچه ۳۵
- ۶-۴-۱- مختصات رویه‌ای و محتوایی مدیریت یکپارچه ۳۸
- ۱-۶-۲-۱- مختصات رویه‌ای مدیریت یکپارچه ۳۸
- ۱-۶-۲-۱- مختصات محتوایی مدیریت یکپارچه ۴۰

♦ فصل دوم: مبانی، مفاهیم و تعاریف مدیریت شهری و مدیریت یکپارچه شهری

- ۱-۲- مقدمه ۴۵
- ۲-۲- مفاهیم و تعاریف این فصل ۴۶
- ۳-۲- اداره امور شهر: سیر مدیریت شهری ۴۸
- ۱-۳-۲- دوران قدیم تا رنسانس ۴۹
- ۱-۱-۲-۳- دوران باستان ۴۹
- ۲-۳-۱-۲- مدیریت شهری در قرون وسطی ۵۳
- ۳-۱-۳-۲- مدیریت شهری در دوره رنسانس ۵۴
- ۲-۳-۲- مدیریت شهری از انقلاب صنعتی تا ۱۹۰۰ ۵۵
- ۳-۳-۲- تفکر سیستمی - ساختاری در مدیریت شهری (۱۹۵۰ به بعد) ۵۶
- ۴-۳-۲- رویکردهای نوین در مدیریت شهری ۵۷
- ۱-۴-۳-۲- حکمروایی شهری ۵۸
- ۲-۴-۳-۲- حکومت و حکمروایی شهری ۶۱
- ۳-۴-۳-۲- تکثرگرایی و جامعه مدنی ۶۴
- ۴-۴-۳-۲- شهروندی و مشارکت شهروندی ۶۵
- ۵-۴-۳-۲- سرمایه اجتماعی و نهادهای شهری ۷۱
- ۵-۳-۲- مدیریت یکپارچه شهری ۷۴
- ۱-۵-۳-۲- یکپارچگی درون سازمانی (نهادی) ۷۵
- ۲-۵-۳-۲- یکپارچگی بین نهادی (میان نهادهای شهری) ۷۶
- ۶-۳-۲- الگوهای مدیریت شهری ۸۰

۸۱	۲-۳-۱-۶-مدل شهردار قوی
۸۲	۲-۳-۶-۲-مدل رهبری جمعی
۸۲	۲-۳-۶-۳-مدل رهبری توسط کمیسیون
۸۳	۲-۳-۶-۴-مدل شورا-مدیر شهر
۸۴	۲-۳-۶-۵-مدل شهردار-و-شورا
۸۵	۲-۳-۶-۶-گردهمایی-نشست شهری بازو نماینده
۸۶	۲-۳-۷-ظرفیت سازی نهادی در مدیریت یکپارچه شهری
۸۹	۲-۳-۸-ویژگی های مدیریت یکپارچه شهری
۹۲	۲-۳-۹-تین مختصات رویه ای و محتوایی مدیریت یکپارچه شهری
۹۳	۲-۳-۱۰-مختصات رویه ای
۹۵	۲-۳-۹-۲-مختصات محتوا

♦ فصل سوم: مدیریت شهری در ایران

۹۹	۳-۱-مقدمه
۱۰۰	۳-۲-مدیریت شهری در ایران
۱۰۱	۳-۲-۱-مدیریت شهری در ایران قدیم (پارتان)
۱۰۴	۳-۲-۲-مدیریت شهری ایران در دوره اسلامی
۱۰۶	۳-۲-۳-مدیریت شهری ایران از دوران مشروط تا پهلوی اول
۱۰۹	۳-۲-۴-مدیریت شهری در دوره پهلوی
۱۰۹	۳-۲-۴-۱-مدیریت شهری دوره پهلوی اول (رضاخانی) ۱۳۰۰-۱۳۰۴
۱۱۱	۳-۲-۴-۲-مدیریت شهری در پهلوی دوم-۱۳۵۷-۱۳۲۰
۱۱۶	۳-۲-۵-مدیریت شهری بعد از انقلاب اسلامی
۱۱۸	۳-۲-۵-۱-سال های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۷ (دوران جنگ تحمیلی)
۱۱۹	۳-۲-۵-۲-مدیریت شهری بعد از جنگ (۱۳۶۸ تاکنون)
۱۲۱	۳-۲-۶-سطوح مدیریت شهری در ایران
۱۲۳	۳-۲-۷-مدیریت یکپارچه شهری در ایران
۱۲۶	۳-۲-۸-مختصات رویه ای و محتوایی مدیریت شهری کشور
۱۲۶	۳-۲-۸-۱-تبیین عناصر نظام مدیریت شهری ایران
۱۲۹	۳-۲-۸-۲-ابعاد محتوایی نظام مدیریت شهری ایران

♦ فصل چهارم: سکونتگاه های غیررسمی و الگوهای مداخله در جهان

۱۳۳	۴-۱-مقدمه
-----	-----------

- ۴-۲- لیبرالیسم، کارکرد گرایی و مدیریت مداخله در اسکان غیررسمی..... ۱۳۵
- ۴-۳- دیدگاه محافظه کاران و مدیریت مداخله..... ۱۳۷
- ۴-۴- اقتصاد سیاسی و مدیریت مداخله در اسکان غیررسمی..... ۱۳۸
- ۴-۵- نگرش نئولیبرال و مدیریت مداخله در اسکان غیررسمی..... ۱۴۰
- ۴-۶- نگرش اجتماع گرایی و مدیریت مداخله در اسکان غیررسمی..... ۱۴۲
- ۴-۷- رویکرد توانمندسازی..... ۱۴۴
- ۴-۸- حکمروایی شهری و مدیریت یکپارچه مداخله در اسکان غیررسمی..... ۱۴۷
- ۴-۹- جمع بندی رویکردها..... ۱۵۲
- ۴-۱۰- تجربیات جهانی شیوه مدیریت و مداخله در سکونتگاه‌های غیررسمی..... ۱۵۳
- ۴-۱۱- ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در ترکیه..... ۱۵۳
- ۴-۱۰-۲- تجربه ویلا الوادور پرو در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی..... ۱۵۵
- ۴-۱۰-۳- تجربه بنغازی - نوسازی اسکان غیررسمی در کنیا (مومباسای)..... ۱۵۶
- ۴-۱۰-۴- تجربه بوری - نوسازی اسکان غیررسمی در اندونزی (کامپونگ ها)..... ۱۵۸
- ♦ فصل پنجم: سکونتگاه‌های غیررسمی و الگوهای مداخله در ایران

- ۵-۱- مقدمه..... ۱۶۱
- ۵-۲- گونه شناسی اسکان غیررسمی در ایران..... ۱۶۴
- ۵-۳- مدیریت مداخله سکونتگاه‌های غیررسمی ایران..... ۱۶۶
- ۵-۳-۱- مدیریت شهری دوره پهلوی در مواجهه با اسکان غیررسمی (قبل از انقلاب)..... ۱۶۶
- ۵-۳-۲- مدیریت مداخله در بافت‌های غیررسمی بعد از انقلاب اسلامی..... ۱۶۸
- ۵-۳-۲-۱- اوایل انقلاب تا سال ۱۳۶۷..... ۱۶۹
- ۵-۳-۲-۲- برنامه اول و دوم توسعه- دولت سازندگی..... ۱۷۱
- ۵-۳-۳- مدیریت مداخله و دولت اصلاحات و سیاست توانمند سازی..... ۱۷۳
- ۵-۳-۲-۴- مدیریت مداخله و دولت عدالت - ادامه سیاست توانمندسازی (۱۳۸۴-۱۳۹۰)..... ۱۷۷
- ۵-۳-۲-۵- مدیریت مداخله و دولت اعتدال، شکل گیری الگوی بازآفرینی شهری..... ۱۸۳
- ۵-۴- آسیب شناسی مدیریت مداخله در مواجهه با سکونتگاه‌های غیررسمی..... ۱۸۵
- ۵-۴-۱- آسیب شناسی طرح‌های مداخله (تهیه، تصویب و اجرا)..... ۱۸۶
- ۵-۴-۲- چالش حضور و مشارکت مردم..... ۱۹۰
- ۵-۴-۳- چالش هم افزایی مدیریت شهری..... ۱۹۲

♦ فصل ششم: شهرهای میانی، مدیریت شهری شهرهای میانی و سکونتگاه‌های

غیررسمی

- ۱-۶- مقدمه ۱۹۵
- ۲-۶- تئوری شهرهای میانی ۱۹۶
- ۳-۶- کارکرد شهرهای میانی در توسعه ۱۹۹
- ۴-۶- مدیریت شهری شهرهای میانی ایران ۲۰۳
- ۵-۶- بررسی تطبیقی مدیریت شهرهای میانی و شهرهای کوچک و کلانشهرها ۲۰۷
- ۶-۶- سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرهای میانی و کلانشهرها ۲۱۱
- ۷-۶- مدیریت داخل در شهرهای میانی در مواجهه با اسکان غیررسمی ۲۱۳
- ۸-۶- چالش مدیریت مداخله در شهرهای میانی ۲۱۴
- ۹-۶- مختصات رویه‌ها و محتوای مدیریت مداخله در سکونتگاه‌های غیررسمی شهرهای میانی ۲۱۶
- ۱-۹-۶- مختصات رویه‌ای ۲۱۶
- ۲-۹-۶- ابعاد محتوایی ۲۱۷
- ۱۰-۶- آسیب شناسی مدیریت مداخله در شهرهای میانی ۲۱۸
- ۱۱-۶- نتیجه گیری و جمع بندی مطالب ۲۲۰
- ♦ منابع و مآخذ ۲۲۹

بنام پروردگار جهان

پیشگفتار

در هزاره سوم فقر و توزیع ناعادلانه درآمد و ثروت به عنوان یکی از مهم‌ترین معضلات بشر به شمار می‌رود و بسیاری از دولت‌های ملی و نهادهای بین‌المللی را به چالش فراخوانده است. هرچند سران بسیاری از نهادهای بین‌المللی از جمله سازمان ملل متحد، طی دهه‌های گذشته، نگران و دغدغه‌های خود را نسبت به موضوع فقر و تبعات ناشی از این پدیده از جمله تخریب آینده محیط زیست را در نشست‌ها و کنفرانس‌های متعدد ابراز نموده و حتی تعهداتی را برای مبارزه با این پدیده متقبل شده‌اند، با این وجود نه تنها این پدیده در بسیاری از کشورها خصوصاً کشورهای در حال توسعه، کاهش نیافته بلکه در بسیاری از کشورهای جهان بیشتر نیز شده است. چهره این فقر در جامعه شهری در بافت‌هایی نمود پیدا می‌کند که خود فقر به تنهایی با ماهیت توسعه پایدار ندارد. اسکان غیررسمی نمود بارزی از فقر در مقیاس‌های مختلف جغرافیایی از جمله مقیاس شهری است. شهرنشینی بدون توقف قرن حاضر نه تنها اهمیت و توجه به فقر شهری و بافت‌های فقیر را افزون‌تر نموده است بلکه توجه به مسائل و محتوایی مدیریتی برخورد با بافت‌های فقیر و فقر شهری ساکن در آن را نیز بعنوان ضرورت اساسی دانسته است. در حال حاضر بر اساس آخرین آمار جمعیت جهان در اوایل سال ۲۰۱۶ از مرز ۴٫۷ میلیارد نفر گذشته و پیش‌بینی‌ها حکایت از این دارد که تا سال ۲۰۵۰ این میزان به ۹٫۳ میلیارد نفر برسد. این در حالی است که جمعیت شهری جهان به تناسب همین افزایش باشدت زیاد در حال گسترش بوده که این گسترش در کشورهای در حال توسعه شتاب بیشتری را دارا می‌باشد. طبق آمار سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۴ بیش از ۵۴ درصد جمعیت جهان (بیش از ۵٫۳ میلیارد نفر) در نقاط شهری سکنی گزیده‌اند که این رقم در سال ۲۰۵۰ به ۳٫۶ میلیارد نفر خواهد رسید. در کشورهای در حال توسعه آمار به مراتب رقم بسیار بالایی را نشان می‌دهد بطوریکه در سال‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ و ۲۰۱۴ میزان شهر

نشینی این کشورها به ترتیب به ۳۷ و ۴۵ و ۴۸ درصد رسیده و پیش بینی بر این است که در سال ۲۰۲۶ به ترتیب بالغ بر ۶۱ درصد خواهد رسید. بنابراین، شهرنشینی بطور عام در جهان و بطور خاص در کشورهای در حال توسعه به سرعت در حال گسترش است به گونه‌ای که، بین ۲۱ شهر با جمعیت بیش از ده میلیون نفر، ۱۲ شهر در کشورهای در حال توسعه قرار دارند.^۱ این رشد جمعیت و شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه بدلیل ناهمگونی و ایجاد مشکلات و مسائل مختلف شهری دل مشغولی بسیاری از نخبگان و صاحب‌نظران حوزه‌های مختلف شهری نسبت به مسائل و پیامدهای ناشی از توسعه شهر و شهرنشینی را موجب شده است. در این کشورها رشد شتابان شهرنشینی، الگویی نامتوازن داشته که به افزایش سهم شهرهای میلیونی انجامیده است و همسو با ایجاد مخاطرات شدید اکولوژیک و زیست‌محیطی، موجب کاهش توان دولت‌ها در پاسخگویی به نیازهای اساسی شهروندان به فراموشی سپرده شدن اجتماعات محلی و بحران‌های اقتصادی - اجتماعی بروز مسائل حاشیه نشینی، افزایش فقر، بیگانگی شهروندان و بسیاری از مسائل دیگر شده که در واقع هشداری بر ناپایداری و عدم تعادل شهرهای کشورهای در حال توسعه است. در واقع این رشد شتابان، که همراه با مهاجرت اجباری و بعضاً اختیاری جامعه روستایی به شهرها، ضعف نظام برنامه ریزی و مدیریت شهری در خدمات رسانی به آنها بوده موجب انتقال فقر از جامعه روستایی به شهر و شهری شدن فقر با ظواهر مختلفی مانند کارتن خوابی، اسکان غیررسمی، اتاق نشینی، آلونک نشینی، حلبی آباد نشینی، زاغه نشینی و غیره سبب ساز شده است (chamber, 1989) اگرچه شهرنشینی امری اجتناب ناپذیر بوده و شواهد حکایت از رشد شهرنشینی و شهری شدن جوامع در سال‌های آتی است اما مساله رشد جمعیت و شهرنشینی نیست چرا که افزایش جمعیت روندی تکاملی و رشد شهرها و شهرنشینی امری اجتناب ناپذیر در شهرهای جهان، بویژه در کشورهای در حال توسعه می‌باشد. آنچه مساله اساسی است بروز مسائل و مشکلات متعدد شهری نظیر کمبود مسکن، نارسایی زیرساخت‌ها (آب، فاضلاب، حمل و نقل و نظایر آن) افزایش تصاعدی قیمت زمین و تغییر ساختار هزینه‌ها، ایجاد و رشد سکونتگاه‌های نابسامان، آلودگی و تخریب محیط زیست، بروز مسائل مختلف اجتماعی

و غیره است که چالش‌ها و مشکلاتی را برای مدیران و برنامه‌ریزان شهری بوجود آورده و موجب خارج شدن نظام شهری از توازن و توسعه پایدار گشته است.

همانطور که گفته شد واقعیت نظام شهرنشینی کشورهای در حال توسعه ادامه و گسترش روند شهرنشینی است. چرا که آمار و ارقام نشان می‌دهد که تحولات جمعیتی جهان و نظام استقرار انسان دائماً در حال گذر فزاینده به شهری شدن می‌باشد. اما آنچه واقعیت تلخ زندگی شهری کشورهای در حال توسعه است پدید آمدن شیوه از سکونت با نام متداول اسکان غیررسمی است. اسکان گزینی که نه ناشی از گسترش تعداد و مقدار شهر و جمعیت شهر، بلکه ناشی از توسعه نیافتگی و ضعف نظام برنامه ریزی منطقه‌ای است که تخلیه و تری سازی پیرامون به سمت مراکز شهری قطبی شده کلانشهری و شهرهای میانی را منجر می‌شود. این امر انتقال فقر از مبداء فراموش شده (روستا) به مقصدی مورد توجه (شهر) را بازگو می‌کند. به تمرکز خدمات مختلف در آنجا روی داده است. ضعف نظام برنامه ریزی بویژه برنامه ریزی منطقه‌ای و تمرکز امکانات در نقاط شهری کشورهای در حال توسعه سبب هجوم گزیده جمعیت به تنگ آمده از محیط روستا و حرکت به سمت شهرها شده و ضعف و دربرندگی نظام مدیریت شهری در پاسخگویی به جمعیت وارده ابعاد مساله را گسترده‌تر و در نتیجه پیدایش کلونی‌های فقر در شکل اسکان غیررسمی شده است.

براساس مطالعات عمیق و روشنگر پژوهشگران عرصه مدیریت شهری، از شهرنشینی فراگیر و در حال رشد بویژه در کشورهای در حال توسعه غربی نیست و از طرف دیگر این رشد همراه با ناپایداری‌هایی است. گزارشات این ناپایداری‌ها، خصوصاً از بعد زیست محیطی، اقتصادی، اجتماعی و کالبدی نگران کننده است. پس از نقش فزاینده شهرنشینی فراگیر بودن روند رو به رشد شهر، برای اثرات بازدارنده و کاهش این نوع از سکونت‌گزینی بایستی چاره‌اندیشی شود (جاکرمی، ۱۳۸۷) تا حدود سال‌های ۱۹۷۰ تأکید اصلی مدیریت‌ها در شهرهای در حال توسعه برای حل مساله عمدتاً مبتنی بر راه حل‌های سخت‌افزارانه و مبتنی بر رویکردهای از بالا به پایین، متمرکز، اقتصادی و کالبدی بود که نهایت ادامه این روند، پاسخگو به مسائل شهرسازی و به طور کلی شهرنشینی نبوده و روز به روز مسائل شهری (چون اسکان غیر رسمی) را افزون‌تر می‌کرد (شیعه، ۱۳۸۲) از دهه ۱۹۷۰ به بعد شیوه مداخله و مدیریت در اینگونه مناطق تغییر یافته و بجای اقدامات مقطعی کالبد محور، اجماع بر سر شیوه‌های مدیریت شهری نوین و مداخله

یکپارچه و سیستمی بوده و پاسخ به ناپایداری‌های شهری در ارتقاء کیفیت شیوه مدیریت شهری جستجو می‌شود. (مهدیزاده، ۱۳۸۵) بطوریکه با انتقاد به نظام مدیریت شهری متمرکز که در آن تمرکز امور، عدم دسترسی بهنگام به مقامات تصمیم گیرنده، دیوان سالاری و بوروکراسی و همچنین تشریفات و مقررات دست و پاگیر سازمانی، عدم یا ضعف مشارکت پذیری و غیره موجبات کندی مداخله را فراهم آورده و نه تنها در حل مسئله ناموفق بوده بلکه بجای کاهش و کنترل آن، مسئله همچنان گسترش می‌یافت، این احساس پیش آمد که حل مسائل شهری بطور عام و مسئله اسکان غیررسمی بطور خاص در گرو تغییر و اصلاح نظام برنامه ریزی و مدیریت شهری است. این امر باعث شد که رویکردی جدید از مدیریت شهری (مدیریت نامتمرکز و مشارکتی) وارد عرصه برنامه ریزی شود که در آن با وادار کردن برخی از اختیارات به مدیریت محلی، استفاده از پتانسیل‌ها و ظرفیتهای بومی محل، درگیر کردن مردم و ساکنین بافت در بهبود وضعیت زیست خود، توسعه نهادهای محلی و سازمان‌های مردم نهاد و غیره مداخلات را هدفمند و در عین حال پایدار بسازد. این نوع از مدیریت محلی مساله اسکان غیررسمی را با تاکید بر حکمروایی خوب شهری با پارمترهایی همچون مشارکتی، شفافیت، مشارکت طلبی، حق اظهار نظر همگانی، انصاف، دانایی محوری و غیره مشخص می‌داند (Chakrabart, 2001)

یکی از مؤلفه‌های مهم این نوع از مدیریت شهری یکپارچگی در عرصه سیاست گذاری، تصمیم سازی، اجرا و نظارت با شراکت بخش های مختلف مدیریتی است. در این راستا دیدگاه‌های مختلفی در جهت پیاده سازی مدیریت نوین مانند یکپارچه شهری در نظام مدیریت و برنامه ریزی شهری طراحی شده است دیدگاه‌هایی که روند تکاملی خود از اجتماع گرایی (حل مساله اسکان غیررسمی با توسعه اجتماعات محلی، انجمن‌ها و گروه های مدنی) آغاز و با دیدگاه شبکه (ایجاد و توسعه شبکه‌هایی از پتانسیل‌های درون و بیرون گروهی با مدیریت محلی) و دیدگاه نهادی (افزایش کارایی و اثربخشی نهادها و ادارات رسمی و غیررسمی) به دیدگاه هم افزایی (همگرایی و تشریم مساعی ذینفعان و ذینفوذان) ختم می‌شود (غمامی، ۱۳۸۲).

کشور ایران بعنوان یکی از کشورهای در حال توسعه همواره با رشد شتابان جمعیت شهرنشین بویژه بعد از اصلاحات اراضی مواجه بوده است. رشدی شتابان که ناشی شده از توسعه نابرابر در ابعاد مختلف جغرافیایی و فراموشی توسعه در مبدأ، و ضعف نظام برنامه ریزی منطقه‌ای و تمرکز رشد در مقصد. مقصد در اینجا شهری است قطبی شده که دارای

عملکرد ملی (کلانشهر) یا منطقه‌ای (شهر میانی) بوده و بدلیل جذب منابع یا تخصیص منابع توسعه، کشش جمعیتی پیرامون را به سوی خود سبب ساز شده و با توجه به ظرفیت و توان پایین خود، جمعیت وارده را در گوشه‌ای غیررسمی آنهم با فشار و تهدید تخریب اسکان می‌دهد.

در حال حاضر براساس سرشماری ۱۳۹۵ نزدیک به ۷۴ درصد از جمعیت کشور در بیش از ۱۳۳۰ نقطه شهری اقامت داشته که در مقایسه با سال ۱۳۳۵ (اولین سرشماری کشور) ۴۳ درصد بر جمعیت شهری و بیش از ۵۰۰ درصد بر تعداد شهرها (از ۱۹۹ شهر به ۱۳۳۰ شهر) افزوده شده است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵). آمارها نشان از مهاجرت روستا-شهری بویژه از دهه ۴۰ به بعد است که درست در همین دهه شاهد شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی و گسترش آن ابتدا بطور ملموس در کلانشهرها و در فاصله کوتاهی توسعه و گسترش این سکونتگاه‌ها در شهرهای میانی می‌باشیم.

با توصیف نحوه ایجاد و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی باید گفت که مدیریت شهری کشور علیرغم اقدام در جهت کنترل این سکونتگاه‌ها بویژه در دهه ۷۰ و ۸۰ (م.ش) با روش‌های مختلفی چون تخریب و پاک‌سازی بلدزری (چون تخریب محله چم کرمانشاه یا تخریب خاک سفید تهران) و نتیجتاً ساماندهی و توانمندسازی هنوز در کنترل رشد و بهبود وضعیت این سکونتگاه‌ها کارآمدی لازم را نداشته و همچنان بر ابعاد مساله افزوده می‌شود. بعنوان مثال در طول سال‌های گذشته سازمان‌های بین‌المللی خصوصاً بانک جهانی طرح‌هایی جهت بهبود وضعیت سکونت‌گاه‌های غیررسمی در کشورهای در حال توسعه به مورد اجرا گذاشتند که نهایت آن بوجود آمدن راهبردهای نهادسازی، ظرفیت‌سازی و توانمندسازی با رهیافت مشارکت مردمی در دهه ۱۳۸۰ می‌باشد (غمامی، ۱۳۸۶). کشور ایران نیز با دارا بودن حجم زیادی از بافت‌های سکونت‌ناهنای غیررسمی، از سال ۱۳۷۸ با شروع اقدامات خود در محله ملاشیه اهواز و متعاقب آن سایر شهرها با مشارکت بانک جهانی اقدام به آغاز مطالعات به منظور توانمند نمودن این سکونت‌گاه‌ها نمود و در سال ۱۳۸۲ با تصویب سند توانمندسازی سکونت‌گاه‌های غیررسمی توسط دولت، عملاً با رویکردی جدید به مسئله سکونت‌گاه‌های غیررسمی نگریده شد ولی با گذشت بیش از ۱۵ سال از شروع طرح‌های توانمندسازی، محلات همان محلات فقر زده و اسکان غیررسمی با همان شدت در حال افزایش است.

آنچه در این بین مهم می‌باشد در درجه اول نقش مدیریت شهری در ایجاد و توسعه سکونتگاه‌های غیررسمی در شرایط حاضر و در درجه دوم نقش آن در فرایند تهیه، اجرای طرح‌های مزبور است. شواهد نشان می‌دهد که اولاً مدیریت شهری در کنترل و جلوگیری از رشد این سکونتگاه‌ها موفقیت چندانی کسب نکرده و روز به روز بر ابعاد مساله افزوده می‌شود. دوماً با وجود تشکیل ستاد توانمند سازی در سطوح مختلف ملی، استانی و شهرستانی جهت اقدام هماهنگ مداخله و علیرغم تشریح نحوه اجرای طرح‌های ساماندهی و توانمندسازی در شرح خدمات، بدلیل ضعف مدیریت شهری و نبود مدیریت یکپارچه اجرای آن در مرحله عمل بامشکلات بسیاری همچون زمان بر بودن طرح‌ها، مغایرت با طرح‌های شهرسازی، عدم درک درست از ماهیت طرح‌های توانمند سازی، تأمین منابع مالی، مشغول نبودن وظایف نهادها، ضعف تسهیلات و مشارکت‌های مردمی، ضعف نهادهای محلی و غیره مواجهه می‌باشد که دلیل آن رami توان در ضعف مدیریت شهری در موارد متعددی از جمله ضعف در ایجاد هم افزایی، عملکرد بخشی مدیریت‌های مختلف شهری، نبود نهادهای محلی و مدنی، سیستم متمرکز از بالا به پایین، فن گرایی طرح‌های محلات شهری و منحصر شدن یا غالب شدن طرح‌های شهری به طرح‌های تفصیلی و جامع‌الدرج و محور و ناآشنایی مدیریت شهری با طرح‌های ساماندهی و توانمندسازی، ضعف در تعریف سازوکارهای اجرایی مشخص و کارآمد و چگونگی اجرای طرح‌های مربوطه، وابستگی نهادهای مدیریت شهری در مقیاس شهری (بویژه شهرداری، مسکن و شهرسازی و غیره) به نهادهای ملی، نبود ترتیبات سازمانی و نهادی مشخص و منظم و در کلیت ضعف یکپارچه مدیریت جستجو کرد. درحالیکه مدیریت شهری کارآمد و پایدار بایستی برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، هدایت، ساماندهی، نظارت و هماهنگی شهر را بهینه کرده و با ایجاد هم افزایی و توسعه ظرفیت نهادی در میان نهادهای شهری (دولتی، عمومی، خصوصی و مردمی) اقدامات یکپارچه را انجام دهد.

کتاب حاضر به ماهیت مساله مدیریت شهری در مواجهه با اسکان غیررسمی پرداخته و سعی در ارائه الگوی مناسب مدیریت شهری در مواجهه با این سکونتگاه‌ها است. نوشتار حاضر در ۶ فصل تدوین شده است. با توجه به اینکه هدف اساسی کتاب درک و شناخت درست از ماهیت و ابعاد مدیریت یکپارچه شهری و الگوسازی رویکرد مناسب این رویکرد در ساماندهی اسکان غیررسمی است. لذا نیاز به بررسی رویکردهای مدیریتی بصورت

روندی و فرایندی احساس می‌شد تا دانسته و درک شود که چرا تغییر و اصلاح الگوی فعلی مدیریت شهری ضروری می‌باشد. از این رو سعی بر این بوده است که مطالب پیوسته و مرتبط با هم تبیین شود. در فصل اول اقدام به تشریح و تبیین رویکردهای مدیریت در مقیاس عمومی بصورت خطی و پارادایمی شده است. در فصل دوم با الهام از بخش اول به تشریح عناصر و تئوری‌های مدیریت شهری پرداخته شده و الگوی مدیریت شهری در قالب نظام حکمروایی شهری مورد تبیین قرار گرفته است. در فصل سوم به بررسی نظام برنامه ریزی و مدیریت شهری ایران و جایگاه مدیریت نوین شهری در این نظام پرداخته شده و موانع و چالش‌های مربوط به پیاده سازی این رویکرد توصیف شده است. در فصل چهارم به الگوهای مداخله در سکونتگاه‌های غیررسمی که منشعب از تئوری‌های مدیریتی می‌باشد پرداخته شده و ضمن تشریح و تبیین رویکردهای مدیریتی در مواجهه با اسکان غیررسمی، رویکرد توانمندسازی بعنوان رویکرد مطرح در ساماندهی مورد تبیین قرار گرفته است. در فصل پنجم شناخت ابعاد و ماهیت اسکان غیررسمی در ایران و رویکردهای مداخله در دو سطحی مختلف (از دوره پهلوی تا حال حاضر) مورد بررسی قرار گرفته است. و بالاخره در فصل آخر (ششم) مفهوم شهرهای میانی، تئوری مرتبط با آن، جایگاه آن در نظام مدیریت شهری ایران، تفاوت مدیریت این شهرها با سایر انواع شهر (کلانشهر و شهرهای کوچک) و ماهیت اسکان غیررسمی در این شهرها و رویکردهای مداخله در آن پرداخته شده و با تبیین موارد مورد نظر الگوی سیاستی مناسب برای مدیریت یکپارچه شهری تبیین شده است.

آنچه در این کتاب آمده است حاصل تجربیات چندین ساله کار نگارنده در بافت‌های اسکان غیررسمی شهرهای کشور و راهنمایی اساتید و دوستان بسیاری عزیز بوده است که همواره مشوق و راهنمای بنده در کشف ناشناخته‌های علم بود. است جای دارد از اساتیدی نام برد که در تدوین این کتاب بنده را از راهنمایی‌های بی دریغشان بی بهره نساخته‌اند. از جناب آقای دکتر غلامرضا کاظمیان استاد مدیریت شهری دانشگاه علامه طباطبائی، دکتر ابولفضل مشکینی، دکتر عبدالرضا رکن الدین افتخاری اساتید دانشگاه تربیت مدرس تهران، کمال تشکر را داشته باشم که همواره زحمات بنده بر دوش ایشان بوده و خواهد بود. همچنین جای داری از اساتید گرانقدر خود در دانشگاه شهید بهشتی سرکار خانم دکتر زهره فنی، سرکار خانم دکتر جمیله توکلی نیا و جناب آقای دکتر مظفر صرافی کمال تشکر را داشته باشم.