

مداقه ای آسیب شناسانه بر سازمان یابی فضایی و مدیریت کلانشهر تهران منطبق بر رهیافت ها و رهنمودهای منبعث از آرمان مدیریت یکپارچه در کشور

سعید امانپور

دانشیار دانشکده علوم زمین و GIS دانشگاه شهید چمران اهواز

مهیار سجادیان*

دانشجوی دکتری دانشکده علوم زمین و GIS دانشگاه شهید چمران اهواز

Mahyarsajadian@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۹/۲۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۷/۶

چکیده

جای شک نیست که پایتخت، نخست شهر و کلانشهر ملی کشور، تهران، به دلیل مسائل و مشکلات متعدد اجتماعی، اقتصادی، زیرساختی و زیست محیطی و از جمله سازمان فضایی؛ به مرحله بحران شدید رسیده است. در این راستا، به نظر می رسد؛ که به علت تفرق های متنوع، آنچه که بیش از هر چیز در این بحران شدید حائز اهمیت بوده و هست، نظام مدیریت حاکم بر این شهر و عدم هدایت و کنترل سازمان فضایی این کلانشهر آن هم منبعث از رهیافت ها و رهنمودهای مدیریت یکپارچه شهری باشد. لذا این پژوهش به سبب اهمیت موضوع با روشی توصیفی-تحلیلی و به لحاظ هدف کاربردی مبتنی بر مطالعات کتابخانه ای و اسنادی و در مواردی بهره گیری از مشاهدات میدانی و مصاحبه با خبرگان و با نگرشی سیستمی، تاریخ نگارانه و آینده پژوهانه به هدف آسیب شناسی سازمان یابی فضایی و مدیریت کلانشهر تهران منطبق بر رهیافت ها و رهنمودهای منبعث از آرمان مدیریت یکپارچه که اکنون در حوزه های متفاوت سیاستگذاری و راهبردی، آرمان قابل تأکیدی محسوب می گردد؛ به پژوهش پرداخت. بر اساس یافته های تحقیق، کلانشهر تهران که وارث سیاست های تمرکزگرای یک نظام بسیط متمرکز نفتی است دارای تفرق های عملکردی، قوانین، تکثر منافع، اجتماعی، سیاسی، کالبدی و فضایی و اکولوژیک می باشد؛ که لازم است در ابتدا ضمن کاهش تفرق های مذکور؛ سطح متناسبی از تمرکززدایی سیاسی و مدیریتی و اقتدار لازم برای سیاستگذاری، برنامه ریزی و اجرا در سطح محلی ارائه و در نهایت از مدیریت یکپارچه شهری مبتنی بر استقرار حکمروایی خوب شهری و بهره گیری از راهبردگزینی استفاده گردد. در انتهای پژوهش راهکارهایی مستخرج از یافته های تحقیق نیز پیشنهاد گردید.

واژگان کلیدی: آسیب شناسی، تهران، سازمان یابی فضایی، مدیریت یکپارچه

مقدمه

گزارش وضعیت جمعیت جهان صندوق جمعیت سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۷ میلادی به دلیل اهمیت موضوع به شهرنشینی اختصاص یافته است. بر اساس این گزارش، سال ۲۰۰۸ میلادی نقطه عطفی در تاریخ جهان بود؛ زیرا برای نخستین بار در طول تاریخ بیش از نیمی از جمعیت جهان یعنی حدود سه میلیارد و سیصد میلیون نفر در مناطق شهری زندگی خواهند کرد. همچنین پیش بینی می شود که این رقم تا سال ۲۰۳۰ به حدود ۵ میلیارد نفر افزایش یابد که حدود ۴ میلیارد نفر آن متعلق به جمعیت شهری کشورهای در حال توسعه است. اندازه و سرعت شهرنشینی معاصر به حدی است که از آن به عنوان موج دوم شهرنشینی یاد می کنند. موج نخست شهرنشینی در اروپا و آمریکای شمالی در طول دو قرن، از ۱۷۵۰ تا ۱۹۵۰ میلادی روی داد. در طول این دوره طولانی، نسبت جمعیت شهری از ۱۰ درصد به ۵۲ درصد و تعداد آن از ۱۵ میلیون نفر به ۴۲۳ میلیون نفر افزایش یافت. به این ترتیب، موج نخست شهرنشینی نسبتاً تدریجی بود و کمتر از پانصد میلیون نفر را در بر می گرفت. اما موج دوم شهرنشینی در دوره ای کوتاهتر ولی با اندازه و سرعتی بسیار بیشتر در کشورهای در حال توسعه در حال روی دادن است. در موج دوم شهرنشینی، جمعیت شهرنشین کشورهای در حال توسعه از ۳۰۹ میلیون نفر در سال ۱۹۵۰ به حدود ۳/۹ میلیارد نفر در سال ۲۰۳۰ میلادی خواهد رسید. در این دوره ۸۰ ساله، نسبت جمعیت شهرنشینی نیز از حدود ۱۸ درصد به ۵۶ درصد خواهد رسید (برک پور و اسدی، ۱۳۹۰، ص ۷).

در این راستا، به طور کلی یکی از پدیده های نوین قرن بیستم و دهه های اخیر، روند گسترش شهرنشینی و افزایش بی رویه جمعیت و توسعه فیزیکی مناطق شهری می باشد. این روند در کشورهای در حال توسعه، همواره با مشکلات فراوانی روبرو بوده است که پیامدهای منفی بسیاری به همراه داشته است. تهدید جدی کیفیت محیط زیست، افزایش فقر شهری و تشکیل مناطق حاشیه نشین، کمبود زیرساخت ها و خدمات شهری از قبیل تامین آب و عرضه مسکن، نابرابری های اقتصادی، اجتماعی و مسائل متعدد دیگر در کشورهای در حال توسعه به دلیل نرخ بالای رشد جمعیت در مناطق شهری به صورت حادثری بروز پیدا کرده است (موحد و همکاران، ۱۳۹۳، ص ۱۴۸). بنابراین، امروزه شهرها هر اندازه و بعدی داشته باشند، به یک مدیریت بهینه، جهت کاهش مشکلات فرهنگی، اجتماعی، خدماتی، ایجاد آرامش و آسایش، اجرای عدالت به نحو موثر و تقویت روحیه مشارکت شهروندان و غیره نیازمندند (زیاری و همکاران، ۱۳۹۳، ص ۳۷).

اما سیستم مدیریت سنتی در کلان شهرها با پیچیدگی ها، تراکم ها و نهادهای متعدد محلی و منطقه ای، توانایی حل مسائل و معضلات شهری و پاسخگویی به تحولات سریع شهرنشینی و نیازهای ساکنان کلانشهرها را ندارد؛ به ویژه آن که، سازمان فضایی کلانشهرهای کشورهای در حال توسعه به مانند ایران، در دوران کنونی، با وجود تحولات بنیادی در درون خود ناهنجاری ها و دشواری های زیادی را در ساماندهی

کارکردهای عناصر درونی تجربه می کنند. این گونه کشورها، طی گذار از شیوه سکونت گزینی روستایی- عشایری به شیوه زندگی شهری، دچار ناهنجاری ها و بحران های ساختاری در شبکه شهری خود می گردند و غالباً با روی آوردن به الگوهای رشد اقتصادی و تمرکزگرایی (در عرصه سیاست و اقتصاد) موجب شکل گیری کلان شهری در پایتخت های جدید خود می گردند که در اندک زمانی پدیده نخست شهری را بر پیکره شبکه شهری و سازمان فضایی این کشورها تحمیل می کند (احمدی و امیرانتخابی، ۱۳۸۹، ۱).

در همین چارچوب، از جمله عواملی که طی چند دهه گذشته، باعث تحولات سریع و عمیقی در نظام شهری کشور شده، رشد جمعیت و به موازات آن شهرنشینی فزاینده بوده است. این تحولات توانسته است از یکپارچگی و اثربخشی عناصر نظام شهری و ارتباطات بین آنها بکاهد و سبب عدم تعادل های فضایی شود و به دلیل پیروی از الگوی توسعه برون زا، بر شکل گیری و شیوه اسکان و استقرار نظام شهری موجود در ایران، بیشترین تاثیر را داشته باشد؛ که محصول آن، تشکیل یک نظام شهری ناکارآمد و از هم گسیخته بوده که در سیستم نخست شهری کشور تبلور یافته است. این افزایش در نخست شهر تهران بیشتر با کاهش سهم جمعیتی شهرهای کوچک و میانی همراه بوده و باعث تضعیف سطوح پائینی سلسله مراتب شهری شده است. همچنین، الگوی استقرار جمعیت و کانون های زیستی از نظام بهره گیری متناسب با ظرفیت و استعداد های موجود پیروی نکرده و سیمای اسکان جمعیت تصویر متعادل و متناسبی را ارائه نمی دهند (داداش پور و همکاران، ۱۳۸۹، ۹۸).

اما نخست شهر تهران به عنوان بزرگترین کلان شهر کشور، از درون نیز، به دلیل مسائل و مشکلات متعدد اجتماعی، اقتصادی، زیرساختی و زیست محیطی و از جمله سازمان فضایی، به مرحله بحران شدید رسیده است. در این راستا، به نظر می رسد که به علت تفرق های متنوع، آن چه که از جمله بیش از هر چیز در این بحران شدید حائز اهمیت بوده و هست، نظام مدیریت حاکم بر این شهر و عدم هدایت و کنترل سازمانیابی فضایی این کلانشهر به عنوان یکی از وظایف اصلی نظام مدیریت شهری آن هم منبث از رهیافت ها و رهنمودهای مدیریت یکپارچه شهری باشد. بنابراین، این پژوهش با توجه به موارد بر شمرده به صورت مشخص به دنبال پاسخگویی به سوالات زیر است:

- چه تفرق هایی بر سازمان فضایی و نظام مدیریت حاکم بر کلانشهر تهران حاکم است؟
- چه آسیب هایی بر نظام مدیریت کلانشهر منبث از رهیافتها و رهنمودهای مدیریت یکپارچه شهری ناشی از تفرق های موجود وارد است؟

از جمله پژوهش های انجام یافته در این ارتباط می توان به تحقیقات لاله پور (۱۳۸۸)، کمانرودی کجوری (۱۳۸۴)، حمدی و امیرانتخابی (۱۳۸۹)، لاله پور و همکاران (۱۳۹۰)، نظریان و رحیمی (۱۳۹۱)، نظریان

و رحیمی (۱۳۹۲)، آخوندی و همکاران (۱۳۸۷)، کاظمیان (۱۳۸۳)، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران (۱۳۸۵)، پیشگاهی فرد و همکاران (۱۳۹۲)، آخوندی (۱۳۸۶)، پرهیزکار و کاظمیان (۱۳۸۴)، قالیباف و همکاران (۱۳۹۲)، خیام باشی (۱۳۸۸)، عزیزی و همکاران (۱۳۹۱)، عزیزی و همکاران (۱۳۹۰)، کاظمیان و همکاران (۱۳۹۰)، میرعابدینی (۱۳۸۸)، ناظمی و همکاران (۱۳۸۸)، سیاف زاده و بدری فر (۱۳۸۷)، طالقانی و رضایی (۱۳۸۶)، مطوف (۱۳۸۹)، مدیریت زیرساخت های مدیریتی و توسعه شهری (۱۳۹۴)، زبردست و اسدی (۱۳۹۲)، شریف زادگان و شمس کوشکی (۱۳۹۳)، حسین پور (۱۳۹۰)، علوی و همکاران (۱۳۹۴)، پوراحمد و همکاران (۱۳۹۲) و لاله پور و سرور اشاره نمود.

مبانی نظری تحقیق

در ادبیات جغرافیایی، فضا به وسعت زمینی گفته می شود که هویت و واقعیتی دارد و کنش، عملکرد، حضور، روابط و حتی احساسات انسانها در آنها تجلی می یابد. سازمان فضایی، عبارتست از ترکیب و توزیع و نظام یافته واحدهای یک مجموعه در فضا در راستای عملکردهای عمومی مجموعه. سازمان فضایی، مفهومی برتر از اجتماع محض کانونها و فعالیت های وابسته دارد و نتیجه کنش های متقابل بین عناصر در فضا است. بر این اساس، سازمان فضایی با جمع ساخت ها متفاوت می باشد. هر چند که محصول و برآیند آنهاست. سازمان فضایی هر منطقه تبلور جریان و الگوی ارتباطات فضایی آن منطقه است. در همین چارچوب، هرگونه تغییر و دگرگونی در یک گستره فضایی جدا از نتایج مثبت و منفی آن - را می توان نوعی سازمان یابی فضا تلقی نمود. در سازمان فضایی چگونگی فعالیت های گوناگون جوامع انسانی در یک گستره فضایی با توجه به عامل زمان مورد توجه است. هر سازمان اجتماعی از کارکردهای سیاسی و فرآیندهای اجتماعی، نهادی و اقتصادی شکل می گیرد. در این روند شکل پذیری، سهم نیروهای سیاسی بیشتر است. هدف اصلی هر سازمان اجتماعی، عملکرد بهینه جامعه انسانی می باشد و سازمان فضایی نیز از طریق روابط اجتماعی به وجود می آید. بنابراین می توان گفت که در سازمان یابی فضا، نه تنها عینیت پدیده های مکانی-فضایی، بلکه روابط بین آنها و نیز تکوین، تحول و تکامل عناصر و ساخت های هر فضای جغرافیایی با توجه به شرایط اجتماعی و اقتصادی در بستر زمان مورد بررسی و تحلیل قرار می گیرد (سجادیان، ۱۳۹۳). سازمان دهی فضایی بر آن است تا نظم را به عنوان مفهومی بنیادی در سیستم های شهری پدید آورد (میثاقی و روحانی قادیکلایی، ۱۳۹۳، ۹۴).

جدول شماره ۱- عرصه های راهبردی سازمان دهی فضایی

		عرصه راهبردی		
موقعیت	پیرامونی	سازمان دهی فضایی		
جایگاه				
روابط				
اندازه				
شکل	درونی			
روابط و شبکه پیوندها				چیدمان درونی
نظم عملکردی-کارکردی				
نظم کالبدی				
نظم ادراکی				

فضای شهری آن بخش از فضا است که به وسیله شهرها به اشتغال درآمده و یا لاقلاً به ضرورت عملکرد داخلی کانون های جمعیتی به کار گرفته شده است. شهر و فضاهای شهری نتیجه کنش متقابل انسان و محیط در چارچوب زمان و مکان است. در شکل گیری فضای شهری عوامل مذهبی، اقتصادی، زیست محیطی و... موثرند (محمدی، ۱۳۷۹، ۹۴). برنامه ریزی شهری برای هر شهر مستلزم دریافت و فهم صحیح از فضاهای شهری است. فضایی که توده مردم شهر، اهداف و وقایع آن را و مفهوم توسعه پایدار شهری را که برای اصلاح و بهبود کیفیت زندگی شهروندان تاکید دارد را به وجود می آورد (حسین زاده دلیر، ۱۳۸۰، ۱۱۴).

به نقل از تقوایی و صفربادی، «پیر مرلن»، معتقد است موضوع های اساسی در مدیریت فضاهای شهری، که برای شناسایی و کاربرد این فضاها، دارای نقش مهم اند، عبارتند از: تحلیل فضایی فعالیتها و کارکردهای شهری، ارزش کاربری شهری؛ حمل و نقل؛ تحرک های شهروندان و شبکه هاش شهری. این عوامل با یکدیگر در ارتباط بوده و در مجموع، نظم منطقی رفتارهای شهری را شکل می دهند (ریانی و وحید، ۱۳۸۵، ۴۵). «بورن» با انتقاد از تلاش هایی که ساختار شهر را هم سنگ چیدمان فیزیکی کاربری زمین می گیرند، می گوید آن گونه به تعاریف شکل شهر و ساختار فضایی شهری پردازد که امکان توجه به هر دو بعد مکانی و غیر فضا ساختی شهر، وجود داشته باشد. بورن با اتکای به نظریه سامانه ها، شکل شهر را به الگوی مکانی یا چیدمان عناصر منفرد درون یک نظام شهری تعریف می کند. این عناصر شامل محیط مصنوع ساختمان ها و کاربری های زمین و نیز گروه های اجتماعی، فعالیت های اقتصادی و موسسات عمومی می شود (مدنی پور، ۱۳۷۹، ۴۷).

در ارتباط با کلانشهر، به عنوان نوعی فضای شهری، مرور متون مرتبط با مفهوم کلان شهر حاکی از تسلط دو دیدگاه در تعریف مفهوم کلان شهر است که شاید بتوان با تسامح دیدگاه کمی و دیدگاه کیفی یا دیدگاه آماری و دیدگاه جامعه شناختی را به آنها اطلاق نمود (اسدی و زبردست، ۱۳۸۹، ۱۹).

از دیدگاه آماری، بسیاری از منابع، کلان شهر را شهری تعریف می کنند که حداقل ۷۵۰ هزار یا یک میلیون نفر جمعیت داشته باشد (Angotti, 1993) (UN, 2004). از جمله دیدگاه مبتنی بر جامعه شناختی می توان به «جورج زیمل» اشاره نمود که کلان شهر را به عنوان ماشین از خودبیگانه سازی انسان تعریف می کند (اسدی و زبردست، ۱۳۸۹، ۱۹). در همین چارچوب به نقل از زبردست و حاجی پور (۱۳۸۸)، برخی از محققان، مفهوم کلان شهری شدن را فراتر از مفهوم ساده رشد شهری می دانند. این در واقع فرآیندی است که در نتیجه آن تمرکز فعالیتها، جمعیت، عملکردها و جریان ها اتفاق می افتد و با قطبی شدن اجتماعی و پراکندگی فضایی همراه است (Graussier et al, 2003, 253). «بوردولوپاژ هاریوت» اگرچه به نقش مهم فناوری ها و نهادها در توسعه فرآیند کلان شهری شدن اشاره می کند اما قبل از هر چیز آن را به عنوان فرآیندی اقتصادی مورد ملاحظه قرار می دهند که حاصل کنش دوسویه و تغییرات اقتصادی و نهادی فناورانه است (Bourdeau-Lepage, Huriot, 2004, 1). کلانشهر، شهری است که از نظر مرکزیت دولتی و فعالیت اقتصادی یا فرهنگی بر دیگر سکونتگاه ها برتری دارد. این شهر ممکن است شهر اصلی یک ناحیه، یک استان، یک کشور و گاهی پایتخت آن باشد (Pacione, 2005, 638).

در ایران بر طبق پیش نویس قانون جامع مدیریت شهری، کلان شهر به محدوده جغرافیایی با حدود مشخص، دارای بافت متراکمی از بناها، فضاها و دسترسی ها که به طور همگن و متوازن در کنار یکدیگر و در عرصه ای از طبیعت، استقرار فضایی یافته و بیش از یک میلیون نفر جمعیت در آن ساکن و به فعالیت های اقتصادی، اجتماعی، صنعتی، خدماتی و اداری مشغول بوده و یکی از مهمترین کانون های تعاملات و مناسبات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، آموزشی و درمانی در محدوده نفوذ و جذب خود را تشکیل می دهد و در تولید و توزیع خدمات به خودکفایی نسبی رسیده باشد اطلاق می شود (مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۹۲، ۱۲).

البته برخی دیگر نیز تعریف این مفهوم را به گونه ای مرتبط با نظام شهری مطرح ساخته اند. بر این اساس، کلان شهری شدن عبارتست از فرآیند حرکت و یا جدال برای داشتن مکانی برجسته در سلسله مراتب نظام شهری و منطقه ای. این فرآیند فراتر از رشد و گسترش کمی شهرنشینی در مفهوم کلاسیک آن است، و در واقع تمرکز کیفی عملکردهایی است که کلان شهر را به کانون رقابت با دیگر مراکز، به منظور تقویت و تحکیم جایگاه آن تبدیل می کند (Sykora, 1996).

در همین راستا، منطقه کلانشهری، پهنه ای جغرافیایی است متشکل از شهر مرکزی (کلانشهر) و مراکز جمعیتی، تولیدی، خدماتی و گردشگری پیرامون آن، که در تعامل محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فضایی با یکدیگر قرار دارند و نظام واحدی از سکونت و فعالیت و خدمات را در حال و آینده تشکیل می

دهند. برنامه ریزی و مدیریت این مجموعه باید در قالب سازمان واحد فضایی و یکپارچه انجام گیرد (مهدیزاده، ۱۳۸۵، ۱۱۱).

نظام مدیریت مناطق کلانشهری شامل نهادهای دولتی در سطح منطقه کلانشهری شامل نهادهای دولتی در سطح منطقه کلانشهری، فرآیندها و سیاست هایی است که بر منطقه کلانشهری اثر می گذارند. در این میان، منظور از فرآیندها راههایی است که از طریق آن گروهها مشارکت می کنند، تصمیمات گرفته می شوند، منابع تخصیص داده می شوند و فعالیتها در منطقه کلانشهری انجام می گیرند. در این میان، شدت و پیچیدگی مسائل در مناطق کلانشهری و نیز تعدد و پیچیدگی در عوامل تاثیرگذار در این مناطق، پاسخ های ابتکاری نوینی را می طلبد تا به راهبردهای جامع و هماهنگی دست پیدا گردد (لاله پور و سرور، ۱۳۹۳، ۱۰۸). از این رو، مفاهیم و رویکردهای جدیدی در حوزه خاص مدیریت و برنامه ریزی مناطق کلانشهری شامل مدیریت یکپارچه و رویکرد حکمروایی مطرح گردیده است.

عبارت «مدیریت یکپارچه شهری»، که گاه با مترادف های دیگری همچون «مدیریت واحد شهری»، «مدیریت هماهنگ شهری» و «مدیریت جامع شهری» رایج است، همواره با سه مفهوم «شهر»، «مدیریت شهری» و «توسعه پایدار» متلازم می باشد. بدین معنا که رویکرد خاصی به شهر و مدیریت شهری است که توسعه پایدار را ضروری می داند و پیرو آن به مسئله مدیریت یکپارچه شهری می پردازد (رمضانی فرخند، ۱۳۹۳). بحث مدیریت یکپارچه شهری حاصل از ورود رویکرد سیستمی در مباحث شهری است. مدیریت یکپارچه شهری علی الاصول مدیریت افقی است نه «مدیریت عمودی»؛ یعنی اینکه تمام سازمان ها و نهادهای درگیر در مدیریت شهری به صورت افقی و هماهنگ در کنار یکدیگر قرار دارند. در واقع، مدیریت یکپارچه شهری با توجه به مسائل مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در قالب یک الگوی مشخص، ضمن هدایت عناصر مختلف دخیل در حوزه مدیریت شهری، به ایجاد هماهنگی در بین آنها می پردازد و از دوباره کاری ها و طولانی شدن فرآیند توسعه پایدار شهری و گرفتاری آن در پیچ و خم نظام بوروکراسی حاکم جلوگیری می کند (پورا احمد و همکاران، ۱۳۹۲، ۳۳).

از حکمروایی و حکمروایی خوب همچون اغلب مفاهیم موجود در علوم اجتماعی تعاریف بسیاری شده است (عظیمی آملی، ۱۳۹۳، ۹). در واقع، اصطلاح حکمروایی برای نخستین بار در فرانسه و در قرن چهاردهم میلادی به معنای «جایگاه حکومت» به کار رفت (بووارد و لوفلر، ۱۳۹۲، ۳۰۶). اما به طور کلی «انستیتو حکمروایی اتاوا» حکمروایی را ترکیبی از سنت ها (قواعد و آداب و رسوم)، نهادها و فرآیندهایی می داند که تعیین می کند چگونه قدرت باید اعمال شود، چگونه شهروندان حق مشارکت و اعتراض دارند و چگونه تصمیم ها در زمینه مباحث عمومی اتخاذ می شود (عظیمی آملی و همکاران، ۱۳۹۳). در همین راستا، حکمروایی خوب به اداره و تنظیم امور محلی و ملی و رابطه شهروندان و حکومت کنندگان توجه

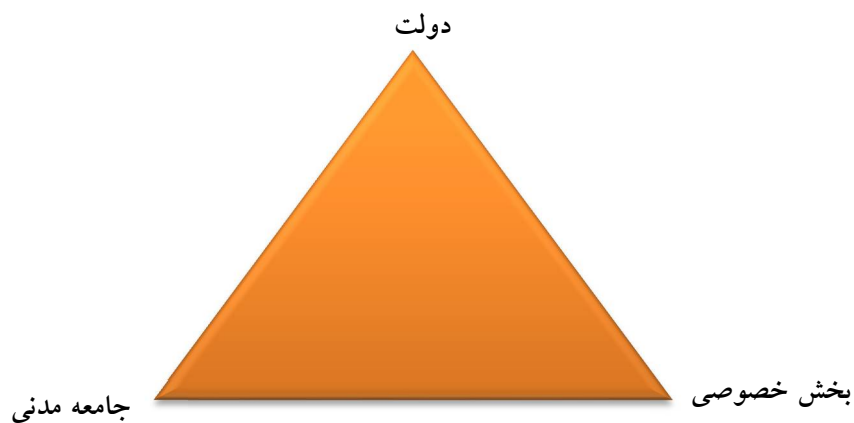
فراوان دارد. بر اساس تعریف برنامه سازمان ملل متحد، حکمروایی خوب عبارتست از مدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرآیند حکومت دارد (رهنمایی و کشاورز، ۱۳۸۹، ۳۱). در چنین نظامی است که مشروعیت از مشارکت و آزادی بیان از تمایل به توافق و اجماع حاصل می گردد؛ مسیر و جهت توسط چشم انداز راهبردی شامل ابعاد توسعه انسانی، فرهنگی و اجتماعی مشخص گردیده و به دلیل مسئولیت پذیری نهادها در برابر سهامداران واقعی یعنی مردم، اثربخشی و کارایی در عملکردها مشاهده می گردد. در همین راستا، نهادها شفاف و پاسخگو بوده و رعایت برابری و قانون احساس می گردد. حکمروایی خوب شهری دارای ابعادی است که در منابع مختلف دارای تنوعی از تعداد و انواع می باشند:

جدول شماره ۲- تنوع تعداد و انواع ابعاد حکمروایی خوب در تعدادی از مهمترین منابع

منبع	ابعاد
بانک جهانی	۱- آزادی بیان و پاسخگویی شامل آزادی های مدنی و نبات سیاسی ۲- اثربخشی حکومت شامل کیفیت خط مشی گذاری و کیفیت ارائه خدمات عمومی ۳- فقدان اجبارهای قانونی ۴- قواعد قانونی شامل حمایت از حقوق مالکیت ۵- انسجام درونی قوه قضائیه و کنترل فساد ۶- نظام اداری پاسخگو
برنامه توسعه ملل متحد	۱- مشارکت ۲- قانون محوری ۳- شفافیت ۴- پاسخگویی ۵- اجماع محوری ۶- عدالت و برابری ۷- اثربخشی و کارآیی ۸- مسئولیت ۹- بینش استراتژیک
کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل برای آسیا و اقیانوسیه	۱- مشارکت ۲- اجماع ۳- مسئولیت ۴- شفافیت ۵- پاسخگویی ۶- برابری ۷- کارآیی و اثربخشی ۸- قانون محوری
نشریه رسمی اتحادیه اروپا	۱- گشودگی ۲- مشارکت ۳- پاسخگویی ۴- اثربخشی
دومین کنفرانس ملل متحد در مورد سکونتگاههای انسانی	۱- مشارکتی ۲- پایدار ۳- مشروع و مقبول ۴- شفاف ۵- اعتلا دهنده عدالت و برابری ۶- خدمت گرا ۷- توانا در توسعه منابع و روشهای حاکمیت ۸- اعتلا دهنده تعادل و برابری جنسی ۹- اهل تساهل و مداراگر و پذیرشگر رویکردهای متنوع ۱۰- توانا در بسیج منابع برای اهداف اجتماعی ۱۱- عمل به حکم قانون ۱۲- تقویت مکانیزم های بومی و محلی ۱۳- کارآیی و کارآمدی در استفاده از منابع ۱۴- تسهیل گر و توانمند ساز ۱۵- تنظیم کننده و کنترل کننده ۱۶- توانا در برخورد با موضوعات موردی (زمان دار)

(استخراج و تدوین: نگارندگان)

در واقع، حکمروایی خوب شهری، در پی فراهم آوردن محیطی است که در آن شهروندان، امکان توافق و برقراری انواع روابط اجتماعی (اقتصادی، سیاسی و فرهنگی) را به طور آزادانه داشته باشند، بدون آنکه حقوق دیگران را نقض کنند. به زبان اقتصادی، در چنین شرایطی هزینه های ارتباطات یا معاملات اجتماعی به حداقل می رسد، که معادل به حداقل رسیدن اصطحکاک در محیط فیزیکی است؛ در نتیجه توسعه اجتماعی و رشد اقتصادی به بالاترین سرعت و شتاب می رسد. بنابر نظر صاحب نظران داخلی؛ حکمروایی شهری یعنی اثرگذاری همه ارکان اثرگذاری شهری بر مدیریت شهر، با تمام سازوکارهایی که به سوی تعالی شهر و شهروندان حرکت کنند، نه اینکه عرصه های عمومی و خصوصی کنار گذاشته شوند و فقط «عرصه حکومتی» اختیاردار آن دو باشد. منشاء قدرت و مشروعیت در حکمروایی شهری تمام شهروندان و حضور آنها در همه صحنه ها و ارکان جامعه مدنی است (تقوایی و تاجدار، ۱۳۸۸، ۴۹).



شکل شماره ۱- مثلث حکمروایی شهری

همه این سه نوع رژیم (دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی) نقش اساسی در توسعه پایدار انسانی ایفا می کنند. از آن جا که هر یک از این سه رژیم ضعف ها و قوت هایی دارند، هدف اصلی حکمرانی خوب افزایش بالاترین کنش متقابل میان آنها در جهت کمینه کردن نقاط ضعف و بیشینه کردن نقاط قوت است. هر چه گفتگو و ارتباط این سه بیشتر باشد، مسیر حرکت جامعه در جهت رسیدن به توسعه اقتصادی و اجتماعی هموارتر خواهد شد (رهنما و همکاران، ۱۳۸۹، ۲۰۸).

امروزه مفهوم منطقه گرایی نوین - در برابر منطقه گرایی سنتی - با مدیریت کلانشهری و حکمروایی کلانشهری گره خورده است. حکمروایی کلانشهری، الگوی پیشنهادی دیدگاه نومنتقه گرایی تلقی می شود. در الگوی حکمروایی کلانشهری، وظایف به طور عمده حول دو محور قرار دارد: از یک طرف توسعه اقتصادی و نقش منطقه کلان شهری در اقتصاد جهانی که تشدید مزیت های رقابتی آن و تلاش برای

کسب رتبه شایسته ای در منطقه از اهداف آن است و از طرف دیگر وظایفی که مربوط به قلمرو درونی منطقه است و شامل هم اندیشی و چاره جویی در مسائل زیست محیطی، خدمات و زیرساختهای منطقه ای، برقراری عدالت توزیعی و مسائل اجتماعی و فرهنگی با مشارکت تمام کنشگران است (رفیعیان و حسین پور، ۱۳۹۰، ۱۰۹).

روش تحقیق

این پژوهش در انجام تحقیق خود از روشی توصیفی-تحلیلی و به لحاظ هدف کاربردی مبتنی بر مطالعات کتابخانه ای و اسنادی و در مواردی بهره گیری از مشاهدات میدانی و مصاحبه با خبرگان و با نگرشی سیستمی، تاریخ نگارانه و آینده پژوهانه به هدف آسیب شناسی سازمان یابی فضایی و مدیریت کلانشهر تهران منطبق بر رهیافت ها و رهنمودهای منبعث از آرمان مدیریت یکپارچه که اکنون در حوزه های متفاوت سیاستگذاری و راهبردی، آرمان قابل تاکید محسوب می گردد؛ بهره گرفته است.

یافته های تحقیق و بحث

نظریه توسعه پایدار شهری، حاصل بحث های طرفداران محیط زیست، درباره مسائل زیست محیطی به خصوص محیط زیست شهری است که به دنبال نظریه «توسعه پایدار» برای حمایت از منابع محیطی عرضه شد. در همین راستا، می توان برای برنامه ریزی شهری منشوری ارائه کرد. در این منشور ابداع یک سیستم کارآی برنامه ریزی محیطی در شهر می تواند مبنی بر موارد زیر باشد (سعیده زرابادی و توکلی، ۱۳۸۸، ۱۱۲):

- برای حرکت از سیستم برنامه ریزی شهری موجود به یک سیستم برنامه ریزی شهری کارآی مطلوب ضروری است، موانع قانونی نیل به آن کاهش یابد.
- باید در سیستم برنامه ریزی شهری، کیفیت اجتماعی بهینه کالبدی به وجود آید.
- هدف مرکزی یک سیستم برنامه ریزی کارآی برای محیط، باید کشمکش برای جست و جوی خلق مکان های زیبا، سالم و امن برای زندگی باشد.
- در برنامه ریزی شهری جدید باید تناسب و هماهنگی میان شهرنشینی و نظام های طبیعی به وجود آید.
- در برنامه ریزی شهری جدید باید به هویت شهری توجه خاص مبذول گردد.
- در برنامه ریزی شهری جدید باید شکل شهر، جوابگوی نیازها و رفتارهای متحول جامعه باشد.

■ در برنامه ریزی شهری جدید باید ساماندهی و بهسازی بافت ها بر اساس پایداری و ارزش های فرهنگی صورت پذیرد.

در همین راستا، مدیریت نوین شهری با محوریت انسان و تامین نیازهای اولیه و اساسی او در سطح اجتماعات محلی، درصدد تفوق نسبی کارکردهای اجتماعی است، مانند مشارکتهای همگانی و دخالت در تعیین سرنوشت و تصمیم گیری، عدالت اجتماعی، ... به کارکردهای فیزیکی و ظاهری، مانند بکارگیری ساخت و سازهای فیزیکی و کالبدی در سطح شهر، زیباسازی و ... این ساختار مدیریتی، ایجاد ساختار تشکیلاتی غیرمتمرکز برای سازمان ها و حکومتهای محلی را امری ضروری می داند. این مسئله، توسعه منابع جدید، آموزش و تعلیم و یگانگی تفکر بین دولتهای محلی و حکومت مرکزی را می طلبد؛ به عبارت دیگر، مدیریت جدید شهری تنها به معنای تهیه فهرستی از وظایف و فعالیتها برای مدیران نیست. شالوده مدیریت نوین شهری بر اصول زیر قرار دارد (فنی، ۱۳۹۳، ۱۸۹):

■ شهر و شهرنشینی؛ به عنوان پدیده ای مطلوب، وسیله ای است که می تواند مردم را به توانا ترین بخش های تولیدی جامعه جذب کند و آنها را در رشد اقتصادی و اجتماعی مشارکت دهد.

■ شهر و روستاها به عنوان پدیده ای در ارتباط و وابسته به هم انگاشته می شوند (جزئی از یک کل پیچیده)

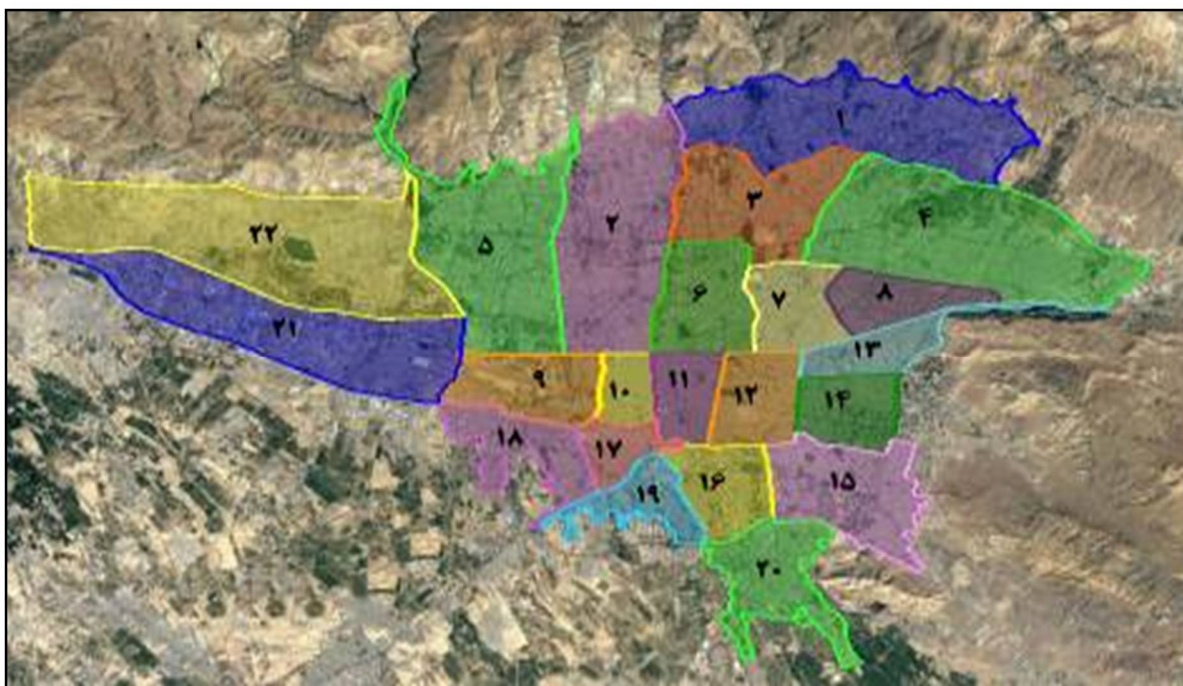
■ از آنجا که مدیریت و اداره شهرها در کشورهای در حال توسعه به وسیله دولتهای مرکزی پی ریزی و مهندسی شده است، مقامات مرکزی، توسعه شهری را از طریق وزارتخانه های مربوطه اداره می کنند و اطمینانی به عمل مستقل حکومتهای محلی ندارند که نتیجه آن چیزی جز سازمان های محلی ضعیف، با ساختار تشکیلات نامنسجم، اختیارات محدود، منابع مالی ناکافی، کارمندان غیرماهر و ناراضی نخواهد بود.

■ حکومتهای محلی باید مسئولیتها و اختیارات وسیع تری در چهارچوب یک ساختار دولتی غیرمتمرکز داشته باشند.

■ مدیران شهری با درک این مطلب که باید با مسائل شهری هم در سطح کلان و هم در سطح خرد برخورد شود، موظف اند در سطوح مختلف بین سازمان های مرتبط و درگیر با مدیریت و اداره شهرها، هماهنگی لازم را ایجاد نمایند. به عبارت بهتر، این موضوع به درک روشن و جدیدی از مفهوم «مدیریت یکپارچه شهری» و اصول آن نیاز دارد.

و در همین چارچوب، از جهت استقرار مدیریت یکپارچه شهری، مبتنی بر یک سیستم برنامه ریزی کارآ، منبث از رهنمودهای مدیریت نوین شهری به ویژه در مناطق کلانشهری، توسعه پایدار شهری نیازمند

شناسایی محدودیتهای محیطی برای فعالیت های انسانی در ارتباط با شهرها و تطبیق روش های طراحی در این محدودیت ها است. امر مهمی که کلانشهر تهران از این مهم نمی تواند بری باشد. کلانشهر تهران با حدود ۷۳۰ کیلومتر مربع وسعت در ۵۱ درجه و ۰۸ دقیقه تا ۵۱ درجه و ۳۷ دقیقه طول خاوری و ۳۵ درجه و ۳۴ دقیقه تا ۳۵ درجه و ۵۰ دقیقه عرض شمالی، در منتهی الیه شمال شرقی دشت قزوین-تهران در محل تلاقی دو محور ارتفاع مهم البرز و زاگرس واقع شده است.



شکل شماره ۲- نقشه منطقه مورد مطالعه

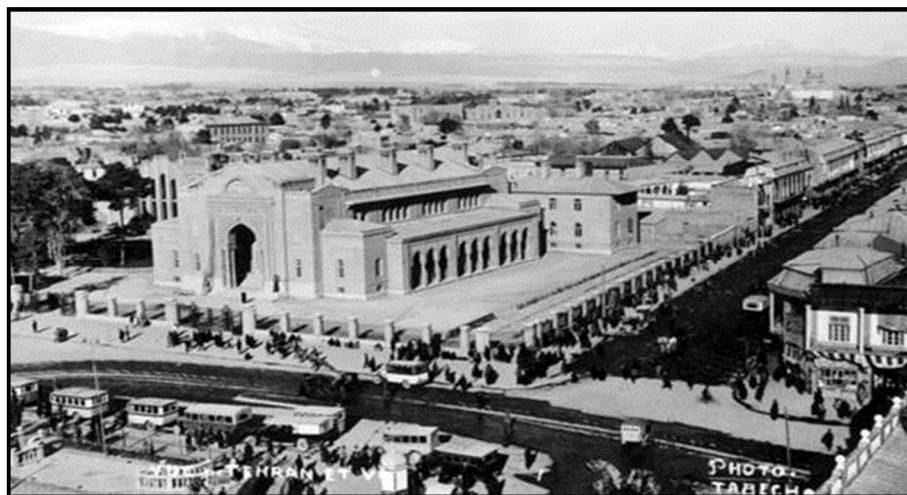
این موقعیت ریاضی و عمومی، علاوه بر اعتبار منحصر بفرد ژئوپلیتیکی، از شرایط و منابع سرشار زیستی برخوردار است؛ تهران در یک چهار راه کهن سوق الجیشی واقع در تقاطع راههای بین المللی و منطقه ای در امتداد رشته کوههای البرز (ترکیه، هند، چین) و رشته کوه های زاگرس (خلیج فارس، شیراز، اصفهان، بین النهرین، قصر شیرین، کرمانشاه، همدان) قرار گرفته است. امروزه کلانشهر تهران مهمترین منطقه شهری بین استانبول و کراچی است.

به طور کلی می توان بستر طبیعی شهر تهران (دشت تهران) را از حیث ویژگی های طبیعی با محور توپوگرافی (ارتفاع و شیب) به دو بخش مرتفع شمالی و پست جنوبی بر محور خط تراز ۱۲۰۰ متر از سطح دریا تقسیم کرد. برخی ویژگی های کلی و شرایط مطلوب طبیعی-اکولوژیک و قابلیت های زیستی تهران را می توان در موارد زیر برشمرد (کمانرودی کجوری، ۱۳۹۲، ۲۲۹):

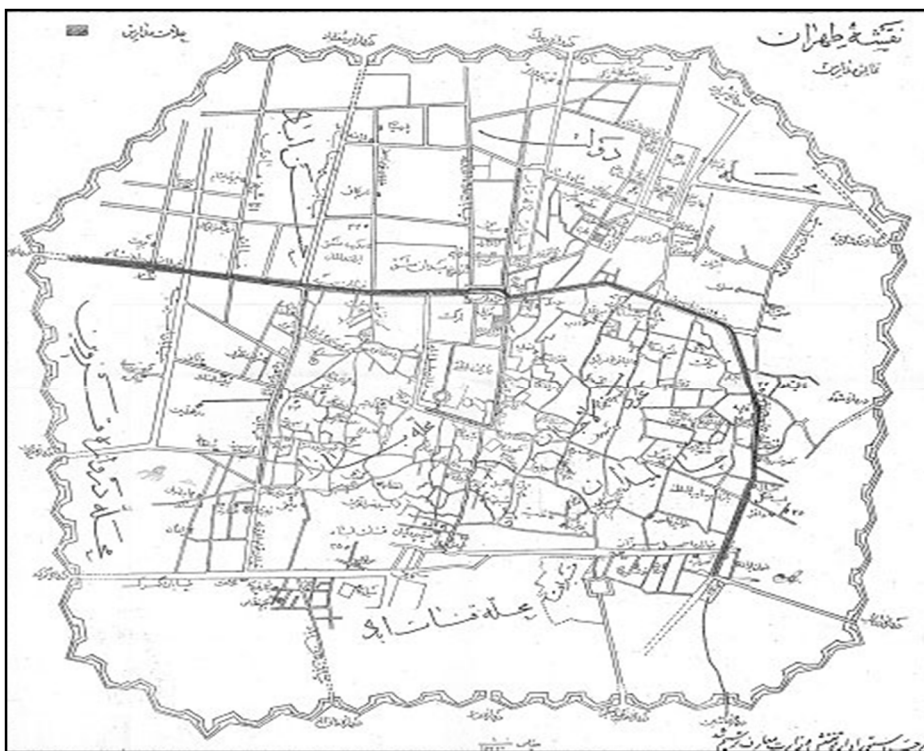
- موقعیت پایکوهی برخوردار از شرایط اقلیمی مناسب منتهی به شرایط حاشیه کویری
- خاک حاصلخیز با قابلیت نفوذپذیری و زهکشی مناسب تر در بخش شمالی
- سفره های غنی آب زیرزمینی با عمق بیشتر و کیفیت بهتر در بخش شمالی
- منابع متنوع، متعدد و گسترده آب سطحی، اعم از رودخانه ها، چشمه ها و قنات ها
- تنوع گیاهی و جانوری سازگار با شرایط طبیعی - اکولوژیک محلی
- تنوع ژئومورفولوژیکی و برخورداری از چشم اندازهای متنوع زیستی و تفرجگاهی

بنابراین، با این اوصاف، مشکلات متعدد زیست محیطی موجود مانند آلودگی های مختلف در محدوده تهران بیش از آنکه ناشی از شرایط نامناسب مکانی باشد، از فشار مفرط و عدم توجه به توان های محیطی این بخش از سرزمین در اثر مسیر تحولات در بستر تاریخ بوده است.

در همین ارتباط قابل ذکر است: در دوران پس از اسلام؛ اصفهان، تبریز، قزوین، شیراز و مشهد از مهمترین پایتخت های ایران به شمار می آمدند. اما، توالی قدرت سیاسی و جابجایی پایتخت ها، از برتری قاطع و تمرکز بیش از اندازه جمعیت و اقتصاد در یکی از شهرها جلوگیری می نمود. علاوه بر این، عوامل تاریخی (همچون اثرات ویرانگر تاخت و تاز اقوام بیابانگرد بر شهرها) و اقتصادی (شیوه غالب تولید و معیشت روستایی و عشایری مبتنی بر نظام های تیولداری و ارباب رعیتی) مانع از گسترش شهرها شده بود، به گونه ای که طی قرن ها شهرها در محدوده سنتی درون برج و باروها باقی ماندند. در آغاز سده ۱۹ میلادی و روی کار آمدن قاجاریه، ایران به دوره نوینی از تحولات سیاسی و اقتصادی پا گذاشت. پس از کشمکش ها و ناآرامی های سیاسی داخلی که در سده هجدهم میلادی (اواخر صفویه، افشاریه و زندیه) ادامه داشت، سرانجام آغامحمدخان قاجار حکومت قاجاریه (۱۷۹۵-۱۹۲۵ میلادی) را بنیانگذاری نمود و در نوروز ۱۱۷۴ خورشیدی (۱۷۹۵ میلادی) تهران را به پایتختی برگزید. در این زمان تهران شهر کوچکی با ۱۵۰۰۰ نفر جمعیت بود که در شمال تاریخی ری قرار داشت. موقعیت تهران در چهار راه ارتباطی خراسان، شمال (کناره دریای مازندران)، شمال غربی (آذربایجان و قفقاز) و بخش های داخلی نجد ایران به این شهر اهمیت می بخشید. ضمن آنکه به محل استقرار ایل قاجار در کنار رود اترک و جبهه شمالی در برابر تهاجم روسیه نزدیکتر بود. در همین زمان توجه و تهاجم همسایه نیرومند شمالی (روسیه) به شمال کشور آغاز شده بود و تهران در پناه بلندترین حصار کوهستانی کشور (البرز) موقعیت مناسبی در نیمه شمالی کشور و نزدیک به جبهه های شمالی داشت. از این رو تهران در طی روزگار قاجاری گسترش اولیه یافت و ساخت و سازهای فراوانی در آن انجام گرفت.



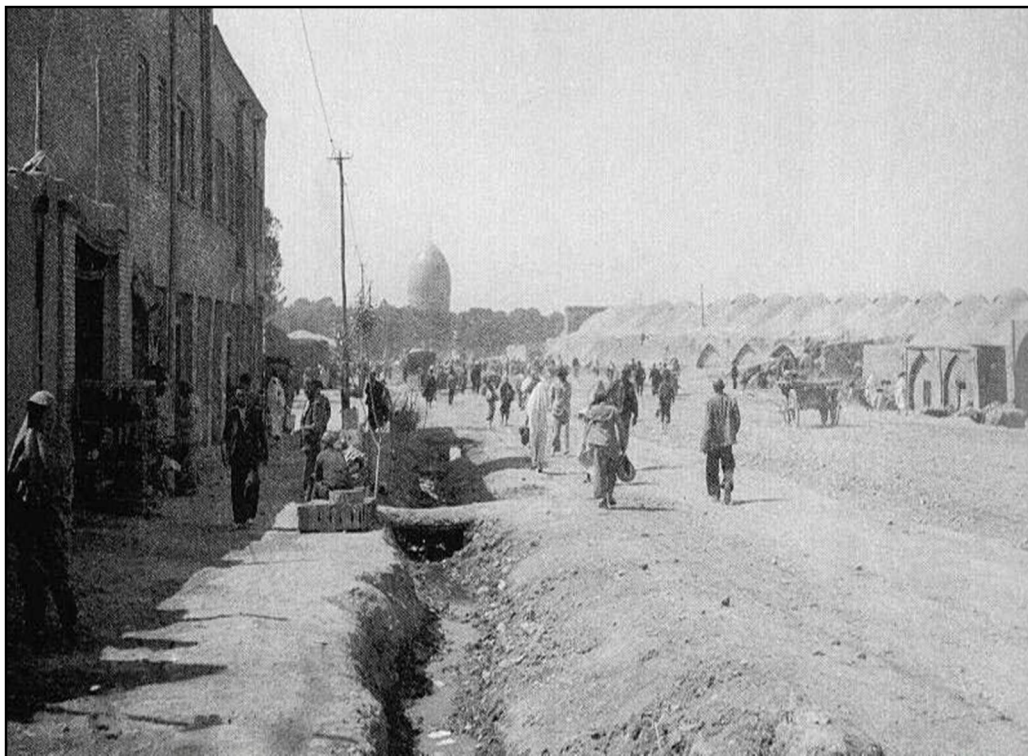
شکل شماره ۳-نمایی از شهر تهران در دوره قاجاریه (بانک شاهی در میدان توپخانه)



شکل شماره ۴- نقشه شهر تهران در دوران احمدشاه قاجار (بنیاد ایران شناسی)

در دوران پهلوی اول از سال ۱۲۹۹ تا ۱۳۲۰ خندق ها و دروازه های تهران از بین رفت و شهر از چهار جهت رو به گسترش نهاد و اندکی شکل منظم و هندسی یافت؛ همچنین ساختمان ها و تاسیسات بانک ملی، وزارت امور خارجه، شهرداری کل کشور، ایستگاه راه آهن، دانشگاه تهران و ایستگاه فرستنده رادیو تهران، باشگاه افسران و چند بیمارستان مربوط به این دوره می باشد (حمیدی و امیر انتخابی، ۱۳۸۹).

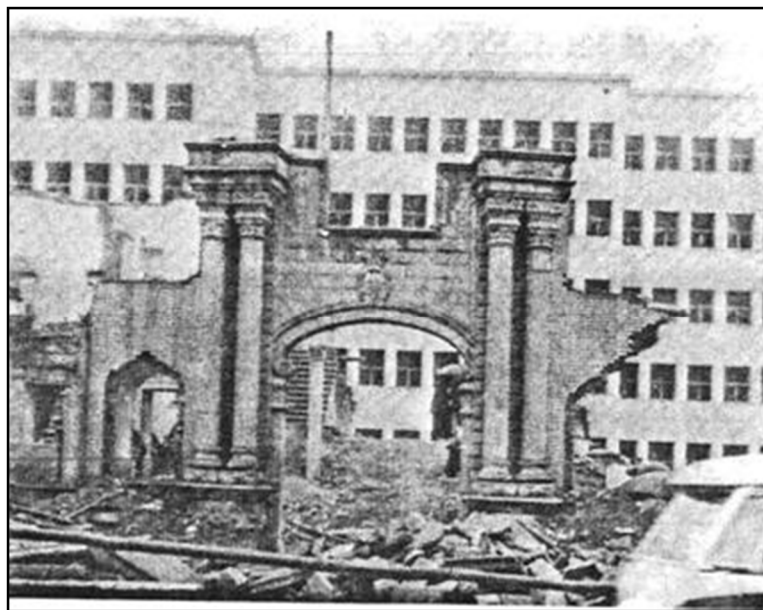
در این دوره، از منظر سازمان دهی فضایی، دارای تضادی درونی بود. از یک سو، مقابله با شهر رشد نیافته قاجاری که به علت بی کفایتی حاکمان آن نتوانسته بود همگام با نیازهای روز خود را ارتقا دهد (تطابق و هماهنگی سازمان فضایی و کارکرد)، زمینه روانی عمومی برای دگرگونی و تغییر در وضع موجود را فراهم ساخته بود. این موضوعی بود که دولت های پهلوی اول با استفاده از آن و تبلیغ شعارهای توسعه و تجدد اقدامات خود را به انجام رساندند. از سوی دیگر وجود معایب درون سیستم شهری دوره قاجار الزاما هر شیوه اقدام و عملی را توجیه نمی کرد؛ بلکه ضرورت آن بود که اصلاح معایب شهر رشد نیافته با رعایت موازینی صورت گیرد که به جریحه دار شدن و آسیب دیدن فرهنگ عمومی اقتصاد شهری و سنت شهرسازی ایرانی که برآمده از ساخت ذهنی و اجتماعی ایرانیان در طول تمدن طولانی آنها بوده منجر نشود.



شکل شماره ۵- تصویری از خیابان مولوی تهران در اواخر دوره قاجاریه (بنیاد ایران شناسی)

این موقعیت، حالتی پرادوکسیال در سیاست شهری در) این دوره به وجود می آورد؛ از یک سو تحول، ضروری می نمود و از سوی دیگر، به دلیل شرایط خاص اجتماعی و قیام هایی که جامعه ایران مقابل جریان های مورد حمایت اروپا به عمل آورده بود، نوعی محافظه کاری و دفاع از سنت توجیه می شد. پاسخ درون زا و برآمده از شرایط اجتماعی-سیاسی که مدیریت شهری مستقل می توانست اتخاذ کند، انجام تحول در عین حفظ موازینی بود که عقب ماندگی های قاجاری نیز خود را ظاهرا به آنها منتسب

می کردند. انجام این اقدام، کاری سترگ بود: از یک طرف به دانش و بینش عمیق و حکیمانه نیاز داشت و از سوی دیگر وابسته به روحیه استقلال طلبی مدیریت شهری بود؛ این هر دو، متأسفانه در دولت هایی که در عهد پهلوی اول بر سر کار آمدند، مفقود بود. از این رو عزم حکومت پهلوی اول برای تقلید از غرب و غیبت نمایندگان واقعی اجتماع در عرصه های تصمیم گیری موجب شد شعار تجدد و نوزایی پهلوی اول، در حقیقت خروج از یک بحران و ورود به بحران دیگر تلقی شود (شعبانی و کامیاب، ۱۳۹۱، ۸۹).



شکل شماره ۶- نمونه ای از تحول کالبدی در تهران (سیما کویان، کتاب تهران)

در این دوره، تغییر در بنیادهای اقتصادی-اجتماعی شهر با نظمی که از گذشته شروع شده بود، با تفکر نوسازی به تدریج شدت یافت. روند نوسازی از نظر اقتصادی مستلزم تجدید ساختارها و تغییر در الگوی مصرف جامعه است و آن نیز احتیاج به یکپارچگی و بسط بازار داخلی است. ولی به علت فقدان پویای صنعتی و در نتیجه فقدان یک بورژوازی صنعتی، دولت در این راه پیشقدم شد که با گسترش زیرساخت های ارتباطی و اقتصادی، مجموعه عوامل توسعه را به خود اختصاص می داد. مجموعه عوامل فوق جایگاه مطلوب خود را در درون شهرها می یافت و از این طریق تغییر در بنیادهای اقتصادی شهر و سایر عوامل شهری، فراهم می آمد. شهر بر خلاف گذشته، به عنوان عنصری در سازماندهی فضای ملی، به صورت قانون توزیع امواج فرهنگی، اجتماعی در نظام نوین و مکانی برای انتقال و جابجایی درآمد ملی ظاهر گردید. و با اینکه روابط سرمایه داری هنوز سبب دگرگونی گسترده اقتصاد سنتی پیش سرمایه داری در روستا نشده بود، شهر به عنوان قانون مهم در سرزمین ملی ظاهر گشته و نقش سرزمینی قلمروهای مختلف جغرافیایی

کاهش یافت. به طور کلی به دنبال جهت گیری اصلی برنامه های عمرانی به سوی گسترش زیرساخت های صنعتی و اقتصادی و ایجاد زمینه برای سرمایه گذاری بخش خصوصی داخلی و خارجی با جایگزینی الگوی واردات و حذف عملکرد سنتی، نقش و اهمیت شهرها افزایش یافت و بنیادهای اقتصادی و عملکرد شهرها دگرگون شد. این عوامل و توجه روز افزون به شهرنشینی و شهرگرایی، شهر را در نظام سیاسی-اداری کشور برجسته و نمایان جلوه کرد.

با گذشت زمان، افزایش درآمد ناشی از فروش نفت و سایر درآمدها، استقراض و سرمایه گذاری های خارجی، توسعه مداوم روابط کالائی، تهران را به کانون عمده جذب و انتقال مجموعه این فعالیتها و توزیع آن در سطح ملی مبدل ساخت. در این شرایط نوعی حرکت و جریان سرمایه و درآمد ملی از بالا به پایین انجام گرفت که قسمت اعظم آن در شهر تهران رسوب کرد و بخش محدودی به داخل شهرهای کوچک جریان یافت. از طرف دیگر، ایجاد یک حکومت مقتدر مرکزی که بتواند بر کلیه شئون سیاسی، نظامی و اداری کشور نظارت داشته باشد، مستلزم داشتن یک سیستم و نظام اداری منسجمی بود که بتواند نظم نوین را در سطح ملی برقرار نماید. از این رو دولت ضمن تاسیس وزارتخانه های مختلف، شعبات و ادارات وابسته به آنها را به همراه سازمان های انتظامی، نظامی و امنیتی در درون شهرها ایجاد نمود (نظریان، ۱۳۸۸). ایجاد و توسعه چنین سازمان هایی (دوایر دولتی) متمرکز در تهران، ضمن استقرار یک دولت بسیط متمرکز، علاوه بر دگرگونی ساختار اجتماعی؛ آغازگر تفرق عملکرد در نظام اداره و مدیریت شهر تهران بود.

تفرق عملکردی زمانی به وقوع می پیوندد که در یک شهر یا قلمرو حکومتی خاص (مانند محدوده شهر یا شهرداری)، برنامه ریزی و ارائه خدمات شهری در مورد کارکردها و وظایفی که ماهیتی محلی دارند بین چندین نهاد، سازمان و هیئت دیگر تقسیم شده است. از جمله این نهادها و سازمان ها می توان به شهرداری، سازمان های خاص خدمات رسانی، مراجع و ارگان های بخشی مانند شعب وزارتخانه های مسئول ارائه خدمات شهری (در ایران مانند مخابرات و نیرو و غیره)، مراجع برنامه ریزی شهری و کلان شهری، حکومت کلان شهری (در صورت وجود)؛ واحدهای حکومت استانی مانند فرمانداری ها و بخشداری ها اشاره کرد. این نوع تفرق عملکردی در گستره شهر را می توان تفرق نهادی و سازمانی نیز نامید. در حالت تعدد و تکثر نهادهای برنامه ریزی و اجرایی، ایجاد یکپارچگی بین سیاست های مختلف و اثرات فضایی و محیطی آنها که از سوی چنین نهادهایی دنبال می شود به بزرگترین چالش نظام های مدیریت و حکمروایی این پهنه های جغرافیایی بدل می شود (برک پور و اسدی، ۱۳۹۰، ۱۱۴).

اکنون، حاصل تشدید یافته این تفرق نهادی و سازمانی در گذر زمان در کلانشهر تهران؛ عناصر رسمی نظام مدیریت شهری، طیف وسیعی شامل وزارت کشور و واحدهای تابع آن، مسکن و شهرسازی، مهندسی

مشاور، سازمان برنامه و بودجه، شرکت برق منطقه ای، شرکت گاز، شرکت مخابرات، شرکت پست، اداره آموزش و پرورش، دانشگاهها و موسسات آموزش پزشکی، سازمان بهداشت و درمان آموزش پزشکی، سازمان تربیت بدنی، اداره ارشاد اسلامی، اداره ثبت اسناد و املاک، اداره اوقاف، اداره حفاظت محیط زیست، اداره بازرگانی و کمیته صنفی، اداره میراث فرهنگی، نیروی انتظامی، سازمان ملی زمین و مسکن، شورای شهر، فرمانداری، استانداری و شورای تامین می باشد. این در حالی است که در این عرصه، کارآفرینان کوچک اتحادیه ها حاصل برهم کنش نخبگان عرصه شهری (اعضای شورای شهر و مدیران ارشد دولتی) و متخصصین (کارمندان بخش خصوصی و مدیران بخش دولتی) و نیز CBO ها حاصل برهم کنش متخصصین و کارگران و کارمندان رده پائین و نیز گروه های فشار حاصل برهم کنش نخبگان عرصه شهری و کارگران و کارمندان رده پائین دولتی و NGO ها حاصل برهم کنش همه نیروها، فعال هستند.

جدول شماره ۳- نهادهای مدیریتی در اداره منطقه کلانشهری تهران

سطح ملی	مجلس شورای اسلامی: سیاستگذاری و قانون گذاری هیئت دولت: سیاستگذاری و هماهنگی شورای عالی شهرسازی و معماری: سیاستگذاری و برنامه ریزی فضایی وزارت راه و شهرسازی: سیاستگذاری و هماهنگی فضایی کالبدی وزارت کشور: سیاستگذاری و هماهنگی نظارت و مدیریت فضایی
سطح منطقه ای	استانداری: سیاستگذاری، هماهنگی نظارت و مدیریت فضایی شورای برنامه ریزی استان: سیاستگذاری برنامه ریزی فضایی اقتصادی تخصیص بودجه سازمان مسکن و شهرسازی: برنامه ریزی فضایی کالبدی سازمان جهاد کشاورزی: برنامه ریزی فضایی و مدیریت فضایی فرمانداری: سیاستگذاری نظارت و مدیریت فضایی شورای اسلامی شهرستان: سیاستگذاری هماهنگی نظارت و مدیریت فضایی
سطح محلی	شورای اسلامی شهر: سیاستگذاری هماهنگی نظارت و مدیریت فضایی شهرداری: مدیریت فضایی، کالبدی و اجرایی

(منبع: پیشگاهی فرد و همکاران، ۱۳۹۲، ۱۰۰)

اما در این بین آن چه بیشتر مایه تفکر و نگرانی است؛ عدم وجود یکپارچه سازی سیاستی و یا به عبارتی تفرق سیاست گزینی در میان تفرق عملکردی است.

یکپارچگی سیاستی در ارتباط با مدیریت موضوعات متعامل در سیاستگذاری است که فراسوی مرزهای حوزه های سیاستی معمول و متعارف قرار می گیرد و با مسئولیت نهادی تک تک بخش ها و وزارتخانه ها انطباق ندارد. «مالفورد» و «روگر» هماهنگی سیاستی را به عنوان فرآیندی تعریف می کنند که به واسطه آن دو یا چند سازمان رویه های جدیدی برای تصمیم گیری ایجاد کرده و یا از قواعد تصمیم گیری موجود برای برخورد جمعی با محیط وظیفه ای مشترک بهره جویند. به طور کلی یکپارچگی سیاستی مستلزم

تعامل، قابلیت دسترسی و قابلیت سازگاری بیشتری است که به وابستگی متقابل بیشتر می انجامد و نیاز به ترتیبات سازمانی رسمی تر دارد و مستلزم وجود منابع بیشتر و واگذاری اختیارات و استقلال عمل بیشتر از سوی سهامداران است. که منافع ناشی از آن را می توان در موارد زیر خلاصه نمود (لاله پور و سرور، ۱۳۹۳، ۱۰۹):

- ۱- کمک به همراهی و حمل یک تصویر بزرگ برای موضوعات استراتژیک
- ۲- کمک به تحقق هم افزایی و بیشینه سازی اثربخش سیاست ها یا خدمات رسانی
- ۳- بهره برداری از اقتصاد مقیاس
- ۴- بهبود توجه به شهروندان و بنابراین کیفیت خدمات
- ۵- فراهم آوردن چارچوبی برای حل تضادهای بالقوه و انجام بده بستان
- ۶- بهبود ارائه خدمات برای گروه های خاص

در همین ارتباط، در تحقیقی که با عنوان «آسیب شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاستگذاری و تصمیم گیری شهری» توسط کاظمیان و میرعبادینی در ۱۳۹۰ انجام پذیرفته است؛ ۵۰ نفر از مدیران و کارشناسان نهاد مدیریت شهری تهران (شامل شهرداری و شورای اسلامی شهر تهران) و برخی نهادهای دولتی/حکومتی (شامل وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی و مجلس شورای اسلامی) اعتقاد بر این داشته اند که در این حوزه ها در کلانشهر تهران نیاز به سیاستگذاری است:

- ۱- سیاستگذاری بخش زمین و مسکن (تامین مسکن شهروندان، کنترل بازار زمین) در کلانشهر تهران
- ۲- سیاستگذاری تامین زیرساخت های اساسی مورد نیاز کلانشهر تهران
- ۳- سیاستگذاری در زمینه چگونگی و میزان توسعه کالبدی کلانشهر
- ۴- سیاستگذاری در زمینه امور اقتصادی و توسعه اقتصادی کلانشهر تهران
- ۵- سیاستگذاری و تامین حمل و نقل درون شهری و منطقه ای کلانشهر تهران
- ۶- سیاستگذاری و تصمیم گیری های کلان شهری تهران

همچنین به قول قالیباف و همکاران، اگرچه تعدد نهادهای کارکردی یکی از دلایل شکل گیری تفرق و چندپارگی در نظام مدیریت شهری کلانشهر تهران است. با این حال فقدان رویه و نظامی مشخص سبب تشدید این تفرق و چندپارگی شده است، که موجب موازی کاری در این زمینه گردیده است.

به علاوه اینکه، کلانشهر تهران، به عنوان پایتخت کشوری با نظام بسیط متمرکز محسوب می گردد. نظامی که از دوره ۱۲۹۹-۱۳۲۰ آغاز و با تکیه بر اقتصاد سیاسی نفتی بسط بیشتری پیدا نموده است.

در نظام های حکومتی بسیط، دولت مرکزی تمام حکومت های محلی را تحت نظارت دارد، میزان قدرت آنها را تعیین می کند؛ حتی ممکن است در برخی موارد به طور موقت نقش حکومت محلی را هم به عهده

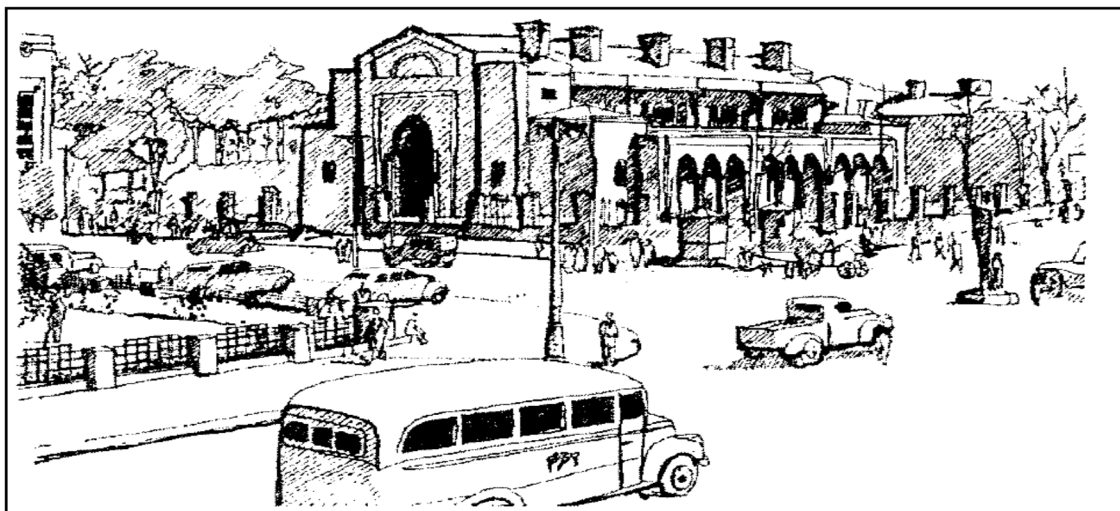
گیرد. حکومت مرکزی می تواند تصمیم های خود را بر تمام حکومت های محلی تحمیل کند، بدون توجه به اینکه آیا این تصمیم ها مورد احترام و پذیرش مردم آن نواحی هست یا خیر. نظام حکومتی بسیط یا متمرکز از وحدت ساختاری و تشکیلاتی، وحدت انسانی و اجتماعی و وحدت سرزمینی برخوردار است. میل کلی چنین نظام حکومتی به سوی وحدت و همگرایی، تمرکزطلبی و یکپارچه سازی قدرت است. در این نوع از نظام های حکومتی قوای سه گانه یعنی قوه مجریه، مقننه و قضائیه در مرکز سیاسی کشور متمرکز است و همه ادارات تابعه این قوای سه گانه از دستورات حکومت مرکزی تبعیت دارند. در اصل در این نوع نظام حکومتی متمرکز به موارد زیر می توان اشاره نمود (احمدی پور و همکاران، ۱۳۹۳، ۶۸):

- ۱- در این نوع نظام های حکومتی، دولت مرکزی تنها مقام دارای صلاحیت قانونگذاری می باشد.
 - ۲- دستورات مسئولین سازمان های مرکزی در تمام مراحل برای سازمان های محلی لازم الاجرا می باشد.
 - ۳- در نظام های حکومتی متمرکز سلسله مراتب اداری به شدت تمام رعایت می گردد.
 - ۴- حساسی و ممیزی همه درآمدها و هزینه های سازمان ها توسط یک اداره مرکزی صورت می گیرد.
 - ۵- شخصیت حقوقی دولت به شکل متمرکز می باشد و برای خود حق قانونگذاری و تنظیم در تمام شئون ملی، منطقه ای و محلی قائل است.
 - ۶- نظام های حکومتی متمرکز باید دارای تنها یک هسته سیاسی باشند. نظام های متمرکز که دارای هسته های سیاسی و ملی چندگانه هستند با یک ناحیه گرایی قوی رو در رو می شوند و این وضع در یک دولت متمرکز چندان مطلوب نیست.
 - ۷- قبض و بسط اختیارات دولت محلی تابعی از نوع رابطه نهادهای محلی با دولت مرکزی است، به عبارتی میان تفویض اختیارات از یک سو و درجه وفاداری نواحی جغرافیایی به دولت مرکزی و میزان اعتماد دولت به آنها از سوی دیگر رابطه مستقیمی برقرار است.
 - ۸- بوروکراسی که خصلت ذاتی تمرکزگرایی است به شدت ترویج می شود و روند توسعه ملی را کند کرده، هزینه های ملی را افزایش می دهد.
- همان گونه که مشاهده می گردد؛ نظام بسیط متمرکز حاکم در کشور، موانع در استقرار مدیریت یکپارچه و حکروایی می باشد. همچنین در این راستا، ناشی از نظام بسیط متمرکز در ایران، وجود نظام برنامه ریزی متمرکز در بخش های مختلف سیاسی، اقتصادی، مدیریت و به طور کلی فضایی باعث پیروی برنامه ریزی ها در سطوح شهری نیز از این ساز و کار می شود.

مرور مختصری بر فرآیند تهیه و تصویب طرح های توسعه شهری نشان دهنده وجود برخورد متمرکز و آمرانه در تهیه آنهاست. اولین طرح های توسعه شهری که از سوی دولت و با تشخیص اولویت دستگاه حاکم نسبت به تهیه طرح شهری برای هر یک از شهرهای کشور تهیه شدند؛ به وضوح نمی توان تاثیر چنین سیستم شهرسازی آمرانه ای را در همه زمینه های شهری از جمله طرح های توسعه شهری نادیده گرفت. طرحی که بر اساس اعتبار سازمان مدیریت و برنامه ریزی و تصمیم وزارت مسکن و شهرسازی و یا وزارت کشور و عقد قرارداد یکنواخت با مشاور تهیه می شود بدون آنکه در بسیاری موارد مجری طرح یعنی شهرداری با آن ارتباط برقرار کند و یا مردم به عنوان کسانی که طرح درباره محیط زندگیشان تهیه شده از آن اطلاعی یابند، به طور یقین اگر نتوان آن را در اجرا موفق دانست، می توان گفت مشکلات زیادی در اجرا پیش رو خواهد داشت (پوراحمد و همکاران، ۱۳۸۵، ۱۷۱).

در هر حال، در دوره (۱۲۹۹-۱۳۲۰) توسعه فضایی شهر در زمان رضا شاه چندان معنی دار نبود و گسترش فضایی به کندی پیش می رفت. اساسا دگرگونی در ساختار فیزیکی شهرهای ایران در این دوره به طور محتوایی انجام گرفت و در قالب آن تغییرات چندانی حاصل نگردید.

در همین دوره، تصویب قوانین شهری و اصطلاحا قانون بلدیة در ارتباط با تثبیت املاک، مسائل مربوط به تعریض و توسعه معابر و نوسازی ها، زمینه های دگرگونی در بافت فیزیکی شهرها را فراهم کرد (نظریان، ۱۳۸۸).



شکل شماره ۷- بانک شاهی جدید (بانک شاهنشاهی) (۱۳۱۲ ه.ش) در وجه شرقی میدان توپخانه و ابتدای خیابان چراغ برق (این میدان وسیع با قرار گیری بنای یادشده و ساختمان بلدیة (شهرداری) و تخریب دروازه ها و بازسازی و محوطه سازی آن به میدان سپه تغییر نام پیدا

کرد (بمانیان، ۱۳۸۵، ۳)

اما به رغم گذشت سالها از اولین قانون بلدی به تأیید پیش نویس قانون جامع مدیریت شهری و مجموعه قوانین و مقررات مورد عمل شهری، هنوز هم مدیریت شهری از جمله و به ویژه در کلانشهر ملی کشور در حوزه قوانین با مشکلاتی به شزح زیر مواجه است؛ که می تواند به نوعی زمینه ساز تفرق قوانین موجود شهری نیز تفسیر گردد:

- ۱- مناسب و به روز نبودن قانون شهرداری برای اداره کلان شهر ها و شهر های کشور
- ۲- مشخص نبودن تعریف و تفکیک وظایف ملی از محلی و تناقضات و عدم هماهنگی موجود در آن
- ۳- عدم شفافیت و تعیین تکلیف وظایف، حدود اختیارات و مسئولیت ها بین ارکان اداره امور ملی و محلی
- ۴- الزام به تفویض اختیارات قانونی بیشتر برای مدیریت شهری به منظور اداره شهر
- ۵- بزرگ شدن دولت و کم توجهی به رفع مسائل و مشکلات مدیریتی شهرها
- ۶- افزایش مسائل اجتماعی و عدم شفافیت مسئولیت وظایف مربوطه
- ۷- سطح پایین مشارکت مردم در اداره امور شهرها و محله ها

جالب اینکه، تاریخچه قانونگذاری کشور نشان می دهد که قوانین و مقررات شهرداری به رغم اهمیت بسیار در مقایسه با دیگر قوانین مهمی که موجد نهادهای مدنی جدید در ایران بودند از ثبات و پایداری و دوام بسیار کمتری برخوردار بوده و مرتبا دستخوش تغییرات مختلف بوده است. شاهد اینکه تنها در ارتباط با نهاد شهرداری بیش از ۳۵ قانون با اصلاحات متعدد وضع شده است.

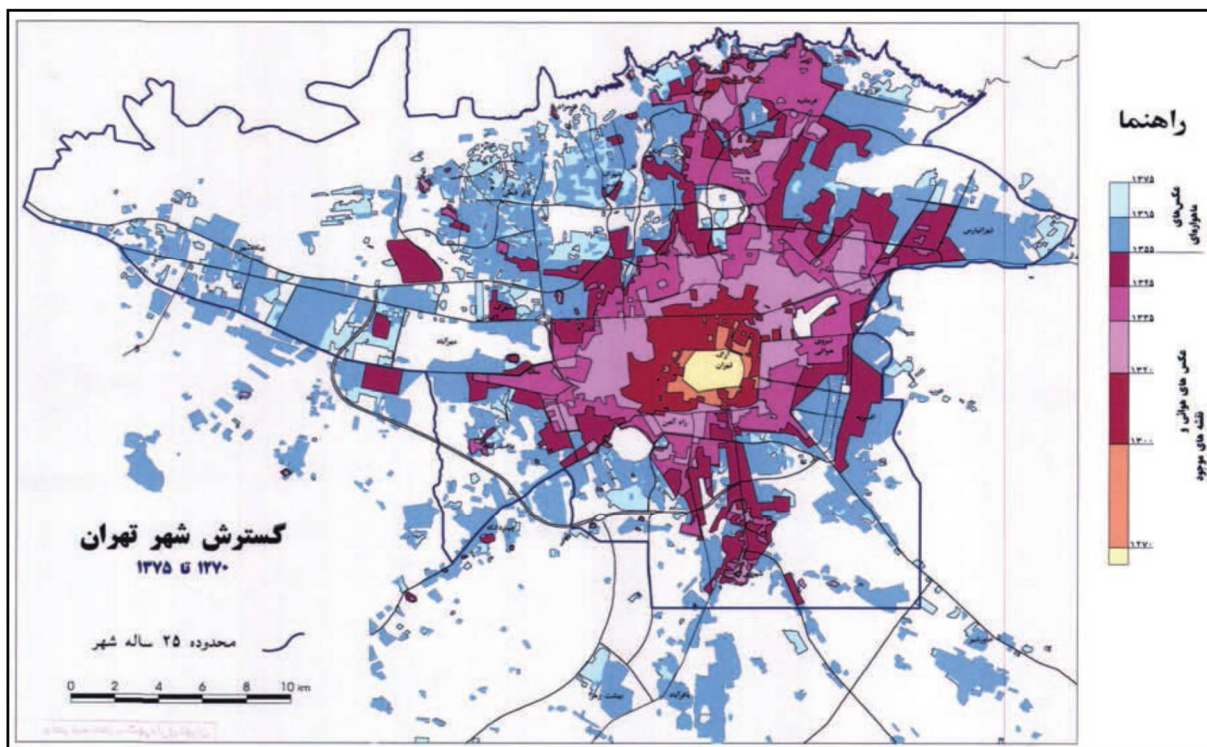
در هر حال، در ادامه سیر تاریخی، پس از وقفه سال های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ روند مدرنیزاسیون و بسط روابط سرمایه داری و ادغام هرچه بیشتر اقتصاد ایران در نظام سرمایه داری جهانی ادامه یافت. در این دوره روند مدرنیزاسیون با اتکا به درآمدهای روزافزون نفت و با دخالت بیشتر دولت در برنامه ریزی اقتصادی ابعاد گسترده تری به خود گرفت. دولت در دوره پس از کودتا همچنان به عنوان عامل اصلی تحولات اقتصادی ای ایجاد زمینه سرمایه گذاری برای بخش خصوصی ظاهر می شود. به وجود آمدن دستگاهی برای برنامه ریزی اقتصادی، که ایجاد آن در دوره وقفه با ناکامی مواجه شده بود، در این دوره ابزار موثری برای برنامه های عمرانی و اقتصادی به شمار می آید. از این دوره به بعد برنامه های عمرانی به اهرم اصلی روند مدرنیزاسیون و توسعه اقتصادی بدل می شود. بودجه های عمرانی و سرمایه گذاری ها و اعتبارات دولتی پس از کودتا ابتدا از محل صادرات نفت و وام های خارجی و بتدریج منحصرآ از محل صادرات نفت تامین می شد. نفت در این دوره کم کم به عمده ترین محصول صادراتی ایران در تقسیم بین المللی کار بدل گردید و منابع ارز حاصل از صدور آن به یگانه منبع مالی تضمین کننده روند بسط سرمایه داری و

مدرنیزاسیون تبدیل شد (حسامیان و همکاران، ۱۳۸۸). در این دوره آغاز تشدید تفرق با تکرر منافع در قالب افراد، گروهها و بخش های ذینفع و ذی نفوذ ناشی از حاکمیت اقتصاد سیاسی نفتی می توان مشاهده نمود. در اثر این پدیده حجم ساخت و سازها و فعالیت های عمرانی در کلانشهر تهران بالا می رود (افزایش درآمد نفتی) و از سویی با افزایش درآمدهای نفتی در اثر افزایش نقدینگی تورم در بخش زمین و مسکن به علت عرضه محدودشان پدیدار می شود که به دلیل وجود روحیه رانت جو بانه در جامعه و فقدان سیستم مالیاتی کارآمد، سرمایه موجود در جامعه عمدتاً با اهداف سوداگرانه و حفظ ارزش دارایی وارد بازار ساخت و ساز می شود. در همین ارتباط ایمانی شاملو و همکاران عنوان می نمایند که روابط سوداگرانه موجود در بخش ساخت و ساز و فعالیت های عمرانی تهران عمدتاً در سیطره سرمایه داران متمول جامعه قرار دارد و با توجه به وجود سود بالا در مناطق با ارزش تر شهر، کشش فعالیت های عمرانی به مناطق با ارزش شهری بیشتر شده و سبب انباشت سرمایه در این مناطق و افزایش روزافزون حجم ثروت و سرمایه در اختیار گروه های سرمایه دار می شود که به مرور به شکاف اجتماعی و طبقاتی دامن می زند. حال فضا نیز به عنوان آینه تمام نمای روابط اجتماعی، این شکاف را در خود متبلور می کند و منجر به شکاف فضایی و نهایتاً جدایی گزینی طبقاتی بین قشر فقیر و غنی می شود. لذا بر این اساس، از این زمان جرقه های تفرق و چند پارگی های اجتماعی دیده شده؛ تفرقی که در مراحل بعدی تشدید یافته است.

اما بعد از ۱۳۴۱، اصلاحات ارضی به غیر از برهم زدن نظام ارباب رعیتی به هیچ یک از اهداف خود نرسید و به سبب محرومیت حداقل ۵۰ درصد از کل جمعیت کشاورز از دسترسی به زمین های کشاورزی، اکثر آنها در تنگنا قرار گرفته و اجباراً خانه و کاشانه خود را رها و روانه شهرها شدند. سرعت بخشیدن به توسعه سرمایه داری و سرمایه گذاری و تمرکز بخش عظیمی از درآمدهای ملی در درون شهرها و انباشت تدریجی این سرمایه ها در دست شهرنشینان، شکاف حاصل بین جامعه روستایی و شهری را افزایش داد. در نتیجه اختلاف پتانسیلی بین نواحی جغرافیایی به وجود آمد و موج مهاجرت به ویژه با اختلاف بسیار نسبت به سایر شهرها به طرف شهر تهران تسریع گردید.

در چنین حالتی شهرها در دو جهت دچار دگرگونی شدند: جریان سرمایه ها به توسعه شهر و دگرگونی سریع عملکردهای شهری منجر و بازتاب آن در گسترش فضایی شهر نیز منعکس گردید. از طرف دیگر موج عظیم مهاجران، حاشیه نشینی، خرابه نشینی و مجتمع های مختلفی از حلبی آبادها و حصیرآبادها را در اطراف شهرها ایجاد کرد. جمعیت مهاجر به طور روزافزونی در این مکان ها بر روی هم انباشته شدند. دگرگونی های اقتصادی در شهر تصفیه قشرهای اجتماعی و اکولوژی اجتماعی شهر را در درون آن تشدید کرد. این عوامل به همراه طرح های توسعه شهری، زمین های اطراف بافت موجود شهرها را در یک

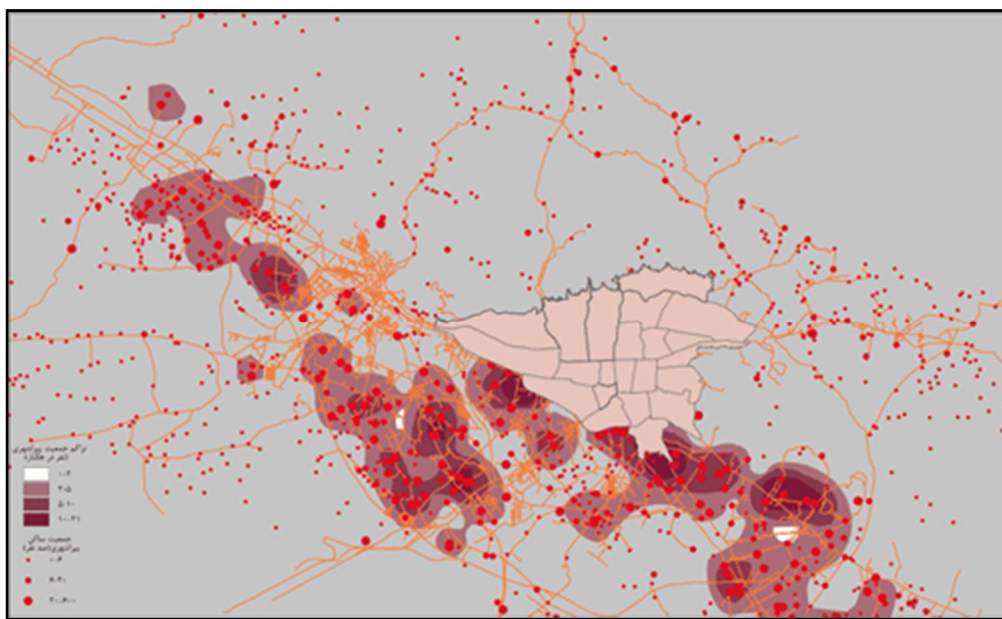
سیاست سوداگری زمین و حمایت دولت بر اساس الگوها و طرح های جدید پیشنهادی مورد دست اندازی قرار داده و شهرها به گسترش همه جانبه توسعه فضایی خود دست زدند (نظریان، ۱۳۷۷، ۷۷). در این دوره، بنا به قول حمدی و امیر انتخابی، تهران به سرعت توسعه یافت و ساختمان ها و شهرک ها و باغ راههای (بلوارها) تازه ای ساخته شد. تحولات اقتصادی و سیاسی همچون سرریز دلارهای نفتی و پیامدهای اصلاحات ارضی، موجب رونق بخش های مختلف خدمات، تجارت و صنعت در تهران و پیرامون آن گردید. در نتیجه جمعیت این شهر چند برابر گردید و به طرز شگفت آوری محدوده شهر گسترش کالبدی و فیزیکی یافت. به گونه ای که محدوده تهران از جنوب به ری و از شمال تا شمیرانات (که بیلاق تهران به شمار می آمد) و کوهپایه های البرز رسید و طی دوره ۳۰ ساله (۱۳۳۵-۱۳۶۵) با ادغام ۱۰۸ آبادی در محدوده تهران، کلانشهر تهران بزرگ شکل گرفت. در مرحله بعدی و در مقیاسی وسیع تر، تاثیر کارکردها و کشش های پایتخت، آبادی های دیگری را در پیرامون تهران، به سرعت به شهرهای پرجمعیتی تبدیل کرد که در نهایت منظومه شهری تهران را ایجاد نمودند.



شکل شماره ۸- نقشه روند گسترش شهر تهران از ۱۳۷۰ تا ۱۳۷۵ (پوراحمد و همکاران، ۱۳۹۰، ۵۹)

بدین ترتیب، در شهر تهران، شهرنشینی سریع به صورت شهرنشینی «مشکل زا» نمایان می گردد که نه بخش خصوصی می تواند در حل مشکلات آن ابتکار عملی انجام دهد و نه نیروهای مولد از طریق بودجه های

عمرانی می توانند به نیازهای آن پاسخ مستمری بدهند به عبارتی شهرنشینی بر شهرسازی غلبه می یابد؛ که در اثر این شرایط تفرق کالبدی و فضایی نیز بر بخش های عمده ای از شهر دامن می گستراند. در انتهای این دوره، بعد از پیدایش منظومه کلانشهری، دو نوع تفرق فضایی یا اکولوژیک و تفرق سیاسی یا حکومتی در نظام اداره و مدیریت شهری تشدید یافته، احساس گردید. در اثر پراکنده رویی اطراف، زمین های کشاورزی اطراف به سرعت با تراکمی غیرقابل قبول زیر ساخت و ساز رفت و پایداری توسعه را به خطر انداخت و تفرق فضایی یا اکولوژیک تشدید یافته تر شد و از طرف دیگر با پیدایش شهرهای اطراف تهران، تعداد زیادی از قلمروهای حکومتی و مدیریتی مستقل درون منطقه کلانشهری عملکردی تهران به وجود آمد که هر یک دارای قلمرو حکومتی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهار نظر در بخشی از قلمرو منطقه بودند و هیچ مرجع حکومتی واحدی برای تصمیم گیری و عمل در گستره کل منطقه کلان شهر تهران وجود ندارد.



شکل شماره ۹- نقشه تراکم جمعیت در پیرامون تهران (اطلس کلانشهر تهران)

در چنین شرایطی امکان اتخاذ تصمیمات سیاستی یکپارچه به ویژه برنامه ریزی کاربری زمین منطقه ای و اجرای آنها، بنا به قول برک پور و اسدی، در گستره منطقه کلان شهری که کلیت عملکردی و سیستم شهری روزانه را تشکیل می دهد، میسر نخواهد بود؛ در همین راستا، نکته قابل تامل اینکه، آنچه که شهرداری تهران به عنوان نقشه شهر تهران خود را در چارچوب اختیاراتش شهردار آن می داند، در چارچوب تقسیمات کشوری وزارت کشور از سه شهرستان ری شامل بخشدار مرکزی، کهریزک، فشافویه، قلعه نو و خاوران و

شهرستان شمیرانات با دو بهش لواسانات و رودبار قصران و شهرستان تهران شامل بخش‌داری آفتاب، کن و مرکزی تشکیل یافته است.



شکل شماره ۱۰- نقشه استان تهران

در منطقه کلانشهری تهران، شهرداری شهر تهران و سایر شهرداری‌ها و دهیاری‌های موجود فاقد ارتباط ساختاری با یکدیگر هستند. آنها هر یک دستور کارهای متفاوتی را دنبال می‌کنند و فاقد همکاری میان یکدیگر هستند. در کنار این وضعیت، ماهیت بخشی اداره امور موجب شده است تا سازمان‌های دولتی فعال در پهنه کلان شهر تهران نیز سیاست‌های منسجم و هماهنگی نداشته باشند. اگرچه در ساختار اداری برای تعدیل و هماهنگ سازی عملکرد بخشی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و ایجاد هماهنگی‌های بخشی، سازمان‌های هماهنگ کننده با ماهیت و عملکرد میان بخشی وجود دارد، اما تمرکزگرایی موجود در این سازمان‌ها و بی توجهی به سازمان‌های محلی و نقش آنها در اجرای برنامه‌ها در کنار فقدان ماهیت فضایی-مکانی هماهنگی‌ها سبب شده است تا مساله هماهنگی نهادی، با مشکلات زیادی مواجه شود. وزارتخانه‌های موجود، دارای ماهیت و عملکرد بخشی هستند و تمامی امور خود را از مرکز اداره می‌کنند. در این وضعیت جریان تصمیم‌گیری به صورت یک طرفه و عمودی است (پیشگاهی فرد و همکاران، ۱۳۹۲، ۱۰۳).

همچنین در خود کلانشهر تهران (مناطق ۲۲ گانه شهرداری تهران)، توسط نهادهای مختلف، معیارها و شاخص های متعددی در زمینه تقسیمات شهری اعمال گردیده است. این امر به قول قالیباف و همکاران، به نوبه خود باعث شده است که عوامل و عناصر اجتماعی، کالبدی، اکولوژیکی، سیاسی و اقتصادی سیستم شهری به صورت نظام مند مورد توجه قرار نگیرد؛ چرا که نظام مدیریت و اداره کلانشهر تهران نتوانسته است به صورت هماهنگ و یکپارچه فضای شهر را تحت پوشش خود قرار دهد. چنین امری از هم گسیختگی عملکردهای شهری را از ابعاد مختلف به دنبال داشته است.

جدول شماره ۴- معیارها و شاخص های متفاوت نهارهای مختلف دخیل در مدیریت تهران

ردیف	نام اداره/سازمان	اصطلاح تقسیماتی	معیار عمده تقسیمات
۱	نیروی انتظامی	کلانتری	سطح محدوده
۲	شهرداری	منطقه	جمعیت و وسعت
۳	مدیریت و برنامه ریزی	منطقه	تقسیمات شهرداری
۴	اداره امور اقتصادی و دارائی	حوزه مالیاتی (اداره کل)	تراکم امور (پرونده های مالیاتی)
۵	مخابرات	مرکز	اشتراک
۶	شرکت برق	امور	تعداد مشترکین
۷	آموزش و پرورش	منطقه و ناحیه	تعداد دانش آموزان
۸	تامین اجتماعی	شعبه	تعداد پرونده های گاراگاهی
۹	آتش نشانی	منطقه	دسترسی به محل حادثه
۱۰	پست	ناحیه	جمعیت، وسعت مناطق، حجم مراسلات و مکاتبات
۱۱	دادگستری	شعبه	پرونده قضائی
۱۲	آب و فاضلاب	امور	تعداد مشترکین
۱۳	کمیته امداد	منطقه	تراکم پوشش
۱۴	اتوبوسرانی	منطقه	تعداد خطوط
۱۵	شرکت گاز	ناحیه	تعداد مشترکین
۱۶	سازمان ثبت و اسناد	ناحیه	پلاکهای ثبتی
۱۷	بهداشت و درمان	مرکز	جمعیت
۱۸	سازمان آمار	حوزه	مرز خیابان ها
۱۹	ترافیک	منطقه	شبکه خیابان و میزان ترافیک
۲۰	سازمان تامین اجتماعی	منطقه (شعبه)	تعداد بیمه شدگان
۲۱	تربیت بدنی	اداره	محدوده جغرافیایی

(منبع: فرهودی و همکاران، ۱۳۸۸، ۳۴)

در هر حال، در ادامه، از انتهای دهه ۱۳۶۰ به بعد، بعد از سال های اولیه انقلاب اسلامی و گذار از بحران های داخلی، جنگ تحمیلی و مسئله جنگ زدگان که موجب تمرکز بیشتر همه امکانات آموزشی و

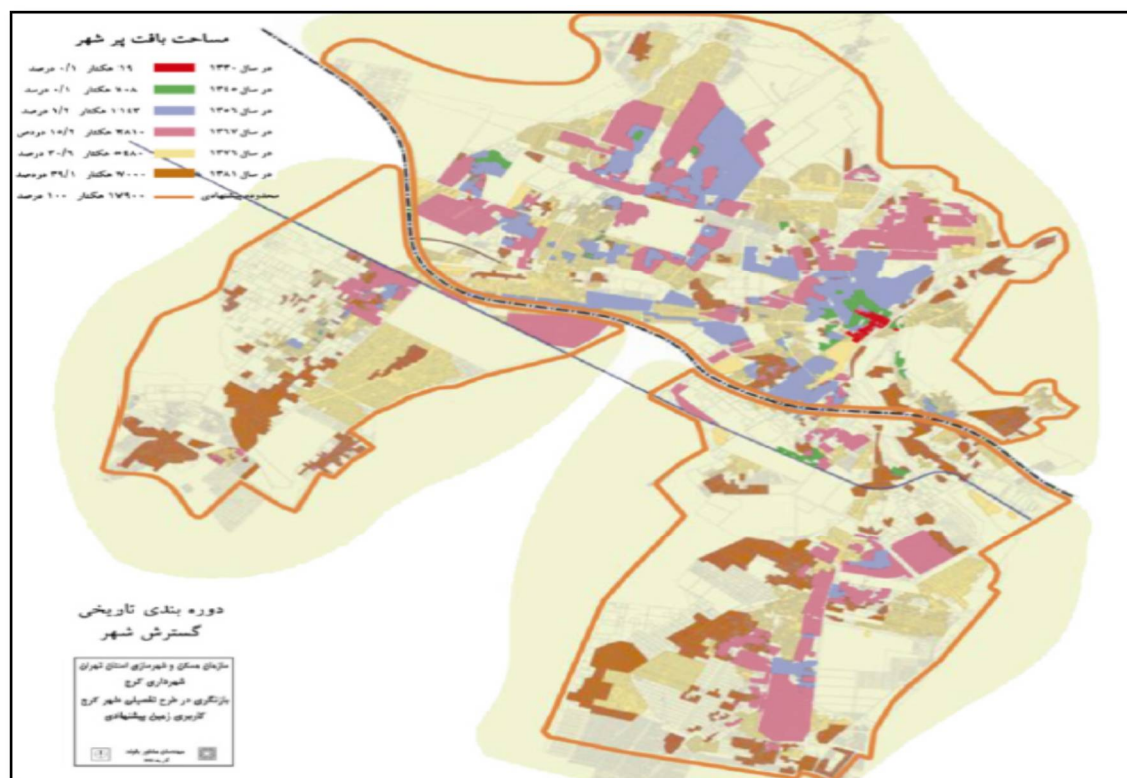
بهداشتی، درمانی و رفاهی در تهران گردید که نتیجه آن افزایش بی رویه جمعیت و گسترش افسار گسیخته فیزیکی شهر بود؛ رشد و گسترش تهران در مناطق بیست و دوگانه شهرداری در امتداد خیابان ها و بزرگراهها ادامه یافت و بافت ها در مناطق زیادی متحدالمرکز شدند. برج سازی های فراوان به ویژه در شمال شهر پدید آمد و بزرگراههای شرقی-غربی و شمالی-جنوبی ساخته شد. موج برج سازی در سال های پایانی دهه ۱۳۶۰ در پی افزایش قیمت زمین و آغاز فروش تراکم از سوی شهرداری تهران، از بخش های شمالی شهر آغاز شد و کلیه مناطق را در بر گرفت. به طوری که در سال ۱۳۸۰ شهر تهران پر از برج های احداث شده یا در حال احداث بود. منطقه پنج با ۱۸۴، منطقه ۳ با ۱۵۴ و منطقه شش با ۱۱۴ برج در تراکم برج سازی در مناطق تهران بود. منطقه یک با ۱۰۸۸ برج مرتفع تر از ۱۰ طبقه، دارای بیشترین ردیف های بعدی قرار داشتند (صفوی، ۱۳۸۰، ۱۸) (احمدی و امیر انتخابی، ۱۳۸۹، ۴).

در این دوره، طرح شهرهای جدید در اطراف کلانشهر تهران، طرح اسکان استان، طرح حفظ و ساماندهی شهر، طرح های جامع و هادی شهرهای اطراف آن، و طرح منطقه شهری تهران تهیه شد. همه این عوامل نشان دهنده گسترش کالبدی-فضایی کلانشهر تهران و موفق نبودن طرح های مذکور است که یک دلیل عمده آن می تواند توجه نکردن به توان های کنونی این کلانشهر و تطبیق آن با اهداف و برنامه طرح ها باشد (ساسان پورو ۲۰ و ۱۳۹۰). که در این دوره است چالش های برنامه ریزی رویه ای ناشی از عدم آمادگی برای تغییر نقش و روابط سطوح مختلف حکومت و شکل گیری ترتیبات نهادی جدید به نفع مدیریت محلی، محدودیت ها و الزامات برآمده از چارچوب های حقوقی و قانونی قدیم و جدید، عدم توانایی و عدم ظرفیت نهادی لازم سازمان های موثر در مدیریت شهری برای پذیرش ماموریتها و وظایف جدید و ظرفیت مدیران برای پذیرش و تحقق آنها، تغییرات تکنولوژیک و در دسترس قرار گرفتن فناوری های جدید، عدم ظرفیت و عدم توانایی های اجتماعی-فرهنگی برای پذیرش و استقرار نظام ها و قواعد جدید مدیریت شهری و سازمان دهی روابط کنشگران، توزیع نامتوازن منابع قدرت میان کنشگران و میان قلمروهای درون شهری و بین شهری و عدم ظرفیت آموزشی مدیران بر مبنای رویکردهای جدید در چارچوب تفرق در حوزه های نظری برنامه ریزی و مدیریت به شدت رخ می نماید که البته سهم قابل ملاحظه ای از آن را می توان ناشی از تحولات خارج از مرزهای کشور دانست.

توضیح آنکه، به زعم نظریه پردازان برنامه ریزی، بعد از افول دوره تسلط دیدگاه سیستمی یا غلبه نظریه برنامه ریزی رویه ای در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ میلادی، مقطع دیگری در نظریه پردازی برنامه ریزی شکل می گیرد که در طول آن نه تنها شاهد درهم ریختن تسلط برنامه ریزی رویه ای یا دیدگاه سیستمی در برنامه ریزی هستیم بلکه دیگر مواضع نظری نیز نقایص آشکاری از خود نشان می دهند. در دهه ۱۹۷۰ میلادی شاهد ظهور شماری از مواضع نظری رقیب در برنامه ریزی شهری هستیم

که «پتسی هیلی»، «مک دوگال» و «جی توماس» در مقاله ای که در سال ۱۹۸۲ به کنفرانس بحران تئوری در آکسفورد ارائه کردند؛ از آن به دوره «تکثرگرایی نظری» یاد کرده اند. این دوره، دوره بسیار نامتجانس و گیج کننده ای است که بهترین نام برای آن از دید «پیترهاال» عصر «برنامه ریزی به صورت مشارکت مداوم در تضاد» یا دوره «بحران پارادایم» است. «تیم برندلی» نیز تاکید می کند که وقوع این بحران سبب تفرق و چندپارگی برنامه ریزی به رویکردهای متعدد گشته و به تبع آن به رواج نوعی عدم اطمینان بین کارگزاران و نظریه پردازان برنامه ریزی منجر شده است. به این ترتیب تعدد و تفرق نظریه های متعدد به سردرگمی برنامه ریزان نظری و عملی می انجامد. این نوع تفرق و یا عدم توافق بر نظریه یا دیدگاهی واحد در عرصه تعاریف، حوزه عمل و اهداف مدیریت شهری نیز وجود داشته است (برک پور و اسدی، ۱۳۹۰، ۱۱۲).

در این دوره، کرج به دومین قطب جمعیتی استان تبدیل شد. به گونه ای که از شهر کوچک ۱۵۰۰۰ نفری در سال ۱۳۳۵، به پنجمین شهر کشور تبدیل شد که در ۱۳۸۵ بیش از ۱۳۷۷۰۰۰ نفر را در خود جای داده بود. بدین ترتیب طی نیم قرن جمعیت آن برابر ۹۲ برابر گردید که بالاترین رشد جمعیت شهری در کشور و حتی منطقه خاورمیانه به شمار می رود.



شکل شماره ۱۱- روند گسترش شهر تهران از ۱۳۳۰ تا ۱۳۸۱ (بزرگمهر و همکاران، ۱۳۹۲، ۱۴۴)

علاوه بر شهر کرج، شهرهای کوچک و آبادی های پیرامون آن (شهریار، قلعه حسن خان، رباط کریم و اسلام شهر) نیز طی همین دوره به شهرهای پرجمعیتی تبدیل شدند. ساکنان جدید این شهرها را کارگران صنایع اطراف و مهاجرینی تشکیل می دهند که از اقصی نقاط کشور و به ویژه شمال غربی در جستجوی کسب و کار به تهران هجوم آورده اند. با اشباع شدن فضای داخلی تهران و گرانی مسکن در پایتخت، مهاجران به ناچار در غرب استان تهران ساکن شده اند. تشکیل این هسته پرتراکم جمعیتی در غرب تهران نشان دهنده روندهای زیر می باشد (احمدی و امیر انتخابی، ۱۳۸۹، ۶):

- ۱- تشکیل قطب جمعیتی کرج و توده پرتراکم پیرامون آن، شدت جریان جمعیت از شمال غربی، شمال و غرب کشور را نشان می دهد که از این ناحیه وارد تهران می شوند و در صورت عدم امکان سکونت در تهران بزرگ، اندکی به سمت غرب بازگشته و در کرج و پیرامون آن ساکن شده اند.
- ۲- غرب استان تهران به دلیل جریان رود کرج و اراضی حاصلخیز و باغ های پائین دست آن در شهریار، از سایر نواحی مستعدتر و مرغوب تر می باشد.
- ۳- استقرار صنایع بزرگ کشور و شهرک ها و تاسیسات دولتی در مسیر تهران-کرج، این ناحیه را به مهمترین پسرکانه تهران تبدیل نموده است.
- ۴- گسترش فیزیکی و کالبدی پایتخت طی قرن اخیر به دلایل توپوگرافیکی (ناهمواری) به سمت غرب بوده و کرج بوده است. به همین علت یک کریدور شهری بین تهران و کرج در حال شکل گیری است و حتی تشکیل یک منطقه شهری (مگالوپلیس) بین تهران و قزوین محتمل به نظر می رسد.

همچنین علاوه بر تشکیل کانون های جمعیتی بزرگی در غرب، شهرهای ورامین، پیشوا، قرچک و پاکدشت در شرق و جنوب شرق تهران نیز رشد قابل توجهی داشته و بخشی از جمعیت ورودی به تهران را در خود جای داده اند.

امروزه با شکل گیری حوزه های شهری متمرکز و پرجمعیت در پیرامون تهران، می توان گفت که پایه های الگوی چند مرکزی یا منظومه ای به طور طبیعی در مجموعه شهری تهران به وجود آمده است. در روند شکل گیری مجموعه شهری تهران، مراکز جمعیت و فعالیتها نه به صورت یکنواخت بلکه در کانون های معینی عمدتاً در حاشیه راههای اصلی متمرکز شده و حوزه های مجموعه شهری را شکل داده اند.

در چنین حالتی، بنا به قول پیشگاهی فرد و همکاران، منطقه کلانشهری تهران، فاقد مدیریت نهادی در مقیاس این منطقه است. با وجود آن که در بند ۶ مصوبه ۱۳۸۲/۲/۱۰ هیئت وزیران، استاندار، به عنوان مدیر مجموعه شهری تهران تعیین شده است، به سبب مشخص نبودن سازوکار اعمال مدیریت و ایرادات قانونی، در عمل هیچ گونه تحولی در عرصه سیاست گذاری، برنامه ریزی و اجرایی واحد برای این مجموعه

صورت نگرفته است. با این حال هسته اصلی مدیریت محلی این مجموعه که ماهیتی انتخابی دارد، شهرداری ها و شورای اسلامی شهر و روستا هستند که به لحاظ منابع مالی، نیروی انسانی و حجم وظایف، گستردگی زیادی دارند. با این وجود این نهادها از آن جا که مولود دولت مرکزی هستند؛ موظف اند تابع سیاست های سازمان های دولتی در سطوح مختلف تقسیمات کشوری باشند.

در همین ارتباط، کمانرودی کجوری در مقاله ای تحت عنوان «موانع ساختاری مدیریت توسعه شهری تهران» می نگارد: ساختار مدیریت شهری تهران نیز دارای همان ویژگی ها و محدودیت های ساختاری شبه مدرنیستی نظام کلان مدیریت شهری کشور است:

۱- متمرکز، بخشی و از بالا به پائین

۲- گسترده و دیوان سالارانه

۳- غیر مشارکتی

۴- فاقد انطباق سلسله مراتب ساختاری مدیریتی با سازمان فضایی شهر

۵- عدم انتظام ساختاری از حیث ارتباط لازم سطوح ساختار سازمانی

۶- خلا برخی عناصر ساختاری مصوب در ساختار موجود

۷- وجود عناصر ساختاری خارج از ضرورت و اراده سازمان در ساختار موجود

۸- عدم انعطاف الگوی ساختار سازمانی در انجام مشارکتی فعالیت های گروهی درون سازمانی

۹- پایداری ساختاری در برابر تحول

در این راستا، پورا احمد و همکاران اعتقاد دارند؛ اکنون توجه به شهر و برنامه ریزی برای آن در قالب دیدگاهی جامع، سیستمی و کل نگر مورد توجه قرار گرفته است. در این راستا، دیدن شهر به صورتی هماهنگ با منطقه و کشور و در سطوح محلی، منطقه ای، ملی و حتی بین المللی لازمه برنامه ریزی برای شهر و طرح ریزی برای آن است. در این چارچوب، می توان آسیب های زیر را می توان در یک نگرش ماکرو بیان نمود:

۱- نبود طرح آمایش سرزمین در مقیاس کشوری و منطقه ای مصوب و دارای اعتبار قانونی و ارزش

اجرائی مورد پذیرش همه سازمان ها، نهادها و وزارتخانه ها

۲- عدم هماهنگی بین نظام برنامه ریزی کلان در سطوح ملی (برنامه ریزی بخشی، حاکمیت اقتصادی)

با برنامه ها و سیاستهای کلان توسعه شهری و طرح های توسعه شهری (با دیدگاه

اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... و ماهیت فرابخشی و بین بخشی)

- ۳- نظام برنامه ریزی متمرکز در کشور، نبود سازمان های برنامه ریزی منطقه ای و محلی، عدم هماهنگی و انطباق طرح هایی که توسط مراجع ملی تهیه و تصویب می شود با اولویت ها، توانمندی ها و استعداد ها و نیازمندی های منطقه ای و محلی مردم
- ۴- حاکم نبودن نگرش سیستمی در نظام برنامه ریزی کشور
- ۵- نبود یک سازمان متولی خاص برای هدایت برنامه ریزی در مقیاس ملی و منطقه ای تا مقیاس ناحیه ای و شهری دارای چارت مشخص و ماهیت میان بخشی
- ۶- مشخص نبودن متولی طرح ها و برنامه ها در سطوح ملی و منطقه ای همانند طرح های جامع ناحیه ای و طرح های جامع شهرستان که در چند سال اخیر به رغم تهیه آنها به عنوان طرح های بالادست، به دلیل نداشتن متولی خاص و تعریف نشدن جایگاه قانونی آنها به طور مشخص در قفسه ها و بایگانی اسناد سازمان های تهیه کننده باقی مانده اند.
- ۷- عدم وجود مدیریت محلی یا حکومت محلی به عنوان هماهنگ کننده طرح ها و برنامه های سازمان های مسئول و دخیل در امور توسعه شهری

نتیجه گیری

تهران در گذر تاریخ از یک روستای کوچک در شمال شهر باستانی ری در اثر توان های قابل ملاحظه محیطی و نیز به یمن موقعیت استراتژیکی و متاثر از نظام بسیط متمرکز کشور و بالتبع رویکرد تمرکزگرای کشور، امروزه به کلانشهر ملی و یکی از بزرگترین و مهم ترین پایتخت های جهان تبدیل شده است؛ هر چند که در این فرآیند، به علت، تاثرات ناشی از یک اقتصاد سیاسی مبتنی بر نفت و سیاست های جهانی و غیره دارای تفرق های شدید عملکردی، قوانین، تکثر منافع، اجتماعی، کالبدی یا فضایی و سیاسی یا حکومتی می باشد؛ که این تفرق ها علاوه بر آسیب های جدی بر سازمان فضایی کلان شهر تهران در حوزه های وسعت، بافت شهر، تراکم ساختمانی، استخوان بندی شهری، ساختار شهری، مرکزیت شهری، کاربری اراضی و توزیع فعالیت خدمات، جمعیت و فعالیت؛ در عمل استقرار مدیریت جامع در کلانشهر تهران را با چالشی جدی مواجه ساخته است.

راهکارهای پیشنهادی

هدایت و کنترل سازمان یابی شهرها یکی از وظایف اصلی نظام های مدیریت شهری است. مدیریت شهری برای ایفای این نقش، نیازمند برخورداری از ابزارهای متناسب و کارآمد است که پیشنهاد این پژوهش به صورت کاملاً مشخص استفاده از مدیریت یکپارچه شهری مبتنی بر استقرار حکمروایی خوب شهری و بهره گیری از راهبردگزینی است؛ لذا در این راستا، راهکارهایی که ارائه گردیده است؛ در این ارتباط قابل تفسیر است:

۱- سطح متناسبی از تمرکززدایی سیاسی و مدیریتی و اقتدار لازم برای سیاستگذاری، برنامه ریزی و

اجرا در سطح ملی

۲- تا حد ممکن برطرف نمودن تفرق های عملکردی، قوانین، تکثر منافع، اجتماعی، کالبدی یا

فضایی، سیاسی یا حکومتی

۳- تبیین نظریه های مبنا در توسعه و مدیریت وجوه مختلف (فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی) شهر

۴- ایجاد سازوکارهایی جهت نظارت مستمر مردمی بر عملکرد تمام سازمان های مسئول مدیریت

شهری

۵- وضع قوانین جدید با توجه به نیازهای جامعه و حذف قوانین منسوخ و از رده خارج شده

۶- استفاده از تجربه های جهانی در زمینه استقرار مدیریت یکپارچه و حکمروایی خوب شهری

همچنین به نقل از برون دادهای همایش بین المللی ساماندهی سیاسی فضا و اداره بهینه شهر تهران؛ تهران دارای مشکلات متعددی است، ولی تهران مشکل دارترین شهر جهان نیست. تهران خود هم معلول

مشکلات است و هم علت مشکلات. لذا حل مسائل تهران جز با همکاری همه ارکان حکومت، قوه مجریه، قضائیه و مقننه و بخش خصوصی و اکثریت مردم ممکن نیست. بنابراین، بدون عزم سیاسی و اعمال قانون و یکپارچه سازی مسائل، حل مساله پایتخت ممکن نیست. برای حل مساله تهران باید آمایش سرزمین، یکپارچه سازی مدیریت سیاسی فضا در کشور (وبه خصوص در تهران) پیگیری گردد.

منابع

- ۱- احمد آخوندی، عباس و همکاران (۱۳۸۶)، حاکمیت شهر-منطقه تهران: چالش ها و روندها، نشریه علمی-پژوهشی هنرهای زیبا، شماره ۲۹، بهار ۱۳۸۶، صص ۵-۱۶
- ۲- احمدی پور، زهرا و همکاران (۱۳۹۳)، سازماندهی سیاسی فضا، تهران، انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح
- ۳- اسدی، ایرج و اسفندیار زبردست (۱۳۸۹)، گونه شناسی مناطق شهر-بنیاد در مطالعات شهری و منطقه ای: با نظری بر واکاوی مفهوم مجموعه شهری در ایران، نشریه علمی-پژوهشی هنرهای زیبا-معماری و شهرسازی، شماره ۴۳، پائیز ۱۳۸۹، صص ۱۷-۳۰
- ۴- اطهاری، کمال و غلامرضا کاظمیان (۱۳۷۹)، تعریف مجموعه های شهری و شاخص های تبیین آن (پروژه مطالعاتی)، مرکز مطالعات شهرسازی و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران
- ۵- ایمانی شاملو، جواد و همکاران (۱۳۹۵)، سوداگری شهری و واگرایی فضایی تحلیل تحولات فضایی شهر تهران مبتنی بر اقتصاد نفت، فصلنامه علمی-پژوهشی ژئوپلیتیک، سال دوازدهم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۵، صص ۱۰۴-۱۳۵
- ۶- آخوندی، عباس و همکاران (۱۳۸۷)، آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران، فصلنامه علمی-پژوهشی پژوهش های جغرافیایی، شماره ۶۳، بهار ۱۳۸۷، صص ۱۳۵-۱۵۶
- ۷- برک پور، ناصر و ایرج اسدی (۱۳۹۰)، مدیریت و حکمروایی شهری، تهران، انتشارات دانشگاه هنر
- ۸- بزرگمهر، نسیم و همکاران (۱۳۹۲)، ارزیابی طرح پیشنهادی توسعه شهر کرج مبتنی بر رویکرد رشد هوشمند، دو فصلنامه دانشگاه هنر-نامه معماری و شهرسازی، شماره ۱۱، پائیز و زمستان ۱۳۹۲، صص ۱۲۱-۱۵۴
- ۹- بمانیان، محمدرضا (۱۳۸۵)، عوامل موثر بر شکل گیری معماری و شهرسازی در دوره پهلوی اول، دو فصلنامه مدرس هنر، دوره ۱، شماره ۱، پائیز و زمستان ۱۳۸۵، صص ۱-۸
- ۱۰- بووارد، تونی و الکه لوفلر (۱۳۹۲)، حکمروایی و مدیریت عمومی، ترجمه اشرف رحیمیان، تهران، موسسه نشر شهر سازمان فرهنگی هنری شهرداری تهران
- ۱۱- پرهیزکار، اکبر و محمد کاظمیان (۱۳۸۴)، رویکرد حکمروایی شهری و ضرورت آن در مدیریت منطقه کلان شهر تهران، فصلنامه علمی-پژوهشی پژوهش های اقتصادی، شماره ۱۶، تابستان ۱۳۸۴، صص ۲۹-۵۰
- ۱۲- پوراحمد، احمد و همکاران (۱۳۸۵)، آسیب شناسی طرح های توسعه شهری در کشور، فصلنامه علمی-پژوهشی پژوهش های جغرافیایی، شماره ۵۸، زمستان ۱۳۸۵، صص ۱۶۷-۱۸۰
- ۱۳- پوراحمد، احمد و همکاران (۱۳۹۰)، تاثیر مدرنیسم بر توسعه فضایی-کالبدی شهرهای ایرانی-اسلامی (نمونه تهران)، فصلنامه علمی-پژوهشی مطالعات شهر ایرانی اسلامی، شماره ششم، زمستان ۱۳۹۰، صص ۴۷-۶۱
- ۱۴- پوراحمد، احمد و همکاران (۱۳۹۲)، تحلیلی بر عوامل عدم تحقق مدیریت واحد شهری از دیدگاه قوانین موجود، فصلنامه علمی-پژوهشی اقتصاد و مدیریت شهری، شماره دوم، بهار ۱۳۹۲، صص ۳۱-۵۰
- ۱۵- پیشگاهی فرد، زهرا و همکاران (۱۳۹۲)، آسیب شناسی توزیع فضایی قدرت سیاسی در کلانشهر تهران با تاکید بر حکمروایی شهری، فصلنامه علمی-پژوهشی جغرافیا، دوره جدید، سال یازدهم، شماره ۳۸، پائیز ۱۳۹۳، صص ۹۳-۱۱۲
- ۱۶- تقوایی، علی اکبر و رسول تاجدار (۱۳۸۸)، درآمدی بر حکمروایی خوب شهری در رویکردی تحلیلی، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲۳، بهار ۱۳۸۸، صص ۴۵-۵۸

- ۱۷- تقوایی، مسعود و اعظم صفراآبادی (۱۳۹۰). مدیریت گردشگری شهری با تاکید بر برنامه ریزی فضاهای شهری جاذب گردشگر (مطالعه موردی: شهر کرمانشاه). فصلنامه برنامه ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، دوره ۳، شماره ۹، زمستان ۱۳۹۰، صص ۱۸۳-۲۰۸
- ۱۸- حسامیان، فرخ و همکاران (۱۳۸۸). شهرنشینی در ایران، تهران، موسسه انتشارات آگاه
- ۱۹- حسین پور، سیدعلی (۱۳۹۰). تحلیل موانع ایجاد مدیریت یکپارچه شهری با تاکید بر نقش نهادهای حکومتی (کلانشهر تهران)، پایان نامه کارشناسی ارشد، به راهنمایی محمدرضا بمانیان، دانشگاه تربیت مدرس
- ۲۰- حسین زاده دلیر، کریم (۱۳۸۰). برنامه ریزی ناحیه ای، تهران، انتشارات سمت
- ۲۱- حمدی، کریم و شهرام امیر انتخابی (۱۳۸۹). کلان شهر تهران بزرگ و چالش های مدیریت شهری، فصلنامه علمی- پژوهشی جغرافیایی سرزمین، سال هفتم، شماره ۲۶، تابستان ۱۳۸۹، صص ۱-۱۳
- ۲۲- خیام باشی، احسان (۱۳۸۸). مدیریت یکپارچه شهری و ارائه مدل رشد پلکانی برای ایجاد شهر و سازمان الکترونیک، نشریه دانش نما، شماره ۱۷۶-۱۷۸
- ۲۳- داداش پور، هاشم و همکاران (۱۳۸۹). تحلیلی بر سازمان یابی فضایی سیستم شهرهای نواحی ساحلی جنوب ایران، مجله علمی- پژوهشی جغرافیا و توسعه ناحیه ای، شماره چهاردهم، بهار و تابستان ۱۳۸۹، صص ۹۷-۱۳۱
- ۲۴- ربانی، رسول و فریدون وحید (۱۳۸۶). جامعه شناسی شهری، اصفهان، انتشارات دانشگاه اصفهان و سمت
- ۲۵- رحیمی، محمد (۱۳۹۰). الگوی عملکرد عناصر قدرت شهری در کلانشهر تهران، رساله دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، به راهنمایی اصغر نظریان، دانشگاه علوم و تحقیقات تهران
- ۲۶- رفیعیان، مجتبی و سیدعلی حسین پور (۱۳۹۰). حکمروائی خوب شهری از منظر نظریات شهرسازی، انتشارات طحان: هله
- ۲۷- رضانی فرخ، احمد (۱۳۹۳). مطالعه مروری مقالات مدیریت یکپارچه شهری، ششمین کنفرانس ملی برنامه ریزی و مدیریت شهری با تاکید بر مولفه های شهر اسلامی، مشهد مقدس
- ۲۸- رهنما، محمدرحیم و همکاران (۱۳۸۹). تحلیل جایگاه حکمروایی خوب شهری در مشهد با الگوی SWOT، مجله علمی- پژوهشی جغرافیا و توسعه ناحیه ای، شماره پانزدهم، پاییز و زمستان ۱۳۸۹، صص ۱۹۷-۲۲۴
- ۲۹- رهنمایی، محمدتقی و مهناز کشاورز (۱۳۸۹). بررسی الگوی حکمروایی خوب و نقش دولت در مدیریت و اداره امور شهرها در ایران، دو فصلنامه جغرافیا و برنامه ریزی منطقه ای، سال اول، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۸۹، صص ۲۳-۵۵
- ۳۰- زبردست، اسفندیار و خلیل حاجی پور (۱۳۸۸). تبیین فرآیند شکل گیری، تکوین و دگرگونی مناطق کلان شهری، فصلنامه علمی- پژوهشی پژوهش های جغرافیای انسانی، شماره ۶۹، پاییز ۱۳۸۸، صص ۱۰۵-۱۲۱
- ۳۱- زیاری، کرامت اله و همکاران (۱۳۹۳). تحلیل و ارزیابی مشکلات مدیریتی شهرهای کوچک و میانی (نمونه موردی: شهر ایلام)، فصلنامه فرهنگ ایلام، شماره ۴۴ و ۴۵، زمستان ۱۳۹۳، صص ۳۷-۵۷
- ۳۲- ساسان پور، فرزانه (۱۳۹۰). مبانی پایداری توسعه کلانشهرها با تاکید بر کلانشهر تهران، تهران، انتشارات مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران
- ۳۳- سجادیان، مهیار (۱۳۹۳). مفاهیم بنیانی تحلیل های مکانی در ساج، کرج، نشر نیبگ
- ۳۴- سعیده زرآبادی، زهرا سادات و نیکی توکلی (۱۳۸۸). شاخص شناسی توسعه پایدار شهری، فصلنامه پژوهش مدیریت شهری، شماره دوم، بهار ۱۳۸۸، صص ۱۱۰-۱۲۳

- ۳۵- سیاف زاده، علیرضا و منصور بدری فر (۱۳۸۷)، ضرورت اصلاح نظام مدیریت توسعه شهری در کلان شهر تهران، فصلنامه علمی-پژوهشی جغرافیایی سرزمین، سال پنجم، شماره ۱۸، تابستان ۱۳۸۷، صص ۳۵-۵۳
- ۳۶- شریف زادگان، محمدحسین و هانیه شمس کوشکی (۱۳۹۳)، برنامه ریزی فضایی راهبردی برای حکمروایی یکپارچه منطقه ای در منطقه کلان شهری تهران، فصل نامه علمی-پژوهشی مدیریت شهری، سال یازدهم، شماره ۳۴، بهار و تابستان ۱۳۹۳، صص ۲۷۳-۲۹۶
- ۳۷- شعبانی، امامعلی و جمال کامیاب (۱۳۹۱)، سیاست شهری در تاریخ معاصر ایران (۱۲۹۹-۱۳۲۰ ه.ش)، با تاکید بر فضاهای عمومی شهر تهران، فصلنامه علمی-پژوهشی باغ نظر، سال نهم، شماره ۲۳، زمستان ۱۳۹۱، صص ۸۳-۹۲
- ۳۸- شکری، رضا و همکاران (۱۳۸۸)، مجموعه قوانین و مقررات مورد عمل شهرداری تهران، تهران، موسسه نشر شهر
- ۳۹- صفوی، یحیی (۱۳۸۱)، مقدمه ای بر جغرافیای نظامی ایران (جلد پنجم: جغرافیای امنیت تهران)، تهران، انتشارات دانشگاه امام حسین
- ۴۰- طالقانی، محمد و پرویز رضایی (۱۳۸۶)، عملکرد مدیریت شهری در سیستم یکپارچه مدیریت جامعه (مفاهیم- کاربرد)، فصلنامه چشم انداز جغرافیایی، دوره ۲، شماره ۴، بهار و تابستان ۱۳۸۶، صص ۶۱-۶۹
- ۴۱- عزیزی، محمد مهدی و همکاران (۱۳۹۰)، نقش قوانین و مقررات در تحقق مدیریت یکپارچه در مجموعه شهری تهران، مجله معماری و شهرسازی آرمان شهر، شماره ۴ (۶)، بهار و تابستان ۱۳۹۰، صص ۱۱۷-۱۲۸
- ۴۲- عزیزی، محمد مهدی و همکاران (۱۳۹۱)، بررسی نقش کنشگران و ابزارهای مدیریت شهری در یکپارچگی مدیریت کلانشهر تهران، مجله علمی-پژوهشی هویت شهر، شماره دهم، سال ششم، بهار و تابستان ۱۳۹۱، صص ۵-۱۶
- ۴۳- عظیمی آملی، جلال و عبدالرضا رکن الدین افتخاری (۱۳۹۳)، حکمروایی روستایی (مدیریت توسعه پایدار)، تهران، انتشارات سمت
- ۴۴- علوی، سیدعلی و همکاران (۱۳۹۴)، اولویت بندی فضایی سیستم مدیریت یکپارچه مناطق شهری (مناطق ۲۲ گانه شهر تهران)، نشریه جغرافیا و برنامه ریزی، دوره ۱۹، شماره ۵۱، بهار ۱۳۹۴، صص ۲۴۷-۲۶۶
- ۴۵- فنی، زهره (۱۳۹۳)، مطالعات و جغرافیای شهری معاصر (مفاهیم و دیدگاههای بنیادی)، تهران، انتشارات سمت
- ۴۶- قالیباف، محمدباقر و همکاران (۱۳۹۲)، نقش تقسیمات شهر در مدیریت یکپارچه شهری (مطالعه موردی: شهر تهران)، فصلنامه علمی-پژوهشی جغرافیا، دوره جدید، سال یازدهم، شماره ۳۷، تابستان ۱۳۹۲، صص ۴۷-۶۲
- ۴۷- کاظمیان، غلامرضا و سیده زهره میرعابدینی (۱۳۹۰)، آسیب شناسی مدیریت یکپارچه شهری در تهران از منظر سیاستگذاری و تصمیم گیری شهری، نشریه علمی-پژوهشی هنرهای زیبا-معماری و شهرسازی، شماره ۴۶، تابستان ۱۳۹۰، صص ۲۷-۳۸
- ۴۸- کاظمیان، غلامرضا (۱۳۸۳)، تبیین رابطه ساختار حاکمیت و قدرت شهری با سازمان یابی فضایی، رساله دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس
- ۴۹- کمانرودی کجوری، موسی (۱۳۸۴)، موانع ساختاری مدیریت توسعه شهری ایران، فصلنامه جستارهای شهرسازی، شماره سیزدهم و چهاردهم، پائیز ۱۳۸۴، صص ۵۲-۶۱
- ۵۰- کمانرودی کجوری، موسی (۱۳۹۲)، آسیب شناسی ساختار سیاسی و اداره سرزمین ایران: ابعاد، زمینه ها و الزامات جایجایی پایتخت سیاسی از تهران، فصلنامه علمی-پژوهشی جغرافیا، دوره جدید، سال یازدهم، شماره ۳۸، پائیز ۱۳۹۲، صص ۲۲۷-۲۴۲

- ۵۱- لاله پور، منیژه و همکاران (۱۳۹۰)، مدیریت یکپارچه و برنامه ریزی فضایی مناطق کلانشهری در عصر جهانی شدن اقتصاد با تاکید بر منطقه کلانشهری تهران، فصلنامه علمی-پژوهشی آمایش محیط، دوره ۴، شماره ۱۳، تابستان ۱۳۹۰، صص ۶۷-۸۹
- ۵۲- لاله پور، منیژه و هوشنگ سرور (۱۳۹۳)، بررسی نقش نظام مدیریت و برنامه ریزی در سازماندهی فضایی جمعیت و فعالیت در منطقه کلانشهری تهران، فصلنامه علمی-پژوهشی جغرافیا و آمایش شهری-منطقه ای، شماره ۱۱، تابستان ۱۳۹۳، صص ۱۰۵-۱۲۶
- ۵۳- لاله پور، منیژه (۱۳۸۸)، مدیریت شهری و سازمانیابی فضایی کلانشهر تهران، رساله دوره دکتری رشته جغرافیا و برنامه ریزی شهری، به راهنمایی اصغر نظریان و سیمین تولایی، دانشگاه تربیت معلم، دانشکده ادبیات و علوم انسانی
- ۵۴- محمدی، محمود (۱۳۷۹)، تحلیل نقش متقابل وقف و شهرسازی برنامه ریزی کالبدی راهبردی جدید در توسعه و بهره وری بهینه موقوفات، نشریه فقه و اصول، وقف میراث جاویدان، شماره ۳۰، صص ۹۴-۱۰۵
- ۵۵- مدنی پور، علی (۱۳۷۹)، طراحی فضای شهری، ترجمه فرهاد مرتضایی، تهران، انتشارات شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری
- ۵۶- مدیریت زیرساخت های مدیریتی و توسعه شهری (۱۳۹۴)، مهندسی مجدد نظام مدیریت اجرایی شهر تهران در راستای تحقق مدیریت یکپارچه، مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، معاونت مطالعات و برنامه ریزی مدیریت، امور اجتماعی و اقتصادی
- ۵۷- مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران (۱۳۸۵)، طرح بازنگری ساختاری در نظام مدیریت و مالیه شهری کلانشهر تهران، مجری: شرکت خدمات ایرانیان
- ۵۸- مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران (۱۳۹۲)، پیش نویس قانون جامع مدیریت شهری، تهران، انتشارات مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران
- ۵۹- مطوف، شریف (۱۳۸۹)، مدیریت یکپارچه شهری و نهاد برنامه ریزی توسعه شهر تهران، مجله علمی-ترویجی منظر، دوره ۲، شماره ۶، بهار و تابستان ۱۳۸۹، صص ۳۴-۳۷
- ۶۰- موحد، علی و همکاران (۱۳۹۳)، بررسی حکمروایی خوب شهری در محله های شهری (مورد مطالعه: منطقه ۱۹ شهرداری تهران)، فصلنامه علمی-پژوهشی مطالعات برنامه ریزی شهری، سال دوم، شماره هفتم، پائیز ۱۳۹۳، صص ۱۴۷-۱۷۶
- ۶۱- مهدیزاده، جواد (۱۳۸۵)، شاخص ها و فرآیند تعیین محدوده مجموعه های شهری، فصلنامه علمی-پژوهشی مدیریت شهری، سال پنجم، شماره ۱۸
- ۶۲- میثاقی، سید محمود و محسن روحانی قادیکلانی (۱۳۹۳)، اصول سازمان دهی فضایی بافت های شهری برخوردار از عناصر شاخص مذهبی (مطالعه موردی: امامزاده عباس ساری و امامزاده اسماعیل قائم شهر)، فصلنامه علمی-پژوهشی مطالعات شهر ایرانی اسلامی، شماره پانزدهم، بهار ۱۳۹۳، صص ۸۷-۹۷
- ۶۳- میرعابدینی، زهره (۱۳۸۸)، امکان سنجی تحقق مدیریت یکپارچه شهری با تاکید بر سطح تصمیم گیری؛ نمونه موردی شهر تهران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی
- ۶۴- ناظمی، شمس الدین و همکاران (۱۳۸۸)، طرح مطالعه جامع مدیریت واحد شهری و راهکارهای حذف یا کاهش موانع تحقق آن، مرکز پژوهش های شورای اسلامی شهر مشهد
- ۶۵- نظریان، اصغر و محمد رحیمی (۱۳۹۱)، تحلیل الگوی مدیریتی شهر تهران، فصل نامه علمی-پژوهشی پژوهش های جغرافیای انسانی، شماره ۸۱، پائیز ۱۳۹۱، صص ۱۱۱-۱۲۶

- ۶۶- نظریان، اصغر و محمد رحیمی (۱۳۹۲)، ضرورت بازبینی مدل مدیریت شهر تهران و انتخاب مدل برتر، دو فصلنامه علمی- پژوهشی مدیریت شهری، شماره ۳۱، بهار و تابستان ۱۳۹۲، صص ۱۲۵-۱۳۸
- ۶۷- نظریان، اصغر (۱۳۷۷)، جغرافیای شهری، تهران، انتشارات دانشگاه پیام نور
- ۶۸- نظریان، اصغر (۱۳۸۸)، پویایی نظام شهری ایران، تهران، انتشارات مبتکران
- 69-Bourdeau-Lepage, L., Huriot, J. M., (2004), the metropolis in retrospect: performance and change, Gawc Research Bulletin, No. 140
- 70-Capello, R (2000), the city network paradigm: measuring urban network externalities, Urban Studies, 37(17), PP. 1925-1945
- 71-Friedman, J (1986), the world city hypothesis, Development and Change, 17(1). PP. 69-83
- 72-Gausier, N et al (2003), metropolization and territorial scale, Cities, Vol. 20, 4, PP. 253-263
- 73-Pacione, M., (2005), urban geography. Second edition, Toutledge
- 74-Sykora, L (1995), metropolises in transition, metropolises in competition: globalization of central European cities and their integration into European urban network, in European Conference Proceedings, Urban Utopia: New Tools for the Renaissance of the City in Europe
- 75-UN (2004), world urbanization prospects: the 2003 revision, New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs/Population Division