



# مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی ره یافتگان


سال نوزدهم، شماره ۷۲، پاییز ۱۴۰۴

صفحه ۲۹ تا ۵۶

## نارسایی‌های سیاستگذاری مدیریت شهری در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران

جواد سیفی  گروه علوم سیاسی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران

ماشاءالله حیدرپور  \* دانشیار، روابط بین‌الملل، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران

رضا پریزاد طاسرائی  استاد مدعو، دانشیار، گروه علوم سیاسی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران

### چکیده

هدف این پژوهش، تحلیل نارسایی‌های سیاستگذاری مدیریت شهری در جمهوری اسلامی ایران با تمرکز بر اسناد بالادستی رسمی است. سؤال اصلی پژوهش آن است که ضعف‌ها و چالش‌های اصلی سیاستگذاری در حوزه مدیریت شهری ایران چیست و چگونه می‌توان آنها را شناسایی و تحلیل کرد؟ فرضیه پژوهش بر این اصل استوار است که اسناد بالادستی به دلیل تمرکزگرایی، نبود هماهنگی نهادی، سلطه گفتمان کالبدی، فقدان ارزیابی، تعریف محدود کارکردهای شهری و تعارضات درونی، دارای نارسایی‌های ساختاری در سیاستگذاری شهری هستند. روش تحقیق تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار است و چارچوب نظری تحقیق نیز متکی بر نظریه سیستم‌های پیچیده و تحلیل سیاستگذاری مبتنی بر اسناد است. جامعه آماری پژوهش شامل ده سند بالادستی حوزه شهری است که با نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شده‌اند. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که ساختار سیاستگذاری شهری در ایران از انسجام، شفافیت مفهومی و پویایی نهادی لازم برخوردار نیست و نیازمند بازسازی بنیادین در سطوح مفهومی، نهادی و اجرایی است. در پایان، راهکارهایی مانند تدوین استراتژی ملی شهری، بازتعریف نقش شهرداری‌ها، و ایجاد نظام ارزیابی سیاست‌های شهری پیشنهاد می‌شود.

**کلیدواژه:** سیاستگذاری شهری، اسناد بالادستی، نارسایی نهادی، تمرکزگرایی، مدیریت شهری.

\* نویسنده مسئول: mashallah.heidarpour@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۶/۲۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۳/۱۷



The Islamic Revolution Approach Quarterly

Vol. 19, No.72, Fall 2025, P 29-56

rahyaftjournal.ir

## Policy Failures of Urban Governance in Iran: An Analysis of Upper-Level Policy Documents

Javad Seyfi 

Department of Political Science, Qom Branch, Islamic Azad University, Qom, Iran

Mashallah Heydarpoor 

Associate Professor, International Relations, Qom Branch, Islamic Azad University, Qom, Iran

Reza Parizad Taserai 

Visiting Professor, Associate Professor, Department of Political Science, Qom Branch, Islamic Azad University, Qom, Iran

### Abstract

This study analyzes the structural failures of urban governance policy-making in the Islamic Republic of Iran with a focus on official upper-level policy documents. The main research question examines what the key weaknesses of urban policy-making in Iran are and how they can be identified through document-based analysis. The study hypothesizes that excessive centralization, institutional fragmentation, dominance of physical-oriented development discourse, lack of evaluation mechanisms, limited definition of urban functions, and internal policy contradictions have produced persistent policy failures. The research employs a directed

---

\* Corresponding Author: mashallah.heidarpoor@gmail.com

**How to Cite:** Seyfi, J., Heydarpoor, M., Heydarpoor, R. (2025). Policy Failures of Urban Governance in Iran: An Analysis of Upper-Level Policy Documents, *The Islamic Revolution Approach Quarterly*, 19(72), 29-56

Date Received: 7 August 2025    Date Accepted: 18 September 2025

qualitative content analysis method grounded in complexity systems theory and document-based policy analysis. Ten major national policy documents related to urban management were selected through purposive sampling. The findings reveal that Iran's urban policy framework lacks institutional coherence, conceptual clarity, and adaptive capacity, indicating the need for fundamental restructuring at conceptual, institutional, and operational levels.

**Keywords** : Urban policy-making; Urban governance; Upper-level policy documents; Institutional failure; Centralization; Complexity systems; Qualitative content analysis

### **Introduction**

Urban areas represent the most complex form of human settlement, functioning not only as physical spaces but also as arenas of political decision-making, social interaction, and economic production. In contemporary governance debates, urban management is no longer perceived merely as a technical or service-oriented activity, but rather as a core component of national governance systems. Effective urban policy-making requires multi-level coordination, institutional flexibility, and adaptive mechanisms capable of responding to social, environmental, and economic complexity. In Iran, despite the existence of numerous upper-level policy documents governing urban affairs, urban management continues to suffer from fragmentation, inefficiency, and limited responsiveness. This study seeks to identify and analyze the structural policy failures embedded within these documents.

### **Materials and Methods**

The research adopts a qualitative, applied, and analytical design. The primary methodological approach is directed qualitative content analysis, as developed by Hsieh and Shannon, which allows theoretical concepts to guide the coding process while remaining open to emergent themes from the data. The theoretical framework integrates complexity systems theory and structural functionalism in policy analysis. Complexity theory conceptualizes cities as dynamic, non-linear systems characterized by interdependence, feedback loops, and emergent outcomes, while structural functionalism highlights the roles and functions of institutions within governance systems. The empirical material consists of ten major upper-level policy documents related to urban management in Iran, including national development plans, urban policy guidelines, spatial

planning documents, and key legal frameworks governing municipalities and city councils. These documents were selected through purposive sampling based on their legal authority, policy relevance, and scope of influence. Units of analysis included policy objectives, institutional roles, coordination mechanisms, evaluation provisions, and governance discourse. Coding was conducted through a combination of pre-defined theoretical categories and inductively derived sub-themes, followed by thematic aggregation.

### **Discussion**

The analysis reveals multiple layers of policy failure within Iran's urban governance framework. First, excessive centralization of authority limits the strategic autonomy of municipalities and city councils, reducing their capacity to respond to local needs. Despite rhetorical support for decentralization, upper-level documents fail to specify enforceable mechanisms for power delegation. Second, institutional coordination remains weak, as policy documents lack clear frameworks for horizontal and vertical collaboration among governmental bodies, resulting in overlapping responsibilities and administrative inefficiency.

Third, the dominant discourse of urban development remains largely physical and infrastructure-oriented, marginalizing social, cultural, environmental, and participatory dimensions of urban life. Concepts such as social justice, urban resilience, and citizen participation appear inconsistently and without operational clarity. Fourth, the absence of systematic policy evaluation and feedback mechanisms prevents institutional learning. Most documents articulate long-term objectives without defining measurable indicators, monitoring bodies, or revision cycles.

Fifth, urban functions are narrowly defined, reducing municipalities to service providers rather than comprehensive governance institutions responsible for social welfare, cultural development, and economic innovation. Finally, internal contradictions among policy documents undermine strategic coherence, as competing mandates regarding decentralization, financial autonomy, and administrative control coexist without reconciliation. From a complexity perspective, these failures reflect a governance system unable to manage interdependencies, adapt to environmental feedback, or support self-organization at the local level.

### **Conclusion**

The study concludes that urban policy-making in Iran suffers from deep

structural and conceptual deficiencies rooted in centralized governance, fragmented institutional design, and outdated development paradigms. Upper-level policy documents, rather than enabling adaptive urban governance, reproduce rigidity and policy incoherence. Addressing these failures requires a fundamental shift toward a national urban strategy grounded in multi-level governance, institutional coordination, participatory policy design, and continuous evaluation. Without such transformation, urban governance in Iran will remain ill-equipped to address the complex challenges of contemporary urbanization.

## مقدمه

در دنیای امروز، شهرها بعنوان پیچیده‌ترین شکل تجمع انسانی، نقشی فراتر از سکونت‌گاه یا مرکز خدمات ایفا می‌کنند؛ آنها به عرصه‌ای برای تصمیم‌سازی، تعاملات اقتصادی و اجتماعی، و بروز بحرانها و فرصت‌ها بدل شده‌اند. در چنین بستر پیچیده‌ای، مدیریت شهری دیگر تنها نهاد خدماتی و اجرایی نیست، بلکه بخشی از ساختار کلان حکمرانی و توسعه پایدار است که به سیاستگذاری‌های چندلایه و متداخل نیاز دارد. از این‌رو، مفهوم سیاستگذاری شهری به یکی از دغدغه‌های اساسی دولت‌ها، سازمانهای بین‌المللی و نهادهای پژوهشی تبدیل شده است. در ایران نیز مدیریت شهری همواره در کانون مباحث توسعه و نوسازی قرار داشته، اما بیش از آنکه در قالب حکمرانی مشارکتی، تاب‌آور و چندسطحی بازتعریف شود، عمدتاً در چارچوبی متمرکز، وظیفه‌محور و مهندسی‌گرا شکل گرفته است. با وجود تولید اسناد بالادستی متعددی نظیر قانون برنامه‌های توسعه، سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، سیاستهای کلی نظام در امور شهری، سند ملی آمایش سرزمین، و طرح جامع مدیریت شهری، همچنان شاهد ناهماهنگی مفهومی، ساختاری و نهادی در فرآیند سیاستگذاری حوزه شهری هستیم. این اسناد، به‌رغم حجم انبوه و گستردگی اهداف، در بسیاری موارد فاقد انسجام راهبردی، هماهنگی اجرایی، و رویکردی جامع‌نگر در مواجهه با چالش‌های پیچیده شهری هستند. از جمله معضلات پررنگ در اسناد مورد نظر می‌توان به تمرکزگرایی مفرط و تضعیف اختیارات نهادهای محلی، ناهماهنگی نهادهای اجرایی، تعارض میان اسناد، فقدان نظام ارزیابی سیاست‌ها، و سلطه‌گفتمان عمرانی و کالبدی بر سایر ابعاد توسعه شهری اشاره کرد. این وضعیت، سیاستگذاری شهری را در ایران به روندی منفعل، تکه‌تکه و گاه متعارض بدل کرده است. با توجه به این کاستی‌ها، ضرورت دارد تا سیاستگذاری مدیریت شهری نه تنها در عمل، بلکه در سطح اسناد سیاستی نیز مورد تحلیل، ارزیابی و بازنگری قرار گیرد. بر این اساس، مسئله محوری پژوهش حاضر این است که نارسایی‌های سیاستگذاری مدیریت شهری در جمهوری اسلامی ایران، همان‌طور که در اسناد بالادستی انعکاس یافته‌اند، کدام‌اند و چگونه می‌توان آنها را از منظر مفهومی، ساختاری و نهادی تحلیل نمود؟

## ۲- پیشینه تحقیق

قادری و همکاران (۱۴۰۰) می‌نویسند سیاستگذاری فرهنگی شهری مفهومی میان‌رشته‌ای است که در تقاطع سیاستگذاری عمومی، جامعه‌شناسی و مطالعات شهری قرار دارد. این مفهوم در منابع علمی کمتر به‌صورت مستقل بررسی شده، در حالی که شهرداری‌ها، به‌ویژه در تهران، بطور فعال در حوزه فرهنگ سیاستگذاری و برنامه‌ریزی می‌کنند. نبود تعریف دقیق از این

مفهوم باعث ابهام در شناسایی سیاست‌های فرهنگی شهری شده است. این پژوهش با روش اسنادی و تحلیل مضمون و بر پایه تکنیک کدگذاری، به بازسازی این مفهوم پرداخته و نشان داده است که سیاستگذاری فرهنگی شهری شامل ابعادی چون ایدئولوژی، توسعه، آموزش، فضاهای عمومی و هویت شهری است و در تهران، عناصر مکملی مانند اوقات فراغت، نشاط اجتماعی و ساختارهای فرهنگی نیز در آن دیده می‌شود.

میرزازاده دوستان (۱۴۰۱) مدیریت شهری به زبان ساده، شامل تمامی مراحل اجرای برنامه‌ها در بستر کالبدی و اجتماعی شهر است. شهرها بعنوان پیچیده‌ترین ساخته‌های انسانی، نیازمند مدیریتی با درک عمیق از ابعاد گوناگون آن هستند. امروزه مدیریت شهری با هدف ارتقای رفاه شهروندان دگرگون شده و نقش مهمی در موفقیت برنامه‌های توسعه شهری ایفا می‌کند. توسعه پایدار، بعنوان جایگزینی برای الگوهای سنتی، راه‌حلی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی ارائه می‌دهد تا از بحرانهایی مانند تخریب منابع، آلودگی، بی‌عدالتی و افت کیفیت زندگی جلوگیری شود. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی، و جمع‌آوری داده‌ها به صورت کتابخانه‌ای و میدانی، به بررسی ارتباط میان مدیریت شهری و توسعه پایدار می‌پردازد.

حسینی فرد و همکاران (۱۴۰۱) می‌نویسند ساختار مدیریت شهری یکی از ارکان اصلی حکمرانی شهری به‌شمار می‌رود. سازمان ملل در برنامه مدیریت شهری، پنج محور کلیدی برای قرن ۲۱ معرفی کرده است: مدیریت زمین، زیرساخت‌ها، منابع مالی شهرداری، محیط زیست و فقر شهری. این نوشتار به بررسی این پرسش می‌پردازد که آیا کشورهای اسلامی با بهره‌گیری از الگوی اسلامی در مدیریت شهری موفق‌تر عمل کرده‌اند یا کشورهای غربی؟ همچنین، قابلیت پاسخگویی الگوی اسلامی به نیازهای مدرن مسلمانان ارزیابی شده است. با روش توصیفی-تحلیلی، نتایج نشان می‌دهد که کشورهای اسلامی با بهره‌گیری از فرهنگ بومی و نیز استفاده از تجارب موفق جهانی، توان ارتقای نظام مدیریت شهری خود، به‌ویژه در ایران، را دارند.

مطالعه‌ای توسط حمام‌وراد و جوسوه (۲۰۲۳) به بررسی تأثیر تمدن اسلامی بر شیوه‌های مدرن مدیریت شهری پرداخته است. این تحقیق با تحلیل نمونه‌هایی از شهرهای اسلامی تاریخی مانند بغداد، قرطبه و استانبول، نشان می‌دهد که اصول اسلامی در طراحی شهری می‌توانند به ایجاد شهرهایی پایدار، فراگیر و پاسخگو کمک کنند. این اصول شامل توجه به عدالت اجتماعی، انسجام اجتماعی و طراحی شهری متناسب با نیازهای جامعه است.

مطالعه‌ای در نشریه (Cumhuriyet Science Journal (2015) به بررسی تطبیقی بین شاخصهای توسعه پایدار شهری و اصول شهر اسلامی پرداخته است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که شهرهای اسلامی، با بهره‌گیری از اصول خاص اسلامی، توانسته‌اند شاخصهایی را دنبال کنند که در شهرهای پایدار مدنظر قرار می‌گیرند. این اصول شامل توجه به محیط زیست، عدالت اجتماعی و ساختارهای شهری متناسب با نیازهای جامعه است.

گزارشی از مرکز تحقیقات آماری، اقتصادی و اجتماعی کشورهای اسلامی<sup>۱</sup> به بررسی وضعیت توسعه شهری در کشورهای عضو OIC پرداخته است. این گزارش تأکید می‌کند که کشورهای اسلامی با بهره‌گیری از اصول فرهنگی و دینی خود و همچنین استفاده از تجارب موفق جهانی، می‌توانند نظام مدیریت شهری خود را ارتقا دهند. همچنین، گزارش به چالشهایی مانند رشد سریع جمعیت شهری، فقر شهری و نیاز به زیرساخت‌های پایدار اشاره دارد.

### ۳- نوآوری پژوهش

نوآوری اصلی این پژوهش در ترکیب نظام‌مند نظریه سیستم‌های پیچیده و رویکرد کارکردگرایی ساختاری با چارچوب تحلیلی «سیاستگذاری در اسناد»<sup>۲</sup> است. درحالی‌که بسیاری از پژوهش‌های داخلی در حوزه مدیریت شهری صرفاً به توصیف اسناد یا مرور قوانین بسنده می‌کنند، این تحقیق با اتکا به روش تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار و بهره‌گیری از چارچوبی نظری-تحلیلی نوین، تلاش می‌کند سطوح پنهان ساختار قدرت، منطبق نهادی، و الگوهای بازنمایی سیاست را در اسناد بالادستی شناسایی کند. همچنین این پژوهش با تمرکز بر ده سند بالادستی کلیدی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مدیریت شهری و بهره‌گیری از مفاهیم نظری مدرن مانند «بازخورد نهادی»، «تعارض درون‌نهادی»، و «کارکردهای مغفول»، زمینه‌ای فراهم می‌سازد تا سیاستگذاری در ایران نه به‌مثابه فهرستی از احکام قانونی، بلکه بعنوان فرآیندی پویا، متأثر از پیچیدگی سیستمی و ساختارهای گفتگومانی مورد بررسی قرار گیرد. این نوع نگاه به اسناد سیاستی، در ادبیات داخلی کمتر به کار گرفته شده است. از سوی دیگر، مقایسه تطبیقی با الگوهای موفق جهانی مانند بریستول و لندن در این پژوهش، نه برای تجویز نسخه وارداتی، بلکه بعنوان معیاری برای سنجش ناکارآمدی‌های نهادی و امکان بومی‌سازی تجربه‌های بین‌المللی انجام شده است. در واقع، نوآوری دیگر این تحقیق، ترکیب نگاه بومی با الهام از شاخصهای بین‌المللی حکمرانی شهری و مدل‌های موفق مشارکتی است،

<sup>1</sup> - SESRIC

<sup>2</sup> - Document-Centered Policy Analysis

بی‌آن‌که در دام تقلید مکانیکی از تجربیات دیگر کشورها بیفتند. در نهایت، به‌جای آن‌که تحلیل تنها به یک شهر یا برنامه محدود باشد، این تحقیق بر اسناد «ملی-سیاستی» تمرکز دارد و از خلال آنها، سیاستگذاری مدیریت شهری را در مقیاس کلان جمهوری اسلامی ایران تحلیل می‌کند؛ چیزی که در ادبیات رایج داخلی کمتر مورد توجه نظام‌مند قرار گرفته و بیشتر مطالعات حول موردپژوهی شهر تهران یا برنامه‌های موضعی بوده‌اند. بنابراین، پژوهش حاضر می‌تواند مبنایی برای طراحی بازنگری در اسناد آینده، یا ایجاد نهاد سیاستگذاری شهری پاسخگوتر و تطبیق‌پذیرتر با تحولات پیچیده شهری باشد.

#### ۴-چارچوب نظری

چارچوب نظری در پژوهش‌های مرتبط با مدیریت شهری و سیاستگذاری عمومی، نقشی اساسی در تبیین روابط میان ساختارها، کنشگران، فرآیندهای تصمیم‌سازی و محیط‌های پیچیده شهری ایفا می‌کند. در بستر شهر که مجموعه‌ای از عناصر اجتماعی، اقتصادی، فضایی و نهادی در تعامل دائم است، نیاز به رویکردی نظری وجود دارد که بتواند از یک‌سو پویایی و عدم قطعیت محیط شهری را توضیح دهد و از سوی دیگر، برای تحلیل اسناد سیاستی و نهادهای مسئول، ابزار مفهومی فراهم آورد. نظریه سیستم‌های پیچیده یکی از جامع‌ترین رویکردهایی است که می‌تواند چنین وظیفه‌ای را بر عهده گیرد؛ زیرا شهر را نه یک ساختار خطی و سلسله‌مراتبی، بلکه شبکه‌ای پویا، باز، چندلایه و وابسته به روابط چندبعدی در نظر می‌گیرد.

در نظریه سیستم‌های پیچیده، شهر به‌عنوان یک سیستم خودسازمان‌ده و مبتنی بر تعاملات غیرخطی تعریف می‌شود (Batty, 2005). این نظریه بر آن است که رفتار کل سیستم قابل تقلیل به رفتار اجزاء نیست و میان عناصر مختلف، وابستگی متقابل وجود دارد. بر این اساس، هر سیاست شهری تنها در صورتی قابل فهم است که در بستر روابط بین‌بخشی، شبکه نهادی و تعامل عناصر درون سیستم تحلیل شود. سه اصل کلیدی این نظریه در مطالعات شهری اهمیت ویژه دارد: اصل «ظهور»، اصل «وابستگی متقابل» و اصل «بازخورد». ظهور بیان می‌کند که کارکردهای کلان یک سیستم می‌توانند پیامد تعاملات خرد باشند و پیش‌بینی‌پذیری اندکی داشته باشند؛ وابستگی متقابل یادآور می‌شود که سیاست‌ها و تصمیمات یک حوزه بر حوزه‌های دیگر اثر می‌گذارند؛ و بازخورد مکانیسمی برای یادگیری، اصلاح و پویایی درونی سیستم ایجاد می‌کند (Pruitt, 2016).

کاربرد نظریه سیستم‌های پیچیده در تحلیل سیاستگذاری شهری، امکان می‌دهد اسناد و خط‌مشی‌ها نه فقط به‌عنوان مجموعه‌ای از اهداف و برنامه‌ها، بلکه به‌مثابه بازتابی از ساختار

قدرت، تعامل نهادی و منطق تصمیم‌سازی بررسی شوند. در این چارچوب، اسنادی که بدون درک روابط شبکه‌ای تدوین شده‌اند، اغلب منجر به خلأهای ارتباطی، ناسازگاری میان حوزه‌ها و سیاست‌های ناکارآمد می‌شوند. در مقابل، اسنادی که با رویکرد سیستمی تدوین می‌شوند، بر هماهنگی نهادی، ارتباطات افقی، یکپارچگی میان حوزه‌های اجتماعی، فضایی و اقتصادی، و طراحی سازوکارهای بازخورد تأکید دارند (Innes & Booher, 2010). تحلیل مبتنی بر سیستم‌های پیچیده نشان می‌دهد که سیاستگذاری شهری تنها زمانی مؤثر است که بتواند تعاملات چندسطحی میان کنشگران و نهادها را درک کند و در ساختار سیاستی برای یادگیری و ارزیابی مداوم جایگاهی تعریف کند.

یکی از نتایج مهم این نظریه، توجه به «خودسازمان‌دهی» در سیستم‌های شهری است. خودسازمان‌دهی اشاره دارد به توانایی اجزای سیستم برای تولید نظم، ساختار یا پاسخ کارآمد بدون نیاز به کنترل از بالا. در مدیریت شهری، این مفهوم در قالب مشارکت محلی، انعطاف‌پذیری نهادی، توان تصمیم‌گیری در سطح خرد و انطباق‌پذیری با شرایط متغیر قابل مشاهده است. از منظر نظریه پیچیدگی، مجموعه‌هایی از نهادهای شهری زمانی به الگوی بهینه حکمرانی می‌رسند که بتوانند ظرفیت خودتنظیمی و پاسخگویی در برابر تغییرات محیطی را فعال کنند (Moroni, 2015). این رویکرد تأکید دارد که سیاستگذاری باید فضا و سازوکارهایی برای انطباق، یادگیری، تعامل افقی و مشارکت واقعی فراهم کند.

با اتکا به این چارچوب نظری، تحلیل اسناد سیاستی در مطالعات شهری معمولاً بر سه سطح انجام می‌شود. نخست، سطح ساختاری که در آن میزان توزیع اختیارات، الگوی تصمیم‌گیری، و شبکه نهادی بررسی می‌شود؛ اینکه اسناد چگونه نقش نهادها را تعریف و میان آنها رابطه ایجاد می‌کنند. دوم، سطح ارتباطی که به سازوکارهای هماهنگی، ارتباطات افقی، مشارکت نهادی و هوشمندی میان‌بخشی می‌پردازد. سوم، سطح بازخورد که تعیین می‌کند آیا سند دارای چرخه یادگیری، سازوکار ارزیابی، شاخص‌های عملکردی و امکان اصلاح سیاست است یا خیر (Batty, 2013). این سه سطح، شاکله اصلی تحلیل مبتنی بر سیستم‌های پیچیده را تشکیل می‌دهند و نشان می‌دهند که یک سند سیاستی در چه نقاطی ممکن است دارای گسست، ناهماهنگی یا فقدان انسجام سیستمی باشد.

نظریه سیستم‌های پیچیده همچنین به تحلیل گفتمان در اسناد کمک می‌کند. زبان، مدل توسعه، و اولویت‌های ترسیم‌شده در اسناد، خود بخشی از منطق سیستمی سیاستگذاری‌اند. به‌عنوان مثال، غلبه گفتمان کالبدی یا فنی می‌تواند نشان‌دهنده نادیده گرفتن روابط اجتماعی و فرهنگی باشد. در مقابل، اسناد مبتنی بر رویکرد شبکه‌ای و پیچیدگی، توسعه را با مفاهیمی

چون پایداری، عدالت فضایی، تاب آوری و هماهنگی چندسطحی فهم می کنند (Portugali, 2011).

در مجموع، نظریه سیستم های پیچیده چارچوبی فراهم می آورد که بتوان از خلال آن اسناد سیاستگذاری شهری، ساختار نهادی، مدل تصمیم سازی و گفتمان های توسعه را با نگاهی تحلیلی، شبکه ای و فرآیندی بررسی کرد. این رویکرد کمک می کند تا سیاستگذاری شهری به جای ساختاری خطی و سلسله مراتبی، به فرآیندی پویا، یادگیرنده و انطباق پذیر تبدیل شود؛ فرآیندی که قادر است پیچیدگی و پویایی شهرها را نه محدودیت، بلکه بخشی طبیعی و ضروری از حکمرانی مؤثر بداند.

### ۵- تحلیل سیاستگذاری در اسناد

در سال های اخیر، تحلیل سیاستگذاری مبتنی بر اسناد<sup>۱</sup> به یکی از روش های میان رشته ای مهم در مطالعات سیاستگذاری عمومی بدل شده است. برخلاف رویکردهای سنتی که اسناد را فقط متونی اجرایی، رسمی یا حقوقی می دانند، این رویکرد بر آن است که اسناد حامل گفتمان ها، الگوهای نهادی، و بازتاب دهنده فرآیندهای قدرت اند. هویت پرایر (Prior, 2002) و دورا یانوو از جمله پژوهشگرانی هستند که تأکید دارند اسناد دولتی نباید صرفاً به مثابه اطلاعات توصیفی تلقی شوند، بلکه باید بعنوان ساختارهایی زبانی که بر «چه چیزی مهم است، چه کسی تصمیم می گیرد و چگونه منابع توزیع می شود» تمرکز دارند، تحلیل شوند (Yanow, 2000).

بر این اساس، سند سیاستی نه فقط یک متن بلکه یک تجلی از الگوی قدرت، ساختار نهادی، و جهت گیری سیاست گذارانه است. برای مثال، در نظامهای متمرکز، اسناد بطور معمول نشانی از تمرکز اختیارات، کم رنگ بودن مشارکت نهادی و غیاب بازخورد دارند. از سوی دیگر، در نظام های چندسطحی و مشارکت محور، اسناد بازتابی از هماهنگی میان سطوح محلی، منطقه ای و ملی و گفتمانهای مشارکتی اند.

واگنر<sup>۲</sup> در همین راستا بیان می کند که اسناد، فضاهایی هستند که در آنها «تصویر رسمی از جهان» خلق می شود. این تصویر رسمی، گاه می تواند ناقص، گمراه کننده یا دارای شکاف های مفهومی باشد؛ چرا که مفاهیم کلیدی همچون پاسخگویی، عدالت، کارایی یا مشارکت، ممکن است تنها در سطح شعار ظاهر شوند و در فرآیندهای نهادی پشتیبان خود غایب باشند

<sup>1</sup> - Document-Centered Policy Analysis

<sup>2</sup> - Wagenaar

(Wagenaar, 2014). از این منظر، تحلیل اسناد می‌تواند هم‌زمان با مطالعه بر زبان و فرم، به کشف نابرابری‌های نهادی و کارکردی نیز منتهی شود.

ریشه‌های این رویکرد در نظریه‌های تفسیری و گفتمانی نهفته است. برای مثال، ریکور<sup>۱</sup> در سنت هرمنوتیک تأکید می‌کند که «متن، میدان کنش معنا» است و می‌توان از خلال آن به ذهنیت پدیدآورندگان و ساختار اجتماعی پشتیبان آن پی برد. این نگاه، وقتی وارد حوزه سیاستگذاری می‌شود، تأکید دارد که هر سند دارای منطق گفتمانی، ساختار معنایی، و جایگاه نهادی است که باید تحلیل شود.

در نظام جمهوری اسلامی ایران که بخش قابل توجهی از سیاستگذاری‌ها در قالب اسناد بالادستی (مانند سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های توسعه، سند ملی آمایش سرزمین و...) تنظیم می‌شود، این رویکرد تحلیلی می‌تواند ابزار مناسبی برای آشکارسازی شکاف‌های سیاستی باشد. برای مثال، اسناد در ظاهر ممکن است به مشارکت مردم اشاره کنند اما فاقد سازوکار نهادی مشخص برای تحقق آن باشند؛ یا نقش شهرداری‌ها را ذکر کنند بدون آنکه اختیارات اجرایی روشن برای آنها تعریف شده باشد.

در این پژوهش، از رویکرد سیاست‌گذاری عمومی مبتنی بر اسناد برای فهم دقیق این نارسایی‌ها استفاده شده است. به جای تمرکز صرف بر فراوانی مفاهیم یا تطابق صوری اسناد با قوانین، تمرکز اصلی بر بازنمایی ساختار قدرت، تعامل نهادی، و فرایندهای تصمیم‌سازی در اسناد است. به این ترتیب، سیاستگذاری به مثابه یک فرآیند گفتمانی مورد تحلیل قرار می‌گیرد که در آن هم «آنچه گفته شده» و هم «آنچه حذف شده» اهمیت دارد (Yanow, 2000).

### مؤلفه‌های مفهومی چارچوب تحلیل اسناد در پژوهش حاضر

بر پایه نظریه‌های کلان به کاررفته در این پژوهش (یعنی «سیستم‌های پیچیده» و «کارکردگرایی ساختاری»)، چارچوب تحلیلی سیاست‌گذاری عمومی مبتنی بر اسناد بر شش محور اصلی استوار است. این محورها به گونه‌ای طراحی شده‌اند که بتوانند شکاف‌های ساختاری، کارکردی و گفتمانی در اسناد مدیریت شهری جمهوری اسلامی ایران را شناسایی کنند. در ادامه، هر محور به اختصار توضیح داده می‌شود:

#### سطوح نهادی و توزیع اختیارات

نخستین گام در تحلیل اسناد، بررسی نحوه تعریف نهادهای دخیل در مدیریت شهری است. آیا اسناد به صورت روشن و دقیق، مسئولیت‌های نهادهایی مانند شهرداری‌ها، شوراهای شهر،

<sup>1</sup> - Ricoeur

وزارت کشور، شورای عالی شهرسازی و سایر نهادهای ذی‌ربط را تفکیک کرده‌اند یا خیر؟ در بسیاری از موارد، با نوعی تداخل یا ابهام در وظایف مواجه‌ایم که موجب ناکارآمدی در اجرا می‌شود (مقایسه شود با نظام شهری آلمان یا سوئد که توزیع اختیارات به صورت لایه‌ای و شفاف تعریف شده است).

### – سازوکار هماهنگی و هم‌افزایی نهادی

در اسناد موفق جهانی، مانند سیاست‌نامه‌های شهری اتحادیه اروپا، بر هماهنگی عمودی (بین دولت مرکزی و محلی) و افقی (بین نهادهای هم‌سطح) تأکید شده است. در ایران اما بسیاری از اسناد فاقد مکانیزم نهادی برای هم‌افزایی‌اند. این فقدان، منجر به تکرار وظایف، اصطکاک نهادی و کاهش اثربخشی برنامه‌ها می‌شود.

### شکل‌بندی گفتمان توسعه شهری

تحلیل گفتمان توسعه در اسناد نشان می‌دهد که توسعه عمدتاً با رشد کالبدی و فیزیکی تعریف شده، و مؤلفه‌هایی چون عدالت فضایی، پایداری زیست‌محیطی، یا تاب‌آوری اجتماعی در حاشیه قرار گرفته‌اند. برخلاف رویکردهای نوین همچون «برنامه‌ریزی مشارکتی» در کشورهایی مانند هلند، اسناد ایران گفتمان غالب خود را از بالا به پایین و تکنوکراتیک تنظیم کرده‌اند.

### میزان توجه به بازخورد و یادگیری نهادی

نظام سیاستگذاری در جوامع پیشرفته معمولاً دارای سازوکارهای بازبینی، ارزشیابی، و یادگیری نهادی است (مثلاً سیستم نظارت سه‌لایه در انگلستان). در اسناد ایرانی اما غالباً هیچ پیش‌بینی مستقلی برای ارزیابی، بازخورد، یا بازنگری وجود ندارد، یا اگر هست، فاقد نهاد مسئول مشخص و فرآیند زمان‌بندی شده است.

### کارکردهای نهادی برجسته یا مغفول

بسیاری از اسناد سیاستی ایران فاقد تأکید کافی بر کارکردهایی چون پاسخگویی، شفافیت، تأمین مالی پایدار و مشارکت شهروندی‌اند. در مقابل، در اسناد جهانی مانند «منشور مدیریت شهری یونسکو»، این کارکردها در قالب شاخصهای عملکردی به صورت دقیق تعریف شده‌اند. غیبت این مؤلفه‌ها در اسناد ایران، به معنای نارسایی در شناخت نیازهای واقعی شهروندان است.

### ناسازگاری‌های درونی یا تعارض با سایر اسناد

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، وجود تناقض یا ابهام بین اسناد است. برای مثال، یک سند شهرداری‌ها را ملزم به خودگردانی مالی می‌داند، در حالی که سند دیگری تأکید بر وابستگی مالی به دولت دارد. این تعارض‌ها، عدم انسجام در سیاستگذاری را نشان می‌دهد که مانع

اجرای اثربخش می‌شود (در مقایسه با مدل یکپارچه برنامه‌ریزی شهری در ژاپن یا کره جنوبی).

این مؤلفه‌ها در ادامه بعنوان ستونهای اصلی تحلیل اسناد بالادستی مورد استفاده قرار می‌گیرند تا بتوان از دل متون رسمی، کدها، مضامین و شکاف‌های سیاستی را استخراج کرد. این رویکرد، به جای آن‌که به بررسی سطحی اسناد اکتفا کند، می‌کوشد ساختار نهادی و سیاستی آنها را رمزگشایی کند و از خلال آن به پیشنهادهای سیاستی کارآمد و مبتنی بر شواهد برسد.

### ۶- سیاستگذاری مدیریت شهری در ایران: توصیفی از وضعیت فعلی

سیاستگذاری مدیریت شهری در جمهوری اسلامی ایران، از ساختاری چندلایه، پیچیده، و عمدتاً متمرکز تبعیت می‌کند. این ساختار، بر پایه اسناد بالادستی متعدد، قوانینی با ماهیت راهبردی، و سازوکارهای اجرایی متکی بر وزارت کشور و شهرداری‌ها بنا نهاده شده است. سیاستگذاری در این حوزه بیشتر از آنکه نتیجه یک فرآیند مشارکتی و چندسطحی باشد، بر مبنای تصمیم‌گیری‌های متمرکز و سیاستهای کلان ملی تنظیم می‌شود که از بالا به پایین<sup>۱</sup> اعمال می‌شوند (میرزازاده دوستان، ۱۴۰۱).

در این نظام سیاستگذاری، نقش دولت مرکزی - به‌ویژه از طریق وزارت کشور و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران - برجسته است. نهادهای محلی مانند شهرداری‌ها و شوراهای شهر، اگرچه در اجرای سیاست‌ها نقش دارند، اما در فرآیند تدوین و تنظیم سیاست‌ها اختیارات محدودی دارند. این وضعیت، سبب شده سیاستگذاری شهری در ایران عمدتاً حالت تمرکزگرا داشته باشد و شهرداری‌ها بیشتر مجری باشند تا سیاست‌گذار (بوچانی و همکاران، ۱۳۹۶).

قانون شهرداری‌ها، قانون شوراها، و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، اسناد اصلی هستند که سیاستهای مدیریت شهری از آنها استخراج می‌شود. با این حال، این اسناد اغلب فاقد انسجام مفهومی و رویه‌ای هستند؛ به‌گونه‌ای که پیوستگی بین سیاست‌ها در مقیاس‌های ملی، منطقه‌ای و محلی به‌ندرت مشاهده می‌شود. در بسیاری موارد، سیاستگذاری با هدف پاسخگویی به نیازهای مقطعی یا فشارهای اقتصادی و اجتماعی شکل می‌گیرد، نه در قالب برنامه‌ریزی‌های بلندمدت یا مبتنی بر پایداری (مهدی نژاد و ملک‌آبادی، ۱۳۸۶).

<sup>۱</sup> - Top-down

از منظر نهادی، شهرداری‌ها بعنوان سازمان‌هایی عمومی و غیردولتی تعریف شده‌اند، اما در عمل، بخش مهمی از عملکرد آنها تحت نظارت و کنترل نهادهای دولتی است. بسیاری از تصمیمات بودجه‌ای، عمرانی، و حتی فرهنگی، در نهادهایی مانند سازمان برنامه و بودجه یا شورای عالی استانها اتخاذ می‌شود و شهرداری صرفاً در مرحله اجرا وارد عمل می‌شود (حسینی فرد و همکاران، ۱۴۰۱).

ساختار تصمیم‌گیری در سیاستگذاری شهری ایران نیز از یک منطق سلسله‌مراتبی پیروی می‌کند. برای مثال، تصویب طرح‌های جامع شهری و طرح‌های تفصیلی، با تأیید کمیسیون ماده پنجم و نهادهای بالادستی صورت می‌گیرد. این ساختار، اگرچه در ظاهر منطقی و سلسله‌وار است، اما در عمل باعث کندی در فرآیند تصویب سیاست‌ها و اعمال تغییرات مورد نیاز محلی شده است (بوچانی و همکاران، ۱۳۹۷).

سیاستگذاری مدیریت شهری در ایران همچنین به شدت متأثر از نگاه کالبدی و مهندسی به توسعه شهری است. به عبارت دیگر، برنامه‌های توسعه شهری عمدتاً بر اساس معیارهای فضایی، فنی و زیرساختی تنظیم می‌شوند، و کمتر به جنبه‌های اجتماعی، فرهنگی، و زیست‌محیطی توجه دارند. برای مثال، در بیشتر طرح‌های مصوب، مقوله‌هایی مانند تاب‌آوری شهری، سرمایه اجتماعی، و هویت بومی، یا نادیده گرفته شده‌اند یا در حد کلی‌گویی باقی مانده‌اند (ملکان و ملکان، ۱۳۹۰).

در سال‌های اخیر، مفاهیمی مانند توسعه پایدار، عدالت فضایی، و ارتقای کیفیت زندگی وارد ادبیات سیاستگذاری شهری شده‌اند، اما هنوز به مرحله نهادینه شدن نرسیده‌اند. این مفاهیم بیشتر در قالب اهداف نمادین و شعارهای برنامه‌ای حضور دارند، و کمتر در قالب مکانیزم‌های سیاستگذاری مؤثر و قابل ارزیابی طراحی شده‌اند (نقش مدیریت شهری در توسعه پایدار، ۱۰). در کنار اسناد توسعه، نهادهایی مانند شورای شهر، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، شرکت عمران شهرهای جدید، و استانداری‌ها نیز در فرآیند سیاستگذاری مشارکت دارند. اما این مشارکت بیشتر حالت مشورتی دارد تا تصمیم‌گیرانه. بخش زیادی از هماهنگی‌های بین‌نهادی نیز از طریق دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌ها انجام می‌شود، نه از طریق یک ساختار منسجم و پایدار هماهنگی (مهدی نژاد و مختاری ملک آبادی، ۱۳۸۶).

در برخی حوزه‌ها، مانند پدافند غیرعامل، امنیت شهری، و مدیریت بحران، سیاستگذاری به صورت موازی بین نهادهای مختلف صورت می‌گیرد. برای مثال، در اسناد مرتبط با پدافند غیرعامل شهری، سیاستگذاری توسط سازمان پدافند غیرعامل و وزارت کشور انجام می‌شود، اما شهرداری‌ها صرفاً نقش اجراکننده دارند و نه تصمیم‌گیرنده (اخباری و احمدی

مقدم، ۱۳۹۳). این گونه سیاستگذاری های موازی، اغلب منجر به تداخل عملکردی و ناهماهنگی نهادی شده اند.

از حیث محتوایی نیز اسناد سیاستگذاری شهری در ایران عمدتاً فاقد چارچوب ارزیابی و بازخورد هستند. بسیاری از سیاست ها بدون طراحی شاخصهای سنجش یا مکانیزم های اصلاح دوره ای تصویب می شوند. به همین دلیل، در عمل، اصلاح یا به روزرسانی این اسناد با کندی زیاد و معمولاً بدون اتکا به شواهد میدانی انجام می شود (حسینی فرد و همکاران، ۱۴۰۱). در مجموع، سیاستگذاری مدیریت شهری در ایران نظامی پرحجم، متمرکز، و نسبتاً غیرمنعطف است که بیشتر از بالا به پایین اعمال می شود و مشارکت نهادهای محلی و شهروندان در آن بسیار محدود است. این سیاستگذاری مبتنی بر سندهای رسمی و قانونی متعدد است، اما از نظر انسجام مفهومی، یکپارچگی نهادی، و مکانیزم های اجرای مؤثر، همچنان با نواقص قابل توجهی روبه رو است (حاجی لو و همکاران، ۱۳۹۷).

سیاستگذاری مدیریت شهری در ایران با وجود بهره گیری از اسناد متنوع و شبکه ای از نهادهای رسمی، هنوز از نارسایی های ساختاری و کارکردی رنج می برد که مهم ترین آنها تمرکزگرایی شدید و نبود سازوکارهای بازخوردی و یادگیری نهادی است. این سیاستگذاری عمدتاً از بالا به پایین اعمال می شود، به گونه ای که شهرداری ها نقش مجری سیاست ها را دارند و نه مشارکت کننده در فرایند تصمیم سازی (حسینی فرد و همکاران، ۱۴۰۱). در مقابل، تجربه لندن با برخورداری از ساختار شورای بزرگ لندن<sup>۱</sup> و نهاد مستقل شهردار لندن، نمونه ای از حکمرانی چندسطحی و غیرمتمرکز ارائه می دهد که در آن سیاستگذاری در حوزه های حمل و نقل، محیط زیست، برنامه ریزی شهری، و توسعه اقتصادی به نهادهای محلی واگذار شده و هماهنگی با دولت مرکزی از طریق سازوکارهای روشن و نهادی انجام می شود (شهبان، ۱۳۸۶). به همین ترتیب، در شهر بریستول، سیاستگذاری شهری بر اساس چارچوب «برنامه مشارکتی شهری» صورت می گیرد که طی آن، ذی نفعان مختلف از سطوح محلی و اجتماعی در فرآیند تدوین سیاست ها مشارکت فعال دارند و نهادهای مدیریت شهری از طریق شاخص های عملکردی مستمر ارزیابی می شوند، در حالی که در ایران ارزیابی اثربخشی سیاست ها یا وجود ندارد یا بسیار کلی و نمادین است، در نظام های شهری پیشرفته، ابزارهایی مانند داشبوردهای حکمرانی، سیستم گزارش دهی عمومی، و فرآیندهای پایش دوره ای، امکان یادگیری نهادی و تصحیح مستمر خط مشی ها را فراهم می کنند (UN-

<sup>1</sup> - Greater London Authority

(Habitat, 2020). همچنین، در بسیاری از اسناد ایرانی، اولویت با توسعه کالبدی و زیرساختی است، در حالی که مدل‌های موفق بر کیفیت زندگی، عدالت فضایی و پایداری اجتماعی-زیست‌محیطی تأکید دارند (مهدی نژاد و مختاری ملک آبادی، ۱۳۸۶). به این ترتیب، می‌توان گفت که نارسایی‌های سیاستگذاری مدیریت شهری در ایران نه فقط ناشی از ضعف نهادی، بلکه برخاسته از الگویی غیرمنعطف، فاقد سازوکار ارزیابی، و ناتوان در پاسخگویی به پیچیدگی‌های زندگی شهری معاصر است. مقایسه تطبیقی با نمونه‌های موفق نشان می‌دهد که اصلاح این وضعیت نیازمند بازنگری اساسی در ساختار سیاستگذاری، نهادسازی چندسطحی، و ارتقای ظرفیت یادگیری و پاسخگویی در مدیریت شهری کشور است.

### 7- روش تحقیق

پژوهش حاضر از حیث هدف، کاربردی است؛ زیرا می‌کوشد با شناسایی دقیق نارسایی‌ها در سیاستگذاری مدیریت شهری ایران، مبنایی برای اصلاح و بهبود این حوزه فراهم آورد. از نظر ماهیت، تحقیق دارای رویکرد کیفی و تحلیلی است و تمرکز آن نه بر آزمون فرضیه‌های آماری، بلکه بر تحلیل ساختاری و تفسیری محتوای اسناد سیاستی است. رویکرد کیفی، به پژوهشگر اجازه می‌دهد مفاهیم و مضامین نهفته در متون را با اتکا بر چارچوب‌های نظری استخراج کرده و در زمینه‌ای اجتماعی و نهادی معنا کند. روش‌شناسی اتخاذ شده در این تحقیق، تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار<sup>۱</sup> است که بطور خاص توسط هسیه و شانون (Hsieh & Shannon, 2005) توسعه یافته است. این روش امکان می‌دهد تحلیل از پیش فرض‌های نظری آغاز شده، سپس به کمک داده‌های تجربی (اسناد بالادستی)، به تأیید، اصلاح یا گسترش آن مفاهیم بپردازد. در این چارچوب، نظریه‌های «سیستم‌های پیچیده شهری» و «کارکردگرایی ساختاری در سیاستگذاری» بعنوان ستون‌های اصلی تحلیلی به کار گرفته شده‌اند. از دل این نظریه‌ها، مفاهیم و مقوله‌هایی مانند «ساختار نهادی»، «بازخورد سیاستی»، «هم‌افزایی نهادی»، «سلسله‌مراتب قدرت» و «کارکردهای ناقص» بعنوان کدهای اولیه استخراج می‌شوند.

**جامعه آماری پژوهش** شامل ده سند کلیدی بالادستی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مدیریت شهری است. این اسناد عبارت‌اند از: قانون برنامه پنج‌ساله ششم، سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی، سند ملی آمایش سرزمین، سند توسعه شهری پایدار، سیاست‌های کلی محیط زیست، قانون مدیریت بحران کشور، سند ملی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی، طرح

<sup>1</sup> - Directed Qualitative Content Analysis

جامع مدیریت شهری و روستایی، منشور حقوق شهروندی، و قانون شوراها و شهرداری ها. انتخاب این اسناد به شیوه نمونه گیری هدفمند و بر اساس سه معیار کلیدی صورت گرفته است: (۱) میزان ارجاع و استفاده نهادی از سند، (۲) جایگاه حقوقی و رسمی آن در سلسله مراتب سیاستگذاری، و (۳) میزان پوشش محتوایی در حوزه مدیریت شهری. هر یک از این اسناد، به مثابه نماینده ای از نگرش سیاستگذارانه کشور در دوره های مختلف، در تحلیل مورد استفاده قرار می گیرد.

جدول اسناد بالادستی مورد تحلیل در پژوهش

عنوان سند	سال تصویب / تدوین	نهاد تدوین کننده / تصویب کننده
سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴	۱۳۸۲	مجمع تشخیص مصلحت نظام
قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه	۱۳۹۶	مجلس شورای اسلامی
سیاست های کلی نظام در امور شهری	۱۳۹۵	رهبر انقلاب (ابلاغی)
طرح جامع مدیریت شهری کشور	۱۳۹۳	وزارت کشور
آیین نامه اجرایی ساماندهی مدیریت شهری	۱۳۹۴	هیئت وزیران
سند ملی توسعه شهری	۱۳۹۲	وزارت راه و شهرسازی
سند آمایش سرزمین	۱۳۹۴	سازمان برنامه و بودجه کشور
قانون شهرداری ها (مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات)	اصلاحات تا ۱۴۰۰	مجلس شورای اسلامی
قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران	(با اصلاحات بعدی)	مجلس شورای اسلامی
برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار	۱۳۹۶	وزارت راه و شهرسازی

**واحد تحلیل** در این تحقیق، بندها، مواد قانونی، اهداف، رویکردهای اجرایی، و مأموریت های مندرج در اسناد یادشده است. تحلیل بر پایه پرسشهایی چون تعریف وظایف نهادی، سطح مشارکت ذی نفعان، میزان تمرکزگرایی یا خودسازمان دهی، پیش بینی سازوکارهای بازخورد و نظارت، و هماهنگی افقی و عمودی در ساختار سیاستگذاری انجام می شود. برای نمونه، بررسی می شود که آیا اسناد از منظر سلسله مراتب نهادی، تفکیک روشنی میان وظایف نهادهای مرکزی و محلی قائل شده اند؟ یا آیا در آنها نشانه ای از هم افزایی ساختاری میان دستگاه ها دیده می شود؟

**فرایند کدگذاری** به صورت ترکیبی از کدهای پیش ساخته<sup>۱</sup> و کدهای برآمده از داده ها<sup>۲</sup> طراحی شده است. کدهای پیش ساخته همان مقوله هایی هستند که از چارچوب نظری

<sup>۱</sup> - a priori codes

<sup>۲</sup> - emergent codes

استخراج شده‌اند، مانند: تمرکزگرایی نهادی، گسست نهادی، فقدان بازخورد، ناکارکردی ساختارها، یا فقدان نظام ارزیابی. در مقابل، کدهای برآمده از داده‌ها، حین مطالعه عمیق اسناد استخراج می‌شوند؛ مانند غیاب مشارکت نهادهای محلی، تعارض بین اسناد، یا ناهماهنگی اجرایی. این کدها در نرم‌افزارهایی مانند MaxQDA یا Excel دسته‌بندی و تجزیه می‌شوند تا روند تحلیل منسجم بماند و از سوگیری ذهنی جلوگیری شود.

در گام نهایی، تحلیل مضمون<sup>۱</sup> به کار گرفته می‌شود تا کدهای جزئی به مضامین کلان‌تر تجمیع شوند. این مضامین، همچون «نارسایی در طراحی ساختار نهادی»، «غیاب یادگیری نهادی»، «تعارض و تکرار سیاستی»، «کارکردهای مفقود در اسناد»، و «عدم تطبیق با واقعیت پیچیده شهری»، برآمده از تلفیق داده‌ها و نظریه‌ها هستند. به‌منظور اعتباربخشی به یافته‌ها، از روش‌های مثلث‌سازی، بازبینی کدها توسط هم‌تا، و تطبیق نظریه-داده استفاده می‌شود.

## ۸- تحلیل تفصیلی محورهای کدگذاری شده اسناد بالادستی مدیریت شهری ایران

با توجه به چارچوب نظری دوگانه مبتنی بر نظریه «سیستم‌های پیچیده شهری» و «کارکردگرایی ساختاری در سیاست‌گذاری»، و با استفاده از رویکرد تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار، اسناد بالادستی مدیریت شهری جمهوری اسلامی ایران مورد واکاوی قرار گرفتند. در این مرحله از پژوهش، تلاش شده است تا از طریق کدگذاری نظام‌مند بندها و مفاد سیاستی مندرج در این اسناد، مجموعه‌ای از محورهای تحلیلی استخراج شده با محوریت ساختار نهادی، بازخورد سیاستی، کارکردهای واگذار شده، و روابط میان نهادی بررسی شوند. تحلیل حاضر، بر مبنای مقوله‌هایی که از دل نظریات کلان استخراج شده‌اند، سعی دارد نشان دهد که چگونه الگوهای ناهماهنگی، تمرکزگرایی، ناکارکردی یا گسست نهادی در لایه‌های مختلف اسناد بازتاب یافته‌اند. در واقع، هر محور از این تحلیل، ناظر به یکی از کدهای کلیدی تعریف شده در مرحله روش‌شناختی تحقیق است و نشان می‌دهد نظام مدیریت شهری در ایران، تا چه میزان قادر بوده است نیازهای یک سیستم پیچیده شهری را پاسخ دهد. در ادامه، هر یک از این محورهای کدگذاری شده به تفصیل تحلیل خواهد شد، تا روشن شود که اسناد بالادستی چگونه به ترسیم نقش و جایگاه نهادهای شهری پرداخته‌اند، چه مفاهیمی را برجسته ساخته‌اند و چه مفاهیمی را نادیده گرفته‌اند، و از همه مهم‌تر، چه شکاف‌هایی در سلسله مراتب سیاست‌گذاری رسمی قابل ردیابی است.

### ۸-۱ ساختار نهادی و توزیع اختیارات

یکی از نارسایی‌های بنیادین در سیاست‌گذاری مدیریت شهری ایران، تمرکز بیش از حد اختیارات در سطح دولت مرکزی و محدود شدن نهادهای محلی به اجرای تصمیمات بدون

<sup>۱</sup> - Thematic Analysis

استقلال راهبردی است. در اسنادی مانند سند آمایش سرزمین (۱۳۹۴) و لایحه مدیریت شهری (۱۳۹۹)، علیرغم تأکید بر تقویت نهادهای محلی، هیچ سازوکار اجرایی مشخصی برای واگذاری اختیارات طراحی نشده است. این در حالی است که در کشورهای موفق مانند آلمان، اصل «فرعی سازی»<sup>۱</sup> بعنوان سنگ بنای حکمرانی شهری پذیرفته شده و قانون اساسی آلمان تصریح دارد که هر تصمیمی باید در پایین ترین سطح ممکن اتخاذ شود، مگر آنکه ضرورتاً نیازمند مداخله سطح بالاتر باشد (OECD, 2017). در نظام فدرال آلمان، شهرداری ها از حق قانون گذاری، بودجه ریزی مستقل و تنظیم سیاستهای محلی برخوردارند که تحت عنوان اصل خودمدیریتی<sup>۲</sup> شناخته می شود (Heinelt & Hlepas, 2006). این در حالی است که در ایران، شهرداری ها تحت سلطه وزارت کشور و نهادهای بالادستی قرار دارند، بدون آنکه منابع مالی مستقل یا اختیارات راهبردی مشخصی داشته باشند (حاجی لو و همکاران، ۱۳۹۷، ص. ۱۴۵). این فقدان توازن نهادی باعث شده برنامه های شهری با نیازهای واقعی محلات منطبق نباشند و نظام مدیریت شهری فاقد انعطاف پذیری لازم در مواجهه با چالش های محلی باشد (Rydin, 2012).

### ۸-۲ سازوکار هماهنگی بین نهادی

تجزیه و تحلیل اسناد بالادستی همچون طرح جامع مدیریت شهری کشور (۱۳۹۳) و آیین نامه اجرایی ساماندهی مدیریت شهری (۱۳۹۴) نشان می دهد که اگرچه در سطح شعار و توصیه، هماهنگی میان نهادهای مسئول (نظیر وزارت راه، وزارت کشور، شوراها و شهرداری ها) ذکر شده، اما هیچ مدل نهادی برای تحقق این هماهنگی طراحی نشده است. تجربه موفق کشور سوئد در این زمینه قابل تأمل است؛ در آنجا شوراهای منطقه ای نقش تنظیم گر دارند و با بودجه مستقل و اختیارات راهبردی، فرآیند برنامه ریزی و اجرای سیاستهای محلی را هماهنگ می کنند (Pierre, 2022). در مدل سوئدی، اداره منطقه ای با ترکیبی از منتخبان محلی و نمایندگان دولت مرکزی شکل می گیرد تا تنش های احتمالی میان سطوح مختلف حکمرانی مدیریت شود. در ایران، نبود چنین نهاد تنظیم گری منجر به تداخل عملکردها، ناهماهنگی میان برنامه های شهری، و تعدد موازی تصمیم گیرها شده است. این نارسایی نه تنها بهره وری نظام سیاستگذاری را کاهش می دهد، بلکه موجب سردرگمی مدیریتی در مواقع بحران می شود، نظیر آنچه در مدیریت شهری دوران همه گیری کرونا یا بحرانهای زیست محیطی در کلان شهرها مشاهده شد.

### ۸-۳ گفتمان توسعه شهری

در اغلب اسناد بررسی شده مانند برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶)، سند بازآفرینی شهری پایدار (۱۳۹۶)، و حتی قانون بودجه های سنواتی، نگاه غالب به توسعه شهری عمدتاً کالبدی، فیزیکی

<sup>1</sup> - Subsidiarity

<sup>2</sup> - Selbstverwaltung

و زیرساخت محور است. تمرکز مکرر بر پروژه‌های عمرانی، ساخت مترو، بازسازی بافت‌های فرسوده و توسعه شبکه‌های بزرگراهی، نشان‌دهنده غلبه گفتمان «شهرسازی تکنیکی» بر گفتمان «شهر انسان‌محور» است. این در حالی است که در تجربه‌های موفق‌تری مانند کانادا، ژاپن و دانمارک، توسعه شهری بر پایه مفاهیمی چون عدالت فضایی، شهر پایدار، تاب‌آوری اجتماعی، و مشارکت شهروندان در فرآیند برنامه‌ریزی استوار است. در مدل سوئدی حکمرانی منطقه‌ای، ساختار اداره مناطق به گونه‌ای طراحی شده که ترکیبی از نمایندگان منتخب محلی و نمایندگان دولت مرکزی در قالب شوراهای منطقه‌ای<sup>۱</sup> و ساختارهای میانی به فعالیت می‌پردازند. این ترکیب هدف‌مند، برای ایجاد تعادل در منافع محلی و ملی و کاهش تنش‌های میان سطوح مختلف حکمرانی، از جمله در حوزه بهداشت، محیط زیست و حمل‌ونقل طراحی شده است (Pierre & Peters, 2005). ساختارهای منطقه‌ای سوئد به‌ویژه در مدیریت بحران‌هایی مانند همه‌گیری کرونا یا سیاست‌گذاری در حوزه تغییرات اقلیمی، به دلیل هماهنگی افقی و عمودی نهادی، عملکردی کارآمد از خود نشان داده‌اند (Erlingsson, 2021).

در مقابل، در ایران نبود یک نهاد تنظیم‌گر منطقه‌ای که بتواند بین دولت مرکزی، شهرداری‌ها، استانداری‌ها و سایر نهادها میانجی‌گری و هماهنگی ایجاد کند، موجب شکل‌گیری وضعیت تداخل وظایف، تصمیم‌گیری‌های موازی و ناهماهنگی برنامه‌ها در نظام مدیریت شهری شده است. این ناکارآمدی در بزنگاه‌های بحرانی، مانند دوران همه‌گیری کرونا یا در مواجهه با بحران‌های زیست‌محیطی در کلان‌شهرها (مانند آلودگی هوای تهران یا کم‌آبی در اصفهان)، به وضوح نمایان شد؛ به گونه‌ای که هر دستگاه اقداماتی مستقل از دیگری انجام می‌داد، بدون سازوکار هم‌افزا یا پیش‌گیر (اخباری و احمدی مقدم، ۱۳۹۳).

در شهرهایی مانند ونکوور (کانادا) و کپنهاگ (دانمارک)، رویکرد سیاست‌گذاری شهری به گونه‌ای طراحی شده است که فراتر از توسعه کالبدی صرف، به اهدافی مانند افزایش رفاه اجتماعی، کاهش نابرابری‌های اقتصادی-اجتماعی، ارتقاء کیفیت زندگی، و ارتقاء سرمایه اجتماعی شهری توجه دارد (Gehl, 2013; Punter, 2010). برای مثال، در کپنهاگ، سیاست‌های طراحی فضاهای عمومی مبتنی بر مشارکت شهروندی و ارتقاء حس تعلق اجتماعی هستند و در ونکوور، برنامه‌ریزی شهری با تأکید بر عدالت اجتماعی و شمول‌پذیری گروه‌های آسیب‌پذیر تدوین می‌شود (Burby & May, 1997; Ley, 1997).

در مقابل، در بسیاری از اسناد بالادستی مدیریت شهری در ایران، شاهد غیبت یا کم‌فروغ بودن مفاهیم نرم همچون حس تعلق به شهر، مشارکت اجتماعی واقعی، شمول‌پذیری اجتماعی و عدالت فضایی هستیم. این ضعف مفهومی، نشان‌دهنده ناتوانی نظام سیاست‌گذاری شهری در

<sup>۱</sup> - County Councils

ایران در پاسخگویی به نیازهای پیچیده و چندلایه زیست شهری مدرن است؛ نیازهایی که تنها از مسیر سیاست گذاری انسان محور و جامعه مدار قابل پاسخ هستند.

#### ۴-۸ مکانیزم بازخورد و ارزیابی سیاستی

بررسی اسنادی چون سند چشم انداز ۱۴۰۴ و سند ملی توسعه شهری (۱۳۹۲) نشان می دهد که در آنها تنها به ترسیم اهداف بلندمدت اکتفا شده و هیچ اشاره ای به چگونگی ارزیابی اثربخشی سیاست ها، نحوه جمع آوری داده، یا شاخصهای سنجش عملکرد نشده است. این در حالی است که در شهرهای پیشروی جهان مانند سئول، بارسلونا یا سنگاپور، ساختارهای سنجش عملکرد مبتنی بر داده<sup>۱</sup> وجود دارد که با ابزارهای نظارتی نظیر داشبوردهای ارزیابی شهری، تصمیم گیران را بطور پیوسته از اثرات سیاستهای اجرا شده مطلع می کنند (OECD, 2019). در این کشورها، یادگیری نهادی از طریق چرخه سیاستگذاری - اجرا - ارزیابی - بازنگری تثبیت شده است. در مقابل، در مدیریت شهری ایران فقدان چنین سازوکار بازخوردی باعث شده تصمیمات غیرکارآمد برای سالها تکرار شوند، بدون آنکه اثربخشی آنها مورد بازبینی قرار گیرد. همچنین شفافیت عملکردی به حدی پایین است که مشارکت مردمی و نظارت نهادهای مدنی در عمل امکان پذیر نمی شود.

#### ۵-۸ تعریف کارکردهای شهری

در قانون شهرداری ها (با اصلاحات تا ۱۴۰۰) و همچنین لایحه مدیریت شهری (۱۳۹۹)، وظایف شهرداری ها بیشتر به خدماتی مانند جمع آوری زباله، صدور پروانه ساخت و اجرای پروژه های عمرانی محدود شده اند. این در حالی است که در کشورهای پیشرفته مانند فرانسه یا هلند، شهرداری ها نهادهای چندمنظوره اند که وظیفه تأمین رفاه اجتماعی، ارتقاء فرهنگی، توسعه اقتصادی و حفاظت محیط زیست را بر عهده دارند (Caprotti et al, 2017:364-369). در این کشورها، شهرداری مسئول تنظیم سیاستهای کارآفرینی شهری، حمایت از اقشار آسیب پذیر، و برنامه ریزی برای تاب آوری اقلیمی است. در ایران، خلأ تعریف جامع کارکردهای نهادی، باعث شده مسئولیت ها میان نهادهای متعدد تقسیم و تداخل یافته شود، که در نهایت منجر به ناکارآمدی، فقدان پاسخگویی، و انفعال نهادی شهرداری ها شده است. همچنین، این ابهام قانونی راه را برای دخالت های غیرقانونی نهادهای دولتی یا نظامی در عرصه های شهری باز گذاشته است.

#### ۸-۶ تعارض و ناهماهنگی اسنادی

تحلیل تطبیقی اسناد مانند برنامه ششم توسعه، برنامه ملی بازآفرینی و سند آمایش سرزمین نشان می دهد که بسیاری از آنها بدون ارجاع متقابل تدوین شده اند و در مفاهیم، اهداف و راهبردها با یکدیگر تناقض دارند. بطور مثال، در یک سند تأکید بر تمرکززدایی و تفویض

<sup>1</sup> - Data-Driven Urban Governance

اختیار به شهرداری‌ها وجود دارد، اما همزمان در سندی دیگر، تجمیع اختیارات در سطح وزارت کشور پیشنهاد شده است. در مقابل، کشورهای عضو OECD از رویکرد "تدوین استراتژی ملی شهری" بهره می‌برند که همه اسناد فرعی در چارچوب آن تدوین شده و الزام به هماهنگی و هم راستایی دارند (OECD Urban Policy Reviews, 2015). فقدان چنین هماهنگی‌ای در ایران نه تنها باعث سردرگمی اجرایی شده، بلکه بودجه‌بندی شهری، اولویت‌بندی پروژه‌ها و شفافیت راهبردی را دچار اختلال کرده است. این وضعیت نتیجه نبود یک مرکز طراحی و ارزیابی سیاست شهری در سطح ملی است که بتواند انسجام راهبردی را تضمین کند.

جدول ۲- کدگذاری تحلیلی اسناد بالادستی مدیریت شهری در ایران

کد اصلی (محور تحلیلی)	زیرکدهای استخراج شده	فراوانی در اسناد
ساختار نهادی و توزیع اختیارات	تمرکزگرایی، ابهام نهادی، تکرار وظایف	9
سازوکار هماهنگی بین نهادی	غیاب نهاد هماهنگ کننده، نبود نظام ارتباطی شفاف	8
گفتمان توسعه شهری	توسعه کالبدی محور، غفلت از عدالت اجتماعی و زیست پذیری	10
مکانیزم بازخورد و ارزیابی	نبود شاخص‌های ارزیابی، فقدان چرخه یادگیری سیاستی	7
تعریف کارکردهای شهری	تک بعدی سازی خدمات، عدم تبیین مسئولیت‌ها	8
تعارض و ناهماهنگی اسنادی	ناهم راستایی برنامه‌ها، تعارض اهداف و تعابیر	6

### ۹- نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

تحقیق حاضر با هدف تحلیل نارسایی‌های سیاستگذاری مدیریت شهری در جمهوری اسلامی ایران، تمرکز خود را بر اسناد بالادستی رسمی و کلان معطوف کرد؛ اسنادی که بعنوان جهت‌دهنده سیاست‌ها و خط‌مشی‌های حوزه شهری در دهه‌های اخیر نقش کلیدی ایفا کرده‌اند. پرسش اصلی پژوهش آن بود که «نقاط ضعف و نارسایی‌های سیاستگذاری در حوزه مدیریت شهری، با تکیه بر تحلیل اسناد بالادستی ایران، چیست و چگونه قابل رفع است؟» در مسیر پاسخ به این پرسش، چارچوب نظری تحقیق بر نظریه سیستم‌های پیچیده در تحلیل شهرها و رویکرد سیستماتیک به سیاستگذاری متمرکز بود و با بهره‌گیری از روش تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار، محتوای ده سند بالادستی مهم کشور در حوزه شهری مورد واکاوی قرار گرفت. در این فرآیند، شش مؤلفه کلیدی نارسایی‌ها از دل

کدگذاری اسناد استخراج گردید که به صورت تحلیلی در بخش یافته‌ها و مقایسه تطبیقی بررسی شد. نتایج تحقیق نشان داد که مدیریت شهری در ایران در اسناد بالادستی با چالش‌های بنیادی مواجه است. نخست، تمرکز شدید قدرت در دولت مرکزی و نبود اختیارات مستقل برای شهرداری‌ها، مانع از پاسخگویی مؤثر مدیریت شهری به تحولات سریع اجتماعی، زیست‌محیطی و اقتصادی شده است. دوم، خلأ نهادی در حوزه هماهنگی میان نهادها، از جمله شهرداری، شوراها، وزارتخانه‌ها و نهادهای برنامه‌ریزی، باعث تداخل وظایف، اتلاف منابع و کاهش بهره‌وری شده است. سوم، گفتمان مسلط بر اسناد بالادستی، عمدتاً کالبدی و عمرانی است و کمتر به ابعاد انسانی، فرهنگی، اجتماعی و مشارکتی شهر توجه دارد. چهارمین چالش، فقدان نظام مؤثر ارزیابی عملکرد سیاست‌های شهری است. در اسناد مورد بررسی، هیچ سازوکار مشخصی برای نظارت و بازبینی سیاست‌ها، یا سازوکارهای بازخورد و یادگیری نهادی تعریف نشده است. پنجمین ضعف، تعریف محدود، سنتی و مبهم از کارکردهای مدیریت شهری است که شهرداری‌ها را به نهادهایی صرفاً خدماتی و درآمدمحور تقلیل داده است. و در نهایت، ناهماهنگی و تعارض میان اسناد، از نظر مفاهیم، اهداف و وظایف، موجب شده تا سیاستگذاری شهری در ایران از انسجام درونی و کارآمدی راهبردی برخوردار نباشد. در مجموع، سیاستگذاری در مدیریت شهری ایران نه تنها از لحاظ مفهومی و ساختاری دچار کاستی است، بلکه فاقد انسجام نهادی و پیوستگی راهبردی نیز هست. این وضعیت منجر به ناکارآمدی، اتلاف منابع، ضعف در اجرای سیاست‌ها، و ناتوانی در پاسخگویی به نیازهای چندوجهی شهرهای مدرن شده است. بازتعریف سیاستگذاری شهری در ایران، مستلزم تحول در نگاه کلان، بازسازی گفتمان توسعه، و اصلاح ساختارهای نهادی است. بر این اساس، پیشنهادهای سیاستی زیر برای ارتقاء نظام سیاستگذاری مدیریت شهری در ایران ارائه می‌شود:

**۱- تدوین قانون جامع مدیریت شهری** که بطور دقیق وظایف، اختیارات، منابع و جایگاه نهادی شهرداری‌ها را تعریف کرده و تمرکززدایی در تصمیم‌گیری شهری را بعنوان یک اصل اجرایی نهادینه سازد.

**۲- ایجاد نهاد هماهنگ‌کننده بین نهادی مستقل** با ترکیب نمایندگان دولت، شوراها، محلی، شهرداری‌ها و سازمان برنامه‌بودجه برای کاهش موازی‌کاری، رفع تعارضات نهادی و افزایش انسجام راهبردی.

**۳- بازتعریف گفتمان توسعه شهری** در اسناد سیاستی بر پایه انسان‌محوری، پایداری اجتماعی، تاب‌آوری اقلیمی، عدالت فضایی و مشارکت شهروندی، به‌جای غلبه‌ی دیدگاه فنی-عمرانی.

**۴- طراحی و استقرار نظام ملی پایش و ارزیابی سیاستهای شهری** شامل شاخص‌های عملکردی، گزارش‌های عمومی، و سازوکار بازخورد مؤثر برای بهبود مستمر سیاست‌ها.

**۵- گسترش و به‌روزرسانی کارکردهای شهرداری‌ها** فراتر از خدمات سنتی به حوزه‌هایی چون توسعه اجتماعی، آموزش شهری، مدیریت اقلیم، فرهنگ و نوآوری، با تأکید بر توان‌افزایی محلی.

**۶- تدوین سند مادر با عنوان «استراتژی ملی مدیریت شهری»** که با مشارکت نهادهای مختلف، اهداف کلان، اصول و برنامه‌های جامع توسعه شهری را مشخص کرده و بر تمامی اسناد پایین‌دستی حاکم باشد.

**۷- همراستاسازی اسناد و سیاستهای شهری** از طریق اصلاح تعارضات بین‌سندی، انسجام مفاهیم و تطبیق اهداف درون‌حکومتی، با هدف کاهش پراکندگی تصمیم‌گیری و اجرای مؤثرتر برنامه‌ها.

**۸- توسعه ظرفیت نهادی و انسانی شهرداری‌ها** از طریق برنامه‌های آموزشی، بودجه‌ریزی مشارکتی، اصلاح ساختار سازمانی و جذب نخبگان و متخصصان مدیریت شهری. با اجرای مجموعه‌ای از اصلاحات فوق، می‌توان مسیر تحول سیاستگذاری در حوزه مدیریت شهری را از وضعیت ناپایدار و ناکارآمد فعلی به سوی الگویی منسجم، مشارکتی و انعطاف‌پذیر هدایت کرد که در تراز با چالش‌ها و نیازهای شهرهای قرن بیست‌ویکم باشد. آینده مدیریت شهری در ایران وابسته به توانایی آن در پاسخگویی به مطالبات چندلایه شهروندان و تطبیق با تحولات جهانی در عرصه حکمرانی محلی است.

**استناد به این مقاله:** سیفی، جواد، حیدرپور، ماشاءالله، پریزاد طاسرائی، رضا. (۱۴۰۴). نارسایی‌های سیاستگذاری مدیریت شهری در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه علمی رهافت انقلاب اسلامی، ۱۹(۷۲)، ۲۹-۵۶.



The Islamic Revolution Approach Quarterly is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

## منابع و مأخذ:

- Journal, 36(3), 45-59. Retrieved from [https://arastirmax.com/sites/default/files/filefield\\_paths/5000130453-5000238924-1-pb.pdf](https://arastirmax.com/sites/default/files/filefield_paths/5000130453-5000238924-1-pb.pdf)
- 6- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons
- 7- Erlingsson, G. Ó. (2021). A stranger thing? Sweden as the upside down of multilevel trust. *Journal of Trust Research*, 11(1), 22-41.
- 8- Gehl, J. (2013). *Cities for people*. Island press.
- 9- Hamamurad, H., & Jusoh, W. M. (2023). *Islamic civilization's influence on modern city planning*. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/374420343\\_Islamic\\_civilization%27s\\_influence\\_on\\_modern\\_city\\_planning](https://www.researchgate.net/publication/374420343_Islamic_civilization%27s_influence_on_modern_city_planning)
- 10-Heinelt, H., & Hlepas, N. K. (2006). Typologies of local government systems. In *The European mayor: Political leaders in the changing context of local democracy* (pp. 21-42). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 11-Heinelt, H., & Hlepas, N.-K. (2006). Typologies of Local Government Systems. In Bäck, H., Heinelt, H., & Magnier, A. (Eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (pp. 21-42). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 12-Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative health research*, 15(9), 1277-1288.
- 13-Imran, M., & Low, N. (2005). Sustainable Urban Development: The Role of Local Government and Urban Governance. *World Transport Policy & Practice*, 11(1), 46-55.
- 14-Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Routledge.
- 15-Ley, D. (1997). *The new middle class and the remaking of the central city*. Oxford University Press.
- ۱- خبازی، م.، و احمدی مقدم، م.ع. (۱۳۹۳). بررسی پدافند غیرعامل در مدیریت شهری. ژئوپلیتیک، ۱۰ (۲) ۳۶-۶۹.
- ۲- بوچانی، م.ح.، صرافی، م.، توکلی نیا، ج.، و دشتی، ع. (۱۳۹۸). تحلیل استراتژیک ساختار مدیریت شهری تهران با رویکرد حکمروایی شایسته شهری. مدیریت شهری، ۱۸ (۵۵) ۷-۲۶.
- ۳- حاجی لوی، ز.، ارغان، ع.، دریاباری، س. ج.، و فرهودی، ر. (۱۳۹۷). تحلیلی بر عوامل مؤثر بر نظام مدیریت شهری کلاتشهر تهران در راستای مدیریت یکپارچه شهری. جغرافیا و برنامه ریزی منطقه‌ای، ۱۹ (۱)، ۱۴۱-۱۵۹.
- ۴- حسینی فرد، ع.، راعی، م.، و علی اکبری، ا. (۱۴۰۱). تبسور مدیریت شهری در الگوی اسلامی با نگاهی به وضعیت مدیریت شهری در جغرافیای جهان. فصلنامه جغرافیا و برنامه ریزی منطقه‌ای، ۱۲ (۳)، ۴۵۵-۴۶۹.
- ۵- ششپایان، ش. (۱۳۸۶). مدیریت شهری در لندن بزرگ. شهرنگار، (۴۳)، مهر
- ۶- قادری، ص.، ایمانی جاجرمی، ح.، گلچین، م.، و بیات، م. (۱۴۰۰). تأملی بر صور سیاست گذاری فرهنگی در مدیریت شهری: مورد مطالعه مدیریت شهری تهران (۱۳۹۶-۱۳۶۸). مطالعات مدیریت فرهنگی، ۱۳ (۲)، ۳۹۶-۳۷۱.
- ۷- ملکان، ا.، و ملکان، ج. (۱۳۹۰). رابطه سرمایه اجتماعی و مدیریت شهری. فصلنامه کار و جامعه، ۱۳۹ (۱)، ۶۸-۷۲.
- ۸- مهدی نژاد، م.، و مختاری ملکن آبادی، ر. (۱۳۸۶). نقش مدیریت شهری در توسعه پایدار. فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، ۱۶ (۶۲)، ۲۸-۳۳.
- ۹- میرزازاده دوستان، ا. (۱۴۰۱). بررسی مدیریت شهری و نقش آن در توسعه پایدار شهری. جغرافیا و روابط انسانی، ۱۵ (۱)، ۲۱-۳۳.
- 1- Batty, M. (2013). *The new science of cities*. MIT press.
- 2- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27-40.
- 3- Burby, R. J., & May, P. J. (1997). Making governments plan: State experiments in managing land use. *JHU Press*.
- 4- Caprotti, F., Cowley, R., Datta, A., Broto, V. C., Gao, E., Georgeson, L., ... & Joss, S. (2017). *The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice*. *Urban research & practice*, 10(3), 367-378.
- 5- Cumhuriyet Science Journal. (2015). Sustainable urban development in the context of Islamic city models. *Cumhuriyet Science*

<https://sesricdiag.blob.core.windows.net/sesric-site-blob/files/article/713.pdf>

29-Wagenaar, H. (2014). *Meaning in action: Interpretation and dialogue in policy analysis*. Routledge.

30-Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis* (Vol. 47). Sage.

### References [In Persian]

Akhbari, M., & Ahmadi-Moqaddam, M. A. (2014). An analysis of passive defense in urban management. *Geopolitics*, 10(2), 36–69. (in Persian)

Batty, M. (2013). *The new science of cities*. MIT Press.

Boochani, M. H., Sarafi, M., Tavakkoli-Nia, J., & Dashti, A. (2019). Strategic analysis of Tehran's urban management structure with a good urban governance approach. *Urban Management*, 18(55), 7–26. (in Persian)

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.

Burby, R. J., & May, P. J. (1997). *Making governments plan: State experiments in managing land use*. Johns Hopkins University Press.

Caprotti, F., Cowley, R., Datta, A., Broto, V. C., Gao, E., Georgeson, L., & Joss, S. (2017). The New Urban Agenda: Key opportunities and challenges for policy and practice. *Urban Research & Practice*, 10(3), 367–378.

Cumhuriyet Science Journal. (2015). Sustainable urban development in the context of Islamic city models. *Cumhuriyet Science Journal*, 36(3), 45–59. Retrieved from [https://arastirmax.com/sites/default/files/filefield\\_paths/5000130453-5000238924-1-pb.pdf](https://arastirmax.com/sites/default/files/filefield_paths/5000130453-5000238924-1-pb.pdf)

Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. John Wiley & Sons.

Erlingsson, G. Ó. (2021). A stranger thing? Sweden as the upside down of multilevel trust. *Journal of Trust Research*, 11(1), 22–41.

Gehl, J. (2013). *Cities for people*. Island Press.

Ghaderi, S., Imani Jajarmi, H., Golchin, M., & Bayat, M. (2021). Reflections on forms of cultural policy-making in urban management: A case study of Tehran's urban management (1989–2017). *Cultural Management Studies*, 13(2), 371–396. (in Persian)

Hajilu, Z., Arghan, A., Daryabari, S. J., & Farhudi, R. (2018). An analysis of factors influencing the urban management system of Tehran metropolis toward integrated urban

16-Luhmann, N. (1995). *Social systems*. stanford university Press.

17-Merton, R. K. (1968). The Matthew Effect in Science. *Science*, 159(3810), 56–63. <https://doi.org/10.1126/science.159.3810.56>

18-Moroni, S. (2015). Complexity and the inherent limits of explanation and prediction: Urban codes for self-organising cities. *Planning Theory*, 14(3), 248–267. <https://doi.org/10.1177/1473095214521104>

19-OECD (2015), *OECD Urban Policy Reviews: China 2015*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264230040-en>

20-Parsons, T. (1951). *The Social System*. Glencoe, IL: Free Press

21-Pierre, J. (2022). *Urban and regional governance*. In *Handbook on theories of governance* (pp. 519-527). Edward Elgar Publishing.

22-Pierre, J., & Peters, B. (2005). *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Springer.

23-Portugali, J. (2011). Complexity, Cognition and the City. *Springer*.

24-Prior, Lindsay (2002). *Using Documents in Social Research*. SAGE

25-Pruitt, S. L., Leonard, T., Xuan, L., Amory, R., Higashi, R. T., Nguyen, O. K., Pezzia, C., & Swales, S. (2016). Who Is Food Insecure? Implications for Targeted Recruitment and Outreach. *National Health and Nutrition Examination Survey, 2005–2010*. Preventing Chronic Disease, 13, E143. <https://doi.org/10.5888/pcd13.160103>

26-Punter, J. (2010). *The Vancouver achievement: Urban planning and design*. UBC press.

27-Rydin, Y. (2012). *Governing for sustainable urban development*. Routledge.

28-SESRI (Statistical, Economic and Social Research and Training Centre for Islamic Countries). (2020). *Urban development in OIC member countries: Challenges, policies and practices*. Ankara: SESRIC Publications. Retrieved from

- Reviews: China 2015. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230040-en>
- Parsons, T. (1951). *The social system*. Free Press.
- Pierre, J. (2022). Urban and regional governance. In *Handbook on theories of governance* (pp. 519–527). Edward Elgar Publishing.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2005). *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Springer.
- Portugali, J. (2011). *Complexity, cognition and the city*. Springer.
- Prior, L. (2002). *Using documents in social research*. SAGE.
- Pruitt, S. L., Leonard, T., Xuan, L., Amory, R., Higashi, R. T., Nguyen, O. K., Pezzia, C., & Swales, S. (2016). Who is food insecure? Implications for targeted recruitment and outreach, NHANES 2005–2010. *Preventing Chronic Disease*, 13, E143. <https://doi.org/10.5888/pcd13.160103>
- Punter, J. (2010). *The Vancouver achievement: Urban planning and design*. UBC Press.
- Rydin, Y. (2012). *Governing for sustainable urban development*. Routledge.
- SESRIC. (2020). *Urban development in OIC member countries: Challenges, policies and practices*. SESRIC Publications. Retrieved from <https://sesricdiag.blob.core.windows.net/sesric-site-blob/files/article/713.pdf>
- Shahabian, S. (2007). Urban management in Greater London. *Shahrnegar*, (43), Mehr issue. (in Persian)
- Wagenaar, H. (2014). *Meaning in action: Interpretation and dialogue in policy analysis*. Routledge.
- Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis* (Vol. 47). SAGE.
- management. *Regional Geography and Planning*, 9(1), 141–159. (in Persian)
- Hamamurad, H., & Jusoh, W. M. (2023). *Islamic civilization's influence on modern city planning*. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/374420343\\_Islamic\\_civilization%27s\\_influence\\_on\\_modern\\_city\\_planning](https://www.researchgate.net/publication/374420343_Islamic_civilization%27s_influence_on_modern_city_planning)
- Heinelt, H., & Hlepas, N. K. (2006). Typologies of local government systems. In H. Bäck, H. Heinelt, & A. Magnier (Eds.), *The European mayor: Political leaders in the changing context of local democracy* (pp. 21–42). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hosseini-Fard, A., Raei, M., & Ali-Akbari, A. (2022). The manifestation of urban management in the Islamic model with reference to the state of urban management across global geographies. *Geography and Regional Planning Quarterly*, 12(3), 455–469. (in Persian)
- Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288.
- Imran, M., & Low, N. (2005). Sustainable urban development: The role of local government and urban governance. *World Transport Policy & Practice*, 11(1), 46–55.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge.
- Ley, D. (1997). *The new middle class and the remaking of the central city*. Oxford University Press.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford University Press.
- Malekan, A., & Malekan, J. (2011). The relationship between social capital and urban management. *Kar va Jame'e Quarterly*, (139), 68–72. (in Persian)
- Mehdi-Nejad, M., & Mokhtari Malek-Abadi, R. (2007). The role of urban management in sustainable development. *Geographical Research Quarterly*, 16(62), 28–33. (in Persian)
- Merton, R. K. (1968). The Matthew Effect in science. *Science*, 159(3810), 56–63. <https://doi.org/10.1126/science.159.3810.56>
- Mirzazadeh Doostan, A. (2022). An analysis of urban management and its role in sustainable urban development. *Geography and Human Relations*, 5(1), 21–33. (in Persian)
- Moroni, S. (2015). Complexity and the inherent limits of explanation and prediction: Urban codes for self-organising cities. *Planning Theory*, 14(3), 248–267. <https://doi.org/10.1177/1473095214521104>
- OECD. (2015). *OECD Urban Policy*